

EKONOMISTYRNINGSPRINCIPER FÖR UDDEVALLA KOMMUN

Antagna av kommunfullmäktige 2010-11-10, § 290

1. Allmänt

Ekonomistyrningsprinciperna utgör ett verktyg för den övergripande styrningen och ledningen av Uddevalla kommun (benämnd ”Verksamhetsutveckling”).

Ekonomistyrningsprinciperna innehåller ramverket för det regelsystem genom vilken kommunfullmäktiges och kommunstyrelsens ekonomiska styrning av kommunens verksamheter sker. Principerna för ekonomistyrning avser i första hand förhållandet mellan kommunfullmäktige/kommunstyrelsen och nämnderna. Nämnderna fastställer med detta som grund egna regler för den nämndsinterna styrningen.

Kommunens styrning av de kommunägda bolagen sker genom särskilda ägardirektiv.

2. Syfte

Ekonomistyrningsprinciperna visar hur ekonomistyrningen sker och ska leda till beteenden i organisationen som bidrar till att nå kommunens övergripande målsättningar för ekonomi och verksamhet. Lagstiftningens krav på god ekonomisk hushållning ska vara en given utgångspunkt i den ekonomiska förvaltningen.

3. Lagregler m.m.

Kommunernas ekonomiska förvaltning regleras i 8 kapitlet kommunallagen samt lagen om kommunal redovisning. Rådet för Kommunal Redovisning svarar för uttolkningen av vad som ska anses som god redovisningssed inom den kommunala sektorn.

4. Roller

Kommunfullmäktige har det yttersta ansvaret för kommunens ekonomiska planering och uppföljning och fastställer erforderliga riktlinjer för den ekonomiska styrningen. Kommunfullmäktige beslutar, inom ekonomiområdet, bl. a. om finansiella mål, fastställer flerårsplan med budget, beslutar om delårsrapporter och årsredovisning samt tar ställning till frågor av principiell beskaffenhet eller av större vikt för kommunen.

Kommunstyrelsen leder arbetet med och utformar riktlinjer och ramar för styrningen för hela den kommunala verksamheten, vilket inom ekonomiområdet innebär att

- följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling eller ekonomiska ställning
- ha en fortlöpande dialog med nämnderna om utveckling av ekonomin och verksamheten
- samordna och utveckla kommunens ekonomi- och verksamhetsstyrning
- lämna förslag till flerårsplan och budget till kommunfullmäktige
- tillse att nämndernas verksamhet bedrivs enligt de ekonomiska ramar och mål som kommunfullmäktige beslutat
- övervaka den ekonomiska förvaltningen och föreslå kommunfullmäktige omprioriteringar eller åtgärder om det bedöms att de ekonomiska ramarna inte hålls.

Nämnd ansvarar för att

- leda och utveckla nämndens verksamheter
- att beslutade mål nås och uppdrag genomförs inom ramen för beslutat kommunbidrag.
- att omprioritera och vidta åtgärder om underskott uppstår eller det beslutade kommunbidraget är otillräckligt i förhållande till nämndens ambitioner.
- rapportera till kommunstyrelsen enligt fastställd tidsplan för budget, uppföljning och årsredovisning, samt därutöver i den omfattning som beslutas av kommunstyrelsen
- tillse att den interna kontrollen är ändamålsenlig.

5. Riktlinjer, regler och anvisningar

Den ekonomiska förvaltningen styrs dessutom av riktlinjer och policier som beslutats av kommunfullmäktige, regler beslutade av kommunstyrelsen samt anvisningar mm från kommunledningskontorets ekonomiavdelning.

Kommunens centrala styrdokument omfattar följande:

- Riktlinjer för styrning samt reglementen för nämnder i Uddevalla kommun
- Ekonomistyrningsprinciper för Uddevalla kommun
- Bestämmelser vid konstaterade eller prognostiserade avvikelser från kommunbidrag eller resp. nämnds/styrelses internbudget
- Investeringspolicy

- Finanspolicy för Uddevalla kommunkoncern
- Riktlinjer och regler för kontroll (attest) av ekonomiska transaktioner i Uddevalla kommun
- Riktlinjer resp. bestämmelser för intern kontroll
- Regler för inventarieförteckningar
- Bestämmelser för betalkort
- Internhyrespolicy
- Riktlinjer för lokalförsörjning.

6. God ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning innebär att verksamheten ska bedrivas effektivt och där mål och resurser så långt det är möjligt ska överensstämma med varandra.

Vid konflikt mellan verksamhetens mål och de ekonomiska resurserna är ekonomin överordnad verksamheten. Detta innebär att nämndens tilldelade kommunbidrag utgör den yttersta ramen för den verksamhet som kan bedrivas.

Nämndernas och förvaltningarnas arbete ska präglas av ett helhetstänkande där kommunens bästa är överordnat enskilda verksamheters behov.

7. Decentralisering, enkelhet samt tydlighet

Kommunens organisation bygger på ett decentraliserat arbetssätt med en central styrning av gemensamma utgångspunkter för vissa delar av den ekonomiska förvaltningen. Ansvar och befogenheter ska ligga så långt ut i organisationen som möjligt. Ledningsfunktionerna på alla nivåer ska styra och samordna planering och uppföljning av både verksamhet och ekonomi. Varje nämnd har fullt ansvar för ekonomi inom ramen för tilldelade resurser i form av kommunbidrag.

Ekonomistyrningsprinciperna ska vara enkla, tydliga och tillämpas på samma sätt i hela organisationen.

8. Ansvarsenheter

Kommunens organisation bygger på ansvarsenheter. Följande ansvarsenheter finns

- balansräkningsenhet
- resultatenhet
- kostnadsenhet.

8.1 Balansräkningsenhet

Balansräkningsenhet är den mest långtgående enhetstypen. Enheten ansvarar för kostnader, intäkter, tillgångar och skulder. Enheten upprättar egen resultat- och balansräkning. Denna typ av enhet får endast förekomma för avgiftsfinansierade verksamheter.

8.2 Resultatenhet

En resultatenhet ansvarar för kostnader, intäkter och nettokostnader. Det ekonomiska ansvaret fokuseras på resultatet, d v s skillnaden mellan intäkter och kostnader. Intäkterna kan vara externa och/eller interna. Kännetecknande för enhetstypen är att intäkterna är beroende av de prestationer som utförs. Nämnd kan öka eller minska sin bruttoomsättning, så länge kommunbidraget hålls. Om kommunbidraget visar sig otillräcklig ska nämnden i första hand vidta omDispositioner av tillgängliga resurser inom nämndens samlade budgetram och i andra hand aktualisera behovet av att ändra målen för verksamheten hos kommunfullmäktige.

Denna typ av enhet är den normala i organisationen. Varje nämnd är en resultatenhet. Nämnden ska inom sig definiera egna resultatenheter.

8.3 Kostnadsenhet

En kostnadsenhet ansvarar enbart för bruttokostnaden. Den ansvariga nämnden har till uppgift att inom tilldelat kommunbidrag genomföra viss verksamhet. Nämnd ska inom sig definiera förekommande egna kostnadsenheter.

9. Finansiella mål

Kommunens ekonomiska och finansiella planering ska präglas av långsiktighet med god ekonomisk hushållning som primär ledstjärna. Varje generation ska så långt det är möjligt bära sina kostnader.

10. Flerårsplan, budget och verksamhetsplan

Kommunstyrelsen beslutar i januari året före budgetåret om vissa ekonomiska utgångspunkter i form av enklare planeringsförutsättningar inför planeringsdialogen. Utgångspunkterna baseras på gällande flerårsplan, nya skatteberäkningar, kommunens ev. egna nya beslut, regeringens budget, omvärldsfaktorer mm.

Den centrala planeringen sker genom en planeringsdialog i början av april och ett planeringsmöte i början av maj året före den period som flerårsplanen avser.

Vid planeringsdialogen redovisar kommunledningskontorets ekonomiavdelning sammanställningar och beskrivningar över de ekonomiska utgångspunkterna för den kommande perioden. Nämnderna

redovisar omvärldsfaktorer som påverkar verksamheten, egna utgångspunkter, behovet av resurser, effekter av ev. efterfrågade neddragningar av kommunbidrag, investeringar för samtliga tre år i planperioden. Större investeringar ska åtföljas av en driftkostnads kalkyl. Kommunledningskontorets ekonomiavdelning tillhandahåller modell för hur kalkylering ska ske.

Planeringsarbetet sker i fast penningvärde, vilket innebär att prisnivån året före budgetåret används. Kommunstyrelsen beslutar parallellt med upprättande av flerårsplanen, dock senast i augusti året före budgetåret, om omräknat kommunbidrag i budgetårets prisnivå.

Kommunledningskontoret utfärdar närmare anvisningar.

11. Kommunbidrag

Kommunbidrag motsvarar skillnaden mellan kostnader och intäkter. Kommunfullmäktiges anslagsbindning sker på nämnds nivå för driftverksamheten. Kommunfullmäktige kan ange särskilda ändamål som vissa delar av kommunbidraget ska användas till.

Nämnden fördelar kommunbidraget på sina verksamheter med iakttagande av kommunfullmäktiges direktiv. Nämnden äger rätt att under löpande år göra omDispositioner mellan sina verksamheter under förutsättning att kommunfullmäktiges mål inte äventyras. Överföring av kommunbidrag mellan nämnder får endast undantagsvis förekomma. Kommunfullmäktige beslutar om dessa överföringar och kan ge kommunstyrelsen rätt att besluta om mindre justeringar av kommunbidragen.

Tilldelat kommunbidrag utgör den yttersta restriktionen för verksamheten. Om tilldelade resurser inte räcker till den pågående/planerade verksamheten måste nämnden vidta åtgärder så att verksamheten ryms inom tilldelat kommunbidrag. Större förändringar eller avvikelser från vad kommunfullmäktige beslutat måste behandlas av kommunfullmäktige.

Kommunfullmäktige kan utifrån den ekonomiska utvecklingen under året besluta om tillfälliga större, generella restriktioner för samtliga nämnder i syfte att hålla den antagna budgeten. Kommunstyrelsen har med motsvarande syfte rätt att besluta om mindre, generella restriktioner.

12. Tilläggsanslag

Tilläggsanslag under löpande år medges normalt endast för tillkommande lönekostnader pga. centrala löneförhandlingar. Behov av utökade ekonomiska resurser behandlas i det årliga arbetet med flerårsplanen. Nya

behov som uppstår under året hanteras inom nämnden och inom det kommunbidrag som tilldelats. Kommunfullmäktige har inget anslag för oförutsedda behov.

13. Uppföljning och bokslut

Den centrala ekonomiska uppföljningen sker även genom tre controllerrapporter, per februari, juni resp. oktober. Dessa innehåller övergripande ekonomisk information och uppföljning för innevarande år.

Varje nämnd beslutar om sin interna uppföljning. Uppföljningen bör här ske mer frekvent och på en mer detaljerad nivå än vad som sker till kommunstyrelse och kommunfullmäktige.

Delårsrapporterna ska bygga på ett för aktuell period upprättat delårsbokslut. Kommunledningskontoret utfärdar närmare anvisningar delårsbokslut och årsbokslut.

14. Avvikelser från kommunbidrag eller budget

Syfte är att skapa en medvetenhet om vikten av att anpassa verksamheten till de ekonomiska förutsättningarna och att ha ett aktivitetssystem om förutsättningarna ändras. Kommunstyrelsen har beslutat om särskilda bestämmelser rörande konstaterade eller prognostiserade avvikelser från kommunbidrag eller budget.

15. Resultatöverföring

Syftet med resultatöverföring är att skapa förutsättningar för flexibelt och ansvarsfullt resursutnyttjande. Detta skapar förutsättningar för ett mer långsiktigt agerande samtidigt som nämndernas ansvar över tiden blir tydligare.

En förutsättning för överförande av över-/underskott mellan åren är att verksamheten skett i överensstämmelse med mål och riktlinjer. Varje nämnd ska vid den årliga bokslutsdialogen redogöra för orsaken (-erna) till över- eller underskottet. Om hela eller delar av resultatet beror på särskilda omständigheter av större karaktär utanför nämndens kontroll eller påverkansmöjlighet och att det därför inte är rimligt att utkräva fullt ekonomiskt ansvar av nämnden, kan över- eller underskott som beror på detta undantas från överföring. Avvikelser p.g.a. budgettekniska fel ska inte ingå i resultatöverföringen.

För att inte riskera att viktiga verksamhetsmål äventyras och för att undvika alltför dramatiska besparingar i verksamheten, ska inarbetning av underskott ske under planerade former. Inarbetning bör dock inte ske över en längre period än tre år. Nämnd ska snarast, dock senast i samband med

beslut om nästa verksamhetsplan, fatta beslut om på vilket sätt uppkommet underskott ska täckas.

För att uppnå de effekter som avses bör över- och underskott tillgodoföras eller belasta de enskilda verksamheterna så långt det är möjligt.

För avgiftsfinansierade verksamheter, i huvudsak vatten och avlopp, förs alltid hela över- eller underskottet över till följande år.

Realisationsvinster eller -förluster vid avyttringar av mark, byggnader, tekniska anläggningar och bostadsrätter tillgodoförs resp. belastar tekniska nämnden. Finansiella anläggningstillgångar i övrigt, tillgodoförs resp. belastar kommunen centralt. Realisationsvinster eller -förluster vid övriga avyttringar, ex inventarier, tillgodoförs resp. belastar den nämnd som ansvarar för den verksamhet vari tillgångarna används.

Nämnds eget kapital tillgodoförs eller belastas med ränta beroende på om det egna kapitalet är positivt eller negativt. Vid positivt eget kapital tillgodoförs nämnd ränta beräknad utifrån halva den räntesats som beslutats att gälla som internränta. Vid negativt eget kapital belastas nämnd med ränta beräknad utifrån den räntesats som beslutats att gälla som internränta.

Beslut om resultatöverföring fattas av kommunfullmäktige vid behandlingen av årsredovisningen.

16. Disposition av eget kapital

Syftet med möjligheterna till disposition av eget kapital är att kunna ge förutsättningar för hur disposition av det positiva egna kapital som kan uppstå pga. resultatöverföring kan ske.

Kommunfullmäktige kan avsätta en viss summa i budgeten för det kommande året som avser användande av eget kapital. De övergripande ekonomiska förutsättningarna för kommunen som helhet utgör underlag för kommunfullmäktiges beslut. Vid disposition av överskott ska nämnd i arbetet med internbudgeten föreslå vad pengarna ska användas till. Slutligt beslut fattas sedan av kommunstyrelsen. Disposition av överskott förutsätter att även täckning av underskott sker. En nämnds disposition kan inte överstiga nämndens egna kapital.

17. Investeringar

Kommunfullmäktiges anslagsbindning sker i huvudsak på objektnivå vad gäller byggnader eller större andra objekt. För inventarier, maskiner och fordon sker anslagsbindning som ramanslag för resp. nämnd.

Nämnden ansvarar för att utrymme finns inom tilldelat kommunbidrag för ökade kapitalkostnader samt ev. ökade driftkostnader i övrigt pga. investeringar.

Samtliga investeringar över 10 mkr ska godkännas av kommunstyrelsen innan igångsättning får ske. Det är den finansieringsansvariga nämnden som aktualiserar ärendet. Investeringarna ska tidsmässigt budgeteras utifrån när utbetalningarna beräknas ske.

Investeringar ska i planering och uppföljning redovisas hos den nämnd som slutligt ska finansiera investeringens drift- och kapitalkostnader.

Varje nämnd ansvarar för att det fortlöpande förs ett register över nämndens anläggningar och inventarier.

Kommunfullmäktige har antagit en särskild investeringspolicy som redovisar ytterligare utgångspunkter.

18. Kostnader och intäkter

Den decentrala inriktningen för ekonomistyrningen innebär att påverkbara kostnader och intäkter så långt som möjligt ska föras ut i verksamheterna. Kostnader och intäkter som inte är påverkbara för en verksamhet kan redovisas centralt inom nämnden.

Interna varor och tjänster får inte hanteras som ”fri nyttighet” utan ska så långt det är rimligt vara prissatta. Internt köp av varor och tjänster eller intern hyra av lokaler ska så långt det är administrativt rimligt bokföras mellan säljande och köpande enhet. Den administrativa hanteringen av detta ska ske genom automatisk bokföring så långt det är möjligt.

Kommuncentrala eller förvaltningscentrala overheadkostnader bör beräknas och belasta de verksamheter där det finns anledning, som ex verksamheter vars taxor eller avgifter bör belastas med dessa. I dessa kostnader ingår interna tjänster som inte är särskilt prissatta.

19. Kapitalkostnader

Kommunfullmäktige fastställer internräntesats resp. kommunstyrelsen regler för avskrivningstider för beräkning av kapitalkostnader. Den av Rådet för Kommunal Redovisning utarbetade skriften om avskrivningar och avskrivningstider utgör därvid utgångspunkt. Kommunen tillämpar rak avskrivning för samtliga investeringar.

Kommunfullmäktige fastställer i samband med beslutet om flerårsplanen nivån på den interna räntan för det kommande året. Räntesatsen är samma för samtliga anläggningstillgångar och oavsett om investeringen

finansieras med egna eller upplånade medel. Sveriges Kommuner och Landstings för varje budgetår rekommenderade internränta används.

Avgiftsfinansierad verksamhet, som drivs som balansräkningsenhet, belastas med räntekostnad enligt samma principer som gäller för utlåning till koncernföretagen. Detta innebär att verksamheten löpande belastas med den genomsnittliga ränta som uppstår vid kommunens långfristiga upplåning och att räntekostnaden beräknas på nettot av bokfört värde av anläggningstillgångar och rörelsekapital.

Vid ändring av räntesatsen justeras kommunbidraget i motsvarande utsträckning. Förändrad kapitalkostnad i övrigt föranleder normalt ingen justering av kommunbidraget. I samband med beslutet om flerårsplanen sker dock en prövning av ev. ökat eller minskat kommunbidrag pga. ökade kapitalkostnader för planerade investeringar. Avgiftsfinansierad verksamhet berörs inte i denna del.

20. Löpande bokföring och dokumentation av ekonomisystemet

Nämnd ska tillse att fullständiga räkenskaper förs över nämndens verksamhet i enlighet med den kommunala redovisningslagen, kommunledningskontorets beskrivning av tillämpad redovisningsmodell samt övriga anvisningar. Nämnd ansvarar för att egna balanskonton avstäms och redovisas korrekt löpande och/eller vid varje bokslutstillfälle.

Kommunstyrelsen upprättar dokumentation över förvaltningsgemensamma delar av ekonomisystemet i enlighet med den kommunala redovisningslagen. Nämnd upprättar en beskrivning över nämndsspecifika delar av ekonomisystemet.

21. Kodplan

Kodplanen för kommunen ska tillämpas på samma sätt inom hela organisationen. Kommunledningskontorets ekonomiavdelning bestämmer kodplanens utformning och utfärdar erforderliga tillämpningsanvisningar.

22. Taxor och avgifter

Kommunfullmäktige beslutar om taxor och avgifter. Kommunfullmäktige kan överlåta till nämnd befogenhet att besluta om vissa mindre taxor och avgifter samt om sådana ändringar som beror på indexförändringar eller andra ändringar inom den ram som kommunfullmäktiges delegation innebär.

23. Intern kontroll

Den interna kontrollen är en viktig del av kommunens styrsystem. I begreppet intern kontroll innefattas hela organisationen och alla de rutiner och olika samverkande aktiviteter som bland annat syftar till att:

- öka effektiviteten inom alla nivåer i organisationen
- säkerställa att lagar, riktlinjer mm efterlevs
- trygga tillgångar och förhindra att kommunen drabbas av extra kostnader på grund av oavsiktliga eller avsiktliga fel
- säkerställa en riktig och fullständig ekonomisk redovisning
- säkerställa att resurser disponeras i enlighet med kommunfullmäktiges intentioner.

För internkontrollen i kommunen finns av kommunfullmäktige antagna riktlinjer och av kommunstyrelsen antagna bestämmelser. Ansvar för den interna kontrollen ligger på respektive nämnd. Kommunstyrelsen har tillsynsansvaret att nämnd bl. a. har tillräcklig ekonomisk kontroll.