

Granskning av Borås Stads årsredovisning 2021

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Sandström
Anna Duong
Stefan Sjöblom

20
22

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	4
1.1 Syfte och revisionsfrågor	4
1.2 Avgränsningar	4
1.3 Revisionskriterier	4
1.4 Ansvarig nämnd/styrelse	5
1.5 Metoder	5
1.6 Projektorganisation	5
2 GRANSKNINGSRESULTAT	6
2.1 Omfattning	6
2.2 Förvaltningsberättelse	6
2.2.1 Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning	6
2.2.2 Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten	6
2.2.3 God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning	7
2.2.4 Balanskravsresultatet	11
2.2.5 Väsentliga personalförhållanden	11
2.3 Resultaträkning	11
2.3.1 Leasing	12
2.3.2 Nedskrivning	12
2.3.3 Erhållna statsbidrag	13
2.3.4 Stickprov	13
2.4 Balansräkning	13
2.4.1 Immateriella anläggningstillgångar	13
2.4.2 Materiella anläggningstillgångar	14

2.4.3 Finansiella tillgångar och finansiella skulder	14
2.4.4 Derivat och säkringsredovisning	14
2.4.5 Andra avsättningar	15
2.4.6 Pensioner	16
2.5 Sammanställda räkenskaper	17
2.6 Kassaflödesanalys	17
2.7 Drift- och investeringsredovisning	17
2.8 Övriga iakttagelser	18
3 STADSREVISIONENS BEDÖMNINGAR	20

1 Inledning

Enligt kommunallagen ska revisorerna pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om årsbokslutet är förenligt med de mål som Kommunfullmäktige beslutat.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att granska om räkenskaperna är rättvisande. Granskningen ska vara ett underlag till revisorernas ställningstagande i revisionsberättelsen gällande ansvarsfrihet. Granskningen sker utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

Granskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är årsredovisningen upprättad enligt gällande lag om kommunal bokföring och redovisning (LKBR), gällande rekommendationer från RKR samt i enlighet med god redovisningssed?
 - Lämnar årsredovisningen upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen? (med verksamhetens utfall avses utfallet i förhållande till fastställda mål och ekonomiska ramar)
 - Är räkenskaperna i allt väsentligt rättvisande?
- Ger årsredovisningen en rättvisande bild av resultatet för kommunen?
- Har balanskravet uppfyllts?
- Har verksamheten bedrivits på ett sätt som gör att Kommunfullmäktiges beslutade mål, finansiella likväl som verksamhetsmässiga, för god ekonomisk hushållning uppnåtts?

Granskningen omfattar samtliga nämnder, Kommunstyrelsen och kommunkoncernen Borås Stad.

1.2 Avgränsningar

Granskningen avser Borås Stads årsredovisning och bokslut för år 2021.

1.3 Revisionskriterier

Revisionskriterier är:

- Kommunallagen (2017:725).
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR).
- Samtliga rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR) som rör årsredovisningsgranskning; inklusive uppdaterad rekommendation av RKR år 2021 vilka är RKR R14 Drift- och investeringsredovisning, förtydliganden av redaktionell karaktär i RKR R5 Leasing, samt RKR:s information om aktieägartillskott.
- God redovisningssed (Bokföringsnämnden, BFN).
- International Accounting Standards (IAS).

1.4 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen i Borås Stad är ansvarig.

1.5 Metoder

Granskningen grundas på analys av resultat- och balansräkning samt utökad granskning av poster och processer som är av väsentlig betydelse för resultat och ställning. Granskningen innefattar att granska ett urval av underlag och annan information i räkenskapssammandraget samt att pröva de redovisningsprinciper som använts i verksamheten. Granskningen har genomförts med utgångspunkt i en risk- och väsentlighetsanalys, där insatser koncentreras till där risken för väsentliga fel är störst. Därutöver innehåller granskningen en bedömning om årsredovisningen är rättvisande, d.v.s. att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning eller tilläggsupplysningar på ett sätt som kan leda till felaktigt beslutsfattande. Granskningen genomförs med kontrollmålsmetodik enligt ett upphandlat granskningsprogram som Borås Stads revisionskontor tillsammans med andra revisionskontor i landet använder.

Samtliga av nämndernas specifikationer har granskats. Stickprov har genomförts från resultaträkningens konton.

1.6 Projektorganisation

Ansvarig för projektet: Granskningsledare är Anna Sandström. Granskningsmedarbetare är Anna Duong, Stefan Sjöblom och Lars Magnusson. Projektet har genomförts i samarbete med extern konsult, KPMG AB.

2 Granskningsresultat

2.1 Omfattning

Granskningen av årsredovisningen/externredovisningen omfattar:

- Förvaltningsberättelse
- Resultaträkning
- Balansräkning
- Sammanställda räkenskaper
- Kassaflödesanalys
- Drift- och investeringsredovisning

2.2 Förvaltningsberättelse

Innehållet i förvaltningsberättelsen regleras i 11 kap. LKBR samt RKR R15. Det ska tydligt framgå vilket sammanhållet avsnitt av årsredovisningen som utgör förvaltningsberättelse. Förvaltningsberättelsen ska presenteras före men i omedelbar anslutning till resultaträkning, balansräkning och kassaflödesanalys.

Stadsrevisionen noterar att koncernperspektivet i högre utsträckning finns beskrivet i årsredovisningen samt att ett arbete har pågått på Stadsledningskansliet under året för att förbättra följsamheten mot RKR R15.

2.2.1 Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning

Enligt RKR R15 ska förvaltningsberättelsen innehålla upplysningar om de totala pensionsförpliktelseerna för kommunkoncernen och kommunen. Stadsrevisionen noterar att upplysningar om de totala pensionsförpliktelseerna finns för kommunen men saknas för kommunkoncernen. Förvaltningsberättelsen ska även innehålla en uppföljning av fullmäktiges riktlinjer för förvaltningen av pensionsmedel. Följande upplysningar ska lämnas för kommunkoncernen och kommunen gällande:

- Pensionsförpliktelse (1-4),
- Förvaltade pensionsmedel – Marknadsvärde, (5-8)
- Finansiering, (9-10)
- Upplysning avseende egna förvaltade pensionsmedel (11-12)
- Upplysning avseende vilka förpliktelser som har tryggats genom pensionsförsäkring och/eller pensionsstiftelse (13)

Stadsrevisionen noterar att upplysningar saknas för förvaltningen av pensionsmedel enligt ovan för kommunkoncernen och delvis för kommunen.

2.2.2 Styrning och uppföljning av den kommunala verksamheten

Enligt RKR R15 ska avsnittet innehålla upplysningar om väsentliga aspekter avseende styrning, uppföljning och intern kontroll för den kommunala koncernen och kommunen. Stadsrevisionen noterar att denna information finns med i viss utsträckning i årsredovisningens förvaltningsberättelse. Stadsrevisionen noterar att det saknas väsentlig information om uppföljning och intern kontroll avseende kommunkoncernen, samt hur den interna kontrollen är utformad för kommunen. Stadsrevisionen noterar att enligt RKR R15 kan avsnittet innehålla mer principiellt hur mål fastställs, hur budgetar tas, hur uppföljning går till och hur den interna kontrollen är utformad.

2.2.3 God ekonomisk hushållning och ekonomisk ställning

I kommunallagen, gäller för samtliga kommuner att Kommunfullmäktige ska fastställa mål för ”god ekonomisk hushållning”. Enligt 11 kap. 8 § LKBR ska förvaltningsberättelsen innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning enligt 11 kap. 6 § första och andra styckena kommunallagen har uppnåtts och följts. Gällande verksamheten ska anges vilka mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning medan det för ekonomin ska anges finansiella mål.

Enligt RKR R15 ska upplysningarna inkludera en avstämning av de mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning som formulerats för den kommunala koncernen och kommunen.

Stadsrevisionen noterar att Kommunfullmäktige har beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning under år 2022.

Enligt RKR R15 ska förvaltningsberättelsen innehålla upplysning om total budgetavvikelse och förklaringar till denna. Den totala budgetavvikelsen lämnas för den kommunala koncernen och för kommunen. Stadsrevisionen noterar att upplysningar om budget och budgetavvikelser saknas för kommunkoncernen.

Finansiella mål

Stadsrevisionen noterar att det finns en kortfattad uppföljning av finansiella mål under avsnittet *God ekonomisk hushållning*. Den längre finansiella analysen återfinns i avsnittet *Viktiga förhållanden för resultat och ekonomisk ställning* där de finansiella målen följs upp.

Stadsrevisionen noterar att på båda ställen där de finansiella målen beskrivs i årsredovisningen saknas mål och avstämning för den kommunala koncernen i enlighet med upplysningskraven i RKR R15.

Borås Stads övergripande finansiella mål enligt Kommunfullmäktiges budget 2021¹ är att soliditeten ska uppgå till 70 % (långsiktigt mål 80 %), avser endast den del av kommunens tillgångar som finansieras med egna medel. Det andra finansiella målet är att självfinansieringsgraden av investeringar ska uppgå till 61 % (långsiktigt mål 80 %). Det tredje finansiella målet är att årets resultat ska vara som lägst 80 mnkr eller 1,2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag (långsiktigt mål 2-3 %).

Enligt årsredovisningen uppgår soliditeten för koncernen till 35 %, vilket är en liten ökning jämfört med förra året (34 %). Soliditet för kommunen uppgår till 74,9 %, exkl. internbanken. Borås Stad uppnår det finansiella målet för soliditet på 70 %. Stadsrevisionen anser att internbanken bör ingå vid beräkning av kommunens soliditet.

Stadsrevisionen noterar därutöver att upplysning om nyckeltalet soliditet finns angiven på fyra olika ställen i årsredovisningen.²

I årsredovisningen redovisas självfinansieringsgraden för kommunen till 137 % (kommunkoncernen 94,6 %). Stadsrevisionen noterar att man når det finansiella målet för självfinansieringsgraden. Årets resultat för kommunen uppgår till 472 mnkr, d.v.s. 6,7 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Målet för året uppnås samt även det långsiktiga målet om 2-3 %.

¹ Kommunfullmäktiges budget 2021, sid 26-27

² Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 7, 8, 23-24, 37-40

Stadsrevisionen konstaterar att samtliga tre finansiella mål är uppnådda.

Stadsrevisionen noterar att regleringsbidragen uppgår 338 mnkr år 2021 (not 8 Regleringsavgifter)³ Regleringsbidrag är nettot av inkomstutjämnning, kostnadsutjämnning och strukturbidrag samt införandebidrag som jämförs med de för utjämningsåret anslagna medlen för kommuner respektive regioner. Om nettobeloppet överstiger anslaget ska en regleringsavgift erläggas. Om nettot uppgår till ett belopp som är mindre än anslaget utgår ett regleringsbidrag. Regleringsbidraget/-avgiften beräknas för kommuner och regioner på totalnivå och var för sig som enhetliga belopp i kronor per invånare.⁴ För Borås Stad har regleringsbidragen ökat med 222 mnkr för 2021 jämfört med år 2020. Stadsrevisionen noterar att fastighetsavgifterna ökat med 10 mnkr och uppgår 2021 till 214 mnkr. Borås Stad förklarar i årsredovisningen att resultatförbättringen främst beror på ökade skatteintäkter till följd av förbättrade skatteunderlagsprognoser löpande under året. Därutöver har kommunen även haft höga realisationsvinster. Detta förklarar till stor del överskottet för Borås Stad 2021.

Noteras kan att kommunkoncernens långfristiga skulder uppgår till 7 597 mnkr. Samtidigt har kortfristiga skulderna ökat med 916 mnkr och uppgår 2021 till 4 418 mnkr för koncernen.⁵ Risker och osäkerhetsfaktorer bör, enligt SKR Cirkulär 2004:46, vägas in i målen, till exempel borgensåtaganden för egna koncernföretag. Risken för att behöva gå in och täcka förluster i kommunala koncernföretag bör kalkyleras och ingå i den finansiella målsättningen.⁶

Stadsrevisionen bedömer att finansieringsanalysen redovisar Borås Stads finansiering och investeringar under räkenskapsåret på ett rättvisande sätt. Stadsrevisionen noterar att den finansiella analysen saknar utvecklande resonemang om vad riskerna innebär på kort och lång sikt för kommunkoncernen.

Stadsrevisionen noterar att finansiella mål för koncernen finns i riktlinjen för god ekonomisk hushållning.

Mål och uppdrag

Lagstiftningen fokuserar på god ekonomisk hushållning och på att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. Lagen ställer krav på att budgeten ska innehålla finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten. Uppföljning av dessa mål ska göras i delårsrapport och årsredovisning.⁷

Kommunfullmäktiges budgetbeslut för år 2021 innefattar Vision 2025 och sju strategiska målområden samt stödområdet Ekonomi och egen organisation. I beredningen av budgeten har Kommunstyrelsen kopplat indikatorer med mål till målområdena. Budget och redovisning av mål ska hanteras inom styr- och ledningssystemet.⁸ Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna har uppnåtts och följts i enlighet med kommunallagen och lagen om kommunal bokföring och redovisning.⁹ Stadsrevisionen konstaterar att förvaltningsberättelsen i Borås Stads årsredovisning innehåller en sammanställning av mål och uppdrag. Framställningen är i allt väsentligt deskriptiv tillsammans med en bedömning av genomförandet för den period årsredovisningen omfattar.

³ Borås Stads årsredovisning 2021, not 8

⁴ [Kommunalekonomisk utjämnning Utjämningsåret 2021 \(scb.se\)](#)

⁵ Borås Stads årsredovisning 2021, not 23 och 24

⁶ SKR; God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting, Cirkulär 2004:46

⁷ 11 kap. 1 §§ Kommunallag (2017:725)

⁸ Budget 2021, Budget 2021 fastställt av Kommunfullmäktige 26 november 2020, sid. 20-21

⁹ 12 kap. 1 §§ Kommunallagen (2017: 725) 11 kap. 1 §§ Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning

Stadsrevisionens bedömning av måluppfyllelsen grundar sig på helt uppnådda mål och helt genomförda uppdrag. Ofullständigt uppnådda mål och uppdrag kan inte bedömas med revisionell säkerhet.

Kommunfullmäktiges indikatorer

I Kommunfullmäktiges budget för år 2021 har mål formulerats för 23 indikatorer kopplade till de strategiska målområden som ingår i Borås Stads Vision 2025.¹⁰ I Kommunfullmäktiges budget anges även om respektive indikator ska öka eller minska. Utav de 23 indikatorerna är det 19 stycken som ska öka under året och fyra som ska minska under året enligt budgeten. I budgeten anges även senaste utfall 2020 för 15 av indikatorerna och för åtta indikatorer redovisas istället senaste utfall 2019.

Av indikatorerna följs samtliga 23 upp i årsredovisningen. Indikatorerna redovisas med de utfall som finns tillgängligt för helåret 2021. Stadsrevisionen noterar att för tre av indikatorerna saknas utfallet för 2021. En förklaring är att Socialstyrelsens årliga brukarundersökning inte genomförts under 2021 och det finns inget resultat att tillgå vilket påverkar möjligheten att mäta utfallet för två av indikatorerna. Bredbandsstatistik för 2021 finns inte heller tillgängligt ännu vilket påverkar möjligheten att mäta indikatorn avseende andelen hushåll och företag som har tillgång till bredband.

Stadsrevisionen noterar att för vissa indikatorerna finns jämförelse i årsredovisningen med en tidsperiod som sträcker sig från tertial 1 år 2016, tertial 1 år 2017 eller tertial 1 år 2019 och framåt. Vissa indikatorer har utfallet för helåren 2016-2021 som jämförelse. Stadsrevisionen konstaterar att de olika tidsserierna inte underlättar för läsaren att följa utfallet av indikatorerna.

Årsredovisningen redovisar måluppfyllelsen i förhållande till Kommunfullmäktiges indikatorer enligt nedan:

Indikator	Kommunfullmäktiges indikatorer	Utfall	Måluppfyllelse
1	Antal personer som en hemtjänsttagare möter, antal/14 dagar ska minska (medelvärde)	Oförändrat	Uppnås inte
2	Antal hemtjänsttagare som uppger att hemtjänstpersonalen alltid eller oftast tar hänsyn till den äldres egna åsikter och önskemål ska öka, %	Saknas	Saknas
3	Andelen hemtjänsttagare som uppger att det känns tryggt att bo hemma med stöd från hemtjänsten ska öka, %	Saknas	Saknas
4	Antal gästnätter i Borås ska öka	Ökar	Uppnås
5	Andelen föräldrar som känner sig trygga när de lämnar sitt barn på förskolan ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
6	Andelen barn som får plats på förskolan på önskat placeringsdatum ska öka, %	Ökar	Uppnås
7	Andelen elever i åk 9 som är behöriga till något nationellt gymnasieprogram ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
8	Det genomsnittliga meritvärdet i åk 9 ska öka	Ökar	Uppnås
9	Andelen elever som känner sig trygga i grundskolan, åk 4-9 ska öka, %	Ökar	Uppnås
10	Andelen elever som känner sig trygga i gymnasieskolan ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
11	Andelen elever med hägskoleförberedande respektive yrkesexamen ska öka, %	Minskar	Uppnås inte

¹⁰ Budget 2021, Budget 2021 fastställt av Kommunfullmäktige 26 november 2020, sid 10-18

Indikator	Kommunfullmäktiges indikatorer	Utfall	Måluppfyllelse
12	Andelen barn och unga som inte lever i hushåll med försörjningsstöd ska öka, %	Oförändrat	Uppnås inte
13	Resultatet av det sammanfattande omdömet om näringslivsklimatet i Borås Stad ska öka	Minskar	Uppnås inte
14	Rankingen i SKL:s öppna jämförelser, företagsklimat-Nöjd Kund Inde (NKI) ska öka	Ökar	Uppnås
15	Andelen av ansökningarna om bygglov med fullständiga handlingar som fått beslut senast 8 veckor efter ansökan ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
16	Andelen hushåll och företag som har tillgång till bredband om minst 100Mbit/s ska öka, %	Saknas	Saknas
17	Andelen närproducerade livsmedel ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
18	Andelen ekologiska livsmedel ska öka, %	Minskar	Uppnås inte
19	Den totala energiproduktionen från solenergi ska öka, MWh	Ökar	Uppnås
20	Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid ska minska, %	Ökar	Uppnås inte
21	Arbetad tid för timavlönade omräknat till årsarbeten ska minska	Ökar	Uppnås inte
22	Andel anställda som nyttjar Borås Stads friskvårdsbidrag ska öka, %	Ökar	Uppnås
23	Antal hushåll som får försörjningsstöd i mer än 10 månader under kalenderåret ska minska	Ökar	Uppnås inte

Tabell 1. Kommunfullmäktiges indikatorer och måluppfyllelse

Målsättningen uppnås inte för 12 av 23 indikatorer (52 %). Målsättningen uppnås för 8 av 23 indikatorer (35 %). För tre av 23 indikatorer går det inte att säga något om måluppfyllelsen då inga siffror för 2021 finns tillgängliga. Stadsrevisionen noterar att överlag analyseras indikatorerna i årsredovisningen och det redogörs för åtgärder att nå indikatorernas mål under året.

Kommunfullmäktiges uppdrag

Borås Stads nämnder och styrelser har avseende 2021 fått 26 uppdrag från Kommunfullmäktige i dess budgetbeslut.¹¹ När det gäller uppdragen bedöms de uppdrag som gäller för år 2021, vilket innebär att tidigare uppdrag inte beaktas. Årsredovisningen redovisar uppdragens grad av genomförande enligt nedan:

0 ■ 12 ◆ 14 ● 0 ■ av 26 uppdrag

Av de 26 uppdrag som Kommunfullmäktige givit nämnder och Kommunstyrelse har 12 inte genomförts, vilket motsvarar drygt 46 %. Stadsrevisionen noterar att det saknas en analys av uppdragen i årsredovisningen. Dock återfinns kommentarer till varje uppdrag i bilaga *Kommunfullmäktiges uppdrag med kommentarer 2021*. Stadsrevisionen konstaterar att genomförandet av Kommunfullmäktiges uppdrag har försämrats något jämfört med föregående år och bedöms fortfarande vara ett förbättringsområde.

Stadsrevisionen noterar att beslutade verksamhetsmål för bolagen saknas i Borås Stads budget 2021 för de kommunala bolagen. I detta avsnitt ska en uppföljning av de kommunala koncernföretagens mål och utveckling finnas. En sammanhållen redovisning av verksamhetsmål och måluppfyllelse, i såväl kommun och som kommunkoncern ska göras i avsnittet *God ekonomisk hushållning* i förvaltningsberättelsen.

¹¹ Ibid

2.2.4 Balanskravsresultatet

Den redovisade balanskravsutredningen anger ett balanskravsresultat på 396,1 mnkr. Balanskravsutredningen är uppställd enligt RKR R15 och balanskravet är uppnått.

Det framgår i anvisningarna i RKR R15 att inga andra poster, än uppställda poster i RKR R15, får ingå i beräkningen av balanskravsresultatet. I Borås Stads utredning anges ett *Resultat efter efter synnerligaskäl m.m.* till 403,3 mnkr, och då korrigerat för tidigare gjorda öronmärkningar. Enligt RKR R15 kan synnerliga skäl åberopas vid ett negativt balanskravsresultat, men det föreligger inte i Borås Stads balanskravsutredning.

Stadsrevisionen bedömer att man avviker från anvisningarna i RKR R15, då tidigare gjorda öronmärkningar inte ska förekomma i balanskravsutredningen. Ett utvecklingsområde inför år 2022 är att balanskravsutredningen ska följa uppställningarna i RKR R15.

2.2.5 Väsentliga personalförhållanden

Den obligatoriska redovisningen av sjukfrånvaro redovisas i enlighet med 11 kap. 6 § LKBR. Förvaltningsberättelsen ska särskilt innehålla upplysningar om de anställdas frånvaro på grund av sjukdom under räkenskapsåret. Den totala sjukfrånvaron ska anges i procent av de anställdas sammanlagda ordinarie arbetstid. Uppgift ska också lämnas om:

1. den andel av sjukfrånvaron som avser frånvaro under en sammanhängande tid av 60 dagar eller mer,
2. sjukfrånvaron för kvinnor respektive män, samt
3. sjukfrånvaron för anställda i åldrarna 29 år eller yngre, 30-49 år och 50 år eller äldre.

Sjukfrånvaron för varje sådan grupp som avses i andra stycket i punkt 2 och 3 ska anges i procent av gruppens sammanlagda ordinarie arbetstid. Sådan uppgift ska inte lämnas när antalet anställda i gruppen är högst tio eller om uppgiften kan hänföras till en enskild individ.

Stadsrevisionen noterar att sjukfrånvaro för bolagen redovisas i årsredovisningen, dock endast för bolag med fler än nio medarbetare. Stadsrevisionen noterar att det nu finns uppgifter i årsredovisningen gällande den andel av sjukfrånvaron som avser frånvaro under en sammanhängande tid av 60 dagar eller mer, samt sjukfrånvaro för åldrarna 29 år eller yngre, 30-49 år, 50 år eller äldre.

Stadsrevisionen noterar att den genomsnittliga sjukfrånvaron under 2021 i Sveriges kommuner ligger på 7,7 % (8,3 % år 2020). Sjukfrånvaron i kommunerna minskade från 8,3 procent 2020 till 7,7 procent 2021. Långtidssjukfrånvaron i Sveriges kommuner har ökat något sedan förra året men ligger lägre nu än åren innan pandemin.¹² Borås Stads utfall för sjukfrånvaron är 8,5 % för 2021 (9,1 % år 2020). Sjukfrånvaron ligger högre än riksgenomsnittet. Målet i Borås Stads budget för 2021 är satt till att minska, vilket gör att målsättningen uppnås för år 2021.

2.3 Resultaträkning

Resultaträkningen ska enligt 5 kap. 1 § LKBR i sammandrag redovisa samtliga intäkter och kostnader under räkenskapsåret. 5 kap. 2 § LKBR anger hur resultaträkningen ska ställas upp. I uppställningen enligt LKBR har 2019 införts en ny resultatnivå - Verksamhetens resultat. Verksamhetens intäkter och kostnader ska, för att ge en rättvisande bild, specificeras i not till resultaträkningen.¹³

¹² SKR; Sjukfrånvaro, kommuner 2021, <https://skr.se/skr/tjanster/press/nyheter/nyhetsarkiv/sjukfranvaronharminskatunder2021.62297.html>

¹³ Kommunal bokföring och redovisningslag, Eriksson, Haglund och Tagesson, Studentlitteratur, 2019, s.66-67

Årets resultat uppgår till 472 mnkr för kommunen, för kommunkoncernen 572 mnkr.¹⁴ Resultat före skatt uppgår till 593 mnkr för kommunkoncernen.¹⁵

Stadsrevisionen noterar att nämnderna i driftredovisningen redovisar ett överskott på 64 mnkr jämfört med budget. Kommunstyrelsen föreslår diverse regleringar på 101,2 mnkr. Det utgående ackumulerade resultatet uppgår till ett överskott om 295,9 mnkr som föreslås överföras till år 2022.

2.3.1 Leasing

Enligt RKR R5 Leasing ska objekt, vilka innehas till följd av ett leasingavtal som klassificeras som finansiellt, redovisas hos leasingtagaren som en anläggningstillgång i balansräkningen. Förpliktelsen att i framtiden betala leasingavgifter ska hos leasingtagaren redovisas som en skuld. Borås Stad redovisar inte sina leasade objekt som en anläggningstillgång i balansräkningen utan endast som en leasingkostnad i resultaträkningen.

Upplysningar ska lämnas om finansiella leasingavtal överstigande tre år. I Borås Stads årsredovisning har samtliga hyres-/leasingavtal betraktats som operationella och bokförts direkt som kostnader, och finansiella leasingavtal finns inte redovisade i balansräkningen. Av not 3 framgår totala externa hyreskostnader redovisade på Lokalförsörjningsförvaltningen och Fritids- och folkhälsoförvaltningen under 2021 fördelade på hyresvärdskategori, verksamhetsområde och återstående avtalslängd. Det finns en skrivning om leasing- och hyresavtal under avsnittet om redovisningsprinciper och noter.

2.3.2 Nedskrivning

Enligt 7 kap. 4 § Om en anläggningstillgång vid räkenskapsårets utgång har ett lägre värde än vad som följer av 1-3 §§, ska tillgången skrivas ned till detta lägre värde, om värdenedgången kan antas vara bestående.

Enligt RKR R6 ska en prövning av nedskrivnings- eller återföringsbehov görs i två steg. I första steget görs en bedömning av om det finns indikationer som ger anledning till en prövning av tillgångens värde. Om så är fallet, görs det i ett andra steg en beräkning av tillgångens återvinningsvärde som sedan jämförs med redovisat värde.

I not 4 och not 13 i Borås Stads årsredovisning framgår det att kommunkoncernen gjort en nedskrivning på 57 mnkr, varav 16 mnkr avser byggnader och 41 mnkr avser biogasanläggning.¹⁶ I årsredovisningen framgår det under förvaltningsberättelsens avsnitt Händelser av väsentligt betydelse vad nedskrivningarna avser.¹⁷ Stadsrevisionen noterar att det saknas upplysningar om de händelser eller omständigheter som lett till nedskrivningen som ska lämnas i not för varje tillgång i enlighet med RKR R6.

¹⁴ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 95

¹⁵ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 7

¹⁶ Borås Stads årsredovisning 2021, not 4, not 13

¹⁷ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 30

2.3.3 Erhållna statsbidrag

Stadsrevisionen har granskat hantering och redovisning av statsbidrag när det gäller covid-19 inom ramen för granskningen av Borås Stads årsredovisning 2021. Granskningen har genomförts av konsulter från KPMG. I RKR R5 framgår att statsbidrag kan vara generella, riktade eller ges i form av kostnadsersättningar. EU- och statsbidrag ska redovisas enligt det aktuella bidragets villkor och restriktioner. Bidrag från staten utan villkor ska redovisas i resultaträkningen under posten Generella statsbidrag och utjämnning. Tidpunkten för redovisning blir då när intäktskriterierna enligt RKR R2 är uppfyllda. Största posten utgörs av *konto 8291 Stöd för att stärka välfärden* som uppgick till ca 212 mnkr under 2020 och ca 137 mnkr fram till augusti 2021.

Sammanfattningsvis kan konstateras att kommunens redovisning av bidrag vilka erhållits med koppling till covid-19 pandemin i allt väsentligt är korrekt. Ett PM från KPMG ligger som en bilaga till denna rapport.

2.3.4 Stickprov

Stadsrevisionen har genomfört cirka 180 stycken (160 stycken 2020) stickprov av konton på resultaträkningen som har stora avvikelser mellan åren 2020 och 2021. Granskningen visar att det inte förekommer några större avvikelser i de stickprov som genomförts.

2.4 Balansräkning

Balansräkningen ska enligt 6 kap. 1 § LKBR i sammandrag redovisa kommunens eller regionens samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen.

Stadsrevisionen bedömer att balansräkningen är uppställd enligt 6 kap. 2 § LKBR och omfattar tillräckliga noter. I sammandrag redovisas Borås Stads samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på balansdagen. Även övriga ansvarsförbindelser tas upp inom linjen.

Enligt 4 kap. 6 § LKBR framgår att för varje sammandragen post i balansräkningen ska de belopp som ingår i postens sammansättning specificeras i en särskild förteckning, om inte postens sammansättning klart framgår av bokföringen i övrigt.

Stadsrevisionen konstaterar att det finns utförliga underlag till specifikationerna samt att noterna har förbättrats i årsredovisningen jämfört med tidigare år.

En genomgång av balansräkningen utifrån LKBR och RKR:s rekommendationer redovisas nedan.

2.4.1 Immateriella anläggningstillgångar

Enligt RKR R3 Immateriella anläggningstillgångar framgår av 6 kap. 7 § första stycket LKBR att utgifter för utvecklingsarbete som är av väsentligt värde för kommunens verksamhet under kommande år får tas upp som immateriella anläggningstillgångar. Vidare framgår av 9 kap. 10 § LKBR att i de fall nyttjandeperioden för en immateriell anläggningstillgång bestäms till längre tid än fem år ska en upplysning om skälen för detta lämnas.

För varje post som tas upp som immateriell anläggningstillgång ska upplysningar om

tillämpad avskrivningsmetod och nyttjandeperiod lämnas, uppdelade på egenutvecklade och förvärvade immateriella anläggningstillgångar. Stadsrevisionen noterar att noterna rörande immateriella anläggningstillgångar uppfyller kraven i RKR R3.

2.4.2 Materiella anläggningstillgångar

Enligt RKR R4 Materiella anläggningstillgångar framgår av 1 kap. 4 § LKBR att bokföring och redovisning fullgörs på ett sätt som överensstämmer med god redovisningssed. Enligt 4 kap. 3 § tredje stycket LKBR ska upplysningar om skälen för avvikelser från denna rekommendation lämnas i en not. Av 9 kap. 9 § LKBR framgår att en upplysning ska lämnas om bedömd genomsnittlig nyttjandeperiod för varje post som tas upp som materiell anläggningstillgång. För varje post i balansräkningen som tas upp som materiell anläggningstillgång bör dessutom upplysning lämnas i not om tillämplad avskrivningsmetod. Stadsrevisionen noterar att noterna i huvudsak följer rekommendation RKR R4.

2.4.3 Finansiella tillgångar och finansiella skulder

Enligt RKR R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder ska redovisning av finansiella tillgångar och finansiella skulder regleras i 3 kap. 4 § samt 7 kap. 1, 2, 4–7, 9 och 12 §§ LKBR. Finansiella tillgångar ska i enlighet med 6 kap. 6 § LKBR klassificeras som antingen anläggningstillgångar eller omsättningstillgångar. Finansiella skulder ska delas in i kortfristiga respektive långfristiga skulder.

Huvuddelen av kommunens långfristiga utlåning gäller lån till de kommunala koncernföretagen, uppgående till 8 976 mnkr. Övrig utlåning uppgår till 19 mnkr och är lån till Åhagastiftelsen och IF Elfsborg. Stadsrevisionen noterar att noterna uppfyller kraven i RKR R7.¹⁸ Stadsrevisionen noterar dock att det saknas upplysningar (enligt a till g ovan) i not i enlighet med RKR R7.

2.4.4 Derivat och säkringsredovisning

RKR R8 Derivat och säkringsredovisning behandlar redovisning av derivatinstrument och säkringsredovisning. I LKBR finns ingen särskild reglering av redovisning av derivat eller säkringsredovisning. Generella regler för värdering av anläggnings- och omsättningstillgångar finns i 7 kap. 1, 2, 4 och 5 §§ LKBR. I 7 kap. 9 § regleras omräkning av fordringar och skulder i utländsk valuta. Stöd för den kvittning av värdeförändringar på säkringsinstrumentet mot värdeförändringar på den säkrade posten som görs vid säkringsredovisning finns i 4 kap. 4 §. Upplysningskrav finns i 9 kap. 3 § LKBR.

Enligt beslut i Kommunfullmäktige 23 februari 2017 har Borås Stad övertagit räntebindningsansvaret från koncernföretagen. Beslutet innebär att de av koncernföretaget ingångna räntebindingarna får löpa ut men att derivat ingångna efter 23 februari 2017 blir föremål för säkringsredovisning i Borås Stad. Som säkringsinstrument används räntederivat. Syftet med säkringen är att eliminera variationer i framtida kassaflöden avseende betalning av rörlig ränta och fixera räntekostnaderna.¹⁹

Stadsrevisionen noterar att verkligt värde samt upplysning om vilken påverkan som säkringsinstrumenten har haft på kommunens resultaträkning under den gångna perioden numera framgår av not 9 i Borås Stads årsredovisning.²⁰ Stadsrevisionen bedömer att derivat och säkringsredovisning i huvudsak är upprättad i enlighet med rekommendation RKR R8.

¹⁸ Borås Stads årsredovisning 2021, not 15 och 16

¹⁹ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 73

²⁰ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 17-19, 73 och not 9

2.4.5 Andra avsättningar

Enligt RKR R9 Avsättningar och ansvarsförbindelser ska en avsättning redovisas i balansräkningen om;

- en kommun har en befintlig legal förpliktelse till följd av en eller flera inträffade händelser;
- det är sannolikt att ett utflöde av resurser kommer att krävas för att reglera förpliktelsen;
- och en tillförlitlig uppskattning av beloppet kan göras.

Om dessa villkor inte är uppfyllda, ska ingen avsättning redovisas i balansräkningen. Endast sådana legala förpliktelser som uppstår på grund av inträffade händelser under räkenskapsåret eller tidigare räkenskapsår, och som finns oberoende av framtida handlande, redovisas som avsättningar. Reservering för utgifter som krävs för den framtida verksamheten får aldrig redovisas i balansräkningen.

Av 9 kap. 4 § första stycket LKBR framgår att upplysning ska lämnas om principerna för värdering av avsättningar samt att upplysningar i not ska lämnas om varje avsättning. I RKR R9 framgår att en kortfattad beskrivning av förpliktelsens karaktär och den förväntade tidpunkten för varje utflöde av resurser som förpliktelsen leder till; en indikation om osäkerheterna om beloppet eller tidpunkten för dessa utflöden. Upplysningar ska lämnas om betydelsefulla antaganden som gjorts rörande framtida händelser som påverkat värderingen; samt det belopp av varje förväntad gottgörelse som har redovisats som tillgång.

En avsättning gjordes redan år 2018 på 20 mnkr och avsåg sommarlovskort för kollektivtrafik för fyra år framåt. Tidigare avsättningar har gjorts år 2020 uppgående till totalt 37,5 mnkr, MarketPlace Borås 10,5 mnkr och rivning av Gässlösa 27 mnkr. Tidigare avsättningar gällande sommarlovskort, rivning av Gässlösa och MarketPlace Borås saknar ansvarsförbindelse i enlighet med RKR R9.²¹

Posten andra avsättningar uppgår i bokslutet för Borås Stad till 82 mnkr (91 mnkr år 2020). Dessa avsättningar har under året minskat med totalt 9 mnkr. Nya avsättningar har gjorts uppgående till totalt 13,8 mnkr, och avser medfinansiering av Nabbamotet. Det finns ansvarsförbindelse, underlag till avsättning och upplysningar till posten som lämnas i not 22 till balansräkningen. Stadsrevisionen noterar att informationen enligt RKR R9 om förändringar under året, lämnas per gjord avsättning i not 22 till balansräkningen.

Andra avsättningar för kommunkoncernen som helhet uppgår till 546 mnkr (544 mnkr år 2020) i utgående balans.

Ansvarsförbindelser

De ansvarsförbindelser som redovisas inom linjen till balansräkningen är dels pensionsförpliktelser intjänade före 1998, dels övriga ansvarsförbindelser. Pensionsförpliktelserna uppgår per 2021-12-31 för koncernen till 1 420 mnkr (1 451 mnkr år 2020).²² Stadsrevisionen noterar att RKR R9 inte gäller ansvarsförbindelser för pensioner.

Övriga ansvarsförbindelser uppgår i årsredovisningen till 595 mnkr avseende kommunen 2021 (603 mnkr år 2020).²³ Enligt RKR R9 ska en kortfattad beskrivning av ansvarsförbindelsernas karaktär, osäkerhet och risker anges. Stadsrevisionen noterar att detta saknas och därmed blir bedömningen att kraven i RKR R9 inte uppfylls.

²¹ Borås Stads årsredovisning 2021, not 22

²² Borås Stads årsredovisning 2021, not 25

²³ Borås Stads årsredovisning 2021, not 26

2.4.6 Pensioner

Pensionsskulden utgör var för sig i det två delarna både den största avsättningen och den största ansvarsförbindelsen för kommunen. Lagregleringen för dessa två delar återfinns, beroende på form, i kapitel 5-7 samt 9 LKBR. Redovisning av pensionsförpliktelser regleras särskilt i 5 kap. 4 § och 6 kap. 4 § LKBR. Det finns bestämmelser om avsättningar i 6 kap. 8 § och 7 kap. 11 § LKBR. Upplysningar om förändring av pensionsförpliktelse genom tecknande av försäkring eller överföring till stiftelse regleras i 9 kap. 11 § LKBR. Hur pensionsförpliktelsen ska värderas regleras inte i lagstiftningen. Enligt 11 kap. 4 § kommunallagen ska fullmäktige besluta om riktlinjer för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. Hanteringen enligt LKBR är i linje med, den av kommunen även sedan tidigare tillämpade hanteringen, blandmodellen som trädde i kraft 1998 i samband med dåvarande lagstiftning, lagen om kommunal redovisning.

Borås Stads hantering av pensioner redovisas i avsnittet pensionsåtaganden samt under avsnittet redovisningsprinciper och noter i Borås Stads årsredovisning 2021.

Av RKR R10 Pensioner framgår vad som ska framgå i not för pensionsavsättning och ansvarsförbindelse för pensioner. Upplysning ska lämnas om aktualiseringsgrad (andel av personakterna för nuvarande och tidigare anställd personal som är uppdaterad avseende pensionsgrundande anställningar) för underlaget för beräkningen av pensionsförpliktelserna. För pensionsförpliktelse som inte omfattas av Riktlinjer för beräkning av pensionsskuld, RIPS (den av SKR antagna beräkningsmodellen för pensionsförpliktelser) ska upplysning lämnas om tillämpade beräkningsgrunder och vilket belopp förpliktelsen upptagits till.

Upplysning ska lämnas om antalet visstidsförordnanden för anställda och förtroendevalda samt särskilda villkor som avviker från vad som är normalt och kan leda till betydande ekonomiska konsekvenser. Detta gäller både pensionsförmåner som redovisas som avsättning och sådana som redovisas som ansvarsförbindelse.

I årsredovisningen för Borås Stad 2021 framgår upplysningar för avsättningar i not 21. Upplysning lämnas kring aktualiseringsgraden för avsättningarna, och uppgår till 92,0 %.

Avsättning för pensioner uppgår till 591 mnkr (kommunen) för år 2021 (512 mnkr år 2020). Fram till och med 2018 har Borås Stad gjort extra avsättningar till pensioner intjänade till och med 1997-12-31, så kallad intjänad pensionsrätt (IPR), på sammanlagt 832 miljoner kronor. Pensionsåtaganden för anställda i de bolag som ingår i kommunkoncernen redovisas enligt BFNAR 2012:1 (K3). Detta redovisas i not 25 till balansräkningen, vilket är i enlighet med bestämmelsen i 9 kap. 11 § LKBR.

I ansvarsförbindelserna ingår pensionsförpliktelser intjänade t.o.m. 1997-12-31. Borås Stad har genom försäkringslösning försäkrat bort en viss del av dessa intjänade pensioner. Försäkringslösningen har då minskat beloppet under ansvarsförbindelserna. Förpliktelsen kvarstår dock om försäkringsbolagen inte skulle kunna infria försäkringen.

Enligt LKBR 6 kap. 4 § ska förpliktelser att betala ut pensionsförmåner som intjänats före år 1998 inte tas upp som skuld eller avsättning. Pensionsskulden redovisas i överensstämmelse med redovisningslagen enligt blandmodellen.²⁴ Bland dessa avsättningar ingår ”Framtida pensioner intjänade t o m 1997” med 44 mnkr (42 mnkr år 2020). Den senare posten har under året ökat med 2 mnkr. Detta framgår dock inte av not 21, men finns i specifikationen till balanskontot.

²⁴ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 64-65

Bland ansvarsförbindelserna ingår inte beloppsmässigt kommunens borgen för de kommunala bolagens pensionsåtaganden. För att dessa inte vid varje tidpunkt fullt ut ska behöva avsätta medel för framtida pensionsutbetalningar har kommunen åtagit sig borgensansvar för dessa. Borgensåtagandet för dessa pensionsåtaganden är till beloppet obestämt.

En ytterligare riskfaktor för kommunens ekonomi är de åtaganden/förpliktelser som inte syns i den direkta redovisningen. Kommunens totala pensionsåtagande inkl. särskild löneskatt uppgår till 2 172 mnkr (2 121 mnkr år 2020) eller 19,0 tkr/invånare. Om pensionsåtagandena inom linjen läggs in i balansräkningen sjunker kommunens soliditet från 75 % till 57,3 %.

Sammanfattningsvis kan Stadsrevisionen konstatera att Borås Stads årsredovisning i huvudsak uppfyller RKR R10 Pensioner.

2.5 Sammanställda räkenskaper

Sammanställda räkenskaper regleras i 12 kap. LKBR. Enligt 12 kap. 2 § första stycket LKBR ska sammanställda räkenskaper upprättas för den kommunala koncernen. Av 2 kap. 6 § LKBR framgår att den kommunala koncernen består av kommunen tillsammans med de kommunala koncernföretagen.

I RKR R16 Sammanställda räkenskaper finns rekommendationer vad som gäller vid upprättande av sammanställda räkenskaper. Med utgångspunkt från vad som anges i rekommendationen kan konstateras att det inte framgår tydligt i Borås Stads årsredovisning om några justeringar av koncernföretagens bokslut gjorts innan konsolideringen på grund av ändrade redovisningsprinciper.

Borås Stads årsredovisning uppfyller i huvudsak kraven i RKR R16 vid upprättandet av de sammanställda räkenskaperna.

2.6 Kassaflödesanalys

Enligt 8 kap. 1 § LKBR ska kommunens in- och utbetalningar under räkenskapsåret redovisas i kassaflödesanalysen. Enligt RKR R13 Kassaflödesanalys ska upplysning lämnas i en not om de justeringar som gjorts för poster som utgör skillnaden mellan årets resultat och kassaflödet från den löpande verksamheten. Upplysning ska också lämnas om väsentliga händelser som påverkar kassaflödet och avviker från det normala.

Stadsrevisionen noterar att kassaflödesanalysen innehåller de föreskrivna sektorerna och är i huvudsak korrekt uppställd.²⁵ Borås Stad tillämpar indirekt metod. Kassaflödesanalysen innehåller de föreskrivna sektorerna och är i allt väsentligt korrekt uppställd. Angivna sifferuppgifter har stämts av mot redovisad balansräkning och resultaträkning. Upplysning avseende justering för ej likviditetspåverkande poster finns i not 27.

2.7 Drift- och investeringsredovisning

Enligt 10 kap. 1 § LKBR ska driftredovisningen innehålla en redovisning av hur utfallet förhåller sig till den budget som fastställts för den löpande verksamheten. Enligt RKR R14 Drift- och investeringsredovisning framgår det att driftredovisningen ska utformas så att utfall kan stämmas av mot fullmäktiges budget.

Borås Stads årsredovisning för 2021 innehåller en samlad drift- och investeringsredovisning.²⁶

²⁵ Borås Stads Årsredovisning 2021, not 27

²⁶ Borås Stads Årsredovisning 2021, sid 83-88

Investeringsredovisningen ger information om godkänd utgift, förbrukade medel vid årets början och slut samt återstående medel. Investeringarna uppgår till 592,9 mnkr år 2021 för Borås Stad. Nettoinvesteringarna inklusive driftinventarier uppgick till 632 mnkr, där budget inklusive preliminära omdispositioner uppgick till 871,1 mnkr. Avvikelsen mot budgeterad investeringsbudget beror till stor del på att bygglov och detaljplaner har överklagats. För att utläsa enskilda investeringsprojekt får läsaren vända sig till *Bilaga till årsredovisning 2021 – Investeringar tkr*.²⁷

I separata tabeller redovisas även koncernkoncernens bolags färdigställda och pågående investeringar. Dessa uppgår till totalt 3 855 mnkr. Stadsrevisionen noterar att investeringsredovisningen nu omfattar även de kommunala koncernföretagens investeringar som fullmäktige tagit ställning till i enlighet med RKR R14.²⁸

Stadsrevisionen bedömer att drift- och investeringsredovisningen i huvudsak uppfyller RKR R14.

2.8 Övriga iakttagelser

Stadsrevisionen noterar att flera av RKR:erna nu uppfylls i årsredovisningen, exempelvis har förvaltningsberättelsen utvecklats. Områden som förbättrats är bl.a. väsentliga personalförhållanden, derivat och såringsredovisning, pensioner samt drift- och investeringsredovisning. Bokslutsprocessen har digitaliserats och efterfrågade specifikationer har levererats skyndsamt.

Lagstiftaren och RKR betonar att bl.a. finansiell analys och riskbedömning i första hand ska göras utifrån ett koncernperspektiv och i andra hand ur kommunens perspektiv. Koncernperspektivet har i Borås Stads tidigare årsredovisningar kommit i andra hand men förbättringar har skett de senaste åren och så även i årsredovisningen för 2021. Stadsrevisionen betonar att utvecklingen behöver fortsätta då betydande risker finns hos vissa koncernföretag vad gäller resultatutveckling, skuldsättning m.m. Stora risker finns främst i Borås Energi och Miljö AB där vissa risker beträffande kraftvärmeverket och fjärrvärmeverksamheten borde belysas bättre i Borås Stads årsredovisning.

I Borås Stads årsredovisning framhålls att den i första hand är ett analyserande beslutsunderlag för Kommunfullmäktige, men att årsredovisningen successivt ska utvecklas för att kunna ge information till en vidare målgrupp. Stadsrevisionen konstaterar att andra viktiga användare, såsom kommuninvånare, organisationer, staten m.fl., bör beaktas vid utformning av årsredovisningen. Detta är intressenter vilka på olika sätt tillhandahåller resurser till kommunen. Genom detta synsätt säkerställs att årsredovisningen blir tillräckligt informativ för olika användare. En tydligare struktur, analys och ökad tillgänglighet ska eftersträvas. Stadsrevisionen bedömer att denna utvecklingsprocess är väsentlig.

Utöver en utveckling av huvuddokumentet, Borås Stads årsredovisning, kan med fördel en kortfattad pedagogisk version av årsredovisningen också upprättas. Stadsrevisionen noterar att årsredovisningen inklusive bilagor är väldigt omfattande.

Koncernbidrag i kommunala företag

Inom koncernen har det erhållits koncernbidrag på 53,3 mnkr 2021, vilket är 13,7 mnkr lägre än 2020 (67 mnkr).²⁹ Årets underskott har täckts med koncernbidrag från dotterbolagen. Moderbolaget erhöll 53,3 mnkr i koncernbidrag från Borås Elnät AB, Borås Energi och Miljö AB samt Industribyggnader i Borås AB. Till Akademiplatsen AB, BoråsBorås TME AB, Borås Djurpark & Camping AB samt Inkubatorn i Borås AB lämnades koncernbidrag på 50,4 mnkr. Resterande erhållna 2,9 mnkr har använts för att finansiera moderbolaget.³⁰

²⁷ Bilaga till årsredovisning 2021, investeringar, samt Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 84-87

²⁸ RKR R14 Drift- och investeringsredovisning, december 2021

²⁹ Borås Stads årsredovisning 2021, sid. 105

³⁰ Ibid

Avvikelser från rekommendationer från RKR

Enligt LKBR 4 kap. 3 § framgår det att ”Om kommunen eller landstinget i årsredovisningen avviker från det som följer av en rekommendation från normgivande organ på det kommunala området, ska en upplysning om skälen för avvikelserna lämnas i en not”.

Stadsrevisionen noterar att Borås Stad avviker från flera rekommendationer men saknar upplysningar om skälen till avvikelserna samt om påverkan på resultat och ställning. Upplysningar som enligt RKR ska lämnas i not.

3 Stadsrevisionens bedömningar

Enligt kommunallagen ska revisorerna pröva om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den interna kontrollen är tillräcklig. Revisorerna ska även bedöma om årsbokslutet är förenligt med de mål som Kommunfullmäktige beslutat. Syftet med granskningen är att den ska vara ett underlag till revisorernas ställningstagande i revisionsberättelsen gällande ansvarsfrihet. Granskningen sker utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

I avsnittet sammanfattas Stadsrevisionens samlade bedömning av om årsredovisningen är rättvisande, d.v.s. att årsredovisningen inte innehåller fel som påverkar resultat och ställning eller tilläggsupplysningar på ett sätt som kan leda till felaktigt beslutsfattande.

Stadsrevisionen bedömer att årsredovisningen gör avsteg från delar av RKR:s rekommendationer avseende RKR R5 Leasing, RKR R6 Nedskrivningar, RKR R7 Finansiella tillgångar och skulder, RKR R9 Avsättningar och ansvarsförbindelser, RKR R10 Pensioner samt RKR R15 Förvaltningsberättelse.

Förvaltningsberättelse

Stadsrevisionens bedömning är att förvaltningsberättelsens struktur till stora delar är upprättad i enlighet med RKR R15. Stadsrevisionen konstaterar att samtliga tre finansiella mål är uppnådda. Stadsrevisionen har identifierat följande förbättringsområden i förvaltningsberättelsen i enlighet med RKR R15:

- Koncernperspektivet ska framgå i första hand och kommunens utveckling i andra hand.
- Upplysningar saknas för förvaltningen av pensionsmedel för kommunkoncernen och delvis för kommunen.
- Att det saknas väsentlig information om uppföljning och intern kontroll avseende kommunkoncernen, samt hur den interna kontrollen är utformad för kommunen.
- Att upplysningar om budget och budgetavvikelser saknas för kommunkoncernen i avsnittet *God ekonomisk hushållning*.
- Balanskravsutredningen bör förklaras tydligare och poster gällande öronmärkningar ska inte ingå.

Mål och uppdrag

Stadsrevisionen konstaterar att Borås Stads nämnder och Kommunstyrelsen inte har uppnått målsättningen för 12 av 23 indikatorer (52 %). Målsättningen uppnås för 8 av 23 indikatorer (35 %). För tre av 23 indikatorer går det inte att säga något om måluppfyllelsen då inga siffror för 2021 finns tillgängliga. Stadsrevisionen bedömer att överlag analyseras indikatorerna i årsredovisningen och det redogörs för åtgärder att nå indikatorernas mål under året.

Av de 26 uppdrag som Kommunfullmäktige givit nämnder och Kommunstyrelse har 12 inte genomförts, vilket motsvarar drygt 46 %. Stadsrevisionen bedömer att det saknas en sammanfattande analys av uppdragen i årsredovisningen. Stadsrevisionen konstaterar att genomförandet av Kommunfullmäktiges uppdrag har försämrats något jämfört med föregående år och bedöms fortfarande vara ett förbättringsområde.

Stadsrevisionen bedömer att en sammanhållen redovisning av verksamhetsmål och måluppfyllelse, i såväl kommunkoncern som kommunen saknas i avsnittet *God ekonomisk hushållning i förvaltningsberättelsen*.

Resultaträkning

Resultaträkningen följer till stora delar RKR:s rekommendationer. Årets resultat uppgår till 472 mnkr för kommunen, för kommunkoncernen 572 mnkr. Stadsrevisionen bedömer att resultaträkningen redovisar samtliga intäkter och kostnader och ger en rättvisande bild av årets resultat samt hur det egna kapitalet har förändrats under räkenskapsåret. Resultaträkningen är uppställd i enlighet med 5 kap. 2 § LKBR. Stadsrevisionen har identifierat följande avvikelser i resultaträkningen i enlighet med RKR:s rekommendationer:

- I Borås Stads årsredovisning har samtliga hyres-/leasingavtal betraktats som operationella och bokförts direkt som kostnader, och finansiella leasingavtal finns inte redovisade i balansräkningen. Stadsrevisionens bedömning är att Borås Stad inte följer RKR R5 Leasing fullt ut.
- Att det saknas upplysningar om de händelser eller omständigheter som lett till nedskrivningen som ska lämnas i not för varje tillgång i enlighet med RKR R6. Stadsrevisionens bedömning är att Borås Stad inte följer RKR R6 fullt ut.

Balansräkning

Balansräkningen följer till stora delar RKR:s rekommendationer. Stadsrevisionen bedömer att balansräkningen är uppställd enligt 6 kap. 2 § LKBR och omfattar tillräckliga noter. Stadsrevisionen har identifierat följande avvikelser i balansräkningen:

- Att noterna uppfyller kraven i RKR R7 Finansiella tillgångar och finansiella skulder, dock saknas det tilläggsupplysningar i not i enlighet med RKR R7.
- Att avsnittet andra avsättningar inte följer RKR R9 Avsättningar och ansvarsförbindelser fullt ut gällande ansvarsförbindelser.
- Att uppföljning görs gällande pensioner i enlighet med RKR R10 Pensioner;
 - Om det finns det några pensionsförpliktelser vilka inte omfattas av RIPS (Riktlinjer för pensionsskultsberäkning; d.v.s. den av SKR antagna beräkningsmodellen för pensionsförpliktelser).
 - Om det finns det några villkor vilka avviker, särskilda villkor, från vad som är normalt för vilka upplysningar borde lämnas.

Kassafflödesanalys

Stadsrevisionen bedömer att upplysning om väsentliga händelser som påverkat kassafflödet inte finns. Stadsrevisionen noterar därutöver att vissa större poster i analysen kunde ha kommenterats. Ett utvecklingsområde är att vissa poster, som t.ex. investeringar i anläggningstillgångar, kan kommenteras i not, samt att bättre kommentera kassafflödesanalysen genom tilläggsupplysningar.

Sammanfattande bedömning

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att Borås Stads årsredovisning i huvudsak är upprättad enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning, kommunallagen, rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning samt God redovisningssed.

Resultat, ekonomisk ställning och räkenskaper redovisas på ett i huvudsak rättvisande sätt. Balanskravet är uppfyllt. I årsredovisningen saknas verksamhetsmål i koncernperspektivet.

När det gäller finansiella mål uppnås samtliga tre uppställda mål under året. Av Kommunfullmäktiges indikatorer uppnås inte 12 av 23 indikatorer (52 %). När det gäller Kommunfullmäktiges uppdrag har 12 av 26 uppdrag (46 %) inte genomförts under året. Måluppfyllelse av Kommunfullmäktiges indikatorer och genomförande av Kommunfullmäktiges uppdrag bedöms fortfarande vara ett förbättringsområde. Förvaltningsberättelsens avsnitt om god ekonomisk hushållning ska innehålla en sammanhållen utvärdering gällande verksamhetsmål och uppdrag för både kommunkoncernen och kommunen, vilket saknas.

I Borås Stads årsredovisning framhålls att den i första hand är ett analyserande beslutsunderlag för Kommunfullmäktige. Stadsrevisionen noterar att årsredovisningen har fortsatt att utvecklas i jämförelse med tidigare år. Ytterligare utveckling av årsredovisningen är enligt Stadsrevisionen av vikt för att tydliggöra kommunens utveckling för Kommunfullmäktige, kommuninvånare och andra intressenter.



BORÅS
STAD

STADSREVISIONEN

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 56 **E-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen



PM-

Redovisning av statsbidrag erhålla på grund av covid-19

Borås stad

KPMG AB

April 2022



Borås stad

PM-Redovisning av statsbidrag erhålla på grund av covid-19

Innehållsförteckning

1	Bakgrund	2
1	Uppdraget	2
1.1	Syfte	2
1.2	Särskilda frågeställningar	2
1.3	Avgränsningar	3
1.4	Tillämpliga lagrum (revisionskriterier)	3
1.5	Ansvarig nämnd	3
2	Granskningsresultat	3
2.1	Generella statsbidrag	4
2.2	Ersättning för merkostnader på grund av covid-19	4
2.3	Ersättning för höga sjuklönekostnader på grund av covid-19	5
2.4	Balansräkning	5
2.5	Resultaträkning	6
3.	Sammanfattning	7

1 Bakgrund

För att Sveriges kommuner och regioner finns ett utjämningsystem som syftar till att garantera alla kommuner och regioner likvärdiga ekonomiska förutsättningar. Utjämningsystemet möjliggör likvärdiga ekonomiska förutsättningar oavsett strukturella förhållanden som befolkningens sammansättning och kommun eller regions möjlighet att ge välfärd till invånarna. Utjämningsystemet delar ut medel genom att ge generella men även riktade statsbidrag. Generella statsbidrag ingår i SKR:s kommun- och regionvisa beräkningar av skatter och bidrag. De riktade bidragen utbetalas separat.

De flesta generella statsbidragen används i huvudsak för att finansiera inkomstutjämningsystemet och strukturbidraget. Inom det generella statsbidraget sker reglering också för utökad eller minskad uppdrag mellan staten och kommunsektorn enligt finansieringsprincipen.

Riktade statsbidrag (specialdestinerade) är öronmärkta för ett visst ändamål. De flesta av dessa betalas ej ut med automatik utan måste sökas. Flera betydande bidrag hanteras bland annat av Skolverket och Migrationsverket. Inom området vård och omsorg fördelas uppdraget att hantera bidragen mellan staten och SKR.

Skolmiljarden 2021 är ett exempel på ett bidrag som inte behöver sökas, inte är villkorat för avgränsade åtgärder och inte behöver återredovisas. Denna riktade satsning till detta verksamhetsområde klassas dock som ett generellt statsbidrag i den externa bokföringen.

Sedan 2020 har det i ett antal omgångar beslutats om att medel ska beviljas och betalas ut till kommuner och regioner i Sverige.

Statsbidraget regleras i förordningen (2020:193) om statsbidrag till regioner och kommuner för att ekonomiskt stödja verksamheter inom hälso- och sjukvård respektive socialtjänst till följd av sjukdomen covid-19.

1 Uppdraget

1.1 Syfte

Syftet med granskningen är att bedöma om redovisningen av generella och riktade statsbidrag med koppling till covid-19 pandemin hanterats korrekt i redovisningen.

1.2 Särskilda frågeställningar

Inom ramen för granskningens övergripande syfte ska denna beakta följande punkt.

- Är redovisningen av covid-19 bidragen i överensstämmelse med rekommendationerna från RKR?

1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till årsboksluten 2020 och 2021.

1.4 Tillämpliga lagrum (revisionskriterier)

- Kommunallagen (2017:725)
- Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning (LKBR)
- Rådet för kommunal redovisning (RKR)
- Sveriges Kommuner och Regioner

1.5 Ansvarig nämnd

Ansvarig nämnd för denna granskning är Kommunstyrelsen i Borås.

2 Granskningsresultat

Statskontoret har på regeringens uppdrag kartlagt statens styrning av kommuner och regioner under 2020. Kartläggningen omfattar styrning från riksdagen, regeringen och från statliga myndigheter. I denna kartläggning har Statskontoret identifierat över 100 åtgärder som staten vidtagit gentemot kommuner och regioner med anledning av pandemin. Regeringen har bland annat tillfört kommuner och regioner mer resurser och gett uppdrag till myndigheter att på olika sätt stötta och samordna arbetet i kommunsektorn.

Statskontorets årliga kartläggning visar också att det fanns många riktade statsbidrag till kommunsektorn. Totalt sett fanns 183 riktade statsbidrag 2020. Flest riktade statsbidrag ser vi inom områdena vård och omsorg samt utbildning.

Bidragen, vilka är aktuella för denna granskning, kan delas in i 3 huvudgrupper:

Generella statsbidrag

Ersättning för merkostnader på grund av covid-19

Ersättning för höga sjuklönekostnader på grund av covid-19

I RKR R5 framgår att statsbidrag kan vara generella, riktade eller ges i form av kostnadsersättningar. EU- och statsbidrag ska redovisas enligt det aktuella bidragets villkor och restriktioner. Bidrag från staten utan villkor ska redovisas i resultaträkningen under posten Generella statsbidrag och utjämning. Tidpunkten för redovisning blir då när intäktskriterierna enligt RKR R2 är uppfyllda. I normalfallet är det när beslut är fattat i riksdagen. Ett bidrag eller en kostnadsersättning som är villkorat ska intäktsredovisas i takt med att villkoren bedöms vara uppfyllda och det bedöms vara säkert att bidraget kommer att erhållas. Finns inga villkor och restriktioner för ett bidrag eller en kostnadsersättning, intäktsredovisas bidraget eller kostnadsersättningen så fort det är sannolikt att de ekonomiska fördelar som är förenliga med transaktionen kommer att tillfalla kommunen.

De tre huvudgrupperna av bidrag följer alla egna riktlinjer för när intäkterna ska tas:

2.1 Generella statsbidrag

2.1.1 Extra tillskott 2020 till kommunerna - *avser fördelningen av de generella statsbidragen till kommuner och regioner under 2020, inklusive förslagen om ytterligare medel som presenterades 2 april respektive 18 maj. Den innehåller även en fördelning av kömiljarden som tillfaller regionerna.*

2.1.2 Säkerställa god vård och omsorg om äldre - *av Socialstyrelsens anvisningar för att rekvidera statsbidrag för 2021 (PM-mall (socialstyrelsen.se)) framgår att: rekviderade medel för 2021 kommer inte att återkrävas. Detta innebär att med gällande normering ska bidraget 2021 klassificeras som ett **generellt statsbidrag**, då det inte föreligger några **villkor** i form av krav på prestation från bidragsmottagaren att genomföra vissa avgränsade åtgärder för att få tillgodogöra sig bidraget.*

2.1.3 Skolmiljarden - *beslutades 2020, klassificering kom i feb 2021 samt utbetalning.*

2.1.4 Minskad andel timanställda inom vård och omsorg om äldre – *bokas år 2022 och 2023*

2.1.5 Utökad bemanning av sjuksköterskor på särskilda boenden – *bokas år 2021 och 2022*

2.1.6 Ökad specialistundersköterskekompetens inom vård och omsorg om äldre – *bokas år 2022 och 2023*

Sammanfattningsvis - Generella statsbidrag

Bokas mot konto- 829 Generella bidrag från staten

Bokas år- 2021, 2022 samt 2023

2.2 Ersättning för merkostnader på grund av covid-19

Med merkostnader menas kostnader utöver den ordinarie verksamhet som har uppkommit i samband med covid-19 och som är skäliga, d.v.s. en kostnad som organisationen har haft på grund av covid-19 och som den annars inte skulle ha haft.

Detta bidrag omfattar merkostnader som inte tidigare beviljats medel för i ansökningsomgång 1 och 2, även för 1 februari – 30 november 2020.

RKR gjorde bedömningen i januari 2021 att någon uppbokning för december inte kan ske i bokslut 2020. Detta vare sig om det under januari beslutas om en förlängning av förordning samt tilldelning av medel eller inte. Intäktskriterierna enligt RKR R2 var inte uppfyllda på balansdagen. Om det blir beslut om att tilldela medel även för december kan det dock vara viktigt att ta med i bedömningen om man ska kommentera detta i förvaltningsberättelsen under händelser av väsentlig betydelse efter balansdagen.

Bokas mot konto- 351 Kostnadsersättningar och riktade bidrag, ej investeringsbidrag

Bokas år- 2021

2.3 Ersättning för höga sjuklönekostnader på grund av covid-19

Regeringen aviserade i början av december 2021 att man avser att, i likhet med tidigare under pandemin, ersätta arbetsgivare för sjuklönekostnader under perioden 1 december 2021–31 mars 2022. Beslut väntas i en extra ändringsbudget i början av 2022 och gäller enligt förslaget retroaktivt från den 1 december 2021.

Eftersom det på balansdagen inte finns något beslut om ersättningen så är inte intäktskriterierna enligt RKR R2 Intäkter uppfyllda. Därför är vår bedömning att någon uppbokning för december inte kan ske i bokslut 2021 utan en eventuell ersättning för december månad får intäktsredovisas på 2022.

Bokas mot konto- ej aktuellt

2.4 Balansräkning

Den del av en inkomst som inte uppfyller kriterierna för intäkt periodiseras och redovisas som skuld i balansräkningen. Om kommunen har haft en inkomst som uppfyller intäktskriterierna, men inbetalning ännu ej skett, redovisas en fordran i balansräkningen.

BR				
Konton	Namn	2020	aug-21	2021
1651	Statsbidragsfordran för vissa ej moms b tjänster	5 576 137	8 274 466	5 228 781
1653	Statsbidragsfordran Driftverksamhet	22 785 590	100 273 885	14 197 223
1781	Skatt och bidrag från staten	120 200 886	130 145 886,00	203 474 830
2811	Statsbidragsförskott flyktingverksamhet	- 24 672 896	-19 941 023,75 -	13 404 822
2812	Statsbidragsförskott, kalkningsåtgärder	- 103 592	-1 089 000,00 -	94 142
2813	Statsbidragsförskott driftverksamhet	- 86 858 607	-165 630 582,35 -	101 034 054
2818	Statsbidrag att återbetala	- 6 868 439	0 -	41 805 833

Vid genomgången av samtliga balanskonton och särskilt det vilka eventuellt kan ha använts för bidrag, har avstämning gjorts kring vad som bokats upp och om någon av bokningarna är hänförlig till bidrag kommunen erhållit som stöd för hanteringen av covid-19 pandemin.

Det kan konstateras att samtliga bokningar bedöms väsentligen rimliga.

2.5 Resultaträkning

RR				
Konton	Namn	2020	aug-21	2021
3510	Driftbidrag från staten	- 577 620 454	-	579 656 785
3519	Återbetalning av statsbidrag	24 397 724	- 665 163	22 171 241
3520	Driftbidrag från AMS	-109 211 694	64 590 205	- 102 664 431
3530	Driftbidrag från andra kommuner och landsting/region	-27 993 842	18 352 075	- 17 872 645
3540	Ersättning från försäkringskassan, LASS	-71 554 816	49 946 015	- 58 794 701
3541	Retroaktiv ersättning försäkringskassan SFB	0	-	2 101 069
3561	Särskilt momsstatsbidrag 6%	-41 669 949	-	- 43 124 754
3562	Särskilt momsstatsbidrag 18%	-14 013 255	26 422 471	- 13 925 987
3580	EU-bidrag	-7 062 035	8 196 236	- 4 272 313
3590	Övriga driftbidrag	-6 053 363	5 677 406	- 10 338 594
8291	Stöd för att stärka välfärden	- 212 278 461	136 848 358	-
8294	Skolmiljarden	-	-	10 567 695
8298	Tillfälligt statsbidrag flyktingmottagning	- 26 920 732	17 947 152	-

Vid genomgång av resultaträkningen har de konton vilka rimligen kan ha använts vid uppbokningen bidragen granskats med avseende på externa bekräftelser samt uppbokningar.

Största posten utgörs av konto 8291 *Stöd för att stärka välfärden* om 212 mnkr. Enligt de av SKR sammanställda uppgifterna, för Borås kommun, kring beviljade bidrag framgår att följande beslutsdatum år 2020 finns för följande summor:

Riksdagens beslut i februari, utbetalt i mars: 19 059 199 kr

Riksdagens beslut i juni, utbetalt i juli:

Aviserat 20 januari 38 333 062 kr

Aviserat 2 april 114 999 186 kr

Aviserat 18 maj 32 856 910 kr

Avsättning till periodiseringsfond: 7 009 474 kr

Total summa: 212 257 832 kr

I kommunens resultaträkning är 212 278 461 kr bokad. En mindre avvikelse mellan uppbokad summa och summa enligt underlag från SKR noteras, dock anses denna

inte vara väsentlig. För 2021 finns en sammanställning ännu inte framtagen från SKR för detta stöd varför uppföljning mot externa bekräftelser inte är möjlig.

Övriga intäktskonton har granskats i för att säkerställa att de gjorda uppbokningarna följer den aktuella kontoplanen och de rekommendationer som RKR gett.

En uppföljning av uppbokade poster på konto 3519 *Återbetalning av statsbidrag* gjordes. Inga noteringar om poster kopplade till bidrag erhållna för covid-19 gjordes vid genomgången av kontot.

3. Sammanfattning

Utifrån uppdragets syftets art och omfattning kan det sammanfattningsvis konstateras att kommunens hantering av bidrag vilka erhållits med koppling till corona-19 pandemin i allt väsentligt är korrekt hanterat.

Borås april 2022

KPMG AB



Thomas Bohlin
Auktoriserad revisor



Josefine Kjellberg
Certifierad kommunal revisor