

# Revisionsrapport

## *Granskning av kommunstyrelsens långsiktiga ekonomiska planering*

Torsås kommun

Caroline Liljebjörn  
Certifierad kommunal  
revisor

19 december 2016

# Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning och revisionell bedömning</b> .....	<b>2</b>
1.1. Revisionell bedömning .....	2
1.2. Bedömningar mot kontrollmål.....	3
<b>2. Inledning</b> .....	<b>5</b>
2.1. Bakgrund .....	5
2.2. Revisionsfråga och kontrollmål.....	5
2.3. Metod och avgränsning .....	5
<b>3. Iakttagelser och bedömningar</b> .....	<b>7</b>
3.1. Finns en ekonomisk flerårsplanering som grundar sig på väl underbyggda analyser och framtidsbedömningar? .....	7
3.1.1. Iakttagelser .....	7
3.1.2. Bedömning.....	8
3.2. I vilken utsträckning har känslighetsanalyser och riskanalyser genomförts för att skapa handlingsberedskap? .....	8
3.2.1. Iakttagelser .....	8
3.2.2. Bedömning.....	9
3.3. Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska framtidsplaner? .....	9
3.3.1. Iakttagelser .....	9
3.3.2. Bedömning.....	9
3.4. Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov? .....	10
3.4.1. Iakttagelser .....	10
3.4.2. Bedömning.....	11
3.5. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering? .....	11
3.5.1. Iakttagelser .....	11
3.5.2. Bedömning.....	11

# ***Sammanfattning och revisionell bedömning***

Kommunsektorn står inför stora utmaningar. SKL förutspår kraftiga kostnadsökningar under kommande år. De demografiska utmaningarna finns inom alla verksamhetsdelarna. De senaste åren har intäkter av engångskaraktär och positivt finansnetto bidragit till de ekonomiska resultatet. Det finns såväl investerings- som reinvesteringsbehov i kommunens kärnverksamheter. Vidare bedöms inom kommunkoncernen att det föreligger en ”underhållsskuld”.

Kommunen ska enligt kommunallagen upprätta en plan för ekonomin som omfattar tre år. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (det så kallade balanskravet). För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens beredningsprocess och beslutsunderlag.

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig långsiktig ekonomisk planering med tillräcklig intern kontroll?

## ***1.1. Revisionell bedömning***

Vi bedömer att kommunstyrelsen endast delvis har en ändamålsenligt långsiktig ekonomisk planering med tillräcklig intern kontroll. Det baserar vi på att det finns en ekonomisk flerårsplanering som uppfyller kraven i kommunallagen, men vi bedömer att det finns utrymme att utveckla beräkningen av verksamhetens nettokostnader för planeringsåren genom att inkludera kända faktorer som till exempel investeringars påverkan på drift och kapitalkostnader eller andra kända verksamhetsförändringar. Vi bedömer vidare att det saknas styrdokument inom viktiga utvecklingsområden.

Vi bedömer att det är en svag koppling mellan de resultatöverskott som budgeteras och de långsiktiga finansiella målen. I budgetdokumentet saknas en beskrivning av hur budget- och planåren påverkar möjligheterna att uppfylla de långsiktiga finansiella målen. Vi anser att finansiella mål kopplade till balansräkningen, som till exempel självfinansieringsgraden av investeringar, även bör omfatta investeringar i skattefinansierad verksamheten som sker i helägda dotterbolag.

Vi bedömer att kopplingen mellan en långsiktig ekonomisk planering och ett bedömt investeringsbehov är under utveckling i och med framtagandet av investeringsbehovet för kommunen och de kommunala bolagen under en femårsperiod. Vi ser positivt på att det pågår ett arbete att ta fram en bostadsförsörjningsplan samt att översiktsplanen är under aktualisering.

## 1.2. *Bedömningar mot kontrollmål*

Kontrollmål	Kommentar
<b>Finns en ekonomisk flerårsplanering som grundar sig på väl underbyggda analyser och framtidsbedömningar?</b>	<p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att det finns en ekonomisk flerårsplanering som uppfyller kraven i kommunallagen på budgetår och två planeringsår, men vi bedömer att det finns utrymme att utveckla beräkningen av verksamhetens nettokostnader för planeringsåren genom att inkludera kända faktorer som till exempel investeringars påverkan på drift och kapitalkostnader eller andra kända verksamhetsförändringar.</p> <p>Vi bedömer vidare att det finns områden där en mer långsiktig planering skulle vara av nytta, till exempel den strategiska inriktningen.</p>
<b>I vilken utsträckning har känslighetsanalyser och riskanalyser genomförts för att skapa handlingsberedskap?</b>	<p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att det till viss del genomförts känslighetsanalyser för att skapa handlingsberedskap i samband med upprättandet av budget 2017. Det baserar vi på att simuleringar gjorts med befolkningsutvecklingen samt att osäkerheten kring fördelning av välfärdsmiljarderna gjort att de inte inkluderats i budgetprocessen.</p>
<b>Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska dokument?</b>	<p><b>Ej uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att kopplingen mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska styrdokument är svag. Vi identifierar till exempel att det saknas strategiska styrdokument inom viktiga utvecklingsområden som till exempel en aktuell översiktsplan. Vi ser positivt på att ett arbete pågår med översiktsplanen samt att det tagits initiativ till ett bostadsförsörjningsprogram och en plan över kulturminnesvården.</p>
<b>Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov?</b>	<p><b>Delvis uppfyllt</b></p> <p>Vi bedömer att kopplingen mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov är under utveckling i och med framtagandet av investeringsbehovet under en femårsperiod.</p>

Vi anser att investeringsplanering även bör omfatta en översiktlig uppskattning av påverkan på driftbudgeten avseende drift-/samt kapitalkostnader.

**Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering?**

**Delvis uppfyllt**

Vi bedömer att det finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering. Det baserar vi på att det finns riktlinjer om god ekonomisk hushållning med långsiktiga finansiella mål. Vi konstaterar att avvikelse skett från de långsiktiga finansiella målen i budget 2017.

Vi bedömer att det är en svag koppling mellan de resultatöverskott som budgeteras och de långsiktiga finansiella målen. I budgetdokumentet saknas en beskrivning av hur budget- och planåren påverkar möjligheterna att uppfylla de långsiktiga finansiella målen. Vi anser att finansiella mål kopplade till balansräkningen, som till exempel självfinansieringsgraden av investeringar, även bör omfatta investeringar i skattefinansierad verksamheten som sker i helägda dotterbolag.

Vi instämmer i behovet att utarbeta nya ägardirektiv för bolagen med tydligare finansiella riktlinjer.

## **2. Inledning**

### **2.1. Bakgrund**

Kommunsektorn står inför stora utmaningar. SKL förutspår kraftiga kostnadsökningar under kommande år. De demografiska utmaningarna finns inom alla verksamhetsdelarna. De senaste åren har intäkter av engångskaraktär och positivt finansnetto bidragit till de ekonomiska resultatet. Det finns såväl investerings- som reinvesteringsbehov i kommunens kärnverksamheter. Vidare bedöms inom kommunkoncernen att det föreligger en ”underhållsskuld”.

Kommunen ska enligt kommunallagen upprätta en plan för ekonomin som omfattar tre år. Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (det så kallade balanskravet). För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Revisorerna har utifrån en bedömning av risk och väsentlighet funnit det angeläget att granska kommunstyrelsens beredningsprocess och beslutsunderlag.

### **2.2. Revisionsfråga och kontrollmål**

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunstyrelsen en ändamålsenlig långsiktig ekonomisk planering med tillräcklig intern kontroll?

Granskningen sker baserat på följande revisionskriterier:

- Kommunallagen
- Kommunfullmäktiges styrdokument

Följande kontrollmål ska besvaras av uppföljningen:

- Finns en ekonomisk flerårsplanering som grundar sig på väl underbyggda analyser och framtidsbedömningar?
- I vilken utsträckning har känslighetsanalyser och riskanalyser genomförts för att skapa handlingsberedskap?
- Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska framtidsplaner?
- Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov?
- Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering?

### **2.3. Metod och avgränsning**

Granskningen avgränsas till kommunstyrelsens ansvar för den ekonomiska planeringen.

Vi har genomfört intervjuer med kommunstyrelsens ordförande, kommunstyrelsens 1:e ordförande, ersättare i kommunstyrelsen, kommunchef, ekonomichef samt VD i Torsås Bostads AB/Torsås Fastighets AB (TBAB/TFAB).

---

Vi har tagit del av följande dokument: årsplan och budget 2017 inklusive plan 2018-2019, översiktsplan för Torsås kommun år 2010 samt VA-plan för Torsås kommun år 2014.

Faktauppgifterna i granskningsrapporten har sakgranskats av berörda tjänstemän.

## 3. *Iakttagelser och bedömningar*

För varje kontrollmål redogörs för vilka iakttagelser och bedömningar som gjorts i samband med granskningen.

### **3.1. *Finns en ekonomisk flerårsplanering som grundar sig på väl underbyggda analyser och framtidsbedömningar?***

#### **3.1.1. *Iakttagelser***

Enligt kommunallagen (KL) ska kommuner och landsting varje år upprätta en budget för nästa kalenderår.<sup>1</sup> Budgeten ska även innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, där budgetåret utgör det första året.<sup>2</sup>

Torsås kommun har en budgetprocess som innebär att årets budget beslutas av kommunfullmäktige i juni månad året innan budgetåret. I juni 2016 beslutades således årsplan och budget 2017 med plan 2018-2019.<sup>3</sup> Budgeten och planeringsåren bygger på förutsättningarna som ges i den prognos över utvecklingen av skatteintäkter och bidrag som Sveriges kommuner och landsting (SKL) publicerar i april månad. Övriga budgetförutsättningar beskrivs i budgetdokumentet till exempel avseende prognostiserat finansieringsbehov och befolkningsprognos. Befolkningsprognosen, som är framtagen av Statistiska Centralbyrån (SCB), beskriver förändringen i olika åldersgrupper till och med år 2025. Finansieringsbehovet beror på de planerade investeringarna och innebär en ökad upplåning med 10 mnkr år 2016 och 25 mnkr år 2017.

Under hösten, året innan budgetåret, justeras budgeten med opåverkbara händelser som ny skatteprognos och uppgift om befolkningsantalet.

Verksamhetens kostnader för planåren bygger på budgetåret med tillägg för löneutvecklingen. När budget för år 2018 ska beredas är startpunkten plan 2018 i budgeten för år 2017. Kostnaderna för år 2018 uppdateras med kända förändringar och politiska prioriteringar.

Under år 2010 genomförde SKL en analys av de ekonomiska förutsättningarna i Torsås kommun. Analysen innehöll en framskrivning av kommunens ekonomi som användes i budgetberedningen de kommande åren. Sedan dess har det, enligt intervju svaren, inte funnits några diskussioner kring en utvidgning av tidshorisonten när det gäller den långsiktiga ekonomiska planeringen. Synpunkter som framkommer är att det blir alltför osäkert att ha en längre tidshorisont än de tre åren som ingår i budgetdokumentet. Osäkerheten bedöms påverka informationsvärdet.

Under hösten 2016 har det växt fram ett behov att ha en längre planeringshorisont när det gäller det bedömda investeringsbehovet i kommunen och i de kommunala bolagen de närmaste åren.

---

<sup>1</sup> KL kap 8 § 4 st 1

<sup>2</sup> KL kap 8 § 5 st 3

<sup>3</sup> KF § 80/2016-06-13



### 3.1.2. Bedömning

Vi bedömer att det finns en ekonomisk flerårsplanering som uppfyller kraven i kommunallagen på budgetår och två planeringsår, men vi bedömer att det finns utrymme att utveckla beräkningen av verksamhetens nettokostnader för planeringsåren genom att inkludera kända faktorer som till exempel investeringars påverkan på drift och kapitalkostnader eller andra kända verksamhetsförändringar.

Vi bedömer vidare att det finns områden där en mer långsiktig planering skulle vara av nytta, till exempel avseende den strategiska inriktningen.

## 3.2. I vilken utsträckning har känslighetsanalyser och riskanalyser genomförts för att skapa handlingsberedskap?

### 3.2.1. Iakttagelser

I budget 2017 med planeringsåren 2018-2019 finns en känslighetsanalys som visar hur olika händelser påverkar kommunens ekonomi enligt följande:

Tänkta händelsers påverkan (mnkr)	2016
Folkmängd, ökning/minskning 100 invånare	5,0
Löneförändring med 1 %, inklusive PO	2,9
Inflationsökning med 1 % utöver budgeterat	2,5
Förändring utdebitering med 10 öre	1,3
Förändring upplåning med 10 mnkr	1,2
Tio nya heltidstjänster	4,2
3 % budgetöverskridanden av nämnderna	16,3

I samband med budgetarbetet görs främst känslighetsanalyser för befolkningsutvecklingen. Anledningen är att fördelningen av både skatteintäkter samt generella och specialdestinerade statsbidrag i hög grad är beroende av befolkningsutvecklingen i kommunen.

Inför år 2017 har regeringen föreslagit ett extra statsbidrag (de så kallade välfärdsmiljarderna) som ska fördelas utifrån kommunens andel av det totala asyl- och flyktingmottagandet samt befolkningen. Enligt en preliminär beräkning från september månad kommer Torsås kommun att få 9,5 mnkr, men en definitiv beräkning sker i december 2016. Ekonomichefen beskriver att simuleringar har gjorts med olika scenarier när det gäller hur förändring av antal nyanlända påverkar statsbidraget. Det extra statsbidraget är inte inkluderat i budget 2017.

Kommunledningen har under hösten haft möte med representanter för Kommuninvest. Kommuninvest beskrev riskerna för kommunen ur ett externt perspektiv. Informationen har delgivits budgetberedningen.

VD för TBAB/TFAB beskriver i intervjun att det kartlagda investeringsbehovet har prioriterats utifrån risk för påverkan på fastigheternas funktion och hyresgästernas behov. Det har fått till följd att även fastigheternas tekniska utrustning för till exempel värme och ventilation tagit med i investeringsplanen.

### 3.2.2. *Bedömning*

Vi bedömer att det till viss del genomförts känslighetsanalyser för att skapa handlingsberedskap i samband med upprättandet av budget 2017. Det baserar vi på att simuleringar gjorts med befolkningsutvecklingen samt att osäkerheten kring fördelning av välfärdsmiljarderna gjort att de inte inkluderats i budgetprocessen.

## 3.3. *Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska framtidsplaner?*

### 3.3.1. *Iakttagelser*

I intervjuerna beskrivs att den övergripande strategin för kommunen bör ses över utifrån den nya regionala utvecklingsstrategin som håller på att tas fram inom ramen för Regionförbundet i Kalmar län.

Enligt plan- och bygglagen ska kommuner ha en aktuell översiktsplan som omfattar hela kommunen.<sup>4</sup> Planen ska ange inriktningen för den långsiktiga utvecklingen av den fysiska miljö vilket bland annat innebär att den ska ge vägledning för beslut om hur mark- och vattenområden ska användas och hur den byggda miljön ska användas, utvecklas och bevaras. Översiktsplanen för Torsås kommun är från år 2010 och beskrivs ha en otydlig position i kommunens utvecklingsarbete. För närvarande pågår en aktualitetsprövning av planen.

Kommunens VA-plan togs fram under år 2014 som ett tematiskt tillägg till översiktsplanen. VA-planen beskriver mål och åtgärder för en långsiktigt hållbar dricksvattenförsörjning och avloppsvattenhantering i kommunen. Det innebär att det finns förslag på vilka områden som det kan vara aktuellt att ansluta till kommunal vatten- och avlopp samt vilka åtgärder som krävs för att underhålla och förnya den befintliga VA-anläggningen. Planen berör till exempel att det påbörjade arbetet med förnyelse och restaurering av VA-ledningsnätet ska fortsätta. I takt med att ledningsnätet inventeras ska saneringsplanen uppdateras.

Kopplingen mellan VA-planen och den ekonomiska planeringen utgörs av att kommande projekt lyfts in i investeringsbudgeten när de blir aktuella. Investeringarna ska bekostas av taxekollektivet, men det krävs att kommunen tillhandahåller likviditeten för att investeringarna ska kunna genomföras.

Det pågår ett beredningsarbete när det gäller bostadsförsörjningsplan samt plan över kulturminnesvården. Planerna har inte konkretiserats ekonomiskt vid tiden för granskningen.

### 3.3.2. *Bedömning*

Vi bedömer att kopplingen mellan en långsiktig ekonomisk planering och andra strategiska styrdokument är svag. Vi identifierar till exempel att det saknas strategiska styrdokument inom viktiga utvecklingsområden som till exempel en aktuell översiktsplan. Vi ser positivt på att ett arbete pågår med översiktsplanen samt att det tagits initiativ till ett bostadsförsörjningsprogram och en plan över kulturminnesvården.

<sup>4</sup> PBL kap 3 § 1

### 3.4. Vilken koppling finns mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov?

#### 3.4.1. Iakttagelser

Investeringsbudgeten i budget 2017 med plan år 2018-2019 uppgår till 28,1 mnkr för år 2017 och 30,9 mnkr år 2018. Det saknas uppgift om år 2019. Investeringarna består bland annat av sammanbyggnad av kommunhusen, utbyggnad av VA-anläggningen samt åtgärder på de befintliga ledningarna. Torsås kommun har i dagsläget inga långfristiga lån.

Samtidigt pågår en rad större investeringsprojekt i de kommunala bolagen, till exempel ombyggnad av Torskolans högstadium, totalrenovering av lägenheter på Karlavägen samt byggnation av nya lägenheter i Bergkvara. De kommunala bolagen har en beviljad borgen för extern upplåning som uppgår till 504 mnkr varav 355 mnkr är utnyttjat vid granskningstillfället. Kommuninvest har meddelat att taket för att upplåning till nuvarande villkor är cirka 650 mnkr.

Investeringsbehovet de kommande åren tillsammans med kommunkoncernens höga belåning har bidragit till ett behov att kartlägga kommande investeringsbehov i kommunen samt i de kommunala bolagen. Kommunfullmäktige uppdrog i juni åt kommunchefen att skyndsamt ta fram ett förslag till en långsiktig investeringsplan för kommunen.<sup>5</sup> Under hösten har ledande tjänstemän via den centrala ledningsgruppen kartlagt investeringsbehovet i förvaltningarna fram till år 2020. Förvaltningscheferna har tillsammans med avdelningscheferna inom kommunstyrelsen fått svara på frågan vilket behov av investeringar som verksamheten förväntas ha i framtiden.

Investeringsbehovet i TBAB/TFAB har kartlagts. VD har påtalat att det finns ett eftersatt underhållsbehov i båda bolagens fastighetsbestånd. Tillsammans med kartläggningen av den kommunala förvaltningen har det totala investeringsbehovet för kommunen och bolagen presenterats för kommunstyrelsen i november månad enligt följande (belopp i tkr):<sup>6</sup>

Nämnd	2017	2018	2019	2020
Kommunstyrelsen	20 635	10 160	4 870	4 335
Bygg- och miljönämnden	1 200	500	600	700
Tekniska nämnden, skattefinansierad	2 675	2 125	1 875	1 875
Tekniska nämnden, affärsdrivande	10 200	16 700	4 300	3 700
Socialnämnden	800	1 800	1 200	1 200
Bildningsnämnden	4 000	2 601	1 670	1 500
<b>Summa</b>	<b>39 510</b>	<b>33 886</b>	<b>14 515</b>	<b>13 310</b>
TBAB/TFAB	45 000	33 000	60 000	---

<sup>5</sup> KF § 81/2016-06-13

<sup>6</sup> Ks § 235/2016-11-29

Underlaget har tagits upp i budgetberedningen som ska göra prioriteringar utifrån de ekonomiska förutsättningarna varje år. Den ekonomiska styrningen kommer att ses över för att möta de kartlagda investeringsbehoven.

### **3.4.2. Bedömning**

Vi bedömer att kopplingen mellan en långsiktig ekonomisk planering och bedömt investeringsbehov är under utveckling i och med framtagandet av investeringsbehovet under en femårsperiod. Vi anser att investeringsplanering även bör omfatta en översiktlig uppskattning av påverkan på driftbudgeten avseende drift-/samt kapitalkostnader.

## **3.5. Finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering?**

### **3.5.1. Iakttagelser**

I december år 2013 beslutade kommunfullmäktige om riktlinjer för god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv (RUR).<sup>7</sup> I riktlinjerna anges att de långsiktiga finansiella målen är att nettokostnaderna högst får vara 98 % av skatteintäkter och kommunal utjämning under en femårsperiod samt att investeringarna ska vara självfinansierade över en rullande femårsperiod.

I budget 2017 med plan 2018-2019 anges att redovisade förutsättningar ger ett budgeterat resultatmål på 1 % av skatteintäkter och kommunal utjämning för år 2017. Över en rullande femårsperiod anges att investeringarna ska vara självfinansierade till 50 %. Målnivåerna innebär att de långsiktiga finansiella målen frångås.

Kommunstyrelsen beslutade i november att uppdra åt ekonomichefen att ta fram ett förslag på ett lokalt regelverk avseende användandet av RUR samt ett förslag gällande god ekonomisk hushållning i Torsås kommun.<sup>8</sup> I dag är användandet RUR av kopplat till utvecklingen av prognosen för skatteunderlaget och får bara användas en gång per konjunkturnedgång. Begreppet god ekonomiska hushållning och de finansiella målen ska anpassas till riktlinjerna för användningen av medel från RUR.

Det finns även planer på att arbeta fram förslag till nya ägardirektiv för bolagen. I nuläget finns inget avkastningskrav och bolagen amorterar inte på låneskulden.

### **3.5.2. Bedömning**

Vi bedömer att det finns tydliga och väl underbyggda finansiella mål som stödjer en långsiktig ekonomisk planering. Det baserar vi på att det finns riktlinjer om god ekonomisk hushållning med långsiktiga finansiella mål. Vi konstaterar att avvikelse skett från de långsiktiga finansiella målen i budget 2017.

Vi bedömer att det är en svag koppling mellan de resultatöverskott som budgeteras och de långsiktiga finansiella målen. I budgetdokumentet saknas en beskrivning av hur budget- och planåren påverkar möjligheterna att uppfylla de långsiktiga finansiella målen. Vi anser att finansiella mål kopplade till balansräkningen, som till exempel självfinansierings-

<sup>7</sup> KF § 159/2013-12-16

<sup>8</sup> KS § 226/2016-11-29

---

graden av investeringar, även bör omfatta investeringar i skattefinansierad verksamheten som sker i helägda dotterbolag.

Vi instämmer i behovet att utarbeta nya ägardirektiv för bolagen med tydligare finansiella riktlinjer.

2016-12-19

***Jörn Wahlroth***

*Uppdragsledare*

***Caroline Liljebjörn***

*Projektledare*