

Finansiell planering

Jokkmokks kommun

September 2019

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Anna Nordqvist, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Revisionsfråga, kontrollområden och revisionsobjekt	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	4
Metod	4
Iakttagelser och bedömningar	5
1. Finansiell planering på kort sikt	5
2. Finansiell planering på lång sikt	6
3. Finansiell riskanalys för den samlade verksamheten	7
4. Socialnämndens besparingsplan	9
Avslutning	11
Rekommendationer	12

Sammanfattning

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

1. Finansiell planering på kort respektive lång sikt.
2. Finansiella riskanalyser.
3. Socialnämndens besparingsplan för att nå en ekonomi i balans.

Utifrån genomförd granskning gör vi en sammantagen bedömning att arbetet med finansiell planering *delvis* bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. Den interna kontrollen inom granskningsområdet bedöms *inte* vara tillräcklig.

Underlag för den revisionella bedömningen ovan redovisas i följande avsnitt.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Att kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen på kort och lång sikt kan förbättras till kommande år. Utvecklingsområden som noterats rör bland annat tidplan för budgetarbete, formulera övergripande finansiella mål som omfattar kommunägda bolag samt långsiktig finansiell analys som tar sikte på vision 2030.
- Att kommunstyrelsen och socialnämnden prövar om riskanalyser kopplade till ekonomiska planer (t ex budget och besparingar) ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.
- Att socialnämnden i samband med beslut om besparingar tydligt anger vem/vilka i verksamhetsorganisationen som ansvarar för att verkställa respektive åtgärd, tidplan för verkställighet samt tidpunkt för utvärdering av resultat och effekter av besparingen.

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 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 ledningen underlag att redan idag göra strategiska vägval. Detta gäller till exempel möjligheten att finansiera framtidens välfärd eller minska finansiella risker inom den samlade verksamheten. Med samlad verksamhet på övergripande nivå avses verksamhet som bedrivs i form av förvaltning och bolag.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår att ansvara för att leda och samordna den ekonomiska förvaltningen inom kommunens samlade verksamhet. I socialnämndens uppdrag ingår att se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de riktlinjer som fullmäktige har bestämt. En bristfällig styrning och kontroll inom området kan riskera att verksamheten inte bedrivs på ett optimalt sätt och att mål inte uppnås.

Revisionsfråga, kontrollområden och revisionsobjekt

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

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

Granskningen omfattar följande kontrollområden:

1. Finansiell planering på kort sikt
2. Finansiell planering på lång sikt
3. Finansiella riskanalyser för den samlade verksamheten
4. Socialnämndens besparingsplan för att nå en ekonomi i balans (§25/19). Fokus på beslutsunderlag och verkställighet.

För kontrollområde 1-2 ovan är *kommunstyrelsen* revisionsobjekt, medan *socialnämnden* är revisionsobjekt för kontrollområde 4. För kontrollområde 3 är båda granskade organen revisionsobjekt.

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

Revisionskriterier

Följande revisionskriterier bildar underlag för revisionella bedömningar:

- Kommunallagen (KL) 6:6, 6:13, 11:1, 11:5-10.
- Kommuninterna styrdokument som rör granskningsområdet.
- I övrigt se kontrollområden.

Avgränsning

I tid avgränsas granskningen i huvudsak till år 2019. I övrigt se revisionsfråga och kontrollområden.

Metod

Analys av adekvat dokumentation samt intervjuer med företrädare för politiska organ (KS, socialnämnden) respektive kommun- och förvaltningsledning.

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

Rapporten har genomgått sakgranskning av de personer som intervjuats.

Iakttagelser och bedömningar

1. Finansiell planering på kort sikt

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 kostnaderna¹. Budgeten ska beslutas av kommunfullmäktige. I kommunstyrelsens uppdrag ingår att bereda de ärenden som ska beslutas av fullmäktige. Förslag till budget ska upprättas av styrelsen före slutet av oktober månad.

Inom ramen för granskningen har vi tagit del av den senast antagna budgeten, vilket är budget 2019. Granskningen visar att kommunfullmäktige i juni 2018 behandlat budgetplaner avseende resultat, drift, balans och kassaflöde för år 2019 (se punkt 1-4 ovan). Investeringsbudget för år 2019 har beretts av kommunstyrelsen i november 2018 och beslutats av fullmäktige i december 2018.

Vår granskning visar att budgetplan för år 2019 innehållsmässigt motsvarar de krav som ställs i kommunallagen. För år 2019 budgeteras ett resultat på 3,5 MSEK. De brister som noteras är följande:

- Att tidsplan för beredning av investeringsbudget 2019 inte är förenlig med de krav som ställs i kommunallagen.
- Att vissa belopp i balansbudget, kassaflödesbudget och investeringsbudget inte harmoniserar med varandra.

Granskningen visar att kommunstyrelsen valt att senarelägga arbetet med budgetprocessen inför budget 2020 till följd av kommunens ekonomiska läge.

Bedömning

Kommunstyrelsens finansiella planering på kort sikt bedöms delvis ske på ett ändamålsenligt sätt. Granskningen visar att budgetplan för år 2019 innehållsmässigt motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.

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

Avvikelser som noterats är följande:

- Att kommunstyrelsen inte berett förslag till investeringsbudget 2019 inom de tidsmässiga krav som ställs i kommunallagen.
- Att kommunstyrelsens förslag till budgetplaner 2019 för investeringar, ekonomisk ställning (balansbudget) samt finansiering (kassaflödesbudget) inte överensstämmer med varandra.

Ett sätt att komma tillrätta med ovan angivna brister är att tidsmässigt samordna budgetarbetet med investeringar med övrig finansiell planering.

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 kan planeringen avgränsas till det närmaste budgetåret.

Inom granskningen har vi tagit del av kommunfullmäktiges ekonomiska plan för åren 2019-2021. Det framgår att budgetdokumentet utgörs av resultat-, drift-, kassaflödes- och balansbudget för en treårsperiod. Den finansiella planeringen motsvarar därmed lagkraven samt i flera avseenden är mer omfattande än vad lagstiftningen kräver.

När det gäller investeringsplanering noteras att kommunstyrelsens förslag till budgetplan endast avser det närmast följande budgetåret.

I budgetdokument 2019-2021 redovisas Jokkmokks kommuns övergripande mål som gäller för god ekonomisk hushållning under planperioden. Granskningen visar att kommunstyrelsens förslag till finansiella mål endast omfattar verksamhet som bedrivs i förvaltningsform. För kommunens samlade verksamhet (kommun, kommunägda aktiebolag) saknas mål.

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.

I visionsdokumentet - Vision Jokkmokk 2030 - beskrivs en vision av vad som ska känneteckna kommunen år 2030. En förutsättning för att kunna nå en vision och genomföra planer är att det avsätts resurser för detta. Denna resurstilldelning ska i hög utsträckning ske genom kommunens budgetplaner.

Företrädare för kommunledningen framhåller att det inom ramen för årligt budgetarbete finns ett långsiktigt perspektiv. Här framhålls bland annat att kommunen genomför en lokalöversyn för att identifiera huruvida lokalytor kan minskas alternativt avyttras. Kommunstyrelsen har dock inte låtit genomföra en samlad finansiell analys av kommunens verksamhet på lång sikt, exempelvis fram till år 2030.

Bedömning

Kommunstyrelsen finansiella planering på lång sikt bedöms delvis ske på ett ändamålsenligt sätt. Kommunens budgetplaner omfattar, med undantag för investeringsverksamheten, 3 år vilket är mer långsiktigt än vad lagen kräver.

Brister som noteras är följande:

- Att kommunstyrelsen lämnat förslag på långsiktiga finansiella mål som inte omfattar kommunens samlade verksamhet.
- Att kommunstyrelsen saknar en samlad, dokumenterad finansiell analys för lång sikt som kan utgöra en viktig del i långsiktig planering för att nå vision 2030.

3. Finansiell riskanalys för den samlade verksamheten

lakttagelser

Syftet med en riskanalys är vanligtvis följande:

- Att identifiera och värdera risker att mål, strategier, planer och beslut inte verkställs på avsett sätt.
- 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.

Intervjuer med företrädare för kommunledningen indikerar att förekommande riskanalyser 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).

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

En genomgång av ägardirektiv för aktiebolagen Jokkmokkshus och Jokkmokks Värmeverk visar följande:

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

Enligt uppgift kommer det att under år 2019 att genomföras en översyn av ägardirektiv till kommunägda bolag. I intervjuer framkommer att kommunen i första hand är mest intresserade av bolagens upplåning. Det främsta skälet är att kommunen står som borgenär.

Granskningen visar att kommunstyrelsen i dagsläget saknar en heltäckande riskanalys för kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag).

I följande avsnitt granskas socialnämndens interna kontroll kopplat till de besparingar som beslutats av nämnden 2019-02-12 (§25). Företrädare för socialförvaltningen framhåller att det inför nämndbeslut förts diskussioner i organisationen gällande tänkbara scenarion och risker med föreslagen plan. Någon dokumenterad riskanalys har dock inte upprättats.

Bedömning

Kommunstyrelsen och socialnämnden kan *inte i rimlig grad* verifiera sitt arbete avseende finansiella riskanalyser. Bedömningen baseras framför allt på följande iakttagelser:

- Kommunstyrelsen saknar en samlad dokumenterad bild över finansiella risker inom kommunens samlade verksamhet.
- Socialnämnden och dess verksamheter har inte upprättat en heltäckande riskanalys för verksamhet och ekonomi i samband med beslut om besparingar 2019 (§25).

4. Socialnämndens besparingsplan

lakttagelser

I denna granskning riktas fokus på följande område:

- Beslutsunderlag till socialnämndens ärende § 25/19 Budget 2019. Här tar nämnden beslut om stora neddragningar inom nämndens ansvarsområden. Syftet med besparingarna är att nå en ekonomi i balans.
- Verkställighet av socialnämndens beslut § 25/19.

I socialnämndens uppdrag ingår att säkerställa att den interna kontrollen är tillräcklig. Med intern kontroll kan exempelvis avses att nämndens beslutsunderlag är av god kvalitet samt att nämnd och verksamhet har tillförlitliga rutiner som säkerställer att politiskt fattade beslut verkställs.

I granskningen framkommer att socialnämnden och dess verksamheter i ett tidigt skede i arbetet med budget 2019 kommit till insikt att det krävs besparingar för att verksamheten ska kunna bedrivas inom den driftbudgetram som tilldelas av fullmäktige.

Kommunallagen reglerar inte hur nämndernas beslutsunderlag ska vara utformade. Intentionen är att underlag för politiska beslut ska vara tillförlitliga och allsidigt belysta. Socialnämnden har, varken på övergripande nivå eller i detta enskilda ärende, närmare reglerat hur dess beslutsunderlag ska vara utformade.

Beslutsunderlag i ärende § 25/19 utgörs dels av en tjänsteskrivelse dels en bilaga "Neddragningar 2019 internbudget socialnämnden". Granskning av dokumentationen visar följande:

- I tjänsteskrivelsen lämnas en kortfattad beskrivning av ärendet samt innehåller förslag till beslut.
- I bilaga redovisas förslag på besparingar, konsekvenser samt besparingseffekt. Totalt redovisas 29 besparingsområden där den ekonomiska effekten för helåret beräknas bli drygt 15,5 MSEK. Merparten av besparingseffekten är hänförlig till biståndsenheten.
- Beslutsunderlagen saknar tidsplan för genomförande av respektive åtgärd, vem/vilka i organisationen som ansvarar för att verkställa respektive åtgärd samt beskrivning av hur plan/åtgärder ska följas upp, rapporteras och utvärderas.

Av intervjuer med företrädare för socialförvaltningen framkommer att samtliga verksamhetschefer inom socialtjänsten varit delaktiga i framtagande av besparingsplan. Därutöver har även personal från ekonomienheten medverkat.

Socialnämnden har 2019-02-12 fattat beslut att godkänna verksamhetens förslag till neddragningar. Nämnden har vid beslutstillfället inte preciserat formerna för verkställighet och återrapportering av ärendet.

Granskningen kan inte verifiera att nämnden under perioden fått en heltäckande återrapportering av uppkomna resultat och effekter av nämndens besparingsplan, § 25.

Socialnämnden har under år 2019 fått ekonomisk redovisning vid varje sammanträde. Information har lämnats per verksamhetsområde om förbrukade resurser, budgetavvikelse samt årsprognos. Årsprognoser visar följande: -9,8 MSEK (mars, § 60), -9,8 MSEK (juni, § 88). Redovisningen har föranlett nämnden att besluta följande:

- Att lämna vissa uppdrag till socialchef att ta fram kompletterande material till kommande möten.
- Att vid varje sammanträde få redovisning av kostnader för placeringar respektive vikarier. I sammanhanget noteras att dessa två områden även utgör en viktig del i besparingsplan.

I övrigt registreras att nämnden i juni, inom ramen för budgetarbete 2020, fattat beslut att avveckla avdelning på Kaitumgården. Av beslutsunderlag framgår att åtgärden förväntas medföra en besparingseffekt på 3,1 MSEK per år.

Bedömning

Socialnämnden kan inte rimlig grad verifiera att den interna kontrollen kopplad till nämndens beslut om besparingar (§ 25/19) varit tillräcklig. Bedömningen baseras framför allt på följande:

- Beslutsunderlag i ärendet är, enligt vår mening, inte tillräckligt specificerat för att ge en tydlig styrning och kontroll för att nå en ekonomi i balans. Vår uppfattning är att en besparingsplan klart ska ange tidsplan för verkställighet, ansvarsbärare samt även beskriva hur uppföljning, återrapportering och utvärdering av åtgärden/planen ska ske.
- Nämnden kan inte i tillräcklig grad verifiera att den säkerställt att samtliga delar i ärende § 25 har verkställts. Nämnden har under granskningsperioden varken begärt eller fått en heltäckande återrapportering av resultat och effekter av beslutad besparingsplan.

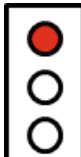
Ovan redovisade brister kan även ses som framtida utvecklingsområden.

Avslutning

Område: Ändamålsenlighet

Kontrollområde	Bedömning	
1. Finansiell planering på kort sikt	<i>Delvis uppfyllt</i> KS förslag till budget 2019 innehåller lagstadgade delar. Brister som noteras är att KS ej berett investeringsbudget inom anvisad tid samt att delar av budgetplanerna inte överensstämmer med varandra.	
2. Finansiell planering på lång sikt	<i>Delvis uppfyllt</i> Kommunens 3-årsplan är i flera avseenden mer omfattande än vad lagen kräver. KS saknar en samlad dokumenterad finansiell analys för att nå vision 2030. Långsiktiga finansiella mål omfattar inte kommunens samlade verksamhet.	
Sammanfattande bedömning	Granskningsområdet hanteras delvis på ett ändamålsenligt sätt	

Område: Intern kontroll

Kontrollområde	Bedömning	
3. Finansiell riskanalys	<i>Ej uppfyllt</i> KS saknar i dagsläget en dokumenterad riskanalys för den samlade verksamheten. Socialnämnden har inte upprättat en heltäckande riskanalys i samband med beslut om besparingar.	
4. Socialnämndens besparingsplan - Fokus på beslutsunderlag och verkställighet	<i>Ej uppfyllt</i> Nämndens beslutsunderlag är i flera avseenden alltför ospecificerade. Det har inte skett en systematisk återrapportering till nämnden att besparingar verkställts på avsett vis.	
Sammanfattande bedömning	Den interna kontrollen inom granskade områden är inte tillräcklig	

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen på kort och lång sikt kan förbättras till kommande år. Utvecklingsområden som noterats rör bland annat tidplan för budgetarbete, formulera övergripande finansiella mål som omfattar kommunägda bolag samt långsiktig finansiell analys som tar sikte på vision 2030.
- Att kommunstyrelsen och socialnämnden prövar om riskanalyser kopplade till ekonomiska planer (t ex budget och besparingar) ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.
- Att socialnämnden i samband med beslut om besparingar tydligt anger vem/vilka i verksamhetsorganisationen som ansvarar för att verkställa respektive åtgärd, tidplan för verkställighet samt tidpunkt för utvärdering av resultat och effekter av besparingen.

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 **Jokkmokks kommuns revisorer** enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan daterad **2019-04-09**. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.