

Revisionsrapport

Granskning av budgetprocessen

Lessebo kommun

*Caroline Liljebjörn
Lisa Åberg*

Maj 2014

Innehållsförteckning

1.1.	Revisionsfråga och avgränsning.....	1
1.2.	Metod.....	1
3.1.	Finns det en tydlig processägare med ansvar för budgetprocessen?.....	4
3.1.1.	Vår bedömning.....	4
3.2.	Används erfarenheter från tidigare utfall som underlag?.....	4
3.2.1.	Vår bedömning.....	5
3.3.	Utgör resursfördelningsmodellen grund för budgetprocessen?.....	5
3.3.1.	Vår bedömning.....	5
3.4.	Utgör omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden underlag för budgeten?.....	6
3.4.1.	Vår bedömning.....	6
3.5.	Finns tydliga anvisningar för budgetprocessen?.....	7
3.5.1.	Vår bedömning.....	7
3.6.	Finns det en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas mål samt budgetprocessen?.....	7
3.6.1.	Vår bedömning.....	7

1. Inledning

De förtroendevalda revisorerna har beslutat att genomföra en granskning av kommunens budgetprocess.

Bakgrunden till granskningen är att budgetprocessen ur ett risk- och väsentlighetsperspektiv har identifierats som ett viktigt område att granska. Granskningen, som ingår i revisionsplanen för år 2013, har utförts av Caroline Liljebjörn och Lisa Åberg från PwC.

1.1. Revisionsfråga och avgränsning

Den övergripande revisionsfrågan är om kommunstyrelsens och nämndernas arbete med budgetprocessen är ändamålsenligt i förhållande till kommunallagens regler samt kommunstyrelsens anvisningar och regelverk?

Revisionsfrågan ska besvaras utifrån följande revisionskriterier.

- Finns det en tydlig processägare med ansvar för budgetprocessen?
- Används erfarenheter från tidigare utfall som underlag?
- Utgör resursfördelningsmodellen grund för budgetprocessen?
- Utgör omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden underlag för budgeten?
- Finns tydliga anvisningar för budgetprocessen?
- Finns det en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas mål samt budgetprocessen?

Granskning avser dels den övergripande budgetprocessen, dels nämndernas budgetprocess. Följande nämnder omfattas: kommunstyrelsen, barn- och utbildningsnämnden, plan- och miljönämnden, tekniska nämnden och socialnämnden. Revisionsen avser budgetåret 2013.

1.2. Metod

Intervjuer har genomförts med följande:

Kommunstyrelsen:	kommunstyrelsen presidium, kommunchef och ekonomichef
Barn- och utbildningsnämnden:	ordförande, vice ordförande, förvaltningschef och ekonom
Socialnämnden:	ordförande, t.f. förvaltningschef och ekonom

Tekniska nämnden: ordförande, vice ordförande, förvaltningschef och ekonom

Plan- och miljönämnden: vice ordförande, förvaltningschef och ekonom

Vi har tagit del av följande dokument: Budget 2014 med verksamhetsplan 2015-2016, missiv till kommunstyrelsen vid beredning av Budget 2014 med verksamhetsplan 2015-2016, tidplan 2013/inklusive budget 2014-2016, vision- och målområden i Lessebo kommun (utkast), presentation av SKL:s analysgrupp, PM investeringar och kapitalkostnader KS § 41/1996, årscykel och systematiskt kvalitetsarbete barn- och utbildningsnämnden samt beskrivning av resurstilldelningssystem barn- och utbildningsnämnden.

Rapporten har sakavstämts av kommunchefen och ekonomichefen

2. Budgetmodellen i Lessebo kommun

Sedan två år tillbaka har processen ändrats och numera fattar kommunfullmäktige beslut om årsbudgeten i juni, vilket innebär att det är då som nämndernas ramar bestäms. Under hösten arbetar nämnderna med sina internbudgetar. Budgetmodellen i Lessebo kommun är inte dokumenterad.

Budgetprocessen inleds med att kommunstyrelsen fattar beslut om en tidplan för budgetarbetet. Inför budget 2014 togs beslutet på kommunstyrelsen i februari 2013 (KS § 16/2013).

Kommunstyrelsens arbetsutskott är tillika budgetberedning. Enligt beslutad tidplan sker de första budgetöverläggningarna i slutet av mars. Budgetberedningen träffas tillsammans med nämndernas presidier och förvaltningschefer. Samtidigt sker en genomgång av föregående års bokslut.

I slutet av april lämnar nämnderna in textförslag till budgetdokumentet. I slutet av maj intensifieras budgetarbetet genom att ett förslag till budget behandlas i kommunstyrelsens arbetsutskott. Därefter hålls heldagsöverläggningar med nämndernas presidier och förvaltningschefer för att ytterligare förankra budgetförslaget.

I juni behandlas budgeten, inklusive investeringsplanen, i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Under hösten publicerar SKL (Sveriges Kommuner & Landsting) uppdaterade skatteprognoser i augusti och oktober. Även regeringens budgetproposition kan påverka kommunens budget för det kommande året. Nämnderna lämnar förslag till budget för investeringsprojekt.

När budgeten på nytt behandlas i november är det främst skatteintäkter och generella statsbidrag som ska ha förändrats sedan juni. Den detaljerade investeringsbudgeten på projektnivå beslutas också.

I slutet av november ska nämnderna ha beslutat om internbudgeten för kommande år.

3. Iakttagelser

3.1. Finns det en tydlig processägare med ansvar för budgetprocessen?

Kommunstyrelsen ansvarar, i enlighet med kommunallagen kapitel 8, för kommunens ekonomiska förvaltning. I detta kapitel regleras både budgetens innehåll, budgetprocessen, samt räkenskapsföringen och redovisning m.m. Kommunstyrelsen bestämmer när övriga nämnder ska lämna in sina särskilda budgetförslag. De bestämmer också när olika nämnder och bolag ska redovisa sin medelsförvaltning, vilken ligger till grund för delårsrapporter, årsredovisning och övrig uppföljning.

I intervjuerna identifierar samtliga kommunstyrelsen och/eller ekonomichefen som processägare när det gäller budgetarbetet. De ser positivt på den ändrade processen som innebär att årsbudgeten med nämndernas ramar beslutas i juni månad. Nämnderna får på så sätt tid att vidta åtgärder som kan ge effekt tills budgetåret startar.

Flera av de vi intervjuat beskriver att processen för att ta fram budget 2014 har varit otydlig och rörig. När det totala budgetutrymmet först presenterades stod det klart att det skulle behöva göras besparingar för att få en budget i balans. Den föreslagna besparingen, som sedan beslutades innebar en generell sänkning av driftsbudgeten med 2 %.

Under hösten äskade nämnderna medel vilket var ett frånsteg från den budgetprocess som tidplanen beskriver. Det fanns även oklarheter kring hanteringen av flyktingmedel och hur effekterna av det generella besparingsbetinget skulle hanteras.

3.1.1. Vår bedömning

Vi bedömer att det finns en tydlig processägare med ansvar för budgetprocessen då samtliga intervjuade ser kommunstyrelsen som processägare. Vi bedömer dock att den nya budgetprocessen med beslut om budget i juni månad behöver konsolideras ytterligare genom att dokumenteras.

3.2. Används erfarenheter från tidigare utfall som underlag?

På kommunledningsnivå är den kombinerade budget- och bokslutsdagen i slutet av mars ett sätt att ge förutsättning för deltagare att ta med sig erfarenheten från bokslutsresultatet in i budgetprocessen för kommande år. I intervjuerna med kommunledningen framkommer inte att erfarenheter från tidigare år används i någon större omfattning.

På nämndsnivå uppger företrädare att de använder sig av utfallet i bokslutet och andra erfarenheter från föregående år i sitt internbudgetarbete. Inom barn- och utbildningsförvaltningen träffar förvaltningsledningen rektorer och förskolelärare 2-4 gånger per år för uppföljning av verksamhet och ekonomi. Nämndens ordfö-

rande deltar i mötena. Cheferna analyserar budgetavvikelser med hjälp av förvaltningens ekonom.

Inom tekniska förvaltningen används utfallet till och med september som bas för budgeteringen av kommande år. I budgetunderlaget till förvaltningens chefer räknas utfallet upp till att omfatta 12 månader.

På plan- och miljöförvaltningen har en del erfarenheter använts i den egna processen. Synpunkter framförs på att det är svårt att få ihop planverksamheten och miljöverksamheten till en helhet då det saknas en övergripande kodsträng för plan- och miljönämnden.

Inom socialförvaltningen uppges erfarenheter från föregående budgetår vägas in i budgetprocessen utifrån en behovsbedömning.

3.2.1. Vår bedömning

Vi konstaterar att erfarenheter från tidigare utfall används som underlag när det gäller den övergripande budgetprocessen. I nämndernas budgetprocesser används erfarenheter från tidigare utfall i större utsträckning och då främst när förvaltningen beräknar förslaget till internbudget. Vi bedömer dock att även nämnderna ytterligare behöver arbeta in tidigare utfall i budgetprocessen.

3.3. Utgör resursfördelningsmodellen grund för budgetprocessen?

Barn- och utbildningsnämnden har en resursfördelningsmodell som omfattar personalkostnader, materialkostnader och kostnader för fortbildning inom förskola, förskoleklass, fritidshem och grundskola. Det innebär att 80-85 % av nämndens kostnader fördelas enligt resursfördelningsmodellen. Både representanter från nämnden och förvaltningen är nöjda med hur modellen fungerar.

Resurstilldelningen till förskoleklass, fritidshem och grundskola görs en gång per läsår medan tilldelningen till förskolan görs två gånger per läsår. I förskolan baseras tilldelningen på ett snitt av mätningarna de två senaste åren. Resursfördelningsmodellen infördes läsåret 2011/12 och har reviderats inför läsåret 2014/15.

Övriga nämnder inklusive kommunstyrelsen är anslagsfinansierade enligt traditionell modell. Intervjuade företrädare för socialnämnden uppger att nämnden har för små volymer för att kunna dra nytta av en resursfördelningsmodell.

3.3.1. Vår bedömning

Vi konstaterar att det endast är inom barn- och utbildningsnämnden som resurser fördelas utifrån en fastställd resursfördelningsmodell. Vi bedömer att resursfördelningsmodeller till övervägande del ska utgöra grund för kommunens budgetprocess där så är möjligt. Resursfördelningen bör utgå från en tydlig behovsbedömning.

3.4. Utgör omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden underlag för budgeten?

Omvärldsanalysen på den övergripande nivån omfattar skatteunderlagsprognoser-na från SKL och bevakning av befolkningsutvecklingen. I missivet till beslut om årsbudget 2014 och verksamhetsplan 2015-2016 finns en beskrivning av Sveriges ekonomi och skatteunderlagets utveckling hämtad från SKL:s cirkulär 2013:17. Beskrivningen ger en bakgrund till prognosen för skatteintäkterna som kommer i slutet av april månad.

Intervjuerna visar att företrädare för nämnder och förvaltningar främst inhämtar kunskap från andra kommuner i specifika verksamhetsfrågor.

SKL har under hösten genomfört en analys av Lessebo kommuns ekonomi och ekonomistyrning. Bedömningen av kommunens ekonomi sammanfattas med att de kommunala bolagen belastar kommunens ekonomi genom hög skuldsättning, låga resultat och höga borgensåtaganden. Vidare konstateras att kommunen haft för låga resultat och för höga kostnader inom vissa verksamhetsområden. SKL gör bedömningen att de finansiella målen varit för låga och att de inte varit styrande.

Undersökningen omfattar även en analys av kostnadsläget i kommunens verksamheter jämfört med kommuner med en liknande struktur, länets kommuner, pendlingskommuner och riket.

SKL:s analys har initierat en diskussion i kommunen om att låta den demografiska utvecklingen inom olika befolkningsgrupper påverka fördelningen av budgetmedel till nämnderna. Kommunstyrelsen har gett kommunchef och ekonomichef i uppdrag att arbeta vidare med undersökningens resultat. En tidplan för arbetet har tagits fram och förankrats i kommunstyrelsen. Av intervjuerna framkommer att kommunstyrelsen inför budget 2015 ska börja anpassa verksamheten utifrån demografiska förändringar.

Vidare framkommer att kommunledningskontoret planerar att stärka omvärldsbevakningen på tjänstemannanivå. Kommunledningen ser också ett behov av att knyta en energi- och miljöstrateg till budgetprocessen. Till hösten 2014 kommer kommunledningskontoret att finansiera en sådan tjänst med hjälp av sökta externa medel.

3.4.1. Vår bedömning

Vi bedömer att omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden inte fullt används i budgetprocessen. Vi noterar dock att kommunstyrelsen i samband med budgetarbetet för 2015 ska påbörja en anpassning av verksamheten utifrån demografiska förändringar, vilket är positivt.

Vi bedömer att SKL:s analys och jämförelse av kommunens kostnadsläge inom de olika verksamheterna tillsammans med en fördelningsmodell av budgetmedel utifrån en demografisk utveckling inom olika befolkningsgrupper kommer att utgöra ett relevant och tillförlitligt underlag i budgetprocessen.

3.5. Finns tydliga anvisningar för budgetprocessen?

Kommunstyrelsen fattar beslut om en tidplan för budgetarbetet, men några anvisningar för det övergripande budgetarbetet finns inte. Ekonomiavdelningen distribuerar mallar till budgettexter och underlag för beräkning av personal- och kapitalkostnader.

Representanter för förvaltningarna beskriver att anvisningarna från kommunledningen de senaste två åren varit otydliga och att det funnits en osäkerhet i processen. Underlag till interna fördelningar av kostnader har kommit sent. Det finns inte heller någon uttalad och dokumenterad målstyrningsmodell med anvisningar kopplat till budgetarbetet.

Som tidigare nämnts är inte budgetprocessen dokumenterad.

3.5.1. Vår bedömning

Vi bedömer att tydliga anvisningar för budgetprocessen saknas. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen upprätta anvisningar som tydligt anger hur respektive nämnd ska arbeta med budgeten, vilka krav som ställs på nämndernas budgetunderlag och hur ekonomi och verksamhet ska kopplas ihop i målarbetet.

3.6. Finns det en koppling mellan beslutad vision, strategiska inriktningar, nämndernas mål samt budgetprocessen?

I budget 2014 finns verksamhetsmål per nämnd. Kommunledningen har utifrån en beslutad vision för Lessebo kommun (KF § 3/2012) tagit fram åtta målområden dit verksamhetsmål och strategier är kopplade. Visionen har arbetats fram i ledningsgruppen, vilken utgörs av förvaltningscheferna, bolagens VD:ar, economichefen och personalchefen. Dokumentet återremitterades i kommunfullmäktige för vidare beredning och har därför remitterats till nämnderna för synpunkter på innehållet. I intervjuerna har framkommit synpunkter på att måldokumentet inte förankrats tillräckligt i nämnderna. Vidare framkommer att tanken är att respektive nämnd ska bryta ner de övergripande målen till verksamhetsmål.

3.6.1. Vår bedömning

Vi bedömer att det saknas en koppling mellan budgetprocessen och kommunens visions- och målarbete. Detta har medfört att integrationen mellan ekonomistyrningen och verksamhetsstyrningen inte blivit förverkligad. Vi konstaterar att fullmäktige under våren 2014 ska fastställa en övergripande vision och målområden. Enligt vår bedömning är det viktigt att det i budgetanvisningarna finns en beskrivning som på ett pedagogiskt sätt tydliggör sambanden mellan vision, strategiska inriktningar, nämndernas verksamhetsmål och budgetprocessen.

4. *Sammanfattande revisionell bedömning*

Sammanfattningsvis bedömer vi kommunstyrelsens och nämndernas arbete med budgetprocessen inte fullt ut är ändamålsenligt i förhållande till kommunallagens regler samt kommunstyrelsens anvisningar och regelverk. Vi grundar vår bedömning på följande:

- Det är endast inom barn- och utbildningsnämnden som resurser fördelas utifrån en fastställd resursfördelningsmodell. Vi bedömer att resursfördelningsmodeller till övervägande del ska utgöra grund för kommunens budgetprocess där så är möjligt. Resursfördelningen bör utgå från en tydlig behovsbedömning.
- Omvärldsanalyser och bedömningar av behovsutvecklingen inom olika områden används inte fullt ut i budgetprocessen. Vi noterar dock att kommunstyrelsen i samband med budgetarbetet för 2015 ska påbörja en anpassning av verksamheten utifrån demografiska förändringar i olika befolkningsgrupper, vilket är positivt.
- Tydliga anvisningar för budgetprocessen saknas. Enligt vår bedömning bör kommunstyrelsen upprätta anvisningar som tydligt anger hur respektive nämnd ska arbeta med budgeten, vilka krav som ställs på nämndernas budgetunderlag och hur ekonomi och verksamhet ska kopplas ihop i målarbetet.
- Det saknas en koppling mellan budgetprocessen och kommunens visions- och målarbete. Detta har medfört att integrationen mellan ekonomistyrningen och verksamhetsstyrningen inte blivit förverkligad. Vi konstaterar att fullmäktige under våren 2014 ska fastställa en övergripande vision och målområden. Enligt vår bedömning är det viktigt att det i budgetanvisningarna finns en beskrivning som på ett pedagogiskt sätt tydliggör sambanden mellan vision, strategiska inriktningar, nämndernas verksamhetsmål och budgetprocessen.

2014-05-27

Caroline Liljebjörn

Projektledare



Lisa Åberg

Uppdragsledare