

EN IDESKRIFT OM

Finansiell analys i budget och årsredovisning

– FOKUS PÅ BALANSKRAVSUTREDNING OCH
RESULTATUTJÄMNINGSRESERV



Finansiell analys i budget och årsredovisning

– fokus på balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv

Innehåll

Förord	3
1. Inledning	4
2. Lagstiftning och praxis	5
God ekonomisk hushållning	5
Balanskravet och resultatutjämningsreserver	6
Lokala riktlinjer för RUR	6
Redovisning och budgetering av RUR	8
3. Hantering av lagstadgade krav i budget och årsredovisning	9
Varför en exempelmall för budget och årsredovisning?	9
4. Budget 2014	10
Svansjö kommun	10
5. Årsredovisning 2014	18
Svansjö kommun	18
6. Kommentarer till olika delar i exempellarna för budget och årsredovisning	28
1. Kommentarer till avsnittet om finansiell analys	28
1.1 Den finansiella analysen	28
1.2 Samma finansiella analysmodell i budget och årsredovisning	28
1.3 Sammanfattande kommentar i den finansiella analysen	29
1.4 Likartade uppställningar och användning av finansiella nyckeltal oavsett dokument främjar användarnas kunskap	29
2. Kommentarer till avsnittet om god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämnning	29
2.1 God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämnning i ett eget avsnitt	29
2.2 Analys av god ekonomisk hushållning	29
2.3 Analys av balanskravsutredning	32
2.4 Analys av resultatutjämningsreserv	34
2.5 Not – Eget kapital	35
Referenser	36

Förord

Att i årsbudgetar och i årsredovisningar presentera en analyserande och pedagogisk finansiell analys av en kommun är en angelägen uppgift. Som författare av sådana texter har man att hantera delvis motstridiga önskemål. Dels ska analysen vara professionell och heltäckande, dels ska den vara överskådlig och begriplig för mottagarna av informationen.

Någon enhetlig eller självklar lösning på detta dilemma finns inte, det är ett utvecklingsområde som de flesta kommuner ständigt arbetar med. Under de senaste åren har vi också fått nya regler om resultatutjämningsreserver och beräkning av balanskravsresultat som ska hanteras i analysen.

Med denna idéskrift vill vi ge inspiration till en fortsatt utveckling av detta ämnesområde. De exempel som här presenteras ska ses som just exempel som kan inspirera, de är inte mallar för hur det ska vara.

Författare till skriften är Hans Petersson och Pierre Donatella, Kommunforskning i Västsverige. Till författarna har det funnits en referensgrupp bestående av Jörgen Persson, Sjöbo kommun; Torstein Tysklind, Gagnef kommun; Stefan Tengberg, Gislaveds kommun samt Fredrik Holmström, Per Sedigh och Anders Nilsson från SKL.

Stockholm i december 2015

Lennart Hansson, sektionschef
Sektionen för demokrati och styrning
Sveriges Kommuner och Landsting

1. Inledning

Kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning regleras i kommunallagen och lagen om kommunal redovisning. Regelverket består av bestämmelsen om god ekonomisk hushållning och balanskravet. Dessutom finns under vissa förutsättningar möjlighet att frivilligt tillämpa en resultatutjämningsreserv. Över tid har detta regelverk växt i omfattning och detaljeringsgrad och är numer relativt komplicerat. Efter de senaste förändringarna i lagstiftningen som trädde i kraft 2013, med ett reviderat balanskrav och införandet av resultatutjämningsreserver, fanns en viss osäkerhet i sektorn angående hur de nya delarna i regelverket skulle tolkas och tillämpas. Med anledning av det tog företrädare för SKL och sektorn fram en idéskrift där regelverket kommenterades och ett antal exempel på tillämpning av balanskravsutredning och resultatutjämningsreserver upprättades (se SKL, 2013). Därefter initierade SKL en praxisundersökning av hur kommunerna och landstingen tillämpade balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv i praktiken. Studien, av Donatella, Jägesten och Petersson (2014), visade att det fanns stora brister i balanskravsutredningen och att det även förekom brister vad gäller budgetering och redovisning av resultatutjämningsreserven. Det är mot bakgrund av dessa iakttagelser som den här rapporten tagits fram.

I rapporten har vi konstruerat en budget och årsredovisning för en fiktiv kommun. Dokumenten innehåller avsnitten finansiell analys, redovisning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv samt balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv. Tanken är att dessa avsnitt, uppställnings- och analysmässigt, ska utgöra ett exempel på hur de lagstadgade kraven kan hanteras. Förhoppningen är att detta kan ge kommunal-ekonomer inspiration och uppslag för att utveckla frågorna på hemmaplan. Med de lagstadgade kraven avses i denna rapport:

- Riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning
- Balanskravsutredning
- Resultatutjämningsreserv (RUR) i förekommande fall

Fortsättningen av rapporten är disponerad enligt följande. I kapitel 2 följer en kortfattad beskrivning av regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting samt i vissa fall även kortfattade kommentarer till hur praxis ser ut. Därefter återfinns i kapitel 3 praktiska exempel och kommentarer på hur de lagstadgade kraven kan tillämpas i budget och årsredovisning.

2. Lagstiftning och praxis

Regelverk för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning utgörs av bestämmelsen om god ekonomisk hushållning, balanskravet och resultatutjämningsreserver. I det följande beskrivs lagstiftningen som är kopplad till de olika delarna. För vissa delar återfinns även kortfattade kommentarer till praxis.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen anger att "Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer" (KL 8:1 första stycket). Bestämmelsen om god ekonomisk hushållning introducerades i 1992 års kommunallag. Den närmare innebörden av vad som utgör en god ekonomisk hushållning har sedan dess varit föremål för behandling vid ett antal tillfällen. Redan i förarbetena till lagen angavs dock att det inte var meningsfullt eller ens möjligt att på ett uttömmande sätt definiera vad som utgör en god ekonomisk hushållning (Prop. 1990/91:117 s. 119 och s. 211). Istället framhölls att "bestämmelsen (...) bör ha karaktären av en ändamålsregel" (Prop. 1990/91:117 s. 110). Denna ändamålsregel understryker att offentliga medel ska användas på ett effektivt och säkert sätt samt att varje generation ska bära kostnaderna för den kommunala service som konsumeras. Kostnader från en generation får alltså inte skjutas över till kommande generationer. I ett normalfall innebär det att kommuner och landsting skall ha förmågan att leverera service till sina medlemmar på samma nivå som tidigare utan att öka skatteuttaget (SOU 2001:76 s. 206). I praxis har resonemanget ofta kommit till en tumregel om att ett överskott på två procent av skatteintäkterna samt statsbidragen och utjämningsdelen är tillräckligt för att behålla förmågan att leverera service till sina medlemmar (Donatella, Petersson och Brorström, 2007). Tankegången som från början låg till grund för det så kallade två-procentsmålet var att *sektorn* med ett tvåprocentigt överskott skulle kunna finansiera samtliga investeringar med skatteintäkter samt statsbidrag och utjämningsdelen utan att öka skuldsättningsgraden. Sedermera kom detta resonemang att tillämpas i många enskilda kommuner och landsting. Givet olika nivåer på soliditet och investeringar bör två-procentsmålet inte vara relevant i alla kommuner och landsting, utan beroende på lokala förutsättningar kan det finnas anledning att antingen ha ett högre eller lägre resultatmål än så.

Lagens utformning innebär att det är upp till varje kommun och landsting att definiera den närmare innebörden av vad som i det enskilda fallet utgör en god ekonomisk hushållning. För att få till stånd en sådan definition på lokal nivå har två krav skrivits in i lagstiftningen. Ett krav är att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning (KL 8:1 andra stycket), vilket trädde i kraft 2013. Här handlar det om ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år. Enligt SKL:s idéskrift bör riktlinjerna behandlas som ett separat beslutsärende i fullmäktige (SKL, 2013). Om beslutet istället samordnas med hanteringen av budgeten bör riktlinjerna explicit framgå. I idéskriften betonas också att det, eftersom riktlinjerna avser ett långsiktigt perspektiv, bör strävas efter en bred politisk förankring. Det andra kravet gäller sedan tidigare och utgörs av att det i budgeten dels ska anges mål och riktlinjer för verksamheten vilka är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, dels ska för ekonomin anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning (KL 8:5). Här handlar det om ett kortare tidsperspektiv där de långsiktiga och strategiska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning bör vara vägledande. Dessa mål ska sedan utvärderas i årsredovisningens förvaltningsberättelse (KRL 4:5 första stycket). Eftersom soliditetens utveckling är en central del av god ekonomisk hushållning har det införts ett krav på att det i årsredovisningens förvaltningsberättelse ska finnas en utredning av den ekonomiska ställningen (KRL 4:5 andra stycket). Här

handlar det om att ett antal nyckeltal kan användas för att göra analyser över tid och jämförelser med riksgenomsnitt och liknande kommuner eller landsting samt analysera skälen till eventuella avvikelser (Prop. 2011/2012:172). En sådan utvärdering kan enligt förarbetena ge underlag för en långsiktig och strategisk diskussion om kommunens eller landstingets ekonomi och vilken resultatnivå som kommer behövas i framtiden (Prop. 2011/2012:172).

Balanskravet och resultatutjämningsreserver

Kravet på ekonomisk balans (KL 8:4) trädde i kraft 2000. Införandet av kravet var en direkt konsekvens av den statsfinansiella krisen som ägde rum under början och mitten av 1990-talet (Brorström, 1997). Krisen innebar att besparingar riktades mot kommuner och landsting vars ekonomiska förvaltning vid den här tidpunkten utgick från den allmänt hållna bestämmelsen om god ekonomisk hushållning. Den dåvarande regeringen gjorde bedömningen att bestämmelsen inte var tillräcklig för att styra och kontrollera kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning i kristider och därför kom balanskravet att införas och bli en tydlig spärregel som markerade att det inte var tillåtet att budgetera och redovisa underskott. Även om balanskravet fått ett starkt genomslag och ofta blivit styrande får man inte glömma bort att det handlar om en lägstanivå för det finansiella resultatet (Prop. 2003/04:105). På längre sikt är ett nollresultat normalt inte tillräckligt för att kommuner och landsting ska kunna upprätthålla en god ekonomisk hushållning.

Medan formuleringen om att "budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna" funnits med sedan balanskravet trädde i kraft har reglerna för att mäta balanskravsresultat och återställa balanskravsunderskott varierat. Den senaste förändringen skedde som en direkt konsekvens av finanskrisen hösten 2008 och de effekter som krisen förväntades få. Vikande skatteprognoser innebar att många kommuner och landsting befarade att de skulle få svårigheter att uppfylla balanskravet och i den allmänna debatten började det talas om att kravet hade skapat så kallade "inläsningseffekter" (se t.ex. SOU 2011:59 s. 130). Vad som avsågs var att sektorn, enligt resultaträkningens sätt att mäta kostnader och intäkter, hade redovisat betydande överskott under en längre period. Men till följd av huvudprincipen om att underskott ska återställas och överskott inte kan användas kommande år ansågs regelverket vara inkonsekvent. Det var inte möjligt att använda de samlade överskotten i många kommuner för att överbrygga lågkonjunkturen som kommuner och landsting då stod inför.

Lösningen på problematiken med att medel inte tilläts föras mellan olika redovisningsår blev RUR. Tanken är att överskott ska kunna reserveras i RUR under år då skatteintäkterna ökar ordentligt för att sedan användas för att täcka underskott under år när skatteintäkterna minskar eller endast ökar måttligt. Att det handlar om att utjämna variationer i intäkterna över en konjunkturcykel är en omständighet som explicit anges i kommunallagen (8:3 d). Den bakomliggande tanken är att tillfälliga försvagningar i skatteunderlagsutvecklingen inte får ha alltför stor påverkan på resurstilldelningen till verksamheterna eftersom efterfrågan på servicen kommuner och landsting tillhandahåller i regel kvarstår även när deras intäkter minskar. Dessutom framstår det inte som ändamålsenligt att behöva göra tillfälliga nerdragningar i verksamheten som sedan måste byggas upp igen när skatteunderlagets utveckling ligger på en normal nivå. Genom RUR finns nu ett instrument för att jämna ut skatteintäkterna över tid och därmed skapa stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting (SOU 2011:59; Prop. 2011/12:172).

Lokala riktlinjer för RUR

Det är upp till varje kommun och landsting att avgöra om RUR ska tillämpas. För de kommuner och landsting som har för avsikt att tillämpa RUR finns utrymme för en lokal tillämpning (SOU 2011:59; Prop. 2011/12:172) inom de ramar som lagstiftning och förarbeten sätter. En förutsättning för att RUR ska få tillämpas är att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfattar hanteringen av RUR (KL 8:1). Vidare är en undre gräns fastställd för när medel får reserveras i RUR vilken utgår från det lägsta av årets resultat

eller årets resultat efter balanskravsjusteringar (KL 8:3 d). För kommuner och landsting med en positiv soliditet inklusive hela pensionsåtagandet gäller att det belopp som överstiger en procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning får reserveras. För kommuner och landsting med en negativ soliditet inklusive hela pensionsåtagandet är gränsen satt till det belopp som överstiger två procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Precis som det konstateras i lagens förarbeten bör gränserna för reservering utgå från lokala behov och förutsättningar (SOU 2011:59; Prop. 2011/12:172). Ta t.ex. en kommun som får reservera allt över en procent av resultatet och väljer att göra det samtidigt som man står inför stora investeringsbehov under kommande år. Om de stora investeringsutgifterna sedan sammanfaller med att medlen från RUR disponeras kommer det påfresta kommunens likviditet och föranleda att nya lån måste tas upp. Konsekvensen blir att mer finansiella kostnader tillkommer och att utrymme för verksamhetens kostnader minskar. Sådana omständigheter måste vägas in och RUR behöver därför ses i ett större perspektiv, som en del i arbete med god ekonomisk hushållning. Då är frågan om det är tillräckligt att ackumulera endast en eller två procent av resultatet i eget kapital och låta övriga överskott vara en del av eget kapital som används i enlighet med RUR. För en kommun eller ett landsting med begränsade investeringsbehov under kommande år kan det vara fullt tillräckligt. För de med större investeringsbehov krävs troligen en högre resultatnivå. Det är därför viktigt att anpassa riktlinjerna efter lokala förutsättningar. I praktiken är det dock relativt få kommuner och landsting som har gjort detta. Nästan alla har använt lagens en- eller tvåprocentsgräns (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014).

Några ytterligare krav finns inte på kommuner och landsting vad gäller reservering av medel i RUR. Däremot klargörs i förarbetena att reserveringarna i RUR inte får vara följden av att dagens generation av skattebetalare har överbeskattats (SOU 2011:59; Prop. 2011/12:172). Det konstateras därför att de lokala riktlinjerna för RUR lämpligtvis kan innehålla ett maximalt belopp för hur mycket som RUR totalt sett får uppgå till. En rimlig övre gräns anses vara fem procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning (SOU 2011:59 s. 216). Att en övre gräns ska anges i de lokala riktlinjerna föreslås även i SKL:s idéskrift (SKL, 2013). Den genomförda praxisundersökningen av Donatella, Jägesten och Petersson (2014) visar att samtliga landsting som antagit lokala riktlinjer för RUR har en maxgräns. Bland kommunerna är det inte lika vanligt förekommande. Drygt 40 procent har satt en sådan gräns. Det kan också konstateras att storleken på de maximala beloppen varierar bland kommunerna och landstingen.

Det finns inga explicita lagkrav på *när* medel får disponeras från RUR. Däremot finns en del vägledande resonemang från förarbetena. Tanken är som tidigare nämnts att medel ska användas för att jämma ut skatteintäkter över en konjunkturcykel. Rent praktiskt innebär det att medel kan användas både i budget och bokslut för att helt eller delvis täcka balanskravsunderskott när skatteunderlagets utveckling är negativt eller endast måttligt ökar. Så här handlar det om att definiera när skatteunderlaget är tillräckligt svagt för att avgöra när medel får disponeras. I lagens förarbeten görs det med hjälp av skatteunderlagsprognosen för riket. Baserat på resonemangen i utredningen (SOU 2011:59) anges det i propositionen (2011/12:172) att om skatteunderlagsprognosen över- eller understiger det tioåriga genomsnittet för skatteunderlagets utveckling kan fungera som ett riktmärke för när medel får disponeras från RUR. I SKL:s idéskrift föreslås det omsättas till lokala riktlinjer som anger att medel får disponeras från RUR för att helt eller delvis täcka balanskravsunderskott när skatteunderlagsprognosen för ett enskilt år faller under det tioåriga genomsnittet för skatteunderlagets utveckling (SKL, 2013 s. 12). Majoriteten av kommunerna och landstingen har valt att använda detta sätt för att avgöra när medel får disponeras från RUR (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014).

Vidare ska nämnas att det både i förarbeten och idéskriften förs resonemang om att de lokala riktlinjerna bör ta upp *hur* medlen från RUR får disponeras. Inte minst eftersom det på förhand är svårt att veta hur lång och djup en lågkonjunktur blir bör det finnas en viss försiktighet med hur mycket medel som disponeras från RUR under enskilda år (SKL, 2013). Ett antal kommuner har antagit lokala riktlinjer som exempelvis anger beloppsmässiga och/eller tidsmässiga gränser (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014).

Redovisning och budgetering av RUR

Att regelverket för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning kompletterats med RUR har också påverkat avstämningen mot balanskravet. Det har tillkommit ett explicit krav på att en balanskravsutredning ska upprättas och vilka poster som skall korrigeras för vid framräkningen av ett balanskravsresultat (KRL 4:3 a). Det kan konstateras att praxis trots detta varierar (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014). Bl.a. mot bakgrund av detta har Rådet för kommunal redovisning lämnat en information om balanskravsutredningens utformning och innehåll (RKR, 2015). I tabell 1 nedan finns en uppställning av balanskravsutredningen som utgår från denna information.

Tabell 1. Uppställningsform för balanskravsutredningen

- = Årets resultat enligt resultaträkningen
- reducering av samtliga realisationsvinster
- + justering för realisationsvinster enligt undantagsmöjlighet
- + justering för realisationsförluster enligt undantagsmöjlighet
- + orealiserade förluster i värdepapper
- justering för återföring av orealiserade förluster i värdepapper
- = Årets resultat efter balanskravsjusteringar
- reservering av medel till resultatutjämningsreserv
- + användning av medel från resultatutjämningsreserv
- = Balanskravsresultat

Som framgår av tabellen ovan finns tre olika resultatnivåer. Årets resultat hämtas från resultaträkningen och är det resultatmått som justeras. I ett första steg görs justeringar för vissa intäkter och kostnader enligt vad som anges i kommunal redovisningslag (4:3 a) och då erhålls "årets resultat efter balanskravsjusteringar". I ett andra steg görs justeringar för medel som reserveras eller disponeras från RUR (KRL 4:3 a). När justeringar gjorts för dessa poster erhålls ett "balanskravsresultat". Därefter finns möjlighet att anföra synnerliga skäl. Såsom regelverket kring balanskravsutredningen ser ut finns det möjlighet att budgetera med synnerliga skäl (KL 8:4) eller att i efterhand, i samband med bokslutet, hänvisa till synnerliga skäl för att exkludera vissa kostnader och därmed inte återställa hela eller delar av ett underskott (KL 8:5 b). Att hänvisa till synnerliga skäl bör emellertid inte vara vanligt förekommande eftersom det måste vara mycket väl motiverat och dessutom förenligt med god ekonomisk hushållning (Prop. 1996/97:52; Prop. 2003/04:105). Om det inte finns något balanskravsunderskott att återställa har kommunallagens definition på ekonomi i balans uppnåtts. Om det finns ett balanskravsunderskott att återställa så ska det göras inom tre år (KL 8:5 a).

Utöver att redovisningen i balanskravsutredningen ska RUR även redovisas i balansräkningen (KRL 5:2). Några krav på att RUR ska hanteras i budgeten finns inte. I författningskommentarerna till lagstiftningen anges emellertid att det är lämpligt att i budgeten fatta beslut om medel som reserveras i och disponeras från RUR (Prop. 2011/12:172). Enligt SKL:s idéskrift (SKL, 2013) är det också rimligt att en balanskravsutredning upprättas i budgeten. På så sätt tydliggörs vilka effekterna blir för årets balanskravsresultat efter att medel reserverats till eller disponerats från RUR. Den genomförda praxisstudien av Donatella, Jägesten och Petersson (2014) visade att det var mycket ovanligt att RUR budgeterades eller ens omnämndes i budgeten.

3. Hantering av lagstadgade krav i budget och årsredovisning

Detta kapitel innehåller en idé i form av exempelmallar för hur budget och årsredovisning kan utformas för att dokumenten ska leva upp till lagstiftningens krav på upplysningar på god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och en eventuell resultatutjämningsreserv. Avslutningsvis i kapitlet lämnas ett antal kommentarer till de olika avsnitten i dokumenten budget och årsredovisning.

Varför en exempelmall för budget och årsredovisning?

Under 2013 genomfördes en studie som visade att det finns stora brister i redovisning och uppställningar av främst balanskravsutredning och i viss mån resultatutjämningsreserven (Donatella, Jägesten och Petersson, 2014). Detta gällde både för budgeten och årsredovisningen. Detta kapitel visar hur man kan redovisa, ställa upp och analysera god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserven i dessa två dokument.

Detta visas med en konstruerad budget och årsredovisning för en fiktiv kommun. De två dokumenten innehåller två avsnitt. Det är finansiell analys med finansiella nyckeltal samt ett avsnitt om redovisning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv och balanskravsutredning med resultatutjämningsreserv. Tanken är att de uppräknade avsnitten uppställnings- och analysmässigt ska visa hur de lagstadgade kraven kan hanteras. Vår förhoppning är att det kan väcka intresse och ge uppslag för att arbeta vidare med problematiken i kommunens eller landstingets egen budget och årsredovisning.

Siffrorna eller värdena i det framtagna budgetdokumentet och årsredovisningen har hämtats från en medelstor kommun. Några värden har dock justeras för att bättre passa ändamålet med att beskriva hur god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv kan redovisas och analyseras i dokumenten. Detta innebär att det kan finnas några enstaka siffror i nyckeltal och uppställningar som inte stämmer med varandra till hundra procent. Det viktiga har dock varit att hitta scenarier som både innehåller positiva och negativa balanskravsresultat i kombination med reservering och disponering av resultatutjämningsreserv. Detta för att få möjlighet att exemplifiera olika scenarier.

Avslutningsvis, i detta kapitel, finns ett avsnitt där det lämnas ett antal kommentarer till de olika delarna i budgeten och årsredovisningen. En del utgörs av kommentarer till lagstiftningen, men i många fall handlar det också om att förklara tankarna och motiven som ligger till grund för utformningen och innehållet i de olika avsnitten.

4. Budget 2014

Svansjö kommun

Detta är en idé på hur ett antal avsnitt i en budget kan utformas för att säkerställa att de lagstadgade kraven för god ekonomisk hushållning och balanskravsutredning med resultatutjämningsreserven utformas på ett rättvisande och pedagogiskt sätt. Följande avsnitt ingår:

1. Finansiell analys

Den finansiella analysen fokuserar på att klargöra om Svansjö har en god ekonomisk hushållning. Balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv återfinns i ett eget avsnitt i budgeten och årsredovisningen. Förklaringen till den uppdelningen är att det blir en tydligare finansiell analys som tar sikte på god ekonomisk hushållning som är det överordnade kravet i kommunallagen. Uppfylls det, klarar kommunen balanskravet och RUR ska inte användas. En fördel är vidare att det inte blir någon sammanblandning av olika resultat i den finansiella analysen.

2. Finansiella nyckeltal

3. God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv

Skälet till att god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv (om resultatutjämningsreserv har beslutats av kommunen) bör redovisas i ett eget avsnitt i budgeten och årsredovisningen är lagstiftarens intentioner att uppföljning för dessa lagstadgade krav tydligt ska lyftas fram i förvaltningsberättelsen. Genom att lyfta fram god ekonomisk hushållning och balanskravsutredningen med resultatutjämningsreserv i ett eget avsnitt, i både budget och årsredovisning, får läsarna en sammanställning som möjliggör att de snabbt kan bilda sig en uppfattning om hur kommunen eller landstinget förhåller sig till de lagstadgade kraven. Införlivas dessa krav i en finansiell analys finns risken att de försvinner bland övrig information. God ekonomisk hushållning bör också kommenteras i den finansiella analysen, då syftet med den är att besvara om kommunen eller landstinget uppfyller målen om en god ekonomisk hushållning.

I budgeten som presenteras på följande sidor finns ett antal kommentarer med röd text som hänvisar till sidorna 30–39 där det ges kommentarer till olika avsnitt och delar i budgeten.

Finansiell analys av budget 2014–2016 (Kommentar 1.1)

Svansjö kommun budgeterar ett resultat för 2014 på 38 mkr. Relateras kommunens budgeterade resultat till skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag beräknas kommunens resultat hamna på 2,0 %. Resultaten under 2015 och 2016 har budgeterats till 2,0 % respektive 2,5 %.

Svansjös totala bruttoinvesteringar beräknas under 2014 uppgå till 135 mkr, vilket är en klart högre volym än de senaste åren. Inkluderas investeringsinkomsterna beräknas investeringarna under 2014 till 110 mkr, vilket detta också är ett högt värde ur ett historiskt perspektiv. Totalt under perioden mellan 2014 till 2016 beräknas kommunen investera brutto för 360 mkr och netto för 320 mkr. Volymen är relativt jämt fördelad under periodens tre år.

Självfinansieringsgraden av investeringarna efter avdrag för investeringsinkomster beräknas under 2014 uppgå till 76 %. Detta innebär att investeringarna under 2014 inte förväntas kunna finansieras med skatteintäkter och investeringsinkomster, utan kommunen måste använda viss likviditet för att finansiera investeringarna. Under de tre åren mellan 2014 och 2016 beräknas självfinansieringsgraden i genomsnitt uppgå till 85 %.

Modell för finansiell analys (kommentar 1.2)

För att kartlägga och analysera resultat, utveckling och ställning för Svansjö kommun används en finansiell analysmodell som utvecklats av Kommunforskning i Västsverige. Modellen utgår från fyra viktiga finansiella aspekter. Dessa är det finansiella resultatet, kapacitetsutvecklingen, riskförhållanden samt kontrollen över den finansiella utvecklingen.

Mål för "God ekonomisk hushållning"

Svansjö har beslutat om fyra finansiella mål för god ekonomisk hushållning i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning. En avstämning av dessa görs på de kommande sidorna i den finansiella analysen. De kommenteras även i nästa avsnitt i budgeten som utförligt beskriver de tre lagstadgade kraven; god ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatutjämningsreserv.

RESULTAT OCH KAPACITET

Skatteintäkter och nettokostnadsutveckling

Budget	2014	2015	2016
Skatteintäktsutveckling (%)	3,8	4,2	4,8
Nettokostnadsutveckling exkl. jämförelsestörande poster (%)	2,6	4,1	4,2

Kommunens skatteintäkter inklusive kommunal ekonomisk utjämning beräknas öka under den kommande treårsperioden med 3,8 % till 4,8 % per år. Det är en högre ökningstakt än under den senaste femårsperioden. Kommunen budgeterar en oförändrad skattesats med 21,12 % under perioden.

Kommunens nettokostnader beräknas öka under perioden med 2,6 % till 4,2 % per år. Förväntade löneökningar, stigande inflation och volymökningar främst inom vård och omsorg kommer enligt beräkningar ge en nettokostnad på 2,6 % under 2014. Under 2015 och 2016 stiger den till cirka 4 %.

Årets resultat och jämförelsestörande poster

Budget	2014	2015	2016
Årets resultat (mkr)	38	40	53
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster (mkr)	38	40	53
Årets resultat / skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag (%)	2,0	2,0	2,5
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster / skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag (%)	2,0	2,0	2,5

Relateras kommunens resultat till skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag beräknas kommunen under 2014 redovisa ett resultat på 2,0 %. Jämfört med utfall 2012 och prognos för 2013 är det en förbättring med ca 1 procentenhet. Kommunen budgeterar inga större jämförelsestörande engångsposter under perioden, vilket innebär att även kommunens resultat exklusive

jämförelsestörande engångsposter i förhållande till skatteintäkterna också beräknas uppgå till 2,0 %.

Under åren 2015 och 2016 budgeteras ett resultat i förhållande till skatteintäkterna på 2,0 % respektive 2,5 %. Även dessa år budgeteras inga jämförelsestörande engångsposter.

Svansjös finansiella mål är att resultatet exkl. jämförelsestörande poster ska uppgå till minst 2,0 % av skatteintäkterna under en rullande treårsperiod. Resultat får dock inte understiga 0,5 % ett enskilt år i perioden. Det ger utrymme för att över en längre tid skattefinansiera större delen av normal investeringsvolym i kommunen. Det innebär att kommunens kort- och långsiktiga finansiella handlingsutrymme, i form av likviditet och soliditet behålls.

Budgeterade investeringsvolym

Budget	2014	2015	2016
Investeringsvolym (brutto) (mkr)	-135	-125	-100
Investeringsvolym efter avdrag för investeringsinkomster (netto) (mkr)	-110	-115	-95
Investeringsvolym / skatteintäkter (%)	6 %	6 %	5 %

Svansjös samlade investeringsvolym beräknas under 2014 uppgå till 135 mkr, vilket är en klart högre volym än de senaste åren. Ökningen beror till stor del på att kommunens reinvesteringsbehov för de fastigheter och anläggningar som byggdes under 1960–1970-talen har ökat sedan några år tillbaka. Kommunen kommer också göra investeringar i statlig infrastruktur. Totalt bidrar kommunen med 20 mkr under de kommande tre åren.

Inkluderas investeringsinkomsterna beräknas investeringarna under 2014 till 110 mkr, vilket detta också är ett högt värde ur ett historiskt perspektiv.

Totalt under perioden mellan 2014 till 2016 beräknas kommunen investera brutto för 360 mkr och netto för 320 mkr. Volymen är relativt jämt fördelad under periodens tre år.

Av de totala investeringarna beräknas drygt 30 % under perioden göras i förskolor och skolor. Runt 20 % läggs på infrastruktur. Investeringar i VA-verksamhet beräknas omfatta 15 % och investeringar i vård- och omsorg drygt 10 %.

Självfinansieringsgraden av investeringar

Budget	2014	2015	2016
Självfinansieringsgraden av nettoinvesteringar (%)	76	75	104

Självfinansieringsgraden av investeringarna mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med årets resultat före avskrivningar. 100 % innebär att kommunen kan skattefinansiera samtliga investeringar som är genomförda under året, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringarna och att kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme stärks.

Självfinansieringsgraden av investeringarna efter avdrag för investeringsinkomster beräknas under 2014 uppgå till 76 %. Detta innebär att investeringarna under 2014 inte kan finansieras med skatteintäkter och investeringsinkomster, utan kommunen måste använda viss likviditet för att finansiera investeringarna.

Kommunen har som mål att självfinansieringsgraden av investeringarna ska uppgå till minst 85 % under en rullande treårsperiod. Självfinansieringsgraden får dock inte understiga 50 % under ett enskilt år. Kommunens självfinansieringsgrad av investeringarna beräknas under perioden 2014–2016 uppgå till den i målet angivna nivån på 85 %.

RISK – KONTROLL

Soliditet

Budget	2012	2013	2014
Soliditet (%)	63	64	65
Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser och löneskatt (%)	15	17	20

Soliditeten är ett mått på kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme. Den visar hur stor del av kommunens tillgångar som har finansierats med eget kapital. Ett viktigt kriterium för god ekonomisk hushållning är att soliditeten över en längre period inte försvagas utan utvecklas i positiv riktning. Detta innebär då att kommunen blir mindre skuldsatt och ökar sitt finansiella handlingsutrymme inför framtiden.

Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser och löneskatt beräknas under 2014 uppgå till 15 %. Under 2015 beräknas den stiga till 17 % och under 2016 till 20 %.

Kommunfullmäktige har i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning angett att kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser bör öka de närmaste åren. Målsättningen är att i 2016 års bokslut nå en nivå på 18 %. Budgeten för 2016 ligger något högre, på 20 %.

Kommunalskatt

År 2013 uppgick Svansjö skattesats till 21,12 %. Skattesatsen har varit oförändrad de fyra senaste åren. Under perioden budgeteras en oförändrad skattesats på 21,12 %.

Ett av kommunens fyra finansiella mål för god ekonomisk hushållning är att kommunens skattesats ska ligga under det länsvisa genomsnittet.

I de tretton kommunerna i Snelands län varierade kommunernas skattesatser under 2013 mellan 19,96 % i Vrickstad till 22,37 % i Brukfors. Den genomsnittliga skattesatsen i länet uppgick under 2013 till 21,15 %. Svansjö hade med sina 21,12 % den sjätte lägsta skatten bland kommunerna i Snelands län.

AVSLUTANDE KOMMENTAR (kommentar 1.2)

Budgeten för Svansjö kommun är upprättad i enlighet med de riktlinjer som antagits för god ekonomisk hushållning. Kommunen beräknas under perioden 2014 till 2016 uppfylla det resultatkrav på 2 % som kommunen har beslutat i sina riktlinjer. Detta innebär i sin tur att kommunen under de tre åren också beräknas uppfylla balanskravet. Även övriga tre finansiella mål för god ekonomisk hushållning är utifrån förutsättningarna i den beslutade budgeten möjliga att uppnå.

Svansjö beräknas också, tack vare det budgeterade resultatet, kunna reservera 70 mkr i resultatutjämningsreserven fram till 2016.

Mer om ovanstående finns att läsa i nästa avsnitt som behandlar mål för god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv.

För att kunna uppfylla de finansiella målen för Svansjö, krävs en god verksamhets- och ekonomistyrning med fokus på en aktiv uppföljning för att kunna parera förändringar i budgetförutsättningarna. Viktiga områden att analysera och bevaka är skatteintäkter, investeringsvolym, löneavtal och volymtillväxten inom verksamheten. Ett extra fokus kommer också under perioden läggas på att följa upp nämndernas prognoser och budgetföljsamhet för att säkerställa en god ekonomistyrning i verksamheten.

Finansiella nyckeltal (kommentar 1.4)

%	Bokslut 2012	Budget 2014	Budget 2015	Budget 2016
RESULTAT – KAPACITET				
Skatteintäktsutveckling (%)	2,8	3,8	4,2	4,8
Nettokostnadsutveckling exkl. jämförelse- störande poster (%)	3,5	2,6	4,1	4,2
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster / skatteintäkter och samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag	1,3	2,0	2,0	2,5
Årets resultat / skatteintäkter samt kommunalekono- misk utjämning och statsbidrag	1,0	2,0	2,0	2,5
Självfinansieringsgrad av året nettoinvesteringar (%)	127	76	75	104
Nettoinvesteringar / Skatteintäkter (%)	2,8	6	6	5
Soliditet enligt balansräkningen (%)	66	63	64	65
Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser (%)	18	15	17	20
Kommunal skattesats (%)	21,12	21,12	21,12	21,12
RISK OCH KONTROLL				
Kassalikviditet	230	277	258	254

Definitioner

Nettokostnadsandel

Kostnader i procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning

Självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar

Resultat före extraordinära poster + avskrivningar / nettoinvesteringar

Soliditet

Eget kapital / tillgångar

Kassalikviditet

(Kortfristiga fordringar + kortfristiga placeringar + kassa och bank) / kortfristiga skulder

God ekonomisk hushållning och balanskravsutredning med resultatutjämningsreserv (Kommentar 2.1)

Kommuner har sedan 1992 års kommunallag trädde i kraft haft krav på sig att verksamheten ska bedrivas enligt god ekonomisk hushållning. Under år 2000 tillkom balanskravet och under 2013 infördes en möjlighet att använda en resultatutjämningsreserv. Samtliga delar av regelverket ska årligen följas upp i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

Inledningsvis i detta avsnitt redovisas kommunens finansiella mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning som kommunfullmäktige fastställd under 2013. Därefter följer en beskrivning av budgeterad balanskravsutredning med resultatutjämningsreserv (RUR) för perioden 2014 till 2016.

God ekonomisk hushållning (Kommentar 2.2)

Då god ekonomisk hushållning är en allmänt hållen bestämmelse i kommunallagen fordras att varje kommun definierar den närmare innebörden. Det ska ske genom att riktlinjer för god ekonomisk hushållning antas av kommunfullmäktige. Vidare ska kommunen också ta fram finansiella och verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning. Kommunen skall också besluta om man vill använda sig av en resultatutjämningsreserv.

Svansjö kommun har fattat beslut om ”Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv” under 2013. Svansjö kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning tar sin utgångspunkt i att varje generation ska bekosta den kommunala service som konsumeras och därigenom lämna över en kommun med ett oförändrat finansiellt handlingsutrymme till kommande generationer. För att kunna leva upp till detta har kommunen beslutat om fyra finansiella mål. Dessa behandlas under detta avsnitt. Uppföljningen av de verksamhetsmässiga målen för god ekonomisk hushållning återfinns under avsnittet i budgeten som behandlar kommunens verksamhet.

1. Resultatet exklusive jämförelsestörande poster ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkterna under en rullande treårsperiod, och inte vara lägre än 0,5 % under ett enskilt år av perioden.

Kommunfullmäktige har valt att sätta målet till 2 % av skatteintäkterna exkl. jämförelsestörande poster för att förhindra en ökad skuldsättning och ett

minskat finansiellt handlingsutrymme. Detta resultat ger utrymme för att över en längre tid kunna skattefinansiera större delen av en normal investeringsvolym i kommunen.

Kommunens resultat exkl. jämförelsestörande poster i förhållande till skatteintäkter och kommunal ekonomisk utjämningsreserv har under 2014 och 2015 budgeterats till 2,0 %. Under 2016 förväntas resultatet öka till 2,5 %. Detta innebär att det budgeterade resultatet under hela planperioden uppfyller kommunens resultatmål för god ekonomisk hushållning.

2. Självfinansieringsgraden ska uppgå till minst 85 % under en rullande treårsperiod, och inte vara lägre än 50 % under ett enskilt år av perioden.

Självfinansieringsgraden av investeringarna mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med årets resultat plus avskrivningar. 100 % innebär att kommunen kan självfinansiera samtliga investeringar som är genomförda under året, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringarna och att kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme stärks.

Svansjö kommunfullmäktige har valt att sätta målet till 85 %, eftersom 15 % av investeringarna över tiden beräknas finansieras med exploateringsinkomster och andra försäljningsintäkter från anläggningstillgångar. Tillsammans ger det drygt 100 %, vilket innebär att kommunens finansiella handlingsutrymme stärks.

Kommunens självfinansieringsgrad av investeringarna har under 2014 och 2015 budgeterats till 75 % respektive 76 %. Under 2016 beräknas den stiga till 104 %. Detta ger ett genomsnittligt värde på 85 % per år, vilket möjliggör att nå kommunens finansiella mål för självfinansieringsgraden av investeringarna.

3. Kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser ska år 2016 ha förbättrats till 18 %.

Soliditeten är ett mått på kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme. Den visar hur stor del av kommunens tillgångar som har finansierats med eget kapital. Ett viktigt kriterium för god ekonomisk hushållning är att soliditeten över en längre

period inte försvagas utan utvecklas i positiv riktning. Detta innebär då att kommunen blir mindre skuldsatt och ökar sitt finansiella handlingsutrymme inför framtiden.

Kommunfullmäktige har i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning angett att kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser bör öka de närmaste åren. Målsättningen är att nå en nivå på 18 % i 2016 års bokslut.

Kommunens soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser beräknas enligt budgeten nå en nivå under 2014 på 15 %. Under 2015 beräknas den stiga till 17 % och under 2016 till 20 %.

Detta innebär att kommunens finansiella mål för soliditeten bör kunna uppfyllas under 2016.

4. Kommunens skattesats ska ligga under det länsvisa genomsnittet.

År 2014 uppgick skatten för Svansjö till 21,12 %. Skattesatsen har varit oförändrad de fyra senaste åren.

I de tretton kommunerna i Snelands län varierade kommunernas skattesatser under 2014 mellan 19,96 % i Vrickstad till 22,37 % i Brukfors. Den genomsnittliga skattesatsen i länet uppgick under 2014 till 21,15 %. Svansjö hade med sina 21,12 % den sjätte lägsta skatten bland kommunerna i Snelands län. Detta innebär att Svansjö kommun ligger 0,07 procentenheter under den genomsnittliga skattesatsen i länet. För perioden 2014 till 2016 budgeteras en oförändrad skattesats, vilket bör ge möjlighet att målet uppfylls under perioden.

Ovanstående innebär att kommunen utifrån budgeten bör kunna uppfylla samtliga sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning under planperioden. Det mål som kommunen i dagsläget har svårast att uppfylla är att resultatet exkl. jämförelsestörande poster ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkterna och kommunal ekonomisk utjämning under den kommande treårsperioden. Kommunen prognosticerar i dagsläget med ett resultat på 0,7 % för 2013. När kommunen inte resultatmålet blir det även svårt att nå målen för självfinansieringsgrad av investeringarna och soliditet under planperioden.

Balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv (Kommentar 2.3)

Balanskravet är ytterligare ett lagstadgat krav som kommunen måste uppfylla enligt kommunallagen. Det trädde i kraft år 2000 och utgör en undre gräns för vilket resultat som är tillåtet att budgetera och redovisa.

Balanskravet innebär i korthet att kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt i bokslutet är huvudprincipen att underskottet ska återställas med motsvarande överskott inom tre år och att kommunfullmäktige i en plan ska ange hur det ska ske. Det finns dock ett undantag från huvudprincipen. Kommunfullmäktige kan med hänvisning till synnerliga skäl besluta om att inte återställa hela eller delar av ett underskott. Kommunfullmäktige kan även anta en underbalanserad budget med hänvisning till synnerliga skäl. Det är viktigt att understryka att de synnerliga skälen måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning.

Sedan 2013 finns ett lagkrav på att en så kallad balanskravsutredning ska upprättas för att räkna fram ett balanskravsresultat. I tabell 1 på nästa sida redovisas en budgeterad balanskravsutredning inklusive RUR för Svansjö under 2014 till 2016.

Kommunen redovisar ett budgeterat årets resultat under 2014 på 38 mkr. Under 2015 beräknas det öka till 43 mkr och under 2016 till 53 mkr. Inga realisationsvinster eller andra poster som påverkar "årets resultat efter balanskravsutredning före avsättning till RUR" har budgeteras under perioden. Detta innebär att 38, 48 och 53 mkr utgör årets resultat efter balanskravsjusteringar.

Nästa steg i balanskravsutredningen utgörs av medel som förs till eller från resultatutjämningsreserven (RUR).

Sedan 2013 är det möjligt för kommuner och landsting att tillämpa RUR och under vissa förutsättningar föra medel mellan olika år. Tanken är att överskott ska kunna reserveras i RUR under finansiellt sett starka år, då skatteintäkterna ökar ordentligt, för att sedan användas för att täcka hela eller delar av underskott under finansiellt sett svagare år, då skatteintäkterna minskar eller endast ökar måttligt. RUR ska därigenom bidra med att skapa stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Den bakomliggande tanken är alltså att det rådande konjunkturläget inte ska påverka resurstilldelningen till verksamheterna i alltför hög utsträckning. Behovet av servicen som kommuner

och landsting tillhandahåller minskar i regel inte i en lågkonjunktur, utan det kan snarare vara tvärtom för vissa delar av verksamheten. Dessutom framstår det inte som ändamålsenligt att behöva göra tillfälliga nerdragningar i verksamheten som sedan måste byggas upp igen när lågkonjunkturen är över.

Tabell 1: Budgeterad balanskravsutredning 2014 till 2016

mkr	2014	2015	2016
Årets resultat	38	40	53
Reducering av samtliga realisationsvinster	–	–	–
Vissa realisationsvinster enligt undantagsmöjligheter	–	–	–
Vissa realisationsförluster enligt undantagsmöjligheter	–	–	–
Orealiserade förluster i värdepapper	–	–	–
Återföring av orealiserade förluster i värdepapper	–	–	–
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	38	40	53
Reservering till resultatutjämningsreserv (RUR)	18	19	31
Disponering av resultatutjämningsreserv (RUR)	–	–	–
Balanskravsresultat	20	21	22

Svansjö har beslutat att använda sig av RUR. I enlighet med de krav som ställs i kommunallagens 8:e kapitel innehåller de av kommunen framtagna riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även hanteringen av RUR. **(Kommentar 2.4)**

Enligt kommunfullmäktigs riktlinjer kan en reservering till RUR göras med högst det belopp, som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar, som överstiger 1 % av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Det är i enlighet med den lägstanivå som fastslagits i lagstiftningen. Kommunen har också beslutat att resultatutjämningsreserven får uppgå till högst 5 % av skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag. Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer kan en disponering från RUR göras, för att helt eller delvis täcka ett balanskravsunderskott,

när skatteunderlagsprognosen för ett enskilt år faller under det tioåriga genomsnittet för skatteunderlagets utveckling. Eftersom det på förhand är svårt att med säkerhet veta hur lång och djup en lågkonjunktur blir innehåller riktlinjerna för RUR också en bestämmelse om hur medel får disponeras från RUR. Kommunfullmäktiges riktlinjer anger att storleken på disponeringen maximalt får uppgå till motsvarande del som skatteintäktsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Detta ger kommunen goda förutsättningar att vid behov genomföra ett omställningsarbete och/eller överbygga en lågkonjunktur.

I enlighet med riktlinjer för RUR har kommunen beslutat att reservera den del av resultatet som överstiger 1 %. Detta innebär att under 2014 beräknas 18 mkr reserveras till RUR. Under 2015 ökar det till 19 mkr och under 2016 till 31 mkr.

När ovanstående medel har avsatts till RUR innebär det att kommunens resultat budgeteras till runt 20 mkr under samtliga 3 år i budget. Detta innebär att balanskravet är uppfyllt i budgeten.

Tabell 2: Budgeterad reservering till eller disponering från RUR

	2014	2015	2016
Ingående värde (mkr)	12*	30	49
Reservering till RUR (mkr)	18	19	31
Disponering av RUR (mkr)	–	–	–
Utgående värde (mkr)	30	49	80
Utgående värde (% av skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag)	1,6	2,5	4,1

* Uppskattat ingående värde.

Kommunen räknar med ett ingående värde under 2014 för resultatutjämningsreserven på 12 mkr. Under perioden räknar kommunen med att kunna reservera 70 mkr och inga medel behöver disponeras. Detta innebär att RUR beräknas uppgå till 80 mkr vid 2016 års utgång. I relation till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning beräknas RUR uppgå till drygt 4 % under 2016. Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer har kommunen möjlighet att reservera ytterligare medel i RUR. Enligt riktlinjerna får RUR inte överstiga 5 % av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning.

5. Årsredovisning 2014

Svansjö kommun

Detta är en idé avseende hur ett antal avsnitt i årsredovisningen kan utformas för att säkerställa att de lagstadgade kraven på god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserven behandlas på ett relevant sätt. Följande avsnitt ingår:

1. Finansiell analys

Den finansiella analysen fokuserar på att klargöra om Svansjö kommun har god ekonomisk hushållning. Balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv återfinns i ett eget avsnitt i årsredovisningen. Denna uppdelning har gjorts för att möjliggöra en finansiell analys som tar sikte på god ekonomisk hushållning, vilket är det överordnade kravet i kommunallagen. Har kommunen en god ekonomisk hushållning, uppfylls även balanskravet och RUR behöver inte disponeras. En fördel är vidare att det inte blir någon sammanblandning av olika resultat i den finansiella analysen.

2. Finansiella nyckeltal

3. God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv

Skälet till att god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv (om resultatutjämningsreserv har beslutats av kommunen) bör redovisas i ett eget avsnitt i budgeten och årsredovisningen är lagstiftarens intentioner att uppföljning för dessa lagstadgade krav tydligt ska lyftas fram i förvaltningsberättelsen. Genom att lyfta fram god ekonomisk hushållning och balanskravsutredningen inkl. resultatutjämningsreserv i ett eget avsnitt, i både budget och årsredovisning, får läsarna en sammanställning som möjliggör att de snabbt kan bilda sig en uppfattning om hur kommuner eller landsting förhåller sig till de lagstadgade kraven. Införlivas dessa krav i en finansiell analys finns risken att de försvinner bland övrig information. God ekonomisk hushållning bör också kommenteras i den finansiella analysen, då syftet med den är att besvara om kommunen eller landstinget har en god ekonomisk hushållning.

I årsredovisningen som presenteras på följande sidor finns ett antal kommentarer med röd text som hänvisar till sidorna 30–39 där det ges kommentarer till olika avsnitt och delar i årsredovisningen.

Finansiell analys av Svansjö kommun (Kommentar 1.1)

Svansjö kommun redovisade 2014 ett resultat på –1 mkr, vilket jämfört med 2013 var en försvagning med 6 mkr. Kommunen har de två senaste åren försvagat sitt resultat med 24 mkr. Detta beror dock enbart på att kommunen har gett ett extra kapitaltillskott till sitt fastighetsbolag för att de skall samordna och bedriva viss verksamhet. Exkluderas de jämförelsestörande engångsposterna ligger resultatet mellan 17–19 mkr under de tre senaste åren.

Svansjö kommuns samlade investeringsvolym under 2014 uppgick till 80 mkr, vilket var samma investeringsvolym som under 2013, men en ökning med 24 mkr eller 30 % jämfört med 2012. Ökningen beror till stor del på att kommunens reinvesteringsbehov i de fastigheter och anläggningar som byggdes under 1960–1970-talen har ökat sedan några år tillbaka.

Självfinansieringsgraden av investeringarna uppgick 2014, efter avdrag för investeringsinkomster, till 67 %, jämfört med 74 % under 2013. Detta innebär att investeringarna under 2013 och 2014 inte fullt ut kunde finansieras med skatteintäkter och investeringsinkomster, utan fick finansieras med försäljningsinkomster och minskad likviditet. Detta försvagade kommunens finansiella handlingsberedskap inför framtiden.

Både kassalikviditeten och soliditeten sjönk under perioden.

Modell för finansiell analys (kommentar 1.2)

För att kartlägga och analysera resultat, utveckling och ställning för Svansjö kommun används en finansiell analysmodell som utvecklats av Kommunforskning i Västsverige. Modellen utgår från fyra viktiga finansiella aspekter. Dessa är det finansiella resultatet, kapacitetsutvecklingen, riskförhållanden samt kontrollen över den finansiella utvecklingen. Målsättningen är att utifrån dessa perspektiv identifiera finansiella möjligheter och problem för Svansjö, och därigenom kunna klargöra om kommunen har en god ekonomisk hushållning som beskrivs i kommunallagen.

Mål för god ekonomisk hushållning

Svansjö har beslutat om fyra finansiella mål för god ekonomisk hushållning i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning. En avstämning av dessa görs på de kommande sidorna i den finansiella ana-

lysen. De kommenteras även i nästa avsnitt i årsredovisningen som utförligt beskriver de tre lagstadgade kraven; god ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatutjämningsreserv.

RESULTAT OCH KAPACITET

Årets resultat och jämförelsestörande poster

	2012	2013	2014
Årets resultat (mkr)	23	5	–1
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster (mkr)	17	19	19
Årets resultat / skatteintäkter samt och kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag (%)	1,3	0,3	0,0
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster / skatteintäkter samt och kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag (%)	1,0	1,1	1,1

Svansjö försvagade under perioden årets resultat från 23 mkr under 2012 till –1 mkr under 2014. Relateras kommunens resultat till skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag redovisade kommunen under 2014 ett resultat på 0,0 %. Under 2012 och 2013 uppgick motsvarande resultat till 1,3 % respektive 0,3 %.

Under 2013 och 2014 redovisade dock Svansjö ett antal jämförelsestörande engångskostnader. Kommunen har bland annat gett ett kapitaltillskott till det kommunala fastighetsbolaget Svansjöhem för att de ska bedriva viss verksamhet. En annan jämförelsestörande post under perioden var kostnaderna som uppkom till följd av förändrad diskontingsränta för pensioner.

Exkluderas dessa jämförelsestörande kostnader uppgick årets resultat under 2012 till 1,0 % av skatteintäkterna. Under 2013 och 2014 förbättrades det marginellt till 1,1 %. Det innebär att det löpande driftsresultatet för kommunen exklusive jämförelsestörande engångsposter låg på en oförändrad nivå under perioden.

Ett av Svansjöns finansiella mål för god ekonomisk hushållning är att resultatet exkl. jämförelsestörande poster ska uppgå till minst 2,0 % av skatteintäkterna under en rullande treårsperiod. Resultat får dock inte understiga 0,5 % under ett enskilt

år av perioden. Ett sådant resultat ger utrymme för att över en längre tid självfinansiera större delen av normal investeringsvolym i kommunen. Det innebär att kommunens kort- och långsiktiga finansiella handlingsutrymme, i form av likviditet och soliditet behålls. Under den senaste treårsperioden har Svansjö redovisat ett genomsnitt på 1,0 % exklusive jämförelsestörande poster. Årets resultat under 2014 uppgick till 1,1 % av skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag. Det innebär att kommunen inte uppfyllde resultatmålet för den rullande treårsperioden.

Nettokostnadsandel

%	2012	2013	2014
Verksamhetens intäkter och kostnader (netto)	98,4	98,2	97,9
Planenliga avskrivningar	2,3	2,3	2,5
Nettokostnadsandel exkl. jämför. poster och finansnetto	100,8	100,5	100,4
Finansnetto	-1,7	-1,6	-1,4
Nettokostnadsandel exkl. jämförelsestörande poster	99,0	98,9	99,0
Jämförelsestörande engångsposter	-0,3	0,8	1,1
Nettokostnadsandel*	98,7	99,7	100,0

*I relation till skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag. Observera att minustecken framför finansnettot innebär ett positivt finansnetto.

En grundläggande förutsättning för att uppnå och vidmakthålla en god ekonomisk hushållning är att balansen mellan löpande intäkter och kostnader är god. Ett djuplodande mått på denna balans är nettokostnadsandelen, som innebär att samtliga löpande kostnader inklusive finansnetto relateras till skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Redovisas en nettokostnadsandel under 100 % har kommunen en positiv balans mellan löpande kostnader och intäkter. En nettokostnadsandel på 97–98 % kan betraktas som god ekonomisk hushållning för Svansjö kommun. Sett över en längre tidsperiod, klarar då kommunen av att finansiera ersättningsinvesteringar och nödvändiga nyinvesteringar.

När Svansjö's nettokostnadsandel analyseras, framgår det att nettot av verksamhetens intäkter och kostnader under 2014 tog i anspråk 100,4 % av skatteintäkterna, vilket är en minskning med 0,1 procentenheter jämfört med 2013.

Vidare tog avskrivningarna i anspråk 2,5 %, vilket var 0,2 procentenheter högre än föregående år. Avskrivningarna är kommunens periodiserade kostnader för investeringar.

Finansnettot uppgick till 1,4 %, vilket innebar att de finansiella intäkterna var större än de finansiella kostnaderna under 2014. En förklaring till detta är att Svansjö har ett antal finansiella placeringar som har gett avkastning det senaste året samtidigt som kommunen inte har några lån. Dessa medel kunde användas till att finansiera verksamhet med under 2014.

Detta innebär att kommunens nettokostnader och finansnetto tog i anspråk 99,0 % av skatteintäkterna, vilket var en förbättring med 0,1 procentenheter jämfört med 2013.

Som tidigare nämnts har kommunen under 2013 och 2014 haft en antal jämförelsestörande poster som har påverkat resultatet negativt. Som andel av skatteintäkterna uppgick de till 1,1 % under 2014 och 0,8 % under 2013.

Totalt uppgick nettokostnadsandelen till 100 % under 2014, vilket innebar att kommunens intäkter var lika stora som kommunens kostnader. Det var ungefär samma nivå som under 2013, men en försvagning jämfört 2012.

Årets investeringar

	2012	2013	2014
Investeringsvolym brutto (mkr)	56	79	80
Investeringsvolym efter avdrag för investeringsinkomster (mkr)	51	65	70
Investeringsvolym / skatteintäkter (%)	3,0	4,2	4,2

Svansjö kommuns samlade investeringsvolym under 2014 uppgick till 80 mkr, vilket var nästan samma investeringsvolym som under 2013, men en ökning med 24 mkr eller 43 % jämfört med 2012. Ökningen beror till stor del på att kommunens reinvesteringsbehov för de fastigheter och anläggningar som byggdes under 1960–1970-talen har ökat sedan några år tillbaka.

Efter avdrag för årets investeringsinkomster uppgick investeringarna netto till 70 mkr, vilket var 5 mkr högre än under 2013.

Drygt 34 % av kommunens investeringar exklusive investeringsinkomster gjordes i förskole- och skola. Runt 20 % lades på infrastruktur. Investeringar i VA-verksamhet omfattade 16 % och investeringar i vård- och omsorg drygt 7 %. På park och grönområden samt idrottsanläggningar lades 2 % respektive 4 %. Övriga investeringar uppgick till 17 %.

Självfinansieringsgraden av investeringar

%	2012	2013	2014
Självfinansieringsgraden av nettoinvesteringar	127	74	67

Självfinansieringsgraden av investeringarna mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med årets resultat plus avskrivningar. 100 % innebär att kommunen kan självfinansiera samtliga investeringar som är genomförda under året, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringarna och att kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme stärks. Med nettoinvesteringar avses anskaffning av immateriella och materiella anläggningstillgångar med avdrag för investeringsinkomster.

Med självfinansieringsgrad avses skatteintäkter och eventuella försäljningsinkomster som kommunen har erhållit vid försäljning av materiella anläggningstillgångar. Dessa har sedan ställts i relation till nettoinvesteringar.

Självfinansieringsgraden av investeringarna efter avdrag för investeringsinkomster uppgick 2014 till 67 %. Detta innebär att investeringarna inte fullt ut under året kunde finansieras med skatteintäkter och investeringsinkomster, utan fick finansieras med försäljningsinkomster och minskad likviditet. Det försvagar kommunens finansiella handlingsberedskap inför framtiden.

Kommunen har som mål att självfinansieringsgraden av investeringarna ska uppgå till minst 85 % under en rullande treårsperiod. Den får dock inte under ett enskilt år understiga 50 %. Under 2014 hamnade självfinansieringsgraden på 67 %. Kommunens självfinansieringsgrad av investeringarna uppgick till 89 % i genomsnitt per år under de tre senaste åren. Målet uppfylldes därmed under perioden.

RISK – KONTROLL

Likviditet ur ett riskperspektiv

%	2012	2013	2014
Kassalikviditet	230	295	276

Kassalikviditeten är ett mått på kommunens kort-siktiga betalningsberedskap. En oförändrad eller ökande kassalikviditet i kombination med en oförändrad eller förbättrad soliditet är ett tecken på att kommunens totala finansiella handlingsutrymme har stärkts.

Kassalikviditet uppgick vid årsskiftet 2014 till 276 %, vilket skall jämföras med 295 % under 2013. Svansjö har en god likviditet, vilket garanterar att kommunen utifrån ett kort och medellångt finansiellt perspektiv inte behöver vidta drastiska åtgärder för att möta finansiella betalningstoppar.

Kommunens externa låneskuld hade en räntebindningstid på 2,45 år per 31 december 2014, vilket ligger inom beslutad intervall i finanspolicy.

Soliditet

%	2012	2013	2014	Snitt riket 2013
Soliditet enligt balansräkningen	66	65	62	55
Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser och löneskatt	18	17	13	9

Soliditeten är ett mått på kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme. Det visar i vilken utsträckning kommunens tillgångar har finansierats med eget kapital respektive skulder. Ett viktigt kriterium för god ekonomisk hushållning är att soliditeten över en längre period inte försvagas utan behålls eller utvecklas i positiv riktning. En förbättrad soliditet innebär att kommunen minskar sin skuldsättningsgrad och därigenom ökar sitt finansiella handlingsutrymme inför framtiden.

Soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser och löneskatt försvagades mellan 2012 och 2014 med 4 procentenheter från 18 % till 13 %. Det förklaras till största delen av att kommunen inte kunde finansiera sina investeringar med skatteintäkter. Genomsnittet för ovanstående soliditetsmått ligger bland Sveriges kommuner på cirka 9 %.

Kommunfullmäktige har i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning angett att kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser bör öka de närmaste åren. Målsättningen är att nå en nivå på 18 % i 2016 års bokslut.

Eftersom kommunens soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser under de tre senaste åren har försvagats från 18 % till 14 % kan konstateras att om målet ska nås, måste trenden med en vinkande soliditet vändas.

Kommunalskatt

År 2014 uppgick Svansjö skattesats till 21,12 %. Skattesatsen har varit oförändrad de fem senaste åren.

I de tretton kommunerna i Snelands län varierade kommunernas skattesatser under 2014 mellan 19,96 % i Krickstad till 22,37 % i Brukfors. Den genomsnittliga skattesatsen i länet uppgick under 2014 till 21,15 %. Svansjö hade med sina 21,12 % den sjätte lägsta skatten bland kommunerna i Snelands län.

Målet för kommunens skattesats är att den ska ligga under det länsvisa genomsnittet. Det innebar att målet för skattesats uppfylldes under 2014.

Pensionsförpliktelser

Ur risksynpunkt är kommunens pensionsförpliktelser viktiga att beakta, eftersom skulden skall finansieras de kommande 50 åren. Det totala pensionsåtagandet uppgick vid årets slut till 1 063 mkr. Av dessa redovisas 104 mkr i balansräkningen som en avsättning och 959 mkr återfinns utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse. Den avser pensioner intjänade till och med 1997.

Den del av pensionsåtagandet som utgör ansvarsförbindelse är ofinansierad, då den återfinns utanför balansräkningen. Mellan år 2005 och 2009 samt under 2013 avsattes medel för den framtida utbetalningen av denna skuld för att minska de negativa effekterna som uppstår när stora utbetalningar av ansvarsförbindelsen kommer att göras i framtiden. Marknadsvärdet på de placerade tillgångarna gällande pensionsfonden uppgick per den 31/12 2014 till 127,5 mkr.

Kommunens borgensåtaganden

Ändamål (mkr)	2012	2013	2014
Eqna bolag	888	898	880
Småhus	15	13	12
Föreningar	20	19	28
Övrigt	36	40	39
Totala borgensåtaganden	959	970	959

Kommunen tecknar i vissa fall borgen för lån till de kommunägda bolagen, men även för andra externa verksamheter.

Kommunens samlade borgensåtagande för lån uppgick 2014 till 959 miljoner, vilket var en minskning med 18 miljoner i förhållande till 2013. Minskningen kan härledas till de egna kommunala bolagen.

Svansjö kommun har inte infriat några borgensåtaganden under 2014 och det finns inga indikationer på att så skulle behöva ske inom de kommande åren. Då nästan 92 % den totala borgensförbindelsen utgörs av borgen gentemot Svansjöhem, är den generella bedömningen, att risken är låg då bolagens verksamhet till största delen omfattas av att äga och förvalta fastigheter. I fastigheter finns ofta stora dolda värden, vilka ofta försvarar ytterligare lån. Vakansgraden är låg. Den största enskilda hyresgästen är Svansjö kommun som även är borgensman.

Utfall i förhållande till budget

Mkr	2012	2013	2014
Avvikelse nämnder	2	-3	-5
Avvikelse årets resultat	-5	-10	-39

Jämfört med budget redovisade kommunen ett underskott på 39 mkr, då kommunen för 2014 budgeterade ett resultat på 38. Av de 39 mkr utgjordes 20 mkr av jämförelsestörande engångskostnader som inte var budgeterade. Ytterligare 13 mkr kunde hänföras till lägre skatteintäkter än budgeterat.

Budgetavvikelsen för kommunens nämnder var marginell i relation till den samlade kostnadsvolymen. Den uppgick till -5 mkr, varav 2 mkr kunde var hänförlig till socialnämnden och 1,9 mkr till utbildningsnämnden.

Prognosavvikelser

Jämfört med augusti respektive år (%)	2012	2013	2014
Avvikelse nämnder*	0,1	-0,9	-0,3
Avvikelse årets resultat*	0,4	0,6	-0,9

*Budgetavvikelser i förhållande till verksamhetens kostnader.

En god prognossäkerhet innebär att kommunen har goda förutsättningar att anpassa sig till förändrade förutsättningar under året. En prognosavvikelse under 1 % av kostnadsomslutningen innebär en god prognossäkerhet. Budgetföljsamhet är ett annat mått på kommunens finansiella kontroll. Budgetavvikelsen bör ligga så nära noll som möjligt.

Prognoserna över kommunens ekonomi har varit relativt stabila under 2014 och prognossäkerheten får därmed betraktas som god.

Nämndernas sammantagna slutliga resultat i bokslutet understeg budget, men överensstämde väl med den prognosen som lämnades i augusti. Dock förekom prognosavvikelser för enskilda nämnder.

AVSLUTANDE KOMMENTAR (kommentar 1.3 och 2.2)

Kommunen når inte flera av sina finansiella mål

Årets resultat exklusive jämförelsestörande poster innebar att kommunens ekonomiska marginal försvagades under året. Kommunens resultatnivå uppfyller inte målet för god ekonomisk hushållning på 2 %, vilket innebär en risk inför framtiden. Det relativt låga resultatet innebär också att kommunen minskar sina möjligheter att nå soliditetsmålet för 2016. Ytterligare beskrivning och analys av de finansiella målen för god ekonomisk hushållning sker i nästa avsnitt.

De närmaste åren förväntas bli finansiellt tuffa för Svansjö, eftersom kommunen liksom många andra kommuner, står inför utmaningar som ökade investeringar och stegrade behov hänförliga till befolkningsförändringar. Detta innebär att kostnaderna för kommunala tjänster kommer att öka betydligt snabbare än tidigare.

En utmaning blir hur mycket av investeringarna som ska finansieras via skatteintäkter respektive främmande kapital i form av lån. Detta kan i sin tur påverka utrymmet för att finansiera kommunens löpande drift i form av löner, lokaler m.m.

För att kunna klara av att uppfylla kommunens mål för god ekonomisk hushållning – dvs. ett resultat på 2 % av skatteintäkterna, en självfinansieringsgrad på 85 %, en ökad soliditet samt en skatt som är lägre än länsgenomsnittet – krävs en mycket aktiv ekonomistyrning framöver.

Finansiella nyckeltal (kommentar 1.4)

%	Bokslut 2012	Bokslut 2013	Bokslut 2014	Budget 2014
RESULTAT – KAPACITET				
Skatteintäktsutveckling	5,0	4,7	3,3	3,8
Nettokostnadsutveckling exkl. jämförelsestörande poster.	4,1	3,8	3,1	2,6
Nettokostnadsandel	98,7	99,7	100,0	–
– Verksamhetens intäkter och kostnader (netto)	98,4	98,2	97,9	–
– Planenliga avskrivningar	2,3	2,3	2,5	–
– Finansnetto	–1,7	–1,6	–1,4	–
– Jämförelsestörande engångsposter	–0,3	0,8	1,1	–
Årets resultat exkl. jämförelsestörande poster / skatteintäkter och samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag	1,3	0,3	0,0	2,0
Årets resultat / skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag	1,0	1,1	1,0	2,0
Självfinansieringsgrad av året nettoinvesteringar	127	74	67	76
Nettoinvesteringar / skatteintäkter	3,0	4,2	4,2	6
Soliditet enligt balansräkningen	66	65	62	63
Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser	18	17	14	15
Total skuld- och avsättningsgrad	34	35	38	–
varav avsättningsgrad	10	13	15	–
varav kortfristig skuldsättningsgrad	23	21	22	–
varav långfristig skuldsättningsgrad	0	1	1	–
Kommunal skattesats	21,12	21,12	21,12	21,12
RISK OCH KONTROLL				
Kassalikviditet	230	295	276	277

Definitioner

Nettokostnadsandel

Löpande kostnader i % av skatteintäkter samt kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag

Självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar

(Resultat före extraordinära poster + avskrivningar) / investeringar

Soliditet

Eget kapital / tillgångar

Kassalikviditet

(Kortfristiga fordringar + kortfristiga placeringar + kassa och bank) / kortfristiga skulder

God ekonomisk hushållning och balanskravsutredning med resultatutjämningsreserv (Kommentar 2.1)

Kommuner har sedan år 1992 enligt kommunallagen haft krav på sig att verksamheten ska bedrivas enligt god ekonomisk hushållning. Under år 2000 tillkom även balanskravet och under 2013 infördes en möjlighet till resultatutjämningsreserver. Samtliga dessa lagstiftningskrav ska årligen följas upp i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

Inledningsvis i detta avsnitt görs en analys av kommunens mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning som kommunfullmäktige fastställde under 2013. I anslutning till detta genomförs avslutningsvis en balanskravsutredning och redovisning av resultatutjämningsreserven (RUR).

God ekonomisk hushållning (Kommentar 2.2)

God ekonomisk hushållning är ett lagstadgat krav som återfinns i 8:e kapitlet i kommunlagen. Kommunen ska upprätta riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vidare ska kommunen också ta fram finansiella och verksamhetsmässiga mål för god ekonomisk hushållning. Kommunen skall också besluta om man vill använda sig av en resultatutjämningsreserv.

Svansjö kommun har fattat beslut om ”Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv under 2013. Svansjö kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning tar sin utgångspunkt i att varje generation ska bekosta den kommunala service som konsumeras och därigenom lämna över en kommun med ett oförändrat finansiellt handlingsutrymme till kommande generationer. För att kunna leva upp till detta, har kommunen beslutat om fyra finansiella mål. Dessa redovisas och följs i detta avsnitt. Uppföljningen av de verksamhetsmässiga målen för god ekonomisk hushållning återfinns under avsnittet som behandlar kommunens verksamhet.

1. Resultatet exkl. jämförelsestörande poster ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkterna under en rullande treårsperiod, och inte vara lägre än 0,5 % under ett enskilt år av perioden.

Kommunfullmäktige har valt att sätta målet till att resultatet ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkterna exkl. jämförelsestörande poster för att kommunens skulder inte ska öka i framtiden och det finansiella handlingsutrymme både på kort och lång

sikt inte ska försvagas eftersom ett sådant resultat ger utrymme för att över en längre tid kan självfinansiera större delen av normal investeringsvolym i kommunen.

Kommunens resultat exklusive jämförelsestörande poster har under den senaste treårsperioden haft ett genomsnitt på 1,1 % och under 2014 uppgick resultat till 1,0 %. Målet är därför inte uppfyllt under 2014.

2. Självfinansieringsgraden ska uppgå till minst 85 % under en rullande treårsperiod, och inte vara lägre än 50 % under ett enskilt år av perioden.

Självfinansieringsgraden av investeringarna mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med årets resultat före avskrivningar. 100 % innebär att kommunen kan självfinansiera samtliga investeringar som är genomförda under året, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringarna och att kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme stärks.

Svansjö kommunfullmäktige har valt att sätta målet till 85 %, eftersom 15 % av investeringarna beräknas finansieras med exploateringsinkomster och andra försäljningsintäkter från anläggningstillgångar. Tillsammans ger det drygt 100 %, vilket innebär att kommunens finansiella handlingsutrymme stärks.

Under 2014 hamnade självfinansieringsgraden på 67 %. Kommunens självfinansieringsgrad av investeringarna uppgick till 89% i genomsnitt per år under de tre senaste åren. Målet uppfylldes under perioden.

3. Kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser ska år 2016 ha förbättrats till 18 %.

Soliditeten är ett mått på kommunens långsiktiga finansiella handlingsutrymme. Den visar hur stor del av kommunens tillgångar som har finansierats med skatteintäkter. Ett viktigt kriterium för god ekonomisk hushållning är att soliditeten över en längre period inte försvagas utan utvecklas i positiv riktning. Detta innebär då att kommunen blir mindre skuldsatt och ökar sitt finansiella handlingsutrymme inför framtiden.

Kommunfullmäktige har i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ansett att kommunens soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser bör öka de närmaste åren för att stärka det finansiella handlingsutrymmet inför framtiden. Målsättningen är att nå en nivå i bokslutet för 2016 på 18 %.

Kommunens soliditet inklusive samtliga pensionsförpliktelser har under de tre senaste åren försvagats från 18 % till 14 %. Kommunen budgeterade 2014 en soliditet på 15 %, men utfallet blev 14 %. Det ställer ännu högre krav på att förbättra soliditeten de kommande tre åren.

4. Kommunens skattesats ska ligga under det länsvisa genomsnittet.

År 2014 uppgick skattesatsen i Svansjö till 21,12 %. Skattesatsen har varit oförändrad de fyra senaste åren.

I de tretton kommunerna i Snelands län varierade kommunernas skattesatser under 2014 mellan 19,96 % i Vrickstad till 22,37 % i Brukfors. Den genomsnittliga skattesatsen i länet uppgick under 2014 till 21,15 %. Svansjö hade med sina 21,12 % den sjätte lägsta skatten bland kommunerna i Snelands län.

Detta innebär att Svansjö kommun ligger 0,07 procentenheter under den genomsnittliga skattesatsen i länet och målet för skattesats uppfylldes under 2014.

Sammanfattningsvis innebär det att kommunen kunde uppfylla hälften av sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning under 2014. Det målet som kommunen i dagsläget har svårast att uppfylla, är att uppnå ett resultat på minst 2,0 % av skatteintäkterna och kommunal ekonomisk utjämning under en treårsperiod. Detta krävs dock att kommunen når detta mål för att kommunen ska nå sitt mål för soliditet under 2018.

Balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv (Kommentar 2.3)

Balanskravet är ytterligare ett lagstadgat krav som kommunen måste uppfylla enligt kommunallagen. Det trädde i kraft år 2000 och utgör en undre gräns för vilket resultat som är tillåtet att budgetera och redovisa.

Balanskravet innebär i korthet att kommuner och landsting ska besluta om en budget där intäkterna överstiger kostnaderna. Om resultatet ändå blir negativt i bokslutet är huvudprincipen att underskottet ska kompenseras med motsvarande överskott inom tre år och att kommunfullmäktige i en plan

ska ange hur det ska ske. Det finns dock ett undantag från huvudprincipen. Kommunfullmäktige kan med hänvisning till synnerliga skäl besluta om att inte återställa hela eller delar av ett underskott. Dessa ska då tydligt specificeras i förvaltningsberättelsen i årsredovisningen.

Varje år ska det i förvaltningsberättelsen i årsredovisningen redovisas en balanskravsutredning. Den redovisas i tabell 1. Den inleds med att årets resultat, vilket reduceras eller tillförs med ett antal poster enligt lagsstiftningen. När det är gjort, får man fram "Årets resultat efter balanskravsutredning före avsättning till RUR"

Nästa steg i balanskravsutredningen utgörs av medel som förs till eller från resultatutjämningsreserven (RUR). Sedan 2013 är det möjligt för kommuner och landsting att tillämpa RUR och under vissa förutsättningar föra medel mellan olika år. Tanken är att överskott ska kunna reserveras i RUR under finansiellt goda tider, då skatteintäkterna ökar ordentligt, för att sedan användas för att täcka hela eller delar av underskott under svagare tider, då skatteintäkterna minskar eller endast måttligt ökar. RUR ska därigenom bidra med att skapa stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Den bakomliggande tanken är alltså att det rådande konjunkturläget inte ska påverka resurstilldelningen till verksamheterna i alltför hög utsträckning. Behovet av servicen som kommuner och landsting tillhandahåller minskar i regel inte i en lågkonjunktur, utan det kan snarare vara tvärtom för vissa delar av verksamheten. Dessutom framstår det inte som ändamålsenligt att behöva göra tillfälliga nerdragningar i verksamheten som sedan måste byggas upp igen när lågkonjunkturen är över.

Svansjö har beslutat att använda sig av RUR. I enlighet med de krav som ställs i kommunallagens 8:e kapitel innehåller de av kommunen framtagna riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även hanteringen av RUR. **(Kommentar 2.4)**

Enligt kommunfullmäktigs riktlinjer kan en reservering till RUR göras med högst det belopp, som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar, som överstiger 1 % av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning. Det är i enlighet med lagens lägstanivå. Kommunen har också beslutat att resultatutjämningsreserven får uppgå till högst 5 % av skatteintäkter, kommunalekonomisk utjämning och statsbidrag. Enligt kommunfullmäktiges riktlinjer kan en disponering från

RUR göras, för att helt eller delvis kan täcka ett balanskravsunderskott, när skatteunderlagsprognosen för ett enskilt år faller under det tioåriga genomsnittet för skatteunderlagets utveckling. Eftersom det på förhand är svårt att med säkerhet veta hur lång och djup en lågkonjunktur blir innehåller riktlinjerna för RUR också en bestämmelse om hur medel får disponeras från RUR. Riktlinjerna anger att storleken på disponeringen maximalt får uppgå till motsvarande del som skatteintäktutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Detta ger kommunen goda förutsättningar att vid behov genomföra ett omställningsarbete och/eller överbrygga en lågkonjunktur.

Tabell 1: 10-årigt snitt för skatteunderlagsutvecklingen

	2012	2013	2014
Årets skatteintäktutveckling understiger 10-åriga snittet	Nej	Nej	Ja
Tioårigt snitt	4,5	4,4	4,1
Utfall för året	5,0	4,7	3,3

Kommunen redovisar ett årets resultat under 2014 på –1 mkr. Efter avdrag för realisationsvinster på –2 mkr och återföring av orealiserade förluster av värdepapper på –1 mkr uppgår årets resultat till –4 mkr. För att nå ett balanskravsresultat på noll, väljer kommunen att disponera 4 mkr ur resultatutjämningsreserven (RUR). Detta är möjligt eftersom 2014 års skatteintäktutveckling understiger det tioåriga genomsnittet för skatteunderlagets utveckling med mer än det aktuella beloppet.

I tabell 2 framgår att kommunen under de två senaste åren inte haft något balanskravsunderskott. Detta förekom senast under 2013, då kommunen återställde de sista av det negativa resultat som redovisades under 2010.

Tabell 2: Balanskravsutredning 2013 o 2014

mkr	2013	2014
Årets resultat	5	–1
Reducering av samtliga realisationsvinster	–	–2
Vissa realisationsvinster enligt undantagsmöjligheter	–	–
Vissa realisationsförluster enligt undantagsmöjligheter	–	–
Orealiserade förluster i värdepapper	–	–
Återföring av orealiserade förluster i värdepapper	–	–1
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	5	–4
Reservering till resultatutjämningsreserv (RUR)	–1	–
Disponering från resultatutjämningsreserv (RUR)	–	–4
Balanskravsresultat	4	0

Tabell 3: Återställning av balanskravsunderskott

mkr	2012	2013	2014
Kvar att återställa från tidigare år (Ingående värde)	5	0	0
Resultat efter justering av RUR	17	4	0
Kvar att återställa från tidigare år (Utgående värde)	0	0	0

Tabell 4: RUR

	2012	2013	2014
Ingående värde	7	11	12
Reservering till RUR	4	1	–
Disponering av RUR	–	–	–4
Utgående värde	11	12	8
Utgående värde/ skatteintäkter och kommunal. ekonomisk utjämnning (%)	0,6	0,6	0,4

Kommunen har mellan 2010 till 2013 reserverat 12 mkr till resultatutjämningsreserven. Det innebär efter att 4 mkr tas i anspråk under 2014, så uppgår det utgående värdet på resultatutjämningsreserven till 8 mkr.

6. Kommentarer till olika delar i exempellmallarna för budget och årsredovisning

I detta avsnitt lyfts fram ett antal kommentarer till de tidigare redovisade exempellmallarna för budget och årsredovisning. De olika delarna i budgeten och årsredovisningen som kommenteras har getts en siffra som har benämnts med röd text ”**kommentar x.x**” i respektive dokument. De olika delar i budget- och årsredovisningsmallen som kommenteras är ”finansiell analys” och avsnittet som behandlar redovisningen av de tre lagstadgade kraven ”god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv”.

1. Kommentarer till avsnittet om finansiell analys

1.1 Den finansiella analysen

Den finansiella analysen fokuserar i budget och årsredovisning på att klargöra om Svansjö har god ekonomisk hushållning och om kommunen når sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning. Balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv återfinns däremot i ett eget avsnitt i budgeten och årsredovisningen. Denna uppdelning har gjorts för att få en renodlad finansiell analys som tar sikte på finansiella mål och att besvara frågan om kommunen eller landstinget har en god ekonomisk hushållning. Ytterligare en fördel med uppdelningen är att antalet resultatmått begränsas i analysen.

Det är viktigt att lyfta fram att det i 5 kap. 5 § KRL framgår att: ”Förvaltningsberättelsen ska även innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning”. För att uppfylla detta krav är det viktigt att den finansiella analysen också fokuserar på att utvärdera den ekonomiska ställningen. Praktiskt kan det handla om att relatera utfallet till uppställda målsättningar för kommunens eller landstingets ekonomiska ställning. Vidare kan finansiella jämförelser göras med andra. Vissa balansräkningsrelaterade nyckeltal kan med fördel relateras till både läns- och riksgenomsnitt och jämförbara kommuner för att få en bättre uppfattning om kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

1.2 Samma finansiella analysmodell i budget och årsredovisning

För att kartlägga och analysera resultat, utveckling och ställning för Svansjö kommun används en speciell finansiell analysmodell som kallas RK-modellen.¹ Den utgår från fyra viktiga finansiella aspekter. Dessa är det finansiella resultatet, kapacitetsutvecklingen, riskförhållanden samt kontrollen över den finansiella utvecklingen. 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.

En självklar utgångspunkt är att de modeller som används för finansiell analys ska vara strukturerade på samma sätt oavsett om de redovisas i budget, delårsrapport eller i årsredovisning. Vissa skillnader i detaljeringsnivå kan finnas, men strukturen bör vara densamma. En gemensam struktur skapar kontinuitet och är pedagogisk, vilket möjliggör en ökad förståelse för den finansiella utvecklingen och ställningen. Tillämpning av en specifik modell ger möjligheter till lärande och kunskapsutveckling hos användarna.

¹ Brorström, Orrbeck och Petersson (1998).

1.3 Sammanfattande kommentar i den finansiella analysen

Den finansiella analysen bör i budget och årsredovisning avslutas med sammanfattande kommentarer vars huvudsyfte är att klargöra om kommunen eller landstinget uppfyller sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning. En problematisering kring förutsättningarna att nå målen utifrån budgeterad resultat- och balansräkning bör fokuseras i budgeten. I årsredovisningen bör huvudsyftet vara att analysera om så har skett. Uppfyller kommunen eller landstinget sina finansiella mål bör det räcka att lyfta fram detta. Om kommunen eller landstinget inte uppfyllde sina finansiella mål bör analysen ligga till grund för att kunna förklara avvikelserna.

1.4 Likartade uppställningar och användning av finansiella nyckeltal oavsett dokument främjar användarnas kunskap

Uppställningar och användning av finansiella nyckeltal bör se likadana ut oavsett om de återfinns i budget, delårsrapport eller årsredovisning. De förefaller rimligt att de nyckeltal som används i budgeten är färre än i årsredovisningen. Det bör dock inte förekomma olika nyckeltal i de olika dokumenten och de bör inte heller definieras eller räknas ut på olika sätt. Även här gäller att en gemensam struktur skapar kontinuitet och är pedagogisk, vilket möjliggör en ökad förståelse för den finansiella utvecklingen och ställningen samt processens gång från budget till årsredovisning.

Detta gäller också de finansiella rapporterna, även om de inte lyfts fram i exempelmalen. De finansiella rapporterna i form av resultaträkning, balansräkning och kassaflödesanalys bör om möjligt samlas på ett uppslag. Ett sådant presentationssätt ger en förbättrad överblick och bidrar till en ökad förståelse för kopplingen mellan resultatbudget, finansieringsbudget och balansbudget. Det finns även ett antal andra krav som bör ställas på de finansiella rapporterna:

- Resultatbudgeten och balansbudgeten ska följa de krav som ställs på dessa i den kommunala redovisningslagen. Där anges uppställningsformer och dessa får bara förändras genom att extra rader tillfogas för att höja informationsvärdet på rapporterna. Inga av de ursprungliga raderna får plockas bort.
- Rapporterna bör layoutas på sådant sätt att det klart och tydligt framgår vad som är rubrikader, resultat- och balansrader samt summarader.
- Rapporterna kan med fördel redovisas i miljoner kronor med en decimal, för att öka läsbarheten.

2. Kommentarer till avsnittet om god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämnning

2.1 God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämnning i ett eget avsnitt

Lagstiftaren ställer krav på att samtliga delar i regelverket för den ekonomiska förvaltningen följs upp och redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse. Genom att samla god ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv i ett eget avsnitt i både budget och årsredovisning ges förutsättningar för att användarna snabbt kan bilda sig en uppfattning om kommunens eller landstingets ekonomiska förvaltning. Införlivas dessa delar i en finansiell analys finns en risk att de försvinner bland övrig information. God ekonomisk hushållning och finansiella mål kopplade till god ekonomisk hushållning bör dock också kommenteras i den finansiella analysen, då huvudsyftet med den finansiella analysen är att besvara om kommunen eller landstinget har en god ekonomisk hushållning.

2.2 Analys av god ekonomisk hushållning

”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.

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting också 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. Kommunallagen 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. Årsredovisningen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna har uppnåtts och följts.

Beslut om god ekonomisk hushållning kan 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.

I exemplifierade fallen för budget och årsredovisning har vi tydligt valt att lyfta fram kommunens fyra mål för god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv. Här kan även verksamhetens mål med betydelse för god ekonomisk hushållning placeras. En risk finns dock att alltför många mål kan tynga ner analysen. Målen för god ekonomisk hushållning för verksamhet kan med fördel därför placeras i samband med analysen av verksamheten.

Det är viktigt att målen redovisas och förklaras på ett sådant sätt att det framgår varför fullmäktige anser att det är ett uttryck för god ekonomisk hushållning. Detta innebär att användarna ges möjlighet att sig en uppfattning om bakgrunden till målet samtidigt som det kan skapa förståelse effekterna av om målet uppfylls eller inte uppfylls.

Det finns ett antal teorier kring vad som är god ekonomisk hushållning. I skriften *Hushållning i lagens namn* förs en diskussion kring varför ett positivt resultat behövs för att nå god ekonomisk hushållning (SKL, 2005). SKL menar i skriften att ekonomisk hushållning kan ses utifrån 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. Om man under ett år förbrukar mer pengar än man får in, innebär det att det blir kommande år, eller kommande generationer, som måste betala för denna överkonsumtion. Därför behövs normalt sett mer än ett nollresultat för att finansiera en verksamhet över tiden.

I skriften lyfts fram några skäl till varför positivt resultat behövs för att nå god ekonomisk hushållning:

- **Finansiera investeringar och värdesäkra anläggningstillgångar**

För att täcka kostnader för förslitning av tillgångar görs avskrivningar. Avskrivningar görs på historiska anskaffningsvärden utan hänsyn till inflationsrelaterad värdeminskning. Samtidigt är ny utrustning ofta utvecklad och mer avancerad än den som ersätts vilket ofta innebär att den är dyrare. För att ersätta anläggningstillgångar med egna medel i takt med att de är uttjänta behövs överskott som täcker skillnaden mellan investeringsnivå och avskrivningar. I annat fall måste ersättning av uttjänta tillgångar ske genom ökad upplåning, vilket kan leda till att räntekostnader tar i anspråk en allt större del av driftbudgeten.

- **Beakta samtliga pensionsåtaganden**

I många kommuner och landsting är pensionsrättigheter intjänade före 1998 inte finansierade. Den redovisningsmetod som anvisats för dessa pensionsåtaganden innebär att de inte bokförs som skulder i balansräkningen utan som ansvarsförbindelse. Därmed kostnadsförs inte uppräknings för värdesäkringen, vilket gör att många redovisar för låga pensionskostnader. I prop. 2003/04:105 framhålls att detta bör kompenseras med överskott.

- **Stora pensionsavgångar medför ökade pensionsutbetalningar**

Om inte pengar sätts av för framtida pensionsutbetalningar kommer dessa att ta i anspråk en allt större del av de medel som står till verksamhetens förfogande. Redan

idag använder vissa kommuner och landsting överskott till att bygga finansiella tillgångar för finansiering av kommande pensionsutbetalningar.

- **Sysselsättning och skatteunderlag påverkar ekonomin**
Konjunktoren påverkar skatteunderlaget. Många har svårt att hinna parera kostnadsutvecklingen vid intäktsvängningar. Det finns alltid en viss osäkerhet om vad utfallet för skatter och statsbidrag blir. Det är även svårt att förutse eller styra kostnadsutvecklingen för vissa verksamheter. Via överskott får man en buffert som gör att man bättre kan hantera osäkra prognoser utan att tvingas till kortsiktiga besparingsåtgärder.
- **Konjunkturanpassat resultat**
Det innebär att under goda tider ha ett större positivt resultat, och under sämre tider ett mindre positivt resultat. Detta skapar utrymme för att undvika neddragningar vid lågkonjunktur.
- **Resurser för utveckling**
En allmän erfarenhet är att det finns ett samband mellan en välskött ekonomi och en bra verksamhet. För att även genomföra offensiva satsningar och verksamhetsutveckling krävs att man har en ekonomi som tillåter detta. De som alltid lever på eller under marginalen hamnar lätt i ett läge med ett ständigt ekonomiskt gnetande. Detta arbete tar ofta en så stor kraft från organisationen att man inte orkar med en mer strategiskt och långsiktig planering.

Genom att ta ställning till ambitionerna för ovanstående faktorer kan man räkna fram vilket överskott som krävs i resultaträkningen. I en enskild kommun eller landsting finns naturligtvis ofta även andra förhållanden som också måste beaktas vid en sådan beräkning.

I skriften menar SKL vidare, för att få en välskött ekonomi krävs det att organisation och medborgare 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, inte bara av ekonomer, och av den högsta ledningen. 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
- Förmögenhetsutveckling

2.2.1 Hur mycket den löpande verksamheten får kosta

SKL menar att 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. Denna typ av samband och ekonomiska mål är det normalt lätt att få acceptans för. Det finns flera sätt att definiera hur mycket den löpande verksamheten får kosta. Enklast är kanske att efter en analys av vilka intäkter man har och vilka kostnader man kan tillåta sig fastställa ett resultatkrav (x miljoner kronor). Ett vanligt förekommande sätt är att ange detta resultat i procent av skatteintäkter och generella statsbidrag. Då ändringarna i lagen i hög grad fokuserar på mål som mäter årsresultatet kan det vara en fördel att använda sig av ett mått som är jämförbart över tid och som är oberoende av organisationens storlek. Det blir då enklare att t ex jämföra sina mål med andras. Ett annat sätt är att i procent ange verksamhetens nettokostnader i relation till skatteintäkter och generella statsbidrag. Det benämns oftast som nettokostandsandel. Måttet är pedagogiskt då tal över 100 procent betyder att man "lånar till driftverksamheten". När mål ska följas upp väcks ofta frågan hur jämförelsestörande poster ska hanteras. En rimlig ansats är att, i möjligaste mån, utgå från redovisade kostnader och intäkter, men att beakta större, oförutsedda engångsbelopp som avsevärt påverkar den finansiella analysen av året.

2.2.2 Investeringsnivåer och finansiering av dessa

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 eller landstingets ekonomiska synsätt kommer delvis till uttryck i hur investeringar finansieras. Exempel på förhållningssätt är att skatte-/självfinansiera alla investeringar, att värdera investeringsprojekt var för sig, eller att i högre grad acceptera upplåning vid stark befolkningstillväxt.

2.2.3 Förmögenhetsutveckling

Finansiella mål som grundar sig på tillgångar och skulder kan ge ett fler årsperspektiv. Vilka mål som väljs beror i hög grad på utgångsläge i form av tillgångar, skulder och förmögenhet. Ibland fordrar en helhetsbild av detta att kommunens eller landstingets företag inkluderas i analysen. För dem som måste komma tillrätta med hög skuldsättning kan en kort- och långsiktig målsättning för amorteringar av lån vara en bra metod för att på ett realistiskt sätt få ned skuldsättningen.

2.3 Analys av balanskravsutredning

"Ekonomi i balans" eller "Balanskravet" som det benämns i dagligt tal regleras i kommunallagens 8:e kapitel och i den kommunala redovisningslagens 4:e kapitel. I dessa två lagar står att läsa att i årsredovisningens förvaltningsberättelse ska en balanskravsutredning upprättas. Av denna utredning ska det framgå vilka justeringar av årets resultat som gjorts för att räkna fram dels "Årets resultat efter balanskravsjusteringar", dels "Balanskravsresultat". Av denna utredning bör en analys av både "Balanskravsresultat" och "Balanskravsresultat att reglera" utföras i förvaltningsberättelsen. Kommuner och landsting bestämmer själva hur denna analys slutligen ska utformas och det kan förekomma andra poster än de som finns med i detta exempel. Även i budgeten bör en balanskravsutredning göras.

Den tabell som används i årsredovisnings- och budgetmallen bygger på lagstiftningen och resonemang från lagens förarbeten, RKR:s information om "Redovisning och beräkning av balanskravsresultat" samt den idéskrift som SKL tagit fram kring hantering av "RUR i praktiken". Som framgår av tabellen finns tre olika resultatnivåer. Årets resultat hämtas från resultaträkningen och är det resultatmätt som justeras. I ett första steg görs justeringar för vissa intäkter och kostnader som inte härrör från den löpande verksamheten och då erhålls "årets resultat efter balanskravsjusteringar". Efter det ska medel som förts från eller till RUR tas upp. När justeringar gjorts för dessa poster erhålls "balanskravsresultat". Om detta resultat är positivt har kommunallagens definition på ekonomi i balans uppnåtts. Är årets balanskravsresultat negativt ska det återställas inom tre år.

Balanskravsutredningen ska enligt lagstiftningen ställas upp och beräknas enligt följande:

= Årets resultat enligt resultaträkningen

- reducering av samtliga realisationsvinster (1)
- + justering för realisationsvinster enligt undantagsmöjlighet (2)
- + justering för realisationsförluster enligt undantagsmöjlighet (3)
- + orealiserade förluster i värdepapper (4)
- justering för återföring av orealiserade förluster i värdepapper (5)

= Årets resultat efter balanskravsjusteringar

- reservering av medel till resultatutjämningsreserv (6)
- + användning av medel från resultatutjämningsreserv (7)

= Balanskravsresultat

Enligt RKR:s information ska denna uppställning ses om en fullständig uppräknings av vilka poster som ska ingå vid beräkningen av balanskravsresultatet. Detta innebär att inga andra poster får ingå i vid beräkningen av balanskravsresultatet. Rader som saknar belopp behöver inte redovisas. Samtliga summarader måste dock redovisas i enlighet med 4

kap 3.a § KRL. Nedan följer RKR:s beskrivningar kopplade till hänvisningar i balanskravsupställningen ovan:

- Huvudprincipen är att en realisationsvinst – som uppkommit vid försäljning av anläggningstillgång – inte ska inräknas i balanskravet. Årets resultat reduceras därför med samtliga realisationsvinster (p. 1). Motiveringen är att realisationsvinster ska användas för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva sådana tillgångar.
- Återföring får dock ske av realisationsvinster och realisationsförluster enligt undantagsmöjlighet (p. 2 och 3). Det är i vissa särskilda fall möjligt att få använda medel från försäljning av en anläggningstillgång för löpande behov utan att det kan anses strida mot god ekonomisk hushållning. Det kan t.ex. vara då försäljningen är ett led i en omstrukturering vilket kan vara fallet när en verksamhet inte längre ska bedrivas på grund av befolkningsstrukturella förändringar och då en försäljning medför lägre framtida kostnader.
- Orealiserade förluster i värdepapper, samt återföringar av orealiserade förluster i värdepapper vid en efterföljande uppgång på marknaden, ska inte ingå i det justerade resultatet (p. 4 och 5). Det är inte rimligt att kortsiktiga nedgångar i marknadsvärden på värdepapper som kommunen eller landstinget enligt sin placeringspolicy har ett långsiktigt syfte med ska påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet. Effekten skulle i så fall kunna bli ej önskvärda verksamhetsneddragningar.
- Det lägsta av antingen årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar, används vid bedömning av om reservering till resultatutjämningsreserv får göras enligt 8 kap. 3 d § KL (p. 6 och 7).

Kommuner och landsting som vill ta hänsyn till andra bedömningar som man anser vara förenliga med god ekonomisk hushållning (prop. 1996/97:52 s. 38) får hantera dessa inom ramen för KL:s regler för synnerliga skäl. Sådana eventuella justeringar får emellertid hanteras på raderna efter balanskravsresultatet. Det handlar då om fall där ett frångående är mycket väl motiverat och där det grundläggande kravet i 8 kap. 1 § KL har beaktats.

I förarbetena till lagreglerna ges ett antal exempel på företeelser som kan vara av sådan karaktär.

- Den finansiella ställningen är så stark att det kan vara försvarbart att under en tid gå med ett planerat underskott.
- Omstruktureringarkostnader av engångskaraktär i samband med större strukturförändringar av verksamheten som 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.

I de fall då det finns ovanstående poster kan det bli aktuellt att även lägga in dessa i en balanskravsutredning. Sådana eventuella justeringar får emellertid hanteras i rader efter balanskravsresultatet. Är företeelsen mer av bedömningskaraktär, till exempel om man anser sig ha en mycket stark finansiell ställning, kan det passa bättre att skriva om detta i den verbala analysen i anslutning till balanskravsutredningen i förvaltningsberättelsen.

I RKR:s information om Redovisning och beräkning av balanskravsresultat görs vidare ett antal förtydliganden om hanteringen. Som tidigare har lyfts fram måste en kommun eller ett landsting i sin årsredovisning som konstaterar ett balanskravsunderskott reglera underskottet senast efter tre år. Ett underskott som till exempel uppstår för år 2014 ska således vara reglerat senast år 2017. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur en reglering ska ske. Beslut om en åtgärdsplan bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat

konstaterats. Det är emellertid viktigt att sätta in åtgärder så fort som möjligt så att inte tid går förlorad i onödan. Enligt förarbeten till lagregler om balanskravet bör det åtminstone översiktligt i delårsrapporten framgå vilka åtgärder som krävs för att uppnå balanskravet.

2.3.1 Balanskravet i budgeten

I författningskommentarerna till lagstiftningen anges att det är lämpligt att i budgeten fatta beslut om medel som reserveras i och disponeras från resultatutjämningsreserven om kommunen har beslutat om en sådan. Enligt SKL:s idéskrift är det då också rimligt att en balanskravsutredning upprättas i budgeten. På så sätt tydliggörs vilka effekterna blir för årets balanskravsresultat efter att medel reserverats till eller disponerats från RUR.

2.4 Analys av resultatutjämningsreserv

Från och med 2013 är det möjligt att reservera till eller disponera medel från en resultatutjämningsreserv (RUR). Det är upp till varje kommun och landsting att besluta om RUR ska tillämpas. En förutsättning för att RUR ska få tillämpas är att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfattar hanteringen av RUR (KL 8:1).

Syftet med resultatutjämningsreserv (RUR) är att ge kommuner och landsting möjlighet att under vissa angivna förutsättningar reservera medel i RUR för att kunna täcka underskott vid ett senare tillfälle. Meningen med RUR är således att kunna bygga upp en reserv under goda tider för att senare, under vissa omständigheter, kunna utnyttja denna när skatteunderlagsutvecklingen är svag. Med RUR kan kommunen eller landstinget vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen. Avsikten med RUR är således inte att göra det möjligt att skjuta upp långsiktigt nödvändiga beslut om en verksamhet eller ekonomin i stort, dvs inte hämma åtgärder som är viktiga ur effektivitetssynpunkt. RUR ska inte heller användas för att göra kortsiktiga förändringar av skattesatsen.

I kommunallagen fastställs en undre gräns för när medel får reserveras i RUR. För kommuner och landsting med en positiv soliditet inklusive hela pensionsåtagandet anges att medel får reserveras "(...) 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 skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning" (KL 8:3 d). För kommuner och landsting med en negativ soliditet inklusive hela pensionsåtagandet är gränsen satt till två procent av skatteintäkter samt statsbidrag och utjämning.

Lagen ställer alltså upp ett minimikrav för reservering. Förarbetena anger att man därutöver lokalt även bör göra en bedömning över 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.

När ovanstående ska tillämpas i kommunens eller landstingets lokala riktlinjer bör det beskrivas under vilka förutsättningar man avser att göra reserveringar till RUR. Man kan strikt följa lagstiftningens miniminivåer (enprocents- respektive tvåprocentsregeln) men det kan också vara så att man utifrån sina finansiella mål kommer fram till att man sätter upp högre gränsvärden. Exempelvis kan en investeringstung kommun, som redan i utgångsläget har en hög skuldnivå, i sina riktlinjer behöva välja högre procentsatser än lagens minimikrav. Detta för att i första hand långsiktigt konsolidera ekonomin och först därefter reservera medel till RUR.

Enligt propositionen bör riktlinjerna också ange hur stor reserven högst får vara. Ett sådant tak kan exempelvis formuleras som en andel av skatteintäkter och generella bidrag. Vidare bör, enligt förarbetena, beslut om kommande års reservering fattas i samband med budgetbeslutet. I samband med årsredovisningen fastställs den verkliga reserveringen.

Enligt kommunallagen får medel från en resultatutjämningsreserv 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. I praktiken är det svårt att definiera hur en konjunkturcykel ser ut (både på förhand och i efterhand), hur omfattande den är och att slå fast hur en utjämning av konjunkturen ska

gå till. Ett sätt att mera strikt definiera detta kan vara att tillämpa propositionens exempel, dvs. att gå direkt på utvecklingen av det underliggande skatteunderlaget. Enligt förarbetena kan en prognos av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren, användas som *riktvärde* för när uttag ska få göras ur RUR. Om prognosen understiger genomsnittet får reserven användas. Enligt propositionen bör en disponering budgeteras om prognosen under budgetarbetet understiger det tioåriga genomsnittet (och om man har för avsikt att disponera RUR).

Eftersom man aldrig vet hur lång en lågkonjunktur blir kan det i vissa fall vara lämpligt att spara en del av reserven till kommande år. På så sätt kan man mellan åren arbeta med olika kombinationer av åtgärder i verksamheten och disponering av RUR. En sådan lokal regel kan vara att x till y procent av reserven får tas i anspråk det första året, resten nästkommande år. En annan typ av avgränsning är att använda sådana riktlinjer som i föreliggande exempel, där det anges att storleken på disponeringen från RUR maximalt får uppgå till motsvarande del som skatteintäktsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet.

2.5 Not – Eget kapital

Detta är ett förslag till hur en not för eget kapital kan ställas upp i årsredovisningen. Notens redovisar både årets förändring av eget kapital och hur eget kapital fördelas på resultatutjämningsreserv och övrigt eget kapital. Sker en bokning direkt mot eget kapital bör den placeras i noten under en egen rad efter årets resultat för att främja principen om öppenhet.

Not till Eget kapital

mkr	2013	2014
Förändring av eget kapital		
Ingående eget kapital	xxx	xxx
Årets resultat	xxx	xxx
Utgående eget kapital	xxx	xxx
Uppdelning av eget kapital		
Resultatutjämningsreserv	xxx	xxx
Övrigt eget kapital	xxx	xxx
Utgående eget kapital	xxx	xxx

Referenser

- Donatella, P., B. Jägesten och H. Petersson (2014). "Resultatutjämningsreserver i kommuner och landsting. En praxisundersökning". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 128.
- Donatella, P., H. Petersson och B. Brorström (2007). "*Bristfälliga budgetdokument: Om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning*". Göteborg: Kommunforskning i Västsverige, KFi-rapport nr 86.
- Prop. 1990/91:117. "*Ny kommunallag*".
- Prop. 2003/04:105. "*God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*".
- Prop. 2011/12:172. "*Kommunala resultatutjämningsreserver*".
- RKR (2015). "*Beräkning och redovisning av balanskravsresultat*". Information oktober 2015.
- SKL (2005). "*Hushållning i lagens namn*". Sveriges kommuner och landsting.
- SKL (2013). "*RUR i praktiken. Resultatutjämningsreserv. Balanskravsutredning*". Sveriges kommuner och landsting.
- SOU 2011:59. "*Spara i goda tider: För en stabil kommunal verksamhet*".
- SOU 2001:76. "*God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting*".



Finansiell analys i budget och årsredovisning

– fokus på balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv

Att i årsbudgetar och i årsredovisningar presentera en analyserande och pedagogisk finansiell analys av en kommun är en angelägen uppgift. Som författare av sådana texter har man att hantera delvis motstridiga önskemål. Dels ska analysen vara professionell och heltäckande, dels ska den vara överskådlig och begriplig för mottagarna av informationen.

Någon enhetlig eller självklar lösning på detta dilemma finns inte, det är ett utvecklingsområde som de flesta kommuner ständigt arbetar med. Under de senaste åren har vi också fått nya regler om resultatutjämningsreserver och beräkning av balanskravsresultat som ska hanteras i analysen.

Med denna idéskrift vill vi ge inspiration till en fortsatt utveckling av detta ämnesområde. De exempel som här presenteras ska ses som just exempel som kan inspirera, de är inte mallar för hur det ska vara.

Författare till skriften är Hans Petersson och Pierre Donatella, Kommunforskning i Västsverige. Till författarna har det funnits en referensgrupp bestående av Jörgen Persson, Sjöbo kommun; Torstein Tysklind, Gagnef kommun; Stefan Tengberg, Gislaveds kommun samt Fredrik Holmström, Per Sedigh och Anders Nilsson från SKL.

Rapporten kan hämtas från Sveriges Kommuner och Landstings webbplats: www.skl.se.

© Sveriges Kommuner och Landsting, februari 2016
Beställningsnummer 5406

Text Hans Petersson och Pierre Donatella, Kommunforskning i Västsverige
Grafisk form och produktion Elisabet Jonsson

Ladda ned på www.skl.se/publikationer.
Pris gratis, endast som pdf.
Beställningsnummer 5406