

Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022-2040

Strategisk fördjupning ekonomi

2022-05-13

Innehåll

1	Syfte och innehåll	3
1.1	Föregående rapport	3
2	Bakgrund.....	4
2.1	Demografisk utveckling.....	4
2.2	Kommunens intäktsutveckling	6
2.3	Kommunens kostnadsutveckling.....	10
2.4	Utveckling investeringar - kommunen	13
2.5	Utveckling nettolåneskuld och egenfinansiering - kommunen	15
2.6	Bolagskoncernens ekonomiska utveckling 2015-2021.....	17
3	Framskrivning kommunen	20
3.1	Demografisk utveckling.....	20
3.2	Kommunens intäktsutveckling	21
3.3	Kommunens nettokostnadsutveckling.....	25
3.4	Totalt intäkter och kostnader.....	32
4	Bolagskoncernens ekonomiska utveckling 2022-2040	34
4.1	Investeringsscenario 2022-2040	34
4.2	Bedömning av resultat- och direktavkastningsutveckling 2022-2040	35
5	God ekonomisk hushållning – utifrån nuvarande mål och indikatorer	37
5.1	Långsiktig utveckling av de finansiella inriktningarna	38
6	Övriga faktorer	41
6.1	Personalkostnader	41
6.2	Lokaler	41
6.3	Klimatanpassning	42
6.4	Integration och trygghet	43
7	Möjliga åtgärder	44
7.1	Politiska prioriteringar	44
7.2	Ökad samordning och förändrad ansvarsfördelning.....	44
7.3	Digitalisering	45
8	Slutsatser	46

1 Syfte och innehåll

1.1 Föregående rapport

Under hösten 2017 redovisade stadsledningskontoret på uppdrag från kommunstyrelsen en rapport som beskrev stadens ekonomiska förutsättningar 2017–2035. Rapporten beskrev hur den demografiska utvecklingen bedömdes påverka stadens skatteintäkter inklusive det kommunala utjämningsystemet samt stadens kostnader under åren fram till 2035. Utöver den demografiska utvecklingen innehöll rapporten också beskrivningar och beräkningar över andra väsentliga påverkansfaktorer så som exempelvis investeringarnas långsiktiga påverkan på stadens kostnader och pensionskostnadernas långsiktiga utveckling.

Sammantaget visade rapporten att staden stod inför stora ekonomiska utmaningar framåt. Även om det konstaterades att det fanns möjliga alternativa utvecklingar, i förhållande till det huvudscenario som beskrivs, så landade rapporten i slutsatsen att stadens nettokostnader¹ kommer att vara väsentligt högre än skatteintäkterna om inte kraftiga åtgärder genomfördes för att ändra utvecklingen. För att nå balans (nollresultat) mellan nettokostnader och skatteintäkter 2035 krävdes enligt beräkningarna kostnadsminskningar i form av minskade servicenivåer, ambitioner eller effektiviseringar motsvarande 0,8 procent per år eller en skattehöjning med 3,25 kronor. Det konstaterades också att motsvarande utredningar som gjorts för utvecklingen i Stockholm och Malmö gav en likartad bild.

Då det har gått ett antal år sedan rapporten togs fram finns det nu anledning att uppdatera den utifrån de förändringar som skett både i staden och i omvärlden. Bland annat har befolkningsprognoserna, för såväl staden som för riket i sin helhet, förändrats i förhållande till den prognos som låg till grund för tidigare rapport. Målet med denna rapport är således att få en mer aktuell bild av stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar för att i tid kunna vidta åtgärder för att fortsatt kunna uppnå en god ekonomisk hushållning. Ambitionen har också varit att tillföra ett tydligare koncernperspektiv i denna rapport. Inte minst är det av vikt att beakta de stora investeringar och lånebehov som bolagen står inför. Rapporten är tänkt att utgöra ett kunskapsunderlag både för den kommuncentrala ledningen, nämnder och bolagsstyrelser.

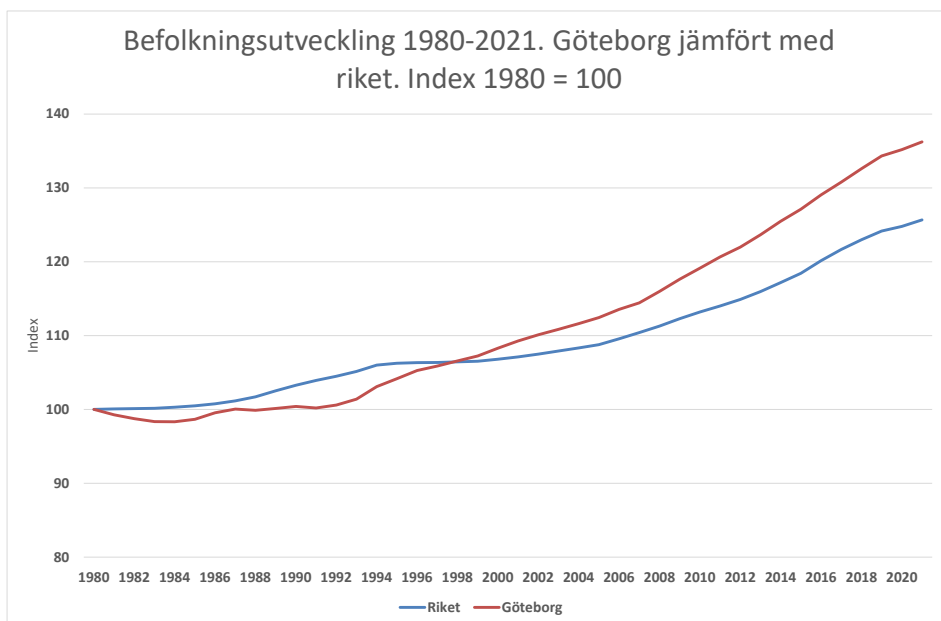
I rapporten har inte konsekvenserna av Rysslands invasion av Ukraina kunnat arbetas in då de långsiktiga effekterna i nuläget är alltför osäkra.

¹ Bruttokostnader minus interna och externa intäkter exklusive skatter, kommunalekonomisk utjämnning och generella statsbidrag.

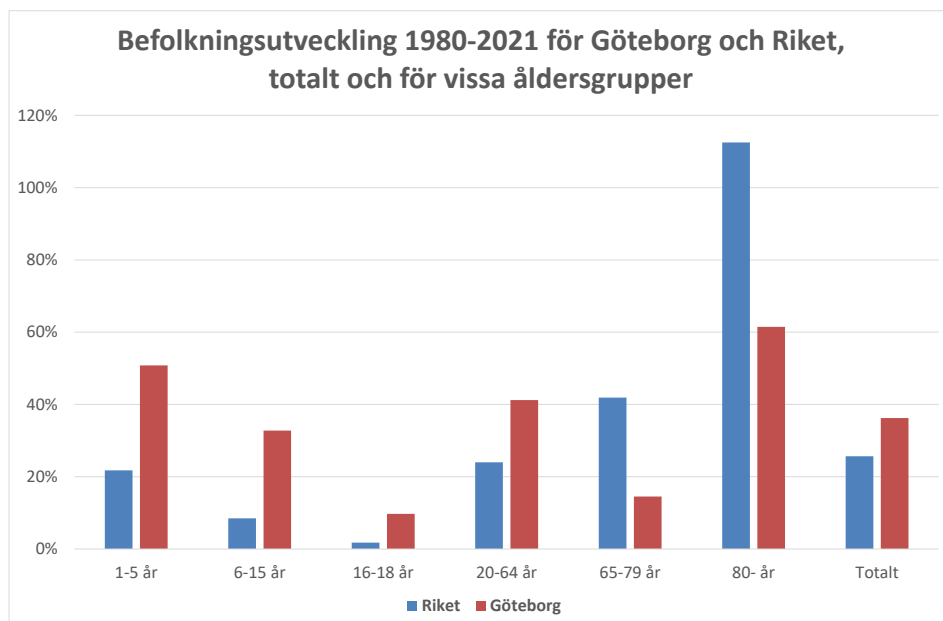
2 Bakgrund

2.1 Demografisk utveckling

Under åren 1980 till 2021 växte Sveriges befolkning med drygt 2,1 miljoner invånare från 8,3 miljoner till nästan 10,5 miljoner. Det motsvarar en ökning på 26 procent eller med cirka 0,6 procent per år. Under samma period växte Göteborgs befolkning med 36 procent eller 0,8 procent per år från 430 000 invånare till närmare 590 000 invånare.

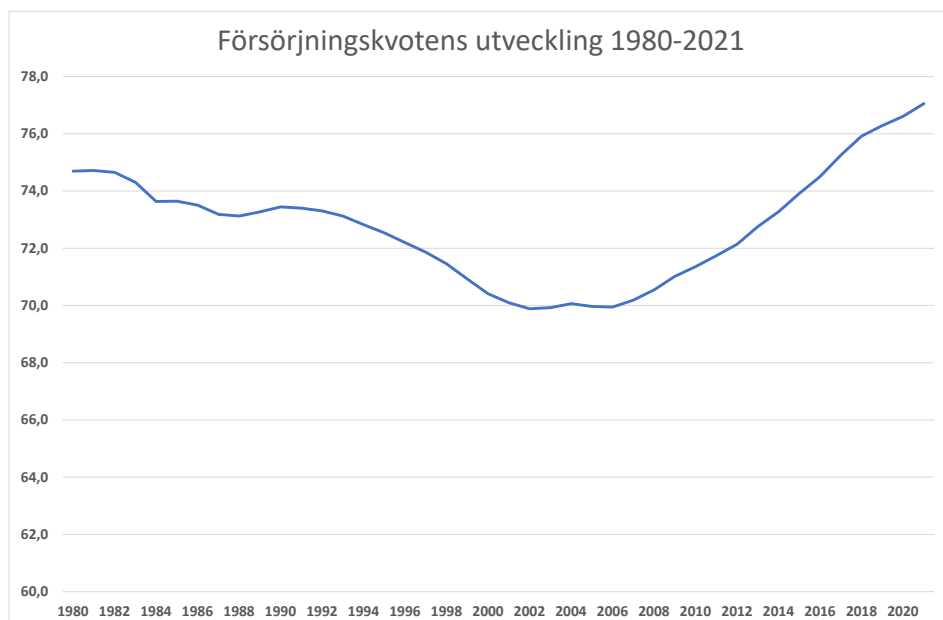


Som framgår av diagrammet ovan hade Göteborg från 1980 fram till början av 1990-talet en svagare utvecklingen än riket, men har därefter haft en starkare befolkningsutveckling. Utvecklingen har sett olika ut för olika åldersgrupper både totalt i riket, i Göteborg och mellan riket och Göteborg.



Göteborgs befolkning har ökat mer än rikets när det gäller barn och unga samt i de förvärvsarbetande åldrarna, men har ökat mindre för personer över 65 år.

Förhållandet mellan barn och unga, äldre och de i förvärvsarbetande åldrar har en central betydelse i denna rapport som förklaring till den ekonomiska utvecklingen. Förhållandet brukar illustreras i ett mått, den demografiska försörjningskvoten, som uttrycks som antal personer 0-19 år samt 65 år och äldre, dividerat med antal personer 20-64 år multiplicerat med 100. I diagrammet nedan visas hur måttet har utvecklats för riket under perioden 1980-2021.

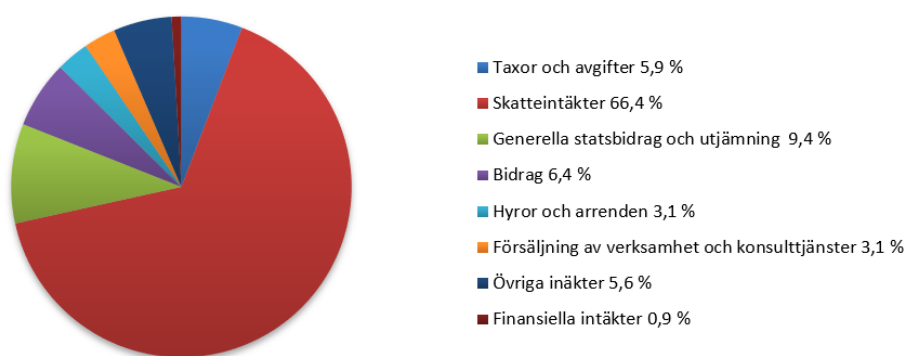


Fram till mitten 00-talet sjönk försörjningskvoten som en följd av att antal barn och unga minskade, både i absoluta tal men framför allt i förhållande till antal personer i de förvärvsarbetande åldrarna. Därefter har den stigit, i första hand drivet av en kraftig ökning av antal personer 65 år och äldre.

2.2 Kommunens intäktsutveckling

År 2021 uppgick kommunens intäkter till totalt 46,8 mdkr. Skatteintäkterna tillsammans med den kommunalekonomiska utjämningen och övriga generella statsbidrag är den klart största intäktsposten för kommunen och utgör 76 procent av stadens totala intäkter. I praktiken är det därmed utvecklingen av skatteintäkterna som bestämmer vilka resurser som kan läggas på den kommunala verksamheten. Övriga intäkter av betydelse är framför allt taxor och avgifter samt bidrag som tillsammans står för drygt 12 procent av intäkterna. Bidragen utgörs i huvudsak av riktade bidrag från staten som syftar till att finansiera ett specifikt ändamål eller uppdrag.

Fördelning av kommunens intäkter 2021



2.2.1 Den kommunala skattebasen

Basen för kommunalskatten är invånarnas förvärvsinkomster. Till förvärvsinkomsterna räknas förutom löner även löneförmåner, sjukpenning, a-kassa, pensioner etc. Lönerna är den dominerande delen av skattebasen. Därefter kommer pensionerna och andra skattepliktiga ersättningar från staten (transfereringarna).

Eftersom basen för kommunalskatten utgörs av invånarnas förvärvsinkomster är det framför allt sysselsättningen som är avgörande för skatteunderlagets utveckling. Även löneökningarna är av stor betydelse för skatteunderlaget, men eftersom löneökningar i samhället normalt motsvaras av ungefär lika stora löneökningar för kommunens anställda ger löneökningarna i sig inte mer resurser till den kommunala verksamheten.

2.2.2 Den kommunala utjämningen

Svenska kommuners ekonomi påverkas inte bara av inkomsterna och kostnaderna från kommunens egen befolkning utan i hög grad av hur det går för övriga svenska kommuner samt för staten. I syfte att säkerställa en så likvärdig kommunal service som möjligt, oavsett var du bor, har Sverige ett långtgående utjämningssystem. Utjämningssystemet har förändrats och anpassats efter förändrade förutsättningar med jämna mellanrum. Den senaste förändringen

genomfördes år 2020. Grundprinciperna för utjämningen är dock oförändrade med en kostnadsutjämning och en inkomstutjämning.

Kostnadsutjämningen

Inom kostnadsutjämningen utjämnas för strukturella kostnadsskillnader mellan kommuner. Dessa kan vara av två slag. Det ena är att behovet av kommunal verksamhet är olika, till exempel finns det större behov av äldreomsorg i kommuner med många äldre invånare. Det andra är att kostnaden för att producera en viss service varierar, till exempel på grund av geografien.

Kommuner med en ogynnsam kostnadsstruktur får ett bidrag. De som har en gynnsam struktur får betala en avgift. Kostnadsutjämningen är statsfinansiellt neutral, då summan av bidrag och avgifter är lika stora och därför tar ut varandra. Kostnadsutjämningen sker enligt den så kallade standardkostnadsmetoden där varje verksamhet eller område behandlas separat. Totalt består kostnadsutjämningen av nio olika delmodeller. Förutom de nio delmodellerna inom den ordinarie kostnadsutjämningen finns även ett separat kostnadsutjämningsystem för kommunernas LSS-kostnader.

Inkomstutjämningen

Inom inkomstutjämningen utjämnas för skillnader i skattekraft (beskattningsbar inkomst per invånare). Till skillnad från kostnadsutjämningen är inkomstutjämningen i huvudsak statligt finansierad. Kommunerna får ett bidrag som beräknas på skillnaden mellan den egna skattekraften och 115 procent av medelskattekraften i riket. Endast de fåtal kommuner vars skattekraft överstiger 115 procent av rikets medelskattekraft får betala en inkomstutjämningsavgift.

Inkomstutjämningen är långtgående, det vill säga skillnaderna i skatteintäkter efter utjämning är relativt små, givet en genomsnittlig skattesats. Konsekvensen av inkomstutjämningen blir därmed att en högre skattekraft i den egna kommunen ger en liten utväxling på de totala intäkterna. Kommuner som vill hålla en lägre skattesats måste därför ha motsvarande lägre kostnader genom en effektivare verksamhet eller en lägre ambitionsnivå.

Övriga generella statsbidrag

Kommunernas skatteintäkter räcker inte till för att finansiera hela det kommunala uppdraget. Därför skjuter staten till pengar via det generella statsbidraget. År 2021 uppgick anslaget till kommunsektorn till 105 mdkr. Merparten av dessa medel fördelas via inkomstutjämningen (se ovan).

De generella statsbidragen till kommunsektorn räknas inte per automatik upp mellan åren. Om staten inte tillför nya resurser sker det därmed, genom den allmänna löne- och prisutvecklingen, en urholkning av bidragets värde över tid vilket skapar ett behov av effektiviseringar för kommunerna.

Staten tar ibland beslut som får en direkt påverkan på kommunernas ekonomi. Genom finansieringsprincipen är staten då skyldig att kompensera kommunerna. Finansieringsprincipen är grundläggande för de ekonomiska relationerna mellan staten och kommunsektorn. SKR konstaterar dock i ekonomirapporten (oktober 2021) att en utveckling som kan noteras under de senaste åren är att finansieringsprincipen ibland åsidosatts. Dels genom att

utredningar föreslagit ambitionshöjningar, som medför ökade kostnader för kommunerna, utan att dessa kompenseras av staten. Det har även genomförts regleringar av statsbidraget som inte förhandlats, och där beloppen som staten ersätter kommunsektorn med inte motsvarar den av SKR beräknade kostnadsökningen.

2.2.3 Skatteunderlagets historiska utveckling i Göteborg och i riket

Diagrammet nedan visar skatteunderlagets (kommuninvånarnas beskattningsbara inkomst) utveckling i procent för riket och för Göteborg under de senaste tjugo åren. Utvecklingen i Göteborg har varit något starkare än i riket för de flesta åren och det förklaras i huvudsak av att stadens folkmängd ökat snabbare än i riket vilket leder till en större skatteunderlagstillväxt.

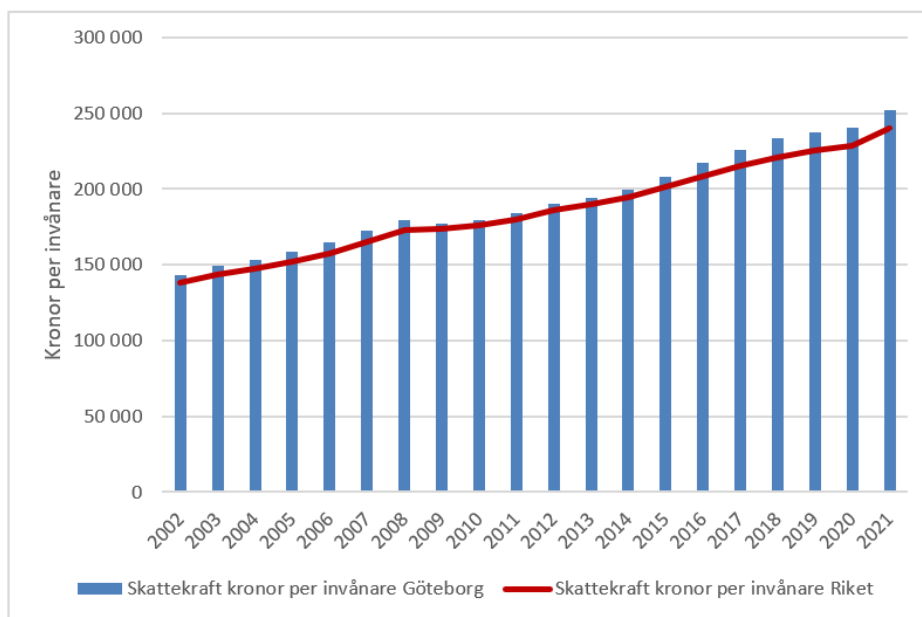


I genomsnitt har skatteunderlaget ökat med knappt 4 procent per år under de senaste tjugo åren. Skatteunderlaget varierar med konjunkturerna och utvecklingen i Göteborg följer mönstret i riket. Västsverige har dock visat sig vara mer konjunkturkänsligt än riket i genomsnitt, vilket medför att konjunktursvängningarna varit något kraftigare än för riket i allmänhet.

Utvecklingen av skatteunderlaget har gjort att stadens skatteintäkter under de senaste tio åren ökat med i snitt 1 mdkr om året och gått från knappt 21 mdkr 2012 till drygt 31 mdkr år 2021.

2.2.4 Utveckling av skattekraften

Skatteunderlaget i förhållande till antalet bosatta i kommunen ger kommunens skattekraft. Vanligtvis stiger skattekraften varje år. Det är dels en effekt av löneökningar, men i tider av god tillväxt även genom att antalet arbetade timmar växer i jämförelse med den totala befolkningen.



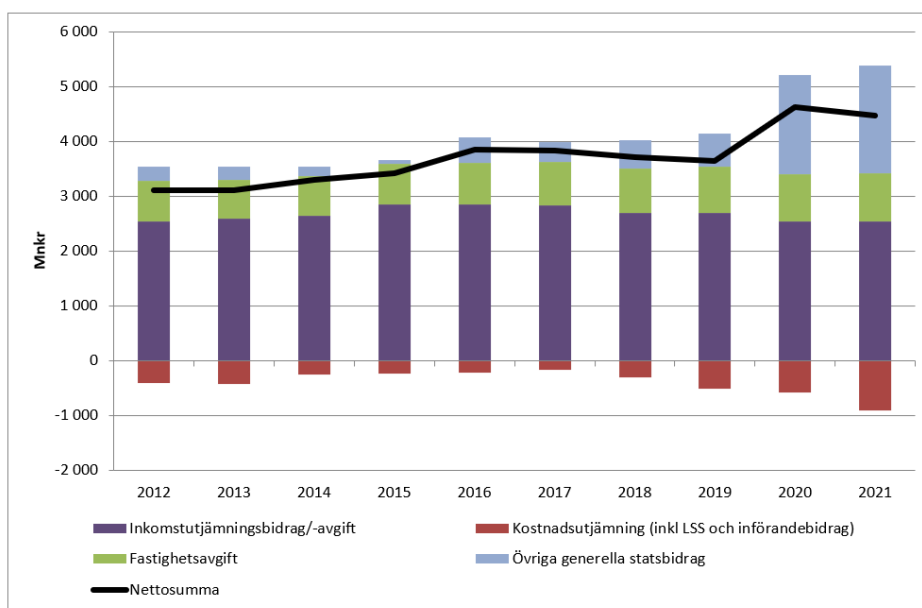
Skattekraften har i förhållande till riket som helhet ökat något mer i Göteborg under åren efter finanskrisen. Göteborgs skattekraft uppgår 2021 till cirka 250 000 kronor per invånare. I förhållande till genomsnittet i riket uppgår skattekraften i Göteborg till cirka 105 procent. Innan hänsyn tagits till inkomstutjämnningen har därmed Göteborg högre skatteintäkter (givet samma skattesats) per invånare än genomsnittskommunen i Sverige.

2.2.5 Utjämnningen och generella statsbidrag

Den kraftigare ökningen av skattekraften i Göteborg i förhållande till riket får genomslag i form av ett försämrat utfall i inkomstutjämnningen. Även inom kostnadsutjämnningen har stadens utfall successivt försämrats på grund av att den demografiska utvecklingen varit mer gynnsam i Göteborg i förhållande till riket i stort.

När det gäller övriga generella statsbidrag så har dessa utvecklats ryckigt under den senaste tioårsperioden. Mellan 2012 och 2015 skedde en urholkning, men åren därefter har staten i omgångar skjutit till stora medel till kommunsektorn. Dels genom de så kallade välfärds miljarderna som aviserades i budgetpropositionen för 2018. Dels beslutade riksdagen under 2020 om kraftiga statsbidragsökningar för att kompensera kommunsektorn för den lägre skatteunderlagsutvecklingen till följd av pandemin.

Nedanstående diagram visar de ekonomiska effekterna av utjämnningen för Göteborg under de senaste tio åren. Diagrammet visar också hur intäkterna från generella statsbidrag och fastighetsavgift har utvecklats. Sammantaget har nettointäkterna gått från drygt 3,1 mdkr 2012 till 4,3 mdkr 2021. Ökningen är framför allt en konsekvens av de senaste årens tillskott avseende generella statsbidrag. Nettotillskottet från utjämnningen har minskat med cirka 0,5 mdkr under perioden.



2.3 Kommunens kostnadsutveckling

2.3.1 Kommunernas kostnadsutveckling 1980-2020

Dåvarande Sveriges kommuner och landsting (SKL) presenterade 2014 en rapport, *Välfärdstjänsternas utveckling 1980-2012*, som beskrev hur kostnaderna för de kommunala tjänsterna hade utvecklats under de åren i förhållande till utvecklingen av priser, löner och befolkning. Rapporten var en uppdatering av en tidigare rapport, *Välfärdsmysteriet? Kommunsektorns utveckling 1980-2005*. Rapporterna belyste paradoxen att den allmänna uppfattningen var att det satsades allt mindre resurser på skola, vård och omsorg när det i själva verket var så att de tillförda resurserna ökade mer än vad som kunde förklaras med pris-, löne- och befolkningsutveckling.

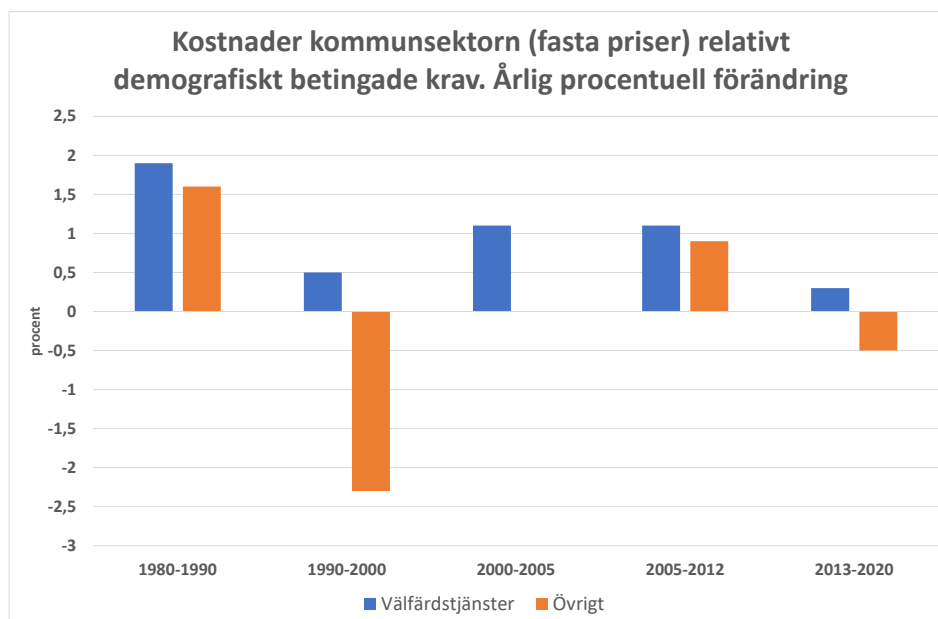
I denna rapport har stadsledningskontoret försökt att på ett liknande sätt beräkna kostnadsutvecklingen för kommunernas tjänster 2013-2020. Med kostnader menas här kommunernas bruttokostnader för den ”egentliga verksamheten”² minus interna intäkter och försäljning till andra kommuner eller landsting/regioner, ibland benämnt kostnad för det egna åtagandet. Det innebär att det som mäts är resursinsatsen oavsett om den finansieras med kommunernas skatteintäkter, riktade statsbidrag eller taxor/avgifter. I begreppet tjänster ingår inte direkta transfereringar som till exempel försörjningsstödet.

Av diagrammet nedan framgår att kostnaden för välfärdstjänsterna³ under samtliga perioder har ökat mer än vad som kan förklaras av löne-, pris- och befolkningsutveckling. Däremot minskade kostnaderna för övriga tjänster med

² Med egentlig verksamhet menas den verksamhet som i huvudsak är skattefinansierad till skillnad från den som benämns ”affärsverksamhet” och i huvudsak finansieras med taxor och avgifter, t ex energi, vatten och avlopp, kommunikationer mm

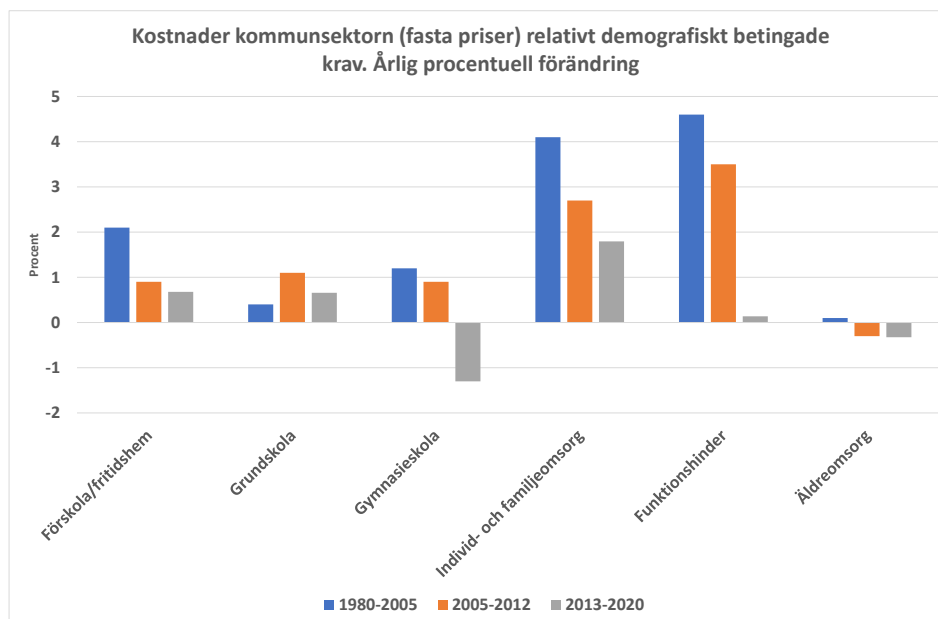
³ Med välfärdstjänster avses här utbildning inklusive förskola, omsorg om äldre och funktionsnedsatta, hälso- och sjukvård, individ- och familjeomsorg samt färdtjänst

nästan två och en halv procent per år under 1990-talet när kommunerna på grund av de kärva finansiella förutsättningarna genomförde stora besparingar.



Perioden 2013-2020 är inte direkt jämförbar med tidigare perioder då stadsledningskontorets beräkningar kan skilja sig mot SKL:s vad det gäller viktning av åldersgrupper med mera. Uppgifterna avser samtliga kommuner. Motsvarande beräkningar för Göteborg har inte gjorts för perioden 1980-2012. Däremot för perioden 2013-2020 är det möjligt att jämföra utvecklingen, något som kommer att utvecklas i senare avsnitt, *Nettokostnadsutveckling 2013-2020*. Vad det gäller den totala kostnadsutvecklingen för välfärdstjänster respektive övriga tjänster kan ändå nämnas här att kostnaderna för välfärdstjänsterna har för ökat Göteborg med i genomsnitt 1,0 procent per år (kommunsektorn 0,3 procent) och för övriga tjänster med 0,9 procent per år (kommunsektorn -0,5 procent).

I nedanstående diagram framgår att det framför allt är för gymnasieskolan och för insatser till funktionsnedsatta som kommunsektorns kostnadsutveckling varit lägre under de senaste åren jämfört med tidigare perioder.

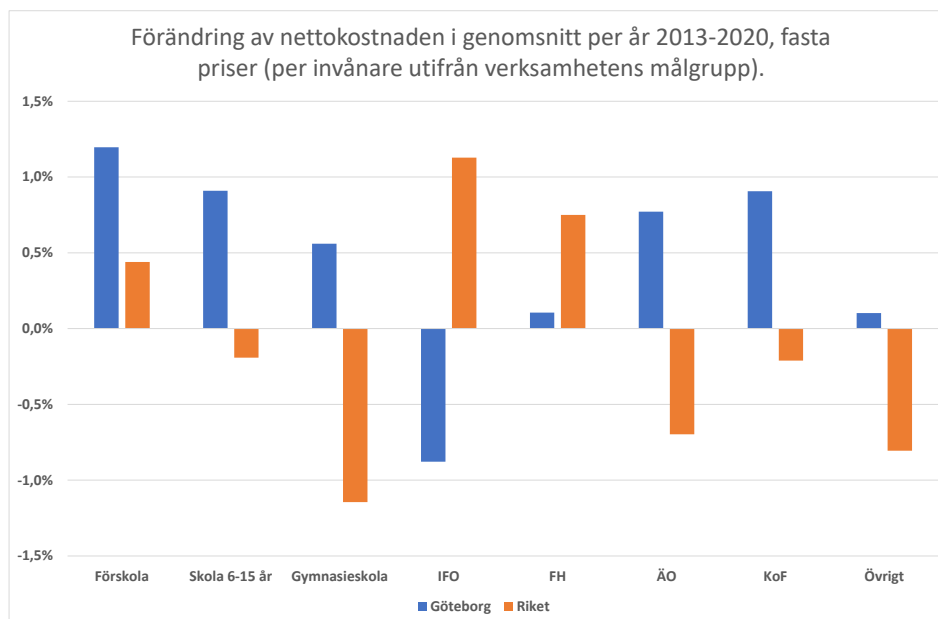


2.3.2 Nettokostnadsutveckling 2013-2020 – Göteborg jämfört med kommunsektorn

I detta avsnitt redogörs för hur nettokostnaderna har utvecklats för Göteborg och för kommunsektorn som helhet. Jämförelsen utgår från nettokostnaden i stället för, som i avsnittet ovan, kostnaden för det egna åtagandet. Jämförelsen är heller inte begränsad till de kommunala tjänsterna utan inkluderar även försörjningsstödet. Detta för att jämföra utvecklingen av de kostnader som finansieras med skatteintäkter med utvecklingen av skatter och generella statsbidrag.

Kommunsektorns nettokostnader för ”egendlig verksamhet” ökade med drygt 135 miljarder från 2013 till 2020. Det motsvarar en ökning med cirka 30 procent eller 3,8 procent per år. Cirka 20 procentenheter av ökningen förklaras av ökningen av löner och priser och resten av befolkningsförändringar. Realt var nettokostnaden per invånare 2020, viktad utifrån åldersgruppernas behov, något lägre 2020 jämfört med 2013. Att nettokostnaden utvecklats i mindre omfattning än kostnaden (se tidigare avsnitt), beror framför allt på att riktade statsbidrag har ökat mer än kostnaden. Kommunerna har därmed reellt kunnat tillföra något mer resurser till välfärdstjänsterna utan att behöva tillföra mer kommunala skattemedel.

För Göteborg ökade nettokostnaden per invånare i fasta priser med drygt 3 procent under perioden 2013 till 2020, vilket motsvarar en ökning med i genomsnitt cirka 0,4 procent per år. Per verksamhetsområde var det relativt stora skillnader mellan Göteborgs utveckling och utvecklingen för hela kommunsektorn (se diagram nedan).



Endast för individ- och familjeomsorg och insatser för funktionsnedsatta har Göteborg haft en lägre nettokostnadsutveckling än kommunsektorn totalt. För dessa verksamheter är det dock från en högre kostnadsnivå. Omvänt har Göteborgs nettokostnadsutveckling för gymnasieskolan varit betydligt högre än kommunsektorn totalt, men i det fallet från en lägre kostnadsnivå. I dessa fall har Göteborgs kostnadsnivå till del normaliserats i förhållande till andra kommuner.

För förskolan, skola 6-15 år⁴ och äldreomsorgen har Göteborg både haft en högre nettokostnadsutveckling än kommunsektorn totalt och har även en högre nettokostnad, per invånare som verksamheten vänder sig till, än kommunsnittet.

I jämförelsen har enbart tagits hänsyn till befolkningsförändringar, inte andra strukturella förändringar som kan förklara kostnadsutvecklingen. Till exempel kan Göteborgs lägre kostnadsutveckling inom individ- och familjeomsorgen till del bero på en gynnsammare socioekonomisk utveckling än riket som helhet.

2.4 Utveckling investeringar - kommunen

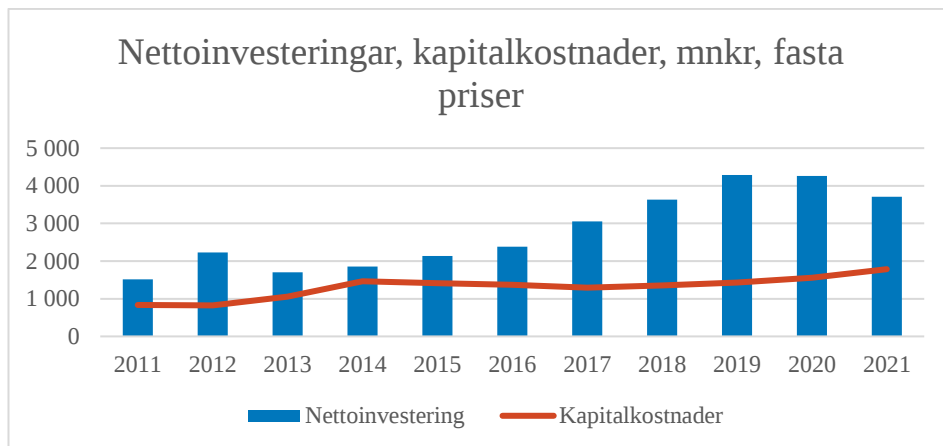
De senaste 10 årens kraftiga ökning av stadens investeringsvolymen beror till stor del på demografiförändringar men också på ökade ambitioner inom stadsutveckling. Förändringarna har påverkat behoven av utbyggd infrastruktur, fler bostäder samt stadens egna lokaler att bedriva verksamhet i.

Med de ökande investeringsvolymerna följer ökade kostnader i form av avskrivningar och räntekostnader för upplåning beroende på val av finansieringsform. Vidare har de sedan några år tillbaka förändrade redovisningsprinciperna inneburit en striktare hållning till vad som aktiveras i investeringsprojekt påverkat stadens kapitalkostnader⁵. Samtidigt har

⁴ Skola 6-15 år används här som ett samlat begrepp för förskoleklass, grund- och särskola samt fritidshem

⁵ Med kapitalkostnad avses avskrivningar och räntor för nettoinvesteringar

övergången till komponentredovisning möjliggjort att på ett annat sätt underhålla anläggningar och fastighetsbestånd genom reinvesteringar och utbyte av avskrivna delar av en anläggning eller fastighet.



De senaste årens stora infrastrukturprojekt har inneburit stigande nettoinvesteringsnivåer, där Hisingbron, Skeppsbron samt nedsänkningen av E45 vid Gullbergsvass kan ges som exempel. I takt med att allt fler av de större projekten tas i bruk och börjar kapitalkostnaderna sakta stiga, efter att ha sjunkit svagt under några års tid.

Även de stigande byggkostnaderna påverkar utvecklingen av kommunens investeringar. Byggpriserna har stigit de senaste åren och därmed blivit en kostnadsdrivare inom stadsutveckling och fastighetsområdet.

Byggnadsprisindex⁶ har från år 2011 till 2020 stigit med 48 procent, att jämföra med ökningen av konsumentprisindex för samma period, 7,8 procent.

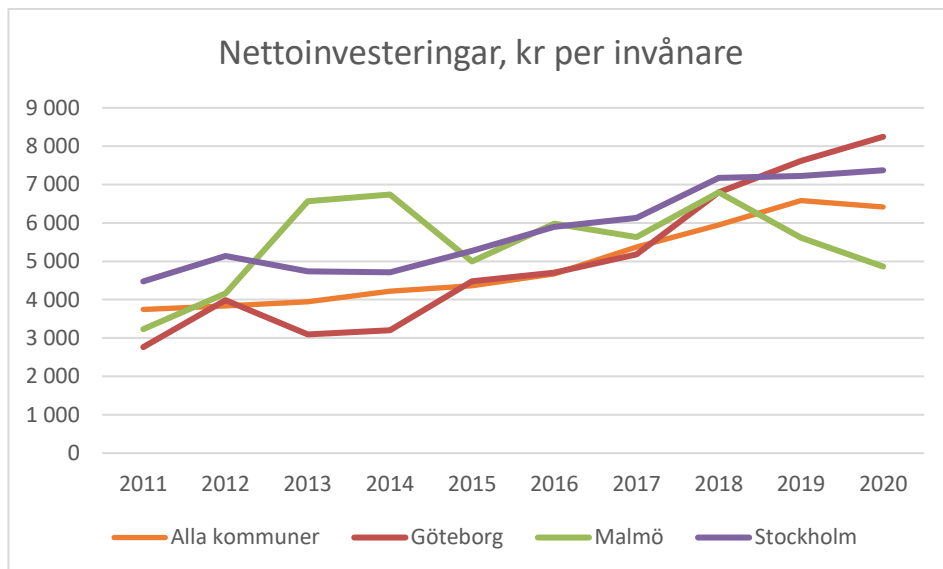
Lönsamheten vid byggnationer minskar om byggnadspriserna fortsätter vara höga, och markkostnaden för exploatörer och byggherrar inte blir lägre. De intäkter kommunen har för försäljning av mark och exploatering, urholkas därmed, på bekostnad av högre byggnadspriser för exploatörer och byggherrar.

2.4.1 Nationell jämförelse

En jämförelse mellan riket totalt, Göteborg, Stockholm och Malmö åskådliggörs nedan genom nettoinvestering per invånare. Av de tre storstäderna har Malmös befolkningsökning varit högst de senaste fyra åren (4,3 procent), Stockholm lägst med 2,7 procent, och Göteborgs befolkning ökade med 3,4 procent denna period. De senaste årens byggnationer till följd av stadsutvecklingsprojekt i staden märks framförallt i ökningen av nettoinvesteringarna från 2018 och framåt. Malmö och Stockholm har haft minskade investeringsvolymerna de senaste åren medan det skett en ökning i Göteborg. En viktig skillnad i denna jämförelse är att Stockholm har verksamhetslokaler för omsorg och utbildning samt VA och avfall i bolagsform, och Malmö har VA-verksamheten och avfall i kommunalförbund. Dessa delar av investeringsvolymerna är därmed, i motsats till Göteborg, inte inkluderade i nettoinvesteringar per invånare enligt diagrammet nedan. Utvecklingen är inte jämförbar fullt ut eftersom

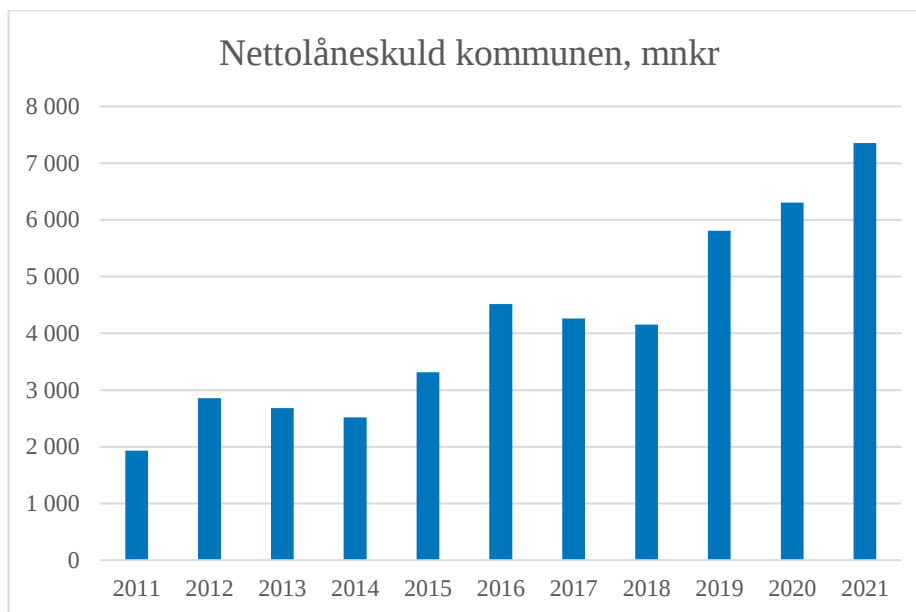
⁶ Källa: Statistiska centralbyrån

ansvarsfördelningen för verksamheterna omsorg, utbildning samt VA- och avfallsverksamheterna skiljer sig åt mellan de tre städerna. Endast i Göteborg ingår samtliga delar i den skattefinansierade verksamheten.



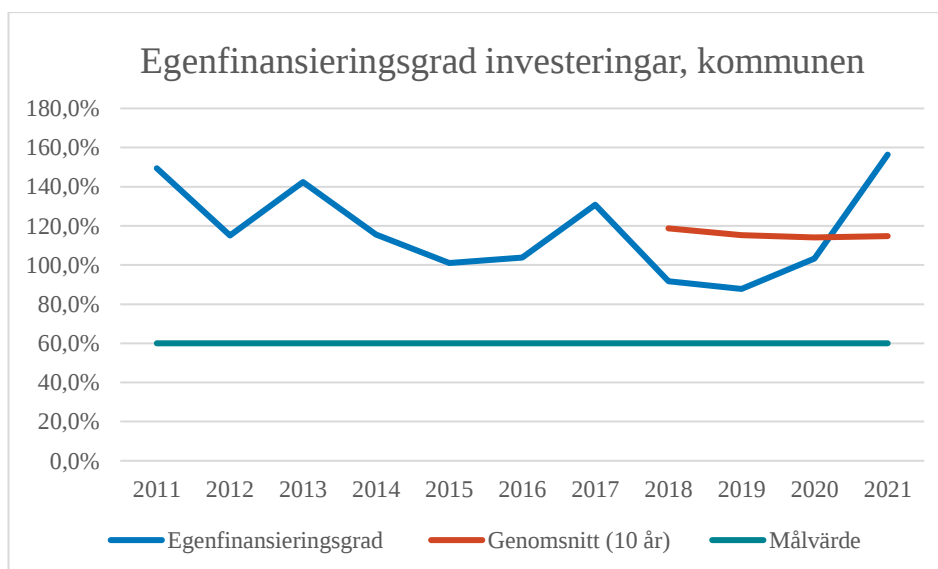
2.5 Utveckling nettolåneskuld och egenfinansiering - kommunen

Kommunens nettolåneskuld påverkas av kommunens resultat, investeringsvolymen samt eventuella enskilda poster. Under perioden 2011 till 2015 har låneskulden pendlat mellan 2 och 3 mdkr, men har därefter successivt ökat. Låneskulden har ökat, framför allt under de senaste två åren, till följd av allt större stadsutvecklingsprojekt. Kommunens starka resultat, till stor del beroende på reavinster från försäljningar av mark inom ramen för exploateringsverksamheten, under framför allt år 2020 bidrog till att nettolåneskulden endast ökade med 0,5 mdkr och en stor del av investeringsvolymen kunde finansieras med egna medel. Detta har inneburit ökad upplåning med totalt cirka 3,2 mdkr, eller 77 procent under 2019–2021.



Enligt stadens mål för god ekonomisk hushållning ska egenfinansieringsgraden av investeringar under en rullande 10-årsperiod minst uppgå till 50 procent men målsättningen är en nivå som överstiger 60 procent. Det betyder att finansieringen av nettoinvesteringsvolymerna ska ske genom internt tillförda medel i form av framför allt positiva resultat.

Utvecklingen för den senaste 10-årsperioden åskådliggörs i nedanstående diagram. De senaste årens kraftiga ökning av investeringar har bidragit till en sjunkande egenfinansieringsgrad, även om nivån är klart över det satta målet och investeringar har med marginal kunnat finansieras med egna medel. Tack vare det goda resultatet för 2021 har egenfinansieringsgraden ökat. Det rullande genomsnittliga värdet för 10-årsperioden har mätts sedan 2018, varför denna kurva startar 2018 i diagrammet nedan.



2.6 Bolagskoncernens ekonomiska utveckling 2015-2021

Stadshuskoncernens bolag verkar inom vitt skilda verksamhetsområden och utifrån olika affärslogik samt utifrån det kommunala ändamål som kommunfullmäktige beslutat för bolaget. Koncernen omsätter cirka 20 miljarder kronor och levererade 2021 ett positivt resultat efter finansnetto om cirka 1,5 miljarder kronor från rörelsen. Det är ett fåtal bolag som bidrar till resultatet medan de flesta bolagen har ett kommunal ändamål och en affärslogik som innebär en förväntan om nollresultat eller behov av koncernbidrag. Cirka 20 procent av koncernens kostnads massa om 16,5 miljarder kronor är hänförlig till dessa bolag.

2.6.1 Resultatutveckling 2015-2021

Bolagen i Stadshuskoncernen har mellan åren 2015 och 2021 levererat ett resultat efter finansnetto (nedan resultat) som varierat mellan 0,4 och 3,0 miljarder kronor enligt nedanstående tabell. Det är reavinster, reaförluster och nedskrivningar enskilda år som i huvudsak skapar de stora variationerna. Rensat från dessa varierar resultatet under perioden 2015-2021 mellan 1,4 och 1,9 miljarder kronor med undantag för 2020 där resultatet om 0,9 miljarder kronor främst påverkades genom dramatiskt minskade intäkter för Lisebergs till följd av restriktionerna under pandemin,

Reavinsterna har uppstått vid avyttringar av bolag och fastigheter, främst inom Göteborg Energi, Higab, Älvstranden och Göteborgs Stads Parkering. Reaförlusterna avser främst avyttringar inom Älvstranden. Nedskrivningarna har främst uppstått i samband med värdering av nybyggnadsprojekt inom Framtidenkoncernen och genom Göteborg Energis nedskrivning av Gobigas 2015.

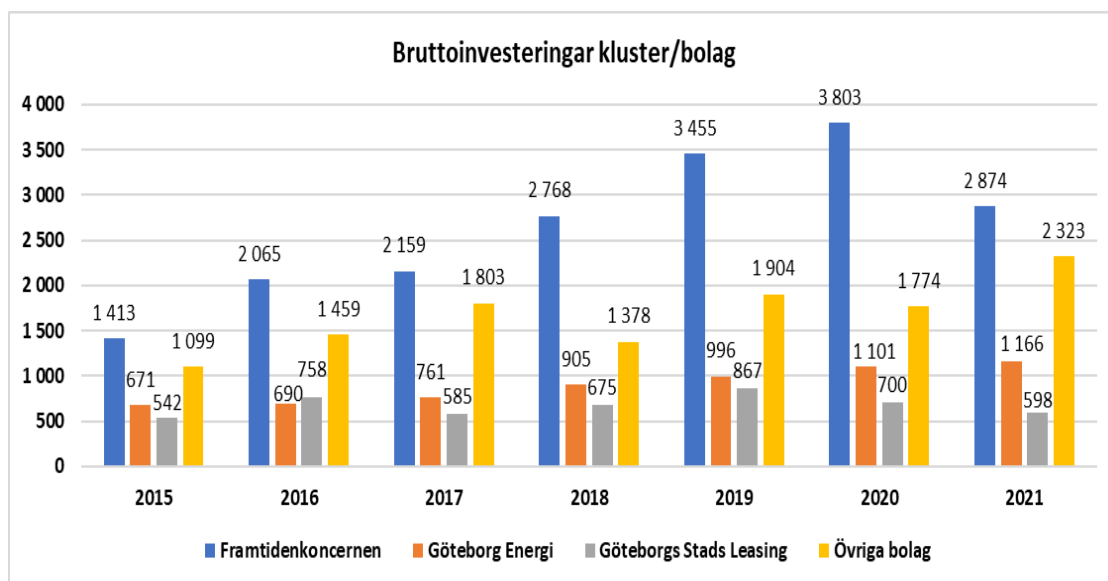
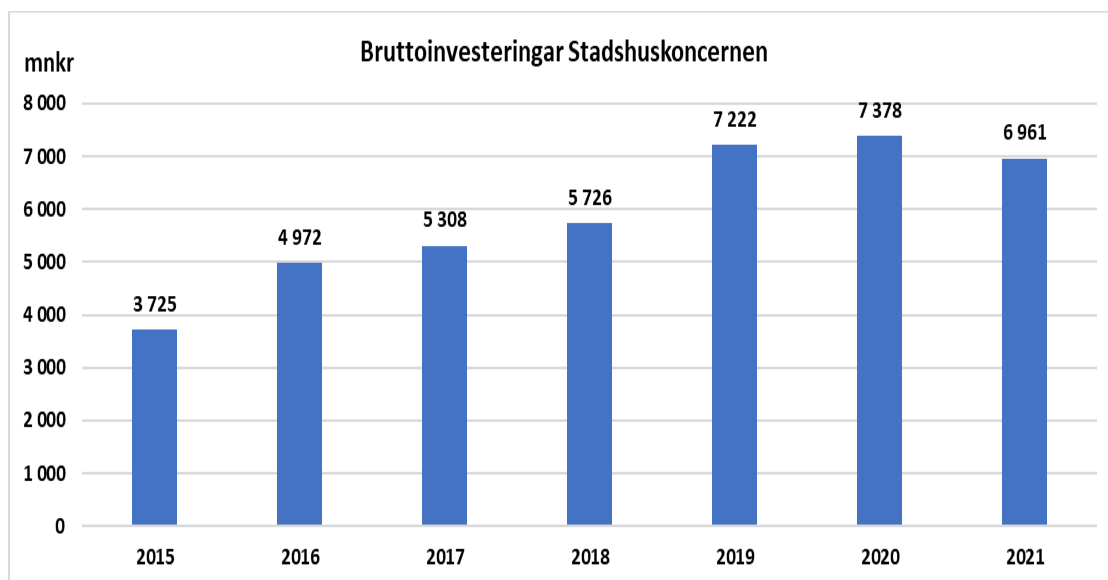
Tabell: Resultat och utdelning Stadshuskoncernen

Bolag	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Göteborg Energi	-650	607	636	658	697	575	280
Göteborgs Hamn	206	217	214	245	190	243	266
Higab	60	115	212	117	157	188	1 493
Göteborgs Stads Parkerings AB	178	274	39	100	114	83	130
Liseberg	122	100	89	75	204	-546	483
Totalt resultatgivande bolag	-84	1313	1190	1195	1362	543	2652
Bolag med anslag	-312	-336	-366	-319	-318	-330	-345
Framtidenkoncernen	425	466	565	466	725	714	953
Älvstranden	324	110	-106	157	-100	-171	10
Övriga bolag inom Stadshuskoncernen	30	101	160	79	-37	174	-94
Totalt stadshuskoncernen	383	1654	1443	1578	1632	930	3176
Varav:							
Reavinster	521	321	363	328	90	100	1 764
Reaförluster	-143	-18	-88	-20	-213	-210	-306
Nedskrivningar/återföring nedskrivningar	-973	-57	-220	-315	-137	-126	179
Summa jämförelsestörande poster	-595	246	55	-7	-260	-236	1 637
Resultat från rörelsen	978	1 408	1 388	1 585	1 892	1 166	1 539
Utdelning till ägaren Göteborgs kommun	0	0	-768	-810	-540	0	0

2.6.2 Investeringar

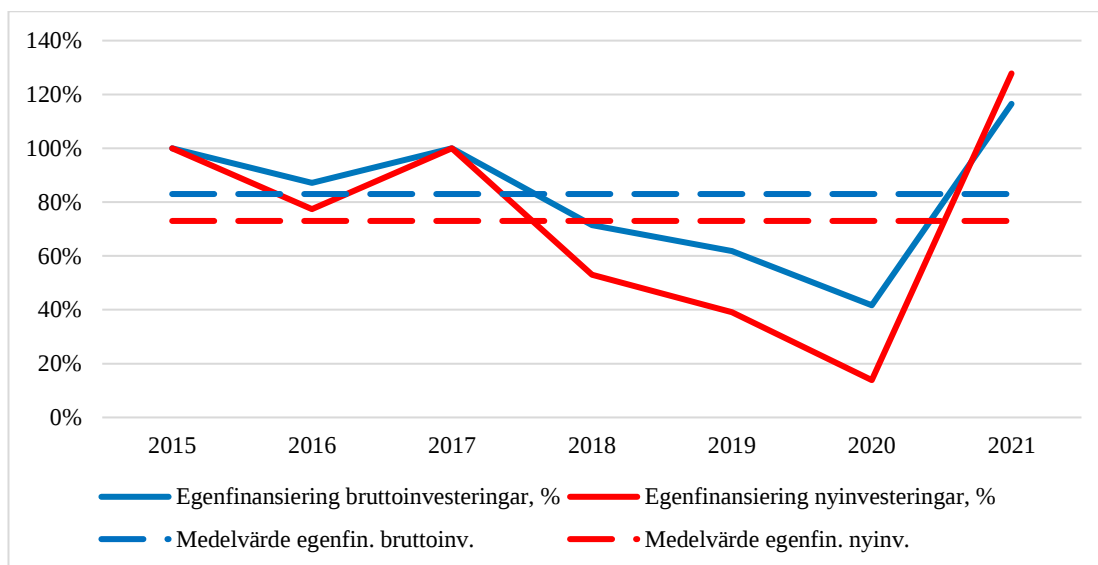
En bärande del för de bolag som har ett kommunalt ändamål som medger eller kräver att verksamheten drivs efter affärsmässiga principer, är en affärslogik som innebär att investeringar ska generera en avkastning som täcker kostnaderna och samtidigt bidrar till bolagets resultat.

Investeringarna i Stadshuskoncernen har, efter en period där de varit på en nivå om 3–5 miljarder kronor per år, från 2019 ökat till en nivå om cirka 7 miljarder kronor per år. Ökningen har främst skett till följd av ökat bostadsbyggande. 2021 utgjorde bostadsinvesteringarna 40 procent av Stadshuskoncernens investeringar och motsvarade drygt 1 000 färdigställda lägenheter. Utöver Framtidenkoncernen har Göteborg Energi ökat sina investeringar inom främst fjärrvärmeverksamheten, elnät och fjärrkyla. Göteborgs Hamn investeringsökning avser logistikverksamheten samt terminaltytor och Liseberg genomför under perioden investering i hotell och vattenland. Utslaget över hela perioden utgör reinvesteringar ca 40procent av de totala investeringarna.



Egenfinansieringsgraden för nyinvesteringar minskar under perioden vilket strukturellt beror på att den höga investeringstakten inom bostadssektorn sker till en lägre egenfinansieringsgrad. 2020-2021 påverkades särskilt av minskade kassaflöden från Lisebergs verksamhet med anledning av pandemin och det inkommande kassaflödet från Higabs fastighetsförsäljningar. Reinvesteringar finansieras i sin helhet med bolagens egna kassaflöden.

Diagram egenfinansieringsgrad Stadshuskoncernen med medelvärde för perioden 2015-2021



2.6.3 Avkastning, värdetillväxt och ägarens direktavkastning

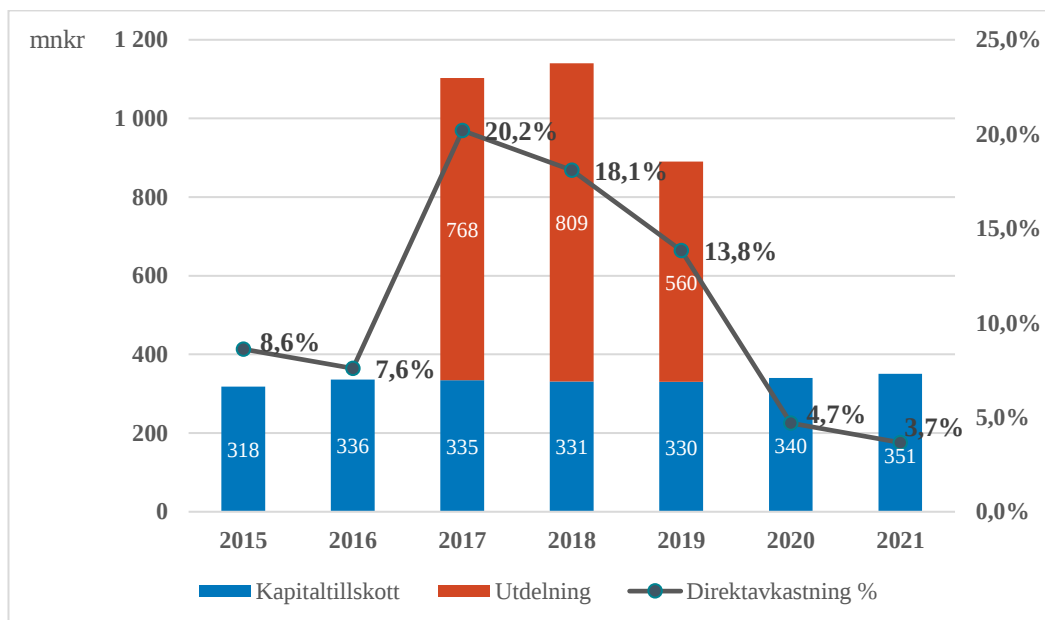
Stadshuskoncernens avkastning på totalt kapital⁷ var 2021 4,7 procent. Medelvärdet för perioden 2015 till 2021 var 3,3 procent. I Stadshuskoncernens totalavkastning (rörelseresultat + värdeförändring) ingår den värdetillväxt som skett i det kommersiella fastighetsinnehavet. Det samlade värdet på fastigheterna har under perioden 2014 till 2021 ökat med 64 miljarder eller 75 procent. Det bokförda värdet har under samma period ökat med 10 miljarder kronor eller 29 procent.

Kommunen som ägare ska kunna ha en förväntan på direktavkastning från Stadshuskoncernen i relation till det kapital som är placerat. Begreppet direktavkastning omfattar både utdelning och de i kommunfullmäktiges budget beslutade kapitaltillskott till verksamheter som inte har förutsättningar att skapa överskott. Eftersom möjligheten att ta utdelning från de allmännyttiga bostadsföretagens löpande verksamhet är starkt begränsad undantas Framtidenkoncernen andel av det insatta kapitalet från beräkningarna. Kapitaltillskotten har, utöver kostnadsuppräknings, ökat med anledning av att ny verksamhet tillförts bolagen och uppgår 2022 till 390 mnkr. Det är en ökning med 60 mnkr jämfört 2018.

⁷ (Rörelseresultat + Finansiella intäkter) / Totalt kapital (Eget kapital + Skulder)

Utdelning har skett från löpande verksamhet men också genom ianspråktagande av upparbetade vinstmedel som likviditetsmässigt lånefinansierats. För 2020 och 2021 har kommunfullmäktige under respektive år omprövat sitt budgetbeslut och beslutat avstå utdelning från Stadshuskoncernen.

Det insatta kapitalet exklusive Framtidenkoncernens andel har under perioden ökat från 3,7 miljarder kronor till 9,6 miljarder kronor. Samtidigt har koncernens soliditet ökat. Den höga andelen av egenfinansierade reinvesteringar, 40 procent, innebär att en stor del av investeringarna i princip inte skapar tillkommande resultat. Dessutom medför den ökade investeringstakten att ett större kapital än tidigare binds i investeringar som ännu inte genererar resultat. Sammantaget innebär detta att ägarens procentuella direktavkastning från löpande verksamhet minskar även om det reella uttaget ökar från periodens strukturellt sett stabila resultatnivåer.

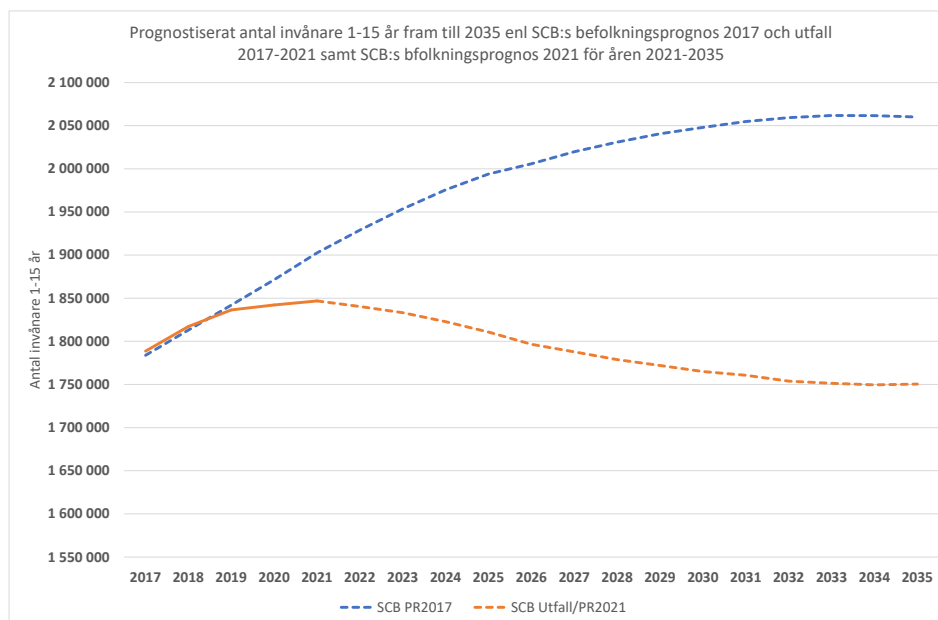


3 Framskrivning kommunen

3.1 Demografisk utveckling

Beräkningarna över kostnads- och intäktsutvecklingen bygger på befolkningsutvecklingen enligt SCB:s befolkningsprognos 2021 och stadens befolkningsprognos som gjordes i början av 2022. Alla prognoser innehåller ett antal antaganden som är mer eller mindre osäkra. Det illustreras av den förhållandevis stora förändring som skett mellan den beräknade befolkningsutvecklingen enligt dessa prognoser och de som den förra rapporten byggde på. Framför allt är det utvecklingen av antal barn och unga som har reviderats ner beroende på att SCB nu gör en annan bedömning av fruktsamheten utifrån den faktiska utvecklingen samt påverkan av en mer

restriktiv migrationspolitik. I SCB:s befolkningsprognos 2017 beräknades antal barn och unga i åldern 1-15 år öka med drygt 275 000 personer mellan åren 2017 och 2035. I den senaste prognosen beräknas åldersgruppen i stället minska med nästan 40 000 personer i förhållande till 2017. Skillnaden mellan 2017 års prognos och den faktiska utvecklingen fram till 2021 samt 2021 års prognos, framgår av nedanstående diagram.



Utvecklingen i Göteborg beräknas påverkas på liknande sätt, även om nedrevideringen inte är lika stor då Göteborgs tidigare prognos var mer försiktig när det gällde antagande om en framtida ökning av fruktsamheten. I Göteborgs fall handlar det om en ökning i åldrarna 1-15 år från drygt 93 000 år 2017 till knappt 104 000 invånare 2035 enligt den senaste befolkningsprognosen att jämföra med en ökning till drygt 115 000 barn och unga i 2017 års befolkningsprognos.

Prognosen för riket påverkas av vilka antaganden som görs för in- och utvandring, fruktsamhet samt åldersspecifika dödsrisker. För prognosen för Göteborgs befolkningsutveckling tillkommer även antaganden om storleken på de inrikes flyttningarna. Årets befolkningsprognos innehåller större osäkerheter än normalt då det är svårt att bedöma om de ändrade flyttmönster som uppstod under pandemin var tillfälliga eller om de kommer att bestå även framåt. Prognosen har heller inte tagit hänsyn till Rysslands invasion av Ukraina och den flyktinginvandring som den har medfört och kan komma att medföra.

3.2 Kommunens intäktsutveckling

3.2.1 Metod för framskrivning

Framskrivningen av kommunens intäkter från skatter och statsbidrag tar för de inledande åren sin utgångspunkt i SKR:s skatteunderlagsprognos från 17 februari 2022. Det innebär att framskrivningen utgår från ett läge där ekonomin

är i en återhämtningsfas med en relativt stark skatteunderlagstillväxt. Under 2023 räknar SKR med att den svenska ekonomin når en normalkonjunktur. Från år 2024 råder enligt framskrivningen en konjunkturrell balans (oförändrad arbetslöshet) och skatteunderlaget följer då arbetskraftsutbudets utveckling. Utgångspunkten i framskrivningen är därefter att utvecklingen av arbetade timmar från 2024 och framåt följer utvecklingen av befolkningen i yrkesverksam åldern 20-64 år. Över tid skulle naturligtvis ett längre arbetsliv (tidigare inträde och/eller senare utträde på arbetsmarknaden) kunna påverka skatteunderlagsutveckling i en positivare riktning, men historiskt sett har skatteunderlagstillväxten förhållit sig relativt stabil till utvecklingen i åldern 20–64.

Stadens och rikets befolkningsprognoser ligger även till grund för en framskrivning av den kommunalekonomiska kostnadsutjämningen. För de modeller som inte har en direkt koppling mot den relativa befolkningsutvecklingen utgår framskrivningen från oförändrat bidrag per invånare. Framför allt får detta betydelse inom delmodellen för individ och familjeomsorg. Här får staden ett bidrag år 2022 på drygt 1 200 mnkr. En förändrad social struktur relativt riket skulle därför kunna få en relativt stor påverkan. Eftersom skatteunderlagsutvecklingen för såväl staden som riket baseras på befolkningsutvecklingen i åldern 20–64 år är stadens relativa befolkningsutveckling i denna åldersgrupp avgörande för hur Inkomstutjämningen utvecklas för staden.

När det gäller de statliga bidragen till kommunsektorn kommer det, om inga nya beslut tas, att fram till år 2023 ske en viss avtrappning då en del av de tillskott som beslutats om under pandemin var tillfälliga ökningar. Från år 2024 och framåt utgår framskrivningen från att staten värdesäkrar statsbidragen för lön- och prisförändringar. Dock räknar vi i grundscenariot inte med att statsbidragen värdesäkras utifrån att det kommunala uppdraget blir större i och med att befolkningen ökar. Detta innebär att det sker en viss årlig urholkning av statens bidrag till kommunsektorn räknat per invånare. Om utgångspunkten i stället hade varit full värdesäkring per invånare hade det påverkat utfallet 2040 med drygt 400 mnkr. Om utgångspunkten hade varit ingen värdesäkring alls hade det påverkat utfallet i negativ riktning med cirka 2 mdkr.

3.2.2 Framskrivning skatter, generella statsbidrag och utjämning till 2040

3.2.2.1 *Oväntat god intäktsutveckling sedan 2017*

I den tidigare rapporten om Stadens långsiktiga ekonomiska förutsättningar, som överlämnade till kommunstyrelsen under 2017, målades en ganska negativ bild upp av stadens intäktsutveckling under de kommande 20 åren. På samma sätt som i denna rapport utgick rapporten ifrån att skatteunderlagsutvecklingen skulle följa arbetskraftsutbudets utveckling i såväl Göteborg som i riket i stort. Slutsatsen blev att vi kunde förvänta oss en relativt svag intäktsutvecklingen fram till 2035. Framför allt bedömdes utvecklingen bli svag

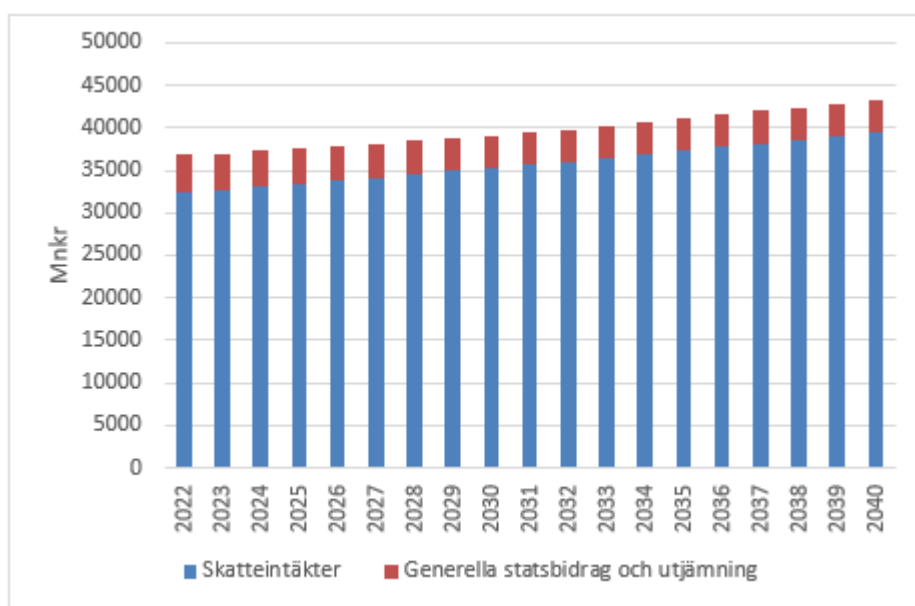
räknat per invånare eftersom befolkningen under kommande år framför allt förväntades öka i de äldre och yngre åldersgrupperna. Bedömningen gjordes också att det relativt snabbt riskerade att uppstå ett gap mellan kostnader och intäkter om inga åtgärder vidtogs.

Det kan nu konstateras att intäktsutvecklingen från år 2017 och fram till år 2021 varit betydligt mer positiv än vad som då förväntades. Framför allt har de generella statsbidragen utökats på ett sätt som inte alls förutsågs när föregående rapport togs fram. Först genom de så kallade välfärds miljarderna som aviserades i budgetpropositionen för 2018 och sedan genom de utökningar som riksdagen beslutade om mot bakgrund av pandemin under 2020.

Visserligen har skatteunderlagstillväxten varit något svagare än beräknat, främst beroende på nedgången under pandemin, men den negativa effekten som pandemin haft på skatteintäkterna är betydligt mindre än de statsbidrag som tillförts. I takt med att konjunkturen återhämtar sig kommer också glappet avseende arbetade timmar och skatteintäkter att hämtas igen. De ökade statsbidragen har till stor del permanentats och kommer därmed påverka intäkterna även framåt. Utgångsläget år 2021 är därmed klart bättre nu än vad som bedömdes i föregående rapport.

3.2.2.2 Utveckling fram till 2040

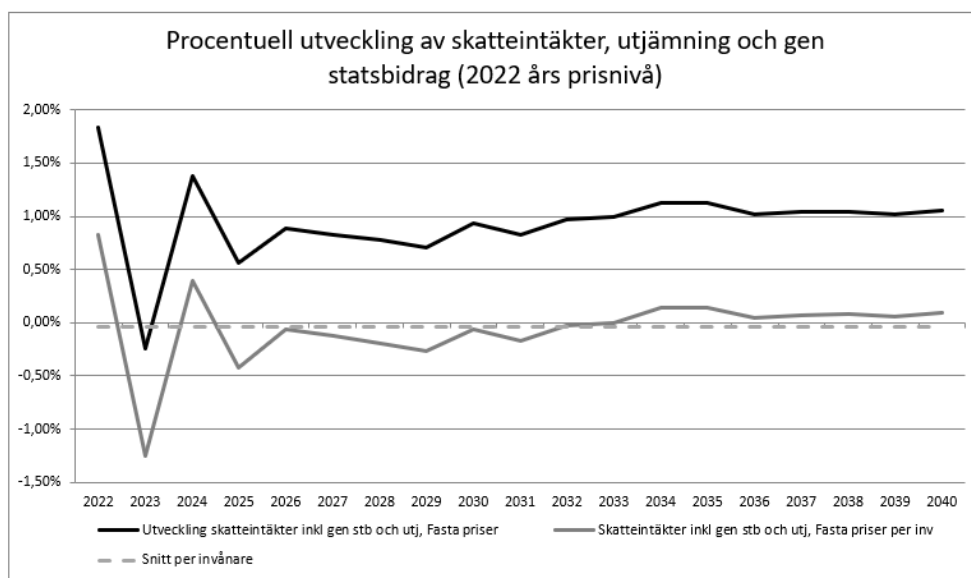
Sveriges kommuner och regioners (SKR) skatteunderlagsprognos från februari 2022 innebär för Göteborg att skatteintäkterna beräknas uppgå till 32,5 mdkr år 2022. Intäkterna från generella statsbidrag och utjämning beräknas uppgå till 4,4 mdkr. Framskrivningen, enligt ovan beskrivna metodik, innebär en utveckling fram till 2040 där skatteintäkterna ökar till 39,4 mdkr i fast prisvärde medan intäkterna från generella statsbidrag och utjämning minskar till 3,8 mdkr. Totalt sett beräknas intäkterna (i 2022 års priser) alltså gå från 36,9 mdkr år 2022 till 42,2 mdkr år 2040.



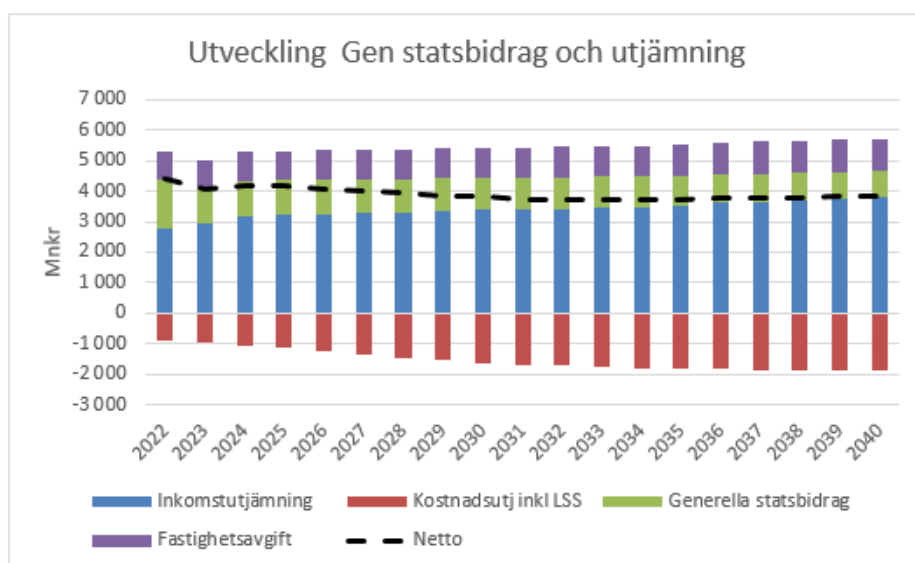
Ser man till den procentuella utvecklingen så visar framskrivningen att utvecklingen, efter en förväntad nedgång under 2023 och en efterföljande rekyl uppåt under 2024, förväntas ligga på en nivå mellan 0,5 och upp till runt 1 procent under hela perioden fram till 2040. Den årliga procentuella ökningen av intäkterna motsvarar därmed ungefär den årliga befolkningsökningen. Det vill säga intäktsökningen i reala termer är i princip lika stor som befolkningsökningen.

Den kraftigt dämpade intäktsutvecklingen under 2023 har dels att göra med en planerad nedtrappningen av de generella statsbidragen. Till del kan den även kopplas till en dämpad skatteunderlagstillväxt när ekonomin når konjunkturrell balans och lämnar den återhämtningsfas som den nu befinner sig i. Rekylén uppåt år 2024 beror till stor del på att riktade statsbidrag till äldreomsorgen kommer att omklassificeras till generella statsbidrag och därmed bli en del av det generella anslaget. De ökade intäkterna år 2024 möts därmed av motsvarande ökning av nettokostnaderna.

Vid en jämförelse med de beräkningar som gjordes i rapporten ”Göteborgs Stads långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2017-2035” är utvecklingen nu betydligt mer positiv trots att samma metodik använts i båda rapporterna. Den totala intäktsutvecklingen är i paritet med föregående rapport, men räknat per invånare blir bilden betydligt mer positiv.



Även om den uppdaterade framskrivningen på totalen visar en ljusare bild av intäktsutvecklingen så är bedömningen fortfarande att utfallet avseende generella statsbidrag och utjämning kommer försämrats över tid. Stadens befolkningsutveckling relativt riket i framför allt gruppen äldre gör att staden år för år kommer få ett försämrat utfall i kostnadsutjämningen. Inom övriga delar beräknas inga dramatiska förändringar ske. Det finns dock stora osäkerheter framför allt vad gäller utvecklingen av de generella statsbidragen. En annan befolkningsutveckling genom till exempel förändrade migrationsströmmar skulle också kunna få stor påverkan på de olika delmodellerna inom kostnadsutjämningen.



3.3 Kommunens nettokostnadsutveckling

3.3.1 Förändrat behov utifrån befolkningsutvecklingen

3.3.1.1 Metod för framskrivning

I beräkningen av nettokostnadernas utveckling har utgångspunkten varit att de olika verksamheternas nettokostnad utvecklas proportionellt mot befolkningen i den åldersgrupp som verksamheten i huvudsak riktar sig till. För de verksamheter som inte riktar sig till en särskild åldersgrupp beräknas nettokostnaden följa utvecklingen av totalbefolkningen.

Det innebär att följande antaganden indirekt har gjorts:

- Oförändrad servicenivå (exempelvis andel barn i förskola)
- Oförändrad ambitionsnivå (exempelvis antal timmar i förskola som barn till arbetslösa har rätt till)
- Oförändrad nivå på det kommunala åtagandet (exempelvis tillköp i kollektivtrafiken)
- Taxor och avgifter förändras i samma takt som bruttokostnaden
- Förändring av de riktade statsbidrag motsvaras av ökade/minskade kostnader alternativt förändras statsbidragen i samma takt som bruttokostnaden
- Inga stordriftsfördelar utifrån fler brukare

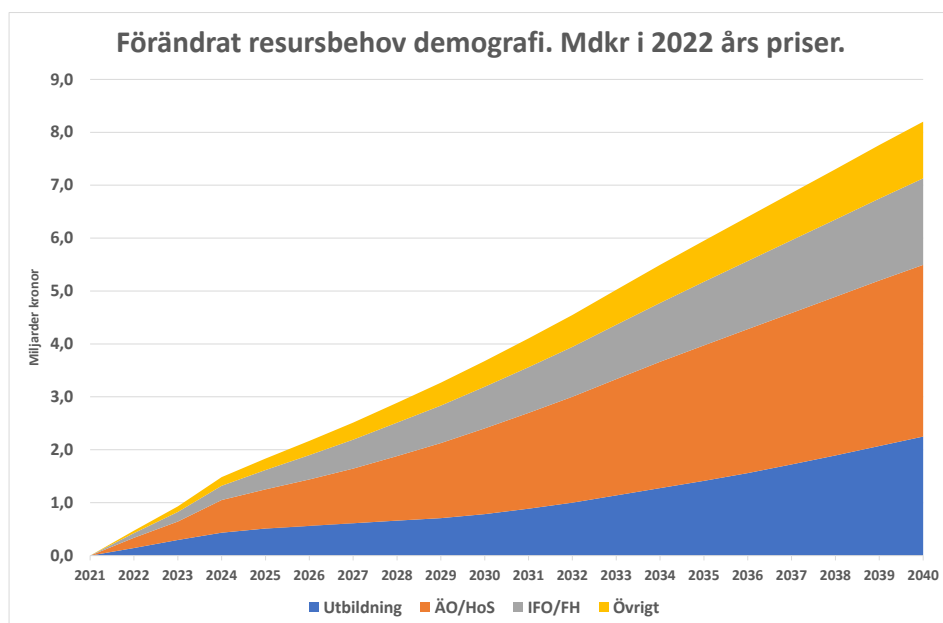
Det innebär också ett antagande om att i den mån som socioekonomiska förhållanden påverkar nettokostnaden så är dessa förhållanden oförändrade relativt befolkningens storlek. Det undantag som görs från detta är att vi räknar

med att de äldres livslängd även fortsättningsvis kommer att öka och att vårdbehovet i varje åldersklass successivt sjunker något.

I kommande avsnitt görs även en beräkning av ökade kapitalkostnader utöver vad som följer av en ökad befolkning utifrån de investeringsunderlag som nämnderna har lämnat.

3.3.1.2 Framskrivning

En framskrivning av nettokostnaden utifrån de antaganden som gjort ovan ger nedanstående bild av utvecklingen 2021-2040 per verksamhetsområde uttryckt i fasta priser. I framskrivningen ingår även ett antagande om att nettokostnaden 2021 var något lägre inom utbildning och äldreomsorg på grund av verksamhet som inte har utförts till följd av pandemin och att det ökar nettokostnaden något under 2022 och 2023. Nettokostnaden har även justerats för att ett riktat statsbidrag inom äldreomsorgen övergår till generellt under 2024 och för övriga aviserade förändringar enligt finansieringsprincipen.



Fram till år 2040 innebär det en ökad nettokostnad på totalt 8,2 miljarder kronor varav äldreomsorgen svarar för 40 procent av den förväntat ökade nettokostnaden. I förhållande till den nuvarande nettokostnaden innebär det att nettokostnaden för äldreomsorg beräknas öka med närmare 60 procent, medan övriga verksamheters nettokostnadsutveckling beräknas till mellan 15 och 20 procent.

3.3.2 Förändrad ambitionsnivå

Som det framgick av avsnittet *Kommunernas kostnadsutveckling 1980-2020* har framför allt välfärdstjänsternas kostnader historiskt ökat mer, än vad som kan förklaras av befolkningsutvecklingen. Under perioden 2000-2012 beräknade SKR att det motsvarade cirka en procent högre kostnadsutveckling per år.

Stadsledningskontoret beräknar att utvecklingen för kommunsektorn för åren 2013-2020 begränsades till cirka 0,3 procent per år, men att Göteborgs utveckling för dessa år uppgick till en procent per år. Skulle kostnadsutvecklingen fram till 2040 kunna stanna vid 0,3 procent per år även för Göteborg skulle det medföra en ytterligare nettokostnadsökning på något under 2 miljarder kronor. En nettokostnadsökning med 1 procent per år utöver befolkningsutvecklingen skulle innebära en ökad nettokostnad på cirka 7 miljarder kronor, det vill säga nästan en fördubbling mot vad som svarar mot ökade behov kopplat till enbart befolkningsutvecklingen.

3.3.3 Kapitalkostnadernas utveckling

3.3.3.1 Utveckling investeringar

Metod för framskrivning

Framskrivningen av kommunens investeringsvolymen görs utifrån de underlag som samtliga investerande nämnder gör för perioden fram till och med 2032. En historisk tillbakablick de senaste 5 åren visar att cirka 30 procent av nämndernas planerade årliga investeringsvolym verkligen upparbetas. För att ge en mer realistisk bild av perioden fram till och med 2040 har därför en neddragning om 30 procent gjorts för periodens första del, och investeringsvolymen har förskjutits framåt i tiden med utgångspunkt att nämndernas planer kommer bli verkställda på sikt. Därefter har volymen räknats upp med den förväntade befolkningsökningen, omräknat till 2022 års prisnivå. Detsamma gäller för framskrivning av kapitalkostnader och driftkostnader för investeringar.

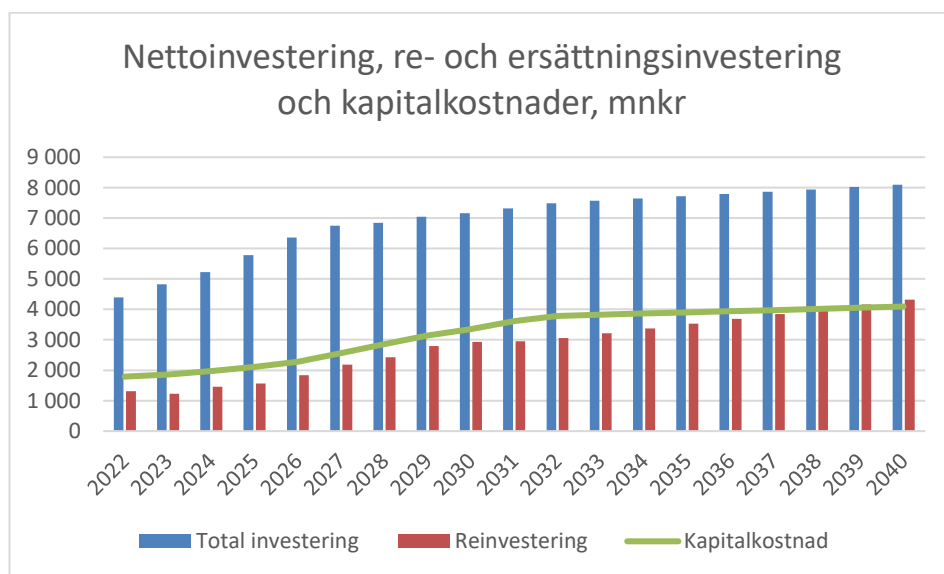
Tvärtom har utfallit blivit betydligt lägre, vilket gäller även för kapitalkostnaderna. Främsta skälet är att tidplaner försenas, och att investeringsprojekt skjuts framåt i tiden. Som exempel kan nämnas nu gällande planperiod 2021-2025, där kommunfullmäktiges budget 2021 uppgick till 44,2 mdkr utifrån nämndernas investeringsnomineringar. Inför budget 2022 reviderade nämnderna ner sina investeringsbehov till 35,9 mdkr för planperioden. Den senast uppdaterade prognosen för planperioden, gjord i mars 2022, visar på ännu lägre volymer, cirka 5 mdkr lägre än budgetbeslutet inför 2022.

Investeringsvolymen

Det kan konstateras att den största ökningstakten av den totala investeringsvolymen kommer att ske under de närmsta åren, utifrån nämndernas bedömningar. Därefter är det rimligt att anta att utvecklingen planar ut, inte minst mot bakgrund av osäkerhet längre fram samt tillgängliga resurser och kapacitet. 2040 beräknas nettoinvesteringsvolymen utifrån detta scenario uppgå till cirka 8,1 mdkr, jämfört med 2021 års utfall på 3,9 mdkr. Ökningen sker inom främst stadsutveckling och infrastruktur samt att behovet re- och ersättningsinvestering av lokaler ökar i takt med att gamla lokaler behöver

renoveras eller ersätts. De pågående och planerade investeringsvolymerna kommer innebära kraftigt ökande kapitalkostnader men även driftkostnader kopplade till ut- och ombyggnad och kommer att ta allt större del av stadens resurser i anspråk.

Några större insatser som kan nämnas är upprustning och renovering av kanalmurarna i Göteborgs stadsjärna, ett komplext och kostsamt projekt med stor påverkan under byggtiden, som sträcker sig över många år framöver där målsättningen är att projektet ska vara slutfört runt år 2035. Andra utmaningar staden står inför där stora investeringsåtgärder krävs är kopplade till klimatförändringar, där högvattenskydd samt skyfallshantering är kostsamma åtgärder under en lång tid framöver.



Nämndernas behov av reinvesteringar, det vill säga investeringar för att bibehålla befintlig kapacitet, utgör idag cirka 30 procent av det totala investeringsbehovet. Inom ramen för reinvesteringar ingår även ersättningsinvesteringar, där hela befintliga anläggningar ersätts. Andelen re- och ersättningsinvesteringar väntas enligt scenariot att öka, för att 2040 uppgå till drygt 40 procent, i takt med att befintliga anläggningar föråldras och renoveras eller ersätts.

Bilden ovan visar uppskattad utveckling, fördelat på total investering och andel re- och ersättningsinvestering, samt kapitalkostnader.

Stadens verksamhetslokaler

Stadens alltmer åldrande fastighetsbestånd kräver en långsiktig och strategisk planering för att kunna leverera ändamålsenliga och kostnadsoptimala kommunala bostäder och lokaler. En stor del av det befintliga fastighetsbeståndet är från 1960- och 1970-talen, vilket innebär att för att behålla och upprätthålla byggnadernas funktionalitet och standard kommer krävas stora reinvesteringar. Fram till och med 2040 bedöms det totala behovet av re- och ersättningsinvesteringar av fastigheter uppgå till cirka 26 mdkr, vilket motsvarar drygt 40 procent av den planerade totala investeringsvolymen i stadens lokalbestånd. Utfallet 2021 motsvarade en andel

om 28 procent. I takt med att befintliga fastigheter blir allt äldre, kommer alltså andelen re- och ersättningsinvesteringar öka utifrån nuvarande nivåer och utveckling. Re- och ersättningsinvesteringen är med andra ord inte kopplad till den demografiska utvecklingen, utan styrs utifrån andra faktorer och behov. Behovet av nybyggnation inom exempelvis för- och grundskoleverksamhet minskar mot bakgrund av den förutspådda förändringen av befolkningen i dessa åldersgrupper. Ett ökat behov utifrån demografiska förändringar kommer däremot märkas inom främst äldreomsorgen i takt med att befolkningen blir allt äldre. Genomslaget syns i diagrammet ovan, där den stigande andelen re- och ersättningsinvesteringar av totala investeringsvolymen syns mot slutet av perioden.

Ytterligare en faktor som väntas påverka staden, i relation till fastighetsbeståndet, är den underhållsskuld som har uppstått till följd av eftersatt underhåll. För kommande tioårsperiod har underhållsbehovet beräknats uppgå till cirka 10 miljarder kronor, varav det eftersatta underhållet utgör fyra av dessa, utifrån besiktningar av det totala fastighetsbeståndet.

3.3.3.2 Kapitalkostnader

Med ökande nettoinvesteringsvolymen följer ökade kapitalkostnader för såväl befintliga som nya anläggningarna. I beräkningen av de långsiktiga kapitalkostnaderna bedöms dessa följa investeringsnivån. Utifrån denna beräkningsgrund, och samma metod som för beräkning av nettoinvesteringsvolymen väntas kapitalkostnaderna nå strax över 4 mdkr vid 2040. Diagrammet ovan åskådliggör scenariot av kommunens kapitalkostnader inom skattefinansierad verksamhet.

Skulle nämnderna verkställa sina långsiktiga investeringsplaner och kommunen öka investeringarna i motsvarande takt fram till 2040, skulle kapitalkostnaderna uppgå till ca 8 miljarder 2040. Det är en fördubbling jämfört med scenariot ovan. Genom att se över nödvändiga behov samt att prioritera bland de långsiktiga investeringsplanerna, finns möjligheter att påverka utvecklingen av kommunens framtida kapitalkostnader.

3.3.3.3 Driftkostnader kopplade till investeringar

Utöver kapitalkostnader tillkommer i olika utsträckning andra driftkostnader kopplade till de planer nämnderna lämnar för investeringsvolymerna. Detta kan till exempel vara ökade driftkostnader till följd av att sköta nya anläggningar, förgäveskostnader⁸ eller rivnings- och evakueringskostnader för nya byggnader. Framför allt de sistnämnda kostnaderna är svårbedömda eftersom de fluktuerar över tid och kan vissa år inte falla ut alls.

Utifrån samma resonemang som ovan kring verkställighet av planerade investeringsvolymen syns ändå en ökning av driftkostnaderna kopplade till investeringar, utifrån beräkning av tillkommande anläggningar där kostnaden ackumuleras fram till 2040. Från dagens nivå om cirka 100 mnkr för de

⁸ Investeringsutgift som resultatförs om exempelvis ett påbörjat investeringsprojekt avslutas utan att anläggningen färdigställs.

kommunbidragsfinansierade anläggningarna väntas de ackumulerade driftkostnaderna uppgå till cirka 2 mdkr år 2040. Av dessa avser cirka 150 mnkr årliga investeringsrelaterade driftkostnader inom stadens verksamhetslokaler, i form av rivnings-, evakuerings- och förgäveskostnader.

3.3.3.4 Ej hanterade åtgärder inom investerings, kapitalkostnads- samt driftkostnadsvolymer

I nämndernas långsiktiga investeringsplaner saknas ett flertal pågående planeringsarbeten samt områden där behov är definierat eller beslut om genomförande finns. Exempel på sådana områden är den pågående arenutvecklingen, stadens långsiktiga målbild för kollektivtrafiken samt åtgärder för klimatanpassning framför allt avseende högvattenskydd. Dessa delar och områden finns således inte med i detta beräkningsunderlag.

3.3.4 Pensionskostnader

När kommunernas långsiktiga ekonomiska förutsättningar diskuterats och debatterats har ofta framförts en oro över kommunernas möjlighet att hantera de framtida pensionerna. I samband med föregående rapport gjordes en beräkning av pensionernas långsiktiga påverkan på kommunens kostnader, kassaflöde och skuldutveckling. Slutsatsen blev att pensionskostnaderna visserligen kommer öka något mer än vad befolkningen gör, men att skillnaden inte var så stor att pensionerna kunde sägas ha någon väsentlig påverkan på de långsiktiga ekonomiska förutsättningarna. Motsvarande långtidsberäkning av pensionskostnaderna gjordes av stadens pensionsförvaltare KPA under hösten 2021. De uppdaterade beräkningarna gav samma slutsats. Det vill säga att pensionerna inte har någon väsentlig påverkan på vare sig kostnader eller kassaflöde fram till 2040.

Efter det att KPA gjorde långtidsberäkningen har dock SKR, Sobona och de fackliga organisationerna förhandlat fram ett nytt tjänstepensionsavtal. Det nya avtalet innebär i korthet att de förmånsbestämda pensionerna fasas ut och att en gradvis ökande andel av de anställda inom kommuner och regioner kommer att omfattas av ett helt avgiftsbestämt avtal, AKAP-KR. Pensionsavgiften i AKAP-KR höjs från 4,5 procent till 6 procent på den pensionsgrundande lönen upp till och med 7,5 inkomstbasbelopp och från 30 till 31,5 procent på de delar av den pensionsgrundande inkomsten som överstiger 7,5 inkomstbasbelopp. Eftersom avgifterna är högre i det nya avtalet kommer pensionskostnaden öka. Utifrån beräkningar KPA har gjort bedöms det nya avtalet ge ökade pensionskostnader för Göteborgs Stad med cirka 400 mnkr år 2023 då de högre pensionsavgifterna börjar tillämpas. Hur det nya pensionsavtalet kommer påverka pensionskostnaderna över tid är mer osäkert och kan bland annat påverkas av om arbetstagare under nuvarande avtal KAP-KL med inkomster över 7,5 inkomstbasbelopp också väljer att ansluta sig till AKAP-KR. Beräkningarna i denna rapport utgår från att pensionskostnaderna ökar med 400 mnkr år 2023 när avtalet införs och att de sedan, utifrån den högre kostnadsnivån år 2023, ökar i takt med befolkningen.

3.3.5 Jämförelsestörande intäkter

Kommunens resultat har, inte minst under de senaste åren, påverkats av ett antal så kallade jämförelsestörande intäktsposter. De jämförelsestörande posterna är viktiga att uppmärksamma vid jämförelse med andra perioder då de kan variera kraftigt mellan åren. Till de jämförelsestörande posterna räknas realisationsvinster, utdelningar från bolagssektorn samt privata exploaterings- och investeringsbidrag.

3.3.5.1 Realisationsvinster

De tio senaste åren har kommunens reavinster ökat och gått från en nivå på mellan 100 - 200 mnkr årligen till en betydligt högre nivå, på mellan 500 och 800 mnkr årligen under år 2017–2020. År 2021 ökade reavinsterna ytterligare och uppgick till 1 509 mnkr.



Reavinsterna består dels av försäljningar av anläggningstillgångar som i första hand består av friköp av tomträtter, dels av reavinster från markexploateringen. Den absoluta merparten av reavinsterna kommer från markexploateringen.

Även om reavinsterna redovisas utanför det så kallade strukturella resultatet och inte inkluderas när resultatet utvärderas i förhållande till balanskravet så har de haft en betydande positiv effekt på stadens resultat och likviditet under de senaste fem åren. Reavinsterna har därmed bidragit till att upprätthålla en hög egenfinansieringsgrad av investeringarna. I budgetförutsättningarna för 2023–2025 konstateras, utifrån pågående projekt och hur kommande försäljningar ligger, att en rimlig bedömning är att reavinsterna kommer ligga på cirka 600 mnkr per år under åren 2023 – 2025

3.3.5.2 Utdelningar

De senaste två åren har kommunfullmäktige tagit bort kravet på utdelning från Stadshus AB. De tre åren dessförinnan låg utdelningen på mellan 540 mnkr (2019) och 810 mnkr (2018). En analys av långsiktig hållbar utdelningsnivå för Stadshus som gjordes år 2018, med dåvarande förutsättningar i

koncernsammansättning, anslag till bolag med underskott och långsiktiga bedömningar av resultat, investeringar och kassaflöde i koncernen visade att en utdelningsnivå runt 150 mnkr per år från bolagens rörelseresultat bedömdes som långsiktigt hållbar. Se vidare under bolagskoncernens ekonomiska utveckling.

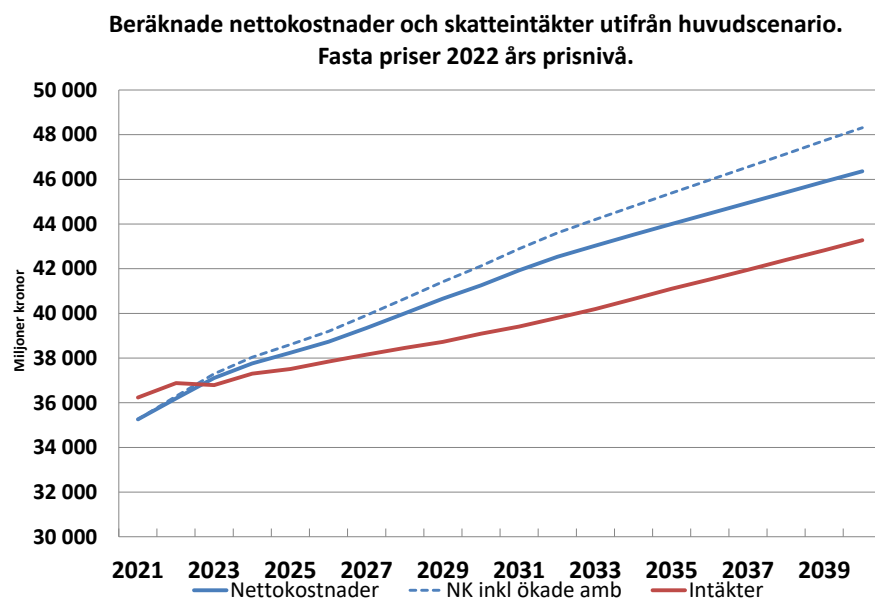
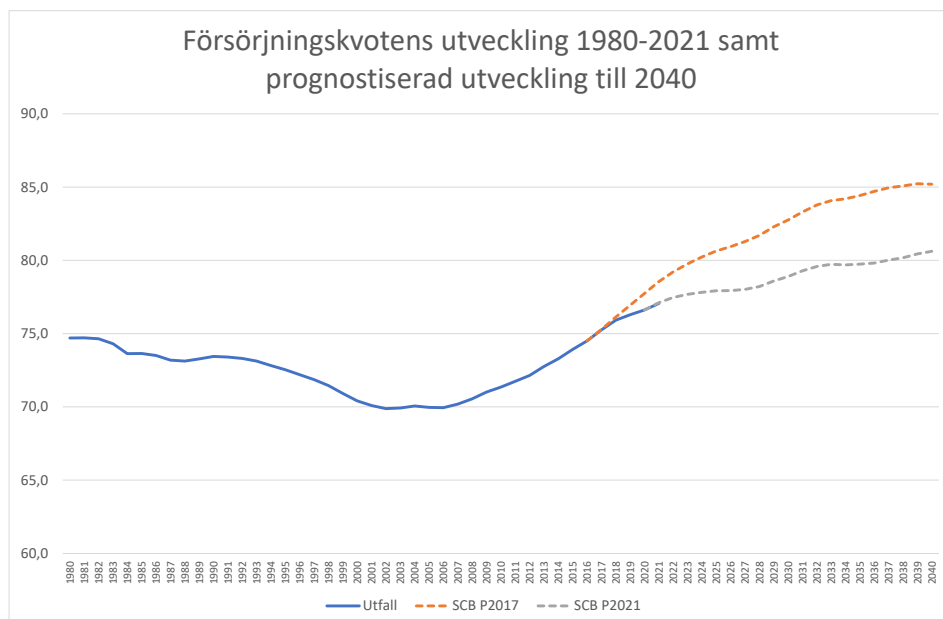
3.3.5.3 Exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag

Sedan år 2020 intäktsredovisas exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag samma år som de inbetalas. Tidigare har dessa inkomster successivt intäktsredovisats i takt med anläggningens förbrukning och har därmed matchats mot avskrivningen. Enligt förändrade redovisningsregler medges inte längre någon successiv intäktsföring. Förändringen får stor påverkan på kommunens resultat. I den fas som Göteborg Stad befinner sig i, med hög exploateringstakt, blir effekterna initialt att resultatet förstärks. Det är dock svårt att göra säkra prognoser. En tidsförskjutning av färdigställande över ett årsskifte innebär stor resultatförändring då intäkten helt är hänförlig till färdigställandet. Detta innebär att intäkterna kommer vissa år bli väldigt höga, vissa år betydligt lägre. I ett pågående ärende, dnr 0130/22, föreslås att Göteborgs stads riktlinje för god ekonomisk hushållning revideras så att resultatmålet beräknas exklusive dessa intäkter.

3.4 Totalt intäkter och kostnader

För såväl inkomst- som kostnadsutvecklingen är befolkningsutvecklingen för olika åldersgrupper av central betydelse. Då Sverige har en långtgående utjämning mellan kommunerna för inkomst- och kostnadsskillnader som beror på strukturella skillnader så som åldersstruktur är det utvecklingen för riket som har störst betydelse för stadens ekonomi.

I stadsledningskontorets förra rapport om den långsiktiga ekonomiska utvecklingen målades en bild upp av en allt större skillnad mellan inkomsternas och kostnadernas utveckling beroende på allt färre personer i de förvärvsarbetande åldrarna i förhållande till unga och äldre. Bilden vi nu ser är betydligt ljusare på medellång sikt beroende på att antal barn och unga förväntas bli betydligt färre än vad som beräknades för några år sedan. Huvudorsaken till det är att fruktsamheten inte har ökat på det sätt som SCB tidigare räknat med, vilket har lett till en nedrevidering även av den förväntade utvecklingen. Skillnaden illustreras av nedanstående diagram över den demografiska försörjningskvotens utveckling 1980-2021 samt SCB:s prognoser 2017 respektive 2021 för utvecklingen fram till 2040. Viktigt här är att påpeka att den minskade demografiska belastningen gäller för ett medellångt perspektiv, på längre sikt förvärras den i stället då färre barn och unga efter denna period innebär att det kommer in färre i de yrkesverksamma åldrarna samtidigt som antal äldre fortsätter att öka.



De beräknade skatteintäkterna inklusive generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning beräknas i stort sett täcka nettokostnaden för ökade behov som följer av en ökad befolkning. Däremot finansieras inte de ökade kapitalkostnader som uppstår om nämndernas nuvarande investeringsplaner genomförs. Till det kommer kostnaden för nytt pensionsavtal som uppskattas till cirka 400 mnkr. Totalt innebär det en beräknad skillnad mellan nettokostnad och intäkter på närmare 3,1 miljarder kronor år 2040 i 2022 års kostnadsnivå. Om nettokostnaden för välfärdsområdet, i likhet med den historiska utvecklingen, skulle öka med mer än vad som följer av löne-, pris- och befolkningsutveckling ökar skillnaden mellan intäkterna och nettokostnaden. Vid en ökning med 0,3 procent per år motsvarar det närmare 2 miljarder i ytterligare obalans 2040.

Ett nollresultat är dock inte tillräckligt för att uppnå en god ekonomisk hushållning med en rimlig självfinansieringsgrad av investeringarna och

bibehållen soliditet. För det krävs att resultatet över tid uppgår till cirka 2 procent per år vilket motsvarar ungefär 800 mnkr. Diagrammet ovan visar det strukturella resultatet. Utöver det bidrar realisationsvinster och utdelning från bolagen till resultatet och finansieringen av investeringarna. Om de inte når upp till en nivå på cirka 800 mnkr per år krävs en ytterligare begränsning av kostnadsutvecklingen alternativt intäktsökningar.

4 Bolagskoncernens ekonomiska utveckling 2022-2040

4.1 Investeringsscenario 2022-2040

Investeringsplanerna som bolagen årsvis lämnar har ett 10-årigt perspektiv och aktuell plan innehåller prognoser för bruttoinvesteringar och nyupplåning för perioden 2022-2032. Lämnade uppgifter är naturligt mer konkreta i inledningen av perioden och i större omfattning baserade på en tänkbar eller planerad utveckling för den senare delen av perioden. Utöver det saknas sannolikt projekt då vissa bolag enbart genomför nyinvesteringar efter särskilda beslut i kommunfullmäktige. Scenariot innehåller inga antaganden om avyttringar.

För perioden 2033-2040 har ett generellt antagande gjorts byggt på en framskrivning av inlämnade 10-årsplaner. Utöver det ingår en uppskattning av nya arenor omfattande en investering med full lånefinansiering om 4 mdkr och Gryaabs planerade investering i Nya Rya, om totalt 4-6 mdkr med 90 procents lånefinansiering. För dessa och även för flera av investeringarna i av bolagen lämnade investeringsplaner 2022-2032 finns ännu inga beslut tagna.

Totalt omfattar det samlade scenariot för perioden:

- 167 miljarder kronor i bruttoinvesteringar varav 66 procent avser nyinvesteringar och 34 procent avser reinvesteringar. Reinvesteringarna förutsätts att finansieras med egna medel till 100 procent.
- Nyupplåningsbehovet bedöms till 58,7 miljarder kronor eller 35 procent av bruttoinvesteringarna. Behovet innebär att den totala lånevolymen jämfört år 2021 ökar med 125 procent.
- Antagna volymer för perioden 2033 - 2040 omfattar 67 miljarder kronor i bruttoinvesteringar och 25 miljarder kronor i nyupplåningsbehov. Dessa uppgifter behöver betraktas som mycket osäkra.

Framtidenkoncernen står för en stor del av volymen. I det samlade investeringsscenariot hänförs 61 miljarder kronor motsvarande 36 procent av investeringarna till bostadsinvesteringar. Nyupplåningsbehovet för perioden bedöms till 23 miljarder kronor eller 39 procent av det totala behovet.

Göteborg Energi, Göteborgs Hamn, och Renova är centrala möjliggörare i stadens energiomställning. De står inför omfattande investeringar och reinvesteringar med syfte att bidra till energiomställningen. Det omfattar bland annat övergång till fossilfri produktion och CO2-infångning och investeringar för att möta elektrifieringsomställningen samt investeringar för att möta att staden växer. Som exempel uppskattar energikoncernen investeringarna, för i den inlämnade 10-åriga planperioden, till 18 miljarder kronor där fjärrvärmeverksamheten står för cirka 13 miljarder kronor av dessa.

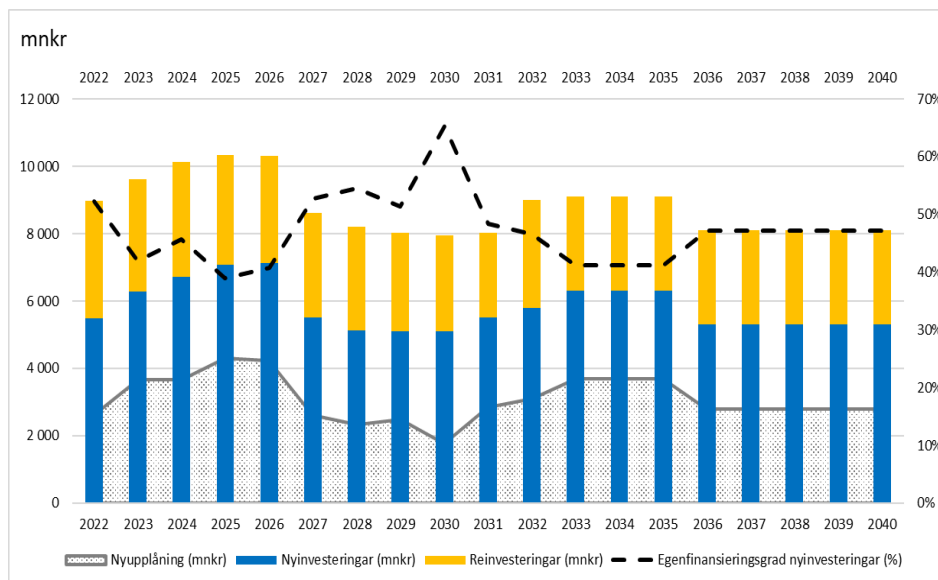


Diagram Långtidsscenario investeringar, upplåning och egenfinansiering av nyinvesteringar (reinvesteringar beräknas finansieras med egna medel till 100procent)

4.2 Bedömning av resultat- och direktavkastningsutveckling 2022-2040

Att bolagen verkar under olika förutsättningar och affärsmodeller speglas i de tidsperspektiv som planer och prognoser omfattar. Bolagens redovisade resultatutveckling sträcker sig sällan längre än 3-5 år. Det är svårt att räkna fram relevanta resultatprognoser för perioden varför bedömningen av resultatutveckling istället inriktas mot att redovisa ett fåtal större resultatpåverkande förändringar och förhållanden samt en sammanfattande bästa bedömning över utvecklingen.

En bärande del för de bolag som har ett kommunalt ändamål som medger eller kräver att verksamheten drivs efter affärsmässiga principer, är en affärslogik som innebär att investeringar ska generera en avkastning som täcker kostnaderna och samtidigt bidrar till bolagets resultat. Mot bakgrund av det förutsätts att de resultatgivande bolagen även under planeringsperioden fortsatt bidrar med tillfredställande resultatnivåer med beaktande av deras kommunala ändamål och uppdrag att bidra till Göteborgssamhällets utveckling.

Energikoncernen är motorn i Stadshuskoncernens finansiella samordning och möjlighet att lämna utdelning. De närmaste åren förväntar sig energikoncernen

lägre avkastningsnivåer än tidigare. Även vid en utblick över tio år finns utmaningar med koncernens finansiella situation med tanke på de investeringsbehov som identifierats. Energikoncernens resultat utmanas även av energiomställningen. Den kan förväntas innebära fortsatt instabil energimarknad. Det föreligger också på lite längre sikt en osäkerhet kring raffinaderiernas framtid i Göteborg och avfallsförbränningens framtida ekonomiska förutsättningar vilket kan komma att förändra kostnadsbilden då restvärmekällor står för cirka två tredjedelar av producerad fjärrvärme till Göteborgssamhället.

Stadshuskoncernen förväntas genom Higab respektive Got Event ansvara för investering och drift av en ny Arenapark. Den arenautredning som ligger till grund för kommunfullmäktiges inriktningsbeslut (2022-04-29 0367/21 §16) uppskattade den samlade årliga hyran för arenaparken till cirka 190–210 mnkr, exklusive driftskostnader såsom värme, el och vatten. Det ökade underskottet påverkar Stadshuskoncernens samlade resultat.

Efter en lång period av låga räntor tycks världen stå inför ett skifte mot högre räntor. Det har inte varit möjligt att fullt analysera konsekvenserna för bolagen då förändringen inletts i anslutning till rapportens färdigställande.

4.2.1 Sammanfattande bedömning

Framtidenkoncernen förutsätts bibehålla ett affärsmässigt resultat och en avkastning över tid i paritet med avkastningskraven även om ökade räntenivåer kan komma att påverka resultat och värdet på fastighetsbeståndet. Möjligheten till utdelning från Framtidenkoncernen begränsas av lagen (2010:879) om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag. Det innebär att Framtidenkoncernen resultat undantas i bedömningen av ägarens direktavkastning på insatt kapital.

Övriga koncernens resultat och möjlighet till direktavkastning på insatt kapital kan utifrån ovanstående sammanfattas enligt följande.

Det är rimligt att anta att de vinstdrivande bolagen generellt sett över tid fortsatt kommer leverera en positiv avkastning på totalt kapital. Avkastningen på totalt kapital förväntas dock bli något lägre än dagen nivåer. Det är främst investeringarna i infrastruktur och omfattande reinvesteringar som motiverar bedömningen om lägre avkastning då de varken skapar nytillkommande bidrag till resultat eller ökade kassaflöden. Den osäkra energimarknaden och energiomställningens kort- och långsiktiga resultateffekter bidrar också till ovanstående bedömning. Trots en minskad procentuell avkastning bedöms den nominella resultatnivån succesivt öka något i takt med att lönsamma investeringar genomförs.

Ägaren ska kunna ställa en förväntan på direktavkastning från Stadshuskoncernen i relation till det kapital som ägaren vid var tidpunkt har placerat i Stadshuskoncernen. Begreppet direktavkastning omfattar både utdelning och de i kommunfullmäktiges budget beslutade kapitaltillskott till verksamheter som inte har förutsättningar att skapa överskott. Den höga

självfinansieringsgraden som beskrivs ovan innebär att en bedömning av direktavkastning på insatt kapital ansluter till de motiv och den bedömning som gjorts ovan kring avkastning på totalt kapital.

Ägaren har uttrycket en förväntan om en årlig utdelning om 150 mnkr. Det innebär tillsammans med kapitaltillskott om 390 mnkr en direktavkastning på insatt kapital med 540 mnkr eller 6 procent. Utifrån den uttagsmodell från bolagen som tillämpats de senaste åren bedöms Stadshuskoncernen kortsiktigt kunna möta kraven genom att till del likviditetsmässigt finansiera utdelningen med lån eller reavinster från försäljningar. På medellång sikt bedöms en utdelning om 150 mnkr succesivt vara möjlig att finansiera från löpande verksamhet men ökade behov av kapitaltillskott innebär dock att direktavkastningen på insatt kapital förskjuts till ökade kapitaltillskott på bekostnad av möjligheten till utdelning.

5 God ekonomisk hushållning – utifrån nuvarande mål och indikatorer

I enlighet med kommunallagen har kommunfullmäktige antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi. Uttolkningen av god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet sker i staden utifrån fyra inriktningar med långsiktiga målvärden. Tre av inriktningarna avser kommunen och en av inriktningarna avser den samlade kommunkoncernen.

Finansiella mål för kommunen:

- *Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exkluderat exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.*

Beskrivning:

Det tvåprocentiga resultatmålet syftar i första hand till att skapa ett utrymme för en rimlig självfinansiering av årets investeringar. Om inte målet uppnås ökar behovet av extern finansiering. Enligt stadens årsredovisning för 2021 uppgår det rullande genomsnittet för resultatet i förhållande till skatter, utjämning och generella statsbidrag under den senaste tioårsperioden till 4,7 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om ett resultat på minst två procent.

- *Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.*

Beskrivning:

Målet att egenfinansieringsgraden av investeringar bör uppgå till minst 50 procent syftar till att begränsa andelen investeringar som finansieras med externa medel och är därmed tätt sammankopplat med det tvåprocentiga resultatmålet. Det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden uppgick i bokslutet till 115 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om en egenfinansieringsgrad på minst 50 procent.

- *Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.*

Beskrivning:

Målet innebär att exploateringsverksamheten över tid ska bära investeringsutgifterna för iordningställande av kvartersmark och utbyggnad av allmän plats som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojekten. Det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden uppgick i bokslutet till 111,5 procent, det vill sägas klart över den långsiktiga inriktningen om en exploateringsverksamhet där inkomster och utgifter är i balans.

Finansiellt mål för koncernen:

- *Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).*

Beskrivning:

Inriktningen syftar till att bibehålla stadens långsiktiga handlingsberedskap. Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som finansieras med eget kapital. Nivån på soliditeten är beroende av investeringstakt, upplåning, andra skuldförändringar och ekonomiskt resultat. I bokslutet för 2021 uppgick koncernens soliditet till 25 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om en soliditet på minst 15 procent.

5.1 Långsiktig utveckling av de finansiella inriktningarna

5.1.1 Resultat i förhållande till skatter, generella statsbidrag och utjämning

Enligt kommunfullmäktiges finansiella mål bör staden över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exkluderat exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Enligt det huvudscenario som beskrivs ovan uppstår över tid en obalans mellan intäkter och nettokostnader som år 2040 uppgår till cirka 3,1 miljarder. Det vill säga om inga förutsättningar förändras eller åtgärder genomförs som leder till sänkta kostnader eller ökade intäkter kommer kommunen redovisa ett negativt strukturellt resultat på 3,1 mdkr år 2040. Enligt den framskrivning som gjorts beräknas skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning uppgå till cirka 43 mdkr år 2040 (i 2022 års prishnivå). Ett resultat på 2 procent skulle utifrån det

innebära cirka 860 mnkr. I relation till resultatmålet uppgår därmed glappet till cirka 4,0 mdkr.

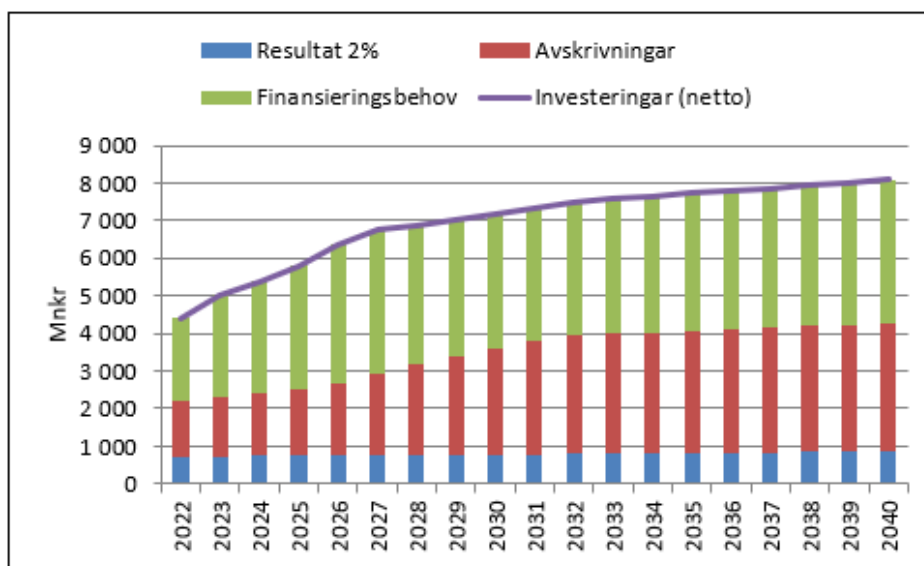
Utgångspunkten för framskrivningen är det strukturella resultatet, det vill säga resultatet före jämförelsestörande poster. Utöver det bidrar realisationsvinster och utdelning från bolagen till kommunens årliga resultat. Utifrån tidigare utfall och de bedömningar som gjorts för de närmast kommande åren kan antas att den långsiktiga finansieringen från reavinster och utdelning årligen kommer uppgå till någonstans mellan 500 mnkr och 1 miljard (se vidare under rubriken jämförelsestörande intäkter). Utifrån detta resonemang uppgår obalansen i förhållande till det långsiktiga resultatmålet till cirka 3,0 – 3,5 mdkr.

5.1.2 Egenfinansieringsgrad av investeringar

Enligt stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning bör egenfinansieringsgraden av kommunens investeringar över en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent. Tillsammans med det tvåprocentiga resultatmålet utgör inriktningen ett ramverk och en utgångspunkt för att styra mot en långsiktigt ekonomiskt hållbar investeringstakt.

Utifrån den framskrivning av intäkterna som gjorts utgör två procent av skatter och statsbidrag år 2040 cirka 860 mnkr. Framskrivningen avseende investeringar och kapitalkostnader innebär att avskrivningarna förväntas öka och uppgå till cirka 3,4 mdkr år 2040. Om resultatnivån på 2 procent uppnås ges därmed utrymme för en investeringsnivå på drygt 8 mdkr år 2040 vilket är i nivå med den framskrivning av investeringsvolymerna som gjorts. Behovet av lånefinansiering uppgår då samtidigt till cirka 4 mdkr.

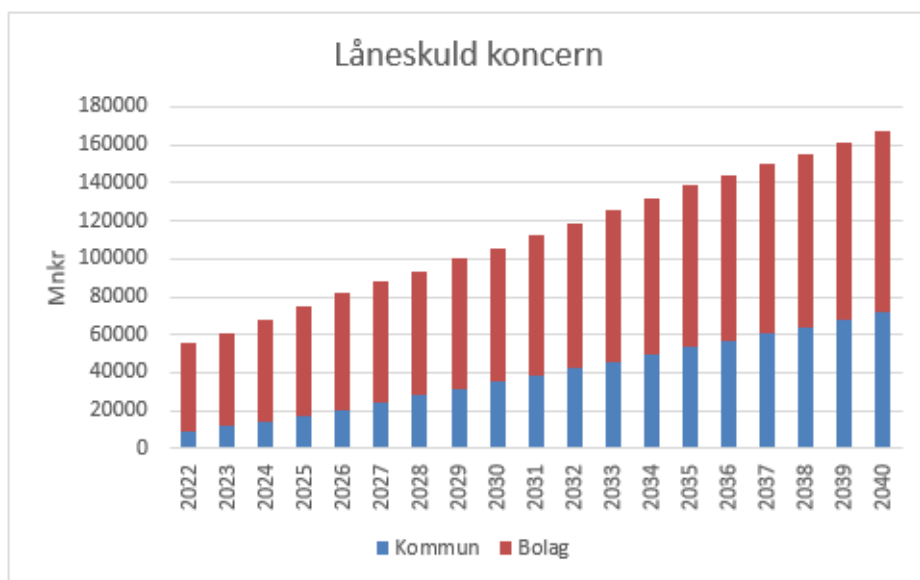
Om investeringar och avskrivningar ökar i den takt som framskrivningen visar räcker således ett resultat på två procent för att nå målet om en egenfinansieringsgrad på 50 procent. Det kommer dock bli en utmaning att över tid upprätthålla en resultatnivå på två procent med tanke på de ökade kapitalkostnader som investeringsvolymerna medför.



5.1.3 Soliditet kommunkoncernen

Den finansiella inriktningen innebär att soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till lägst 15 procent. Som konstaterats ovan så har koncernens soliditet stärkts de senaste åren och uppgår i bokslutet för 2021 till 25 procent. Det finns därmed utrymme att försvaga soliditeten under ett antal år och ändå uppnå inriktningen. I grunden handlar dock inriktningen inte så mycket om att definiera en exakt gräns för soliditeten utan mer om riktningen. Det är viktigt att soliditeten över en längre period inte försvagas. Avgörande för soliditetens utveckling är i första hand investeringsnivåerna i relation till resultatnivåerna.

Stadsledningskontoret har utifrån de framskrivningar avseende investeringar och avskrivningar inom kommun och bolag som redogjorts för ovan gjort en grov bedömning av soliditetsutvecklingen fram till 2040. Utgångspunkten är då att kommunen når ett resultat på 2 procent av skatter och statsbidrag och att bolagskoncernen når ett resultat från rörelsen (exklusive reavinster) utifrån en historisk genomsnittlig nivå på cirka 1,1 – 1,5 mdkr. Utifrån dessa förutsättningar bedömer stadsledningskontorets att nuvarande nivå på soliditet i stort sett bibehålls på nuvarande nivå fram till 2040. Med förväntade investeringsnivåer är därmed fortsatt ett resultat på runt två procent i kommunen tillräckligt. Återigen handlar utmaningen till stor del om att hantera de ökade kostnader och finansiella risker som följer av investeringsvolymerna. Ovanstående scenario innebär en kraftig ökat låneskuld fram till 2040. Det innebär kraftigt ökade finansiella kostnader och en betydligt större känslighet för ränteförändringar.



6 Övriga faktorer

6.1 Personalkostnader

Hur personalkostnaderna utvecklas är av stor betydelse för kommunens nettokostnad, men eftersom löneökningar för kommunens anställda normalt motsvaras av ungefär lika stora löneökningar för hela arbetsmarknaden motsvaras de ökade kostnaderna av ungefär lika mycket i ökade skatteintäkter. Däremot påverkas kommunens förutsättningar om lönerna ökar mer eller mindre än för övriga arbetsmarknaden.

I Diskrimineringslagen ställs krav på att kartlägga och åtgärda osakliga löneskillnader. I den övergripande lönekartläggningen och analysen för Göteborgs Stads förvaltningar kan konstateras att det kvarstår löneskillnader mellan sektorerna inom den kommunala arbetsmarknaden. För likvärdiga yrkesgrupper kan löneskillnaderna vara så stora som mellan 2 000 – 5 000 kr. Det är samma mönster i staden som på arbetsmarknaden i stort att yrkesgrupper inom vård och omsorg samt i viss mån utbildning ligger lägre i lönenivå jämfört med likvärdiga yrkesgrupper inom administrativ eller teknisk sektor.

Det är välkänt att den åldrande befolkningen och den minskande försörjningskvoten utgör en utmaning för möjligheterna att försörja verksamheten med kompetens, Göteborg har mer gynnsamma förhållanden jämfört med de flesta andra kommuner. För att komma till rätta med den ökande kompetensbristen tillsammans med de osakliga löneskillnaderna kommer krävas satsningar på flera stora yrkesgrupper som omfattar många medarbetare.

Sannolikt kommer den ökade kompetensbristen även leda till ökade behov av att kompetensutveckla den befintliga personalen. Redan idag pågår studier och vidareutbildning på arbetstid inom till exempel äldreomsorgen för såväl undersköterskor och sjuksköterskor, något som kan komma att ske inom fler områden och med ökad omfattning framöver och därmed medföra ökade kostnader.

6.2 Lokaler

Lokalkostnader står för cirka 10-15 procent av nämndernas verksamhetskostnader. Från och med 2022 har staden en ny hyressättande princip, där lokalkostnaderna i större och mer korrekt utsträckning belastar verksamhetsnämnderna som nyttjar lokalerna. Möjligheten för verksamhetsnämnderna att genomföra sitt kommunala kärnuppdrag påverkas därmed direkt av hur stor del av nämndernas budget som måste läggas på lokalkostnader.

Staden står inför ökande lokalkostnader till följd av ett omfattande underhållsbehov som följer av fastighetsbeståndets åldersstruktur samt den expansion av verksamhetslokaler som än nödvändig för att möta stadens planerade expansion.

Samtidigt påverkas verksamhetsnämndernas framtida kostnadsutveckling av olika miljö-, klimat- och hållbarhetsaspekter som genom politiska beslut åläggs lokalförvaltningens byggnation. En förhöjd ambitionsnivå ur exempelvis en ekologisk dimension innebär i praktiken ofta behov av ökade investeringar i projekten vilket påverkar verksamhetsnämnderna i form av högre lokalkostnader som ger budgeteffekter över lång tid.

Det är viktigt att slå fast att de omfattande lokalkostnadsökningar som staden står inför kommande år inte är en effekt av den nya hyressättande principen. I stället handlar det om samverkande förutsättningar utifrån hur stadens fastighetsbestånd av verksamhetslokaler faktiskt ser ut. När alla dessa utmaningar behöver hanteras parallellt uppstår kraftiga lokalkostnadsökningar oavsett vilken princip för hyressättning som väljs. Kostnadsmassan för lokaler belastar stadens ekonomi, oavsett var kostnaden uppstår eller vilken nämnd den ytterst belastar. Ökade lokalkostnader innebär även att tillgängliga budgetmedel blir lägre för andra kostnadsslag eftersom staden begränsas av tillgängliga resurser.

6.3 Klimatanpassning

För Göteborgs Stad väntas klimatanpassningsåtgärderna bli omfattande inom rapportens planeringsperiod. Jämfört med andra kommuner är Göteborgs läge, utmed älven och andra vattendrag samt närheten till havet, en försvårande faktor. De mest prioriterade åtgärderna är högvattenskydd, dagvatten- och skyfallshantering samt yttre portar in till Göta älv utanför Älvsborgsbron (Göteborgs hamn), vid Ormo för Nordre älv, Välenviken för Stora ån samt för mindre skyddsportar vid Kvillebäcken, Hamnkanalen och Vallgraven. Högvattenskydd och dagvatten- och skyfallshantering beräknas behöva vara klart till 2040 för att delar av staden inte ska riskeras att bli översvämmade och uppskattas till kostnader om minst 10 respektive 20 miljarder. Planering för yttre portar genomförs efter denna rapports planeringsperiod, år 2060-2070. Parallellt behöver arbete ske för att förebygga klimatförändringarna. Minskas uppvärmningen och därmed klimatavtrycket behöver mindre klimatanpassningsåtgärder göras och kostnaderna kan minskas.

Enligt SKR:s ekonomirapport från oktober 2021 är kunskapen om kostnader för skador och klimatanpassningsåtgärder begränsad.

Klimatanpassningsutredningen menar även att det är otydligt vilket ansvar kommunerna har för finansieringen kring större klimatanpassningsåtgärder av befintlig bebyggelse som berör och gynnar flera intressenter. Åtgärderna kan vara både regionala och lokala och dessutom gynna både enskilda och allmänna intressen. SKR menar att kostnadsfördelning och lämpliga finansieringslösningar för identifierade riskområden behöver ses över.

För Göteborgs Stad finns en överenskommelse om dagvatten- och skyfallshantering med berörda förvaltningar och överenskommelse finns även för högvattenskyddet. Lagstiftningen reglerar bara kommunens möjligheter att säkra ny bebyggelse från översvämningsrisker (skyfall), fastighetsägaren har ansvaret för bebyggelse som redan finns.

Klimatpåverkan på bolagssektorn nämns även under avsnittet bolagskoncernens ekonomiska utveckling 2022-2040.

6.4 Integration och trygghet

6.4.1 Integration och socioekonomisk utveckling

Hur väl staden och samhället i stort lyckas med integration och skapa delaktighet har betydelse för ekonomin på flera plan. En lyckad integration av de som kommit till Sverige som flyktingar eller anhöriga till flyktingar ökar förvärvsandelen för denna grupp och påverkar på så sätt den ekonomiska försörjningskvoten⁹ och därmed skatteintäkterna. Den påverkar även nettokostnaden för till exempel individ- och familjeomsorg och skola. Hur Göteborg utvecklas socioekonomiskt relativt riket påverkar inte bara stadens nettokostnader utan även utfallet i kostnadsutjämningen.

En misslyckad integration eller en negativ socioekonomisk utveckling av andra orsaker, riskerar å andra sidan att öka stadens nettokostnader samtidigt som samhällets skatteintäkter minskar. Förutom direkta kostnader för försörjningsstöd, missbruks- och barn och ungdomsvård samt insatser inom utbildning kan det även medföra ökade kostnader för att motverka otrygghet och kriminalitet.

6.4.2 Otrygghet och brottslighet

En utmaning är att arbeta långsiktigt för att områden med hög koncentration av sociala problem inte uppstår. I Göteborg finns i dagsläget åtta områden som av polisen klassas som utsatta-, risk- eller särskilt utsatta områden. Våld och oroligheter i dessa områden har en påverkan på stora grupper av de boende men stöldrisk, hot och påtryckningar kan också drabba företagares vilja att etablera eller driva verksamhet i området. Närvaron av kriminella nätverk medför en risk att ungdomar, särskilt unga män, dras in i kriminalitet och en tidig lagföringsdebut ökar risken för fortsatt kriminalitet. Att minska ungas brottslighet reducerar mängden brott i samhället generellt, men kan också påverka hur brottsligheten, och kostnaderna, utvecklas på sikt.

6.4.3 Organiserad brottslighet¹⁰

Det finns en risk att den organiserade brottsligheten försöker ta sig in i välfärdstjänsterna vilket leder till antingen försämrad effektivitet och högre kostnader på grund av en alltmer utbyggd kontrollapparat alternativt att resurser ”läcker ut ur systemet”. Felaktiga utbetalningar från välfärdsystemen kan uppgå

⁹ Den ekonomiska försörjningskvoten beräknas till skillnad från den demografiska utifrån antal faktiskt sysselsatta personer. Det innebär att den definieras som antal personer utanför arbetskraften och antal arbetslösa dividerat med antal sysselsatta, multiplicerat med hundra.

¹⁰ Se till exempel SOU 2021:85 Vågar till ett tryggare samhälle

till omfattande belopp och riskerar att minska förtroendet för välfärdssystemet och förtroendet mellan grupper i samhället.

Den organiserade brottsligheten känner heller inga geografiska gränser vilket ställer krav på ökad regional och nationell samverkan. Digitaliseringen har medfört en rad nya typer av brott och en ökad sårbarhet på olika sätt. Digitaliseringen underlättar åsiktpolarisering och radikalisering.

7 Möjliga åtgärder

7.1 Politiska prioriteringar

Det kommer troligtvis att bli nödvändigt att politiskt utvärdera omfattningen av det kommunala uppdraget och hårdare prioritera det kommunala kärnuppdraget. Staden skulle också kunna se över service-och ambitionsnivå inom det kommunala uppdraget och värdera om dessa kan justeras utan att invånarens rätt till dessa tjänster eller verksamheter riskeras.

När det gäller investeringar behöver investeringsplanerna prioriteras och värderas så att de investeringar som genomförs ger bästa nytta för invånarna inom ramen för det kommunala uppdraget. Samtidigt är det av ekonomiska skäl viktigt att garantera lämpligt underhåll i befintliga anläggningar för att inte skjuta kostnader på framtiden. Staden står också inför ett antal större utmaningar där nödvändiga och kostsamma investeringsåtgärder kommer bli nödvändiga.

Staden har ett stort antal olika styrdokument, program och planer. Därutöver även ett stort antal uppdrag från kommunfullmäktiges budget samt sådana som beslutas löpande under året. Den stora omfattningen gör att det kan vara svårt för respektive nämnd att hantera och det kan samtidigt resultera i att olika delar av organisationen prioriterar olika områden. Staden får inte den fokusering och prioritering en stor organisation behöver för att leverera effektiv verksamhet. En tydligare styrning och prioritering av de politiska ambitionerna skulle leda till effektivare arbete och möjliggöra lägre kostnader.

Även utifrån den ovan beskrivna utmaningen att försörja verksamheten med rätt kompetens finns behov av prioriteringar. Det blir allt viktigare att så mycket tid som möjligt frigörs för grunduppdraget för alla yrkeskategorier. Här kan nya arbetssätt, prioriteringar, digitalisering, teknikutveckling med mera säkerställa att tiden för kärnuppdraget blir så stor som möjligt.

7.2 Ökad samordning och förändrad ansvarsfördelning

Det pågår ständigt en diskussion om ansvarsfördelningen mellan kommun och stat, kommun och region samt om regionernas vara eller inte vara. Det handlar bland annat om eventuell förstatligande av skolan och om ansvaret för

sjukvården. Syftet med förändrad ansvarsfördelning är en tro att detta skulle medföra en högre effektivitet i form av lägre kostnad och/eller ökad kvalitet. De stora skillnaderna i storlek mellan kommunerna både i fråga om antal invånare och areal är en försvårande faktor när det gäller ändamålsenlig organisering och ansvarsfördelning. Som alternativ till kommunsammanslagning och kommunalförbund förs ibland fram idéer om en mer asymmetrisk ansvarsfördelning där vissa uppgifter åvilar de större kommunerna medan de för de mindre ligger på region eller stat. Hittills har inga förslag framkommit som har nått en mer allmän acceptans för att få till stånd en mer effektiv organisering. Vår bedömning är att det kan finnas möjligheter till en mer effektiv organisering men att vägen dit är svår och att effekten sannolikt skulle vara större för de mindre kommunerna än för Göteborg.

En annan väg att uppnå en högre effektivitet är genom bättre samordning mellan kommun och region samt mellan kommunerna. I förhållande till regionen handlar det framför allt om hälso- och sjukvården. För att det ska vara möjligt att komma längre i samarbete och samordning mellan kommunerna krävs det samarbetsformer som är mindre omständliga än dagens. För mindre kommuner finns sannolikt mycket att göra här för att bättre möta de växande krav på expertkunskap som ställs om formerna för samarbete underlättas. Men även för en kommun som Göteborg kan det finnas kostnads- och effektivitetsvinster i frågor som till exempel upphandling, IT-system, utveckla gemensamma processer med mera.

7.3 Digitalisering

Sedan senaste rapporten har utvecklingen av digitaliseringen i samhället förändrats i snabb takt. Det är en omöjlig uppgift att förutspå utvecklingen under prognosperioden, det vi vet är att förändringen går snabbt och påverkar alla stadens verksamheter på olika sätt.

Artificiell intelligens och digitaliseringen har under senare år blivit en allt mer aktuell fråga i hela samhället och intresset för detta har tilltagit. De första stegen som har tagits handlar om automatisering av processer där en dator ersätter regelstyrda och automatiserade uppgifter som tidigare gjorts av människor och där en process utformas för att gå av sig själv. Även artificiell intelligens har börjat användas i viss utsträckning, det vill säga när datorerna lär sig under tiden de arbetar. Ett exempel från staden är ett verktyg som används för att lära elever att läsa.

Flera studier pekar på att det finns en stor potential att automatisera arbetsuppgifter inom många områden, men än har inte möjligheterna till effektivisering nyttjats fullt ut. Samtidigt ska de förberedelser och det förändringsarbete som krävs för att realisera effektiviseringspotentialen inte underskattas. I digitaliseringsarbetet behöver inte de digitala lösningarna utgöra huvuddelen av förändringen, utan tekniken kan i många fall snarare vara möjliggörare för att kunna utveckla processer, organisationer och arbetssätt.

8 Slutsatser

Enligt vad vi nu tror om befolkningsutvecklingen kommer vi att kunna finansiera nettokostnaden för en ökad befolkning genom en ökning av skatteintäkter och generella statsbidrag under den tidsperiod som rapporten omfattar, 2022–2040. Detta förutsatt samma nivå på den kommunala servicen som idag och en samhällsekonomisk utveckling med en viss årlig tillväxt.

De ökade skatteintäkterna kommer däremot inte att kunna finansiera kapitalkostnaderna för de investeringsplaner som nämnderna har aviserat. Tillsammans med de ökade kostnaderna för nytt pensionsavtal innebär det en negativ differens på 3,1 miljarder kronor mellan intäkter och kostnader 2040 enligt beräkningarna i rapporten. Det kommer att ställa krav på effektiviseringar av verksamheten om det inte går att hitta andra finansieringskällor. Det kommer heller inte vara möjligt att finansiera ökade ambitioner för verksamheterna om inte dessa finansieras med ökade statsbidrag eller minskade ambitioner för andra verksamheter.

Stadshuskoncernen förutsätts fortsatt leverera en positiv avkastning på totalt kapital, men på en något lägre nivå på grund av investeringarna i infrastruktur och omfattande reinvesteringar. Det finns också en osäkerhet kring energiomställningens resultatkonsekvenser och eventuella konsekvenser av en högre räntenivå. Ägarens förväntan på direktavkastning på insatt kapital genom kapitaltillskott och utdelning bedöms på kort sikt kunna mötas genom kassaflöden från löpande verksamhet och en viss likviditetsmässig lånefinansiering eller genom reavinster från försäljningar. Även på medellång sikt bedöms förväntningarna kunna mötas, men ökade behov av kapitaltillskott minskar möjligheten till utdelning.

En slutsats som kan dras utifrån arbetet med rapporten är att de finansiella mål som kommunfullmäktige beslutat om för staden är långsiktigt hållbara och därmed utgör en bra styrning för stadens ekonomiska utveckling. Utmaningen ligger i att trots kraftigt ökade kapitalkostnader åstadkomma en resultatnivå motsvarande 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

De stora investeringarna kommer göra att låneskulden ökar väsentligt under kommande år, vilket i sin tur medför ökade finansiella kostnader och en större känslighet för ränteförändringar. Allra tydligast är denna utveckling avseende kommunen. En ökad låneskuld riskerar även att påverka stadens ratingbetyg och därmed kommunens och bolagens räntekostnader.

Förutom befolkningsutvecklingen är klimatförändringarna, digitaliseringen och hur väl vi lyckas med integrationen faktorer som har och kommer att få stor betydelse för stadens ekonomi. Hur stor påverkan dessa faktorer kan få i kronor har inte kunnat beräknas inom ramen för denna rapport.

Sverige har under de senaste åren upplevt flera större händelser som påverkat samhällsekonomin såsom finanskris, flyktingkris, pandemi och nu senast kriget i Ukraina. Det vore naivt att tro att det inte kommer att inträffa andra händelser de närmaste 20 åren som på ett avgörande sätt påverkar samhällsutvecklingen

och ekonomin. Vad och på vilket sätt det kommer att påverka är omöjligt att förutse och kan därför inte tas hänsyn till i de ekonomiska beräkningarna i rapporten.