

Bilaga – Förutsättningar för Stadshuskoncernens finansiella samordning

Innehållsförteckning

Inledning.....	3
Om ekonomiska avkastningskrav i bolagens ägardirektiv	4
Förutsättningar för Stadshuskoncernens finansiella samordning.....	5
Stadshuskoncernens skattesamordning	7
Föreslagen process för ekonomiska justeringar	8
Förutsättningar för totalavkastning, avkastning och direktavkastning från Stadshuskoncernen	9

Inledning

Denna bilaga innefattar delar av det kunskapshöjande material som presenterats i Förutsättningar för budget 2022–2024 och 2023–2025 kring bolagens avkastningskrav, finansiering av koncernbidrag, utdelning med mera. Materialet har också kompletterats med innehåll om Stadshuskoncernens finansiella samordning från Stadshus svar på kommunfullmäktiges uppdrag (KF 2021-11-11 § 4) att *ta fram ett långsiktigt hållbart finansiellt ramverk för Stadshuskoncernen*. Även detta ärende innefattar kunskapshöjande material kring grundläggande förutsättningar för finansiell styrning av Göteborgs Stads bolag, avkastningskravens roll med mera.

I kommunfullmäktiges budget för 2022 fick Stadshus i uppdrag att *ta fram ett långsiktigt hållbart finansiellt ramverk för Stadshuskoncernen*. I budgeten beskrevs bland annat att ramverket ska tjäna som vägledning för en långsiktigt hållbar och förutsägbar direktavkastning och utgöra ett ramverk för Stadshus finansiella samordning. Som svar på uppdraget lämnade Stadshus den 23 januari 2023 (§ 8 Dnr 0070/21) ett förslag på en ny riktlinje, Göteborgs Stads riktlinje för direktavkastning från Stadshuskoncernen, som definierar begrepp och beskriver principer och en beräkningsmodell för långsiktigt hållbar direktavkastning. Kommunstyrelsen beslutade den 19 april 2023 (KS § 316 Dnr 0157/23) att återremittera delar av förslaget till stadsledningskontoret för att konsekvensjusteras efter att genomlysning av Göteborgs Stads bolags kapitalstruktur samt förslag till modell för systematiskt arbete med kapitalstrukturen är fullständigt behandlad i kommunfullmäktige.

Om ekonomiska avkastningskrav i bolagens ägardirektiv

Syftet med de ekonomiska avkastningskraven

Sedan 2020 har vissa bolag i Stadshuskoncernen ekonomiska avkastningskrav inskrivna i sina ägardirektiv. Syftet med dessa avkastningskrav är att möjliggöra löpande utvärdering av bolagens verksamhet för att kunna visa att den bedrivs på ett effektivt och rationellt sätt i relation till respektive bransch, konkurrenter och/eller konkurrerande alternativ. Kraven ska därför ses som referensvärden som bolagen i Stadshuskoncernen ska kunna förklara sina verksamheters ekonomiska utfall emot. Syftet med avkastningskraven är således inte att visa på möjlig ekonomisk vinst för kommunen eller att vara överordnat styrande för vilka beslut/investeringar som ska genomföras av bolaget. Det kan finnas goda skäl till att bolags/verksamheters ekonomiska avkastning från tid till annan såväl överträffar som underskrider branschmässig lönsamhet.

Årlig rapportering till Stadshus

I enlighet med vad som framgår av ägardirektiven om ekonomiska avkastningskrav ska bolagen årligen återrapportera en analys av dessa till Stadshus. Rapporternas innehåll ökar Stadshus styrelses kunskap om bolagens förutsättningar och den kontext de verkar inom samt förbättrar Stadshus möjligheter att främja kommunfullmäktiges ägarstyrning. Rapporterna utgör även en viktig del i den löpande dialogen mellan Stadshus och bolagen på tjänstepersonsnivå. De resultat som lämnas av bolagen värderas även i Stadshus bidrag till stadsledningskontorets handling *Förutsättningar för kommunfullmäktiges budget*.

De koncernbolag och dotterbolag som berörs av återrapporteringen är:

- Förvaltnings AB Framtiden avseende egen verksamhet och dotterbolagens
- Göteborg & Co AB avseende egen verksamhet och dotterbolagens
- Göteborgs Hamn AB
- Göteborg Energi AB
- Higab AB avseende egen verksamhet och dotterbolagens
- Göteborgs Stads Leasing AB

Bakgrund till införandet av avkastningskrav i ägardirektiven

Kommunfullmäktige gav i budget 2020 Stadshus i uppdrag att revidera samtliga ägardirektiv genom att lägga till avkastningskrav som minst skulle motsvara branschnivå. Avkastningskrav fastställdes med utgångspunkt i ekonomiska mått som är etablerade inom respektive bransch. Måtten fokuserar på verksamheternas räntabilitet, rörelsemarginal eller annat avkastningsmått som bedömdes som lämpligt att beskriva de olika verksamheternas prestationer ekonomiskt.

Förutsättningar för Stadshuskoncernens finansiella samordning

Finansiell samordning omfattar olika delar

I Stadshus ägardirektiv (kapitel 2 § 3 och § 15–17, KF 2023-02-23§ 23) framgår att bolaget ska svara för finansiell samordning inom Stadshuskoncernen. Den finansiella samordningen innebär att Stadshus ska:

- upprätta koncernbokslut och lämna uppföljningsrapport på strategisk nivå,
- ansvara för att skattebelastningen i första hand sker hos koncernmoderbolaget och
- lämna förslag till kommunstyrelsen om koncernens ekonomiska justeringar.

Med ekonomiska justeringar menas finansiering av utdelning till ägaren och beslutade kapitaltillskott till de bolag¹ inom Stadshuskoncernen vars kommunala ändamål inte skapar förutsättningar att fullt ut finansiera sin verksamhet.

Beslut i kommunstyrelsen om reviderad process för finansiell samordning

I april beslutade kommunstyrelsen (KS 2023-04-19 § 316) att föreslå kommunfullmäktige att godkänna Stadshus AB:s förslag till reviderad process för den finansiella samordningen. Vidare beslutade kommunstyrelsen att återremittera Göteborgs Stads riktlinje för direktavkastning till stadsledningskontoret för att konsekvensjusteras efter att genomlysning av Göteborgs Stads bolags kapitalstruktur samt förslag till modell för systematiskt arbete med kapitalstrukturen är fullständigt behandlad i kommunfullmäktige. Ärendet återrapporteras till i budgetunderlaget för 2025.

Ekonomiska justeringar och skattesamordning hanteras var för sig

Enligt kommunstyrelsens beslut om reviderad process för finansiella samordning i Stadshuskoncernen delas denna upp i två separata delar; en för ekonomiska justeringar och en för skattesamordning. Detta innebär att skattesamordningen, som är en bokföringsteknisk förflyttning av den samlade skattepositionen, sker i det ordinarie bokslutsarbetet efter vedertagna redovisningsprinciper och lagstiftning. Beslutsmässigt hanteras den i respektive bolags styrelse och årsstämma som del i beslutet att avlämna och fastställa årsredovisningen. Det innebär också att processen för politiska beslut om ekonomiska justeringar, som omfattar finansiering av utdelning och beslutade kapitaltillskott, hanteras i en samlad transparent process som inleds i den politiska budgetberedningen och slutförs inför årsbokslutet.

Stadshus gör bedömningen att i det fall kommunfullmäktige bifaller kommunstyrelsens förslag antas kan den del som avser en uppdelning av beslutsprocessen för ekonomiska justeringar och skattesamordning tillämpas medan ett fullt införande av processen förutsätter att riktlinjen i ett senare skede antas.

¹ Omfattar Got Event AB, Göteborgs Stadsteater AB och Business Region Göteborg AB

Kommunfullmäktige skapar förutsättningarna för den finansiella samordningen

Kommunfullmäktige skapar förutsättningar för den finansiella samordningen genom att i sin budget dels besluta om kapitaltillskott till de bolag inom Stadshuskoncernen vars kommunala ändamål inte skapar förutsättningar att fullt ut finansiera sin verksamhet, dels besluta om krav på utdelning från Stadshuskoncernen. Samordningen skapas med hjälp av ett antal verktyg med tillhörande regelverk som används i olika delar av processen. Dessa verktyg beskrivs kortfattat nedan.

Koncernbidrag

Koncernbidrag får lämnas mellan ett moderföretag och ett helägt dotterföretag och mellan helägda dotterföretag inom en koncern. För att ett koncernbidrag kan anses vara en avdragsgill kostnad för företaget som överför bidraget och som en skattepliktig inkomst för mottagaren måste koncernförhållandet vara kvalificerat. För att dotterföretaget ska anses helägt måste moderföretaget äga mer än 90 procent av andelarna i företaget.

Aktieägartillskott

Vad ett aktieägartillskott är finns inte definierat, varken i civilrättslig eller i skatterättslig lagstiftning. Syftet med ett aktieägartillskott är i regel att förbättra ett företags finansiella ställning. I Stadshuskoncernens bokslutsdispositioner lämnas ovillkorade aktieägartillskott i syfte att återställa det egna kapitalet till en viss bestämd nivå efter det koncernbidrag lämnats i skatteoptimeringssyfte. Huvudprincipen är att ett ovillkorat aktieägartillskott inte är en skattepliktig inkomst för mottagaren. Utgivaren av tillskottet har inte heller någon avdragsrätt vid beskattning.

Utdelning

Det finns inte någon definition av begreppet utdelning i inkomstskattelagen. Det skatterättsliga begreppet utdelning stämmer dock i stort överens med det civilrättsliga begreppet utdelning. Utdelning används för värdeöverföring från bolag till ägare. I Stadshuskoncernens skatteoptimeringsprocess används utdelning i syfte att bestämma det egna kapitalet till en viss nivå i samband med att koncernbidrag lämnas eller mottas. Utdelning som ett företag lämnar är inte avdragsgill och utdelning ett företag mottar är inte skattepliktig.

Utdelning från aktiebolag regleras i aktiebolagslagens 17:e och 18:e kapitel. Beslut om vinstutdelning fattas av bolagsstämman på förslag av bolagets styrelse. Utdelning får endast ske om det finns full täckning för bolagets eller koncernens bundna kapital, vilket innebär att det är det fria egna kapitalet som är utdelningsbart.

I aktiebolagslagen finns det emellertid ytterligare försiktighetsregler som medför att utdelning endast får ske om det är försvarligt med hänsyn till de krav som verksamhetens art, omfattning och risker ställer på storleken av det egna kapitalet, och bolagets konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Om bolaget är ett moderbolag, ska hänsyn tas även till de krav som koncernverksamhetens art, omfattning och risker ställer på koncernens egna kapital samt till koncernens konsolideringsbehov, likviditet och ställning i övrigt. Till förslaget om vinstutdelning ska fogas ett motiverat yttrande från styrelsen om huruvida den föreslagna vinstutdelningen är försvarlig med hänsyn till ovanstående. Lagstiftningen innehåller också ett antal begränsningsregler för lån och räntor som är relevanta för möjligheten till finansiell samordning.

Stadshuskoncernens skattesamordning

Skattesamordningen är en bokföringsteknisk rutin som syftar till att förflytta en skatteskuld eller en skattefordran från det enskilda dotterbolaget till moderbolaget Stadshus. Förflyttningen skapar inte några reella kapitalöverföringar och ur ett koncernperspektiv är tillgångar och skulder oförändrade.

Bolagens skattemässiga vinster och förluster samlas i Stadshus

Lagstiftningen utgår ifrån att det ur ett skatterättsligt perspektiv ska vara neutralt hur företag väljer att organisera sig och att ge möjlighet för företag att likvidmässigt skjuta en eventuell skattekostnad framåt. I praktiken innebär processen att bolagens skattemässiga vinster och förluster samlas i Stadshus vilket innebär att samtliga bolags skattemässiga resultat blir noll, att Stadshus skattemässiga resultat blir summan av bolagens vinster och förluster samt att koncernens samlade skatteposition synliggörs. Detta genomförs genom att bolagen lämnar eller erhåller koncernbidrag.

Bolagets egna kapital återställs

Insamlingen av skattemässiga vinster och förluster, enligt ovan, innebär att bolagens egna kapital (förmögenhet) förändras. Bortsett från den skatteskuld eller skattefordran som ska överförs till Stadshus (för närvarande 20,6 procent) så återställs bolagets egna kapital genom att bolaget erhåller ett aktieägartillskott eller lämnar en utdelning. I processen för skattesamordning förändras således inte det enskilda bolagets förmögenhet, utan det är endast bolagets skattebelastning som flyttas till Stadshus.

Kommunfullmäktiges möjlighet

Skattesamordningen sker enligt instruktioner från Stadshus tjänstepersoner i enlighet med redovisningsprinciper och lagstiftning. Transaktionerna granskas av externa revisorer. I samband med att respektive styrelsen avlämnar årsredovisning och lämnar förslag till vinstdisposition sker styrelsebeslut för dessa transaktioner. När balans- och resultaträkning fastställs på årsstämman har kommunfullmäktige, genom sin ägarrepresentant, möjlighet att slutligt ta ställning till dispositionerna.

Föreslagen process för ekonomiska justeringar

Som konstaterats ovan är denna process tillämpbar först efter ett kommunfullmäktigebeslut att fastställa Göteborgs Stads riktlinje för direktavkastning. I bokslutsprocessen 2024 tillämpas nuvarande ordning där förutsättningar för utdelning och kapitaltillskott redovisas i Stadsledningskontorets handling förutsättningar för budget och beslut om ekonomiska justeringar beslutas av kommunstyrelsen utifrån Stadshus förslag i ärendet bokslutsdispositioner.

De ekonomiska justeringarna innebär kapitalöverföringar mellan bolag och mellan Stadshuskoncernen och ägaren. Dessa transaktioner behöver ske på ett transparent sätt med politisk beredning och politiska beslut eftersom de tar i anspråk kommunal förmögenhet.

En analys av Stadshuskoncernens ekonomiska förutsättningar

Den reviderade processen för ekonomiska justeringar inleds under första kvartalet inför kommande budgetår med en analys av Stadshuskoncernens ekonomiska förutsättningar. Resultatet av analysen blir ett förslag till ekonomiska justeringar för kommande år. Förslaget till ekonomiska justeringar överlämnas för politisk beredning i budgetförutsättningar för kommande år. Underlaget används i den politiska beslutsprocessen för att fastställa krav på direktavkastning från Stadshuskoncernen samt på vilket sätt finansiering kan ske.

Bolagen förväntas beakta kommunfullmäktiges finansieringsbeslut

Kraven på direktavkastning och finansiering för kommande år fastställs i kommunfullmäktiges budget. Respektive bolag inom Stadshuskoncernen upprättar därefter sina budgetar för kommande år och treårsplaner. I det arbetet förväntas bolagen beakta kommunfullmäktiges finansieringsbeslut för att över tid kunna möta förväntningarna.

Under innevarande budgetår återrapporterar Stadshus löpande eventuella avvikelser, inom ramen för ordinarie uppföljning. Vid behov kan korrigeringar av de ekonomiska justeringarna göras genom politiska beslut innan årets slut. Det sker förslagsvis på samma sätt som idag genom ett särskilt bokslutsärende som efter beslut i kommunstyrelser och i vissa fall även efter beslut i kommunfullmäktige effektueras i bolagen. I samband med att respektive styrelsen avlämnar årsredovisning och lämnar förslag till vinstdisposition sker styrelsebeslut för dessa transaktioner. När balans- och resultaträkning fastställs på årsstämman har kommunfullmäktige, genom sin ägarrepresentant, möjlighet att slutligt ta ställning till dispositionerna.

Genom processen skapas en tydligare länk mellan kommunfullmäktiges budgetbeslut, förändringar över året som kan påverka finansieringen av beslutad direktavkastning. Vidare ges möjlighet för kommunfullmäktige att omvärdera kraven på direktavkastning.

Även situationer där redovisningsmässiga krav och företagsekonomiskt rationella beslut inom ramen för skattesamordningen inte korresponderar med styrning som kommunfullmäktige beslutat utifrån andra utgångspunkter kan hanteras genom föreslaget bokslutsärende eller i årsrapportering till kommunfullmäktige. Det gäller bland annat beslutsordningen för kapitaltillskott med anledning av redovisningsmässiga eller verksamhetsmässiga förluster som enligt ägardirektiv ska tillställas kommunfullmäktige men som kalendermässigt inte går att hantera i det fall de infaller i anslutning till bokslut.

Förutsättningar för totalavkastning, avkastning och direktavkastning från Stadshuskoncernen

Stadshuskoncernens bolag verkar inom olika verksamhetsområden och under olika affärslogiker. De har därför inte samma möjligheter att bidra till koncernens totalavkastning. I nedanstående tabell visas en översiktlig bild över möjligheter och restriktioner för respektive kluster och underkoncerner.

Definitionen av totalavkastning och direktavkastning

Totalavkastning

Ägarens totalavkastning från verksamheten består dels av den avkastning (vinst eller förlust) som en investering genererar under en tidsperiod, dels av den ökning eller minskning av tillgångens värde som kan ske utifrån marknadens (en eventuell köparens) värdering av tillgången. Totalavkastningen kan således vara positiv så länge värdetillväxten överstiger en eventuell förlust eller om vinsten från verksamheten överstiger en minskning av tillgångens värde.

Direktavkastning

Den del av avkastningen (vinsten) som en ägare kan ta som utdelning kallas direktavkastning och kan uttryckas som ett belopp eller som en procentuell andel av insatt kapital eventuellt inkluderat det återinvesterade kapitalet. En utdelning förutsätter att det finns fria vinstmedel i bolaget från innevarande år eller från tidigare år. Eftersom vissa verksamheter i Göteborg finansieras genom överskott från andra verksamheter som annars kunde använts till återinvestering eller utdelning och eftersom kommunfullmäktige genom sitt beslut prioriterar hur överskott ska användas är det rimligt att betrakta direktavkastningen som summan av kapitaltillskott och utdelning.

Möjligheter och restriktioner för avkastning från respektive kluster och underkoncerner

I tabellen nedan redogörs för möjligheter och restriktioner för avkastning från respektive kluster och underkoncerner i Stadshuskoncernen.

	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Energi	Ja	Ja	Intern värdering	Ja
<ul style="list-style-type: none">▪ Verksamhet som lyder under ellagen, naturgaslagen och fjärrvärmelagen ska bedrivas på affärsmässig grund.▪ Göteborg Energi externvärderas inte.				
	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Bostäder	Begränsad	Ja	Ja, extern tillgångsvärdering	Begränsad
<ul style="list-style-type: none">▪ Verksamhet som lyder under lagen om allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag anger att verksamheten ska bedrivas enligt affärsmässiga principer. Lagen begränsar starkt möjligheten till utdelning från löpande verksamhet.▪ Det finns undantag från begränsningsregeln. Oberoende av begränsningen får ett allmännyttigt kommunalt bostadsaktiebolag<ol style="list-style-type: none">1) föra över hälften av det nettoöverskott som uppkommit på grund av avyttring av fastigheter under föregående räkenskapsår				

	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Bostäder	Begränsad	Ja	Ja, extern tillgångsvärdering	Begränsad
<p>2) föra över överskott som uppkommit under föregående räkenskapsår om överskottet används för åtgärder, inom ramen för kommunens bostadsförsörjningsansvar, som främjar integration och social sammanhållning eller tillgodoser bostadsbehovet för personer för vilka kommunen har ett särskilt ansvar, eller om värdeöverföringen görs mellan allmännyttiga kommunala bostadsaktiebolag inom samma koncern.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Koncernens förvaltningsfastigheter är 2022 marknadsvärderade till 123,5 mdkr och har ett bokfört värde på 38,7 mdkr. 				
	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Hamn	Ja	Ja	Värderas ej i helhet	Ja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Göteborgs Hamns förvaltningsfastigheter värderas årligen men inte hela bolaget. ▪ Bolagets förvaltningsfastigheter har ett marknadsvärde som överstiger det bokförda värdet med 0,7 mdkr. 				
	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Lokaler	Ja, förutom Älvstranden Utveckling	Ja	Ja, Extern tillgångsvärdering	Ja
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Delar av Higabkoncernens fastighetsbestånd ska drivas enligt självkostnadsprincipen, enligt ägardirektiv. Andra delar ska enligt lagen om vissa kommunala befogenheter drivas på affärsmässig grund. ▪ Higabs förvaltningsfastigheter är 2022 marknadsvärderade till 12,3 mdkr och har ett bokfört värde på 5,0 mdkr. ▪ Parkeringsbolagets förvaltningsfastigheter är 2022 marknadsvärderade till 2,8 mdkr och har ett bokfört värde på 0,4 mdkr. ▪ Älvstrandens förvaltningsfastigheter är 2022 värderade till 5,4 mdkr och bolagets byggrätter värderas till 3,4 mdkr. Motsvarande bokfört värde är drygt 3 mdkr. ▪ Totalt finns ett övervärde i Higabkoncernen på i storleksordningen 15,5 mdkr. 				
	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Kollektivtrafik	Nej	Nej	Nej	Ja, förutom GSAB
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Göteborgs Spårvägar AB driver tilldelad trafik enligt självkostnadsprincip. Ägs till femton procent av Västra Götalandsregionen. Övriga bolag inom Kollektivtrafik ska enligt lagen om vissa kommunala befogenheter drivas på affärsmässig grund. Bolagen bidrar marginellt och har över tid även haft stora underskott. 				
	Direktavkastning	Avkastning	Värdetillväxt	Koncernbidrags-möjlighet
Turism, kultur & evenemang	Ja, Liseberg	Ja, Liseberg	Ja, Liseberg	Ja, Liseberg
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Det finns inget som hindrar direktavkastning från Liseberg men verksamhetens förnyelsebehov har inneburit att vinstmedel inte delats ut. Övriga bolag drivs enligt självkostnadsprincip och har underskott som på olika sätt finansieras via beslut i kommunfullmäktiges budget. 				

Näringsliv	Direktavkastning Nej	Avkastning Nej	Värdetillväxt Nej	Koncernbidrags- möjlighet Nej
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Drivs enligt självkostnadsprincip och har underskott som på olika sätt finansieras via beslut i kommunfullmäktiges budget. 				
Regionala bolag	Direktavkastning Ja, Renova	Avkastning Ja, Renova	Värdetillväxt Värderas ej	Koncernbidrags- möjlighet Nej
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bolagen är delägda och har inte lämnat direktavkastning de senaste åren. Renova har nått fastslagen soliditetsnivå och skulle i princip kunna lämna direktavkastning till delägarna. Övriga bolag har tilldelade uppdrag eller drivs enligt självkostnadsprincipen. 				
Övriga bolag	Direktavkastning Nej	Avkastning Nej	Värdetillväxt Nej	Koncernbidrags- möjlighet Tillåtet men ej tillämbart.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Drivs enligt självkostnadsprincip. 				