



2013-03-25

Kommunstyrelsen

För kännedom till
Kommunfullmäktige

Uppföljande granskning av kommunens ram- och budgetprocess samt ekonomistyrning

Revisorerna har gjort en uppföljande granskning av kommunens ram- och budgetprocess samt ekonomistyrning. Revisorerna vill bidra till att kommunens styrning och ledning förbättras.

Granskningen har utförts av PwC och revisionsrapporten översänds för er kännedom.

Samtidigt med denna granskning pågår en granskning av hur styrelsen/nämnderna arbetar med KF:s målkedja med fokus på roller och ansvar samt politisk och ekonomisk styrning.

När dessa båda granskningar är avslutade kommer revisorerna att göra en samlad bedömning och då återkomma till berörda nämnder med frågeställningar som vi önskar svar på.

Revisorerna önskar få ta del av det nya uppföljningssystemet för verksamhet och ekonomi så snart detta är i drift.

FÖR HALLSBERGS KOMMUNS REVISORER


Lars Billström
Ordförande


Kerstin Naeslund

Revisionsrapport

***Uppföljning 2012 års
granskning av ram-
och budgetprocess
samt ekonomistyrning***

Hallsbergs kommun

Johan Skeri
Mars 2013



Innehållsförteckning

1	Bakgrund och revisionsfråga	1
1.1	Bakgrund	1
1.2	Revisionsfrågor	1
1.3	Avgränsning	1
1.4	Metod	1
2	Allmänt kring budget, ramprocess och ekonomistyrning Hallsbergs kommun	3
2.1	Övergripande styrmodell	3
3	Nulägesbeskrivning	4
3.1	Säkerställer kommunstyrelsen att det finns en ändamålsenlig ram- och budgetprocess?	4
3.1.1	Dåläge process budget 2012, plan 2013-2014	4
3.1.2	Nuläge - process budget 2013, plan 2014-2015	4
3.1.3	Bedömning - skillnad processerna	5
3.2	Skapar ekonomistyrningen goda förutsättningar för en hållbar god ekonomisk hushållning?	6
3.2.1	Dåläge – ekonomistyrningen 2011	6
3.2.2	Nuläge – ekonomistyrningen 2012	6
3.2.3	Bedömning - skillnad ekonomistyrningen	7
3.3	Samlad bedömning	7

1 Bakgrund och revisionsfråga

1.1 Bakgrund

Under februari 2012 genomförde PwC på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Hallsbergs kommun en granskning av nuläget i Hallsbergs kommuns ram-/budget- och ekonomiprocess (budget 2012 samt flerårsplaner 2013-2014). Granskningen skulle besvara två revisionsfrågor:

- Säkerställer kommunstyrelsen att det finns en ändamålsenlig budget- och ramprocess?
- Skapar ekonomistyrningen goda förutsättningar för en hållbar god ekonomisk hushållning?

Resultatet av granskning blev att kommunens ram- och budgetprocess inte var helt ändamålsenliga, eftersom ramarna ansågs vara uppbyggda på historik och prognoser om framtiden och inte direkt kunna speglas i de politiska prioriteringarna gällande antagen vision och inriktningsmål.

I granskningen framkom även att kommunen måste tydliggöra och utveckla sina riktlinjer kring ekonomistyrningen, samt att dessa ska vara kända av alla som har någon form av ekonomiskt ansvar i kommunen.

1.2 Revisionsfrågor

Uppföljningsgranskningen ska följa upp och visa på eventuella förändringar som har skett mellan granskningstillfällena vad gäller ram- och budgetprocess samt ekonomistyrningen. Jämförelser kommer att genomföras mellan process budget 2012, flerårsplaner 2013-2014 och process budget 2013, flerårsplaner 2014-2015 och ska besvara följande revisionsfrågor:

- Hur skiljer sig kommunstyrelsens säkerställande av att det finns en ändamålsenlig budget- och ramprocess?
- Hur har ekonomistyrningen förändrats under året kring att säkerställa att kommunen ges goda förutsättningar att erhålla en hållbar god ekonomisk hushållning?

1.3 Avgränsning

Granskningen berör kommunstyrelsen och koncentreras till den kommunövergripande nivån. Granskningen avser endast driftbudgeten. Investeringsfrågor berörs således inte.

1.4 Metod

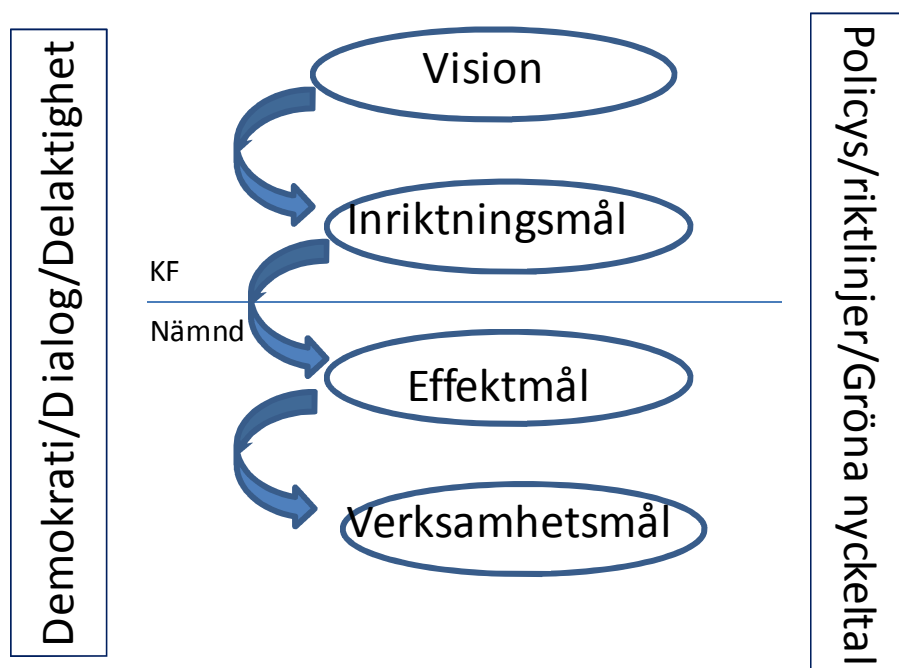
Granskningen har genomförts genom telefonintervjuer med kommunstyrelsens presidium, kommundirektör, ekonomichef, socialchef och kultur- och utbildnings-

chef samt genom granskning av relevanta dokument om budgetprocessen och ekonomistyrningsprinciper.

2 Allmänt kring budget, ramprocess och ekonomistyrning Hallsbergs kommun

2.1 Övergripande styrmodell

Enligt kommunens budgetdokument 2012 inklusive flerårsplan 2013-2014 samt budget 2013, plan 2014-2015 kan Hallsbergs övergripande styrmodell beskrivas enligt nedan.



Enligt kommunfullmäktiges beslut ska alla beslut i styrmodellen genomsyras av de tre ledorden; demokrati, dialog och delaktighet samt grundas på fattade policy, riktlinjer och kommunens gröna nyckeltal.

Visionen är indelad i tre olika avsnitt och ska ha ett framtidsperspektiv:

- Hallsberg är en hållbar kommun som erbjuder sina invånare delaktighet, god service, ett brett utbud av tjänster och en stimulerande livsmiljö.
- Hallsbergs kommun har en hållbar tillväxt samtidigt som jämställdhet och jämlikhet stärks. Kommunen har över 16 000 invånare år 2025.
- Hallsbergs kommun ska, i samverkan med regionen, fortsätta utvecklingen till att vara ett centrum för logistik av internationell klass.

Fullmäktige har beslutat om nio olika inriktningsmål som respektive nämnd ska bryta ner till egna effektmål och verksamhetsmål som ska vara möjliga att följa upp.

3 Nulägesbeskrivning

3.1 Säkerställer kommunstyrelsen att det finns en ändamålsenlig ram- och budgetprocess?

3.1.1 Dåläge process budget 2012, plan 2013-2014

Bedömningen är att kommunens ram- och budgetprocess inte är helt ändamålsenlig. Trots en relativt lång process kan inte de antagna ramarna anses vara kvalitets-säkra med tanke på framtida behov och krav eftersom de till stor del bygger på historiska budgetramar och prognoser. En annan kritik som kan riktas mot rambeslutet är otydligheten i de politiska prioriteringarna och kopplingen mot den antagna visionen med dess inriktningsmål.

Den relativt ensidiga starten av ram- och budgetprocessen, där politikerna utan någon form av diskussion med verksamheterna delar ut i stort sett hela ramen, medför att den senare delen av budgetprocessen blir ett givande och tagande mellan de olika nämnderna.

Ram- och budgetprocessen i Hallsbergs kommun behöver utvecklas, förslagsvis genom att:

- Införa någon form av övergripande resursfördelningsmodell, där ramarna följer behoven för att underlätta processen att skapa ramarna
- Utveckla arbetet med att skapa en nulägesbild av var kommunen befinner sig för att kunna säkerställa en ändamålsenlig budget- och ramprocess
- Införa någon form av dialog innan ramarna beslutas i november/december

3.1.2 Nuläge - process budget 2013, plan 2014-2015

Ramarna för budgetåret 2013 och plan 2014-2015 antogs i kommunfullmäktige december 2011. Under våren 2012 började den väsentliga processen kring ramarna och dess fördelning. Det uppkomna ekonomiska läget 2012, med ett förväntat negativt resultat för helåret påverkade de framtida ramarna.

Nämnderna och dess förvaltningar bjöds tidigt in i processen, vilket uppskattas framförallt av tjänstemännen. Tjänstemännen ansåg det var positivt att få presentera sina förvaltningar inför alla styrande politiker i kommunen, både nuläge och kommande utmaningar. Vissa av de intervjuade politikerna ansåg däremot att det inte var så stor skillnad mellan de två årens processer, förutom att den senare blev mer långdragen.

Vårens ”stormöten” resulterade i att varje nämnd presenterade både utökningar och möjliga nerdragningar inklusive konsekvensbeskrivningar för sina respektive verksamheter. Resultatet av ”stormötena” inklusive det befarade underskottet för verksamhetsåret 2012 blev att kostnaderna översteg förväntade intäkter för 2013 med knappt 40 Mnr. De höga kostnaderna samt oklara ekonomiska underlag (pga. or-

ganisationsförändringar) medförde att det slutliga budgetbeslutet sköts upp till hösten/vintern 2012.

Under hösten processades möjliga verksamhetsförändringar djupgående av kommunens ledande tjänstemän och politiker, vilket resulterade i att kommunfullmäktige kunde besluta budgetramarna 2013 och planperioden 2014-2015 i december 2012.

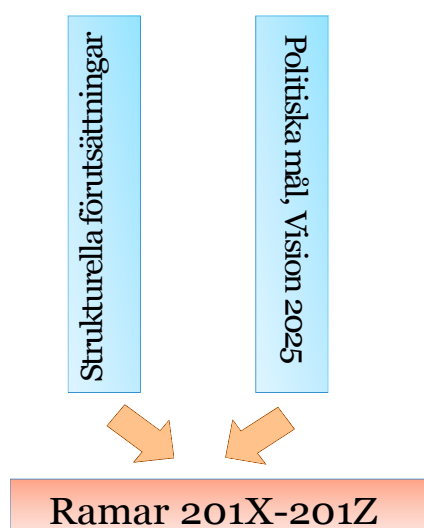
De intervjuade ansåg att processen 2013-2015 inte följde kommunens övergripande styrmodell (se kap 2.1), förutom några politiska prioriteringar (föreningsbidrag, nattis etc) som låg i linje med kommunens inriktningsmål och därmed kommunens långsiktiga vision. De flesta ansåg att budgetbeslutet för 2013 var en kortsiktig ekonomisk lösning för att kunna erhålla en lagstadgad budget i balans för det kommande året.

I sin helhet var både politiker och tjänstemän nöjda med budgetprocessen och att förtroendet dem sinsemellan utvecklades.

3.1.3 Bedömning - skillnad processerna

Den största förändringen mellan de olika processerna var att den senare processen var mer transparent, där de olika nämnderna/förvaltningarna i ett tidigt skede fick vara med och framföra nödvändiga förändringar, både utökningar och tänkbara nerdragningar. Denna nya förändring medförde att budgetprocessen blev mer långdragen, men samtidigt har förståelsen för framtida utmaningar troligtvis ökat bland kommunens tjänstemän och politiker. Den utökade förståelse kommer vara en viktig pusselbit för Hallsbergs kommun styrning in i framtiden.

Trots den positiva dialogen i processen 2013-2015 och försök till en gemensam nulägesbild i kommunen, behöver kommunen införa en transparent och övergripande resursfördelningsmodell, där de framtida ramarna följer de strukturella förutsättningarna och de politiska målsättningarna. Se figur:



Det är viktigt att Hallsberg i fortsättningen inte går ifrån sin ursprungliga styrmodell och börjar styra med kortsiktiga ekonomiska beslut.

3.2 Skapar ekonomistyrningen goda förutsättningar för en hållbar god ekonomisk hushållning?

Kommunens principer för ekonomistyrning avgör vilket mandat kommunstyrelsen, nämnd och sektorer erhåller. Principerna ska även reglera hur återrapportering till kommunfullmäktige ska ske under året. En allmän definition¹ av ekonomistyrning är att utföra ett antal aktiviteter inom en verksamhet för att uppnå ekonomiska mål. Vid ekonomistyrning använder man sig av flera styrinstrument. Styrinstrumenten kan delas in i tre olika kategorier: formella styrmedel (budget, kalkylering), organisationsstruktur (beslutsprocess, organisation) och mindre formaliserad styrning (medarbetarskap, ledningsstöd).

3.2.1 Dåläge – ekonomistyrningen 2011

Teoretiskt finns det, med tanke på riktlinjerna som beslutas i KS § 16 2011, förutsättningar för en hållbar god ekonomisk hushållning i Hallsberg, om bara direktiven för ekonomistyrningen hade varit kända av alla berörda.

Kommunen måste tydliggöra och utveckla sina riktlinjer kring ekonomistyrningen, riktlinjerna ska vara kända av alla som har någon form av ekonomiskt ansvar.

För att ytterligare skapa förutsättningar för en hållbar god ekonomisk hushållning, bör kommunen införa ett gemensamt regelverk kring ekonomisk rapportering mellan nämnderna och kommunstyrelsen. Rapporteringen bör ske månatligen, för att på så sätt skapa förutsättningar för politikerna i styrelsen att kunna fatta strategiska och långsiktiga beslut. Dagens struktur på rapportering medför även att det blir svårt för kommunstyrelsen att hävda att uppsiktsplikten utövas på ett tillfredsställande vis om styrelsen inte får tätare rapporter om hur ekonomi och verksamhet utvecklar sig hos nämnderna.

3.2.2 Nuläge – ekonomistyrningen 2012

Enligt intervjuerna har det inte blivit några förändringar jämfört med hur ekonomistyrningen genomfördes 2011. De olika nämnderna har haft samma avrapportering, men inte avrapporterat till KS förutom vid delårsrapporteringen. Kommundirektören har haft ett löpande rapporteringsansvar till KS under 2012. Enligt några av de intervjuade har dock innehållit varit sparsamt kring kommunens ekonomistyrning. Budgetprocessen 2013-2015 har inneburit ett större fokus på ekonomins utveckling och prognoser under 2012.

Den nya ekonomichefen (började våren 2012) har som uppdrag att presentera en ny utökad rapporteringsmodell, både ekonomi och verksamhet, som ska börja användas från mars 2013.

¹ Wikipedia.org, 2013-02-17

3.2.3 Bedömning - skillnad ekonomistyrningen

Ingen större skillnad mellan åren. Förslagen i denna förra granskningsrapporten avseende mer regelbunden rapportering har inte uppfyllts. Positivt att kommunen håller på och tar fram en ny rapporteringsmodell.

3.3 Samlad bedömning

Utifrån uppföljningsgranskningen kring budget- och ramprocess samt ekonomistyrningen i Hallsbergs kommun, rekommenderas följande:

- Alla, både politiker/tjänstemän, ska ha en gemensam nulägesbild kring Hallsbergs kommun verksamhet och ekonomiska läge
- Införande av en övergripande resursfördelningsmodell baserad på strukturella förutsättningar och politiska mål
- Beslut om ramar i juni året innan
- Kommunens styrning ska baseras på de långsiktiga inriktningsmålen
- Enhetliga uppföljningsdokument i hela kommunen (nämnder/bolag)
- Regelbunden avstämning/redovisning av ekonomi- och inriktningsmål under pågående verksamhetsår till kommunstyrelse

Johan Skeri
Projektledare

Marie Lindblad
Uppdragsledare