

# Finansiell analys 2023 – 2032 och översyn av de finansiella målen

– Klicka här för att ange underrubrik

Klicka här för att ange författare

**1**

# Innehåll

<b>Finansiell analys 2023 – 2032 och översyn av de finansiella målen</b>	<b>0</b>
Inledning	3
Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning	3
Befolkningsprognos	4
Kommunkoncernens finansiella ställning	5
Måluppfyllelse av de nuvarande finansiella målen	6
Resultatmål på två procent exklusive exploatering	6
Budgethållning för bolag och nämnder	7
Den externa låneskulden i kommunkoncernen ska inte överstiga 85 000 kronor per invånare	8
Självfinansieringsgraden ska över ett femårsnitt inte understiga 100 % för kommunen och 70 % för kommunkoncernen	9
Analys av de finansiella målen framtida hållbarhet	10
Resultatmål på två procent exklusive exploatering	10
Nämndernas och bolagens budgethållning	12
Investeringsrelaterade mål	13
Den externa låneskulden i kommunkoncernen ska inte överstiga 85 000 kronor per invånare	14
Självfinansieringsgrad	18
De finansiella målen ur generationsprincipen	21
Förslag	21

## Inledning

Det har varit en tämligen omfattande diskussion om kommunernas demografiska utmaning med att andelen äldre ökar och att andelen i arbetsför ålder minskar. Detta förväntas få betydande effekter på kommunernas personalförsörjning och ekonomi (se t ex Kommunutredningen (SOU 2020:8)). De kommunalekonomiska förutsättningarna har dessutom förändrats kraftigt bara sedan 2021 genom högre inflationsnivå och lägre befolkningstillväxt. För första gången sedan tidigt 2000-tal utvecklas kostnaderna snabbare än intäkterna, detta såväl för 2023 som 2024. Därtill förväntas klimatförändringarnas effekter få allt större konsekvenser för våra samhällen, vilket ställer krav på en högre grad av klimatanpassningar än idag.

Samtidigt planerar Huddinge kommun under den närmsta tioårsperioden för en ökande befolkning i takt med infrastruktursatsningar som Spårväg Syd, där kommunen åtar sig att såväl medfinansiering som att färdigställa 18 500 bostäder. Kommunens befolkningsprognos från maj 2024 räknar med en avsevärt lägre befolkningstillväxt än tidigare prognoser. Antalet invånare vid 2031 års utgång är nedreviderat från 125 000 till 117 000 invånare. Likväl är det en inte obetydande ökning med 4 000 personer. Detta kommer att medföra en relativt hög investeringstakt samtidigt som byggkostnaderna stigit kraftigt under senare tid. Därutöver genomför Huge Bostäder omfattande reinvesteringar i sitt bostadsbestånd och beslut har fattats om byggande av både kommunhus, bibliotek och idrotts- respektive simhall, vilka är investeringar som primärt inte beror på befolkningsökning.

Kommunfullmäktige har fastställt följande finansiella mål för god ekonomisk hushållning, som är uppdelade på två resultatrelaterade och två investeringsrelaterade mål.

- *Resultatmål på två procent exklusive exploatering (resultatrelaterat)*
- *Nämndernas och bolagens budgethållning (resultatrelaterat)*
- *Skuldtak på 85 tkr per invånare (investeringsrelaterat)*
- *Självfinansieringen ska över ett femårsnitt inte understiga 100 % för kommunen och 70 % för kommunkoncernen (investeringsrelaterat)*

När målen fastställdes beslutades också att målen skulle följas upp. I Mål och budget 2023 – 2025 uppdrogs kommunstyrelsen att göra en översyn av kommunens finansiella mål. Bakgrunden var kommunens höga planerade utbyggnadstakt och stora investeringar och vikten att resultatmålet hålls på en stabil nivå och att bolagen uppnår goda resultat. Översynen ska analysera de nuvarande målen hållbarhet och ändamålsenlighet i ett längre perspektiv. Vid behov kan nya mål föreslås som bibehåller en stabil ekonomi och upprätthåller generationsprincipen. utreda Huddinge kommuns finansiella ställning i ett tioårsperspektiv. Utgångspunkten ska vara att generationsprincipen ska upprätthållas, dvs att varje generation ska bära sina egna kostnader.

Analysens frågeställningar:

- Är de nuvarande finansiella målen hållbara i ett långsiktigt perspektiv?

- Hur utvecklas Huddinge kommuns resultat och låneskuld fram till 2033?
- Om de nuvarande målen inte anses hållbara, hur bör de förändras med en bibehållen generationsprincip?

## Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning<sup>1</sup>

Kommuner har en långtgående självstyrelse inom det ekonomiska området. I kommunallagens ekonomikapitel (11 kap) framgår att kommunerna och dess koncern ska ha en *god ekonomisk hushållning*. Kommunerna ska i budgeten fastställa både finansiella och verksamhetsmässiga mål för en god ekonomisk hushållning.

Lagstiftaren har inte specificerat vad som i praktiken utgör en god ekonomisk hushållning. I förarbetena anges att kommunerna ska använda offentliga medel på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utifrån ett verksamhetsperspektiv. De förbrukade resurserna ska generera ett värde för de som brukar kommunernas service. Sambandet mellan resurser, prestationer och resultat är utifrån verksamhetsperspektivet centralt och ska beaktas när verksamheten budgeteras, följs upp och analyseras.

### *Generationsprincipen*

Utifrån ett finansiellt perspektiv handlar god ekonomisk hushållning om att varje generation ska bekosta sin konsumtion så att intergenerationell rättvisa därmed säkerställs. Denna så kallade generationsprincip har varit bärande ända sedan kommunerna bildades. Redan på 1950-talet fanns ett förmögenhetsskydd som begränsade kommunernas möjlighet att förbruka sitt kapital. I förarbetena nämndes att ”en generation icke har rätt att förbruka vad föregående generation hopbragt till sina efterlevandes gagn” (SOU 1952:14).

När god ekonomisk hushållning infördes 1992 flyttades fokus från ett förmögenhetsbevarande till ett *kapacitetsbevarande synsätt*. Det ansågs inte längre vara förenligt med effektivt ekonomiskt handlande att alltid hålla förmögenheten intakt. Detta skulle dock medföra att kommunerna kunde använda sitt historiskt upparbetade kapital. Därefter har *balanskravet* införts, vilket innebär att de löpande intäkterna ska överstiga de löpande kostnaderna varje enskilt år.

För att uppnå god ekonomisk hushållning är dock inte ett nollresultat tillräckligt. En anledning till detta är att den kommunala redovisningen bygger på bokföringsmässiga grunder, där resultatet för ett enskilt år ska avspegla skillnaden mellan intäkter och samtliga löpande kostnader för sin service, inklusive räntekostnader och avskrivningar. Ett pedagogiskt problem är att avskrivningarna grundar sig på historiska anskaffningsvärden och att det på längre sikt kan uppstå ett gap mellan avskrivningarna för exempelvis en skola eller en simhall och värdet för att i framtiden återanskaffa den.

Det är kommunfullmäktige som ska avgöra vad som menas med en god ekonomisk hushållning i sin kommun och vad som är en rimlig resultatnivå. Faktorer som påverkar nivån är exempelvis behovet av ny- och

<sup>1</sup> Ansittet bygger på Donnatella m fl (2022) *Finansiell analys av kommuner och regioner*

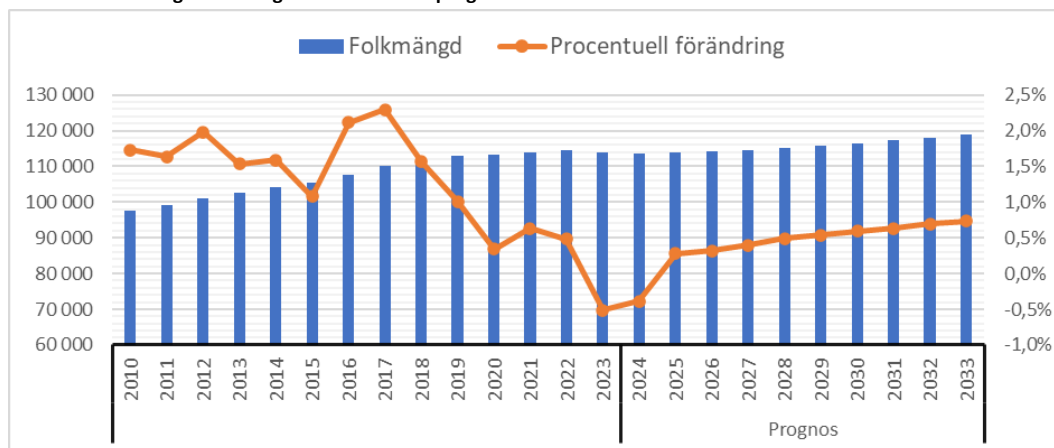
reinvesteringsnivå, inflation, storleken på det egna kapitalet, om det finns tillgångar med dolda övervärden och hanteringen av pensionsåtagandet.

## Befolkningsprognos

Befolkningsutvecklingen är avgörande för hur efterfrågan på de olika verksamheterna utvecklas. Huddinge har under många år haft en hög befolkningstillväxt, under tioårsperioden före pandemin ökade kommunens befolkning i genomsnitt med 1,6 procent per år. Antalet inflyttade har under majoriteten av åren under 2000-talet varit fler än antalet utflyttade. De senaste tre åren har däremot antalet utflyttade varit fler än inflyttade vilket skapat negativa flyttnetton i Huddinge.

Huddinge kommun har haft en lägre befolkningsutveckling än förväntat och befolkningsprognosen har nedreviderats kraftigt under våren 2024. De kommande åren antas flyttnettot vara lågt men positivt, för att sedan öka upp i mitten och slutet av prognosperioden. Med ett större antal nyproducerade bostäder i kommunen antas inflyttningen öka och skapa ett högre flyttnetto. Den framtida befolkningsutvecklingen är förenad med stor osäkerhet givet det kraftigt lägre barnafödande och utrikes flyttnettot som påverkat hela riket under senare år. Sveriges Kommuner och Regioner förutspår att en klart lägre befolkningstillväxt, där antalet barn och unga minskar rejält, också kommer att sätta sin prägel på sektorn kommande år.

Tabell 1. Befolkningsutveckling 2010 – 2023 och prognos för 2024–2033



Källa: Huddinge kommuns befolkningsprognos, maj 2024.

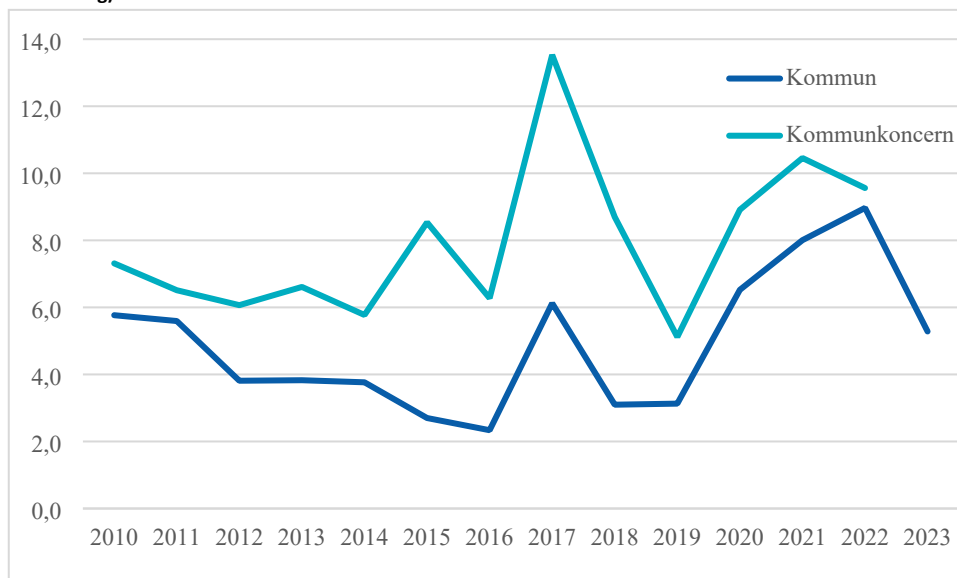
## Kommunkoncernens finansiella ställning

Den finansiella ställningen är betydelsefull vid fastställande av finansiella mål. Nedan redovisas hur årets resultat samt soliditet utvecklats under senaste tioårsperioden.

Det kanske vanligaste nyckeltalet för kommuner är årets resultat som andel av skatteintäkter samt statsbidrag. Koncernen har haft en god balans mellan kostnader och intäkter under en längre tid. Kommunens resultat har varit särskilt positiva under åren 2020 – 2023, då de bland annat stärktes av pandemirelaterade

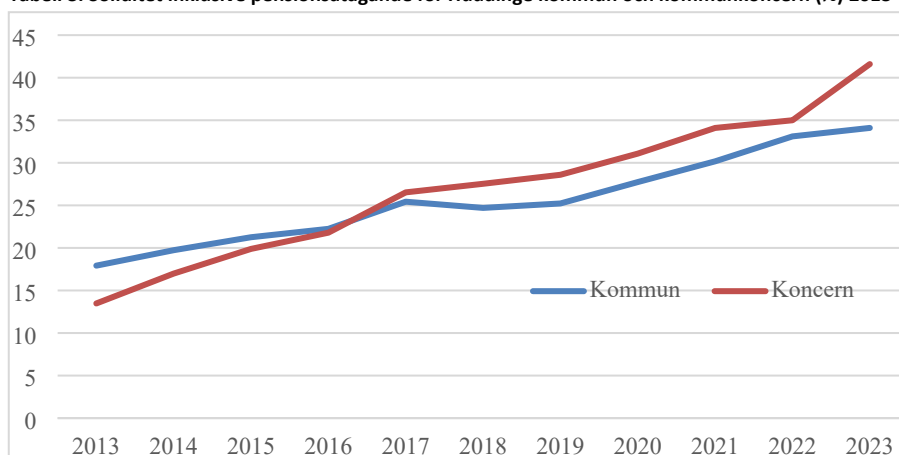
statsbidrag. Enskilda år i mitten av 2010-talet utgjorde exploateringsintäkterna huvudparten av kommunens resultat.

Tabell 2. Årets resultat 2010 – 2023 för Huddinge kommun respektive kommunkoncern (procent av skatteintäkter och statsbidrag)



De starka resultaten har bidragit dels till att kommunkoncernen kunnat självfinansiera sina investeringar i hög utsträckning, dels att soliditeten (hur stor del av tillgångarna som är finansierade med eget kapital) förbättrats med ungefär 20 procentenheter. Detta har medfört att kommunens finansiella ställning har stärkts avsevärt.

Tabell 3. Soliditet inklusive pensionsåtagande för Huddinge kommun och kommunkoncern (%) 2013 – 2023



## Måluppfyllelse av de finansiella målen

I detta avsnitt beskrivs respektive finansiellt mål och dess utveckling under senaste femårsperioden.

### Resultatmål på två procent exklusive exploatering

Målet definieras som ”Årets resultat exklusive exploatering och gatukostnadsersättning ska vara lägst 2 procent av skatt, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning”.

Anledningen till att intäkter från exploatering och gatukostnadsersättning har exkluderats är att de är engångsintäkter som inte bör finansiera löpande kostnader. De varierar också kraftigt mellan åren, från 20 mnkr per år 2019 och 2020 till drygt 175 mnkr år 2022. Resultatet från exploateringsverksamheten är i ekonomiplanen beräknat till en nettointäkt om 420 mnkr för perioden 2025–2027.

Samtliga kommuner har ett resultatmål. Flertalet av landets kommuner har operationaliserat detta som två procent av skatter och bidrag. Huddinge kommuns finansiella mål är således något mer ambitiöst, eftersom exploaterings- och gatukostnadsersättningen är exkluderad. Det budgeterade resultatet inklusive exploateringsintäkter har varit mellan 2,5 och 4,2 procent. Resultatet har överträffat budget samtliga år, särskilt under pandemiåren 2020 – 2022.

Tabell 4. Budgeterad respektive faktiskt resultat inklusive/exklusive exploateringsintäkter 2018 – 2023 (i procent)

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Budgeterat resultat exkl exploatering (%)</i>	2,0	1,1	2,0	2,0	2,0	1,0
<i>Budgeterat resultat (inkl exploatering), %</i>	4,2	2,5	4,0	2,6	4,0	2,9
<i>Resultat exkl exploatering (%)</i>	2,5	2,7	6,1	6,1	6,4	4,0
<i>Resultat inkl exploatering (%)</i>	3,1	3,1	6,5	8,0	9,0	5,3

### Budgethållning för bolag och nämnder

Det andra målet är att bolag och nämnder ska hålla sin budget, som de tilldelas i Mål och budget av kommunfullmäktige. Nämndernas budgethållning ingår i ovannämnda resultatmål på två procent och har införts för att betona vikten av att nämnderna och bolagen håller sin budget.

Den externa låneskulden i kommunkoncernen ska inte överstiga 85 000 kronor per invånare

Skuldtaksnivå (85 000 kr/invånare) sattes 2016 utifrån en analys av kommunens och dåvarande Huges investerings- och lånebehov fram till 2022 (se tabellen nedan).

Kommunkoncernens skulder uppgick 2016 till 6,6 mdkr och investeringsbehovet 2016 – 2022 uppskattades till 11,7 mdkr. Om investeringen till fullo hade lånefinansierats skulle skulden ha öka till 18 mdkr. Finansiering genom resultat, exploateringsresultat och avskrivningar förväntades vara 7 mdkr. Koncernens skulder förväntades därmed öka till 11 mdkr 2022, vilket skulle motsvara 95 000

kronor per invånare. En rimlig skuldnivå bedömdes vara en miljard kronor lägre, 85 000 kronor/invånare.

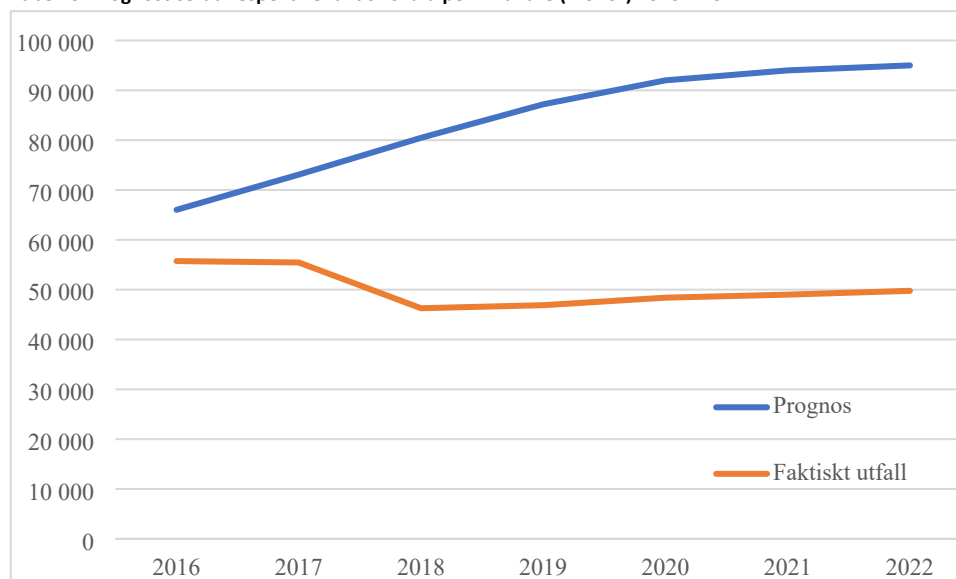
Tabell 5. Förväntad skuldutveckling 2016 – 2022 (mdkr) enligt 2016 års utredning

Miljarder kronor	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Summa
<b>SKULDNIVÅ 2016</b>	<b>6,6</b>							<b>6,6</b>
Investeringar kommun								
" kommunala investeringar	0,5	0,5	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	3,3
" verksamhetslokaler	0,5	0,5	0,5	1,0	1,0	0,8	0,5	4,8
<b>Summa kommun</b>								<b>8,1</b>
Investeringar Hüge								
" nya bostäder	0,0	0,4	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	1,2
" Ospecificerade objekt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,3	0,2	0,8
" underhåll bostäder	0,0	0,4	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	1,2
" underhåll lokaler	0,1	0,04	0,05	0,05	0,05	0,05	0,1	0,4
<b>Summa Hüge</b>								<b>3,6</b>
<b>TOTALT INVESTERINGSBEHOV</b>								<b>11,7</b>
<b>INVESTERINGSBEHOV plus SKULDNIVÅ</b>								<b>18,3</b>
<b>FINANSIERING</b>								
Resultat kommun 2 %	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,7
Expl resultat	0,0	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	1,2
Avskrivningar kommun	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2	1,1
<b>Summa kommun</b>								<b>2,9</b>
Resultat Hüge (nuvarande)	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	1,4
Avskrivningar Hüge (nuvarande)	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	2,6
<b>Summa Hüge</b>								<b>4,0</b>
<b>TOTALT EGEN FINANSIERING</b>								<b>6,9</b>
<b>SKULDNIVÅ 2022</b>								<b>11,4</b>

Den faktiska skuldutvecklingen blev avsevärt lägre än förväntat. Vid 2022 års utgång uppgick koncernens skulder till 5,3 mdkr, alltså knappt hälften av det förväntade. Differensen förklaras av att resultaten överträffade prognosen med ungefär tre miljarder kronor och att investeringsnivån blev drygt tre miljarder lägre än prognosticerat.

Som en följd av detta minskade koncernens skuld från 6,0 till 5,3 mdkr mellan 2016 och 2022. Skulden per invånare sjönk från 55 till 47 tkr per invånare.

Tabell 6. Prognosticerad respektive faktisk skuld per invånare (kronor) 2016 – 2022





Självfinansieringsgraden ska över ett femårsnitt inte understiga 100 % för kommunen och 70 % för koncernen

En viktig faktor är hur kommunen finansierar sina investeringar. Ett sätt att mäta detta är den så kallade självfinansieringsgraden (SFG) som kan beskrivas som den del av investeringarna som finansieras via kassaflödet från den löpande verksamheten. Självfinansieringsgraden beräknas som den andel av investeringarna som betalas via *avskrivningar* samt *årets resultat inklusive exploateringsintäkter*.

Självfinansieringsgrad:

*(Årets resultat, inkl. exploateringsnetto + Avskrivningar) / Investeringar*

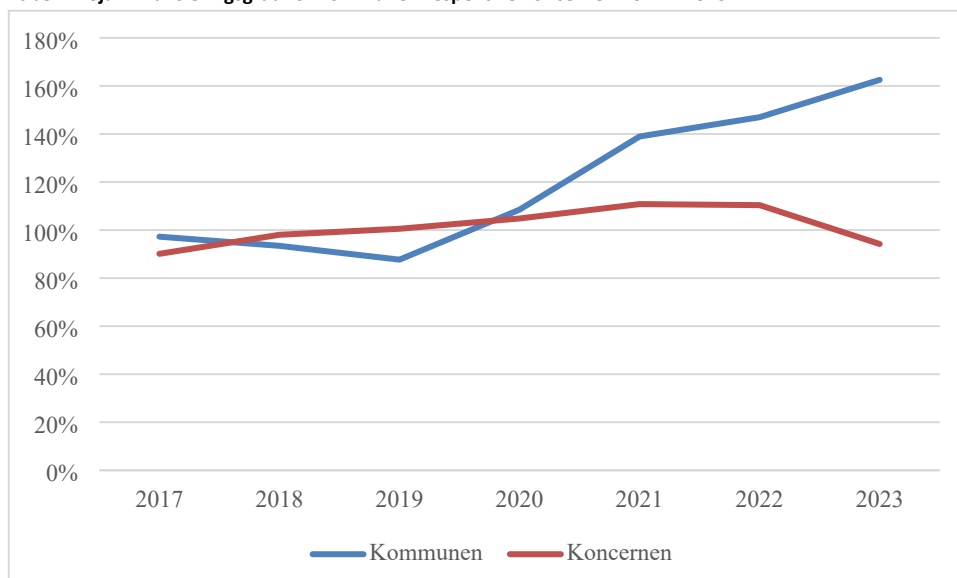
Stora resultat ger alltså kommunen större utrymme att investera utan att ta nya lån. Kommunens mål är att SFG ska uppgå till 100 procent för kommunen och 70 procent för koncernen.

Om självfinansieringsgraden uppgår till minst 100 procent finansierar kommunen samtliga investeringar som genomförts under året och kommunens finansiella handlingsutrymme stärks. Allt över 100 procent kan användas till att amortera på kommunens skulder eller att stärka likviditeten. Om självfinansieringsgraden är under 100 procent, så tvingas kommunen delfinansiera investeringar genom nya lån eller att ta av likvida medel. För att bibehålla soliditeten krävs en självfinansieringsgrad på samma nivå som soliditeten. Med 100 procent självfinansieringsgrad ökar soliditeten.

Självfinansieringsgraden är främst intressant utifrån ett låneskuldsperspektiv och hur mycket resurser kommunen kan lägga på räntekostnader.

Koncernen har under perioden 2017–2023 haft en självfinansieringsgrad klart över målet på 70 procent. Kommunen har enskilda år understigit SFG-målet på 100 procent, men har sedan 2019 legat väl över målet. Orsaken till den kraftiga förbättringen är de kommunalekonomiskt historiska starka resultaten i såväl riket som Huddinge.

Tabell 7. Självfinansieringsgrad för kommunen respektive koncernen 2017 – 2023



## Analys av de finansiella målens framtida hållbarhet

I detta avsnitt redogörs för respektive finansiellt mål och dess hållbarhet analyseras.

Resultatmål på två procent exklusive exploatering

**Förslag:** Målet bör bibehållas.

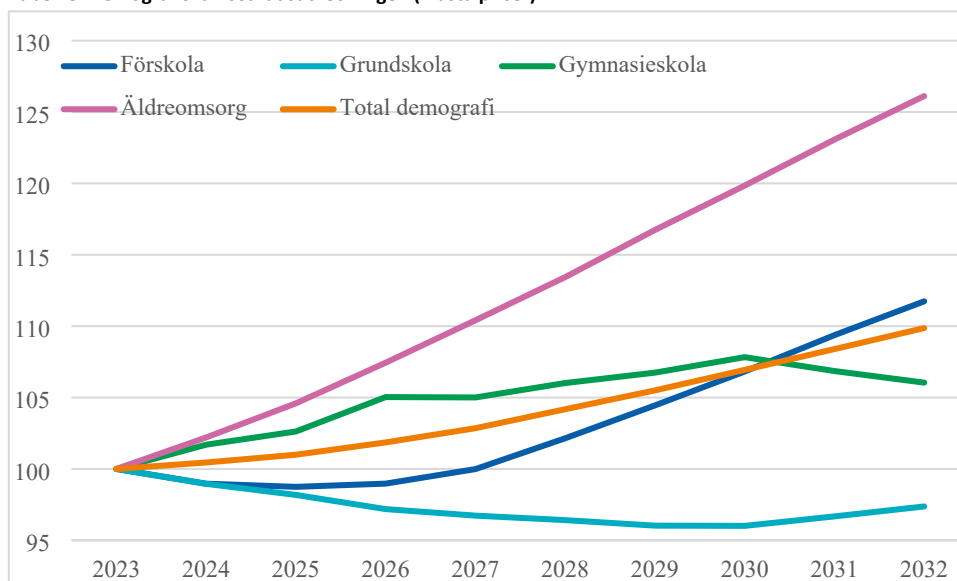
**Bedömning/förslag:** Målet är hållbart och kommer givet gjorda antaganden kräva ett årligt effektiviseringsbehov motsvarande ungefär 0,3 procent.

### Kostnadsutveckling

I detta avsnitt kommer kommunens framtida kostnadsutveckling att beräknas. Det sker genom ett antal antaganden. För det första beräknas framtida verksamhetskostnaderna genom att använda dagens ”prislappar” och ambitionsnivå för olika åldersgrupper på befolkningsprognosen. På så sätt framgår hur mycket respektive verksamhet förväntas kosta i framtiden. Metoden bygger således på att exempelvis en 90-åring om tio år har samma behov som dagens 90-åringar. För det andra beräknas hur finansiella kostnader och avskrivningar förväntas utveckla sig, vilka kan förväntas öka i tider med stora investeringar.

I figuren nedan redovisas den demografiska behovsutvecklingen till och med 2032. Det totala behovet förväntas öka med tio procent under perioden. Störst behovsökning (26 procent) återfinns inom äldreomsorgen på grund av fler äldre, medan grundskolans elevantal tros komma att minska med 2 – 3 procent den närmsta tioårsperioden.

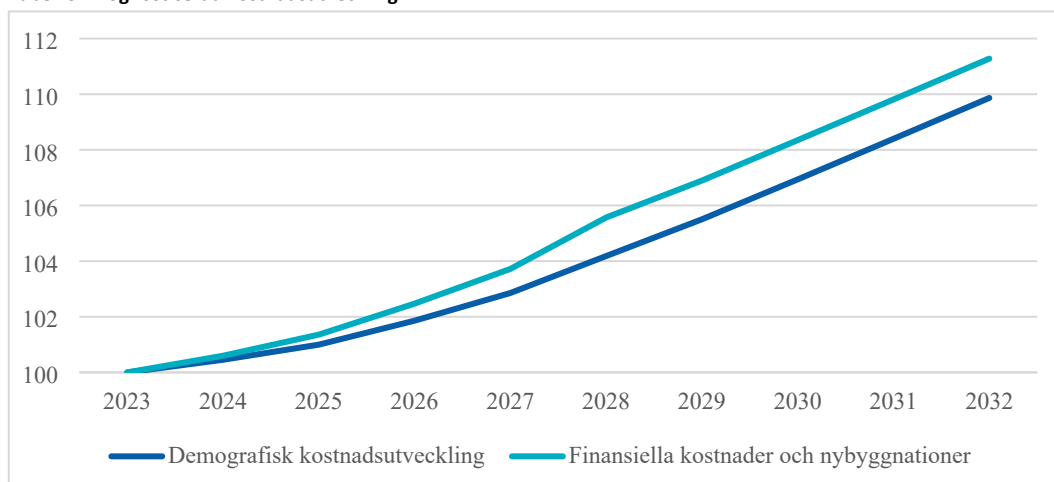
Tabell 8. Demografiska kostnadsutvecklingen (i fasta priser)



Utöver den demografiska utvecklingen kommer bygget av den nya Huddinge-hallen (simhall respektive idrottshall) medföra kostnadsökningar (beträffande hyran och drift) på knappt 70 mnkr i 2023 års priser, vilket motsvarar nästan en

procent av de totala kostnaderna. Kommunen har alltså genom investeringen i Huddinge-hallen in-tecknat en knapp procentenhets reformutrymme från och med hallens driftsättning 2028. Därutöver medför investeringarna att räntekostnaderna ökar för den skattefinansierade verksamheten, motsvarande 58 mnkr i 2026 års priser. Kostnaderna kommer öka med 11,3 procent mellan 2023 och 2032, vilket innebär en årlig kostnadsökningstakt på 1,2 procent per år.

Tabell 9. Prognosticerad kostnadsutveckling

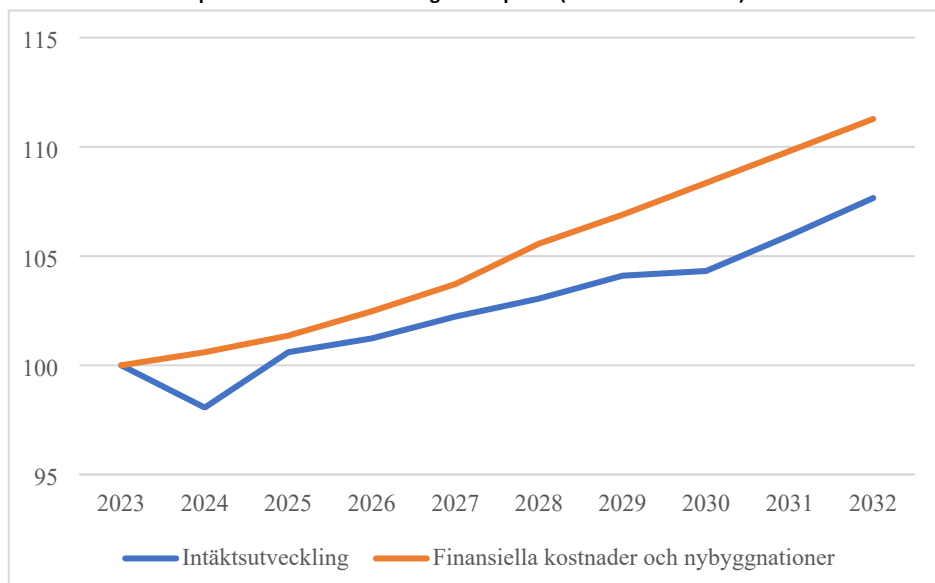


### Intäktsutveckling

Intäktsutvecklingen bygger på SKR:s långtidsprognos för skatteunderlaget, med hänsyn tagen till den kommunala inflationen (Prisindex för kommunal verksamhet). Intäktsutvecklingen förväntas bli negativ 2024 på grund av höga pensionskostnadsökningar, men sedan förbättras kraftigt under 2025.

Sammantaget antas intäkterna öka med 7,7 procent och kostnaderna med 11,0 procent i fasta priser fram till 2032. Det ger ett effektiviseringsbehov på ungefär 0,3 procent årligen. Om man dock antar att de generella statsbidragen höjs i nivå med historisk utveckling kommer intäkts- och kostnadsutvecklingen att vara nästintill identisk.

Tabell 10. Intäkts- respektive kostnadsutveckling i fasta priser (index år 2023 = 100)



### Analys

En årlig effektivisering på 0,3 procent kan förefalla tämligen liten. Om man dock tittar på den historiska utvecklingen har de faktiska kostnader överstigit de demografiska behoven med ungefär en procent per år. Mellan 2012 och 2022 ökade nettokostnaderna med 29 procent och de demografiska behoven (främst genom fler äldre) med 15 procent. Denna höga kostnadsutveckling under de senaste tio åren har varit möjlig tack vare hög skattekraftsökning, låg inflation och kraftiga statsbidragsökningar. Det är mot denna bakgrund som effektiviseringen på 0,3 procent per år ska förstås.

Resultatmålet exklusive exploateringsintäkter och på två procent framstår som möjlig och hållbar utifrån generationsprincipen. En lägre nivå skulle innebära att kommunens ekonomiska ställning skulle urholkas, då inflationen förväntas vara i nivå med Riksbankens mål om två procent framöver.

Även fortsättningsvis föreslås exploateringsintäkterna exkluderas. Det är en viktig princip att engångsintäkter som markförsäljningar inte finansierar den löpande verksamheten. Exploateringsintäkter är en betydande intäktskälla som enskilda år har uppgått till knappt 200 mnkr och sålunda är av stor vikt för finansiering av koncernens investeringar. Dess utveckling behöver följas upp, även om det inte ingår i resultatmålet. Detta är särskilt viktigt i Huddinges situation med hög förväntad investeringstakt och beaktas i det finansiella resultatmålet.

### Nämndernas och bolagens budgethållning

**Förslag:** Målet bör tas bort.

**Bedömning:** Målet är delvis en underkategori till resultatmålet och bör tas bort som finansiellt mål, men bör fortsätta följas som nämndmål respektive del av bolagens finansiella mål. Därtill framgår av ekonomistyrningsprinciperna att nämnderna ansvarar för att beslutade mål och uppdrag uppnås inom ramen för

beslutad budgettram. Att även inkludera målet (nämndernas budgethållning) på kommunnivå leder därigenom till en tvetydig ansvarsfördelning.

Nämnderna står för merparten av kommunens ekonomi och det är därför väsentligt för nämnderna håller sig inom sina budgetramar. Det är dock inte givet att nämndernas resultat bör vara ett finansiellt mål för kommunen. Det kan leda till svårtolkade situationer. Kommunen kan exempelvis i stort uppnå målen om god ekonomisk hushållning även om enskilda nämnder eller bolag uppvisar minusresultat under ett enskilt år. Mot bakgrund av att nämndernas resultat ingår som en del i det ovannämnda finansiella målet *kommunens resultat* finns starka argument för att ta bort målet om nämndernas budgethållning, särskilt som samtliga nämnder dessutom redan har som nämndmål att åtminstone uppnå ett nollresultat.

Bolagens resultat fastställs i Mål och budget. Huge Bostäder och Huddinge Samhällsfastigheter har uppnått budgethållning med något undantag de senaste åren. Ett problem är att resultatmålet i Mål och budget för Huge Bostäder baserats på bolagets önskade hyresuppräknings och inte den faktiska hyresuppräknings.

I ägardirektiven fastställs de finansiella målen för Huge respektive Huddinge Samhällsfastigheter.<sup>2</sup> Budgethållning är inte ett finansiellt mål för bolagen. Det finns således en diskrepans mellan kommunens finansiella mål för bolagen och bolagens finansiella mål enligt ägardirektiven, vilket stärker argumenten för ett borttagande av målet om budgethållning.

Sammantaget bedöms ett borttagande av målet som rimligt. Nämnderna redovisar själva sin budgethållning i sina uppföljningsdokument. Att bolagens budgethållning tas bort innebär en större tydlighet i deras finansiella mål. Målet bör sålunda fortsättas följas upp på nämnds- respektive bolagsnivå, men inte ingå som ett av kommunens övergripande finansiella mål

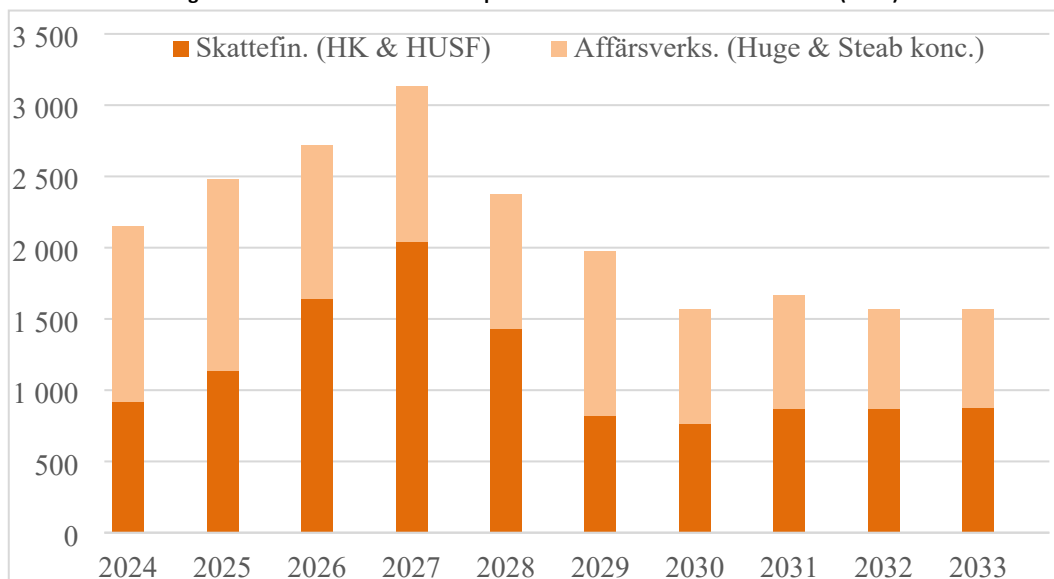
#### Investeringsrelaterade mål

De ovannämnda målen, resultat på två procent respektive budgethållning, är driftrelaterade mål. Kommunens två andra mål är investeringsrelaterade, på så sätt att de styrs av hur mycket kommunen investerar.

Huddinge kommunkoncern har planerat för betydande investeringar under kommande tioårsperiod (se tabell 11 nedan), sammantaget 12,9 mdkr mellan åren 2024 och 2028, varav drygt hälften av investeringarna ska ske i skattefinansierad verksamhet (kommunen och Huddinge Samhällsfastigheter). Det beror främst på stora nyinvesteringar i kommunhus, bibliotek, idrottshall och simhall av Huddinge Samhällsfastigheter. Även de affärsdrivna bolagen planerar också för stora investeringar. Det beror framför allt på att Huge Bostäder planerar för att investera 5 mdkr. Givet att alla investeringar genomförs i den takt som planeras kommer koncernen under dessa år behöva öka sin låneskuld med i genomsnitt en miljard kronor per år. Därefter förväntas lånetillväxten avta väsentligt.

<sup>2</sup> Huddinge Samhällsfastigheter ska enligt de finansiella målen i ägardirektiven ha en synlig soliditet på minst 10 procent och vinstmarginal (årets resultat före bokslutsdispositioner och skatt i procent av omsättningen) som uppgår till 2,5 procent i genomsnitt på en rullande treårsperiod. Huge Bostäders finansiella mål är en justerad soliditet som långsiktigt uppgår till minst 50 procent, direktavkastningskravet på 3,5 procent och en totalavkastning i paritet med övriga långsiktiga bostadsföretag på jämförbara marknader.

Tabell 11. Investeringsnivåer för skattefinansierad resp. affärsdriven verksamhet 2024 – 2033 (mkr)



Den externa låneskulden i kommunkoncernen ska inte överstiga 85 000 kronor per invånare

**Förslag:** Skuldmålet bör vara inte överstiga 130 % av kommunens intäkter från skatter och utjämning<sup>3</sup>, vilket motsvarar 86 tkr per invånare i 2024 års nivå.

**Bedömning:** Ett skuldtak på koncernnivå bör bibehållas, men räknas upp utifrån utvecklingen av intäkter från skatter och utjämning för att skuldtaket inte ska urholkas. En betydande del av sina skulder berör de kommunala bolagen. Kommunen har dessutom ett borgensansvar för bolagen och därför bör målet beröra hela koncernen.

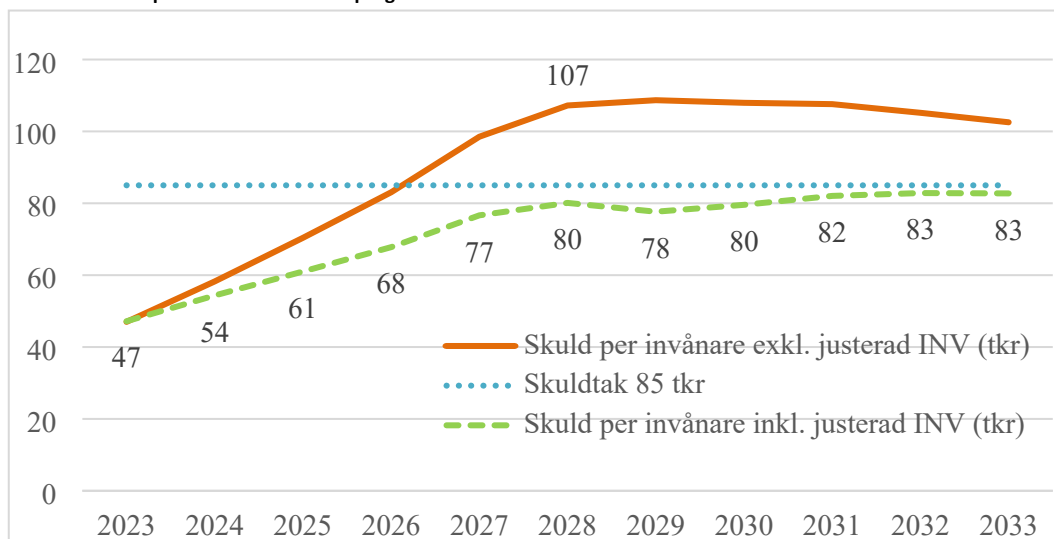
Hur skulden per invånare utvecklas beror på storleken på koncernens investeringar och finansieringsförmåga (resultat och avskrivningar). När investeringarna är större än den egna finansieringsförmågan behöver koncernen ta nya lån och därmed öka sin skuldsättning.

Totalt planeras för 19,6 mdkr i investeringar 2024 – 2032, medan finansieringsförmågan är 12,6 mdkr. Lånebehovet är alltså 7 mdkr under perioden.

De stora planerade investeringarna riskerar att öka koncernens skuld per invånare under den närmsta femårsperioden, från 50 tkr till 107 tkr per invånare 2028. Detta innebär att skulden per invånare överstiger målet redan 2026–2027. Som tidigare nämnts har dock investeringarna vanligtvis inte genomförts i den takt som de planerats. Historiskt sett har en fjärdedel av investeringarna skjutits på framtiden. Givet detta skulle skuldutvecklingen bli betydligt lägre (se den grönstreckade linjen i tabell 12) fram till 2033 och understiga skuldtaket på 85 tkr per invånare.

<sup>3</sup> Begreppet definieras som låneskuldens andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. I 2024 års nivå uppgår dessa intäkter till ungefär 7,5 mdkr. 130 procent motsvarar sålunda 9,75 mdkr (=7,5\*130%)

Tabell 12. Skuld per invånare 2023 och prognos för 2024 - 2033



Prognosen ovan av planerade investeringar visar att Huddinge kommunkoncern har en tydlig investeringspuckel under framför allt åren 2024 – 2028, vilken förväntas leda till att skuldtaket sätts under press och kommer att passeras under den närmsta femårsperioden.

Detta gäller dock under förutsättning att samtliga investeringar faktiskt genomförs enligt planerat. Det finns alltid en risk med prognossäkerheten. I fallet med 2016 års analys överskattades investeringstakten och resultaten underskattades i sådan utsträckning att 2022 års skuldnivå blev hälften av den prognosticerade. Vissa faktorer talar dock för att föreliggande prognos är omgärdad av något mindre osäkerhet. För det första består investeringar de närmsta åren främst av redan beslutade större nyinvesteringar. För det andra utvecklades de kommunalekonomiska förutsättningar beträffande räntor och statsbidrag till följd av pandemin på ett mycket gynnsamt sätt, vilket sannolikt inte kommer att upprepas under period.

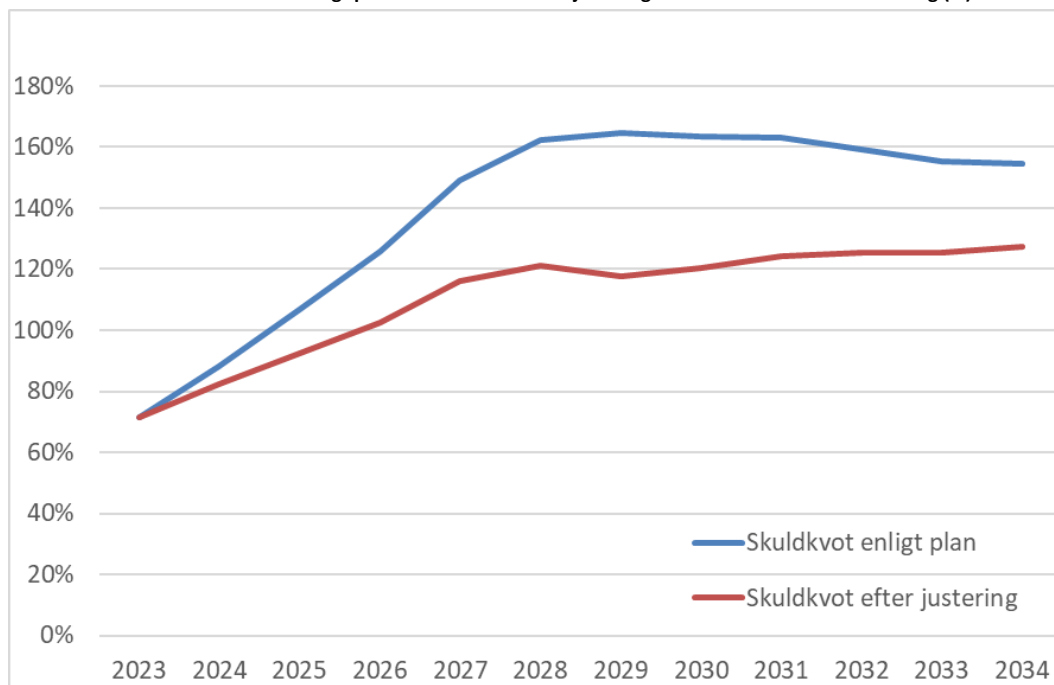
Även om de prognosticerade investeringarna kommer att genomföras råder större osäkerhet *när* genomförandet kommer ske. Det är inte ovanligt med förseningar av större nyinvesteringar. Nedan redovisas därför hur skulden per invånare utvecklas om en fjärdedel av investeringar försenas. De förväntas alltså fortfarande genomföras, men senareläggas. Som synes förskjuts ökningstakten för skulden därmed väsentligt och når sin topp 2033 med en skuld på 83 tkr, det vill säga något över dagens skuldtak. Det kan jämföras med en skuldtopp på 100 tkr/invånare år 2028, om alla investeringar genomförs exakt det år som de är planerade.

En konsekvens med låneskulds målet är att det urholkas i takt med inflationen. Om målet hade värdesäkrats 2016 utifrån inflationen (konsumentprisindex), så skulle det uppgå till 116 tkr/inv i 2023 års priser. En annan indexering skulle kunna vara kommunens intäkter från skatter och utjämning, vilka ökat med 28 procent per invånare sen 2016. Skuldtaket skulle i så fall vara 108 tkr/inv.

Givet de stora investeringarna kommande år och en högre inflation är det rimligt att skuldmålet formuleras som andel av kommunens intäkter från skatter och

utjämning. Därmed ökar skuldmålet i takt med resurserna som ska finansiera verksamheten.

Tabell 13. Koncernens skuldkvot enligt plan och skuldkvot efter justering som andel av skatter och bidrag (%)



Förvaltningens bedömning är att skuldtaket bör omformuleras till ett mål om att koncernens skuldkvot (som andel av skatter och bidrag) inte ska överstiga 130 procent. Detta motsvarar 86 tkr i 2024 års nivå. Om alla investeringar genomförs kommer skuldkvotmålet bli svårt att uppnås. Detta bedöms dock inte vara sannolikt och om så sker bör detta beaktas vid bedömning av detta finansiella mål.

#### Självfinansieringsgrad (SFG)

**Förslag:** Målet bör bibehållas, men delas upp på skattefinansierad respektive affärsdriven verksamhet. Det långsiktiga målet bör vara 100 procent för skattefinansierad respektive 40 procent för affärsdriven verksamhet. Givet den höga investeringsnivån de närmsta åren bör en temporär sänkning av målen för självfinansieringsgraden göras till 80 procent för skattefinansierad verksamhet och 30 procent för affärsdriven verksamhet under åren 2025–2029.

**Bedömning:** De ekonomiska konsekvenserna skiljer sig åt beroende på om investeringen berör skattefinansierad eller affärsdriven verksamhet. Den senare ska finansieras av verksamheternas kunder och förutsätts inte påverka reformutrymmet för den skattefinansierade verksamheten.

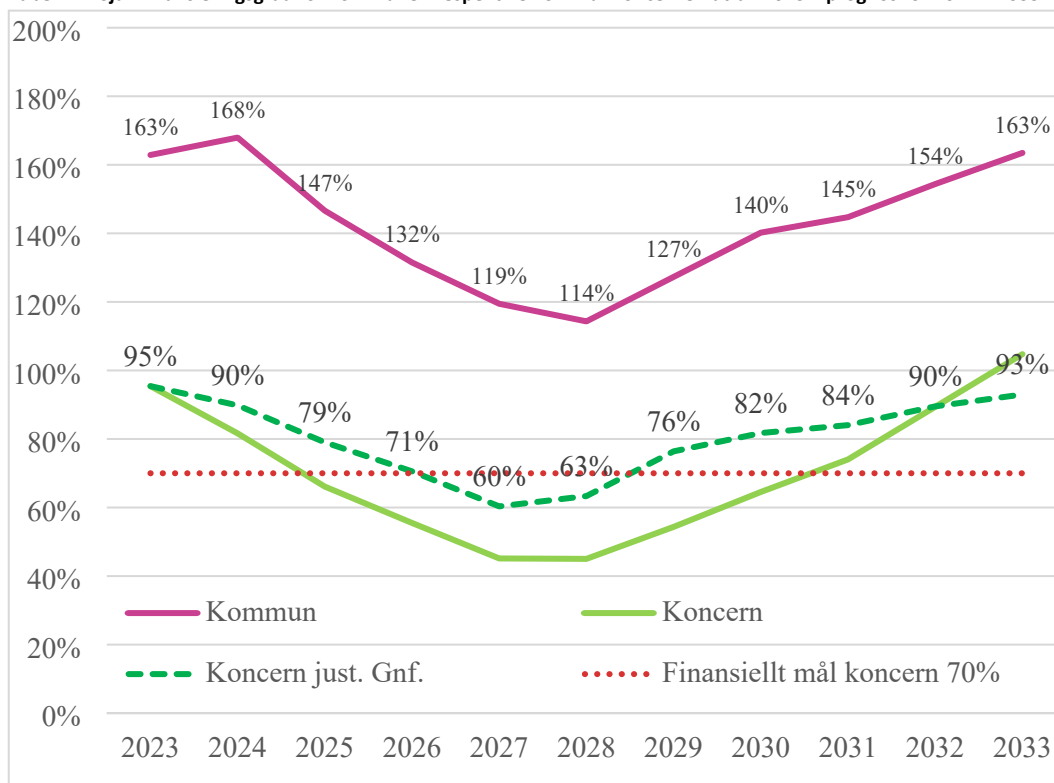
Självfinansieringsgraden beräknas genom de senaste fem årens genomsnitt av resultat inklusive exploateringsnetto + avskrivningar dividerat med investeringar.

Det andra investeringsrelaterade målet är självfinansieringsgrad, vilket precis som skuldtaket påverkas negativt av ökade investeringar. Högre investeringar kommer således att pressa ner självfinansieringsgraden de kommande åren.



De exceptionellt starka resultaten under senare år medför att kommunens finansieringsförmåga är hög. Perioden 2018 – 2022 uppgick kommunkoncernens resultat och avskrivningar till 6,3 mdkr och koncernens investeringar 5,7 mdkr. Således uppgick koncernens SFG till 110 procent ( $=6,3/5,7$ ). Koncernen kan därmed investera drygt 1400 mnkr per år och ändå klara SFG-målet på 70 procent.

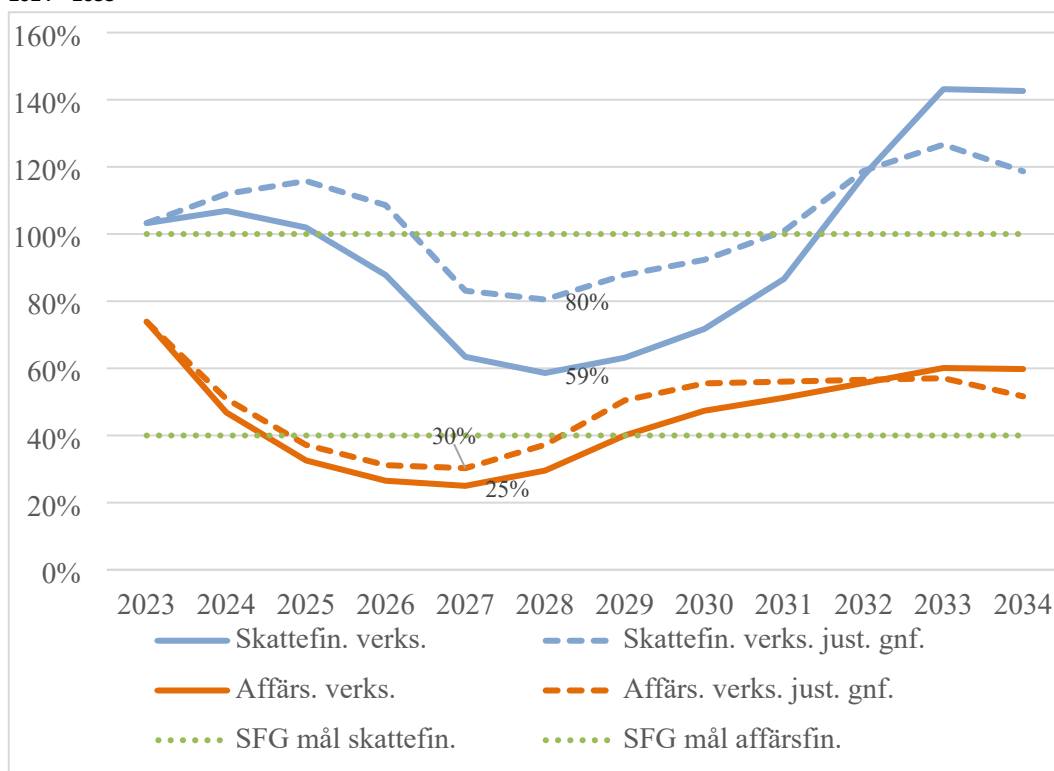
Tabell 14. Självfinansieringsgrad för kommunen respektive kommunkoncernen utfall 2023 – prognos för 2024 – 2033



### Analys och förslag

Dagens uppdelning på kommun- respektive koncern är inte ändamålsenlig beträffande självfinansieringsgraden, då kraven på självfinansiering i affärsverksamhet kan tillåtas vara relativt låg, så länge som de affärsdrivande bolagen bär sina egna kostnader. I den skattefinansierade verksamheten däremot är det mot bakgrund av generationsprincipen önskvärt med en hög självfinansieringsgrad. Ett mål på koncernnivå riskerar därmed att tränga undan reformutrymmet för vård, skola och omsorg, utan att det är motiverat. Mot denna bakgrund är en uppdelning på skattefinansierad respektive affärsdriven verksamhet mer relevant än på kommun- respektive koncernnivå.

Tabell 15. Självfinansieringsgrad för skattefinansierad respektive affärsdriven verksamhet utfall 2023 – prognos för 2024 – 2033



Större investeringar inom den skattefinansierade verksamheten (kommunhus, simhall, bibliotek med mera) respektive främst reinvesteringar inom Huges bostadsbestånd medför att självfinansieringsgraden sjunker för såväl skatte- som affärsfinansierad verksamhet. För den skattefinansierade verksamheten prognosticeras självfinansieringsgraden sjunka till 59 procent 2028, givet att alla investeringar genomförs enligt plan. Som ovan formulerades bedöms detta dock inte särskilt sannolikt. Ett rimligare antagande är därför att investeringarna kommer att genomföras i enlighet med historisk genomförandetakt. Det skulle innebära att självfinansieringsgraden bottnar på 81 procent år 2028. För affärsdriven verksamhet förväntas en självfinansieringsgrad på 25 procent 2028, om alla investeringar genomförs, och 30 procent givet historisk genomförandegrad.

Det långsiktiga målet bör vara en självfinansieringsgrad på 100 procent för skattefinansierad verksamhet och 40 procent för affärsdriven verksamhet. Med 100 procents självfinansieringsgrad ökar inte den skattefinansierade verksamhetens skulder. Det är dock motiverat med en temporär sänkning av målen under de mest investeringstunga åren, i likhet med vad som gjordes med resultatmålet 2023 och 2024, då pensionskostnaderna var väsentligt högre än vanligt. Förvaltningen föreslår mot denna bakgrund att självfinansieringsgraden för skattefinansierat verksamhet sänks till 80 procent och till 30 procent för affärsdriven verksamhet åren 2025 – 2029. Givet den höga förväntade skuld tillväxten inom såväl kommun som koncern de närmsta åren är 100 procent självfinansieringsgrad en rimlig nivå därefter.

## De finansiella målen ur generationsprincipen

Generationsprincipen innebär att varje generation själv måste bära kostnaderna för den service de konsumerar. Enligt de kommunala redovisningsreglerna skrivs investeringar av i takt med investeringens livslängd. Kommunhus, simhall, idrottshall och bibliotek kommer att tjäna invånare under flera decennier. Det är därför utifrån generationsprincipen inte rimligt att dagens befolkning kan finansiera dessa investeringar som ska nyttjas av flera generationer Huddingebor. Tillfälliga nedrevideringar när investeringspuckeln når sin topp bryter inte mot generationsprincipen.

## Förslag på reviderade finansiella mål

Analysen ovan visar att det finns en överhängande risk att de finansiella målen om skuldtak och självfinansieringsgrad inte uppnås under den närmsta femårsperioden. Anledningen till detta är de många och stora investeringar som kommunen och Huga Bostäder AB planerar för. Det gäller för kommunen att hitta en stabil skuldsättning som innebär att varje generation skattefinansierar en rimlig del av investeringarna med intäkter.

Förslag på reviderade finansiella mål:

- *Resultatmål för kommunen på två procent av skatter och generella statsbidrag exklusive exploatering och gatukostnadsersättning*
- *Skuldtak på 130 % av intäkterna från skatter och generella statsbidrag*
- *Självfinansieringen ska över ett femårsnitt inte understiga 100 % för skattefinansierad verksamhet och 40 % för affärsdriven verksamhet*
  - *Målen sänks temporärt 2025–2029 till 80 procent för skattefinansierad verksamhet och 30 procent för affärsdriven verksamhet*

### *Behov av regelbundna finansiell analys med översyn av de finansiella målen*

2016 års analys visar på vilka stora prognososäkerheter som finns framför allt kring befolkningsutvecklingen och investeringstakten.

De sammanlagda investeringarna förväntas uppgå till 12,9 mdkr mellan 2024 och 2028, vilket är samma belopp som prognosticerades mellan 2016–2022 i 2016 års analys. En viktig skillnad är dock att de kommande årens investeringar redan är beslutade i form av samhällsfastigheter (främst kommunhus, simhall, idrottshall och bibliotek) samt reinvesteringar som stambyten i Huges lägenhetsbestånd. Förvaltningens bedömning är därför att den prognosticerade investeringsnivån kommer vara avsevärt mer träffsäker i denna analys.

Invånarantalet har under ett antal år understigit den prognosticerade utvecklingen. Detta har flera orsaker. För det första har antalet invandrade blivit avsevärt lägre än vad som tidigare förväntats. För det andra har födelsetalen sjunkit kraftigt och nu befinner sig på den lägsta nivån någonsin. För det tredje har utflyttningen till övriga länet och riket ökat under de senaste åren, vilket gäller länet i allmänhet och Huddinge i synnerhet. Huruvida detta är en tillfällig eller bestående nedgång som konsekvens av bland annat ändrade boendepreferenser i samband med pandemin återstår att se. Huvudscenariot är ett invånarantal på knappt 119 000

invånare år 2033. Det finns en risk att ökningen inte blir fullt så stor givet de betydande trendbrott beträffande barnafödande och flyttningar som skett under senare år.

Mot denna bakgrund föreslås att en finansiell analys med tioårigt perspektiv och översyn av de finansiella målen bör genomföras en gång per mandatperiod.