

Revisionsrapport Borås Stads budgetprocess

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen godkänner upprättat svar och översänder det till Stadsrevisionen

Ärendet i sin helhet

Stadsrevisionen har granskat Borås Stads budgetprocess. Syftet med projektet är att granska om budgetprocessen i Borås Stad är ändamålsenlig med avseende på styrningen av stadens verksamheter. Revisionens sammanfattande bedömning är att Kommunstyrelsen behöver utveckla en tydlig, transparent, konsekvent och dokumenterad budgetprocess med ett regelverk som kommuniceras med nämnderna.

Stadsrevisionens sammantagna bedömning är att budgetprocessen inte är ändamålsenlig. I granskningen har nedanstående bedömningar framkommit från Stadsrevisionen.

-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.

Kommunstyrelsens kommentar: Stadsrevisionen åsyftar de alternativa förslag till budgetärendet som Kommunfullmäktige behandlar och som inte är beredda av Kommunstyrelsen. Den arbetsordning som gäller för beredning av stadens budget är att de politiska partierna kan inkomma med s.k. ”inspel” i budgetprocessen som majoriteten i Kommunstyrelsen överväger och ev. arbetar in i sitt budgetförslag som föreläggs Kommunstyrelsen. Inspelen kan omfatta förslag på tillkommande uppdrag. Dessa får då anses vara beredda i vederbörlig omfattning. Om förslag på ytterligare uppdrag föreläggs Kommunfullmäktige såsom alternativa yrkanden i ärendet utan beredning av Kommunstyrelsen är detta tillåtet om än kanske inte önskvärt. Om partierna önskar en annan ordning kan frågan diskuteras sinsemellan inför ny mandatperiod eller vid annat tillfälle.

-Dialogen med nämnderna när det gäller formulering av budgetförutsättningar och ramtilldelning är bristfällig. 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.

Kommunstyrelsens kommentar: Kommunstyrelsen ansvarar för att bereda stadens budget vilket bl.a. innebär att prioritera bland angelägna behov som nämnderna tagit upp i sina förslag till budgetar. Det är då oftast regel utan undantag att nämnderna inte kan räkna med att deras förslag ograverat förs fram till Kommunfullmäktige för beslut. För att öka tranparensen i budgetprocessen biläggs fr.o.m. Budget 2018 alla nämnders budgetförslag till Kommunfullmäktige så att det tydligt framgår vilka avvägningar som kommunstyrelsen gjort under arbetet med att ta fram ett budgetförslag för staden som helhet.

-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 vi konstatera att andra kommuner och regioner/landsting tar budgetbesluten tidigare. 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. Vår bedömning är därför att budgetprocessen bör utvecklas så att budgetbeslutet kan tas före sommaren.

Kommunstyrelsens kommentar: I en del kommuner läggs nämndernas ekonomiska förutsättningar för nästkommande år fast i början av året. Syftet är att tidigt kunna förbereda och planera verksamheten. Nackdelen är 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.

Borås Stad har sedan lång tid en funktionell budgetprocess med preliminära ramar i juni, nämndförslag i augusti och ett traditionellt budgetbeslut i Kommunfullmäktige i november. Syftet har varit att så långt som möjligt invänta de ekonomiska förutsättningarna för nästa år, inte minst regeringens budgetproposition som presenteras under hösten. Detta för att få en så realistisk budgetdiskussion, utifrån ett relevant ekonomiskt underlag, som möjligt. Kommunstyrelsen anser i grunden att nämnderna i samband med de preliminära ramarna i juni får ett tillräckligt underlag för att kunna planera sin verksamhet nästkommande år. Utgångspunkten för rambeslutet är att nämnderna vid en normal konjunktur skall kunna kompenseras för pris- och löneökningar för den befintliga verksamheten. I rambeslutet kompenseras även

skolan, förskolan, gymnasiet och äldreomsorgen för volymförändringar som baseras på befolkningsprognoser för sina respektive målgrupper. Övriga nämnders ev. volymeffekter behandlas under höstens budgetprocess. Förberedelser och anpassning till ekonomiska förutsättningarna bör givetvis ändå ske i tid, så att inte förändringseffekter dröjer till långt in på det nya året. Kommunstyrelsens rambeslut i juni är ”opolitiskt” så tillvida att det endast är den befintliga verksamheten och tidigare fattade politiska beslut som pris- och volymmässigt räknas upp. Ev. politiska satsningar och omprioriteringar mellan verksamheterna görs inte i dagsläget. Kommunstyrelsen tar med sig frågan inför ny mandatperiod huruvida rambeslutet även kan innehålla viss politisk prioritering mellan verksamheterna och i vilken omfattning. Kommunstyrelsen kan se att detta skulle kunna ge nämnderna ett än mer relevant underlag för att planera sin verksamhet.

-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.

Kommunstyrelsens kommentar: Kommunfullmäktiges beslut om budget för nästkommande år sker i november året innan. Löpande under budgetåret kan nämndernas kommunbidrag förändras av olika anledningar ex. beslut om fördelning av byggbonus eller statsbidrag för flyktingmedel. Andra förändringar kan bero på att del av central buffert läggs ut till nämnderna ex. lokal utveckling eller extra lönesatsning. Beslut om förändrade Kommunbidrag tas av vederbörlig politisk instans, KS eller KF. I något enstaka fall har förändring av Kommunbidrag gjorts utan formella politiska beslut ex. avsatta medel för IT-licenser till KS. Kommunstyrelsens bedömning är att nämnderna är väl informerade av de förändringar som sker löpande under budgetåret. Inför varje rapporteringstillfälle görs en avstämning av nämndens inrapporterade kommunbidrag och det aktuella kommunbidrag som givits av KS/KF. Ev. avvikelser kommuniceras med respektive nämnd och oklarheter reds ut.

Avslutningsvis biträder Kommunstyrelsen Stadsrevisionens bedömning av vikten av att det behöver utvecklas en än mer tydlig, transparent, konsekvent och dokumenterad budgetprocess som kommuniceras med nämnderna. Formerna för detta får utvecklas under året.

Beslutsunderlag

1. Beslutsförslag
2. Skrivelse till Kommunstyrelsen
3. Stadsrevisionens rapport – Budgetprocessen i Borås Stad.

Beslutet expedieras till

1. Stadsrevisionen

Ulf Olson
Kommunalråd

Magnus Widén
Ekonomichef