



BORÅS STADS ÅRSREDOVISNING 2018

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads årsredovisning 2018. Granskningen har grundats på analys av resultat- och balansräkning samt utökad granskning av poster och processer av väsentlig betydelse för resultat och ställning.

Det föreligger brister i måluppfyllelse när det gäller Kommunfullmäktiges indikatorer och i genomförandet av Kommunfullmäktiges uppdrag till Kommunstyrelsen/nämnderna. Första revisorsgruppen bedömer att analysen av avvikelserna när det gäller indikatorer är otillräcklig.

Stadsrevisionen noterar att det saknas beslutsunderlag från Kommunfullmäktige som styrker budgetförändringar avseende totalt 4,3 mnkr. Stadsrevisionen bedömer att detta är ett avsteg från kommunallagen. Vidare noterar Stadsrevisionen att vissa avvikelser förekommer från Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer. De största avvikelserna avser:

- RKR 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelse
- RKR 13.2 Redovisning av finansiella hyres-/leasingavtalen
- RKR 16.2 Redovisning av kassaflöden

Första revisorsgruppen bedömer att Borås Stads årsredovisning i huvudsak är upprättad enligt God redovisningssed, lagen om kommunal redovisning, kommunallagen och Rådet för kommunal redovisnings rekommendationer. Resultat, ekonomisk ställning och räkenskaper redovisas på ett i huvudsak rättvisande sätt. Balanskravet är uppfyllt.

Första revisorsgruppen hänvisar i övrigt till iakttagelser i bilagd revisionsrapport.

Missivet med rapport bilagd tillställs Kommunstyrelsen. Svar från Kommunstyrelsen emottas senast 2019-08-30.

Nils-Gunnar Blanc
Ordförande första revisorsgruppen

Borås Stads revisionskontor

Granskning av Borås Stads årsredovisning 2018

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Sandström
Anna Duong
Stefan Sjöblom

20
18

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	3
1.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	3
1.2 REVISIONSKRITERIER	3
1.3 ANSVARIG NÄMND/STYRELSE	4
1.4 METOD	4
1.5 PROJEKTORGANISATION	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	5
2.1 OMFATTNING	5
2.2 FÖRVALTNINGSBERÄTTELSE	5
2.2.1 BOKSLUTSPROCESSEN	5
2.2.2 MÅLUPPFÖLJNING	6
2.2.3 AVSTÄMNING AV BALANSKRAVET	7
2.2.4 FINANSIELLA MÅL	7
2.2.5 VÄSENTLIGA PERSONALFÖRHÅLLANDEN	8
2.3 RESULTATRÄKNING	9
2.3.1 LEASING	10
2.4 BALANSRÄKNING	10
2.4.1 VERIFIKATIONER	10
2.4.2 ANDRA AVSÄTTNINGAR	10
2.4.3 PENSIONER	11
2.4.4 KOMPONENTAVSKRIVNINGAR	11
2.4.5 EXPLOATERINGSREDOVISNING	12
2.5 SAMMANSTÄLLD REDOVISNING/KONCERNREDOVISNING	12
2.5.1 SAMMANSTÄLLD REDOVISNING	13
2.6 KASSAFLÖDESANALYS	14
2.7 INVESTERINGSREDOVISNING	14
2.8 ÖVRIGA IAKTTAGELSER	14
3 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	15

Granskning av Borås Stads årsredovisning 2018

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.

Kommunstyrelsen har ansvar för att upprätta en årsredovisning för Borås Stad enligt lagen om kommunal redovisning (KRL), rekommendationerna från Rådet för kommunal redovisning (RKR) och God Redovisningssed. Stadsrevisionen har granskat årsredovisning för Borås Stad 2018. Granskningen sker utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att den ska vara ett underlag för revisorernas ställningstagande i revisionsberättelsen gällande prövning av ansvarsfrihet. Följande revisionsfrågor har besvarats:

Är årsredovisningen upprättad enligt gällande lag om kommunal redovisning, gällande rekommendationer och 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 finansiella mål för god ekonomisk hushållning uppnåtts?

1.2 Revisionskriterier

Granskningen har utförts enligt kommunallag (2017:725), lag (1997:614) om kommunal redovisning, rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning (RKR), lag (2009:47) om vissa kommunala befogenheter och God revisions sed i kommunal verksamhet och med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning. Räkenskaperna granskas enligt följande:

- Att redovisningen följer krav på räkenskapsföring enligt 11 kap kommunallagen, d.v.s. att räkenskaper och årsredovisning upprättats
- Att upplysning lämnats om utfallet, finansieringen av verksamheten och den ekonomiska ställningen vid årets slut
- Att upplysning lämnats om borgensförbindelser och övriga ansvarsförbindelser
- Att årsredovisningen även omfattar en sammanställd redovisning
- Att årsredovisningen är upprättad med iakttagande av god redovisningssed. God redovisningssed innebär att redovisningsskyldiga i första hand ska följa lagar och rekommendationer och i övriga fall, då det inte finns någon specifik regel, tillämpa god sed
- Att redovisningen är materiellt rätt (alla tillgångar och skulder existerar och avser Borås Stad)
- Att redovisningen är rätt periodiserad (alla intäkter och kostnader avser redovisningsåret)

Övriga delar kommer att granskas översiktligt i syfte att bedöma om uppgifter som ska ingå i årsredovisningen enligt lag och rekommendationer från RKR har lämnats. Stadsrevisionen har speciellt granskat följande:

- Särskild avtalspension och visstidspension (RKR 2.2)
- Skatteintäkter (RKR 4.2)
- Redovisning av bidrag till infrastrukturella investeringar (RKR 6.2)
- Upplysningar om och värdering av pensionsmedel och pensionsförpliktelser (RKR 7.1 och 17.2)
- Sammanställd redovisning (RKR 8.2)
- Avsättningar och ansvarsförbindelser (RKR 10.2)
- Materiella anläggningstillgångar och komponentavskrivning (RKR 11.4) samt skriften Komponentavskrivningar (K3)
- Redovisning av hyres-/leasingavtal (RKR 13.2)
- Redovisning av lånekostnader (RKR 15.1)
- Kassaflöden (RKR 16.2)
- Intäkter från avgifter, bidrag och försäljningar (RKR 18.1)
- Nedskrivningar (RKR 19)

Därutöver har Sveriges Kommuner och Landstings (SKL) riktlinjer för beräkning av pensionsskuld, RIPS 17, tagits i beaktande vid granskningen.

1.3 Ansvarig nämnd/styrelse

Kommunstyrelsen i Borås Stad är ansvarig.

1.4 Metod

Granskningen har grundats på analys av resultat- och balansräkning samt utökad granskning av poster och processer som är av väsentlig betydelse för resultat och ställning. Granskningen har innefattat 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 koncentrerats till områden där risken för väsentliga fel är störst. 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, har genomförts.

Granskningen är genomförd med kontrollmålsmetodik och ett kvalitetssäkrat systemstöd.¹

Stickprov av balansräkningens och nämndernas specifikationer har genomförts.

1.5 Projektorganisation

Anna Sandström är granskningsledare. Granskningsmedarbetare är Anna Duong och Stefan Sjöblom.

¹ Revisionskontoret i Borås, Revisionskontoren i Norrköping, Linköping, Gävle och Revisionskontoret i Sörmlands läns landsting använder ett gemensamt systemstöd för granskning av årsredovisning

2 Granskningsresultat

2.1 Omfattning

Granskningen av årsredovisningen/externredovisningen omfattar:

- Förvaltningsberättelse
- Resultaträkning
- Balansräkning
- Finansieringsanalys
- Sammanställd redovisning/koncernredovisning
- Noter till resultat- och balansräkning, finansieringsanalys och specifikationer till bokslutets olika delar

2.2 Förvaltningsberättelse

Årsredovisningens struktur, modell för analys av finansiell utveckling och ställning samt den ekonomiska redovisningen av verksamheten är i huvudsak god. Stadsrevisionen bedömer att förvaltningsberättelsen innehåller en översikt över utvecklingen av koncernen Borås Stads verksamhet, upplysning om ekonomi och ställning, händelser av väsentlig betydelse, förväntad utveckling samt andra förhållanden av vikt.

Från och med år 2006 gäller för samtliga kommuner att Kommunfullmäktige ska fastställa mål för ”god ekonomisk hushållning” enligt 11 kap 1 § kommunallagen. Enligt kommunallagen föreligger därutöver krav på att ”fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen”. Stadsrevisionen noterar att Kommunfullmäktiges budget och årsredovisningen har en skrivning om god ekonomisk hushållning, men Kommunfullmäktige har inte beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Däremot har styrdokumentet Riktlinjer för Finansverksamheten² en skrivning om god ekonomisk hushållning:

”Det övergripande målet för finansverksamheten inom kommunkoncernen är att medverka till en god ekonomisk hushållning genom att tillgodose verksamhetens behov av finansiering enligt budget, säkerställa betalningsförmågan och trygga tillgången på kapital, inom ramen för ovanstående, eftersträva bästa möjliga finansnetto, effektivisera och utnyttja stordriftsfördelar inom upplåning, kapitalflöden, likviditetshantering, betalningsrutiner och övriga finansiella tjänster.”

2.2.1 Bokslutsprocessen

Revisorerna verkar för helhetssyn i ansvarsprovningen av hela den kommunala verksamheten genom en samordnad process/tidplan. Det innebär att Kommunfullmäktige tidsmässigt planerar fullmäktigesammanträden och stämmodtidpunkter (motsvarande) så att reellt utrymme ges till ansvarsprovning i alla led. Detta ställer även krav på en samordnad tidplan för när årsredovisningar, revisionsberättelser och granskningsrapporter ska vara upprättade.³

Årets bokslutsarbete och avlämning av Borås Stads årsredovisning har inte fortlöpt enligt lämnad tidplan från ansvariga tjänstemän. Stadsrevisionen har därmed haft mycket knapp tid att granska såväl bokslut som årsredovisning.

² Fastställd av Kommunfullmäktige 2017-02-23

³ God Revisionsred i kommunal verksamhet, SKL, 2018

2.2.2 Måluppföljning

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. Kommunfullmäktiges budgetbeslut för år 2018 innefattar Vision 2025 och strategiska målområden. I beredningen av budgeten har Kommunstyrelsen kopplat indikatorer med målvärden till målområdena. Budget och redovisning av mål ska hanteras inom styr- och ledningssystemet.

Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna har uppnåtts och följts i enlighet med kommunallagen. Stadsrevisionen konstaterar att förvaltningsberättelsen i Borås Stads årsredovisning innehåller en sammanställning av mål och uppdrag och att framställningen i huvudsak är deskriptiv.

Stadsrevisionens bedömning av måluppfyllelsen grundar sig på helt uppnådda målvärden och helt genomförda uppdrag, eftersom ofullständigt uppnådda mål och uppdrag som inte är helt genomförda inte kan bedömas med revisionell säkerhet.

Kommunfullmäktiges indikatorer med målvärden

Årsredovisningen redovisar måluppfyllelsen i förhållande till Kommunfullmäktiges indikatorer enligt nedan:

8 ■ 8 ◆ 11 ● 3 ■ av 30 Kommunfullmäktiges indikatorer

Stadsrevisionen konstaterar att Borås Stads nämnder inte har uppnått målvärden för 19 av 30 indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt, vilket motsvarar 63 %. Det anges inget utfall för tre indikatorer, vilka redovisas senare under nästkommande år. Indikatorer med försämrat utfall under åren 2016 till 2018 återges nedan:

- Andel hemtjänsttagare som uppger att hemtjänstpersonalen alltid eller oftast tar hänsyn till den äldres egna åsikter och önskemål, %**
Målvärdet har försämrats från 87 procent år 2016 till 83 procent år 2018. Detta är ett av tre utvalda förbättringsområde som samtliga hemtjänstgrupper kommer att arbeta vidare med under 2019. Stadsrevisionen noterar att inga ytterligare förklaringar till hur målet ska uppnås anges i årsredovisningen
- Andel hemtjänsttagare som uppger att det känns tryggt att bo hemma med stöd från hemtjänsten, %**
Målvärdet har försämrats från 86 procent år 2016 till 81 procent år 2018. Detta är ett av tre utvalda förbättringsområde som samtliga hemtjänstgrupper kommer att arbeta vidare med under 2019. Stadsrevisionen noterar att inga ytterligare förklaringar till hur målet ska uppnås anges i årsredovisningen
- Andel elever som känner sig trygga i grundskolan, åk 4-9, %**
Målvärdet har försämrats från 92 procent år 2016 till 87 procent år 2018. Stadsrevisionen noterar att inga ytterligare förklaringar till hur målet ska uppnås anges i årsredovisningen
- Antal personer i en hemlöshetssituation som får eget förstahandskontrakt med hjälp av socialtjänsten**
Målvärdet har försämrats från 21 stycken år 2016 till 5 stycken år 2018. Stadsrevisionen noterar att inga ytterligare förklaringar till hur målet ska uppnås anges i årsredovisningen
- Hälsa – friska medarbetare under ett år utan sjukfrånvaro, andel i %**
Målvärdet har försämrats från 32 procent år 2016 till 29 procent år 2018. Mer information om hur målvärdet ska uppnås anges i avsnittet Personalredovisning 2018

Stadsrevisionen konstaterar att målpuffyllelsen är bristfällig, att orsakerna till att målvärdena inte nås samt åtgärder för att uppnå målen inte analyseras i årsredovisningen.

Kommunfullmäktiges uppdrag

Borås Stads nämnder och styrelser har avseende 2018 fått 35 uppdrag från Kommunfullmäktige i dess budgetbeslut, se fördelning nedan:

0 ■ 13 ◆ 22 ● 0 ■ av 35 uppdrag

Stadsrevisionen noterar att den presenterade balanskravsutredningen, som anger ett balanskravsresultat för 2018 på 64,7 mnkr, efter tidigare gjorda öronmärkningar 77,1 mnkr, följer 4 kap 3a § lagen om kommunal redovisning när det gäller struktur och innehåll. Ett utvecklingsområde är att bättre förklara öronmärkningar och balanskravsutredningen.

Stadsrevisionen noterar att resultatutjämningsreserven (RUR) är oförändrad från föregående år och uppgår till 250 mnkr i bokslutet.

2.2.3 Avstämning av balanskravet

Stadsrevisionen noterar att den presenterade balanskravsutredningen, som anger ett balanskravsresultat för 2018 på 64,7 mnkr, efter tidigare gjorda öronmärkningar 77,1 mnkr, följer 4 kap 3a § lagen om kommunal redovisning när det gäller struktur och innehåll. Ett utvecklingsområde är att bättre förklara öronmärkningar och balanskravsutredningen.

Stadsrevisionen noterar att resultatutjämningsreserven (RUR) är oförändrad från föregående år och uppgår till 250 mnkr i bokslutet.

2.2.4 Finansiella mål

Stadsrevisionen bedömer att finansieringsanalysen redovisar Borås Stads finansiering och investeringar under räkenskapsåret på ett rättvisande sätt.

Borås Stads övergripande finansiella mål enligt Kommunfullmäktiges budget 2018 är att soliditeten ska uppgå till cirka 80 % (avser endast den del av kommunens tillgångar som finansieras med egna medel), självfinansiering av tillgångsökningen ska uppgå till 80 % och att årets resultat ska vara som lägst 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Risker och osäkerhetsfaktorer bör vägas in i målen, till exempel borgensåtaganden för egna bolag. Risker för att behöva gå in och täcka förluster i kommunala bolag bör kalkyleras och ingå i den finansiella målsättningen.⁴

I bokslut 2018 anges soliditeten till 73,8 %. Målet på 80 % uppnås således inte. I beräkningen är internbanken exkluderad. I den finansiella analysen diskuteras soliditeten om hänsyn tas till gjorda avsättningar och pensionsförpliktelserna inom linjen med andra soliditetstal som resultat. Borås Stad är juridiskt ansvarig och risker finns både vad avser upplåning och utlåning m.m. Räknat på den officiella balansräkningen i årsredovisningen blir soliditeten inklusive internbanken endast 33 %.

Stadsrevisionen konstaterar att ett av tre finansiella mål inte är uppnått. Det långsiktiga målet om soliditeten uppnås inte, men Stadsrevisionen bedömer att målet om årets resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag samt självfinansiering av tillgångsökningen uppnås.

⁴ Sveriges Kommuner och Landsting: God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting, Cirkulär 2004:46.

2.2.5 Väsentliga personalförhållanden

Den obligatoriska redovisningen av sjukfrånvaro redovisas i enlighet med 4 kap 1§ 1a KRL gällande lång- och korttidsfrånvaro.

I årsredovisningen saknas uppgifter för sjukfrånvaron för män och kvinnor samt sjukfrånvaro för åldrarna 29 år eller yngre, 30-49 år, 50 år eller äldre, enligt 4 kap 1§ 1a KRL.

Stadsrevisionen noterar att den genomsnittliga sjukfrånvaron i Sveriges kommuner ligger på 6,6 %, vilket innebär att Borås Stads mål på 7,5 % ligger högre än genomsnittet. Stadsrevisionen noterar att Borås Stad i sin årsredovisning redovisar ett utfall på 7,4 % avseende andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid. Målvärdet är därmed uppnått för Borås Stad. Stadsrevisionen konstaterar dock att 13 av 15 nämnder i sina årsredovisningar inte uppfyller målet för sjukfrånvaron som Kommunfullmäktige har beslutat.

Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid, %

Organisation			Period	Utfall	Målvärde	Måluppfyllelse	Målvärde Staden
Borås Stad	●	→	År 2018	7,4	7,5	101,33%	7,5
Kommunstyrelsen	■	↗	År 2018	7,1	3,3	-15,15%	7,5
Lokalförvaltningsnämnden	■	↗	År 2018	5,8	5	84%	7,5
Samhällsbyggnadsnämnden	●	↗	År 2018	5,2	5,5	105,45%	7,5
Servicenämnden	◆	→	År 2018	4,6	4,5	97,78%	7,5
Tekniska nämnden	■	↘	År 2018	8,4	5	32%	7,5
Miljö- och konsumentnämnden	■	↗	År 2018	6,1	4,5	64,44%	7,5
Fritids- och folkhälsonämnden	■	↗	År 2018	7,6	6,5	83,08%	7,5
Kulturnämnden	◆	↘	År 2018	4,6	4	85%	7,5
Förskolenämnden	■	↗	År 2018	9,3	7,5	76%	7,5
Grundskolenämnden	◆	↘	År 2018	6,3	5,5	85,45%	7,5
Gymnasie- och vuxenutbildningsnämnden	■	↗	År 2018	4,7	4	82,5%	7,5
Individ- och familjeomsorgsnämnden	◆	→	År 2018	6,8	6	86,67%	7,5
Arbetslivsnämnden	●	↘	År 2018	3	4,5	133,33%	7,5
Sociala omsorgsnämnden	◆	↗	År 2018	8,9	8	88,75%	7,5
Vård- och äldreomsorgsnämnden	■	↘	År 2018	10	8	75%	7,5

Tabell 1. Andel sjukfrånvaro av ordinarie arbetstid, %

2.3.1 Leasing

Enligt RKR 13.2 Redovisning av hyres-/leasingavtal 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. En sammanställning av externa hyreskostnader för objekt över 500 tkr görs under rubriken ”tillämpade redovisningsprinciper”. Bedömningen är att Borås Stad inte följer RKR:s rekommendation 13.2 fullt ut.

2.4 Balansräkning

Stadsrevisionen bedömer att balansräkningen är uppställd enligt KRL och omfattar tillräckliga noter. I sammandrag redovisas stadens samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på balansdagen. Även övriga ansvarsförbindelser tas upp inom linjen.

Vid granskningen av bokslutet har bilagor och specifikationer inte funnits i tillräcklig omfattning. Detta har medfört att Stadsrevisionen har fått begära in en rad kompletteringar. Bilagor och specifikationer till bokslutsposter behöver förbättras till kommande år i enlighet med gällande lagstiftning. Enligt KRL 3 kap 5§ framgår att för varje sammandragen post i balansräkningen som inte klart framgår av bokföringen ska de belopp som ingår i posten specificeras i en särskild förteckning.

Avvikelser mot KRL och RKR:s rekommendationer gällande balansräkningen redovisas nedan.

2.4.1 Verifikationer

För varje ekonomisk händelse ska det finnas en verifikation. Har en kommun eller ett landsting tagit emot en uppgift om den ekonomiska händelsen i den form som anges i KRL 10 § första stycket, ska denna uppgift, i förekommande fall kompletterad med uppgifter enligt andra stycket, användas som verifikation. Om det behövs med hänsyn till arten av den mottagna verifikationen, får bokföringen i stället grundas på en särskilt upprättad hänvisningsverifikation.

Verifikationen ska innefatta uppgift om när den har sammanställts, när den ekonomiska händelsen har inträffat, vad denna avser, vilket belopp den gäller och vilken motpart den berör. I förekommande fall ska verifikationen även innefatta upplysning om handlingar eller andra uppgifter som har legat till grund för den ekonomiska händelsen samt var dessa finns tillgängliga.

Borås Stads redovisning har tre större ekonomiska händelser som inte har verifierats utförligt i den form som lagen anger. Dessa avvikelser är:

- Förskottsbetalning gällande busskort till anställda där hela underlaget inte verifierats fullt ut
- Upplupen löneskatt, pensionsinlösen där underlagen är felaktigt beräknade, se även 2.4.3 Pensioner avseende särskild löneskatt
- Ackumulerad upplösning av investeringsbidrag som inte verifierats

2.4.2 Andra avsättningar

Enligt RKR 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelse, ska upplysningar lämnas för varje avsättning. Ny avsättning för år 2018 har gjorts på 20 mnkr och avser sommarlovskort för kollektivtrafik, ett projekt i fyra år med start år 2019. Avsättningen saknar underlag, upplysningar och ansvarsförbindelse i enlighet med RKR 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelse.

2.4.3 Pensioner

Enligt RKR:s rekommendation 7.1 Upplysningar om pensionsmedel och pensionsförpliktelser, ska det framgå av förvaltningsberättelsen vilka tillgångsslag som förvaltade pensionsmedel placerats i och vilken avkastning som uppnått. Förvaltningsberättelsen i Borås Stads årsredovisning innehåller inte den informationen, eftersom ingen finansiell placering för pensionsändamål görs.

Enligt RKR:s rekommendation 2.2 Särskild avtalspension och visstidspension ska de olika slag av pensionsförmåner som finns upptagna under posten avsättningar specificeras i en not till balansräkningen. I not ska anges kompletterande information om antalet visstidsförordnanden och särskilda villkor som avviker från vad som är normalt. Även i RIPS 17 finns en särskild bilaga gällande riktlinjer för beräkning av pensionsskuld för förtroendevalda. Beräkningen är korrekt uppställt enligt RKR:s rekommendation i årsredovisningen.

Pensionskostnad inklusive särskild löneskatt på 24,26 % är totalt 494 mnkr för kommunen. Specifikationen har ett underlag för den särskilda löneskatten där den är beräknad på 24,8 % istället för 24,26 %.

Avsättningen för framtida pensioner intjänade t o m 1997 har minskats med totalt 185 mnkr och en ny avsättning har gjorts med 100 mnkr. Den utgående balansen uppgår därmed till 156 mnkr. Minskningen utgörs av en försäkringslösning, där ett avtal finns med KPA pensionsförsäkring AB om ”engångsbetalad försäkringslösning intjänad pensionsrätt för Borås Stad”. Stadsrevisionen noterar att avsättningens storlek på 100 mnkr inte motiveras i underlaget för specifikationen.

Den nya avsättningen på 100 mnkr, som minskat kommunens resultat i motsvarande grad, har godkänts av Kommunstyrelsen (2019-04-08) och föreslås godkännas av Kommunfullmäktige i samband med behandlingen av årsredovisningen. Borås Stad har under ett antal år gjort extra avsättningar avseende pensioner intjänade före år 1997-12-31. Denna avsättning utgör en del av den pensionsskuld som enligt lag om kommunal redovisning ska redovisas som ansvarsförbindelse (den s.k. blandmodellen). Blandmodellen har varit omdiskuterad, och det har blivit vanligt att kommuner gör extra avsättningar. Förfarandet överensstämmer med vedertagen redovisningspraxis i andra verksamheter, men går alltså emot gällande lagstiftning för kommunal redovisning.

2.4.4 Komponentavskrivningar

Enligt skriften RKR Komponentavskrivningar ska byggnader, gator och vägar skrivas av genom komponentavskrivning. I RKR 11.4 Materiella anläggningstillgångar, uttrycks ett krav på tillämpning av komponentavskrivning. I redovisningsprinciperna ska upplysas om vilka avvägningar och prioriteringar som har gjorts och hur långt man har kommit i processen att gå över till komponentavskrivning. Av praktiska skäl anser RKR att övergången till komponentavskrivning bör vara framåtriktad, därför är bokfört värde vid senast föregående bokslut i normalfallet som utgör utgångspunkten för fördelning på olika komponenter.

I årsredovisningens avsnitt om tillämpade redovisningsprinciper framgår att man från och med år 2014 har tillämpat komponentavskrivning för nya fastigheter och anläggningar. Från och med år 2017 tillämpas komponentavskrivning för samtliga fastigheter i Borås Stad. För gator, vägar och parker är samtliga nya objekt införda med komponentavskrivning (K3). För äldre objekt tillämpas ej komponentavskrivning och efter omfattande utredning av Tekniska förvaltningen kommer detta heller inte att genomföras, då skillnaden blev marginell jämfört med om komponentavskrivningar infördes.

2.4.5 Exploateringsredovisning

Exploateringsredovisningen av Viared Västra har granskats av extern konsult år 2016. Granskningen visade att exploateringsredovisningen för Viared Västra sker i enlighet med god redovisningssed i kommunal verksamhet. Redovisningen av exploateringsredovisningen för år 2018 är likadan som 2016 och 2017.

Ytterligare tomter har sålts under året, totalt 15 tomter, uppgående till ett ackumulerat värde av 241,9 mnkr i området Västra Viared. Nettoredovisningen för området uppgår till ett negativt värde på 46 mnkr. Gällande Norra Viared är sex av sju tomter sålda, ackumulerat värde t o m 2018 för 45,8 mnkr. Nettoredovisningen för området uppgår till ett positivt värde på 13,4 mnkr. Därutöver har två tomter sålts i Nordskogen för 7,9 mnkr. Nettoredovisningen för området uppgår till ett negativt värde på 24,1 mnkr.

Exploateringsredovisningen kan därmed anses uppfylla kraven på god redovisningssed.

2.5 Sammanställd redovisning/koncernredovisning

Bedömningen är att årets sammanställda redovisning har upprättats på ett korrekt sätt innebärande att interna poster har eliminerats. Underlaget till koncernredovisningen är tillfredsställande och konsolideringen har gjorts med sådan noggrannhet att redovisningen i allt väsentligt ger en rättvisande bild av koncernens resultat och ställning per balansdagen.

Stadsrevisionen vill framhålla vikten av att den finansiella informationen till Kommunfullmäktige med utgångspunkt från koncernredovisningen ger en rättvisande bild av Borås Stads riskexponering. Internbanken gör all upplåning för kommunkoncernen och eftersträvar att låna ut till kommunens bolag till marknadsmässig räntesats. Internbankens upplåning sker genom externupplåning som består av emissioner av certifikat och obligationer på kapitalmarknaden samt finansiering hos Kommuninvest.

Stadsrevisionen har granskat ändamålsenligheten i Finansverksamheten i Borås Stad år 2018. Finansverksamheten i Borås Stad hanterar inte kommunkoncernens övergripande finansiella strategi utan enbart den snävare definierade ”finansverksamheten”. Granskningen visar att Borås Stads finansverksamhet är tillfredsställande i flera avseenden.

Stadsrevisionen kan dock konstatera att kommunövergripande förbättringar krävs inom bl.a. följande områden.

Borås Stad saknar en långsiktig finansstrategi för kommunkoncernen. Borås Stad behöver ta fram en långsiktig finansiell strategi inför kommande utmaningar gällande exempelvis tillväxt och förändringar i befolkningsstrukturen. Det är enligt Stadsrevisionens bedömning oklart hur elprisrisker och pensionsrisker hanteras i Borås Stad. Stadsrevisionen kan konstatera att dessa risker inte hanteras av internbanken, trots den nära kopplingen till finansiella risker. Det är enligt Stadsrevisionen väsentligt att Borås Stad även hanterar risker avseende elpris och pensioner på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen visar att Borås Stad utifrån politiskt fattade beslut valt att hantera investeringen av Energi- och Miljöcenter (EMC) separat från övriga finansförvaltningen. Det är enligt Stadsrevisionens bedömning centralt att Kommunstyrelsen säkerställer att de pågående stora investeringarna inom EMC följs upp minst lika noggrant som övriga Kommunkoncernen.

Stadsrevisionen har under året beställt den finansiella profilen från Kommunforskning i Västsverige (KFI) som är en finansiell jämförelse av kommunerna i Västra Götaland och Hallands län 2015-2017. Enligt rapporten har Borås Stad för närvarande (2017) en god ekonomisk hushållning, men det krävs åtgärder för anpassa sig till större investeringar, vikande konjunktur och förändringar i demografin.

Stadsrevisionen vill framhålla att Borås Stad som koncern har en betydande skuldsättning. Som ägare av de kommunala bolagen är det ytterst Borås Stad som tar riskerna vid lånefinansiering av investeringar. Kommunens långfristiga skulder uppgår till 35 mnkr (31 mnkr år 2017), medan koncernens långfristiga skulder uppgår till 5 806 mnkr (ökning med 929 mnkr). Internbankens totala utlåning till bolagen uppgick 2018-12-31 till 8 259 mnkr (ökning med 1 509 mnkr). Denna ökning består främst i utlåning till Borås Energi och Miljö AB med en ökning på 900 mnkr samt utlåning till AB Bostäder på 250 mnkr. Dessutom ökade utlåningen till Borås Elnät AB, AB Sandhultbostäder och IBAB-koncernen med omkring 100 mnkr vardera.

Av årsredovisning 2018 framgår det att den sammanställda eliminerade balansomslutningen var 17 600 mnkr. Balansomslutningen ökar årligen i takt med ökad investeringsnivå. Nettoinvesteringarna uppgick under 2018 till hela 3 000 mnkr. Investeringsstakten är hög både i kommunen och i bolagen, allra högst i Borås Energi och Miljö AB till följd av investeringen på Sobacken i nytt kraftvärme- och avloppsreningsverk. I årsredovisningen framgår vidare att:

”Bolagen står sammantaget för en betydande del av kommunkoncernens totala balansomslutning. Om justering görs för internbankens upp- och utlåning, som syftar till att förse bolagen med finansiering, utgör bolagens balansomslutning cirka 59 % av totalen.”

Stadsrevisionen noterar att den sammanställda soliditeten för koncernen uppgår till 34 % (37 % år 2017) exklusive pensionsåtaganden, men något mål för den sammanställda koncernens soliditet finns inte. God ekonomisk hushållning ska gälla även för koncernen. Stadsrevisionen kan konstatera att god ekonomisk hushållning inte behandlas på koncernövergripande nivå inom ramen för årsredovisningen.

Stadsrevisionen noterar att den finansiella analysen i årsredovisningen har utvecklats när det gäller den sammanställda redovisningen, koncernens resultat och finansiella ställning. Eftersom verksamheten som bedrivs i bolagsform är av betydande omfattning med stora investeringar och en hög andel lånefinansiering är fortsatt utveckling av stor vikt för att kunna göra en helhetsbedömning

En avvikelse mot RKR:s rekommendationer gällande den sammanställda redovisningen redovisas nedan.

2.5.1 Sammanställd redovisning

Enligt RKR 8.2 Sammanställd redovisning, ska den gemensamma förvaltningsberättelsen upplysa om väsentliga personalförhållanden i kommunkoncernen. Stadsrevisionens bedömning är att upplysningar om bolagens personalförhållanden till viss del finns med i Borås Stads årsredovisning. I avsnittet personalredovisning redovisas sjukfrånvaro och personalomsättning för sju bolag. Stadsrevisionen noterar att det fortfarande saknas en sammanställning av totalt antal anställda i koncernen i personalredovisningen.

2.6 Kassaflödesanalys

Kassaflödesanalysen är i allt väsentligt korrekt uppställd, men saknar posten utbetalning av bidrag till statlig infrastruktur i enlighet med RKR 16.2 Redovisning av kassaflöden.

RKR 16.2 anger hur redovisning av kassaflöden ska upprättas. Utformningen följer RKR:s rekommendationer med undantag för punkten utbetalning av bidrag till statlig infrastruktur.

Anledningen till att bidrag till statlig infrastruktur ska redovisas under egen rubrik och på egen rad är att dessa ekonomiska händelser inte är hänförliga till någon av de andra sektorerna samt att en separat redovisning underlättar jämförelse över tid och mellan olika redovisningsenheter.

För att underlätta förståelsen och informationsvärdet av kassaflödesanalysen bör tilläggsupplysningar lämnas i tillräcklig omfattning. Väsentliga betalningsflödespåverkande händelser, exempelvis omfattande exploateringsverksamhet, större investeringar m.m. som avviker från det normala bör kommenteras. Rörelsekapitalets förändringar ska specificeras enligt RKR 16.2. Stadsrevisionen kan konstatera att inga noter/upplysningar finns till den redovisade kassaflödesanalysen.

2.7 Investeringsredovisning

Investeringsredovisningen ger en god information om godkänd utgift, förbrukade medel vid årets början och slut samt återstående medel. Investeringarna uppgår till 821,2 mnkr år 2018 för Borås Stad (495 mnkr år 2017). En stor del av investeringarna, 320 mnkr, tillhör den pedagogiska verksamheten.

2.8 Övriga iakttagelser

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 bör en kortfattad pedagogisk version av årsredovisningen som kommuniceras genom stadens hemsida också upprättas. Stadsrevisionen noterar att årsredovisningen ökat till 167 sidor (inklusive bilagor 202 sidor) från årsredovisning 2017 som uppgick till 150 sidor.

3 Sammanfattande bedömning

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, har genomförts.

Förvaltningsberättelse

Stadsrevisionen noterar att Borås Stad inte har upprättat riktlinjer för god ekonomisk hushållning i enlighet med kommunallagen, dock har skrivningar om god ekonomisk hushållning förekommit i såväl Kommunfullmäktiges budget såsom uppdaterade riktlinjer för finansverksamheten.

Årets bokslutsprocess och avlämning av Borås Stads årsredovisning har inte fortlöpt enligt lämnad tidplan från ansvariga tjänstemän. Stadsrevisionen har därmed haft mycket knapp tid att granska såväl bokslut som årsredovisning. Det är väsentligt att Stadsrevisionen får tillräckligt med tid för att kunna genomföra en rimlig granskning av årsredovisningen som grund för bedömning.

Stadsrevisionen konstaterar att Borås Stads nämnder inte har uppnått målvärden för 19 av 30 indikatorer som Kommunfullmäktige har fastställt, vilket motsvarar 63 % (65 % år 2017). För tre indikatorer anges inget utfall utan redovisas senare under nästkommande år. Dessa räknas med i ej uppnådda målvärden för indikatorer då Stadsrevisionen inte kan uttala sig om dem med revisionell säkerhet.

Stadsrevisionen konstaterar att av 35 uppdrag som Kommunfullmäktige givit nämnder och Kommunstyrelsen 2018 har 13 inte genomförts, vilket motsvarar 37 % (30 % år 2017). Andelen uppdrag som slutförts år 2018 har försämrats från tidigare år. Stadsrevisionen noterar att över en tredjedel av uppdragen inte är genomförda.

Stadsrevisionen konstaterar att det föreligger brister i måluppfyllelse när det gäller Kommunfullmäktiges indikatorer och i genomförandet av Kommunfullmäktiges uppdrag till styrelsen/nämnderna. Stadsrevisionen bedömer att analysen av avvikelserna när det gäller indikatorerna är otillräcklig.

Borås Stads årsredovisning lämnar i allt väsentligt upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen. Ett utvecklingsområde är att förbättra förklaringar och noter gällande öronmärkningar och balanskravsutredning.

Stadsrevisionen konstaterar att ett av tre finansiella mål inte är uppnått. Det långsiktiga målet om soliditeten uppnås inte.

Gällande väsentliga personalförhållanden redovisas inte sjukfrånvaron för män och kvinnor samt sjukfrånvaro för åldrarna 29 år eller yngre, 30-49 år, 50 år eller äldre i enlighet med 4 kap 1§ 1a KRL.

Resultaträkning

Stadsrevisionen noterar att det saknas beslutsunderlag från Kommunfullmäktige som styrker budgetförändringar avseende totalt 4,3 mnkr. För flera av budgetförändringarna har enbart beslut fattats i Kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige beslutar i ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt för kommunen såsom exempelvis budget, skatt och andra viktiga ekonomiska frågor (kommunallagen 5 kap 1§ punkt 2). Stadsrevisionen bedömer att detta är ett avsteg från kommunallagen.

Borås Stad redovisar inte sina leaseade objekt som en anläggningstillgång i balansräkningen utan endast som en leasingkostnad i resultaträkningen. Stadsrevisionen bedömer att årsredovisningen gör avsteg från delar av RKR:s rekommendationer avseende RKR 13.2 Redovisning av finansiella hyres-/leasingavtalen.

Balansräkning

Stadsrevisionen noterar att Borås Stads årsredovisning har tre större ekonomiska händelser som inte har verifierats utförligt i den form som KRL anger.

Ny avsättning för år 2018 har gjorts på 20 mnkr och avser sommarlovskort för kollektivtrafik, ett projekt i fyra år med start år 2019. Avsättningen saknar underlag, upplysningar och ansvarsförbindelse i enlighet med RKR 10.2 Avsättningar och ansvarsförbindelse.

Avsättningen till framtida pensioner utgörs av en försäkringslösning på 100 mnkr, där ett avtal finns med KPA pensionsförsäkring AB. Stadsrevisionen noterar att avsättningens storlek inte motiveras i underlaget för specifikationen. Den nya avsättningen på 100 mnkr minskar kommunens resultat i motsvarande grad.

Stadsrevisionen bedömer att årsredovisningen gör ett mindre avsteg från delar av RKR:s rekommendationer avseende komponentavskrivningar när det gäller äldre gator och vägar i enlighet med RKR 11.4 Materiella anläggningstillgångar.

Sammanställd redovisning

Stadsrevisionen vill framhålla vikten av att den finansiella informationen till Kommunfullmäktige med utgångspunkt från koncernredovisningen ger en rättvisande bild av Borås Stads riskexponering. Stadsrevisionen vill framhålla att Borås Stad som koncern har en betydande skuldsättning. Som ägare av de kommunala bolagen är det ytterst Borås Stad som tar riskerna vid lånefinansiering av investeringar. Stadsrevisionen noterar att den finansiella analysen i årsredovisningen har utvecklats när det gäller den sammanställda redovisningen, koncernens resultat och finansiella ställning. Eftersom verksamheten som bedrivs i bolagsform är av betydande omfattning med stora investeringar och en hög andel lånefinansiering är fortsatt utveckling av stor vikt för att kunna göra en helhetsbedömning. Stadsrevisionen noterar att den sammanställda soliditeten för koncernen uppgår till 34 % (37 % år 2017) exklusive pensionsåtaganden, men något mål för den sammanställda koncernens soliditet finns inte. God ekonomisk hushållning ska gälla även för koncernen. Stadsrevisionen kan konstatera att god ekonomisk hushållning inte behandlas på koncernövergripande nivå inom ramen för årsredovisningen.

Stadsrevisionen har granskat ändamålsenligheten i finansverksamheten i Borås Stad år 2018. Granskningen visar att Borås Stads finansverksamhet är tillfredsställande i flera avseenden. Stadsrevisionen kan dock konstatera att förbättringar krävs inom bl.a. följande områden. Borås Stad saknar en långsiktig finansstrategi. Borås Stad behöver ta fram en långsiktig finansiell strategi inför kommande utmaningar gällande exempelvis tillväxt och förändringar i befolkningsstrukturen. Det är enligt Stadsrevisionens bedömning centralt att Kommunstyrelsen säkerställer att de pågående stora investeringarna inom EMC följs upp minst lika noggrant som övriga Kommunkoncernen.

Kassaffödesanalysen är i allt väsentligt korrekt uppställd, men saknar posten utbetalning av bidrag till statlig infrastruktur i enlighet med RKR 16.2 Redovisning av kassafföden.
RKR 16.2 anger hur redovisning av kassafföden ska upprättas. Stadsrevisionen kan konstatera att inga noter/upplysningar finns till den redovisade kassaffödesanalysen.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att Borås Stads årsredovisning i huvudsak är upprättad enligt God redovisningssed, lagen om kommunal redovisning, kommunallagen och Rådets för kommunal redovisnings rekommendationer. Resultat, ekonomisk ställning och räkenskaper redovisas på ett i huvudsak rättvisande sätt. Balanskravet är uppfyllt.

Andreas Ekelund
Revisionschef

Anna Sandström
Granskningsledare
Certifierad kommunal yrkesrevisor



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

Besöksadress Sturegatan 42 **Postadress** 501 80 Borås
Telefon 033-35 71 54 **e-post** revisionskontoret@boras.se
Webbplats boras.se/stadsrevisionen