|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Kommunstyrelsen färg |  |  |
| Roger Cardell  Tel. 35 70 40  Ekonomiska ramar 2021 | |  |

Stadsledningskansliet

Stadsrevisionen

Borås Stads nämnder

Kommunstyrelsen har vid sammanträdet den 15 juni 2020 fastställt förutsättningar och ekono­miska ramar för arbetet med kommunens Budget 2021. Nedan redovisas principer för budget­ramarna samt den ekonomiska utveckling som har varit och den som beräknas framgent som underlag för Kom­munstyrelsens beslut.

Kommunstyrelsen konstaterade i årsredovisningen för 2019 ett resultat som totalt inte nådde de finansiella målen men som ändå slutade på +99 mnkr vilket är 19 mnkr bättre än Kommunfullmäktiges fastställda budget. De ekonomiska resultaten på nämndnivå var dock inte tillfredsställande med ett sammantaget negativt resultat jämfört med Kommunbidragen på – 119 mnkr. Att kommunen ändå kunnat prestera ett acceptabelt resultat beror främst på realisationsvinster vid fastighetsförsäljningar, förbättrat finansnetto och ett bättre skatteutfall för redovisningsåret 2019.

De senaste månaderna med Coronapandemin har inneburit en global konjunkturkollaps med exceptionella ras för produktion, inkomster och sysselsättning i de flesta regioner/länder världen över. Någon klar bild över hur stora tapp det rör sig om kommer vi inte ha förrän

längre fram. Betydande ovisshet råder därför kring vad som väntar framöver. Osäkerheten

är hög även på kort sikt och är kopplad till en rad osäkerhetsfaktorer kring smittspridning och vårdbehov, kring de smittbegränsande åtgärderna och ekonomisk politiska krisinsatser för att stötta konjunkturen samt hur stora de negativa effekterna blir på samhällsekonomin.

Givet exceptionellt hög osäkerhet, är det inte rimligt att göra sedvanliga konjunkturprognoser

i nuläget. Den beräkning som SKR gör och ligger till grund för skatteunderlaget åren

2020–2023 är ett scenario. Scenariot är konstruerat utifrån historiska krisepisoder och

konjunkturförlopp och analysen beskriver en tänkbar utveckling, men är alltså inte en

prognos i vanlig bemärkelse.

Från att ha legat på 4,5 % tillväxt under 2017 och 3,6 % 2018 förväntas skatteunderlaget att öka med mer beskedliga 2,2 % under 2019. För 2020 bedöms en mycket stor nedgång av skatteunderlaget till endast 0,9 % med en återhämtning i SKR´s osäkra scenario till 3,5 % 2021 och något högre de nästkommande åren.

#### Borås Stads planeringsmodell

I många kommuner läggs nämndernas ekonomiska förutsättningar för nästkommande år fast i början av året. Syftet är att tidigt kunna förbereda och planera verksamheten efter eventuella ekonomiska förändringar. Nackdelen är att i en tid med snabba och dramatiska förändringar i ekonomin så kan det vara vanskligt att ha för lång tid mellan plan och verklighet. Budgeten blir inaktuell från start och omarbetningar krävs.

Borås Stad har sedan lång tid en modell med preliminära ramar i juni, nämndförslag i augusti och ett traditionellt budgetbeslut i Kommunfullmäktige i november. Syftet har varit att så långt som möjligt invänta de ekonomiska förutsättningarna för nästa år, för att få en så realistisk budgetdiskussion som möjligt.

Kommunstyrelsen anser att nämnderna i samband med de preliminära ramarna i juni får ett till­räckligt underlag för att planeringsmässigt vidta åtgärder under hösten. Förberedelser och an­passning till de ekonomiska förutsättningarna bör givetvis ske i tid, så att inte förändringseffek­ter dröjer till långt in på det nya året. Utgångspunkten är att nämnderna vid en normal konjunktur skall kompenseras för pris- och löneökningar för den befintliga verksamheten. I rambeslutet kompenseras även skolan, förskolan, gymnasiet och äldreomsorgen för volymförändringar som baseras på befolkningsprognoser för sina respektive målgrupper. Övriga nämnders volymeffekter behandlas under höstens budgetprocess. Ev. politiska satsningar och omprioriteringar mellan verksamheterna görs inte i dagsläget vid detta tillfälle. I svaret till Stadsrevisionen i samband med granskningen av Borås Stads budgetprocess framfördes att Kommunstyrelsen tar med sig frågan huruvida rambeslutet även kan innehålla viss politisk prioritering mellan verksamheterna och i vilken omfattning. Kommunstyrelsen kan se att detta skulle kunna ge nämnderna ett än mer relevant underlag för att planera sin verksamhet. I ett pågående arbete inom ”Tillitsresan” diskuteras en del förslag till förändringar inom budgetarbetet bl.a. på vilken nivå i organisationen mål och uppdrag kan formuleras och beslutas.

Budgetförutsättningarna för de nästkommande åren kommer också givetvis att präglas av effekter av Coronautbrottet beroende på hur långvarigt det s.k. nödläget kommer att pågå. Vi får förhålla oss till läget och ha en anpassningsbar organisation för de viktiga arbetsuppgifter som kommunen tillhandahåller. Viktigt i sammanhanget är att inte tappa greppet över ekonomin i varje givet ögonblick.

#### Den ekonomiska utvecklingen för Borås Stad

Borås har en vana att under lågkonjunkturer och svåra tider klara sig relativt väl genom att dra ned eller anpassa kostnaderna samt vidta andra ekonomiska styråtgärder. Med hjälp av en rad förutseende avsättningar ex. till pensionsskulden och den s. k resultatutjämningsreserven RUR har nämnderna i budgetprocesserna kunnat tillföras extra resurser.

Delårsrapporten per april 2020 prognostiserar, under rådande osäkra omständigheter, ett årsresultat för kommunen som helhet på i stort sett 0 mnkr mot budgeterade +80 mnkr.

Nämndernas ekonomiska resultat liksom förra året visar på stora underskott dock mindre än förra året borträknat engångskostnader för sanering av Gässlösaområdet och extraordinära kostnader för skyddsutrustning. Ekonomisk kontroll är än viktigare framöver när vi nu går in i en period med lägre nivå på skatteunderlagsutvecklingen.

Det ekonomiska läget känns ändå relativt stabilt men helt klart osäkert ut inför 2021. Förutsättningarna är en lägre utveckling av skatteintäkterna, hög investeringsnivå, en relativt stor RUR och planerade buffertar. En utmaning redan nu och på lite längre sikt är som tidigare nämnts kraven som finns inbyggt i den demografiska utvecklingen. Ramarna för 2021 har lagts på en nivå som ur ett finansiellt perspektiv genererar ett relativt svagt resultat historiskt. Med utnyttjande av RUR (Resultatutjämningsreserven) når vi ändå inte upp till vårt finansiella mål.

#### Budgetförutsättningar 2021-2023 ur ett makroperspektiv

SKR redovisar att coronapandemin orsakat en konjunkturkollaps både internationellt

och i Sverige. Detta drabbar sysselsättningen och lönesumman hårt, och därmed också skatteunderlaget, trots de åtgärder som satts in för att dämpa effekterna på svensk ekonomi av pandemin. I hög grad kommer skatteunderlaget att påverkas av aviserade och beslutade åtgärder som ingår i de ”krispaket” regeringen presenterat den senaste tiden. För 2020 visar SKR´s scenario en inbromsning till den lägsta ökningstakt vi haft sedan före skattereformen 1990/91. Orsaken är framförallt att den kraftiga minskningen av arbetade timmar i kombination med låga lönehöjningar som innebär att lönesumman beräknas minska. Dessutom räknar SKR med att vissa åtgärder för att minska pandemins effekter leder till tillfälligt stora utbetalningar av sociala ersättningar framförallt arbetsmarknadsersättningar och tillfällig föräldrapenning. I ett osäkert scenario börjar konjunkturåterhämtningen i höst med en återhämtning för antalet arbetade timmar. Trots negativ indexering av inkomstanknutna pensioner nästa år bidrar det till successivt tilltagande skatteunderlagstillväxt. Mot slutet av perioden ligger den nära det historiska genomsnittet. Tillsammans med den kraftiga inbromsningen. 2019–2020 blir dock den ackumulerade effekten att skatteunderlagets nivå år 2023 landar ett par procentenheter lägre än februariprognosen.

De generella statsbidragen har tills dags dato höjts med 12,5 mdr inför 2021 att jämföras med hittills aviserade 28,5 mdr under 2020 på grund av coronapandemin. I budgetpropositionen för 2021 avser regeringen att återkomma i frågan om kommunsektorns behov utöver de tillskott på 12,5 miljarder som aviserades den 2 april avseende 2021 och kommande år.

###### Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen, procentuell förändring

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2019** | **2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| BNP | **1,3** | **-4,1** | **3,3** | **3,6** | **3,3** |
| **Sysselsättning** | **-0,3** | **-3,3** | **1,8** | **1,2** | **1,2** |
| **Öppen arbetslöshet** | **6,8** | **8,9** | **8,9** | **8,3** | **7,6** |
| **KPIF** | **1,7** | **0,7** | **1,0** | **1,7** | **2,0** |
| **Skatteunderlag** exkl regelförändringar | **3,5** | **1,3** | **3,3** | **3,5** | **3,6** |
| **Skatter och generella**  **statsbidrag Borås** | **3,6** | **4,4** | **2,0** | **3,2** | **3,1** |

För 2021 beräknas skatteunderlaget öka med 3,3 % i en osäker prognos och utifrån en låg nivå 2020. Det innebär att det finns ett begränsat utrymme till nya verksamhetsutökningar i höstens budgetprocess om inte kommunsektorn tillförs mer medel eller genom egna omprioriteringar eller effektiviseringar. Skatteunderlagsutvecklingen därefter förväntas bli måttlig under perioden 2022-2023. Detta ställer högre krav på kostnadskontroll då de ekonomiska marginalerna blir mindre.

#### Finansiella mål för Borås

Vilken verksamhetsnivå som Borås Stad lägger sig på beror förutom på kostnads- och skatteintäktsutvecklingen också på våra finansiella mål. Kommunfull­mäktige har som övergripande finansiellt mål att kommunens resultat skall uppgå till 2-3 % av skatte- och bidragsintäkterna och att soliditeten successivt skall närma sig en nivå på 80 % vilket konkret innebär att investeringarna bör egenfinansieras till 80%. (Kommunens resultat + avskrivningar skall som lägst uppgå till 80% av årets investeringar)

Den ekonomiska utvecklingen de senaste åren har givit anledning att komplettera teorin bakom de finansiella målen. Utgångspunkten är att det finansiella resultatmålet på lägst 2 % står fast men skall ses över tiden. Konkret har detta inneburit att ett lägre budgeterat resultat har kunnat accepterats i budgetläget men målsättningen över tiden ligger på en verklig resultatnivå på lägst 2%. Med hänsyn till den ekonomiska styrka som Borås Stad har uppvisat under en längre period har de finansiella resultatmålen kunnat uppnås och samtidigt har verksamheterna kunnat få ett relativt stort ekonomiskt utrymme. Då investeringarna förväntas ligga på en relativt hög nivå även framöver och med ett sjunkande skatteunderlag kan det finnas anledning att se över det finansiella resultatmålet än tydligare kopplat till investeringsvolymen och då även ta hänsyn till hela kommunkoncernens lånenivå.

Under 2013 inrättade Borås systemet med Resultatutjämningsreserv; RUR. Syftet med RUR är att utjämna resurserna mellan åren i syfte att ge verksamheterna stabilare planerings-förutsättningar. Vid ingången av 2020 uppgick Resultatutjämningsreserven till 250 mnkr. Huvudsyftet är att utjämna skatteintäkter över en konjunkturcykel dvs utnyttja reserven när konjunkturen är svag och skatteintäkterna förmodas bli lägre än normalt. Kommunfullmäktige har antagit Sveriges kommuner och regioners beräkningsmodell som säger att om den årliga skatteunderlagsutvecklingen jämfört med ett tio-årigt genomsnitt är lägre kan reserven utnyttjas.

I arbetet med budget 2021 bedömer SKR att skatteunderlaget är på den nivån att det är tillämpligt att disponera medel ur RUR. I den senaste prognosen för 2021 bedöms skatteunderlaget ligga 0,6 % under genomsnittet för de tio senaste åren varför det kan bli aktuellt att ta RUR i anspråk under 2021. Det finansiella resultatet för Borås kan då budgetmässigt förstärkas med 31 mnkr.

Det är med ovanstående utgångspunkter som Kommunstyrelsen i budgetramarna föreslår ett budgeterat finansiellt resultat på **+49 mnkr för 2021**. Med föreslaget uttag ur RUR som dock ej bokförs kan balanskravsresultatet läggas på **+80 mnkr**. Detta ger då ett resultat som uppgår till **1,2 % av skatteintäkter- och generella statsbidrag.** Den budgeterade resultatnivån inkl. RUR medger en **investeringsnivå på ca 500** mnkr om självfinansieringsmålet på 80% skall hållas.

Nivån för de generella statsbidragen under 2021 är än så länge osäker och hittills lägre än vad som lagts ut för 2020. Budgetpropositionen senare i höst får utvisa om det blir ytterligare tillskott till kommunsektorn. I detta osäkra läge ger Kommunstyrelsen nämnderna i uppdrag att inför höstens budgetarbete redovisa olika nivåer på effektiviseringsåtgärder som underlag beroende på hur det ekonomiska läget ser ut senare under året. **Varje nämnd/förvaltning skall därför i sitt budgetförslag beskriva åtgärder och effekter om den ekonomiska ramen minskas med 0,5%, 1,0% respektive 1,5%.**

För resten av planperioden 2022-2023 är skatteunderlagsutvecklingen osäker men på en någorlunda genomsnittlig nivå de senaste tio åren. Den ekonomiska utvecklingen förväntas inte bidra till att vi når våra finansiella mål på egen hand under planperioden trots att kostnadsnivån lagts på en klart lägre nivå än de senaste åren. Givet dessa förutsättningar ser den finansiella planen för perioden 2021-2023 ut enligt nedan:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Prog. 2020** | **2021** | **2022** | **2023** |
| **Ökning av verksamhetens nettokostnader, %**  ***-därav nämnder***  **Resultatandel av skatteintäkter, %** | **5,8**  ***5,3***  **0,0** | **2,5**  ***1,3***  **0,7** | **2,9**  **0,9** | **3,0**  **1,0** |
| **Årets resultat, mnkr (exkl. RUR)** | **3** | **49** | **66** | **75** |
| **Årets resultat, mnkr (inkl. RUR)** | **105**  **(teoretiskt)** | **80** | **82** | **83** |

#### Ramuppräkning 2021

**Generellt**

Resultatet för 2021 är budgeterat till 49 mnkr. Denna resultatnivå utgår från Budget 2020 med avdrag för ev. tillfälliga kommunbidrag 2020 plus förändringar av Kommunbidragen hittills under året som skall kvarstå 2021 eller genom andra beslut.

Utifrån denna Kommun­bidragsnivå räknas ramarna upp med:

**-Löner; 2,0%** Från utgångsläge efter löneförhandlingarna2020.

Avser ekonomisk ramuppräkning för den del av

kommunbidraget som består av löner.

**-Övriga kostnader; 1,0%** Bedömd KPIF-utveckling under 2021 från SKR

**-Volymförändringar**;

**Folkbokförd målgrupp** Grundskolenämnden kompenseras med 75 % för Grundskolan. Förskolenämnden och Vård- och omsorgsnämnden kompenseras med 100 % för Barnomsorg och Äldreomsorg.

Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden kompenseras med 75 % för Gymnasieskolan.

**-Effektiviseringsförslag** Tre nivåer 0,5%, 1,0% och 1,5% skall redovisas.

**Målgruppsförändringar/befolkningsprognoser**

I syfte att ge nämnderna fortsatt goda planeringsförutsättningar inför det kommande budgetåret kommer Kommunstyrelsen liksom förra året använda befolkningsprognos för budgetåret 2021 vid beräkning av Kommunbidrag till den del av nämndernas verksamhet som ges via målgruppsförändringar. I ovanstående ramförutsättningar tillämpas denna metod.

**Tillkommande poster**

Utöver de generella ramuppräkningarna har Kommunstyrelsen liksom tidigare år gjort vissa avsättningar utifrån bedömd utveckling under 2021. Dessa poster budgeteras som en central reserv/buffert. Under budgetprocessen kommer en del av dessa medel att läggas ut som ökade kommunbidrag. Ex. kommer ett utrymme på 12 mnkr att avsättas under åren 2020-2022 för att genomföra ”Borås 400 år”.

**Nämndvisa reserver/buffertar**

Under en lång tid har det varit obligatoriskt för de flesta nämnder att inom sitt kommunbidrag avsätta en buffert/reserv till oförutsedda händelser. Buffertarna gör nämnderna mindre känsliga för oplanerade verksamhetskostnader och gör att sådana lättare kan hanteras utan att kortsiktiga verksamhetsingrepp/besparingar behöver tas till. För 2021 gäller att nämnderna inom sitt kommunbidrag avsätter 1 % till oförutsedda kostnader/buffert.

**Övrigt**

Totalt innebär ramarna för 2021 att nämndernas kommunbidrag beräknas öka med endast 1,3 % jämfört med budgeten för 2020. När den slutliga budgeten tas i november kommer troligtvis ökningen att bli högre då en del av de centralt avsatta medlen kommer att läggas ut till nämnderna. Alla nämnder uppmanas att under resten av året 2020 vakanspröva tjänster och endast tillsätta de tjänster som anses nödvändiga. Nämnderna uppmanas även att inta en försiktig hållning avseende inköp där endast nödvändigt förväntas inhandlas. Syftet är att möta 2021 med så goda budgetförutsättningar som möjligt för Borås Stad.

**Investeringsbudgeten**

Investeringsvolymen förväntas de kommande åren uppgå till ca 600 mnkr årligen i genomsnitt, Så kallade ”lönsamma investeringar” kommer att prioriteras. För att redan nu få en uppfattning om investeringsnivån för de målgruppsstyrda investeringarna inom förskola, grundskola, gymnasiet, äldreomsorg och LSS har en genomgång med Lokalförsörjningskontoret gjorts av behoven för planperioden. Detta får ses som indata till höstens budgetprocess för de s.k. nödvändiga investeringar som behöver göras för att tillgodose behoven hos våra stora målgrupper.

Interna kapitalkostnader

Servicekontoret-Redovisning har beräknat de faktiska kapitalkostnaderna för projekt färdigställda t.o.m. 2019. Respektive nämnd får själva utifrån en egen bedömning av investeringsvolymen komplettera uppgifterna med de kapitalkostnader som följer av 2020 års beräknade investeringar. Fr.o.m. 2017 har Borås Stad förändrat **beräkningsmodellen för de** **interna kapitalkostnaderna** som påförs nämnderna. Den reala annuitetsmodellen lämnas till förmån för den allmänt rådande metoden med rak avskrivning och nominell ränta på återstående restvärde. Internräntan föreslås att sänkas till 1,25 (1,5)% för 2021.

Taxor och avgifter

De nämnder som ansvarar för taxor- och avgifter som skall beslutas av Kommunfullmäktige skall normalt bifoga beslutsunderlag till förändringar av taxor i sitt budgetförslag. Detta för att beslut skall kunna tas av Kommunfullmäktige vid ordinarie sammanträde om budgeten. Om det föreslås strukturella förändringar av taxor eller avgifter utöver indexförändringar eller liknande skall en tydlig beskrivning bifogas om vilka effekter/konsekvenser detta får för taxekollektivets målgrupper. Gärna med konkreta exempel hur det slår mot olika verksamheter/näringsidkare.

# Borås Stads vision 2025 - Indikatorer i Budget 2021

För att säkerställa att Borås Stad är på väg att utvecklas mot visionen finns ett antal indikatorer Alla indikatorer, både de som Kommunfullmäktige styr över och nämndernas egna indikatorer, skall redovisas inom något av de sju målområdena i Borås Stads vision 2025 eller under det ”åttonde målområdet” Egen organisation. Redovisning av indikatorerna sker i vårt styr- och ledningssystem Stratsys.

#### Budgetförslagens utformning

**Blanketter**

Inga blanketter skickas ut. Hela budgetupplägget och anvisningar finns i STRATSYS.

**Tider**

Nämndbehandlad budget inlämnas till Kommunstyrelsen 28 Augusti

Beslut i Kommunstyrelsen 26 Oktober

Beslut i Kommunfullmäktige 26 November

**Övrigt**

Budgetförslagen skall inskickas digitalt till Kommunstyrelsens diarium senast den 28 augusti.

**Kommunstyrelsen föreslås besluta:**

*Budgetramar för år 2021 fastställs enligt upprättat förslag.*

**Allianspartierna i Borås**

**Moderaterna Kristdemokraterna**

Annette Carlson Niklas Arvidsson