

Kandidatuppsats i offentlig förvaltning [VT 16]

Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet

Konrad Fredh

Markus Johanen

Handledare: Hans Petersson

Examinator: Emma Ek Österberg

Finansiell analys

*Demografins påverkan på den kommunala
sektorns ekonomi*

**– Om God ekonomisk hushållning, finansiella mål &
finansiellt utfall**



GÖTEBORGS UNIVERSITET

Sammanfattning

Det går inte att bortse från det faktum att demografiska förflyttningar runt om i Sverige kraftigt förändrar den kommunala strukturen. Landsbygden tunnare ut och storstäderna växer. En kommunsektor som tillhandhåller en stor del av välfärdstjänsterna i dagens samhälle ställer dess ekonomiska ställning i relevant fokus.

Flertalet litterära källor belyser utmaningar som kommuner med en nedåtgående demografiska kurva i framtiden kommer att möta. Såväl regerings långtidsutredning från 2015 som rapporter från SKL belyser problem kring framtidens finansiering utav välfärden. Med denna problematik som ingång tar uppsatsen an sig syftet, att identifiera och analysera de ekonomiska skillnaderna som föreligger mellan 20 slumpmässigt valda kommuner där hälften har en ökande befolkning och hälften en minskande befolkning.

Den metod som använts i studien är att studera två empiriska källor, kommunernas finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning och ett antal utvalda nyckeltal, för att sedan genomföra en finansiell analys enligt RK-modellen.

Litteraturen består främst av kommunal forskning från bland annat Kommunforskning i Västsverige (KFi), SKL, utredningar från regeringar, forskningsartiklar och diverse facklitteratur.

Empirin redogör för innebörden av de valda nyckeltalen och god ekonomisk hushållning, analysen går mer djupgående in och studerar den ökande och den minskande kommungruppens förutsättningar utefter det som i litteraturen identifierats som utmaningsområden.

Den **slutsats** som studien drar är att demografiska förändringar spelar en betydande roll i den finansiella analysen av en kommuns ekonomiska ställning. Det kan också konstateras bland de statistiskt valda kommunerna att, det i motsats till lagstiftarens intentioner, inte tenderar att ge bättre ekonomiska utfall att sätta upp mål om god ekonomisk hushållning.

Efter avslutat uppsatsen dras reflektionerna att varningstriangelarna är tända gällande de demografiska omflyttningarna som sker runt om i Sverige. Studien stärker det som litteraturen de senaste åren har varnat för, att demografiska omflyttningar kommer ha en betydande inverkan på kommunernas ekonomi och dess finansiella motståndskraft.¹

¹ SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande. Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 15ff. Fjertorp, J, 2013. Proposition 2003/04:105, s. 10. Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 5.

Innehållsförteckning

1. Inledning.....	1
1.1 Problemformulering	1
1.2 Syfte	2
1.3 Frågeställning	3
1.4 Uppsatsens fortsatta disposition	3
2. Litteraturgenomgång	4
2.1 God ekonomisk hushållning och demografi.....	4
2.2 RK-modellen	5
2.3 Demografiska utmaningar och tillväxt i kommuner	6
3. Metod	10
3.1 Urval av kommuner.....	10
3.2 Datainsamling – finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning	11
3.3 Datainsamling – finansiella nyckeltal	12
3.4 Validitet och reliabilitet.....	13
3.5 Avgränsningar	14
4. Beskrivande av nyckeltal	16
4.1 Årets resultat efter extra ordinära poster i förhållande till skatteintäkter.....	16
4.2 Soliditet	16
4.3 Skattefinansieringsgrad av investeringarna.....	17
4.4 Skattesats	18
5. Empiri.....	19
5.1 Årets resultat efter extra ordinära poster i förhållande till skatteintäkter.....	20
5.2 Soliditet	22
5.3 Skattefinansieringsgrad av investeringarna.....	23
5.4 Skattesats	24
6. Analys.....	26
6.1 Analys av kommuner	26
6.2 Fördjupad analys	28
7. Slutsatser	31
7.1 Den finansiella ställningen	31
7.2 Allmänna reflektioner	33
7.3 Fortsatt forskning	33
Referenser.....	34
Bilagor.....	37
Bilaga 1 – Finansiella mål för god ekonomisk hushållning	37
Bilaga 2 – Definitioner av finansiella nyckeltal.....	41

1. Inledning

Inledningen syftar till att beskriva problemformuleringar sett till god ekonomisk hushållning och demografiska utvecklingar i olika riktningar. Vidare utvecklas syftet med studien och frågeställningen presenteras.

1.1 Problemformulering

Enligt Regeringsformen 14 kap. 4 § har kommuner rätt att ta ut skatt för att sköta sina angelägenheter. Regleringar har under lång tid gått ut på att kommuners invånare skall erhålla så mycket som det är möjligt för varje krona som erhålls.² Befolkningstillväxt utgör en del av det som antas vara traditionella tillväxtdimensioner i litteraturen och utgör en viktig del i förståelsen av kommunernas tillväxt. Även om befolkningstillväxt inte anses vara intressant i sig självt så verkar den åtminstone som en indikator för huruvida kommunen är på väg i rätt riktning eller ej och utgör därmed en grund för förutsättningarna i de enskilda kommunerna.³ Befolkningstillväxten talar inte direkt om för oss om de kommuner som har studerats lyckats eller ej, snarare ger det oss en möjlighet att beskriva kommunernas förutsättningar. Det ter sig viktigt att förstå befolkningstillväxtens betydelse i analysen kring vilka mål en kommun bör ha kring god ekonomisk hushållning. Lagen vilken behandlar god ekonomisk hushållning, som kom till som en följd utav att många kommuner befann sig i en pressad ekonomisk situation, samtidigt som välfärdstjänsters behov ökade, syftar till att inte låta framtidens generationer betala för nuvarande generations konsumtion.⁴ En problematisk fråga kring god ekonomisk hushållning är just vad god ekonomisk hushållning är för något. Lagstiftaren ansågs inte kompetent nog att dra upp specifika riktlinjer för Sveriges 290 kommuner därvid kommunerna själva fick stort utrymme att forma sina mål för god ekonomisk hushållning.⁵ Det ter sig intressant ur ett ekonomiskt perspektiv att studera huruvida målen skiljer sig åt gällande god ekonomisk hushållning för kommuner med en ökande befolkning respektive kommuner med en minskande befolkning och om det föreligger några skillnader gällande det ekonomiska utfallet.

Den demografiska utvecklingen som sker runt om i Sverige just nu möter såväl problem som nya möjligheter för många kommuner. Möjligheter i form utav att fler, unga skattebetalare flyttar in till redan växande kommuner som därigenom ger fortsatt utrymme till tillväxt. För

² Ackerby, S, Et al. 2013, s. 5

³ Fjertorp, J, Larsson, R, G & Mattisson, O, 2012, s. 60

⁴ SKL 1

⁵ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 4

kommuner vars befolkning minskar kommer utmaningarna bestå i finansieringen utav välfärdstjänster. Något som god ekonomisk hushållning vill bidra till att minska är just osäkerheten kring hur välfärden på sikt skall finansieras, kommunerna skall själva klara sin finansiering utan att belasta framtida generationer.⁶

Regeringen skriver i sin långtidsutredning 2015 (LU15) om hur en demografisk utveckling mot en minskad befolkning kommer möta stora utmaningar när framtidens välfärd skall finansieras och att kraven om god ekonomisk hushållning att inte låta framtidens generationer betala för nuvarande konsumtion kommer bli svårt att uppnå.⁷

Den framgångsrika kommunen antas istället vara den kommun som har lyckats manövrera just de lokala förutsättningarna, till exempel befolkningsutvecklingen.⁸ Vidare har Fjertorp kommit fram till att kommuner med minskande befolkning har högre kostnadsnivåer liksom sämre resultat per capita relativt kommuner med ökande befolkning.⁹

Enligt rapporten tenderar dessa kommuner att ha högre fasta kostnader för överkapaciteten just eftersom en avveckling av befintlig verksamhet inte kan avvecklas i samma takt som befolkningen minskar. Slutsatsen som dras, bland annat, är det negativa sambandet mellan kostnadsnivåer och befolkningsutveckling; ju högre kostnadsnivåerna är, desto sämre utveckling av befolkning i kommunen.

1.2 Syfte

Studien syftar till att redogöra för, och analysera, om det föreligger några skillnader för de finansiella målen om god ekonomisk hushållning för kommuner med en minskande befolkning respektive en ökande befolkning samt visa på eventuella skillnader hos kommuners ekonomi där befolkningen antingen ökar eller minskar.

Sedermera avser studien lyfta diskussionen kring de olika kommunernas ekonomiska ställning relaterat till lagstiftningens praxis om god ekonomisk hushållning och generationsprincipen. Genomgående i studien kommer fokus hamna kring kopplingen mellan god ekonomisk hushållning, generationsprincipen, den demografiska utvecklingen och de praktiska utmaningar som kommuner med minskande befolkning på sikt kan komma att möta. I studien studeras 20 stycken slumpmässigt valda kommuner. Studien önskar belysa vad

⁶ § 8 kapitel 1 § kommunallagen 1991:900

⁷ SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande

⁸ Fjertorp, J, Larsson, R, G & Mattisson, O, 2012, s 69-70

⁹ Fjertorp, J, 2013, s. 28

litteraturen säger kring den demografiska utvecklingens påverkan på ekonomin och omvandla det till praktik genom att exemplifiera och analysera eventuella skillnader mellan de utvalda kommunerna. Sedermera dras en slutsats kring huruvida det är rätt att resonera kring god ekonomisk hushållning ur ett generellt perspektiv.

1.3 Frågeställning

Råder det någon skillnad mellan kommuners finansiella mål sett till god ekonomisk hushållning och deras finansiella utfall i fråga om kommuner med en ökande befolkning respektive en minskande befolkning?

1.4 Uppsatsens fortsatta disposition

Efter detta inledande kapitel kommer kapitel 2 som börjar med en genomgång av lagstiftarens syn på god ekonomisk hushållning och tidigare studier som berör detta. Kapitlet behandlar vidare demografiska utmaningar sett till ekonomisk tillväxt och finansiell ställning. I kapitel 3 behandlas metoder för att svara på frågeställning. Motiveringar för val av kommuner att studera samt val av finansiella nyckeltal presenteras. Kapitel 4 beskriver de valda nyckeltalen ytterligare, främst vad de innebär sett till god ekonomisk hushållning. I kapitel 5 presenteras empirin för att möjliggöra en kartläggning av huruvida det föreligger några förhållanden mellan kommuner med minskande respektive ökande befolkning sett till deras finansiella mål om god ekonomisk hushållning och hur dessa mål följs. I kapitel 6 analyseras studiens empiriska data från föregående kapitel med litteraturen kring god ekonomisk hushållning och befolkningsutvecklingar i kommuner. I kapitel 7 sammanställs de slutsatser och observationer som har gjorts i det analytiska arbetet kring kommunernas demografiska utveckling sett till finansiella mål för god ekonomisk hushållning och finansiell situation, vilket sker med utgångspunkt ur de finansiella nyckeltalen som används.

2. Litteraturgenomgång

Litteraturgenomgången består av tidigare studier och en modell (RK-modellen). En grundläggande bild presenteras kring god ekonomisk hushållning och demografi, sett till befolkningsförändringar i kommuner. Sammantaget utgör detta en grund för analysen.

2.1 God ekonomisk hushållning och demografi

Kommunallagen som berör Sveriges kommuner och deras ekonomi blir intressant att studera i förhållande till befolkningsminskningar. Enligt 8 kap. 1 § Kommunallag 1991:900 ställs det krav på landets kommuner då ”Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Vidare bestämmer lagen att ”fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning”.¹⁰

I regeringens proposition 1990/91:117 om ny kommunallag ansåg lagstiftaren att man inte hade någon möjlighet att på en detaljerad nivå deklarerade vad god ekonomisk hushållning är. Däremot ansåg lagstiftaren att kommuner, vilka i stort sett antas ha en obegränsad varaktighet, inte bör täcka löpande behov genom att förbruka förmögenheten.¹¹ Vidare lyfte även regeringen i proposition 2003/04:105 om God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting fram att kommuner i sina planer skall upprätta mål och riktlinjer för att möjliggöra en uppnåelse av god ekonomisk hushållning, detta mot bakgrund att bland annat antalet äldre personer blir fler vilket anses påverka både verksamheter och resurser.¹² I proposition 1990/91:117 angavs att det inte ”kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftskostnader med olika former av lån”, snarare bör god ekonomisk hushållning innebära att löpande intäkter skall täcka löpande kostnader.¹³ Intressant blir att relatera till Fjertorps studie om kommuners befolkningsförändringar som visar att en minskande befolkning i en kommun innebär att resultatet per invånare är lägre samtidigt som de kommunerna har högre kostnadsnivåer.¹⁴ Förbrukar en kommun under året mer medel relativt de medel som de erhåller står kommunen inför det faktum att kommunen har överkonsumtion vilket kommande generationer skall finansiera. Ett nollresultat är inte önskvärt över tid.¹⁵ Kan man då anta att kommuner med minskande befolkning har svårare att nå resonemanget ovan

¹⁰ 8 kap. 1 § Kommunallag 1991:900

¹¹ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 4

¹² Proposition 2003/04:105, s. 10-11

¹³ Proposition 1990/91:117, s. 111

¹⁴ Fjertorp, J, 2013, s. 28

¹⁵ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 32

om god ekonomisk hushållning? Diskussionen kring Fjertorps syn på befolkningsförändringar och den finansiella ställningens influenser på god ekonomisk hushållning kommer att genomsyra uppsatsen. Intressant vore att studera om kommuner upprättar olika finansiella mål kopplade till god ekonomisk hushållning, beroende på en ökning eller minskning i befolkningen, eftersom det antas finnas lokala omständigheter som gör att resultatmålet kan vara både högre eller lägre än tvåprocentmålet, enligt praxis.¹⁶

I proposition 2003/04:105 anges det vara av vikt att kommunerna kan möta kraven som ställs på verksamheten som de tillhandahåller. Detta är tänkt att ske genom att låta både verksamhet och ekonomi präglas av god ekonomisk hushållning. Emellertid förväntas god ekonomisk hushållning med en ekonomi i balans utgöra en förutsättning för att den verksamheten som bedrivs är effektiv. Balanskravet deklarerar därmed en lägstanivå för kommunernas resultat.¹⁷ Det faktum att antalet äldre i befolkningen kommer att tillta innebär enligt lagstiftaren att resursförbrukningen hos landets kommuner kommer att öka med anledning av tilltagande efterfrågan på ökade prestationer hos vård och omsorg. Att kommunerna är förberedda på detta anses därmed vara nödvändigt.¹⁸ Själva planeringen sker genom att just verksamhet och ekonomi skall omfattas av mål och riktlinjer.¹⁹ Eftersom kommuner med minskande befolkning har ett lägre resultat per invånare kan man anta att ett problem kan uppstå. Detta eftersom lagstiftaren och Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande upplyser att resultatet skall vara så stort att servicenivån även skall säkerställas för kommande generationer utan att en högre skattesats tas i anspråk.²⁰

2.2 RK-modellen

Trots att propositioner och studier har diskuterats ovan tycks definitionen av god ekonomisk hushållning inte vara tydlig. Kommunernas självstyre medför snarare ett utrymme för att de själva skall definiera innebörden av god ekonomisk hushållning för det som faller inom ramen för just deras självstyrelse och lagstiftningens generella krav. Därför bidrar varken lagstiftning eller förarbeten med en tydlig innebörd av just god ekonomisk hushållning. Litteraturen för vidare resonemanget om att en sund ekonomi skall gälla hos kommunerna.²¹ För att möjliggöra ett klarläggande för om en kommun har god ekonomisk hushållning har det

¹⁶ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 4

¹⁷ Proposition 2003/04:105, s. 10

¹⁸ Proposition 2003/04:105, s. 10. Donatella, P. Petersson, H. Brorström, B, 2007, s. 5

¹⁹ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 5

²⁰ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 6

²¹ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 10

utvecklats en modell som genom analys syftar till att belysa finansiella utmaningar och som därigenom förklarar om kommunen har god ekonomisk hushållning.²² Modellen vid namn RK-modellen består av fyra aspekter som bidrar till eventuella slutsatser om god ekonomisk hushållning. Dessa aspekter är resultat, kapacitet, risk och kontroll. Varje enskild aspekt består i sin tur av finansiella nyckeltal vilka möjliggör analys av aspekterna och klarlägger således hur varje aspekt står sig och i vilken riktning aspekterna utvecklas.²³ Val av nyckeltal diskuteras i kapitel 3 som behandlar metoder i studien och därefter beskrivs varje enskilt nyckeltal djupgående i kapitel 4.

2.3 Demografiska utmaningar och tillväxt i kommuner

Studien ”De fattiga och de rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling” av Björn Brorström och Sven Siverbo behandlar ekonomiska problem i kommuner. I studien framkommer att befolkningsminskningar och medföljande problem är en bakomliggande faktor till kommunernas svaga ekonomiska tillväxt.²⁴ Även om detta inte anses vara den enda förklaringen till de ekonomiska problemen så anger flera av de undersökta kommunerna att en befolkningsminskning är en förklaring till deras ekonomiska problem.²⁵

Många av landets kommuner har ett minskande antal kommuninvånare men samtidigt anses det finnas ett ideal där en positiv tillväxt i antalet kommuninvånare är något gynnsamt. Vidare anses kommunernas fokus på just befolkningstillväxt ha sin grund i antagandet om en ökande befolkning i kommuner som gynnar den ekonomiska tillväxten. Detta tillför större tillgång till medel i form av skatteintäkter och därmed ökande resurser.²⁶ Med detta följer även utmaningar både för kommuner med minskande och ökande befolkning på grund av överkapacitet i infrastruktur, till exempel skolor, hos de kommunerna med ett minskande antal invånare medan kommuner med ett ökande antal invånare måste bygga upp till exempel skolor för att möta det ökande behovet.²⁷

Enligt rapporten om Kommunal tillväxt i det nationella kommunforskningsprogrammets rapportserie är befolkningsutvecklingen som tillväxtdimension inte något som är av intresse

²² Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 18

²³ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 18-27

²⁴ Brorström, B & Siverbo, S, 2002, s. 78

²⁵ Brorström, B & Siverbo, S, 2002, s. 26

²⁶ Fjertorp, J, 2012, s. 20

²⁷ Fjertorp, J, 2012, s. 22. Fjertorp, J, 2013, s. 29

att studera i sig självt.²⁸ Rapporten driver resonemanget om att befolkningstillväxten snarare används som en indikator för huruvida man är på rätt väg eller ej och hur förutsättningarna ser ut i respektive kommun. En befolkningstillväxt kan istället anses bidra till att nå mål, därmed är en tillväxt i befolkningsmängden inte själva målet. Tanken är istället att kommuner genom sina förutsättningar ska förbättra läget för de som redan bor där. Detta resonemang går hand i hand det faktum att kommunallagen inte föreskriver något om att de ska arbeta för att öka antalet invånare.²⁹

Litteraturen har behandlat följderna av befolkningsminskningar i Sveriges kommuner och sammantaget finner man befolkningsförändringar som något resurskrävande.³⁰ Ett starkt samband som lyfts fram är att kostnaderna per capita blir lägre vid en starkare befolkningstillväxt. Samtidigt är kostnadsnivåerna högre vid en avtagande befolkningsmängd. Detta samband kan även appliceras när man studerar kommunernas skattefinansierade verksamheter och kostnaden per capita. Ett intressant resonemang är även att personalkostnaden per capita blir lägre vid tilltagande befolkningsmängd.³¹ När det kommer till intäkter tenderar istället skatteintäkterna per capita att vara avtagande vid en tilltagande befolkningsmängd och en av orsakerna tycks vara att dessa kommuner har lägre skattesats.³² En viktig faktor som kan kopplas till litteraturen ovan som behandlar god ekonomisk hushållning är resultatutvecklingen i kommunerna. Med en positiv utveckling i invånarantalet medföljer också ett högre ekonomisk resultat och vidare innebär detta att kommuner med minskande befolkning inte lyckas nå tillräckliga intäkter med tanke på att de har ett lägre resultat per invånare relativt kommuner med växande befolkningsmängd. I enlighet med resonemanget ovan om överkapacitet hos kommuner med minskande befolkning stärker Fjertorps studie det faktum att dessa kommuner har en lägre grad av investeringar per kommuninvånare. Motsatsen råder vid ökande befolkningsmängd. Trots att kommuner med ökande befolkningsmängd har ett högre resultat tycks inte det högre resultatet räcka till alla investeringar, kommuner tycks snarare behöva belåna sig och skulderna ökar istället per capita vid en tilltagande befolkning.³³ Vid analys av kommuners kapacitet, den långsiktiga finansiella styrkan, används nyckeltalet soliditet och vid en tilltagande befolkningsmängd är soliditeten högre relativt kommuner med avtagande befolkningsmängd, detta trots att de

²⁸ Fjertorp, J, Larsson, Rolf, G & Mattisson, O, 2012, s. 13-14

²⁹ Fjertorp, J, 2012, s. 19

³⁰ Fjertorp, J, 2013, s. 7

³¹ Fjertorp, J, 2013, s. 19-20

³² Fjertorp, J, 2013, s. 23-24

³³ Fjertorp, J, 2013, s. 24-25

förstnämnda kommunerna har högre skulder per capita.³⁴ Trots att soliditetsgraden är högre vid ökande befolkning tycks den avta över tid. Detta förklaras genom att de senare tillgångarna finansieras genom skuldsättning relativt de gamla tillgångarna vilket kan antas vara en utmaning för denna kommungrupp.³⁵ I SKL:s idéskrift om utformning av finansiell analys nämns att sättet investeringar finansieras på mer eller mindre kan ge uttryck för kommunens ekonomiska synsätt. Ett synsätt som lyfts fram är en bredare acceptans för belåning när invånarantalet ökar i en kommun.³⁶ Det gör det intressant att studera relationen mellan befolkningsförändringar och uppsatta finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning i kommuner.

Kommunala vägval av Häggroth och Anderson visar på den demografiska förskjutningen som skett de senaste åren. Där allt fler unga flyttar från landsbygden in till storstäderna. Samtidigt ställer en äldre befolkning allt högre krav på de tjänster och den kvalitet som erbjuds i välfärdssektorn. De demografiska förflyttningarna innebär ett uttunnande av glesbygden vilket på sikt leder till en underfinansiering av den offentliga servicen då de arbetsföra skattebetalarna minskar och antalet äldre ökar. Rent konkret drar författarna slutsatsen att framförallt välfärden och de höga krav man i framtiden kommer att ställa på välfärdens service kommer att bli den största utmaningen för en kommun med minskande befolkningstillväxt att hantera.³⁷ Detta resonemang diskuteras även i Proposition 1990/91:117 om ny kommunallag där det anges att man tidigare har kunnat se till att bemöta ökad efterfrågan på kommunala tjänster genom att förse verksamheterna med ökade resurser. Detta ansågs enligt propositionen inte möjligt längre, bland annat med anledning av att man vill avstå från skattehöjningar. Alternativen blir istället bland annat ökad rationalitet och ökad effektivitet.³⁸

I boken Tjugo samtal om välfärdens finansiering på sikt diskuterar författaren Per Borg begreppet konsumtionsutrymme. Borg har i sina tjugo samtal om välfärdens finansiering på sikt träffat en rad personer från såväl politiska ämbeten, forskare som personer från det privata näringslivet där konsumtionsutrymmet har diskuterats.³⁹ Slutsatsen dras att samtidigt som den privata konsumtionen kommande år kommer att slå nya rekord, kommer den offentliga konsumtionen inte att öka alls. Med konsumtion menas vad som i praktiken direkt omsätts via

³⁴ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 18ff

³⁵ Fjertorp, J, 2013, s. 25

³⁶ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 34

³⁷ Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 15ff

³⁸ Proposition 1990/91:117, s. 11

³⁹ Borg, P, 2009

ekonomiska transaktioner. Tillexempel innebär privat konsumtion köp av bil, elektronik, kläder etc. medan offentliga konsumtion snarare knyts till byggnationer, producerade välfärdstjänster och till handhavande av offentlig service. Enligt Per Borgs intervjuade experter och politiker kommer inte skatterna kunna ökas för att hålla samma takt som det privata konsumtionsutrymmet. Detta innebär att offentlig konsumtion, som direkt påverkas av skatterna, har nått sin topp samtidigt som skattetrycket har nått sin topp. Någon sådan maxgräns finns inte inom det privata näringslivets konsumtion. När marknaden efterfrågar nya tjänster och innovationer kan de mötas med en växande ekonomi. För kommuner med avtagande demografisk utveckling (minskat skatteunderlag) och en allt äldre befolkning (högre kostnader) som ställer nya krav på välfärdstjänsterna kommer inte skatteuttaget räcka, det kommer att bli en underfinansiering för kommunerna.⁴⁰ Innan litteraturgenomgång fortsätter är det av vikt att stanna upp och påvisa hur otroligt viktigt ovan förda genomgång är för utgången i denna studie. En avtagande befolkningstillväxt leder till minskat skatteuttag och därmed också utmaningar kring hur den kommunala verksamheten ska finansieras.

En rapport utav SKL beskriver framtidsbedömningar kring skattetrycket om den offentliga konsumtionsnivån ska ligga i linje med den privata. Redan år 2020 skulle enbart kommunalskatten behöva vara på en nivå omkring 40 procent och kring sekelskiftet skulle kommunalskatten behöva vara otroliga 70 procent.⁴¹ I regeringens äldreberedning från 2003 diskuteras den växande problematiken kring en demografisk utveckling mot att allt fler äldre ska försörjas av allt färre yngre. Enligt rapporten kommer mer än hälften av personerna i åldrarna 65-79 år behöva arbeta för att balans skall uppnås i finanserna.⁴² Lagstiftarna är väl medvetna om att många kommuner befinner sig i en ansträngd ekonomisk situation, samtidigt som kraven på välfärden ökar. Kraven om att leva upp till god ekonomisk hushållning är viktigt, kanske nu mer än tidigare, och att inte skjuta framtidens finansiering av välfärden på kommande generationer.⁴³

Mot bakgrund av att kommuner enskilt skall upprätta mål för god ekonomisk hushållning samtidigt som demografin tycks påverka kommuners ekonomi avser studien undersöka hur kommuner stiftar finansiella mål för god ekonomisk hushållning och hur olika kommuner lyckas nå målen.

⁴⁰ Borg, P, 2009

⁴¹ Borg, P, 2009, s. 6

⁴² SOU 2003:91 Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning

⁴³ SKL 1

3. Metod

Detta kapitel inleds med en motivering av tillvägagångssätt för att svara på frågeställningen. Vidare presenteras val av kommuner och finansiella nyckeltal enligt RK-modellen vilka skall hjälpa till att studera kommunernas finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Syftet med studien är att kartlägga huruvida det föreligger några samband mellan kommuner med minskande respektive ökande befolkning sett till deras finansiella mål om god ekonomisk hushållning och hur målen följs. Studiens syfte är dessutom att kunna beskriva om det går att identifiera någon skillnad mellan dessa båda kommungrupper kring hur de följer sina finansiella mål om god ekonomisk hushållning. Vidare är syftet att lyfta en diskussion kring den ekonomiska ställningen i de två kommungrupperna relaterat till lagstiftarens praxis om god ekonomisk hushållning och generationsprincipen.

För att möjliggöra detta har det valts ett antal kommuner som skall ingå i studien. Från dessa kommuner begärdes finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning ut. Ett antal nyckeltal valdes därefter för att möjliggöra en finansiell analys enligt RK-modellen. Tillsammans möjliggjorde dessa två empiriska källor en enkel finansiell analys av kommungrupperna och en jämförelse kring upprättande av finansiella mål för god ekonomisk hushållning.

3.1 Urval av kommuner

Totalt har 20 stycken kommuner studerats. Av dessa kommuner har 10 stycken haft en över tid minskande befolkning och de 10 andra kommunerna har haft en över tid ökande befolkning. Kommunerna valdes genom urval av Statistiska Centralbyråns (fortsättningsvis benämnt SCB) dokument vid namn ”Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2015 enligt indelning 1 januari 2016” vilket utgjorde själva ramen med anledning av att den både innehöll samtliga kommuner i Sverige och befolkningsutvecklingen per kommun.⁴⁴ Det som var avgörande vid valet av en kommun var att befolkningen i kommunen antingen skulle ha ökat eller minskat över tiden. En förändring över tid innebär i denna studie att befolkningen skall ha ökat eller minskat från år 1980 fram till år 2015. Kommunernas storlek eller andra

⁴⁴ SCB 1

geografiska samt demografiska faktorer har inte påverkat val av kommuner. Orsaken till detta är att befolkningstillväxten är av intresse för studien och eventuella resultat.

I dokumentet från SCB som nämns i stycket ovan listas studiens population vilken består av Sveriges kommuner enligt en bokstavsordning där befolkningsmängden för varje enskild kommun ställs upp för respektive år mellan 1950-2015. För att välja kommuner kastades en tärning och hamnade den på ett tal mellan ett till tre valdes kommunen överst på listan. Hamnade däremot tärningen på siffran fyra till sex valdes inte kommunen överst och man gick därefter vidare till kommunen som listades efter den första. Skulle en kommungrupp bli fulltalig med 10 stycken kommuner, så avsågs tärningen kastas tills nästa kommungrupp blev fulltalig. Kommunernas indelning enligt bokstavsordningen i listan från SCB innebar att de inte var listade enligt ett slumpmässigt urval. Kommunerna som stod listade längre ned på listan löpte en risk att inte tas med. Samtidigt kunde raka motsatsen ske, alltså att kommunerna längst ned valdes. Detta förefaller dock inte vara särskilt sannolikt. Även om urvalet inte måste bestå av en särskild andel av populationen valdes alltså 10 kommuner till respektive grupp och tärningen kastades tills 10 kommuner med minskande befolkning och 10 kommuner med en ökande befolkning hade valts.⁴⁵ Kommungruppen med ökande befolkning består således av Alingsås, Enköping, Göteborg, Höör, Kalmar, Karlskrona, Linköping, Luleå, Malmö och Mark. Kommungruppen med minskande befolkning utgörs av Arjeplog, Askersund, Bräcke, Haparanda, Hultsfred, Lycksele, Sollefteå, Strömsund, Torsby och Västervik.

3.2 Datainsamling – finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Efter att kommunerna hade valts enligt tillvägagångssättet ovan kontaktades kommunerna för begära ut de dokument som innehåller finansiella riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Det gjordes genom att maila ekonomichefer och ekonomiavdelningar. De empiriska data i form av kommunernas mål (riktlinjer) för god ekonomisk hushållning av finansiell karaktär har i hög utsträckning definierats i siffror. För att uppnå studiens syfte är just de finansiella målen en mycket viktig del för möjliggörandet av analys och slutsatsdragningar. Utöver detta har officiella nyckeltal inhämtats från Kolada. De empiriska data som har tillhandahållits är

⁴⁵ Barmark, M & Djurfelt, G, 2015, s. 75

kvantifierade och skapar förutsättningarna för att finna möjliga samband och dessa presenteras i senare kapitel. Det är alltså kvantitativa metoder som genomsyrar denna studie.

Man kan nu fråga sig varför dokumenten som innehåller de finansiella målen för god ekonomisk hushållning har använts. Som nämndes tidigare anger proposition 2003/04:105 om God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting att det är kommunerna som i sina planer skall upprätta mål samt riktlinjer för att möjliggöra en uppnåelse av just god ekonomisk hushållning.⁴⁶ Även Kommunallagen fastställer i 8 kap. 1 § andra stycket att ”Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget”.⁴⁷ Vidare stärker litteraturen detta då det antas att olika lokala kommunala omständigheter gör att resultatmålet kan vara av högre liksom lägre nivåer än tvåprocentsmålet.⁴⁸

3.3 Datainsamling – finansiella nyckeltal

Förutom att studera upprättandet av finansiella mål för god ekonomisk hushållning syftar studien till att studera finansiella situationer i de 10 kommuner med befolkningsminskning samt de 10 kommuner med befolkningsökning. Mot denna bakgrund ansågs det vara lämpligt att utgå ifrån RK-modellen.⁴⁹ Eftersom syftet med RK-modellen är att genom ”aspekter” vilka är resultat, kapacitet, risk och kontroll studera finansiella situationer för att därefter kunna utreda om en enskild kommun har god ekonomisk hushållning eller inte. De listade aspekterna ovan består av nyckeltal vars funktioner är att klarlägga ställningen inom just varje enskild aspekt. Nyckeltalen som använts i studien är årets resultat som andel av skatt och generella stadsbidrag, skattefinansieringsgraden av investeringar, soliditet inklusive pensionsåtaganden, samt nivån på kommunalskatten. De förstnämnda hör till aspekten resultat och de sistnämnda nyckeltalen bidrar i sin tur till analys av kapaciteten i kommunerna och valet av dessa diskuteras nedan under rubriken avgränsningar.⁵⁰ Att använda samtliga nyckeltal som ingår i RK-modellen har inte varit möjligt tidsmässigt för denna studie.

Nyckeltalen och RK-modellen har i studien syftat till att undersöka den finansiella situationen genom en enkel finansiell analys. Det har därmed varit tänkt att sökas efter trender kring upprättandet av finansiella mål för god ekonomisk hushållning hos kommuner med ökande

⁴⁶ Proposition 2003/04:105, s. 10-11

⁴⁷ 8 kap. 1 § Kommunallag 1991:900

⁴⁸ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 4

⁴⁹ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 18

⁵⁰ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 19

och minskande befolkning. Med andra ord har nyckeltalen fungerat som en form av kriterier för att möjliggöra analys och slutsatsdragning kring den finansiella situationen medan de finansiella målsättningarna för god ekonomisk hushållning har bidragit till att studera hur de olika kommungrupperna upprättar finansiella mål.

För att möjliggöra en enkel finansiell analys av studiens 20 kommuner valdes fyra nyckeltal att studera över tre år (2012-2014). Det senaste året som studeras är år 2014 och inte senare år eftersom årsredovisningar och därmed resultaträkningar och balansräkningar för år 2015 inte har varit offentligtgjorda. Samtliga nyckeltal förutom kommunalskatten inhämtades från Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada). Kolada drivs av en ideell förening vilken är Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Föreningen består av två medlemmar vilka är Svenska staten samt Sveriges kommuner och Landsting (SKL).⁵¹ Kommunalskatten inhämtades från SCB:s ”Kommunalskatteuppgifter efter region. År 2000 – 2016”.⁵² I uträkningen av nyckeltalen inhämtades data ursprungligen från både resultat- och balansräkning som utgör täljare och nämnare i definitionerna av nyckeltalen.

3.4 Validitet och reliabilitet

Att mäta det som man faktiskt är ute efter att mäta är det som kallas validitet.⁵³ Denna studie har som nämnts ovan syftat till att mäta de finansiella riktlinjerna för god ekonomisk hushållning i de olika kommungrupperna, alltså hur de olika grupperna lyckas efterleva de finansiella målen samt finansiella styrkor och svagheter. Observera att kommuner kan upprätta många olika typer av mål av finansiell karaktär men studien har inte avsett mäta alla. I litteraturgenomgången fördes resonemang kring lagstiftarens avsikt med god ekonomisk hushållning i kommuner. I denna studie finns fyra av de nyckeltal som ingår i RK-modellen och det är även dessa som studien har haft för avsikt att fokusera på när det gäller kommunernas finansiella riktlinjer. Orsaken är dels att dessa nyckeltal är tillräckliga för att besvara studiens frågeställning kring hur kommuner upprättar mål för god ekonomisk hushållning och dels för att det inom ramen för studien inte har varit möjligt med en omfattande finansiell analys med fler nyckeltal. Bakgrunden till valet av dessa fyra nyckeltal diskuteras under avsnittet för avgränsningar. Studiens empiriska data är av officiell karaktär och detta innebär att studien åter kan genomföras med samma nyckeltal utan att man beräknar

⁵¹ Kolada 1

⁵² SCB 2

⁵³ Barnmark, M & Djurfelt, G, 2015, s. 51

nyckeltal på olika sätt. En hög grad av reliabilitet innebär att man vid återupprepade mätningar får samma resultat.⁵⁴

3.5 Avgränsningar

Avgränsningar har gjorts för att genomföra studien. Av landets 290 kommuner valdes 20 stycken i urvalet. Antalet nyckeltal är fyra stycken, inklusive nivån på kommunalskatten. I RK-modellen och i kommunernas finansiella riktlinjer finns fler nyckeltal än de valda i studien.⁵⁵ Enligt diskussionen ovan kring validiteten så har bedömningen varit att de valda nyckeltalen är lämpade för att tillsammans svara på frågeställningarna, fler nyckeltal behövde alltså inte stärka analysen och resultatet. Sett till litteraturgenomgången där innebörden av god ekonomisk hushållning diskuterades så har nu slutsatsen dragits att de fyra nyckeltalen är lämpade för att genomföra studien. Litteraturen diskuterar till exempel soliditeten som ett nyckeltal vars trend bör studeras och inte som en enskild nivå ett visst år.⁵⁶ Med hänsyn till det resonemangen och för att exkludera risken för att ett enskilt år kan vara avvikande så studerades nyckeltalen över tre år, mellan år 2012-2014.

Slutligen studerades de finansiella målen för god ekonomisk hushållning av den karaktär som har motsvarat studiens fyra finansiella nyckeltal. Kommuner upprättar många olika former av finansiella mål, men dessa bedömdes inte behöva tillföra något av vikt. Samtidigt skall kommuner även ha mål som omfattar verksamheten, målen ansågs inte bidra till studiens syfte eller svara på frågeställningarna, mot den bakgrunden uteslöts dem.

I stycket redovisas en koppling mellan de fyra nyckeltalen och argument för val av de utvalda nyckeltalen. Nivån på nyckeltalet årets resultat signalerar huruvida det egna kapitalet utnyttjas eller ej och över tid ser man alltså om kapitalet byggs upp genom årets resultat eller om det förbrukas genom ett negativt resultat. Eftersom det samlade eller ackumulerade resultatet bildar det egna kapitalet i kommunerna. Kommunerna kan dock påverka sina intäkter genom skatten. En låg skattesats innebär ett visst utrymme för att höja skatten och därmed sin intäktsida. Som bakgrund har det varit av stort intresse för studien att studera vilken kommungrupp som har utnyttjat detta finansiella verktyg för att höja intäkterna. Soliditeten beskriver det långsiktiga finansiella handlingsutrymmet och ett eget kapital som urholkas innebär en soliditet som försvagas och samtidigt kräver en högre nivå på soliditeten likaså ett

⁵⁴ Barmark, M & Djurfelt, G, 2015, s. 52-53

⁵⁵ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 19

⁵⁶ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 16

högre resultat för att inte nivån på soliditeten skall försämrats. I litteraturgenomgången nämndes att kommuner med ökande befolkning har underkapacitet i verksamheten och med det kan man anta att nya investeringar krävs. Att studera skattefinansieringsgraden av investeringarna blir därmed av intresse. Om detta nyckeltal understiger 100 procent räcker inte skatteintäkterna till vilket kräver lånefinansiering. Därför är det av vikt att studera om de två kommungrupperna har högre eller lägre skattefinansieringsgrad av investeringarna och hur de upprättar finansiella mål enligt detta nyckeltal. Fjertorp såg att den högre soliditeten i kommuner med ökande befolkning avtog över tid eftersom nya tillgångar lånefinansieras i en allt högre grad. Vidare räckte inte, enligt Fjertorp, det högre resultatet hos kommunerna med ökande befolkning på grund av alla investeringar.

4. Beskrivande av nyckeltal

I detta kapitel förklaras de fyra valda nyckeltalen mer ingående. Genom detta kapitel ges ökad förståelse för nyckeltalen och hur de förhåller sig till god ekonomisk hushållning.

4.1 Årets resultat efter extra ordinära poster i förhållande till skatteintäkter

Kraven om god ekonomisk hushållning har sedan de trädde i kraft 1992 varit en väsentlig del i hur kommuner bör beskriva sin verksamhet. Trots det kommunala självstyret och möjligheten att själva besluta om mål för god ekonomisk hushållning är det grundläggande att följa lagstiftarens mening om att god ekonomisk hushållning innebär en balans mellan intäkter och kostnader. Utöver denna balans bör kommunerna enligt lagens generella mål om balans också generera ett överskott som kan finansiera framtida investeringar. En vedertagen tumregel har de senaste åren varit att kommunerna ska ha ett resultat enligt två-procentsmålet, men som nämndes tidigare kan det föreligga skäl till att ha både högre eller lägre mål relativt två-procentsmålet, bland annat beroende på soliditeten och graden av investeringarna.⁵⁷ Ett mått som mäter denna balans mellan intäkter och kostnader är *Årets resultat efter extra ordinära poster i förhållande till skatteintäkter*. Detta nyckeltal innehåller alla kommunens löpande intäkter och kostnader och ställs i förhållande till bruttokostnader. Det vedertagna målet om 2 procent i överskott innebär att kommunen ligger på en resultatnivå som klarar av att finansiera tillgångsökningar med skatteintäkter. På sikt innebär detta en stabil grund för kommunen att behålla sin beredskap på lång respektive kort sikt. Vill kommunen istället förbättra sin ställning bör resultatet snarare uppgå till 3 procent och uppåt. När kommunen visar upp negativa resultat kommer den ekonomiska ställningen att försvagas. Ett negativt resultat innebär också att kommunen måste låna för att finansiera sin verksamhet. Lånefinansiera kan i en högre grad kan förorsaka högre finansiella kostnader och utrymmet för att bedriva service inom samma budget försvagas.⁵⁸

4.2 Soliditet

En viktig aspekt för att beskriva kommunernas finansiella handlingsutrymme och ställning är

⁵⁷ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 4

⁵⁸ Donatella, P, 2010, s. 131

deras beredskap på lång sikt. En kommun som klarar av att finansiera sina framtida investeringar utan främmande kapital är ett tecken på en kommun i balans. För att beskriva detta används nyckeltalet *soliditet*. Soliditeten visar på hur stor del av de tillgångar kommunen förvaltar som har finansierats av egna medel. Med egna medel menas eget kapital. En hög soliditet innebär en lägre skuldsättningsgrad för kommunen. De soliditetsmätt som används i denna studie har inkluderat samtliga pensionsförpliktelser med vidhängande löneskatt. Detta ger en mer korrekt och bättre bild av kommunens långsiktig finansiella handlingsutrymme och ställning.⁵⁹ En hög soliditetsnivå är sällan enkel att behålla utan kräver också ett högt resultat. Det är inte rimligt att påstå att en kommuns soliditet ska uppgå till 100 procent för att anses som mycket god, inte heller är det rimligt att påstå att soliditeten ska vara nära noll, alltså helt lånefinansierade tillgångar. En hög skuldsättningen och en låg soliditet leder på sikt till ekonomisk obalans och för att finansiera framtida generationers investeringar kommer kommunen behöva låna pengar. Det strider mot ekonomisk hushållning och generationsprionsprincipen som säger att intäkterna ska överstiga kostnaderna och att nuvarande generationer inte får förbruka framtida generationers försörjning.⁶⁰ Snarare än att sikta på ett soliditets mål om en viss nivå bör det finansiella målet kring soliditet syfta till att skapa en positiv trend, alltså en ökande soliditet.⁶¹

4.3 Skattefinansieringsgrad av investeringarna

Varje kommun har en unik sammansättning utav förutsättningar för möta de utmaningar som en kommun kan tänkas ställas inför. En del kommuner står inför stora investeringar medan andra kämpar med att klara av den rullande driften. Det är därför rimligt att stämna in i påståendet om att *skattefinansieringsgraden av investeringarna* varierar i takt med kommunernas förutsättningar. Det är även så att olika kommuner befinner sig i olika investeringsfaser, vilket direkt påverkar nyckeltalet i positiv eller negativ riktning. Därför bör detta nyckeltal normalt studeras över en längre tidsperiod. Tre år brukar ses som en rimlig tidsperiod att studera, exempelvis studerar Kommun Forskning i Västsverige vanligtvis tre år i sina finansiella analyser.⁶² Det bör dock alltid finnas ett utrymme efter att den rullande driften är betald att med skatteintäkterna finansiera de investeringar kommunen har under året. Nyckeltalet skattefinansieringsgraden av investeringarna räknas fram genom att ta årets

⁵⁹ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 21-22

⁶⁰ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 4

⁶¹ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 16

⁶² Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 76-79

resultat inklusive avskrivningar och ställa detta i relation till investeringarna. Ett 100-procentigt resultat innebär att samtliga investeringar kunnat finansieras utav skatteintäkter. Ett resultat under 100 procent innebär att pengar har lånats för finansiera investeringar och ett resultat över 100 innebär att lån kan amorteras. Nyckeltalet är dels beroende av vilket resultat kommunen visar upp och, som har diskuterats tidigare i studien, vilken investeringsvolym som ligger till grund för beräkningen.⁶³

4.4 Skattesats

Sett ur ett långsiktigt perspektiv är kommunernas *skattesatser* ett mycket viktigt nyckeltal för att beskriva kommunernas långsiktiga handlingsberedskap. En låg skattesats innebär ett stort utrymme att öka sina intäkter under flera års tid. En hög skattesats innebär det motsatta, alltså ett dåligt handlingsutrymme och svag förmåga att öka sitt skatteunderlag under kommande år. Hur hög eller låg skattesatsen bör vara är givetvis en ideologisk fråga, men rent ekonomiskt är det också ett enkelt redskap när investeringar ska finansieras.

⁶³ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 20-21

5. Empiri

I detta kapitel presenteras kommunernas mål för god ekonomisk hushållning och måluppfyllelse. En kartläggning görs och visar att det förekommer skillnader sett till kommuner med minskande respektive ökande befolkning och deras mål för god ekonomisk hushållning och hur dessa följs.

I kapitlet *Empiri* kommer de tjugo studerade kommunernas resultat sett till måluppföljning av god ekonomisk hushållning redovisas, orsakssamband kartläggas och samband identifieras. Den finansiella utvecklingen de tre senaste åren kommer ställas i relation till den demografiska utvecklingen som skett under de senaste årtiondena. Syftet med empiri delen är att kartlägga huruvida det föreligger några samband mellan kommuner med minskade respektive ökande befolkning sett till deras mål om god ekonomisk hushållning och hur de följs. Den finansiella utvecklingen i de två kommungrupperna *ökande* och *minskande* beskrivs med hjälp utav utvalda nyckeltal. Studiens uppgift ter sig sådan att kunna beskriva om det går att identifiera någon skillnad mellan dessa båda grupper kring hur de följer sina mål om god ekonomisk hushållning, vilken ambitionsnivå de har målen och dra en slutsats om det föreligger några ekonomiska skillnader. I studien redogörs inte för alla tjugo kommuner var för sig, utan det förs snarare ett resonemang kring de två sammanslagna kategorierna vilka är kommuner med ökande befolkning och kommuner med minskande befolkning. I **bilaga 1** går det att få en översyn av kommunernas finansiella mål och hur de uppnår de målen. Det redogörs inte för detta i studien då det inte svarar på frågeställningen och inte heller gynnar studiens syfte att beskriva självklarheter kring hur varje enskild kommuns nyckeltal förändras över tiden. Istället används ett sammanvägt snitt och måluppfyllelse för att motivera svaret till studiens syfte.

Kommunernas sammanvägda snittresultat för de olika nyckeltalen kommer tillsammans med målen för det specifika nyckeltalet redovisas med varje nyckeltal för sig följt av en gemensam sammanfattning på slutet.

Studiens syfte var att redogöra för om det föreligger några skillnader för de finansiella målen om god ekonomisk hushållning för kommuner med en minskande befolkning respektive en ökande befolkning samt visa på eventuella skillnader gällande kommunernas ekonomi. Vidare var studiens syfte att lyfta diskussionen kring de olika kommunernas ekonomiska ställning relaterat till lagstiftarens praxis om god ekonomisk hushållning och generationsprincipen.

Det föreligger tydliga skillnader mellan kommuner med en ökande befolkning respektive kommuner med en minskande befolkning. Fakta gäller såväl de finansiella målen som det finansiella utfallen sett till nyckeltalen, fast i omvänd ordning. Istället för den givna hypotesen att kommuner med en ökande befolkning har bättre ekonomiskt utfall och mer strikta finansiella mål att arbeta mot stämmer endast ett utav påståendena. Kommuner med en ökande demografisk utveckling har bättre finansiella utfall. Medan kommuner med en avtagande demografisk utveckling har högre ställda finansiella mål vad det gäller resultat nivåerna.

5.1 Årets resultat efter extra ordinära poster i förhållande till skatteintäkter

I föregående avsnitt konstaterades att kommuner med en minskande demografisk utveckling har högre ambitioner och högre ställda mål, sett till årets resultat. En överraskande slutsats är att de kommuner med starkast ekonomi sett till årets resultat är de kommuner som har låga eller noll resultat som mål. Det ter sig mindre viktigt för en kommun med genomgående bra nyckeltal och stabil ekonomi att sätta upp höga mål och relatera detta till god ekonomisk hushållning. Det motsatta gäller då för en kommun med svagare resultat. För dessa kommuner ter det sig viktigare att sätta upp ambitiösa mål att jobba mot, trots ett svikande resultat.

Av de 20 studerade kommunerna har alla utom en angett sina mål för årets resultat. Den kommunen befinner sig i kommungruppen minskande befolkning. Denna avvikelse från antalet innebär att ett sammanvägt snitt påverkas av denna avvikelse. Trots denna avvikelse är det tydligt att det föreligger skillnader mellan kommuner med ökande och minskande befolkning. Väger man samman samtliga 10 kommuner som har en ökande befolkning har de gemensamt ett mål om att nå 11 procent i resultat, det innebär ett snitt på 1,1 procent. Detta snitt avviker mot vad normalt sett definieras som god ekonomisk hushållning, då eftersträvas ett resultat på 2 procent.⁶⁴

När man studerar resterande kommuner som då alltså har en minskande befolkning har de 9 stycken som angett mål för årets resultat ett samlat mål om 14 procent i resultat, det innebär ett snitt på 1,55 procent i resultat. Det är ett snitt som mer går i linje med god ekonomisk hushållning, även om man inte når hela vägen. Medianen ligger dock på 2 procent, vilket också är de mål de flesta kommuner angett, 7 av 9 kommuner av angett målet 2 procent i årets

⁶⁴ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 4

resultat. Det konstateras att resultatmålet för de minskande kommunerna är betydligt högre än för de ökande kommunerna.

Trots mål som i stort går i linje med god ekonomisk hushållning har de kommuner vars befolkning minskar svårt att nå upp till målen. I motsats har de ökande kommunerna förhållandevis enkelt att nå sina, något lägre ställda mål, men också visa resultat som stämmer väl överens med god ekonomisk hushållnings ideal om 2 procent i resultat. Bland de minskande kommunerna är det bara 22 procent som når sina mål om årets resultat. Av dessa 22 procent som når sina mål är det bara hälften som når lagstiftarens intention om god ekonomisk hushållning om ett resultat på 2 procent. Bland de ökande är det 70 procent som når sina mål. Av dessa 70 procent som når sina mål är det ytterligare endast 70 procent som når lagstiftarens intention om god ekonomisk hushållning om ett resultat på 2 procent. Snittet för de ökande kommunerna är ett resultat om 3,34 procent och för de minskande ett resultat om 0,07 procent.

Variabel	Ökande befolkning	Minskande befolkning
Snitt resultat	3,34 %	0,07 %
Snitt mål	1,1 %	1,55 %
Antal med mål	10	9
Når sitt mål	70 %	22 %
Når god ekonomisk hushållning av totalt antal kommuner.	50 %	10 %

Tabell 5.1 Årets resultat

Återigen kan det med hjälp av studiens statistiska metoder konstateras att det föreligger en markant skillnad och ett betydande samband mellan kommuner vars befolkning ökar och kommuner vars befolkning minskar.

Sammanfattningsvis i redogörelsen av resultatet kan vidare konstateras att resultatmålet för de minskande kommunerna är betydligt högre än för de ökande kommunerna. Det faktiska resultatet är klart sämre för de minskande kommunerna. Det tycks därför inte finnas någon positivt bidragande effekt att sätta upp mål i linje med god ekonomisk hushållning. Snarare är effekten omvänd, att högre mål tenderar att ge ett sämre utfall.

5.2 Soliditet

Som tidigare nämnt är nyckeltalet soliditet en viktig aspekt för att beskriva kommunernas finansiella handlingsutrymme och ställning sett på lång sikt. En kommun som klarar av att finansiera sina framtida investeringar utan främmande kapital är ett tecken på en kommun i balans.

Bland de kommunerna med en minskande befolkning hade 70 procent uppgett mål för önskad nivå på soliditeten. Av dessa 70 procent hade endast en uppnått sitt mål om en förbättrad soliditet, resterande hade inte uppnått målet. Av samtliga studerade kommuner med en minskande befolkning nådde endast en kommun ett positivt resultat. Resterande kommuner hade ett resultat på mindre än noll. Bland de kommunerna med en ökande befolkning hade 20 procent uppgett mål för önskad nivå på soliditeten. Av dessa hade samtliga nått sina mål om soliditetsnivå. Av samtliga studerade kommuner med en ökande befolkning hade 90 procent en soliditet som var positiv, och 10 procent en soliditet som var negativ.

Variabel	Ökande befolkning	Minskande befolkning
Snitt resultat	24,8 %	-12,7 %
Snitt mål	-	-
Antal med mål	2	7
Når sitt mål	100 %	14 %
Når god ekonomisk hushållning av totalt antal kommuner.	90 %	10 %

Tabell 5.2 Soliditet

Återigen kan denna studie stämma in i det samband som konstaterades under redogörelsen av årets resultat. Kommuner vars befolkning minskar tenderar att i högre grad sätta upp finansiella mål än kommer med en ökande befolkning, där saknas istället bland många helt mål om soliditet. Ytterligare ett samband som åter visar sig gäller det beträffande resultatnivån. Resultatnivån för minskande kommuner är betydligt lägre än för de kommuner vars befolkning ökar. Väger man samman ett snitt för respektive kommungrupp kan konstateras att gruppen minskande befolkning har en snitt soliditet på minus -12,77 procent och gruppen ökande befolkning en positiv soliditet på +24,86 procent.

Det tycks därför inte finnas någon positivt bidragande effekt att sätta upp mål i linje med god ekonomisk hushållning om att ha en ekonomi i balans. Snarare är effekten omvänd, att högre mål tenderar att ge ett sämre utfall.

5.3 Skattefinansieringsgrad av investeringarna

I motsats till årets resultat där alla utom en kommun hade uppsatta mål är det klart färre som har mål för hur investeringarna ska finansieras. Bland de kommuner vars befolkning minskar hade 4 kommuner angett mål om egenfinansiering, alla i linje med att kommunen själva ska finansiera sina investeringar eller generera ett överskott. Av dem uppnådde 2 kommuner sina mål. Av samtliga kommuner som hade en minskande befolkning nådde endast 30 procent upp till idealet som kan sägas gå i linje med god ekonomisk hushållning om en egenfinansiering på 100 procent

Bland de kommuner vars befolkning ökar hade 5 angett mål om egenfinansiering. Av dem uppnådde 2 kommuner sina mål. Av samtliga kommuner som hade en ökande befolkning nådde endast 30 procent upp till idealet som kan sägas gå i linje med god ekonomisk hushållning om en egenfinansiering på 100 procent.

Variabel	Ökande befolkning	Minskande befolkning
Snitt resultat	107,4 %	119,7 %
Snitt mål	100 %	101 %
Antal med mål	5	4
Når sitt mål	40 %	50 %
Når god ekonomisk hushållning av totalt antal kommuner.	30 %	30 %

Tabell 5.3 Skattefinansieringsgraden av investeringar

När snittet vägs samman för de båda kommungrupperna exkluderas två extrema uteliggare i varje kommungrupp, en i den ökande gruppen och en i den minskande gruppen. Det ger snittresultatet för den minskade gruppen om 84 procent och för den ökande gruppen om 91 procent.

Sambandet mellan kommuner med en minskande befolkning och sämre ekonomisk ställning visar sig, men tenderar här att avta. Skillnaden mellan snitten 84 procent (minskande) och 91 procent (ökande) är inte i närheten i samma dimension som vid årets resultat. Avslås gör också det tidigare konstaterandet om att kommuner med en minskande befolkning i högre utsträckning sätter upp högre resultatmål. Både till antalet och till målens storlek föreligger inga direkta skillnader mellan kommuner med en ökande respektive minskande befolkning, när det gäller egenfinansiering av investeringarna.

Sammanfattningsvis om egenfinansiering kan konstateras att det är svårt att identifiera några direkta skillnader mellan de båda kommungrupperna. Efter att 2 extrema uteliggare exkluderas föreligger det marginella skillnader mellan gruppernas snittresultat. Inte heller är kopplingen om att minskande befolkningskommuner sätter upp högre mål.

5.4 Skattesats

Tidigare beskrevs att sett ur ett långsiktigt perspektiv är kommunernas skattesatser ett mycket viktigt nyckeltal för att beskriva kommunernas långsiktiga handlingsberedskap. En låg skattesats innebär ett stort utrymme att öka sina intäkter under flera års tid. Det innebär i praktiken att de resultat för respektive kommungrupp som studien hittills presenterat drastiskt skulle förändras om skatteuttaget förändrades, förutsatt det finns utrymme för ökat uttag. En låg skattesats väger därav tungt i slutsatsen kring huruvida vilken kommungrupp som har den mest stabila ekonomin, ur ett strikt finansiellt perspektiv.

Leker man med tanken skulle därav kommungruppen vars befolkning minskar, som genomgående haft sämre nyckeltal, haft möjlighet att via ett ökat skatteuttag förbättra sin ställning och ses som den starkare av studiens två kommungrupper.

Variabel	Ökande befolkning	Minskande befolkning
Snitt	21,2 %	22,34 %

Tabell 5.4 Skattesats

Någon sådan möjlighet finns inte för den minskande kommungruppen, som genomgående har ett högre skatteuttag. Bland de kommuner som har en minskande befolkning hade 50 procent ökat sitt skatteuttag under den studerade perioden, 50 procent låg kvar på samma nivå och

ingen hade minskat skattesatsen. I snitt låg den kommunala skattesatsen på 22,34 procent bland de minskande kommunerna.

Bland de kommuner som hade en ökande befolkning hade 60 procent ökat sitt skatteuttag under den studerade perioden, 40 procent låg kvar på samma nivå och ingen hade minskat sitt skatteuttag. I snitt låg den kommunala skattesatsen på 21,20 procent bland de ökande kommunerna, klart lägre än de minskande.

Åter kan studien stämma in i det redan konstaterade sambandet om de båda kommungruppernas finansiella ställning. Kommuner vars befolkning minskar har svagare ekonomiska utfall, är sämre rustade inför framtida investeringar och innehar, tillsammans med en minskande befolkning, små möjligheter att påverka sin nedåtgående trend. Kommuner vars befolkning ökar å andra sidan har bättre ekonomiska utfall, är bättre rustade inför framtida investeringar och innehar tillsammans med en ökande befolkning stora möjligheter att fortsatt påverka sin ekonomi mot en stabil riktning.

6. Analys

I detta kapitel analyseras det empiriska materialet, alltså varje enskilt mål för god ekonomisk hushållning. Målen, vilka är de finansiella nyckeltalen som utgår ifrån RK-modellen, relateras till litteraturen om demografi och just god ekonomisk hushållning, som har presenterats i litteraturgenomgången.

6.1 Analys av kommuner

Studien konstaterar det faktum att kommuner som har en minskande befolkning har en mer ansträngd ekonomi. Det konstateras också att dessa minskande befolkningskommuner i högre grad sätter upp mål och att dessa mål inte resulterar i ett bättre ekonomiskt utfall. Resultatet stämmer väl in i mycket av den litteratur som identifierade denna studies frågeställning.

KFI:s rapport nummer 7 konstaterar att befolkningstillväxt utgör en del av det som antas vara traditionella tillväxtdimensioner i litteraturen och utgör en viktig del i förståelsen av kommunernas tillväxt. Även om befolkningstillväxt inte anses vara intressant i sig självt så verkar den åtminstone som en indikator för huruvida man är på väg i rätt riktning eller ej och utgör en grund för förutsättningarna i de enskilda kommunerna.⁶⁵ Kommunernas demografiska förhållanden är direkt avgörande för kommuns ekonomiska utfall. Vidare ter det sig intressant att lagstiftarens intention med god ekonomisk hushållning faller ur spel. Lagen om god ekonomisk hushållning som kom till som en följd utav att många kommuner befann sig i en pressad ekonomisk situation, samtidigt som välfärdstjänsters behov ökade, syftar till att inte låta framtidens generationer betala för nuvarande generations konsumtion. Lagstiftaren ville i och med god ekonomisk hushållning skapa ett verktyg för kommunerna, som gjorde det möjligt att sätta upp mål för att ge ett bättre ekonomiskt utfall.⁶⁶ Studiens resultat är dock det motsatta. Ambitiösa mål i linje med god ekonomisk hushållning ger inte bättre ekonomiska utfall. Istället är det andra variabler som väger in där befolkningsförändringarna väger tungt.

Det blir intressant att fråga sig vad dessa befolkningsförändringar på sikt kan komma att leda till för problem för de enskilda kommunerna, när det nu konstateras att mål om god ekonomisk hushållning inte är vänder en nedåtgående trend. Regeringen skriver i sin långtidsutredning 2015 (LU15) om hur en demografisk utveckling mot en minskad befolkning kommer möta stora utmaningar när framtidens välfärd skall finansieras och att kraven om god

⁶⁵ Fjertorp, J, Larsson, Rolf, G & Mattisson, O, 2012, s. 60

⁶⁶ SKL 1

ekonomisk hushållning att inte låta framtidens generationer betala för nuvarande konsumtion kommer bli svårt att uppnå.⁶⁷ En dyster framtidstro stämmer även Häggroth och Andersson in i.⁶⁸ Demografiska förflyttningar tunnar ut landsbygden från den arbetsföra befolkningen, samtidigt som det är allmänt vedertaget att dagens kommuninvånare ställer högre krav välfärdstjänsterna.⁶⁹ Resonemanget ovan om högre välfärdskrav är också något som diskuteras i proposition 1990/91:117 om ny kommunallag där det anges att man tidigare har kunnat bemöta ökad efterfrågan på kommunala tjänster genom att förse verksamheterna med ökade resurser. Detta ansågs enligt propositionen inte möjligt längre, bland annat med anledning av att kommunerna vill avstå från skattehöjningar. Alternativen blir istället bland annat rationalisering och ökad effektivitet.⁷⁰

Vad studien nu kan konstatera om kommunernas finansiella mål sett till god ekonomisk hushållning är att demografiska förändringar spelar huvudrollen i förståelsen om vilket håll en kommuns ekonomi är på väg. Detta är i linje om vad Fjertorp kommit fram till om att kommuner med minskande befolkning har högre kostnadsnivåer liksom sämre resultat per capita relativt kommuner med ökande befolkning.⁷¹

Studien mynnar snarare ut i att förkasta 8 kap. 1 § Kommunallag (1991:900) som ställer krav på att landets kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer, och att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.⁷² Med detta menas att studien snarare kommer fram till att kommuner vilka har striktare mål av finansiell karaktär har en svagare finansiell situation.

Det ter sig snarare som att regeringens och lagstiftarens mål om god ekonomisk hushållning inte tenderar att ge biverkningar i praktiken, därför kan frågan ställas huruvida det är aktuellt att påstå att kommunerna bör sätta upp egna mål som sedermera inte följs. Ger inte denna kommunala frihet att själv definiera sina mål en allt för tung roll när ett gemensamt ansvar ska tas för generationsprincipen? I regeringens proposition 1990/91:117 om ny kommunallag ansåg lagstiftaren att man inte hade någon möjlighet att på en detaljerad nivå deklarerar vad god ekonomisk hushållning är. Däremot ansåg lagstiftaren att kommuner, vilka i stort sett antas ha en obegränsad varaktighet, inte bör täcka löpande behov genom att förbruka

⁶⁷ SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande

⁶⁸ Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 15ff

⁶⁹ Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 24ff

⁷⁰ Proposition 1990/91:117, s. 11

⁷¹ Fjertorp, J, 2013, s. 28

⁷² 8 kap. 1 § Kommunallag 1991:900

förmögenheten.⁷³ Vidare lyfte även regeringen i proposition 2003/04:105 om God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting fram att kommuner i sina planer skall upprätta mål och riktlinjer för att möjliggöra en uppnåelse av god ekonomisk hushållning, detta mot bakgrund att bland annat antalet äldre personer blir fler vilket anses påverka både verksamheter och resurser.⁷⁴ I proposition 1990/91:117 angavs att det inte *"kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftskostnader med olika former av lån"*, snarare bör god ekonomisk hushållning innebära att löpande intäkter skall täcka löpande kostnader.⁷⁵ Det finns inga argument eller intentioner att avsäga sig att kommuner bör upprätta budgetar vars kostnader överstiger intäkterna eller att det är av yttersta vikt att inte belasta framtida generationer med nuvarande generationers konsumtion. Dock motsäger studien, med litteraturen och dess resultat som grund att kommunernas frihet i att sätta upp finansiella mål och dess efterföljsamhet har någon betydande påverkan kring att skapa en stabil kommunal ekonomi, snarare visar studiens resultat en motsatt riktning.

6.2 Fördjupad analys

Kommunerna i denna studie med ökande befolkning har haft ett betydligt bättre resultat (3,34 procent) relativt kommuner med minskande befolkning (0,07 procent) så tycks inte det bättre resultatet hos kommungruppen med ökande befolkning bidra till att täcka investeringskraven i någon större grad. I resultatet från Fjertorps studie, KFI:s rapport nummer 17, anges att kommuner med ökande befolkning har ett högre resultat men att detta inte tycks täcka den högre efterfrågan på investeringar på grund av underkapacitet som bidrar till ökad efterfrågan på investeringar.⁷⁶ Studie stödjer detta faktum eftersom ett högre resultat hos kommuner med ökande befolkning inte bidrog till att fler av dessa kommuner nådde det önskvärda målet om 100 procent i skattefinansieringsgrad.

Sambandet mellan de två kommungrupperna och hur de upprättar mål för god ekonomisk hushållning sett till skattefinansieringsgraden är inte lika tydligt relativt de andra nyckeltalen. Inom ramen för denna studie är det inte möjligt att studera orsakerna till detta. Däremot ser Fjertorp i KFI:s rapport nummer 17 att kommungruppen med ökande befolkning behöver lånefinansiera i en allt högre grad.⁷⁷ SKL:s idéskrift för samtidigt ett resonemang om att sättet investeringar finansieras på kan ge uttryck för kommunernas ekonomiska synsätt vilket kan

⁷³ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 4

⁷⁴ Proposition 2003/04:105, s. 10-11

⁷⁵ Proposition 1990/91:117, s. 111

⁷⁶ Fjertorp, J, 2013, s. 24-25

⁷⁷ Fjertorp, J, 2013, s. 24-25

vara en bredare acceptans för belåning när invånarantalet ökar i en kommun.⁷⁸ KFI:s rapport nummer 17 konstaterar vidare att kommuner vars befolkning minskar inte är villiga att öka riskerna genom att lånefinansiera i en för hög grad. Mot bakgrund att antalet personer hos kommande generationer som kan bekosta belåningen kan bli färre.⁷⁹

Regeringsformen 14 kap. 4 § ger kommuner stöd för att ta ut skatt för att kunna sköta angelägenheter. Samtidigt framförs det i litteraturen att regleringarna har utgått ifrån det faktum att kommuner skall erhålla som mycket som det är möjligt för de medel som satsas.⁸⁰ Studie har dock visat att kommuner med minskande befolkning har ett betydligt större skatteuttag som är 1,14 procentenheter större än skattesatsen hos kommuner med ökande befolkning. Resultatet är i enlighet med slutsatsen som dras i KFI:s rapport nummer 17 där man noterar att skatteintäkterna per capita är avtagande vid en tilltagande befolkningsmängd och en orsakerna tycks vara en lägre skattesats hos kommuner med ökande befolkning.⁸¹

En avtagande befolkning i kommunerna är inte det enda problemet för kommunerna. Eftersom antalet äldre i befolkningen kommer att tillta och innebär vidare enligt lagstiftaren att resursförbrukningen hos landets kommuner kommer att öka med anledning av tilltagande efterfrågan på ökade prestationer hos vård och omsorg. Att kommunerna är förberedda på detta anses därmed vara nödvändigt och det är tänkt att ske genom att just ekonomin och verksamhet skall omfattas av mål och riktlinjer.⁸² Problemet som uppstår här är att kommuner med avtagande befolkning har ett svagare ekonomisk resultat med en redan hög skattesats. Möjligheterna att påverka en sådan nedåtgående trend tycks alltså vara svårt och både lagstiftaren och Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande upplyser att resultatet skall vara så stort att servicenivån även skall säkerställas för kommande generationer utan att en högre skattesats tas i anspråk.⁸³ Studien kan konstatera att kommuner med avtagande befolkning redan har sämre resultat och en redan hög skattesats vilket är ett problem. Det blir svårt kommunerna, trots att de har högre ställda finansiella mål för god ekonomisk hushållning att möta de krav som ställs på verksamheten som de tillhandahåller vilket anses vara viktigt enligt proposition 2003/04:105.⁸⁴ Medan kommuner med en avtagande demografisk utveckling har högre ställda finansiella mål för årets resultat och soliditeten, tycks de ha svårt att uppnå målen, istället är kommuner med ökande befolkning starkare sett

⁷⁸ Petersson, H & Donatella, P, 2015, s. 34

⁷⁹ Fjertorp, J, 2013, s. 30

⁸⁰ Ackerby, S, Et al. 2013, s. 5

⁸¹ Fjertorp, J, 2013, s. 23-24

⁸² Proposition 2003/04:105, s. 10. Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 5

⁸³ Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 6

⁸⁴ Proposition 2003/04:105, s. 10

till dessa nyckeltal. Att sätta upp dessa mål tycks därmed inte ge någon effekt för kommunernas ekonomiska utfall.

7. Slutsatser

I detta kapitel presenteras studiens slutsatser och observationer som dras utifrån analysen. Detta sker alltså utifrån kommunernas befolkningsutveckling och sett till finansiella mål för god ekonomisk hushållning och deras finansiella situation.

7.1 Den finansiella ställningen

Studien syftade till att besvara frågeställningen *Råder det någon skillnad mellan kommuners finansiella mål sett till god ekonomisk hushållning och deras finansiella utfall i fråga om kommuner med en ökande befolkning respektive en minskande befolkning?*

Efter studiens genomförande kan finansiella slutsatser dras. För studiens 20 slumpmässigt valda kommuner, vars ena hälft hade en ökande befolkning och den andra hälften en minskande befolkning, råder det stora finansiella skillnader. För de kommuner som hade en avtagande demografisk utveckling var nyckeltalsnivåerna enligt studien svaga. Trots högre antal uppsatta mål, både vad det gällde antalet och nivåerna på målen låg denna minskande kommungrupp långt ifrån vad som i studien diskuterats som norm för god ekonomisk hushållning.

För de kommuner som hade en tillökande demografisk utveckling var nyckeltalsnivåerna på höga nivåer. Trots lägre antal uppsatta mål, både vad gällde antalet och nivåerna på målen, låg denna grupp med ökande befolkning, högt över vad som i studien diskuteras som norm för god ekonomisk hushållning.

Kommungrupp (snitt per kommungrupp)	Årets resultat, (%)	Skattefinansieringsgrad av investeringar, (%)	Soliditet ink. Pension, (%)	Skattesats, (%)
Ökande befolkning	3,34	107,4	24,8	21,2
Minskande befolkning	0,07	119,7	-12,7	22,34

Tabell 7.1 Skillnader mellan kommuner med ökande och minskande befolkning sett till de finansiella nyckeltalen

I tabell 7.1 listas de studerade kommunernas nyckeltalssnitt under den studerade perioden. Skillnaderna är påtagande, inte minst när det gäller årets resultat och soliditeten. Skattefinansieringsgraden är något högre bland den minskande kommungruppen, detta beror efter en djupare analys på, att kommunerna med en ökande befolkning i betydligt högre grad behöver investera och lånefinansiera sina investeringar. Trots större investeringar ligger snittet över 100 procent i skattefinansiering och kanske viktigare ligger soliditeten, kommunernas långsiktiga finansiella handlingsutrymme på mycket stabila nivåer bland de kommuner vars befolkning ökar. Även skattesatsen väger tungt i bedömningen av kommunernas finansiella handlingsberedskap på sikt när det kommer till att stärka intäktssidan är övervägande lägre för dessa kommuner, vilket tillsammans med en ökande befolkning gör dessa kommuner bättre rustade inför framtiden.⁸⁵

I analysen analyserades följderna av att kommuners befolkning minskar. Där konstaterades det bland annat i linje med vad regeringen skriver i sin långtidsutredning från 2015 (LU15) om hur en demografisk utveckling mot en minskad befolkning kommer möta stora utmaningar när framtidens välfärd skall finansieras och att kraven om god ekonomisk hushållning att inte låta framtidens generationer betala för nuvarande konsumtion kommer bli svårt att uppnå.⁸⁶ Ett resonemang som även Häggroth och Andersson stämmer in i boken Kommunala vägval.⁸⁷ Demografiska förflyttningar tunnar ut landsbygden från den arbetsföra befolkningen, samtidigt är det allmänt vedertaget att dagens kommuninvånare ställer högre krav välfärdstjänsterna.⁸⁸ Resonemanget ovan om högre välfärdskrav är något som diskuteras i proposition 1990/91:117 om ny kommunallag där det anges att man tidigare har kunnat se till att bemöta ökad efterfrågan på kommunala tjänster genom förse verksamheterna med ökade resurser, en möjlighet som försvåras för kommuner med redan höga skattesatser och minskande arbetsför befolkning, samtidigt som soliditetsnivåerna indikerar att kommunens investeringar har finansierats av främmande kapital.

Den **slutsats** som studien drar är att demografiska förändringar, genom befolkningsutveckling, spelar en betydande roll i den finansiella analysen av en kommuns ekonomiska ställning. Det kan konstateras bland studiens statistiskt valda kommuner, att det i motsats till lagstiftarens intentioner, inte tenderar att ge bättre ekonomiska utfall att sätta upp

⁸⁵ Brorström, B, Orrbeck, K & Petersson, H, 1999, s. 23. SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande

⁸⁶ SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande

⁸⁷ Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 17ff

⁸⁸ Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 24ff

mål om god ekonomisk hushållning.

7.2 Allmänna reflektioner

Efter avslutat uppsats dras reflektionerna att varningstrianglarna är tända gällande de demografiska omflyttningarna som sker runt om i Sverige. Studien stärker det som litteraturen de senaste åren har varnat för, att demografiska omflyttningar kommer ha en betydande inverkan på kommunernas ekonomi och dess finansiella motståndskraft.⁸⁹ Det går inte längre att blunda för det faktum att demografien spelar en betydande roll när man analyserar en kommunens finansiella ställning på sikt. Studien föreslår därav att kommunerna i sina årsredovisningar bör lägga ett större fokus i analysen av befolkningsförändringar och se till sin egen unika situation snarare än att gå i linje med lagstiftarens målbild om att sätta upp mål i linje med god ekonomisk hushållning som tenderar att spela en biroll när demografins utveckling vägs in.

7.3 Fortsatt forskning

För att kunna återspegla en korrekt bild av demografins påverkan på Svenska kommuner skulle en helomfattande studie av samtliga 290 kommuner behöva genomföras. Det skulle ge en mer korrekt och samlad bild av demografins verkliga påverkan, samt minimera påverkan av extrema utliggare som i studier om mindre kommungrupper tenderar att påverka resultat i en viss riktning. Vidare skulle en analys sett över en längre tidperiod besvara den historiska utveckling av demografins påverkan med ett bredare underlag och en mer exakt slutsats bör då kunna dras.

⁸⁹ SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande. Häggroth, S & Andersson, L, G, 2012, s. 15ff. Fjertorp, J, 2013. Proposition 2003/04:105, s. 10. Donatella, P, Petersson, H & Brorström, B, 2007, s. 5.

Referenser

Böcker

Barmark, Mimmi & Göran Djurfeldt, Statistisk verktygslåda 0 – att förstå och förändra världen med siffror, 1.1 uppl. Studentlitteratur, Lund, 2015.

Brorström, Björn, Katarina Orrbeck & Hans Petersson, Finansiell bedömning: tre perspektiv, Studentlitteratur, Lund 1999.

Brorström, Björn & Sven Siverbo, De fattiga och de rika: ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling, Studentlitteratur, Lund, 2002.

Borg, Per, Tjugo samtal om välfärdens finansiering på sikt. Ljungbergs Tryckeri AB, Klippan, 2009.

Häggroth, Sören & Lars M Andersson, Kommunal vägval. ScandBook, Falun 2012.

Kapitel i bok

Donatella, Pierre. 2010. Västra Götalandsregionen – en organisation med god ekonomisk hushållning? i Nilsson, Lennart (Red.) *En region blir till. Västra Götalandsregionen 1999-2008*. (s. 107-156). Göteborg: SOM-institutet, Göteborgs universitet.

Lagar & Propositioner

SFS 1991:900. Kommunallag.

Proposition 2003/04:105. God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.

Proposition 1990/91:117. Om en ny kommunallag.

Offentliga utredningar

SOU 2003:91 Äldrepolitik för framtiden. 100 steg till trygghet och utveckling med en åldrande befolkning.

<http://www.regeringen.se/rattsdokument/statens-offentliga-utredningar/2003/10/sou-200391/>
Hämtad 2016-05-10

SOU 2015:104. Långtidsutredning: huvudbetänkande.

<http://www.regeringen.se/contentassets/86d73b72a97345feb2a8cbc8b6700fa7/sou-2015104-langtidsutredningen-2015-huvudbetankande> Hämtad 2016-05-10

SOU 2015:53 Bilaga 4, Långtidsutredning.

<http://www.regeringen.se/contentassets/c3cd2706e07b4fc7860533f1ae8ad5d8/sou-201553-the-welfare-state-and-economic-performance.pdf> Hämtad 2016-05-10

Rapporter

Ackerby, Stefan, Mats Dahlgren, Lennart Hansson, Hans Ivarsson, Lars Niklasson, Hans Petersson, Nicholas Prigorowsky, Margareta Smith & Annika Wallenskog, RUR i praktiken – resultatutjämningsreserv, balanskravsutredning, Sveriges kommuner och landsting, 2013.

Donatella, Pierre, Hans Petersson & Björn Brorström, Bristfälliga budgetdokument: om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi), KFi-rapport 86, 2007.

Fjertorp, Jonas, Hur påverkas kommunernas ekonomi av befolkningsförändringar?, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi), KFi-rapport 17, 2013.

Fjertorp, Jonas, Rolf G Larsson & Ola Mattisson, Kommunal tillväxt: Konsten att hantera lokala förutsättningar, Göteborg: Kommunforskning i Västsverige (KFi), KFi-rapport 7, 2012.

Petersson, Hans & Pierre Donatella, God ekonomisk hushållning, balanskravsutredning och resultatutjämningsreserv – tillämpning i budget och årsredovisning, Sveriges kommuner och landsting, 2015.

Tidskriftsartikel

Fjertorp, Jonas, Bör kommuner eftersträva befolkningstillväxt?, Ekonomisk Debatt, 40 (3), 2012, s. 19-25.

Elektroniska

Kolada 1: Finansiella nyckeltal

http://www.kolada.se/?_p=index/about Hämtad 2016-04-25

SCB 1: Folkmängden i Sveriges kommuner 1950–2015 enligt indelning 1 januari 2016

http://www.scb.se/sv/_/Hitta-statistik/Statistik-efter-amne/Befolkning/Befolkningens-sammansattning/Befolkningsstatistik/#c_li_26051 Hämtad 2016-04-22

SCB 2: Kommunalskattenivån

http://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START__OE__OE0101/Kommunalskatter2000/?rxid=f2cf3a0c-5fb1-42c4-91c6-a7e29c478156 Hämtad 2016-04-27

SKL 1: God ekonomisk hushållning

<http://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/godekonomiskhushallning.1715.html> Hämtad 2016-04-22

Bilagor

Bilaga 1 – Finansiella mål för god ekonomisk hushållning

Årets resultat			
Kartläggning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv	Årets resultat skall uppgå till X% av skatteintäkterna	Önskad nivå enligt finsplan	Snitt 2012-2014
Kommuner	Når mål= 1 När ej mål= 0 Ej angett mål = --	Årets resultat	Snitt
Linköping	1	0*	5,9
Malmö	1	0	0,5
Karlskrona	0	0,1	0,2
Höör	1	1	1,5
Enköping	0	2	1
Göteborg	1	2,0	14,2
Luleå	0	2,0	1,8
Alingsås	1	2,0	2,3
Mark	1	0	3,9
Kalmar	1	2,0	2,1
Arjeplog	0	2	-1,4
Askersund	0	2	0,6
Haparanda	0	2	1,4
Lycksele	-	Finns ej	-1,6
Bräcke	0	1	-5,1
Sollefteå	0	1,0	0,2
Torsby	1	0	1,1
Strömsund	0	2,0	1,36
Hultsfred	0	2,0	-0,4
Västervik	1	2,0	4,5
Blå= minskande total			0,7
orange= ökande total			33,4
* Har angett annat i text: Kommunens resultat inklusive reavinst/-förluster och med pensionerna redovisade enligt fullkostnadsmodellen ska under en tvåårsbudgetperiod vara så stort att investeringar som inte är stora och långsiktiga* kan egenfinansieras			

Skattefinansieringsgraden av investeringar			
Kartläggning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv	Investeringarna skall finansieras via egna medel eller skattefinansieras	Önskad nivå enligt finansplan	Snitt 2012-2014
Kommuner	Når mål= 1 När ej mål= 0 Ej angett mål = --	Skattefinansiering av investeringarna	Snitt
Linköping	1	**	252,6
Malmö	-	Finns ej	47,7
Karlskrona	-	Finns ej	59,5
Höör	0	100	63,5
Enköping	-	Finns ej	44,8
Göteborg	1	Hög egenfinansiering	257
Luleå	-	Finns ej	50,2
Alingsås	0.9	100	94,7
Mark	-	Finns ej	127,7
Kalmar	0	100	77,2
Arjeplog	-	Finns ej	86,4
Askersund	-	Finns ej	53,5
Haparanda	0	100	82,9
Lycksele	-	Finns ej	93,3
Bräcke	-	Finns ej	171,5
Sollefteå	0	100	98
Torsby	-	Finns ej	77,7
Strömsund	1	***	190
Hultsfred	-	Inget mål	70,3
Västervik	1	100%	439,3
Bla = minskande total			1197,1
orange = ökande total			1074,9
** Lånefinansiera endast långsiktiga investeringar			
*** Överskott är en nödvändig förutsättning för att finansiera framtida investeringar			

Soliditet			
Kartläggning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv		Önskad nivå enligt finansplan	Snitt 2012-2014
Kommuner	När mål= 1 När ej mål= 0 Ej angett mål = --	Soliditet	Snitt
Linköping	1	50 (inkl. ansvar)	57,2
Malmö	-	Finns ej	27
Karlskrona	-	Finns ej	-7
Höör	-	Finns ej	59,3
Enköping	-	Finns ej	27,4
Göteborg	-	Finns ej	4,6
Luleå	1	Oförändrad	30,3
Alingsås	-	Finns ej	16,9
Mark	-	Finns ej	29,9
Kalmar	-	Finns ej	3
Arjeplog	0	60 (exkl. ansvar)	12,1
Askersund	-	Finns ej	-8,6
Haparanda	0	60 (exkl. ansvar)	-2,6
Lycksele	0	****	-1,1
Bräcke	-	Finns ej	-37,4
Sollefteå	0	*****	-14,4
Torsby	0	38	-14
Strömsund	-	Finns ej	-11,7
Hultsfred	0	0	-32
Västervik	1	*****	-18
Bla= minskande total			-127,7
orange= ökande total			248,6
**** Skall stärkas över mandatperioden			
***** Positivt resultat, förbättras en procent per år			
***** Ska vara bättre än jämförda kommuner + förbättrat sig från föregående år			

Skattesats			
Kartläggning av god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv	Har ökat skatten under perioden		Medel kommun
Kommuner	Ej ökat =1 Ökat = 0		Skatt
Linköping	0		20,06
Malmö	0		20,91
Karlskrona	0		21,4
Höör	1		20,93
Enköping	1		20,84
Göteborg	1		21,12
Luleå	0		22,42666667
Alingsås	1		21,36
Mark	1		21,21
Kalmar	1		21,81
Arjeplog	0		23,43
Askersund	1		21,38
Haparanda	0		22,43
Lycksele	0		22,98
Bräcke	0		23,46
Sollefteå	0		23,19
Torsby	1		22,5
Strömsund	1		23,07
Hultsfred	1		21,91
Västervik	1		21,16
Bla= minskande total			223,44
organe= ökande total			212,0666667

Bilaga 2 – Definitioner av finansiella nyckeltal

Definitionerna för de finansiella nyckeltalen är från Kolada eftersom det utgör källan för studiens finansiella nyckeltal.

Skattefinansieringsgrad för kommunens investeringar, andel (%)

Årets resultat plus avskrivningar i procent av kommunens nettoinvesteringar.

Soliditet inklusive pensionsåtaganden kommun, (%)

Eget kapital minskat med det pensionsåtaganden som är intjänade före 1998 och som anges som en ansvarsförbindelse kommunen, dividerat med tillgångar kommunen.

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

Årets resultat dividerat med summan av skatteintäkter och generella statsbidrag, kommun.