

Härnösands kommuns revisorer

Till
Kommunstyrelsen

För kännedom:
Kommunfullmäktige

2022-09-08

Revisionsrapport ”Granskning av långsiktig finansiell planering”

KPMG har på uppdrag av kommunens revisorer genomfört en översiktlig granskning av kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Revisionen önskar att kommunstyrelsen lämnar synpunkter på de slutsatser som finns redovisade i rapporten senast den 4 november 2022. Av svaret bör det framgå vilka eventuella åtgärder som ska vidtas och när de beräknas vara genomförda.

Svaret skickas till Lena Medin, KPMG (mailadress lana.medin@kpmg.se) för vidarebefordran till revisorerna.

För Härnösands kommuns revisorer

Sigge Tjernlund
Ordförande

Ingrid Flodin
Vice ordförande

Bo-Anders Öberg
2:a vice ordförande



Granskning av långsiktig finansiell planering

Härnösands kommun

KPMG AB

2022-09-08

Antal sidor 30



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfrågor 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	11
3.4	Budgetprocessen	16
3.5	God ekonomisk hushållning	19
4	Förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi	22
5	Slutsats och rekommendationer	28

1 Sammanfattning

KPMG har av Härnösand kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2022.

Det övergripande syftet med granskningen är att granska Härnösand kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen *till viss del* bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Dock saknas det idag en lokalförsörjningsplan samt att den befintliga investeringsplanen bör utökas till att innefatta de kommunala bolagen.

Vidare bedömer vi att Härnösands kommun kan förväntas ha besvärliga år framför sig då försörjningsbördan är hög/fortsätter att öka och att de genomsnittliga skatteintäkterna inte beräknas öka i samma takt som tidigare.

Vi ser positivt på att det finns en investeringsplan som sträcker sig 10 år framåt i tiden däremot ingår inte en viktig parameter i planen, de kommunala bolagen. Att det finns en långsiktig investeringsplan borgar för att kunna parera finansieringen av investeringarna över tid dock. Vår bedömning är att även de kommunala bolagen ska ingå i investeringsplaneringen utifrån att primärkommunen och de kommunala bolagen ses som "en enhet" när exempelvis när lån ska tas.

Det saknas en adekvat lokalförsörjningsplan. En lokalförsörjningsplan ger förutsättningar för att med god framförhållning kunna planera och strukturera kommunens behov av verksamhetslokaler/fastigheter, vilka är viktiga parametrar i den långsiktiga finansiella planeringen. Vidare saknas det omvärldsbevakning kopplat till respektive facknämnd, kostnadsanalyser för omvärldsbevakningen samt en långsiktig pensionsprognos.

Kommunen har via *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är dock att de finansiella riktlinjerna med bäring mot god ekonomisk hushållning som idag finns inte är ändamålsenliga. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen 2017:725 kap.11 besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Förarbetena stipulerar 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 11 kap. 4 §. Utifrån detta resonemang är vår bedömning att "riktlinjerna" för god ekonomisk hushållning inte är ändamålsenliga då de finansiella målen som beslutas inom ramen för *Årsplan 2022* (ett till tre år) inte kan anses vara ett långsiktigt perspektiv.

Slutligen konstaterar vi att det saknas ett sammanhållet strategidokument som reglerar långsiktig finansiell planering och sträcker sig över tid.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen och dess förarbeten (avsnitt 3.5),
- se över möjligheterna att ta fram en strategisk plan kopplat till långsiktig finansiell planering som sträcker sig över tid (avsnitt 3.2),
- ta fram en investeringsplan där de kommunala bolagen är inkluderade (avsnitt 3.4),
- ta fram en lokalförsörjningsplan (avsnitt 3.4),
- utveckla omvärldsbevakningen till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning (avsnitt 3.3.1),
- inkludera kostnadsanalyser i omvärldsanalyserna (avsnitt 3.3.1),
- ta fram en längre kommunens demografi- och befolkningsprognos (avsnitt 3.3.2),
- ta fram en långtidsprognos gällande pensioner (avsnitt 3.3.3).

2 Bakgrund

Vi har av Härnösands kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för 2022.

Kommunerna står 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 kostnadseffektiva verksamheter framöver.

Antalet invånare i Härnösands kommun har under de senaste åren minskat något. Andelen äldre är i Härnösands kommun högre än i riket som helhet. Tillväxtstrategin har dock som mål att befolkningen ska uppgå till 30 000 medborgare år 2040.

Enligt SKR har såväl coronapandemin som de åtgärder som annonserats och beslutats i syfte att mildra de ekonomiska effekterna av pandemin haft stor påverkan på samhällsekonomin i Sverige och internationellt. Detta har betydelse för skatteunderlaget och bidrar till att prognosen är behäftad med större osäkerhet än normalt.

Inom kommunen diskuteras många stora investeringsprojekt såsom nya kajer, broar och vägar.

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

2.1 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning

Det övergripande syftet med granskningen har varit att granska Härnösand kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi ser ut.

Granskningen har besvarat följande revisionsfrågor:

- Har kommunstyrelsen antagit strategidokument eller andra styrdokument som reglerar långsiktig finansiell planering?
 - Om strategi-/styrdokument finns - täcker dessa upp väsentliga områden?
- Har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning avseende finansiella mål?
 - Om ja, är riktlinjerna ändamålsenliga?
- Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade och nyttjas på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?
- Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Tar budgetprocessen hänsyn till;
 - volymförändringar?
 - investeringsbehov?

Granskningen avser kommunstyrelsen.

Granskningen berör i första hand kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi. Vidare fokuseras på de finansiella målen kopplat till god ekonomisk hushållning.

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap § 6
- Tillämpbara interna regelverk och policys

2.3 Metod

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

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichefen.

3 Resultat av granskningen

För att kunna avgöra hur Härnösand 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 en kommun som har en stabil befolkningsutveckling 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 Härnösand har att arbeta efter gällande långsiktig finansiell planering.

3.1 Organisation

Kommunstyrelsen

Enligt *Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Härnösands kommun*¹ är kommunstyrelsen kommunens ledande politiska förvaltningsorgan med helhetsansvar för kommunens verksamheter, utveckling och ekonomiska ställning.

Styrelsen samordnar, genom att leda och styra, den kommunala verksamheten. Styrelsen leder och fastställer övergripande förutsättningar för planering och uppföljning av hela den kommunala verksamheten inklusive de kommunala bolagen.

Vidare ansvarar kommunstyrelsen enligt det gemensamma reglementet för kommunens ekonomiska och finansiella utveckling samt kommunens medelsförvaltning.

¹ KF, 2021-09-08

Kommunstyrelseförvaltningen



Kommunstyrelseförvaltningens huvuduppgifter är att vara kommunstyrelsens verkställande organ för ledning och utveckling av den kommunala verksamheten samt att vara konsultativt stöd och projektleda inom olika specialistområden samt samordnad service inom framför allt ekonomi- och personaladministration.

Förvaltningen ska leda och samordna kommunens verksamheter samt, på uppdrag av kommundirektören, ansvara bland annat för kommunens övergripande och långsiktiga strategiska utveckling.

Ekonomiavdelningen arbetar med kommunens ekonomiska hushållning. Främst genom finansiell planering på kort och lång sikt, verksamhetsplan och uppföljning.

3.2 Styrande dokument - Långsiktig finansiell planering

3.2.1 Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun²

Kommunfullmäktige anger i reglementet hur den ekonomiska styrningen i Härnösands kommun ska hanteras. Den centrala ekonomistyrningen utövas av kommunstyrelsen och de finansiella målen uttrycker enligt reglementet att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning.

² KF, 2020-02-24 Dnr KS2020-0002024

Kommunfullmäktige har enligt *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* det samlade ansvaret och styr kommunens nämnder genom att fastställa gemensamma kommunala mål samt reglementen och budget för var och en av nämnderna. Kommunfullmäktige ska delges uppföljning av budget, mål och direktiv.

Kommunstyrelsen är enligt reglementet den ledande politiska nämnden och ansvarar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning inklusive de kommunala bolagen.

Kommunstyrelsen ska begära in de verksamhets- och ekonomiuppföljningar som den finner nödvändig för att ha kontroll över utvecklingen. Om beslutade mål för verksamhet och ekonomi inte uppnås ska kommunstyrelsen tillskriva kommunfullmäktige och föreslå åtgärder för att komma till rätta med obalansen.

Kommunstyrelsen ska i sitt lednings- och utvecklingsarbete tillse att principer för ledning och styrning tillämpas och utvecklas inom alla verksamhetsområden.

Budgetprocess

Kommunallagen 11 kap §§ 5 – 11 reglerar budgetprocessen och budgetens innehåll i stort. Utöver detta gäller för Härnösands kommun följande:

- Kommunstyrelsen fastställer planeringsförutsättningar med förslag på budgetramar och anvisningar om målarbetet till nämnderna. Det sker i mars året innan aktuellt budgetår.
- Kommunstyrelsen inbjuder representanter för samtliga partier i kommunfullmäktige till en budgetkonferens där planeringsförutsättningarna presenteras.
- Kommunfullmäktige ska senast i juni fastställa mål och budget (Årsplan) för kommunen för nästkommande år.
- Drift- och investeringsbudgeten ska innehålla en plan över minst tre år, varav budgetåret ska vara första året.

Budgeterad resultatnivå

Budgeten ska innehålla en beräknad resultatnivå motsvarande minst 1–2 procent av skatteintäkter och statsbidrag (skattemedel). Endast i undantagsfall får den beräknade resultatnivån underskrida 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag.

Resultatutjämningsreserv

Härnösands kommun inrättade 2019 en resultatutjämningsreserv, vilket innebär möjlighet att avsätta en del av ett överskott i goda tider och sedan använda medlen för att täcka underskott som uppstår på grund av en svag utveckling av skatteunderlaget. Genom en sådan reserv kan det balansmässiga resultatet justeras/utjämnas mellan olika år. Avsättning och användandet av medel ur resultatutjämningsreserv regleras enligt *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* av kommunallagen.

Mål- och resultatstyrning

Härnösands kommun tillämpar balanserad styrning i den meningen att kommunfullmäktige antar övergripande och långsiktiga mål som spänner över alla grundläggande områden och stakar ut en gemensam färdriktning.

Vidare fastställs årligen kortsiktiga mål i form av resultatuppdrag med tillhörande styrtal för respektive nämnd. Målen följs upp och analyseras kontinuerligt och återsrapporteras till kommunfullmäktige i delårsrapport och årsredovisning.

3.2.2 Årsplan 2022³

Genom *Årsplan 2022* slås kommunens budget och plan fast för de kommande tre åren. Den modell för mål- och resultatstyrning som Härnösands kommun tillämpar innehåller enligt årsplanen en kedja från vision och mål till konkreta resultatuppdrag med tillhörande styrtal/målnivåer.

Av *Årsplan 2022* framgår, på en övergripande nivå, budget och plan bestående bland annat av prognos för skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning, investeringsbudget, budgetramar för nämnderna och styrelsen, resultaträkning etc.

Kommunens övergripande mål fastställs av kommunfullmäktige. De följs upp med sikte på 2023. I målprogrammet finns åtta övergripande mål fördelade på två perspektiv (Härnösands- respektive Organisationsperspektivet).

Planen fastställer även finansiella mål och verksamhetsmål med bäring mot god ekonomisk hushållning samt resultatuppdrag (kortsiktiga) från kommunfullmäktige.

God ekonomisk hushållning

I *Årsplan 2022*, utifrån de övergripande målen fastställer kommunfullmäktige, årligen kortsiktiga mål i form av resultatuppdrag med tillhörande styrtal för varje nämnd. Resultatuppdragen anger nämndernas viktigaste prioriteringar för det kommande året.

Kommunens kortsiktiga finansiella mål för god ekonomisk hushållning definieras enligt årsplanen av resultatuppdragen under mål 8 "Välskött och stabil ekonomi" där även kommunens långsiktiga finansiella ambitioner beskrivs i definitionen av målet. Mål 8 fastslår att;

"I Härnösands kommun används resurser effektivt, ändamålsenligt och med långsiktighet. Uppsatta budgetmål uppnås och kommunens ekonomiska ställning är god. Långsiktiga och rätt genomförda investeringar och upphandlingar ger utveckling på kort och lång sikt. God analys och uppföljning samt respekt för miljömässig och social hållbarhet är en självklarhet".

Följande resultatuppdrag har av kommunfullmäktige delats ut till kommunstyrelsen;

- Resultatöverskott i procent av skatter, statsbidrag och utjämning. Målnivån för år 2022 är fastställd till 2 procent.
- Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar. Målnivån för år 2022 har fastställts till 83 procent.

³ KF, 2021-06-14 § 67

3.2.3 Finanspolicy, Härnösands kommun samt de kommunala helägda bolagen⁴

Finanspolicyn anger ramar och riktlinjer för hur finansverksamheten inom kommunkoncernen (kommunen och de helägda bolagen) ska bedrivas, gällande organisation, ansvarsfördelning, finansiell riskhantering, finansiering, borgen samt uppföljning och rapportering.

Finansverksamhetens mål är att;

- Inom finanspolicyns ramar och riktlinjer minimera kommunens räntekostnader och risker
- Säkerställa att finansverksamheten bedrivs med en god intern kontroll
- Säkerställa kommunkoncernens betalningsförmåga på lång och kort sikt.

3.2.4 Tillväxtstrategi, Mitt Härnösand 2040⁵

Tillväxtstrategin är ett långsiktigt övergripande styrdokument som bland annat anger Härnösands kommuns tillgångar för tillväxt och hur kommunen strategiskt ska arbeta för att nå målbilden. Den strategiska målbilden beskrivs som - tillsammans i en kreativ och företagsam livsmiljö med 30 000 medborgare och 11 500 arbetstillfällen.

Strategin beskriver bland annat målbild, processen fram till idag och framåt, delstrategier och omvärldstrender.

3.2.5 Kommentarer och bedömning - Styrande dokument

Dokumentet *Årsplan 2022* som beskrivs ovan innehåller till viss del inslag som är direkt kopplade till en långsiktig planering. Dock har detta styrande dokument genom sin karaktär relativt liten direkt påverkan på den långsiktiga planeringen.

Vad gäller riktlinjer för god ekonomisk hushållning ansåg företrädare för verksamheten att dessa stipuleras genom *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun*. Vår bedömning är dock att dessa riktlinjer inte lever upp till kommunallagens intentioner fullt ut, se avsnitt 3.5.

Då det saknas ett sammanhållet strategidokument som reglerar långsiktig finansiell planering rekommenderar vi att se över möjligheterna att ta fram en sådant som sträcker sig över tid.

⁴ KF, 2018-12-17 Dnr KS2018-000511

⁵ KF, senast reviderad 2021-05-20 Dnr KS2021000174

3.3 Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

Utöver de fastställda styrande dokument som presenteras ovan används ett antal prognoser och analyser som ligger till grund för den långsiktiga finansiella planeringen. Dessa beskrivs övergripande nedan.

3.3.1 Omvärldsanalys

Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030⁶

Av dokumentet *Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030* framgår befolkningsprognosen de närmsta åren. Befolkningen som är 80 år och äldre ökar och prognostiseras öka fram till år 2034. Antalet personer med behov av plats i särskilt boende kommer därmed också att öka. Den förändrade demografin innebär att allt färre invånare i yrkesarbetande åldrar behöver försörja allt fler som inte arbetar. Samtidigt förväntas behovet av sjukvård, äldreomsorg och anpassade boenden öka. Den demografiska försörjningskvoten ökar i Härnösand och har gjort så i många år. Den är högre än genomsnittet i riket och snittet för kommuner i Västernorrland. Dokumentet beskriver även hur kommunen avser att möta de demografiska förändringarna. Bland annat framgår att teknikutvecklingen och digitaliseringen skapar ständigt nya lösningar inom samhällets olika områden, inte minst vad gäller välfärdsteknik. Dessa möjligheter kan bidra till att överbrygga de utmaningar som en åldrande befolkning innebär.

Vidare beskrivs i *Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030* utmaningar och möjligheter inom bland annat områdena; kompetensförsörjning, digitalisering, hållbarhet, framtidens välfärd samt näringsliv och besöksnäring.

Planeringsförutsättningar 2022⁷

Av planeringsförutsättningarna framgår, på en övergripande nivå, omvärldsbevakning och trendspaning och dess effekter. Sveriges kommuner och regioner (SKR) har lyft fram 13 trender som bedöms vara aktuella fram till 2030. Av dess trender har kommunledningen prioriterat sex trender som bedöms komma att påverka verksamheterna särskilt. Dessa är; Ökad hållbarhetsfokus, Digitalisering, Kompetens, Demografiska förändringar, Värderingsförändringar samt Globalisering. Respektive förvaltnings ledningsgrupp har bedömt och analyserat hur trenderna kan komma att påverka deras verksamhet framåt. Analysen och påverkan på verksamheterna är ett underlag i förslag till planeringsförutsättningar för 2022 och ger förslag på budgetramar för förvaltningarna.

⁶ KS, 2021-02-02 § 27

⁷ KS, 2022-03-01 § 39

3.3.1.1 Kommentarer och bedömning - Omvärldsanalys

En aktuell omvärldsanalys är en förutsättning för att ta höjd för eventuella inre och yttre påverkande faktorer. Dock går det av naturliga skäl inte att ta höjd för alla eventualiteter, vilket vi sett i närtid genom Covid-19 pandemin och dess effekter.

Av dokumentet, *Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030* och *Planeringsförutsättningar 2022* framgår områden som kan kopplas mot långsiktig finansiell planering. Båda dokumenten är fastställda av kommunstyrelsen. Vår bedömning är att kommunen genomför adekvata omvärldsspaningar, kopplat till långsiktig finansiell planering, på en övergripande nivå dock saknas lämpliga kostnadsanalyser i omvärldsspaningen.

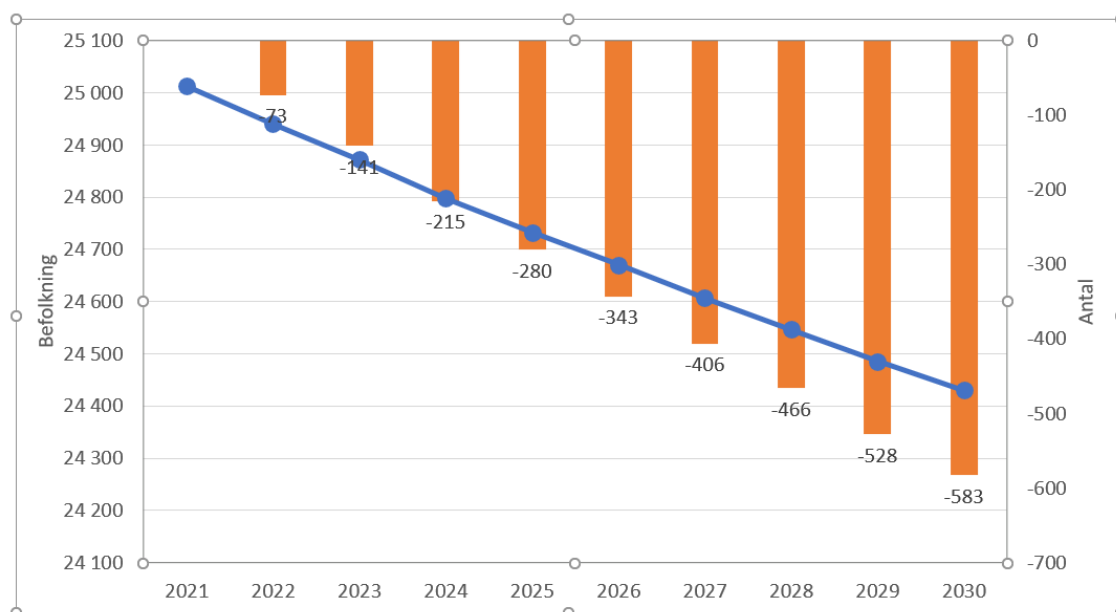
Det saknas däremot omvärldsbevakning kopplad till respektive facknämnd. Omvärldsbevakning/analys på nämnds nivå bör innehålla utmaningar och möjligheter för respektive nämnd, kostnadsanalyser exempelvis kopplat till befolkningsutveckling etc. Vi rekommenderar därför framgent att även nämnderna presenterar adekvata omvärldsanalyser för den styrande församlingen.

3.3.2 Befolknings- och demografiprognos

Befolknings- och demografiprognosen har genom *Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030* beslutats av kommunstyrelsen.

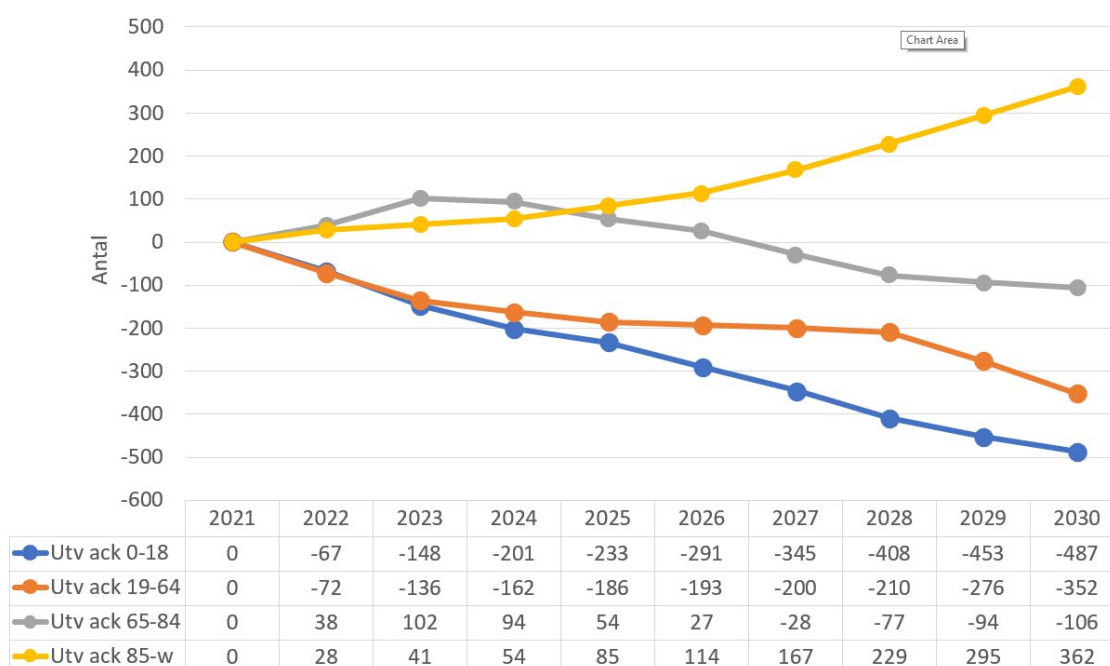
Mellan år 2021 och 2030 beräknas befolkningen enligt kommunens egna beräkningar minska med 583 personer, från 25 013 till 24 430 personer.

Av nedan tabell framgår prognos av befolkningsutveckling för Härnösands kommun år fram till år 2030.



Källa: Uppgifter lämnade av Härnösands kommun, SCB prognos 2022

aEnligt *Omvärldsspaning, Härnösands kommun 2022–2030*, kommer antalet personer i åldern 80+ att öka, vilket tabellen nedan visar. Tabellen beskriver den ackumulerade befolkningsutvecklingen i de olika åldersklasserna.



Källa: Uppgifter lämnade av Härnösands kommun, SCB prognos 2022

3.3.2.1 Kommentarer och bedömning – Befolknings- och demografiprognos

Befolknings- och demografiutveckling är en av de viktigaste parametrarna för att bedöma förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi. Generellt sett blir prognoser mer och mer osäkra ju längre prognoserna sträcker sig. Befolkningsprognoser är dock 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.⁸

Förutsättningarna och grundläggande antaganden förändras ständigt och måste därför införlivas i befolkningsprognosen för att den ska få så hög träffsäkerhet som möjligt. En befolknings-/demografiprognos som sträcker sig över tid är också av vikt. Detta bland annat för att kunna möta framtida utmaningar exempelvis vad gäller lokaler. Lokaler bör planeras långsiktigt utifrån om det finns behov av ökning/minskning av vård- och omsorgsboendeplatser, utökning/minskning av skolor/förskolor etc. se även avsnitt 3.4.

⁸ <https://www.regeringen.se/contentassets/d10e4672d6b74ae0a7335d1d18cf21b8/forsorjningskvoten-i-olika-delar-av-sverige---scenarier-till-ar-2050>

Utifrån försörjningskvotperspektivet, se avsnitt 4.1.3, är det även viktigt att ha en uppdaterad och väl genomarbetad befolkningsprognos för att kunna prognostisera framtidens försörjningskvot. Vår bedömning är att Härnösands kommun har en adekvat demografi- och befolkningsprognos. Dock är rekommenderar vi kommunen att ta fram en befolkningsprognos som sträcker sig längre en dagens ca. åtta år.

3.3.3 Pensionsprognos

Kommunen använder sig av Skandia Pension för pensionsadministration och beräkning av pensionskostnader. Pensionsprognos beställs ett par gånger per år och omfattar de närmsta fem åren. Pensionsprognosen bygger på ett antal antaganden så som inflation, statslåneränta, löneökning, prisbasbelopp och inkomstbasbelopp.

Härnösands kommun tryggar sedan 2009 en del av pensionsförpliktelsen i Mellersta Norrlands Pensionsstiftelse (MNP). Kommunen har, utöver pensionsstiftelsen, inga finansiella placeringar avseende pensionsmedel. Pensionsmedlen i pensionsstiftelsen avser att trygga pensionsförpliktelser för personer födda till och med 1942. MNP är enligt kommunen en viktig komponent för att kommunen ska ha täckning för den totala pensionsförpliktelsen på lång sikt.

Kommunens totala pensionsåtaganden uppgår enligt årsredovisning år 2020 till 768,3 mnkr. Pensionsförpliktelser intjänade före 1998 uppgick till 618,0 mnkr (80 procent) och redovisas i enlighet med gällande lagstiftning som ansvarsförbindelse i en not till balansräkningen. Förpliktelser intjänade från och med 1998 uppgick till 150,3 mnkr (20 procent) och redovisas som en avsättning i balansräkningen.⁹

Pensionsprognosen behandlas inte explicit av de förtroendevalda dock ingår delar av prognosen bland annat i *Årsplanen* vilken fastställs av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

3.3.3.1 Kommentarer och bedömning – Pensionsprognos

I den långsiktiga finansiella planeringen måste hänsyn tas till pensionsutbetalningarna. Kommunen får genom Skandia Pension prognoser gällande pensioner som sträcker sig fem år framåt i tiden. Då pensioner är av betydande slag för den finansiella planeringen anser vi att pensionsprognoser behöver sträcka sig betydligt längre än fem år. Vår bedömning är därmed att en långtidsprognos gällande pensionskostnader som sträcker sig över tid skulle vara ett viktigt komplement till nuvarande femårsprognos.

Att ha en uppdaterad långtidsprognos gällande pensioner/pensionsutbetalningar menar vi borgar för en god planering och framförhållning varför vi rekommenderar att ta fram en långtidsprognos gällande pensionskostnaderna ur ett längre tidsperspektiv än till dagens 2026.

Vi ser dock positivt på att kommunen tryggar en del av sin pensionsförpliktelse i Mellersta Norrlands Pensionsstiftelse (MNP) för att möta den ekonomiska belastningen för pensionsutbetalningar.

⁹ KF, 2021-04-26 § 37

3.3.4 Skatteunderlagsprognos

Härnösands kommun lutar sig mot Sveriges kommuner och regioners (SKR) modell "Skatter och bidrag" för prognostisering av skatteintäkter. SKR presenterar skatteprognoser ca sju gånger per år. Prognoserna används för kommunens budget- och prognosarbete. 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. Kommunerna kan själva ändra parametrar så som exempelvis antal invånare och dess åldersstruktur.

Av nedan tabell framgår Härnösands prognostiserade skatteintäkter 2022–2029¹⁰ samt den beräknade förändring av skatteintäkterna. Skatteunderlaget för kommunen ökar enligt beräkningsmodellen med i genomsnitt 2,4 procent fram till år 2029.

	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
Summa skatteintäkter och statsbidrag mnkr	1 847	1 895	1 945	1 988	2 030	2 078	2 128	2 184
Förändring, %		2,6	2,6	2,2	2,1	2,4	2,4	2,6

Källa: Uppgifter lämnade av Härnösands kommun, Skattesnurran 17 februari 2022

Skatteprognosen behandlas inte explicit av de förtroendevalda däremot ingår delar av prognosen bland annat i *Årsplanen* vilken fastställs av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Kommunstyrelsen får även i samband med budgetarbetet ta del av skatteprognoser.

3.3.4.1 Kommentarer och bedömning – Skatteunderlagsprognos

Vi konstaterar att skatteunderlagets utveckling fram till år 2028, enligt prognosen, uppgår till i genomsnitt 2,4 procent, förutsatt bland annat oförändrad skattesats och prognostiserad demografi- och befolkningsminskning.

Skatteunderlagsutvecklingen för de senaste fem åren (2016 – 2020¹¹) uppgick i genomsnitt till 4,0 procent att jämföras med kommande års (fram till år 2029) prognostiserat skatteunderlag vilken beräknas uppgå till 2,4 procent. Med detta i åtanke är vår bedömning är att de närmsta åren kan förväntas bli något tuffare då skatteintäkterna inte ökar i samma takt som tidigare.

¹⁰ Av kommunen levererade uppgifter maj 2022

¹¹ Årsredovisning 2020 samt 2019

3.4 Budgetprocessen

I syfte att öka delaktigheten för samtliga politiska konstellationer ställdes arbetsprocessen om inför budgetarbetet 2022. Detta gällande såväl arbetet med budget som mål och resultatuppdrag. De tidigare budgetförslagen som lagts fram som grund för arbetet med årsplanen togs bort och ersattes av en process med information- och dialogmöten.

Kommunstyrelsen beslutade inför år 2022 års budgetarbete tillsätta en budgetberedning där alla partier som är representerade i kommunfullmäktige deltar. Budgetberedningen sammanträder ett antal tillfällen under perioden mars till maj. Under dessa sammankomster tar beredningen del av verksamheternas presentationer av "de egna" områdena, nämndernas förslag på resultatuppdrag för kommande år samt förslag på eventuella förändringar i nämndernas ansvarsområden.

Den information och de förslag som lämnas till budgetberedningen under arbetet med årsplan ligger tillsammans med de politiska ambitionerna och prioriteringarna, till grund för kommande års årsplan.

Genomförande av budgetprocessarbetet 2022

Nedan beskrivs kortfattat budgetprocessen så som vi uppfattat den.

Arbetet med 2022 års budget inleddes i november 2020. Grunden för budgeten är enligt uppgift *Reglementet för ekonomistyrning* som beskriver hur de ekonomiska processerna i kommunen ska se ut.

För att svara upp mot nuvarande och framtida behov inleddes arbetet enligt *Årsplan 2022* med en övergripande omvärldsanalys av trender globalt, nationellt, regionalt och lokalt och ett arbete för att bedöma vilka effekter händelser i omvärlden får för respektive verksamhet i kommunen. I början av februari 2021 fattade kommunstyrelsen beslut om att anta *Omvärldsanalys för Härnösands kommun 2021–2030*. Omvärldsanalysen ligger till grund för prioriteringar och dialoger i budgetprocessen i kommunen.

Planeringsförutsättningar lämnas till politiken för beslut. Kommunstyrelsen fastställde i början av mars 2021 förutsättningar för budgetarbetet med preliminära budgetramar för respektive nämnd. Förslaget gällande planförutsättningar föregicks enligt verksamhetsföreträdare av en gemensam process i kommunens ledningsgrupp som tillsammans lade fram förslaget. Kommunledningsgruppen består av kommunchef, förvaltningschefer samt avdelningschefer på kommunstyrelseförvaltning.

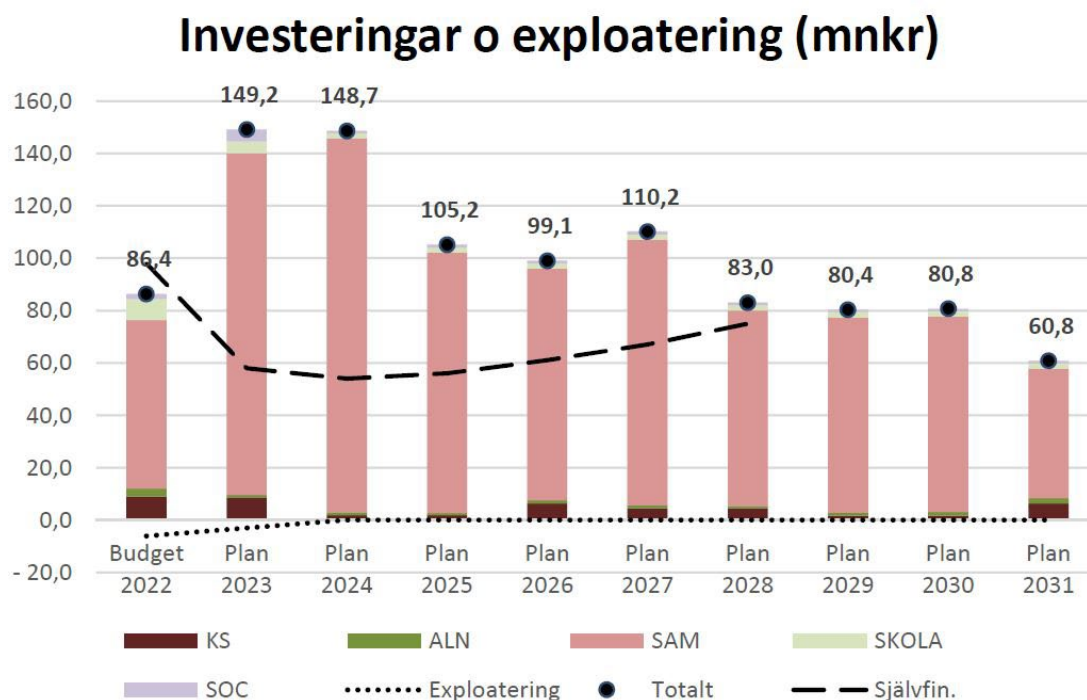
Politiken, budgetberedningen, påbörjade ekonomi och målarbete i mars månad direkt efter beslut om planeringsförutsättningarna.

I början av maj 2021 skedde ett avslutande möte där kompletterande frågor som dykt upp under budgetarbetets gång behandlades. Nämndsordföranden presenterar vid detta tillfälle deras syn på sina ansvarsområden och förslag på resultatuppdrag.

Kommunstyrelsen beslutade i slutet av maj 2021 kommande årsplan och kommunfullmäktige tog beslut om årsplan i mitten av juni.

Investeringar

Av nedan tabell framgår primärkommunens investerings- och exploateringsplaner vilka sträcker sig 10 år framåt i tiden, till år 2031.



Tabellen ovan beskriver även hur stor del av investeringarna som beräknas ska självfinansieras.

Bland de större planerade investeringarna, så kallade strategiska, som anges i det tjänstemannaunderlag som finns till budgeten 2022, kan nämnas:

Objekt	tkr	År enligt plan
Utsprångskajen	144	2022 - 2024
Nybron	111	2023 – 2028
Skeppsbron	83	2026 - 2030
Nybrogatan	47	2022 – 2025

Beloppen och tidpunkterna är utifrån den uppskattning som gjordes vid tidpunkten för 2022 års budget. Dessa har reviderats inför budgeten för år 2023. Från och med budgetåret 2023 kommer även kommunfullmäktige formellt att fastställa investeringsplanen. Inför att investeringarna ska genomföras ska kommunfullmäktige enligt uppgift att fatta ett särskilt beslut, då utifrån en mer genomarbetad kalkyl.

De kommunala bolagen ingår inte i primärkommunens budgetprocess. Däremot pågår det enligt uppgift ett arbete att ta fram en 10-årig investeringsplan där de kommunala bolagen kommer ingå.

Lokalförsörjning

Av *Gemensamt reglemente för kommunstyrelse och nämnder i Härnösands kommun* framgår att det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för kommunens lokalförsörjning. Respektive styrelse/nämnd ansvarar för planering av nämndens behov av lokaler, men behovet ska behandlas i den av kommunstyrelsen utsedda lokalgruppen.

Det saknas idag en lokalförsörjningsplan i kommunen. Däremot pågår det enligt verksamhetsföreträdare ett arbete med att ta fram en femårsplan över lokalbehov.

Volymförändringar

Budgetprocessen utgår från senast kända utfall dvs. inte året innan budgetåret. Budgeten korrigeras, enligt verksamhetsföreträdare, för befolknings-/demografiska förändringar inom skolans och socialtjänstens verksamhetsområden samt att hänsyn tas till övriga verksamhetsförändringar och eventuella nya lagförslag.

3.4.1 Kommentarer och bedömning – Budgetprocessen

Vi konstaterar att framarbetande av kommande års budget och plan följer en tydlig tidplan och struktur. Genom att i budgetprocessen använda utfall istället för föregående års budget samt befolkning- och demografisk anser vi att förändring fångas volymförändringar upp på ett adekvat sätt.

En långsiktig investeringsplan är viktigt strategiskt dokument för den långsiktiga finansiella planeringen. Vi ser positivt på att det finns en investeringsplan som sträcker sig 10 år framåt i tiden. Vi konstaterar att däremot ingår inte de kommunala bolagen i den finansiella planeringen. Att det finns en långsiktig investeringsplan borgar för att kunna parera finansieringen av investeringarna över tid dock saknas en viktig parameter i investeringsplaneringen, de kommunala bolagen. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att säkerställa att en investeringsplan över tid, där även de kommunala bolagens investeringsbehov ingår, tas fram.

Härnösands kommun saknar idag en lokalförsörjningsplan. En lokalförsörjningsplan är även det ett viktigt strategiskt dokument för långsiktig finansiell planering. Att i kommunen ha en adekvat lokalförsörjningsplan på plats ger förutsättningar för att med god framförhållning kunna planera och strukturera kommunens behov av verksamhetslokaler/fastigheter. En strategisk lokalförsörjningsplan redovisar kommunens samlade lokalbehov för många år framåt i tiden utifrån demografi och befolkning exempelvis hur många särskilda boendeplatser, skolor, förskolor etc. som behövs. En lokalförsörjningsplan visar även var det finns behov av att bygga nya lokaler, vilka lokaler som är i behov av renoveringar, ombyggnationer och avyttring etc. Enligt uppgift håller kommunen på att ta fram en lokalförsörjningsplan som sträcker sig över fem år. Vi anser att ett perspektiv på fem år är en för snäv tidshorisont. Med anledning av ovanstående resonemang rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att en lokalförsörjningsplan tas fram och att planen med fördel kan sträcka sig längre än planerade fem år framåt i tiden.

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 §.¹²

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

¹² SKR, RUR och God ekonomisk hushållning, <https://webbutik.skr.se/sv/artiklar/rur-och-god-ekonomisk-hushallning.html>

I praxis ser beskrivningarna på god ekonomisk hushållning ut på många olika sätt. De finansiella målen innehåller ofta ambitionsnivåer för några av följande storheter¹³:

- Resultatnivå
- Nivå för eget kapital eller soliditet
- Självfinansieringsgrad för nya investeringar
- Nivå för skattesats
- Krav på nämnder och företag

Dessa beskrivningar bör i riktlinjerna ha ett långsiktigt perspektiv för att sedan i årsbudget konkretiseras i ett kortsiktigt perspektiv.

Syftet med kommunal verksamhet är inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar, utan att bedriva den verksamhet man politiskt har beslutat att genomföra. Finansiella mål behövs för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning.

Det pågår en utredning om god kommunal hushållning.¹⁴

3.5.1 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Vid intervju framkom att *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* ska ses som kommunens riktlinjer för god ekonomisk hushållning (se även avsnitt 3.2.1 ovan).

Av reglementet framgår att budgeten ska innehålla en beräknad resultatnivå motsvarande minst 1–2 procent av skatteintäkter och statsbidrag (skattemedel). Endast i undantagsfall får den beräknade resultatnivån underskrida 1 procent av skatteintäkter och statsbidrag. Vidare framgår att kommunen år 2019 inrättade en resultatutjämningsreserv (RUR).

Reglementet slår fast att kortsiktiga mål i form av resultatuppdrag med tillhörande styrtal för respektive nämnd ska fastställas årligen.

Årsplan 2022

Årsplan 2022 slår fast finansiella- och verksamhetsmål med bäring mot god ekonomisk hushållning samt resultatuppdrag.

Utifrån de övergripande målen fastställer kommunfullmäktige, enligt *Årsplan 2022*, kortsiktiga mål i form av resultatuppdrag med tillhörande styrtal för respektive nämnd. Resultatuppdragen anger nämndernas viktigaste prioriteringar för det kommande året.

Kommunens kortsiktiga finansiella mål för god ekonomisk hushållning definieras enligt *Årsplan 2022* av resultatuppdragen under mål 8 "Välskött och stabil ekonomi". Kommunens långsiktiga finansiella ambitioner beskrivs enligt planen i definitionen av målet.

¹³ RUR i praktiken, balanskravsutredning <https://webbutik.skr.se/bilder/artiklar/pdf/7164-699-6.pdf>

¹⁴ SOU 2021:75

Mål 8 fastslår; *"I Härnösands kommun används resurser effektivt, ändamålsenligt och med långsiktighet. Uppsatta budgetmål uppnås och kommunens ekonomiska ställning är god. Långsiktiga och rätt genomförda investeringar och upphandlingar ger utveckling på kort och lång sikt. God analys och uppföljning samt respekt för miljömässig och social hållbarhet är en självklarhet".*

Följande resultatuppdrag har av kommunfullmäktige slagit fast;

- Resultatöverskott i procent av skatter, statsbidrag och utjämning. Målnivån för år 2022 är fastställd till 2 procent.
- Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar. Målnivån för år 2022 har fastställts till 83 procent.

3.5.2 Kommentarer och bedömning – God ekonomisk hushållning

God ekonomisk 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. Det är av största vikt att de finansiella målen kopplat till god ekonomisk hushållning uppnås, detta för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att den egna generationen står för de kostnader de ger upphov till.

Härnösands kommun anser sig via *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* ha fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vår bedömning att dock att de finansiella riktlinjerna med bäring mot god ekonomisk hushållning som idag finns inte är ändamålsenliga. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen 2017:725 kap 11 besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Förarbetena stipulerar 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 11 kap. 4 §. Utifrån detta resonemang är vår bedömning att "riktlinjerna" för god ekonomisk hushållning inte fullt ut är ändamålsenliga då de finansiella målen som beslutas inom ramen för *Årsplan 2022* inte kan anses vara ett långsiktigt perspektiv. För att efterleva kommunallagen och dess förarbeten rekommenderar vi kommunstyrelsen att ta fram riktlinjer för god ekonomisk hushållning dvs. som slår fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, med andra ord längre än de ett till tre år som *Årsplan 2022* sträcker sig.

4 Företsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi

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. Nedan lyfts ett antal förutsättningar som kan påverka en långsiktigt hållbar ekonomi för Härnösands kommun.

Diagrammen nedan beskriver hur Härnösand ligger till i respektive nyckeltal i förhållande till Sveriges kommuner respektive kommungruppen. Nyckeltalen tar inte hänsyn till politiska ambitioner¹⁵.

4.1.1 Härnösand kommun i jämförelse med andra kommuner

Spindeldiagram

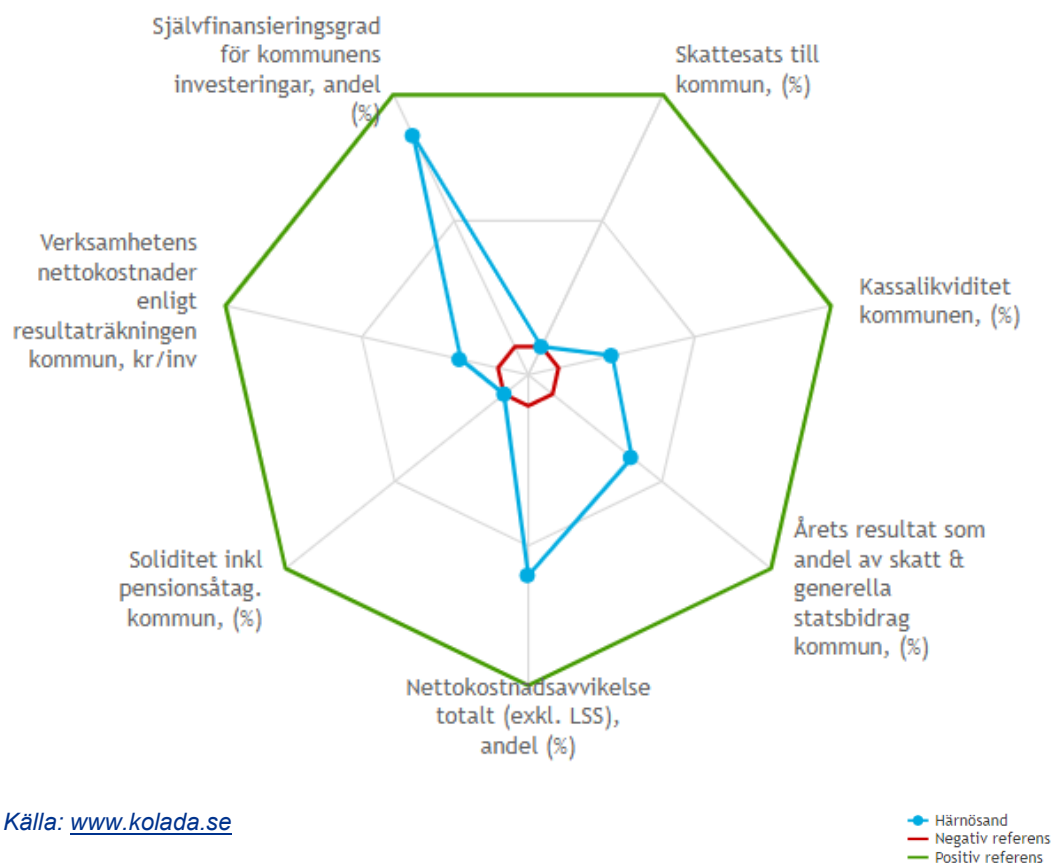
Kommunens ekonomiska läge kan beskrivas med hjälp av nedanstående spindeldiagram som avser 2020. Den gröna linjen representerar genomsnittet för de tio procent av kommunerna som ligger bäst till (positiv referens) för respektive nyckeltal i jämfört med Sveriges samtliga kommuner medan den röda linjen representerar de tio procent av kommunerna som ligger "sämst" till (negativ referens). Härnösand kommun representeras av den blå linjen.

¹⁵ Exempelvis om det beslutats om att satsa mer på barm, äldre, fritid etc. Andra exempel på ambitionsnivå (kopplat till soliditet) är; om kommunen har en egen internbank eller om kommunen har bolag i egen regi/sålt av bolagen.

Härnösands kommun

Granskning av långsiktig finansiell planering

2022-09-08



Av ovanstående diagram framgår att:

- *Självfinsieringsgrad för kommunens investeringar* är nära den positiva referensen vid jämförelse med Sveriges samtliga kommuner.
- när det gäller nyckeltalen *Nettokostnadsavvikelse totalt (exklusive LSS)* samt *Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun*, närmar sig Härnösand mitten dvs. mitt mellan den positiva referensen och den negativa referensen vid jämförelser med Sveriges samtliga kommuner.
- vad gäller *Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen* samt *Kassalikviditet* ligger Härnösand kommun nära/mycket nära den negativa referensen vid jämförelse med Sveriges kommuner.
- Härnösand kommuns *Soliditet inkl. pensionsåtagande* och *Skattesats till kommun* ligger på den negativa referensen vid jämförelse med Sveriges samtliga kommuner. Detta betyder att Härnösand är bland de kommuner som ligger "sämst" till i dessa nyckeltal.

Härnösands kommun

Granskning av långsiktig finansiell planering

2022-09-08

4.1.2 Härnösand kommun i jämförelse med kommungruppen

Kommunerna i kommungrupperna är indelade med utgångspunkt i bland annat befolkningsstorlek. Härnösand ingår i kommungruppen "Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner".

Utifrån denna jämförelse, tabell "Sammanställning finansiella nyckeltal" nedan, framgår att nyckeltalen *Skattesats till kommun, Soliditet inkl. pensionsåtaganden., verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen* samt i högre grad även *Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag* alla markeras med rött. Detta innebär att kommunen ligger bland de sämre kommunerna vid jämförelse med den kommungrupp Härnösand ingår i.

Sammanställning finansiella nyckeltal¹⁶

Nyckeltal	Område	2016	2017	2018	2019	2020
Kassalikviditet kommunen, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	116,1	121,3	114,9	125,0	139,4
Kassalikviditet kommunen, (%)	Härnösand	71,4	64,5	74,4	63,4	81,8
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	1,8	2,1	1,7	0,2	0,9
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Härnösand	1,4	5,7	2,3	-2,9	-0,2
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	88,5	81,0	54,9	68,1	89,8
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Härnösand	27,4	57,9	59,9	84,1	178,7
Skattesats till kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	22,07	22,08	22,05	22,01	22,06
Skattesats till kommun, (%)	Härnösand	23,34	23,34	23,34	23,34	23,34
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	20,3	22,4	22,0	22,7	24,4
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Härnösand	-22,7	-21,3	-16,5	-29,9	-20,8
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	-52 918	-54 930	-56 299	-58 960	-59 310
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Härnösand	-59 887	-63 761	-65 876	-66 262	-66 754
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	3,3	3,2	2,6	2,6	4,8
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Härnösand	-1,5	-0,5	-0,3	0,2	3,5

Källa: www.kolada.se

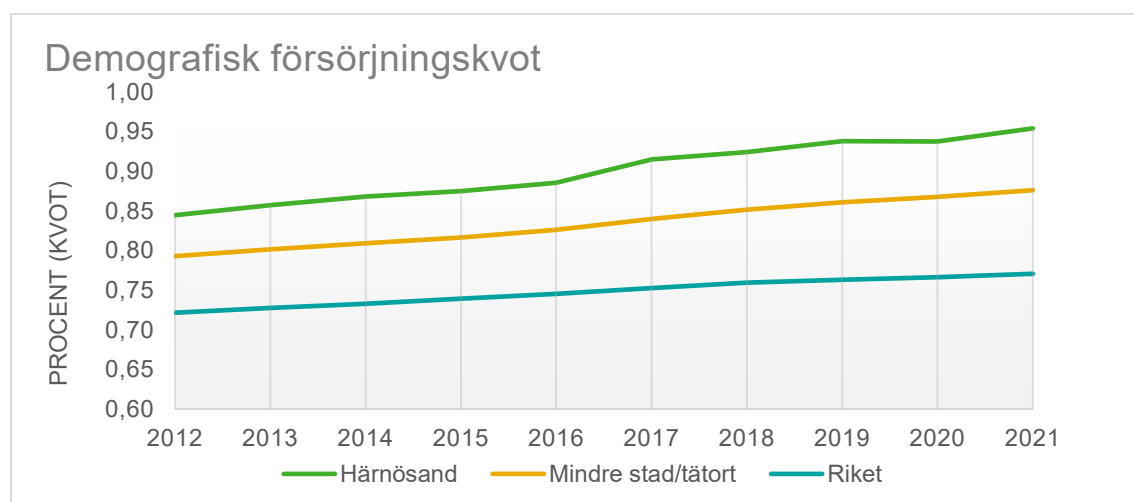
¹⁶ I tabellen används färgerna rött, gult och grönt för att visa hur resultatet ligger till jämfört med kommungruppen. För varje nyckeltal rangordnas alla kommuner efter sina resultat, och de bästa resultaten får grön färg (25 procent), de sämsta får röd färg (25 procent) och de i mitten får gul färg (50 procent).

4.1.3 Yttre faktorer som påverkar långsiktig hållbar ekonomi

Försörjningskvot¹⁷

Ett intressant begrepp vid framför allt långsiktiga finansiella prognoser är den så kallade försörjningskvoten eller försörjningsbörda som uttrycker hur många personer varje person i de mest förvärsaktiva åldrarna (20–64 år) förväntas försörja. Ju högre tal (kvot) en kommun visar desto tyngre är försörjningsbördan för de som befinner sig i åldersgruppen 20–64 år. En försörjningskvot på exempelvis 1,58 (0,58 procent) innebär att 100 personer i förvärsaktiv ålder förväntas försörja sig själva och 58 andra. För i stort sett samtliga av Sveriges kommuner ökar försörjningskvoten fram till 2040, framförallt beroende på att andelen som är 65 år eller äldre ökar.

Av nedanstående diagram framgår Härnösands försörjningskvot åren 2012–2021 i jämförelse med gruppen mindre stad/tätort och riket:



Källa: www.kolada.se

Enligt diagrammet ovan har Härnösand en större försörjningsbörda jämfört med både kommungruppen och riket som genomsnitt. År 2020 uppgick Härnösands kvot till 0,94 procent, att jämföra med kommungruppens 0,87 procent och rikets 0,77 procent. Härnösand har över hela tidsperioden haft en högre kvot än både riket och kommungruppen med flera procentenheter.

¹⁷ 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.

Kostnads- och intäktsutveckling

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

Prisindex för kommunal verksamhet	2021	2022	2023	2024	2025
Arbetskraftskostnader*	2,3	1,6	3,4	2,1	3,4
Övrig förbrukning	2,8	2,5	1,7	2,1	2,4
Prisförändring, %	2,4	1,9	2,9	2,1	3,1

*inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjusteringar

Källa: SKR:s cirkulär 21:35

I tabell ovan presenteras prisindex för kommunal verksamhet (PKV) hämtat från SKR¹⁸. Tabellen redovisar SKR:s senaste bedömning av prisförändringar under perioden 2021–2025. Syftet med uppgifterna är att göra det möjligt för kommuner att räkna om från löpande till fasta priser exempelvis i budgetarbetet, med samma förutsättningar som används i SKR:s kalkyl. Prisförändringen på arbetskraft innevarande år är SKR:s prognos för timlönökningarna för anställda i kommunerna inklusive kända förändringar av lagstadgade och avtalsenliga avgifter. Bedömningen för kommande år baserar sig på timlöneutvecklingen för hela arbetsmarknaden enligt SKR:s prognos, och beslutade förändringar av arbetsgivaravgifterna.

Samhällsekonomisk utveckling och skatteunderlagsprognos

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
BNP*	-3,2	4,9	3,6	1,6	1,4	1,8
Sysselsättning, timmar*	-3,8	1,3	3,3	2,3	0,7	0,2
Relativ arbetslöshet, %	8,6	8,8	7,8	7,5	7,5	7,5
Inflation, KPIF	0,5	2,4	2,8	1,2	1,7	2,0
Inflation, KPI	0,5	2,2	2,7	1,4	2,1	2,4
SKR, skatteunderlag aktuell		5,0	4,2	3,9	3,3	3,3
SKR, skatteunderlag föregående		4,6	3,5	3,7	3,4	3,7

*Kalenderkorrigerat. Källa: SKR cirkulär 21:35

Den höga tillväxten för BNP och arbetade timmar 2021 och 2022 manifesteras i ett skatteunderlag som enligt SKR också ökar starkt. I det medelfristiga scenariot (för 2024 och 2025) är det utbudet i ekonomin som sätter gränserna för tillväxten, inte minst arbetskraftens storlek. Arbetsmarknaden kommer att mest troligt normaliseras, vilket betyder att den stora ökningen av sysselsättningen inte kommer att öka lika kraftigt framöver, vilket i sin tur kommer att påverka skatteunderlaget.

¹⁸ SKR, Cirkulär 21:35

4.1.4 Kommentarer och bedömning – Förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi

Vi konstaterar att Härnösand kommun vad gäller *Skattesats till kommun, Soliditet inkl. pensionsåtagande, Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen* samt i högre grad även *Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag* ligger bland de "sämre" kommunerna vid jämförelse med Sveriges kommuner (Spindeldiagrammet ovan) och vid jämförelse med kommungruppen (Sammanställning finansiella nyckeltal ovan). Det bör noteras att soliditeten sannolikt kommer att påverkas negativt när hyresavtalen för fastigheterna redovisas i enlighet med Rådet för kommunal redovisnings rekommendation RKR R5 gällande finansiell leasing¹⁹.

Vidare konstaterar vi att Härnösand har haft en högre försörjningsbörda än den kommungrupp kommunen tillhör och riket över en längre period. Under år 2020 har Härnösand ökat försörjningsbördan mer än kommungruppen och riket, vilket även skedde 2016. En hög/stigande försörjningskvot får på sikt negativa effekter på kommunens ekonomi eftersom allt färre individer ska skapa framtidens skattebas.

Tendensen tyder på att Härnösands kommun kan få mer besvärliga år framför sig. Bland annat eftersom *Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen* fortsätter öka för kommunen varje år samt en *Soliditet* som långt understiger resterande kommuner inom kommungruppen och riket, vilket kan leda till svårigheter vid betalning av skulder i det långsiktiga perspektivet.

¹⁹ Se våra rapporter om granskning av bokslut och årsredovisning

5 Slutsats och rekommendationer

Det övergripande syftet med granskningen har varit att granska Härnösand kommuns långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Vår sammanfattande bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunen *till viss del* bedriver ett ändamålsenligt arbete vad gäller långsiktig finansiell planering. Bland annat saknas det idag en lokalförsörjningsplan samt att den befintliga investeringsplanen bör utökas till att innefatta de kommunala bolagen.

Vidare bedömer vi att Härnösands kommun kan förväntas ha besvärliga år framför sig då försörjningsbördan är hög/fortsätter att öka och att de genomsnittliga skatteintäkterna inte beräknas öka i samma takt som tidigare.

Vi ser positivt på att det finns en investeringsplan som sträcker sig 10 år framåt i tiden, men däremot ingår inte en viktig parameter i planen, de kommunala bolagen. Att det finns en långsiktig investeringsplan borgar för att kunna parera finansieringen av investeringarna över tid. Vår bedömning är att även de kommunala bolagen ska ingå i investeringsplaneringen utifrån att primärkommunen och de kommunala bolagen ses som "en enhet" när exempelvis när lån ska tas.

Det saknas en adekvat lokalförsörjningsplan. En lokalförsörjningsplan ger förutsättningar för att med god framförhållning kunna planera och strukturera kommunens behov av verksamhetslokaler/fastigheter, vilka är viktiga parametrar i den långsiktiga finansiella planeringen. Vidare saknas det omvärldsbevakning kopplat till respektive facknämnd.

Kommunen har via *Reglemente för ekonomistyrning i Härnösands kommun* fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vår bedömning är dock att de finansiella riktlinjerna med bäring mot god ekonomisk hushållning som idag finns inte är ändamålsenliga. Kommunfullmäktige ska enligt kommunallagen 2017:725 kap.11 besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Förarbetena stipulerar 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 11 kap. 4 §. Utifrån detta resonemang är vår bedömning att "riktlinjerna" för god ekonomisk hushållning inte är ändamålsenliga då de finansiella målen som beslutas inom ramen för *Årsplan 2022* (ett till tre år) inte kan anses vara ett långsiktigt perspektiv.

Slutligen konstaterar vi att det saknas ett sammanhållet strategidokument som reglerar långsiktig finansiell planering och sträcker sig över tid.

Härnösands kommun

Granskning av långsiktig finansiell planering

2022-09-08

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen och dess förarbeten (avsnitt 3.5),
- se över möjligheterna att ta fram en strategisk plan kopplat till långsiktig finansiell planering som sträcker sig över tid (avsnitt 3.2),
- ta fram en investeringsplan där de kommunala bolagen är inkluderade (avsnitt 3.4),
- ta fram en lokalförsörjningsplan (avsnitt 3.4),
- utveckla omvärldsbevakningen till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning (avsnitt 3.3.1),
- inkludera kostnadsanalyser i omvärldsanalyserna (avsnitt 3.3.1),
- ta fram en längre kommunens demografi- och befolkningsprognos (avsnitt 3.3.2),
- ta fram en långtidsprognos gällande pensioner (avsnitt 3.3.3).

Datum som ovan

KPMG AB

Camilla Strömbäck

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Lena Medin

Certifierad kommunal revisor tillika kundansvarig

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.