

# Granskning av god eko- nomisk hus- hållning och finansiella ris- ker

Sävsjö kommun



KPMG AB

2021-11-17

Antal sidor 19



**Sävsjö kommun**

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

## **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	Allmänt	6
3.2	God ekonomisk hushållning i Sävsjö kommun	7
3.3	Ekonomiska förutsättningar i kommunsektorn	8
3.4	Resultat	9
3.5	Kapacitet	12
3.6	Risker	15
3.7	Kontroll	21

## 1 Sammanfattning

Vi har av Sävsjö kommuns revisorer fått i uppdrag att granska god ekonomisk hushållning och kommunens långsiktiga finansiella planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2021.

Syfte med granskningen är att bedöma om arbetet med att uppnå en god ekonomisk hushållning bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Granskningen syftar även till att kartlägga vilka finansiella risker som är förknippade med kommunens verksamhet och åtaganden samt bedöma hur väl dessa risker är kända i kommunledningen.

Vi kan från vår kartläggning konstatera att kommunen har en relativt god plattform att stå på för att möta framtidens finansiella utmaningar. Detta genom de relativt starka resultat som kommunkoncernen har gjort de senaste åren, resultat som stärker kommunens soliditet och kommunens långsiktiga finansiella motståndskraft. Kommunkoncernens soliditet är jämförbar med snittet i länet och är bättre än för de kommuner med liknande förutsättningar som vi jämfört med.

Kommunen har under de senaste sex åren uppfyllt god ekonomisk hushållning ur det finansiella perspektivet. Även om vi inte granskar fullmäktiges finansiella mål vill vi ändå rekommendera kommunen att analysera de finansiella förutsättningarna djupare och på ett tydligare sätt koppla dessa analyser till en motivering för kommunens resultatmål, är 2 % ett tillräckligt resultatmål om kommunen inte planerar att låna till framtidens investeringsbehov? Vi ser positivt på den förändring av kommunens investeringsmål som gjorts under 2020 där målet får en utgångspunkt i kommunkoncernen.

**Vår sammanfattande bedömning** utifrån granskningens syfte är att Sävsjö kommun till viss del har tillräcklig kontroll över den långsiktiga finansiella planeringen. Detta baserat på att kommunen har en budgetprocess som innehåller bra prognoser för befolkning, skatteintäkter och pensionsåtaganden. Kommunen har också tagit fram en bostadsförsörjningsplan och boendeplan för äldre och har fler boendeplaner under framtagande inklusive en kommunövergripande lokalförsörjningsplan.

Vi bedömer att kommunen kan stärka koncernperspektivet och tydligare presentera de finansiella risker det innebär att borga för stora lån i den kommunala koncernen. Genom att satsa stora summor i verksamheter som ligger utanför kommunens kärnverksamhet är kommunen utsatt för en ökad finansiell risk. Satsningarna har hittills fallit väl ut med positiva resultat i bolaget samt ett ökat antal arbetsplatser inom kommunen. Trots detta finns risker med investeringen kvar, risker som kommunen hanterar på ett bra sätt men dessa borde ändå framgå i den analys som genomförs och presenteras inför beslut om budget och bör även framgå i kommunens ekonomiska rapporter.

Då investeringar är en viktig aspekt för den långsiktiga finansiella planeringen menar vi att styrningen av kommunens investeringar kan förbättras bland annat genom att utöka investeringsplanen som idag löper över 3 år till 10 år. Vi noterar att kommunen tagit fram en planering för 10 år som man ska vidareutveckla inför arbetet med budget 2023. Kommunen har också inlett ett arbete med en investeringsgrupp som på längre sikt skall bereda och planera investeringsbehovet i kommunen.

Vi noterar också att det inom kommunen inte finns heltäckande underhållsplaner för kommunens fastigheter.



**Sävsjö kommun**

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Ta fram boende- och lokalplaner för kommunens verksamheter och färdigställ den kommunövergripande lokalförsörjningsplan som är under framtagande.
- Utöka investeringsplanen från dagens tre år till tio år
- Utöka balansräkningsprognosen med en längre framskrivning
- Ta fram underhållsplaner för kommunens fastigheter
- På ett tydligare sätt presentera hela kommunkoncernens finansiella risker och finansieringsbehov i verksamhetsplaner, delårsrapporter och årsredovisningar.
- Ta fram en utbyggnadsplan för VA

## 2 Inledning/bakgrund

God ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin både i ett kortare och längre tidsperspektiv. Det förutsätter ett långsiktigt tänkande. För att säkerställa det, krävs att varje generation bär de kostnader de ger upphov till. I annat fall kommer morgondagens medborgare att få betala, inte bara för den verksamhet de själva konsumerar, utan även för tidigare generationers överkonsumtion.

Kommunen har ett framtida investeringsbehov som, utöver ett starkt kassaflöde även kan kräva utökad upplåning. Samtidigt konstateras att skatteunderlaget de kommande åren är osäkert. Revisorerna bedömer god ekonomisk hushållning och finansiella risker som väsentligt att granska.

En kommuns finansiella risker kan bedömas utifrån fyra perspektiv:

### Det finansiella resultatet

Kommunens resultatutveckling och dess orsaker. En eventuell obalans, det vill säga att kostnaderna överstiger intäkterna eller att en rörelseriktning mot obalans sker, är en varningssignal.

### Kapacitet

Den andra aspekten benämns kapacitet eller långsiktig betalningsberedskap. Här redovisas vilken finansiell motståndskraft kommunen har på sikt.

### Risikförhållanden

Med tredje aspekten risk avses hur kommunen är exponerad finansiellt. En god ekonomisk hushållning innefattar att kommunen i kort och medellångt perspektiv inte behöver vidta drastiska åtgärder för att möta finansiella problem. Här analyseras också borgensåtagande och kommunens samlade pensionsskuld.

### Kontroll

Med den fjärde aspekten, kontroll, avses hur upprättade finansiella målsättningar och planer följs. En god följsamhet mot budget är uttryck för god ekonomisk hushållning.

## 2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Syfte med granskningen är att bedöma om arbetet med att uppnå en god ekonomisk hushållning bedrivs på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Granskningen syftar även till att kartlägga vilka finansiella risker som är förknippade med kommunens verksamhet och åtaganden samt bedöma hur väl dessa risker är kända i kommunledningen. Avsikten är även att granska i vad mån kommunens finansiella risker påverkar kommunens mål för god ekonomisk hushållning.

Inom ramen för det övergripande syftet har följande revisionsfrågor besvarats:

1. Hur står sig Sävsjö kommun i en övergripande finansiell jämförelse med andra kommuner?
2. Vilka investeringar står kommunen (kommunkoncernen) inför nu? Vilka hänsyn har tagits för att uppnå god ekonomisk hushållning? Görs bedömningen ur koncernperspektiv?

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

3. Har kommunen en egen analys av sina finansiella risker?
4. Utövar styrelsen tillräcklig styrning över den kort- och långsiktiga finansiella planeringen?
5. Används ändamålsenliga beslutsunderlag inför upprättande av finansiella planer?
6. Hur planerar styrelsen vid investeringar, ägartillskott i kommunens aktiebolag, borgensåtaganden, etc för att uppnå god ekonomisk hushållning?
7. Följer kommunen fortlöpande upp utvecklingen utifrån ett riskperspektiv?
8. Ingår kommunens finansiella risker i kommunens underlag för mål för god ekonomisk hushållning och därmed påverkar inriktningen på kommunens verksamhet?

Granskningen omfattar hela kommunkoncernen men fokuserar i huvudsak på kommunstyrelsen.

## 2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om verksamheten uppfyller:

- Kommunallagen 6 kap. samt 11 kap.
- Tillämpbara interna regelverk och beslut

## 2.3 Metod

Granskningen kommer att genomföras genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstemän och politiker. Analys av finansiell redovisning och nyckeltal. Gällande nyckeltal utgår vi från SKRs databas Kolada och när begreppet "liknande kommuner" används avses: "Liknande kommuner, övergripande, 2019".

## 3 Resultat av granskningen

### 3.1 Allmänt

#### 3.1.1 Kommunallagen

Enligt kommunallagens 11 kap. 1 § ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.

#### 3.1.2 God ekonomisk hushållning

God ekonomisk hushållning förutsätter ett överskott över tid. Ett skäl är att investeringsnivån oftast är högre än de avskrivningar på investeringar som årligen belastar resultatet. Således krävs ett överskott för att undvika ökad upplåning. Ett annat motiv till att överskottet krävs är att de pensionsrättigheter som anställda tjänat in före 1998 inte är finansierade. Ett tredje motiv är att det bör finnas en buffert för att kunna möta oförutsedda händelser.

Såväl verksamhetsmål som finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning skall finnas i budgeten. Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen uppnåtts. Revisorerna skall bedöma om resultaten i delårsrapporten och årsbokslutet är förenliga med de mål fullmäktige beslutat om. Om ett underskott uppkommit skall fullmäktige anta en åtgärdsplan som skall täcka hela underskottet.

Det är viktigt att kommunen kontinuerligt utvecklar de verksamhetsmässiga och finansiella målen genom att målen definieras, framtida målsättningsnivåer på kort och lång sikt upprättas och att det sker en förklaring till varför målet kopplas till god ekonomisk hushållning.

För att uppnå en god ekonomisk hushållning behövs dock ett betydligt bättre resultat än balans mellan intäkter och kostnader. **Resultatet bör, som nämnts ovan, också täcka pensionsåtaganden, vara en buffert för oförutsedda kostnader samt täcka investeringar utöver det utrymme som avskrivningar ger.**

#### 3.1.3 Resultatutjämningsreserv – RUR

Kommunallagen stipulerar att kommuner kan bygga upp en resultatutjämningsreserv – RUR. Reserven gör det möjligt 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 i skatteunderlaget. Genom en sådan reserv kan det balansmässiga resultatet justeras/utjämnas mellan olika år. Syftet är att kunna möta konjunkturvariationer för att nå jämnare villkor för de verksamheter kommunen bedriver. Sävsjö kommun har avsatt 50 mnkr till sin resultatutjämningsreserv.

Vi vill poängtera att användandet av RUR inte gör någon skillnad bokföringsmässigt, kommunens egna kapital minskar med motsvarande belopp oavsett om kommunen hänvisar till RUR eller inte, även förändringen av kommunens soliditet är opåverkad av om RUR används eller inte.



## 3.2 God ekonomisk hushållning i Sävsjö kommun

### 3.2.1 Finansiella mål och riktlinjer

För att nå en god ekonomisk hushållning har kommunen definierat mål både för hållbar ekonomisk tillväxt (finansiellt perspektiv) och för effektivt resursnyttjande (verksamhet).

I denna granskning kommer vi fokusera på den finansiella delen och hur vi kan koppla de finansiella målen till kommunens långsiktiga finansiella utmaningar och risker. Kommunen har uppnått god ekonomisk hushållning när de finansiella målen, efter bedömning av resultatet, har nåtts samt när kommunen även nått flertalet av de verksamhetsmässiga målen.

Från 2015 fram till 2019 var de finansiella målen för Sävsjö kommun de samma (se nedan) med undantag av att resultatmålet för 2015 och 2016 var 1 % och för övriga år 2 %. De finansiella målen 2015–2019 har varit:

- Kommunens driftöverskott ska vara större än 2% (1 % för 2015 och 2016) av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Investeringsnivån ska inte vara högre än årets resultat plus avskrivningar.
- Den allmänna kommunalskatten ska vara oförändrad.

Från 2020 och framåt har investeringsmålet justerats, istället för att ha ett kommunperspektiv har målet fått ett kommunkoncernsperspektiv. Målet är från 2020:

- Kommunkoncernens långfristiga skulder ska inte öka under en åttaårsperiod.

Det nya målet kommer mätas med utgångspunkt från 2020 som bas år. Således hade detta mål ingen effekt det första året men påvisar en inriktning med ett långsiktigt tänk avseende kommunkoncernens långsiktiga investeringstakt.

### 3.2.2 Bedömning av måluppfyllelse

Vi har även gått igenom kommunens uppföljning av de finansiella målen under samma tidsperiod som ovan och vi kan konstatera att alla mål har uppfyllts under denna tidsperiod med undantag för investeringsmålet 2015, målet var 38 mnkr och utfallet för 2015 blev 58 mnkr. I övrigt har alltså målen uppfyllts årligen.

Vi har i våra intervjuer inte fått något tydligt svar på varför 2 % ses som det resultat som är lämpligt för kommunen. Tjänstemän har dock uttryckt behov av ett högre satt resultatmål. Just två % har växt fram som en rimlig gräns i kommunsverige i stort, men det kan finnas idé att inom den egna kommunen och givet kommunens egna förutsättningar överväga om målet bör vara högre eller lägre. Vi rekommenderar kommunen att analysera de finansiella förutsättningarna djupare och på ett tydligare sätt koppla dessa analyser till en motivering för kommunens resultatmål, gärna kopplat till de finansiella risker som kommunen noterar inom kommunkoncernen. Bedöms 2 % vara ett tillräckligt resultatmål om kommunen inte planerar att låna till framtidens investeringsbehov?

Avseende förändringen av kommunens investeringsmål så ser vi positivt på den förändring som gjorts under 2020 där målet får en utgångspunkt i kommunkoncernen.

### 3.3 Ekonomiska förutsättningar i kommunsektorn

I syfte att ge en inblick i vilka ekonomiska förutsättningar som den kommunala sektorn i stort står inför redogör vi kortfattat för den förväntade utvecklingen under de närmaste åren och på lite längre sikt.

#### Demografisk försörjningskvot

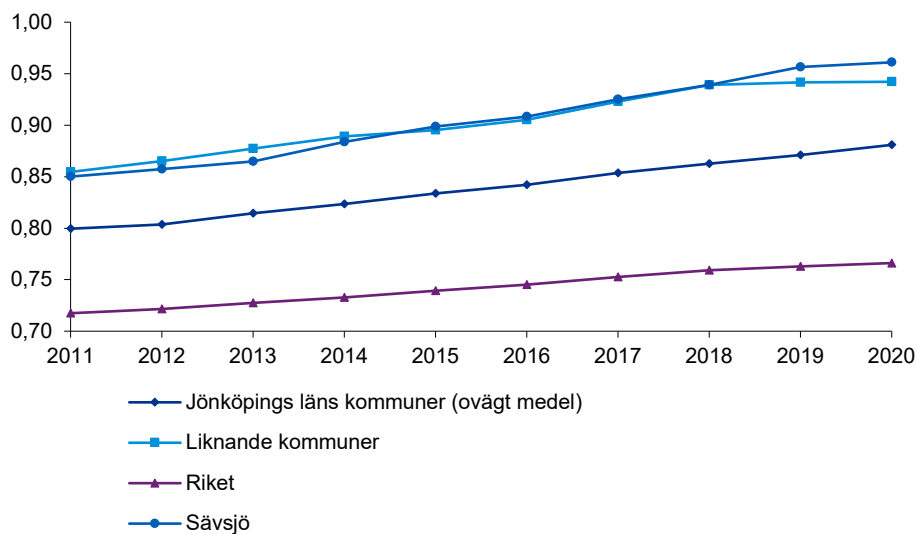


Diagram 1, demografisk försörjningskvot

Försörjningskvoten är kvoten mellan befolkning 0–19 år och antal personer 65 år och äldre dividerat med antal personer 20–64 år och därefter multiplicerat med 100. Ju högre tal (kvot) desto tyngre är försörjningsbördan för de som befinner sig i åldersgruppen 20–64 år. Vi ser en klar ökning av försörjningskvoten de senaste tjugo åren, en ökning som väntas öka ytterligare på längre sikt. År 2011 behövde en person i genomsnitt i riket försörja knappt 0,72 personer där motsvarande idag är ca 0,77 personer.

Sävsjö ligger historiskt sett sämre till än riket och har också en brantare ökning över den senaste 10-årsperioden än riket i stort. Sävsjö följer dock i stort utvecklingen för jämförbara kommuner även om Sävsjö ökat marginellt mer de senaste två åren. För 2020 ligger Sävsjö på 0,96 personer att jämföra med 0,94 för liknande kommuner och 0,88 som är snittet för Jönköpings län.

Det demografiska behovet som ökningen medför d v s ökade volymkrav har varit uppmärksammat sedan länge och det har funnits oro för en snabb ökning de närmsta åren men prognosen från maj 2021 visar på en långsammare ökning av de demografiska behoven. Behovsökningen 2020 motsvarade en volymökning på 0,7 procent, vilket är den lägsta ökningen sedan 2013. Den svaga utvecklingen var såväl en direkt konsekvens av pandemin, med högre dödlighet bland äldre, som en indirekt konsekvens genom lägre invandring. Den minskade ökningen av det demografiska trycket under den kommande femårsperioden syns tydligast i förskolan och grundskolan.

De kommunala kostnaderna för en invånare är störst i åldersspannet 1–18 och sjunker därefter för att sedan öka igen i dryga 70-årsåldern vartefter de accelererar ju äldre en person blir. Med denna utveckling som grund kan vi, trots en mer positiv utveckling än

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

tidigare prognostiserats, vara tämligen säkra på att kostnadsutvecklingen framöver kan väntas bli betydande i och med de volymökningar som förändringar i demografin väntas medföra.

### 3.4 Resultat

Som nämndes tidigare, gällande kommunens resultatmål, saknar vi en tydligare diskussion kring vad ett rimligt driftsöverskott för en kommun är eller vad det ska vara framåtriktat. 2 % har blivit en utgångspunkt eller sanning men det beror förstås på hur kommunens förutsättningar ser ut. Vi kommer nedan göra en genomgång av kommunens resultat över tid och även jämföra med likande kommuner.

Årets resultat, Sävsjö kommun, procent

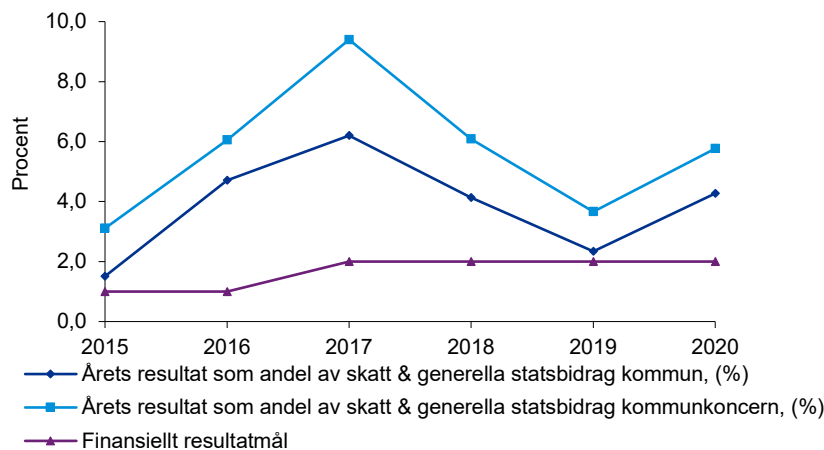


Diagram 2, Årets resultat Sävsjö kommun och Sävsjö kommunkoncern.

Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommunkoncern, (%)

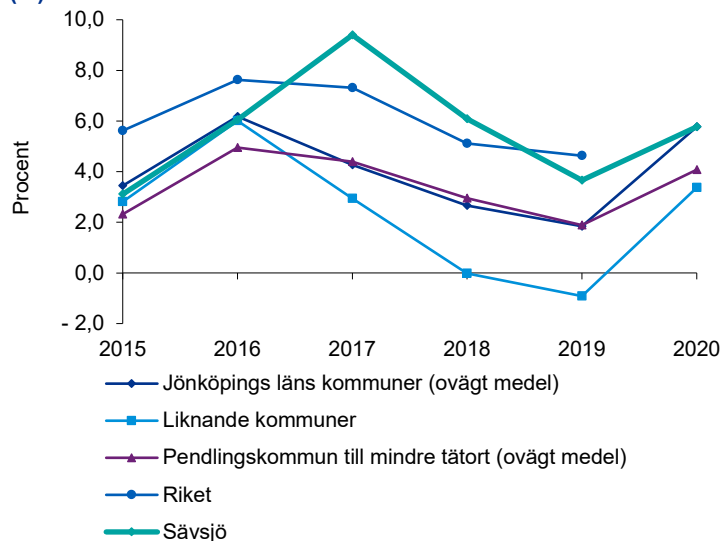


Diagram 3, Årets resultat, jämförelse

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

Sävsjö kommun har över senare år redovisat relativt starka bokslut, som framgår av diagram 2 har de klarat sina finansiella resultatmål samtliga år sedan 2015. Vi kan också se att kommunens dotterbolag har genererat ett stabilt överskott år efter år då kommunkoncernens resultat är 1–2 % högre än kommunens resultat.

När det gäller planering, uppföljning och analys är det av största vikt att följa kommunkoncernen och inte bara jämföra kommunernas resultat. Detta då vissa kommuner äger sina verksamhetsfastigheter direkt inom kommunen (som Sävsjö) och andra via dotterbolag inom kommunkoncernen. En annan anledning till att använda kommunkoncernnivå vid jämförelser för Sävsjös del är att kommunen valt att via dotterbolag genomföra stora investeringar i fastigheter utanför kommunens kärnverksamhet. De finansiella risker som denna typ av investeringar innebär missas vid en ren kommunjämförelse med andra.

Just i jämförelsen av resultatet blir dock denna jämförelse mindre betydelsefull då eventuella underskott i dotterbolag innebär att kommunen måste betala någon form av bidrag eller tillskott till bolaget i fråga. Denna typ av tillskott redovisas som en kostnad i kommunen. Eventuella underskott i dotterbolag kommer således alltid att landa i kommunens resultaträkning.

De starka resultaten inom Sävsjö kommun (och för kommuner i stort) under främst 2016–2018 går att koppla till utökade statsbidrag från Migrationsverket och resultatet för 2020 är också beroende av statsbidrag i olika former, denna gång beroende på pandemin. Lyfter man bort dessa faktorer har verksamheten bedrivits stabilt och med ett jämnt resultat under perioden.

Vid en jämförelse med andra kommunkoncerners resultat (Tabell 3) kan vi se att Sävsjö ligger i överkant och har ett resultat som i snitt ligger i nivå med rikssnittet och över snitten för kommuner i länet samt jämförbara kommuner.

### Nettokostnad som andel av skatt och generella statsbidrag kommun, (%)

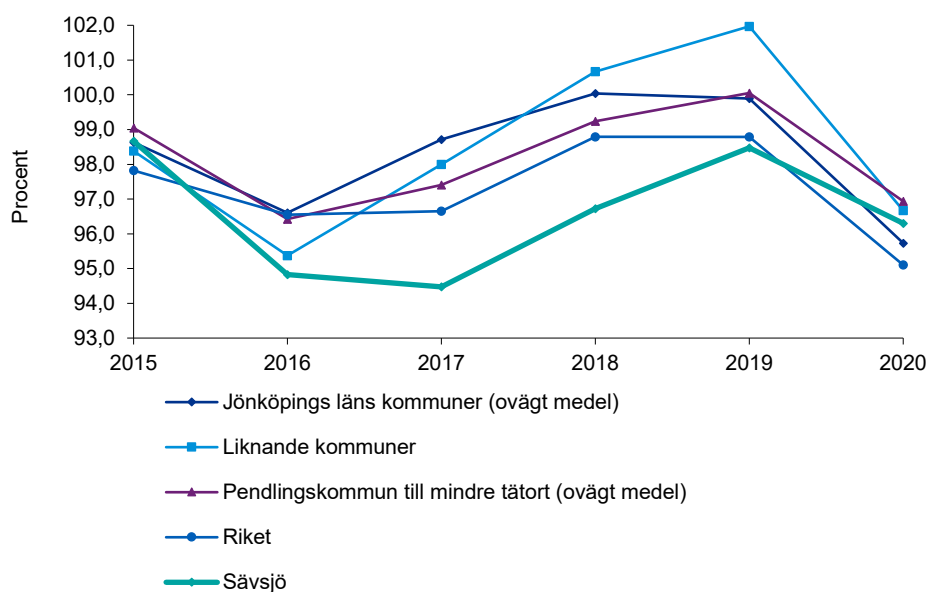


Diagram 4, Nettokostnad i andel av skatt och generella statsbidrag

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

Kommunens nettokostnad (exkl. finansnettot) har under hela granskningsperioden legat under 100 % av skatter och bidrag vilket är positivt. Utmaningen ligger i att anpassa sin kostnads massa och eftersträva en nivå som ligger i linje med god ekonomisk hushållning där en nettokostnadsandel på 98 % utgör en slags norm enligt SKR. Detta blir i princip samma mått som resultatmålet om 2 % men tar inte hänsyn till kommunens finansiella resultat. Även i denna jämförelse kan vi se att kommunen ligger bra till resultatmässigt.

Kommunen beställer årligen en finansiell analys, en jämförelse och analys av alla kommuner i Jönköpings län ur ett finansiellt perspektiv (Finansiell profil, Kommunforskning i Västsverige). Denna rapport presenteras årligen i kommunstyrelsen. Även i dessa analyser har Sävsjö kommun de starkaste resultaten i länet. Vi är positiva till användandet av denna typ av analyser, dels ger de en ökad förståelse för ekonomisk analys och ekonomiska nyckeltal och samband. Dels ger analyserna kommunens politiker och tjänstepersoner en utökad förståelse för sitt nuläge och sina ekonomiska förutsättningar vilket är en bra plattform för analyser framåt.

### 3.4.1 Bedömning

Kommunen har över kartlagd period ett stabilt driftsöverskott, både i kommunen i sig och i kommunkoncernen. Kommunens resultat har under de senaste sex åren haft ett snitt på 3,85 % som andel av skatteintäkter och generella statsbidrag. Ett resultat som över tid är väl över kommunens resultatmål. Detta ger bättre förutsättningar för framtiden med ökad soliditet, minskat behov att ta upp nya lån och ökad beredskap för att tackla oförutsedda händelser.

Sävsjö har det starkaste resultatet i de jämförelser vi gjort i denna kartläggning (framgår av diagrammen ovan) men vi kan också konstatera att kommunen även ligger bra till i de jämförelser som kommunen årligen beställer av Kommunforskning i Västsverige.

Stor del av överskottet beror på statsbidrag och även om detta inte är unikt för Sävsjö så är det något att ta med i analyser av risker och planeringar för framtiden.

### 3.5 Kapacitet

Årtal	2016	2017	2018	2019	2020
Nettoinvesteringar, mnkr	30 004	41 695	44 241	43 399	36 714
Avskrivningar, mnkr	28 807	25 088	23 102	24 025	29 354
Investeringar i procent av avskrivningar	104%	166%	192%	181%	125%

Tabell 1, Nettoinvesteringar som andel av avskrivningar

I mindre kommuner är vi vana att se större variationer i investeringarna beloppsmässigt mellan åren. I Sävsjö ligger investeringarna ganska konstant på en nivå om ca 150 procent av avskrivningarna. För att inte behöva ta upp nya lån för att finansiera dessa investeringar krävs ett resultat som täcker delen över 100 procent. Något som kommunen klarat av under denna period.

Nettoinvesteringar i kommunen, andel (%) av skatt & generella statsbidrag

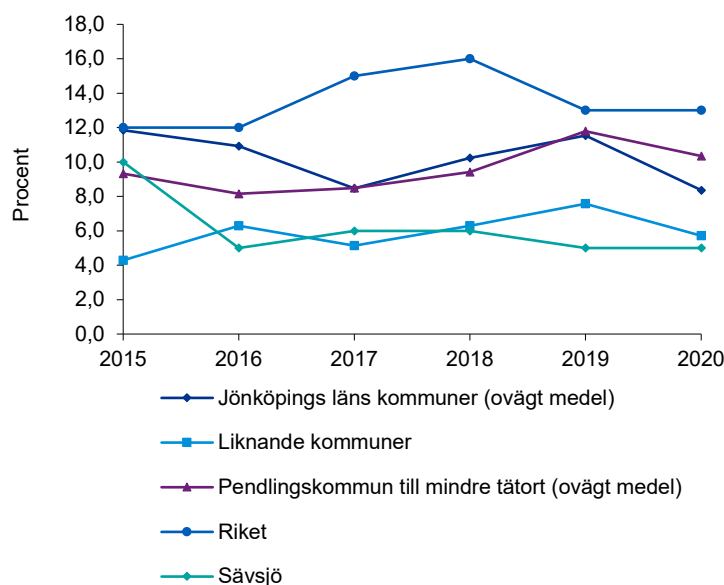


Diagram 5, Nettoinvesteringar, jämförelse

Som framgår av diagram 5 ovan har kommunen generellt sett en lägre investeringsnivå än i jämförda kommungrupper och kommuner som tillhör Jönköpings län. En stor investering är dock beslutad och pågående inom Sävsjös kommun, den nya skolan i Rörvik med en budget på 100 mnkr över åren 2021–2022. Investeringstakten kommer sannolikt att vara högre de närmaste åren då kommunen planerar och utreder för framtida investeringar utöver Rörviksskola (Investeringar över 10 mnkr under planeringsperiod 2021–2023):

- Renovering av Ringgården (32 mnkr)
- Renovering av Svarven 1 (24 mnkr)

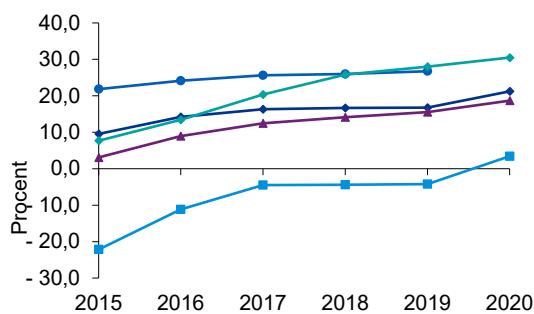
## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

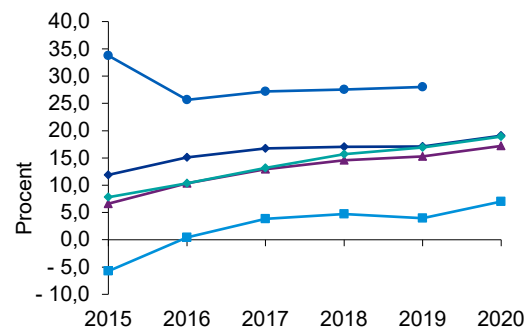
- Renovering av Stadshotellet (20 mnkr)
- Renovering av Stockarydsskola (20 mnkr)

**Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)**



— Jönköpings läns kommuner (ovägt medel)  
 — Liknande kommuner  
 — Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)  
 — Riket  
 — Sävsjö

**Soliditet inkl pensionsåtag. kommunkoncern, (%)**



— Jönköpings läns kommuner (ovägt medel)  
 — Liknande kommuner  
 — Pendlingskommun till mindre tätort (ovägt medel)  
 — Riket  
 — Sävsjö

Diagram 6 och 7, Soliditet kommun och kommunkoncern.

Soliditet är ett mått på kommunens styrka på lång sikt. Den visar hur stor andel av kommunens tillgångar som finansierats med eget kapital.

Som framgår av diagrammet har kommunen en jämförelsevis stark soliditet, detta jämfört med andra kommuner. Lyfter vi in dotterbolagen och gör en jämförelse på kommunkoncernnivå ser vi att de investeringar som gjorts i dotterbolagen kraftigt påverkar jämförelsen. Sävsjö som kommunkoncern ligger då i linje med övriga kommuner i länet även om ökningen av soliditeten över granskningsperioden har varit bättre i Sävsjö. Ökningen i soliditet är en kombination av högre resultat och lägre investeringstakt jämfört med övriga kommuner.

### Borgensåtaganden och aktieägartillskott

Sävsjö kommun har en mer omfattande bolagskoncern än genomsnittskommunen och det som sticker ut i jämförelsen med andra kommuner är framförallt Sävsjö kommuns helägda dotterbolag AB Sävsjö Industribyggnader som äger ett antal industrifastigheter i kommunen. Bolaget har under de senare år investerat relativt mycket i olika utbyggnader och anpassningar för sina två huvudsakliga hyresgäster. Bolaget finansierar sina investeringar fullt ut med lån med kommunalborgen. Lånen var per 2020-12-31 400 mnkr vilket i stort motsvarade det bokförda värdet på fastigheterna.

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

Utöver Industribyggnader äger kommunen även mera traditionella kommunala bolag så som ett allmännyttigt bostadsbolag samt bolag som hanterar elnät, fjärrvärme, VA och stadsnät. Samtliga bolag har lån med kommunalborgen som samlat för hela bolagskoncernen uppgår till ca 800 mnkr.

Avseende nivå på borgensavgift har kommunen under 2020 tagit hjälp av extern kompetens för att hamna på korrekta nivåer, idag ligger borgensavgiften på 0,4 % För alla bolag utom AB Sävsjö Industribyggnader som har en avgift på 0,5 %. Avgifterna är något lägre än de senaste beräkningarna.

Kommunfullmäktige beslutar inte årligen om borgensnivåer för bolagen utan beslut fattas då det finns behov. Kommunen har inga aktieägartillskott utestående till något av sina dotterbolag.

### 3.5.1 Bedömning

Slutsatsen av analysen är att kommunen har en stabil finansiellgrund att stå på, koncernens soliditet sticker inte ut jämfört med övriga kommuner utan Sävsjö har en genomsnittlig soliditet. Vi kan också i diagrammen ovan notera att kommunens starka resultat de senaste åren också hjälpt till att stärka kommunens soliditet. För att bibehålla soliditeten på denna nivå krävs dock starkt resultat även fortsättningsvis, speciellt med den ökade investeringsnivå som kommunen planerar för.

I diagrammen ovan blir det tydligt varför det är av största vikt att beakta nyckeltal för koncernen och inte bara kommunen vilket vi diskuterat tidigare i rapporten.

En annan fråga som den låga investeringstakten väcker är frågan kring underhåll av befintliga fastigheter. Finns det en risk att den låga investeringstakten inom kommunen är ett tecken på en underhållsskuld för kommunens fastighetsinnehav. Det har i våra intervjuer framkommit att det finns ett eftersatt underhåll inom kommunen och att finansiella medel inte fullt ut har avsatts för underhåll historiskt. Vi följer upp denna fråga senare i rapporten.

Vad gäller de kommunala bolagen och borgensförbindelser har vi vid genomläsning av kommunens budgetdokument, verksamhetsplaner och budgetdirektiv svårt att hitta information om kommunens dotterbolag och deras påverkan på kommunens budget. Påverkan på kommunen avser främst borgensåtaganden men även de finansiella risker som ägandet av bolagen innebär.

I delårsrapporter och årsredovisningar finns information om de borgensåtaganden som kommunen har mot bolagen samt information om dotterbolagens ekonomiska utfall, verksamhetens utveckling med mera. Men även i dessa dokument saknar vi information och analys kring de finansiella risker det innebär att ha stora borgensåtaganden mot dotterbolagen.



## 3.6 Risker

En av de risker som påverkar kommunal verksamhet kraftigast är befolkningsutvecklingen. För Sävsjös del har utvecklingen under de senaste 30 åren haft tre faser.

Under 90-talet hade kommunen en kraftig minskning i befolkningmängden vilket ledde till stora utmaningar. Nedgången resulterade i minskade intäkter, nedskärningar i de kommunala verksamheterna, rivningar av delar av allmännyttan, tillskott till de kommunala bolagen och andra besparingsåtgärder. En tuff period för många kommuner och även så för Sävsjö.

Under 00-talet låg befolkningsstatistiken still för att under 10-talet stiga. Mellan åren 2011 till 2020 har befolkningen i Sävsjö ökat från 10 871 invånare till 11 721 vilket motsvarar en ökning på 7,8%.

### Sävsjö, antal invånare

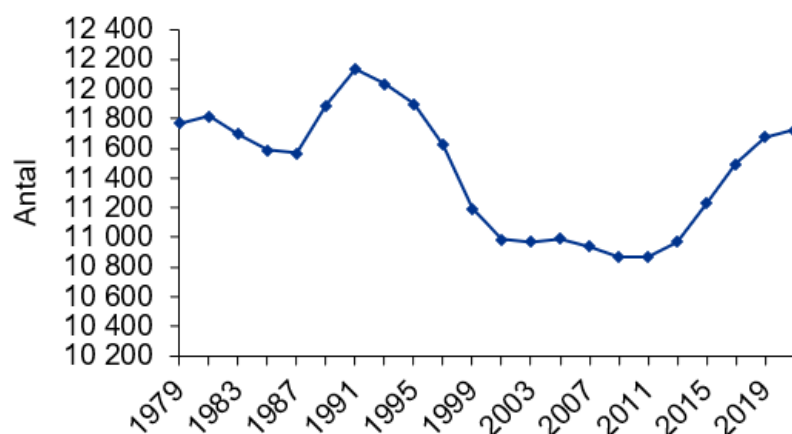


Diagram 8, befolkningsutveckling

Tittar vi närmare på åldersfördelningen kan vi notera att kommunen över de senaste 20 åren har i stort sett lika många unga invånare (0–19 år). Förändringen hittar vi istället mellan invånare i arbetsför ålder (20–65) som de senaste 10 åren minskat. Invånare mellan 65–79 år har ökat motsvarande under samma period. Detta är också anledningen till att den demografiska försörjningskvoten ökar vilket vi presenterat tidigare i rapporten.

Invånare	1999	2001	2003	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2017	2019	2020
0-19 år (%)	25,9%	25,5%	26,2%	26,3%	25,4%	24,8%	23,9%	23,5%	24,0%	24,7%	25,4%	25,5%
20-64 år (%)	52,5%	53,0%	52,7%	52,8%	53,9%	53,9%	54,1%	53,6%	52,7%	51,9%	51,1%	51,0%
65-79 år (%)	15,1%	14,6%	14,2%	13,9%	13,8%	14,5%	15,0%	15,9%	16,6%	16,6%	16,7%	16,8%
80+ (%)	6,5%	6,8%	6,8%	7,0%	6,9%	6,9%	7,1%	7,0%	6,7%	6,8%	6,8%	6,7%

Tabell 2, befolkningsutveckling per åldersgrupp

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

För landet som helhet förväntas en stigande medelålder vilket kommer att ställa ökande krav på kommunernas vård och omsorg. Befolkningsutvecklingen måste betraktas som den största utmaningen för kommunen. En åldrande befolkning kommer också att påverka såväl kommunens skatteintäkter som kostnader för vård och omsorg.

Nedanstående tabell visar SKRs prognos för kommunens intäkter givet SKR och SCBs prognoser för befolkningsutvecklingen och med oförändrad skattesats.

Årtal prognos	2022	2023	2024	2025	2026
Intäkter skatter och bidrag	826 301	841 779	861 617	885 459	910 726
Förändring procent	-	1,9%	2,4%	2,8%	2,9%

Tabell 3, utveckling skatteintäkter och generella statsbidrag

Som framgår av tabellen påverkas utvecklingen av en svag ökningen av skatteunderlaget. Den mycket försiktiga årliga ökning av skatter och bidrag som prognosticeras innebär att kommunen, för att kunna bibehålla nuvarande verksamhet, kan behöva ett utökat statligt stöd och/eller höja skatteuttaget.

Årtal kostnader	2016	2017	2018	2019	2020
Nettokostnad, mnkr	612 175	660 115	694 310	729 877	745 805
Förändring i procent	3,1%	7,3%	4,9%	4,9%	2,1%
Personalkostnader totalt	540 673	573 266	600 933	607 249	601 843
Antal tillsvidareanställningar	912	937	916	927	936

Tabell 4, kostnadsutveckling 2016-2020

Av tabellen ovan framgår att kostnaderna ökat relativt kraftigt den senaste femårsperioden, nettokostnaderna har i snitt ökat med 4,4 %. En ökning som är betydligt högre än den ökning som tillåts framgent om SKRs skatteprognos stämmer. Såväl antal årsarbetare som kostnaden per anställd har ökat även om ökningen är mindre än nettokostnadsökningen i stort, personalkostnaderna har ökat med 2,3 % per år i snitt under perioden.

Vi har tagit del av kommunens dokument för långsiktig finansiell planering och bedömer att kommunen hanterar både risker kring förändrad befolkningsstruktur och analyser för kostnadsutveckling i sina analyser, se mer nedan.

### 3.6.1 Långsiktig finansiell planering

Syftet med granskningen är att utreda hur kommunen arbetar med god ekonomisk hushållning och finansiella risker. Risker bör analyseras och beaktas i kommunens planeringsdokument, det vill säga ingå i kommunens långsiktiga finansiella planering.

Det finns ett antal styrande- och stödjande dokument inom kommunen som pekar mot granskningens syfte, dessa är;

- Verksamhetsplan 2021–2024 med drifts- och investeringsbudget 2021–2023
- Befolkningsprognos för Sävsjö kommun 2020–2030
- Bostadsförsörjningsplan 2021–2026

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

— Boendetredning inom socialförvaltningen (Äldreomsorg) från 2020

Dokument som håller på att arbetas fram inom kommunen är en lokalförsörjningsplan, ytterligare boendeplaner inom socialnämnden, finanspolicy och underhållsplaner för kommunens samtliga byggnader.

### 3.6.1.1 Verksamhetsplan för 2021–2023

Kommunen beslutar årligen om en verksamhetsplan som är slutdokumentet av kommunens budgetprocess och innehåller information om de budgetöverenskommelser som gjorts under budgetprocessen. Dokumentet innehåller bland annat omvärldsanalys, mål för god ekonomisk hushållning, prognoser för befolkning, pensioner och skatter och annan information om förutsättningarna för kommande år. Av dokumentet framgår också information om förutsättningarna hos kommunens olika verksamheter.

#### Skatteprognos

I sin planering och prognostisering av skatteintäkter och generella statsbidrag använder Sävsjö kommun sig av Sveriges kommuner och regioners (SKR) modell "Skatter och bidrag". SKR uppdaterar modellen ca fem gånger per år bland annat i samband med vårbudgeten. 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.

#### Befolkningsprognos

Som nämnts i föregående kapitel är en aktuell befolkningsprognos ett av de viktigaste underlagen för att kunna göra en finansiell analys på längre sikt. Sävsjö kommun har historiskt använt sig av SCBs befolkningsprognos efter justering av Region Jönköpings län som anpassar prognosen efter lokal kännedom. Under senare år har kommunen också själva gjort vissa anpassningar då man upplevde att underlagen från SCB och Regionen inte alltid fått med Sävsjös unika förutsättningar. Befolkningsprognoserna sträcker sig över 10 år. Enligt prognosen förväntas befolkningen i Sävsjö öka med drygt 220 invånare (knappt 2 %) fram till år 2030.

De åldersindelningar som finns med i prognosen används enligt de strukturella mönster som finns i samhället i dag. I detta mönster ingår förskola och pedagogisk omsorg, grundskola, gymnasieskola, yrkesverksamhet samt verksamheter för äldre personer som befinner sig i övre pensionsålder. Åldersindelningarna som finns med i prognosen är sådana som efterfrågas av de olika kommunala verksamheterna.

#### Pensionsprognos

Sävsjö kommun använder sig av Skandia för beräkning av pensionskostnader. Av den beräkning som framgår av verksamhetsplanen (2020-08-31) framgår likviditetsprognoser för åren 2021–2024 och visar på kostnadsutvecklingen över perioden. Mellan 2020–2024 kommer kommunens kostnader för pensioner att öka med 10 mnkr enligt prognosen. Beräkningarna bygger på den modell som anvisas i RIPS19, dvs. SKR:s riktlinjer för beräkning av pensionsskuld. Underlag för beräkningarna utgörs av data i Skandias register strax före beräkningstillfället.

## Sävsjö kommun

Granskning av god ekonomisk hushållning och finansiella risker

2021-11-17

### **Drift- och investeringsbudget**

Både kommunens drifts- och investeringsbudget löper över kommande budgetåret samt en plan över ytterligare två år, det vill säga tre år. Av verksamhetsplanen framgår också en balans- och finansieringsbudget över samma period. Vi noterar dock att kommunen tagit fram en planering för 10 år som man ska vidareutveckla inför arbetet med budget 2023.

Det har i våra intervjuer framkommit kritik kring kommunens framförhållning avseende investeringsbudgeten, enligt uppgift ska det inte vara ovanligt med olika ad hoc lösningar och beslut om investeringar som uppstår från år till år.

Vi noterar också att investeringsföljsamheten mot investeringsbudgeten inte har varit bra de senaste åren, kommunen har inte klarat av att investera i den takt man har planerat för.

### **Bedömning**

Vi konstaterar att det i kommunens verksamhetsplan för 2021–2023 i stort framgår den information och de förutsättningar som behövs för att ge ett acceptabelt underlag för bedömningar om framtiden. Vi anser att prognoser för skatteintäkter, pensionskostnader och befolkningsutveckling i allt väsentligt är tillfyllest.

Vi saknar dock tydligare diskussioner kring de finansiella risker som kommunen står inför och vilka effekter dessa har på kommunens budget. Några risker lyfts fram i löpande text. Till exempel utmaningen i att utvecklingen av skatteintäkterna sätter krav på effektiviseringar inom verksamheterna. Kommunen konstaterar i verksamhetsplanen:

*"I dagsläget beräknas denna effektivisering till 0,5 % årligen under åren 2021 och 2022. För år 2023 behövs utöver detta en effektivisering på minst 1 %."*

Vi ser det som positivt att både balans- och finansieringsbudget framgår av verksamhetsplanen. Vi anser dock att kommunen kan överväga att förlänga planeringen och även lyfta fram en diskussion kring hala koncernens behov av finansiering. Inte minst då kommunen borgar för samtliga lån hos dotterbolagen, lån som uppgår till drygt 800 mnkr. Vi anser att finansieringsrisken skulle kunna lyftas fram i verksamhetsplanen inte minst på grund av investeringarna i AB Sävsjö Industribyggnader som utgör 400 mnkr, investeringar som har en högre risk än övriga investeringar inom kommunkoncernen.

Genom att satsa stora summor i verksamheter som ligger utanför kommunens kärnverksamhet är kommunen utsatt för en ökad finansiell risk. Satsningarna har hittills fallit väl ut med positiva resultat i bolaget samt ett ökat antal arbetsplatser inom kommunen. Trots detta finns risker med investeringen kvar, risker som kommunen hanterar på ett bra sätt men riskerna borde likväl framgå i den analys som genomförs och presenteras inför beslut om budget och bör även framgå i kommunens ekonomiska rapporter.

Då investeringar är en viktig aspekt för den långsiktiga finansiella planeringen menar vi att styrningen av kommunens investeringar kan förbättras bland annat genom att utöka investeringsplanen som idag löper över 3 år till 10 år. Vi noterar att kommunen tagit fram en planering för 10 år som man ska vidareutveckla inför arbetet med budget 2023. Kommunen har också inlett ett arbete med en investeringsgrupp som på längre sikt skall bereda och planera investeringsbehovet i kommunen.

2021-11-17

Det är viktigt att ha noggrann kontroll över likviditeten om man flyttar över investeringar mellan åren. Investeringar som flyttas mellan åren ingår vanligtvis inte i likviditetsplanering och kassaflödesanalys.

### **3.6.1.2 Lokalförsörjningsplan och boendeplaner**

Ett sätt att stärka arbetet med investeringsbudgeten, och därmed också den långsiktiga finansiella planeringen, är en lokalförsörjningsplan eller ett liknande planeringsdokument. Lokalförsörjningsplanen är ett väsentligt underlag för att göra välavvägda och välplanerade beslut kring renoveringar, till- och ombyggnationer eller avveckling av verksamhetslokaler i kommunen. Sävsjö kommun har idag ingen fastställd lokalförsörjningsplan men ett uppdrag att ta fram ett dokument finns.

Inom socialförvaltningen har man tagit fram en boendeutredning för äldre. Dokumentet går igenom olika boendeformer, historisk statistik, befolkningsprognoser och tänkta scenarion för framtidens boende för äldre. Kort sammanfattat bedöms det inte finnas något ytterligare behov av platser i särskilt boende, däremot behov av trygghetsboenden eller andra boendeformer och utveckla stöd så att målgruppen äldre ges möjlighet att klara sig i ordinärt boende. Förvaltningen jobbar med en liknande boende och lokalplan för övriga verksamheter inom socialnämndens ansvarsområde.

Utöver socialförvaltningens boendeutredning saknas idag planer för övriga verksamheters framtida lokalbehov. Men vi noterar att kommunen de senaste åren har sett över fastighetsplaneringen och har infört en fastighetsgrupp i syfte att lyfta fastighetsfrågorna inom kommunen.

Kommunen har tagit fram en bostadsförsörjningsplan för 2020–2026 som tar fram mål för perioden inom tre insatsområden:

- Bostadsförsörjning
- Bostadsbyggande
- Bostadsmarknad

Bostadsbyggande är det område som är mest intressant ur denna gransknings syfte, enligt planen skall kommunen hela tiden ha planlagd kommunalt ägd mark till försäljning för bostadsbyggande enligt följande:

- Planberedskap i Sävsjö tätort: minst två parallella bostadsområden för småhus samt minst två områden för byggnation av flerbostadshus.
- Planberedskap i Vrigstad: minst två parallella bostadsområden inklusive minst ett område för byggnation av parhus- eller flerbostadshus.
- Planberedskap i Stockaryd respektive Rörvik: Planberedskap för byggnation av småhus, samt minst ett område för byggnation av flerbostadshus.

Vi har i granskningen inte tagit del av någon utbyggnadsplan för VA som matchar bostadsförsörjningsplanen.

### **Bedömning**

Invånarantalet har ökat i Sävsjö under de senaste åren och enligt prognoserna kommer befolkningsökningen att fortsätta att öka, om ej i samma takt som tidigare. Detta ger genomslag, i alla fall på sikt, på kommunkoncernens investeringar i exempelvis skolor,

2021-11-17

äldreboenden och andra kommunala anläggningar. En utökning av verksamhetslokaler är kostsam varför det är av stor vikt att ha kontroll över planerade investeringar i tid.

Finansieringsfrågor är också en fråga som bör planeras över tid, ska investeringarna lånefinansieras eller ska resultatet som uppnåtts under åren räcka till kommande investeringar är en fråga som bör lyftas i planeringen vilken också med fördel kan kompletteras med en lika långt framskriven balansräkning. Vi noterar dock att kommunens plan, utifrån kommunens finansiella mål, är att finansieringen skall göras utan upptagandet av nya lån fram till 2028.

Vi ser positivt på att kommunen har skapat en fastighetsgrupp som ger ökade förutsättningar för att diskutera lokalförsörjningsfrågor inom kommunen. Vi kan också konstatera att det sker en hel del planering och analysarbete rörande lokalbehov i kommunens olika verksamheter. Detta arbete resulterar dock inte alltid i formella planer. Analysarbetet görs också inom respektive verksamhet och inte övergripande för kommunen i stort.

Vi rekommenderar kommunen att sammanställa det planeringsarbete som de facto pågår i kommunens olika verksamheter till en central lokalförsörjningsplan som gäller för kommun i sin helhet. Vi vet att detta arbete är pågående. Vi bedömer att en kommunövergripande lokalförsörjningsplan på ett tydligt sätt skulle bidra till en mer ändamålsenlig lokalförsörjningsprocess som i förlängningen stärker investeringsprocessen och den långsiktiga finansiella planeringen. Förhoppningsvis kan den lokalförsörjningsplan som är under utvecklande och den nya fastighetsgruppen utgöra de verktyg som krävs för att stärka planeringen.

### **3.6.1.3 Underhållsplaner**

En fråga som framkommit i våra intervjuer är frågan kring underhåll av kommunens fastigheter. Denna granskning kommer inte gå in på djupet kring underhållsbehov och planeringen av detta men vi kan konstatera att ett bristande underhåll av kommunens fastigheter är en finansiell risk. I intervjuer har det framkommit att kommunen historiskt sannolikt inte haft ett underhåll som varit i nivå med behovet. Vi noterade även denna risk tidigare i rapporten när vi diskuterade kommunens, i förhållande till andra kommuner, låga investeringsnivåer. Kommunen har för barn- och utbildningsnämndens lokaler tagit fram underhållsplaner, men motsvarande planer saknas för övriga fastigheter inom kommunen. Det pågår en diskussion om kommunen har tillräcklig information kring övriga fastigheter eller om underhållsplaner även skall tas fram för dessa.

Vi anser att framtagandet av underhållsplaner kan göras tillsammans med framtagandet av lokalförsörjningsplanen. I denna kartläggning bör fastigheternas nuvarande skick och status bedömas parallellt med framtagandet av underhållsbehovet, både avseende byggnader och mark.

## 3.7 Kontroll

### 3.7.1 Uppföljning av finansiella mål och budgetföljsamhet

I kommunens verksamhetsplan förklarar ansvariga politiker vilka mål (inkl. finansiella mål) som utgör god ekonomisk hushållning för Sävsjö kommun, vad de vill åstadkomma och hur de vill att Sävsjö ska utvecklas. Verksamhetsplanen revideras årligen och kommunen ser över mål och indikatorer löpande och ändrar vid behov.

Både verksamhetsmässiga och finansiella mål följs upp och presenteras för Kommunfullmäktige vid delårsbokslutet per siste augusti och vid årsbokslut. Sävsjö kommun använder sig av trafikljusfärgerna som verktyg för att beskriva om målet uppnåtts (grön färg), målet delvis uppnåtts (gul färg) eller om målet ej bedöms uppnås (röd färg).

Utöver uppföljning vid delårsbokslut och årsredovisning följs ekonomi och mål upp i kommunstyrelsen vid ytterligare fem tillfällen under året. Kommunstyrelsen har också dialogmöten med nämnder och bolag och begär, genom sin uppsiktsplikt, in handlings- och åtgärdsplaner då nämnderna prognostiserar underskott.

#### 3.7.1.1 Bedömning

Vi konstaterar att de av kommunfullmäktige antagna finansiella målen följs upp två gånger per år; i samband med delårsbokslut och årsbokslut vilket vi bedömer som tillfredsställande. Kommunstyrelsen följer även upp ekonomin på ett adekvat sätt.

2021-11-17

KPMG AB



**Nils Nordqvist**

*Certifierad kommunal revisor och uppdragsansvarig*

**Fredrik Ottosson**

*Certifierad kommunal revisor och kundansvarig*