

# Finansiell planering

Bodens kommun

September 2019

*Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor*

*Anna Nordqvist, revisionskonsult*



# Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Revisionsfråga och kontrollområden	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
1. Finansiell planering på kort sikt, resursfördelning	5
2. Finansiell planering på lång sikt	6
3. Finansiell riskanalys	7
4. Uppföljning och rapportering	9
5. Politisk styrning och kontroll	10
Avslutning	12
Rekommendationer	13

# Sammanfattning

På uppdrag av kommunens förtroendevalda revisorer har PwC genomfört en granskning inom området finansiell planering. Granskningen tar sin utgångspunkt från kommunallagens revisionskapitel. Granskningen har inriktats mot följande områden:

- Finansiell planering och resursfördelning på kort respektive lång sikt
- Finansiell riskanalys för kommunens samlade verksamhet
- Uppföljning och rapportering
- Politisk styrning och kontroll

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell bedömning att arbetet med finansiell planering och resursfördelning delvis sker på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms delvis vara tillräcklig.

Underlag för revisionell bedömning redovisas i följande avsnitt.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen för kommunens samlade verksamhet kan utvecklas till kommande år. Här avses den verksamhet som bedrivs genom kommun, kommunägda aktieföretag och kommunal stiftelse.
- Kommunstyrelsen prövar om riskanalyser kopplade till budgetplaner ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.
- Kommunstyrelsen säkerställer att kommunens budgetplaner är förenliga med vad som uttrycks i kommunallagen och fullmäktiges finansiella resultatmål.

# Inledning

## Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning inom ovan rubricerat område. Av kommunallagen framgår vidare att kravet på god ekonomisk hushållning gäller för all kommunal verksamhet.

Kommunen har en skyldighet att årligen upprätta en finansiell plan för de tre närmaste åren. Många gånger finns ett behov av än mer långsiktiga planer. En långsiktig planering ger kommunledningen underlag att redan idag göra strategiska vägval. Detta gäller till exempel möjligheten att finansiera framtidens välfärd eller minska finansiella risker inom kommunens samlade verksamhet. Med samlad verksamhet avses verksamhet som bedrivs i form av förvaltning, bolag och/eller stiftelse.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen. I styrelsens uppdrag ingår att ansvara för att leda och samordna den ekonomiska förvaltningen inom kommunens samlade verksamhet. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på ett optimalt sätt och att mål inte uppnås.

## Revisionsfråga och kontrollområden

Revisorernas uppdrag regleras i kommunallagen kapitel 12. Granskningen ska besvara följande revisionsfråga:

- Bedrivs arbetet med finansiell planering och resursfördelning på ett ändamålsenligt sätt och med tillräcklig intern kontroll?

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

1. Finansiell planering på kort sikt inkl. system och rutiner för resursfördelning
2. Finansiell planering på lång sikt utifrån perspektivet god ekonomisk hushållning
3. Finansiell riskanalys. Fokus på kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag, stiftelse)
4. Uppföljning och rapportering med bäring på finansiell planering, resursbehov, resursfördelning samt god ekonomisk hushållning
5. Politisk styrning och kontroll

Kontrollområde 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt* sätt. Kontrollområde 3-5 bildar underlag för att pröva om den *interna kontrollen* är tillräcklig.

## Revisionskriterier

Följande revisionskriterier bildar underlag för revisionella bedömningar

- Kommunallagen 6:6, 6:13, 11:1, 11:5-6
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet
- I övrigt se kontrollområden

## **Avgränsning**

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till kalenderår 2019. Granskningsobjekt är kommunstyrelsen, KS. I övrigt se revisionsfråga och kontrollområden.

## **Metod**

Analys av adekvat dokumentation (budget och flerårsplan, budgetdirektiv, riktlinjer m.m) samt intervjuer med företrädare för kommunstyrelse, kommunledning, ekonomikontor och utbildningsförvaltningen.

Som underlag till granskningen ligger även revisionens tidigare granskning av budgetprocessen och de åtgärder från kommunens sida som denna föranlett.

Revisionell bedömning av respektive kontrollområde sker utifrån en tregradig skala: uppfyllt (grön), delvis uppfyllt (gul), ej uppfyllt (röd).

# Iakttagelser och bedömningar

## 1. Finansiell planering på kort sikt, resursfördelning

### *Iakttagelser*

Kommunallagen ger uttryck för att kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Planering på kort sikt ska omfatta nästa kalenderår.

Den finansiella planeringen för nästkommande kalenderår ska innefatta följande delar:

1. Resultatbudget: beskriver kommunens ekonomiska resultat för perioden
2. Balansbudget: beskriver kommunens ekonomiska ställning
3. Kassaflödesbudget: beskriver finansieringen av verksamheten
4. Driftbudget: beskriver resurser/anslag till driftverksamheten
5. Investeringsbudget: beskriver resurser/anslag till investeringsverksamheten

Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna<sup>1</sup>. Budgeten ska beslutas av kommunfullmäktige. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att bereda de ärenden som ska beslutas av fullmäktige.

Kommunfullmäktige har i juni 2019 behandlat strategisk plan 2020. Planen innefattar bland annat budget för nästa kalenderår. Vår granskning visar att budgetens innehåll (se punkt 1-5 ovan) för år 2020 motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.

För år 2020 budgeteras ett resultat på -26,9 MSEK. Vid intervjuer framkommer att kommunen har för avsikt att använda resultatutjämningsreserven (RUR) för att täcka 2020 års underskott. Denna uppgift kan bekräftas vid granskning av förslag till strategisk plan. En brist är att styrelsen i samband med beredning av strategisk plan 2020 inte lämnat förslag till beslut att använda RUR för budgetåret 2020.

Revisionen har under år 2018 genomfört en granskning av årlig budgetprocess. Fokus riktades bland annat på om kommunen har en modell för resursdelning. Utifrån granskningsresultatet gjordes bedömningen att det fanns en modell för resursfördelning och att den till övervägande del var dokumenterad, transparent och förankrad i organisationen.

Tillämpad modell för resursfördelning beskrivs i "Riktlinjer ekonomistyrning" som beslutats av fullmäktige. Under år 2019 har modell för fördelning av resurser till driftbudget modifierats jämfört med föregående år. Inför budget 2020 har det återinförts en demografisk modell vid resursfördelning till socialnämndens och utbildningsnämndens verksamheter. Detta innebär i korthet att ett tillägg/-avdrag för demografi beräknas till dessa nämnder med anledning av demografiska förändringar i verksamheterna: förskola, förskoleklass, grundskola, gymnasieskola samt äldreomsorg.

---

<sup>1</sup> Undantag från denna princip får endast göras om medel från resultatutjämningsreserv tas i anspråk eller om det finns synnerliga skäl.

Den kompletterade resursfördelningsmodellen har behandlats av fullmäktige 2019-04-08.

Vår granskning kan bekräfta att den reviderade resursfördelningsmodellen har tillämpats inom ramen för budgetprocess 2020. System och rutiner för att implementera modellen har fungerat på avsett vis.

Företrädare för kommunledning upplever att kommunens modell för resursfördelning har utvecklats jämfört med föregående år. Vid samtal med företrädare för förvaltningarna framgår att de ställer sig positiva till att demografifaktorn åter inkluderats i modellen.

### *Bedömning*

Kommunstyrelsen och dess verksamheter kan verifiera att den finansiella planeringen på kort sikt sker på avsett vis. Vår granskning visar att kommunstyrelsens förslag till budgetplaner 2020 innehållsmässigt motsvarar de krav som ställs i kommunallagen. Den brist som noteras är att styrelsen inte lämnat förslag till beslut till fullmäktige att resultatutjämningsreserv ska användas för att täcka planerat underskott för år 2020.

Kommunens system och rutiner för resursfördelning bedöms vara tillförlitliga. Bedömningen baseras på att KS och dess verksamheter i rimlig grad kan verifiera att gällande resursfördelningsmodell tillämpats i budgetprocess 2020.

## **2. Finansiell planering på lång sikt**

### *lakttagelser*

I kommunallagen ställs krav på att kommunens verksamhet ska kännetecknas av god ekonomisk hushållning. Detta gäller för all kommunal verksamhet oavsett om den bedrivs i förvaltnings- eller i företagsform. Inom ramen för god ekonomisk hushållning ska kommunen formulera finansiella mål. Målen ska vara långsiktiga och omfatta tre kalenderår.

Kommunallagen ställer förhållandevis små krav på att en kommun ska upprätta långsiktiga finansiella planer. Det enda formkravet är att kommunens resultatbudget ska omfatta tre budgetår. I övrigt ska planeringen avgränsas till det närmaste budgetåret.

Den långsiktiga finansiella planeringen inom Bodens kommun kommer framför allt till uttryck i strategisk plan/budget. Granskning av strategisk plan 2020-2022 visar att den innehåller resultat-, kassaflödes-, balans-, drift- och investeringsbudgetar vilka samtliga omfattar en period om tre år. Kommunens finansiella planering är därmed i flera avseenden mer långsiktig än vad lagstiftningen kräver. I övrigt noteras att budgeterat resultat för perioden 2021-2022 inte är förenligt med kommunens långsiktiga finansiella resultatmål (resultat > 1% av skatter och utjämning).

Granskningen visar att kommunens finansiella mål för god ekonomisk hushållning fram till nu endast omfattat den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. Under 2019 har det skett en översyn av de finansiella målen och från och med nästa år kommer målen att omfatta kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag och stiftelse).

Som en konsekvens av att de finansiella målen från 2020 omfattar kommunens samlade verksamhet kommer det att medföra ett större behov av samordning när det gäller finansiell planering inom kommunkoncernen.

Det finns i många fall ett behov inom kommunal verksamhet att utveckla den finansiella planeringen på lång sikt. Definitionen lång sikt kan omfatta en tidsperiod på upp till 10-15 år.

Granskningen visar att kommunens planering inom en mängd områden tar sikte mot *Vision 2025* som beskrivs i strategisk plan/budget. En förutsättning för att kunna nå en vision och genomföra planer är att det avsätts resurser för detta. Denna resurstilldelning sker i hög utsträckning genom kommunens budgetplaner.

Företrädare för kommunledningen upplever att kommunens långsiktiga finansiella planering är relativt god och har utvecklats över tid. Det finns dock skillnader mellan verksamheter när det gäller långsiktig planering. I granskningen noteras att kommunen år 2014 låtit genomföra en dokumenterad långsiktig finansiell analys av kommunens verksamhet på 10-20 års sikt. Analysen är en del av de underlag som ligger till grund för den långsiktiga finansiella planering.

Vid beredning av strategisk plan 2020-2022 har ekonomiavdelningen presenterat en avstämning av den finansiella analys som togs fram 2014 och jämfört denna med vart kommunen i dagsläget befinner sig. Sedan 2014 har vissa delar inom analysen uppdaterats, som exempelvis prognos över befolkningsutvecklingen på längre sikt.

### *Bedömning*

Kommunstyrelsen och dess verksamheter kan verifiera att finansiell planering på lång sikt delvis sker på avsett vis. Bedömningen baseras framför att på följande iakttagelser:

- KS förslag till budgetplaner till fullmäktige omfattar 3 år vilket i flera avseenden är mer långsiktigt än vad kommunallagen kräver.
- Det finns dokumenterade underlag för finansiell planering som sträcker sig 10-15 år fram i tiden och dessa underlag nyttjas i budgetarbetet.
- Den brist som noteras är att budgeterat årsresultat för 2021-2022 inte är förenligt med fullmäktiges långsiktiga resultatmål.

## **3. Finansiell riskanalys**

### *Iakttagelser*

Syftet med en riskanalys är vanligtvis följande:

- Att identifiera och värdera risker att mål, strategi och planer inte verkställs på avsett vis.
- Att identifiera orsaker till risker och, om möjligt, ta fram åtgärder som kan reducera eller eliminera potentiella risker inträffar.



Ett vedertaget redskap vid upprättande av riskanalyser är att klassificera interna och externa risker på en tvådimensionell riskkarta utifrån kriterierna "sannolikhet" och "konsekvens". Detta kan omfatta alla former av risker för såväl verksamhet som ekonomi.

Ett systematiskt arbete med riskanalyser är en väsentlig del i arbetet med att tillskapa en god intern kontroll i en organisation. Av kommunallagen framgår att ansvaret för den interna kontrollen på den politiska nivån vilar på kommunstyrelse och nämnder.

Av föregående avsnitt framgår att kommunen har en skyldighet att upprätta finansiella planer inom följande områden:

- Ekonomiskt resultat (resultatbudget: utfall redovisas i resultaträkning)
- Ekonomisk ställning (balansbudget: balansräkning)
- Finansiering (kassaflödesbudget: kassaflödesanalys)
- Anslag/ramar för den löpande verksamheten (driftbudget: driftredovisning)
- Anslag/ramar för investeringar (investeringsbudget: investeringsredovisning)

Granskningen visar att kommunen inom ramen för sin finansiella planering arbetar med olika former av analyser av risker och effekter från ett finansiellt perspektiv. I förslag till strategisk plan 2020-2022 redovisas bland annat en känslighetsanalys för kommunen. Analysen påvisar hur stora finansiella effekter som uppstår när utvalda faktorer förändras, exempelvis ränteläge, befolkningsmängd och personalkostnader. Av planen framgår att analysen är upprättad för årsredovisning 2018.

Intervjuer indikerar att förekommande riskanalyser inom kommunen i första hand fokuserar på resultat-, drift- respektive kassaflödesbudget. En brist som noteras är att det inte sker en dokumenterad värdering av olika former av risker kopplade till respektive budgetplan (se förteckning ovan).

Granskningen visar att den finansiella planeringen på koncernnivå framför allt fokuserar på finansiering/upplåning för investeringar. Företagens planerade upplåning ingår som en del i beredning av budget. Det kan dock inte verifieras att det i dagsläget finns heltäckande riskanalys för kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag, stiftelse).

Av kommunens styrdokument framgår att det i fullmäktiges uppdrag ingår att besluta om ägardirektiv/inriktningar till kommunala företag. I KS uppdrag ingår att dels bereda de ärenden som ska beslutas av fullmäktige dels säkerställa att planering av all kommunal verksamhet motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.

En genomgång av kommunens styrdokument (företagspolicy, ägardirektiv, strategisk plan) visar följande:

- Styrdokumentet säkerställer inte att företagens finansiella planer uppfyller de krav som ställs i kommunallagen.
- Styrdokumentet säkerställer inte att företagen upprättar riskanalyser från ett finansiellt perspektiv.
- Styrdokumentet säkerställer inte att företagens finansiella planer/riskanalyser inrapporteras till kommunstyrelsen som en del i KS uppsiktsplikt.

Avslutningsvis noteras att i den årsredovisning som KS upprättat för år 2018 redovisas en finansiell analys som innefattar kommunen och företagen/kommunkoncernen. Utifrån denna sammanställning framgår att kommunen sammantaget bedöms ha en delvis god ekonomisk hushållning.

### *Bedömning*

Kommunstyrelsen kan inte i rimlig grad verifiera sitt arbete avseende finansiella riskanalyser. De brister som noteras är framför allt följande:

- Det saknas en dokumenterad riskvärdering av förekommande risker kopplade till respektive budgetplan
- KS och dess verksamheter har för närvarande ingen samlad bild över finansiella risker inom kommunens samlade verksamhet.

Att kommunens finansiella mål från 2020 kommer innefatta kommunens samlade verksamhet, medför ett större samordningsbehov när det gäller finansiell planering/riskanalyser inom kommunkoncernen.

## **4. Uppföljning och rapportering**

### *lakttagelser*

Av lagstiftning och reglemente framgår att KS har ett särskilt uppdrag att ansvara för den ekonomiska förvaltningen inom kommunen.

Arbetet med finansiell planering på politisk nivå hanteras i första hand av en budgetberedning som utsetts av kommunstyrelsen. Beredningen utgörs av 7 ordinarie ledamöter och 7 ersättare. Antalet ledamöter i kommunstyrelsen är 15. Vid intervju med företrädare för budgetberedningen framhålls som en styrka att det finns en bred politisk förankring inom nuvarande budgetberedning.

Granskningen visar att budgetberedningens uppdrag inte närmare preciserats i arbetsordning eller motsvarande. Viss styrning ges emellertid i andra kommuninterna styrdokument som på olika sätt beskriver kommunens budgetprocess.

Granskningen visar att det inom budgetberedningen, framför allt under våren 2019, bedrivits ett aktivt arbete med budget och strategisk plan. I början av juni 2019 har budgetberedningen bland annat lämnat förslag till dels mål för god ekonomisk hushållning dels strategisk plan och budget 2020-2022. Budgetberedningens hantering av respektive ärende har dokumenterats i särskilt protokoll.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att utöva uppsikt över all kommunal verksamhet, vilket bland annat innefattar verksamhet som hanteras av interna utskott och beredningar. Granskningen kan inte belägga att styrelsen närmare preciserat hur uppföljning och rapportering från budgetberedningen ska ske.

Granskningen visar att uppföljning och rapportering från pågående budgetarbete under kalenderår 2019 framför allt skett på följande sätt:

- Viss information på ordinarie styrelsemöten från företrädare för kommunledningen.
- Muntlig information från ledamöter i budgetberedningen till partikollegor vid gruppmöten inför KS sammanträden.

Lämnad information har exempelvis inkluderat områdena verksamheternas resursbehov, resursfördelning och finansiell planering för budgetperioden.

Det finns en medvetenhet hos företrädare för budgetberedningen att ordinarie ledamöter kan ha mer omfattande information och kunskap om den finansiella planeringen jämfört med övriga KS-ledamöter.

När det gäller mål för god ekonomisk hushållning noteras att kommunstyrelsen har tillförlitliga rutiner att följa upp och kontrollera i vilken utsträckning kommunens verksamheter efterlever fastställda mål för god ekonomisk hushållning. Uppföljning och redovisning inom området sker i samband med upprättande av delårsrapport och årsredovisning.

### *Bedömning*

Kommunstyrelsen kan i rimlig grad verifiera att uppföljning och rapportering inom granskningsområdet är tillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- KS har tillförlitliga rutiner när det gäller uppföljning och rapportering kopplat till mål för god ekonomisk hushållning
- KS får uppföljning och rapportering kopplad till budgetarbete/finansiella planering. Denna uppföljning/rapportering är inte lika formaliserad jämfört med motsvarande rapportering avseende god ekonomisk hushållning.

## **5. Politisk styrning och kontroll**

### *Iakttagelser*

I tidigare avsnitt lämnas en beskrivning av hur kommunstyrelsen under 2019 på olika sätt utövat styrning och kontroll inom granskningsområdet.

Vid genomgång av kommunstyrelsens protokoll har även följande noterats:

- Styrelsen har i mars 2019 föreslagit fullmäktige att göra en mindre justering av 2019 års driftbudgetram för kommunstyrelsen respektive utbildningsnämnden. Som skäl anges förändrade förutsättningar i statens budget för år 2019
- Styrelsen har i mars 2019 lämnat förslag till fullmäktige avseende tilläggsbudget för investeringar 2019. Tilläggsbudget utgörs av budgeterade men ej förbrukade resurser i investeringsbudget 2018. Här noteras att vissa ledamöter i styrelsen valt att reservera sig mot lämnat beslutsförslag till fullmäktige.
- Styrelsen har i juni 2019 lämnat förslag till fullmäktige avseende strategisk plan/budget 2020-2022. Av KS protokoll (2019-06-10, § 138) framgår inte att upprättat budgetförslag för planperioden inte är förenligt med fullmäktiges finansiella resultatmål.


Avslutningsvis noteras att kommunstyrelsen i februari 2019 behandlat revisionsrapport avseende Budgetprocessen. Av styrelsens yttrande framgår att styrelsen ställer sig bakom flertalet av revisionens rekommendationer för att utveckla budgetprocessen. Rekommendationer fokuserar framför allt på hur man ska utveckla analysarbetet på olika sätt inom ramen för det årliga budgetarbetet.

### *Bedömning*

Kommunstyrelsen kan delvis verifiera att den utövar styrning och kontroll inom granskningsområdet. Det är positivt att styrelsen på ett aktivt sätt behandlat revisionsrapport avseende Budgetprocessen. När det gäller KS styrning är det en brist att föreslagen budgetplan 2020-2022 är obalanserad och inte är förenlig med KF:s långsiktiga finansiella resultatmål.


# Avslutning

## Område: Ändamålsenlighet

Kontrollområde	Bedömning	
Finansiell planering på kort sikt inkl. system och rutiner för resursfördelning	<i>Uppfyllt</i> Budget för det närmaste året innehåller alla lagstadgade delar. System och rutiner för resursfördelning bedöms vara tillförlitliga.	
Finansiell planering på lång sikt utifrån god ekonomisk hushållning	<i>Delvis uppfyllt</i> KS och dess verksamheter kan i rimlig grad verifiera att de arbetar med finansiell planering på lång sikt. KS förslag på resultatbudget 2021-2022 är inte förenligt med KF:s långsiktiga resultatmål.	
<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>Granskningsområdet hanteras delvis på ett ändamålsenligt sätt</b>	

## Område: Intern kontroll

Kontrollområde	Bedömning	
Finansiell riskanalys för kommunens samlade verksamhet	<i>Ej uppfyllt</i> KS saknar i dagsläget en dokumenterad analys för kommunens samlade verksamhet.	
Uppföljning och rapportering	<i>Uppfyllt</i> KS har tillförlitliga rutiner när det gäller uppföljning och rapportering kopplad till god ekonomisk hushållning. Motsvarande uppföljning/rapportering från finansiell planering/budgetarbete är i lägre grad formaliserad.	

Politisk styrning och kontroll	<i>Delvis uppfyllt</i> KS har på ett aktivt sätt behandlat revisionsrapport för Budgetprocessen. KS förslag till budgetplan 2020-2022 ej förenlig med KF:s långsiktiga resultatmål.	
<b>Sammanfattande bedömning</b>	<b>Den interna kontrollen inom granskade områden är delvis tillräcklig</b>	

## Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen för kommunens samlade verksamhet kan utvecklas till kommande år. Här avses den verksamhet som bedrivs genom kommun, kommunägda aktiebolag och kommunal stiftelse.
- Kommunstyrelsen prövar om riskanalyser kopplade till budgetplaner ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.
- Kommunstyrelsen säkerställer att kommunens budgetplaner är förenliga med vad som uttrycks i kommunallagen och fullmäktiges finansiella resultatmål.

September 2019

***Hans Forsström,***  
***uppdragsledare***

***Bo Rehnberg,***  
***projektledare***

***Anna Nordqvist, projektmedarbetare***

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av **Bodens kommuns revisorer** enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad **2019-02-28**. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.