

Datum  
2020-11-09**Revisionen**Till:  
KommunstyrelsenFör kännedom:  
Kommunfullmäktiges presidium  
Bildningsnämnden  
Välfärdsnämnden  
Produktionsnämnden  
Överförmyndarnämnden**Revisionsrapport "Långsiktig finansiell  
planering"**

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer granskat kommunens långsiktiga finansiella planering. Det övergripande syftet med granskningen är att granska Kramfors kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår att identifiera finansiella styrkor och risker och samt andra utmaningar.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 12 mars 2021. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Med vänliga hälsningar

Bertil Wiklund  
Ordförande



# Granskning av finansiell planering

Rapport

Kramfors kommun

KPMG AB

2020-11-09

Antal sidor 28



## Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering	7
3.3	Prognoser och övriga planeringsförutsättningar	9
3.4	Budgetprocessen	16
3.5	Förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi	18
4	Slutsats och rekommendationer	23
4.1	Svar på granskningsfrågorna	23
4.2	Rekommendationer	27

## 1 Sammanfattning

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommuns långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det övergripande syftet med granskningen är granska Kramfors kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår att identifiera finansiella styrkor och risker samt andra utmaningar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Dock har vi noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Vi konstaterar bland annat att kommunens finansiella planering i de flesta avseendena inte är mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

Det saknas riktlinjer för god ekonomisk hushållning vilket kommunallagen stipulerar.

Kramfors kommun, liksom många andra kommuner, står inför stora utmaningar vad gäller en långsiktig hållbar ekonomi. Det kommer emellertid att krävas effektiviseringar alternativt ökade finansiella intäkter för att möta dessa utmaningar.

Vi kan konstatera att Kramfors kommuns soliditet, verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen, årets resultat och skattesats ligger betydligt sämre till i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Vad gäller kasslikviditeten finns ett visst mått positivitet.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är betydligt högre i Kramfors än för Sverige som genomsnitt. En hög/stigande försörjningskvot får på sikt negativa effekter på kommunens ekonomi.

Att säkerställa att årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppnår målet om 1,2 procent är av största vikt för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att varje generation står för de kostnader de ger upphov till. Dock anser vi att 1,2 procent är ett lågt ställt mål för att klara en långsiktig hållbar ekonomi.



2020-11-09

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning (se avsnitt 3.3.5)
- ta fram en investeringsplan på lång sikt (3.4)
- ta fram en strategisk plan kopplat till långsiktig finansiell planering som sträcker sig över tid (3.2.5)
- använda demografi som grund för befolkningsutvecklingen (3.3.2)
  - utveckla skatteunderlagsprognosen till att innefatta prognostiserade demografisk utveckling (3.3.4)
- i *Budget med planår* inkludera driftbudget och investeringsbudget för planåren (3.2.5)
- se över möjligheterna att ta fram en lokalförsörjningsplan (3.4.1)
- tydliggöra och inkludera samtliga prognoser som ligger till grund för budgetarbetet (3.4)
- se över *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kramfors kommun* bland annat vad gäller hänvisningar till aktuella lagar (3.2).

## 2 Inledning/bakgrund

Vi har av Kramfors kommuns revisorer fått i uppdrag att granska Kramfors kommuns långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

När projektplanen antogs i början av år 2020 konstaterades att det sedan flera år tillbaka varit högkonjunktur i svensk ekonomi. De offentliga finanserna hade präglats av god tillväxt vilket inte gått obemärkt förbi i sammanställningar av kommunernas resultaträkningar. Bland annat har en hög skatteunderlagsutveckling de senaste åren bidragit till utfallet. SKR:s<sup>1</sup> bedömning är dock att Sverige går in i en mild lågkonjunktur under 2020 och att den kommer att fortsätta under 2021. Det vi nu vet är att Sverige, liksom övriga världen, även drabbats av en pandemi där vi troligen ännu inte fullt sett konsekvenserna.

Samtidigt står kommunerna inför stora demografiska utmaningar de kommande åren. Befolkningstillväxten i riket förväntas fortsatt öka i en förhållandevis hög takt. Befolkningen förväntas dock inte vara jämnt fördelad för olika befolkningsgrupper. Det är främst bland äldre, men också bland yngre, som utvecklingen är som högst. Detta medför att demografin kommer ställa höga krav på kommunernas finanser framöver. I juni 2019 presenterade finansdepartementet en analys som visade att med oförändrat välfärdsåtagande skulle gapet mellan intäkter och kostnader öka till 90 miljarder kronor år 2026. Denna utveckling kommer ställa stora krav på kommunerna att tillhandahålla kostnads-effektiva verksamheter framöver.

Med dessa generella bakgrundsfaktorer i beaktande står Kramfors kommun i en situation med utmaningar som ökade kostnader för en högre andel äldre samt en förväntad ökning av barn och elever. Kommunen har också under ett antal år haft en ansträngd ekonomisk situation med stor skuldsättning, låg soliditet och relativt hög skattesats.

Med beaktande av denna utveckling anser revisorerna att det är viktigt att granska hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi ser ut.

### 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen är granska Kramfors kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår att identifiera finansiella styrkor och risker och samt andra utmaningar.

---

<sup>1</sup> Sveriges kommuner och regioner, Ekonomirapporten oktober 2019.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?
- Finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning och bedöms dessa som ändamålsenliga?
- Har kommunen antagit strategidokument eller annat dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden?
- Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Tar budgetprocessen hänsyn till långsiktiga volymförändringar och investeringsbehov?

Inom ramen för denna granskning har det även genomförts en jämförelse av relevanta nyckeltal med jämförbara kommuner.

Granskningen avgränsas i första hand till kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi.

## **2.2 Revisionskriterier**

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen
- Tillämpbara interna regelverk, policys och beslut

## **2.3 Metod**

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner.

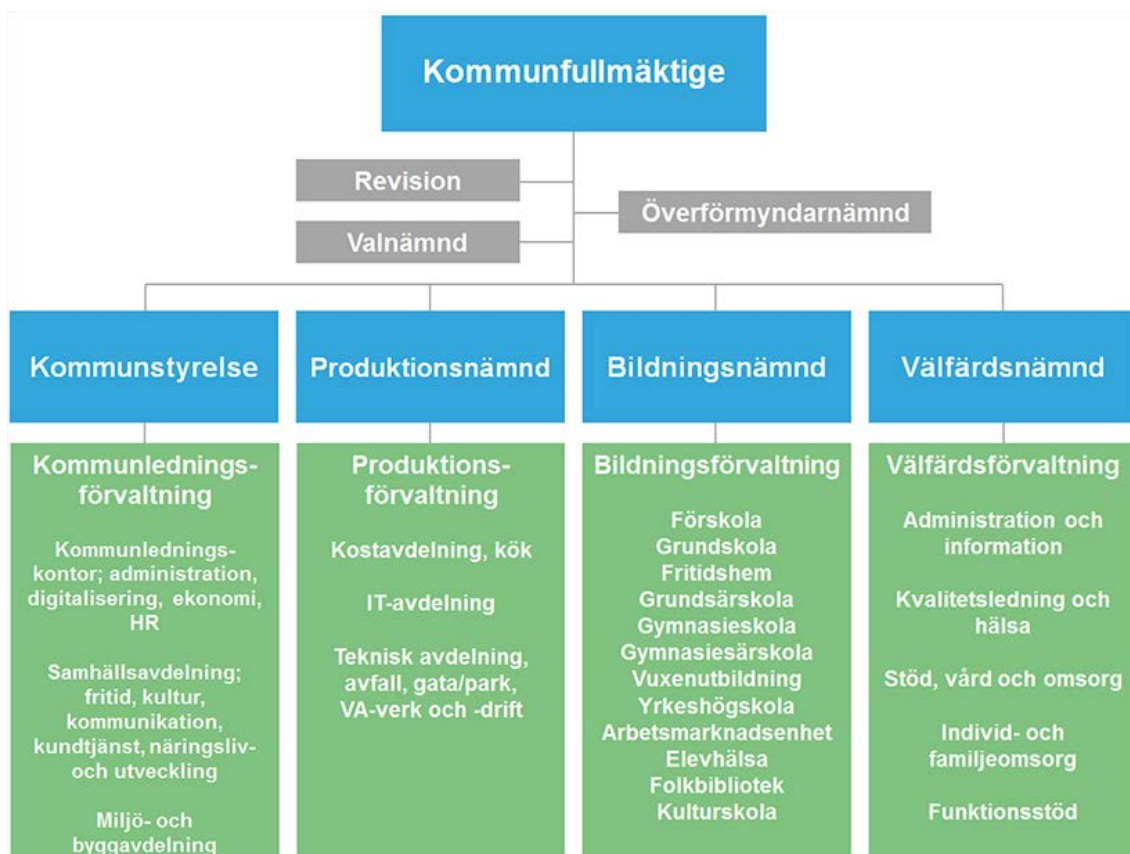
Rapporten är faktakontrollerad ekonomichefen.

### 3 Resultat av granskningen

För att kunna avgöra hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut finns ett antal faktorer att ta hänsyn till. Först och främst spelar den samhällsekonomiska utvecklingen roll då den i hög grad påverkar kommunens intäkter som till största delen består av skatteintäkter och statsbidrag. Därutöver spelar kommunens befolkningsutveckling stor roll. Den enklaste kommunen att driva är den där befolkningsutvecklingen är stabil och där ålderskullarna är lika stora mellan åren, men verkligheten är ofta en annan. Hur åldersstrukturen ser ut och hur den förväntas förändras påverkar efterfrågan på kommunens tjänster och ser olika ut för olika åldersgrupper vilket måste tas i beaktande.

Rapporten inleder med att redogöra för kommunens organisation och styrande dokument som Kramfors har att arbeta efter gällande långsiktig finansiell planering.

#### 3.1 Organisation





Kommunens organisation består förutom av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen av produktionsnämnd, bildningsnämnd samt välfärdsnämnd. Respektive nämnd är den politiska ledningen för respektive verksamhetsområde. Till sin hjälp har kommunstyrelsen kommunledningsförvaltningen. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av den kommunala verksamheten medan kommunledningsförvaltningens uppdrag är att stödja kommunstyrelsen i arbetet att styra, leda och samordna kommunens angelägenheter.

Kommunledningsförvaltningen leds av kommundirektören och består av administration, digitalisering, ekonomi och HR. Ekonomiavdelningen ingår i kommunledningskontoret och ansvarar för processerna kring ekonomi. Avdelningen leds av ekonomichefen som till sin hjälp har ett 15-tal medarbetare.

## **3.2 Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering**

### **3.2.1 Reglemente för kommunstyrelsen**

I kommunstyrelsens styrande uppgift ingår enligt *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kramfors kommun*<sup>2</sup> bland annat att leda kommunens verksamhet genom att utöva en samordnad styrning och leda arbetet med att ta fram styrdokument för kommunen (styrfunktion). Vidare fastslås att kommunstyrelsens ska leda arbetet med att samordna utformningen av övergripande mål, riktlinjer och ramar för hela den kommunala verksamheten.

I reglementet hänvisas till gamla kommunallagen och redovisningslagen samt till föregående mandatperiod.

### **3.2.2 Vision 2031**

Kramfors vision lyder: *"År 2031 är Kramfors möjligheternas kommun med en mångfald av miljöer för bästa livskvalitet i alla dess former. Våra olika kompetenser och erfarenheter ligger till grund för en påtagligt positiv och hållbar utveckling, där alla inkluderas och bidrar efter sina egna förutsättningar.*

*Vi inspireras av vår dramatiska historia men låter den inte ta fokus från nutid och framtid. Vi ser möjligheterna även när vi möter svårigheter och hinder längs vägen.*

*Kreativitet och entreprenörsanda tas tillvara. Vi har en öppenhet för nya idéer och influenser, vilket skapar förutsättningar för intressanta arbeten, boenden och mötesplatser. Något som vi med stolthet och glädje berättar om för andra."*

---

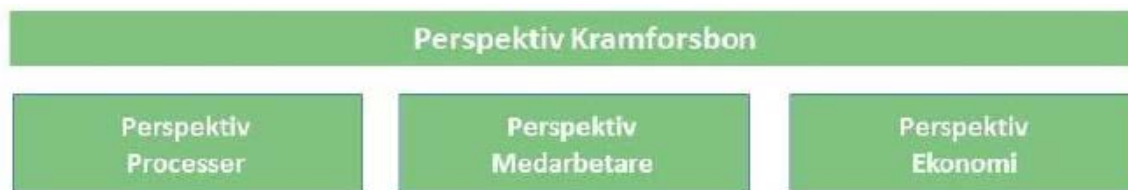
<sup>2</sup> KF 2018-06-25 § 86

Detta uppnås enligt fastslagen *Vision 2031* när:

- Åtta av tio invånare rekommenderar andra att flytta till Kramfors kommun.
- Sex av tio män och kvinnor upplever att de har insyn och inflytande över Kramfors kommuns verksamhet.
- Sju av tio män och kvinnor är nöjda med boendemiljön i Kramfors kommun.
- Alla våra ungdomar känner framtidstro.
- Åtta av tio ungdomar har gått ut gymnasiet med en examen inom tre år.
- Våra utsläpp av klimatpåverkande gaser är 20 procent lägre än år 2013.
- Kramfors kommuns insatser för att stärka näringslivsklimatet når 4,0 i Svenskt Näringslivs ranking.

### 3.2.3 Budget 2020 med planåren 2021–2022

Kramfors kommuns målstyrning innehåller fyra perspektiv. Perspektiven är strategiska områden som kommunen anser vara extra viktiga att arbeta med för att nå fram till visionen. För mandatperioden 2019–2022 gäller följande perspektiv:



#### *Perspektivet ekonomi*

Målet syftar till att markera vikten av långsiktighet vid all verksamhetsplanering och alla beslut som får ekonomiska konsekvenser. Detta är viktigt för att få en hållbar organisation av kommunens verksamheter där ansvarsfulla beslut fattas. Till perspektivet har två kommunövergripande mål kopplats.

Perspektiv ekonomi	
Inriktningsmål – En ekonomi i balans	
<b>Övergripande mål:</b> Kommunen har god kontroll på ekonomin.	<b>Övergripande mål:</b> Kommunen har en tydlig ekonomistyrning.

### 3.2.4 Budgetdirektiv 2021

Kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika budgetberedning, beslutade om förutsättningar för budget 2021.<sup>3</sup> Ett antal parametrar så som exempelvis ett resultat på 1,2 procent av skatter- och bidrag och avskrivningsutrymme fastslogs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare fastslogs preliminära ramar för respektive nämnd.

### 3.2.5 Bedömning – Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering

De strategiska dokumenten beskrivna ovan innehåller till viss del inslag som är direkt kopplade till en långsiktig finansiell planering. Dock är det enbart *Vision 2031* som stäcker sig på lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten påverkan på den finansiella planeringen. Styrdokumenten är politiskt förankrade då samtliga är antagna av kommunfullmäktige.

Då det saknas ett strategidokument som reglerar långsiktig finansiell planering rekommenderar vi att se över möjligheterna att ta fram en sammanhållen strategisk plan som sträcker sig över tid. Detta är av stor vikt bland annat eftersom kommunen minskar i befolkningen (se avsnitt 3.3.2), vilket gör att skatteintäkter minskar, samt att försörjningskvoten är hög i Kramfors (avsnitt 3.5.2).

Granskning av *Budget 2020 med planåren 2021–2022* visar att den innehåller resultat-, finansieringsanalys och balansbudget vilka samtliga omfattar budget för 2020 och plan för 2021 och 2022. Dock saknas det driftsbudget och investeringsbudget för planåren 2021–2022. Kommunens finansiella planering sträcker sig därmed till viss del fram till 2022 och därmed inte mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

*Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kramfors kommun* bör ses över. Bland annat hänvisas till gamla kommunallagen, gamla redovisningslagen samt till mandatperioden 2015–2018.

## 3.3 Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

Utöver de fastslagna styrande dokument och beslut som presenteras ovan används ett antal prognoser som ligger till grund för finansiell planering.

### 3.3.1 Omvärldsbevakning

Omvärldsbevakning och analys är ett viktigt moment i planeringsarbetet. Det handlar om att ha kontroll på förutsättningarna att bedriva verksamhet som det är tänkt. Företeelser i omvärlden, regionalt eller lokalt påverkar en kommuns möjligheter att styra i önskad riktning.

---

<sup>3</sup> KSAU 2020-02-04, §47

Av *Verksamhetsplan för kommunstyrelsen 2020*<sup>4</sup> framgår en övergripande omvärldsanalys. Bland annat att gapet mellan framtida intäkter och kostnader medför ett omfattande effektiviseringsbehov för den kommunala verksamheten och att Kramfors kommun sedan flera decennier tillbaka kämpar med en negativ befolkningsutveckling. Det innebär ytterligare behov av effektiviseringar och anpassningar för att uppnå en balans mellan verksamhet och ekonomi. Detta gäller i såväl kommunens kärnverksamheter som i dess serviceverksamheter.

Kramfors kommun har en befolkning där snart en tredjedel av alla invånare är över 65 år. Utbildningsnivån är låg och arbetslösheten hög. Även ohälsotalen bland kommunens invånare är höga, både i jämförelse med länet och med riket. I kommunen finns många ensamstående föräldrar med låga inkomster.

Till detta kommer särskilda utmaningar som kompetensförsörjning, behov av investeringar och innovativa lösningar som särskilda prövningar för en kommun av Kramfors storlek och geografiska läge. Utöver investeringar krävs ett omfattande arbete med att tydliggöra och standardisera processer. Förändrade arbetssätt ställer också stora krav på förändringsledning.

Den negativa kostnadsutvecklingen måste brytas för att kommunen ska kunna möta dagens och morgondagens behov.

### **Utveckling barn och äldre**

Viktiga parametrar att ha med för långsiktig hållbar ekonomi, dvs. länge än de av kommunallagen stipulerade tre åren, är bland annat antal äldre 65 – w och antal äldre-äldre 85 – w. Dessa är viktiga ut perspektivet om det kommer behövas fler/färre vård- och omsorgsplatser behöver planering för detta ske i ett tidigt skeende. På budgetkonferensen i februari 2020 presenterade Valförvaltningsnämnden "Befolkningsförändringar mot 2030" samt jämförelse med kringliggande kommuner.

Även utvecklingen för barn i förskola, elever i grundskola och gymnasiet är viktiga att prognostisera. Dessa parametrar är viktiga ur planeringsperspektivet. Det ger goda förutsättningar att i tid hinna parera eventuella förändringar i exempelvis utökade/minskade klasser/förskolor etc. Bildningsförvaltningen har på aggregerad nivå prognostiserat elevutvecklingen för grundskolan fram till läsåret 33/34. För de enskilda skolorna sträcker sig elevutvecklingen fram till läsåret 26/27.

#### **3.3.1.1 Bedömning – Omvärldsbevakning**

Att ha en aktuell omvärldsanalys är en förutsättning för att ta höjd för eventuella inre och yttre påverkande faktorer. Det går naturligtvis inte att ta höjd för alla eventualiteter vilket vi sett i närtid genom coronapandemin och dess effekter.

Vi har tagit del av den omvärldsbevakning och vår bedömning är att dessa är adekvata underlag som tas med i budgetprocessen.

---

<sup>4</sup> KS 2020-01-14

### **3.3.2 Befolkningsprognos**

Att göra en befolkningsprognos innefattar enligt företrädare för verksamheten flera utmaningar. Exempelvis hur många asylsökande det kommer att finnas i kommunen, hur många av dessa får sin ansökan prövad, hur många av de som får sin ansökan prövad får sin ansökan beviljad, hur många av dessa väljer att bosätta sig i kommunen och slutligen hur många av de som bosatt sig väljer att flytta från kommunen.

Kramfors har tidigare haft en detaljerad egen befolknings-/demografimodell. I samband med asylovågen tog fart frångicks uppdatering av denna modell. Modellen uppfyllde enligt verksamhetsföreträdare inte sitt syfte då det var omöjligt att förutspå utvecklingen framåt. Däremot beställer Kramfors kommun av Statisticon AB en framskrivning av befolkningsutvecklingen. Den senaste prognosen som beställts omfattade åren 2019 – 2028.

Befolkningsutvecklingen bedöms följa den negativa trend och historiska befolkningsminskning som varit. Kramfors kommun bedömer själva att befolkningen kommer fortsätta att minska med en procent per år. Minskningen utgår från den totala folkmängden dvs. inte utifrån demografin (de olika åldersgrupperna).

Företrädare för verksamheten beskrev att Kramfors har en äldre befolkning än genomsnittet i riket, att de yngre blir färre samt att de personer i barnafödande ålder är den minsta gruppen.

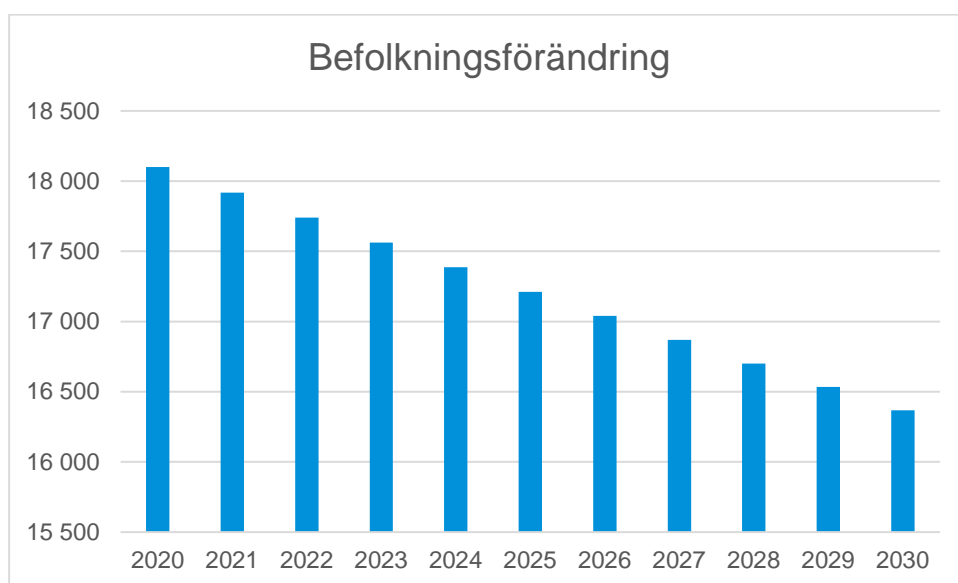
Bildningsförvaltningen tar fram en egen demografiprognos gällande barn och unga.

Den årliga framskrivningen om minskning med en procent årligen ligger till grund för beräkning av bland annat skatteprognos och de preliminära budgetramarna.

Befolkningsprognosen har inte explicit behandlats av de förtroendevalda. Däremot ingår befolkningsprognosen som en underliggande handling till budgetdirektivet (kommunstyrelsens arbetsutskott) och beslutad budget (kommunstyrelsen, kommunfullmäktige).

### Befolkningsförändring

Befolkningsutvecklingen antas minska med en procent årligen. Vid framskrivning till år 2030 kommer Kramfors kommuns befolkning minska till 16 369 personer vilket kan jämföras med utgången av 2019 då befolkningen uppgick till 18 282<sup>5</sup> personer.



#### 3.3.2.1 Bedömning - Befolkningsprognos

Befolknings- och demografiutveckling är viktiga faktorer för att bedöma förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi. Befolkningsutvecklingen bör analyseras både som helhet men också i relevanta åldersindelningar för kommunens kärnverksamheter då denna utveckling kommer att påverka kommunens framtida kostnader. Den befolkningsprognos Kramfors kommun arbetar efter är en generell minskning med en procent årligen, vilket ungefär är en minskning med i genomsnitt 170 personer årligen.

Befolkningsprognoser beställs från extern aktör. Den senaste prognosen sträckte sig till 2028. Generellt sett blir prognoser mer och mer osäkra ju längre prognosen sträcker sig. Dock är befolkningsprognoser mindre osäkra, åtminstone såtillvida att vi alla blir äldre – i Sverige, Europa, och världen. Medellivslängden ökar och de senaste 40 åren har medianåldern stigit i princip alla länder.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <https://www.kramfors.se/download/18.459f96bb1729cf992cef046/1592982253314/%C3%85rsredovisning%202019%20Kramfors%20kommun.pdf>

<sup>6</sup> <https://www.regeringen.se/contentassets/d10e4672d6b74ae0a7335d1d18cf21b8/forsorjningskvoten-i-olika-delar-av-sverige---scenarier-till-ar-2050>

Vi anser att det är av stor vikt att ha en adekvat befolknings-/demografiprognos som sträcker sig över tid. Detta för att kunna möta framtida utmaningar exempelvis vad gäller lokaler. Lokaler bör planeras mer långsiktigt utifrån om det finns behov av ökning/minskning av vård- och omsorgsboendeplatser eller utökning/minskning av skolor/förskolor etc. Förutsättningarna och grundläggande antaganden förändras ständigt och måste införlivas i befolkningsprognosen för att den ska få så hög träffsäkerhet som möjligt. Utifrån försörjningskvotperspektivet, se avsnitt 3.5.2 är det även viktigt att ha en uppdaterad och väl genomarbetad befolkningsprognos. Detta för att kunna prognostisera framtidens försörjningskvot.

Vår uppfattning att den detaljerade befolkningsprognosen inte tydligt ligger till grund för den långsiktiga finansiella planeringen. Idag används en generell minskning om en procent på totalbefolkningen vilket innebär att hänsyn till demografin tas inte på ett tillfredsställande sätt.

Att ha en kommungemensam befolknings- och demografiprognos är av största vikt så att samtliga förvaltningar använder sig av samma beräkningsmodeller och förutsättningar i sina egna beräkningar.

### 3.3.3 Pensionsprognos

Kramfors kommun använder sig av KPA<sup>7</sup> pension för beräkning av pensionskostnader. Prognos beställs två gånger per år. Av den senaste beräkningen vi inom ramen för denna granskning tagit del av (2020-08-31) framgår prognoser gällande:

- pensionsskuld och pensionskostnad inklusive/exklusive löneskatt fram till 2024-12-31.
- uppdelning per förmån fram till 2024-12-31.

Prognoserna bygger på ett antal antaganden så som inflation, statslåneränta, löneökning, prisbasbelopp och inkomstbasbelopp.

Kramfors har även givit KPA i uppdrag att värdera kommunens pensionsskuld, beräkna framtida pensionskostnader och hur pensionsutbetalningar kommer att utvecklas på lång sikt (40 år) från 2016 till och med år 2056.

Kommunens totala pensionsåtaganden uppgår till 620 miljoner kronor (delårsbokslut 2020-08-31). Pensionsförpliktelser intjänade före 1998 (81 procent) redovisas i enlighet med gällande lagstiftning som ansvarsförbindelse i en not till balansräkningen och förpliktelser intjänade från och med 1998 som en avsättning i balansräkningen. Kommunen har en pensionsstiftelse vars medel ska lindra belastningen på den kommunala ekonomin under de år då pensionsutbetalningarna blir som störst. Medlens marknadsvärde uppgår till 186,4 miljoner kronor (augusti 2020) och täcker drygt en tredjedel av ansvarsförbindelsen.

Pensionsprognosen har inte explicit behandlats av de förtroendevalda.

---

<sup>7</sup> Kommunernas Pensionsanstalt



### 3.3.3.1 Bedömning - Pensionsprognos

I den finansiella planeringen måste hänsyn tas till pensionsutbetalningarna. Kommunen får genom KPA pension fram långtidsprognoser gällande pensioner. Dessa sträcker sig fram till år 2024. Utöver dessa finns även en värdering av kommunens pensionsskuld, beräkning av framtida pensionskostnader och hur pensionsutbetalningar kommer att utvecklas på lång sikt till och med år 2056.

Vi anser att det är bra att det finns en pensionsstiftelse för att möta den ekonomiska belastningen. Däremot är pensionsstiftelsens medel inte tillräcklig varför det är av stor vikt att planera långsiktig.

### 3.3.4 Skatteunderlagsprognos

Kramfors kommun lutar sig mot Sveriges kommuner och regioners (SKR) modell "Skatter och bidrag" för prognostisering av skatteintäkter. SKR uppdaterar modellen ett antal gånger per år bland annat i samband med vår- och höstbudget. Med hjälp av modellen prognostiseras kommunens intäkter efter olika antaganden om; skattesats, antal invånare och åldersstruktur i den egna kommunen, skatteunderlagsutvecklingen i den egna kommunen, skatteunderlag i riket samt anslaget för kommunalekonomisk utjämning. I takt med att SKR uppdaterar modellen "Skatter och bidrag" genomförs uppdateringar av skatteprognosen kontinuerligt av ekonomienheten.

Kommunerna kan själva ändra parametrar så som exempelvis antal invånare och dess åldersstruktur. För utvecklingen av skatteunderlaget använder Kramfors SKR:s prognos och modell medan egna antaganden om exempelvis befolkningsutveckling används. Befolkningen antas minska med en procent årligen fram till och med 2027. Det är betydligt lägre än om antagandet för riket hade använts. Skatteunderlaget för Kramfors kommun ökar enligt prognosen med i genomsnitt 1,3 procent åren 2020–2027. Skatteprognosen antar oförändrad skattesats.

Skatteunderlagsprognosen har inte uttryckligen behandlats av de förtroendevalda. Däremot ingår prognosen som en underliggande handling till budgetdirektivet (kommunstyrelsens arbetsutskott) och beslutad budget (kommunstyrelsen, kommunfullmäktige).

#### Skatteunderlagsprognos<sup>8</sup>

<i>mnkr</i>	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Summa intäkter inkl. avräkning & fastighets avg.	1 241	1 280	1 287	1 296	1 309	1 325	1 341	1 358
Förändring, %		3,0%	0,5%	0,7%	1,0%	1,2%	1,2%	1,2%

<sup>8</sup> Underlag från ekonomienheten modellen SKR:s "Skatter och bidrag"



### 3.3.4.1 **Bedömning – Skatteunderlagsprognos**

Vi konstaterar att skatteunderlagets utveckling fram till år 2027, enligt prognosen, uppgår till i genomsnitt 1,3 procent, förutsatt bland annat oförändrad skattesats och en befolkningsminskning på en procent. Skatteunderlagsutvecklingen för de senaste fem åren (2015 – 2019) uppgick i genomsnitt till 2,7 procent<sup>9</sup>. Vår bedömning är att de närmsta åren kan förväntas bli finansiellt tuffa eftersom kommunen står inför utmaningar som befolkningsminskning och högt kostnadsläge (se avsnitt 3.5) i flera av kommunens verksamheter.

Om en generell minskning på totalbefolkningen används i skattemodellen kan skatteintäktsprognosen slå fel eftersom exempelvis äldre – äldre genererar större prislapp i utjämningsystemet än en person mellan 20–65 år. Vi rekommenderar därför att justera skatteunderlagsprognosen genom att följa den prognostiserade demografiska utvecklingen.

### 3.3.5 **God ekonomisk hushållning**

Inom ramen för det kommunala självstyret, lagstiftningen och utifrån de egna förutsättningarna behöver varje kommun definiera vad som är god ekonomisk hushållning och sätta finansiella mål och verksamhetsmål med betydelse för ”den goda ekonomiska hushållningen”.

Enligt kommunallagen 2017:725 kap. 11 ska fullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna bör enligt förarbetena innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur den mer konkret kan uppnås. Förarbetena stipulerar även att det är angeläget att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning (11 kap. 1 §) slår fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, det vill säga längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i 11 kap. 4 §. Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur de mer konkret kan uppnås.

För att nå kravet om god ekonomisk hushållning ska enligt *Budget 2020 med planåren 2021–2022* hälften eller mer av de kommunövergripande målen vara nådda. Dessutom ska balanskravet alltid uppfyllas.

Om kommunen väljer att använda sig av en resultatutjämningsreserv (RUR) ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även innehålla riktlinjer för hantering av RUR.

---

<sup>9</sup> Årsredovisning 2019 samt 2017

### 3.3.5.1 **Bedömning – God ekonomisk hushållning**

God hushållning handlar om att styra ekonomi och verksamhet både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion. Normalt sett ska ekonomin visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att förmögenheten inte urholkas av inflation eller av för låg självfinansieringsgrad av investeringar. Målsättningen för nivåerna på exempelvis ekonomiskt resultat, skuldsättning och förmögenhet ska beslutas lokalt av varje kommun, utifrån lokalt rådande förutsättningar. Beskrivningar bör i riktlinjerna ha ett långsiktigt perspektiv för att sedan i årsbudget konkretiseras i ett kortsiktigt perspektiv.

Vi konstaterar att det saknas riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att ta fram explicita riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagens 11 kap. Om Kramfors kommun avser att ge sig möjligheter till att inrätta en resultatutjämningsreserv ska även dessa ingå i riktlinjerna.

## 3.4 **Budgetprocessen**

Budgetprocessen har enligt uppgift de senaste åren förändrats från att vara mer detaljstyrd till dagens rambudgetering för driften.

Budgetprocessen inleds med att till nämnderna i november månad (dvs. 13 månader innan den nya budgeten träder i kraft) skickar ekonomienheten ut förutsättningar och anvisningar för kommande budgetprocess. Därefter beslutar budgetberedningen, tillika kommunstyrelsens arbetsutskott, om budgetdirektiv och preliminära ramar för respektive nämnd. Som underlag till dessa preliminära ramar tas enligt verksamhetsföreträdare hänsyn till bland annat SKR:s cirkulär, ändrade behov som orsakas av demografiska förändringar, konsekvenser av inflation, lagändringar, trender etc.

Innan planerings- och uppföljningskonferensen, vilken sker i februari månad, träffar respektive förvaltningschef och nämndsordförande budgetberedningen för att presentera nämndens omvärldsanalys, behov och trender etc. Vid planerings- och uppföljningskonferensen presenterar nämnderna föregående års resultat och de övergripande förutsättningar inför kommande år. Vid konferensen deltar samtliga partier som är representerade i kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsens arbetsutskott beslutar i februari om en budgetinriktning där ramfördelningen klargörs. Grunden för ramfördelningen är enligt verksamhetsföreträdare demografiska förändringar, behovsförändringar, politiska viljeinriktningar och satsningar. Varje nämnd analyserar de givna förutsättningarna och träffar därefter budgetberedningen, där även oppositionen ingår, för ett avstämningsmöte. Respektive nämnd presentera vid detta möte fakta och nyckeltal etc. för budgetberedningen. Nämndernas budgetförslag lämnas till budgetberedningen innan aprils utgång.

Ramfördelning, kommunövergripande mål och investeringar sätts ihop i ett samlat budgetdokument som beslutas av kommunfullmäktige i juni månad. Vid valår tas även beslut i november månad.

Efter kommunfullmäktige beslutat om budget för nästkommande år ska kommunstyrelsen och nämnderna besluta om den egna verksamhetsplanen. Nämnderna och förvaltningschefer ska enligt verksamhetsföreträdare se till att alla budgetansvariga accepterar budgeten.

Det finns ingen modell som tar höjd för volymförändringar i verksamheterna. Kostnadsökningar utöver löneökningar ska nämnderna själva beakta och flagga för.

På kommunens intranät ligger samtlig dokumentation avseende budgetprocessen tillgänglig för berörda politiker (de styrande och oppositionen) och tjänstepersoner.

Utifrån kommande års budgetförutsättningar har ekonomichefen spelat in en film som samtliga berörda kan ta del av. I filmen tydliggör ekonomichefen förutsättningarna för kommande års budget och hur de har kommit fram till ramförslagen.

### **Investeringar**

Det finns enligt verksamhetsföreträdare inget sammanhållet dokument över långsiktig investeringsplanering. Åskanden för nästkommande år inkommer från de olika facknämnderna och omfattas till största del enbart kommande års investeringar.

Investeringsplanering ingår i planeringsprocessen genom att ställa investeringsvolymer till resultat, avskrivningsvolymerna och Kommuninvest investeringsutrymme.

#### **3.4.1 Bedömning – Budgetprocess**

Vi konstaterar att framarbetande av kommande års budget och plan följer en tydlig tidplan och struktur. Däremot anser vi att de styrande behöver få ta del av prognoser så som exempelvis befolkningsprognos, pensionsprognos, omvärldsbevakning, målredovisning på ett mer omfattande sätt, inte enbart i sammanfattande form. Detta för att få en förståelse kring budgetprocessens delar och för att få goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Det saknas idag en långsiktig planering av investeringar. Vår bedömning är att det behöver tas fram en sammanhållen investeringsplan som uppdateras årligen. Detta bland annat för att kunna parera finansieringen av investeringarna över tid.

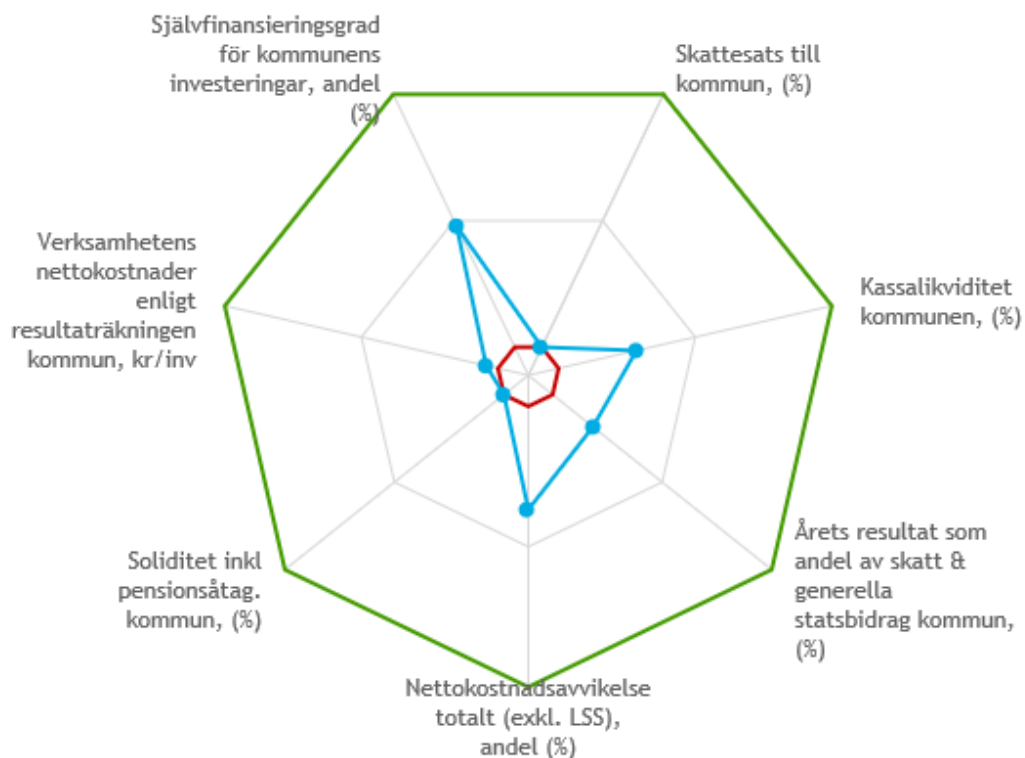
Att upprätta en lokalförsörjningsplan skulle vara ett adekvat dokument för den långsiktiga finansiella planeringen. En strategisk lokalförsörjningsplan redovisar kommunens samlade lokalbehov för flera år framåt i tiden utifrån exempelvis hur många särskilda boendeplatser, skolor, förskolor etc. som behövs. En lokalförsörjningsplan visar var det finns behov av att bygga nya lokaler, vilka lokaler som är i behov av renoveringar, ombyggnationer och avyttring etc. Vi rekommenderar kommunstyrelsen att se över möjligheterna att ta fram en lokalförsörjningsplan.

## 3.5 Förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi

### 3.5.1 Kramfors kommun i jämförelse med andra kommuner

Kommunens ekonomiska läge kan beskrivas med hjälp av nedanstående spindeldiagram som avser 2019<sup>10</sup>. Den gröna linjen representerar genomsnittet för de tio procent "bästa" kommunerna för respektive nyckeltal i hela Sverige medan den röda linjen representerar de tio procent "sämsta" kommunerna. Kramfors kommun representeras av den blå linjen.

#### Spindeldiagram



<sup>10</sup> Se [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

Med hjälp av ovanstående spindeldiagram kan vi konstatera att;

- *Verksamhetens nettokostnader* är svag i förhållande till övriga kommuner. Kramfors tillhör i detta nyckeltal de tio procent "sämsta" kommunerna.
- i nyckeltalen *Skattesats* och *Soliditet* tillhör Kramfors de tio procent "sämsta" kommunerna.
- *Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar* är det nyckeltal som Kramfors förhåller sig bäst till av de sju nyckeltalen.

### Finansiella nyckeltal

Istället för att jämföra sig med de "bästa eller sämsta" kommunerna i landet är det vanligt att kommunerna jämför sig med de kommuner som ingår i samma kommungrupp. Kommunerna i kommungrupperna är indelade med utgångspunkt i befolkningsstorlek. Kramfors ingår i kommungruppen *Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner* kommunen har mindre än 15 000 invånare i kommunens största tätort.

I denna jämförelse (tabell Finansiella nyckeltal nedan) kan vi precis som i spindeldiagrammet ovan konstatera att soliditeten är betydligt lägre för Kramfors än för kommungruppen i genomsnitt. Vi kan även konstatera att Kramfors ligger högre i *Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen* även vid jämförelse med kommungruppen.<sup>11</sup>

Årets resultat har för Kramfors kommun i genomsnitt för åren 2015–2019 har legat på 0,2 procent medan det för kommungruppen legat på 2,6 procent.

Skattesatsen för Kramfors kommun uppgår till 23,14 procent för 2019 medan skattesatsen för kommungruppen i genomsnitt uppgår till 22,15 procent och för riket som helhet till 20,7 procent.

### Sammanställning, finansiella nyckeltal

		2015	2016	2017	2018	2019
Kassalikviditet kommunen, (%)	Kramfors	93,4	91,9	95,6	92,6	87,9
Kassalikviditet kommunen, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	110,7	119,3	123,0	113,3	116,1
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Kramfors	5,9	5,9	10,6	9,7	3,7
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	3,9	3,8	5,2	5,3	2,7
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Kramfors	194,6	87,5	124,9	-6,6	67,5
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	97,3	133,3	101,5	65,0	84,2
Skattesats till kommun, (%)	Kramfors	23,14	23,14	23,14	23,14	23,14
Skattesats till kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	22,16	22,20	22,22	22,19	22,15
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Kramfors	-33,6	-28,9	-26,7	-21,9	-19,0

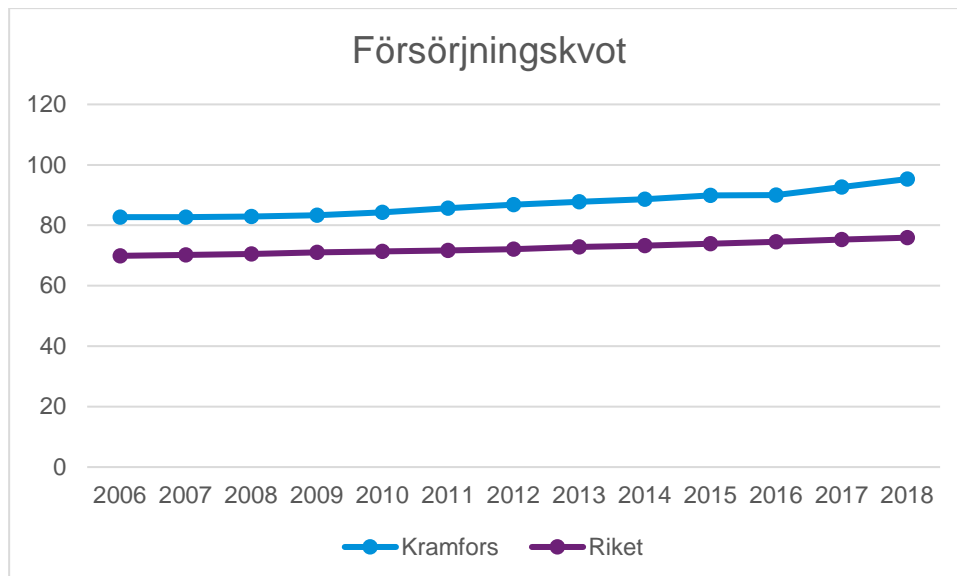
<sup>11</sup> Se [www.kolada.se](http://www.kolada.se)

		2015	2016	2017	2018	2019
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	6,6	11,9	15,0	16,3	17,1
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Kramfors	-58 239	-59 672	-63 607	-68 055	-66 886
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner)	-53 027	-55 308	-57 262	-60 272	-62 453
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Kramfors	2,0	1,2	2,6	-4,3	-0,5
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	2,5	3,7	3,9	1,3	1,6

### 3.5.2 Yttre faktorer som påverkar långsiktig hållbar ekonomi

#### Försörjningskvot<sup>12</sup>

Ett intressant begrepp vid framförallt långsiktiga prognoser är den demografiska försörjningskvoten.



Källa: SCB

Det är önskvärt att ha ett lågt värde. Kramfors hade 2018 en försörjningskvot på 95,3 procent medan Sverige som helhet hade 75,9 procent. Det innebär att av 100 personer i de mest förvärsaktiva åldrarna 20–64 år finns det 95,3 personer som är yngre eller äldre i Kramfors. Försörjningsbördan är med andra ord betydligt högre än för Sverige

<sup>12</sup> Försörjningskvot, beräknas som summan av antal personer 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år som därefter multiplicerat med 100.

som genomsnitt. En stigande försörjningskvot får på sikt effekter på kommunens ekonomi. Det medför att allt färre individer ska skapa framtidens skattebas.

### Kostnads- och intäktsutveckling

Andra parametrar att följa i långsiktig finansiell planering är den prognostiserade kostnads- och intäktsutvecklingen.

I nedan tabell presenteras prisindex för kommunal verksamhet (PKV) hämtat från SKR:s cirkulär 20:20. Prisförändringen på arbetskraft är i normalfallet SKR:s prognos för timlöneökningar för anställda i kommunerna men denna gång avser SKR:s bedömning timlöneutvecklingen för hela arbetsmarknaden. Anledningen är den stora osäkerhet som för närvarande råder och den framflyttade avtalsrörelsen. Pris på övrig förbrukning är en sammanvägning av prognosen för konsumentprisindex med fast ränta (KPIF) och en uppskattad löneandel.

#### Prisindex för kommunal verksamhet

	2019	2020	2021	2022	2023
Arbetskraftskostnader*	2,6	2,1	2,2	1,7	2,7
Övrig förbrukning	2,8	1,4	1,5	2,1	2,3
Prisförändring, %	2,6	1,9	2,0	1,8	2,6

*\*inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjusteringar*

*Källa: SKR:s cirkulär 20:20*

Enligt Sveriges kommuner och regioner (SKR, Cirkulär 20:20) har skatteunderlagstillväxten kraftigt försämrats för 2019 och 2020. Skatteunderlagsprognosen för 2020 var enligt februaricirkuläret (20:08) 2,4 procent medan det i aprilcirkuläret (20:20) minskat till 0,9 procent. Enligt SKR har de senaste månaderna inneburit en "konjunktur kollaps" till följd av covid-19. Det råder dock mycket stor osäkerhet om hur utvecklingen blir framöver. Bevisligen krymper svenska ekonomin under år 2020 med en snabb uppgång för arbetslösheten och en djup lågkonjunktur som följd. Enligt SKR bedöms lågkonjunkturen kvarstå till 2023 även om produktion och sysselsättning antas vända uppåt i slutet av detta år. SKR anser att det inte är möjligt att göra en prognos utan presenterar istället ett scenario i ekonomirapporten maj 2020. Med försämrat skatteunderlag följer mindre fördelning till kommunerna.

### Samhällsekonomisk utveckling

	2019	2020	2021	2022	2023
BNP*	1,3	-4,1	3,3	3,6	3,3
Sysselsättning, timmar	-0,3	-3,3	1,8	1,2	1,2
Relativ arbetslöshet, %	6,8	8,9	8,9	8,3	7,6
Inflation, KPIF	1,7	0,7	1,0	1,7	2,0
Inflation, KPI	1,8	0,7	1,0	1,9	2,4
Skatteunderlag apr	2,2	0,9	3,5	3,7	3,8
Skatteunderlag feb	3,2	2,4	3,1	3,8	3,8

*\*Kalenderkorrigerat*



**Kramfors kommun**  
Granskning av finansiell planering

2020-11-09

*Källa: SKR cirkulär 20:20*

### **3.5.2.1 Bedömning – Förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi**

Vi konstaterar att Kramfors kommuns soliditet, verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen, årets resultat och skattesats ligger betydligt sämre till i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Vad gäller kasslikviditeten finns ett visst mått positivitet.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är betydligt högre i Kramfors än för Sverige som genomsnitt. En hög/stigande försörjningskvot får på sikt negativa effekter på kommunens ekonomi.

Tendensen tyder på att Kramfors kommun har besvärliga år framför sig. Bland annat utifrån de underskott som redovisats de senaste åren samt att skatteintäkterna prognostiseras i genomsnitt uppgå till 1,3 procent vilket med stor sannolikhet inte kommer täcka löneökningar samt övriga prisförändringar.



## 4 Slutsats och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen är granska Kramfors kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Kramfors kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår att identifiera finansiella styrkor och risker och samt andra utmaningar.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen till viss del bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Dock har vi noterat vissa förbättringsområden samt identifierat utmaningar som kommer att påverka förutsättningarna för en långsiktig hållbar ekonomi.

Vi konstaterar bland annat att kommunens finansiella planering i de flesta avseendena inte är mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

Det saknas riktlinjer för god ekonomisk hushållning vilket kommunallagen stipulerar.

Kramfors kommun, liksom många andra kommuner, står inför stora utmaningar vad gäller en långsiktig hållbar ekonomi. Det kommer emellertid att krävas effektiviseringar alternativt ökade finansiella intäkter.

Vi kan konstatera att Kramfors kommuns soliditet, verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen, årets resultat och skattesats ligger betydligt sämre till i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Vad gäller kasslikviditeten finns ett visst mått positivitet.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är betydligt högre i Kramfors än för Sverige som genomsnitt. En hög/stigande försörjningskvot får på sikt negativa effekter på kommunens ekonomi.

Att säkerställa att årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppnår målet om 1,2 procent är av största vikt för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att varje generation står för de kostnader de ger upphov till. Dock anser vi att 1,2 procent är ett lågt ställt mål för att klara en långsiktig hållbar ekonomi.

### 4.1 Svar på granskningsfrågorna

*Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?*

Ingen av nedanstående prognos har explicit beslutats av de förtroendevalda. Däremot ingår vissa prognoser som en underliggande parametrar i budgetdirektivet vilken beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott samt beslutad budget som beslutas av Kommunstyrelsen och Kommunfullmäktige.

#### **Befolkningsprognos**

Befolknings- och demografiprognos beställs från extern aktör, den senaste prognosen sträckte sig till 2028. Den befolkningsprognos Kramfors kommun arbetar efter är dock en generell minskning med en procent årligen, vilket ungefär är en minskning med i genomsnitt 170 personer årligen.

2020-11-09

Vi anser att det är av stor vikt att ha en adekvat befolknings-/demografiprognos som sträcker sig längre över tid. Detta för att kunna möta framtida utmaningar exempelvis vad gäller lokaler. Lokaler bör planeras mer långsiktigt utifrån om det finns behov av ökning/minskning av vård- och omsorgsboendeplatser eller utökning/minskning av skolor/förskolor etc.

#### **Pensionsprognos**

I den finansiella planeringen måste hänsyn tas till pensionsutbetalningarna. Kommunen får genom KPA pension fram långtidsprognoser gällande pensioner. Dessa sträcker sig fram till år 2024. Utöver dessa finns även en värdering av kommunens pensionsskuld, beräkning av framtida pensionskostnader och hur pensionsutbetalningar kommer att utvecklas på lång sikt till och med år 2056.

Vi anser att det är bra att det finns en pensionsstiftelse för att möta den ekonomiska belastningen. Däremot är pensionsstiftelsens medel inte tillräcklig varför det är av stor vikt att planera långsiktig.

#### **Skatteunderlagsprognos**

Kramfors kommun använder sig av SKR:s *Skatteunderlagsprognos* som sträcker sig till och med år 2027, för att prognostisera intäkterna. För utvecklingen av skatteunderlaget används SKR:s prognos medan egna antaganden om befolkningsutvecklingen och oförändrad skattesats.

Vi konstaterar att skatteunderlagets utveckling uppgår fram till år 2027 i enligt prognosen uppgår till i genomsnitt 1,3 procent, förutsatt bland annat oförändrad skattesats och en befolkningsminskning på en procent. Skatteunderlagsutvecklingen för de senaste fem åren (2015 – 2019) uppgick i genomsnitt till 2,7 procent. Vår bedömning är att närmsta åren förväntas bli finansiellt tuffa eftersom kommunen står inför utmaningar som befolkningsminskning och högt kostnadsläge (se avsnitt 3.5) i flera av kommunens verksamheter.

Om en generell minskning på totalbefolkningen används i skattemodellen kan skatteintäktsprognosen slå fel eftersom exempelvis äldre – äldre genererar större prislapp i utjämningsystemet än en person mellan 20–65 år. Vi rekommenderar därför att justera skatteunderlagsprognosen genom att följa den prognostiserade demografiska utvecklingen.

#### **Budget 2020 med planåren 2021–2022**

Granskning av *Budget 2020 med planåren 2021–2022* visar att den innehåller resultat-, finansieringsanalys och balansbudget vilka samtliga omfattar budget för 2020 och plan för 2021 och 2022. Dock saknas det driftsbudget och investeringsbudget för planåren 2021–2022. Kommunens finansiella planering sträcker sig därmed till viss del fram till 2022 och därmed inte mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

2020-11-09

### Budgetdirektiv 2021

Kommunstyrelsens arbetsutskott, tillika budgetberedning, beslutade om förutsättningar för budget 2021. Ett antal parametrar så som exempelvis ett resultat på 1,2 procent av skatter- och bidrag och avskrivningsutrymme fastlogs av kommunstyrelsens arbetsutskott. Vidare fastslås preliminära ramar för respektive nämnd.

### Investeringsplan

Det saknas idag en långsiktig planering av investeringar. Det finns inget sammanhållet dokument över långsiktig investeringsplanering. Åskanden för nästkommande år inkommer från de olika facknämnderna och omfattas till största del enbart kommande års investeringar.

Investeringsplanering ingår i planeringsprocessen genom att ställa investeringsvolymerna till resultat, avskrivningsvolymerna och Kommuninvest investeringsutrymme.

### Lokalförsörjningsplan

Att upprätta en lokalförsörjningsplan skulle vara ett adekvat dokument för den långsiktiga finansiella planeringen. En strategisk lokalförsörjningsplan redovisar kommunens samlade lokalbehov för många år framåt i tiden utifrån exempelvis hur många särskilda boendeplatser, skolor, förskolor etc. som behövs. En lokalförsörjningsplan visar var det finns behov av att bygga nya lokaler, vilka lokaler som är i behov av renoveringar, ombyggnationer och avyttring etc.

### Budgetprocessen

Vi konstaterar att framarbetande av kommande års budget och plan följer en tydlig tidplan och struktur. Däremot anser vi att de styrande behöver få ta del av prognoser så som exempelvis befolkningsprognos, pensionsprognos, omvärldsbevakning, målredovisning på ett mer omfattande sätt, inte enbart i sammanfattande form/underliggande handling. Detta för att få en förståelse kring budgetprocessens delar och för att få goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen.

### *Finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning och bedöms dessa som ändamålsenliga?*

Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Förarbetena stipulerar även att det är angeläget att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning slår fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, det vill säga längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i KL 11 kap. 4 §. Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur de mer konkret kan uppnås.

Det saknas beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Däremot framgår det till viss del av *Budget 2020 med planåren 2021–2022* hur Kramfors avser hantera god ekonomisk hushållning. Dock är vår bedömning att *Budget 2020 med planåren 2021–2022* inte omhändertar god ekonomisk hushållning som kommunallagen stipulerar dvs. att kommunfullmäktige explicit ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

*Har kommunen antagit strategidokument eller annat dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden?*

För *Budget 2020 med planåren 2021–2022* finns underlag kopplat mot långsiktig finansiell planering, dock sträcker sig detta endast tre år framåt i tiden. Förvisso är det vad lagen kräver men vi anser att det finansiella perspektivet behöver sträcka sig betydligt längre än dessa tre år.

Det saknas ett sammanhållet styrande dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden.

*Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?*

Att ha en aktuell omvärldsanalys är en förutsättning för att ta höjd för eventuella inre och yttre påverkande faktorer. Det går naturligtvis inte att ta höjd för alla eventualiteter vilket vi sett i närtid genom coronapandemin och dess effekter.

Vår sammanfattande bedömning är att det till stor del finns omvärldsbevakning som omhändertar yttre påverkan av den långsiktiga finansiella planeringen.

*Tar budgetprocessen hänsyn till långsiktiga volymförändringar och investeringsbehov?*

Befolknings- och demografiprognos är ett av de viktigaste instrumenten för att planera långsiktigt för ekonomin. Prognosen bör ligga till grund för exempelvis behov av särskilda boendeplatser, hemtjänst, skolor och förskolor etc. Förutsättningarna och grundläggande antaganden förändras ständigt och måste införlivas i befolkningsprognosen för att den ska få så hög träffsäkerhet som möjligt.

Kommunen beställer en detaljerad befolkningsprognos dock är vår uppfattning att denna inte tydligt ligger till grund för den långsiktiga finansiella planeringen. I beräkningar av exempelvis skatteintäkter görs en generell minskning på en procent av totalbefolkningen, hänsyn till demografin tas inte.

Kommunens investeringsplaner sträcker sig inte mer än ett år framåt dvs. inte tre år som lagstiftningen stipulerar. Däremot förs i *Budget med planår* ett resonemang om investeringsvolymen för planåren. Vi anser att investeringsplanerna i *Budget med planår* inte är fullgoda då investeringar för planåren saknas.

För att planera långsiktigt anser vi även att det behöver finnas betydligt längre investeringsplaner än vad lagstiftningen stipulerar. Ny- och reinvesteringar är mycket viktiga parametrar för en långsiktig finansiell planering och behöver därmed omfatta samtliga planerade investeringar i ett långt perspektiv.

Kopplat till investeringsplaner är befolkningsutveckling och demografi två oerhört viktiga parametrar.

### *Jämförelse av nyckeltal med jämförbara kommuner*

Förutom att det är viktigt att det interna arbetet med långsiktig finansiell planering sker på rätt sätt och i tillräcklig omfattning bör jämförelse med andra kommuner tas i beaktan samt att kommunen påverkas av yttre faktorer som både kan underlätta och försvåra arbetet.

Goda resultat och god soliditet borgar för en långsiktig finansiell styrka. Vi konstaterar att Kramfors kommuns soliditet, verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen, årets resultat och skattesats ligger betydligt sämre till i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Vad gäller nyckeltalet kasslikviditeten finns ett visst mått positivitet.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är betydligt högre i Kramfors än för Sverige som genomsnitt. En hög/stigande försörjningskvot får på sikt effekter på kommunens ekonomi.

## **4.2 Rekommendationer**

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- ta fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning (se avsnitt 3.3.5)
- ta fram en investeringsplan på lång sikt (3.4)
- ta fram en strategisk plan kopplat till långsiktig finansiell planering som sträcker sig över tid (3.2.5)
- använda demografi som grund för befolkningsutvecklingen (3.3.2)
  - utveckla skatteunderlagsprognosen till att innefatta prognostiserade demografisk utveckling (3.3.4)
- i *Budget med planår* inkludera driftbudget och investeringsbudget för planåren (3.2.5)
- se över möjligheterna att ta fram en lokalförsörjningsplan (3.4.1)
- tydliggöra och inkludera samtliga prognoser som ligger till grund för budgetarbetet (3.4)
- se över *Reglemente för kommunstyrelsen och övriga nämnder i Kramfors kommun* bland annat vad gäller hänvisningar till aktuella lagar (3.2).



**Kramfors kommun**  
Granskning av finansiell planering

2020-11-09

Datum som ovan

KPMG AB

Lena Medin  
*Certifierad kommunal revisor och  
kundansvarig*

Camilla Strömbäck  
*Certifierad kommunal revisor och  
specialist*

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.