

Revisionsrapport

Tillförlitlighet i ekonomiska prognoser

Vilhelmina kommun

Anneth Nyqvist, certifierad kommunal revisor

Februari 2017

Innehåll

Sammanfattning	2
1. Inledning	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Syfte och Revisionsfråga-or	3
1.3. Revisionskriterier	3
1.4. Kontrollmål	3
1.5. Avgränsning.....	3
1.6. Metod.....	3
2. Iakttagelser och bedömningar	4
2.1. Instruktioner för årsprognoser.....	4
2.1.1. Iakttagelser	4
2.1.2. Bedömning.....	5
2.2. Ansvars- och arbetsfördelning för årsprognoser	5
2.2.1. Iakttagelser	5
2.2.2. Bedömning.....	5
2.3. Budget, budgetuppföljning och underlag för årsprognos	6
2.3.1. Iakttagelser	6
2.3.2. Bedömning.....	7
2.4. Kvalitetssäkring av årsprognoser	7
2.4.1. Iakttagelser	7
2.4.2. Bedömning.....	7

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Vilhelmina kommun har PwC genomfört granskning avseende tillförlitlighet i ekonomiska prognoser.

Vår sammanfattande bedömning är att system och rutiner vid upprättande vid prognoser inte är tillförlitliga mot bakgrund av att kommunens prognoser de senaste två åren har avvikit kraftigt mot det slutliga utfallet. Såväl fullmäktige som styrelse och nämnder måste få ett tillförlitligt beslutsunderlag för att kunna fatta korrekta beslut.

Bedömningarna av kontrollmålen som ligger till grund för svaret på revisionsfrågan:

Kontrollmål	Kommentar
Dokumenterade instruktioner	I begränsad utsträckning Instruktioner för upprättande av prognoser är ej tillräckliga.
Ansvar- och arbetsfördelning	I begränsad utsträckning Varken inom den politiska organisationen eller tjänstemannaorganisationen är ansvars- och arbetsfördelningen tydlig.
Verktyg för att upprätta årsprognoser	I begränsad utsträckning Det finns verktyg i form av ekonomisystem och prognosverktyg men arbetsmetoderna behöver förbättras och utvecklas.
Kvalitetssäkring	Ej tillräcklig Ruiner för kvalitetssäkring och rimlighetsbedömning av upprättade prognoser saknas.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Kommunstyrelsen bör ta fram regler för övergripande ekonomistyrning samt att anvisningar för prognosarbetet bör utvecklas.
- Ansvar för att upprätta årsprognoser bör preciseras i styrdokument eller genom beslut i styrelse/nämnd. Detta gäller såväl den politiska organisationen som tjänstemannaorganisationen.
- Ekonomernas roll i förhållande till verksamhetsansvarig bör förtydligas.
- Kvaliteten på såväl budget som redovisning behöver förbättras. Ett led i detta är att förbättra periodisering av intäkter och kostnader samt att tillkommande verksamhet under året bör tilläggsbudgeteras.
- Rutiner för att kvalitetssäkra och göra rimlighetsbedömningar av verksamheternas årsprognoser bör utvecklas.
- Metoder för att följa olika typer av intäkts- och kostnadslag bör utvecklas.

1. Inledning

1.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning gällande tillförlitlighet i ekonomiska prognoser.

I kommunstyrelsens uppdrag ingår bland annat att sammanställa delårsrapport och årsredovisning utifrån den rapportering som lämnas av nämnderna. Syftet med rapporterna är bl.a. att utgöra ett tillförlitligt underlag för beslutsfattande. För år 2015 redovisas en väsentlig avvikelse mellan ekonomisk prognos i delårsrapport 2015-08-31 och faktiskt utfall i årsredovisning 2015. Bristfällig styrning och avsaknad av tillförlitliga och säkra system och rutiner inom området, kan riskera att verksamheten inte bedrivs och utvecklas på avsett sätt.

Revisionsobjekt i denna granskning är kommunstyrelsen och nämnder. I kommunstyrelsens uppdrag ingår bl.a. att svara för den ekonomiska förvaltningen, samordning och uppsikt över nämnder och bolag. I nämndernas uppdrag ingår att bedriva verksamheten inom den budgetram som tilldelats av kommunfullmäktige.

1.2. Syfte och Revisionsfråga-or

Syftet med granskningen är att bedöma om system och rutiner vid upprättande av ekonomiska prognoser är tillförlitliga.

1.3. Revisionskriterier

Kommunallagen, kommuninterna regler och instruktioner som rör granskningsområdet.

1.4. Kontrollmål

- Har på central nivå (kommunstyrelsen och ekonomienhet) i rimlig grad utfärdats dokumenterade instruktioner som rör granskningsområdet? Är instruktionerna kända inom organisationen?
- Är ansvars- och arbetsfördelningen tydlig och ändamålsenlig? Bedrivs arbetet i praktiken på avsett sätt?
- Disponerar nämnder och dess verksamheter i rimlig utsträckning verktyg för att upprätta pålitliga ekonomiprognoser?
- Sker det i rimlig utsträckning en kvalitetssäkring/kontroll av upprättade årsprognoser? Gäller såväl central som lokal nivå.

1.5. Avgränsning

Granskningen avgränsas i tid huvudsakligen till år 2016. I övrigt se bakgrund och revisionsfråga.

1.6. Metod

Analys av budget, delårsbokslut, årsredovisning samt övrig dokumentation inom området. Intervjuer med ekonomichef, ekonomer, socialchef och skolchef.

2. *Iakttagelser och bedömningar*

2.1. *Instruktioner för årsprognoser*

2.1.1. *Iakttagelser*

I kommunen saknas det övergripande regler för ekonomistyrning. Kommunfullmäktiges styrning inom området kommer framförallt till uttryck i följande styrdokument:

- Reglementen för kommunstyrelsen och nämnder
- Budget och strategiplan för Vilhelmina kommun 2016-2018

Av kommunstyrelsen reglemente framgår att kommunstyrelsen ska tillse att uppföljningen sker till fullmäktige från samtliga nämnder om ur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. Vidare att vid varje fullmäktigesammanträde rapportera hur verksamheten i kommunen och i de bolag som kommunen helt eller delvis äger eller annars har intresse i utvecklas och ur den totala ekonomiska ställningen är under budgetåret.

Av socialnämndens reglemente framgår att nämnden regelmässigt till fullmäktige ska rapportera hur verksamheten utvecklas och hur den ekonomiska ställningen är under budgetåret. I utbildningsnämndens och bygg- och miljönämndens reglementen saknas uppgifter om rapportering.

Tidigare år har delårsrapporter upprättats per april och augusti. 2016-04-18 beslutade kommunstyrelsen att endast upprätta delårsbokslut per augusti 2016. Av beslutet framgick en ekonomisk uppföljning ska göras per 160430 men inte i samma omfattning som ett ordinarie delårsbokslut. Verksamheterna fick direktiv om följande återrapportering:

- Bedöms verksamheten att inrymma i budget 2016?
- Om nej, beskriv orsak, omfattning och konsekvenserna av detta.

Ekonomienheten har inför delårsbokslutet per 2016-08-31 skickat ut kortfattade anvisningar via mejl till verksamheten. Anvisningarna innehåller:

- Excelmallar och anvisningar om hur mallarna ska fyllas i.
- Tidplan för både verbal del och prognosdel. Den verbala delen ska göras i STRAT-SYS och cheferna inom kommunstyrelsen har bjudits in till en "skrivarstuga" för att få hjälp med denna del.
- Anvisningar och tidplan för avstämning av balanskonton och inventeringslistor.

Anvisningarna skickas ut till förvaltningschefer och arbetsledare som ombeds vidarebefordra till övriga berörda.

Till den ekonomiska redovisningen framgår endast vilka kolumner som ska användas och hur summering sker etc. Det finns ingen styrning när det gäller ansvarsfördelning eller

kvalitetssäkring av prognoserna. Vidare framgår ingenting vad gäller periodisering av intäkter och kostnader.

Socialnämnden har fastställt en egen tids- och processplan för bokslut 2015 och budget 2017-2019.

2.1.2. Bedömning

Vi bedömer att instruktioner för upprättande av prognoser inte är tillräckliga. Vi menar att kommunstyrelsen bör ta fram regler för övergripande ekonomistyrning samt att anvisningar för prognosarbetet bör utvecklas.

2.2. Ansvars- och arbetsfördelning för årsprognoser

2.2.1. Iakttagelser

Reglemente och anvisningar för delårsrapport reglerar inte vem/vilka inom förvaltningen som svarar för analys och årsprognos. I anvisningarna framgår inte heller vem som ansvarar för periodisering av intäkter och kostnader.

En genomgång av sammanträdesprotokoll visar att kommunstyrelse och nämnder under 2016 inte har angett vem/vilka inom den egna förvaltningen som ansvarar för upprättande av årsprognoser för enhet/förvaltning/nämnd. Arbetsfördelningen mellan budgetansvarig och ekonom har inte heller tydliggjorts. Det kan inte heller styrkas att styrelse och nämnder har tydliggjort vilka i organisationen som är kontoansvariga.

Ekonomisk uppföljning upprättas till merparten av styrelse och nämnders sammanträden. Ekonomerna sammanställer uppgifter i excelfil som skickas ut till verksamheten som både ska återkomma med prognos och kommentarer. Vid intervjuer har framförts att rapporter från ekonomisystemet inte bedöms vara ändamålsenliga utan ekonomerna måste förädla siffrorna innan de skickas ut till verksamheten.

Kommunstyrelsen har 2015-03-31 fattat beslut om att personalkostnader inom kommunens samtliga nämnder ska följas månadsvis inom ramen för den interna kontrollen. Enligt intervjuer gäller dessa punkter även för 2016 och vi har vid genomgång av protokoll noterat att personalkostnader har följts upp vid vissa av kommunstyrelsens sammanträden under 2016.

2.2.2. Bedömning

Ansvarsfördelningen inom den politiska organisationen bedöms inte vara tydlig och ändamålsenlig. Bedömningen grundar sig på att ansvarsfördelningen inte har tydliggjorts i styrande dokument. Inte heller inom förvaltningsorganisationen bedöms ansvarsfördelningen vara tydlig. Ansvaret för att upprätta årsprognoser har varken preciserats i styrdokument eller genom beslut i styrelse/nämnd.

Kommunstyrelsen har förtydligat uppföljning gällande personalkostnader. Då en stor del av arbetet görs av ekonomienheten menar vi ändå att ansvarsfördelningen inte är tydlig.

Det är viktigt att bör ekonomens roll i förhållande till cheferna förtydligas. Det kan finnas risker för att ekonomen får ta rollen som ekonomiskt ansvarig samtidigt som budgetansvaret ligger på cheferna.

2.3. Budget, budgetuppföljning och underlag för årsprognos

2.3.1. Iakttagelser

Kvalitet på uppföljning och prognoser påverkas bland annat av hur internbudgeten är upprättad. Det upprättas inga centrala anvisningar inför budgetarbetet utan respektive ekonom och förvaltningschef upprättar separata anvisningar för sina nämnder/förvaltningar. De gemensamma delarna har dock ekonomerna tillsammans arbetat fram.

I de framtagna underlagen till delårsrapporten noterar vi att utbildningsnämnden och socialnämnden delvis har använt ungefär samma kolumner i sammanställningarna, dock med olika benämningar. För socialnämnden har helårsprognosen har angivits både före vidtagna åtgärder och efter vidtagna åtgärder. Motsvarande uppgifter saknas för utbildningsnämnden.

I samband med granskning av delårsrapporten har vi noterat att få periodiseringar av intäkter och kostnader görs. En hög kvalitet på periodiseringar innebär att resultatet blir mer tillförlitligt att bygga prognoser på, men även att jämförelser med tidigare år blir mer relevanta om periodiseringar görs på ett likartat sätt.

Respektive förvaltning och ekonom har skapat egna verktyg/underlag som stöd för att upprätta prognoser. Kommunen har under 2016 infört STRATSYS som gemensamt rapporteringsverktyg. Detta fungerar i praktiken endast för inrapportering av den verbala delen. Det finns även ett webbaserat budget- och prognosverktyg som har börjat användas inför upprättande av internbudget för 2017.

Metoder för att utveckla personalkostnader har utvecklats under 2016. Budgeten har periodiserats utifrån 2015 års månadsutfall. Under 2016 har verksamhet kopplad till integration ökat men kostnaderna har anpassats utifrån intäkterna och ingen förändring av budgeten för personalkostnader har gjorts. Detta innebär att det har varit svårt att följa personalkostnaderna gentemot budget under 2016.

Under 2015 blev det slutliga utfallet 35 mnkr bättre än prognostiserat per augusti och 2016 blev utfallet 44 mnkr bättre jämfört med prognosen. Till stor del beror det förbättrade utfallet på att intäkter från Migrationsverket inte hade periodiserats och inte fanns med i prognosen.

Inom utbildningsnämndens verksamhet är det verksamhetsområdet interkommunala ersättningar och bidrag där utfallet avviker mot prognos, i övrigt är prognossäkerheten god. För socialnämndens del avviker utfallet inom flera verksamheter mot prognos. Vi har gjort en sammanställning av utbildningsnämndens och socialnämndens verksamheter där skillnaden mellan utfall och prognos framgår. För kommunstyrelsen avviker prognosen för flertalet av verksamhetsgrenarna. Kommunen har gjort en egen analys av avvikelserna som bifogas.

Förvaltningschefer menar att de inte anser att underlag från ekonomisystemet ger tillräckliga underlag för att upprätta prognoser. Vidare anser de att det saknas metoder för

att kunna göra en tillförlitlig uppföljning av personalkostnader. Semester- och ferielönesculd försvårar uppföljningen då det är svårt att förstå hur den slår men även att årlig löne-revision infaller olika månader olika år försvårar uppföljningarna.

2.3.2. Bedömning

Vi menar att det inte är tillfredsställande att skillnaden mellan prognos och utfall hamnar i den storleksordning som den gjort både 2015 och 2016. Såväl fullmäktige som styrelse och nämnder måste få ett tillförlitligt beslutsunderlag för att kunna fatta korrekta beslut. Kvaliteten på såväl budget som redovisning behöver därför förbättras. Ett led i detta är att förbättra periodisering av intäkter och kostnader samt att tillkommande verksamhet under året bör tilläggsbudgeteras.

Vidare anser vi att det är positivt att socialnämnden har redovisat prognos både före och efter vidtagna åtgärder. Detta borde framgå även av övriga nämnders redovisningar så att kommunens samlade prognos innehåller samma förutsättningar.

Verktyg och underlag för att upprätta tillförlitliga prognoser bedöms därför endast i begränsad utsträckning vara ändamålsenliga. Ekonomienheten har under 2016 utvecklat metoder för att följa personalkostnader och vi menar att liknande metoder bör utvecklas för såväl övriga kostnader som intäkter.

2.4. Kvalitetssäkring av årsprognoser

2.4.1. Iakttagelser

I kommunen styrdokument saknas anvisningar angående kvalitetssäkring av prognoser. Granskningen visar att ekonomienheten inte har gjort någon systematisk kvalitetssäkring eller rimlighetsbedömning av de årsprognoser som upprättats. Vi kan utifrån intervjuer inte heller verifiera att någon direkt kvalitetssäkring görs inom respektive nämnd.

Avvikelsen i prognosen per augusti och slutligt utfall beror till stora delar på felaktig uppbokning och uppskattning av intäkter i delårsrapporten. System och rutiner för att upptäcka den här typen av brister saknas.

Vid våra analyser av prognoser under 2015 och 2016 konstaterar vi exempelvis att en bedömning utifrån tidigare års förbrukning för motsvarande period hade förbättrat prognoserna väsentligt.

2.4.2. Bedömning

Vår bedömning är att det inte i tillräcklig utsträckning görs en kvalitetssäkring/rimlighetsbedömning av upprättade årsprognoser. Det saknas även tillförlitliga rutiner för att kvalitetssäkra ekonomiska prognoser.

Vi menar att ekonomienheten bör se över rutiner för att kvalitetssäkra och göra rimlighetsbedömningar av verksamheternas årsprognoser.

2017-03-27

Anneth Nyqvist, Uppdragsledare/projektledare