



Ekonomiska ramar 2023

Stadsledningskansliet
Stadsrevisionen
Borås Stads nämnder

Kommunstyrelsen har vid sammanträdet den 20 juni 2022 fastställt förutsättningar och ekonomiska ramar för arbetet med kommunens Budget 2023. 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 2021 ett resultat som totalt blev väsentligt högre än de första prognoserna under året. Konjunkturedgången blev i slutändan inte så stor som befarat vilket medförde att skatteintäkterna för 2021 kontinuerligt förbättrades under året då återhämtningen från pandemin gick klart bättre än förväntat. Andra poster som bidrog till resultatet var en hög nivå på realisationsvinsterna. Sammantaget landade kommunens resultat på rekordhöga +472 mnkr.

De ekonomiska resultaten på nämndnivå var även de tillfredsställande med ett sammantaget positivt resultat jämfört med kommunbidragen på +64 mnkr. Detta var väsentligt bättre än året innan som slutade på -43 mnkr. Förklaringen står främst att finna i effekterna av coronapandemin. Förskolenämnden, Sociala omsorgsnämnden och Vård- och äldrenämnden redovisade ex. ett sammantaget överskott på +92 mnkr till stor del beroende på att verksamhetens tjänster utnyttjats i lägre grad under pandemin. Andra nämnder såsom fritids- och folkhälsonämnden förlorade mycket intäkter när våra anläggningar var tvungna att dra ned på verksamheten.

De två senaste åren med Coronapandemin har varit en berg- och dalbana kantat av osäkerhet kring konjunktur och skatteunderlag. När vi nu trodde på ett närmande till någon form av normalläge har andra händelser i världen påverkat ekonomin med materialbrist och ett väsentligt högre inflationsläge att hantera. Inledningsvis kan det konstateras att Borås liksom många andra kommuner kommit ifrån åtminstone pandemin med ekonomin under kontroll.

Givet viss osäkerhet över den framtida konjunkturen är försiktighet rätt strategi. Den beräkning som SKR gör och som ligger till grund för skatteunderlaget åren 2023–2025 visar på att 2023 ser ut som ett relativt starkt år rent skattemässigt men som inte kommer att ge några större reala tillskott givet en stigande kostnadsnivå drivet av en högre inflation.

Åren därefter förväntas en lägre ökningstakt på relativt normala 3,5 %. Givet oförändrade statsbidrag, vilket är brukligt i detta budgetläge, ligger resultaten för Borås under den finansiella målnivån.

Borås Stads planeringsmodell

Kommunstyrelsen bedömer att nämnderna i samband med de preliminära ramarna i juni får ett tillräckligt underlag för att planeringsmässigt börja arbeta med sin budget. Utgångspunkten är att nämnderna vid en normal konjunktur 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. Förberedelser och anpassning till de ekonomiska förutsättningarna bör givetvis ske i tid, så att inte förändringseffekter dröjer till långt in på det nya året. I det pågående arbetet inom "Tillitsresan" diskuteras även en del förslag till förändringar inom budgetarbetet bl.a. på vilken nivå i organisationen mål och uppdrag kan formuleras och beslutas. Den nya styrmodellen som beslutades av KF under våren får visst genomslag redan i Budget 2023 med en utökad fokusering på verksamheternas grunduppdrag. Fullt genomslag av den nya styrmodellen planeras till Budget 2024.

Den ekonomiska utvecklingen för Borås Stad innevarande år

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.

I den nu aktuella delårsrapporten beräknas kommunen sammantaget hamna på ett resultat som är bättre än budgeterade +100 mnkr. I dagsläget med hänsyn taget till nämndernas bedömda utfall ligger årsprognosen just nu på +236 mnkr. Utifrån ett inte helt kvalitetssäkrat periodresultat på +368 mnkr kan det indikera ett bättre resultat vid kommande prognoser. Delårsbokslutet per aug kommer att ge en säkrare prognos.

Det ekonomiska läget känns under omständigheterna relativt stabilt inför 2023 men med flera osäkerhetsfaktorer såsom inflation och kostnadsökningar i våra verksamheter. En utmaning redan nu och på lite längre sikt är kraven som finns inbyggt i den demografiska utvecklingen. De senaste åren har dock volymtillväxten för våra målgrupper avtagit något. Är det en bestående trend behöver långsiktiga investeringsplaner ses över. Ramarna för 2023 har lagts på en nivå som ur ett finansiellt perspektiv genererar ett resultat under våra finansiella mål. Liksom tidigare år är realisationsvinster från mark- och fastighetsförsäljning ej upptagna i den ekonomiska budgeten.

Budgetförutsättningar 2022-2025 ur ett makroperspektiv

SKR redovisar i sin senaste rapport i maj en konjunkturbedömning som vilar på ett samhällsekonomiskt scenario för utvecklingen globalt och i Sverige fram till år 2025. Analysen bygger på en konjunkturprognos till och med 2023. Efterföljande år 2024–2025 följer en trendframskrivning.

Baserat på de svenska inflationsutfallen hittills i år samt att höga energipriser (i synnerhet på olja och el) väntas bestå året ut revideras inflationsprognosen upp. KPIF-inflationen beräknas skjuta över 5 procent som genomsnitt helåret 2022. Inflationen i Sverige antas därefter gradvis sjunka ned mot 2 procent i slutet på perioden. Förutom den höga inflationen är det stigande räntor som i hög grad präglar de makroekonomiska utsikterna. En fortsatt ränteuppgång tycks i det närmaste oundviklig, givet det globala inflationsläget samt de ännu mycket låga styrräntorna. Inflations- och ränteuppgången kommer att ha betydande åtstramande effekter på världsekonomin både i år och åren därefter.

Rysslands invasion av Ukraina är en annan viktig faktor just nu. Kriget är starkt bidragande till den senaste tidens energi- och råvaruprisinflation och höjer osäkerheten vad gäller den ekonomiska utvecklingen framöver. Trots detta pekar prognosen mot en fortsatt återhämtning av den svenska konjunkturen 2022 och 2023. Kriget i Ukraina bedöms inte ge några stora negativa effekter på den inhemska efterfrågan i Sverige. I frånvaro av kriget hade konjunkturen sannolikt varit starkare, men faktum är att ”återöppnandet av samhällsekonomin” i år utgör en relativt starkare kraft.

Trots hög smittspridning vid årets början har restriktionerna med anledning av covid-19 trappats ner markant. Återhämtningen för arbetsmarknaden beräknas därmed kunna fortgå – trots globala risker som hög inflation och stigande räntor. När det gäller sysselsättningen kvarstår ännu mer att hämta igen efter den lågkonjunktur som pandemin och restriktioner medförde. Särskilt delar av tjänstesektorn kommer kunna stärkas rejält i år. Detta kommer att driva upp antalet arbetade timmar, vilket påverkar det kommunala skatteunderlaget. Med anledning av kriget i Ukraina antar prognosen dock en klar dämpning för export och investeringar under innevarande år. Svackan förväntas dock vara temporär och tämligen snabbt återhämtad.

SKR´s skatteunderlagsprognos är baserad på det aktuella samhällsekonomiska läget. Prognosen för skatteunderlaget innebär en markant upprevidering av löneökningstakten på den svenska arbetsmarknaden perioden 2022–2025. Detta bidrar till en upprevidering av prognosen för lönesumman samt det kommunala skatteunderlaget. Då även löner och priser hos kommuner och regioner antas öka snabbare än i tidigare bedömningar innebär de beräknat högre skatteintäkterna inte någon reell resursförstärkning. Den samhällsekonomiska utvecklingen kommer kommande år att i hög grad präglas av den urholkning av ”köpkraften” som snabbt stigande priser och löner leder till.

Nyckeltal för den ekonomiska utvecklingen, procentuell förändring

	2021	2022	2023	2024	2025
BNP	4,7	3,1	2,4	1,9	1,8
Sysselsättning	2,3	2,5	2,6	0,6	0,3
Öppen arbetslöshet	8,8	7,7	7,3	7,5	7,5
KPIF	2,4	5,3	2,5	2,1	2,0
Skatteunderlag	5,0	4,3	5,0	3,7	3,6
Skatter och generella statsbidrag Borås	4,1	3,6	4,2	3,5	3,0

För 2023 beräknas skatteunderlaget öka med 5,0 % utifrån aktuell nivå 2022. Skatteunderlagsutvecklingen därefter förväntas bli ganska normal under perioden 2024-2025. Detta ställer givetvis krav på kostnadskontroll med anledning av rådande osäkerhet. Totalt för Borås inkluderat hittills kända generella statsbidrag ligger ökningstakten just nu på en lägre nivå beroende på att de generella statsbidragen är nominellt oförändrade i detta läge.

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 accepteras 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 osäkrare skatteunderlag kan det finnas anledning att än mer koppla det finansiella resultatmålet 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 planeringsförutsättningar. Vid ingången av 2022 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 2023 bedömer SKR att skatteunderlaget är på den nivån att det i princip inte är tillämpligt att disponera medel ur RUR. För åren 2024-2025 bedöms skatteunderlaget ligga 0,5 resp. 0,7 % under genomsnittet för de tio senaste åren varför det är möjligt att ta RUR i anspråk dessa år. Det finansiella resultatet för Borås kan då budgetmässigt förstärkas med 30 respektive 43 mnkr. Det är med ovanstående utgångspunkter som Kommunstyrelsen i budgetramarna föreslår ett budgeterat finansiellt resultat på +70 mnkr för 2023. Detta ger då ett resultat som endast uppgår till 0,9 % av skatteintäkter- och generella statsbidrag. Den budgeterade resultatnivån medger en investeringsnivå på ca 500 mnkr om självfinansieringsmålet på 80% skall hållas. Den relativt låga resultatnivån beror till stor del på ökade pensionskostnader under 2023.

Nivån för de generella statsbidragen under perioden är än så länge ej värdesäkrade och osäkra. Budgetpropositionen senare i höst får utvisa om det blir ytterligare tillskott till kommunsektorn. Den ekonomiska utvecklingen förväntas inte bidra till att vi budgetmässigt når våra finansiella mål på egen hand under planperioden. Givet dessa förutsättningar ser den finansiella planen för perioden 2023-2025 ut enligt nedan:

	Prog. 2022	2023	2024	2025
Ökning av verksamhetens nettokostnader, %	6,5	4,7	3,0	3,0
<i>-därav nämnder</i>	<i>5,6</i>	<i>3,8</i>		
Resultatandel av skatteintäkter, %	3,2	0,9	1,4	1,3
Årets resultat, mnkr (exkl. RUR)	236	64	110	109
Årets resultat, mnkr (inkl. RUR) (teoretiskt)		76	140	152

Ramuppräkning 2023

Generellt

Resultatet för Borås Stad 2023 är budgeterat till 70 mnkr. Denna resultatnivå utgår från Budget 2022 med avdrag för ev. tillfälliga kommunbidrag 2022 plus förändringar av kommunbidragen hittills under året som skall kvarstå 2023 eller genom andra beslut.

Utifrån denna Kommunbidragsnivå räknas ramarna upp med:

- | | |
|---|---|
| -Löner; 2,8% | Från utgångsläge efter löneförhandlingarna 2022. Avser ekonomisk ramuppräkning för den del av kommunbidraget som består av löner. Finns ytterligare 0,4% avsatt centralt beroende på avtalsrörelsens utfall |
| -Övriga kostnader; 2,5% | Bedömd KPIF-utveckling under 2023 från SKR |
| -Volymförändringar;
Folkbokförd målgrupp | Grundskolenämnden kompenseras med 100 % för Grundskolan. Förskolenämnden och Vård- och omsorgsnämnden kompenseras med 100 % för Barnomsorg och Äldreomsorg. Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden kompenseras med 75 % för Gymnasieskolan. |
| -Effektiviseringsförslag | Inga utlagda men nämnderna uppmanas att generellt se över sin verksamhet för att tillskapa eget ekonomiskt utrymme. |

Målgruppsförändringar/befolkningsprognoser

I syfte att ge nämnderna fortsatt goda planeringsförutsättningar inför det kommande budgetåret kommer Kommunstyrelsen liksom förra året använda befolkningsprognos för budgetåret 2023 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 ramuppräkningsarna har Kommunstyrelsen liksom tidigare år gjort vissa avsättningar utifrån bedömd utveckling under 2023. Dessa poster budgeteras som en central reserv/buffert. Under budgetprocessen kommer en del av dessa medel att läggas ut som ökade kommunbidrag. En väsentlig post är den stora ökningen av PO-pålägget som höjs med 3,5% främst på grund av ökade pensionskostnader. Medel finns avsatt för att under höstens budgetprocess kunna ge nämnderna kompensation för de ökade kostnaderna. PO-pålägget minskade med 0,9% under 2022 så utgångspunkten är att kompensationen för 2023 års ökning får ske med beaktande av att det skedde en sänkning innevarande 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 2023 gäller att nämnderna inom sitt kommunbidrag avsätter lägst 1 % till oförutsedda kostnader/buffert.

Övrigt

Totalt innebär ramarna för 2023 att nämndernas kommunbidrag beräknas öka med 3,8 % jämfört med KF-budget för 2022. 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 ex. kompensation för de ökade PO-påläggen. I nämndernas ramar för 2023 ingår även helårseffekt av Tilläggsbudget 2022 som beslutas av KF 22/6.

Investeringsbudgeten

Investeringsvolymen förväntas de kommande åren uppgå till ca 700 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. Lokalförsörjningsnämnden föreslår att schablonhyran inom internhyressystemet höjs med 2,0% för 2023 dvs 0,5% lägre än nämndernas uppräkningsnivå för övriga kostnader. Höjningen skall beslutas av kommunstyrelsen och omfattas därmed av detta rambeslut.

Interna kapitalkostnader

Servicekontoret-Redovisning har beräknat de faktiska kapitalkostnaderna för projekt färdigställda t.o.m. 2021. Respektive nämnd får själva utifrån egen bedömning av investeringsvolymen komplettera uppgifterna för de kapitalkostnader som följer av 2022 års beräknade investeringar. Internräntan föreslås att höjas i enlighet med SKR´s bedömning till 1,25 (1,0) % för 2023.

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.

Budgetförslagets utformning

Blanketter

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

Tider

Nämndbehandlad budget inlämnas till Kommunstyrelsen	30 Augusti
Beslut i Kommunstyrelsen	21 november
Beslut i Kommunfullmäktige	8 december

Övrigt

Budgetförslagen skall inskickas digitalt till Kommunstyrelsens diarium senast den 30 augusti och vara klarmarkerade i STRATSYS.

Kommunstyrelsen föreslås besluta:

Ekonomiska ramar för år 2023 fastställs enligt upprättat förslag.

För Sverigedemokraterna

Andreas Exner (SD)
Kommunalråd

Kristian Silbvers (SD)
Ledamot, kommunstyrelsen