

## Riktlinje för god ekonomisk hushållning

KS 2023/0685

Beslutad av kommunfullmäktige den 29 maj 2023. Riktlinjen följs upp av kommundirektörens kontor en gång per mandatperiod.

Riktlinjen kompletterar riktlinje för ekonomistyrning (KS 2015/0144).

De övergripande mål och de finansiella mål som kommunfullmäktige årligen anger i budgeten utgör de mål som har betydelse för god ekonomisk hushållning i Norrköpings kommun. Riktlinjen för god ekonomisk hushållning i Norrköpings kommun avser den politiska styrningen över ekonomin främst på lång sikt. Syftet med riktlinjen är att ange ramar för vad som är god ekonomisk hushållning i Norrköpings kommun samt vilka grundantaganden som utgör basen för god ekonomisk hushållning som man politiskt måste beakta i samband med varje års budgetprocess.

## Krav på god ekonomisk hushållning

I kommunallagen står angivet att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen, både utifrån ett verksamhetsperspektiv och utifrån ett finansiellt perspektiv. I Lag om Kommunal Bokföring och Redovisning står angivet att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts. I kommunens budget ska de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning anges. Lagstiftningen är i många stycken en ramlag utan alltför många detaljregleringar.

### God ekonomisk hushållning i Norrköpings kommun

För att kunna ta ställning till vad som utgör god ekonomisk hushållning och vilka finansiella mål som är adekvata för Norrköpings kommun behöver man känna till nuvarande ekonomiska ställning samt framtida prognosticerade utveckling. En annan faktor som ska tas i beaktande är eventuella risker som skulle kunna påverka ekonomin de kommande åren. Särskild vikt bör läggas på skuldnivåer och den ränterisk kommunen därmed utsätter sig för. Utifrån dessa faktorer kan man politiskt, med hänsyn tagen till de övergripande verksamhetsmålen och verksamhetens planerade utveckling, ta ställning till vilka finansiella mål som ska gälla på lång och kort sikt. Ett överskottsmål har alltid en alternativkostnad, om kommunen ska stärka det egna kapitalet så måste man minska någon kostnadsdel, avstå från en politisk satsning eller öka intäkterna.

Ekonomisk hushållning kan ses i två dimensioner; att hushålla i tiden och över tiden. Det vill säga att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu mot verksamhetens behov på längre sikt. I slutändan är dock det finansiella perspektivet styrande för vilka verksamhetsmässiga ambitioner man har råd med, allt annat lika. Det finansiella perspektivet tar sikte på kommunens finansiella ställning och dess utveckling och anger därmed de finansiella förutsättningarna eller ramarna för den verksamhet som kommunen bedriver.

God ekonomisk hushållning i Norrköpings kommun bygger på fyra grundantaganden:

#### *Generationsperspektivet*

Ett grundläggande ställningstagande är att varje generation själv ska bära sina egna kostnader. Detta så kallade generationsperspektiv innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Det innebär också att den löpande verksamheten i normalfallet inte till någon del behöver finansieras med lån. Likaväl som generationsperspektivet syftar till att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation har förbrukat ska inte heller nuvarande generation redan nu behöva betala för framtida förbrukning. Generationsperspektivet kan på detta sätt ses som dubbelriktat, även om tonvikten ligger på att undvika en övervältring av kostnader på framtida generationer. Förhållandet mellan kostnader förknippade med kommunal verksamhet och intäkter i form av främst skatter från den arbetsföra befolkningen varierar i takt med att befolkningssammansättningen förändras. Den så kallade demografiska försörjningsbördans variation i Sverige kommer att påverka den kommunala ekonomin via det kommunala utjämningsystemet och med bibehållen skattesats måste det ske effektiviseringar och/eller



kvalitetsminskningar för att få finansiell balans då den arbetsföra andelen av befolkningen minskar.

#### *Verksamhetsfokus*

Kommunerna ansvarar för en stor del av den samhällsservice som finns och kommunerna är skyldiga att ha vissa verksamheter enligt lag. Bland de viktigaste uppgifterna är förskola, skola, socialtjänst och äldreomsorg. Den allra största delen av kommunens verksamhet finansieras via skatter och bidrag och målet är att få en så bra och ändamålsenlig verksamhet som möjligt. Syftet med den kommunala verksamheten är således inte att generera överskott och ackumulera eget kapital. Det ekonomiska utfallet är en spegling av den verksamhet som bedrivs och ekonomistyrningen bör stödja verksamheten och inte tvärtom.

En stor del av kostnaderna i kommunal verksamhet är trögrörliga nedåt, samtidigt som rörelsen uppåt kan vara kraftig och snabb utifrån förändringar i omvärlden. Även intäkterna kan variera kraftigt på kort tid, vilket gör att det med kort varsel kan bli stora förändringar i nämndernas budgettilldelning. För att verksamheten ska kunna planera och arbeta långsiktigt bör ekonomistyrningen vara utformad på ett sådant sätt att så mycket som möjligt av den ekonomiska variationen kan fördelas över en längre tidsperiod än ett enskilt budgetår. Den kommunalekonomiska logiken är uppbyggd på årsvisa avstämningar och utvärderingar och balans varje enskilt år. Verksamhetens fokus har dock en längre tidshorisont och de processer som berör invånarna kan sträcka sig över ett väldigt långt tidsspann. För att i största möjliga mån få den ekonomiska logiken och den verksamhetsmässiga logiken att hänga ihop ska det finnas möjlighet att kunna balansera över- och underskott mellan år för att verksamheten ska kunna arbeta långsiktigt.

#### *Finansiella mål är en politisk bedömning*

Kommunernas uppdrag är inte tidsbegränsat utan bygger på ett politiskt mandat från riksdag och regering. Enligt kommunallagen (2017:725) sköts kommuner på demokratins och den kommunala självstyrelsens grund. I kommunallagen står angivet att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen samt att de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Vad gäller finansiella mål finns ingen absolut nivå att förhålla sig till, det är en helt igenom politisk bedömning som måste anges i varje års budget utifrån historiska resultat, prognoser över den framtida ekonomiska och verksamhetsmässiga utvecklingen samt utifrån en bedömning av ekonomiska och verksamhetsmässiga risker. Ett finansiellt mål som tar utrymme från driftbudgeten har alltid en alternativkostnad i form av utebliven verksamhet och/eller sänkt skattesats. Det är en politisk uppgift att väga nyttan av finansiella mål mot behov av medel för verksamhet.

#### *Transparens och medborgarperspektiv*

Den kommunala verksamheten bedrivs i huvudsak med hjälp av offentliga medel, där den kommunala skatten är den i särklass största intäktskällan. Till skillnad från ett privat företag, där verksamheten är ett medel för att erhålla vinst, är logiken i en kommun den omvända; att med hjälp av främst skattemedel få ut så mycket verksamhet som möjligt. Att få ut största möjliga nytta av skattemedlen och att utgå ifrån ett medborgarperspektiv är således centralt för kommunen. Kommunen styrs genom politiska församlingar och därför är det viktigt med en transparent budgetprocess utifrån ett medborgarperspektiv och utifrån det ansvarsutkrävande som sker framförallt i samband med val.



## Finansiella mål

Finansiella mål kan behövas för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning, givet rådande förutsättningar och för att värdesäkra det justerade egna kapitalet enligt definitionen nedan.

För att uppnå god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv fastställer kommunfullmäktige i denna riktlinje ett långsiktigt finansiellt mål för nyckeltalet justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag.

Det egna kapitalet kan ses som en summering av tidigare års ekonomiska utfall och det utgör en bra grund för den långsiktiga ekonomistyrningen. I och med att prisnivån i samhället förändras i takt med den ekonomiska utvecklingen så kommer det egna kapitalets värde i normalfallet att urholkas om nivån är oförändrad. För att få en jämförelse av det egna kapitalet över tid bör det knytas till ett relevant referensvärde. För kommunerna är det intäkter i form av skatter och bidrag som är den viktigaste inkomstkällan och att knyta det egna kapitalet till dessa intäktskällor gör så att det egna kapitalets relativa värde går att jämföra över år. Genom att styra på ett långsiktigt finansiellt mål finns möjlighet för kommunen att bygga upp reserver i den händelse något oförutsett inträffar och att kunna acceptera en tillfällig finansiell försämring för att undvika alltför stora negativa konsekvenser för verksamheten.

Det egna kapitalet ska ha en betryggande storlek som skydd mot ihållande kriser och för att möta oförutsedda försämringar i ekonomin. Det är ett utrymme som kan möta framtida utgifter och utgör den förmögenhet som nuvarande generation förvaltar åt framtida generationer. I normalfallet tillser redovisningen att kostnader allokeras till rätt generation, exempelvis kommer den generation som nyttjar en investering att få bära de ränte- och avskrivningskostnader som är förknippade med den servicepotential som investeringen innebär.

### *Justerat eget kapital*

Definition av justerat eget kapital: eget kapital minus ansvarsförbindelse pensioner inklusive löneskatt

Det ingående värdet är det bokförda egna kapitalet. Det egna kapitalet består av tidigare års ackumulerade resultat.

Det egna kapitalet minskas sedan med ansvarsförbindelsen för pensioner, inklusive löneskatt. Ansvarsförbindelsen för pensioner avser pensioner intjänade före år 1998 och enligt lag ska denna pensionsskuld inte redovisas i balansräkningen, den så kallade "blandmodellen". Det är dock en skuld som ska betalas ut och kostnaden i resultaträkningen består av utbetalningen av pensioner istället för skuldförändringen som är den normala. Bokföringsmässigt borde skulduppbyggnaden ha tagits över resultaträkningen och allt annat lika skulle de historiska resultaten ha varit lägre i takt med skulduppbyggnad. Man kan således säga att det egna kapitalet är övervärderat i och med att denna historiska kostnad inte har gått över resultaträkningen. Utifrån generationsperspektivet utgör det alltså en kostnad som tidigare generationer inte har betalat för och som belastar nuvarande generationer.

### *Skatter och bidrag*

Skatter och bidrag är den i särklass största intäktskällan för kommunerna och dessa intäkter kan grovt sett sägas utgöra den intäkt som kommunen har att varje år bedriva verksamhet för.



I takt med befolkningstillväxt och tillväxt i ekonomin ökar denna intäkt över tid och det justerade egna kapitalets andel av skatter och bidrag kommer att minska om man inte över tid har överskott som motsvarar del av ökningen. Genom att koppla justerat eget kapital till skatter och bidrag så får man ett nyckeltal som värdesäkras i takt med att ekonomin utvecklas, vilket gör att principen om generationsperspektivet kan bibehållas.

#### *Justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag*

Att koppla god ekonomisk hushållning och den långsiktiga ekonomistyrningen till justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag bidrar till att vidmakthålla generationsperspektivet och möjliggör en mer ändamålsenlig styrning av verksamheten i och med att den dimensionering av verksamheten som kan behöva göras utifrån ekonomiska restriktioner kan jämnas ut över en längre tidsperiod.

I och med att samtliga ekonomiska händelser kommer att påverka det aktuella årets resultat och därmed det egna kapitalet så kan nyckeltalet förändras kraftigt på kort tid beroende på tillfälliga händelser. Vid bedömning av nyckeltalet och dess nivå bör hänsyn tas till orsaken till förändringarna och orsakerna till rörelser både uppåt och nedåt bör kommenteras i samband med budget och årsredovisning.

Det justerade egna kapitalet som andel av skatter och bidrag ska som lägst uppgå till 50 procent för att kommunen ska anses ha en stark finansiell ställning. I och med att det justerade egna kapitalet är relaterat till skatter och bidrag värdesäkras nivån i takt med utvecklingen av tillväxten i samhällsekonomin. Över tid ska därför det långsiktiga finansiella målet tillse att förhållandet mellan justerat eget kapital och skatter och bidrag inte understiger den beslutade nivån avseende stark finansiell ställning. Det innebär att det över tid kommer att krävas ett resultatöverskott för att uppfylla det långsiktiga finansiella målet.

Syftet med det valda nyckeltalet är att bland annat att undvika att kommunens egna kapital förändras på ett sådant sätt att generationsperspektivet sätts ur spel. Nuvarande generation ska inte övervältra kostnader på kommande generationer men heller inte belastas med kostnader som avser kommande generationer.

## **Synnerliga skäl**

Enligt kommunallagen 11 kap 5 § ska kommuner och regioner varje år upprätta en budget för kommande kalenderår där intäkterna överstiger kostnaderna (det så kallade balanskravet). Vid beräkningen av balanskravsresultatet ska årets resultat rensas för vissa poster som inte härrör från den egentliga verksamheten. Undantag från detta får göras om det finns synnerliga skäl. Enligt den 13 § ska ett negativt balanskravs resultat återställas under efterföljande tre år. Fullmäktige får besluta att inte återställa det negativa balanskravsresultatet om det finns synnerliga skäl.

Det är kommunfullmäktige som beslutar om vad som utgör synnerliga skäl för att upprätta en budget som inte är i balans eller för att inte återställa ett negativt balanskravsresultat i samband med årsbokslut. Vid beslut om budget med negativt balanskravsresultat ska kommunfullmäktige ange skäl till varför så kan ske.

Ett förhållande som kan utgöra skäl för att inte reglera ett negativt resultat är om kommunen har en stark finansiell ställning.



Laglighetsprövning kan inte ske av kommunens budgetbeslut eller beslut att inte reglera ett negativt resultat.

### **Stark finansiell ställning**

Norrköpings kommuns definition av stark finansiell ställning är om justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag överstiger 50 procent.

### **God ekonomisk hushållning för kommunkoncernen**

Styrningen av de kommunala bolagen beskrivs i ”Gemensamt ägardirektiv för Norrköpings kommuns majoritetsägda bolag” samt i ägardirektiv och bolagsordning för respektive bolag. Bolagskoncernens långsiktiga finansiella mål är att vara självförsörjande.