

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till Kommunstyrelsen

Datum:
2022-11-22

Diarienummer:
KSN-2021-03127

Handläggare:
Maria Ahrgren

Mål och budget 2023 med plan för 2024–2025

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** fastställa finansiella mål för planperioden enligt handlingens kapitel Ekonomiska förutsättningar, underrubriken Uppsala kommuns finansiella mål,
2. **att** fastställa resultaträkning för 2023 samt för planperioden 2024–2025 enligt handlingens **bilaga 1**,
3. **att** anta fokusmål och uppdrag enligt handlingens kapitel Fyra gemensamma mål för mandatperioden,
4. **att** anta ägardirektiv/ägaridé, resultatkrav och investeringsram för Uppsala stadshus AB och dotterbolagen i stadshuskoncernen enligt handlingens kapitel Ägardirektiv, resultatkrav och investeringsnivåer för Uppsala stadshus AB och dotterbolagen i stadshuskoncernen,
5. **att** fastställa nämndernas planerade fördelning mellan verksamhet utförd i egen regi och av externa utförare inom ansvarsområdet enligt handlingens kapitel Kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet och ersättningsmodeller,
6. **att** fastställa internräntan för 2023 till 1,5 procent enligt handlingens kapitel Ekonomiska förutsättningar, underrubriken internränta,
7. **att** fastställ kommunbidrag per nämnd och verksamhetsområde för 2023 samt för resterande planperiod enligt handlingens **bilaga 3** och **bilaga 10**,
8. **att** fastställa budget och flerårsplan för de gemensamma nämnderna räddningsnämnd respektive överförmyndarnämnd enligt handlingens **bilaga 4** och **bilaga 5**,
9. **att** anta investeringsbudget för 2023 samt för planperioden 2024–2025 enligt handlingens **bilaga 11**,
10. **att** anta indikatorer och nyckeltal för kommunens verksamhetsområden enligt handlingens **bilaga 13**,
11. **att** fastställa uppföljningsplan enligt handlingens **bilaga 14**,

12. **att** fastställa gatu- och samhällsmiljönämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
13. **att** fastställa idrotts- och fritidsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
14. **att** fastställa kommunstyrelsens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
15. **att** fastställa kulturnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
16. **att** fastställa miljö- och hälsoskyddsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
17. **att** fastställa plan- och byggnadsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
18. **att** fastställa räddningsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
19. **att** fastställa socialnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
20. **att** fastställa utbildningsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
21. **att** fastställa äldrenämndens och omsorgsnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
22. **att** fastställa överförmyndarnämndens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
23. **att** fastställa Uppsala bostadsförmedling AB:s taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
24. **att** fastställa Uppsala vatten och avfall AB:s taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**, samt att taxa för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen i Uppsala kommun börjar gälla från och med den 1 april 2023,
25. **att** uppdra till berörda nämnder att senast i december 2022 fastställa ersättningsnivåer för externa utförare att gälla för 2023, samt
26. **att** fastställa äldrenämndens och omsorgsnämndens förslag på ersättningar till externa utförare inom lagen om valfrihetssystem (LOV) och personlig assistans från 1 januari 2023 enligt ärendets **bilaga 3**.

Kommunstyrelsen konstaterar att kommunfullmäktiges presidium föreslår kommunfullmäktige besluta

1. **att** fastställa kommunrevisionens budget 2023 enligt handlingens **bilaga 6**.

Kommunstyrelsen föreslås besluta för egen del

2. **att** fastställa kommunstyrelsens taxor och avgifter enligt ärendets **bilaga 2**,
3. **att** fastställa kommunstyrelsens planerade fördelning mellan verksamhet utförd i egen regi och av externa utförare inom ansvarsområdet enligt handlingens kapitel Kontroll och uppföljning av kommunalt finansierad verksamhet och ersättningsmodeller,
4. **att** uppdra till samtliga nämnder att utarbeta en verksamhetsplan och budget för 2023–2025, med utgångspunkt i de fokusmål, uppdrag och indikatorer som finns angivna i Mål och budget 2023 med plan för 2024–2025, och senast den 28 februari 2023 återrapportera verksamhetsplanen till kommunstyrelsen.

Ärendet

Kommunallagen anger att kommuner varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår med plan för de därefter två efterföljande åren. År 2022 är valår vilket påverkar kommunens arbete med att ta fram Mål och budget för kommande planperiod. De år då val av fullmäktige har hållits i hela landet ska budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige före december månads utgång. Mål och budget är det övergripande och överordnade styrdokumentet för kommunens nämnder och bolagsstyrelser. Mål och budget innehåller fokusmål, uppdrag till nämnder och bolagsstyrelser och fördelning av kommunens pengar.

Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång, ska fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Kommunfullmäktige fastställde i beslut den 7 november utdebitering av kommunal inkomstskatt för år 2023 till 21,41 kronor per skattekrona.

Beredning

I den gemensamma beredningen av Mål och budget 2023 med plan för 2024–2025 har samtliga nämnder och bolagsstyrelser kvalitetssäkrat innehållet i handlingen inom ramen för av kommunstyrelsen beslutat planeringsdirektiv för 2022 års mål- och budgetprocess.

Föredragning

Fyra gemensamma mål för mandatperioden

Kommunfullmäktiges politiska inriktning för planperioden inramas genom fyra gemensamma fokusmål. Fokusmålen ska kraftsamla hela kommunkoncernen för att göra de förflyttningar fokusmålen pekar ut och säkerställa det politiska genomslaget.

Varje fokusmål inleds med en text som beskriver den övergripande politiska ambitionen med fokusmålet. De fyra fokusmålen är:

- Uppsala ska säkra en stark ekonomi och värna välfärden
- Uppsala ska ha ett välmående näringsliv och skapa fler jobb
- Uppsala ska leda klimatomställningen
- Uppsala ska bli tryggare med jämlika livsvillkor

Varje fokusmål förstärks med 27 tidsbegränsade uppdrag, som kan gälla hela koncernen eller specifika nämnder eller styrelser. För att följa och analysera kommunkoncernens utveckling mot målbilden kopplas kommunövergripande indikatorer till varje fokusmål. För de gemensamma nämnderna (räddningsnämnden och överförmyndarnämnden) gäller de uppdrag som överenskommit om vid ägarsamråd med de kommuner som ingår.

Uppsala kommuns ekonomiska ramar 2023–2025

För 2023 budgeteras kommunens resultat till 145 miljoner kronor motsvarande 1,0 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning. För planperioden 2024–2025 uppgår resultatet till 304 miljoner kronor motsvarande 2,0 procent 2024 och 494 miljoner kronor motsvarande 3,0 procent 2025 av skatter, generella statsbidrag och utjämning.

Beräkningen av nämndernas budgetramar sker enligt fastställd resursfördelningsmodell. Utgångspunkten för den ekonomiska ramen är nämndens "basbudget" från föregående budgetår 2022 minus de tidsbegränsade satsningarna som avsåg 2022. Basbudgeten för nämnder med pedagogisk verksamhet och äldreomsorg räknas upp med aktuell demografiförändring enligt kommunens befolkningsprognos. Demografiuppräknningen uppgår sammanlagt till 1,3 procent av totala basbudgeten 2023, varav 1,2 procent för pedagogiska verksamheter och 4,9 procent för äldreomsorg. Övriga verksamheter kompenseras för eventuella volymförändringar via politiska prioriteringar och riktade satsningar med utgångspunkt i respektive nämnds inlämnade behovsanalys i budgetberedningen.

Samtliga nämnder får en enhetlig prisuppräknning enligt SKR:s i augusti prognostiserade prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Prisuppräknningen uppgår till 5,8 procent för 2023 samt 3,7 och 1,9 procent för 2024 respektive 2025.

Effektiviseringsnivån för nämnderna 2023 varierar mellan lägst 1,0 procent till högst 4,0 procent. Lägst effektiviseringsnivå 1,0 procent har idrotts- och fritidsnämnden vars budgetram till stor del består av fasta lokalhyror. Högst effektiviseringsnivå 4,0 procent har kommunledningskontoret (kommunstyrelsen) där det utöver effektiviseringsnivån även finns ett riktat uppdrag för att minska administrationen i syfte att frigöra resurser till kommunens kärnverksamheter. År 2024 uppgår effektiviseringsnivån till 2,0 procent och 2025 till 1,7 procent för samtliga nämnder. Enligt resursfördelningsmodellen är valnämnden, namngivningsnämnden och LSS-verksamheten inom omsorgsnämnden undantagna effektivisering.

Budgetramen för de kommungemensamma nämnderna räddningsnämnden och överförmyndarnämnden hanteras separat via ägarsamråd.

Kommunbidraget har ökat med 873 miljoner kronor 2023 jämfört med 2022, vilket motsvarar en ökning med 6,4 procent. Kultur och fritidsverksamheten har den procentuellt största kommunbidragsökningen med 9,3 procent där medel riktas bland annat till hyror för nya idrotts-, fritids och kulturlokaler, biblioteksverksamheten samt permanentande av avgiftsfria lovaktiviteter och kulturbidrag för att nå nya aktörer. Kommunbidraget till vård och omsorgsverksamheterna ökar med 7,4 procent där medel riktas bland annat till volymökningar inom LSS-verksamheten samt barn- och ungdomsvården. Inom särskilt riktade insatser ökar kommunbidraget med 7,2 procent vilket framför allt omfattas av riktade medel för ökade arbetsmarknadsåtgärder samt varaktig etablering av verksamhet i Sävja/Stenhagen/Gränby inom ramen för områdesarbete. Kommunbidraget till pedagogiska verksamheterna ökar med 6,3 procent och härleds framför allt till kompensation för ökande genomsnittliga lokalhyror per barn och elev samt riktade medel för utökad studietid i åk F-9. Till verksamheten infrastruktur, stadsutveckling mm ökar kommunbidraget med 4,4 procent, ökningen är bland annat förenad med stadsutveckling i en växande stad, miljö och trygghetsåtgärder. Kommunledning är den verksamhet som får en minskad kommunbidragsram, 6,7 procent i ramsänkning, vilket bland annat härleds till effektiviseringsnivån med 4 procent 2023. Den politiska verksamheten får också en ramsänkning 2023 vilket framför allt beror på att budgetramen 2022 var högre med anledning av genomförandet av valet 2022.

Ekonomiska förutsättningar

Det finns en stor osäkerhet vad gäller de ekonomiska utsikterna framöver på grund av Rysslands angreppskrig mot Ukraina, prisutvecklingen samt risk för ny smittspridning i

Kina. Den höga inflationen, de höga energikostnaderna och de högre räntenivåerna väntas slå alltmer mot investeringar och hushållens konsumtion den närmaste tiden.

Skatteunderlaget växer i genomsnitt med 4,5 procent i nominella termer under perioden 2023–2025. År 2023 faller köpkraften med 2,0 procent, intäkterna beräknas reellt sett bli lägre än föregående år. Eftersom löner och priser i kommuner beräknas öka snabbare innebär det högre skatteunderlaget inte någon reell resursförstärkning 2023. I reala termer växer skatteunderlaget därmed med 0,4 procent per år 2023–2025, att jämföra med de senaste tio årens genomsnitt på 1,8 procent.

Den höga prisuppgången i kommunsektorn beror dels på högre priser och ökade pensionskostnader till följd av det nya pensionsavtalet AKAP-KR, men till störst del på grund av en högre uppräknings av sektorns pensionsskuld till följd av inflationen.

Enligt prognosen från Sveriges kommuner och regioner (SKR) från augusti och Uppsalas egen befolkningsprognos beräknas intäkterna från skatter, generella statsbidrag och utjämning för 2023 till 14 886 miljoner kronor, varav 13 254 miljoner kronor i skatteintäkter, 1 229 miljoner kronor i generella statsbidrag och utjämning och 404 miljoner kronor i kommunal fastighetsavgift.

Finansiella mål

Uppsala kommuns finansiella mål styr mot stärkt balansräkning och hållbar ekonomisk tillväxt. Genom en uthållig ekonomistyrning med fokus på starka resultat och avyttringar för att begränsa låneskuldens utveckling har soliditeten stärkts de senaste åren och beräknas uppgå till 28 procent 2022. Prognosen för 2022 indikerar ett årsresultat på cirka 900 miljoner kronor, motsvarande 6,2 procent som andel av skatter, generella statsbidrag och utjämning. Detta ger Uppsala kommun en god utgångspunkt inför närmaste år då förutsättningarna i ekonomin förväntas försämrats.

Under kommande planeringsperiod utmanas kommunens finansiella mål av vikande konjunktur, kostnadsökningar och minskat reellt skatteunderlag. Den kommunalt finansierade välfärden ska samtidigt upprätthållas och utvecklas utifrån medborgarnas behov. Även under dessa förutsättningar är det viktigt att hålla fast vid tydliga finansiella mål och att ha en ekonomistyrning med sikte på långsiktigt hållbar ekonomi som motverkar alltför stora svängningar i de ekonomiska förutsättningarna för kärnverksamheten. Det är viktigt att varje år budgetera med överskott bland annat för att kunna finansiera del av investeringsportföljen och för att inte riskera mista handlingsfrihet om de ekonomiska förutsättningarna förändras.

Resultatet ska vara minst två procent av kommunens skatter, generella statsbidrag och utjämning i genomsnitt under mandatperioden. Rådande ekonomiska planeringsförutsättningar och de senaste årens starka resultat och förstärkta soliditet motiverar tillfälliga anpassningar av de finansiella målen enskilda år. För 2023 budgeteras kommunens resultat motsvara 1,0 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning. För planperioden 2024–2025 motsvarar resultatet 2,0 respektive 3,0 procent av skatter, generella statsbidrag och utjämning.

Soliditet är ett mått på en organisations långsiktiga betalningsförmåga och ju högre självfinansiering av investeringar desto högre soliditet. Soliditet är ett av de mått som kreditgivare analyserar och som påverkar möjligheten att erhålla förmånliga lånevillkor. Ambitionsnivån är att fortsätta ha en stark soliditet. Målet är att under perioden 2023–2025 ska soliditeten för kommunkoncernen, inklusive pensionsåtagande, ligga inom intervallet 27–29 procent.

En stor del av kommunkoncernens investeringar lånefinansieras. Det är därför viktigt att ha kontroll på låneskuldens nivå och utveckling. En ökad låneskuld medför också att kapitalkostnaderna ökar och tar en allt större del av det ekonomiska utrymmet. För planperioden och även den tidsperiod som följer efter år 2025 finns det behov av stora och angelägna investeringar för att nå Uppsalas långsiktiga mål om tillväxt, fler bostäder och fler arbetstillfällen. Dessa investeringar behöver komma till stånd utan att de driver höga kapitalkostnader och tränger undan finansieringen av annan kommunal verksamhet. Målet är därför att kommunkoncernens låneskuld per invånare över tid inte ska öka mer än fem procent årligen.

Internränta

Kommunfullmäktige fastställer kommunens internränta i samband med budget. Kommunen eftersträvar en internränta som är förhållandevis stabil, varför internräntan avrundas och noteras i steg om 0,25 procentenheter. Internräntan baseras på kommunkoncernens aktuella räntekostnad samt genom en simulering av lånekostnaden för nästkommande år. Internräntan är 1,5 procent för år 2023 vilket är 0,5 procentenheter högre än fastställd internränta för 2022.

Taxor och avgifter

Det ankommer på kommunfullmäktige att varje år fastställa taxor och avgifter. Samtliga nämnder och bolagsstyrelser med taxor och avgifter som ska beslutas av kommunfullmäktige har i september-oktober 2022 haft en beredning samt beslutat om förslag till taxor och avgifter inför 2023. Ärendets bilaga 2 omfattar föreslagna taxor och avgifter 2023 för kommunfullmäktige att besluta om att börja gälla från 1 januari 2023 om inte annat anges i beslutsförslaget.

Flera taxor och avgifter är kopplade till olika former av indexuppräknningar som prisbasbelopp (PBB), konsumentprisindex (KPI), arbetskostnadsindex (AKI) och prisindex för kommunal verksamhet (PKV). Den ekonomiska utvecklingen och inflationen påverkar även indexuppräknningen. Exempelvis innebär konsumentprisindex (KPI) oktober en uppräknning av berörda taxor och avgifter med 10,9 %. KPI används av gatu- och samhällsmiljönämnden samt idrotts- och fritidsnämnden. Uppräknning med prisbasbelopp (8,7 procent 2023) används av omsorgsnämnden, äldrenämnden samt för detaljplanetaxan inom plan- och byggnadsnämnden.

För att mildra effekten av indexuppräknningen för föreningarna föreslår idrotts- och fritidsnämnden att avgifter för föreningar i Uppsala kommun för idrott och fritidsaktiviteter undantas från indexuppräknning med KPI. I stället föreslås en uppräknning med 2,16 procent för föreningar i Uppsala kommun för idrott och fritidsaktiviteter vilket är i nivå med tidigare års indexuppräknning.

Ett exempel på föreslagna förändring 2023 är justering av hamntaxa, att anläggningsavgifterna inom taxa för den allmänna vatten- och avloppsanläggningen föreslås höjas med 8 procent samt att taxor och avgifter för tillsyn och tillstånd inom räddningsnämnden har justerats för att följa Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps nya föreskrifter och allmänna råd (justeringen motsvarar genomsnittlig höjning 5,3 procent).

Ekonomiska konsekvenser

Det liggande förslaget till budget följer av kommunfullmäktige fastställt resultatkrav om en resultatmarginal på minst två procent under mandatperioden och att de finansiella målen uppnås.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 22 november 2022
- Bilaga 1, Mål och budget 2023 med plan för 2024–2025
- Bilaga 2, Taxor och avgifter 2023
- Bilaga 3, Ersättningar till utförare inom lagen om valfrihetssystem (LOV) och personlig assistans år 2023

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Ekonomidirektör och
biträdande stadsdirektör