

Budgetprocessen i Borås Stad

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Sandström
Anna Duong

20
17

Innehållsförteckning

INNEHÅLLSFÖRTECKNING	2
1 PROJEKTBEKRIVNING	3
1.1 BAKGRUND TILL REVISIONENS GRANSKNINGSPROJEKT	3
1.2 SYFTE	3
1.3 AVGRÄNSNINGAR	3
1.4 ANSVARIG NÄMND	3
1.5 REVISIONSKRITERIER	3
1.6 GRANSKNINGSANSVARIGA	3
1.7 METOD	3
2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR KOMMUNAL BUDGETERING	4
2.1 INLEDNING	4
2.2 DEFINITIONER OCH FORMELL REGLERING	4
3 BORÅS STADS BUDGETARBETE	6
3.1 BUDGETPROCESS	6
3.2 MÅL OCH UPPDRAG	7
3.3 KOMMUNSTYRELSENS BEREDNING	8
3.4 BUDGETJUSTERINGAR OCH HANTERING AV AVVIKELSER	8
3.5 UPPFÖLJNING	9
3.6 ÖVRIGA INSLAG I BUDGETPROCESSEN	10
4 STADSREVISIONENS BEDÖMNING	11
5 KÄLLFÖRTECKNING	12
BILAGA 1 KOMPENSATIONER UNDER BUDGETÅRET 2016	13
BILAGA 2 EXEMPEL FRÅN ANDRA KOMMUNER OCH REGIONER	15

1 Projektbeskrivning

1.1 Bakgrund till revisionens granskningsprojekt

Borås Stads budget är kommunens övergripande styrinstrument som anger de politiska prioriteringarna, målen, uppdragen samt tillgängliga resurser det kommande året.¹

Enligt Kommunallagen (1991:900) ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.²

1.2 Syfte

Projektet syftar till att granska om budgetprocessen i Borås Stad är ändamålsenlig med avseende på styrningen av Stadens verksamheter.

1.3 Avgränsningar

Styrdokument, budgetförutsättningar och behandling av budget fram till delårsrapporten avser året för ansvarsprövning, 2017. Övrig information om budgetprocessen kompletteras med helåret 2016 för att täcka in ett helt budgetår. Processen är likartad för åren 2016 och 2017 och för tidigare år, vilket innebär att exempel utanför aktuellt revisionsår kan användas för att beskriva Borås Stads budgetprocess.

1.4 Ansvarig nämnd

Granskningen omfattar Borås Stads nämnder och Kommunstyrelsen. Kommunstyrelsen ansvarar för att bereda budgeten för beslut i Kommunfullmäktige.

1.5 Revisionskriterier

Utformningen av en kommuns budget regleras i lagstiftning och lokala styrdokument enligt nedanstående.

- Kommunallag (1991:900), 5, 6 och 8 kapitlen, Lag (1997:614) om kommunal redovisning m.m.
- SKLs skrifter om God ekonomisk hushållning ”Hushållning i lagens namn”, God redovisningssed.
- Regler och principer för ekonomistyrning (2002), Program Borås Stads Styr- och ledningssystem (2014), Ekonomiska ramar för år 2017, Budget 2017, Årsredovisning 2016.

1.6 Granskningsansvariga

Granskningsledare är Anna Sandström. Granskningsmedarbetare är Anna Duong.

1.7 Metod

Metoder för rapporten är dokumentstudier, sammanställning av material gällande Borås Stad och omvärldsanalys av andra kommuner, intervjuer med berörda tjänstemän.

¹ Borås Stads Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014

² Kommunallag (1991:900)

2 Förutsättningar för kommunal budgetering

2.1 Inledning

Styrning i kommuner och landsting betyder för många budgeten. Kommuner och landsting skiljer sig från andra organisationer genom att budgeten är lagstadgad. I åttonde kapitlet Kommunallagen behandlas kommunens ekonomiska förvaltning. Varje år ska kommunen upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år, varvid budgetåret utgörs av periodens första år. Av budgeten ska framgå vilka anslag som ska utgå, hur de ska finansieras och med vilken skattesats.³

2.2 Definitioner och formell reglering

Budget

Budgeten är ett redskap för att styra genom tilldelning av resurser och kostnadstak. De tilldelade resurserna fungerar som en restriktion för verksamheten att anpassa sig till.⁴ Budgeten är också ett sätt att kommunicera planering och beslut från Kommunstyrelse och Kommunfullmäktige ut i organisationen. I budgeten ska anges mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.⁵

I 8 kapitlet Kommunallagen fastslås vad budgetens ska innehålla. ”Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det, får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för den kommunalskatt eller landstingsskatt som ingår i den preliminära inkomstskatten under det följande året”.⁶

Budgetprocess

Budgetprocessen är navet i kommunens styrning och resursfördelning till verksamheterna. Budgetprocessen startar oftast med att Kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott fastställer anvisningar för upprättande av kommande års budget. I en traditionell budgetprocess baseras budgeten på en analys av föregående år och en prognos av innevarande år. Alternativt baseras budgeten på ramtilldelning utifrån en resursfördelningsmodell.⁷

Beredning

I 26-32a §§, 5 kapitlet Kommunallagen finns regler om beredning, det s.k. beredningstvånget, som berör Kommunfullmäktige. Beredningstvånget innebär att ett ärende som ska hanteras av fullmäktige alltid ska ha beretts av endera en berörd nämnd eller av en fullmäktigeberedning. Styrelsen ska alltid ges tillfälle att yttra sig i ett ärende som ska behandlas av fullmäktige. Styrelsen ska lägga fram förslag till beslut i ett ärende om inte någon annan nämnd eller en fullmäktigeberedning har

³ Brorström, Haglund, Solli, 2014, sid 190

⁴ [God ekonomisk hushållning](#); SKL

⁵ Brorström & Solli 1990:99, sid 17ff

⁶ Kommunallagen (1991:900), 4-6§ 8 kap

⁷ Brorström, Haglund, Solli, 2014, sid 204ff

gjort det. Detta gäller dock inte val samt behandling av revisionsberättelse. Det är fullmäktige som avgör om beredningen ger ett tillräckligt underlag att fatta beslut på.

I 1§ 6 kapitlet Kommunallagen framgår Kommunstyrelsens uppgifter och i 7§ 6 kapitlet. nämndernas uppgifter. Ett syfte med ärendeberedningsprocessen är att styrelsen och nämnderna ska ha tillgång till underlag som gör det möjligt att fatta rätt beslut som stödjer respektive uppgift. I kommentarerna till Kommunallagen följer att syftet med beredningen till fullmäktige är att ge ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten.

God ekonomisk hushållning

Från och med år 2006 gäller för samtliga kommuner att Kommunfullmäktige ska fastställa mål för god ekonomisk hushållning enligt 5 § 8 kapitlet Kommunallagen, och sedan 1 januari 2013 enligt 1 § 8 kapitlet Kommunallagen föreligger krav på att ”Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen.”⁸

Delårsrapport

I nionde kapitel, Kommunala redovisningslagens fastslås att kommuner minst en gång under räkenskapsåret ska upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början. Minst en rapport ska omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Delårsrapporten ska innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens verksamhet och resultat sedan föregående räkenskapsårs utgång. Upplysningar ska då lämnas om sådana förhållanden som är viktiga för bedömningen av kommunens resultat eller ställning, och händelser av väsentlig betydelse för kommunen som har inträffat under rapportperioden.⁹

Årsredovisning

I Lag om kommunal redovisning finns reglerat om årsredovisningen som kommunen ska upprätta. Årsredovisningen ska redogöra för utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid räkenskapsårets slut. I en kommun ska årsredovisningen tas fram av Kommunstyrelsen.¹⁰ Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna enligt 5§ 8 kap. andra stycket Kommunallagen (1991:900) har uppnåtts och följts.¹¹

⁸ Kommunallag (1991:900)

⁹ Lag (1997:614) om kommunal redovisning, kap 9

¹⁰ Lag (1997:614) om kommunal redovisning, kap 3

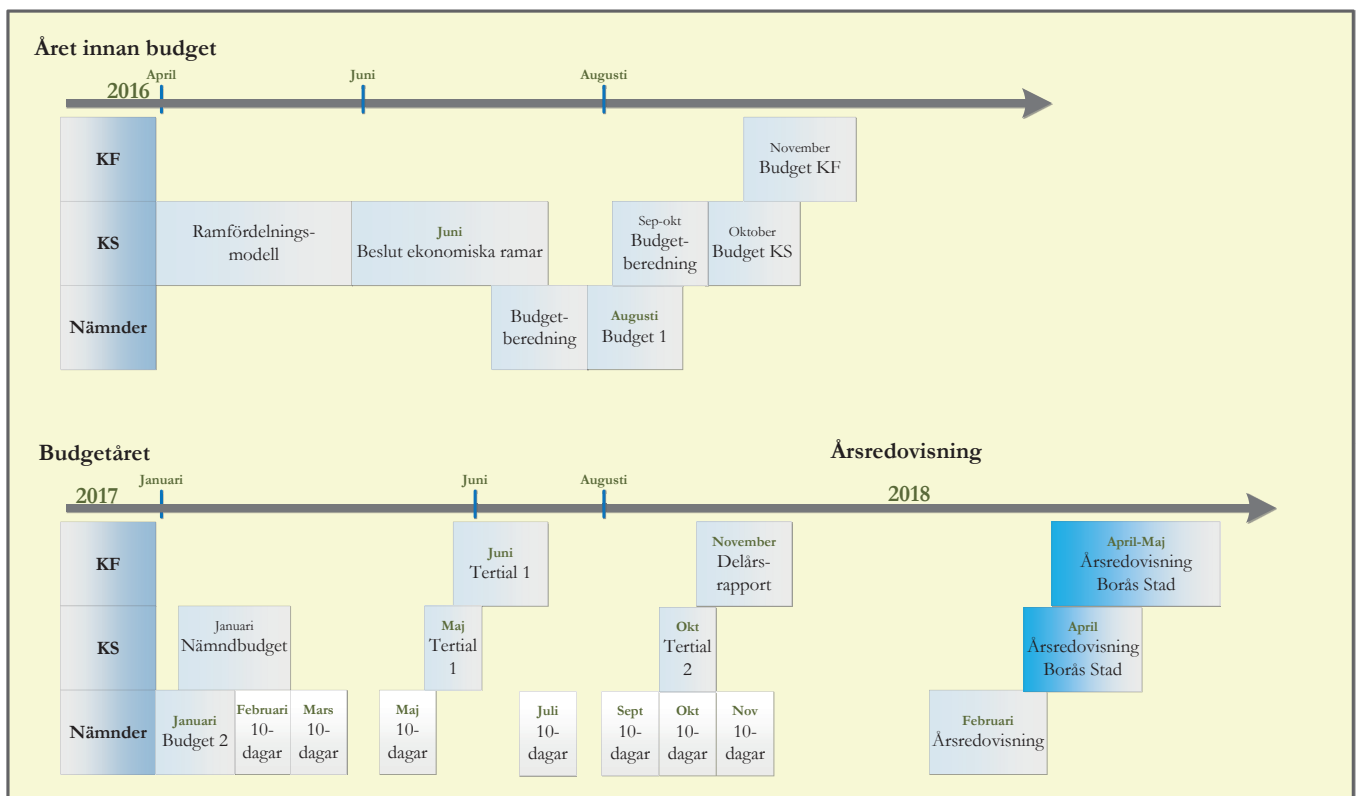
¹¹ Lag (1997:614) om kommunal redovisning, 5§ 4 kap.

3 Borås Stads budgetarbete

3.1 Budgetprocess

I figur 1 beskrivs tidslinjen för budgetprocessen med beslutstillfällen.

Budgetprocessen Borås Stad



Figur 1 Den formella budgetprocessen för budgetår 2017

I granskningen konstateras att det saknas en samlad, detaljerad beskrivning av budgetprocessen. Det finns olika beskrivningar av budget och budgetprocess i flera dokument.

Borås Stad upprättade Regler och principer för ekonomistyrning år 2002¹². Därutöver finns budgetprocessen beskriven i Borås Stads Styr- och ledningssystem från år 2014. Dessa dokument beskriver inte den faktiska budgetprocessen i Borås Stad.

Budgetchefen leder arbetet med att ta fram underlag till budget genom att fastställa ramfördelningen och föreslå Kommunstyrelsen budgetramar för nämnderna. Borås Stad har sedan många år en resursfördelningsmodell, främst för att sätta budgetramar för stadsdelarna (och de tidigare kommundelarna). Till budget 2017 har Borås Stad använt sig av ramuppräknig som baseras på tidigare års budget med uppräknig för löner, övriga kostnader och volym i förekommande fall.

¹² Regler och principer för ekonomistyrning, KF, Borås Stad, 2002-02-18

Året innan budgeten beslutas utges Ekonomiska ramar från Kommunstyrelsen i juni månad.¹³ De ekonomiska ramarna beskriver följande moment; Borås Stads planeringsmodell, Den ekonomiska utvecklingen för Borås, Finansiella mål, Budgetförutsättningar tre år framåt ur ett makroperspektiv, Ramuppräknig, Borås Stads vision 2025 och indikatorer samt Budgetförslagets utformning. Därefter gör nämnderna den s.k. Budget 1 som ska beslutas av Kommunstyrelsen senast i slutet av augusti.¹⁴

Den nämndbehandlade budgeten ska inlämnas till Kommunstyrelsen (augusti), när beslut ska tas i Kommunstyrelsen (oktober) och Kommunfullmäktige (november). Därutöver kommer i oktober månad en tidsplan med tider för årsredovisning, budgetuppföljning och nästkommande års budget.¹⁵

Därefter upprättar nämnderna Budget 2 som skickas till Kommunstyrelsen i början av januari. Kommunstyrelsen fattar sedan beslut om Nämndbudget i januari-mars månad innevarande budgetår. **De intervjuade** uppfattar Nämndbudgethandlingen som den slutliga årsbudgeten för nämnden.

Budgetåret avslutas med att årsredovisning lämnas in från nämnderna som utgör underlag till Borås Stads årsredovisning.

Kommunstyrelsen anser att nämnderna i samband med de preliminära ramarna i juni får ett tillräckligt underlag för att planeringsmässigt vidta åtgärder under hösten. I Borås Stad har Kommunstyrelsen sedan länge argumenterat för det – relativt många andra kommuner - sena budgetbeslutet genom att framhålla att ”I en tid med snabba och dramatiska förändringar i ekonomin så kan det vara vanskligt att ha för lång tid mellan plan och verklighet. Budgeten blir inaktuell från start och omarbetningar krävs...”.¹⁶

De intervjuade uppger att den formella regleringen av budgetprocessen i första hand är känd genom de budgetförutsättningar som ges av ekonomiska ramar och tidsplan. I övrigt är kunskapen om styrdokumentet begränsad.

De intervjuade identifierar brister när det gäller budgetprocessens tidsramar. Processen uppfattas som utdragen med sent beslut, och de intervjuade har svårt att förstå varför det inte kan tas ett tidigare budgetbeslut i Borås när det är möjligt i andra kommuner (bilaga 2). Sena beslut försvårar nämndernas planering, och intervjuade vid förvaltningarna ifrågasätter varför det behövs budget 1 och 2, liksom att Kommunstyrelsen förändrar budgeten efter det att den har beslutats av fullmäktige.

3.2 Mål och uppdrag

Kommunfullmäktige fastställer i budgeten indikatorer och uppdrag som har betydelse för att nå de sju strategiska målområdena i Vision 2025; Människor möts i Borås, Vi tar gemensamt ansvar för barn och unga, Företagandet växer genom samverkan, Livskraftig stadskärna, Medborgares initiativkraft gör landsbygden levande, Goda resvanor och attraktiva kommunikationer, Ekologisk hållbarhet lokalt och globalt¹⁷. I styrdokumentet uppges bl.a. att de mål som sätts ska vara SMARTA, dvs Specifika, Mätbara, Accepterade, Realistiska, Tidsatta och Aktivitetsskapande.¹⁸ Målen indikatorer uppgår för år 2017 till 40.¹⁹

¹³ Ekonomiska ramar 2017, fastställt av Kommunstyrelsen, 2016-06-15

¹⁴ Ibid

¹⁵ Tider för Årsredovisning 2016, Budgetuppföljning 2017 och Budget 2018, 2016-10-19

¹⁶ Ekonomiska ramar 2017, fastställt av Kommunstyrelsen, 2016-06-15

¹⁷ Ibid

¹⁸ Borås Stads Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014, sid 6

¹⁹ Budget 2017, sid 12-19

Nämnderna ska kontinuerligt redovisa till Kommunfullmäktige i vilken grad målen för indikatorerna uppnåtts och uppdragen utförts.²⁰ Totalt finns det 97 uppdrag beslutade av Kommunfullmäktige, varav 73 uppdrag tillkommit år 2017.²¹

Uppdrag som inte ingår i budgeten och motioner tilldelas inga resurser och aktuella nämnder informeras inte heller, enligt **intervjuade**. Dessa uppdrag är inte tidssatta och nämnden måste tolka fullmäktiges beslut om uppdraget enligt intervjuade.

Borås Stad skriver i sin budget att årsredovisningen är ett viktigt dokument för redovisning och analys av måluppfyllelsen, och att det är av stor vikt att måluppfyllelse diskuteras löpande under verksamhetsåret och inte enbart blir en punkt i en årsredovisning. Utfallet för verksamhetsmålen ska ingå både i löpande månadsuppföljningar och i tertialuppföljningarna. Så snart uppgifter om en indikator (t ex betygsstatistik i grundskolan) finns tillgängliga ska de redovisas och analyseras i uppföljningsrapporterna i Stratsys.²²

Intervjuade framhåller att verksamhetsmålen i budgeten är för många och att de inte alltid är relevanta för verksamheten. De kan också vara orealistiska och motsägelsefulla. De intervjuade menar samtidigt att utvecklingen har varit positiv det senaste året när det gäller dialogen om målen. Den positiva utvecklingen gäller även enligt intervjuade till viss del uppdragen som uppfattas i högre grad blivit mätbara, samtidigt som det förekommer otydligheter kring vem som har ansvar för uppdrag.

3.3 Kommunstyrelsens beredning

Syftet med Kommunstyrelsens beredning till fullmäktige är att ge ett tillförlitligt och allsidigt belyst underlag för besluten. Kommunstyrelsens beredning av budgeten genomförs av Stadsledningkansliet med budgetchefen som ansvarig.

De intervjuade framhåller att ett problem är att nämndernas budgetförslag i Kommunstyrelsens beredning förändras på ett sätt som medför att fullmäktige inte får rätt bild av nämndens förslag.

3.4 Budgetjusteringar och hantering av avvikelser

Granskningen visar att budgetförändringar och justeringar kan ske under och efter budgetåret som äskanden, ianspråktaganden av buffert, ianspråktagande av ackumulerade resultat och avskrivning av negativa resultat. En del av dessa justeringar sker utan politiska beslut och saknar dokumenterade regler/riktlinjer; nämnder har under 2017 fått ändrad årsbudget utan att beslut tagits i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige (bilaga 1).

Ackumulerade resultat innefattar såväl över- som underskott för nämnden. Det budgeterade resultatet är i normalfallet noll, dvs. budgeten baseras normalt på att kommunbidraget motsvarar nettokostnaderna. Vissa undantag förekommer dock. Det handlar då främst om att nämnderna i budgeten finansierar verksamheten med överskott från tidigare år eller arbetar in underskott från tidigare år.²³ Nämnderna har ansvar för verksamhetsresultat och ekonomiskt resultat över tiden och inte enbart för innevarande budgetår. Underskott kan arbetas bort över en längre period. Beslut om fördelning av underskottstäckning fattas av fullmäktige i årsbudgeten eller av Kommunstyrelsen.²⁴ Det framkommer i granskningen att de ackumulerade resultaten för nämnderna redovisas inte i ekonomisystemet, utan enbart i sidoordnad redovisning.

²⁰ Borås Stads Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014, sid 11

²¹ Ibid

²² Budget 2017, sid 9

²³ Regler och principer för ekonomistyrning, KF, Borås Stad, 2002-02-18

²⁴ Ibid

Över-/underskott har hanterats på olika sätt. Årsredovisning 2016 har en driftredovisning där de ackumulerade över-/underskotten finns uppräknade. Exempelvis har Arbetslivsnämndens överskott eliminerats i årsredovisningen, utan direkt förklaring till beslutsförslaget i Kommunfullmäktige. Över-/underskott för Stadsdelsnämnderna har eliminerats i samband med omorganisationen som skedde den 1/1 2017, vilket förklaras i årsredovisning 2016.²⁵

Årsredovisning 2016 föreslår Kommunstyrelsen att Kommunfullmäktige ska besluta om att resultatet för den kommundemensamma verksamheten regleras i bokslutet, d v s avskrivs. Övriga nämnders ramar som avskrivs i budgeten är Valnämnden, Fritids- och folkhälsonämndens föreningsbidragsram, Tekniska nämndens persontransportram, Arbetslivsnämnden samt Stadsdelsnämnderna (som i omorganisationen övergår till facknämnder).²⁶

I årsredovisning 2016 är buffert upprättad för de flesta nämnder och budgetramar, men för andra (exempelvis Kommunstyrelsen, gemensamma verksamhetsramar) är det inte upprättade. Vissa nämnder har inte avsatt 1 %, såsom budgeten föreskriver, och andra har lagt in delar av den direkt i redovisningen. Servicenämnden har en negativ budgettilldelning, d v s ett resultatkrav på 5 000 tkr, och därmed ingen buffert fastställd.²⁷

Enligt intervjuade förekommer äskanden, men detta är inte reglerat i Borås Stads styrdokument. Några nämnder gör äskanden i budget, men flertalet av de intervjuade uppfattar att detta egentligen är felaktigt. I den budget som behandlas av Kommunstyrelse och fullmäktige har de som skrivit med äskanden i nämndens budget fått delar av dessa strukna. Likaså har vissa investeringar strukits till hälften. Äskanden förekommer därutöver i årsredovisningen.

Intervjuade framhåller att hanteringen av budgetförändringar av olika slag skapar en osäkerhet om vilka budgetrestriktioner som egentligen gäller. Det är också otydligt om det ska genomföras konsekvensbeskrivningar och omvärldsanalyser i budgetförslaget från nämnden.

3.5 Uppföljning

Syftet med uppföljning är att säkerställa att verksamhetens resurser används till det som avsetts, få god kontroll på oönskad kostnadsutveckling och att säkerställa att verksamheten bedrivs inom tilldelade ramar. Rapportkravet medför att ansvariga nämnder måste följa upp budgeten och därmed styra mot de uppsatta målen.²⁸ Utöver den formella uppföljningen har Kommunstyrelsen en informell uppföljning i den löpande kontakten med nämnderna.

Den formella uppföljningen för kommunkoncernen omfattar:

- Tertiäluppföljning 1 per den 30 april, delårsrapport per den 31 augusti
- Årsredovisning
- Månadsrapporter
- Finansrapporter

Budgeten införs i ekonomisystemet under januari-februari månad. Budgetuppföljning sker i den formella styrmodellen genom månadsuppföljning betecknad som 10-dagars (publicering på den 10:e dagen efter månadens slut) under månaderna februari, mars, maj, juli, september, oktober

²⁵ Årsredovisning 2016, sid 60

²⁶ Årsredovisning 2016, sid 111-150

²⁷ Ibid

²⁸ Brorström, Lindvall, Solli, 2007, sid.

och november. 10-dagarsuppföljningen skickas till Stadsledningskansliet. Därutöver sker de två tertialuppföljningarna som även beslutas om i Kommunstyrelsen. Den andra tertialuppföljningen är även delårsboks slutet som beslutas i Kommunfullmäktige i november månad. I april månad året efter budgetåret tas därefter Borås Stads årsredovisning.²⁹

De intervjuade påpekar att 10-dagarsuppföljningen inte räcker till, då nämnden vill ha en mer fullständig rapport. Chefer för ekonomifunktioner får därmed genomföra två olika uppföljningar.

3.6 Övriga inslag i budgetprocessen

Kommunstyrelsen har regelbundna Planerings- och UPPföljningssamtal (PLUPP-samtal) med nämnderna och styrelserna. Syftet med dessa samtal är att genom analys av ekonomin och måluppfyllelsen få en fördjupad bild av nämndernas och styrelsernas verksamheter i budget- och årsredovisningsprocesserna. I dessa samtal medverkar de programansvariga kommunalråden, nämndernas/styrelsernas presidium, förvaltningschef/vd samt tjänstemän från Stadsledningskansliet.³⁰ Vid mötena förs informella mötesanteckningar.

Planerings- och uppföljningssamtal där tjänstemän från Stadsledningskansliet och respektive förvaltningschef deltar, TjänstemannaUPPFöljning genomförs. Dessa samtal kan hållas i samband med budget eller årsredovisning, eller när det finns särskild anledning.³¹

De intervjuade påpekar att PLUPP-samtalen har utvecklats till en plattform för dialog med kommunalråden och senaste året inbegriper även verksamhets- och kvalitetsfrågor. De intervjuade påpekar att PLUPP-samtalen borde vara mer framåtsyftande och strategiska och mindre av uppföljning och detaljstyrning. Samtalen är informella och inga protokollförda anteckningar förs.

²⁹ Borås Stads Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014

³⁰ Borås Stads Styr- och ledningssystem, program fastställt av Kommunfullmäktige 16 januari 2014, sid. 16

³¹ Ibid

4 Stadsrevisionens bedömning

Kommunfullmäktiges budget är det viktigaste styrdokumentet i Borås Stad. Hanteringen av budgetprocessen är avgörande för budgetbeslutets styrande effekter.

Vid beslut om budget i Kommunfullmäktige behandlas ett flertal uppdrag som inte är beredda av Kommunstyrelsen, vilket Stadsrevisionen bedömer som ett avsteg från beredningsplikten. Uppdragen innebär i vissa fall en kostnadsökning för nämnder som inte utretts i förslagen.

Dialogen med nämnderna när det gäller formulering av budgetförutsättningar och ramtilldelning är bristfällig. Nämnderna förser Kommunstyrelsen med budgetunderlag. Vid Kommunstyrelsens beredning görs förändringar av nämndernas förslag som medför att budgetförslaget som läggs fram för beslut i fullmäktige avviker från nämndernas ursprungliga förslag. Stadsrevisionen bedömer det som väsentligt att en sammanfattning av respektive nämnds budgetförslag oförändrat biläggs det slutgiltiga budgetförslaget som tas upp i fullmäktige.

I rapporten konstateras att budgetbeslutet tas sent på året (november) vilket försvårar planeringssituationen för nämnderna. Kommunstyrelsens argument för ordningen är att man kan ta hänsyn till ”dramatiska förändringar” och säkerställer att plan och verklighet sammanfaller. I granskningen kan konstateras att andra kommuner och regioner/landsting tar budgetbesluten tidigare (i vissa fall före sommaren, se bilaga 2). Det är inte troligt att andra kommuner har annorlunda planeringsförutsättningar än Borås Stad, och det är mycket som talar för att kommunernas budgetering från år till år till allra största delen är förutsägbar och medger tidiga budgetbeslut. Stadsrevisionens bedömning är därför att budgetprocessen bör utvecklas så att budgetbeslutet kan tas före sommaren.

I granskningen konstateras att det ursprungliga budgetbeslutet delvis sätts ur spel på olika sätt genom tilläggsbeslut och efterjusteringar och genom informell hantering; äskanden, budgetförändringar under budgetåret, inkonsekventa förändringar av ackumulerade resultat, osv. Konsekvenserna av detta är otydliga spelregler för nämnderna. Stadsrevisionen bedömer att dessa förhållanden medför att budgetens långsiktigt styrande effekt begränsas. Stadsrevisionens bedömning är med dessa utgångspunkter att Kommunstyrelsen behöver utveckla en tydlig, transparent, konsekvent och dokumenterad budgetprocess med ett regelverk som kommuniceras med nämnderna.

Ola Sabel
Revisionschef
Certifierad kommunal revisor

Anna Sandström
Granskningsledare
Certifierad kommunal revisor

5 Källförteckning

Lagar och förordningar

Kommunallag (1991:900)

Lag (1997:614) om kommunal redovisning

Styrdokument Borås Stad

Borås Stad: *Regler och principer för ekonomistyrning*, KF, Borås Stad, 2002-02-18

Borås Stad: *Styr- och ledningssystem*, reviderat 2014-01-16

Borås Stad: *Budget 2017*, 2016-11-24

Borås Stad: *Årsredovisning 2016*, 2017-04-20

Borås Stad: *Ekonomiska ramar*, 2016-06-20

Borås Stad: *Tider för Årsredovisning 2016, Budgetuppföljning 2017 och Budget 2018*, 2016-10-19

Övrigt

Brorström, Haglund, Solli (2014), *"Förvaltningsekonomi"*

Brorström, Lindvall, Solli (2007), *"Vetenskap för profession"*

SKL (Sveriges kommuner och landsting): *"Hushållning i lagens namn"* (2005)

EY, *"Kalmar kommun, Granskning av budgetprocessen"*, 2016-11-28

Deloitte, *"Revisionsrapport budgetprocessen Ragunda kommun"*, 2013

KPMG, *"Kristinehamns kommun – Granskning av budgetprocessen"*, 2015

KPMG, *"Region Skåne Granskning av budgetprocessen, Revisionsrapport"*, 17 november 2016

Göteborgs Stad, *"Regler för budget och uppföljning i stadens nämnder och bolag"*, GKH 2013:167

Källor – Internet:

SKL har en redovisningsenhet som hanterar redovisningsfrågor, bl a god redovisningssed:
<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/redovisning.1866.html>

<http://helsingborg.se/kommun-och-politik/mal-ekonomi-och-budget/budget-planering-och-uppfoljning/planering/>

Intervjuade befattningar

Förvaltningar

Intervju med chef för ekonomifunktion 1	2017-08-17
Intervju med chef för ekonomifunktion 2	2017-09-07
Intervju med chef för ekonomifunktion 3	2017-09-11
Intervju med chef för ekonomifunktion 4	2017-09-25

Intervju med förvaltningschef 1	2017-08-10
Intervju med förvaltningschef 2	2017-08-22
Intervju med förvaltningschef 3	2017-08-31
Intervju med förvaltningschef 4	2017-09-08
Intervju med förvaltningschef 5	2017-09-25
Intervju med förvaltningschef 6	2017-10-04

Stadsledningskansliet

Intervju med Kvalitet & Utveckling	2017-09-20
Intervju med ekonomistyrning 1	2017-09-21
Intervju med ekonomistyrning 2	2017-10-05
Telefonintervju med tjänsteman 1	2017-10-25
Telefonintervju med tjänsteman 2	2017-11-01

Bilaga 1 Kompensationer under budgetåret 2016

ÅR 2016 Kompensationer	Beslutat i KS & KF	Belopp avskrivna (tkr)
Kommunstyrelsen	Innovationsplattform Vinnova	60
Lokalförsörjningsnämnden	Utebliven intäkt internhyressystemet	4 037
Lokalförsörjningsnämnden	Övrig verksamhetsram	2 557
Fritids- och Folkhälsonämnden	Lägre intäkter renovering Stadsparksbadet	2 051
Samhällsbyggnadsnämnden	Innovationsplattform Vinnova	-60
Tekniska nämnden	Investeringar i statliga anläggningar	2 000
	Upphandlingsverksamheten	-310
Miljö- och konsumentnämnden	Orangeriet	693
Kulturnämnden	Skulpturbiennal, utställningar mm	3 785
Sociala omsorgsnämnden	Verksamhet IFO vuxen som flyttas	3 866
Antal: 10 st	Summa:	18 679

Tabell 1 Kompensation till nämnderna i årsredovisningen³²

Formella budgetförändringar

Borås Stad har genomfört några större budgetförändringar till nämnderna under budgetår 2016:

- Statsbidrag gällande flyktingsituationen, Utbildningsnämnden (23 800 tkr), Kommunstyrelsen (5 000)³³
- Tillfälligt generellt statsbidrag för ökade kostnader för flyktingar, 81 000 tkr. Cirka hälften fördelas ut till förvaltningarna som berörs genom Stadsdelsnämnd Norr³⁴
- Särskilda satsningar löneavtalet 2016, 16 000 tkr, som fördelas till Stadsdelsnämnderna, Utbildningsnämnden, Sociala omsorgsnämnden, Arbetslivsnämnden samt Kulturnämnden³⁵

Budgetförändringar utan beslut

Under redovisningsåret 2016 har tre nämnder (Kommunstyrelsen, Kulturnämnden samt Fritids- och Folkhälsonämnden) fått ändrad årsbudget, utan att beslut tagits i Kommunstyrelsen eller Kommunfullmäktige.

³² Årsredovisning 2016, sid 111-150

³³ KF, 20160317, Diariernr 2016/KS0189

³⁴ KS, 20160620, Diariernr 2016/KS0069

³⁵ KS, 20160620, Diariernr 2016/KS0070

Budgetförändringar i årsredovisning för år 2016

Under år 2016 har följande förändringar föreslagits från Kommunstyrelsen till Kommunfullmäktige att besluta³⁶:

- Ackumulerade resultat i driftredovisningen på sammanlagt 70 342 000 kr överförs från tidigare år³⁷
- Beslutat i april 2017 enligt Kommunstyrelsens förslag under avsnittet DRIFTREDOVISNING³⁸

I Driftredovisningen konstateras att den budget som Kommunfullmäktige fastställde för 2016 uppgick till sammanlagt 5 566,2 mnkr ”därefter har tilläggsanslag beviljats med 74,0 mnkr”. Hur dessa tilläggsanslag har beslutats står inte att finna i årsredovisningsdokumentet.

Ett tiotal nämnder omfattades av tilläggsanslag år 2016, summorna uppgick till dryga 18 miljoner kronor, för detaljinformation se tabell ovan.

Av Kommunstyrelsen beslutade projekt

Projektet finns inte rapporterade till Kommunfullmäktige enligt protokoll.

År 2016

Det som inte kan hittas i handlingar och protokoll är projektet om Lokal utveckling (summa 1 828 tkr). Avsatta medel som fördelats ut till KS i takt med att beslut tas om bidrag till olika föreningar.

Följande projekt har vi kunnat identifiera i Kommunstyrelsens handlingar:

- Medlemskap i ACTE 1 000 tkr. Beslut har tagits i KS med avsättning till Näringslivsenheten på KS³⁹
- Licenser nya IT-plattformen - 12 333 tkr. Medlen har varit avsatta centralt men lagts ut till KS efter verkliga kostnader⁴⁰
- Broddar till pensionärer -1 570 tkr. ⁴¹Centralt avsatta medel som utfördelats till Fritid- och folkhälsa som ett socialt investeringsprojekt⁴²
- Modersmålsundervisning, Centralt avsatta medel som utfördelats till Utbildningsnämnden som ett socialt investeringsprojekt⁴³
- Kompensation för investeringsbidrag som inte kommit nämnden tillgodo 120 tkr till Kulturnämnden. Beslut i nämndbudget 2016⁴⁴

³⁶ Årsredovisning 2016

³⁷ Årsredovisning 2016, sid 60

³⁸ Ibid

³⁹ Diariernr 2016/KS0514

⁴⁰ Årsredovisning 2016, sid 115

⁴¹ Årsredovisning 2016

⁴² Diariernr 2015/KS0472

⁴³ Årsredovisning 2016 sid 130

⁴⁴ Budget 2016

Bilaga 2

Exempel från andra kommuner och regioner

Kommunerna och landstingen/regionerna arbetar på olika sätt med budget. Nedan finns några exempel som är beskrivna på respektive kommuns/regions hemsida eller i revisionsrapporter.

Göteborg Stad

Göteborg tar sin budget i mitten av juni månad.

Budgetarbetet i Göteborgs Stad är reglerat i dokumentet ”Regler för budget och uppföljning i stadens nämnder och bolag”.⁴⁵

Helsingborg Stad

Budgetarbetet beskrivs ingående på hemsidan.

Planeringen i koncernen börjar med en omvärldsanalys för att uppmärksamma pågående trender som kan påverka Helsingborgs utveckling på kort och lång sikt. Nämnder och bolag använder sedan analysen för vidare dialog inom verksamheten. I februari beslutar Kommunstyrelsen om stadens övergripande planeringsanvisningar för mål och ekonomi.⁴⁶

I april månad bjuder Kommunstyrelsens ordförande in majoritetsberedningen och nämndernas ordförande från majoriteten till en övergripande dialog kring omvärld, mål och ekonomi. Utifrån detta kunskapsperspektiv arbetar kommunstyrelsen sedan fram ett förslag för mål och ekonomi (budget) för hela staden. I juni beslutar Kommunfullmäktige om mål och ekonomisk tilldelning för hela staden och stadens nämnder.⁴⁷

I november/december beslutar nämnderna om internbudget och hur målen ska mätas. I januari fattar Kommunfullmäktige det definitiva beslutet om mätbara mål för staden och nämnderna samt eventuella justeringar av ekonomisk tilldelning.⁴⁸

Kalmar kommun

Budgetarbetet inleds redan i årsredovisningen, som innehåller ett framtidsavsnitt där verksamhets- och volymförändringar beskrivs. Detta är ett äskande inför kommande års budget. Kommunfullmäktige fastställer budget för kommande år i juni månad. Detta har då föregåtts av informationsmöten, budgetberedning, beslut i Kommunstyrelsen tidigare under juni månad. I förekommande fall tas en tilläggsbudget under november/december, t ex gällande särskilda satsningar.⁴⁹

Andra kommuner

I flera andra kommuner tas budgeten innan sommaren.⁵⁰ I samtliga kommuner fastställer Kommunfullmäktige budget samt eventuella tillägg till budget.

⁴⁵ GKH 2013:167

⁴⁶ <http://helsingborg.se/kommun-och-politik/mal-ekonomi-och-budget/budget-planering-och-uppfoljning/planering/>

⁴⁷ Ibid

⁴⁸ Ibid

⁴⁹ EY, ”Kalmar kommun, Granskning av budgetprocessen”, 2016-11-28

⁵⁰ Deloitte, ”Revisionsrapport budgetprocessen Ragunda kommun”, 2013, KPMG, ”Kristinehamns kommun – Granskning av budgetprocessen”, 2015

Region Skåne

Budgetprocessen inleds med omvärldsanalys i regionstyrelsens arbetsutskott i mars månad för kommande budgetår. I april månad behandlas koncernstabens långtidsberäkningar som underlag för en långsiktig planering. Budgetdirektiven beslutas i juni månad av regionstyrelsen. Budgetdirektiven innehåller förutom ekonomiska förutsättningar även strategikarta med vision, verksamhetsidé, mål och måltal. I augusti månad inkommer nämnder och bolag med sina yttranden över budgetdirektiven och i oktober månad tar regionfullmäktige beslut om Region Skånes budget med verksamhetsplan för de två kommande åren. Internbudget för nämnderna tas under november-december.⁵¹

⁵¹ KPMG, "Region Skåne Granskning av budgetprocessen, Revisionsrapport", 17 november 2016



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

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