

Revisionsrapport

Budgetprocess för investeringar – uppföljande granskning

Skellefteå kommun

*Bo Rehnberg
Cert. kommunal revisor*

*Johan Lidström
Revisionskonsult*

Mars 2016

Innehåll

1.	Sammanfattning	2
2.	Inledning	3
2.1.	Bakgrund	3
2.2.	Syfte och revisionsfrågor	3
2.3.	Revisionskriterier	3
2.4.	Avgränsning och metod.....	3
3.	Granskningsiakttagelser	4
3.1.	Styrning på övergripande nivå	4
3.2.	Följsamhet till fullmäktiges regelverk.....	5
3.3.	Kvalitet på beslutsunderlag	6
4.	Avslutning.....	8
4.1.	Revisionell bedömning	8
4.2.	Rekommendationer	8

1. *Sammanfattning*

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en förnyad granskning av kommunens budgetprocess för investeringar. Följande delområden har granskats:

- Styrning på kommunövergripande nivå
- Styrelse och nämnders tillämpning av fullmäktiges regelverk
- Beslutsunderlag

Utifrån genomförd revision görs en sammantagen bedömning att budgetprocess för investeringar hanteras på ett till övervägande del ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För att utveckla området bör kommunstyrelsen pröva följande rekommendationer:

- Vidareutveckla budgetprocessen när det gäller samband mellan investerings- och driftbudgetering. Granskningen visar att hantering och budgetering av intäkter och kapitalkostnader kan förbättras, till exempel inom verksamhetsområdena mark och exploatering
- Utveckla organisation, ansvar, samordning och kontroll för större investeringsprojekt. Granskningen indikerar att kommunen upplevs vara relativt oerfaren att hantera denna typ av projekt
- Utveckla uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt. Här bedöms kommunens investeringsråd kunna spela en central roll

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en förnyad granskning av kommunens budgetprocess.

År 2008 genomförde revisionen en granskning av kommunens budgetprocess för investeringar. Granskningen visade att arbetet med investeringsbudget inte i alla avseenden bedrevs i enlighet med fastställda riktlinjer samt att det tillämpat arbetssätt riskerade inverka negativt på analys och långsiktig planering. Sedan dess har den ekonomiska omfattningen av kommunens investeringsverksamhet nästintill fördubblats.

Revisionsobjekten i granskningen är kommunstyrelsen, tekniska nämnden samt nämnden för support och lokaler.

2.2. Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att bedöma om budgetprocess för investeringar hanteras på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll. Inom ramen för granskningen ska följande revisionsfrågor besvaras:

- Har styrningen på övergripande nivå utvecklats?
- Tillämpar styrelse och nämnder fullmäktiges regelverk inom området?
- Har kvaliteten på beslutsunderlagen förbättrats?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet
- Revisionsrapport: Budgetprocess för investeringar år 2008

2.4. Avgränsning och metod

Fokus riktas mot på de brister/utvecklingsområden som noteras i tidigare genomförd granskning. I tid avgränsas granskningen huvudsakligen till år 2015.

Metod sker genom analys av adekvat dokumentation samt stickprovskontroller av beslutsunderlag. Intervjuer har skett med kommunchef, ekonomichef, förvaltningschef och chef för funktionen ekonomi/nämnd på tekniska kontoret samt förvaltningschef och fastighetschef på förvaltningen för support och lokaler.

3. Granskningsiakttagelser

3.1. Styrning på övergripande nivå

3.1.1. Iakttagelser

Vid granskning 2008 gjordes bedömningen att styrningen på övergripande nivå i stort var ändamålsenlig. I granskningen noterades följande:

1. Behov att vidareutveckla direktiv och anvisningar på central nivå. Fokus på utveckla process för investeringsbudget samt tillhörande beslutsunderlag. Iakttagelserna avsåg styrning på såväl politisk som tjänstemannanivå.
2. Behov av att tydliggöra budgetberedningens uppdrag. Granskningen kunde inte styrka att kommunstyrelsen reglerat beredningens sammansättning, uppdrag och ansvar.

Vår uppföljande granskning 2015 visar följande:

Granskningen visar att kommunfullmäktige år 2012 fattat beslut om förändrad budgetprocess. Syftet med förändringen var bl.a. att åstadkomma ökad delaktighet samt effektivisera investeringsprocessen.

Granskningen visar att kommunfullmäktige från budget 2016 ställer krav på att styrelse och nämnder tar fram femåriga investeringsplaner.

Kommunstyrelsen har 2015-01-07 utsett ledamöter i budgetberedningen för mandatperioden 2015-2018. Styrelsens styrning av budgetprocessen kommer framförallt till uttryck i planeringsförutsättningar. Granskning av planeringsförutsättningar inför budget 2017 (ks 2015-11-16) visar att styrelsen ställer ökade krav på beslutsunderlag för investeringsverksamheten i jämförelse med tidigare år.

Granskningen visar att ekonomienheten utformat särskilda direktiv och anvisningar inför arbetet med investeringsbudget 2017 och plan 2018-2021. Motsvarande direktiv saknades vid granskningen 2008.

Vid intervjuer med företrädare för verksamheten framkommer följande:

- Att kommunen upplevs vara relativt oerfaren att hantera stora investeringsprojekt som rör flera nämnder/förvaltningar. Här finns en utvecklingspotential i fråga om organisation, ansvar, samordning och kontroll
- Att det finns ett behov i processen att tydliggöra koppling mellan investerings- och driftbudgetering. Enligt uppgift gäller detta framför allt inom verksamhetsområdena mark och exploatering
- Att det finns ett behov att, på motsvarande sätt som investeringsverksamheten, utveckla den långsiktiga driftbudgeteringen
- Att ambitionen är att öka förekomsten av rambudget för investeringar

3.1.2. Bedömning

Vi gör bedömningen att styrningen på övergripande nivå av utvecklats sedan föregående granskning. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Att investeringsprocessen har förändrats sedan budget 2014
- Att centrala direktiv och riktlinjer har förbättrats under senare år

3.2. Följsamhet till fullmäktiges regelverk

3.2.1. Iakttagelser

Vid granskning 2008 gjordes bedömningen att verksamheten i huvudsak tillämpade fastställt regelverk. I granskningen noterades följande:

1. Samtliga investeringar ingick i kommunfullmäktiges årliga investeringsplan.
2. Bristande följsamhet i fråga om nämndernas äskande i förhållande till tilldelad investeringsram.

Vår uppföljande granskning 2015 visar följande:

Inför budget 2014 har kommunens budgetprocess förändrats. Budgetprocessen beskrivs i form av ett årshjul som består av ett antal aktiviteter. Vår granskning visar att nämnderna under år 2015 tillämpat fastställt tidsschema.

Av gällande direktiv och anvisningar framgår följande:

- Att arbetet med investeringsbudgetering är prioriterat
- Att budgetprocessen ska vara anslagsstyrd. Förslag till tillägg och kompletteringar ska ske på bekostnad av att någon annan investering plockas bort eller skjuts på framtiden

I tabellen nedan redovisas investeringsbudget och planeringsram för kommunstyrelsen, nämnden för support och lokaler samt tekniska nämnden åren 2014-2018. I sammanställningen är affärsdrivande verksamhet exkluderad.

År, miljoner kr	2014	2015	2016	2017	2018
Budget 2014 Plan 2015-2016					
Kommunstyrelse	12,3	12,0	12,0		
Nämnden för support och lokaler	40,3	*59,9	29,7		
Tekniska nämnden, exkl. affärsverksamhet	97,9	118,2	117,8		
Totalt	236,1	190,1	159,5		
Budget 2015 Plan 2016-2017					
Kommunstyrelse		33,9	15,3	10,0	
Nämnden för support och lokaler		349,5	325,8	370,7	
Tekniska nämnden, exkl. affärsverksamhet		62,2	116,9	120,5	
Totalt		445,6	458,0	501,2	
Budget 2016 Plan 2017-2018					
Kommunstyrelse			106,8	106,3	63,3
Nämnden för support och lokaler			322,5	307,2	259,8
Tekniska nämnden			66,8	71,1	107,1
Totalt			496,1	484,6	430,2
Avvikelse budget och föregående års plan					
Kommunstyrelse		+ 21,9	+ 91,5		
Nämnden för support och lokaler		+ 289,6	- 3,3		
Tekniska nämnden		- 56,0	- 50,1		
Totalt		+ 255,5	+ 38,1		

* Av budget 2014 framgår att investeringar i förskola/skola kommer tas i särskilda fullmäktigebeslut.

Syftet med sammanställningen är att pröva i vilken utsträckning tidigare års planeringsram utövat styrning på investeringsprocessen för budgetåren 2015-2016 (grå kolumner). Granskningen indikerar att kommande års planeringsram för investeringar inte på ett påtagligt sätt styrt investeringsverksamhetens omslutning år 2015-2016. Med undantag för nämnden för support och lokaler år 2016 redovisas stora skillnader mellan åren.

Vid intervjuer med företrädare för verksamheten framkommer att de upplever att planeringsram för investeringsram utövar mer styrning idag än vad som tidigare varit fallet.

3.2.2. Bedömning

Styrelse och nämnder bedöms till övervägande del tillämpa kommunfullmäktiges regelverk inom området. Alltjämt bedöms det finnas utvecklingspotential i fråga om styrelse/nämnders följsamhet till kommunfullmäktiges planeringsram för investeringar.

3.3. Kvalitet på beslutsunderlag

3.3.1. Iakttagelser

Vid granskningen 2008 gjordes bedömningen att beslutsunderlag för investeringar i stort var ändamålsenliga. I granskningen noterades följande:

1. Det fanns skillnader mellan nämnder och förvaltningar i fråga om beslutsunderlagens innehåll och form.
2. Vissa beslutsunderlag saknade dokumenterad kalkyl vilken samlad effekt investeringen förväntades få på verksamhetens driftskostnad.

Vår uppföljande granskning 2015 visar följande:

Granskningen visar att de centrala anvisningarna har utvecklats när det gäller beslutsunderlagens innehåll och form.

Kommunfullmäktige har beslutat att inrätta ett investeringsråd (§ 259, 2014-11-18). Syftet med rådet är bland annat att säkerställa en enhetlig och professionell utvärdering av större investeringsförslag i kommunen. Rådet utgörs av representanter från berörda verksamheter.

Stickprovskontroll av budgetslutunderlag inför investeringsbudget 2016 visar att underlagen alltjämt uppvisar vissa skillnader i dess utformning mellan nämnder och förvaltningar, till exempel i fråga om samlad driftkalkyl.

Ekonomikontoret har inför budget 2017 tagit fram direktiv och anvisningar för att bl.a. utveckla beslutsunderlagen utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

Vid intervjuer med företrädare för verksamheterna framkommer följande:

- Att det skett en positiv utveckling av beslutsunderlag under senare år, men det finns alltjämt förbättringspotential
- Att uppföljning/utvärdering av investeringsprojekt är ett utvecklingsområde
- Att investeringsrådets uppdrag, styrning och kontroll kan vidareutvecklas

3.3.2. Bedömning

Kvaliteten på beslutsunderlagen har förbättrats jämfört med föregående granskning. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Företrädare på kommunövergripande nivå upplever att beslutsunderlagen har utvecklats under senare år
- Centrala anvisningar har förbättrats när det gäller beslutsunderlagens innehåll och form

4. Avslutning

4.1. Revisionell bedömning

Kontrollmål	Kommentar
Har styrningen på övergripande nivå utvecklats?	Uppfyllt Bedömningen baseras på följande iakttagelser: - Att investeringsprocessen har förändrats sedan budget 2014. - Att centrala direktiv och riktlinjer har förbättrats under senare år
Tillämpar styrelse och nämnder fullmäktiges regelverk inom området?	Till övervägande del uppfyllt Bedömningen baseras på följande iakttagelser: - Att styrelse och nämnder tillämpar fastställd tidplan - Att det alltså finns en utvecklingspotential i fråga om styrelse/nämnders följsamhet till kommunfullmäktiges planeringsram för investeringar
Har kvaliteten på beslutsunderlagen förbättrats?	Till övervägande del uppfyllt Bedömningen baseras på följande iakttagelser: - Att företrädare på kommunövergripande nivå upplever att beslutsunderlagen har utvecklats under senare år - Att centrala anvisningar har förbättrats när det gäller beslutsunderlagens innehåll och form

Utifrån genomförd revision görs en sammantagen bedömning att budgetprocess för investeringar hanteras på ett till övervägande del ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll.

4.2. Rekommendationer

För att utveckla området bör kommunstyrelsen pröva följande rekommendationer:

- Vidareutveckla budgetprocessen när det gäller samband mellan investerings- och driftbudgetering. Granskningen visar att hantering och budgetering av intäkter och kapitalkostnader kan förbättras, till exempel inom verksamhetsområdena mark och exploatering
- Utveckla organisation, ansvar, samordning och kontroll för större investeringsprojekt. Granskningen indikerar att kommunen upplevs vara relativt oerfaren att hantera denna typ av projekt
- Utveckla uppföljning och utvärdering av investeringsprojekt. Här bedöms kommunens investeringsråd kunna spela en central roll

2016-03-23

Bo Rehnberg

Projekt- och uppdragsledare