

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport*

**Beskrivning av kommunens
budgetprocess** - nuläge och uppföljning av
granskningen av budgetprocessen 2002

Mora kommun

Februari 2007

Micaela Hedin

Certifierad kommunal revisor

*connectedthinking

Innehållsförteckning

Sammanfattning	3
1 Budgetprocessen i Mora kommun	5
1.1 Bakgrund	5
1.2 Syfte.....	5
1.3 Metod.....	5
1.4 Revisionsfråga	6
2 Allmänt om budget.....	6
2.1 Lagstiftning om budget och förändringar angående god ekonomisk hushållning ..	6
2.2 Styrning	7
2.3 En utvärdering skall ske om målen uppnåtts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.....	8
2.4 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut	8
3 Beskrivning av kommunens budgetprocess	8
3.1 Tidsplanen	8
3.2 Anvisningar till budget 2007 och plan 2008-2009	10
3.3 Kommunfullmäktiges direktiv – budgetramar för 2007 och plan 2008-2009.....	10
3.4 Budget 2007.....	11
4 Beskrivning av förslag till ny styrmodell.....	13
4.1 Datorstöd – kommunövergripande planerings- och uppföljningsverktyg.....	14
5 Sammanfattande bedömning i granskningen av budgetprocessen 2002.....	14
6 Sammanfattande slutsatser och förslag till förbättringar	15
Bilaga 1	18

Sammanfattning

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av budgetprocessen i Mora kommun. En del i granskningen har varit att följa upp den granskning av budgetprocessen som revisionen genomförde 2002. Granskningen har genomförts av Micaela Hedin.

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. I budgeten skall det finnas tydligt angivna finansiella och verksamhetsmässiga mål.

Granskningen visar att budgetprocessen har utvecklats sedan revisionen gjorde sin granskning 2002. Bl a upplevs kommunstyrelsen ha varit ”mer” aktiv än tidigare år och budgetprocessen upplevs som att den har gått ”smidigare” i år. Det har funnits en tidsram som i stort sett har hållits. Begreppet god ekonomisk hushållning har arbetats in i olika dokument och finns med i kommunens framtida planering.

Det har vid granskningen framkommit att verksamheterna har arbetat med sina budgetprocesser i ett ”stuprörs-tänk”. Därav är det svårt att finna kopplingar mellan de av verksamheterna fastställda mål i sina verksamhetsplaner och de övergripande mål som kommunfullmäktige har antagit. Dvs, det saknas en tydlig röd tråd mellan de övergripande politiska målen och verksamheternas mål. Det har också framkommit att det finns en otydlighet kring vem som har ansvar för vad i budgetprocessen, vad kontrollern har för roll och att det saknas en ”teamwork-känsla” vid arbetet med budgetprocessen.

Under hösten har förslag till en ny styrmodell arbetats fram av en projektgrupp. Modellen är inte politiskt antagen än men är tänkt att användas i kommunens budgetprocess för 2008. Projektgruppen har även tagit fram förslag till ett IT-stöd som skall kunna stödja en gemensam struktur för planering och uppföljning i organisationen. Det är positivt att kommunen har arbetat fram förslag till en ny styrmodell för att skapa förutsättningar för att förbättra ledningen och styrningen och att vidareutveckla budget- och planeringsprocessen i enlighet med revisionens kommentarer i både granskningen av bokslutet 2005 och delårsbokslutet 2006.

I kommunens fortsatta arbete med att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning och vidareutveckla sin budget- och planeringsprocess föreslår vi att:

- kommunen bör vidareutveckla sin budget- och planeringsprocess så att det finns tydligt angivna verksamhetsmålsättningar som är kopplade till de finansiella målsättningarna.

- kommunstyrelsen bör säkerställa en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer målluppfyllelsen.
- kommunstyrelsen bör tydliggöra vad ekonomikontoret har för roll i budgetprocessen, för vem är budgetprocessen, och vad har kontrollern för roll?
- om det tänkt att använda förslaget till den nya styrmodellen vid budgetarbetet är det viktigt att styrmodellen blir antagen politiskt och att den blir väl förankrad i hela organisationen, dvs kommunstyrelsen bör tydliggöra ansvar och roller gällande införande av styrmodellen genom hela organisationen, utforma spelregler, uppdrag och ansvarsutkrävande.
- se över dokumentet och göra revideringar i ”Ekonomiska styrprinciper i Mora kommun” vid förändringar av styrprinciper.

1 Budgetprocessen i Mora kommun

1.1 Bakgrund

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers genomfört en granskning av budgetprocessen i Mora kommun. En del i granskningen har varit att följa upp den granskning av budgetprocessen som revisionen genomförde 2002. Granskningen har genomförts av Micaela Hedin.

Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste processer eftersom den skapar förutsättningar för god ekonomisk hushållning. I budgeten skall det finnas tydligt angivna finansiella och verksamhetsmässiga mål.

Kommunstyrelsen har det samlade ansvaret för kommunens budget- och planeringsprocess. För 2006 har budgetprocessen utgått ifrån verktyget för verksamhetsplanering PLUTO-planen som kommunen har använt de senaste åren.

1.2 Syfte

Syftet med granskningen är att granska kommunens budgetprocess 2007 och följa upp granskningen av kommunens budgetprocess 2002. I granskning ingår att undersöka hur budgetprocessen har utvecklats sedan 2002 och hur arbetet med ”God ekonomisk hushållning” har påverkat budgetprocessen.

1.3 Metod

Vi har utfört granskningen genom insamling och genomgång av relevant dokumentation avseende budgetprocessen. Intervjuer och avstämningar har skett med:

- ekonomichef Staffan Sandberg
- redovisningschef Anette Hägglund
- förvaltningsekonom Ingemar Berglund
- controller Josephine Härdin
- skolchef Tord Karlsson
- socialchef Gunnel Gyllander
- förvaltningsekonom Agneta Nilsson
- kommunchef Marie Sundvisson
- kommunalrådet Peter Helander

1.4 Revisionsfråga

Har budgetprocessen utvecklats sedan revisionens granskning 2002 och hur har lagändringen i kommunallagen om god ekonomisk hushållning påverkat kommunens budgetprocess?

2 Allmänt om budget

Det viktigaste dokumentet för att kommuner och landsting ska kunna fullgöra sina åtaganden på ett ändamålsenligt och effektivt sätt är det årliga budgetdokumentet. Inget kommunalt dokument innebär så mycket arbete och diskussion som budgeten. Dokumentet är ett resultat av en process som pågår under större delen av året och sysselsätter många anställda i organisationen.

Det bör finnas tydliga samband mellan budget och utfall oavsett tidpunkt under året och årsredovisningen för att kunna stämma av utfall mot budget.

Samtliga kommuner och landsting skall från 2006 års i budgeten formulera mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, dvs kopplingen mellan ekonomi och verksamhet. Dessa behövs också för att främja en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet samt för att göra uppdraget om medborgarna tydligt.

2.1 Lagstiftning om budget och förändringar angående god ekonomisk hushållning

Kommunallagens åttonde kapitel 4 § och 5 § har fått en ny lydelse. Den nya lagstiftningen kring god ekonomisk hushållning återfinns i 5 §.

4 § Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen. Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

5 a §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b §

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

- 1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,*
- 2. om realiserade förluster i värdepapper uppstått, eller*
- 3. om det finns andra synnerliga skäl.*

Även den kommunala redovisningslagen förändrades. I lagens 4:e kapitel som behandlar förvaltningsberättelsen förnyades både 4§ och 5§. Balanskravet behandlas i 4§ och i 5§ stadgas att förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

5 §

Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

2.2 Styrning

Kommuner och landsting måste enligt lagstiftaren för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy och kompetensförsörjningsplanering.

För att användare ska kunna förstå syftet med god ekonomisk hushållning och uppställda mål är det nödvändigt att förklara innebörden och ge motiv.

Huruvida målen kommer att ha styreffekt är beroende av huruvida de är utvärderingsbara och i vilken grad påverkbarhet föreligger. Detta är en dimension i en kvalitetsbestämning av de kommunala budgeterna och styrningen. Det är emellertid viktigt att vara medveten om att målen också har en symbolisk funktion; de riktar sig utåt mot medborgare och brukare och är en markering av viktiga områden och satsningar.

2.3 En utvärdering skall ske om målen uppnåts och den skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

För att målen för en god ekonomisk hushållning skall få betydelse i beslutsprocessen och bli ett levande och viktigt instrument i kommunens eller landstingets styrning, krävs det enligt lagstiftaren att de stäms av, följs upp och utvärderas kontinuerligt. Det är dock viktigt enligt lagstiftaren att det sker i årsredovisningen. Därför skall det i samband med att årsredovisningen tas fram upprättas en utvärdering av om målen uppnåts. Denna skall redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

2.4 Revisorerna skall bedöma resultatet i delårsrapport och årsbokslut

Revisorerna har till uppgift att bedöma om resultatet enligt delårsrapporten och årsbokslutet stämmer överens med kommunens mål för den ekonomiska förvaltningen.

3 Beskrivning av kommunens budgetprocess

3.1 Tidsplanen

Budgetprocessen är tänkt att fungera under ett normalår utifrån upprättad tidplan.

Enligt dokumenterad tidsplan för budgetprocessen 2007-2009 börjar budgetarbetet med ett startmöte i januari..

Därefter ser tidsplanen ut som följande:

Månad	Aktivitet	Kommentar
Feb	Första intäktsprognos	
Feb	Demografi, trender och samlad omvärldsbild	Gjordes först senare, ska förbättras nästa år.
Feb	Input från bolagen	

Feb	Politiska mål för verksamheten/ekonomi	
Mars	Ramförslag utarbetas	
April	Reaktioner, äskande från nämnder/förvaltningar	Längre tid för svar från förvaltningarna ska ges nästa år.
April	Investeringsplaner 5 års sikt	
April	Personalbudget	Ingen sammanställning av personalbudgeten kunde göras i anslutning till ramberedningen, men däremot personalbudgeterades i nämndbudgetarna.
April	Ramberedning	Ramberedning ska ske i början av maj nästa år för att stämma med intäktsprognos
	Resultatbedömningar 1)feb 2)april 3)juni	
Juni	Rambeslut	
Juni	Direktiv och anvisningar ut	
Sep	Ev revidering av intäkter /kostnader	
Okt	Budgetberedning	
Okt	Verksamhetsplaner	
Nov	Beslut Ks/Kf efter MBL	

Revisionens kommentar:

Tidsplanen har i stort sett hållits under året. För aktiviteten ”reaktioner, äskande från nämnder och förvaltningar” har ekonomikontoret lämnat kommentaren att nästa år ska förvaltningarna ges längre tid för inlämnande av svar. Det är ett bra beslut för vid granskningen har det framkommit att det var alldeles för kort tid (en vecka) för förvaltningarna att lämna sina synpunkter.

Bokslutsberedningen i mars har bl a upplevs som ”svag” och ”blev inte som det var tänkt”. Andra synpunkter som lämnats vid granskningen är att bokslutsberedningen inte gjordes alls.

3.2 Anvisningar till budget 2007 och plan 2008-2009

Ekonomikontoret skickade ut anvisningar och direktiv till budget och plan 2007-2009 i slutet av juni. Kommunfullmäktige antog direktiven 2006-06-19. Budget och verksamhetsplaner skulle enligt anvisningarna skickas till redovisningsenheten senast den 18 september.

Underlag som skulle lämnas till redovisningsenheten var:

- en sammanfattning av verksamhetsplanen
- en ekonomisk budget och nyckeltal
- förslag till taxor och avgifter
- verksamhetsplan enligt PLUTO-modell

I anvisningarna beskrivs syftet med budgeten. ”Syftet med budget och plan är att ge kommunfullmäktige, kommunstyrelse, respektive nämnd och andra intressenter information om:

- den politiska viljan
- kommunens ekonomiska ställning, förutsättningar och utveckling
- utveckling av verksamheten
- hur kommunfullmäktiges och nämnders/styrelsens mål ska genomföras
- bedömning av närmaste framtiden och den framtida utvecklingen”.

Revisionens kommentar:

Det är positivt att kommunen har i anvisningarna beskrivit att uppställningen i budgetdokumentet ska överensstämma med den i årsredovisningen. Samma modell och form på uppställningar i budget, utfall- och prognossammanhang har eftersträvas för att underlätta jämförelser mellan verksamheterna och över tid.

3.3 Kommunfullmäktiges direktiv – budgetramar för 2007 och plan 2008-2009

I juni skickades kommunfullmäktiges direktiv och budgetramar ut till verksamheterna. Dokumentet innehåller en omvärldsanalys med ett avsnitt om god ekonomisk hushållning, mål med ekonomiska och strategiska mål (verksamhetsmål), aktiviteter, organisation, uppföljning tidplan och ekonomi.

Revisionens kommentar:

Det har vid granskningen framkommit att det finns en osäkerhet kring budget- och planeringsprocessen. Kommunstyrelsen bör förtydliga:

- vad har ekonomikontoret för roll i budgetprocessen?
- för vem är budgetprocessen?
- vad har kontrollern för roll i budgetprocessen?

En mer tydlighet önskas om vem som gör vad och tidsmässigt – en bättre framförhållning!

Synpunkter på felaktigheter i direktivdokumentet från verksamheten har lämnats utan att korrigeringar har gjorts.

3.4 Budget 2007

Budgeten fastställdes av kommunfullmäktige den 2006-11-26. I budget för 2007 finns KOMMUNFULLMÄKTIGES VERKSAMHETSPLAN. Den omfattar omvärldsanalys, verksamhetsidé, vision, ekonomi och prioriteringar, aktiviteter, organisation och uppföljning. Under rubriken ”Ekonomi och prioriteringar” har **koppling till god ekonomisk hushållning skett**. Nio målområden för kommunens verksamheter har angivits. Under målområde – ekonomi och fortsatt utveckling har fem stycken **övergripande finansiella mål beskrivits**. För de återstående målområdena finns **övergripande verksamhetsmål beskrivna**.

Budgeten innehåller även EKONOMISKA STYRPRINCIPER där ekonomistyrning förklaras som ”en avsiktlig påverkan på en verksamhet och dess anställda i avsikten att nå ekonomiska mål och förverkliga kommunens vision”. I avsnittet beskrivs hur uppföljning av ekonomi och verksamhet ska ske. Uppföljningen skall innefatta prestationer/kvantitet, kvalitet och viktiga aktiviteter. ”Fokus skall vara på rapportering av avvikelser från ekonomiska ramar och verksamhetsplaner”.

I den EKONOMISKA ÖVERSIKTEN i budgetdokumentet finns beskrivet ”**Ekonomi i balans och god ekonomisk hushållning i Mora**”.

”God ekonomisk hushållning kräver en värdesäkring av kapitalet. Dessutom behöver man kunna finansiera kommande kostnader för pensionsåtaganden, skapa resurser för utveckling och kunna parera vikande intäktsnivåer. Detta kräver att man sätter upp ett finansiellt mål i form av en viss resultatnivå som man sedan budgeterar och planerar för samt följer upp för att på så sätt utöva finansiell styrning. På grund av de negativa resultaten under tiden före 2004 har inte kapitalet värdesäkrats helt, men resultatmålet tillsammans med kommunfullmäktiges övriga finansiella mål har till uppgift att styra utvecklingen så att det rättas till och att god ekonomisk hushållning råder även i övrigt. Verksamhetsmål, alltså mål formulerade för själva verksamheten och ofta uttryckta i andra termer än finansiella, finns för att styra mot det man politiskt har beslutat att genomföra. På det här området bedriver vi ett arbete för att förbättra målstrukturen och klargöra sambandet vision-mål-aktiviteter så att vi stöder det vi vill och kan uppnå med våra finansiella förutsättningar, dvs. vi kopplar ihop finansiell styrning med verksamhetsstyrning.”

Revisionens kommentarer:

Synpunkter har lämnats att kommunstyrelsen har varit mer intresserad och engagerad i budgetprocessen 2006 än tidigare år. En kommentar som lämnats är att budgetprocessen har gått ”smidigare 2006”. Politikerna har deltagit mera.

Andra synpunkter som bl a lämnats är :

- tidigare år har det varit en väldigt utdragen budgetprocess, det är bättre nu.
- de övergripande målen är luddiga!
- budgetprocessen fungerar inte bra...
- viktigt att målen är nåbara och uppföljningsbara – där kan det bli bättre!

Verksamheternas verksamhetsplaner 2007 har utgått från PLUTO-modellen (PLUTO står för **Planering Ledning UT**veckling **Organisation**). Nämndernas och styrelsens arbeten påbörjades direkt efter fullmäktiges fastställande av verksamhetsplanen i juni.

Nämndernas verksamhetsplaner och budgetförslag behandlades av kommunstyrelsen i november. Kommunen har under året arbetat med förslag till en ny styrmodell. Den är i nuläget inte politiskt beslutad som den styrmodell som kommer att användas framöver. Att det eventuellt beslutas om en ny styrmodell uppfattas som mycket positivt i verksamheten. PLUTO uppfattas av flera som en fungerande modell, men att den har gjort ”sitt” och att det behövs något ”nytt” för att motivera och engagera personalen.

I revisionens rapport ”Granskning av årsredovisningen” lämnades kommentaren att:

”För att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning anser vi att kommunen bör vidareutveckla sin budget- och planeringsprocess så att det finns tydligt angivna verksamhetsmålsättningar som är kopplade till de finansiella målsättningarna. Mål med betydelse för god ekonomisk hushållning för verksamheten bör utformas så att produktiviteten kan mätas över tiden. De verksamhetsmässiga målen måste vara utformade så att det går gör en uppföljning med resultatanalyser som är kopplade till verksamhetens prestationer och kvalitet mot uppställda mål.”

Och i revisionens rapport ”Granskning av delårsbokslut januari – juni 2006” lämnades kommentaren att: ”I budget för 2006 har kommunfullmäktige förutom den finansiella målsättningen även fastställt åtta övergripande verksamhetsmålsättningar. I budgeten framgår att nämnderna och styrelsen skall redovisa aktiviteter i sina verksamhetsplaner för att uppnå de av fullmäktige fastställda målen. Nämnderna redovisar i vissa fall måluppfyllelse i förhållande till fastställda verksamhetsplaner. Det innebär att kommunfullmäktiges verksamhetsmål är svåra att analysera och utvärdera. Den ändrade lagstiftningen kring ”God ekonomisk hushållning” innebär att kommunerna skall öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. Vi kan därför inte få en tydlig bild av måluppfyllelsen av verksamheten i förhållande till de finansiella målen. Vi bedömer att kommunens arbete med att formulera mål måste utvecklas.”

Vad gäller de övergripande målen i budget 2007 har inga förändringar av målen skett sedan 2006. Synpunkter har lämnats att målen är svåra att bryta ner på verksamhetsnivå och att inte finns en tillfredställande koppling mellan verksamhetsmålsättningar och de finansiella målsättningarna. Verksamheterna arbetar för mycket i ett ”stuprörs-tänk” och ser till sin verksamhet. Det saknas ”teamwork-känsla” vid arbetet med budgetprocessen.

4 Beskrivning av förslag till ny styrmodell

En projektgrupp har under hösten arbetat fram en ny styrmodell som är tänkt att användas i kommunens budgetprocess 2008.

Bakgrunden till arbetet med tillämpning av en ny styrmodell är bl a förändringar i kommunallagen om god ekonomisk hushållning. En väsentlig aspekt är att skapa en tydlig och sammanhängande styrmodell där uppföljningen av kommunens verksamhet skall ske i flera aspekter än ekonomi. Externt skall styrmodellen ge ett enhetligare beslutsunderlag för politiker och andra beslutsfattare. Internt skall styrmodellen fungera som ett verktyg för att hjälpa organisationen att prioritera sina resurser för att på effektivaste sätt uppnå de politiskt uppsatta målen. Styrmodellen skall fungera som ett verktyg för att förbättra dialogen mellan beställare och utförare.

Syftet med styrmodellen är att planering, styrning och uppföljning skall förbättras. Genom att utveckla en ny styrmodell för att planera, styra och följa upp kommunens arbete skall flera effekter uppnås:

- styrmodellen skall tydliggöra vilka mål som är prioriterade att uppnå under verksamhetsåret.
- skapa en tydlig röd tråd mellan de övergripande politiska målen och operativa aktiviteter på verksamhets och enhetsnivå.
- öka engagemanget för verksamhetsplaneringen och uppföljningen
- tydliggöra ansvar och befogenheter i organisationen.
- skapa en effektiv resultatuppföljning.
- förtydliga rapportering för politiker och brukare.
- säkra och effektivisera uppföljningen av lagkrav och policys i hela organisationen.

Ansvarig för modellen och dess genomförande är kommundirektören.

Se bilaga 1 – målnedbrytning Mora kommun.

Revisionens kommentarer:

Det är positivt att kommunen har arbetat fram förslag till en ny styrmodell för att skapa förutsättningar för bättre ledning och styrning och att vidareutveckla budget- och planeringsprocessen i enlighet med revisionens kommentarer i både granskningen av bokslutet 2005 och delårsbokslutet 2006.

4.1 Datorstöd – kommunövergripande planerings- och uppföljningsverktyg

Kommunstyrelsen tillsatte en projektgrupp i februari 2006 för att ta fram ett kommunövergripande planerings- och uppföljningsverktyg. Projektet kommer att pågå till januari 2008. Projektgruppen lämnade i början av februari 2007 en delrapport till kommunstyrelsen.

I delrapporten framgår att projektgruppen har identifierat att organisationen har svårighet att hantera kommunövergripande frågor. ”Verksamheterna fokuserar på den egna verksamheten och riskerar att prioritera bort kommungemensamma åtaganden, vilket kan leda till ökade kostnader och bristande efterlevnad av politiska beslut” menar projektgruppen.

Slutsatser i delrapporten är att:

- projektgruppen önskar att koncernforums kommunövergripande roll tydliggörs
- ett datorstöd upphandlas som stöd till verksamhetsplanering och styrning/uppföljning
- i verksamhetsplaneringen för 2008 skall en ny styrmodell användas med stöd av datorstödet

Revisionens kommentarer:

Datorstödet är ett IT-verktyg och är tänkt att vara en hjälp till chefer i sin planering av verksamhet och ekonomi. Det är också tänkt att vara användarvänligt och stödja en gemensam struktur för planering och uppföljning i organisationen. En fördel är att mål kan revideras löpande.

5 Sammanfattande bedömning i granskningen av budgetprocessen 2002

- Mora kommuns budget- och planeringsprocess fungerar inte på det sätt som avsetts.
- Momenten i processen är inte kopplade så att de bildar en stringent kedja av aktiviteter som krävs för att helhetsresultatet av processen skall bli bra.

- De olika momenten i processen har stora kvalitetsbrister. Denna typ av processer kräver att alla delar skall fungera. Om så inte är fallet blir helhetsresultatet lidande. Vi anser utifrån vår granskning att så är fallet.
- Styrningen och ledningen av hela budget- och planeringsprocessen har varit svag från kommunstyrelsens sida.
- Underhållet av processen från central förvaltning har varit svag.
- Kunskapen om processen inom kommunen är låg.
- Intresset för processen är lågt. Därför har nuvarande process som den bedrivs idag ingen framtid.
- Vårt förslag utifrån den granskning som gjorts är att kommunstyrelsen, om man väljer att ha kvar nuvarande system, måste avsätta tid och resurser för att utveckla delarna i den befintliga budget- och planeringsprocessen så att de olika momenten utgör viktiga och relevanta delar som stödjer helheten i Mora kommuns budget och planeringsprocess.
- Det är viktigt att de nya ekonomiska styrprinciperna som skall utarbetas under 2003 på ett tydligt sätt tar ett helhetsgrepp på hela processen.
- Målsättningen måste vara att budget- och planerings processen skall vara tydlig för dem som arbetar med den, förståelig för dem som berörs av den samt utvecklande för Mora kommun.

Revisionens kommentar:

Sedan revisionens granskning 2002 har budget- och planeringsprocessen utvecklats. Det är flera av de intervjuade som instämmer i detta. Lagändringen i kommunallagen om god ekonomisk hushållning har påverkat kommunens budgetprocess. Begreppet ”god ekonomisk hushållning” har arbetats in i flertalet delar av processen t ex i budget-dokumentet, i anvisningarna och i förslag till den nya styrmodellen.

6 Sammanfattande slutsatser och förslag till förbättringar

I kommunen finns ett antal processer. Budgetprocessen är en av kommunens viktigaste. Det är väsentligt att se kommunens processer som en helhet – för just budgetprocessen är budgetplaneringen ju en början och bokslutssammanställningen slutet. Båda dessa delar av budgetprocessen har en stark inverkan på hur kommunen leds och styrs och hur väl kommunfullmäktiges visioner och mål uppfylls.

Budgetprocessen har utvecklats sedan revisionen gjorde sin granskning 2002. Bland annat upplevs kommunstyrelsen ha varit ”mer” aktiv än tidigare år och budgetprocessen upplevs som att den har gått ”smidigare” i år. Det har funnits en tidsram som i stort sett har hållits. Begreppet god ekonomisk hushållning har arbetats in i olika dokument och finns med i kommunens framtida planering.

Det har vid granskningen framkommit att verksamheterna har arbetat med sina budgetprocesser i ett ”stuprörs-tänk”. Därav är det svårt att finna kopplingar mellan de av verksamheterna fastställda mål i sina verksamhetsplaner och de övergripande mål som kommunfullmäktige har antagit. Dvs, det saknas en tydlig röd tråd mellan de övergripande politiska målen och verksamheternas mål. Det har också framkommit att det finns en otydlighet kring vem som har ansvar för vad i budgetprocessen, vad kontrollern har för roll och att det saknas ”teamwork-känsla” vid arbetet med budgetprocessen.

Under hösten har förslag till en ny styrmodell arbetats fram av en projektgrupp. Modellen är inte politiskt antagen än men är tänkt att användas i kommunens budgetprocess för 2008. Projektgruppen har även tagit fram förslag till ett IT-stöd som skall stödja en gemensam struktur för planering och uppföljning i organisationen. Det är positivt att kommunen har arbetat fram förslag en ny styrmodell för att skapa förutsättningar för att förbättra ledningen och styrningen och att vidareutveckla budget- och planeringsprocessen i enlighet med revisionens kommentarer i både granskningen av bokslutet 2005 och delårsbokslutet 2006.

I kommunens fortsatta arbete med att skapa förutsättningar för god ekonomisk hushållning och vidareutveckla sin budget- och planeringsprocess föreslår vi att:

- kommunen bör vidareutveckla sin budget- och planeringsprocess så att det finns tydligt angivna verksamhetsmålsättningar som är kopplade till de finansiella målsättningarna.
- kommunstyrelsen bör säkerställa en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap, tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som visar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen.
- kommunstyrelsen bör tydliggöra vad ekonomikontoret har för roll i budgetprocessen? för vem är budgetprocessen? och vad har kontrollern för roll?
- om det är planerat att använda förslaget till den nya styrmodellen vid budgetarbetet 2008 är det viktigt att styrmodellen blir antagen politiskt och att den blir väl förankrad i hela organisationen, dvs kommunstyrelsen bör tydliggöra ansvar och roller gällande införande av styrmodellen genom hela organisationen, utforma spelregler, uppdrag och ansvarsutkrävande.

- se över dokumentet och göra revideringar i ”Ekonomiska styrprinciper i Mora kommun” vid förändringar av styrprinciper.
- för att koppla ihop en tydlig mellan de övergripande politiska målen och verksamheternas mål kan följande frågeställningar diskuteras:
 - *Hur tolkas och beskrivs vad som är god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv? Hur integreras det med god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv?*
 - *Vilka riktlinjer och mål kan användas för att styra och följa upp god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv? Vilket tidsperspektiv kan användas för målen? Hur redovisas motiv för varför målen har valts?*
 - *Hur kopplas tolkning av god ekonomisk hushållning, finansiella mål och den finansiella analysen ihop?*
 - *Hur tolkas och beskrivs vad som är god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv? Skall det göras i ett särskilt avsnitt eller på något annat vis? Hur integreras det med god ekonomisk hushållning ur ett finansiellt perspektiv?*
 - *Vilka riktlinjer och mål kan användas för att styra och följa upp god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv? Vilket tidsperspektiv kan användas för målen? Redovisas motiv för varför målen har valts?*
 - *Hur diskuteras vilka kvalitéer måtten har som används i målformuleringarna? Främjas ett samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter?*

Bilaga 1

Målnedbrytning Mora Kommun	
<ul style="list-style-type: none">▪ Målområden▪ Strategiska mål▪ Kommunövergripande åtagande▪ Kommunövergripande mått	Kommunfullmäktige / Kommunledningen
<ul style="list-style-type: none">▪ Åtagande▪ Förvaltningsgemensamma Mått▪ Förvaltningsgemensamma Aktiviteter	Styrelse / Nämnd / Förvaltningsledningen
<ul style="list-style-type: none">▪ Åtaganden▪ Mått▪ Aktiviteter	Verksamheter
<ul style="list-style-type: none">▪ Mått▪ Aktiviteter	Enheter