Yttrande
2024-03-18

KS 2024-03-20, Ärende: 21, Änr: SLK-2023-00089

Yttrande angående – Revidering av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv.

Att ersätta Resultatutjämningsreserven (RUR) med den nya Resultatreserven (RER) med dess regler och villkor, är ett politiskt förslag förhandlat och framtaget av Regeringen och Sverigedemokraterna. Vi, i SD Göteborg, anser detta vara ett bra förslag och vi står givetvis bakom Tidöpartiernas gemensamma förslag.

Yrkande M, D, L, KD
2024-03-15

Återremissyrkande angående Revidering av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

1. Reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, återremitteras till kommunstyrelsen som får i uppdrag att redovisa förslag på hur ett tak kan införas för disponering av resultatreserven (RER) inför budgetförutsättningar för budget för Göteborgs Stad år 2025.

Yrkandet

I oktober 2023 fattade riksdagen beslut om att möjligheten att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv (RUR) upphör från och med år 2024 och ersätts med en möjlighet att avsätta medel i en resultatreserv (RER), i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning. Med anledning av riksdagens beslut behöver staden revidera nuvarande riktlinjer. I stadens nuvarande riktlinje har disponeringen av medel ur RUR varit kopplad till det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren. Medel från RUR har även enbart använts för att nå ett balanskravsresultat på noll och nivån på uttaget har i nästan alla fall satts när kommunfullmäktige har fattat beslut om budget för kommande år. RUR har byggts upp under en lång tid och vid förra mandatperiodens slut uppgick reserven till nästan 5 miljarder kronor. Denna reserv använder nu Socialdemokraterna, Västerpartiet och Miljöpartiettrots tidigare kritik mot att reserven byggdes upp.

Den nya lagstiftningen kopplat till RER innebär en ökad flexibilitet för kommuner i syfte att god ekonomisk hushållning ska uppnås. Att kommuner ges större flexibilitet är bra, särskilt i fall där stora, oplanerade kostnader kan förekomma. Dock bör alltid reserver användas med försiktighet för att inte skuldsätta kommande generationer och öka låneskulden. Förslaget innebär att disponering från RER kan ske i samband med omorganisationer och vid *”oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall”*. Under omorganisationer kan det vara bra att ha möjligheten till att använda sig av en central reserv, när syftet är att nå en mer effektiv verksamhet på sikt. Det andra tillfället ser vi som problematiskt ur ett styrningsperspektiv. Förslaget innebär att disponeringen från RER inte är reglerad alls, i jämförelse med hur staden hanterat disponering från RUR i

tidigare riktlinje. I riktlinjen föreslås enbart att syfte med disponering bör framgå. För att kunna säkra långsiktighet i den kommande resultatreserven, anser vi att det är viktigt att stadsledningskontoret tar fram förslag på hur olika regleringar skulle kunna införas. Det kan exempelvis vara i form av att man skapar ett tak eller, likt hanteringen av RUR, kopplar det till skatteunderlaget med viss ökad flexibilitet för att fortsatt nå syftet med den nya lagstiftningen. Den nya resultatreserven kommer inte att byggas upp på några år men det är viktigt att vi redan nu ser över eventuella förslag på hur regleringar kan ske för att säkerställa god ekonomisk hushållning på lång sikt där vi förvaltar varje skattekrona på korrekt sätt och inte skuldsätter kommande generationer.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-12-18
Ärendenummer 2023-00089

Handläggare
Peter Hermansson
Telefon: 031-368 00 19
E-post: peter.hermansson@stadshuset.goteborg.se

Revidering av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv, i enlighet med bilaga 3 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, fastställs och gäller från och med den 1 januari 2025.

Sammanfattning

Stadsledningskontoret överlämnade 2023-05-03 ärendet översyn av riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv till kommunstyrelsen. Ärendet innehöll dels förslag till justeringar av stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning, dels förslag till förändrad hanteringsordning för stadens resultatutjämningsreserv. En utvärdering av befintliga riktlinjers ändamålsenlighet under den gångna mandatperioden samt det förslag till ny lagstiftning som lämnades i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75) var det som i huvudsak låg till grund för de justeringar som stadsledningskontoret föreslog. I avvaktan på beslut i Riksdagen om förändrad lagstiftning valde kommunstyrelsen 2023-06-07, § 471, att återremittera ärendet till stadsledningskontoret. Med anledning av att riksdagen den 25 oktober fattade beslut om ny lagstiftning överlämnar nu stadsledningskontoret på nytt ärendet till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige för beslut.

I förhållande till det tjänsteutlåtande som stadsledningskontoret överlämnade i maj har förslag till hanteringsordning för resultatutjämningsreserv (RUR) anpassats utifrån riksdagens beslut, som innebär att RUR successivt avvecklas från och med 2024. Samtidigt har förslag till hanteringsordning för resultatreserv (RER) lagts till eftersom riksdagens beslut i stället ger kommunerna möjlighet att, från och med bokslutet för 2024, avsätta medel i RER.

När det gäller stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning föreslås, utöver de förslag till revideringar som lämnades i maj, en beräkningsteknisk justering av inriktningen *egenfinansieringsgrad av investeringar.* Justeringen syftar huvudsakligen till att stärka sambandet mellan egenfinansieringsgraden och låneskuldsutvecklingen. Utifrån justeringen föreslår stadsledningskontoret att nuvarande målvärde, om en egenfinansieringsgrad på 50 procent som eftersträvas överstiga 60 procent, bibehålls.

I det tjänsteutlåtande som överlämnades i maj föreslog stadsledningskontoret att målvärdet skulle höjas och uppgå till minst 60 procent.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Riktlinjerna bidrar till att säkerställa att varje generation inte förbrukar mer resurser än den skapat. På så sätt säkerställs att kommande generationer inte skall behöva bära kostnader som tidigare generationer förbrukat eller att dagens generation belastas med kostnader som bör bäras av kommande generationer.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv på själva riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Däremot beaktas perspektiven i stadens årliga budget då de ekonomiska målen konkretiseras och prioriteringar görs.

Bilagor

1. Gällande Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv
2. Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande KS 2023-05-03
3. Reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv

Ärendet

Med anledning av ny mandatperiod och ny lagstiftning på området har kommunstyrelsen och kommunfullmäktige att ta ställning till reviderade riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt riktlinje för resultatutjämningsreserv och resultatreserv.

Beskrivning av ärendet

Göteborg Stads Riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv beslutades av kommunfullmäktige första gången 2013-11-07 (§ 21 dnr 0984/13) i anslutning till då genomförd lagstiftningsförändring. Den senaste större översynen beslutades av kommunfullmäktige 2019-09-12 § 29. Riktlinjerna anger långsiktiga inriktningar och målsättningar för ekonomin. Riktlinjerna skall sedan vara vägledande vid utarbetande av de finansiella målen i budgeten. Det är således viktigt att riktlinjerna är ändamålsenliga i förhållande till stadens långsiktiga ekonomiska utmaningar. För att säkerställa att riktlinjerna utgör ett levande dokument som upplevs som relevanta över tid framgår av befintliga riktlinjer att ”förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.”

Stadsledningskontoret överlämnade 2023-05-03, mot bakgrund av ny mandatperiod, förslag till förändringar av nu gällande riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv. En utvärdering av befintliga riktlinjers ändamålsenlighet under den gångna mandatperioden samt det förslag till förändrad lagstiftning som lämnades i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75) var det som i huvudsak låg till grund för de justeringar som stadsledningskontoret föreslog. I avvaktan på beslut i riksdagen om förändrad lagstiftning valde kommunstyrelsen 2023-06-07, § 471, att återremittera ärendet till stadsledningskontoret.

I maj 2023 överlämnade regeringen en proposition till riksdagen utifrån förslagen i betänkandet. Riksdagen fattade därefter beslut utifrån propositionen den 25 oktober 2023. Beslutet innebär bland annat att möjligheten att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv upphör från och med år 2024. I stället införs en möjlighet att reservera medel i RER, i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning. De nya reglerna träder i kraft den 1 januari 2024. Med anledning av riksdagens beslut lämnar nu stadsledningskontoret på nytt förslag till revideringar av stadens riktlinjer, inklusive hanteringsordning för RUR och RER.

Inledningsvis görs, i detta tjänsteutlåtande, en kort genomgång av lagstiftningen på området inkluderat de förändringar som riksdagen beslutade om i oktober. Därefter redogörs för stadsledningskontorets förslag till revideringar av stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning. Slutligen lämnas förslag på justerad hanteringsordning för resultatutjämningsreserv samt förslag till hanteringsordning för resultatreserv.

Lagstiftning

Reglerna kring den ekonomiska förvaltningen återfinns i kommunallagens elfte kapitel. Nedan ges en kort beskrivning av de huvudsakliga beståndsdelarna i lagstiftningen. Under respektive rubrik redogörs kort även för eventuella justeringar utifrån riksdagens beslut den 25 oktober.

Balanskravet

Balanskravet innebär att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Blir resultatet negativt måste det regleras inom tre år. Kommunfullmäktige får dock enligt kommunallagen besluta om att reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras

om det finns synnerliga skäl eller om medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk.

Riksdagens beslut i oktober innebär att möjligheten att ianspråkta medel från en resultatutjämningsreserv för att uppnå balanskravet successivt avvecklas. I stället införs möjligheten att reservera medel i en resultatreserv som kan användas för att uppnå god ekonomisk hushållning.

God ekonomisk hushållning

Enligt kommunallagen ska fullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommunallagens regler syftar huvudsakligen till att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader. Kommunerna måste därför säkerställa en resultatnivå som är långsiktigt hållbar för att kunna garantera en bibehållen servicenivå för kommande generationer. De riktlinjer som kommunfullmäktige beslutar om ska utgöra långsiktiga mål för ekonomin. Riktlinjerna skall sedan vara vägledande vid utarbetande av de finansiella målen i budgeten.

Betänkandet innehöll flera förslag till förändringar av regelverket kring god ekonomisk hushållning, men regering och riksdagen bedömde att det inte fanns skäl att förändra nuvarande regelverk. Reglerna är därmed oförändrad.

Resultatutjämningsreserv - RUR

Riksdagens beslut den 25 oktober innebär att den tidigare möjligheten att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv för att utjämna intäkterna över en konjunkturcykel upphör från och med 2024. De kommuner och regioner som vid ikraftträdandet 2024-01-01 har en RUR får dock ha kvar och nyttja den till utgången av 2033. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska i så fall omfatta hanteringen av kvarvarande RUR.

Resultatreserv - RER

Riksdagsbeslutet innebär att en möjlighet införs att reservera medel till en resultatreserv, RER, i syfte att uppnå god ekonomisk hushållning. Resultatreserven får uppgå till högst fem procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning. Om medel från en resultatreserv har använts ska det i förvaltningsberättelsen framgå till vad och varför medlen har använts. Reservering av medel till resultatreserv kan tidigast göras i bokslut/årsredovisning för 2024. Hanteringsordning för RER ska framgå av fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Göteborg

Den senaste större översynen av stadens riktlinje skedde, mot bakgrund av ny mandatperiod, 2019 och beslutades av kommunfullmäktige 2019-09-12, § 29. Kommunfullmäktige beslutade då att uttolkningen av god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet ska ske utifrån fyra inriktningar med långsiktiga målvärden. Förutom en inriktning för årlig lägstanivå på kommunkoncernens samlade soliditet avser inriktningarna kommunen och är satta som tioåriga genomsnittsnivåer på resultat, egenfinansieringsgrad av investeringar och balans i exploateringsverksamheten. När det gäller inriktningar för verksamheten så beslutades att de mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

En mindre revidering av riktlinjerna beslutades av kommunfullmäktige 2022-05-19, § 10, till följd av ny redovisningsrekommendation. Fullmäktige beslutade då att exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag ska exkluderas vid beräkning av

resultatmålet. Nedan anges nu gällande inriktningar för god ekonomisk hushållning i Göteborgs Stad:

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

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

Finansiella inriktningar kommunen

- Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag- och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande tioårsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

Inriktning för verksamheten

De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.

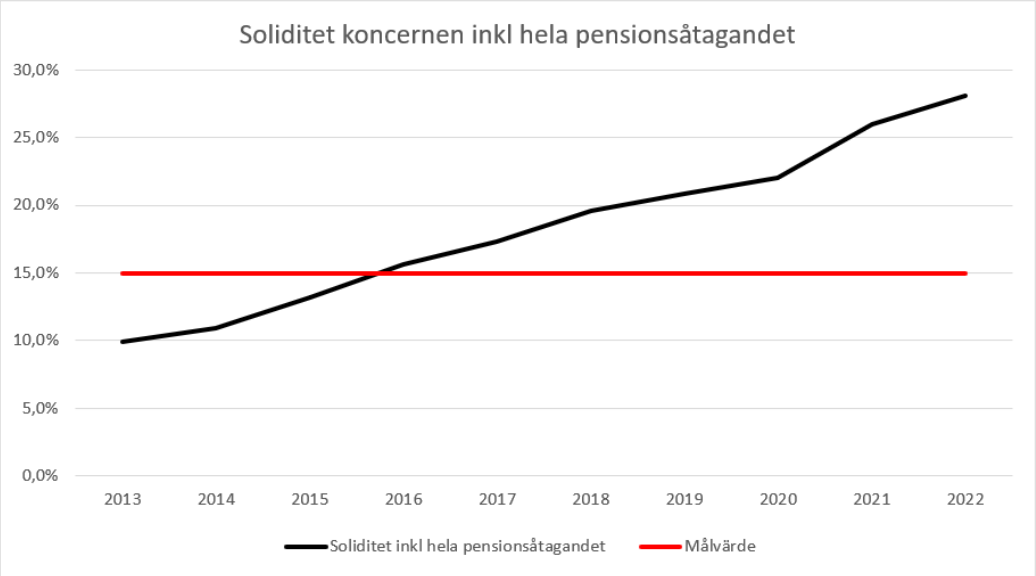
Stadsledningskontorets förslag till justeringar av stadens inriktningar för god ekonomisk hushållning

Nedan lämnas en kort redogörelse över befintliga inriktningars utveckling under den senaste tioårsperioden. För var och en av inriktningarna kommenteras också eventuella förändringsbehov utifrån en värdering av inriktningarnas ändamålsenlighet under den gångna mandatperioden. Precis som i det tjänsteutlåtande som överlämnades till kommunstyrelsen i maj 2023 kommenteras inriktningarna i några fall i förhållande till de förslag till rekommenderade målnivåer som lämnades i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). Även om riksdagens beslut inte innebar några förändringar av lagstiftningen kopplat till god ekonomisk hushållning så menar stadsledningskontoret att det är intressant att värdera stadens målnivåer och inriktningar i förhållande till de analyser och slutsatser som lämnades i utredningen. Slutligen lämnas för var och en av inriktningarna ett förslag som antingen innebär att inriktningen lämnas oförändrad eller revideras.

En generell justering som stadsledningskontoret föreslår avseende de finansiella inriktningarna är att ändra formulering från att de ”bör uppgå till” till att de ”ska uppgå till”. Det 10-åriga perspektivet tillåter svängningar och att målvärden enskilda år sätts på en högre eller lägre nivå än vad som anges i riktlinjen om det är motiverat utifrån exempelvis konjunkturläge. För att riktlinjerna ska vara styrande och utgöra ett finansiellt ramverk som säkerställer god ekonomisk hushållning över tid menar stadsledningskontoret dock att de långsiktiga finansiella inriktningarna behöver formuleras som skarpa mål och inte som inriktningar som bör uppnås.

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998). Gällande utfall under mandatperioden kan konstateras att de senaste årens starka resultat i kombination med att budgeterade investeringsvolymer ej uppnåtts har gjort att soliditeten stärkts. I bokslutet för 2022 uppgick koncernens soliditet till 28 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om en soliditet på minst 15 procent.



Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som finansieras med eget kapital. I det tjänsteutlåtande som låg till grund för beslut om nu gällande riktlinjer för god ekonomisk hushållning, 2019-09-12 § 29, konstaterade stadsledningskontoret att det är viktigt att soliditeten inte försvagas då det handlar om att bibehålla koncernens långsiktiga handlingsberedskap. Målvärdet på 15 procent föreslogs utifrån att koncernens soliditet då uppgick till strax under 20 procent.

Stadsledningskontoret menar att den översyn som nu görs bör ha samma utgångspunkt som för fyra år sedan. Det vill säga att det viktiga är att soliditeten inte försvagas över tid. För att inriktningen fortfarande ska vara relevant och ändamålsenlig föreslår stadsledningskontoret att målnivån höjs till 25 procent. Förslaget ligger i linje med den översiktliga bedömning, om vilka målnivåer som bör eftersträvas, som lämnas i betänkandet En god kommunal hushållning" (SOU 2021:75). I utredningen konstateras att "en soliditet på över 20 procent bör eftersträvas". För de kommuner som har en soliditet på mellan 20 och 50 procent är, enligt utredningen, ett lämpligt mål att "den ska stärkas eller bibehållas". Förslaget ligger även i linje med det långsiktiga målvärde för Stadshuskoncernens soliditet som föreslogs i ärendet Göteborgs Stads riktlinje för direktavkastning från Stadshuskoncernen och reviderad process för finansiell samordning – Redovisning av uppdrag att ta fram ett långsiktigt hållbart finansiellt ramverk för Stadshuskoncernen (dnr 0157/23). Enligt det förslag som lämnades i ärendet ska Stadshuskoncernens soliditet uppgå till minst 25 procent efter att årets direktavkastning räknats av. Detta ärende återremitterades till stadsledningskontoret för att invänta och eventuellt justeras efter att genomlysning av Göteborgs Stads bolags kapitalstruktur samt förslag till modell för systematiskt arbete med kapitalstrukturen slutrapporteras.

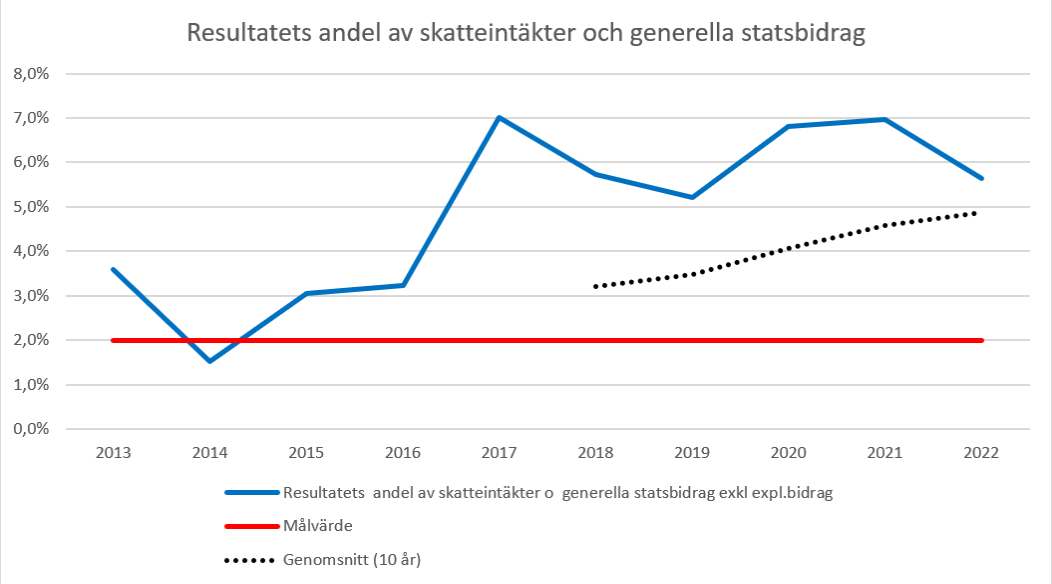
Stadsledningskontoret föreslår nedanstående justering av inriktningen.

Från:	Till:
Soliditeten för kommunkoncernen bör uppgå till 15 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).	Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Finansiella inriktningar kommunen

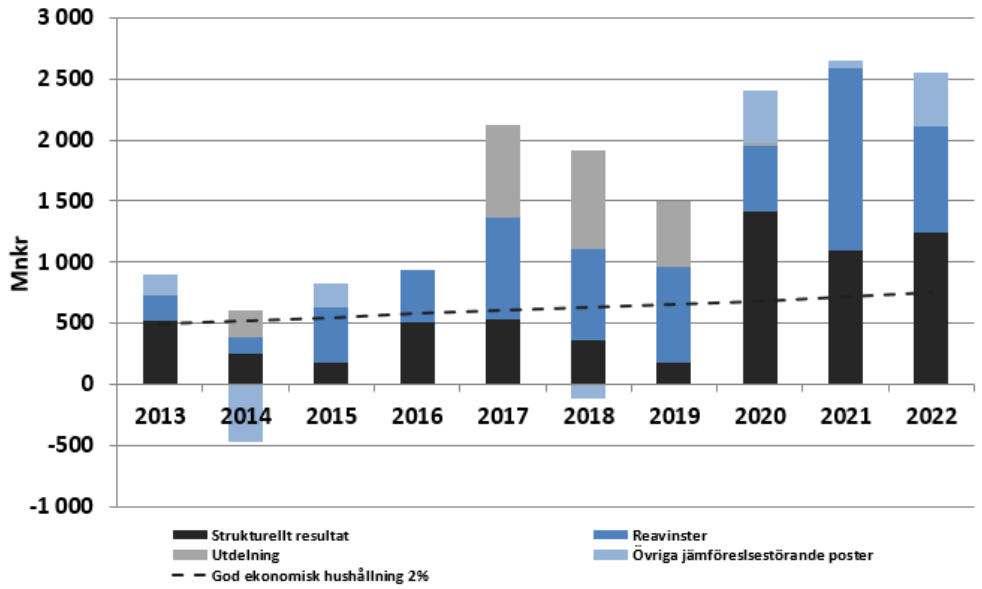
Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag- och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

Gällande utfall under mandatperioden kan konstateras att i likhet med kommunsektorn i stort har staden redovisat starka resultat under de senaste åren. Enligt stadens årsredovisning för 2022 uppgår det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden till 4,9 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om ett resultat på minst två procent.



Göteborgs Stad befinner sig, i likhet med kommunsektorn i stort, fortsatt i en fas med höga investeringsvolymer. Staden behöver därmed uppnå ett visst resultatöverskott om de långsiktiga inriktningarna kring egenfinansieringsgrad och soliditet ska kunna uppnås över tid. I rapporten Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022-2040, som överlämnades till kommunstyrelsen 2022-05-18, § 455, görs bedömningen att ett resultat på två procent, exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, fortsatt utgör en hållbar nivå utifrån de antaganden om långsiktiga investeringsnivåer som görs i rapporten. Eftersom resultatmålet fortsatt är väl avvägt ur ett långsiktigt perspektiv föreslår stadsledningskontoret att nuvarande målvärde behålls.

Även om nuvarande inriktning och målvärde fortsatt utgör en långsiktigt hållbar nivå menar stadsledningskontoret att det kan övervägas om inriktningen bör kompletteras med ett målvärde även för det strukturella resultatet. Det vill säga ett resultat där reavinster, utdelning och övriga jämförelsestörande poster exkluderas. Under den senaste tioårsperioden har de jämförelsestörande posterna haft en betydande påverkan på resultatet samtidigt som variationerna varit stora mellan åren. De jämförelsestörande posternas påverkan på resultatet framgår av diagrammet nedan.



Utifrån de stora variationerna bland jämförelsestörande poster konstaterar stadsledningskontoret att det strukturella resultatet ger en mer rättvisande bild när den ekonomiska utvecklingen analyseras över tid. Stadsledningskontoret menar därför att ett resultatmål som exkluderar de jämförelsestörande posterna skulle kunna fungera som ett bra komplement när resultatet ska utvärderas i relation till kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning. Om kommunfullmäktige vill komplettera riktlinjerna med ett mål för det strukturella resultatet bedömer stadsledningskontoret att en rimlig inriktning skulle vara att det strukturella resultatet långsiktigt ska uppgå till minst ett nollresultat. Det vill säga att det över tid skall råda en balans mellan kostnader och intäkter för den löpande verksamheten. Stadsledningskontoret menar vidare att ett mål för det strukturella resultatet lämpligen skulle kunna sättas för en kortare tidsperiod än tio år. Exempelvis skulle målet kunna sättas för en fyraårsperiod.

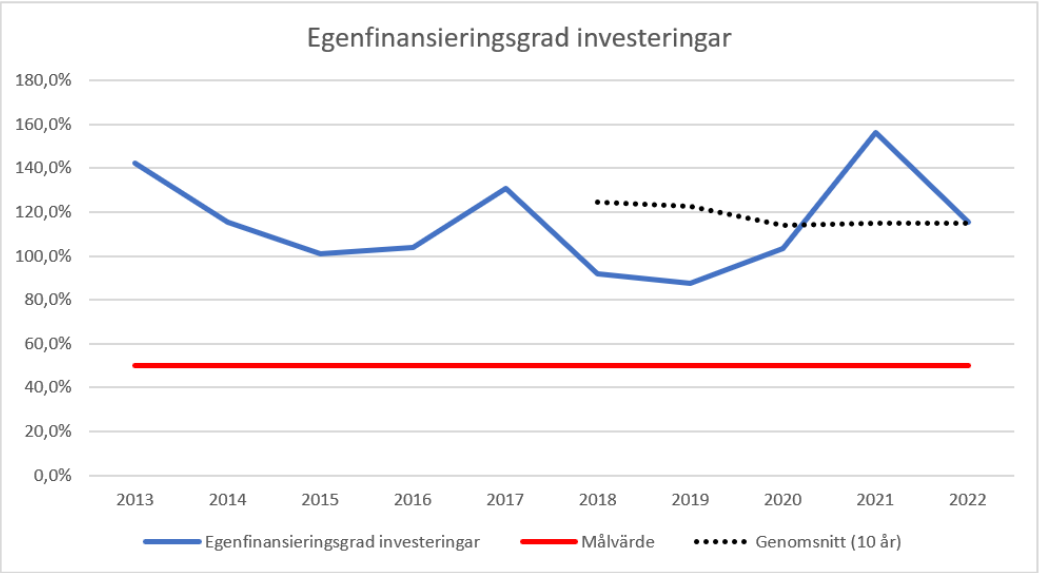
Förutom att ändra målformuleringen från ”bör uppgå till” till ”ska uppgå till” föreslår stadsledningskontoret ingen förändring.

Egenfinansieringsgraden

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.

Gällande utfall under mandatperioden kan konstateras att egenfinansieringsgraden har under de senaste åren varit hög. I bokslutet för 2022 uppgick det rullande genomsnittet för den senaste tioårsperioden till 115 procent, det vill säga klart över den långsiktiga

inriktningen om en egenfinansieringsgrad på minst 50 procent. Delvis förklaras detta av höga resultatnivåer, delvis förklaras det av att investeringarna inte genomförts i den takt som planerats.

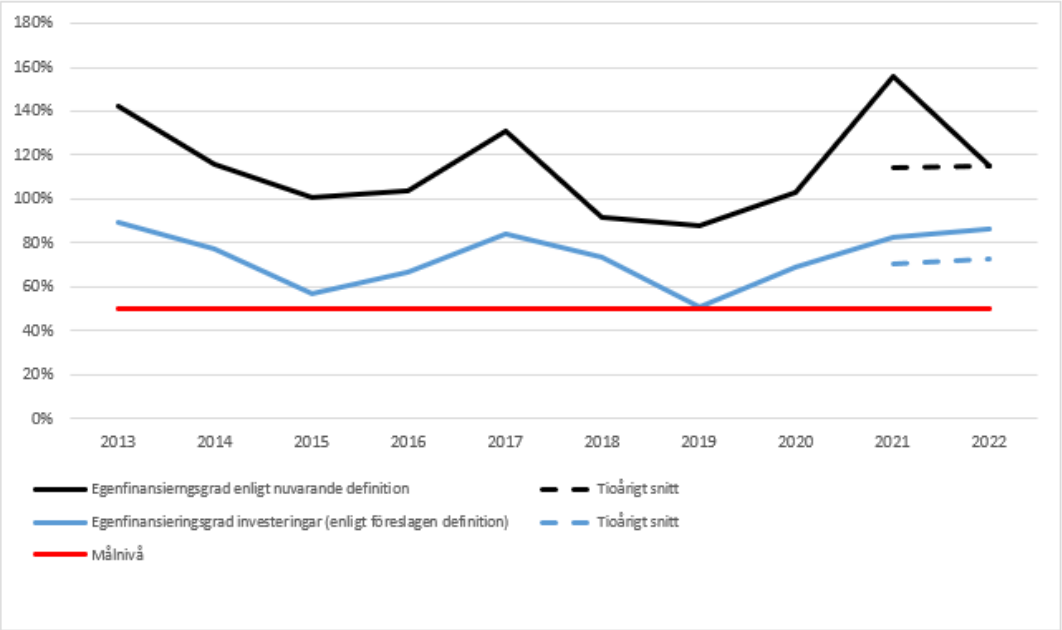


På motsvarande sätt som resultatmålet behöver värderas utifrån investeringsbehovet kan man omvänt konstatera att utrymmet för nya investeringar är beroende av årets resultat. Höga investeringsvolymer i kombination med låga resultatnivåer ger en ökad skuldsättning som över tid riskerar att urholka soliditeten. I det tjänsteutlåtande som låg till grund för beslutet om nu gällande riktlinjer, 2019-09-12 § 29, konstaterade stadsledningskontoret att när det gäller så kallade reinvesteringar och ersättningsinvesteringar som syftar till att bibehålla kapaciteten så bör upplåning helt undvikas. När det gäller investeringar som gör det möjligt att möta en växande befolkning genom till exempel nya verksamhetslokaler, är det rimligt att det sker en viss lånefinansiering. Sammantaget landade stadsledningskontoret i bedömningen att i den expansiva fas som staden befinner sig i är det rimligt att eftersträva en egenfinansieringsgrad på 60 procent. De förutsättningar som låg till grund för denna bedömning gäller i hög utsträckning fortfarande och stadsledningskontoret gör därför ingen annan värdering av vilken egenfinansieringsgrad som bör eftersträvas.

Eftersom inriktningen i grunden syftar till att hitta en rimlig balans mellan finansiering genom eget kassaflöde och finansiering via lån, är det viktigt att egenfinansieringsgraden över tid också speglar låneskuldens faktiska utveckling. Stadsledningskontoret kan konstatera att nyckeltalet, enligt nuvarande definition, inte speglat låneskuldens utveckling. I bokslutet för 2022 uppgick det rullande tioårsvärdet för egenfinansieringsgraden till 115 procent trots att låneskulden faktiskt ökat med cirka 6,5 mdkr mellan 2013 och 2022. För att ge en mer rättvisande bild av egenfinansieringsgraden, så att sambandet mellan egenfinansieringsgraden och låneskuldens utveckling blir tydligare, föreslår stadsledningskontoret att egenfinansieringsgraden fortsättningsvis beräknas: (Årets strukturella resultat + av- och nedskrivningar + reavinster från försäljning av anläggningstillgångar + utdelning) / årets nettoinvesteringar.

Förslaget innebär en justering i förhållande till det förslag som lämnades i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande i maj 2023 eftersom även reavinster från exploateringsverksamheten samt övriga jämförelsestörande poster nu föreslås exkluderas i beräkningen. Stadsledningskontoret menar att detta kommer ge en mer rättvisande bild av egenfinansieringsgraden. Eftersom exploateringsintäkterna ligger till grund för en exploateringsverksamhet i balans blir de fel om dessa även inkluderas när egenfinansieringsgraden av investeringar beräknas. Övriga jämförelsestörande poster föreslås exkluderas för att undvika att egenfinansieringsgraden påverkas av exempelvis förändrade antaganden om livslängd eller ränta i pensionsskuldsberäkningen som inte har någon påverkan på kassaflödet det enskilda året.

I nedanstående diagram framgår egenfinansieringsgraden enligt nuvarande definition samt enligt nu föreslagen definition. Utifrån den definition som stadsledningskontoret nu föreslår uppgår det rullande tioårsvärdet till cirka 75 procent i bokslutet för 2022 vilket på ett betydligt bättre sätt speglar låneskuldens faktiska utveckling de senaste 10 åren.



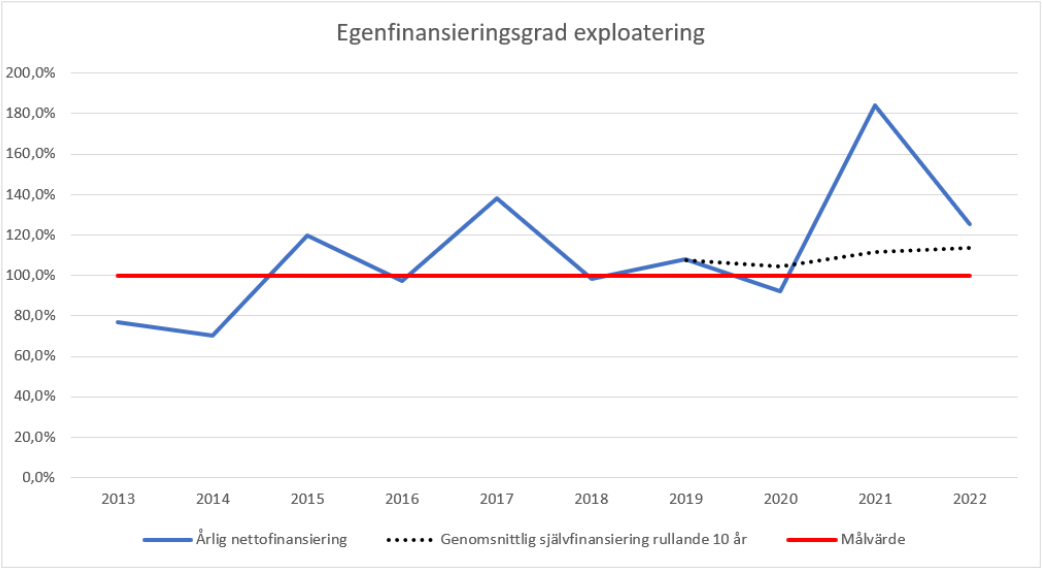
I det tjänsteutlåtande som överlämnades i maj föreslog stadsledningskontoret att målvärdet skulle höjas till att egenfinansieringsgraden skulle uppgå till minst 60 procent. Utifrån den ovan beskrivna beräkningstekniska justeringen föreslår stadsledningskontoret nu i stället att nuvarande målnivå, om en egenfinansgrad på minst 50 procent som eftersträvas överstiga 60 procent, bibehålls. Precis som för övriga inriktningar föreslås dock att målformuleringen ändras från ”bör uppgå till” till ”ska uppgå till”.

Exploateringsverksamheten

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

Gällande utfall under mandatperioden kan konstateras att det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden uppgick i bokslutet till 114 procent, dvs något över den långsiktiga inriktningen om en exploateringsverksamhet där inkomster och utgifter är i

balans.



Med exploateringsverksamhet avses åtgärder för att anskaffa, bearbeta och iordningställa mark för att kunna bygga bostäder, butiker, kontor, industrier och verksamhetslokaler. Utgifterna inom exploateringsverksamheten finansieras framför allt av markförsäljning, och exploateringsbidrag för utbyggnad av allmän plats. Eftersom staden är fortsatt inne i en period med ett flertal stora pågående stadsutvecklingsprojekt kan exploateringsverkssamheten få stor påverkan på stadens samlade finansiering och upplåningsbehov utifrån om den genererar över eller underskott. Stadens nuvarande målvärde för exploateringsverksamhet innebär att utgifter och inkomster över en rullande tioårsperiod ska vara i balans.

I nyckeltalet ingår inte den del av exploateringsverksamheten som avser utbyggnad av den allmänna vatten- och avloppsanläggningen, då denna finansieras avskilt inom ramen för taxekollektivets ekonomiska ansvar genom anslutningsavgifter eller över tid av tillskott från brukningsavgifterna.

Stadsledningskontoret bedömer att det fortsatt är en rimlig inriktning att exploateringsverksamheten över tid ska bära de kostnader som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojekten. Stadsledningskontoret menar också att den definitionsmässiga justering som föreslås avseende egenfinansieringsgraden av investeringar (se ovan) bidrar till en ökad tydlighet. Genom att exploateringsintäkterna exkluderas när egenfinansieringsgraden av investeringarna beräknas blir båda inriktningarna mer relevanta och rättvisande. Sammantaget föreslår stadsledningskontoret inga förändringar av inriktningen.

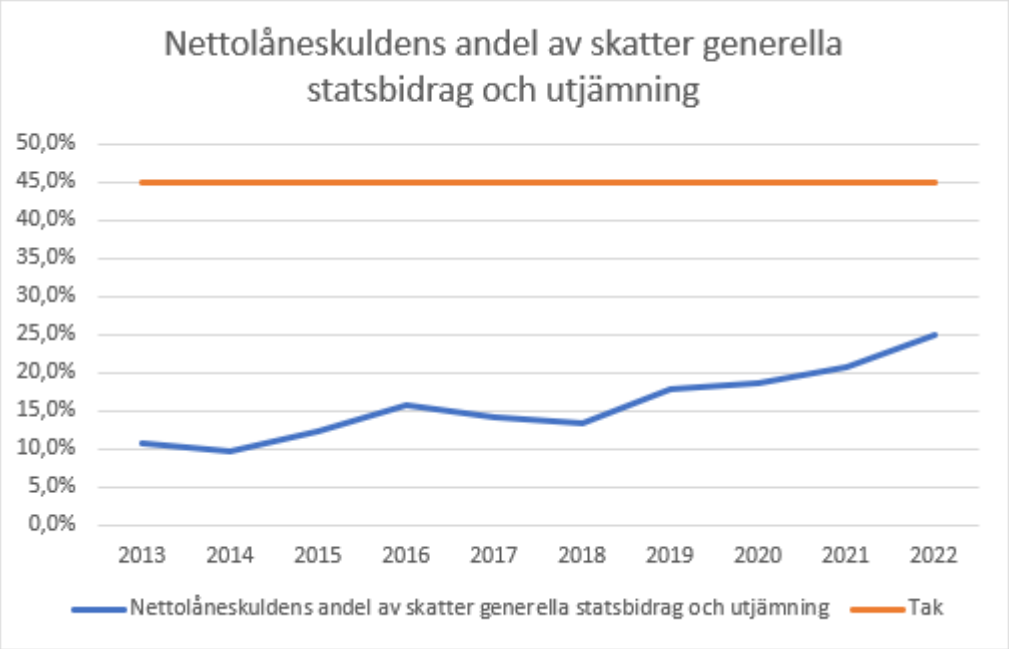
Förslag NY finansiell inriktning:
Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 %.

Förutom de förslag till justeringar av befintliga inriktningar som redogjorts för ovan föreslår stadsledningskontoret att en ny finansiell inriktning kopplat till kommunens låneskuldsutveckling. I rapporten ”Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022-2040” som överlämnades som en bilaga till budgetförutsättningarna för 2023-2025 (KS 2022-05-18 § 456) konstateras att: ”De stora investeringsvolymerna medför en

snabbt växande låneskuld som i sin tur medför ökade finansiella kostnader och en större känslighet för ränteförändringar. Investeringarnas påverkan på stadens ekonomiska utveckling är viktigt att ha i beaktande vid översynen av riktlinjerna". Att komplettera befintliga inriktningar med en inriktning kopplat till låneskuldens utveckling kan därmed motiveras utifrån de ekonomiska utmaningar som staden står inför. Förslaget ligger också i linje med de analyser och slutsatser som presenterades i betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75). Där föreslogs att "Låneskuldens andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning" (lånekvoten) skulle utgöra ett, av totalt fyra, obligatoriska mål som samtliga kommuner skulle ange ett målvärde för.

Stadsledningskontoret föreslår ett målvärde som innebär att nettolåneskuldens andel av skatter, generella statsbidrag och utjämning inte ska överstiga 45 procent. Förslaget bygger i huvudsak på de analyser, jämförelser och slutsatser om vilka målnivåer som bör eftersträvas som lämnas i betänkande En god kommunal hushållning.

I bokslutet för 2022 uppgick stadens lånekvot till 25 procent. Det föreslagna målvärdet ger därmed ett visst utrymme att öka lånekvoten. Samtidigt är det viktigt att ha i åtanke att de finansiella kostnaderna kommer ianspråkta en allt större del av skatteintäkterna i takt med att lånekvoten ökar.



Stadsledningskontoret föreslår en ny inriktning enligt följande: Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 procent.

Inriktning för verksamheten

De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Förutom finansiella mål för god ekonomisk hushållning innefattar lagen även krav på att det ska finnas mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Syftet med verksamhetsperspektivet i god ekonomisk hushållning är att verksamheten ska bedrivas på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. I stadens befintliga riktlinjer uttrycks att de mål som fullmäktige formulerar i sitt

årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning och att en samlad analys av dessa görs i årsredovisningen.

Stadsledningskontoret kan konstatera att stadsrevisionen återkommande under mandatperioden har framfört att sambandet mellan kostnadseffektivitet och ändamålsenlig verksamhet inte är helt tydligt för samtliga mål som kommunfullmäktige beslutar om i sin budget. Vidare har stadsrevisionen löpande under mandatperioden kommenterat att det saknas utfallsvärden för flera indikatorer vilket försvårar möjligheten till en samlad bedömning.

Stadsledningskontoret menar att verksamhetsperspektivet kan utvecklas genom att kommunfullmäktige i sitt årliga budgetbeslut pekar ut några verksamhetsmål av särskild betydelse för god ekonomisk hushållning. För de mål som pekas ut behöver det finnas en tydlig koppling till ändamålsenlig och effektiv verksamhet och målen behöver vara mätbara.

Stadsledningskontoret föreslår att inriktningen justeras från:

Från:	Till:
De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.	Kommunfullmäktige ska i sitt årliga budgetbeslut peka ut verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Om inga särskilda mål av betydelse för god ekonomisk hushållning pekas ut i budget utgör samtliga mål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning

Sammanställning inriktningar för god ekonomisk hushållning utifrån stadsledningskontorets förslag

Sammantaget innebär stadsledningskontorets förslag att nedanstående riktlinjer fastställs och gäller från och med 1 januari 2025.

Finansiella inriktningar Koncern

Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Finansiella inriktningar kommun

- Staden ska över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, ska under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent, men eftersträvas överstiga 60 procent.
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

- Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 procent.

God ekonomisk hushållning verksamheten

Kommunfullmäktige ska i sitt årliga budgetbeslut peka ut verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Om inga särskilda mål av betydelse för god ekonomisk hushållning pekas ut i budget utgör samtliga mål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning

Resultatutjämningsreserv - RUR

Riksdagens beslut den 25 oktober 2023 innebär att den tidigare möjligheten för kommunerna att avsätta medel i en resultatutjämningsreserv för att utjämna intäkterna över en konjunkturcykel upphör från och med 2024. De kommuner och regioner som vid ikraftträdandet av den nya lagstiftningen (2024-01-01) har en RUR får dock ha kvar och nyttja den till utgången av 2033. Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ska i så fall även omfatta hanteringen av kvarvarande RUR.

Reservering av medel till RUR

Reservering av medel till resultatutjämningsreserv kan göras sista gången i bokslut/årsredovisning för 2023. Därefter kan endast disponering av medel från RUR ske.

Eftersom reservering till RUR inte längre kan göras föreslår stadsledningskontoret att hela avsnitt 3.2, om reservering och avsättning till RUR, tas bort ur stadens befintliga riktlinje för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv. Stadsledningskontoret föreslår också att avsnitt 3.3, där det framgår att resultatutjämningsreserven maximalt får uppgå till 15 procent av summan av skatter, generella statsbidrag och utjämning, tas bort ur stadens befintliga riktlinje. Eftersom reservering av medel till RUR inte längre kan göras kommer resultatutjämningsreservens andel av skatter, generella statsbidrag och utjämning successivt att sjunka.

Disponering av medel från RUR

Enligt riksdagens beslut kan kvarvarande medel från RUR användas i enlighet med nuvarande regelverk, det vill säga för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. I stadens befintliga riktlinjer används det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen den senaste tio åren, som riktmärke för att avgöra när RUR kan användas. Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras. År 2024 innebär det att cirka 80 mnkr får disponeras för varje tiondels procent som skatteunderlagets underliggande utveckling understiger det tioåriga snittet. Medel från RUR får i ovan angivna situationer användas för att nå ett balanskravsresultat på noll.

Stadsledningskontoret kan konstatera att nuvarande riktlinjer innebär en potentiell risk om budgeten balanseras med hjälp av ett maximalt uttag ur resultatutjämningsreserven. Riktlinjerna innebär att om skatteunderlagstillväxten ökar i förhållande till de bedömningar som ligger till grund för budgeten så ökar visserligen stadens skatteintäkter, men samtidigt minskar möjligheten till uttag ur RUR med det dubbla. En förbättrad skatteunderlagsprognos kan under vissa förutsättningar därmed innebära att staden får

problem att klara balanskravet. Stadsledningskontoret föreslår därför att riktlinjerna för disponering av RUR ändras så att disponering maximalt får uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet.

Stadsledningskontoret föreslår att regelverket för disponering av RUR justeras enligt följande:

Från:	Till:
RUR kan endast disponeras om utvecklingen av årets skatteunderlag i riket ska understiga den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren (enligt SKL:s beräkningar) samt om balanskravsresultatet är negativt. Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras. Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.	RUR kan endast disponeras om den underliggande skatteunderlagsutvecklingen i riket understiger de tio föregående årens rullande genomsnittliga värde (enligt SKR:s beräkningar). Disponeringen får då maximalt uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,1 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras. Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

Resultatreserv - RER

Riksdagsbeslutet i oktober innebär att en möjlighet införs att reservera medel till en resultatreserv, RER, i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Reservering av medel till resultatreserv kan tidigast göras i bokslut/årsredovisning för 2024. Disponering av medel från resultatreserv kommer därmed inte kunna ske förrän tidigast år 2025. Precis som när det gäller RUR så ska de egna principerna för resultatreserven regleras i fullmäktiges riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Reservering av medel till RER

I den nya lagstiftningen kopplat till RER är förutsättningarna för reserveringen till resultatreserven i princip oförändrade i förhållande till vad som tidigare gällt för reservering till RUR. Det vill säga olika gränsvärden vid positivt respektive negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner. En skillnad mot RUR är dock att resultatreserven högst får uppgå till fem procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning.

Stadsledningskontorets föreslår att det i stadens hanteringsordning för RER framgår att reservering till resultatreserven *ska* göras om förutsättningarna för reservering är

uppfyllda. Sammantaget föreslår stadsledningskontoret att nedanstående principer ska gälla för reservering till resultatreserven:

- Reservering till en resultatreserv kan antingen baseras på årets resultat enligt resultaträkning eller på årets resultat efter balanskravsjusteringar. Reserveringen ska baseras på det resultat som är lägst mellan de båda resultaten.
- Om kommunen har ett positivt eget kapital ska den del som överstiger en procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas. Om kommunen har ett negativt eget kapital ska den del som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas.
- Resultatreserven får högst uppgå till ett belopp som motsvarar fem procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

Disponering av medel från RER

I den nya lagstiftningen kopplat till RER framgår att medel från en resultatreserv ”får användas för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås**.**” Vidare framgår att ”om medel från en resultatreserv har använts ska det i förvaltningsberättelsen framgå till vad och varför medlen har använts”.
I propositionen framförde regering även att resultatreserven bör kunna bidra till en ökad flexibilitet i användningen av sparade medel jämfört med hur resultatutjämningsreserven har kunnat användas. Enligt propositionen bör resultatreserven till exempel kunna användas för att täcka vissa särskilda, planerade kostnader ett enskilt år, exempelvis till följd av nödvändig omstrukturering av verksamheten för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning. I propositionen framgår vidare att resultatreserven även bör kunna användas vid oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall, så länge det bidrar till att uppnå god ekonomisk hushållning.

Eftersom införandet av resultatreserv till stor del syftar till att bidra till en ökad flexibilitet i användningen av sparade medel är det svårt att ange ett exakt regelverk för när disponering kan ske. Det är en stor skillnad mot vad som gäller för resultatutjämningsreserven där den möjliga disponeringen kan beräknas utifrån den årliga skatteunderlagstillväxten. Utifrån lagstiftning och förarbeten finns i huvudsak två tillfällen där disponering från RER kan ske:

1. I samband med omstrukturering av verksamheten för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning.
2. I samband med oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall.

Stadsledningskontoret bedömer att resultatreserven utifrån alternativ 1 skulle exempelvis kunna användas för att finansiera större engångskostnader i samband med omorganisationer eller för att täcka digitaliseringskostnader av tillfällig karaktär i syfte att effektivisera verksamheten.

Stadsledningskontoret bedömer att resultatreserven utifrån alternativ 2 skulle exempelvis kunna användas för att täcka tillfälligt ökade kostnader till följd av exempelvis förändrade antaganden om livslängd eller ränta i pensionsskuldsberäkningen. Precis som resultatutjämningsreserven bör resultatreserven på sikt även kunna användas för att utjämna skatteintäkterna över en konjunkturcykel. Eftersom kvarvarande medel i resultatutjämningsreserven kan användas för detta ändamål fram till 2033, bör dock

medel som sätts av i en resultatreserv i första hand användas för andra ändamål fram till 2034.

Vidare föreslår Stadsledningskontoret att det i riktlinjerna ska framgå att disponering av medel ska beslutas av kommunfullmäktige. Detta ska företrädelsevis ske i samband med beslut om budget, men det finns inget som hindrar att beslut om disponering omprövas under året om det exempelvis uppstår oförutsedda kostnader av engångskaraktär. I samband med beslut om disponering av medel ur resultatreserven behöver det framgå till vad och varför medlen ska användas. Stadsledningskontoret föreslår också att medel från reserven endast kan användas för att täcka ett negativt balanskravsresultat. Om det i slutet av året visar sig att tidigare beslut om disponering inte är nödvändigt för att klara balanskravet ska således inte disponering att ske.

Stadsledningskontorets bedömning

Mot bakgrund av de finansiella utmaningar som staden, i likhet med kommunsektorn i stort, står inför blir det extra viktigt att ha väl anpassade riktlinjer som långsiktigt reglerar det ekonomiska handlingsutrymmet och som kan fungera som hjälp och stöd vid vägval kopplat till långsiktiga ekonomiska åtaganden. Ur det perspektivet föreslår stadsledningskontoret i detta ärende ett antal justeringar av stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning som kontoret menar kommer göra att inriktningarna blir mer styrande och ändamålsenliga. Samtidigt innebär stadsledningskontorets förslag att befintliga riktlinjer till största delen behålls intakta. Detta då kontoret i grunden menar att det är viktigt att inriktningarna för god ekonomisk hushållning förändras med varsamhet då de syftar till att långsiktigt reglera det ekonomiska handlingsutrymmet. Det innebär i sin tur också att en bred politisk förankring kring riktlinjerna är önskvärd.

Utöver förslag till justerade riktlinjer för god ekonomisk innehåller ärendet förslag till hanteringsordning för den nytillkomna möjligheten att avsätta medel i en resultatreserv. Stadsledningskontoret ser positivt på den ökade flexibilitet som medges i användningen av resultatreserven i förhållande till regelverket för resultatutjämningsreserven som enbart kunnat användas för att utjämna skatteintäkterna över en konjunkturcykel. Inte minst är detta tydligt i rådande läge med hög inflation där skatteintäkterna ökar i normal takt, men där kostnaderna stiger snabbare än på mycket länge. Den ökade flexibiliteten gör det samtidigt svårt att i regelverket precisera exakt när och till vad reserven kan användas och kräver därmed att användandet noggrant värderas vid varje enskilt tillfälle.

Magnus Andersson	Eva Hessman
Ekonomidirektör	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv

Reglerande styrande dokument

- Policy
- ► **Riktlinje**
- Regel
- Anvisning
- Rutin
- Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

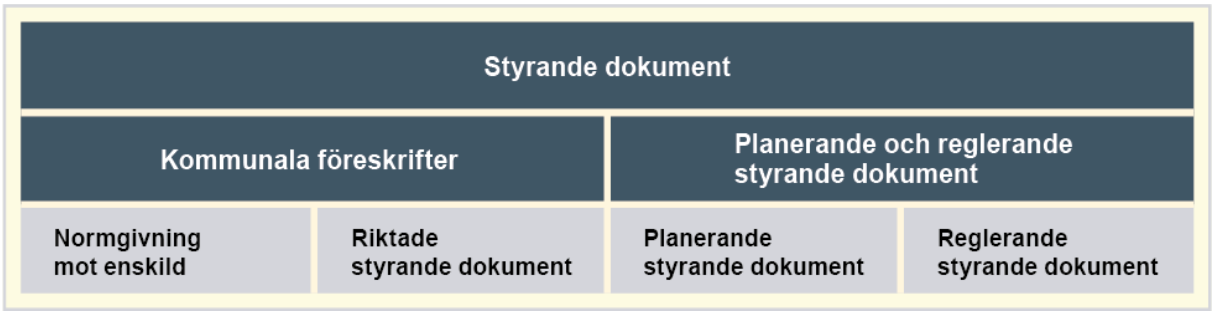
Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Dokumentnamn: Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Kommunfullmäktige	Diarienummer: 0625/19	Datum och paragraf för beslutet: KF 2013-11-07 §21 Dnr 0984/13
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Fr o m 2020 och tills vidare	Senast reviderad: KF 2022-05-19 § 10	Dokumentansvarig: Ekonomidirektören
Bilagor: Nej			

Innehåll

1. Inledning 3

1.1 Syftet med denna riktlinje 3

1.2 Vem omfattas av riktlinjen 3

1.3 Giltighetstid 3

1.4 Bakgrund 3

1.5 Lagbestämmelser 4

1.6 Koppling till andra styrande dokument 4

1.7 Vägledning och avsteg 4

2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning 5

2.1 Vägledande principer 5

2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning 5

Finansiella inriktningar kommunkoncernen 5

Finansiella inriktningar kommunen 5

Inriktning för verksamheten 5

2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten 5

2.4 Bedömning och utvärdering 6

3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR) 7

3.1 Vägledande principer 7

3.2 Reservering och avsättning 7

3.3 Storlek 7

3.4 Disponering 7

3.5 Beslut om reservering och disponering 8

3.6 Redovisning 8

1. Inledning

1.1 Syftet med denna riktlinje

Kommunfullmäktige ska enlig kommunallagen besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

I kommunallagen framgår också att om en kommun har beslutat sig för att använda resultatutjämningsreserv (RUR) så skall riktlinjerna också omfatta hanteringen av den.

1.2 Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller för kommunfullmäktige. Stadens nämnder och styrelser måste förhålla sig till riktlinjerna så att verksamheten över tid bedrivs ändamålsenligt och bidrar till en hållbar utveckling och en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv.

1.3 Giltighetstid

För att fylla sitt syfte som ett användbart redskap och för att skapa riktning och hjälp vid vägval kopplat till långsiktiga ekonomiska åtaganden är det viktigt att riktlinjerna utgör ett levande dokument som upplevs som relevant över tid. Förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.

1.4 Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, det vill säga kommunkoncernen.

God ekonomisk hushållning kännetecknas enligt lagstiftningen av att en kommun inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov. Det kommunala balanskravet innebär att det i grunden ska råda balans mellan utgifter och inkomster.

Lagen har utformats så att det är upp till varje kommun och landsting att definiera innebörden av god ekonomisk hushållning. För att få till stånd en sådan definition på lokal nivå har krävts att mål tas fram kopplat till god ekonomisk hushållning.

Tidigare riktlinjer beslutades av kommunfullmäktige första gången 2013-11-07 (handling 2013 nummer 166) i anslutning till då genomförd lagstiftningsförändring. I beslutet angavs att ”värdering av eventuella förändringsbehov i de fastställda riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och tillämpning av RUR sker i samband med varje ny mandatperiod eller då så krävs till följd av förändrade förutsättningar”.

Dessa nya riktlinjer har uppdaterats utifrån ny mandatperiod och förändrad lagstiftning som innebär ett tydligare krav på att riktlinjer för god ekonomisk hushållning även skall innefatta koncernen. De tidigare riktlinjers ändamålsenlighet har värderats och bidragit till ett antal justeringar.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även förslag till hanteringsordning för resultatutjämningsreserv. Resultatutjämningsreserven kan användas för att utjämna intäkterna för staden över en konjunkturcykel. I dessa riktlinjer görs förtydligande kring hur stor resultatutjämningsreserven kan vara samt hur mycket som kan tas av reserven när förutsättningarna för det finns.

Följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet föreslås, i likhet med tidigare beslut, utvärderas i den ordinarie uppföljningsprocessen företrädesvis i samband med årsredovisning och delårsbokslut.

1.5 Lagbestämmelser

Kommunallagen (2017:725) 11 kap. och Lag om kommunal redovisning och bokföring (2018:597) 11 kap.

1.6 Koppling till andra styrande dokument

Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll.

Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.

Göteborgs Stads Budget.

1.7 Vägledning och avsteg

Dessa riktlinjer pekar ut riktningen och är vägledande när målen för god ekonomisk hushållning måttsätts i Göteborgs Stads Budget.

2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning

2.1 Vägledande principer

Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

God ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Principen för det finansiella perspektivet är att varje generation själv ska bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation har förbrukat.

Principen för verksamhetsperspektivet innebär att kommunen ska bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning

Uttolkning av god ekonomisk hushållning sker utifrån ett antal inriktningar med långsiktiga målvärden:

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

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

Finansiella inriktningar kommunen

- Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag- och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- 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.
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

Inriktning för verksamheten

- De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.

2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten

De långsiktiga värdena i riktlinjen ger vägledning för de målvärden som sätts i budgeten. Det innebär att dessa inriktningar skall omsättas till målvärden i stadens budget.

Om indikatorerna måttsätts med lägre ambition än det som framgår av riktlinjen måste detta särskilt motiveras i budgeten.

För koncernen anges soliditetsmåttet på samma sätt som i inriktningen, det vill säga ”Soliditet skall uppgå till minst 15 procent”.

2.4 Bedömning och utvärdering

I årsredovisningen och delårsbokslut utvärderas om kommunens och kommunkoncernens utveckling ligger i linje med god ekonomisk hushållning utifrån riktlinjen.

Utvärdering ska också ske på de målvärden som satts i budgeten för de inriktningar som anges i denna riktlinje.

Den samlade bedömningen om god ekonomisk hushållning grundas i utvärderingen. Bedömningen ska också innehålla om det finns behov av justering av målvärden i kommande budgetar för att de långsiktiga målen i riktlinjen kan upprätthållas.

3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR)

3.1 Vägledande principer

Syftet är att skapa möjligheter att utjämna intäkterna över en snabb och kraftigt negativ konjunktursvängning och skapa större stabilitet för verksamheterna.

3.2 Reservering och avsättning

Reservering till en resultatutjämningsreserv får antingen göras på årets resultat efter resultaträkning eller årets resultat efter balanskravsjusteringar. Reserveringen ska baseras på det resultat som är lägst mellan de båda resultaten.

Den maximala årliga reserveringen begränsas av:

Om kommunen har ett positivt eget kapital får den del som överstiger en procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas.

Om kommunen har ett negativt eget kapital får den del som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning avsättas.

Varken avsättning till eller disposition av resultatutjämningsreserv påverkar kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.

3.3 Storlek

Det sammanlagda beloppet för hur stor RUR får uppgå till är 15 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning (för 2018 motsvarade det 4 694 mnkr).

3.4 Disponering

RUR kan endast disponeras om utvecklingen av årets skatteunderlag i riket ska understiga den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren (enligt SKL:s beräkningar) samt om balanskravsresultatet är negativt.

Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR får i ovan angivna situationer användas för att nå ett nollresultat.

3.5 Beslut om reservering och disponering

Beslut om planerad användning av medel från RUR fattas i samband med beslut om budget och plan. I samband med årsredovisningen fastställs en eventuell användning av medel från RUR, oavsett om RUR-användningen budgeterats eller ej.

3.6 Redovisning

Redovisning av RUR sker i årsredovisningen kopplat till balanskravsutredningen. Varken avsättning till eller disposition av resultatutjämningsreserv påverkar kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.

Göteborgs Stad

Tjänsteutlåtande
Utfärdat 2023-04-11
Diarienummer 0089/23

Handläggare
Peter Hermansson
Telefon: 031-368 00 19
E-post: peter.hermansson@stadshuset.goteborg.se

Reviderad riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv

Förslag till beslut

I kommunstyrelsen och kommunfullmäktige:

Göteborgs Stads reviderade riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv, i enlighet med bilaga 2 till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande, antas och gäller från och med den 1 januari 2024.

Sammanfattning

Enligt kommunallagen 11 kap 1 § ska kommunfullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Om kommunen har en resultatutjämningsreserv ska riktlinjerna omfatta hanteringen av den. Riktlinjerna ska utgöra långsiktiga mål för ekonomin som sedan ska vara vägledande vid utarbetande av de finansiella målen i budgeten.

Göteborg Stads Riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv beslutades av kommunfullmäktige första gången 2013-11-07 § 21 i anslutning till då genomförd lagstiftningsförändring. Den senaste större översynen gjordes 2019 och beslutades av kommunfullmäktige 2019-09-12 § 29. Kommunfullmäktige beslutade då att uttolkningen av god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet ska ske utifrån fyra inriktningar med långsiktiga målvärden. Därutöver beslutades att de verksamhetsmål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

Under rubriken giltighetstid i stadens riktlinjer framgår att: *” Förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.”*
Stadsledningskontoret har nu, mot bakgrund av ny mandatperiod, på nytt värderat behov av förändringar. En utvärdering av befintliga riktlinjers ändamålsenlighet under den gångna mandatperioden samt det förslag till ny lagstiftning som lämnas i betänkandet en *god kommunal hushållning* (SOU 2021:75) är det som i huvudsak ligger till grund för de justeringar som stadsledningskontoret föreslår.

Bedömning ur ekonomisk dimension

Riktlinjerna bidrar till att säkerställa att varje generation inte förbrukar mer resurser än den skapat. På så sätt säkerställs att kommande generationer inte skall behöva bära kostnader som tidigare generationer förbrukat eller att dagens generation belastas med kostnader som bör bäras av kommande generationer.

Bedömning ur ekologisk och social dimension

Stadsledningskontoret har inte funnit några särskilda aspekter utifrån dessa perspektiv på själva riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Däremot beaktas perspektiven i stadens årliga budget då de ekonomiska målen konkretiseras och prioriteringar görs.

Bilagor

1. Nu gällande Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv
2. Reviderad version av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv

Ärendet

Kommunstyrelsen och kommunfullmäktige har att ta ställning till revidering av Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv. I nu gällande riktlinje framgår att eventuella förändringsbehov ska ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.

Beskrivning av ärendet

Enligt kommunallagen 11 kap 1 § ska fullmäktige besluta om riktlinje för god ekonomisk hushållning. Om kommunen har en resultatutjämningsreserv ska riktlinjen omfatta hanteringen av den. Göteborg Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv beslutades av kommunfullmäktige första gången 2013-11-07 § 21, i anslutning till då genomförd lagstiftningsförändring. Den senaste större översynen beslutades av kommunfullmäktige 2019-09-12 § 29. Riktlinjen anger långsiktiga inriktningar och målsättningar för ekonomin. Inriktningarna skall omsättas till årliga målvärden i stadens budget. Det är således viktigt att riktlinjerna är ändamålsenliga i förhållande till stadens långsiktiga ekonomiska utmaningar.

Under rubriken giltighetstid i stadens riktlinjer framgår att: *”För att fylla sitt syfte som ett användbart redskap och för att skapa riktning och hjälp vid vägval kopplat till långsiktiga ekonomiska åtaganden är det viktigt att riktlinjerna utgör ett levande dokument som upplevs som relevant över tid. Förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.”*

Stadsledningskontoret har nu, mot bakgrund av ny mandatperiod, på nytt värderat behov av förändringar.

Reglerna kring den ekonomiska förvaltningen återfinns i kommunallagens elfte kapitel. Lagen har sedan lång tid innehållet regler med innebörden att kommuner ska hushålla med sina resurser, lagstiftningen har dock över tid haft varierande utformning. Nedan ges en kort beskrivning av de huvudsakliga beståndsdelarna i nu gällande lagstiftning. Vissa regler är detaljerade och precisa, medan andra innehåller få detaljregleringar vilket ger kommuner och regioner relativt stor frihet för lokala tillämpningar.

Balanskravet

Det så kallade balanskravet började gälla år 2000. Balanskravet innebär att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Blir resultatet negativt måste det regleras inom tre år. Fullmäktige får dock enligt kommunallagen besluta om att reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Principen om god ekonomisk hushållning

2005 infördes krav i kommunallagen på kommunerna att besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning anpassade efter den specifika kommunens förutsättningar. Begreppet god ekonomisk hushållning syftar huvudsakligen till att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader. Detta innebär att ingen generation skall behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Kommunen måste därför säkerställa en resultatnivå som är långsiktigt hållbar för att kunna garantera en bibehållen servicenivå för kommande generationer.

De riktlinjer för god ekonomisk hushållning, som kommunfullmäktige beslutar om, utgör långsiktiga mål för ekonomin. Riktlinjerna skall sedan vara vägledande vid utarbetande

av de finansiella målen i budgeten. Enligt kommunallagen, 11 kap 6§, ska kommuner och regioner i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Målen ska följas upp i årsredovisning och i delårsbokslut.

Resultatutjämningsreserv (RUR)

År 2013 skedde en viss uppmjukning av balanskravet genom införandet av möjligheten att, beroende på konjunktur, reservera medel till eller disponera medel från en så kallad resultatutjämningsreserv. Om man vill tillämpa denna möjlighet ska man besluta om hur hanteringen av denna reserv ska gå till. Denna hantering ska framgå av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

Pågående översyn av regelverket

I september 2020 beslutade dåvarande regering att tillkalla en utredare för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen fortsatt utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Utredningen redovisade sitt betänkande i september 2021 (SOU 2021:75). I betänkandet föreslås vissa förändringar av lagstiftningen avseende såväl balanskravet som regler kring god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv.

När det gäller balanskravet så föreslås att möjligheten att underbalansera budgeten genom att åberopa synnerliga skäl ska tas bort. Det enda undantaget som ska finnas för att inte upprätta en budget i balans är om kommunen eller regionen har en stark finansiell ställning. Tiden för att reglera ett negativt balanskravsresultat föreslås dock kunna förlängas till upp till sex år om det finns särskilda skäl.

När det gäller riktlinjer för god ekonomisk hushållning så föreslås att dessa skall ersättas av ett tioårigt program för *”god kommunal hushållning”.* Vidare konstateras i utredningen att det finns ett värde av enhetlighet när det gäller vilka mål och nyckeltal som kommuner och regioner ska ta ställning till när de utformar programmet för god kommunal hushållning. I utredningen föreslås därför att samtliga kommuner och regioner ska ange målnivåer för nedanstående fyra obligatoriska nyckeltal i sina respektive program för god kommunal hushållning.

- Målet *årets resultat* definieras genom nyckeltalet: Årets resultat som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.
- Målet *Soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser*, definieras genom nyckeltalet: Eget kapital minskat med ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser som andel av totala tillgångar.
- Målet *Självfinansieringsgrad av investeringar*, definieras genom nyckeltalet: Årets resultat plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar.
- Målet *Låneskuld*, definieras genom nyckeltalet: Låneskuld som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Vilka målnivåer som ska anges behöver grundas på en individuell behovsanalys i respektive kommun eller region. Identifierar kommunen eller regionen ett tydligt behov ska de också kunna komplettera med fler mål utöver de obligatoriska målen. Programmet ska antas av fullmäktige en gång per mandatperiod, för de nästkommande tio åren.

När det gäller resultatutjämningsreserven så föreslås bland annat att den maximalt ska få uppgå till fem procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Vidare föreslås att det skall krävas högre positiva resultat för att kunna göra avsättningar till resultatutjämningsreserven jämfört med vad nuvarande regelverk kräver.

Betänkandet bereds just nu i Regeringskansliet och det är oklart om och i så fall när det kommer föranleda någon förändring av nu gällande lagstiftning. Samtidigt kan konstateras att stadens nuvarande riktlinjer för god ekonomisk hushållning ligger väl i linje med de förslag som lämnas i betänkandet. Staden har redan idag långsiktiga målvärden för tre av de fyra nyckeltal som föreslås vara obligatoriska. Endast avseende låneskulden saknas långsiktigt målvärde i stadens riktlinjer. Dock skiljer sig i vissa fall stadens definitioner av nyckeltalen mot förslaget.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Göteborg

Den senaste större översynen av stadens riktlinje skedde, mot bakgrund av ny mandatperiod, 2019 och beslutades av kommunfullmäktige 2019-09-12 § 29. Kommunfullmäktige beslutade då att uttolkningen av god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet ska ske utifrån fyra inriktningar med långsiktiga målvärden. Förutom en inriktning för årlig lägstanivå på kommunkoncernens samlade soliditet avser inriktningarna kommunen och är satta som tioåriga genomsnittsnivåer på resultat, egenfinansieringsgrad av investeringar och balans i exploateringsverksamheten. När det gäller inriktningar för verksamheten så beslutades att de mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

En mindre revidering av riktlinjerna beslutades av kommunfullmäktige 2022-05-19 § 10 till följd av ny redovisningsrekommendation. Fullmäktige beslutade då att exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag ska exkluderas vid beräkning av resultatmålet. Nedan anges nu gällande inriktningar för god ekonomisk hushållning i Göteborgs Stad:

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

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

Finansiella inriktningar kommunen

- Staden bör över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag- och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande tioårsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.

Inriktning för verksamheten

- De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.

Förslag till justeringar av befintliga inriktningar

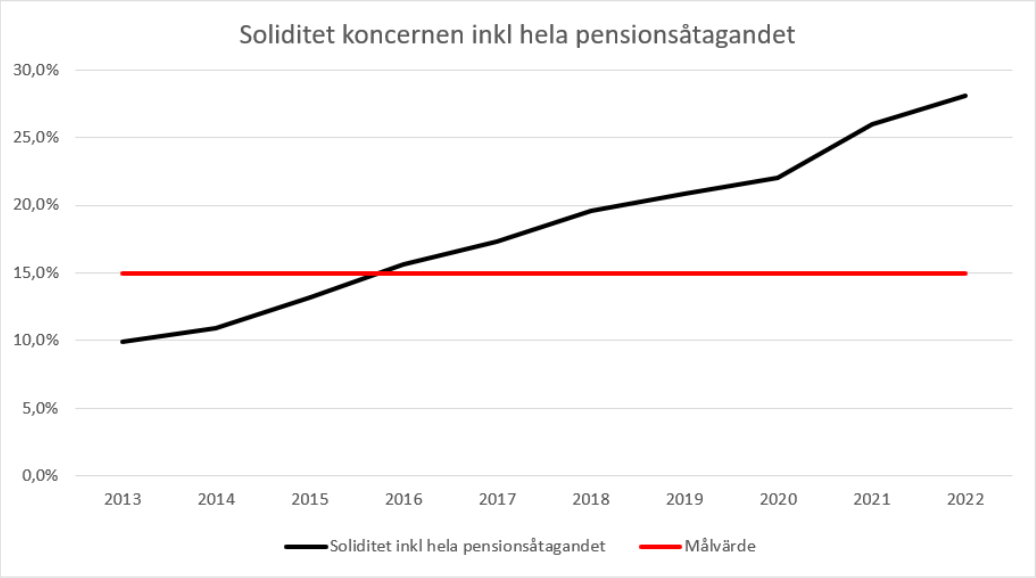
I detta avsnitt lämnas en kort redogörelse över befintliga inriktningars utveckling under den senaste tioårsperioden. För var och en av inriktningarna kommenteras också eventuella förändringsbehov utifrån en värdering av inriktningarnas ändamålsenlighet under den gångna mandatperioden. Därutöver kommenteras inriktningarna i förhållande till de förslag kring förändrad lagstiftning som lämnas i betänkandet *en god kommunal hushållning* (SOU 2021:75). Slutligen lämnas för var och en av inriktningarna ett förslag som antingen innebär att inriktningen behålls intakt, revideras eller kompletteras.

En generell justering som stadsledningskontoret föreslår avseende de finansiella inriktningarna är att ändra formulering från att de ”*bör uppgå till”* till att de ”*ska uppgå till”*. Det 10-åriga perspektivet tillåter svängningar och att målvärden enskilda år sätts på en högre eller lägre nivå än vad som anges i riktlinjen om det är motiverat utifrån exempelvis konjunkturläge. För att riktlinjerna skall vara styrande och utgöra ett finansiellt ramverk som säkerställer god ekonomisk hushållning över tid menar stadsledningskontoret dock att de långsiktiga finansiella inriktningarna behöver formuleras som skarpa mål och inte som inriktningar som bör uppnås.

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

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

Utfall under mandatperioden: De senaste årens starka resultat i kombination med att budgeterade investeringsvolymer ej uppnåtts har gjort att soliditeten stärkts. I bokslutet för 2022 uppgick koncernens soliditet till 28 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om en soliditet på minst 15 procent.



Följsamhet mot betänkandet en god kommunal hushållning

Nyckeltalet Soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser utgör ett av de nyckeltal som föreslås vara obligatoriskt för alla kommuner och regioner enligt de förslag som lämnas i betänkandet *”En god kommunal hushållning”*.
Stadsledningskontoret tolkar dock betänkandet som att målvärdet föreslås vara obligatoriskt för kommunen. I staden riktlinjer avser målvärdet kommunkoncernens

samlade soliditet. När det gäller utredningens syn på målnivåer så konstateras att *”en soliditet på över 20 procent bör eftersträvas”*. För de kommuner som har en soliditet på mellan 20 och 50 procent är, enligt utredningen, ett lämpligt mål att ”*den ska stärkas eller bibehållas”*.

Stadsledningskontorets bedömning:

Soliditeten anger hur stor del av de totala tillgångarna som finansieras med eget kapital. Ï det tjänsteutlåtande som låg till grund för beslut om nu gällande riktlinjer för god ekonomisk hushållning, 2019-09-12 § 29, konstaterade stadsledningskontoret att det är viktigt att soliditeten inte försvagas då det handlar om att bibehålla koncernens långsiktiga handlingsberedskap. Riktnivån på 15 procent föreslogs utifrån att koncernens soliditet då uppgick till strax under 20 procent.

Stadsledningskontoret menar att den översyn som nu görs bör ha samma utgångspunkt som för fyra år sedan. Det vill säga att det viktiga är att soliditeten inte försvagas över tid. För att inriktningen fortfarande ska vara relevant och ändamålsenlig föreslår stadsledningskontoret att målnivån höjs till 25 procent. Förslaget ligger i linje med den översiktliga bedömning, om vilka målnivåer som bör eftersträvas, som lämnas i betänkandet *” en god kommunal hushållning”*. Förslaget harmoniserar även med det långsiktiga målvärde för Stadshuskoncernens soliditet som föreslås i ärendet *Göteborgs Stads riktlinje för direktavkastning från Stadshuskoncernen och reviderad process för finansiell samordning – Redovisning av uppdrag att ta fram ett långsiktigt hållbart finansiellt ramverk för Stadshuskoncernen (dnr 0157/23).* Enligt det förslag som lämnas i ärendet ska Stadshuskoncernens soliditet uppgå till minst 25 procent efter att årets direktavkastning räknats av.

Stadsledningskontoret föreslår vidare att målvärdet fortsatt ska utgå från koncernens samlade soliditet. Soliditeten är inte ett ändamålsenligt nyckeltal för kommunen bland annat eftersom låneskulden för hela koncernen hanteras samlat i koncernbanken. Det gör att kommunens balansomslutning påverkas av bolagens låneutveckling och att soliditetsutvecklingen i kommunen blir betydligt svagare än den annars skulle blivit. För den kommunala koncernen, där interna mellanhavanden elimineras, är soliditetsutvecklingen ett betydligt mer relevant nyckeltal för staden.

Förslag

Stadsledningskontoret föreslår att inriktningen justeras från:

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

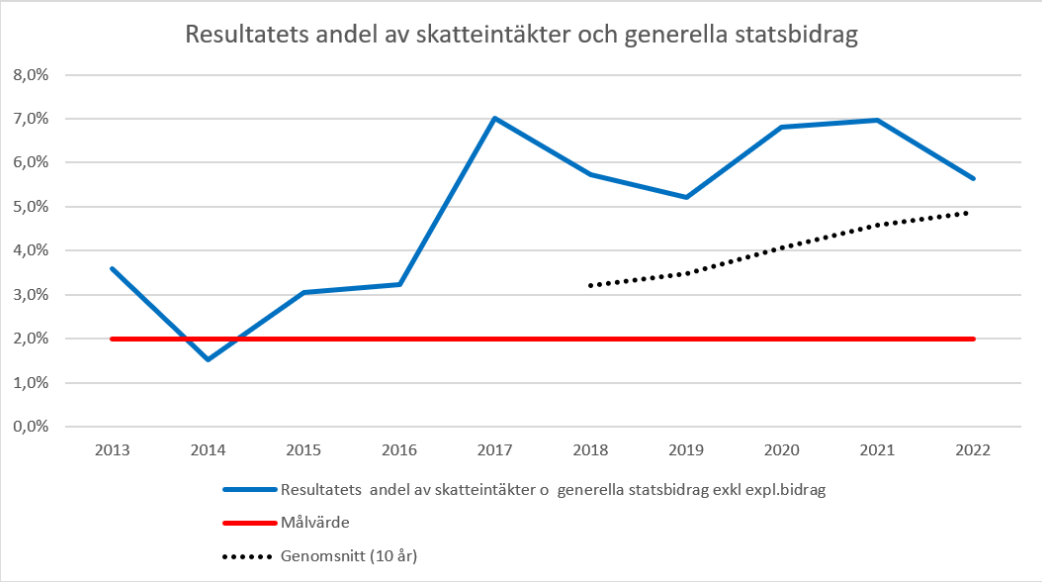
till

Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Finansiella inriktningar kommunen

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

Utfall under mandatperioden: I likhet med kommunsektorn i stort har staden redovisat starka resultat under de senaste åren. Enligt stadens årsredovisning för 2022 uppgår det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden till 4,9 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om ett resultat på minst två procent.

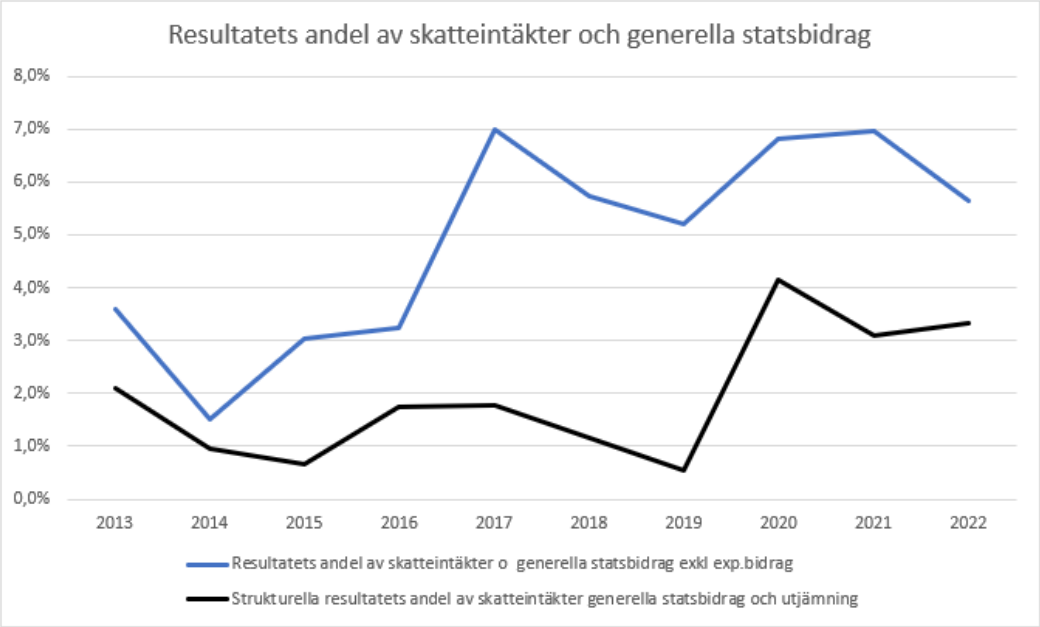


Följsamhet mot betänkandet en god kommunal hushållning:
Årets resultat som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning utgör ett av de nyckeltal som föreslås vara obligatoriskt för alla kommuner och regioner enligt de förslag som lämnas i betänkandet. Stadsledningskontoret tolkar dock det förslag som lämnas i betänkandet som att målvärdet bör sättas för kommunens totala resultat, medan stadens målvärde enligt beslut i kommunfullmäktige, 2022-05-19 § 10, beräknas utifrån årets resultat exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag. När det gäller utredningens syn på målnivåer så framgår att *”resultatet bör sättas på en sådan nivå att målen för soliditeten, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, låneskulden och självfinansieringsgraden av investeringarna uppfylls*.”

Stadsledningskontorets bedömning:
Göteborgs Stad befinner sig, i likhet med kommunsektorn i stort, fortsatt i en fas med höga investeringsvolymer. Staden behöver därmed uppnå ett visst resultatöverskott om de långsiktiga inriktningarna kring egenfinansieringsgrad och soliditet ska kunna uppnås över tid. I rapporten *”Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022–2040”,* som överlämnades till kommunstyrelsen 2022-05-18 § 455, görs bedömningen att ett resultat på två procent, exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, fortsatt utgör en hållbar nivå utifrån de antaganden om långsiktiga investeringsnivåer som görs i rapporten. Eftersom resultatmålet fortsatt är väl avvägt ur ett långsiktigt perspektiv föreslår stadsledningskontoret att nuvarande målnivå bibehålls.

Samtidigt som nuvarande inriktning bedöms som ändamålsenlig och långsiktigt hållbar menar stadsledningskontoret att det kan övervägas om inriktningen bör kompletteras med ett mål även för det så kallade strukturella resultatet. Det vill säga ett resultat där även reavinster, utdelning och övriga jämförelsestörande poster exkluderas. I nedanstående diagram framgår hur de jämförelsestörande posterna har varierat från att ha en nästan

obetydlig påverkan på resultatet år 2014 till att mycket kraftigt slå igenom på resultatet framför allt mellan år 2017 och år 2019.



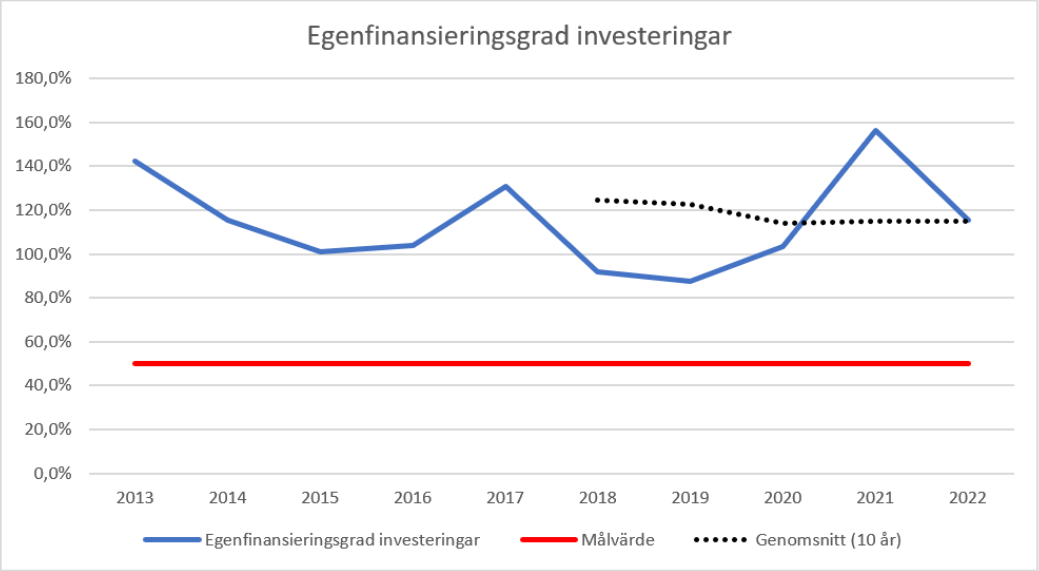
Utifrån den stora påverkan på resultatet som de jämförelsestörande posterna har menar stadsledningskontoret att ett resultat som helt exkluderar jämförelsestörande poster skulle kunna fungera som ett bra komplement när resultatet ska utvärderas i förhållande till kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Stadsledningskontoret menar att en rimlig inriktning i så fall skulle vara att det strukturella resultatet långsiktigt bör uppgå till minst ett nollresultat. Det vill säga att det över tid skall råda en balans mellan kostnader och intäkter för den löpande verksamheten. Stadsledningskontoret menar vidare att ett mål för det strukturella resultatet lämpligen skulle kunna sättas för en kortare tidsperiod än tio år. Exempelvis skulle målet kunna sättas för en fyraårsperiod.

Förslag

Förutom att ändra målformuleringen från *”bör uppgå till”* ” till *”ska uppgå till”* föreslår stadsledningskontoret ingen förändring.

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.

Utfall under mandatperioden: Egenfinansieringsgraden har under de senaste åren varit hög. I bokslutet för 2022 uppgick det rullande genomsnittet för den senaste tioårsperioden till 115 procent, det vill säga klart över den långsiktiga inriktningen om en egenfinansieringsgrad på minst 50 procent. Delvis förklaras detta av höga resultatnivåer, delvis förklaras det av att investeringarna inte genomförts i den takt som planerats.



Följsamhet mot betänkandet en god kommunal hushållning

Målet *Självfinansieringsgrad av investeringar* utgör ett av de nyckeltal som föreslås vara obligatoriskt för alla kommuner och regioner enligt de förslag som lämnas i betänkandet *”En god kommunal hushållning”*. Enligt betänkandet bör dock självfinansieringsgraden definieras genom nyckeltalet: *Årets resultat plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar.* I staden har självfinansieringsgraden utgått från kassaflödesanalysen och definierats som *internt tillförda medel från den löpande verksamheten dividerat med årets nettoinvesteringar*.

Stadsledningskontorets bedömning

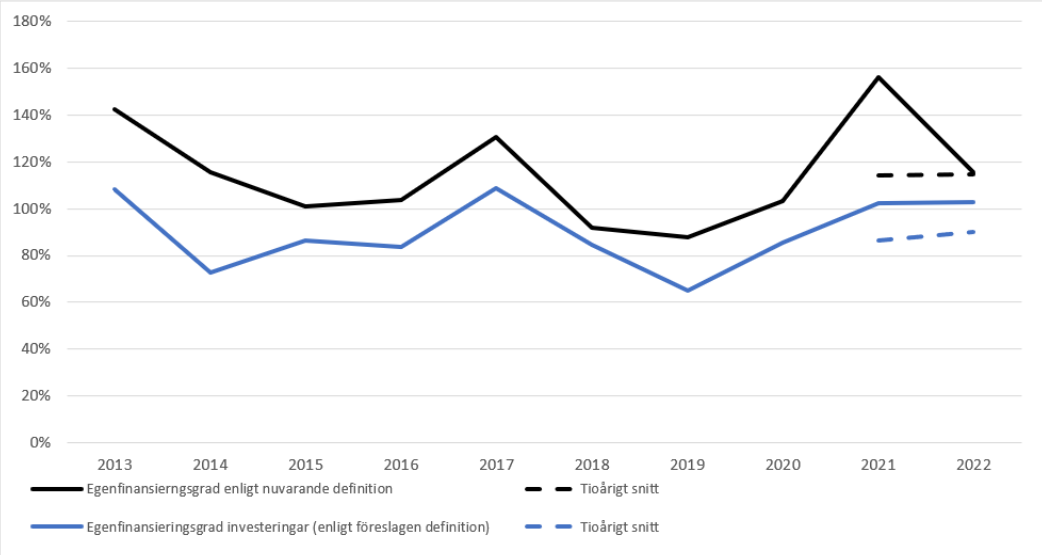
På motsvarande sätt som resultatmålet behöver värderas utifrån investeringsbehovet kan man omvänt konstatera att utrymmet för nya investeringar är beroende av årets resultat. Höga investeringsvolymer i kombination med låga resultatnivåer ger en ökad skuldsättning som över tid riskerar att urholka soliditeten. Ï det tjänsteutlåtande som låg till grund för beslutet om nu gällande riktlinjer, 2019-09-12 § 29, konstaterade stadsledningskontoret att när det gäller så kallade reinvesteringar och ersättningsinvesteringar som syftar till att bibehålla kapaciteten så bör upplåning helt undvikas. När det gäller investeringar som gör det möjligt att möta en växande befolkning genom till exempel nya verksamhetslokaler inom välfärdsområdet så är det rimligt att det sker en viss lånefinansiering. Sammantaget landade stadsledningskontoret i bedömningen att i den expansiva fas som staden befinner sig i så är det rimligt att eftersträva en egenfinansieringsgrad på 60 procent.

Eftersom de förutsättningar som låg till grund för nu gällande inriktning i princip är oförändrade gör stadsledningskontoret i grunden ingen annan värdering av vilken egenfinansieringsgrad som bör eftersträvas. Stadsledningskontoret föreslår därmed att målformuleringen ändras från att egenfinansieringsgraden *”bör under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent”* till att den *”ska uppgå till minst 60 procent över en rullande tioårsperiod”*. Stadsledningskontoret menar därutöver att definitionen av nyckeltalet bör anpassas utifrån de förslag som lämnas i betänkandet ”*en god kommunal hushållning”* och utgå från resultat plus av och nedskrivningar. För att bli rättvisande menar stadsledningskontoret även att exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag behöver exkluderas från resultatet när egenfinansieringsgraden beräknas. Stadsledningskontorets förslag innebär därmed att

definitionen ändras till: ”*årets resultat exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar”*.

En justering enligt stadsledningskontorets förslag skulle göra att inriktningen korrelerar betydligt bättre med låneskulden faktiska utveckling. I bokslutet för 2022 uppgick det rullande tioårsvärdet för egenfinansieringsgraden till 115 procent enligt nuvarande definition. Trots det har låneskulden ökat relativt kraftigt under de senaste 10 åren. Utifrån den förändrade definition som stadsledningskontoret nu föreslår så hade det rullande tioårsvärdet uppgått till cirka 90 procent i bokslutet vilket bättre speglar låneskuldens utveckling. Eftersom inriktningen syftar till att hitta en rimlig balans mellan finansiering genom eget kassaflöde och finansiering via lån är det viktigt att egenfinansieringsgraden över tid speglar låneskuldens faktiska utveckling. Genom att ändra definitionen av nyckeltalet kommer sambanden mellan resultat, egenfinansieringsgrad, låneskuldens utveckling och soliditeten bli tydligare än tidigare.

I nedanstående diagram framgår egenfinansieringsgraden enligt nuvarande definition samt enligt föreslagen definition.



Förslag

Stadsledningskontoret föreslår att inriktningen justeras från:

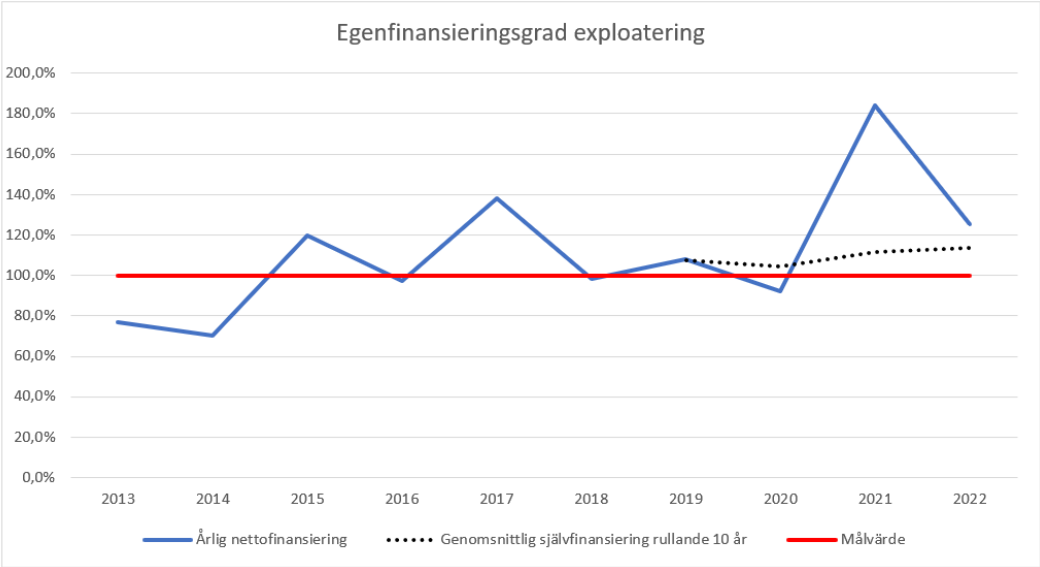
Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, bör under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent men eftersträvas överstiga 60 procent.

Till:

Egenfinansieringsgraden av investeringar, mätt som årets resultat exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar, ska uppgå till minst 60 procent över en rullande 10-årsperiod.

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

Utfall under mandatperioden: Det rullande genomsnittet under den senaste tioårsperioden uppgick i bokslutet till 114 procent, dvs något över den långsiktiga inriktningen om en exploateringsverksamhet där inkomster och utgifter är i balans.



Koppling till betänkandet en god kommunal hushållning

Nyckeltalet egenfinansieringsgrad av exploateringsverksamheten finns inte med som ett obligatoriskt målvärde i betänkandet. Dock föreslås att det skall ges utrymme för lokala tillägg.

Stadsledningskontorets bedömning

Staden är fortsatt inne i en period med ett flertal stora pågående stadsutvecklingsprojekt. Även om nyckeltalet inte utgör ett av de obligatoriska nyckeltal som anges i betänkandet en god kommunal hushållning menar stadsledningskontoret att det fortsatt är relevant att behålla en inriktning kopplat till stadsutveckling och exploatering. Vidare menar stadsledningskontoret att det fortsatt är en rimlig inriktning att exploateringsverksamheten över tid ska bära de kostnader som uppstår som en direkt konsekvens av exploateringsprojekten. Stadsledningskontoret föreslår därmed inga förändringar.

Förslag

Stadsledningskontoret föreslår att inriktningen behålls oförändrad.

Inriktning för verksamheten

De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.

Stadsledningskontorets bedömning

Förutom finansiella mål för god ekonomisk hushållning innefattar lagen även krav på att det ska finnas mål för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Syftet med verksamhetsperspektivet i god ekonomisk hushållning är att verksamheten ska bedrivas på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. I stadens befintliga riktlinjer uttrycks att de mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut också utgör verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning och att en samlad analys av dessa görs i årsredovisningen.

Stadsledningskontoret kan konstatera att stadsrevisionen återkommande under mandatperioden har framfört att sambandet mellan kostnadseffektivitet och ändamålsenlig verksamhet inte är helt tydligt för samtliga mål som kommunfullmäktige beslutar om i sin budget. Vidare har stadsrevisionen löpande under mandatperioden kommenterat att det saknas utfallsvärden för flera indikatorer vilket försvårar möjligheten till en samlad bedömning.

Stadsledningskontoret menar att verksamhetsperspektivet kan utvecklas genom att kommunfullmäktige i sitt årliga budgetbeslut pekar ut några verksamhetsmål av särskild betydelse för god ekonomisk hushållning. För de mål som pekas ut behöver det finnas en tydlig koppling till ändamålsenlig och effektiv verksamhet och målen behöver vara mätbara.

Förslag

Stadsledningskontoret föreslår att inriktningen justeras från:

”De mål som fullmäktige formulerar i sitt årliga budgetbeslut utgör också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts.”

Till:

”Kommunfullmäktige ska i sitt årliga budgetbeslut peka ut verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Om inga särskilda mål av betydelse för god ekonomisk hushållning pekas ut i budget utgör samtliga mål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning”

Förslag ny inriktning kopplat till låneskuldens utveckling

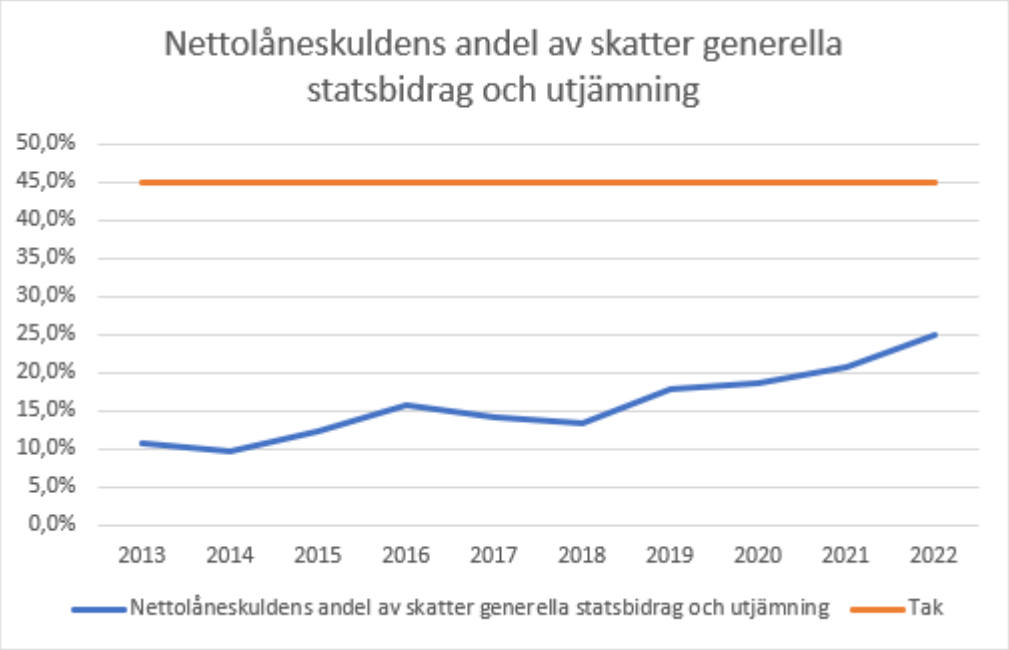
Förutom de förslag till justeringar av befintliga inriktningar som redogjorts för ovan föreslår stadsledningskontoret att en ny finansiell inriktning läggs till kopplat till kommunens låneskuldsutveckling. I betänkandet *en god kommunal hushållning* föreslås att låneskuldens andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning (lånekvoten) ska utgöra en obligatorisk inriktning för samtliga kommuner. Stadsledningskontoret kan konstatera att inriktningen ligger väl i linje med de utmaningar som staden står inför.

I rapporten ”Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022–2040” konstateras bland annat att *”låneskuldens utveckling innebär en viktig faktor under kommande år. De stora investeringsvolymerna medför en snabbt växande låneskuld som i sin tur medför ökade finansiella kostnader och en större känslighet för ränteförändringar. Investeringarnas påverkan på stadens ekonomiska utveckling är viktigt att ha i beaktande vid översynen av riktlinjerna”.* Att komplettera befintliga inriktningar med en inriktning kopplat till låneskuldens utveckling kan därmed motiveras både utifrån att det tydligt kan kopplas till de ekonomiska utmaningar som staden står inför och att det skulle göra att stadens riktlinjer ännu tydligare harmoniserar med de förslag till obligatoriska finansiella mål som anges i betänkandet.

Vilken lånekvot en kommun har är starkt kopplat till investeringsnivån. Investeringsnivån har i sin tur ett starkt samband med befolkningstillväxten. I betänkandet *en god kommunal hushållning* konstateras att i perioder med små demografiska förändringar, bör investeringarna ha en full självfinansiering och ett utrymme bör skapas för amortering av

låneskulden. I perioder av snabb befolkningstillväxt kan låneskulden behöva öka. En indelning görs i snabbväxande kommuner, kommuner med medelhög tillväxt och minskande kommuner. I snabbväxande kommuner uppgick investeringskvoten (investeringar i relation till skatter, generella statsbidrag och utjämning) till 14 procent 2019 och lånekvoten (låneskuldens andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning) till 54 procent (ovägt genomsnitt). I kommuner med medelhög tillväxt uppgick investeringskvoten till 11 procent och lånekvoten till 36 procent.

I Göteborg har investeringskvoten uppgått till mellan 10 och 15 procent under de senaste 5 åren. Utifrån den genomsnittliga lånekvoten för kommuner med motsvarande investeringstakt skulle låneskuldens andel av skatter, generella statsbidrag och utjämning därmed kunna uppgå till mellan 36 och 54 procent. Stadsledningskontoret menar att en rimlig målnivå är att nettolåneskuldens andel av skatter, generella statsbidrag och utjämning inte ska överstiga 45 procent. I bokslutet för 2022 uppgick lånekvoten till 25 procent. Sedan 2013 har lånekvoten ökat från cirka 10 procent.



Förslag

Stadsledningskontoret föreslår en ny inriktning:

”Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 procent”

Sammanställning utifrån stadsledningskontorets förslag

Sammantaget innebär stadsledningskontorets förslag att nedanstående riktlinjer fastställs och gäller från och med 1 januari 2024. Förslag innebär att det för några av inriktningarna fortsatt finns vissa skillnader i förhållande till de definitioner som föreslås i betänkandet ”*en god kommunal hushållning”*. Om betänkandet mynnar ut i en förändrad lagstiftning kan stadens riktlinjer därmed behöva anpassas efter detta i ett senare skede.

Finansiella inriktningar koncern

- Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998)

Finansiella inriktningar kommun

- Staden ska över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, mätt som årets resultat exklusive exploateringsbidrag och privata investeringsbidrag plus av- och nedskrivningar dividerat med årets nettoinvesteringar, ska uppgå till minst 60 procent över en rullande 10-årsperiod.
- Exploateringsverksamheten ska bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.
- Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 procent

God ekonomisk hushållning verksamheten

- Kommunfullmäktige ska i sitt årliga budgetbeslut peka ut verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Om inga särskilda mål av betydelse för god ekonomisk hushållning pekas ut i budget utgör samtliga mål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning

Resultatutjämningsreserv (RUR)

Kommunfullmäktige beslutade 2013-11-07 att i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även inkludera en hanteringsordning för resultatutjämningsreserv. I bokslutet för 2022 finns totalt 5,6 Mdkr avsatt i en resultatutjämningsreserv. Syftet med att använda resultatutjämningsreserv är att kunna utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över en konjunkturcykel för att skapa större stabilitet för verksamheterna. Som beskrivits ovan kan användning av RUR ses som en uppmjukning av det relativt strikta balanskravet och hjälpa kommuner och landsting igenom normala konjunktursvängningar.

Kommunallagen anger minimikrav för reservering till RUR. Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Om kommunen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, ska gränsen för när avsättning får ske i stället uppgå till 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.

För Göteborg som har ett positivt eget kapital, även då pensionsförpliktelserna inkluderas, innebär detta att avsättning till RUR kan ske då balanskravsresultatet överstiger 1 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
I förarbetena till lagen anges även att de lokala riktlinjerna bör ange hur stor resultatutjämningsreserven högst får vara genom att ett tak anges. I stadens nuvarande riktlinjer anges att resultatutjämningsreserven maximalt får uppgå till 15 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

När det gäller disponering av RUR anger lagen att ”medel från resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel”. Någon närmare precisering än så görs inte i lagen. I förarbetena anges att de närmare kriterierna för disponering bör beslutas på lokal nivå. En utgångspunkt bör dock vara att disponering av RUR sker för att täcka negativa balanskravsresultat samt att disponering motiveras utifrån att det råder dåliga tider. I befintliga riktlinjer används en prognos av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen den senaste tio åren som riktmärke för att avgöra när RUR kan användas. Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras. För Göteborg innebära detta att drygt 75 mnkr får disponeras för varje tiondels procent som skatteunderlagets underliggande utveckling understiger det tioåriga snittet. Medel från RUR får i ovan angivna situationer användas för att nå ett balanskravsresultat på noll.

Stadsledningskontoret kan konstatera att nuvarande riktlinjer innebär en potentiell risk om budgeten balanseras med hjälp av ett maximalt uttag ur resultatutjämningsreserven. Riktlinjerna innebär att om skatteunderlagstillväxten ökar i förhållande till de bedömningar som ligger till grund för budgeten så ökar visserligen stadens skatteintäkter, men samtidigt minskar möjligheten till uttag ur RUR med det dubbla. En förbättrad skatteunderlagsprognos kan under vissa förutsättningar därmed innebära att staden får problem att klara balanskravet. Stadsledningskontoret föreslår därför att riktlinjerna för disponering av RUR ändras till att disponering maximalt får uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet.

Stadsledningskontoret kan konstatera att betänkandet *”en god kommunal hushållning”* innehåller flera förslag även kopplat till RUR. Bland annat föreslås att kommuner maximalt ska kunna avsätta 5 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning i en resultatutjämningsreserv. Vidare föreslås att reservering får göras endast av den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Samtidigt föreslås att disponering ska tillåtas för fler ändamål än utjämning av intäkter över konjunkturcykeln. Om betänkandet mynnar ut i en förändrad lagstiftning kan därmed även riktlinjerna avseende resultatutjämningsreserven behöva anpassas i ett senare skede.

Förslag

Stadsledningskontoret föreslår att regelverket för disponering av RUR justeras från:

RUR kan endast disponeras om utvecklingen av årets skatteunderlag i riket ska understiga den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren (enligt SKL:s beräkningar) samt om balanskravsresultatet är negativt.

Storleken på disponeringen får maximalt uppgå till motsvarande dubbla värdet som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,2 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

Till

RUR kan endast disponeras om den underliggande skatteunderlagsutvecklingen i riket understiger de tio föregående årens rullande genomsnittliga värde (enligt SKR:s beräkningar). Disponeringen får då maximalt uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,1 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

Stadsledningskontorets bedömning

I grunden menar Stadsledningskontoret att det är viktigt att inriktningarna för god ekonomisk hushållning förändras med varsamhet då de syftar till att långsiktigt reglera det ekonomiska handlingsutrymmet. Det innebär i sin tur också att en bred politisk förankring kring riktlinjerna är önskvärd. Det är samtidigt viktigt att riktlinjerna upplevs som relevanta över tid och på det sättet också utgör ett levande dokument som kontinuerligt utvärderas och omprövas.

Efter flera år av starka ekonomiska resultat för Göteborg Stad, liksom för kommunsektorn i stort utmanas nu sektorns ekonomiska förutsättningar på både kort och lång sikt. På kort sikt utmanas ekonomin dels av en dämpad skatteunderlagstillväxt då vi går mot en förväntad lågkonjunktur, dels av att de priser och löner som påverkar kommunernas kostnader nu stiger snabbare än på mycket länge. På lång sikt består utmaningen bland annat av att möta en demografisk utveckling där vi kommer se en kraftig ökning i framför allt gruppen äldre medan befolkningen i yrkesverksam ålder ökar i en betydligt mer blygsam takt.

Samtidigt kommer de ekonomiska konsekvenserna av stadens växande investeringsvolymer bli allt tydligare. Avskrivningar och andra investeringsrelaterade driftskostnader kommer ianspråkta en allt större andel av stadens intäkter från skatter, generella statsbidrag och utjämning under kommande år. I rapporten ”Långsiktiga ekonomiska förutsättningar 2022–2040” konstateras att *”det kommer att ställa krav på effektiviseringar av verksamheten om det inte går att hitta andra finansieringskällor”*. Även stadens bolag har stora långsiktiga utmaningar att hantera när det gäller behovet av investeringar.

Mot bakgrund av de finansiella utmaningar som stadens står inför blir det extra viktigt att ha väl anpassade riktlinjer som långsiktigt reglerar det ekonomiska handlingsutrymmet och som kan fungera som hjälp och stöd vid vägval kopplat till långsiktiga ekonomiska åtaganden. Stadsledningskontoret föreslår i detta ärende ett antal justeringar av stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning som kontoret menar kommer göra att inriktningarna blir mer styrande och ändamålsenliga.

Stadsledningskontoret kan konstatera att utredningen ”En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner” (SOU 2021:75) innehåller förslag om lagförändringar som gör att stadens riktlinjer för god ekonomisk hushållning i ett senare skede kan komma att behöva ses över på nytt. De förslag som lämnas i betänkandet innebär att kommunerna ska ta fram ett program för god kommunal hushållning som enligt förslaget bör innehålla andra ställningstaganden kopplat till den ekonomiska förvaltningen än bara finansiella

mål. Det kan handla om en övergripande beskrivning av planerings- och uppföljningsprocesser, om hur en buffert för oförutsedda händelser och volymförändringar kan säkerställas eller om principer för in- och utlåning inom koncernen.

Magnus Andersson	Eva Hessman
Ekonomidirektör	Stadsdirektör

Göteborgs Stad

Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv

Reglerande styrande dokument

- Policy
- ► **Riktlinje**
- Regel
- Anvisning
- Rutin
- Instruktion

Göteborgs Stads styrsystem

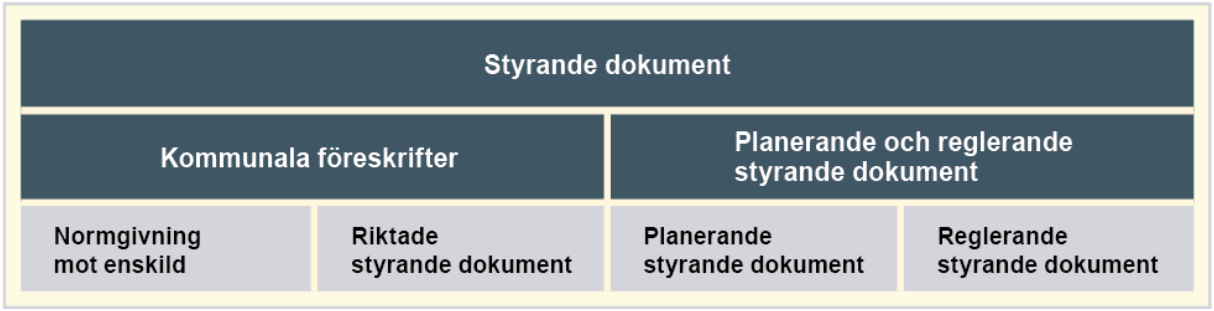
Utgångspunkterna för styrningen av Göteborgs Stad är lagar och författningar, den politiska viljan och stadens invånare, brukare och kunder. För att förverkliga utgångspunkterna behövs förutsättningar av olika slag. Stadens politiker har möjlighet att genom styrande dokument beskriva hur de vill realisera den politiska viljan. Inom Göteborgs Stad gäller de styrande dokument som antas av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen. Därutöver fastställer nämnder och bolagsstyrelser egna styrande dokument för sin egen verksamhet. Kommunfullmäktiges budget är det övergripande och överordnade styrande dokumentet för Göteborgs Stads nämnder och bolagsstyrelser.

Om Göteborgs Stads styrande dokument

Göteborgs Stads styrande dokument är våra förutsättningar för att vi ska göra rätt saker på rätt sätt. De anger vad nämnder/styrelser och förvaltningar/bolag ska göra, vem som ska göra det och hur det ska göras. Styrande dokument är samlingsbegreppet för dessa dokument.

Stadens grundläggande principer såsom demokratisk grundsyn, principer om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering omsätts i praktisk verksamhet genom att de integreras i stadens ordinarie beslutsprocesser. Beredning av och beslut om styrande dokument har en stor betydelse för förverkligandet av dessa principer i stadens verksamheter.

De styrande dokumenten ska göra det tydligt både för organisationen och för invånare, brukare, kunder, leverantörer, samarbetspartners och andra intressenter vad som förväntas av förvaltningar och bolag. De styrande dokumenten ligger till grund för att utkräva ansvar när vi inte arbetar i enlighet med vad som är beslutat.



Dokumentnamn: Göteborgs Stads riktlinje för god ekonomisk hushållning samt resultatutjämningsreserv och resultatreserv			
Beslutad av: Kommunfullmäktige	Gäller för: Kommunfullmäktige	Diarienummer: 0625/19	Datum och paragraf för beslutet: KF 2013-11-07 §21 Dnr 0984/13
Dokumentsort: Riktlinje	Giltighetstid: Fr o m 2020 och tills vidare	Senast reviderad: KF 2022-05-19 § 10	Dokumentansvarig: Ekonomidirektören
Bilagor: Nej			

Innehåll

1. Inledning 4

1.1 Syftet med denna riktlinje 4

1.2 Vem omfattas av riktlinjen 4

1.3 Giltighetstid 4

1.4 Bakgrund 4

1.5 Lagbestämmelser 4

1.6 Koppling till andra styrande dokument 4

1.7 Vägledning och avsteg 5

2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning 6

2.1 Vägledande principer 6

2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning 6

Finansiella inriktningar kommunkoncernen 6

Finansiella inriktningar kommunen 6

Inriktning för verksamheten 6

2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten 7

2.4 Bedömning och utvärdering 7

3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR) 8

3.1 Vägledande principer 8

3.2 Disponering 8

3.3 Beslut om disponering 8

3.4 Redovisning 8

4. Riktlinje för resultatreserv (RER) 9

4.1 Vägledande principer 9

4.2 Reservering 9

4.3 Storlek 9

4.4 Disponering 9

4.5 Beslut om disponering 9

4.6 Redovisning 10

1. Inledning

1.1 Syftet med denna riktlinje

Kommunfullmäktige ska enlig kommunallagen besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

Av lagstiftningen framgår också att om en kommun har beslutat sig för att använda resultatreserv (RER) samt om det finns kvarvarande medel i en resultatutjämningsreserv (RUR) så skall riktlinjerna också omfatta hanteringen av dessa.

1.2 Vem omfattas av riktlinjen

Denna riktlinje gäller för kommunfullmäktige. Stadens nämnder och styrelser måste förhålla sig till riktlinjerna så att verksamheten över tid bedrivs ändamålsenligt och bidrar till en hållbar utveckling och en god ekonomisk hushållning utifrån ett helhetsperspektiv.

1.3 Giltighetstid

Förändringar av riktlinjen skall ske då så krävs, dock minst i samband med varje ny mandatperiod.

1.4 Bakgrund

Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, det vill säga kommunkoncernen.

Lagen har utformats så att det är upp till varje kommun och landsting att definiera innebörden av god ekonomisk hushållning. För att få till stånd en sådan definition på lokal nivå krävs att mål tas fram kopplat till god ekonomisk hushållning.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även förslag till hanteringsordning för resultatreserv samt för kvarvarande medel i stadens resultatutjämningsreserv.

1.5 Lagbestämmelser

Kommunallagen (2017:725) 11 kap. och Lag om kommunal redovisning och bokföring (2018:597) 11 kap.

1.6 Koppling till andra styrande dokument

Riktlinjer för styrning, uppföljning och kontroll.
Regler för ekonomisk planering, budget och uppföljning.
Göteborgs Stads Budget.

1.7 Vägledning och avsteg

Dessa riktlinjer pekar ut riktningen och är vägledande när målen för god ekonomisk hushållning måttsätts i Göteborgs Stads Budget.

2. Riktlinje för god ekonomisk hushållning

2.1 Vägledande principer

Riktlinjerna anger ett långsiktigt och strategiskt perspektiv på verksamhet och ekonomi som sträcker sig längre än budgetperspektivet på ett eller tre år.

God ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv.

Principen för det finansiella perspektivet är att varje generation själv ska bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation har förbrukat.

Principen för verksamhetsperspektivet innebär att kommunen ska bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

2.2 Inriktningar för god ekonomisk hushållning

Uttolkning av god ekonomisk hushållning sker utifrån ett antal inriktningar med långsiktiga målvärden:

Finansiella inriktningar kommunkoncernen

- Soliditeten för kommunkoncernen ska lägst uppgå till 25 procent (inkluderat ansvarsförbindelsen för pensionsåtagande för pensioner intjänade före 1998).

Finansiella inriktningar kommunen

- Staden ska över en rullande tioårsperiod uppnå ett resultatöverskott, exklusive exploateringsbidrag- och privata investeringsbidrag, motsvarande minst två procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Egenfinansieringsgraden av investeringar, inklusive utdelning från de kommunala bolagen, ska under en rullande 10-årsperiod uppgå till minst 50 procent, men eftersträvas överstiga 60 procent.
- Exploateringsverksamheten skall bedrivas så att inkomster och utgifter över en rullande 10-årsperiod är i balans.
- Nettolåneskuldens andel av kommunens skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning ska ej överstiga 45 procent.

Inriktning för verksamheten

- Kommunfullmäktige ska i sitt årliga budgetbeslut peka ut verksamhetsmål av betydelse för god ekonomisk hushållning. I årsredovisningen görs en samlad analys av dessa utifrån de målvärden som satts. Om inga särskilda mål av betydelse för god ekonomisk hushållning pekas ut i budgeten utgör samtliga mål i budgeten också verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning.

2.3 God ekonomisk hushållning i budgeten

De långsiktiga värdena i riktlinjen ger vägledning för de målvärden som sätts i budgeten. Det innebär att dessa inriktningar skall omsättas till målvärden i stadens budget.

Om indikatorerna måttsätts med lägre ambition än det som framgår av riktlinjen måste detta särskilt motiveras i budgeten.

För koncernen anges soliditetsmåttet på samma sätt som i inriktningen, det vill säga ”Soliditet skall uppgå till minst 25 procent”.

2.4 Bedömning och utvärdering

I årsredovisningen och delårsbokslut utvärderas om kommunens och kommunkoncernens utveckling ligger i linje med god ekonomisk hushållning utifrån riktlinjen.

Utvärdering ska också ske på de målvärden som satts i budgeten för de inriktningar som anges i denna riktlinje.

Den samlade bedömningen om god ekonomisk hushållning grundas i utvärderingen. I bedömningen ska också framgå om det finns behov av justering av målvärden i kommande budgetar för att de långsiktiga målen i riktlinjen kan upprätthållas.

3. Riktlinje för resultatutjämningsreserv (RUR)

3.1 Vägledande principer

Syftet med resultatutjämningsreserven är att skapa möjligheter att utjämna intäkterna över en snabb och kraftigt negativ konjunktursvängning och därigenom skapa större stabilitet för verksamheterna. Möjligheten att reservera medel i resultatutjämningsreserven upphör från och med 2024. Kvarvarande medel i resultatutjämningsreserven kan användas till utgången av 2033. Riktlinjen avser principer för disponering av kvarvarande medel i resultatutjämningsreserven.

3.2 Disponering

RUR kan endast disponeras om den underliggande skatteunderlagsutvecklingen i riket understiger de tio föregående årens rullande genomsnittliga värde (enligt SKR:s beräkningar). Disponeringen får då maximalt uppgå till motsvarande del som skatteunderlagsutvecklingen understiger det tioåriga genomsnittet. Det vill säga om skatteunderlagets utveckling understiger det tioåriga genomsnittet med 0,1 procent får ett belopp motsvarande 0,1 procent av stadens skatteintäkter inklusive generella statsbidrag och utjämning disponeras.

Medel från RUR kan endast disponeras för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

3.3 Beslut om disponering

Beslut om planerad användning av medel från RUR fattas i samband med beslut om budget och plan. I samband med årsredovisningen fastställs en eventuell användning av medel från RUR, oavsett om RUR-användningen budgeterats eller ej.

3.4 Redovisning

Redovisning av RUR sker i årsredovisningen kopplat till balanskravsutredningen. Disponering av resultatutjämningsreserven påverkar inte kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.

4. Riktlinje för resultatreserv (RER)

4.1 Vägledande principer

Resultatreserven ger möjlighet att reservera medel som får användas för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås.

4.2 Reservering

Reservering till en resultatreserv kan antingen baseras på årets resultat enligt resultaträkning eller på årets resultat efter balanskravsjusteringar. Reserveringen ska baseras på det resultat som är lägst mellan de båda resultaten.

Om kommunen har ett positivt eget kapital ska den del som överstiger en procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning reserveras i resultatreserven. Om kommunen har ett negativt eget kapital ska den del som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning reserveras.

4.3 Storlek

Resultatreserven får högst uppgå till ett belopp som motsvarar fem procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

4.4 Disponering

Medel från resultatreserven får användas för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås. I huvudsak kan resultatreserven disponeras utifrån nedanstående två syften:

- För att för att täcka särskilda, planerade kostnader ett enskilt år i samband med exempelvis omstrukturering av verksamheten för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning.

- För att täcka oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall av tillfällig karaktär.

Medel från RER kan i ovan angivna situationer användas för att täcka ett negativt balanskravsresultat.

4.5 Beslut om disponering

Beslut om disponering av resultatreserven kan endast fattas av kommunfullmäktige. Beslut om användning av medel från RER fattas i första hand i samband med beslut om budget, men kan också fattas under året. Av beslutet ska framgå till vad och varför medlen disponeras. I samband med årsredovisningen fastställs en eventuell användning av medel från RER, oavsett om RER-användning budgeterats eller ej.

4.6 Redovisning

Redovisning av RER sker i årsredovisningen kopplat till balanskravsutredningen i förvaltningsberättelsen. Om medel har disponerats från resultareserven ska det i årsredovisningen framgå till vad och varför medlen har disponerats. Varken avsättning till eller disposition av resultatreserven påverkar kommunens resultat utan sker som en särskild specifikation av kommunens egna kapital i balansräkningen.