



Projektplan

Granskning av Göteborgs Stads finansverksamhet

2020-06-09

Granskning av Göteborgs Stads finansverksamhet

Den pågående Coronakrisen är inte bara ett hot mot liv och hälsa, den slår också hårt mot länders ekonomi. EU-kommissionen förutspår i sin ekonomiska vårprognos i maj 2020 att medlemsländernas samlade ekonomier kommer att krympa med 7,4 procent under året. Detta kan jämföras med nedgången under finanskrisen 2009 som var 4,3 procent. För Sveriges del förväntas ekonomin krympa med 6,1 procent. Även arbetslösheten förutspås öka kraftigt; för Sverige till 9,7 procent och för resten av Europa till omkring 9 procent. Samtidigt som detta är väldigt höga siffror är de förknippade med hög osäkerhet och kan mycket väl komma att stiga ytterligare; kommissionens prognos förutsätter till exempel att de flesta länder redan i år kan påbörja en ekonomisk återhämtning.¹

Krisen kommer att drabba landets kommuner och regioner hårt ekonomiskt. Enligt organisationen Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) kommer kommunernas och regionernas skatteintäkter att minska med 11 miljarder i år och enligt organisationen kommer det att dröja till åtminstone år 2023 innan konjunkturen kan betecknas som normal.² Landets kommuner och regioner stod redan innan Coronakrisen inför stora ekonomiska utmaningar. Den kanske största utmaningen är vad SKR kallar det ”demografiska trycket”, eller att de demografiska behoven ökar snabbare än sysselsättningen i befolkningen och därmed snabbare än de kommunala skatteintäkterna. Detta medför att kostnaderna stiger snabbare än intäkterna. Med hänvisning till Finansdepartementet menade SKR hösten 2019 att ett oförändrat välfärdsåtagande hos landets kommuner och regioner kommer att öka gapet mellan intäkter och kostnader med 90 miljarder kronor till år 2026. Anledningen till detta är att kostnaderna för barn, unga och äldre är högre än kostnaderna för den arbetsföra delen av befolkningen och att de tidigare grupperna kommer att öka snabbt den kommande tioårsperioden. Motsatsvis kommer den arbetsföra delen av befolkningen, som står för merparten av skatteintäkterna, öka väsentligt långsammare.³ De ekonomiska utmaningarna är störst inom sektorerna individ- och familjeomsorg, hemtjänst, ekonomiskt bistånd och särskilt boende. Den demografiska

¹ Nyhetssajten Europaportalen, ”Prognos: Historiskt tapp för Europas ekonomi”, <https://www.europaportalen.se/2020/05/prognos-historiskt-tapp-eus-ekonomi>.

² Dagens Samhälle, ”Kollaps för kommunala skatteintäkter”, 7 maj 2020.

³ Sveriges Kommuner och Regioner, *Ekonomirapporten oktober 2019 – om kommunernas och regionernas ekonomi*, s. 6.

utvecklingen leder inte bara till en ökad efterfrågan på välfärdstjänster, utan också till ökade investeringsbehov i verksamhetslokaler som förskolor, skolor och äldreboenden.

Utöver skatter, som i snitt står för 82 procent av kommunernas och regionernas intäkter⁴, finansieras verksamheter och investeringar av taxor, statsbidrag, försäljningar, vinster från kommunala bolag och inte minst lån. Totalt ökade kommunsektorns låneskuld med 52 miljarder kronor under 2018, eller med 8,6 procent, och prognosen var redan innan Coronakrisen att låneskulden kommer att öka och att dess tillväxttakt kommer att vara fortsatt hög.⁵

Denna trend är inte unik för resten av Sverige utan gäller i hög grad även för Göteborg. 2019 ökade stadens nettokostnader med 4,6 procent och intäkterna med 3,7 procent och under den senaste tioårsperioden har stadens nettokostnader ökat mer per år än utvecklingen av skatteintäkterna och statsbidragen.⁶ Likaså stadens upplåning ökade under 2019. För koncernen uppgick upplåningen vid årsskiftet 2019/2020 till 46,3 miljarder, vilket är en ökning med 4,2 miljarder, eller 10 procent, jämfört med samma period ett år tidigare. Kommunens nettolåneskuld, det vill säga kommunens egen låneskuld, var vid årsskiftet 5,8 miljarder och hade under året ökat med 1,6 miljarder, eller 38 procent, jämfört med samma period föregående år.

I stadens budget för 2020 – som beslutades innan Coronapandemins utbrott – framgår att staden under en för lång tid har haft en för låg investeringstakt och att den kommunala servicen därmed inte har byggts ut i erforderlig grad. Medan budgeten understryker att kommande investeringar måste göras utan att undergräva stadens ekonomi, och med en rimlig grad av egenfinansiering, anger den också att lånebehovet beräknas uppgå till 65 miljarder den kommande tioårsperioden.⁷ Detta kräver en väl fungerande finansiering av detta lånebehov. Grunden för detta är en ändamålsenligt ordnad medelsförvaltning. Detta kräver en väl fungerande finansverksamhet, eller vad som också kallas medelsförvaltning.

Stadens finansverksamhet

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning oavsett om verksamheten bedrivs i nämnd- eller bolagsform.⁸

⁴ *Dagens Samhälle*, ”Coronapandemin slår hårt mot kommunala ekonomin”, 20 mars 2020.

⁵ Kommuninvest, *Den kommunala låneskulden 2019*, s. 10, 15.

⁶ Göteborgs Stads årsredovisning 2019, s. 69.

⁷ Budget 2020 och flerårsplaner 2021–2022 för Göteborgs Stad, s. 17–18.

⁸ Kommunallagen, 11 kap. 1 §.

Till god ekonomisk hushållning hör att det över tid ska råda balans mellan intäkter och kostnader. Utöver kravet på balans mellan intäkter och kostnader ska kommuner och regioner, enligt kommunallagens 11 kap. 2 §, ”förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses”. För att säkerställa en betryggande medelsförvaltning – i bemärkelsen placering och upplåning av medel – ska fullmäktige besluta om riktlinjer för både medelsförvaltningen och för kommunens förvaltning av medel avsatta för pensionsförpliktelser.⁹ Kommunfullmäktige i Göteborg beslutade den 16 april 2020 om en reviderad riktlinje för stadens finansverksamhet.¹⁰ Riktlinjen beskriver organisationen och ansvarsfördelningen för stadens finansverksamhet, hur olika sorters risker förknippade med finansverksamheten ska hanteras samt hur finansverksamheten ska styras, kontrolleras och rapporteras. Stadens finansverksamhet är samordnad såtillvida att hela kommunkoncernens samlade skuld- och medelsförvaltning hanteras av den så kallade koncernbanken på stadsledningskontoret. Detta innebär att hela koncernens upplåning sker av koncernbanken. När sedan bolagen lånar av koncernbanken ska utlåningen ske på marknadsmässiga villkor för att på så vis möta lagkrav på konkurrensneutralitet.

Riktlinjen identifierar följande riskkategorier som koncernbanken ska beakta och förhålla sig till:

- Finansieringsrisk, eller risken att vid någon tidpunkt inte ha tillgång till, eller endast mot en högre kostnad ha tillgång till medel för betalningar.
- Ränterisk, eller risken att en snabb förändring av marknadsräntorna påverkar kommunkoncernens finansnetto negativt.
- Motpartsrisk, eller risken för att motparten inte kan fullfölja de förpliktelser som avtalet innebär.
- Valutarisk, eller risken att stadens drabbas av ökade kostnader på grund av valutakursförändringar.
- Operativ risk, eller risken att stadens drabbas av förluster till följd av att bristfälliga interna processer, fel orsakade av den mänskliga faktorn eller felaktiga system.

För merparten av de olika riskerna anger riktlinjen ramar och intervall som ska beaktas vid stadens upplåning och placeringar. Till exempel föreskriver riktlinjen att den genomsnittliga kapitalbindningstiden på den totala externa

⁹ Kommunallagen, 11 kap. 3–4 §.

¹⁰ Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten, H 2020 nr. 67, P 2020-04-16, § 30 Dnr. 1155/19.

skulden inte ska understiga två år och inte bör överstiga sex år, samt att max 35 procent av den totala räntebindningen får förfalla den kommande 12-månadersperioden. Sammantaget ska stadens finansiella verksamhet bidra till god ekonomisk hushållning genom att bland annat trygga tillgången till kapital, skapa förutsägbara och låga räntekostnader och effektivisera och utnyttja stordriftsfördelar vid upplåning.¹¹

Dessa krav aktualiserar frågan om riktlinjens utformning och om de riskramar och riskmandat som den innehåller är ändamålsenliga och borgar för en betryggande finansiell förvaltning. Enligt förarbetena till kommunallagen får inte en kommuns medel ”riskeras genom placeringar som är tveksamma eller svårbedömda från rättslig synpunkt”. För att kunna leva upp till sina pensionsåtaganden utan att behöva göra nedskärningar i den övriga verksamheten ska vidare pensionsförvaltningen ”skötas med ledning av god sed på finansmarknaden”.¹² Mot bakgrund av det rådande ekonomiska läget i landet och i staden ser revisorerna risker både med avseende på om riktlinjen är utformad på ett sätt som säkerställer en ändamålsenlig upplåning och förvaltning av medel, men också med avseende på om den följs. Medan kommunfullmäktige beslutade om riktlinjen förhållandevis nyligen skedde kommunstyrelsens beredning av den innan Coronapandemin drabbade landet med full kraft. Det är därmed motiverat att granska om riktlinjen är utformad på ett sätt som möjliggör en god finansiell verksamhet i det svåra ekonomiska läge som råder och som kommer att råda över en överskådlig framtid.

Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt att Göteborgs Stads finansverksamhet bedrivs på ett ändamålsenligt sätt.

För att uppfylla syftet ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Är Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten utformad på ett ändamålsenligt sätt?
- Är styrningen och organisationen av finansverksamheten ändamålsenlig?
- Sker stadens upplåning och placeringar i enlighet med riktlinjen för finansverksamheten?
- Följs finansverksamheten upp på ett ändamålsenligt sätt?

¹¹ Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten, s. 5.

¹² Regeringens proposition 2016/2017:171, En ny kommunallag, s. 423–424.

Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen omfattas både för att koncernbanken, som en del av stadsledningskontoret, lyder under och rapporterar till kommunstyrelsen, men också för att kommunstyrelsen har en beredande roll vid framtagandet av stadens policydokument och riktlinjer, inklusive riktlinjen för finansverksamheten.

Revisionskriterier

Stadsrevisionen kommer att använda följande revisionskriterier för att bedöma granskningens iakttagelser:

- Kommunallagen, i synnerhet 11 kap. 1–4 § om god ekonomisk hushållning och medelsförvaltning
- Göteborgs Stads budget
- Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten
- Göteborgs Stads riktlinje för styrning uppföljning och kontroll.

Utöver ovanstående kriterier ska den konsult som kommer att anlitas för att genomföra granskningen vid behov identifiera och tillämpa ytterligare revisionskriterier kopplade till ändamålsenlig finansverksamhet i kommunal sektor.

Metod och avgränsningar

Granskningen kommer att genomföras med hjälp av konsult. I uppdraget till konsulten kommer det specificeras att granskningen ska genomföras genom intervjuer och dokumentstudier, samt genom en kontroll av att utestående placeringar har skett i enlighet med Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten. I övrigt åligger det konsulten att avgöra vilka metoder som krävs för att uppfylla syftet och svara på revisionsfrågorna.

Göteborgs Stads riktlinje för finansverksamheten reglerar också hur företagsupphandlat privatkort, inköpskort och drivmedelskort ska hanteras i staden. Dessa delar av riktlinjen kommer inte att beaktas i granskningen.

Oberoende och integritet

Projektledarens oberoende och integritet har prövats enligt vår oberoende-deklaration vilken baseras på Sveriges Kommunala Yrkesrevisorers modell.

Inga omständigheter har framkommit som kan ifrågasätta förtroendet för dennes oberoende och integritet som granskare. Även den anlitade konsulten ska intyga sitt oberoende.

Projektorganisation

Granskningen kommer att genomföras av konsult med Peter Håkansson som projektledare.

Avrapportering

Avrapportering till revisorsgruppen planeras att ske hösten 2020.

Kvalitetssäkring

Rapportens innehåll kommer att stämmas av med den granskade verksamheten.

Stadsrevisionen

Postadress: Box 2141, 403 13 Göteborg

Besöksadress: Stora Badhusgatan 6

Göteborgs Stads kontaktcenter: 031-365 00 00, kansli: 031-368 07 00

stadsrevisionen@stadsrevisionen.goteborg.se

www.goteborg.se/stadsrevisionen