

Granskning av Borås Stads delårsrapport januari–augusti 2018

Stadsrevisionen. Borås

Rapport

Anna Sandström
Stefan Sjöblom
Anna Duong

20
18

Innehållsförteckning

1 INLEDNING	3
1.1 SYFTE OCH REVISIONSFRÅGOR	3
1.2 REVISIONSKRITERIER	3
1.3 ANSVARIG NÄMND/STYRELSE	3
1.4 METOD	3
1.5 REVISIONSKRITERIER	4
1.6 PROJEKTORGANISATION	4
2 GRANSKNINGSRESULTAT	4
2.1 OMFATTNING	4
2.2 BOKSLUTSPROCESSEN	4
2.2.1 REDOVISNINGSPRINCIPER	4
2.3 FÖRVALTNINGSBERÄTTELSE	4
2.3.1 VERKSAMHETSMÅL	5
2.3.2 RESULTATANALYS OCH FINANSIELLA MÅL	6
2.4 KOMMUNKONCERNEN	7
2.5 ÖVRIGA IAKTTAGELSER	7
3 SAMMANFATTANDE BEDÖMNING	7

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 delårsbokslutet är förenligt med de mål som Kommunfullmäktige beslutat.

Kommunstyrelsen har ansvar för att upprätta ett delårsbokslut för Borås Stad enligt Lagen om kommunal redovisning (KRL), rekommendationer från Rådet för Kommunal Redovisning (RKR) och God Redovisningssed. Enligt Kommunallagen ska revisorerna granska en delårsrapport som omfattar minst sex månader och högst åtta månader av verksamhetsåret. Stadsrevisionen har översiktligt granskat delårsrapporten för Borås Stad 2018. Granskningen sker utifrån ett risk- och väsentlighetsperspektiv.

Enligt bestämmelserna i Kommunallagen ska revisorerna bedöma om resultatet i delårsrapporten är förenligt med de mål som Kommunfullmäktige beslutat om. Ett viktigt underlag för revisorerna är analysen i förvaltningsberättelsen. Kommunallagen ställer inte samma krav på granskning av en delårsrapport som på en årsredovisning. Stadsrevisionens bedömning baseras på en genomgång av redovisning och analys i delårsrapporten, och på en översiktlig granskning av kommunens bokslut och den sammanställda redovisningen.

Delårsrapporten och revisorernas bedömning ska behandlas av Kommunfullmäktige. Syftet är bland annat att ge Kommunfullmäktige underlag för uppföljning och styrning av den fortsatta verksamheten under året, så att god ekonomisk hushållning kan säkerställas.

1.1 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att pröva om delårsrapporten och räkenskaperna är rättvisande. Granskningen ska ge revisorerna underlag för sin delårsbedömning. Delårsgranskningen ska besvara följande revisionsfrågor:

- Är delårsrapporten upprättad enligt gällande lagstiftning, rekommendationer och god redovisningssed?
- Ger delårsrapporten en rättvisande bild av resultat och ställning för kommunen?
- Ger delårsrapporten en samlad bedömning om huruvida målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås?
- Finns större bedömningsposter eller komplexa transaktioner som behöver särskild uppmärksamhet inför årsbokslutet?

1.2 Revisionskriterier

Granskningen har utförts enligt Kommunallag (2017:725), Lag (1997:614) om kommunal redovisning, God revisionssed i kommunal verksamhet samt Rådet för kommunal redovisnings rekommendation (RKR) 22 om Delårsrapport. Granskningen har utförts med den inriktning och omfattning som behövs för att ge en rimlig grund för bedömning.

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 räkenskapsammandraget 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 delårsrapporten är rättvisande har genomförts. Granskningen är genomförd med kontrollmålmotodik och ett kvalitetssäkrat systemstöd¹. Stickprov av nämndernas specifikationer har genomförts.

1.5 Projektorganisation

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

2 Granskningsresultat

2.1 Omfattning

Kommunallagen ställer krav på att budgeten ska vara i balans och att budget och flerårsplan ska innehålla finansiella mål, samt mål och riktlinjer för verksamheten. Målen ska följas upp kontinuerligt, och det är Kommunstyrelsens ansvar att i delårsrapporten och årsredovisningen utvärdera måluppfyllelsen.

Enligt Lagen om kommunal redovisning ska kommunen upprätta en delårsrapport där en årsprognos ska ingå. Delårsrapporten ska innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens verksamhet och resultat sedan föregående räkenskapsårs utgång. Uppllysning ska lämnas om förhållanden som är viktiga för bedömningen av kommunens resultat eller ställning och händelser av väsentlig betydelse för kommunen som har inträffat under rapportperioden eller efter dennas slut.

Enligt Rådet för kommunal redovisning rekommendation 22 Delårsrapport, ska en delårsrapport minimum innehålla följande delar:

- Förkortad revisionsberättelse
- Balansräkning
- Resultaträkning
- Vissa andra upplysningar

I förvaltningsberättelsen ska information lämnas om viktiga händelser som inträffat under rapportperioden. En sammanställd redovisning (kommunkoncernredovisning) bör också finnas med enligt rekommendationer från Rådet för kommunal redovisning.

2.2 Bokslutsprocessen

Bokslutsprocessen har adekvata anvisningar som har informerats i rimlig tid innan delårsbokslutets transaktioner ska vara genomförda. Huvudsakliga bokslutsjusteringar har bokförts i redovisningssystemet.

2.2.1 Redovisningsprinciper

I delårsrapporten har samma redovisningsprinciper använts som vid föregående bokslut.

2.3 Förvaltningsberättelse

Delårsrapportens 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 Borås Stads kommunkoncerns verksamhet, uppllysning om ekonomi och ställning, händelser av väsentlig betydelse, förväntad utveckling samt andra förhållanden av vikt.

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

I sammanfattningen finns nämnt att händelser som är av väsentlig betydelse för Borås Stads delårsresultat är icke budgeterade realisationsvinster vid fastighetsförsäljningar och engångsmässig aktieutdelning från Borås Lokaltrafik.

Från och med år 2006 gäller för samtliga kommuner att Kommunfullmäktige ska fastställa mål för "god ekonomisk hushållning" enligt 11 kap 1 § Kommunallagen föreligger därutöver krav på att "Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen". Stadsrevisionen noterar att Kommunfullmäktiges budget² och delårsrapport har en skrivning om god ekonomisk hushållning, men Kommunfullmäktige har inte beslutat om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Däremot har den uppdaterade versionen av Riktlinjer för Finansverksamheten³ 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, likviditetshandling, betalningsrutiner och övriga finansiella tjänster."

2.3.1 Verksamhetsmål

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 åtta 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 delårsrapport innehåller en sammanställning av mål och uppdrag och att framställningen i allt väsentligt 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

I Kommunfullmäktiges budget för år 2018 har målvärden formulerats för 30 indikatorer kopplade till strategiska målområden som ingår i Borås Vision 2025. Av indikatorerna är det 13 stycken som följs upp till delåret. Av dessa är sju indikatorer inte uppfyllda samt två ej rapporterade, vilket motsvarar 69 %.

Stadsrevisionen konstaterar att måluppfyllelsen är bristfällig och att orsakerna till att målvärdena inte nås samt åtgärder för att uppnå målen analyseras i viss utsträckning gällande några mål i delårsrapporten.

Kommunfullmäktiges uppdrag

Borås Stads nämnder och styrelser har avseende 2018 fått 35 uppdrag i från Kommunfullmäktige i dess budgetbeslut. När det gäller uppdragen bedöms de uppdrag som gäller för år 2018, vilket

² Budget 2018 fastställdes av Kommunfullmäktige 22-23 november 2017, sid 19

³ Fastställd av Kommunfullmäktige 2017.02.23.

innebär att tidigare uppdrag inte tas med i ansvarsprövningen till årsbokslutet. Av 35 uppdrag som Kommunfullmäktige givit nämnder, Kommunstyrelsen och kommunala bolag 2018 har 18 inte genomförts, vilket motsvarar drygt 51 %.

Upplysningar om förväntad utveckling avseende verksamhet ska enligt RKR 22 anges samt förväntad helårsprognos. Detta saknas delvis i delårsrapporten.

2.3.2 Resultatanalys och finansiella mål

Stadsrevisionens uppdrag är att bedöma om delårsrapportens ekonomiska resultat är förenligt med Kommunfullmäktiges beslut om finansiella mål och om verksamheten bedrivs i enlighet med fastställda mål.

Kommunfullmäktige fastställde i budget för 2018 följande finansiella mål för kommunen:

- Årets resultat ska uppgå till minst 2-3 % av skatteintäkter och generella statsbidrag
- Soliditeten ska ligga på ca 80 %. I tabell anges 67,8 %
- Självfinansieringen av tillgångsökningen ska vara 80-100 %. I tabell anges 57 %
- Resultatet är budgeterat till 118,5 mnkr och tillgångarna beräknas öka med 300 mnkr, vilket innebär att 57 % av tillgångsökningen beräknas finansieras med egna medel

Kommentarer till resultatutfallet under perioden januari till augusti 2018

För hela "kommunkoncernen" redovisas per augusti ett sammanställt resultat på 290 mnkr efter finansnetto. Utifrån nämndernas och bolagens prognoser uppskattas årsresultat för koncernen till 320 mnkr.

Borås Stad redovisar ett delårsresultat per augusti på 197 mnkr.

Kommentarer till prognosen för helåret 2018

Prognostiserat helårsresultat för 2018 är 170 mnkr vilket då väl stöds av periodresultatet per augusti. Nämnderna redovisar ett förväntat underskott för helåret på -54 mnkr, vilket kan jämföras med +75 mnkr i redovisat utfall 2017. En del av underskotten beror på engångsmässiga kostnader såsom den stränga vintern och renovering av Stadsparksbadet. Kommunstyrelsen följer noggsamt utvecklingen med täta kontakter och uppföljningar.

Finansiella mål

Borås Stads övergripande finansiella mål enligt Kommunfullmäktiges budget 2018 är att resultatet ska uppgå till minst 2 % av skatteintäkter och generella statsbidrag. Därutöver ska den årliga tillgångsförändringen självfinansieras till mer än 80 % för att undvika lån och för att på sikt kunna nå en soliditet på 80 %.

För 2018 bedöms att kommunens resultat uppgår till 2,6 % av skatter- och generella statsbidrag och självfinansieringen av årets nettoinvesteringar beräknas till 66 %. Investeringsmålet bedöms i dagsläget inte nås p.g.a. relativt hög nivå på nettoinvesteringarna i förhållande till kommunens resultat.

I budget 2018 anges ett övergripande finansiellt mål på 80 %. I tabellen⁴ har man satt ett soliditetsmål för år 2018 på 67,8 %. Utfallet anges inte i delårsrapporten. Stadsledningskansliet uppger att soliditeten är 34 % för kommunen och för kommunen exklusive internbanken 70 %.

I delårsrapporten görs ingen finansiell analys av den sammanställda kommunkoncernen, och ingen nyckeltalsanalys. I bokslutet per augusti 2018 har det första gången gjorts justering av de interna posterna. Detta gör att balansräkningen inte är helt jämförbar med tidigare år.

⁴ Budget 2018, s 23.

Självfinansieringsgraden analyseras i delårsrapporten. För kommunen prognostiseras en självfinansieringsgrad för investeringarna till 66 % år 2018, vilket innebär att det finansiella målet på 80 % inte nås. Balanskravsresultatet för 2018 beräknas till 121,4 mnkr.

Stadsrevisionen bedömer att målet om årets resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag uppnås i delårsbokslutet. Däremot uppnås inte investeringsmålet. Stadsrevisionen bedömer att en samlad kortfattad bedömning av målen om god ekonomisk hushållning finns med i delårsrapporten.

2.4 Kommunkoncernen

Upplysningar om den kommunala koncernen, inklusive kommunalförbund och räddningstjänst, delges i delårsrapporten.

I förvaltningsberättelsen skriver man följande:

”Bolagen förväntas enligt prognos finansiera sig utan behov av tillskott från Borås Stad. På längre sikt finns en utmaning i bolagens självfinansiering och ökade lånebörda. Störst påverkan på skuldsättningen har Borås Energi och Miljö AB: s reinvestering i nytt kraftvärme- och avloppsreningsverk, vilket ökar koncernskulden per invånare kraftigt.”

Stadsrevisionens bedömning är att med nya lagkrav, Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning, år 2019 bör begreppet god ekonomisk hushållning utvecklas och omfatta hela kommunkoncernen. Stadsrevisionen anser att en fortsatt utveckling av analyserna gällande kommunkoncernen som helhet är betydelsefull.

2.5 Övriga iakttagelser

Stadsrevisionen konstaterar att Kommunfullmäktige behandlar delårsrapporten i november månad. Detta medför att tiden för att vidta åtgärder före årets slut blir mycket kort. Stadsrevisionen bedömer mot denna bakgrund att perioden för delårsrapporten och dess behandling under november månad i Kommunfullmäktige ligger för sent för att kunna utgöra ett underlag för styrning.

3 Sammanfattande bedömning

Sammanfattningsvis bedömer Stadsrevisionen att Borås Stads delårsrapport i huvudsak är upprättad enligt God redovisningssed, Lagen om kommunal redovisning, Kommunallagen och RKR:s rekommendation 22 - Delårsrapport avseende innehåll och utformning. Borås Stads delårsrapport lämnar i allt väsentligt upplysning om verksamhetens utfall, verksamhetens finansiering, den ekonomiska ställningen och räkenskaperna redovisas på ett rättvisande sätt.

En samlad bild om huruvida målen för god ekonomisk hushållning kommer att kunna uppnås saknas.⁵

Stadsrevisionen noterar att den finansiella analysen i delårsrapporten behöver utvecklas till att omfatta analys om kommunkoncernen som helhet. Eftersom verksamheten som bedrivs i bolagsform är av betydande omfattning med stora investeringar och en hög andel lånefinansiering är utvecklingen av stor vikt för att kunna göra en helhetsbedömning. God ekonomisk hushållning ska gälla även för kommunkoncernen. Stadsrevisionen kan konstatera att god ekonomisk hushållning inte behandlas på koncernövergripande nivå inom ramen för delårsrapporten.

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

⁵ RKR:s rekommendation 22 – Delårsrapport, förkortad förvaltningsberättelse punkt e.

I Kommunfullmäktiges budget för år 2018 har målvärden formulerats för 30 indikatorer kopplade till åtta strategiska målområden som ingår i Borås Vision 2025. Av indikatorerna är det 13 stycken som följs upp till delåret. Av dessa är sju indikatorer inte uppfyllda samt två ej rapporterade, vilket motsvarar 69 %. De ej rapporterade indikatorerna räknas med i ej uppnådda målvärden för indikatorer då Stadsrevisionen inte kan uttala sig om dem med revisionell säkerhet.

Stadsrevisionen konstaterar att målnöjsligheten är bristfällig. Orsakerna till att målvärdena inte nås samt åtgärder för att uppnå målen analyseras endast delvis i delårsrapporten gällande ett fåtal mål.

Stadsrevisionen konstaterar att av 35 uppdrag som Kommunfullmäktige givit nämnder och kommunala bolag 2018 har 18 inte genomförts, vilket motsvarar drygt 51 %.

Stadsrevisionen konstaterar att man i delårsrapporten inte redovisar det finansiella målet om soliditet och att alla beslutade indikatorer och uppdrag inte följs upp. Därutöver saknas även analys av avvikelser och upplysningar gällande förväntad utveckling på helårsbasis när det gäller indikatorer och uppdrag. Den samlade bilden blir enligt Stadsrevisionens bedömning att delårsrapporten inte fullt ut visar kommunens förväntade utveckling avseende verksamhet. Stadsrevisionen vill därför framhäva vikten av att följa upp, analysera avvikelser och prognosticera utfall på helårsbasis för samtliga mål, indikatorer och uppdrag som Kommunfullmäktige har fastställt.

Inför årsbokslut och årsredovisning kommer Stadsrevisionen att särskilt granska god ekonomisk hushållning för kommunkoncernen, målnöjslighet gällande Kommunfullmäktiges indikatorer samt redovisningsprinciper och bokslutsprocessen.



BORÅS
STAD

Stadsrevisionen

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