Granskning av långsiktig ekonomisk planering

Rapport

Emmaboda kommun

2026-09-16

Antal sidor 11

1 INNEHÅLLSFÖRTECKNING

2 Sammanfattning 3

3 Bakgrund 5

4 Syfte, revisionsfrågor och avgränsning 5

4.1 Avgränsning 5

5 Revisionskriterier 6

6 Metod 6

7 Resultat av granskningen 7

7.1 styrdokument 7

7.1.1 Bedömning 8

7.2 Riktlinjer för god ekonomisk hushållning 8

7.2.1 Bedömning 9

7.3 långtidsprognoser 9

7.4 omvärldsbevakning 10

7.4.1 Bedömning 11

7.5 volymförändringar och investeringsbehov 11

7.5.1 Bedömning 12

8 Samlad bedömning och rekommendationer 12

1 SAMMANFATTNING

Azets Revision & Rådgivning har av Emmaboda kommuns revisorer fått i uppdrag att översiktligt granska kommunens rutiner kring långsiktig planering. Uppdraget ingår i revisionsplanen för år 2025.

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Emmaboda kommuns långsiktiga planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens långsiktiga planering endast delvis ger möjligheter att bedöma förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Bakgrunden till vår samlade bedömning är att granskningen visat att nämnden har antagit styrdokument som reglerar drift och investeringsbudget på kort sikt. De processerna vi tagit del av följer i allt väsentligt de upprättade riktlinjerna, dock saknas de långsiktiga finansiella planer som anges i riktlinjerna.

I det följande redovisas våra samlade bedömningar av respektive revisionsfråga.



Revisionsfråga	Bedömning
Har kommunstyrelsen antagit strategidokument eller andra styrdokument som reglerar långsiktig planering?	Endast delvis
Har kommunstyrelsen fastställt riktlinjer för god ekonomisk hushållning avseende finansiella mål? Om ja, är riktlinjerna ändamålsenliga?	I allt väsentligt
Finns långtidsprognoser över kommunens ekonomi? Om ja, är dessa förankrade och nyttjas på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda?	Endast delvis
Finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen?	I allt väsentligt
Tar budgetprocessen hänsyn till volymförändringar och investeringsbehov?	Endast delvis

För närmare beskrivning av bakgrunden till våra bedömningar hänvisar vi till respektive avsnitt i revisionsrapporten.

- Upprätta fullständiga och årligen uppdaterade långsiktiga ekonomiska planer. (se 7.1)
- Uppdatera riktlinjer för god ekonomisk hushållning så att de tydligare omfattar mer kriterier samt uppdaterade riktlinjer för RER. (se 7.2)
- Upprätta formella långtidsprognoser (5–10 år) med konsekvensanalys. (se 7.3)

- Säkerställa att investeringsprocessen bedrivs enligt gällande riktlinjer och på övergripande nivå. (se 7.1)

2 BAKGRUND

Azets Revision & Rådgivning har av översiktligt granska kommunens rutiner kring långsiktig planering.

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

Vid bristande god ekonomisk hushållning finns risk för brister i styrning, ledning och kontroll och det finns risk för brister i beslutsunderlag pga. att kommunen i sin finansiella och verksamhetsmässiga planering inte beaktar framtida investeringsbehov, befolkningsutveckling och demografiska förändringar.

Enligt SKR är den generella utvecklingen i kommunsektorn ett mer ansträngt läge än under mycket lång tid. De huvudsakliga orsaker som nämns är höga kostnads- och prisökningar, höga räntor och ökade pensionskostnader. Ett stort antal kommuner har i dagsläget därtill utmaningar med ett lågt födelsetal, åldrande befolkning, ett minskande invånarantal och en hög försörjningsbörda på invånare i arbetsför ålder

Mot bakgrund av de senaste årens utveckling av svensk ekonomi bedömer revisorerna att det finns risker för kommunens förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi.

3 SYFTE, REVISIONSFRÅGOR OCH AVGRÄNSNING

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Emmaboda kommuns långsiktiga planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Granskningen har omfattat följande revisionsfrågor:

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

3.1 AVGRÄNSNING

Granskningen har avgränsats till kommunstyrelsen, i huvudsak under 2025.

4 REVISIONSKRITERIER

I granskningen har revisionskriterierna utgjorts av:

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

5 METOD

Granskningen har genomförts genom:

- Dokumentstudier av Riktlinje avseendebudget, uppföljning, drift och investering, budget 2025 samt budget 2026
- Intervjuer har genomförts med ekonomichef, kommunchef och kommunstyrelsens presidium

De bedömningar som avlämnas i granskningen har utgått ifrån följande bedömningsnivåer.



Rapporten är faktakontrollerad av de som intervjuats.

6 RESULTAT AV GRANSKNINGEN

6.1 STYRDOKUMENT

Investeringar

Av *riktlinjer avseende budget, uppföljning, drift och investering*[1] framgår att investeringsprocessen är integrerad i kommunens strategiska arbete och budgetprocess. Den delas upp i ett planeringsskede före kommunfullmäktiges budgetbeslut och ett genomförandeskede efter beslutad ekonomisk ram.

Arbetet resulterar i en ettårig investeringsbudget och en tvåårig investeringsplan som fastställs av kommunfullmäktige. Investeringsplaneringen ska dessutom leda till en årligen uppdaterad 10-årig investeringsplan, baserad på befolkningsprognoser, lokalförsörjningsplan och långsiktiga styrdokument, där varje projekt ska ha ett underlag i form av behovsbeskrivning eller förstudie.

Budgetdokumentet

Vi har tagit del av styrdokumentet *budget 2025 med ekonomisk flerårsplan 2026–2027*[2]. Där framgår att budgetarbetet för kommunstyrelsen, nämnder, bolag och övriga berörda av budgeten de kommande åren är ansvariga och påverkas av kommunfullmäktiges målbild för 2032, som bland annat innefattar att Emmaboda kommun ska ha 11 000 invånare år 2032, samt till kommunstyrelsens målbild att bland annat till 2028 tillskapat förbättrade anslutningar med tåg till och från Emmaboda mot Öresundsregionen, Stockholm, Göteborg och Karlskrona.

Det beskrivs att Emmaboda kommunkoncern står inför mycket stora investeringar de kommande åren. För att klara dessa uppges att kommunen/kommunkoncernen ska undersöka möjligheten att avyttra fastigheter. Det gäller primärt fastigheter som inte används av kommunkoncernen, men även andra fastigheter. Vid nybyggnationer bör det övervägas att låta privata aktörer bygga och äga.

Teknik och fritidsnämnden måste prioritera underhållsskulden som finns i kommunen, samtidigt som de också måste prioritera hållbara och energisnåla lösningar.

Kommunkoncernens svaga resultat begränsar möjligheterna till nya och nödvändiga reinvesteringar. Det minskade resultatet beror främst på bristande budgetföljsamhet i nämnderna, befolkningsminskning och låg lönsamhet i bolagen.

I faktakontroll framkommer att Teknik- och fritidsnämnden har en långsiktig plan för investeringar, vilken också finns kommunstyrelsen då den tas upp vid varje budgetberedning. Den långsiktiga planeringen fungerar som underlag för de beslut som kommunstyrelsen fattar i samband med budgetbeslutet. Även kommunens bolags investeringsbehov finns med i budgetdokumntet, vilket ligger till grund för beslut av borgensram och behov av förändringar.

[1] Kommunstyrelsen 2024-02-13 § 25
[2] Kommunfullmäktige 2024-12-09

6.1.1 Bedömning

Vår bedömning är att kommunstyrelsen **endast delvis** antagit strategi/styrdokument som reglerar långsiktig planering.

Vår bedömning baseras på att riktlinjen för budget, uppföljning, drift och investering fastställd av kommunstyrelsen (KS 2024-02-13 § 25) tydligt reglerar investeringsprocessen, inklusive krav på ett planeringsskede, genomförandeskede och en långsiktig 10-årig investeringsplan baserad på befolkningsprognoser och lokalförsörjningsplaner. Av granskningen framgår att långsiktig investeringsplanering finns I Teknik och fritidsnämnden och ingår i underlag för kommunstyrelsens budgetbeslut, dock har inte en långsiktig 10-årig investeringsplan enligt riktlinjen tillhandahållits granskningen.

6.2 RIKTLINJER FÖR GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

I *budget 2025 med ekonomisk flerårsplan 2026–2027* beskrivs riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Kommunen planerar för ett resultat på 1,0 procent för 2025, vilket understiger målet om ett långsiktigt resultat på minst 2,0 procent. Detta innebär att det finansiella målet för god ekonomisk hushållning inte bedöms uppnås under 2025.

I övrigt framgår att kommunen ska upprätthålla en likviditet som möjliggör löpande betalningar utan kortfristig upplåning, med undantag för tillfälliga investeringstoppar. Det anges även att investeringar som huvudregel ska självfinansieras och att undantag kräver beslut i kommunfullmäktige.

I intervjuer anges att riktlinjer för god ekonomisk hushållning finns fastställda. Kommunfullmäktiges[3] beslut visar att kommunen har fattat ett principiellt beslut i enlighet med kommunallagens[4] krav på hantering av Resultatutjämningsreserv med *”att med RUR kan Emmaboda kommun vid en tillfällig intäktsminskning av kommunal-ekonomisk utjämning och skatteintäkter undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter.”* Det framgår även *”att med RUR kan Emmaboda kommun täcka negativa resultat, dvs så mycket som krävs för att balanskravsresultatet ska komma upp till noll.”*

Enligt SKR[5] är det angeläget att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning slår fast principer som avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, det vill säga längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i KL 11 kap. 4 §. Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur de mer konkret kan uppnås. Vidare bör de långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning beskrivas. Dessa bör sedan vara utgångspunkt för de mål och riktlinjer för verksamhet och ekonomi som avses i KL 11 kap

Revisionens sammantagna bedömning är att Emmaboda kommuns riktlinjer uppfyller kommunallagens minimikrav men att de i sin nuvarande form är alltför övergripande för att utgöra ett ändamålsenligt styrdokument. Riktlinjerna saknar viktiga förtydliganden och processer som krävs för att skapa transparens, konsekvens och god ekonomisk styrning

[3] 2018-10-29 §102
[4] SFS 2017:725
[5] God ekonomisk hushållning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** fastställda riktlinjer för god ekonomisk hushållning avseende finansiella mål.

Vår bedömning är att riktlinjerna **endast delvis** är ändamålsenliga men behöver uppdateras.

6.2.1 Bedömning

Vår bedömning baseras på att Budget 2025 med ekonomisk flerårsplan 2026–2027 tydligt innehåller fastställda finansiella mål som följer kommunallagens krav, inklusive ett långsiktigt resultatmål om minst 2 %, mål för likviditet och självfinansiering av investeringar. Dokumentet anger även principer för sparande, amortering och värdesäkring av tillgångar.

Vår bedömning är att Emmaboda kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning uppfyller kommunallagens minimikrav men att de i sin nuvarande form är alltför övergripande för att utgöra ett ändamålsenligt styrdokument. Vår uppfattning är att riktlinjerna saknar viktiga förtydliganden och processer som krävs för att skapa transparens, konsekvens och god ekonomisk styrning.

Införandet av **resultatregleringsreserv (RER)** har inneburit en betydande förändring av kommuners möjligheter att hantera variationer i resultat över tid. Det tidigare regelverket kring **resultatutjämningsreserv (RUR)** hade som primärt fokus att utjämna svängningar i skatteintäkter och generella statsbidrag över en konjunkturcykel. RUR reglerades inom ramen för kommunallagen och gav kommunerna möjlighet att reservera överskott i goda tider för att undvika kortsiktiga neddragningar i lågkonjunktur. RUR användes således som ett stabiliseringsverktyg kopplat till konjunkturella variationer.

Med införandet av RER, som ersätter RUR, har regelverket breddats samtidigt som det har förtydligats. RER syftar inte enbart till att utjämna intäkter över konjunkturcykler utan kan även användas för att hantera resultatvariationer som uppstår av andra orsaker än konjunkturen, förutsatt att kommunen inom sina riktlinjer tydligt anger hur reserven får användas. Därmed kan kommunen få ett mer flexibelt och styrbart verktyg för att hantera avvikelser i resultat mellan år, samtidigt som kraven på tydlighet och god ekonomisk hushållning skärps.

6.3 LÅNGTIDSPROGNOSER

Av intervjuer framkommer att prognoser för innevarande år plus 2 år finns, men att längre prognoser troligen kommer att införas längre framöver så att dessa visas på kommunstyrelsen och på kommunfullmäktige när bokslut, delår och budget beslutas. Av Budget 2025 plan 2026-2027 framgår som tidigare nämnt att det finansiella målet för god ekonomisk hushållning är att kommunens resultat långsiktigt ska vara minst 2,0 procent.

Investeringsplaneringen ska baseras på aktuell befolkningsprognos. Budgeten innefattar driftbudget, investeringsbudget, kassaflödesbudget samt balansbudget för 2025 samt plan 2026-2027. I intervjuer uppges att kommunstyrelsen informeras om befolkningsutvecklingen och får god information av tjänstepersoner för att se över utvecklingen på längre sikt. SKR anges som en källa för

inhämtande av information om den långsiktiga utvecklingen. I faktakontroll anges att ekonomichef informerar kommunstyrelsen vid varje sammanträde om både SKR:s uppdaterade prognosunderlag för innevarande år och kommande. Varje månad visas också utfallet från KLP (Kalmar läns pensionsbolag) dvs där sker en information om allmänna världsläget som påverkar bl.a. aktiemarknaden. Samtidigt redovisas invånarantal per månad, antal födda, antal avlidna, flyttkedjor, även kommunens arbetslöshet redovisas på både total nivå och för ungdomar, i antal och procent. Under kommunchefen informerar lämnas också information om vad som påverkar kommun och dess framtid.

6.3.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **endast delvis** finns långtidsprognoser över kommunens ekonomi. Vi anser långtidsprognoser vara delvis förankrade och endast delvis nyttjas på ett ändamålsenligt sätt hos de förtroendevalda.

Vår bedömning baseras på att Budget 2025 redovisar fleråriga prognoser för skatteintäkter, generella statsbidrag och befolkningsutveckling för perioden 2024–2027. Riktlinjen för investeringar anger att den 10-åriga investeringsplanen ska baseras på befolkningsprognoser och långsiktiga styrdokument, vilket uppges vara information till budgetbeslut. Vi noterar att information om den långsiktiga utvecklingen når kommunstyrelsen, dock utan dokumenterade underlag på vilken information som delas, vilken förväntad effekt detta har på kommunens ekonomi eller hur detta påverkar de investeringsbeslut som fattas.

6.4 OMVÄRLDSBEVAKNING

Det beskrivs i *budgetunderlaget* att den demografiska utvecklingen i Emmaboda utgör ett problem eftersom befolkningen minskar samtidigt som andelen äldre ökar. Färre personer bidrar med arbetade timmar medan fler blir beroende av offentlig service, vilket skapar en obalans som påverkar kommunens möjligheter att planera och finansiera verksamheterna framåt. Kommunen minskade dessutom befolkningen med cirka 240 personer 2023, vilket också påverkar skatteintäkterna negativt och målet om ett 3–4 procentigt ekonomiskt överskott ser inte troligt ut.

Av budget framgår att information från statiska centralbyrån, Riksbanken och Sveriges kommuner och Regioner används för att analysera nuläget och prognostisera kostnadsutveckling. Tex visas procentuell förändring och medelårsvärde:

	Utfall	Prognos		Kalkyl	
	2023	2024	2025	2026	2027
KPIF-inflation	6,0	1,7	1,6	1,9	2,0
KPI-inflation	8,5	2,6	0,4	1,7	2,1
Timlön, Konjunkturlönestatistiken	3,8	3,8	3,5	3,3	3,3
10-årsränta, procent	2,5	2,4	2,3	2,3	2,4
Styrränta, vid årets slut, procent	4,00	3,00	2,25	2,25	2,30

Källor: Statistiska centralbyrån, Riksbanken och Sveriges Kommuner och Regioner.

Kommunens beräkning av skatteintäkter och kommunal utjämning baseras på Sveriges kommuners och regioners prognos i april 2024.

Investeringar som är kopplade till yttre faktorer, i synnerhet ny lagstiftning redovisas också. Dessa omfattar bland annat att bygga en ny miljöstation, eventuella beredskapsåtgärder samt investeringar i infrastruktur. I faktakontrollen uppmärksammas att kommunen sett stora förändringar i omvärldsfaktorer på kort sikt, vilket uppges försvaga nyttan av långsiktig omvärldsbevakning. Det påpekas även att den statliga styrningen inom området uppvisar samtidigt en begränsad långsiktighet, vilket försvårar kommunens möjligheter att planera sin ekonomi över längre tid. Förändringar i statliga bidrag, beräkningsprinciper och fördelningsmodeller sker ofta med kort framförhållning och ibland med betydande avvikelser från tidigare prognoser. Detta innebär att kommunens planeringshorisont i praktiken förkortas och att långsiktiga ekonomiska bedömningar måste baseras på osäkra antagande.

6.4.1 Bedömning

Vår bedömning är att det **i allt väsentligt** finns en tillräcklig omvärldsbevakning för att upptäcka yttre faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen

Vår bedömning baseras på att Budget 2025 innehåller omfattande omvärldsanalys, inklusive ekonomiska förutsättningar, demografiska trender, inflation, arbetsmarknad och geopolitiska faktorer. Kommunen använder SKR:s samhällsekonomiska prognoser som underlag för tre år framåt, och kommunchef informerar kommunstyrelsen regelbundet om faktorer som påverkar den långsiktiga ekonomiska planeringen.

6.5 VOLYMFÖRÄNDRINGAR OCH INVESTERINGSBEHOV

Av riktlinje avseende budget, uppföljning, drift och investering framgår att investeringsbehov kan uppstå till följd av bland annat volymförändringar, bedömningar utifrån befolkningsprognoser eller till följd av andra förändringar och lag- eller myndighetskrav. Oftast är det verksamheten som ser behovet av en investering, men behov kan också uppstå centralt via exempelvis strategiska investeringar.

I intervjuer framkommer att barn- och elevantalet förväntas fluktuera och resurser måste styras efter volymutvecklingen. I budgetarbetet görs en aktiv fördelning mellan nämnder utifrån volym, behov och demografi. Bildningsnämnden har ett resursfördelningssystem inom nämndens ansvarsområde, och samtliga nämnder har mandat att internt fördela nämndens budget.

6.5.1 Bedömning

Vår bedömning är budgetprocessen **i allt väsentligt** tar hänsyn till volymförändringar och investeringsbehov

Vår bedömning baseras på att riktlinjen för budget, uppföljning, drift och investering anger att investeringsbehov kan uppstå till följd av volymförändringar och befolkningsprognoser. Budget 2025 visar att nämnderna aktivt ska beakta volymutvecklingen, exempelvis fluktuerande elevantal inom bildningsnämndens område och varierande omsorgsbehov inom socialnämnden.

7 SAMLAD BEDÖMNING OCH REKOMMENDATIONER

Syftet med granskningen har varit att bedöma om Emmaboda kommuns långsiktiga planering och med utgångspunkt i detta bedöma hur kommunens förutsättningar för en långsiktig hållbar ekonomi ser ut.

Vår samlade bedömning utifrån granskningens syfte är att kommunens långsiktiga planering endast delvis ger möjligheter att bedöma förutsättningarna för en långsiktigt hållbar ekonomi.

Se inledning samt respektive rapportkapitel för en mer detaljerad beskrivning.

Utifrån resultatet av vår granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta fullständiga och årligen uppdaterade långsiktiga ekonomiska planer. (se 7.1)
- Uppdatera riktlinjer för god ekonomisk hushållning så att de tydligare omfattar mer kriterier samt uppdaterade riktlinjer för RER. (se 7.2)
- Upprätta formella långtidsprognoser (5–10 år) med konsekvensanalys. (se 7.3)
- Säkerställa att investeringsprocessen bedrivs enligt gällande riktlinjer och på övergripande nivå. (se 7.1)

Datum som ovan

Azets Revision & Rådgivning AB

Pär Koyanagi-Gustafsson

Certifierad kommunal revisor

Tina Öhman

Verksamhetsrevisor