

Rapport avseende granskning av budgetprocessen i Jönköpings kommun

INLEDNING	3
1.1 Sammanfattning	3
1.2 Bakgrund	4
1.3 Syfte, metod och avgränsningar	5
2 BUDGET OCH RESULTAT	6
2.1 Allmänt	6
2.2 Nämndernas budget och resultat	7
3 BESKRIVNING AV BUDGETPROCESSEN	8
3.1 Lagstiftning	8
3.2 Jönköpings kommuns regler avseende budgetprocessen	8
3.3 Budgetprocessen/planering	10
3.4 Budgetprocessen på styrelse, nämnder och förvaltningar	10
3.4.1 Ekonomiska ramar och förutsättningar	10
3.4.2 Nämndernas utarbetande av förslag	11
3.4.3 Sammanställning och framtagande av förslag	11
3.4.4 Budgetförslag och fastställelse av budget	12
3.4.5 Utarbetande av internbudgetar	12

Rapport avseende granskning av budgetprocessen i Jönköpings kommun

Inledning

1.1 Sammanfattning

Den sammanfattande bedömningen är att Jönköpings kommun har en väl fungerande rutin för den årliga verksamhets- och investeringsprocessen (i fortsättningen benämnd budgetprocessen). Nämnderna får genom kommunstyrelsen/stadskontoret de anvisningar och förutsättningar de behöver för att genomföra budgetprocessen på ett bra sätt. Förvaltningarna är i allt väsentligt nöjda med det stöd de får från stadskontorets ekonomiavdelning under budgetprocessen. De väsentliga iakttagelser som har gjorts i övrigt redovisas i punkterna nedan.

- Nämndernas roll i budgetarbetet varierar. Flera ekonomiansvariga på förvaltningarna efterlyser tydligare och mer aktiv styrning från nämnderna. Framförallt framhålls nämndernas ansvar när det gäller prioriteringar i ett kärvt ekonomiskt läge.

Samtliga nämnder måste utvärdera sin roll i budgetarbetet. Naturligtvis är det nämnderna som har det yttersta ansvaret för budgeten. Det viktiga arbetet med mål och prioriteringar inom nämndernas verksamhetsområden måste vara centralt för nämnderna. Nämnderna har också ansvar för att det finns en tydlig arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltning samt att det finns ett fungerande kontrollsystem i budgetprocessen.

- Det finns inga formkrav avseende de budgetdokument som nämnderna ska lämna till stadskontoret. Stadskontorets ekonomiavdelning ställer dock krav på att vissa uppgifter måste lämnas. Det är stor variation såväl innehållsmässigt som formmässigt när det gäller nämndernas budgetar. Vissa nämnder har lämnat in mycket väl genomarbetade och omfångsrika budgetar - t ex skol- och barnomsorgsnämnden. Budgetdokumentet från några av de övriga nämnderna har i vissa delar varit bristfälliga. Detta gäller t ex stadskontoret som t ex inte har lämnat ett sammanhållet dokument för hela förvaltningen. Stadskontorets budgetdokument har också saknat verksamhetsmål.

Avsaknaden av formkrav gör att nämndernas budgetar blir mycket olika vilket kan försvåra ekonomiavdelningens sammanställningsarbete. Kommunstyrelsen bör via stadskontorets ekonomiavdelning överväga att ställa tydligare krav på vad nämndernas budgetar ska innehålla och

hur de ska utformas rent formmässigt. Det är inte tillfredsställande att budgetdokumenten från stadskontoret är bristfälliga. Stadskontoret måste vara ett föredöme och förbättra sin egen budget.

- Enligt kommunens styrprinciper ska internbudgetarna vara färdiga senast i januari. Flera förvaltningar har dock inte varit färdiga med internbudgetarna förrän i mars eller april. I vissa undantagsfall har inte internbudgetarna varit färdiga förrän i maj.

Det är anmärkningsvärt att internbudgetarna inte har funnits tillgängliga för budgetansvariga förrän flera månader in på budgetåret. Förseeningen innebär att det blir väsentligt svårare för budgetansvariga att styra sin verksamhet. Berörda nämnder och styrelse måste tillse att internbudgetarna är färdiga senast i januari (i enlighet med kommunens styrprinciper). Målsättningen för nämnder och styrelse måste dock vara att internbudgetarna ska vara färdiga innan årsskiftet.

- I budgeten redovisas dels budget för det närmast kommande året, dels en plan för de därpå närmast kommande två åren. De senaste tio åren har resultatet enligt budget för år X varit sämre än resultatet enligt plan för år X. T ex var resultatet enligt plan för år 2003 i ”verksamhets- och investeringsplan 2002-2004 med budget för 2002” bättre än resultatet enligt budget för år 2003 i ”verksamhets- och investeringsplan 2003-2005 med budget för 2003”.

Vilka orsaker finns det till differensen mellan resultatet enligt budget och resultatet enligt plan (enligt ovan)?

- Granskningen har avsett formerna för budgetprocessen men det har samtidigt kunnat konstateras att samtliga nämnder med visst undantag för socialnämnden har visat stor budgettrohet.

Nämnderna i Jönköpings kommun kännetecknas generellt av stor budgettrohet. Socialnämnden måste dock vidta kraftfulla åtgärder för att komma tillrätta med de ständigt återkommande ekonomiska underskotten.

1.2 Bakgrund

Öhrlings PricewaterhouseCoopers har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna granskat budgetprocessen i Jönköpings kommun.

I Kommunallagens 8:e kapitel stadgas att kommuner och landsting varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Lagstiftaren har angett

tider för när kommunstyrelsen och kommunfullmäktige senast ska ha upprättat och fastslagit nästa års budget.

Budgeten är ett viktigt styrinstrument i den kommunala verksamheten. Eftersom kommunerna till stor del saknar en marknad som kan styra resursfördelningen har budgeten fått överta den rollen. Traditionellt tillskrivs budgeten en viktig roll för resursfördelning, styrning, samordning och kontroll. Att styra en verksamhet genom att tilldela resurser och att ange vilka behov som ska tillgodoses har en lång tradition. Två olika ansatser brukar användas; ett behovsorienterat och ett resursorienterat synsätt. Det behovsorienterade synsättet innebär att behoven kartläggs och att resurserna fördelas efter angelägenhetsgrad. Historiskt sett har detta varit den vanligaste modellen. Det resursorienterade synsättet är omvänt i förhållande till det behovsorienterade. Först beräknas den tillgängliga resursvolymen sedan fastställs vilka behov som kan hanteras.¹

1.3 Syfte, metod och avgränsningar

Projektets syfte har varit att granska kommunens budgetprocess ur ändamåls- enlighets- och kostnadsperspektiv. Granskningen har utförts genom intervjuer med kommunens ekonomichef, ekonomiansvariga på förvaltningarna och genom studier av skriftlig dokumentation såsom budgetanvisningar och tidplaner. Det är formerna för budgetprocessen som har granskats inte innehållet.

¹ Kommunekonomi, Brorström och Solli Studentlitteratur 1990

2 Budget och resultat

2.1 Allmänt

I diagrammet nedan visas ursprungligt budgeterat resultat (enligt kommunfullmäktiges beslut vid sammanträdet i november), budgeterat resultat inklusive tilläggsbudgeteringar under året samt faktiskt resultat.

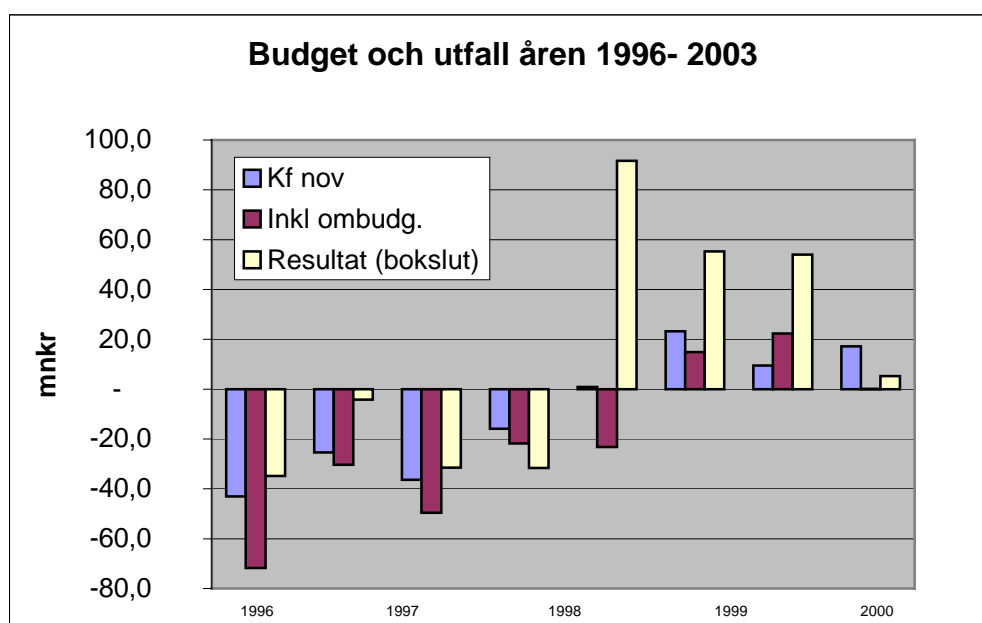


Diagram 1. I diagrammet visas faktiskt resultat, budget (inkl ombudgeteringar) och ursprunglig budget (beslutad av kommunfullmäktige i november). Uppgifterna har hämtats från kommunens årsredovisningar och budgetar för aktuell period.

Under perioden 1996 till 2003 uppgår det ansamlade resultatet till 104 mnrk. Om extraordinära poster inkluderas uppgår det faktiska resultatet under perioden till 19 mnrk. Av diagrammet framgår att det under flera år har budgeterats underskott. Det är först fr o m år 2000, då balanskravet infördes, som det inte förekommer budgeterade underskott. Med undantag för 1999 och 2003 har de faktiska resultaten blivit bättre än de budgeterade. Under 2000 och 2002 förstärktes intäktssidan av skattehöjningar på 80 öre respektive 25 öre.

År 2003 uppgick kommunens resultat exklusive reavinster till – 32,3 mnrk. Detta underskott måste enligt Kommunallagen täckas senast 2005.

I tabellen nedan visas budgeterade och planerade resultat enligt kommunens verksamhets- och investeringsplaner.

(mnkr)	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Budget	-21,7	-43,0	-25,4	-36,3	-15,9	0,9	23,3	9,5	17,2	1,1
Plan år -1	1,5	-0,8	20,4	3,3	27,0	1,3	28,6	14,7	43,5	25,3
Plan år -2		-1,6	31,7	45,6	0,8	7,0	18,2	13,4	27,2	31,9

Tabell 2. I tabellen redovisas resultaten enligt budget och flerårsplan. Uppgifterna har hämtats från kommunens verksamhets- och investeringsplaner för aktuella år.

På rad 2 i tabellen ovan visas det budgeterade resultatet enligt kommunfullmäktiges beslut i november. Rad 3 och rad 4 visar resultaten enligt plan åren innan budgeten fastställdes. Tex anges i kolumnen 2000 det budgeterade resultatet enligt kommunfullmäktiges beslut i november 1999 (0,9 mnkr). På nästa rad finns angivet resultatet för 2000 enligt planen som fastställdes av kommunfullmäktige i november 1998 (1,3 mnkr). Slutligen anges på sista raden resultatet för 2000 enligt planen som beslutades i november 1997 (7,0 mnkr).

Genom att studera tabellen ovan kan vi konstatera att det budgeterade resultatet för samtliga tio år är sämre än resultatet enligt plan (rad 3). Med undantag för budgeten 2001 är de budgeterade resultaten även sämre än de planerade resultaten enligt rad 4.

2.2 Nämndernas budget och resultat

I tabellen nedan visas nämndernas utfall i förhållande till budget innan resultatreglering.

Avvikelse mot budget innan resultatreglering	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
KS mm	19,1	5,4	16,2	9,0	10,6	9,3	17,5	20,1
Skol- och barnomsorg	28,6	12,4	- 12,9	- 27,9	- 16,5	- 7,1	17,5	- 5,9
Gymnasie	9,6	7,6	5,4	4,4	3,8	10,5	11,0	0,5
Social	- 30,5	- 11,9	- 2,7	- 15,9	- 6,3	- 11,8	- 39,9	- 17,4
Fritid	0,3	- 1,8	0,4	1,6	3,3	0,5	-	0,5
Tekniska**	15,3	- 3,2	2,5	- 3,2	4,8	12,8	10,3	- 0,3
Stadsbyggnad	8,0	5,5	4,8	4,3	2,8	9,8	7,3	5,2
Kultur	1,8	0,6	0,4	- 0,5	1,5	0,4	0,7	1,0
Miljö	0,7	0,2	- 0,1	0,9	0,2	0,1	0,5	0,5
Summa	52,9	14,8	14,0	- 27,3	4,2	24,5	24,9	4,2

Tabell 3. I tabellen visas nämndernas utfall i förhållande till budget under perioden 1996 till 2003. Uppgifterna har hämtats från kommunens årsredovisningar för aktuell period.

Under perioden 1996 till 2003 har nämnderna ett totalt överskott i förhållande till budget på 109 mnkr. Samtidigt har socialnämnden under perioden ett underskott på 136 mnkr. Om hänsyn tas till resultatregleringar är det totala överskottet 216 mnkr. Samtliga nämnder redovisar överskott när hänsyn tagits till resultatregleringar. Socialnämndens överskott uppgår till 36 mnkr.

Nämnderna visar med visst undantag för socialnämnden stor följsamhet gentemot budget.

3 Beskrivning av budgetprocessen

3.1 Lagstiftning

I Kommunallagen stadgas att kommuner och landsting varje år ska upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I budgeten ska det finnas en plan för verksamheten och ekonomin under året. Planen ska innehålla skattesatsen och anslagen ska anges. Det ska också framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Budgeten ska innehålla en plan för ekonomin under tre år. I de fall kostnaderna för ett visst år överstiger intäkterna ska det negativa resultatet återställas under de närmast följande två åren. Beslut om en sådan reglering ska finnas i budgeten senast det andra året efter det att underskottet uppkom.

Kommunstyrelsen ska upprätta förslag till budget före oktober månads utgång. Det är styrelsen som bestämmer när övriga nämnder ska lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Kommunfullmäktige ska fastställa budgeten före november månads utgång.

3.2 Jönköpings kommuns regler avseende budgetprocessen

I kommunprogrammet finns bestämmelser kring budgeten samlade under rubriken "Ekonomi". Det sägs att "Jönköpings kommuns ekonomiska planering ska vara integrerad med planering av verksamheternas utveckling". Vidare "Kommunen ska tillämpa en treårig rullande verksamhetsplanering där första året är budgetår". I kommunprogrammet hänvisas till styrprinciper för Jönköpings kommun som fastslogs av fullmäktige 1999-02-25.

Under rubriken ekonomiska styrprinciper anges bl a hur kommunens budgetarbete ska bedrivas. Fullmäktige ska fastställa årsbudgeten senast i november eller "genom särskilda beslut under löpande budgetår ange hur stora anslag respektive nämnd disponerar för att uppfylla verksamhetsmålen". Den antagna verksamhets- och investeringsplanen (VIP:en) utgör underlag för kommande års budgetar. Verksamhetsbudgeten ska upprättas brutto på verksamhetsnivå med uppdelning på kostnader och intäkter. Vidare ska verksamhetsbudgeten

innehålla uppgifter om nettokostnader på delverksamhetsnivå för såväl föregående års bokslut som innevarande års budget. Investeringsbudgeten ska fastställas på projektnivå. I styrprinciperna anges vilka avgifter och taxor som ska beslutas av fullmäktige.

Styrprinciperna när det gäller kommunstyrelsens och nämndernas uppgifter avseende budgetering redovisas i punktform nedan.

- Kommunstyrelsen ska utifrån gällande VIP arbeta fram förslag till ekonomiska ramar för kommande VIP-arbete.
- Kommunstyrelsen ska senast i oktober upprätta förslag till skattesats för det kommande budgetåret.
- Kommunstyrelsen ska senast i november upprätta förslag till VIP.
- Nämnderna ska senast under januari upprätta och fastställa en internbudget för nämndens verksamhet under året.
- Minimikravet för specificering av anslag i internbudgeten är delverksamhetsnivå samt den ansvarsnivå som fullmäktiges budgetbeslut omfattar. Kostnader och intäkter specificeras dessutom minst motsvarande två positioners kontotyp.
- Verksamhetsrelaterad resurstilldelning innebär att enheterna erhåller intäkter i relation till den verksamhet som bedrivs.
- Där verksamhetsrelaterad resurstilldelning ej tillämpas fördelas resurserna på traditionellt sätt med anslag.
- Eftersom personalkostnaderna utgör en mycket stor del av kommunens totala kostnader finns intresse av att särskilt bevaka utvecklingen av dessa. För detta ändamål upprättas årligen en personalbudget. ... Personalbudgeten upprättas och àjour-hålles genom stadskontorets försorg inför varje budgetår.
- I samband med t ex nya löneavtal används personalbudgetrutinen dessutom för beräkning av tilläggsanslag. I årsbudgeten budgeteras ett centralt anslag för löneökningar. Dessa fördelas ut efter hand när nya löneavtal träffats.
- Inom verksamhetsbudgeten är det nettoanslaget för verksamheten som är styrande. Nämnderna har rätt att ombudgetera anslag mellan sina verksamheter under förutsättning att given verksamhetsinriktning ej påverkas och att anmälan görs till stadskontoret. ...

I styrprinciperna anges även hur kapital- och lokalkostnader ska behandlas bl a ur budgetsynpunkt. Dessutom behandlas bl a interprissättning, internkontroll, uppföljning, bokslut, reglering av bokslutsresultat och investeringar.

3.3 Budgetprocessen/planering

Inför framtagandet av 2005 års budget har kommunen återgått till den tidigare ordningen där budgeten tas av fullmäktige under hösten. Under några år har en modell prövats där kommunfullmäktige beslutade om budgeten i juni (definitivt beslut har dock tagits i november).

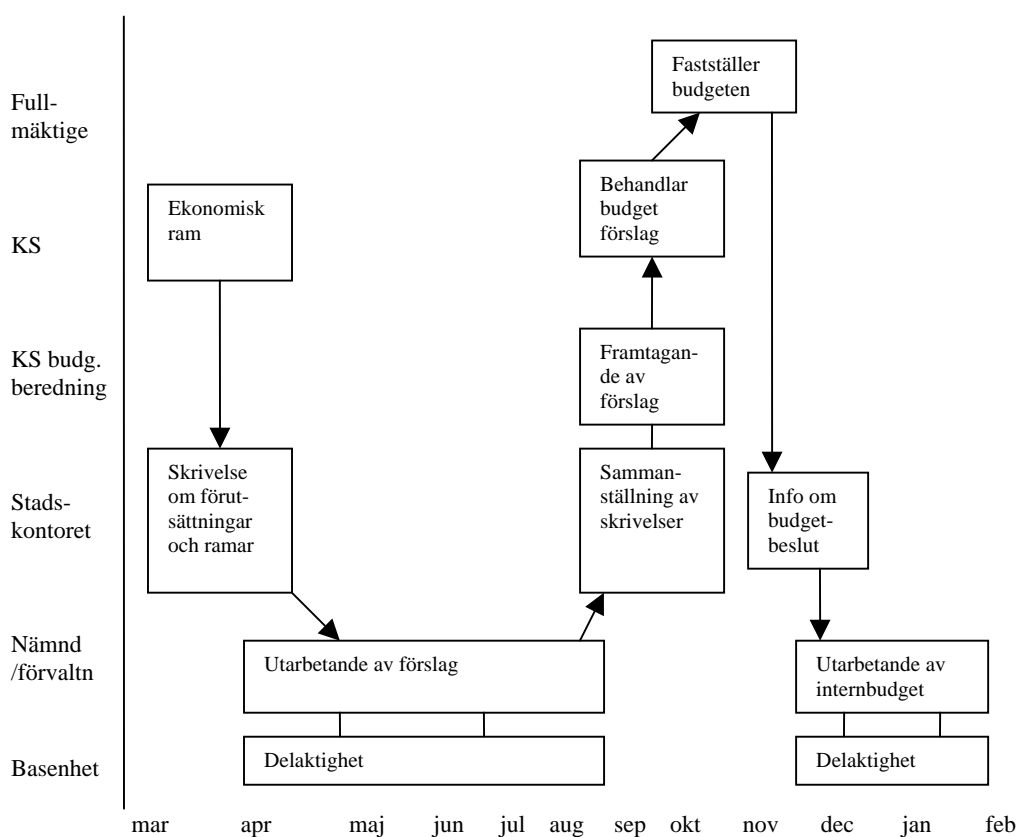


Bild 1. Bilden visar de centrala delarna i budgetprocessen i Jönköpings kommun.

3.4 Budgetprocessen på styrelse, nämnder och förvaltningar

3.4.1 Ekonomiska ramar och förutsättningar

I början av mars sker vanligtvis överläggningar mellan kommunstyrelsens utskott eller ansvarigt kommunalråd och respektive nämnd. Vid överläggningarna utvärderas föregående års verksamhet och resultat. Det sker även en diskussion angående behov för de närmast kommande åren. Stadskontoret distribuerar vanligen i april tekniska anvisningar för nämndernas arbete med verksam-

hets- och investeringsplan. På kommunens intranät finns budgetprocessen dokumenterad. Där finns anvisningar, tidplaner, förutsättningar och majoritetens budgetskrivelse. Nämnderna utgår (i allmänhet) vid sitt budgetarbete från ramar som beslutades av kommunfullmäktige i november året före. De slutliga budgetarna avviker dock i allmänhet från planerna.

Förvaltningarna är nöjda med den information de får från stadskontorets ekonomiavdelning. De anser att informationen utgör tillräckligt underlag för budgeteringen. Förvaltningarnas bedömning delas av utredaren.

3.4.2 Nämndernas utarbetande av förslag

Nämndernas och förvaltningarnas arbete med att ta fram förslag till verksamhets- och investeringsplan pågår under april till augusti. Under denna tid har framförallt nämndernas presidier löpande kontakter med förvaltningarna. Nämnden deltar inte vid framtagandet av förslaget. I allmänhet kommer förvaltningarna att presentera ett förslag till verksamhets- och investeringsplan i juni för nämnderna. Enligt anvisningarna ska nämnderna besluta om verksamhets- och investeringsplan i augusti.

Flera ekonomiansvariga på förvaltningarna efterlyser tydligare och mer aktiv styrning från nämnderna. Framförallt framhålls nämndernas ansvar när det gäller prioriteringar i ett kärvt ekonomiskt läge

Samtliga nämnder måste utvärdera sin roll i budgetarbetet. Naturligtvis är det nämnderna som har det yttersta ansvaret för budgeten. Det viktiga arbetet med mål och prioriteringar inom nämndernas verksamhetsområden måste vara centralt för nämnderna. Nämnderna har också ansvar för att det finns en tydlig arbetsfördelning mellan nämnd och förvaltning.

3.4.3 Sammanställning och framtagande av förslag

Det finns inga formkrav avseende de budgetdokument som nämnderna ska lämna till stadskontoret. Stadskontorets ekonomiavdelning ställer dock krav på att vissa uppgifter måste lämnas. Det är stor variation såväl innehållsmässigt som formmässigt när det gäller nämndernas budgetar. Vissa nämnder har lämnat in mycket väl genomarbetade och omfattande budgetar - t ex skol- och barnomsorgsnämnden. Budgetdokumenten från några av de övriga nämnderna har i vissa delar varit bristfälliga. Detta gäller t ex stadskontoret som t ex inte har lämnat ett sammanhållet dokument för hela förvaltningen. Stadskontorets budgetdokumenten har också saknat verksamhetsmått.

Avsaknaden av formkrav gör att nämndernas budgetar blir mycket olika vilket kan försvåra ekonomiavdelningens sammanställningsarbete. Stadskontorets ekonomiavdelning bör överväga att ställa tydligare krav på vad nämndernas budgetar ska innehålla och hur de ska utformas rent formmässigt. Det är inte

tillfredsställande att budgetdokumenten från stadskontoret är bristfälliga. Stadskontoret måste vara ett föredöme och förbättra sin egen budget.

3.4.4 Budgetförslag och fastställelse av budget

Kommunfullmäktige beslutar för varje nämnd dels om en total ram, dels om omfattningen för respektive delverksamhet. Merparten av resurstilldelningen sker på traditionellt sätt. En bedömning av nämndernas behov görs med utgångspunkt från nämndernas/förvaltningarnas förslag. Tilldelningen när det gäller verksamheterna inom skol- och barnomsorgsförvaltningen baseras i princip på ersättning per barn/elev som beräknas finnas i de olika verksamheterna under budgetåret. Även delar av socialförvaltningens verksamheter ersätts via prestationsbaserade ersättningssystem.

För vissa verksamheter finns det specialdestinerade statsbidrag som kan vara förknippade med vissa villkor.

3.4.5 Utarbetande av internbudgetar

Basenheterna (budgetansvariga) är i olika grad delaktiga i arbetet. På vissa förvaltningar (framförallt tekniska kontoret) arbetar de budgetansvariga relativt självständigt fram budgetförslag för den egna enheten med utgångspunkt från föregående års utfall och en bedömning av framtida behov. Ekonomienheten sammanställer sedan förslagen och jämkar samman de olika enheternas bedömningar. Inom skolförvaltningens verksamhetsområde tilldelas varje rektor (budgetansvarig) en ram inom vilken budgeten ska rymmas. Rektorerna utarbetar i nästa steg en budget för enheten som sänds in till ekonomiavdelningen för granskning.

Det är anmärkningsvärt att internbudgetarna inte har funnits tillgängliga för budgetansvariga förrän flera månader in på budgetåret. Förseningen innebär att det blir väsentligt svårare för budgetansvariga att styra sin verksamhet. Berörda nämnder och styrelse måste tillse att internbudgetarna är färdiga senast i januari (i enlighet med kommunens styrprinciper). Målsättningen för nämnder och styrelse måste dock vara att internbudgetarna ska vara färdiga innan årsskiftet.

