



Policy för god ekonomisk hushållning

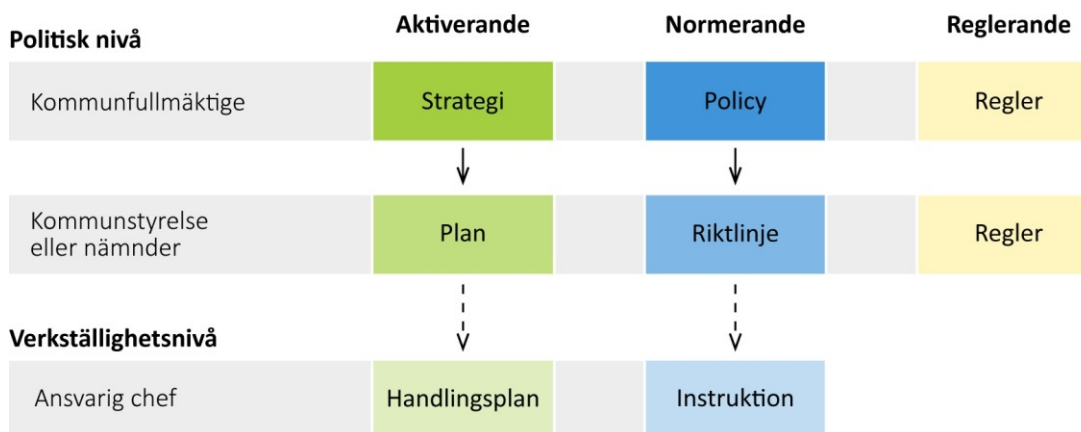
Beslutat av: Kommunfullmäktige
Datum/paragraf: 2024-12-10 § 274

www.borlange.se/forfattningssamling



BORLÄNGE

Borlänge kommuns politiska styrdokument



Figur 1 Visar kommunens dokumentstruktur för politiska styrdokument. Kommunfullmäktige beslutar om strategier och policies, medan kommunstyrelse och nämnder beslutar om planer och riktlinjer. Alla politiska instanser kan även besluta om vissa regler. Strategier och planer är aktiverande styrdokument, som talar om vad kommunen vill förändra och styr vad som ska göras. Policies och riktlinjer är normerande styrdokument, som handlar om befintlig verksamhet och styr kommunens förhållningssätt. Om de politiska styrdokumenten behöver förtydligas kan ansvarig chef ta fram en handlingsplan eller instruktion. En handlingsplan är ett aktiverande och instruktion ett normerande, styrdokument.

Policy

Det här politiska styrdokumentet är en policy och ska ange kommunens övergripande värderingar och förhållningssätt samt handla om befintlig verksamhet. En policy ska innehålla politiska viljeinriktningar och ambitioner. Policyn ska vara kommunövergripande och utgöra ett långsiktigt stöd för styrning och ledning. En policy är ett normerande styrdokument och har ofta fokus på hur kommunen fungerar internt.

Dokumentnamn:	Policy för god ekonomisk hushållning
Diarienummer:	KF 2024/1663
Dokumentägare:	Kommundirektör
Dokumentansvarig:	Ekonomichef
Planerad revidering:	2027-12-31
Kopplade dokument:	Mål och budget 2024 - 2027
Övrig information:	-

Senaste revidering

Datum och paragraf:	2020-04-21 § 55
Beskrivning:	Revidering gäller främst förändringar rörande RUR och RER.

Innehåll

1.	Inledning	4
1.1	Syfte med styrdokumentet	4
1.2	Lagstiftning	5
2.	God ekonomisk hushållning	5
2.1	God ekonomisk hushållning i Borlänge kommun	6
2.2	Verksamhetsmål	7
2.3	Finansiella mål	7
2.3.1	Mål för hur mycket verksamheten får kosta / <i>Resultat</i>	8
2.3.2	Mål för investeringar och finansiering av dess / <i>Lånetak</i>	8
2.3.3	Mål för förmögenhetsutveckling / <i>Soliditet</i>	9
2.3.4	Finansiella mål på kort sikt	9
2.3.5	Koncernföretag	9
2.3.6	Uppföljning	9
2.4	Ekonomiskt ansvar	10
3.	Resultatutjämningsreserv (RUR) och Resultatreserv (RER)	10
3.1	Riktlinjer för resultatutjämningsreserv (RUR)	11
3.1.1	Användning av medel från RUR	11
3.1.2	Budget och tillämpning av RUR under löpande år	11
3.2	Riktlinjer för resultatreserv (RER)	11
3.2.1	Avsättning till RER	12
3.2.2	Användning av medel från RER	12
3.2.3	Budget och tillämpning av RER under löpande år	12
3.3	Balanskravsutredning	13
3.4	Extern redovisning av RUR och RER	13
4.	Uppföljning	13
5.	Revidering	13

1. Inledning

Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt strategiskt perspektiv och tydliggöra kommunens tolkning av god ekonomisk hushållning baserad på de egna förutsättningarna.

God ekonomisk hushållning kännetecknas enligt lagstiftningen av att en kommun inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov. Det kommunala balanskravet innebär att det i grunden ska råda balans mellan utgifter och inkomster. Lagen har utformats så att det är upp till varje kommun och region att definiera innebörden av god ekonomisk hushållning. Begreppet god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Enligt Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) ska utvärderingen av målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning även omfatta kommunkoncernen.

Med kommunkoncernen menas här Borlänge kommun, Borlänge Kommuns Förvaltnings AB och AB Borlänge Energi, AB Stora Tunabyggen, Fastighets AB Hushagen och Maserhallen AB.

Under 2023 ändrades kommunallagen gällande resultatutjämningsreserven (RUR). De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2024, det vill säga från och med räkenskapsåret 2024. Förändringen innebär att den nya resultatreserven (RER) införs samt att resultatutjämningsreserven (RUR) fasas ut under en tioårsperiod. Om kommunen eller regionen har en resultatreserv (RER) eller resultatutjämningsreserv (RUR) ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av den.

1.1 Syfte med styrdokumentet

Kommunallagen föreskriver att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt att kommunfullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Om kommunen har en resultatutjämningsreserv eller en resultatreserv ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av dessa.

Borlänge kommuns Policy för god ekonomisk hushållning är utformad för att svara upp mot kommunallagens och redovisningslagens (LKBR) krav om god ekonomisk hushållning.

1.2 Lagstiftning

Från och med 2024 ändras kommunlagen. Förändringen innebär att den nya resultatreserven (RER) införs samt att resultatutjämningsreserven (RUR) fasas ut under en tioårsperiod.

Kommunallagen (2017:725, kap 11) uppger att:

- Kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet
- Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning
- Budget ska upprättas så att intäkter överstiger kostnader, det så kallade balanskravet. Undantag får göras i den utsträckning som medel från RER eller RUR tas i anspråk eller om det finns synnerliga skäl.
- Om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda får kommuner i balanskravsutredningen reservera och disponera medel till och från RER. Om RER ska användas måste riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av en sådan reserv.
- Om det efter 2023 finns en kvarvarande RUR får denna tas i anspråk fram till och med 2033 och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av en sådan reserv.

Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) (2018:597, kap 11) uppger att:

- Det är obligatoriskt att i förvaltningsberättelsen upprätta en balanskravsutredning av ett specificerat resultat efter balanskrasjusteringar samt ett balanskravsresultat som inkluderar förändringar av resultatutjämningsreserven i de fall disponering eller reservering gjorts
- Förvaltningsberättelsen ska innehålla utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.

2. God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning både på kort och lång sikt.

En viktig förutsättning för god ekonomisk hushållning är att det finns balans mellan löpande kostnader och intäkter. Verksamhetens nettokostnader bör därför inte öka i snabbare takt än skatteintäkter och statsbidrag.

En ekonomi i balans samt en väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommunen ska kunna leva upp till kravet på god ekonomisk hushållning.

God ekonomisk hushållning ur ett *finansiellt perspektiv* innebär bland annat att varje generation själv ska bära kostnaderna för den service den konsumerar. Detta

innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Kommunen ska ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen i form av mål. Målformuleringarna bör utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som god ekonomisk hushållning, anpassat till kommunens egna förhållanden och omständigheter.

God ekonomisk hushållning ur ett *verksamhetsperspektiv* tar sikte på kommunens förmåga att driva verksamheten på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. För att åstadkomma detta samband krävs bland annat en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen. För att kunna styra verksamheterna måste kommunen säkerställa processer för att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt.

Riktlinjen har för avsikt att ta höjd för ett mer långsiktigt perspektiv på kommunens ekonomiska styrning och är utformad för att svara upp mot kommunallagens krav på riktlinjer om god ekonomisk hushållning. Förutom den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform bedrivs del av kommunens verksamhet i bolagsform.

2.1 God ekonomisk hushållning i Borlänge kommun

Kommunkoncernens vision, som fastställs i Mål och budget, visar riktningen för hur vi i kommunkoncernen ska utveckla vår stad. Visionen kompletteras med visionsområden som beskriver hur Borlänge ska utvecklas för att vara en hållbar kommun att leva och verka i. Visionsområdena konkretiseras i kommunfullmäktiges målområden.

Kommunfullmäktiges mål är koncernövergripande och hjälper koncernen att arbeta i visionens riktning. Målen delas in i verksamhetsmål och finansiella mål. Tillsammans leder de koncernen till en god ekonomisk hushållning.

Finansiella mål behövs för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning. Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, det vill säga koppling mellan ekonomi och verksamhet.

Ekonomisk hushållning kan ses i två dimensioner. 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 generation, som får betala för denna överkonsumtion. Arbetet med god ekonomisk hushållning inom kommunkoncernen hålls levande genom de årliga budget- och uppföljningsprocesserna.

Kommunens styrmodell ska säkra verkställandet av det kommunala uppdraget och den politiska viljeinriktningen. De verksamhetsmässiga och finansiella målen har utformats utifrån den politiska majoritetens plattform. För att få en helhetssyn över kommunen har målsättningen varit att målen ska gälla hela kommunkoncernen. För att säkerställa verksamheten över tid så är målen på 10 år.

2.2 Verksamhetsmål

I Mål och budgetdokumentet som beslutas i kommunfullmäktige anges kommunens vision, visionsområden, ägardirektiv för de kommunala bolagen, mål för god ekonomisk hushållning samt ekonomiska ramar. Kommunfullmäktiges mål är koncernövergripande.

I målområdena som rör verksamheten finns beskrivet vad den politiska majoriteten vill uppnå inom ett antal målområden.

Nämnderna beslutar vilka målområden som berör dem och vilka aktiviteter som behöver genomföras för att nå kommunfullmäktiges mål.

Verksamheterna och bolagens uppgifter är sedan att förverkliga uppdragen i sina verksamhets- och affärsplaner.

2.3 Finansiella mål

Borlänge kommun står inför stora investeringar för att behålla en bra välfärd. Ekonomin ska vara uthållig och i balans utifrån ett generationsperspektiv.

Finansiella mål ska utgöra restriktion för:

Hur mycket den löpande verksamheten får kosta – *Resultatet*

Investeringsnivåer och finansiering av dessa – *Lånetak*

Förmögenhetsutveckling – *Soliditet*

För att få en välskött ekonomi krävs det att organisation, politik och medborgare förstår och accepterar att de finansiella målen är styrande för vilka verksamhetsmässiga ambitioner man har råd med.

De finansiella målen bryts ner så att kommunkoncernen vet hur de ska agera för att vara i samklang med målen. Med andra ord ska kommunstyrelsen/bolagsstyrelsen upprätta ett förslag till budget med mål och riktlinjer för verksamheten som håller sig inom de restriktioner som de finansiella målen anger.

Genom att fastställa långsiktiga finansiella mål blir de styrande för vad kommunkoncernen långsiktigt vill uppnå ifråga om finansiell ställning, löpande kostnader, ekonomiskt resultat och investeringsverksamhetens omfattning/finansiering. Därför har kommunkoncernen mål som visar på helhet och långsiktighet för hela kommunkoncernen.

2.3.1 Mål för hur mycket verksamheten får kosta / Resultat

Borlänge kommunkoncern behöver ett positivt resultat för att:

- Finansiera investeringsutgifterna och värdesäkra anläggningstillgångar.
- Finansiera driftskostnader för våra investeringar
- Buffert för att kunna möta förändringar i skatteintäkter och statsbidrag
- Resurser för utveckling.

Det ekonomiska resultatet i kommunen ska alltid vara tillräckligt stort så att motsvarande servicenivå kan garanteras även för nästkommande generation utan att behöva uttaxera en högre skatt. Bolagens resultat regleras i ägardirektiven.

Målformulering för resultatet fastställs i dokumentet Mål och budget. Resultatet kan variera beroende på konjunktur och årlig utvecklingstakt av kommunens skatteintäkter och statsbidrag samt investeringsnivå. Det finansiella resultatmålet för koncernen har därför angetts i genomsnitt för den närmaste 10-årsperioden.

Kommunens driftverksamhet ska redovisa ett nollresultat över tid. Resultatkraven för de kommunägda bolagen regleras i ägardirektiven. Det samlade resultatet för Borlänge kommunkoncern utgörs av summan av Borlänge kommuns resultat och de kommunägda bolagens resultat, minskat med koncerninterna intäkter och kostnader.

2.3.2 Mål för investeringar och finansiering av dess / Lånetak

Strategiska investeringar är ett av kommunkoncernens viktigaste styrmedel för att ge förutsättningar för en hållbar utveckling. Hur mycket som kan investeras beror på vilket ekonomiskt utrymme som koncernen förfogar över. Det påverkas i sin tur av det ekonomiska utrymmet och hur tidigare investeringar finansierats.

Det finansiella målet lånetak, som kopplas till investeringar och finansieringar, anges till ett belopp i kronor per invånare.

2.3.3 Mål för förmögenhetsutveckling / Soliditet

Soliditet är ett nyckeltal som används för att mäta den finansiella styrkan i ett långsiktigt perspektiv. Soliditeten anger hur stor del av tillgångarna som finansierats med egna medel. För att få en bra helhetsbild sker analysen för hela kommunkoncernen.

Vid beräkning av soliditeten ställs det egna kapitalet i förhållande till den totala balansomslutningen. Den del av pensionskulden som i kommunen redovisas som ansvarsförbindelse är utanför balansräkningen och ska inte tas med i beräkningen.

Under de närmaste åren står koncernen för en hög investeringsnivå och därmed kommer skuldsättningen att öka för att sedan minska i slutet av 10 årsperioden. Nivån på soliditeten i de kommunägda bolagen regleras i ägardirektiven.

2.3.4 Finansiella mål på kort sikt

I Mål och budget formuleras nivån på de finansiella målen för varje år. Det sker i samband med kommunkoncernens budgetprocess.

2.3.5 Koncernföretag

Kommunfullmäktige beslutar om företagspolicy för Borlänge kommuns bolag. Där fastslås hur ägarstyrningen av de kommunala bolagen sker.

De kommunägda bolagen är instrument för kommunal verksamhet och utgör en del av Borlänge kommunkoncern. Kommunfullmäktige bär ytterst det politiska och ekonomiska ansvaret för verksamheten. De kommunägda bolagen finansierar sammantaget sin verksamhet med försäljningsintäkter.

I ägardirektiven anges även finansiella mål för respektive bolag i en flerårsperiod. Utdelning till moderbolag och kommun finns angivna i ägardirektiven.

2.3.6 Uppföljning

I årsredovisning och delårsrapporter är det naturligt att följa upp hur väl utfall stämmer med mål. Om uppföljningen visar på avvikelser mot målen förutsätts det att man i förvaltningsberättelsen analyserar vilka faktorer som föranlett detta, samt att man översiktligt redogör för vilka åtgärder som planeras för att målen ska uppnås.

2.4 Ekonomiskt ansvar

Kommunfullmäktige fastställer policy, riktlinjer och Mål och budget.

Kommunstyrelsen har det strategiska ansvaret för ledning, samordning och uppföljning av all kommunal verksamhet, oavsett typ av förvaltningsform.

Nämndernas och bolagens ekonomiska ansvar gäller över tid. Nämnderna och bolagen ska i sitt beslutstagande ha ett långsiktigt perspektiv.

För att möjliggöra för kommunkoncernen att nå de finansiella målen, krävs att nämnderna håller sig inom deras ekonomiska ramar. Nämndernas budget utgör utgiftstak och vid befarat överskridande ska åtgärdsplan tas fram för att hantera underskottet inom totalram.

Kommunkoncernens bolag ansvarar för att budgetera resultat så att finansiella mål enligt ägardirektiv kan uppnås.

3. Resultatutjämningsreserv (RUR) och Resultatreserv (RER)

Från och med 1 januari 2024 ändras kommunallagen gällande resultatutjämningsreserven (RUR). Detta innebär att resultatreserv (RER) inför samt att resultatutjämningsreserv (RUR) fasas ut under en tioårsperiod. Möjligheten att avsätta medel till RUR upphör där med från och med räkenskapsåret 2024 och ersätts med RER.

Syftet med RER är att avsätta en del av ett överskott i goda tider och sedan använda medlen för att täcka hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat och för att uppnå en god ekonomisk hushållning. Disponering av medel från RUR är avsedd att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över en konjunkturcykel för att skapa större stabilitet för verksamheterna. Disponering från RER ger därför en större flexibilitet än RUR.

Regelverket för RUR och RER är en del av kommunfullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning och omfattar både avsättning och användande.

Redovisning av kommunens avsättning till RER och användande av medel ur RUR och RER sker alltid i en balanskravsutredning vid sidan om resultaträkningen. I balansräkningen ska dessa synliggöras som en delpost till det egna kapitalet, men posten är inte resultatpåverkande.

Enligt kommunallagen får reservering till RER göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av summan av

skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Om kommunen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, ska gränsen för när avsättningen får ske i stället uppgå till 2 procent av de ovan nämnda posterna.

3.1 Riktlinjer för resultatutjämningsreserv (RUR)

Möjligheten att avsätta till RUR har upphört efter räkenskapsåret 2023, men kvarstående medel i RUR kan användas för sitt syfte fram till och med 2033.

3.1.1 Användning av medel från RUR

Medel från RUR kan användas om följande två kriterier är uppfyllda:

1. Förändringen av årets underliggande skatteunderlag i riket understiger den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren (enligt SKR:s beräkningar)
2. Balanskravsresultatet är negativt

Medel från RUR får i så fall användas för att nå upp till ett nollresultat i balanskravsresultatet eller så långt reserven räcker. Bedömning ska göras om det finns anledning att inte lösa upp hela resultatutjämningsreserven ett år, eller om det istället ska ske under flera år. Möjlighet att disponera medel från RUR finns även vid tillfällen då kommunen har ett negativt balanskravsresultat på grund av synnerliga skäl.

I samband med årsredovisningen fastställs eventuell användning av medel från RUR, oavsett om RUR-användningen budgeterats eller inte.

3.1.2 Budget och tillämpning av RUR under löpande år

Beslut om att använda medel från RUR bör i första hand fattas i samband med besluten om budgeten. Det är rimligt att även i budgeten presentera en balanskravsutredning som på ett tydligt sätt anger de justeringsposter som utifrån budgetförutsättningarna är aktuella, liksom de olika summeringsnivåerna.

I samband med behandling av delårsbokslut och bokslutsprognoser kan man behöva fatta beslut om en omprövning av disponering.

3.2 Riktlinjer för resultatreserv (RER)

Från och med 1 januari 2024 införs en möjlighet att reservera medel till en resultatreserv (RER).

3.2.1 Avsättning till RER

Medel får reserveras till en RER som sedan kan användas i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Reservering av medel till RER får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjustering som överstiger

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

Kommunen får inte ha negativa balanskravsresultat från tidigare räkenskapsår kvar att reglera för att få göra avsättning till RER. Storleken på RER maximeras till högst fem procent av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Avsättningen fastställs alltid i samband med beslut om årsredovisningen.

3.2.2 Användning av medel från RER

Medel från RER kan användas om följande kriterier är uppfyllda:

1. Balanskravsresultatet ska vara negativt och reserven får användas för att nå upp till ett nollresultat, eller så långt som den täcker.
2. Användning av medel från RER ska utgå från vad som avses med god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen.
3. RER får användas vid omvärldsförändringar eller kostnadsökningar som på kort sikt påverkar kommunens resultat negativt förutsatt att det främjar en god ekonomisk hushållning.
4. RER får även användas vid oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall så länge det bidrar till att uppnå god ekonomisk hushållning.
5. Användning av medel får maximalt uppgå till två procent av det årets skatteintäkter.

I samband med årsredovisningen fastställs eventuell användning av medel från RER, oavsett om RER-användningen har budgeterats eller inte.

3.2.3 Budget och tillämpning av RER under löpande år

Beslut om avsättning och användning av medel från RER bör i första hand fattas i samband med besluten om budgeten. Det är rimligt att även i budgeten presentera en balanskravsutredning som på ett tydligt sätt anger de justeringsposter som utifrån budgetförutsättningarna är aktuella, liksom de olika summeringsnivåerna.

I samband med behandling av delårsbokslut och bokslutsprognoser kan man behöva fatta beslut om en omprövning av avsättning och disponering.

3.3 Balanskravsutredning

I förvaltningsberättelsen ska en utvärdering göras om antagna mål och riktlinjer uppnåtts och följts. Även den ekonomiska ställningen ska utvärderas. Dessutom är det obligatoriskt att sammanställa en så kallad balanskravsutredning som definierar "Årets resultat efter balanskravsjusteringar" och i förekommande fall redovisas förändringen av RUR och RER. Av balanskravsutredningen ska "Årets balanskravsresultat" framgå.

I förvaltningsberättelsen ska det framgå om kommunen har negativa balanskravsresultat att reglera från tidigare år. Finns det inget underskott från tidigare år att reglera räcker det dock att ange att kommunen inte har något balanskravsunderskott.

3.4 Extern redovisning av RUR och RER

RUR och RER redovisas som egna delposter under kommunens eget kapital i balansräkningen. Eftersom reserverna enbart är delposter redovisas inte förändringar av reserverna över resultaträkningen, vilket innebär att reserverna inte påverkar kommunens resultat. RUR och RER får uppgå var och en till maximalt fem procent av skatteintäkterna.

4. Uppföljning

Uppföljning av policyns innehåll ska ske årligen. Uppföljningen ska omfatta om syftet med dokumentet har uppnåtts och hur de gått att arbeta utifrån styrdokumentet. Behövs en revidering så hanteras det på samma sätt som vid framtagande av ett nytt styrdokument.

5. Revidering

Revidering av styrdokumentet planeras till senast 2027-12-31.