

§ 39

Inrättande av resultatutjämningsreserv

KSN-2020-02685

Beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta riktlinje för resultatutjämningsreserv i ärendets **bilaga 1**.

Sammanfattning

En resultatutjämningsreserv innebär att resurser under givna förutsättningar kan sparas under högkonjunktur för användas under lågkonjunktur. Förutsättningen är att kommunen tydligt definierat och levt upp till god ekonomisk hushållning samt beslutat om ett regelverk för hur resurser tillförs och ianspråk tas ur resultatutjämningsreserven.

En resultatutjämningsreserv ger kommunen utökad möjlighet att bedriva aktiv ekonomi- och verksamhetsstyrning vid behov. Uppsala kommun bör därför inrätta en resultatutjämningsreserv.

Beslutsunderlag

- Arbetsutskottets förslag 16 februari 2021 § 50
- Tjänsteskrivelse daterad 10 februari 2021
- Bilaga 1, förslag riktlinje för resultatutjämningsreserv i Uppsala kommun
- Bilaga 2, utdrag ur kommunallagen och förarbeten kring resultatutjämningsreserv

Yrkande

Stefan Hanna (-) yrkar:

att fondmedlen endast ska kunna användas om skatteunderlaget understiger rikets genomsnittliga underliggande skatteunderlagsutveckling.

Beslutsgång

Ordförande ställer först Stefan Hannas (-) ändringsyrkande mot avslag och finner att kommunstyrelsen avslår detsamma.

Kommunstyrelsen
ProtokollsutdragDatum:
2021-03-03

Ordförande ställer därefter arbetsutskottets förslag mot avslag och finner att kommunstyrelsen bifaller detsamma.

Reservation

Stefan Hanna (-) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande med motiveringen:

Det fanns tidigare en så kallad skatteutjämningsfond som användes för att utjämna intäkterna över konjunkturcykler. Det var ett klokt ekonomiskt instrument och är det säkerligen även idag även om man väljer att kalla det resultatutjämningsreserv. Skatteutjämningsfonden avskaffades av Göran Persson i samband med skatteutjämnings- och maxtaxereformerna i syfte att centralstyra mer. Ett av skälen var att den dåvarande regeringen upptäckte att när riktade statsbidrag delades ut för åtgärder som regeringen önskade genomföra lagrade kommuner som redan vidtagit önskade åtgärder pengarna i sin skatteutjämningsfond. Därför infördes fonderingsförbudet. Möjligen kan man se det som idag då kommunerna får massor av statsbidrag för att bättre bekämpa Coronapandemin, och då vill vissa kommuner börja bygga upp en resultatutjämningsreserv.

Jag anser att det är mycket viktigt att ianspråktagande av resultatutjämningsreserv endast medges i mycket ekonomiskt allvarliga situationer. Den ska inte kunna användas av politiker som vill genomföra ideologiska reformer utan endast kunna aktiveras för att försvara kvalitet i kommunens kärnverksamheter under ekonomiskt besvärliga tider. Jag är tveksam till om det är klokt att tillåta att dessa medel ska kunna aktiveras utifrån prognoser om att skatteunderlagsutvecklingen understiger rikets genomsnittliga underliggande skatteunderlagsutveckling. Jag tycker att fondmedlen endast ska kunna användas om skatteunderlaget understiger rikets genomsnittliga underliggande skatteunderlagsutveckling. Då ska självklart fullmäktiges beslutsunderlag visa utvecklingen och att prognosen framåt i aktuell konjunkturcykel bedöms som besvärande. Jag delar bedömningen att Resultatutjämningsreserven storlek ska begränsas. Det är önskvärt att ärendet redan från början inkluderar en beloppsgräns för hur stor Resultatutjämningsreserven får vara.

Särskilt yttrande

Jonas Petersson (C) lämnar ett särskilt yttrande:

Centerpartiet reserverade sig till förmån för att "Reservering av medel till resultatutjämningsreserven får göras med maximalt den del av årets resultat justerat för jämförelsestörande poster som överstiger en procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning." skulle läggas till under kapitlet tillföra resurser till resultatutjämningsreserven i riktlinjen.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

§ 50

Inrättande av resultatutjämningsreserv

KSN-2020-02685

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** anta riktlinje för resultatutjämningsreserv i ärendets **bilaga 1**.

Sammanfattning

En resultatutjämningsreserv innebär att resurser under givna förutsättningar kan sparas under högkonjunktur för användas under lågkonjunktur. Förutsättningen är att kommunen tydligt definierat och levt upp till god ekonomisk hushållning samt beslutat om ett regelverk för hur resurser tillförs och ianspråk tas ur resultatutjämningsreserven.

En resultatutjämningsreserv ger kommunen utökad möjlighet att bedriva aktiv ekonomi- och verksamhetsstyrning vid behov. Uppsala kommun bör därför inrätta en resultatutjämningsreserv.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 10 februari 2021
- Bilaga 1, förslag riktlinje för resultatutjämningsreserv i Uppsala kommun
- Bilaga 2, utdrag ur kommunallagen och förarbeten kring resultatutjämningsreserv

Yrkande

Jonas Petersson (C) yrkar:

att ”Reservering av medel till resultatutjämningsreserven får göras med maximalt den del av årets resultat justerat för jämförelsestörande poster som överstiger en procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämningsreserv.” läggs till under kapitlet tillföra resurser till resultatutjämningsreserven i riktlinjen.

Kommunstyrelsens arbetsutskott
Protokollsutdrag

Datum:
2021-02-16

Beslutsgång

Ordförande ställer först Jonas Peterssons (C) tilläggsyrkande mot avslag och finner att arbetsutskottet avslår detsamma.

Ordförande ställer därefter föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Reservation

Jonas Petersson (C) reserverar sig mot beslutet till förmån för eget yrkande.

Justerandes signatur

Utdragsbestyrkande

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2021-02-10

Diarienummer:
KSN-2020-02685

Handläggare:
Thomas Backlund, Aziza Hussein Abdalla

Inrättande av resultatutjämningsreserv

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige

1. **att** anta riktlinje för resultatutjämningsreserv i ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

En resultatutjämningsreserv innebär att resurser under givna förutsättningar kan sparas under högkonjunktur för användas under lågkonjunktur. Förutsättningen är att kommunen tydligt definierat och levt upp till god ekonomisk hushållning samt beslutat om ett regelverk för hur resurser tillförs och ianspråk tas ur resultatutjämningsreserven.

En resultatutjämningsreserv ger kommunen utökad möjlighet att bedriva aktiv ekonomi- och verksamhetsstyrning vid behov. Uppsala kommun bör därför inrätta en resultatutjämningsreserv.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Barn-, jämställdhets-, och näringslivsperspektiven är inte relevanta i ärendet.

Föredragning

Kommunallagens (2017:725) 11 kap §1 medger tillskapandet av en resultatutjämningsreserv hos kommuner och regioner. I korthet medför reserven att intäkter kan utjämnas över en konjunkturcykel utan brott mot kommunallagens balanskrav.

Balanskravet innebär att kommunfullmäktige inte får underbalansera sin budget samt att ett redovisat underskott måste återställas inom en treårsperiod om inte synnerliga skäl finns för annat beslut. En resultatutjämningsreserv möjliggör emellertid viss dynamik för fullmäktige att parera och motverka konjunkturrella svängningar.

Genom beslut i fullmäktige kan överskott tillföras en resultatutjämningsreserv för att ianspråk tas under en senare period med svag konjunktur. Resultatutjämningsreserven är sidoordnad till bokföringen och utgör varken skuld i balansräkningen eller kostnad/intäkt i det redovisade resultatet. Den är en markering av tidigare års resultatöverskott inom ramen för det egna kapitalet i balansräkningen. En resultatutjämningsreserv kan därför liknas vid en mekanism som stöder resonemanget att god ekonomisk hushållning måste utvärderas över en längre tidsperiod än det enskilda året. Med ett sådant resonemang blir ett långsiktig stabilt överskott viktigare än det enskilda årets resultat som kan variera kraftigt upp eller ned till följd av många olika orsaker.

För hanteringen krävs att fullmäktige beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt ett regelverk för när och hur medel får tillföras och ianspråk tas från resultatutjämningsreserven.

I Uppsala kommun fastställs riktlinjerna för god ekonomisk hushållning inom ramen för Mål och budget. God ekonomisk hushållning utvärderas mot nio inriktningsmål som ska visa att kommunen gör rätt saker på ett effektivt sätt med ekonomi i balans.

Kommunens målsättning ska även fortsatt vara en konsekvent och tydlig styrning mot uppställda finansiella överskottsmål som säkerställer kapacitet att möta framtidens utmaningar. Goda resultat och positiva kassaflöden ger en hög självfinansieringsgrad som är viktig för kommunens investeringar.

En sund långsiktig styrning med stabila resultatmarginaler är den bästa utgångspunkten för att parera ekonomisk nedgång med bibehållen handlingsfrihet. En resultatutjämningsreserv möjliggör aktiv ekonomi- och verksamhetsstyrning utöver detta. Möjligheten att ianspråkta resurser från en resultatutjämningsreserv kan under vissa förutsättningar vara avgörande för att undvika nedskärning som annars tvingas fram av kommunallagens balanskrav. Därför föreslås fullmäktige inrätta en resultatutjämningsreserv i enlighet med förslag till riktlinje i **bilaga 1**.

Regeringen utreder för närvarande kommunallagens regelverk för ekonomisk styrning, vilket kan leda till förändringar i lagstiftning eller praxis som påverkar exempelvis resultatutjämningsreserver. Bedömningen är ändå att Uppsala kommun bör agera utifrån nuvarande lagstiftning och ta ställning till andra eller förändrade möjligheter om och när de blir verklighet.

Ekonomiska konsekvenser

Ett införande av en resultatutjämningsreserv ger inte några omedelbara direkta ekonomiska konsekvenser. Den utgör en möjlighet för kommunfullmäktige att i ett senare läge med lågkonjunktur föreslå ianspråktagande för att undvika att balanskravsreglerna stoppar verksamheten.

Genom införande av en resultatutjämningsreserv skapas möjlighet för fullmäktige att under givna förutsättningar besluta om användning av tidigare års resultat. Denna möjlighet bedöms stärka kommunens förmåga att utföra sitt uppdrag varför de ekonomiska konsekvenserna som helhet bedöms vara positiva.

Skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning uppgick 2020 till 13 208 miljoner kronor. Resultatutjämningsreserven föreslås enligt riktlinjen få uppgå till maximalt 5 procent av detta belopp vilket motsvarar 660 miljoner kronor. 2020 års resultat möjliggör att resultatutjämningsreserven tillförs hela denna summa.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 10 februari 2021
- Bilaga 1, förslag riktlinje för resultatutjämningsreserv i Uppsala kommun
- Bilaga 2, utdrag ur kommunallagen och förarbeten kring resultatutjämningsreserv

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Stabsdirektör

Normerande styrdokument

Beslutsfattare:
Kommunfullmäktige

Dokumentansvarig:
Redovisningschef

Datum:
2021-03-22

Diarienummer:
KSN-2020-02685

Riktlinje för resultatutjämningsreserv

Policy

Riktlinje

Rutin

Vägledning

Innehåll

Inledning	3
Syfte.....	3
Omfattning	3
Resultatutjämningsreserv i Uppsala kommun	3
Uppsala kommuns hantering av resultatutjämningsreserven	4
Tillföra resurser till resultatutjämningsreserven	4
Inspråkta resurser från resultatutjämningsreserven	4
Lagbestämmelser och krav	5
Ansvar och uppföljning	5
Relaterade dokument.....	5

Inledning

Kommunallagen (2017:725) medger tillskapande av en resultatutjämningsreserv. I korthet innebär detta att intäkter kan utjämnas över en konjunkturcykel utan brott mot kommunallagens balanskrav. Balanskravet innebär att kommunfullmäktige inte får underbalansera sin budget samt att ett redovisat underskott måste återställas inom en treårsperiod om inte synnerliga skäl finns för annat beslut. Balanskravsreglerna syftar till att skydda från oansvarig förvaltning.

En resultatutjämningsreserv möjliggör viss dynamik för fullmäktige att parera och motverka konjunkturella svängningar. Om stabila och starka resultat redovisats under en konjunkturcykel ska ett tillfälligt svagare resultat alltså kunna accepteras. Lagens strikta formulering kring ett årligt balanskrav ska inte hindra en kommun som uppfyller alla kriterier för god ekonomisk hushållning att utföra sitt uppdrag effektivt. För hanteringen krävs dock att fullmäktige beslutat om ett regelverk för när och hur medel får tillföras och ianspråk tas från resultatutjämningsreserven.

Genom beslut i fullmäktige kan överskott tillföras en resultatutjämningsreserv för att ianspråk tas under en senare period med svag konjunktur. Resultatutjämningsreserven är sidoordnad bokföringen och utgör varken en skuld i balansräkningen eller en kostnad/intäkt i det redovisade resultatet, den är en markering av tidigare års resultatöverskott inom ramen för det egna kapitalet i balansräkningen. En resultatutjämningsreserv kan därför liknas vid en mekanism som stöder resonemanget att god ekonomisk hushållning ska utvärderas över en längre tidsperiod än det enskilda året. Med ett sådant resonemang blir ett långsiktig stabilt överskott viktigare än det enskilda årets resultat som kan variera kraftigt upp eller ned till följd av många olika orsaker

Syfte

Riktlinjen syftar till att svara mot kommunallagskravet att en kommun som har en resultatutjämningsreserv även måste ha riktlinjer för god ekonomisk hushållning som omfattar hanteringen av resultatutjämningsreserven.

Riktlinjen kompletterar därmed de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fastställs av fullmäktige i Mål och budget.

Omfattning

Riktlinjen tillämpas av kommunfullmäktige och reglerar möjligheten att tillföra resurser från eller ianspråkta resurser ur resultatutjämningsreserven. Normalt sett sker detta i samband med beslut om budget eller årsredovisning.

Resultatutjämningsreserv i Uppsala kommun

Kravet på god ekonomisk hushållning fastställs i kommunallagen. God ekonomisk hushållning handlar om helheten, att uppfylla medborgarnas behov inom ramen för tillgängliga resurser.

I Uppsala kommun fastställs riktlinjerna för god ekonomisk hushållning inom ramen för Mål och budget. I Mål och budget fastställs politisk plattform, omvärldsanalys,

styrning, förhållningssätt samt inriktningsmål och indikatorer. Alla mål är viktiga för att utvärdera måluppfyllelsen, men det finansiella målet är centralt i utvärderingen av god ekonomisk hushållning.

Utvärdering av kommunstyrelsens, nämndernas och bolagsstyrelsernas verksamhet sker löpande och rapporteras till fullmäktige i form av en årlig årsredovisning med tillhörande redovisning av måluppfyllelsen i bilagor.

Uppsala kommuns hantering av resultatutjämningsreserven

Resultatutjämningsreserven ska möjliggöra en utjämning av intäkter över en konjunkturcykel, det vill säga den period under vilken samhällsekonomin genomgår en högkonjunktur och en lågkonjunktur.

Sedan andra världskrigets har konjunkturcykler ofta beskrivits i intervall om cirka fem till tio år. Det är en allmän uppfattning att det inte finns en exakt längd, upprepning eller möjlighet att i förväg tidsbestämma tidpunkter för konjunkturernas olika faser. Cyklerna har de senaste decennierna tenderat att förlängas något och Sverige har upplevt tydliga lågkonjunkturer 1990–1994, 2000–2002, 2008, 2020- ofta utlösta av globala kriser eller omställningar. Som riktlinje för en konjunkturcykels längd använder kommunallagens förarbete tio år.

Ianspråktagande ur reserven kan göras när rikets prognostiserade underliggande skatteunderlagsutveckling nästkommande år understiger den genomsnittliga utvecklingen för de senaste 10 åren.

Resultatutjämningsreserven storlek bör begränsas. Resultatutjämningsreserven är inte ämnad att möta större utmaningar än de naturliga konjunkturvariationer lagstiftaren avsett. För mer extrema situationer än normal konjunkturvariation krävs andra interventionsformer, där resultatutjämningsreserven kan utgöra ett komplement.

Undantag från denna riktlinje är inte möjlig med mindre än att ett nytt beslut om riktlinje fattats av kommunfullmäktige, alternativt att svensk lag förändras.

Tillföra resurser till resultatutjämningsreserven

Kommunfullmäktige fattar beslut om att tillföra resurser till resultatutjämningsreserven i det ordinarie årsbokslutsärendet.

Resultatutjämningsreserven får endast tillföras medel i enlighet med vad som uttrycks i lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Resultatutjämningsreserven får inte överstiga 5 procent av nivån för kommunens samlade skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning under det senaste förutvarande året.

Ianspråkta resurser från resultatutjämningsreserven

Kommunfullmäktige fattar beslut om att ianspråkta resurser från resultatutjämningsreserven inom ramen för ordinarie budgetärende. Vid särskilda behov kan fråga väckas separat, ett särskilt behov är hastig negativ förändring av

skatteunderlaget som förväntas leda till att balanskravet inte uppfylls och som inte kunde förutses i samband med ordinarie budgetärende.

lanspråktagande ur reserven kan göras när rikets prognostiserade underliggande skatteunderlagsutveckling nästkommande år understiger den genomsnittliga utvecklingen för de senaste 10 åren.

lanspråktagandet får aldrig vara så stort att balanskravsresultatet blir högre än noll.

lanspråktagandet får aldrig överstiga 2 procent av genomsnittliga skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning för de tre senaste åren.

Lagbestämmelser och krav

Kommunallag (2017:725)

Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Ansvar och uppföljning

Kommunfullmäktige beslutar om denna riktlinje.

Kommunstyrelsen följer löpande upp riktlinjen och föreslår vid behov fullmäktige revideringar.

Relaterade dokument

- Mål och budget
- Årsredovisning

Bilaga 2 till ärende om inrättande av resultatutjämningsreserv KSN-2020-02685

Utdrag från kommunallagen (2017:725)

11 kap. Ekonomisk förvaltning

Mål för den ekonomiska förvaltningen

1 § Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom sådana juridiska personer som avses i 10 kap. 2-6 §§. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. Om kommunen eller regionen har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 14 §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den. *Lag (2019:835).*

Budgetens innehåll

5 § Kommuner och regioner ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från andra stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 14 §, eller
2. om det finns synnerliga skäl. * *Lag (2019:835).*

Resultatutjämningsreserver

14 § Kommuner och regioner får till en resultatutjämningsreserv reservera medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 11 kap. 10 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, 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 eller regionen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. *Lag (2019:835).*

* Utdrag från Regeringens proposition 2016/17:171 En ny kommunallag:

Skälen för regeringens bedömning: Fullmäktiges budgetbeslut kan som huvudregel bli föremål för en fullständig laglighetsprövning. De budgetbeslut som har undantagits från en fullständig laglighetsprövning anges i 10 kap. 8 § andra stycket KL. I bestämmelsen anges ett antal kommunala budgetbeslut som undantas prövning enligt tredje och fjärde punkterna. Domstol kan däremot pröva om ett sådant beslut har tillkommit i laga ordning (första punkten) eller om det avser en angelägenhet för kommunen eller landstinget (andra punkten). Det är fråga om beslut att åberopa synnerliga skäl för att inte balansera budgeten (8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena KL), beslut om ianspråktagande av resultatutjämningsreserver (8 kap. 3 d § tredje stycket KL) samt beslut om reglering av ett negativt balanskravsresultat (8 kap. 5 a och 5 b §§ KL). Dessa ska i stället prövas inom ramen för det politiska systemet (prop. 1996/97:52, prop. 2003/04:105 och prop. 2011/12:172). Enligt uttalanden i praxis kan inte heller bestämmelserna i 8 kap. 1 och 2 §§ KL om god ekonomisk hushållning och god avkastning ligga till grund för domstolsprövning (RÅ 2000 ref. 1). Vid införandet av den nuvarande regleringen uttalade regeringen följande. Enligt regeringens bedömning är prövningen om det föreligger synnerliga skäl mycket politisk till sin karaktär. I likhet med vad majoriteten av remissinstanserna påpekat anser regeringen att det även fortsättningsvis bör vara en uppgift för det politiska systemet att pröva frågan om avsteg från principen om en ekonomi i balans vid bokslutsregleringen. Denna bedömning ändras inte av det förhållandet att ytterligare omständigheter bedöms utgöra grund för att inte reglera ett 261 negativt resultat. I praxis har det förekommit att ett beslut att upprätta en Prop. 2016/17:171 budget som inte varit i balans har överklagats. Enligt regeringen utgör även budgetbeslut exempel på beslut som bör prövas inom ramen för det politiska systemet. Detta är också i konsekvens med att beslut rörande bokslutsreglering av uppkomna underskott inte föreslås bli föremål för laglighetsprövning (prop. 2003/04:105 s. 23 f.).