

Finansiell planering

Övertorneå kommun

Oktober 2019

Bo Rehnberg, certifierad kommunal revisor

Anna Nordqvist, revisionskonsult



Innehållsförteckning

Sammanfattning	2
Inledning	3
Bakgrund	3
Revisionsfråga och kontrollområden	3
Revisionskriterier	3
Avgränsning	3
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
Avslutning	8
Rekommendationer	10

Sammanfattning

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

- Finansiell planering på kort sikt
- Finansiell planering på lång sikt
- Finansiella riskanalyser

Utifrån genomförd granskning görs en sammantagen revisionell 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 presenteras i följande avsnitt.

För framtiden lämnas följande rekommendationer:

- Att 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.
- Att kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen på lång sikt kan förbättras till kommande år. Utvecklingsområden som noterats rör bland annat en långsiktig finansiell analys kopplad till Vision 2035.
- Att kommunstyrelsen prövar om riskanalyser kopplade till ekonomiska planer ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.

Inledning

Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning av kommunens finansiella planering. 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 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 kommunövergripande nivå avses verksamhet som bedrivs i form av förvaltning, stiftelse och/eller bolag.

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 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. Finansiell riskanalys för den samlade verksamheten (kommun, bolag, stiftelse)

Kontrollområde 1-2 utgör underlag för att pröva om granskningsområdet hanteras på ett *ändamålsenligt* sätt. Kontrollområde 3 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 kalenderår 2019. I övrigt se revisionsfråga och kontrollområden.

Metod

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

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

Iakttagelser

Av kommunallagen framgår att kommunstyrelsen särskilt ska ha hand om den ekonomiska förvaltningen, verkställa fullmäktiges beslut samt i övrigt fullgöra de uppdrag fullmäktige lämnat till styrelsen.

Kommunal verksamhet ska styras genom mål och planer. Planering på kort sikt ska omfatta nästa kalenderår.

Följande delar ska innefattas i den finansiella planeringen för nästkommande kalenderår:

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 vara upprättad 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 budgetdokumenten för åren 2019 och 2020. Det senaste antagna budgetdokumentet, 'Budget 2020 och flerårsplan 2021-2022', har beretts av kommunstyrelsen och fastställts av fullmäktige 2019-06-17.

Vår granskning visar att budgetplan 2020 innehållsmässigt motsvarar de krav som ställs i kommunallagen. För år 2020 budgeteras ett resultat på 0,7 MSEK.

Av intervjuer framkommer att kommunfullmäktige beslutat att förändra budgetprocessen till detta år. Tidigare har budgeten årligen antagits i november, vilket medfört en snäv tidsram för att genomföra eventuella förändringar, både drift- och investeringsmässigt. Syftet med förändringen är bland annat att utveckla den finansiella planeringen på kort och lång sikt.

Bedömning

Kommunstyrelsen och dess verksamheter kan verifiera att den finansiella planeringen på kort sikt sker på avsett sätt. Bedömningen baseras på följande iakttagelser:

- Budgetdokument 2020 har tagits fram inom anvisad tid.

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

- Innehåll i budgetdokument 2020 motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.

2. Finansiell planering på lång sikt

lakttagelser

Kommunallagen ställer förhållandevis små krav på att en kommun ska upprätta långsiktiga finansiella planer. Utöver kraven på en budget för nästkommande kalenderår framgår att det ska finnas en resultatbudget som omfattar en treårsperiod. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år. Inom ramen för god ekonomisk hushållning ska kommunen formulera finansiella mål. Dessa mål ska vara långsiktiga och omfatta tre kalenderår.

Av dokumentet 'Budget 2020 och flerårsplan 2021-2022' framgår att kommunen upprättat drift-, resultat-, finansierings-, balans- samt investeringsbudgetar. Samtliga av dessa omfattar en period om tre år. Den finansiella planeringen motsvarar därmed lagkraven samt är i flera avseenden mer omfattande än vad lagstiftningen kräver.

Av budgetplan 2020-2022 framgår att resultatbudget för år 2021 och 2022 redovisar mindre underskott: 2021: -0,8 MSEK, 2022: -0,5 MSEK. I dokumentet antyds att underskottet ska täckas av medel från resultatutjämningsreserv. I sammanhanget noteras att budgetplan 2020-2022 saknar en "balanskravsplan".² Beslut om nyttjande av resultatutjämningsreserv ska fattas av kommunfullmäktige.

I budgetdokumentet återfinns kommunens mål för god ekonomisk hushållning. De finansiella målen innefattar från 2020 hela kommunens samlade verksamhet (kommun, kommunägda aktiebolag, stiftelse). Tidigare år har de avgränsats till verksamhet som bedrivs i förvaltningsform.

Utifrån fastställda mål ska det upprättas planer för att verkställa antagna mål. Historiskt har finansiella planer för kommunala företag respektive för kommunen upprättats var för sig. Vid intervjuer med företrädare för kommunledningen framkommer att det framgent finns 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. Kommunstyrelsen har i dagsläget inte låtit genomföra någon samlad finansiell analys av kommunens verksamhet på lång sikt, exempelvis fram till visionsår 2035.

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. Av intervjuer framgår att det finns ett långsiktigt tankesätt i organisationen, men att det även finns fortsatt utvecklingspotential. Detta gäller på såväl politisk nivå som verksamhetsnivå.

² Utfallet ,d.v.s årets balanskravsresultat, följs upp/presenteras i årsredovisning som upprättas av KS

Bedömning

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

- KS förslag till budgetplaner till fullmäktige omfattar 3 år vilket i flera avseenden är mer långsiktig än vad kommunallagen kräver.
- KS saknar en samlad, dokumenterad finansiell analys för lång sikt som kan utgöra en viktig del i långsiktig planering för att nå vision 2035.

3. Finansiell riskanalys för den samlade verksamheten

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 ekonomiska analyser/konsekvenser. Det går inte att påvisa att det sker någon dokumenterad värdering av olika former av risker kopplade till respektive budgetplan (se förteckning ovan).

Vår dokumentgranskning visar följande:

- I budgetplan 2020-2022 (KF 2019-06-19) redovisas en finansiell analys för planperioden. Analysen fokuserar på områdena nettokostnadsutveckling, investeringar, resultat samt soliditet. Analysen omfattar endast kommunal verksamhet som bedrivs i förvaltningsform.
- I årsredovisning 2018 (KF 2019-04-29) redovisas en ekonomisk analys för kommunen och dess företag. Analysen fokuserar i hög grad på finansiella utfallet för år 2018. Dokumentet saknar riskanalys för framtiden.

I granskningen framkommer att det i närtid kommer genomföras en analys av kommunkoncernens ekonomi. Resultatet från analysen förväntas påverka koncernens möjlighet till framtida lån genom Kommuninvest.

Kommunfullmäktige har antagit ägardirektiv för kommunägda bolag samt stadgar för stiftelsen Matarengihem. I KS uppdrag ingår att bereda de ärenden som beslutas av fullmäktige och att säkerställa att planering av all kommunal verksamhet motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.

En genomgång av ägardirektiv för aktiebolagen Övertorneå Energi och Övertorneå Energi Försäljning samt stadgarna för stiftelsen Matarengihem visar följande:

- Styrdokumenten säkerställer att företagens finansiella planer i stort uppfyller de krav som ställs i kommunallagen. Enligt direktiv ska respektive företag upprätta resultat-, balans- och investeringsbudget för en treårsperiod. Direktiven saknas när det gäller upprättande av kassaflödesbudget.
- Styrdokumenten säkerställer inte att företagen upprättar riskanalyser från ett finansiellt perspektiv.
- Styrdokumenten säkerställer inte att företagens finansiella planer/riskanalyser inrapporteras till kommunstyrelsen som en del i KS uppsiktsplikt.


Granskningen visar att kommunstyrelsen i dagsläget saknar en heltäckande riskanalys för kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag, stiftelse). Kommunen arbetar med riskmatrisen som innehåller konsekvens och sannolikhet när det gäller verksamheterna. Denna typ av analys appliceras inte på det finansiella området.

Bedömning

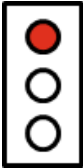
Kommunstyrelsen kan *inte i rimlig grad* verifiera sitt arbete avseende finansiella riskanalyser. Bedömningen grundar sig på att KS och dess verksamheter för närvarande inte har någon samlad bild över finansiella risker inom kommunens samlade verksamhet (kommun, bolag, stiftelse).

Avslutning

Område: Ändamålsenlighet

Kontrollområde	Bedömning	
1. Finansiell planering på kort sikt	<i>Uppfyllt</i> Budgetdokument 2020 motsvarar de krav som ställs i kommunallagen.	
2. Finansiell planering på lång sikt	<i>Delvis uppfyllt</i> Kommunens ekonomiska 3-årsplan är i flera avseenden mer omfattande än vad lagen kräver. KS saknar en samlad dokumenterad finansiell analys för att nå vision 2035 som beslutats av fullmäktige.	
Sammanfattande bedömning	Granskningsområdet hanteras delvis på ett ändamålsenligt sätt	

Område: Intern kontroll

Kontrollområde	Bedömning	
3. Finansiell riskanalys för den samlade verksamheten	<i>Ej uppfyllt</i> KS saknar i dagsläget en dokumenterad riskanalys för kommunens samlade verksamhet (kommun, aktiebolag, stiftelse).	
Sammanfattande bedömning	Den interna kontrollen inom granskningsområdet är inte tillräcklig	

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

Rekommendationer

För att utveckla granskningsområdet bör följande rekommendationer prioriteras:

- Att 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.
- Att kommunstyrelsen prövar hur den finansiella planeringen på lång sikt kan förbättras till kommande år. Utvecklingsområden som noterats rör bland annat en långsiktig finansiell analys som kan kopplas till Vision 2035.
- Att kommunstyrelsen prövar om riskanalyser kopplade till ekonomiska planer ska värderas och dokumenteras på motsvarande sätt som när kommunen arbetar med riskanalyser inom andra sammanhang.

Oktober 2019

Hans Forsström

Uppdragsledare

Bo Rehnberg

Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av **Övertorneå 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.