

Översiktlig granskning av budgetprocessen

På uppdrag av kommunrevisionen har PwC gjort en översiktlig granskning av budgetprocessen. Syftet med granskningen är att undersöka om kommunstyrelsen har säkerställt goda förutsättningar för god ekonomisk hushållning.

Kommunfullmäktiges (KF§78 2015-05-25) har beslutat om "ledningssystem för politisk målstyrning och systematiskt kvalitetsarbete för hållbar utveckling". Den översiktliga granskningen av budgetprocessen visar att ledningssystemet är ett bra övergripande dokument, men däremot tydliggörs inte budgetprocessen. Budgetprocessen tillämpas utifrån en framtagen tidsplan. Tidsplanen saknar idag koppling till en policy eller riktlinje. Vi vill poängtera att det finns en risk för att budgetprocessen tillämpas olika över tid när det saknas styrande dokument, vilket kan medföra en otydlig styrning.

Vår samlade bedömning är att Kommunstyrelsen inte fullt ut säkerställer en ändamålsenlig budgetprocess. Vi konstaterar att årshjulet för ekonomisk planering, inte tillämpas fullt ut i praktiken för år 2016.

Vi föreslår att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för framtagande av styrdokument och tillämpning av mål- och budgetprocessen.

Granskningen och granskningsresultatet beskrivs i bifogad revisionsrapport. I rapporten lämnas också ett antal rekommendationer. Rapporten har behandlats av kommunens revisorer och vi har i samband med detta beslutat att överlämna rapporten till kommunstyrelsen för yttrande samt till kommunfullmäktige för kännedom.

Kommunstyrelsens skriftliga yttrande vill revisorerna ha senast 2017-04-30.

För revisorerna i Götene kommun



Jan-Olof Karlsson
Ordförande



Ingrid Carlson
ledamot

Revisionsrapport

Översiktlig granskning av budgetprocessen

Götene kommun

Christina Olsson

December 2016

Innehåll

1.	Sammanfattning och revisionell bedömning	2
2.	Inledning.....	3
2.1.	Bakgrund.....	3
2.2.	Syfte och revisionsfråga	3
2.3.	Revisionskriterier.....	3
2.4.	Kontrollmål.....	3
2.5.	Avgränsning och metod	3
3.	Iakttagelser och bedömningar.....	4
3.1.	Finns det en tydlig styrning av budgetprocessen?.....	4
3.1.1.	Iakttagelser.....	4
3.1.2.	Bedömning	4
3.2.	Tillämpas styrprinciper och riktlinjer?	5
3.2.1.	Iakttagelser.....	5
3.2.2.	Bedömning	5
3.3.	Är underlagen inför kommunfullmäktiges beslut ändamålsenliga?	6
3.3.1.	Iakttagelser.....	6
3.3.2.	Bedömning	7

Bilaga Tidsplan budget 2017

1. *Sammanfattning och revisionell bedömning*

De förtroendevalda revisorerna i Götene kommun har gett PwC i uppdrag att översiktligt granska kommunens budgetprocess. Syftet med granskningen är att undersöka om kommunstyrelsen har säkerställt goda förutsättningar för god ekonomisk hushållning.

Revisionsfrågan som ska besvaras är om **budgetprocessen är ändamålsenlig**.

Följande kontrollfrågor utgör underlag för att besvara revisionsfrågan.

1. Finns det en tydlig styrning av mål- och budgetprocessen?
2. Tillämpas styrprinciper och riktlinjer?
3. Är underlagen inför kommunfullmäktiges beslut är ändamålsenliga.

För kontrollmål 1 bedömer vi att ledningssystemet för politisk målstyrning och systematiskt kvalitetsarbete för hållbar utveckling är ett bra övergripande dokument men att budgetprocessen inte tydliggörs.

För kontrollmål 2 anser vi att tidsplanen inte följer ledningsdokumentet presentation av årshjul för ekonomisk planering. Det saknas också dokumenterade rutiner som tydliggör budgetprocessen utifrån roller och ansvar. Tidsplanen som tillämpats bör kopplas till en policy eller riktlinje. Det finns annars en risk för att processen tillämpas olika över tid vilket kan medföra en otydlighet i styrningen.

För kontrollmål 3 det budgetunderlag som tas fram med ett inledande ksau beslut om planeringsförutsättningar är ändamålsenliga och tydliga.

Med ledning av ovanstående bedömer vi att det finns anledning för kommunstyrelsen att vidta åtgärder för få en förbättrad ändamålsenlighet i budgetprocessen.

Våra rekommendationer efter den översiktliga granskningen är följande;

- att kommunstyrelsen vidtar åtgärder för framtagande av styrdokument och tillämpning av mål- och budgetprocessen.
- att budgetprocessen även omfattar och tydliggör målprocessen, för att knyta ihop resurserna med målen

2. Inledning

De förtroendevalda revisorerna i Götene kommun har gett PwC i uppdrag att översiktligt granska kommunens budgetprocess inför beslut av budget 2017 och plan 2018-2019.

2.1. Bakgrund

Enligt kommunallagen 8 kap. är det kommunfullmäktige som beslutar om målen och budgeten. Vidare anges det i kommunallagen att det är kommunstyrelsen som bereder mål – och budgetprocessen fram till beslut.

Syftet med budgetprocessen är att ge tillförlitligt beslutsunderlag inför kommunfullmäktiges beslut.

De förtroendevalda revisorerna har utifrån sin riskbedömning beslutat att genomföra en översiktlig granskning av budgetprocessen på den övergripande nivån inom kommunstyrelsen.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Syftet med granskningen är att undersöka om kommunstyrelsen har säkerställt goda förutsättningar för god ekonomisk hushållning. Detta genom att besvara följande revisionsfråga:

- Är budgetprocessen ändamålsenlig?

2.3. Revisionskriterier

- Kommunallagen
- Kommunens interna styrprinciper och riktlinjer mm.

2.4. Kontrollmål

- Finns en tydlig styrning av budgetprocessen?
- Tillämpas Styrprinciper och riktlinjer?
- Är underlagen inför kommunfullmäktigebeslutet är ändamålsenliga?

2.5. Avgränsning och metod

Granskningen avgränsas till den övergripande budgetprocessen som leds av kommunstyrelsen. Granskningen har omfattat tillämpningen av budgetprocessen inför budget 2017 och plan 2018-2019.

Granskningen har genomförts genom studier av styrande dokument och rutiner. Intervjuer har genomförts med Kommunchef, ekonomichef och budgetekonom.

Rapporten har varit föremål för sak avstämning.

3. *Iakttagelser och bedömningar*

3.1. *Finns det en tydlig styrning av budgetprocessen?*

3.1.1. *Iakttagelser*

Kommunallagen och Kommunal redovisningslag reglerar budget och redovisning. Hur dessa tillämpas i kommunen fastställs i sin tur i interna styrdokument och riktlinjer.

I Götene kommun finns av kommunfullmäktige beslutat ledningssystem för hållbar utveckling i Götene kommun (KF § 78 2015-05-25), som fastställer grundprinciperna för styrning av kommunens verksamhet. I ledningsstyrsystemet anges ett årshjul för målstyrning och ekonomisk planering. Det beskriver delar av budgetprocessen på en övergripande nivå enligt följande:

Februari – Uppstart av budgetprocessen

Juni- Preliminära nämnds budgetramar

September- Nämndernas förslag till budget

Oktober – Budgetförslag till kommunstyrelsen

November- Kommunfullmäktiges beslut budget, strategiska mål

Det finns inte några riktlinjer som beskriver tillämpningen av årshjulet för målstyrning och ekonomisk planering.

3.1.2. *Bedömning*

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi anser att ledningssystemet som fastställt av kommunfullmäktige är bra men behöver utvecklas ytterligare för att tydliggöra arbetet i budgetprocessen. Att det saknas dokumenterade rutiner blev tydligt under vår granskning av budgetprocessen. Budgetprocessen är en process som pågår under en längre tid och där flera tjänstemän och politiker är involverade. Vilket medför att det ännu viktigare att ansvar och roller i processen är tydliga och dokumenterade. Detta medför att det finns en viss otydlighet i budgetprocessen och därmed är bedömningen delvis.

Rekommendation- Budgetprocessen bör tydliggöras utifrån roller och ansvar på samtliga nivåer, och att tydligt framgår i beslutade politiskt dokument. Med tydlighet avser vi att det ska framgå vilken roll och ansvar kommunchefen, ekonomichefen samt förvaltningscheferna har i budgetprocessen.

Vi rekommenderar att budgetprocess vilar på tre grundpelare, förståelse, dialog och åtaganden. För att kunna axla ett ekonomiskt ansvar och acceptera sitt åtagande som chef krävs en förståelse för på vilka principer och antaganden om framtiden som den beslutade budgetramen utgår från. För att nå förståelse krävs att budgetprocessen är öppen och att rätt inform-

ation ges vid rätt tidpunkt under processen. Viktigast för förståelsen är emellertid att tillfälle ges för dialog kring information och budgetförutsättningar.

För att genomföra en budgetprocess som vilar på de tre grundpelarna krävs det en tydlig budgetprocess som leds från kommunledningen och att respektive nämnd har en tydlig styrning i sin nämnds budgetprocess.

3.2. Tillämpas styrprinciper och riktlinjer?

3.2.1. Iakttagelser

Som anges ovan så finns av kommunfullmäktige ett beslutat ledningssystem, vilket omfattar årshjul för målstyrning och ekonomisk planering. Detta årshjul för målstyrning och ekonomisk planering överensstämmer inte med den budgetprocess som har tillämpats inför budget 2017 och plan 2018-2019. Det som har tillämpats är den processen beskrivs i en tidsplan, vilket är i stora drag följande:

Januari – Budget dag då politiker och tjänstemän möts i dialog. Budgetberedningen, Ksau beslutat om budgetförutsättningar.

Februari – Budgetdirektiv till nämnderna, och arbetet påbörjas med att ta fram konsekvenser.

Mars-April – Nämnderna beslutar om konsekvenserna till budgetunderlaget utifrån de budgetförutsättningar som beslutades av Ksau, som därefter överlämnas till forsatt beredning. Presentation av nämndernas förslag sker vid budgetdagen i april.

Maj-augusti – Beredning av nämndernas budgetunderlag i Ksau och ledningsgrupp.

September – Kommunfullmäktige beslutar ramar för nämnder och investerings budget.

November – Nämnds beslut om verksamhetsbudget med verksamhetsförändringar

Tidsplanen bifogas i bilagan.

Det finns några otydligheter i processen som vi vill lyfta fram och det är följande:

- Det som inte framgår av tidsplanen är ledningsgruppens roll och ansvar för budgetunderlaget.
- Nämndernas beslut om nämndens budgetförslag hur förhåller det sig till budgetberedningens förslag till budget?
- Målstyrningsprocessens koppling till budgeten, det framgår inte hur målprocessen tillämpas i tidsplanen.

3.2.2. Bedömning

Kontrollmålet är delvis uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att finns ett beslutat årshjul för målstyrning och ekonomisk planering men den efterlevs inte, utan budgetprocessen följer framtagna tidsplan för 2017 års budgetprocess. Budgetprocessen enligt tidsplanen är ändamålsenlig men det saknar förankring i ett politiskt styrdokument.

Anledningen till vår bedömning är att beslutade riktlinjer inte tillämpas fullt ut.

Rekommendation- Tidsplanen är en viktig del i budgetprocessen men vi anser att tidsplanen ska vara kopplad till en policy eller riktlinje för ekonomi- och målstyrningsprocessen dvs. ett styrdokument. I policyn eller riktlinjen ska roller och ansvar tydliggöras samt dessutom vara en långsiktig vägledning av budget -och mål processen.

3.3. Är underlagen inför kommunfullmäktiges beslut ändamålsenliga?

3.3.1. Iakttagelser

Kommunfullmäktiges budgetbeslut i september inleds med gemensamma planförutsättningar i januari. Planeringsförutsättningarna utgör grunden för kommunfullmäktiges beslut om budget och verksamhetsplan och syftar vidare till att ge en enhetlig och objektiv bild av förutsättningarna för kommunen. Nedan följer några väsentliga underlag inför kommunfullmäktiges beslut.

Investeringsbudgeten, diskussion utifrån behov görs i ledningsgruppen före beslut av planeringsförutsättningarna.

Planeringsförutsättningar, som beslutas av kommunstyrelsens arbetsutskott tillika budgetberedningen är grunden till framtagandet av budgetunderlaget. Planeringsförutsättningarna omfattar flera parametrar som är av betydelse vid framtagandet av budgetunderlaget. Dessa förutsättningar gäller hela processen fram till beslut.

En viktig parameter i planeringsförutsättningarna är att nämndernas ramar justeras utifrån demografiska förändringar. Befolkningsförändringen baseras på SCB:s befolkningsprognoser. Fördelningsmodellen utgår från att gymnasieskolan får 100 procent effekt av befolkningsprognosen och övriga verksamheter 75 procent. Däremot för förskola, grundskola och gymnasieskola tas hänsyn till variationer mellan vår- och hösttermin.

Skatt- och statsbidrag beräknas utifrån SKL:s prognoser. Vad gäller riktade statsbidrag så ansvarar respektive nämnd för den beräkningen och återsökningen, vilket medför att hänsyn inte har tagits för riktade statsbidrag i nämndens ramar.

Efter diskussioner om investeringsbudgeten i ledningsgruppen fastställs investeringsramen om 160 miljoner kronor över 2017-2020 i planeringsförutsättningarna.

Pris – och löneuppräknings är enligt SKL:s prognoser och antaganden.

Budgetdirektiv, till nämnderna utgår från planeringsförutsättningarna. Nämndens förslag ska omfatta verksamhetsförändringar, omvärld- framtid- och investeringsbehov. Den budgetram som nämnden erhålls i direktivet ska även värderas utifrån befolkningsvolym- och kostnadsförändringar inom nämndens verksamhetsområde.

Budgetunderlaget, följer planeringsförutsättningarna, finansiella målen, respektive nämnds budget och verksamhetsmål samt budgetramarnas förändringar från 2016-2017. I bilaga anges också en specifikation över effektiviseringar och prioriteringar.

3.3.2. Bedömning

Kontrollmålet bedöms vara uppfyllt.

Vi grundar vår bedömning på att underlagen inför kommunfullmäktiges budgetbeslut i september bedöms som ändamålsenliga. Detta visar på att politiskt beslutade planeringsförutsättningar är en mycket bra grund till ett ändamålsenligt beslutsunderlag. Det finns en tydlighet i hela processen i och med klara och tydliga budgetförutsättningar.

Rekommendationer; vi har noterat att planeringsförutsättningarna kan utvecklas ytterligare genom att presenteras en nulägesbeskrivning av bland annat befolkningsutveckling, arbetslöshet samt bostadssituation i kommunen. Dessutom anser vi att kopplingen mellan planeringsförutsättningarna och målen kan utvecklas ytterligare.

Hans Axelsson

Uppdragsledare

Christina Olsson

Projektledare