

RF § 63

Uppdrag till nämnderna med anledning av bokslutskommuniké

Ärendenummer: RS 2023/2038

Regionfullmäktiges beslut

- Samtliga nämnder får i uppdrag att vidta nödvändiga åtgärder under 2024 för att den beslutade budgeten inte ska överskridas.
- 2023 års negativa resultat efter balanskravsjusteringar ska inte återställas då det finns synnerliga skäl.

Sammanfattning

Sverige är inne i en lågkonjunktur och kommun- och regionssektorn väntas som helhet visa negativa resultat både 2023 och 2024. Det beror i huvudsak på kraftigt höjda pensionskostnader och prisökningar som i kombination med höga räntor ger tuffa ekonomiska förutsättningar. Det är framförallt regionernas negativa resultat som bidrar till underskotten i sektorn. Det kan till stor del förklaras av de ökade pensionskostnaderna. Flera kommuner och regioner vittnar om att de kärva förutsättningarna kommer att medföra negativa resultat i år och nästa år. Många av regionerna kommer därför att hänvisa till synnerliga skäl för att hantera sina negativa resultat.

I december blev det känt att skatteintäkterna för 2023 ökar mer än vad SKR tidigare räknat med i sina prognoser. Tillsammans med den positiva skatteavräkningen (skillnaden mellan vad som bokades upp i bokslut 2022 och faktiskt taxering 2022) innebär det högre intäkter till sektorn 2023. Detta gör att vissa kommuner och någon enstaka region, som räknat med underskott, preliminärt ser ut att få ihop ekonomin för 2023.

Årets resultat för Region Gotland 2023 uppgår till -2 miljoner kronor (mnkr). Den främsta orsaken till resultatet är en mycket hög kostnadsutveckling. Nettokostnadsutvecklingen uppgår till 9,3 procent. Skatteintäkter och utjämningsbidrag har haft en god ökningstakt på 5,1 procent men det täcker inte kostnadsökningarna.

De riktade statsbidragen minskar med 18 procent, motsvarande 148 mnkr. Den största statsbidragsminskningen har skett inom området hälso- och sjukvård eftersom statsbidragen kopplade till pandemin inte längre finns kvar. Nämnderna redovisar ett mycket stort underskott på -241 mnkr, vilket är en direkt följd av den höga nettokostnadsutvecklingen och att det har varit svårt att anpassa verksamheten efter de minskade statsbidragen. Den stora obalansen i nämnderna i kombination med en hög investeringsnivå gör att den finansiella ställningen försvagas.

Likviditeten är svag och upplåning kommer att behöva ske under första halvåret 2024. De planerade investeringarna kommer att behöva lånefinansieras och låneskulden uppskattas därmed att öka med 400 mnkr de närmaste två åren.

Mot bakgrund av resultatet uppnås inte de finansiella målen för 2023. Den starka finansiella ställningen vid ingången av 2023 har försvagats under året men är fortfarande god. För att vända utvecklingen är det viktigt att bromsa nettokostnadsutvecklingen. Det finns en ekonomisk obalans i nämndernas verksamheter som inte beror på höga pensionskostnader. Dessa är viktiga att hantera för att regionens finansiella ställning inte ytterligare ska försvagas.

Enligt kommunallagens regler för god ekonomisk hushållning ska reavinster och orealiserade vinster från finansiella placeringar räknas bort från årets resultat för att få fram det resultat (balanskravsresultatet) som används för att utvärdera om en kommun/region har god ekonomisk hushållning. Årets resultat, efter balanskravsjusteringar, är -136 mnkr.

Nämnderna har ett stort underskott som kommer att ta tid att få kontroll över och åtgärda. Det planerade resultatet 2024 på -127 mnkr i kombination med investeringar på 739 mnkr kommer att fortsätta försvaga den finansiella ställningen och soliditeten kommer att minska till 38 procent. Det är ett trendbrott, soliditeten har under hela 2000-talet legat relativt stabilt på 41-46 procent. Om nämnderna inte klarar att hålla sina budgetar för 2024 kommer resultatet att bli sämre än budgeterat och soliditeten minska ytterligare.

Den höga investeringsnivån framåt innebär att låneskulden kommer att öka. Den ekonomiska effekten blir att kostnader för avskrivningar och räntor kommer att ta ett större utrymme i driftbudgeten vilket innebär mindre utrymme för nämndernas verksamhet.

Resultatnivåerna enligt plan 2025 och 2026 räcker inte för att finansiera de planerade investeringarna. Däremot är resultatnivåerna för 2025 och 2026 tillräckliga för att återställa det negativa resultatet på -136 mnkr.

I normala fall ska negativa resultat återställas inom de kommande tre åren. Fullmäktige får dock besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl eller om medel från en resultatutjämningsreserv kan användas. Synnerliga skäl kan vara en stark finansiell ställning, större omstrukturingsåtgärder av engångskaraktär eller andra skäl som kan försvaras av ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning.

Regionen har antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning och finansiella mål som styr mot god ekonomisk hushållning. Den finansiella ställningen har visserligen försvagats under 2023 men är fortfarande god. De exceptionellt

höga pensionskostnaderna 2023 och 2024 beror på inflationen och bedöms sjunka ner till normala och hanterbara nivåer redan 2025.

Regionen kan därför hävda synnerliga skäl för att inte återställa underskottet baserat på att den finansiella ställningen är god i bokslut 2023 samt att underskottet beloppsmässigt motsvarar inflationens effekt på pensionskostnaderna. Samtidigt är det då viktigt att sända tydliga signaler om att det ekonomiska läget de närmaste åren är allvarligt och insatser måste göras för att på sikt uppnå en god ekonomisk hushållning.

Den höga investeringsnivån framåt innebär att låneskulden kommer att öka. Den ekonomiska effekten på driftbudgeten blir att kostnader för avskrivningar och räntor kommer att ta ett större utrymme i driftbudgeten vilket innebär mindre utrymme för nämndernas verksamhet.

För att säkerställa en god ekonomisk hushållning och klara de finansiella målen behöver kraftfulla åtgärder vidtas redan under 2024 för att anpassa nämndernas verksamhet till beslutad budget. Även investeringsnivåerna framåt behöver anpassas till driftbudgetens resultatnivåer. Nya satsningar på verksamhet eller investeringar kommer att ytterligare öka kraven på effektiviseringar i befintlig verksamhet.

Den sammantagna bedömningen är att fokus nu och framåt måste vara att så snart som möjligt uppnå balans i ekonomin och klara de finansiella målen.

Regionstyrelsen gör bedömningen att det för 2023 års resultat är möjligt att använda alla tre alternativ för att hantera resultatet efter balanskravsjusteringar på -136 mnkr.

Mot bakgrund av att den finansiella ställningen på bokslutsdagen är god samt att underskottet beloppsmässigt motsvarar inflationens effekt på pensionskostnaderna föreslås att regionstyrelsen hänvisar till synnerliga skäl.

Vidare anser regionstyrelsen att det i samband med beslutet är viktigt att sända tydliga signaler om att det ekonomiska läget de närmaste åren är allvarligt och att det måste hanteras för att på sikt uppnå en god ekonomisk hushållning. Beslutet föreslås därför kompletteras med krav på att nämnderna under 2024 vidtar nödvändiga åtgärder för att anpassa verksamheten till den beslutade budgeten.

Bedömning

Vid årets ingång var den finansiella ställningen stark efter tre år med höga resultat och god likviditet. Årets negativa resultat och stora investeringar har gjort att den finansiella ställningen försvagats och att de finansiella målen inte uppnås.

Årets resultat budgeterades till 96 mnkr för 2023 och nämndernas budgetar utökades med 6,4 procent motsvarande 371 mnkr. I budgeten fanns även avsatta medel för en stor ökning av pensionskostnaderna. För att finansiera detta budgeterades stora reavinster på 115 mnkr.

Årets resultat slutar på -2 mnkr men om regionen inte haft reavinster från fastighetsförsäljningar och en god avkastning på pensionsmedelsplaceringar hade årets resultat varit -136 mnkr.

Pensionskostnaderna ökar mycket 2023 vilket är en direkt följd av den höga inflationen och ett nytt pensionsavtal. Pensionskostnaderna ökade med 60 procent motsvarande 257 mnkr. Budgetavvikelsen för pensionskostnaderna är -19 mnkr. Noterbart är att pensionskostnaderna redovisas på finansförvaltningen och inte belastar nämnderna.

Nämnderna har ett mycket stort underskott på -241 mnkr och nettokostnadsutvecklingen i nämnderna uppgår till 10 procent. Det beror både på en hög kostnadsutveckling och att de riktade statsbidragen minskar mycket. Kostnaderna ökar med 673 mnkr motsvarande 6 procent och de största kostnadsökningarna finns på material, tjänster, hyrpersonal, löner och sociala avgifter. De riktade statsbidragen minskar med 18 procent, motsvarande 148 mnkr och det är inom hälso- och sjukvården som statsbidragen minskat mest. Statsbidragen kopplade till pandemin finns inte längre kvar.

Den sammantagna bilden är att det finns en ekonomisk obalans i flera nämnders verksamheter som inte enbart beror på höga pensionskostnader och som behöver hanteras för att regionens finansiella ställning inte ytterligare ska försvagas.

Nämndernas grundbudgetar har de senaste fem åren utökats med mellan 4-6 procent årligen. Åren dessförinnan låg ökningen på 2-3 procent i ökad budget per år.

Om nämnderna hade klarat sina budgetar för 2023 hade årets resultat varit 239 mnkr. Årets resultat, efter balanskravsjusteringar, hade då varit 104 mnkr trots de kraftigt ökade pensionskostnaderna. Det skulle inneburi att vi i huvudsak klarat våra resultatmål och att den finansiella ställningen skulle ha stärkts. Den stora obalansen i nämnderna i kombination med en hög investeringsnivå gör att den finansiella ställningen istället försvagas.

Den stora utmaningen är att nämnderna sammantaget, trots tillskott, inte klarat sin budget. Nämnderna har inför 2024 fått ett totalt tillskott på 388 mnkr i sina budgetar, vilket motsvarar 6,3 procent. Av tillskottet beräknas 77 mnkr avse kompensation för kostnader som nämnderna redan haft 2023 och som bidragit till underskott i vissa verksamheter.

Om man utgår från nämndernas utfall 2023 och lägger till ett nettotillskott på 309 mnkr så blir ett beräknat utfall för 2024 för nämnderna 6 747 mnkr medan

budgeten är 6 577 mnkr. Om nämnderna inte vidtar några åtgärder för att minska kostnaderna under 2024 innebär det ett beräknat underskott för 2024 på -170 mnkr. Det faktiskt budgeterade resultatet för regionen för 2024 är -127 mnkr. Detta innebär således att om nämnderna inte alls vidtar några kostnadsänkande åtgärder riskerar regionen att få ett resultat för 2024 på -297 mnkr.

Det negativa resultatet efter balanskravsjusteringar på -136 mnkr ska enligt kommunallagens huvudregel återställas inom de kommande tre åren. Fullmäktige får dock besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl eller om medel från en resultatutjämningsreserv kan användas. Synnerliga skäl kan vara en stark finansiell ställning, större omstruktureringsåtgärder av engångskaraktär eller andra skäl som kan försvaras av ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning.

Olika handlingsalternativ

Nedan beskrivs de olika handlingsalternativen för att hantera regionens resultat för 2023.

Alternativ 1 - Återställa underskott inom tre år enligt huvudregel

Underskottet på -136 mnkr kan inte återställas 2024 men enligt resultatplan för 2025 och 2026, räcker de planerade resultaten på sammanlagt 214 mnkr för att återställa underskottet från 2023. Detta under förutsättning att nämnderna klarar att hålla sin budget både 2025 och 2026.

Fördelen med detta alternativ är att det tydligt pekar på det allvarliga ekonomiska läget. Regionfullmäktige behöver vid detta alternativ även besluta om en plan för hur återställningen ska ske. Beslut om en åtgärdsplan bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats i bokslutet.

Alternativ 2 – Använda medel ur resultatutjämningsreserv (RUR)

Resultatutjämningsreserv (RUR) är en möjlighet för kommuner och regioner att utjämna resultat över tid. Ett överskott i goda tider kan användas för att täcka underskott i en lågkonjunktur. Syftet med resultatutjämningsreserven är att möjliggöra en mer långsiktig syn på god ekonomisk hushållning än balanskravets fokus på ett kalenderår i taget.

Region Gotlands resultatutjämningsreserv uppgår till 364 mnkr. För 2024 är det budgeterat att använda 127 mnkr av dessa 364 mnkr. Om resultatet på -136 mnkr 2023 också skulle täckas genom att använda RUR så skulle det finnas 101 mnkr kvar i RUR. För att få använda RUR behöver vissa kriterier vara uppfyllda och enligt regionens riktlinjer är det möjligt att använda RUR 2023.

Fördelen med att använda RUR är att det är i precis sådana här situationer det är tänkt att RUR ska användas. Skatteunderlaget har visserligen utvecklats

positivt och ökningen är högre än den genomsnittliga utvecklingen de senaste 10 åren, men de ekonomiska förutsättningarna har påverkats kraftigt av negativa händelser utanför egen kontroll.

Nackdelen med att använda RUR är att reserven snabbt minskar och att det tar tid att bygga upp den igen. Om RUR används 2023 finns 228 mnkr kvar som kan användas 2024. Om balanskravsresultatet 2024 blir lägre än minus 228 mnkr behöver resterande del återställas enligt kommunallagen senast 2027.

För att få använda RUR ska det vara förenligt med god ekonomisk hushållning på lång sikt. Det finns goda argument för det eftersom de höga pensionskostnaderna 2023 och 2024 inte är en permanent högre kostnadsnivå vi behöver anpassa vår verksamhet till.

Alternativ 3 – Hänvisa till synnerliga skäl

Synnerliga skäl kan vara en stark finansiell ställning, större omstruktureringsåtgärder av engångskaraktär eller andra skäl som kan försvaras av ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning.

Stark finansiell ställning

En stark finansiell ställning kännetecknas av följande:

- Kommunen eller regionen har ett eget kapital med realiserbara tillgångar av en omfattning som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap.
- Det finns kapital som täcker hela pensionsåtagandet, även den del som redovisas som en ansvarsförbindelse.
- Därutöver ska det finnas en buffert med realiserbara tillgångar som kan användas för delfinansiering av framtida investeringar.

Regionens finansiella ställning vid årsskiftet

- Regionens soliditet inklusive hela pensionsåtagandet uppgår i bokslut 2023 till 9,7 procent och täcker därmed hela pensionsåtagandet.
- Det finns avsatta medel placerade i finansiella tillgångar med syfte att finansiera framtida pensionsutbetalningar. Marknadsvärdet på pensionsmedelsplaceringarna uppgick till 658 mnkr vid årsskiftet.
- Låneskulden uppgår till 380 mnkr vilket är förhållandevis lågt i jämförelse med andra kommuner. Låneskulden har till stor del bunden ränta och genomsnittsräntan är 2,2 procent.
- Årets investeringar på 667 mnkr har finansierats med likvida medel vilket gjort att likvida medel minskat med 393 mnkr och endast uppgår till 8 mnkr vid årsskiftet samtidigt som kontokrediterna i bank nyttjades med 91 mnkr. Likviditeten är svag och upplåning kommer att behöva ske redan under första halvåret 2024.

Regionens finansiella ställning har försvagats under 2023 men betraktas fortfarande som god i bokslutet. Dessutom motsvarar underskottet beloppsmässigt inflationens effekt på pensionskostnaderna.

Regionens finansiella ställning utblick 2024-2025

- Det budgeterade resultatet 2024 är -127 mnkr.
- De beslutade investeringarna 2024 är 739 mnkr och 2025 uppgår investeringarna till 881 mnkr.
- Låneskulden kommer att behöva öka med minst 400 mnkr fram till 2025. Räntekostnaderna skulle då öka med cirka 15-20 mnkr.
- Soliditeten kommer minska kraftigt 2024 med 4 procentenheter till cirka 38 procent och soliditeten inklusive hela pensionsåtagandet minskar också mycket till 7 procent.
- Nämndernas stora underskott kommer inte kunna elimineras med mindre än att nödvändiga åtgärder vidtas.

God ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomi och verksamhet både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Begreppet god ekonomisk hushållning har både ett finansiellt perspektiv och ett verksamhetsperspektiv. Det fleråriga perspektivet är viktigare än det enskilda räkenskapsåret.

De kraftigt ökade pensionskostnaderna på grund av inflationen bedöms vara av tillfällig karaktär och inte en permanent högre kostnadsnivå som regionen långsiktigt behöver anpassa sig till. Dessa kostnadsökningar har inte heller någon likviditetspåverkan. De totala pensionskostnaderna ökade med 257 mnkr 2023 varav cirka 160 mnkr är direkt kopplat till den höga inflationen.

Regionen har antagit riktlinjer för god ekonomisk hushållning och finansiella mål som styr mot god ekonomisk hushållning. Den finansiella ställningen har försvagats 2023 men är fortfarande god. De exceptionellt höga pensionskostnaderna 2023 och 2024 beror på inflationen och bedöms komma ner på mer normala och hanterbara nivåer redan 2025.

Mot bakgrund att den finansiella ställningen i bokslut för 2023 är god samt att underskottet beloppsmässigt motsvarar inflationens effekt på pensionskostnaderna är det fullt möjligt för regionen att hävda synnerliga skäl för att inte återställa underskottet.

Att använda synnerliga skäl skulle även innebära att resultatutjämningsreserven är intakt.

Förslag

Regionstyrelsen gör bedömningen att det för 2023 års resultat är möjligt att använda alla tre alternativ för att hantera resultatet efter balanskravsjusteringar på -136 mnkr.

Mot bakgrund av att den finansiella ställningen är god samt att underskottet beloppsmässigt motsvarar inflationens effekt på pensionskostnaderna föreslår regionstyrelsen att hänvisning görs till synnerliga skäl. Det är för övrigt på samma sätt som många andra regioner planerar att hantera sina negativa resultat.

Vidare anser regionstyrelsen att det i samband med beslutet är viktigt att sända tydliga signaler om att det ekonomiska läget de närmaste åren är allvarligt och att det måste hanteras för att på sikt uppnå en god ekonomisk hushållning. Beslutet föreslås därför kompletteras med krav på att nämnderna redan under 2024 vidtar kraftfulla åtgärder för att anpassa verksamheten till den beslutade budgeten.

Ärendets behandling under mötet

Anförande hålls av Meit Fohlin (S), Lars Thomsson (C), Eva Ahlin (C), Johan Malmros (C), Anna Hrdlicka (L), Gabriella Hammarskjöld (C), Mariette Nicander (M), Håkan Ericsson (S), Peter Barnard (V), Filip Reinhag (S), Oscar Lindster (S), Lena Lind (MP), Martin Nilsson (MP) och Stefan Nypelius (C).

Meit Fohlin (S) tillstyrker regionstyrelsens förslag.

Ordförande ställer proposition på regionstyrelsens förslag och finner att det bifalls.

Beslutsunderlag

Bokslutskommuniké 2023

Regionstyrelseförvaltningens tjänsteskrivelse 2024-02-07

Regionstyrelsen 2024-03-05, § 31