

Revisionsrapport

God ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv

Skellefteå kommun

Anders Haglund
Cert. kommunal revisor
Per Ståhlberg
Cert. kommunal revisor
Henrik Berggren

Februari 2013



Innehållsförteckning

1	Sammanfattning och revisionell bedömning	1
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund	3
2.2	Revisionsfråga	3
2.3	Avgränsning	3
2.4	Metod	3
3	Granskningens resultat	4
3.1	Har kommunen finansiella mål som ger uttryck för god ekonomisk hushållning?	4
3.2	Är måltalen relevanta för kommunens förutsättningar och nuläge?	7
3.3	Vilar måltalen på tydliga strategier och kalkyler?	10
3.4	Har kommunen en god finansiell ställning och utveckling sett utifrån sina förutsättningar och utgångsläge?	11
3.5	Analyseras måluppfyllelsen i det finansiella perspektivet och dras slutsatser utifrån denna?	16

1 **Sammanfattning och revisionell bedömning**

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Skellefteå kommun har PwC granskat kommunens mål, rapportering och analys rörande målen för god ekonomisk hushållning i det finansiella perspektivet. Revisorernas bedömning av väsentlighet och risk har legat till grund för valet av granskningsinriktning.

Revisionsfrågan som ska bevaras är:

Har kommunen en god ekonomisk hushållning i ett finansiellt perspektiv?

Vi gör bedömningen att kommunen har en god ekonomisk hushållning i ett strikt finansiellt perspektiv. Det finansiella perspektivet bör emellertid, enligt vår mening, också inbegripa mått för kostnadseffektiviteten i verksamheten samt mått på vilken soliditet (finansiell ställning) som ska anses vara tillräcklig.

Vi har noterat att relativt höga kostnader i verksamheten möjliggörs genom årliga överskott i affärsverksamheten elförsörjningen samt en relativt hög kommunalskatt. Vi kan vidare konstatera att kommunen har en relativt hög soliditet

Under förutsättning att kostnadsnivån i verksamheten är effekten av en medveten prioritering och motsvarar förväntad kvalitet samt att det finansiella sparandet är en medveten prioritering för att möta framtida utmaningar gör vi också bedömningen att kommunen sammantaget har en god ekonomisk hushållning i ett finansiellt perspektiv.

Den sammanfattande bedömningen baseras på bedömningar avseende frågeställningarna nedan.

➤ *Har kommunen finansiella mål som ger uttryck för god ekonomisk hushållning?*

Delvis. Vår bedömning är att de båda resultatmålen sammanfaller med lagstiftarens intentioner beträffande finansiella mål. Det långsiktiga resultatmålet utvärderas dock inte i årsredovisningen och vi rekommenderar att detta mål tydligt definieras med avseende på tidshorisonten.

Vi noterar att kommunen, helt i enlighet med lagstiftarens intentioner, kompletterat med "egna" finansiella mål utifrån sina egna förutsättningar. Vi konstaterar dock att mål avseende kostnadseffektivitet och soliditet saknas

Sammantaget är det vår bedömning att kommunstyrelsen bör göra en översyn av de finansiella målen. Det gäller dess relevans, definitioner och förutsättningarna för att mäta måluppfyllelsen. Vår uppfattning är att en sådan översyn bör kunna leda fram till en ökad tydlighet och en ökad förståelse för innebörden av respektive mål.

➤ *Är måltalen relevanta för kommunens förutsättningar och utgångsläge?*

I huvudsak. Resultatmålen på både kort och lång sikt är relevanta men borde kompletteras med ett mått som speglar effekten av kommunens finansiering av de kommande investeringarna, exempelvis soliditet.

När det gäller målet om oförändrad skattesats är bedömningen att det är relevant utifrån perspektivet att kommunen har en jämförelsevis hög skattesats, det kan å andra sidan konstateras att en eventuell sänkning av nivån inte heller möjliggörs.

Målet om att inte lånefinansiera drift- och investeringsverksamheten bedöms, vad gäller att inte låna till rena driftskostnader, absolut som relevant. Mot bakgrund av kommunens mycket starka finansiella ställning kan målet möjligen bedömas som mindre relevant vad gäller att inte låna till investeringsverksamheten.

Målet avseende försäljningen av tillgångar bedömer vi är relevant med utgångspunkt i att en försäljning (i syfte att finansiera en investering) alltid bör ställas mot andra alternativ.

Målet att Skellefteå Kraft ska ge kommunen en avkastning motsvarande 4 procent av eget kapital bedöms som relevant. Vi har dock svårt att bedöma om den valda nivån är relevant.

➤ *Vilar måltalen på tydliga strategier och kalkyler?*

Delvis. Granskningen visar att måltalen till viss del vilar på tydliga strategier. Där- emot kan det inte påvisas att de procentuella nivåerna på målen i alla avseenden bygger på detaljerade och kontinuerligt uppdaterade kalkyler.

➤ *Har kommunen en god finansiell ställning och utveckling sett utifrån sina förutsättningar och utgångsläge?*

Ja. Kommunen har en stark ekonomi både utifrån resultaträkning (årets resultat) och utifrån balansräkning (eget kapital och soliditet). Detta gäller både över tid och jämfört med andra kommuner.

Vi har noterat att relativt höga kostnader i verksamheten möjliggörs genom årliga överskott i elförsörjningen samt en relativt hög kommunalskatt.

➤ *Analyseras måluppfyllelsen i det finansiella perspektivet och dras slutsatser utifrån denna?*

Nej. Granskningen visar att analys av måluppfyllelsen görs men den är mycket kortfattad och om det dras några slutsatser utifrån analysen så framgår inte detta av delårsrapport/årsredovisning. Vi bedömer vidare att analysen av resultatet skulle kunna utvecklas med avseende på att redovisningen inte fullt ut är transparent vad gäller framförallt elförsörjningen.

2 Inledning

2.1 Bakgrund

Kommunens revisorer har i 2012 års revisionsplan beslutat att det ska ske en granskning av kommunens finansiella mål och ställning. Valet av granskningsinsats har skett utifrån en bedömning av risk och väsentlighet.

I lagstiftning ställs krav på att respektive kommun upprättar mål för god ekonomisk hushållning. Skellefteå kommun har starka finanser och har historiskt uppnått sina finansiella mål. Att en kommun når sina finansiella mål är nödvändigt, men behöver inte vara tillräckligt för att den ska anses ha en god ekonomisk hushållning i ett finansiellt perspektiv. En bristfällig styrning och analys inom området kan riskera att tillgängliga resurser inte hanteras och används på ett samhällsekonomiskt optimalt sätt.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Styrelsen bär även ett ansvar att årligen upprätta budgetförslag som bl a innehåller finansiella mål.

2.2 Revisionsfråga

Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Har kommunen en god ekonomisk hushållning i ett finansiellt perspektiv?

Frågeställningar

- Har kommunen finansiella mål som ger uttryck för god ekonomisk hushållning? Granskningen tar utgångspunkt i lagstiftningens förarbeten.
- Är måltalen relevanta för kommunens förutsättningar och utgångsläge?
- Vilar måltalen på tydliga strategier och kalkyler?
- Har kommunen en god finansiell ställning och utveckling sett utifrån sina förutsättningar och utgångsläge? Detta oaktat lokalt fastställda mål.
- Analyseras måluppfyllelsen i det finansiella perspektivet och dras slutsatser utifrån denna?

2.3 Avgränsning

Granskningen avgränsas i enlighet med revisionsfråga och frågeställningar.

2.4 Metod

Granskningen har genomförts enligt följande:

Analys av kommuninterna planerings- och styrdokument samt externa källor (SCB, SKL etc.). Intervjuer med företrädare för kommunstyrelsens budgetberedning, kommunchef och ekonomichef samt nyckelpersoner inom Skellefteå kraft.

3 Granskningens resultat

I detta avsnitt presenteras granskningens resultat, iakttagelser och bedömningar utifrån granskningens revisionsfråga och kontrollmål.

3.1 Har kommunen finansiella mål som ger uttryck för god ekonomisk hushållning?

Vad säger kommunallagen?

Kommunallagen kap 9 § 5 kompletterades genom beslut i Riksdagen 2004 med vissa bestämmelser som gäller från och med 2005. Den aktuella kompletteringen återfinns i paragrafens tredje stycke och har följande lydelse:

”För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.”

Vad gäller mål och riktlinjer anges i förarbetena att det är viktigt att dessa uttrycker realism och handlingsberedskap samt att de kontinuerligt utvärderas och omprövas. Lagstiftaren bedömde det inte vara meningsfullt att närmare reglera omfattning och innehåll i mål och riktlinjer.

Beträffande de finansiella målen angavs i förarbetena att dessa måste utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som god ekonomisk hushållning och därefter anpassas efter respektive kommuns och landstings egna förhållanden. I förarbetena ges en relativt tydlig signal på vad som bör omfattas av de finansiella målen. Detta gäller resultatkrav med anledning av framtida kapacitetsbehov, det vill säga förmågan att även i framtiden producera eller tillhandahålla service på nuvarande nivå. Det finansiella resultatet måste vara tillräckligt stort för att nuvarande servicekapacitet ska kunna garanteras även för nästa generation, utan att denna ska behöva uttaxera en högre skatt för att få en likartad service. Lagstiftarens utgångspunkt kan sägas vara en kapacitetsbevarande ambition.

Lagstiftaren anger, förutom resultatkrav, några ytterligare exempel på finansiella mål. Detta är mål eller restriktioner beträffande skuldsättningen, soliditet samt hur investeringar och pensionsåtagande ska finansieras. Lagstiftaren nämner också att mål rörande betalningsberedskap kan vara relevant samt att risker av olika slag bör beaktas.

Vår tolkning av kommunlagens krav att ange finansiella mål för en god ekonomisk hushållning är att lagstiftaren i första hand har avsett mål avseende:

- Resultat och kostnadseffektivitet. För att säkerställa ett tillräckligt resultat, på kort och lång sikt.
- Skuldsättning eller soliditet. För att säkerställa en tillräcklig kapacitet.
- Betalningsberedskap och risk. För att hantera eventuella risker i det korta perspektivet.

Finansiella mål i Skellefteå kommun

Följande finansiella mål låg till grund för budget 2011 och plan 2012-2013. Dessa förutsätts bli utvärderade i årsredovisning 2011 (den senaste årsredovisningen vid granskningens genomförande). Samma finansiella mål ingår också i 2012 års budget.

- Oförändrad kommunalskatt.
- Resultatet för kommunen, exklusive elförsörjningen, ska på kort sikt uppgå till minst 1,5 procent av skatter och statsbidrag.
- Resultatet för kommunen, exklusive elförsörjningen, ska på lång sikt uppgå till 3 procent av skatter och statsbidrag.
- Ingen inlåning till skattefinansierad verksamhet.
- Ingen försäljning av strategiska tillgångar. Vid annan försäljning prövas om medlen ska användas till pensionsavsättningar eller investeringar.
- Skellefteå kraft ska ge ägaren avkastning, motsvarande 4 procent av eget kapital vid budgetårets utgång.

Beträffande det kortsiktiga resultatmålet har vi erfarit att detta avser ettårsperspektivet. När det gäller det långsiktiga resultatmålet har vi inte fått någon tydlig definition av vad som utgör "lång sikt".

Målet eller restriktionen, "Ingen inlåning till skattefinansierad verksamhet" avser enligt uppgifter vi fått i intervjuer driftverksamheten såväl som investeringar i denna. Detta mål, tillsammans med resultatmålen, kan sägas leda till en inlåningseffekt av de överskott som genereras i verksamheten. Detta då kommunen inte tillåter sig att använda överskotten till annat än att ytterligare konsolidera sig (stärka sin finansiella ställning). Dessa mål ger alltså inget utrymme till ökad verksamhet, eventuella skattesänkningar eller till att låna till investeringar oavsett hur solid Skellefteås finansiella ställning än blir.

Det finns fr o m 2013 en ny möjlighet i den kommunala sektorn att jämna ut resultat över konjunkturcyklerna genom en så kallad resultatutjämningsreserv (RUR). Resultatutjämningsreserven fungerar så att, utifrån vissa fastställda ramar, kan en kommun använda tidigare års överskott till att täcka uppkomna förluster andra år. Detta förfarande är dock inget som dagens finansiella mål medger i Skellefteå kommun.

Vi kan vidare konstatera att det inte finns mål för när Skellefteå anses vara tillräckligt konsoliderade för att t ex klara framtida pensioner, investeringspucklar samt reserver för oförutsedda händelser. Innan detta är utrett och målsatt kan effekten bli att sparandet blir ett samlande utan mål. Först då denna nivå är definierad blir det tydligt om det finns ett utrymme att ta av sparandet för att exempelvis använda det till något som genererar måluppfyllelse i verksamheten, som exempelvis lånet till de stora skolinvesteringar som godkännts i 2013 års budget, istället för att förbättra redan bra finansiella nyckeltal, se avsnitt 3.4.

Beträffande målet eller restriktionen, ”Ingen försäljning av strategiska tillgångar. Vid annan försäljning prövas om medlen ska användas till pensionsavsättningar eller investeringar” har vi inte funnit någon tydlig och dokumenterad definition av vad som betraktas som strategiska tillgångar. När det gäller försäljning av tillgångar finns samma restriktion angiven i förarbetena till 1991 års kommunallag. Där anges som ett exempel på vad som kännetecknar en god ekonomisk hushållning att försäljningsmedel som härrör från anläggningstillgångar ska användas antingen för att amortera lån eller för att anskaffa nya tillgångar.

Målet att Skellefteå kraft ska ge kommunen avkastning på 4 % av eget kapital är inte, vilket är en vanlig missuppfattning, en aktieutdelning från Skellefteå Kraft AB. Det är istället ett avkastningskrav på det egna kapitalet i den fiktiva koncernen Skellefteå Kraft¹. Detta benämns i kommunens årsredovisning som ett ”uttag ur elförsörjningen²”.

Kommentarer och bedömning

Vår bedömning är att de båda resultatmålen sammanfaller med lagstiftarens intentioner beträffande finansiella mål. Det långsiktiga resultatmålet utvärderas dock inte i årsredovisningen och vi rekommenderar att detta mål tydligt definieras med avseende på tidshorisonten.

Vi noterar att kommunen, helt i enlighet med lagstiftarens intentioner, kompletterat med ”egna” finansiella mål utifrån sina egna förutsättningar. Vi konstaterar dock att mål avseende kostnadseffektivitet och finansiell ställning/soliditet saknas. Vidare skapas en inlåsnings effekt av de överskott som genereras i verksamheten genom målet att inte tillåta inlåning till skattefinansierad verksamhet. Detta då kommunen inte tillåter sig använda överskotten till annat än att ytterligare konsolidera sig (stärka sin finansiella ställning). Med detta inte sagt att kommunen ska låna till rena driftskostnader.

Sammantaget är det vår bedömning att kommunstyrelsen bör göra en översyn av de finansiella målen. Det gäller dess relevans, definitioner och förutsättningarna för att mäta målpuppfyllelsen. Vår uppfattning är att en sådan översyn bör kunna leda fram till en ökad tydlighet och en ökad förståelse för innebörden av respektive mål. Detta bör också skapa förutsättningar för att underlätta den finansiella analysen och göra den mer lättillgänglig. Det är också lagstiftarens uppfattning att målen, in ta bara ska utvärderas utan också omprövas.

¹ Skellefteå Kraft är den koncern där elförsörjningen (se nedan) bildar moder med Skellefteå Kraft AB som dotterbolag.

² Elförsörjningen är en kommunal förvaltning bestående av fyra kraftverksdammar vilka hyrs ut till och driftas av det kommunägda bolaget Skellefteå Kraft AB. Det är en del av överskottet i elförsörjningen som förs över till den skattefinansierade verksamheten (196 mnkr 2011) och resterande del av överskottet stannar inom elförsörjningen (158 mnkr 2011).

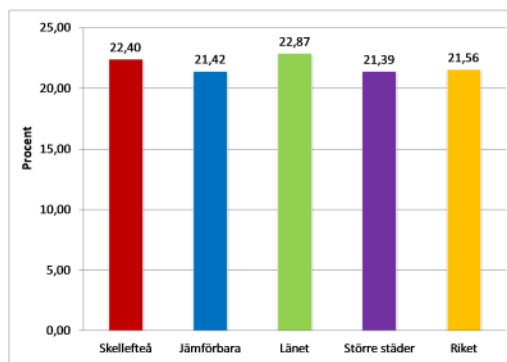
3.2 Är måltalen relevanta för kommunens förutsättningar och nuläge?

3.2.1 Oförändrad kommunalskatt

Skellefteå har en kommunalskatt på 22,40 procent. Kommunalskatten har varit oförändrad ända sedan 1982. I samband med denna skattehöjning beslutades att skatten i fortsättningen skulle vara oförändrad.

Jämfört med genomsnittet i riket har kommunen en hög kommunalskatt. I riket uppgår den genomsnittliga skattesatsen till 21,56 procent. Kommunen ligger också högre än kommungruppen större städer och de kommuner som anses ha samma strukturella förutsättningar³. Skillnaden mot riket och jämförbara kommuner motsvarar 100 respektive 116 miljoner kronor per år i skatteintäkter.

Skattesats kommun 2011, procent



Kommentarer och bedömning

För en kommun med hög skattesats kan det vara relevant att ha ett mål om att den inte ska höjas ytterligare. Vår bedömning är att målet, mot bakgrund av kommunens relativt höga skatt, är relevant. Det kan å andra sidan konstateras att en eventuell sänkning av nivån inte heller möjliggörs.

3.2.2 Resultatet för kommunen, exklusive elförsörjningen, ska på kort sikt uppgå till minst 1,5 procent av skatter och statsbidrag.

Enligt balanskravet måste en kommun ha balans mellan kostnader och intäkter. Ett nollresultat räcker dock inte för att uppnå kraven på god ekonomisk hushållning.

En kommun bör därför planera för ett positivt resultat. Hur stort detta ska vara beror på kommunens utgångsläge och framtida utmaningar. För kommunsektorn som helhet brukar man ange 2 procent som en rimlig nivå. Denna nivå säkerställer att de totala årliga pensionskostnaderna kan finansieras, det vill säga även de, enligt den så kallade blandmodellen, ”dolda kostnaderna”, att reinvesteringar kan finansieras utan externa lån samt att en buffert finns för en allmän prognososäkerhet. Det bör understrykas att nivån 2 procent är ett genomsnitt för samtliga kommuner.

³ Enligt www.kolada.se är Karlskrona, Norrtälje, Falun, Örnsköldsvik, Haninge, Borlänge, Uddevalla de sju kommuner som är mest lika Skellefteå ur ett strukturellt perspektiv.

Vid en bedömning av resultatnivån bör bland annat följande aspekter vägas in:

- Behovet av och storlek på buffert.
- Utgångsläget, med avseende på skuldsättning och skattesats.
- Investeringsbehovet och dess finansiering.
- Borgensåtaganden och risken i dessa.
- Behov av att fondera pensionsmedel.

Kommentarer och bedömning

Kommunen har i utgångsläget ett jämförelsevis högt eget kapital och en mycket starkt stark soliditet, se avsnitt 3.4.

Enligt kommunens befolkningsprognos⁴, trendalternativet, väntas en svag befolkningsökning fram till 2020. Kommunen planerar för årliga investeringar i storleksordningen 270 till 320 miljoner kronor enligt budget 2012. Investeringsutrymmet uppgår något förenklat till årets resultat, justerat för avskrivningar (exklusive avskrivningar). Enligt budget 2012 uppgår detta utrymme till knappt 200 miljoner kronor.

Målet att kommunen inte ska låna till skattefinansierad verksamhet leder till att kommunen måste ha ett resultat (exklusive avskrivningar) som minst uppgår till de planerade investeringarna. Utifrån detta gör vi bedömningen att målet är relevant.

3.2.3 Resultatet för kommunen, exklusive elförsörjningen, ska på lång sikt uppgå till 3 procent av skatter och statsbidrag.

Enligt uppgifterna från kommunen planeras det stora investeringar på lite längre sikt. Projekt som har nämnts är bland annat:

- Resecentra
- E4:an (medfinansiering)
- Kulturhus
- Ny bro i centrum

Kommentarer och bedömning

Utifrån resonemanget under 3.2.3 innebär de ökade investeringar ett ökat finansieringsbehov. Något mer detaljerat investeringsprogram på längre sikt har inte presenterats.

Planeringen för ett högre resultatmål för att möta ett ökat finansieringsbehov av investeringar är relevant. Enligt den information vi erhållit är det dock inte planeringen för ökade investeringar som ligger bakom målet om 3 procent på lång sikt.

⁴ Befolkningsprognos 2010-2020, Kommunledningskontoret, planeringsavdelningen.

3.2.4 Ingen inlåning till skattefinansierad verksamhet.

Att det inte får ske någon inlåning till investeringar i skattefinansierad verksamhet innebär att kommunen måste ha ett resultat (exklusive avskrivningar) som minst uppgår till årets planerade investeringar.

Vid beslut om huruvida en ska kommun ska lånefinansiera en investering bör man beakta vilken typ av investering det är fråga om. Vid större investeringar som förväntas ha en lång livslängd kan man överväga att lånefinansiera helt eller delvis. Förutom investeringens karaktär måste man beakta kommunens ekonomiska utgångsläge.

Kommentarer och bedömning

Med bakgrund av kommunens mycket starka finansiella ställning, gör vi bedömningen att målet inte är relevant.

3.2.5 Ingen försäljning av strategiska tillgångar. Vid annan försäljning prövas om medlen ska användas till pensionsavsättningar eller investeringar.

Vid sidan av att finansiera investeringar genom ett överskott i den löpande driftverksamheten kan också investeringar finansieras genom en försäljning av befintliga tillgångar. De som avyttras förutsätts då vara mindre angelägna för kommunen att äga jämfört med de som planeras. Vi har noterat att det inte finns något beslut eller något dokumenterat rörande vilka tillgångar som är strategiska. Osäkerheten i detta avseende understryks av våra intervjuer.

Kommentarer och bedömning

Mot bakgrund av att kommunen på sikt är på väg in i en investeringstung period där det kommer uppstå ett finansieringsbehov är målet relevant. Detta för att göra en avvägning mellan befintlig tillgångar och investeringsbehovet.

Kommunen bör dock undvika målformuleringar som öppnar för tolkning, vilken kan variera mellan person och över tid.

3.2.6 Skellefteå kraft ska ge ägaren avkastning, motsvarande 4 procent av eget kapital vid budgetårets utgång.

Avkastningsmålet för Skellefteå kraft på 4 procent av eget kapital är ett avkastningskrav på det egna kapitalet i den fiktiva koncernen bestående av elförsörjningen och koncernen Skellefteå Kraft AB.

Kommentarer och bedömning

Målet att Skellefteå Kraft ska ge kommunen en avkastning innebär att kraftproduktionen ska lämna ett överskott i förhållande till det egna kapital som är bundet i den verksamheten. Vi bedömer målet som relevant. Vi har dock svårt att bedöma om den valda nivån är relevant.

3.3 Vilar måltalen på tydliga strategier och kalkyler?

De som idag är de finansiella målen i Skellefteå kommun fanns redan före kommunallagstillägget 2004. Efter lagändringen har de använts som de finansiella målen för god ekonomisk hushållning i det finansiella perspektivet men är i stort sett desamma som fanns beslutade sedan tidigare.

Enligt intervjuer framgår att målet om *oförändrad kommunalskatt* antogs efter att kommunen beslutade att höja skatten med 1 krona i början av 1980-talet. Skattehöjningen motiverades med att kommunen skulle bli skuldfri. Detta mål kanske mer ska ses som ett politiskt ställningstagande än som en strategi eller att det gjorts någon kalkyl som fastställt att den gällande nivån är den ”perfekta”.

Vad som framkommit i granskningen är att *resultatmålen* inte heller lutar sig mot kalkyler eller beräkningar om att nivån på kort respektive lång sikt bör ligga på de nu fastställda nivåerna. Måltalen har inte heller nämnvärt justerats med tiden trots att förutsättningar, investeringsplaner, skatteunderlag med mera förändrats. Detta styrker teorin om att det inte ligger några detaljerade kalkyler till grund för dessa måltal. Vidare noterar vi att det treprocentiga resultatmålet är på lång sikt utan att definieras vad som egentligen avses med lång sikt.

I intervjuerna har framkommit att rent praktiskt så får budgetberedningen, i samband med budgetarbetet, presenterat för sig vilket resultat (i kronor) som motsvarar 1,5 respektive 3,0 procent av skatter och statsbidrag. Utifrån det läggs en budget med ett resultat som hamnar i spannet 1,5-3,0 procent med hänsyn tagen till målet nedan.

Att *ingen inlåning till skattefinansierad verksamhet* skall ske bygger på strategin att kommunen inte ska låna till vare sig driftkostnader eller investeringsutgifter utan detta skall finansieras ur det överskott som årligen genereras utifrån resultatmålet ovan. Budgetberedningen har bland annat att upprätta en finansieringsbudget för att säkerställa att den satta resultatnivån är tillräcklig för att finansiera både drift och investeringar. Det kan noteras att i 2013 års budget kvarstår detta mål men med ett särskilt undantag för att omstruktureringen av skolans lokaler inte behöver finansieras med egna medel. Med andra ord tillåter man sig, genom ett avsteg från målet, att finansiera de förestående skolinvesteringarna genom extern inlåning.

Målet och att *ingen utförsäljning av strategiska tillgångar* skall ske är något som nämns som ett exempel på mål i förarbetena till kommunallagen. Utifrån detta kan målet sägas vila på en vedertagen strategi för god ekonomisk hushållning. Vad som sedan är att betrakta som strategiska tillgångar i Skellefteå kommun framgår inte av vare sig budgeten eller någon offentliggjord förteckning. Vad som framkommit i intervjuerna är att kommunens skogstillgångar och kraftverksdammarna (Elförsörjningen) är exempel på vad som har funnits med i resonemanget kring vad som avses med strategiska tillgångar.

Avkastningskravet på Skellefteå kraft på 4 % av eget kapital är som tidigare nämnts ett avkastningskrav på det egna kapitalet i den fiktiva koncernen Skellefteå Kraft. Skellefteå Kraft AB betalar ett marknadsmässigt arrende till Elförsörjningen för de fyra kraftverksdammarna. Ur nettoresultat som genereras i Elförsörjningen

överförs ett belopp motsvarande fyra procent av den fiktiva koncernens egna kapital till den skattefinansierade verksamheten i kommunen. År 2011 motsvarade denna 4-procentiga avkastning 196 mnkr och år 2012 uppgick den till 200 mnkr.

Att inte hela överskottet från elförsörjningen, vilket uppgick till 355 mnkr år 2011, flyttas över till den skattefinansierade verksamheten kan sägas vara ett strategiskt beslut för god ekonomisk hushållning. Istället får detta, ej överförda överskott, förräntas i kraftverksrörelsen. En överflyttning av hela överskottet tror man skulle kunna vara kostnadsdrivande och på sikt urholka det egna kapitalet i den fiktiva kraftverkskoncernen.

Nivån på fyra procent bygger inte på någon påvisad kalkyl. Detta ekonomiska tillskott till kommunkassan ger dock ett utökat utrymme för att leverera service och nytta till medborgarna utöver det som skatter, statsbidrag och det positiva finansnettot bidrar med.

Kommentarer och bedömning

Granskningen visar att måltalen till delvis vilar på tydliga strategier. Däremot kan det inte påvisas att de procentuella nivåerna på målen i alla avseenden bygger på detaljerade och kontinuerligt uppdaterade kalkyler.

3.4 Har kommunen en god finansiell ställning och utveckling sett utifrån sina förutsättningar och utgångsläge?

3.4.1 Nyckeltalsanalyser

I detta kapitel görs en jämförande analys utifrån ett antal centrala nyckeltal från resultat- och balansräkningen.

Enligt Rådet för främjandet av kommunala analyser (RKA)⁵ är nyckeltalens uppgift att stödja en överskådlig presentation av läge, mål och resultat för både verksamhet och ekonomi. När de används så kan de, enligt RKA, stärka fullmäktiges och/eller verksamhetsledningens beslutsunderlag, och tydliggöra verksamheten för såväl politiker och tjänstemän på olika nivåer som för medborgarna.

De nyckeltal som redovisas i detta avsnitt tillhör den så kallade officiella statistiken och samlas årligen in av Statistiska centralbyrån (SCB) via det så kallade räkenskapssammandraget (RS). Undantaget är nyckeltalet som redovisar skillnaden mellan redovisad kostnad och standardkostnad.

3.4.2 Resultaträkning

Årets resultat exklusive extraordinära poster

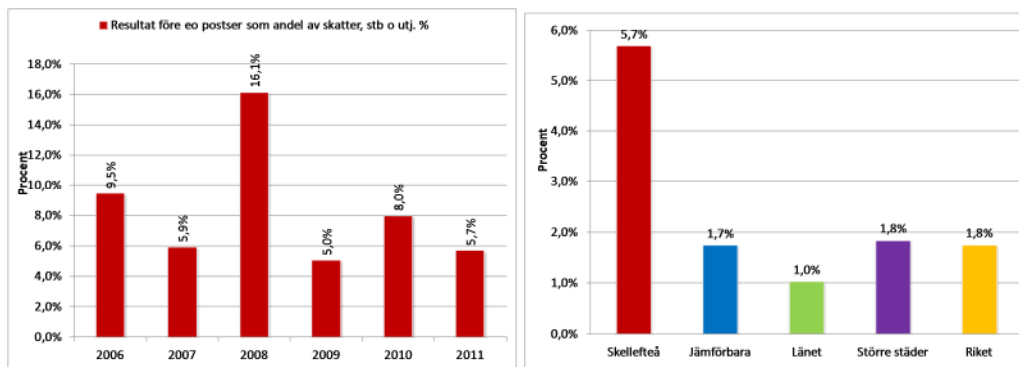
Kommunen har redovisat ett positivt resultat alla år den granskade perioden. I re-

⁵ RKA är en ideell förening bildad av staten och SKL i samarbete, och har som uppgift att:

- förvalta och utveckla Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada)
- främja jämförelser mellan kommuner och landsting
- främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden.

lation till intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning har det i genomsnitt uppgått till 8,4 procent. Det starka resultat 2008 beror på stora finansiella intäkter och realisationsvinster.

Jämfört med övriga grupper av kommuner och genomsnittet i riket är detta ett mycket starkt resultat. Genomsnittet för riket och jämförbara kommuner för perioden uppgår till 2,2 respektive 2,4 procent. Den högra figuren nedan visar en jämförelse med andra kommungrupper avseende 2011 års resultat.



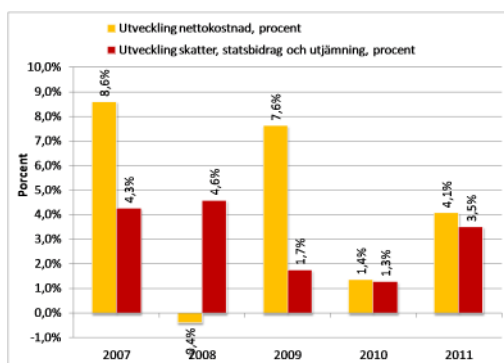
Observera att definitionen på detta nyckeltal skiljer sig från det som kommunen själva använder i ett av sina finansiella mål.

Det genomsnittliga resultatet för Skellefteå under perioden uppgår till 3 910 kronor per invånare. Motsvarande värde för riket och jämförbara kommuner uppgår till 958 respektive 865 kronor per invånare.

Utveckling nettokostnader och summa av skatter, statsbidrag och utjämning

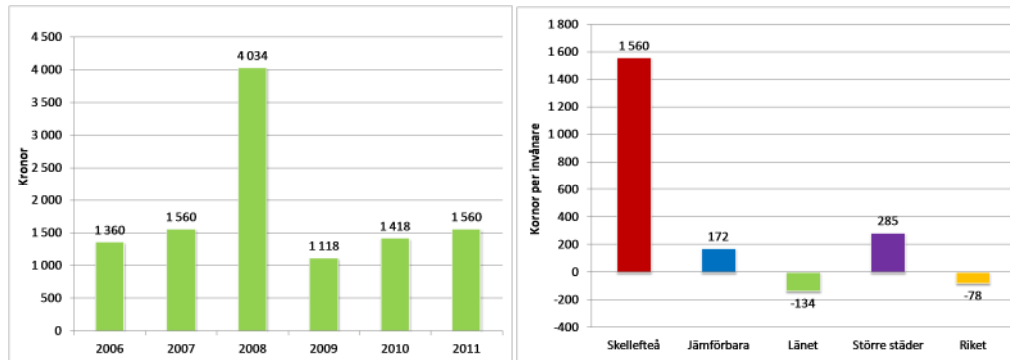
För flera år av den granskade perioden har kommunens nettokostnader ökat snabbare än intäkter från skatter med mera. Detta indikerar att kommunen upprätthållit resultatnivån genom en positivt finansiell netto.

Den svaga nettokostnadsutvecklingen 2008 hänger samman med den stora realisationsvinsten. Över tid kan inte en kommun ha en nettokostnadsutveckling som överstiger utvecklingen av intäkterna från skatter med mera.



Finansiellt netto

Kommunen har samtliga studerade år ett positivt finansiellt netto som påverkat resultatet positivt. Jämfört med övriga andra kommungrupper tillför det finansiella nettot resurser till kommunen som antingen kan möjliggöra ett starkt resultat eller mer resurser till verksamheten. Den högra figuren nedan visar en jämförelse med andra kommungrupper avseende 2011 års finansiella netto.

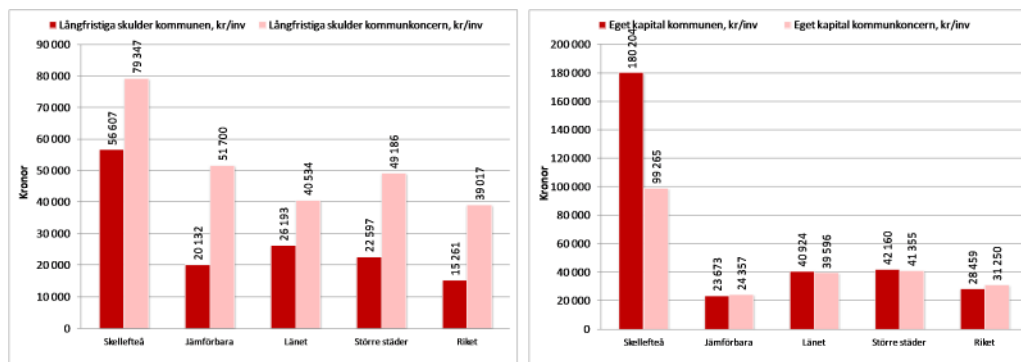


3.4.3 Balansräkning

Långfristiga skulder och eget kapital

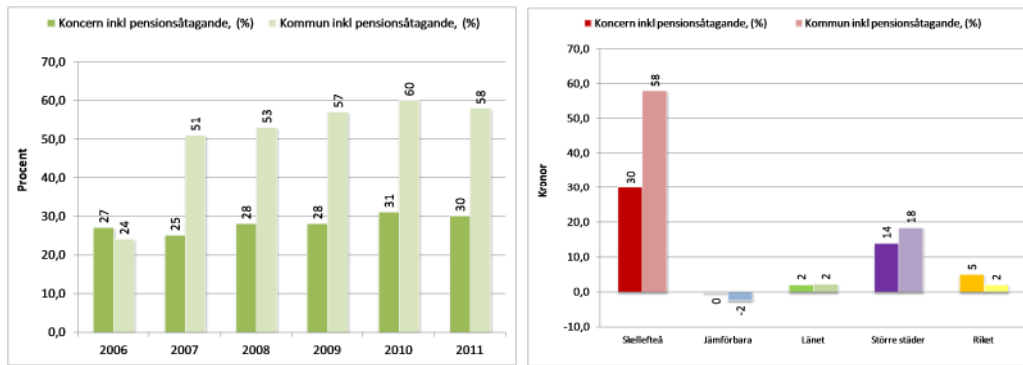
Kommunkoncernen har jämförelsevis höga skulder och nämnas bör att kommunens skuld motsvaras av utlåning till de kommunala bolagen. Vid en analys av skuldsättningen bör man även ta hänsyn till tillgångarna. Gör man detta får man det egna kapitalet vilket kan ses som kommunens nettoförmögenhet.

Vid jämförelse har kommunen ett eget kapital som väsentligt överstiger det i övriga grupper av kommuner och riket. Nedan görs jämförelser i kr/invånare för kommunen och för kommunkoncernen avseende skulder och eget kapital.



Soliditet

Soliditeten mäter kommunens finansiella styrka på sikt. Nyckeltalet mäter hur stor andel av tillgångarna som finansierats med egna medel. Utöver de skulder som redovisas på balansräkningen har kommunen en pensionsskuld för de pensioner som tjänades in för 1998. Nedan redovisas soliditeten inklusive dessa pensionsåtaganden. Den högra figuren nedan visar en jämförelse med andra kommungrupper avseende 2011 års soliditet.



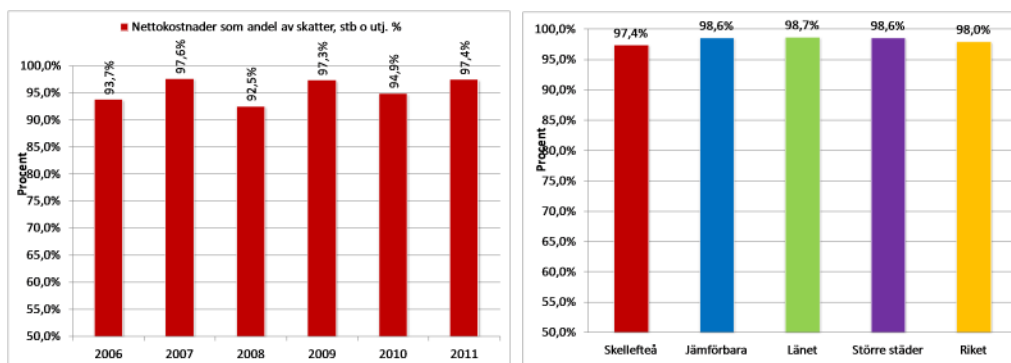
Kommunen har en stark soliditet som utvecklats positivt under den granskade perioden. En positiv utveckling av soliditeten förklaras av resultatutvecklingen och minskad låneskuld.

Jämfört med övriga grupper har kommunen en mycket starkt soliditet.

3.4.4 Verksamhetens kostnader

Nettokostnadernas andel av intäkter från skatter, statsbidrag och utjämning

Nettokostnadernas andel av intäkter från skatter med mera uppgår i genomsnitt till 95,6 procent för den studerade perioden. Andelen sjunker 2008 på grund av realisationsvinster. I relation till övriga grupper av kommuner och riket har Skellefteå kommunen en något lägre nettokostnadsandel. Den högra figuren nedan visar en jämförelse med andra kommungrupper avseende 2011 års nettokostnadsandel av skatter, statsbidrag och utjämning.

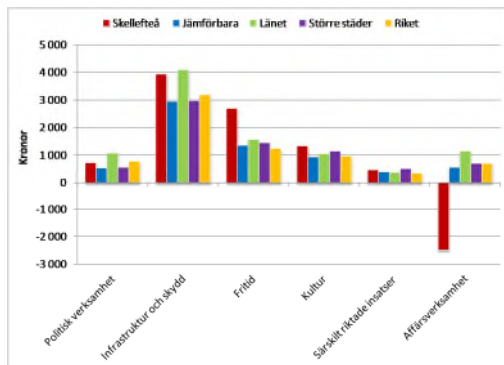


På sikt kan en kommun inte ha en verksamhet som kostar mer än de intäkter kommunen har in, det vill säga ligga över 100 procent.

Verksamhetens nettokostnader

För de verksamheter som inte påverkas av skillnader i åldersstrukturen är en jämförelse i kronor per invånare relevant. Kommunen har vid en jämförelse höga kostnader för infrastruktur och skydd, kultur samt fritid. För 2011 uppgick avvikelserna mot rikssnittet till ca 158 mnkr.

Nedan visas nettokostnaden för vissa verksamheter 2011, i kronor per invånare.

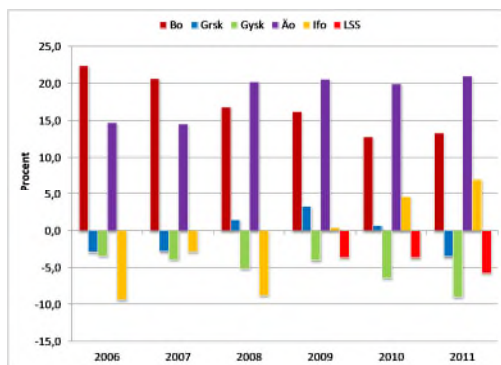


När det gäller verksamheter som påverkas av skillnader i åldersstruktur är det mer relevant att jämföra kommunens kostnad med standardkostnaden i kostnadsutjämnningen inom ramen för den kommunalekonomiska utjämnningen.

Standardkostnaden är den kostnad som kommunen skulle ha om man bedrev verksamheten till en genomsnittlig kostnadsnivå och med hänsyn tagen till de egna strukturella faktorerna enligt kostnadsutjämnningen. Att utgå ifrån den genomsnittliga kostnaden i landet innebär att utjämnningen sker till genomsnittlig servicenivå, kvalitet, avgiftsnivå och effektivitet. Har en kommun högre kostnader på grund av att de håller en högre servicenivå än genomsnittet ska detta finansieras genom en högre skatt, effektivare verksamhet eller en högre avgiftsfinansiering. Vid lägre kostnader gäller det motsatta. Ingen kommun "bestraffas" eller "gynnas" av systemet om den har en annan kostnadsnivå än den genomsnittliga.

Skellefteå kommunen har en sådan struktur att kostnaden förväntas ligga högre än genomsnittet, framförallt inom LSS-verksamheten. Denna strukturella merkostnaden är enligt systemet beräknad till cirka 100 miljoner kronor.

Kommunen har en egen kostnad som är högre än standardkostnaden för barnomsorgen, äldreomsorgen, individ- och familjeomsorgen. Det omvända gäller för grundskola, gymnasieskola samt LSS-verksamheten. Sammantaget motsvarar avvikelsen mot standardkostnaden cirka 139 miljoner kronor.



Nedan redovisas resultaträkningen per invånare för Skellefteå och rikssnittet. För varje post redovisas skillnaden mot riket i kronor per invånare och miljoner kronor.

	Skellefteå (kronor)	Rikssnitt (kronor)	Skillnad (kro- nor/inv.)	Skillnad (mnkr)
Nettokostnader				
Skola, vård och omsorg			-2 358	-206,0
Övrig verksamhet			-2 210	-157,6
Elförsörjningen			2 738	196,0
Verksamhetens nettokostnader	49 120	46 778	-2 342	-167,6
Skatteintäkter kommun	39 258	37 032	2 226	159,4
Generella statsbidrag och utjämning	11 173	10 617	556	39,8
Finansnetto	1 560	-78	1 638	117,3
Resultat före extraordinära poster	2 872	792	2 080	148,9

Kommentarer och bedömning

Kommunen har en stark ekonomi både utifrån resultaträkning (årets resultat) och utifrån balansräkning (eget kapital och soliditet). Detta gäller både över tid och jämfört med andra kommuner. Ur ett strikt finansiellt perspektiv har kommunen en ekonomisk ställning som väsentligen överstiger övriga grupper.

Sammantaget är kostnaden för verksamheten 364 miljoner kronor dyrare än genomsnittet oaktat kommunens strukturella förutsättningar.

Även om vi inkluderar intäkterna från affärsverksamheten elförsörjningen har kommunen en högre nettokostnad än genomsnittet (motsvarande ca 168 miljoner).

Den högre nettokostnadsnivån finansierar kommunen med en högre skatteintäkt och bidrag från kostnadsutjämningen. Dessa intäkter är större än kostnaden vilket påverkar resultatet positivt. Utöver detta har kommunen ett starkt finansiellt netto vilket ytterligare förstärker resultatet.

3.5 Analyseras måluppfyllelsen i det finansiella perspektivet och dras slutsatser utifrån denna?

Tittar vi i 2011 års årsredovisning kan vi konstatera att analysen av måluppfyllelsen är kortfattat. En del av målen kräver kanske inte heller någon längre analys så länge de uppfylls, såsom att skatten är oförändrad, ingen inlåning till skattefinansierad verksamhet har skett och att inga strategiska tillgångar har sålts ut.

När det gäller målen för resultatnivån om 1,5 respektive 3,0 procent av skatter och statsbidrag på kort respektive lång sikt görs ingen annan analys än att det procentuella resultatet beräknas på kort sikt. Det långsiktiga målet kommenteras inte, förmodligen beroende på att det alltid just är långsiktigt och därmed i princip aldrig kan mätas.

Vi konstaterar vidare att man inte med enkelhet, utifrån analysen i årsredovisningen, kan följa med hur "resultatet för den skattefinansierade verksamheten, efter uttag från affärsverksamheten elförsörjningen" beräknas. Det har de senaste åren gjorts ansträngningar för att på ett tydligare sätt beskriva de olika delarna i resulta-

tet i delårsrapporter och årsredovisningar. Vi kan dock konstatera att denna analys fortfarande inte fullt ut är transparent och viss begreppsförvirring kring elförsörjningen och uttaget från densamma råder.

Den bristfälliga transparensen i målanalysen borgar inte för att ge en tydlig bild av kommunens resultat och ställning vilket i sin tur kan leda att fullmäktigeledamoten inte får full förståelse för det underlag (exv. årsredovisningen) han eller hon ska ta beslut utifrån.

Kommentarer och bedömning

Granskningen visar att analys av måluppfyllelsen görs men den är mycket kortfattad och om det dras några slutsatser utifrån analysen så framgår inte detta av delårsrapport/årsredovisning. Vi bedömer vidare att analysen av resultatet skulle kunna utvecklas med avseende på att redovisningen inte fullt ut är transparent vad gäller framförallt elförsörjningen.

2012-02-18

Bo Rehnberg

Uppdragsledare

Anders Haglund

Projektledare