



För kännedom:
Kommunfullmäktige
Partiernas gruppledare

Kommunstyrelsen
Barn- och utbildningsnämnden
Socialnämnden
Stadsbyggnadsnämnden

Granskning av långsiktig finansiell planering

På vårt uppdrag har KPMG fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Luleå kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingick även att identifiera finansiella styrkor och risker samt andra utmaningar. Uppdraget ingick i revisionsplanen för år 2020.

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

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

Då det är ett högt kostnadsläge i flera av kommunens verksamheter, stora investeringar och låg befolkningsökning skapar det en obalanserad ekonomi. Verksamhetskostnaderna i Luleå har ökat snabbare än skatteintäkterna bland annat mot bakgrund av demografiskt drivna behov men även på grund av en självvald expansion. Expansionen tar sig uttryck i en expansiv exploatering och ett stort nyinvesteringstryck. Detta bland annat då Luleå under lång tid haft som ambition att växa i befolkning. Luleå har hittills klarat sin ekonomi till stor del med hjälp av engångsposter exempelvis utdelningar från kommunala bolag, reavinster från försäljningar, återbetalda AFA-premier och statligt konjunkturstöd. Sammantaget har dessa faktorer bidragit med mer än 1,6 mdkr till kommunens ekonomi sedan 2010. Av *Strategisk plan och budget 2020–2022* framgår att de under de senaste åren blivit tydligt att ekvationen inte går ihop. Stora underskott prognostiseras för mandatperioden om inget görs.

Sammantaget är vår bedömning är att Luleå kommun, liksom många andra kommuner, står inför stora utmaningar vad gäller en långsiktig hållbar ekonomi. Det kommer emellertid att krävas effektiviseringar alternativt ökade finansiella intäkter dock finns det goda förutsättningar för att skapa utrymme exempelvis genom att sänka det höga kostnadsläget som flera av kommunens verksamheter har.

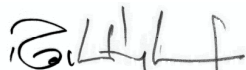
Att säkerställa att årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppnår målet om 2 % är av största vikt för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att varje generation står för de kostnader de ger upphov till.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- utveckla befolkningsprognosen.
- utveckla pensionsprognosen.
- tydliggöra och inkludera samtliga prognoser som ligger till grund för budgetprocessarbetet i planeringsförutsättningarna.
- utveckla investeringsplanerna.
- säkerställa att en lokalförsörjningsplan skyndsamt kommer på plats.
- tydliggöra hur/när de långsiktiga finansiella målen avseende soliditet och nettoinvesteringar uppnås.
- utveckla omvärldsbevakningen till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning.
- säkerställa att prognosräffsäkerhet förbättras för kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.
- i strategisk plan och budget inkludera föregående års budget.

Revisorerna överlämnar härmed granskningsrapporten för kännedom och yttrande. Yttrande från kommunstyrelsen och nämnderna önskas senast den 31/12 2020.

För Luleå kommuns revisorer/



Rolf Höglund
Ordförande



Granskning av finansiell planering

Rapport

Luleå kommun

KPMG AB

2020-10-02

Antal sidor 36

Antal bilagor 1



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	4
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	4
2.2	Revisionskriterier	5
2.3	Metod	5
3	Resultat av granskningen	6
3.1	Organisation	6
3.2	Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering	6
3.3	Prognoser och övriga planeringsförutsättningar kopplat till finansiell planering	11
3.4	Budgetprocess	18
3.5	Förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi	20
4	Prognosträffsäkerhet	25
4.1	Kommunstyrelsen	25
4.2	Barn- och utbildningsnämnden	26
4.3	Stadsbyggnadsnämnden	27
4.4	Socialnämnden	28
5	Slutsats och rekommendationer	29
5.1	Svar på granskningsfrågorna	30
5.2	Rekommendationer	34
A	Bilagor	36

1 Sammanfattning

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens långsiktiga finansiella planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur Luleå kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut. I granskningen ingår även att identifiera finansiella styrkor och risker samt andra utmaningar. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

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

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

Då det är ett högt kostnadsläge i flera av kommunens verksamheter, stora investeringar och låg befolkningsökning skapar det en obalanserad ekonomi. Verksamhetskostnaderna i Luleå har ökat snabbare än skatteintäkterna bland annat mot bakgrund av demografiskt drivna behov men även på grund av en självvald expansion. Expansionen tar sig uttryck i en expansiv exploatering och ett stort nyinvesteringstryck. Detta bland annat då Luleå under lång tid haft som ambition att växa i befolkning. Luleå har hittills klarat sin ekonomi till stor del med hjälp av engångsposter exempelvis utdelningar från kommunala bolag, reavinster från försäljningar, återbetalda AFA-premier och statligt konjunkturstöd. Sammantaget har dessa faktorer bidragit med mer än 1,6 mdkr till kommunens ekonomi sedan 2010. Av *Strategisk plan och budget 2020–2022* framgår att de under de senaste åren blivit tydligt att ekvationen inte går ihop. Stora underskott prognostiseras för mandatperioden om inget görs.

Sammantaget är vår bedömning är att Luleå kommun, liksom många andra kommuner, står inför stora utmaningar vad gäller en långsiktig hållbar ekonomi. Det kommer emellertid att krävas effektiviseringar alternativt ökade finansiella intäkter dock finns det goda förutsättningar för att skapa utrymme exempelvis genom att sänka det höga kostnadsläget som flera av kommunens verksamheter har.

Att säkerställa att årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppnår målet om 2 % är av största vikt för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att varje generation står för de kostnader de ger upphov till.

Mot bakgrund av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- utveckla befolkningsprognosen.
- utveckla pensionsprognosen.
- tydliggöra och inkludera samtliga prognoser som ligger till grund för budgetprocessarbetet i planeringsförutsättningarna.
- utveckla investeringsplanerna.
- säkerställa att en lokalförsörjningsplan skyndsamt kommer på plats.



Luleå kommun
Granskning av finansiell planering

2020-10-02

- tydliggöra hur/när de långsiktiga finansiella målen avseende soliditet och nettoinvesteringar uppnås.
- utveckla omvärldsbevakningen till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning.
- säkerställa att prognosräffsäkerhet förbättras för kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.
- i strategisk plan och budget inkludera föregående års budget.

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Luleå kommuns revisorer fått i uppdrag att granska den finansiella planeringen i Luleå kommun. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2020.

Det råder sedan flera år tillbaka högkonjunktur i svensk ekonomi. De offentliga finanserna har präglats av god tillväxt vilket inte gått obemärkt förbi i sammanställningar av kommunernas resultaträkningar. Bland annat har en hög skatteunderlagsutveckling de senaste åren bidragit till utfallet. SKRs¹ bedömning är dock att Sverige går in i en mild lågkonjunktur under 2020 och att den kommer att fortsätta under 2021. Till detta måste nu även beakta den pandemi som dragit in i världen.

Kommunerna står inför stora demografiska utmaningar de kommande åren. Befolkningstillväxten 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. I Luleå kommuns årsredovisningen bedöms dessutom att endast två av kommunens långsiktiga finansiella mål kommer att uppnås under planperioden till och med 2022.

Med beaktande av denna utveckling anser revisorerna att det är viktigt att granska hur Luleå kommuns förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi ser ut. Internt påverkas dessa förutsättningar av huruvida kommunen har ändamålsenliga uppföljningsrutiner och ett prognosarbete som ger hög träffsäkerhet jämfört med utfallet. Aktuell och korrekt redovisning är av mycket stor betydelse, bland annat för kostnadskontroll och prioriteringar. Beslut måste kunna fattas och följas upp utifrån korrekta underlag.

Med anledning av ovanstående har kommunens revisorer dragit slutsatsen i sin riskanalys, att kommunens finansiella planering behöver granskas. Detta medför även att prognosernas träffsäkerhet bör granskas översiktligt.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

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

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Vilka långtidsprognoser finns över kommunens ekonomi och är dessa förankrade på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?
- Finns riktlinjer för god ekonomisk hushållning och bedöms dessa som ändamålsenliga?

¹ Sveriges kommuner och regioner, Ekonomirapporten oktober 2019.

- Har kommunen antagit strategidokument eller annat dokument som reglerar långsiktig finansiell planering och täcker dessa upp väsentliga områden?
- Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?
- Tar budgetprocessen hänsyn till långsiktiga volymförändringar och investeringsbehov?
- Hur träffsäkra är kommunens prognoser?

I granskningen genomförs även en jämförelse av relevanta nyckeltal med jämförbara kommuner.

Granskningen avgränsas i första hand till kommunstyrelsen som har det övergripande ansvar för kommunens ekonomi. Gällande prognossäkerheten kommer även socialnämnden, barn- och utbildningsnämnden samt stadsbyggnadsnämnden att inkluderas.

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 och politiker.

Rapporten är faktakontrollerad av ekonomichefen.

3 Resultat av granskningen

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

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

3.1 Organisation

Kommunens organisation består förutom av kommunfullmäktige och kommunstyrelsen av åtta nämnder, se bilaga A. Respektive nämnd är den politiska ledningen för respektive verksamhetsområde. Till sin hjälp har kommunstyrelsen kommunstaben och nämnderna har tillsammans fem förvaltningar. Därutöver finns Luleå kommunföretag AB som har sju dotterbolag. Det är kommunstyrelsen som har det övergripande ansvaret för ledning och styrning av den kommunala verksamheten medan kommunstabens uppdrag är att stödja kommunstyrelsen i arbetet att leda och samordna kommunens angelägenheter.

Kommunstaben är kommunstyrelsens förvaltning. Staben stödjer kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i deras uppdrag att styra, leda och samordna hela den kommunala verksamheten. Kommunstaben leds av kommundirektören och består av fem avdelningar där Planering och analys är en avdelning. Denna avdelning ansvarar för processerna kring att planera och utvärdera mål, verksamhet och budget för tillväxt och hållbar utveckling. Under Planering och analys återfinns Ekonomienheten som leds av ekonomichefen. Organisatoriskt finns under Ekonomienheten finanschef, två controllers, en statistiker samt två ekonomistrateger.

3.2 Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering

3.2.1 Reglemente för kommunstyrelsen

I kommunstyrelsens styrande uppgift ingår enligt *Reglemente för kommunstyrelsen*² bland annat att planera, leda och samordna utformningen av övergripande och strategiska mål, riktlinjer och ramar för styrningen av hela den kommunala verksamheten. Vidare enligt fastslaget reglemente ingår i kommunstyrelsens uppgifter att följa de av kommunfullmäktige fastställda målen och planerna för verksamheten och ekonomin efterlevs och att kommunens löpande förvaltning handhas på ett lagligt, rationellt och ekonomiskt

² KF 2019-03-25

sätt. I detta ingår även att utöva uppsikt över övriga nämnders verksamhet samt uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning.

3.2.2 Vision Luleå 2050

"Luleå 2050. Vi lever ett rikt och utvecklande liv i en viljestark och växande region. Vid Bottenvikens kust finns plats för både och; närhet och utrymme, stad och land, bredd och spets, vita vidder och ljusa sommarnätter, naturens värden och dess möjligheter. Med ett naturligt nytänkande och ett friskt flöde av intryck, kunskap och utbyten skapar vi en hållbar förnyelse. Det gör oss till en av de viktigaste svenska kustregionerna och en förebild nationellt och internationellt." Så lyder *Vision Luleå 2050*. Visionen, som antogs politiskt 2008, handlar om att skapa ett attraktivt Luleå som är hållbart över tiden.

Av nedan bild framgår de nio övergripande mål, kopplat till *Vision Luleå 2050*, som antagits av kommunfullmäktige.³



3.2.3 Strategisk plan och budget 2020–2022

Strategisk plan och budget är den årliga styrningen där kommunfullmäktige beslutar om utvecklingsområden och budget för nästa år med plan för de därefter kommande två åren.

Följande utvecklingsområden är enligt fastställd *Strategisk plan och budget 2020–2022* beslutade för mandatperioden 2019–2022:

³ KF 2019-04-23, § 116

Utvecklingsområde	KF vill under mandatperioden uppnå:
Ökad jämlikhet	<p><i>Ökad jämlikhet i barn och ungas uppväxtvillkor</i></p> <p><i>Öka möjligheterna för unga att påverka Luleås utveckling</i></p> <p><i>Öka andelen långt från arbetsmarknaden som går till arbete eller studier</i></p>
Mer jämställd fördelning av makt	<p><i>Jämställd service och jämställt bemötande</i></p> <p><i>Jämställd resursfördelning till kvinnor, män, flickor och pojkar</i></p> <p><i>Förhindra och motverka mäns våld mot kvinnor</i></p>
Minskad klimatpåverkan	<p><i>Halvera klimatpåverkan från egna resor och transporter</i></p> <p><i>Minska klimatpåverkan från vår måltidsverksamhet</i></p> <p><i>Minska klimatpåverkan från användningen av plaster</i></p> <p><i>Samtliga investeringskalkyler har en bedömning av klimatpåverkan</i></p>
Starkare ekonomi för tillväxt	<p><i>Öka Luleås attraktionskraft för unga kvinnor (15 - 35 år)</i></p> <p><i>Öka antalet arbetstillfällen (netto) med 500 per år</i></p>

Utvecklingsområdena är politiskt prioriterade områden där kommunfullmäktige vill se en större förflyttning under mandatperioden, med sikte på program till *Vision Luleå 2050*.⁴

Av *Strategisk plan och budget 2020–2022* framgår att de under de senaste åren blivit tydligt att den ekonomiska ekvationen inte går ihop. Stora underskott prognostiseras för mandatperioden om inget görs. Kommunen har därför tillsatt en extern konsultgrupp vars uppdrag var att rekommendera åtgärder för stabilisering av ekonomin och för digitala utvecklingsinsatser. Mot bakgrund av den ekonomiska utvecklingen och gruppens rapport reviderades budgeten för 2019. Arbetet med att revidera budgeten medförde en ny syn på ekonomin som gränssättande och visade även på vikten att nå de finansiella målsättningarna. Fokus är därför att fortsatt stärka befolkningstillväxten med fler arbetstillfällen samt att förbättra produktiviteten i de kommunala verksamheterna. Jämförelser med andra kommuner (kommungruppen "större städer" samt andra kommuner som bedöms viktiga att titta närmare på) anses också som ett viktigt instrument. Varje generation ska bära sina egna kostnader, vilket kräver ett stort ansvarstagande.

3.2.4 God ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv

I kommunallagen ställs krav på att kommunens verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. Detta gäller för all kommunal verksamhet oavsett om den bedrivs i förvaltnings- eller i företagsform. Enligt kommunallagen ska kommunfullmäktige besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Inom ramen för god ekonomisk hushållning ska kommunen formulera finansiella mål. Målen ska vara långsiktiga och omfatta tre kalenderår. Kommunallagen ställer däremot små krav på att en kommun ska

⁴ KF 2019-10-22, § 212

upprätta långsiktiga finansiella planer. Det enda formkravet är att kommunens resultatbudget ska omfatta tre budgetår. I övrigt ska planeringen avgränsas till det närmaste budgetåret.

Enligt kommunallagen ska riktlinjen även innehålla hantering av resultatutjämningsreserven om kommunen beslutat om en sådan. Resultatutjämningsreserv, RUR, ger kommunerna från och med 2013 möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv. Denna reserv kan sedan användas i balanskravsutredningen för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Luleå kommun har fattat beslut om policy för *God ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv*.⁵ God ekonomisk hushållning handlar enligt fastställd policy om att styra ekonomin både i ett kortare och längre tidsperspektiv. Det förutsätter ett långsiktigt tänkande. För att säkerställa det, krävs att varje generation står för de kostnader de ger upphov till.

Kortsiktiga finansiella mål:

Finansiella mål för budgetåret formuleras inom ramen för Luleå kommuns årliga budgetprocess.

Långsiktiga finansiella mål:

Genom att fastställa långsiktiga finansiella mål blir det styrande för vad kommunen långsiktigt vill uppnå ifråga om förmögenhetsutveckling, vad den löpande verksamheten kan kosta, vilka resultatnivåer som krävs, investeringsverksamhetens omfattning och finansiering.

Av nedan tabell framgår de långsiktiga finansiella målen som fastställts.

Långsiktiga finansiella mål	Definition
En balanserad budget och flerårsplan utan skattehöjning	<i>En ekonomi i balans utgör en miniminivå för det ekonomiska resultatet på kort sikt. Resultatet bör vara tillräckligt stort så att motsvarade servicenivå kan garanteras även för nästkommande generation utan att den ska behöva uttaxeras en högre skatt.</i>
Årsresultatets andel av skatteintäkter och statsbidrag ska uppgå till minst 2 %	<i>Ett överskott i verksamheten skapar förutsättningar för att långsiktigt finansiera ny- och reinvesteringar av anläggningstillgångar, långsiktigt finansiera de pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelser och en beredskap för oförutsedda kostnader.</i>
Nettoinvesteringarnas andel av skatteintäkter och statsbidrag bör ej överstiga 10 %	<i>Höga investeringsnivåer ökar sårbarheten i kommunens ekonomi när behovet av lånefinansiering ökar. Lånefinansiering av investeringar innebär på sikt ökade finansiella kostnader som tar resurser från verksamheterna.</i>
Soliditeten skall vara oförändrad	<i>Soliditet är ett nyckeltal som används för att mäta den finansiella styrkan i ett långsiktigt perspektiv. Soliditeten anger hur stor del av tillgångarna som finansierats med eget kapital. Soliditeten är beroende av förhållandet mellan förändringen av tillgångarnas storlek i balansräkningen och den föränd-</i>

⁵ KF 2013-10-28, beslutsnr. 2013/657.

ring som tillförs det egna kapitalet genom årets resultat. Om det egna kapitalet och totala tillgångarna förändras i samma procentuella takt så uppnås en oförändrad soliditet.

Tabellen nedan beskriver de senaste fem årens resultat (2015–2019) kopplat till de fastställda långsiktiga finansiella målen samt prognos för planperioden (2020–2022).

Långsiktiga finansiella mål	Prognos 2020–2022	2019	2018	2017	2016	2015
En balanserad budget, mkr <i>Mål: Överskott efter revidering</i>	Uppnås	173	79	462	143	291
Kommunal skattesats <i>Mål: Oförändrad</i>	Uppnås	22,50	22,50	22,50	22,50	22,50
Årsresultatets andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning, % <i>Mål: Uppgå till minst 2 %</i>	Uppnås ej	3,7	1,8	10,5	3,4	7,2
Nettoinvesteringarnas andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning, % <i>Mål: Bör ej överstiga 10 %</i>	Uppnås ej	16,1	13,3	17,0	12,7	9,8
Soliditet enligt balansräkningen	Uppnås ej	68	68	72	68	69
Soliditet inkl. samtliga pensionsförpliktelser <i>Mål: Oförändrad</i>		46	44	44	39	37

3.2.5 Beslut

Gällande beslut om *Utgångspunkter för driftsbudgeten 2021–2023*⁶ har budgetutskottet beslutat att i kommundirektörens utredningsuppdrag ska ingå att ha som utgångspunkt att uppnå ett resultat på 1 % överskott 2022 och 1,5 % överskott 2023. Vidare framgår av beslutet att budgetarbetet utgår ifrån de finansiella målen i kommunens policy om god ekonomisk hushållning.

Beslutet innehåller även beslut om investeringsram, internränta, prisuppräknning, löneökningar, pensioner, skatteintäkter och stadsbidrag, demografisk kompensation, volymförändringar samt hantering av resultatet i lokalbanken.⁷

3.2.6 Bedömning - Styrande dokument, Långsiktig finansiell planering

De strategiska dokumenten beskrivna ovan innehåller till viss del inslag som är direkt kopplade till en långsiktig finansiell planering. Dock är det enbart *Vision Luleå* som

⁶ Budgetutskottet 2020-06-05 § 33

⁷ BUS 2020-04-23

stäcker sig på riktigt lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten direkt påverkan på den finansiella planeringen. Styrdokumenten är politiskt förankrade då samtliga är antagna av kommunfullmäktige i Luleå kommun.

Strategisk plan och budget 2020–2022 innehåller resultat-, finansieringsanalys, balans- och driftbudget och investeringsbudgetar vilka samtliga omfattar budget 2020 och plan 2021 och 2022. Kommunens finansiella planering är inte mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver.

Vi konstaterar att budgeterat resultat för åren 2021–2022 inte är förenligt med kommunens långsiktiga finansiella resultatmål. Budgetutskottet har beslutat att ett resultat på 1 % överskott ska nås 2022 och 1,5 % i överskott 2023. Det prognostiseras långsiktiga finansiella målet om 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag uppnås därmed inte för planperioden. Däremot finns en plan för hur målet ska uppnås. Det finns ytterligare två långsiktiga finansiella mål, nettoinvesteringar och soliditet, vilka inte bedöms uppnås under budgetåret eller planperioden dock finns ingen plan hur/när dessa två finansiella måls ska uppnås. Det är av stor vikt att de långsiktiga finansiella målen uppnås bland annat utifrån perspektiven att;

- varje generation ska bära det den egna generationen konsumerar,
- lånefinansiering av investeringar på sikt innebär ökade finansiella kostnader som tar resurser från verksamheterna,
- soliditeten beror på förhållandet mellan förändringen av tillgångarnas storlek i balansräkningen och den förändring som tillförs det egna kapitalet genom årets resultat. Soliditet är ett nyckeltal som används för att mäta den finansiella styrkan i ett långsiktigt perspektiv.

Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att tydliggöra hur/när de avser att uppnå de långsiktiga finansiella målen.

Utöver att omhänderta de två långsiktiga finansiella målen, nettoinvesteringar och soliditet, anser vi att budgetutskottet tydliggör hur de avser att hantera kommande budgetår och planperiod.

Vi noterar att det av *Strategisk plan och budget 2020–2022* inte framgår föregående års budget. Det är inte lagstadgat att ha med föregående års budget men vi anser att det finns ett stort värde för de styrande politikerna att kunna jämföra hur och var förändringar sker jämfört med föregående år. Vi rekommenderar därför att i strategiska plan och budget lägga in föregående års budget.

Vidare noterar vi att det ibland hänvisas till fyra långsiktiga finansiella mål och ibland fem. När det hänvisas till fyra mål är ändå samtliga fem mål inkluderade dock kan detta upplevas förvirrande.

3.3 Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

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

3.3.1 Omvärldsbevakning

Inför ny mandatperiod görs en omfattande omvärldsanalys som ska visa de långsiktiga trender och utmaningar som kommunen står inför. Trenderna ska ligga till grund för utvecklingsområdena som är särskilt viktiga för kommunens utveckling kommande år och för att nå den långsiktiga visionen. Utvecklingsområdena utgör basen i den strategiska planen och avsikten är att de ska ligga fast och gälla under hela mandatperioden.⁸

I den omvärldsrapport som togs fram hösten 2018 identifierades nio viktiga trender. Trenderna påverkar kommunkoncernens organisation i mer eller mindre grad. De nio trenderna som identifierades var; Stigande förväntningar på välfärden, Ökad polarisering, Hårdare konkurrens om kompetens, Ökade effektivitet med ny teknik, Grunden för ekosystemtjänster urholkas, Resandet och trafiken ökar, Graden av självförsörjning minskar, Klimatet förändras snabbare samt Det oacceptabla blir rumsrent.

Utvecklingsområden för mandatperioden 2019–2022

Utvecklingsområdena är enligt *Strategisk plan och budget 2020–2022* politiskt prioriterade områden där kommunfullmäktige vill se en större förflyttning under kommande mandatperiod, med sikte på program till Vision Luleå 2050.



Kopplat till utvecklingsområdet "Starkare ekonomisk tillväxt" har kommunfullmäktige uttryckt följande som de vill uppnå under mandatperioden;

- Öka Luleås attraktionskraft för unga kvinnor (15 - 35 år).
- Öka antalet arbetstillfällen (netto) med 500 per år.

3.3.1.1 Omvärldsrapport 2019

Våren 2019 arbetades rapporten *Omvärldsrapport 2019* fram. Rapporten kopplas mot de övergripande målen 2050, se avsnitt 3.2.2.

Omvärldsbevakning är enligt rapporten en systematisk process där insamlande av information från omvärlden analyseras. Därefter dras slutsatser för att förbättra och utveckla verksamheten samt för att hantera möjligheter, risker och formulera strategier.

Huvudfrågorna, i rapporten, är bland annat; Vad händer? Hitta långsiktiga förändringar, trender (minst 10 år). Vad innebär det för Luleå kommun? Ge förslag på när och hur Luleå bör hantera detta?

Inriktningen var följande områden: Ekonomi, arbete & marknad, Jämlikhet, hälsa och omsorg, Lagar & föreskrifter, Miljö, natur och ekologi, Politik, opinion och media, Teknikutveckling samt Värderingar, livsstil och kultur.

⁸ Strategisk plan och budget 2020

Ett antal händelser i omvärlden presenteras, vilka övergripande långsiktiga konsekvenser/hot/möjligheter som kan kopplas mot dessa händelser, vilken påverkan detta har på kommunen som organisation samt åtgärdsförslag.

Omvärldsrapporten uppdateras enligt verksamhetsföreträdare årligen i november månad.

3.3.2 Planeringsförutsättningar inför strategisk plan och budget 2021

Dokumentet *Planeringsförutsättningarna inför strategisk plan och budget 2021*⁹ ska efter beslutet i budgetutskottet i april användas som grund för verksamhetsplanering i förvaltningar, nämnder och styrelser. Förutsättningarna innehåller information om arbetsprocessen samt utgångspunkter för budget och de fyra utvecklingsområdena. Som bilagor finns en övergripande sammanfattning av omvärldsrapporten, uppföljning av de övergripande målen till 2050 samt årsredovisning för 2019.

3.3.3 Befolkningsprognos

Befolkningsutveckling och demografi är viktiga faktorer för att bedöma Luleå kommuns förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi. Befolkningsutvecklingen bör analyseras både som helhet men också i relevanta åldersindelningar för kommunens kärnverksamheter då denna utveckling kommer att påverka kommunens framtida kostnader. Den befolkningsprognos Luleå kommun arbetar efter är en generell ökning med 400 personer årligen fram till år 2030.

Befolkningsprognosen är enligt verksamhetsföreträdare beräknad utifrån programmet Demos och befolkningsunderlag från SCB. De antaganden som görs är:

- Befolkningen beräknas öka med 400 invånare varje år under åren 2020–2029.
- Födelseantalet beräknas utifrån kommunens utjämnade fruktsamhetstal 2017–2019 och hålls i princip konstant.
- Antalet döda beräknas med hjälp av dödsrisker enligt riksprognos.
- Utflyttningen hålls konstant medan inflyttningen förändras över åren.
- In- och utflyttarnas åldersfördelning beräknas enligt kommunens utjämnade värden 2017–2019.

Befolkningen i Luleå kommun ökade enligt *Årsredovisning 2019*¹⁰ med 239 personer under 2019 (totalt folkmängden, 78 071 personer fram till vecka 50). Ökningen berodde dels av ett positivt födelsenetto (plus 78 personer), dels av ett positivt flyttnetto (plus 161 personer). Befolkningsökningsmålet med en ökning på 850 fler innevånare 2019 nåddes därmed inte.

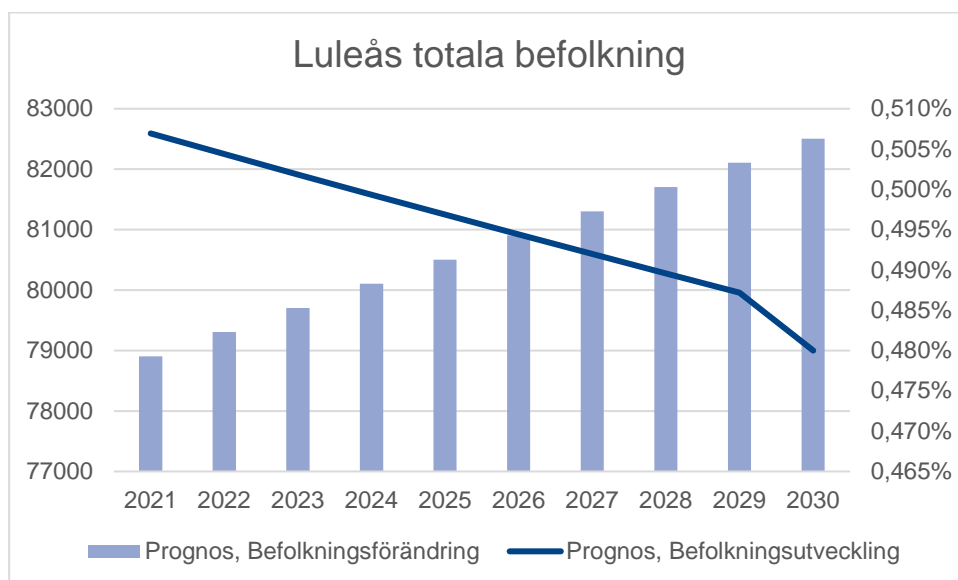
Enligt *Strategisk planen 2020–2022* ges en demografiskt motiverad kompensation till äldreomsorgen och utbildningsverksamheten.

⁹ BUS 2020-04-23

¹⁰ <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/ekonomi-och-budget/planering-och-uppfoljning.html>

Årligen görs en framskrivning av befolkningsprognosen. Hänsyn tas enligt uppgift till exempelvis antal barn, äldre och äldre-äldre. Avstämning av befolkningsprognosen sker med utbildning och socialförvaltningen. Framskrivningen ligger till grund för beräkning av bland annat skatteprognos och de preliminära budgetramarna.

Befolkning och befolkningsutveckling¹¹



Befolkningsutvecklingen antas uppgå till mellan 0,51 till 0,48 procent fram till år 2030. Enligt prognosen kommer Luleå kommuns befolkning år 2030 uppgå till 82 505 personer vilket kan jämföras med utgången av 2019 då befolkningen uppgick till 78 105 personer.¹²

Budgetutskottet har antagit utgångspunkt med en befolkningsökning om 400 personer per år.¹³

3.3.4 Pensionsprognos

Pensionsförpliktelse redovisas sedan 1998 enligt den lagstadgade blandmodellen där pensioner intjänade före 1998 inte skuldförs utan redovisas som ansvarsförbindelse. Denna ansvarsförbindelse uppgick år 2019 till 1 321 mkr vilket var en minskning med 67 mkr jämfört med 2018.

Luleå kommun använder sig av KPA¹⁴ pension för beräkning av pensionskostnader. Av den senaste beräkningen vi inom ramen för denna granskning tagit del av (2020-08-31) framgår prognoser gällande:

¹¹ Prognostiserade befolkningsökning om 400 personer årligen <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/befolkningsstatistik.html> samt KPMG:s beräkning av befolkningsutveckling givet ökning om 400 personer årligen.

¹² <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/befolkningsstatistik.html>

¹³ BUS 2020-04-23

¹⁴ Kommunernas Pensionsanstalt

— pensionsskuld och pensionskostnad inklusive/exklusive löneskatt fram till 2024-12-31.

— uppdelning per förmån fram till 2024-12-31.

Prognoserna bygger på ett antal antaganden så som inflation, statslåneränta, löneökning, prisbasbelopp och inkomstbasbelopp och sträcker sig fram till år 2025.

3.3.5 Skatteunderlagsprognos

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

Kommunerna kan själva ändra parametrar så som exempelvis antal invånare och dess åldersstruktur. För 2018 och 2019 anges verkligt utfall i modellen medan det för resterande år är prognostiseringar.

För utvecklingen av skatteunderlaget använder Luleå SKR:s prognos medan egna antaganden om exempelvis befolkningsutvecklingen används. Befolkningen antas öka med 400 personer årligen under perioden fram till och med 2027. Det är något lägre än om antagandet för riket hade använts. Skatteunderlaget för Luleå kommun ökar enligt prognosen med i genomsnitt 2,7 procent åren 2020–2027. Skatteprognosen antar oförändrad skattesats.

Kommunalskatten står för ungefär 68 procent av kommunens inkomster.¹⁵

Budgetutskottet har tagit beslut om utgångspunkt för skatteunderlagsprognos.¹⁶

Skatteunderlagsprognos¹⁷

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<i>mnr</i>								
Skatteintäkter	4 201	4 204	4 331	4 479	4 635	4 799	4 972	5 152
Inkomstutjämning	454	463	493	516	537	559	581	604
Kostnadsutjämning	-359	-345	-363	-368	-388	-400	-412	-425
Regleringspost	80	165	152	132	110	87	71	47
Strukturbidrag	137	138	139	139	140	141	142	142
Införandebidrag	73	39	14	0	0	0	0	0
LSS-utjämning	34	38	39	39	39	39	39	40
Summa intäkter	4 620	4 702	4 804	4 937	5 074	5 225	5 393	5 560

¹⁵ <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/ekonomi-och-budget.html>

¹⁶ BUS 2020-04-23, Dnr 2020/388-2.4.0.1

¹⁷ Enligt Luleå kommuns egna beräkningar 2020-04-29.

2020-10-02

Slutavräkning 2019 korr	-38							
Slutavräkning 2020	-104	0						
Slutavräkning 2021		0						
Fastighetsavgift	159	163	163	163	163	163	163	163
Summa intäkter inkl. av- räkning & f-avg	4 637	4 865	4 967	5 100	5 237	5 388	5 555	5 722
Förändring, %		4,9%	2,1%	2,7%	2,7%	2,9%	3,1%	3,0%

3.3.6 Investeringar

De skattefinansierade investeringarna bör enligt budgetutskottets beslut¹⁸ ligga runt 400 mnkr per år. De avgiftsfinansierade investeringarna ligger enligt uppgift på ca. 250 mnkr per år. För att långsiktigt kunna upprätthålla en god självfinansieringsgrad av nettoinvesteringar bör nettoinvesteringarnas andel inte överstiga 10 % såsom det långsiktiga finansiella målet är stipulerat.

Det finns en investeringsgrupp som träffas kontinuerligt under året, gruppen bestående av tjänstemän från förvaltningarna. Gruppens uppgift är att fånga upp politiskt beslutade investeringar (exempelvis Hertsö badhus) och sammanställa övriga investeringsbehov. Efter hänsyn tagits till politiskt beslutade investeringar prioriteras av gruppen övriga investeringsbehov (både ny- och reinvesteringar) upp till totalsumman om ca. 400 mnkr. Tjänstemannaförslaget för kommande års samt för planperiodens investeringar presenteras för kommunens ledningsgrupp, kommunalråd samt vice kommunalråd innan det går vidare till budgetutskottet. I huvudsak ingår investeringar för nästkommande år samt planperioden. Dock kan det finnas med investeringar som ligger i framtiden, dessa är oftast inte prisberäknade.

Enligt verksamhetsföreträdare kommer det, när ekonomistategerna som rekryterats är på plats, arbetas med investeringsprocessen på ett tydligare sätt.

Budgetutskottet har antagit utgångspunkt för investeringsramar.¹⁹

Nämnderna tar i sina preliminära verksamhetsplaner även beslutat om investeringar.

3.3.6.1 Lokalförsörjning

Stadsbyggnadsförvaltningen arbetar enligt företrädare för verksamheten på att sammanställa förvaltningarnas gemensamma behov av lokaler och sammanställa det i ett dokument. Arbetet beräknas vara klart till våren 2021. Ett led i detta arbete är bland annat att socialförvaltningen och barn- och utbildningsförvaltningen arbetar på dokument som ska ligga till grund för sammanställningen.

Socialförvaltningen arbetar med bostadsförsörjningsplan för äldreomsorgen, enligt uppgift pågår fortfarande arbete gällande statistik och befolkningsprognoserna som gör att

¹⁸ Budgetutskottet 2020-06-05 § 33

¹⁹ BUS 2020-04-23

denna plan inte är klar. Däremot har socialnämnden 2019 beslutat om *Plan, Bostadsförsörjning för individ- och familjeomsorgens målgrupper 2019–2025*²⁰.

Barn- och utbildningsförvaltningen har enligt verksamhetsföreträdare för närvarande "Framtidens skola" som underlag för bland annat lokalplanering. Det pågår ett intensivt arbete mellan stadsbyggnads- och barn- och utbildningsförvaltningen kring lokalfrågor.

3.3.7 Bedömning – Prognoser och övriga planeringsförutsättningar

Att ha en aktuell omvärldsanalys är en förutsättning för att ta höjd för eventuella inre och yttre påverkande faktorer. Det går naturligtvis inte att ta höjd för alla eventualiteter vilket vi sett i närtid genom Coronapandemibrottet och dess effekter. Omvärldsrapporten i Luleå kommun uppdaterats årligen i november månad vilket vi anser är bra. Däremot kan vi konstatera att facknämndernas omvärldsbevakning initialt inte ingår i den omvärldsbevakning som presenteras. Det är när nämnderna i september återkommer med synpunkter som eventuella omvärldsfaktorer från facknämnderna kommer in i budgetprocessen. Vi menar att samtliga kommunens delar ska ingå initialt i budgetprocessen detta för att kunna ta höjd för exempelvis ny lagstiftning som lagts på en facknämnd. Ny lagstiftning skulle kunna innebära ökade/minskade kostnader för nämnden och bör därmed ingå tydligt i de underlag som ligger till grund för de preliminära ramar som presenteras i april.

Att ta fram och besluta om *Planeringsförutsättningarna inför strategisk plan och budget* anser vi är bra då dokumentet som innehåller arbetsprocessen och utgångspunkter för budget samt de fyra utvecklingsområdena. Som bilagor finns sammanfattningar avseende omvärldsrapport, uppföljning av de övergripande målen till 2050 och årsredovisning. Till viss del ingår några prognoser i planeringsförutsättningarna som presenteras och antas av budgetutskottet, dock med mycket knapphändig information. Vår bedömning är att dessa planeringsförutsättningar behöver utökas med samtliga prognoser som ligger till grund för budgetprocessarbetet så som befolkningsprognos, pensionsprognos etc. Vi anser att det skulle ge ett stort mervärde för de styrande att få ta del av detta, få en förståelse kring budgetprocessens delar och för att få goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen.

I den finansiella planeringen måste hänsyn tas till pensionsutbetalningarna. Kommunen får genom KPA pension fram långtidsprognoser gällande pensioner. Dessa sträcker sig fram till år 2024. Då pensioner är av betydande slag för den finansiella planeringen anser vi att pensionsprognoser behöver sträcka sig betydligt längre än till dagens 2024. Vår bedömning är dock att en långtidsprognos, som sträcker sig minst till år 2035, gällande pensionskostnaderna skulle vara ett komplement till nuvarande prognoser och därmed öka prognossäkerheten när det gäller utvecklingen av kommunens kostnader över tid. Vi rekommenderar därför att en långtidsprognos gällande pensionskostnaderna tas fram ur längre tidsperspektiv än till dagens 2024.

Vi konstaterar att skatteunderlagets utveckling uppgår fram till år 2027 i enligt prognosen uppgår till 2,7 procent, förutsatt bland annat oförändrad skattesats och en befolkningsökning på 400 personer. Skatteunderlagsutvecklingen för de senaste fem åren (2015 –

²⁰ SN 2019-12-05 § 80

2019) uppgick i genomsnitt till 3,7 %²¹. De närmsta åren förväntas bli finansiellt tuffa för Luleå kommun, eftersom kommunen står inför utmaningar som stora investeringsbehov, låg befolkningsökning och högt kostnadsläge i flera av kommunens verksamheter. Detta innebär att kostnaderna för kommunala tjänster kommer att öka betydligt snabbare än tidigare.²²

Vidare konstaterar vi att kommunens investeringsplaner inte tydligt sträcker sig mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. Vår bedömning är dock att kommande ny- och reinvesteringar är mycket viktiga parametrar för en långsiktig finansiell planering och behöver därmed omfatta samtliga planerade investeringar i ett längre perspektiv än dagens tre år. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att utöka investeringsplanerna på betydligt längre sikt. Kopplat till investeringsplaner är befolkningsutveckling och demografi två oerhört viktiga parametrar.

Befolkningsprognos tas fram med hjälp av genom verksamhetsprogrammet Demos och underlag från SCB. Prognosen sträcker sig till 2030. Generellt sett är det så att prognoser blir mer och mer osäkra ju längre prognosen sträcker sig. Dock är befolkningsprognoser mindre osäkra, åtminstone såtillvida att vi alla blir äldre – i Sverige, Europa, och världen. Medellivslängden ökar och de senaste 40 åren har medianåldern stigit i princip alla länder.²³ Vi anser att det är av stor vikt att befolkningsprognosen sträcker sig längre än dagens 2030 då exempelvis behov av lokaler bör planeras mer långsiktigt än för kommande nio år. Förutsättningarna och grundläggande antaganden förändras ständigt och måste införlivas i befolkningsprognosen för att den ska få så hög träffsäkerhet som möjligt. Utifrån försörjningskvotperspektivet, se avsnitt 3.5.2, är det även viktigt att ha en uppdaterad och väl genomarbetad befolkningsprognos. Detta för att kunna prognostisera framtidens försörjningskvot. Vår bedömning är att befolkningsprognosen kan utvecklas och preciseras ytterligare utifrån exempelvis antal äldre, äldre-äldre och antal barn/ungdomar etc. Detta för att parera exempelvis behov av särskilda boendeplatser, hemtjänst, skolor och förskolor etc.

En långsiktig lokalförsörjningsplan är ett viktigt instrument för den långsiktiga finansiella planeringen. År 2018 genomfördes en granskning av lokalförsörjning i Luleå kommun. Bland annat rekommenderades att skyndsamt ta fram en lokalförsörjningsplan. Vi kan nu konstatera att så inte skett dock uppgav verksamhetsföreträdare att en lokalförsörjningsplan ska vara klar våren 2021. Med anledning av att denna lokalförsörjningsplan inte ännu finns på plats rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att en lokalförsörjningsplan skyndsamt kommer på plats.

3.4 Budgetprocess

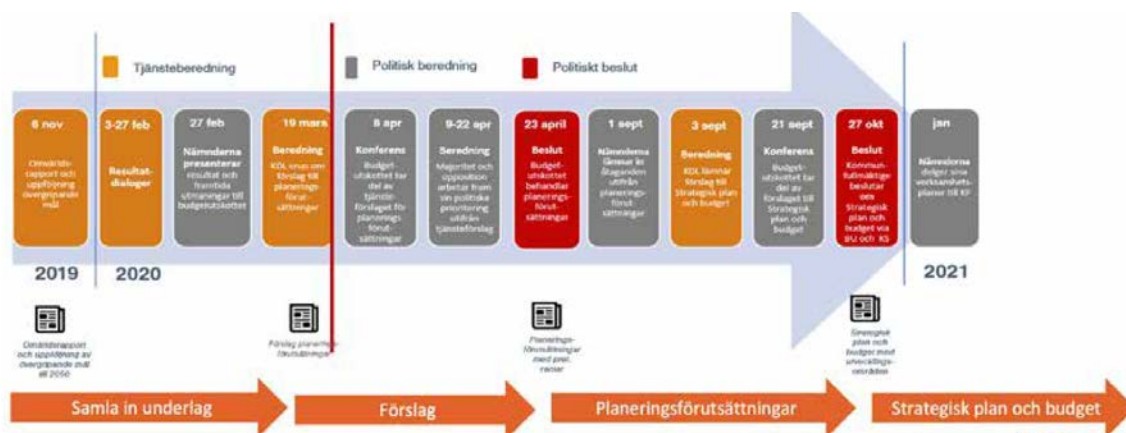
Vid bokslutsdagen tas avstamp för kommande års budgetprocess. Samtliga nämnder presenterar på bokslutsdagen hur föregående år gått för budgetutskottet.

²¹ Årsredovisning 2019

²² Årsredovisning 2019

²³ <https://www.regeringen.se/contentassets/d10e4672d6b74ae0a7335d1d18cf21b8/forsorjningskvoten-i-olika-delar-av-sverige---scenarier-till-ar-2050>

Process för framtagande av strategisk plan och budget 2021



En förvaltningsövergripande beredningsgrupp har omhändertagit de tre rapporterna, omvärldsrapport, uppföljning av övergripande mål till 2050 samt redovisning av resultat 2019 och sammanställt ett utkast till planeringsförutsättningar.

Ekonomienheten börjar i februari månad beräkna de preliminära budgetramarna för kommande år. Beräkningarna bygger på ett antal parametrar så som befolkningsutveckling, demografimodell, februaris skatteunderlagsprognos, KPA pensionsprognos, SKR:s uppräknings, politiska fattade beslut etc.

Utkastet av de preliminära ramarna behandlats av kommundirektörens ledningsgrupp. Därefter presenteras utkastet för ledamöterna i budgetutskottet i början av april. Under april månad är utkastet tillgängligt för partigrupperna för att ge möjligheten att förbereda egna inspel inför beslut.

I slutet av april fastställer budgetutskottet planeringsförutsättningarna. Efter beslutet är förutsättningarna klara och de ska användas som underlag för planering och budgetarbete i nämnder och styrelser fram till slutet av augusti. Med anledning av pågående epidemi blev det år 2020 ett extra budgetutskott i juni, detta för att få en uppdaterad bild utifrån förutsättningarna som presenterats i skatteunderlagsprognos för april. Enligt uppgift fattades inga nya beslut, kopplat till ekonomin, vid budgetutskottsmanträdet i juni

I år 2021 års budgetprocess har funktioner så som kommunalråd, vice kommunalråd, förvaltningschef, kommundirektör och ekonomichef träffats i budgetdialoger med ordföringar för facknämnderna. Dialogträffarna har skett i juni och augusti.

Nämnderna har relativt kort tid att omhänderta givna förutsättningar då det i början av september ska inkomma med synpunkter på de preliminära budgetramarna. Synpunkterna presenteras för kommunens ledningsgrupp. Avdelningen för planering och analys sammanställer ett slutgiltigt tjänstemannaförslag som läggs fram till budgetutskottet i slutet av september. Kommunstyrelsepresidiet stämmer av respektive nämnds budgetförslag med övriga nämnders presidier. Oppositionen får i och med att ärendet går upp till budgetberedningen ta del av material och verktyg för att hantera budget utifrån givna förutsättningar.

Kommunfullmäktige fastställer strategisk plan och budget i oktober. Efter beslutet ska nämnder och styrelser göra eventuella justeringar och ta fram slutlig version av sina verksamhetsplaner. I januari 2021 är den strategiska planen med budgeten för året färdig, den är då komplett.

Förr hanterades enbart budget i budgetutskottet men från och med detta år har även målen kopplats på för att få budget och mål att hänga ihop. Dock uppgavs vid intervju att arbetet med att koppla ihop budget och mål på ett tydligt sätt måste fortsätta att utvecklas.

I budgetarbetet har kommunstyrelsen de senaste åren tillskapat en planeringsdag där samtliga delar som ingår specifikt i kommunstyrelsens verksamhetsområde presenteras så som exempelvis räddningstjänsten etc. Samtliga ledamöter i kommunstyrelsen ges möjlighet att delta på planeringsdagen. Övriga nämnder har motsvarande planeringsdagar för respektive nämnds verksamhetsområde.

Vid intervju framkom att budgetprocessen upplevdes en aning otydlig. Vad de styrande får till sig i form av underlag i budgetprocessen har sett olika ut över tid. Befolkningsutveckling och demografi är områden som berörts dock uppgavs att dessa områden kunde utvecklas och presenteras tydligare. Även omvärldsbevakningen var ett område som vid intervju uppgavs inte presenterades till politiken på ett tydligt sätt.

3.4.1 Bedömning – Budgetprocess

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

Som vi beskrev ovan rekommenderar vi även att samtliga nämnders omvärldsanalyser kommer in i budgetarbetet i ett tidigare skeende.

3.5 Förutsättningar för en långsiktigt 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 yttre förutsättningar som påverkar en långsiktigt hållbar ekonomi för Luleå kommun.

3.5.1 Luleå kommun i jämförelse med andra kommuner

Kommunens ekonomiska läge kan beskrivas med hjälp av nedanstående spindeldiagram som avser 2019. Den gröna linjen representerar genomsnittet för de tio procent "bästa" kommunerna för respektive nyckeltal medan den röda linjen representerar de tio procent "sämsta" kommunerna. Luleå kommun representeras av den blå linjen. Med hjälp av detta diagram kan vi konstatera att;

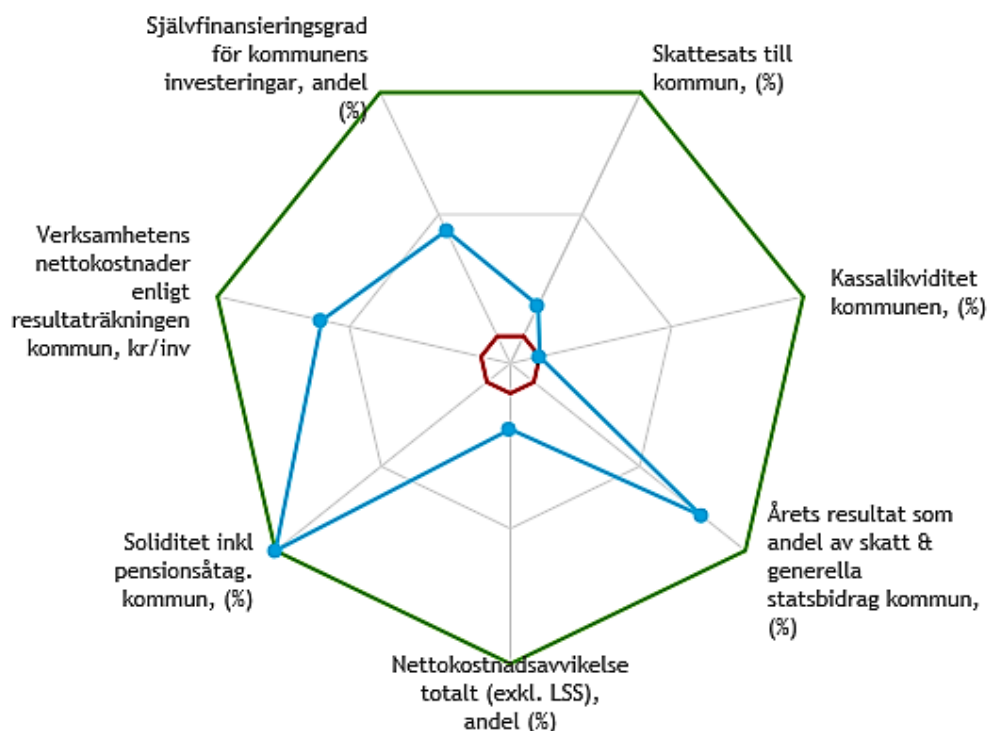
Luleå kommun

Granskning av finansiell planering

2020-10-02

- kommunens kortsiktiga betalningsförmåga är svag i förhållande till övriga kommuner vilket kan avläsas i nyckeltalet *Kassalikviditet*. Luleå tillhör i detta nyckeltal de tio procent "sämsta" kommunerna.
- i nyckeltalet *Soliditet* tillhör Luleå de tio procent "bästa" kommunerna. Att ha en god soliditet borgar för en långsiktig finansiell styrka.
- Årets resultat som andel av skatter och bidrag står sig relativt väl i jämförelse med andra kommuner.
- i nyckeltalet *Nettokostnadsavvikelse (exklusive LSS)* tangerar Luleå att tillhöra de "sämre" kommunerna vilket indikerar en högre kostnadsnivå i Luleå på grund av högre ambitionsnivå och/eller låg effektivitet.

Spindeldiagram²⁴



Istället för att jämföra sig med de "bästa" kommunerna i landet är det vanligt att kommunerna jämför sig med de kommuner som ingår i samma kommungrupp. Kommunerna är i dessa indelade med utgångspunkt i befolkningsstorlek. Luleå ingår i kommungruppen *Större stad* där kommuner som har minst 50 000 invånare varav minst 40 000 finns i den största tätorten ingår.

²⁴ Källa www.kolada.se

Finansiella nyckeltal²⁵

		2015	2016	2017	2018	2019
Kassalikviditet kommunen, (%)	Luleå	43,2	32,4	30,2	34,3	29,4
Kassalikviditet kommunen, (%)	Större stad	116,1	113,9	110,3	105,0	99,5
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Luleå	12,7	11,6	9,2	9,8	7,4
Nettokostnadsavvikelse totalt (exkl. LSS), andel (%)	Större stad	1,0	0,2	0,3	0,6	1,4
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Luleå	110,5	69,5	109,9	73,3	62,9
Självfinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)	Större stad	93,4	122,0	108,9	72,1	69,5
Skattesats till kommun, (%)	Luleå	22,50	22,50	22,50	22,50	22,50
Skattesats till kommun, (%)	Större stad	21,36	21,44	21,46	21,44	21,43
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Luleå	36,4	38,9	44,1	44,3	46,3
Soliditet inkl pensionsåtag. kommun, (%)	Större stad	22,1	24,3	26,0	26,7	27,3
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Luleå	-49 427	-53 432	-56 642	-58 074	-58 919
Verksamhetens nettokostnader enligt resultaträkningen kommun, kr/inv	Större stad	-49 713	-51 172	-53 055	-55 360	-57 036
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Luleå	7,3	3,4	10,5	1,8	3,7
Årets resultat som andel av skatt & generella statsbidrag kommun, (%)	Större stad	2,4	3,7	4,4	2,3	2,5

Precis som i Spindeldiagrammet kan vi i tabellen Finansiella nyckeltal ovan även konstatera att *Kassalikviditet* är betydligt lägre i Luleå jämfört med kommungruppen i genomsnitt. En kassalikviditet på 100 procent eller mer visar att kommunen klarar av att täcka (betala) alla sina kortfristiga skulder utan problem. Det betyder kort sagt att de kortfristiga skulderna kan betalas av direkt, förutsatt att omsättningstillgångarna kan säljas direkt. En kassalikviditet under 100 procent kan vara ett varningstecken, speciellt om tillgångarna inte kan omsättas (säljas) omgående. Det kan resultera i att bolaget behöver ta (långfristiga) lån. Huvudregeln kan sägas vara att kassalikviditeten ska ligga på minst 100 procent.

Vidare konstaterar vi att Luleå ligger betydligt högre i *Nettokostnadsavvikelsen totalt (exklusive LSS)* vilket även Spindeldiagrammet påvisade.

Årets resultat har för Luleå kommun i genomsnitt för åren 2015–2019 har legat på 5,3 procent medan det för kommungruppen legat på 3,1 procent.

²⁵ Källa www.kolada.se

Självfinansieringsgraden för kommunens investeringar har minskat de senaste åren. För att bryta denna trend är det av stor vikt att årets resultat förbättras.

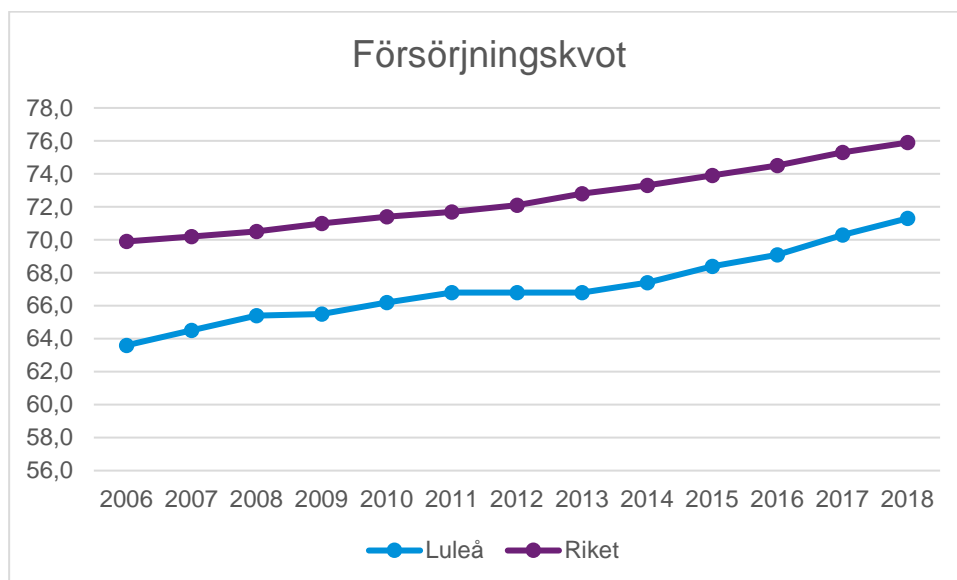
Skattesatsen för Luleå kommun uppgår till 22,50 procent för 2019 medan skattesatsen för kommungruppen i genomsnitt uppgår till 21,43 procent och för riket som helhet till 20,7 procent.

I nyckeltalet *Soliditet inklusive pensionsåtagande* ligger Luleå kommun både i Spindel-diagrammet och vid jämförelse med kommungruppen mycket bra till.

3.5.2 Yttre faktorer som påverkar långsiktig hållbar ekonomi

Försörjningskvot

Ett intressant begrepp vid framförallt långsiktiga prognoser är den demografiska försörjningskvoten. Den 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 och visas i figuren nedan. Det är önskvärt att ha ett lågt värde. Luleå har 2018 en försörjningskvot på 71,3 procent medan Sverige som helhet har 75,9 procent. Det innebär att av 100 personer i de mest förvärvsaktiva åldrarna 20–64 år finns det 71 personer som är yngre eller äldre i Luleå. Försörjningsbördan är med andra ord något lägre i Luleå än för Sverige som genomsnitt. En stigande försörjningskvot får på sikt effekter på kommunens ekonomi. Det medför att allt färre individer ska skapa framtidens skattebas. En lägre nivå än riket indikerar även en lägre kompensation i inkomstutjämnningen.



Källa: SCB

Kostnads- och intäktsutveckling

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

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

Prisindex för kommunal verksamhet

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

*inklusive förändringar i arbetsgivaravgifter och kvalitetsjusteringar

Källa: SKR:s cirkulär 20:20

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

Samhällsekonomisk utveckling

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

*Kalenderkorrigerat

Källa: SKR cirkulär 20:20

3.5.3 Utveckling äldre, äldre – äldre samt barn/elever i respektive skolform

Andra viktiga parametrar att ha med i bedömning för långsiktig hållbar ekonomi, dvs. länge än de av kommunallagen stipulerade tre åren, är bland annat antal äldre 65 – w och antal äldre-äldre 85 – w. Även utvecklingen för de yngre i förskola, grundskola och gymnasiet är viktiga att prognostisera. Dessa parametrar är viktiga ur planeringsperspektivet. Det ger goda förutsättningar att i tid hinna parera eventuella förändringar i exempelvis omsorgsboenden och utökade/minskade klasser.

3.5.4 Bedömning – Förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi

Vi konstaterar att Luleå kommun står sig bra gällande soliditet och årets resultat i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Däremot gäller detta inte kassalikviditeten och nettokostnadsavvikelsen. Där hör Luleå till de "sämsta/sämre" kommunerna.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är något lägre i Luleå än för Sverige som genomsnitt. En stigande försörjningskvot får på sikt effekter på kommunens ekonomi då färre individer ska skapa framtidens skattebas.

4 Prognosträffsäkerhet

Vi har, för de tre senaste åren, granskat kommunstyrelsens, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt stadsbyggnadsnämndens prognostiserade budgetavvikelser (tertiäl 1 och 2) och jämfört dem med det faktiska utfallet (januari till december). Vidare har vi för år 2018 och 2019 även med uppgifter för månadsrapport per den sista oktober och sista november. För att få ta del av dessa uppgifter har vi hänvisats till kommunens publika hemsida, dock ingick där ej 2017 års månadsrapporter.²⁶

4.1 Kommunstyrelsen

I nedan tabeller redovisas kommunstyrelsens prognostiserade budgetavvikelser (helårsprognos) och hur dessa prognoser avviker mot det faktiska utfallet under de tre senaste åren.

År 2017 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 12,6	+40,0	- 27,4
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 13,8	+40,0	- 26,2

²⁶ <https://www.lulea.se/kommun--politik/fakta-och-statistik/ekonomi-och-budget/planering-och-uppfoljning.html>

År 2018 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 0,5	+ 32,0	- 31,5
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 8,9	+ 32,0	- 23,1
Månadsrapport	Jan - okt	+ 16,1	+ 32,0	- 15,9
Månadsrapport	Jan - nov	+ 20,3	+ 32,0	- 11,7

År 2019 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	-1,1	+ 34,2	- 35,3
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 16,6	+ 34,2	- 17,6
Månadsrapport	Jan - okt	+ 22,3	+ 34,2	- 11,9
Månadsrapport	Jan - nov	+ 28,8	+ 34,2	- 5,4

4.1.1 Bedömning – Prognosträffsäkerhet, Kommunstyrelsen

Av ovanstående tabeller framgår bland annat att styrelsens prognoser varierat kraftigt under 2019. Mellan de två tertialrapporterna 2019 ändrades exempelvis det prognostiserade helårsprognosen 17,7 mnkr, från en negativ avvikelse på - 1,1 mnkr till + 16,6 mnkr för att två månader senare öka ytterligare till + 22,3 mnkr och nästa månad öka ytterligare 6,5 mnkr till + 28,8 mnkr.

Kommunstyrelsen budget år 2019 uppgick till ca. 484 mnkr vilket innebär att det faktiska utfallet (+ 34,2 mnkr) står för 7,1 procent av den totala budgeten.

Sammantaget utifrån de fluktuerade helårsprognoserna från åren 2017, 2018 och 2019 samt utifrån helårsprognos jämfört med det faktiska utfallet är vår bedömning att prognosträffsäkerheten för kommunstyrelsen kan förbättras.

4.2 Barn- och utbildningsnämnden

År 2017 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 12,2	+ 23,0	- 10,8
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 14,9	+ 23,0	- 8,1

År 2018 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 1,5	+ 10,0	- 8,5
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 2,2	+ 10,0	- 7,8
Månadsrapport	Jan - okt	+ 7,1	+ 10,0	- 2,9
Månadsrapport	Jan - nov	+ 7,8	+ 10,0	- 2,2

År 2019 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	(av-)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+/- 0		+ 3,1	- 3,1
Delårsrapport 2	Jan - aug	+/- 0		+ 3,1	- 3,1
Månadsrapport	Jan - okt	+ 6,1		+ 3,1	+ 3,0
Månadsrapport	Jan - nov	+ 6,1		+ 3,1	+ 3,0

4.2.1 Bedömning – Prognosträffsäkerhet, Barn- och utbildningsnämnden

Av ovanstående tabeller kan bland annat utläsas att nämndens prognoser var detsamma vid tertial ett som vid tertial två 2019. Vid månadsrapporterna per oktober och november prognostiserades ett överskott på drygt 6 mnkr. Det faktiska utfallet landade på drygt 3 mnkr.

Barn- och utbildningsnämnden budget år 2019 uppgick till ca. 1 817 mnkr vilket innebär att det faktiska utfallet (+ 3,1 mnkr) är ringa ca. 2 promille av den totala budgeten.

Utifrån ovanstående helårsprognos för åren 2018 och 2019 jämfört med det faktiska utfallet 2018 och 2019 är vår bedömning är att prognosträffsäkerheten för barn- och utbildningsnämnden är god.

4.3 Stadsbyggnadsnämnden

År 2017 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	- 6,6	+ 8,0	+ 14,6
Delårsrapport 2	Jan - aug	- 8,3	+ 8,0	+ 16,3

År 2018 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	-7,4	+ 4,0	- 11,4
Delårsrapport 2	Jan - aug	-11,3	+ 4,0	- 15,3
Månadsrapport	Jan - okt	-8,2	+ 4,0	- 12,2
Månadsrapport	Jan - nov	-5,6	+ 4,0	- 11,6

År 2019 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 8,0	+ 41,4	- 33,4
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 36,4	+ 41,4	- 5,0
Månadsrapport	Jan - okt	+ 54,6	+ 41,4	+ 13,2
Månadsrapport	Jan - nov	+ 56,4	+ 41,4	+ 13,0

4.3.1 Bedömning – Prognosträffsäkerhet, Stadsbyggnadsnämnden

Av ovanstående tabeller framgår bland annat att nämndens prognoser varierat kraftigt under 2019. Mellan de två tertialrapporterna 2019 ändrades exempelvis det prognostiserade helårsprognosen 28,4 mnkr, från + 8,0 mnkr till + 36,4 mnkr för att två månader senare öka ytterligare 18,2 mnkr till + 54,6 mnkr.

Stadsbyggnadsnämndens nettobudget är förhållandevis liten, 212 mnkr år 2019, då de till stor del är avgiftsfinansierade. Detta innebär att det faktiska utfallet (+ 41,4 mnkr) står för 19,5 procent av den totala budgeten.

Vår bedömning är att prognosträffsäkerheten för stadsbyggnadsnämnden bör förbättras.

4.4 Socialnämnden

År 2017 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+ 13,5	- 6,0	- 19,5
Delårsrapport 2	Jan - aug	+ 8,5	- 6,0	- 14,5

År 2018 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+/- 0	+ 1,0	- 1,0
Delårsrapport 2	Jan - aug	+/- 0	+ 1,0	- 1,0
Månadsrapport	Jan - okt	+/- 0	+ 1,0	- 1,0
Månadsrapport	Jan - nov	+/- 0	+ 1,0	- 1,0

År 2019 (mnkr)	Period	Helårsprognos (avvikelse, tkr)	Faktiskt utfall (jan – dec)	Differens (prognos – faktiskt utfall)
Delårsrapport 1	Jan – april	+/- 0	+ 2,0	- 2,0
Delårsrapport 2	Jan - aug	+/- 0	+ 2,0	- 2,0
Månadsrapport	Jan - okt	+/- 0	+ 2,0	- 2,0
Månadsrapport	Jan - nov	+/- 0	+ 2,0	- 2,0

4.4.1 Bedömning – Prognosträffsäkerhet, Socialnämnden

Av ovanstående tabeller kan bland annat utläsas att nämndens prognoser var detsamma vid de fyra kontrolltillfällena 2019. Det faktiska utfallet landade 2 mnkr.

Socialnämndens budget år 2019 uppgick till ca. 1 713 mnkr vilket innebär att det faktiska utfallet (+ 2,0 mnkr) är ringa ca. 1 promille av den totala budgeten.

Utifrån ovanstående helårsprognos för åren 2018 och 2019 jämfört med det faktiska utfallet 2018 och 2019 är vår bedömning är att socialnämndens prognosträffsäkerheten för är god.

5 Slutsats och rekommendationer

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

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

Då det är ett högt kostnadsläge i flera av kommunens verksamheter, stora investeringar och låg befolkningsökning skapar det en obalanserad ekonomi. Verksamhetskostnaderna i Luleå har ökat snabbare än skatteintäkterna bland annat mot bakgrund av demografiskt driva behov men även på grund av en självvald expansion. Expansionen tar sig uttryck i en expansiv exploatering och ett stort nyinvesteringstryck. Detta bland annat

då Luleå under lång tid haft som ambition att växa i befolkning. Luleå har hittills klarat sin ekonomi till stor del med hjälp av engångsposter exempelvis utdelningar från kommunala bolag, reavinster från försäljningar, återbetalda AFA-premier och statligt konjunkturstöd. Sammantaget har dessa faktorer bidragit med mer än 1,6 mdkr till kommunens ekonomi sedan 2010. Av *Strategisk plan och budget 2020–2022* framgår att de under de senaste åren blivit tydligt att ekvationen inte går ihop. Stora underskott prognostiseras för mandatperioden om inget görs.

Sammantaget är vår bedömning är att Luleå kommun, liksom många andra kommuner, står inför stora utmaningar vad gäller en långsiktig hållbar ekonomi. Det kommer emellertid att krävas effektiviseringar alternativt ökade finansiella intäkter. Dock finns det goda förutsättningar för att skapa utrymme exempelvis genom att sänka det höga kostnadsläget som flera av kommunens verksamheter har.

Att säkerställa att årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämning uppnår målet om 2 % är av största vikt för att kunna säkra en långsiktig finansiell ekonomi och säkerställa att varje generation står för de kostnader de ger upphov till.

5.1 Svar på granskningsfrågorna

Nedan besvaras respektive granskningsfråga kortfattat. För utförligare svar hänvisas till rapporten i sin helhet.

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

Befolkningsprognos

Befolkningsutvecklingen för Luleå baseras på kommunens egen befolkningsprognos vilken är beräknad utifrån programmet Demos och befolkningsunderlag från SCB och sträcker sig fram till år 2030. Luleå kommun skriver upp befolkningsutvecklingen med en generell ökning om 400 personer årligen. Budgetutskottet har antagit utgångspunkt avseende befolkningsprognosen.

Vi anser att det är av stor vikt att befolkningsprognosen sträcker sig längre än dagens 2030 då exempelvis behov av lokaler bör planeras mer långsiktigt än för kommande nio år. Vår bedömning är att befolkningsprognosen kan utvecklas och preciseras ytterligare utifrån exempelvis antal äldre, äldre-äldre och antal barn/ungdomar etc. Detta för att parera exempelvis behov av särskilda boendeplatser, hemtjänst, skolor och förskolor etc.

Pensionsprognos

I den finansiella planeringen måste hänsyn tas till pensionsutbetalningarna. Kommunen får genom KPA pension fram långtidsprognoser gällande pensioner. Dessa sträcker sig fram till år 2024. Då pensioner är av betydande slag för den finansiella planeringen anser vi att pensionsprognoser behöver sträcka sig betydligt längre än till dagens 2024. Vår bedömning är dock att en långtidsprognos, som sträcker sig minst till år 2035, gällande pensionskostnaderna skulle vara ett komplement till nuvarande prognoser och därmed öka prognossäkerheten när det gäller utvecklingen av kommunens kostnader över tid. Vi rekommenderar därför att en långtidsprognos gällande pensionskostnaderna tas fram ur längre tidsperspektiv än till dagens 2024. Budgetutskottet har antagit utgångspunkt gällande pensionsprognosen.

Skatteunderlagsprognos

Luleå kommun använder sig av SKR:s *skatteunderlagsprognos* som sträcker sig till och med år 2027, för att prognostisera intäkterna. För utvecklingen av skatteunderlaget används SKR:s prognos medan egna antaganden om befolkningsutvecklingen och oförändrad skattesats. Budgetutskottet har antagit utgångspunkt avseende skatteunderlagsprognosen.

Vi konstaterar att skatteunderlagets utveckling är framskriven till år 2027 i enligt prognosen uppgår till 2,7 procent, förutsatt bland annat oförändrad skattesats och en befolkningsökning på 400 personer. Skatteunderlagsutvecklingen för de senaste fem åren (2015 – 2019) uppgick i genomsnitt till 3,7 %. De närmsta åren förväntas bli finansiellt tuffa för Luleå kommun, eftersom kommunen står inför utmaningar som stora investeringsbehov, låg befolkningsökning och högt kostnadsläge i flera av kommunens verksamheter. Detta innebär att kostnaderna för kommunala tjänster kommer att öka betydligt snabbare än tidigare.

Strategisk plan och budget 2020–2022

Till viss del får även kommunstyrelsen och kommunfullmäktige ta del av långtidsprognoserna då de övergripande ingår i strategisk plan och budget. Vi noterar att det av *Strategisk plan och budget 2020–2022* inte framgår föregående års budget. Det är inte lagstadgat att ha med föregående års budget men vi anser att det finns ett stort värde för de förtroendevalda att kunna jämföra hur och var budet förändrats jämfört med föregående år. Vi rekommenderar därför att i strategiska plan och budget lägga in föregående års budget.

Planeringsförutsättningarna inför strategisk plan och budget

Att ta fram och besluta om *Planeringsförutsättningarna inför strategisk plan och budget* anser vi är bra då dokumentet som innehåller arbetsprocessen och utgångspunkter för budget. Till viss del ingår några prognoser i planeringsförutsättningarna som presenteras och antas av budgetutskottet, dock med mycket knapphändig information. Vår bedömning är att dessa planeringsförutsättningar behöver utökas med samtliga prognoser som ligger till grund för budgetprocessarbetet så som befolkningsprognos, pensionsprognos etc. Vi anser att det skulle ge ett stort mervärde för de förtroendevalda att få ta del av detta, få en förståelse kring budgetprocessens delar och för att få goda förutsättningar att upptäcka förändringar som kan komma att påverka den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Investeringsplan

Vi konstaterar att kommunens investeringsplaner inte tydligt sträcker sig mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. Vår bedömning är dock att kommande ny- och reinvesteringar är mycket viktiga parametrar för en långsiktig finansiell planering och behöver därmed omfatta samtliga planerade investeringar i ett längre perspektiv än dagens tre år. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att utöka investeringsplanerna på betydligt längre sikt. Kopplat till investeringsplaner är befolkningsutveckling och demografi två oerhört viktiga parametrar.

Lokalförsörjningsplan

En långsiktig lokalförsörjningsplan är ett viktigt instrument för den långsiktiga finansiella planeringen. År 2018 genomfördes en granskning av lokalförsörjning i Luleå kommun. Bland annat rekommenderades att skyndsamt ta fram en lokalförsörjningsplan. Vi kan nu konstatera att så inte skett dock uppgav verksamhetsföreträdare att en lokalförsörjningsplan ska vara klar våren 2021. Med anledning av att denna lokalförsörjningsplan inte ännu finns på plats rekommenderar vi kommunstyrelsen att säkerställa att en lokalförsörjningsplan skyndsamt kommer på plats.

Budgetprocessen

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

Budgetutskottet

Budgetutskottet har även tagit beslut om investeringsram, internränta, prisuppräknings, löneökningar, demografisk kompensation, samt hantering av resultatet i lokalbanken.

Utöver att omhänderta de två långsiktiga finansiella målen, nettoinvesteringar och soliditet, anser vi att budgetutskottet tydliggör hur de avser att hantera kommande budgetår och dess planperiod. Däremot anser vi att information, underlag och modeller kan presenteras tydligare för budgetberedningen.

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

Kommunen har antagit riktlinjen *God ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv* i enlighet med kommunallagen och vår bedömning är att riktlinjen är ändamålsenlig. Dock flaggas det för att tre av de fem långsiktiga målen inte kommer uppnås.

För ett av dessa tre mål (årsresultatets som andel av skatteintäkter, statsbidrag och utjämningsreserv) finns en plan hur de ska komma upp till målluppfyllelse dock saknas det planer för de två övriga målen (soliditet och nettoinvesteringar).

Vi rekommenderar kommunstyrelsen att tydliggöra hur/när de avser att uppnå de långsiktiga finansiella målen avseende soliditet och nettoinvesteringar.

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

Det har inte antagits något explicit strategidokument som hanterar långsiktig finansiell planering. Däremot ingår det i de strategiska dokumenten beskrivna i avsnitt 3.2 ovan till viss del, det finns inlag som är direkt kopplade till en långsiktig finansiell planering. Dock är det enbart *Vision Luleå* som stäcker sig på riktigt lång sikt men har genom sin karaktär ganska liten direkt påverkan på den finansiella planeringen.

2020-10-02

Kommunens finansiella planering i de flesta avseendena inte är mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver dvs. tre år.

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

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

Omvärldsrapporten i Luleå kommun uppdaterats årligen i november månad vilket vi anser är bra. Däremot kan vi konstatera att facknämndernas omvärldsbevakning initialt inte ingår i den omvärldsbevakning som presenteras. Det är när nämnderna i september återkommer med synpunkter som eventuella omvärldsfaktorer från facknämnderna kommer in i budgetprocessen. Vi menar att samtliga kommunens delar ska ingå initialt i budgetprocessen detta för att kunna ta höjd för exempelvis ny lagstiftning som lagts på en facknämnd. Ny lagstiftning skulle kunna innebära ökade/minskade kostnader för nämnden och bör därmed ingå tydligt i de underlag som ligger till grund för de preliminära ramar som presenteras i april.

Vår bedömning är att omvärldsbevakningen bör utökas till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning redan när budgetutskottet fastslår planeringsförutsättningar i april månad.

Tar budgetprocessen hänsyn till långsiktiga volymförändringar och investeringsbehov?

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

Befolkningsprognosen sträcker sig till 2030 och innefattar en generell befolkningsökning på 400 personer årligen. Vår bedömning är att befolkningsprognosen kan utvecklas och preciseras ytterligare, inte göra en generell uppräknings. Detta för att parera exempelvis behov av särskilda boendeplatser, hemtjänst, skolor och förskolor etc.

Vi konstaterar vi att kommunens investeringsplaner inte på ett tydligt sätt sträcker sig mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. Vår bedömning är dock att kommande ny- och reinvesteringar är mycket viktiga parametrar för en långsiktig finansiell planering och behöver därmed omfatta samtliga planerade investeringar i ett längre perspektiv än dagens tre år. Vi rekommenderar därför kommunstyrelsen att utöka investeringsplanerna på betydligt längre sikt. Kopplat till investeringsplaner är befolkningsutveckling och demografi två oerhört viktiga parametrar.

Hur träffsäkra är kommunens prognoser?

Vi har, för de tre senaste åren, granskat kommunstyrelsens, barn- och utbildningsnämnden, socialnämnden samt stadsbyggnadsnämndens prognostiserade budgetavvikelser

(tertiäl 1 och 2) och jämfört dem med det faktiska utfallet (januari till december). Vidare har vi för år 2018 och 2019 även med uppgifter för månadsrapport per den sista oktober och sista november.

Vår bedömning är att barn- och utbildningsnämnden samt socialnämndens prognosräffsäkerhet är god. Däremot anser vi att både kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämndens prognosräffsäkerhet kan förbättras.

Förutsättningar 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.

Vi konstaterar att Luleå kommun står sig bra gällande soliditet och årets resultat i förhållande till kommungruppen de senaste fem åren. Däremot gäller detta inte kassalikviditeten och nettokostnadsavvikelsen. Där hör Luleå till de "sämsta/sämre" kommunerna.

Vidare konstaterar vi att försörjningsbördan är något lägre i Luleå än för Sverige som genomsnitt. Dock pekar trenden på en stigande kurva. En stigande försörjningskvot får på sikt effekter på kommunens ekonomi då färre individer ska skapa framtidens skattebas.

5.2 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- utveckla befolkningsprognosen.
- utveckla pensionsprognosen.
- i strategisk plan och budget inkludera föregående års budget.
- tydliggöra och inkludera samtliga prognoser som ligger till grund för budgetprocessarbetet i planeringsförutsättningarna.
- utveckla investeringsplanerna.
- säkerställa att en lokalförsörjningsplan skyndsamt kommer på plats.
- tydliggöra hur/när de långsiktiga finansiella målen avseende soliditet och nettoinvesteringar uppnås.
- utveckla omvärldsbevakningen till att även omfatta respektive facknämnds omvärldsbevakning.
- säkerställa att prognosräffsäkerhet förbättras för kommunstyrelsen och stadsbyggnadsnämnden.



Luleå kommun
Granskning av finansiell planering

2020-10-02

Datum som ovan

KPMG AB

DocuSigned by:
Eva Henriksson
E1E5533098AA495...

Eva Henriksson
Kommunal revisor och kundansvarig

DocuSigned by:
Camilla Strömbäck
4F6BFCF9B4F744C...

Camilla Strömbäck
Specialist och Kommunal revisor

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.

A Bilagor

