



Styrning för finansiell balans och god ekonomisk hushållning för Gävle kommun

Sammanfattning

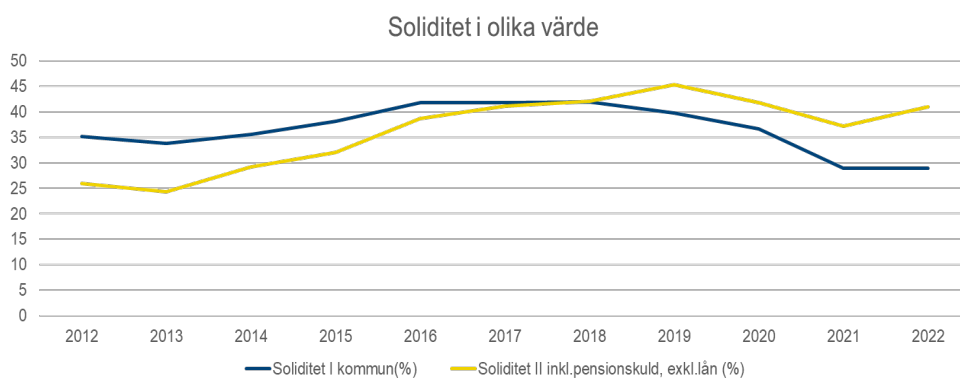
Kommunsektorns ekonomi står, i det långsiktiga perspektivet, inför stora utmaningar. Den demografiska utvecklingen börjar nu på allvar få konsekvenser. Andelen äldre ökar, samtidigt som andelen yrkesverksamma minskar, i en växande befolkning. Denna utveckling ger ökad efterfrågan på välfärd, tilltagande personalbrist och större svårigheter att få den ekonomiska ekvationen att gå ihop. Det kommer att krävas en rad insatser för att skapa långsiktig balans. En av de insatserna bör rimligen vara att förstärka ekonomistyrningen.

En viktig grundförutsättning är begreppet god ekonomisk hushållning. Utgångspunkten för en god ekonomisk hushållning är att varje generation ska bära kostnaderna för den kommunala service som den själv förbrukar. Nuvarande generation ska inte leva på nästa generation, utan lämna efter sig en välfärd med likvärdig ekonomisk styrka. Vad god ekonomisk hushållning mer konkret innebär är inte förtydligt i kommunallagen. Det talas i allmänna ordalag om att en kommun ska anta riktlinjer för god ekonomisk hushållning, om att det i den årliga budgeten ska anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning samt om att budgeten ska innehålla en verksamhetsplan med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I förarbetena finns ytterligare vägledning, men ändå inte mycket i termer av klara besked. Ett väsentligt budskap är dock att det inte räcker med att möta balanskravet för att klara god ekonomisk hushållning. I stället bör resultatet ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin.

Soliditet versus stark finansiell ställning

Om en kommun i ekonomistyrningen vill ta hänsyn till uppbyggnaden av tillgångar är det vanligt att fokusera på soliditeten, där eget kapital sätts i proportion till den totala tillgångsmassan i balansräkningen. I flera sammanhang kan detta helhetsmått vara det mest lämpliga sättet att beskriva kommuners finansiella styrka.

Soliditeten är ett mått på hur stor del av kommunens tillgångar som finansierats med eget kapital. Vilken soliditetsnivå som är rimlig för en kommun beror på hur koncernens struktur ser ut. Att jämföra soliditeten mellan olika kommuner är därför svårt. I många kommuner, framför allt i tillväxtområden, har tillgångarna marknadsvärden som ofta väsentligt överstiger de bokförda värdena. *Det innebär att soliditeten kan underskatta den finansiella styrkan.* Kommunens struktur kan också förändras över tid, vilket i så fall motiverar en förändring av soliditeten.



I diagram ovan visas två olika soliditetnyckeltal, soliditet I- kommunen och soliditet II inklusive pensionsåtagande, exklusive förmedlade lån. Soliditet I blir påverkat om finansiell leasing och Soliditet II om intern banken.

I och med ”Riktlinje för god ekonomisk hushållning” kommer den finansiella styrningen framledes att ske utifrån nyckeltalet justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag. Justerat eget kapital definieras som eget kapital minus ansvarsförbindelsen för pensioner inklusive löneskatt.

I likhet med vad som gäller enligt dagens förarbeten måste nivån och bedömningen av vad som är en stark finansiell ställning beslutas av kommunfullmäktige inom ramen för det långsiktiga programmet för god ekonomisk hushållning.

Gävles kommuns definition av stark finansiell ställning är enligt Riktlinje för god ekonomisk hushållning om justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag överstiger 50 procent. Utfallet för nyckeltalet justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag för Gävle kommun var 2022 58,2 procent.

Stark finansiell ställning

Stark finansiell ställning är ett otydligt begrepp men i prop. 2003/2004:105 ("God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting") anges att om en kommun eller region efter en grundlig finansiell analys kommer fram till att man har ett eget kapital som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap bör beslut kunna fattas om att det egna kapitalet kan minskas på ett planerat sätt, allt med iakttagande av god ekonomisk hushållning.

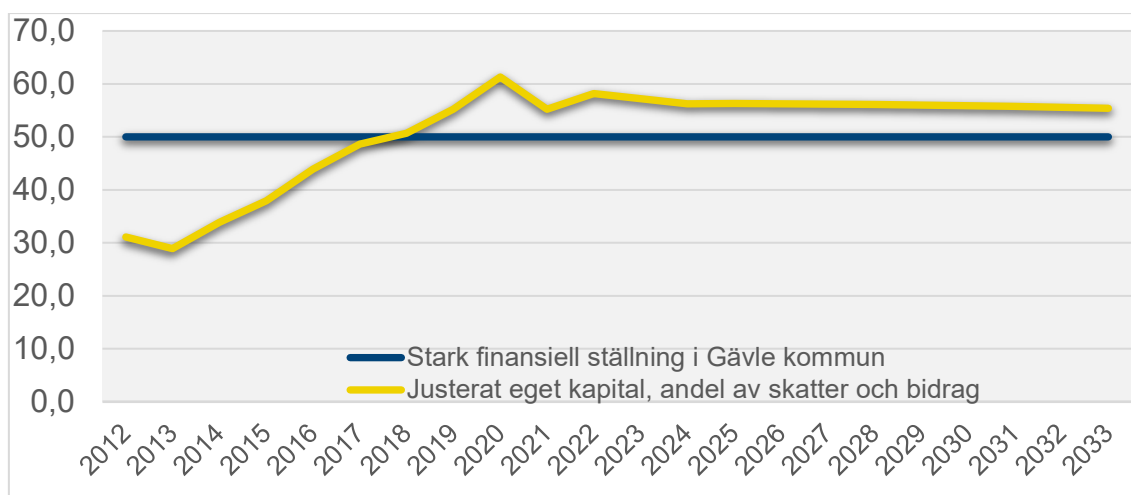
För att uppfylla kravet på en stark finansiell ställning ska kommunen ha en så god ekonomi att en fortsatt konsolidering av ekonomin är uppenbart omotiverad. En sådan situation är om det finns eget kapital och realiserbara tillgångar av en omfattning som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap. I förarbetena anges att för en minskning av det egna kapitalet inte ska anses bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning ska det finnas kapital som täcker kommunens hela pensionsåtagande.

Vad som är att beteckna som stark finansiell ställning kan variera mellan enskilda kommuner och det finns idag ingen tydlig gräns för när en kommun anses ha en stark finansiell ställning. Det finns inget egenvärde i att ständigt öka det egna kapitalet när en rimlig nivå har uppnåtts, då det skulle kunna innebära att kommunen tar ut mer i skatt än vad som behövs för att bedriva verksamheten.

Utifrån grundantagandena och utifrån den historiska uppbyggnaden av det egna kapitalet kan Gävle kommun anses ha en stark finansiell ställning när nyckeltalet överstiger 50 procent av skatter och bidrag. Att justerat eget kapital anges som andel av skatter och bidrag innebär att den finansiella ställningen går att jämföra över år.

Gävle kommuns politiska ambition är dock inte att minska det egna kapitalet utan att över tid behålla det på en rimlig nivå. Allt överskott från exploateringsverksamhet ska kunna användas för framtida utvecklingen utifrån befolkningsutvecklingen samtidigt som skatteintäkterna och generella bidrag ska finansiera verksamheterna.

Diagram stark finansiell ställning 2012–2022 samt prognos 2033



Diagrammen ovan visare en linjär och stabilt finansiell ställning på ca 58 procent vid ett finansiellt mål i kommunplanen på 1 procent av skatter och bidrag samt pensionsskuldbetalning. I eget kapital är inte överskott från finansnetto eller exploateringsverksamhet inräknat.

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 det justerade egna kapitalet är relaterat till skatter och bidrag värdesäkras nivån i takt med utvecklingen av tillväxten i samhällsekonomin.

Finansiella mål, balanskravet och god ekonomisk hushållning

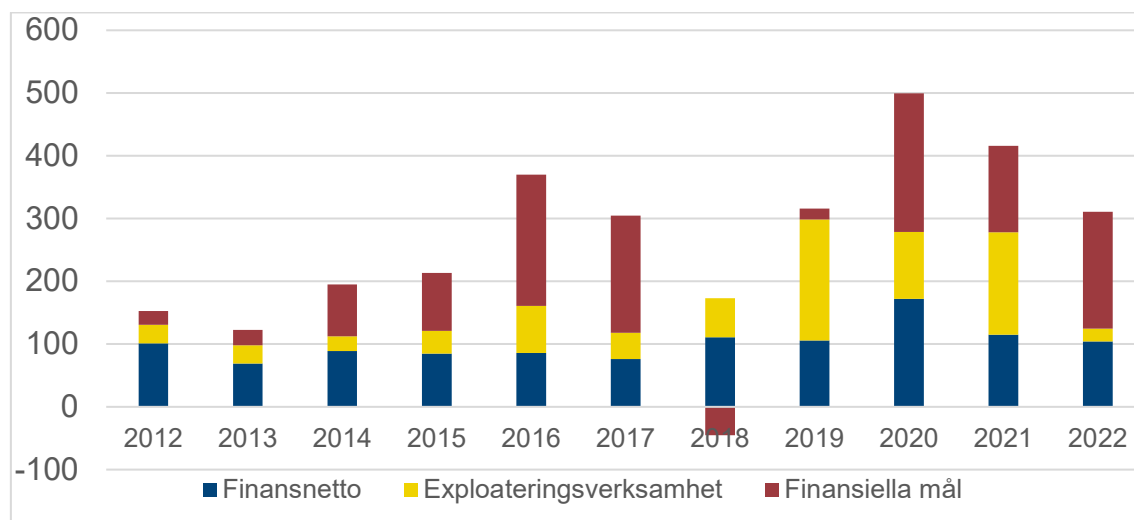
I kommunallagen står angivet att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.

Vad god ekonomisk hushållning mer konkret innebär är inte förtydligat i kommunallagen. Det talas i allmänna ordalag om att kommuner ska anta riktlinjer för god ekonomisk hushållning, om att det i den årliga budgeten ska anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning samt om att budgeten ska

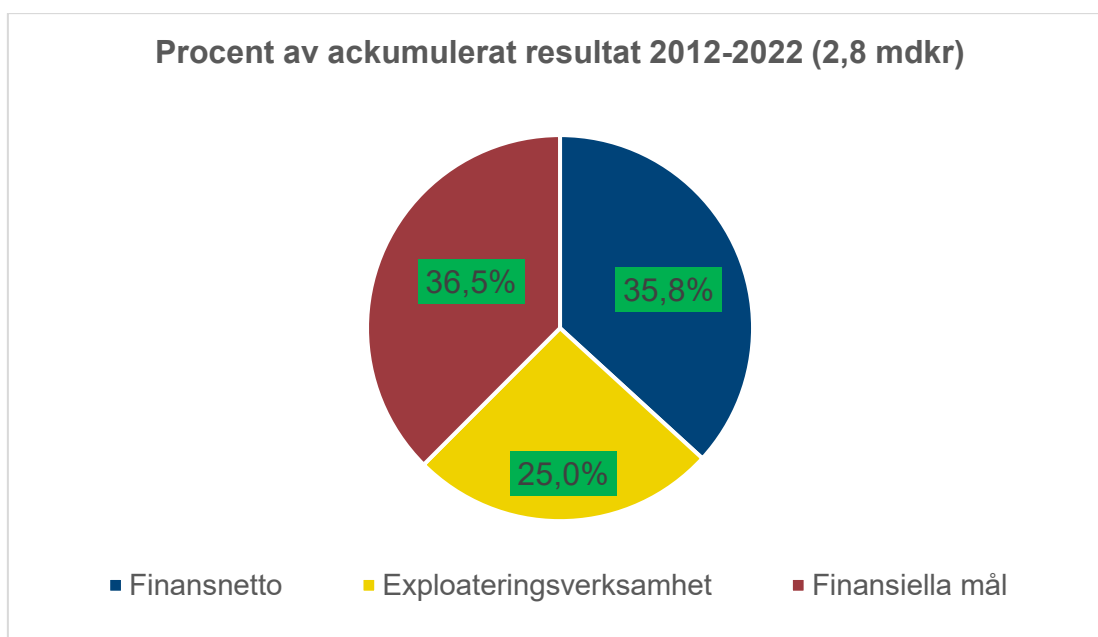
innehålla en verksamhetsplan med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Eget kapital i Gävle kommun har ökat genom positiva resultat det senaste tio åren med ca 1,8 mdkr.

Diagram överskott i åretsresultat 2012–2022



Sammanlagt har kommunen uppnått ett mål på 2 procent av skatteintäkter och bidrag, respektive 1,1 mdkr. Ett finansnetto överskott på ca 1,0 mdkr har gått till eget kapital och från reavinst och exploatering ca 0,7 mdkr.



Diagrammet visar i procent ett ackumulerat resultat om 2,8 mdkr för åren 2012–2022.

Kommunens budget ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, men undantag får göras om det finns synnerliga skäl eller om tidigare reservering finns. Fullmäktige får besluta att reglering av ett negativt resultat inte ska göras om synnerliga skäl angetts som orsak för en obalanserad budget (det vill säga ett planerat negativt resultat).

Laglighetsprövning kan inte ske av kommunens budgetbeslut eller kommunens beslut att inte reglera ett negativt resultat. Vad som kan anses vara synnerliga skäl är en fråga som avgörs inom ramen för det politiska systemet. Ett förhållande som kan utgöra skäl för att inte reglera ett negativt resultat eller att anta en budget som inte är i balans, är om kommunen har en stark finansiell ställning och om det anförts vid budgetbeslutet.

Enligt SKRs remissvar till utredning om god ekonomisk hushållning, "Balanskravets syfte utifrån det finanspolitiska ramverket", är att detta ska ses som en lägsta godtagbar nivå för resultatet i kommuner. Ett alltför stort fokus på balanskravet riskerar att reducera fokus på det långsiktiga perspektivet och vikten av att sätta ett resultatmål som motsvarar god kommunal hushållning i kommunen.

Potentiella risker

Det finns en risk att en lågkonjunktur skulle kunna leda till vikande skatteintäkter samtidigt som en hög inflation leder till höga kostnadsökningar. Dessa faktorer skulle sannolikt påverka balansen mellan framtida intäkter och kostnader. För att bibehålla en stark finansiell ställning är det här faktorer som årligen ska analyseras. Om balansen mellan framtida intäkter och kostnader förändras negativt ska prioriteringar göras utifrån de fyra grundantagandena i riktlinjen för god ekonomisk hushållning.

Kommunfullmäktige kan i vissa fall i kommunplanen besluta att målvärdet 50 procent (för stark finansiell ställning) får vara lägre men då ska en återställningsplan visa att en stark finansiell ställning på minst 50 procent kommer att uppnås inom planperioden på högst tre år. Återställningsplanen kan presenteras som kommande planperiods budget.

Exploateringsverksamheten

Målet är att den totala exploateringsverksamheten ska vara självfinansierad, det vill säga bära sina egna kostnader, vilket påvisas i den totala nettoexploateringen.

Nettoexploateringen omfattar inte kostnader för framtida drift och underhåll.

Med exploateringsresultat avses intäkter från kommunens exploatering av egen tomtförsäljning och kostnad för sålda tomter, men även exploateringsersättning från externa exploatörer.

I samband med att den nya riktlinjen beslutas kommer det att upprättas en budget för exploateringsverksamhet där kostnader och intäkter samt resultat förknippas till framtida utvecklingen.

Att samtliga kostnader och intäkter separeras på drift och att en långsiktig ekonomisk planering budgeteras och synliggörs i varje årsbudgetprocess, kommer att öka transparensen och stärka ekonomistyrningen.

Exploateringsresultatet ska inte användas för finansiering av övrig verksamhet.