

§ 203

Yttrande över kommunrevisionens granskning av budgetprocesser

KSN-2019-04031

Beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Beslutsgång

Ordförande ställer föreliggande förslag mot avslag och finner att arbetsutskottet bifaller detsamma.

Sammanfattning

Kommunrevisionen har den 20 december 2019 översänt sin granskning av budgetprocesser till kommunstyrelsen för yttrande.

Kommunrevisionens samlade bedömning är att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Kommunrevisionen ser vissa utrymmen för förbättringar och lämnar rekommendationer gällande bland annat redovisning av resultatet från markexploatering, budgeterad balansräkning i Mål och budget, diskussion i Mål och budget kring när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna, och delårsrapporten.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 23 april 2020
- Bilaga 1, yttrande till kommunrevisionen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskning av budgetprocesser

Kommunledningskontoret
Tjänsteskrivelse till kommunstyrelsen

Datum:
2020-04-23

Diarienummer:
KSN-2019-04031

Handläggare:
Jonas Eriksson, Maria Ahrgren

Yttrande över kommunrevisionens granskning av budgetprocesser

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar

1. **att** avge yttrande till kommunrevisionen enligt ärendets **bilaga 1**.

Ärendet

Kommunrevisionen har den 20 december 2019 översänt sin granskning av budgetprocesser till kommunstyrelsen för yttrande.

Kommunrevisionens samlade bedömning är att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Kommunrevisionen ser vissa utrymmen för förbättringar och lämnar rekommendationer gällande bland annat redovisning av resultatet från markexploatering, budgeterad balansräkning i Mål och budget, diskussion i Mål och budget kring när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna, och delårsrapporten.

Beredning

Ärendet har beretts av kommunledningskontoret. Barn-, jämställdhets- och näringslivsperspektiven bedöms inte relevanta med föreliggande förslag till beslut.

Förlängd svarstid har beviljats till den 6 maj 2020.

Föredragning

Uppsala kommun delar kommunrevisionens synpunkter och avser att fortsätta arbetet i enlighet med de rekommendationer som lämnas i granskningsrapporten. När det

gäller rekommendationen att Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås, ser kommunen dock att en budgeterad balansräkning för närvarande inte tillför väsentlig information i arbetet med Mål och budget.

Uppsala kommuns synpunkter på kommunrevisionens rekommendationer utvecklas vidare i ärendets **bilaga 1**.

Ekonomiska konsekvenser

Inga med föreliggande förslag till beslut.

Beslutsunderlag

- Tjänsteskrivelse daterad 23 april 2020
- Bilaga 1, yttrande till kommunrevisionen
- Bilaga 2, kommunrevisionens granskning av budgetprocesser

Kommunledningskontoret

Joachim Danielsson
Stadsdirektör

Ola Hägglund
Stabsdirektör

Kommunstyrelsen
Yttrande

Datum:
2020-04-14

Diarienummer:
KSN-2019-04031

Handläggare:
Jonas Eriksson, Maria Ahrgren

Kommunrevisionen/KPMG
Kommunrevisionen@ uppsala.se
Bo.adel@kpmg.se

Yttrande över kommunrevisionens granskning av budgetprocesser

Uppsala kommun kommenterar nedan de rekommendationer som kommunrevisionen lämnar i sin granskningsrapport.

Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.

Kommunstyrelsen delar revisionens rekommendation och har ett pågående arbete i denna riktning. Exploateringsverksamheten ska budgeteras med sina verkliga kostnader, intäkter, utgifter och inkomster. Ett första steg har tagits där exploateringsverksamheten redovisas i en särskild bilaga. För kommande process avser kommunen att infoga resultatet för markexploatering i resultaträkningen som en särskild rad och som extraordinär intäkt. Konjunktürkänslighet, årseffekter och i tid mer utdragna processer gör att det är särskilt viktigt att ta hänsyn till försiktighetsprincipen.

Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.

En budgeterad balansräkning medför utmaningar där investeringsramar, kort- och långfristiga skulder, lån och uppräknings- och leverantörsskulder ska balanseras utifrån framtida utveckling. En budgeterad balansräkning eller en balansprognos vilar på flera svårbedömda underlag som minskar slutresultatets precision. Kommunen ser för närvarande inte att en budgeterad balansräkning tillför väsentlig information i arbetet med Mål och budget.

I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Vi anser att dokumentet bör gå längre än så och föra en diskussion när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.

Kommunen arbetar kontinuerligt med balansen mellan ekonomiska mål och verksamheternas behov allt för en ekonomi i balans väl grundat i god ekonomisk hushållning. Vi stävar efter att se hela bilden av kostnadsutvecklingen i delar som bruttokostnadsutveckling och utvecklingen av taxor och avgifter. Vi avser att arbeta vidare med alla delar av kostnadsutvecklingen i förhållande till förändringar av skatteintäkterna.

Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari -31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårligen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

Delårsrapporten fyller en viktig funktion på flera områden. Dels som helårsprognos för utfallet under innevarande år dels som ett underlag för att bedöma utveckling av verksamheternas ekonomi i arbetet med Mål och budget för kommande perioder. I den ordinarie budgetprocessen har de olika nämnderna möjlighet att i sitt remissyttrande ta hänsyn till delårsrapporten. En avstämning av utfallet för perioden 1 januari-31 augusti tillsammans med en analys av återstående månader under året är grunden för helårsprognosen. I dag görs avstämning av budget mot utfall i arbetet med helårsprognosen men kommunen delar revisionens rekommendation att själva analysen bör utvecklas på ett tydligare sätt i delårsrapporten.

Kommunstyrelsen

Erik Pelling
Ordförande

Lars Niska
Sekreterare

KOMMUNREVISIONEN
Missivskrivelse

Datum: 2019-12-13
Diarienummer: KRN-2019/54

Mottagare
Kommunstyrelsen

Övriga nämnder för kännedom
Kommunfullmäktige för kännedom

Granskning av budgetprocessen

KPMG har av Uppsala kommuns revisorer fått i uppdrag att granska budgetprocessen. Uppdraget har ingått i revisionsplanen för år 2019.

Den samlade bedömningen är att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Utrymmen för förbättringar finns dock och vi lämnar följande rekommendationer:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.
- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.
- I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Vi anser att dokumentet bör gå längre än så och föra en diskussion när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.
- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårigen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

I övrigt vill vi särskilt lyfta fram:

- Från och med 2020 budgeteras exploateringsverksamheten i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.

Den från och med 2019 tillämpade periodiseringen av det interna kommunbidraget borde leda till bättre månatlig överensstämmelse mellan budget och utfall vilket ökar kvaliteten i de månatliga resultatanalyserna inklusive bedömningar av möjliga bokförings- och redovisningsfel.

Revisionen begär yttrande över revisionens iakttagelser och rekommendationer från kommunstyrelsen senast 2020-03-11 till kommunrevisionen@ uppsala.se och till det sakkunniga biträdet, bo.adel@kpmg.se.

För kommunrevisionen



Per Davidsson, ordförande



Granskning av budget- processen

Rapport

Uppsala kommun

KPMG AB

2019-12-13

Antal sidor 18



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	1
2	Bakgrund	2
3	Syfte och granskningsfrågor	3
4	Avgränsning	4
5	Revisionskriterier	4
6	Ansvariga nämnder	4
7	Metod	4
8	Projektorganisation	5
9	Resultatet av granskningen	5
9.1	Processbeskrivning	5
9.1.1	Planerings- och styrmodell	5
9.1.2	Anvisningar	6
9.1.3	Systemstöd	6
9.1.4	Periodiseringar	7
9.2	Svar på specifika granskningsfrågor i syftet	7
9.2.1	Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut?	7
9.2.2	Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?	8
9.2.3	Finns uppdaterade underlag när budgeten fastställs?	8
9.2.4	Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?	9
9.2.5	Hur har tidigare obalanser hanterats?	10
9.2.6	Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden?	11
9.2.7	Vilka prognoser kring demografi m m används som underlag?	14
9.2.8	Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?	15
9.2.9	Läggs en nedbruten budget in i ekonomisystemet tidigt på året?	15
9.2.10	Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?	16
9.2.11	Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?	16
9.2.12	Övriga för granskningen relevanta frågeställningar	17



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

1 Sammanfattning

Uppsala kommun är landets fjärde största kommun och växer snabbt i invånarantal. Folkmängden uppgår idag till ca 230.000 personer.

Kommunens prognos för 2019 innebär en ökning av verksamhetens nettokostnader med 6,5% medan skatteintäkter och utjämning bedöms öka med 5,7%. I budgeten för 2020 ökas nettokostnaderna med 5,4% medan skatteintäkter och utjämning ökar med 4,9%.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en risk kan finnas för osäkerheter i budgetarbetet med möjlig påverkan på styrning, uppföljning, ekonomi och redovisning. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av budgetprocessen. Granskningen har fokuserat på budgetarna för 2019 och 2020.

Granskningen har inte haft som syfte att bedöma prioriteringar mellan eller inom nämnder. Syftet har varit att bedöma om det kamerala budgetarbetet har sådan kvalitet att det möjliggör prioriteringar, satsningar och styrningar mot fullmäktiges mål.

Budgetens viktigaste syfte är att styra verksamhet och ekonomi. En väl nedbruten och periodiserad budget är ett utmärkt verktyg för styrningen.

Efter genomförd granskning gör vi bedömningen att den kamerala budgetprocessen för 2020 och framåt i stort är ändamålsenligt utformad utifrån perspektivet transparens i underlag för fullmäktiges beslut om budgeten. Utrymmen för förbättringar finns dock och vi lämnar följande rekommendationer:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.
- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.
- I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Vi anser att dokumentet bör gå längre än så och föra en diskussion när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.
- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårligen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

I övrigt vill vi särskilt lyfta fram:

- Från och med 2020 budgeteras exploateringsverksamheten i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.



Uppsala kommun

Rapport granskning budgetprocessen

KPMG AB

2019-12-13

- Den från och med 2019 tillämpade periodiseringen av det interna kommunbidraget borde leda till bättre månatlig överensstämmelse mellan budget och utfall vilket ökar kvaliteten i de månatliga resultatanalyserna inklusive bedömningar av möjliga bokförings- och redovisningsfel.

Kommentarer till specifika granskningsfrågor:

- Budgeten utgår ifrån föregående års budget minskad med ettåriga satsningar med tillägg för demografiska förändringar och löneökningar samt avdrag för effektiviseringskrav. Särskilda tillskott lämnas för nivåhöjande beslut och ettåriga satsningar.
- Utgångspunkten är att uppdrag och mål ska rymmas inom ordinarie budget.
- Samtliga nämnder har under hösten getts tillfälle att yttra sig över sin budget.
- Budgeten fastställs i november. Fullmäktige har då behandlat delårsrapport och prognos. Uppdaterade prognoser över skatteintäkter och statsbidrag finns tillgängliga.
- Inför 2020 har omsorgsnämnden fått viss kompensation för strukturellt underskott. Gatu- och samhällsmiljönämnden har fått kompensation för ökning av avskrivningar efter omföringar från exploateringsverksamhet till färdiga anläggningar.
- Vår bedömning är att större poster som skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämning, riktade statsbidrag, pensionskostnader, löner och exploatering hanteras kameralt korrekt i budgeten. Vi har inte reviderat budgetposterna men tagit del av underlag och rutiner.
- De största osäkerheterna i budgeten bedömer vi finns i skatteintäkter, pensionskostnader, markförsäljningar, riktade statsbidrag och LSS.
- Beslut om detaljerad budget tas i januari för omsorgsnämnden, i februari för utbildningsnämnden och i december året innan för övriga nämnder.
- När nämnderna tagit beslut om detaljbudget läggs en nedbruten budget på konto- och verksamhetsnivå in i analysverktyget Hypergene, vilket möjliggör en ändamålsenlig styrning och uppföljning redan från årets början.
- Budgeten periodiseras från och med 2019 så att det interna kommunbidraget varje månad möter respektive verksamhets nettokostnader. I teorin kommer varje nämnd då att varje månad ha ett ungefärligt nollresultat om utfallet ligger nära budgeten. Det ökar möjligheterna att styra och följa upp med hjälp av budgeten.

2 Bakgrund

Den årliga budgeten är ett mycket viktigt verktyg för styrning och uppföljning av bedrivna verksamheter. Budgeten används även för analys av att redovisningen av utfall är korrekt. Större avvikelser mot budget kan orsakas av fel i redovisningen, framför allt rörande periodiseringar och fullständighet. Budgeten är även viktig som underlag för prognoser, kommande års budgetar, flerårig planering och politiska prioriteringar.



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Uppsala kommuns styrelser och nämnder hade 2018 ett ekonomiskt utfall som totalt sett innebar en positiv avvikelse med 143 mnkr. Större positiva avvikelser noterades för kommunstyrelsen med 52 mnkr och utbildningsnämnden 89 mnkr. Större negativa avvikelser redovisades av äldre- och omsorgsnämnden med -13 mnkr och omsorgsnämnden med -25 mnkr.

Kommunens prognos för 2019 innebär en ökning av verksamhetens nettokostnader med 6,5% medan skatteintäkter och utjämning bedöms öka med 5,7%. I budgeten för 2020 ökar nettokostnaderna med 5,4% medan skatteintäkter och utjämning ökar med 4,9%.

Kommunen växer starkt i invånarantal. Folkmängden uppgår idag till ca 230.000 personer och prognostiseras att öka med 17.000 personer inom fem år, 32.000 inom tio år och till år 2050 med ca 100.000 personer. Tillväxten skapar stora behov av bostäder, förskolor, skolor, omsorgsboenden och infrastruktur m m som ska finansieras genom skatteintäkter, upplåning och/eller försäljning av tillgångar, t ex mark och byggnader. I den mån investeringar finansieras med upplåning tillkommer räntekostnader som ska finansieras. Räntorna idag ligger på mycket låg nivå men den situationen kan förändras.

Revisorerna har i sin risk- och väsentlighetsanalys bedömt att en risk kan finnas för osäkerheter i budgetarbetet med negativ påverkan på styrning, uppföljning, ekonomi och redovisning. Revisorerna har därför beslutat att en granskning bör ske av budgetprocessen. Uppdraget har ursprungligen ingått i revisionsplanen för år 2018 och fortsatt under 2019.

3 Syfte och granskningsfrågor

Syftet med granskningen har varit att ge underlag för att bedöma kvaliteten i det budgetarbete som leder fram till kommunens årliga budget.

Inom ramen för det övergripande syftet har följande frågor avsetts att besvaras eller be-lysas:

- Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut? När fastställdes den och är den relevant utifrån aktuella förutsättningar?
- Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?
- Finns tillfredsställande underlag för budgeten vid tidpunkten för fastställandet? Hur beaktas samtidiga prognoser med stora avvikelser?
- Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?
- Hur har tidigare obalanser hanterats?
- Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden? Hur ser underla-gen ut? Större poster:
 - Skatteintäkter
 - Generella statsbidrag och utjämning
 - Riktade statsbidrag
 - Pensionskostnader
 - Löner
 - Exploateringsverksamhet
 - Effektiviseringar



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

- Vilka prognoser kring demografi m m används som budgetunderlag? Hur har dessa prognoser historiskt sett motsvarat verkligheten?
- Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?
- Läggs i ekonomisystemet in en nedbruten budget på konto- och verksamhetsnivå och som motsvarar av fullmäktige fastställd budget? När läggs budgeten in i ekonomisystemet, tillräckligt tidigt på året utifrån styrningsperspektiv?
- Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?
- Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?
- Övriga frågeställningar som är relevanta för att uppnå granskningens syfte.

4 Avgränsning

Granskningen har haft en i huvudsak kameral inriktning och fokuserat på de underlag som används för framtagning av budget samt kopplingen mellan verksamhet, ekonomi och redovisning.

Granskningen har utgått ifrån budgetarna för 2019 och 2020 men har varit inriktad på processen för framtagning av budgetunderlag och efterföljande styrning och uppföljning.

5 Revisionskriterier

Granskningen har utgått ifrån Kommunallagens 6 kap 6§. Där stadgas: "Nämnderna ska var och en inom sitt område se till att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de bestämmelser i lag eller annan författning som gäller för verksamheten. De ska också se till att den interna kontrollen är tillräcklig och att verksamheten bedrivs på ett i övrigt tillfredsställande sätt.

6 Ansvariga nämnder

Granskningen har berört kommunstyrelsen som övergripande ansvarig för kommunens ekonomi och samtliga nämnder.

7 Metod

Granskningen har genomförts genom:

- Intervjuer med ekonomidirektör, budgetfunktion, redovisningschef och ekonomichefer.
- Analyser av beräkningsunderlag för budgeten.
- Analyser av den nedbrutna budgeten.
- Analys av utfallet i delårsrapporten per 31 augusti 2019 med syfte att bedöma kvaliteten på budgeten och periodiseringar över året.
- Avslutande sammanställning, analys och rapport.

8 Projektorganisation

Granskningen har genomförts under ledning av Bo Ädel, auktoriserad revisor och certifierad kommunal yrkesrevisor.

9 Resultatet av granskningen

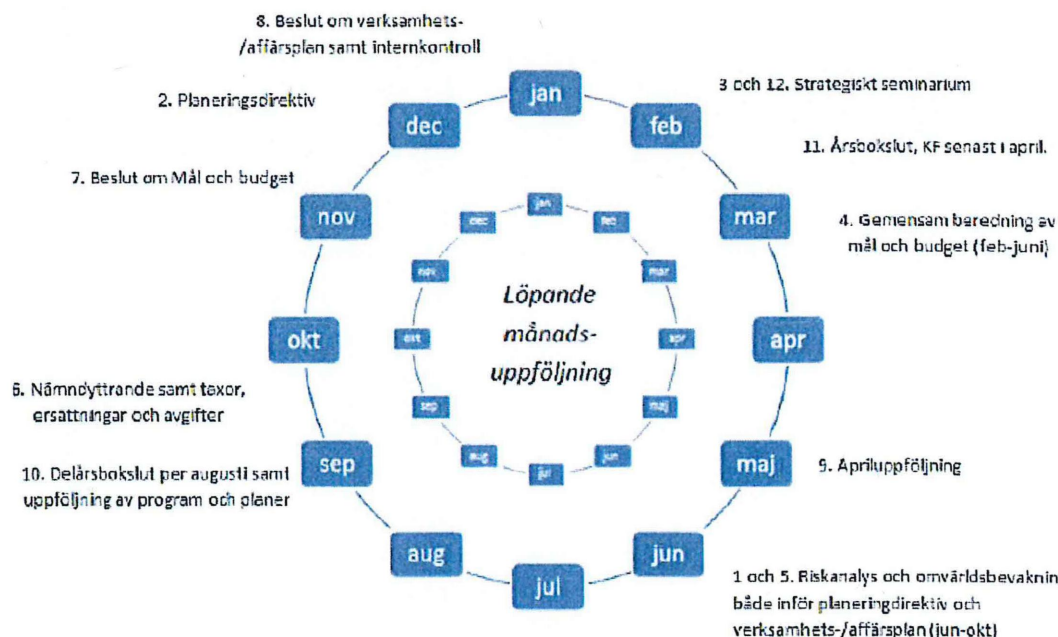
9.1 Processbeskrivning

9.1.1 Planerings- och styrmodell

Mål- och budgetprocessen är kommunens övergripande styrprocess och innefattar arbetet med "Mål och budget", nämndernas verksamhetsplaner, bolagsstyrelsernas affärsplaner och internkontrollplanerna. Processen innefattar även månads- och delårsuppföljning samt årsredovisning.

Styrdokumentet "Mål och budget" utgör grunden till nämndernas verksamhetsplaner och bolagsstyrelsernas affärsplaner. Dokumentet gäller för 3 år och revideras årligen, samt följs upp tre gånger om året. Mål och budget för år 2020 antogs av kommunfullmäktige 5 november 2019.

Nedan är kommunens årscykel för budget- och uppföljningsprocessen illustrerad.





Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

9.1.2 Anvisningar

I nämndernas och förvaltningarnas uppdrag ingår att ha en ekonomi i balans och att hålla sig inom den ram som tilldelats. Nämnderna har det sammanhållna ansvaret för verksamhetens ekonomi. Detta innefattar fördelning och uppföljning av budget. Fullmäktige beslutar om budgetramar på verksamhetsnivå. Nämnderna fördelar budgeten på detalj-/operativ nivå. Verksamhets- och affärsplan samt budget ska beslutas av nämnderna senast den 31 december och därefter anmälas till kommunstyrelsen. Planerna ska innehålla;

- Grunduppdrag eller ägardirektiv. Beskrivning och konkretisering av verksamhetsområde (utifrån reglemente, bolagsordning samt ägardirektiv).
- Beskrivning av omvärld och förutsättningar.
- Beskrivning av förutsättningar för verksamheten som kommer sig av (förändringar i) omvärlden och medborgares, intressenters, brukares och verksamhetens behov.
- Hantering av kommunfullmäktiges prioriteringar. Beskrivning av viljeinriktning och långsiktiga prioriteringar inom ansvarsområdet (politisk plattform). Motivering i fall man på grund av sitt ansvarsområde på något sätt behöver komplettera fullmäktiges prioriteringar.
- Mål för nämnden eller bolagsstyrelsen. Nämndmål kopplade till kommunfullmäktiges inriktningsmål.
- Fokus för olika verksamhetsområden (genomförande). Strategier och åtgärder för att nå inriktningsmål och uppdrag redovisas i direkt anslutning till det mål som berörs för att tydliggöra hur det ska uppnås. Även indikatorer för måluppfyllelse ska framgå.
- Ekonomi och budget. Beskrivning av ekonomiska förutsättningar och fördelning av resurser mellan olika verksamhetsområden.
- Riskhantering. Genomgång och behandling av identifierade risker för verksamheten.
- Uppföljning med indikatorer och nyckeltal. Beskrivning av hur arbetet för att nå målen ska följas upp.

9.1.3 Systemstöd

Systemet Hypergene används för uppföljning av den detaljerade budgeten. Även aktuell prognos läggs in i systemet och följs upp regelbundet.

Budgeten läggs i januari in i Hypergene på detalj-/operativ nivå och med periodiseringar över året. Det finns tekniska budgetanvisningar som stöd för en korrekt periodiserad budget i ekonomisystemet.



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

9.1.4 Periodiseringar

Anvisningarna ger inga instruktioner om hur olika poster ska periodiseras över året i budgeten, utan enbart att periodisering ska göras på månadsbasis. Det är förvaltningarnas ansvar att se till att budgeten periodiseras korrekt. Här kan finnas en risk för olikheter mellan olika förvaltningar vad gäller t ex periodiseringar. Tanken är att såväl intäkter som kostnader i budgeten ska periodiseras över året utifrån erfarenheter från tidigare år eller andra bedömningar som underlag för årets bedömda utfall.

Från och med 2019 periodiseras kommunbidraget (nämndernas största intäkt) utifrån det kostnadsutfall som respektive förvaltning har över året. Det innebär att i verksamheter vars omfattning och drift varierar över året periodiseras intäkten kommunbidrag utifrån annan kurva än tolfte delar per månad. Som exempel kan nämnas skolverksamheter. För hela kommunen gäller att semesterlönen kostnadsförs när den intjänas vilket i sin tur innebär att den största kostnadsposten, lön, är betydligt lägre under sommaren än övriga året då uttag av semester (korrekt) bokförs som en minskning av semesterlöneskulden, inte som en kostnad – den är redan bokförd när semestern intjänas. I teorin skulle en helt korrekt periodisering av kommunbidraget ge ett nära nollresultat varje månad om budgeten hålls. Eventuella avvikelser kan då tidigt analyseras utifrån sina verkliga orsaker i stället för antaganden eller gissningar om skillnader i periodisering mellan budget och utfall. Prognosarbetet underlättas och effekter av obalanser mellan budgeterade och verkliga volymer m m kan hanteras tidigt på året.

I praktiken har en del av kommunens verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader olika periodiseringslogik vilket leder till att det månatliga nollresultatet inte uppnås trots att årsbudgeten nås. De månatliga periodiseringsskillnaderna är dock väsentligt lägre då kommunbidraget periodiseras efter bästa bedömning i stället för med tolfte delar.

9.2 Svar på specifika granskningsfrågor i syftet

9.2.1 Hur ser den underliggande resursfördelningsmodellen ut?

Utgångspunkten för det årliga budgetarbetet är budgeten för föregående år. Den budgeten förutsätts vara korrekt givet respektive verksamhets uppdrag och omfattningen på dessa uppdrag. Därefter uppräknas denna budget med demografiska förändringar, löne- och prisökningar och effektivitetskrav. För år 2020 har den budget som fastställdes i november 2019 följande justeringar:

<i>Basbudget 2019</i>	<i>100%</i>	<i>11 866</i>
Demografiuppräknning	+2,9%	+349
Löne- och prisuppräknning	+2,7%	+320
Effektiviseringskrav	-2,0%	-239
Generell uppräknning och justering	+3,6%	+430
Nivåhöjande satsningar	+2,1%	+250
Ettåriga satsningar	+0,9%	+101
<i>Total uppräknning/budget 2020</i>	<i>+6,6%</i>	<i>12 647</i>

I den uppställningsform som används i årsredovisning och i bilagan till budgetdokumentet blir verksamhetens nettokostnader 12 743 mnkr, dvs 96 mnkr mer än nämndernas



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

ramar och förklaras av kommunens kostnad för ansvarsförbindelsen avseende pensioner intjänade före 1998, som hanteras centralt på finansförvaltningen.

Kommentarer

Budgeten är inte uppbyggd nerifrån men utgår ifrån budgeten för året innan. Till största delen styrs budgeten utifrån den ram som finns i form av skatteintäkter och generella statsbidrag samt kommunal utjämning. En stor del av budgeten, för 2019 ca 6 procent, utgörs även av riktade statsbidrag.

De senaste åren har Uppsala kommun redovisat goda ekonomiska resultat. De flesta, dock inte alla, nämnder har ett ekonomiskt utfall som ligger på eller nära budget.

Vår bedömning

Vi bedömer att den metod som tillämpas fungerar och beaktar kommunens utveckling. Vi lämnar utförligare kommentarer i avsnitten nedan.

9.2.2 Hur ser kopplingen ut mellan uppdrag, mål och budget?

För 2019 har fullmäktige fastställt nio inriktningsmål och 71 indikatorer för att mäta dessa mål. Även 116 uppdrag har fastställts som ska utföras av de nämnder som berörs av respektive uppdrag.

I grunden ska uppdragen utföras som del av den ordinarie verksamheten och inom ramen för ordinarie budget. Det gäller även målstyrningen. Dock görs även ett antal satsningar där extra medel tillförs. I budgeten för 2020 tillförs 101 mnkr för ettåriga satsningar.

Vår bedömning

Det är vår bedömning att det finns en rimlig koppling mellan uppdrag, mål och budget. Vid större satsningar (som kan vara del av de uppdrag som ska utföras, eller åtgärder för att nå mål) tilldelas ytterligare budgetmedel.

9.2.3 Finns uppdaterade underlag när budgeten fastställs?

Kommunstyrelsen ansvarar för att det finns en sammantaget rättvisande bild över nämndernas budgetbehov inklusive möjliga utrymmen för effektiviseringar, som resultat av dialog med nämnderna.

I nämnderna sker ett fortlöpande arbete med analys av effektivitet inklusive jämförelser med kommuner av liknande storlek och med liknande demografi. Referenskostnader är nettokostnader som kommunen borde haft utifrån sina strukturella, opåverkbara förutsättningar och riksgenomsnittlig effektivitet och ambition. Referenskostnaderna tas fram av Statistiska centralbyrån (scb) för verksamheterna: förskola och öppenförskola, fritidshem och öppen fritidsverksamhet, grundskola och förskoleklass, gymnasieskola, individ- och familjeomsorg, äldreomsorg. Enligt kommunledningen har Uppsala kommun mellan 2013 och 2018 sänkt sina nettokostnader i förhållande till referenskostnader med 770 mnkr motsvarande 10 procent¹.

¹ Uppsala kommun, delårsrapport per 2019-08-31, sid 65



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Kommunstyrelsen beslutade på sitt sammanträde den 2019-08-28² att begära yttrande över budgetförslaget Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022 från samtliga nämnder, att inkomma senast 2019-09-27 tillsammans med förslag på taxor och avgifter.

Kommunstyrelsen beslutade på sitt sammanträde den 2019-10-16³ föreslå fullmäktige besluta om delårsrapport och prognos för 2019, § 212. Därefter beslutades att föreslå fullmäktige att besluta om Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022, § 214.

Kommunfullmäktige beslutade vid sitt sammanträde 2019-11-05⁴ om delårsrapport och prognos för 2019 och därefter om Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022. Som underlag för beslutet om delårsrapport hade fullmäktige bland annat de förtroendevalda revisorernas uttalande och revisorernas sakkunniga biträdes granskningsrapport över den översiktliga granskningen av delårsrapporten.

Vår bedömning

Vi bedömer att ett uppdaterat underlag, inklusive aktuella prognoser, kommunövergripande och nämnds-specifika, finns tillgängligt när fullmäktige fattar beslut om budgeten.

9.2.4 Hur kompenseras eller justeras för volymförändringar?

Den genomsnittliga uppräkningsgraden på 2,9 procent för demografiska förändringar fördelas mellan olika nämnder enligt följande:

Utbildningsnämnden	2,98%
Arbetsmarknadsnämnden	3,18%
Socialnämnden	3,14%
Omsorgsnämnden	3,15%
Äldrenämnden	3,30%
Kulturnämnden	3,17%
Idrotts- och fritidsnämnden	3,15%
Gatu- och samhällsmiljönämnd	3,07%
Plan- och byggnadsnämnden	2,99%
Namngivningsnämnden	2,25%
Räddningsnämnden	0,00%
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	2,93%
Överförmyndarnämnden	0,00%
Kommunstyrelsen	0,00%
Valnämnden	0,00%
Totalt	2,94%

Härutöver ställs olika krav på effektiviseringar inom olika områden. Utbildningsnämndens effektiviseringskrav för 2020 ligger på 1,7 procent medan socialnämnden, om-

² Kommunstyrelsens sammanträde 2019-08-28, justerat protokoll

³ Kommunstyrelsens sammanträde 2019-10-16, justerat protokoll

⁴ Kommunfullmäktiges sammanträde 2019-11-05, justerat protokoll

sorgsnämnden och äldrenämnden åläggs effektiviseringar på 2,0 procent. Kommunstyrelsens krav ligger på 1 procent och övriga nämnder (exklusive de gemensamma nämnderna) 2,6 procent.

Av den totala budgethöjningen på 781 mnkr avser 250 mnkr nivåhöjande beslut och 101 mnkr ettåriga satsningar. En stor del av budgetökningen är därmed specifikt volym- eller sakprövad.

Exempel på nivåpåverkande beslut i budgeten för 2020⁵:

Nämnd	Belopp mnkr	Avser
Arbetsmarknadsnämnden	30	Försörjningsstöd
Arbetsmarknadsnämnden	15	Ekonomiskt bistånd
Omsorgsnämnden	28	LSS-bostäder
Socialnämnden	22	Barn och unga, missbrukare
Idrotts- och fritidsnämnden	18	Studenternas
Gatu- och samhällsmiljönämnd	19	Avskrivningar exploatering
Kommunstyrelsen, KLK	10	Digitalisering
Kommunstyrelsen, SBF	31	Drift Ulleråker

Vår bedömning

Vi konstaterar att det procentuella nettot av kompensation för volymökningar minskad med effektiviseringskrav ser olika ut mellan olika nämnder och verksamheter och att en stor del av budgethöjningen är riktad. Vår bedömning är att formell kompensation sker för volymförändringar (och andra förändringar) där hänsyn tas till respektive verksamhets förutsättningar.

9.2.5 Hur har tidigare obalanser hanterats?

I prognosen för 2019 har fyra nämnder aviserat större underskott (belopp i mnkr):

Nämnd	Prognos 2019	Utfall 2018	Budget 2020	Ökning 2020 i %
Gatu- och samhällsmiljönämnden	-39	-5	+39	8,2
Äldrenämnden	-11	-13	+69	3,7
Omsorgsnämnden	-70	-25	+89	5,5
Socialnämnden	-26	21	+50	6,7
	-146	-64	+247	

Kommentarer

För gatu- och samhällsmiljönämnden har effekter uppstått av den genomlysning och rättning som gjorts av exploateringsredovisningen. I budgeten för 2020 erhåller nämnden 19 mnkr för att täcka de avskrivningar som tillkommit.

Omsorgsnämnden har fått en särskild budgetökning med 28 mnkr för nya LSS-boenden.

⁵ Mål och budget 2020 med plan för 2021-2022



Uppsala kommun

Rapport granskning budgetprocessen

KPMG AB

2019-12-13

Socialnämnden har erhållit 22 mnkr extra för att täcka förväntad ökning av kostnader för barn och unga samt missbrukare.

Äldrenämnden har beviljats viss omfördelning av sin budget, mellan olika områden.

Efter samtliga justeringar har respektive nämnd följande procentuella förändring av budgeten för 2020 jämfört med budgeten för 2019:

Utbildningsnämnden	4,62%
Arbetsmarknadsnämnden	10,51%
Socialnämnden	8,38%
Omsorgsnämnden	5,51%
Äldrenämnden	4,25%
Kulturnämnden	7,50%
Idrotts- och fritidsnämnden	16,09%
Gatu- och samhällsmiljönämnd	8,22%
Plan- och byggnadsnämnden	6,35%
Namngivningsnämnden	2,25%
Räddningsnämnden	8,05%
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	11,25%
Överförmyndarnämnden	-4,06%
Kommunstyrelsen	26,22%
Valnämnden	2,69%
Totalt	6,58%

Vår bedömning

Vi gör bedömningen att förekomsten av obalanser (dvs tidigare års budget ej tillräcklig för verksamheten) bevakas och analyseras och att en väsentlig del av budgeten används för hantering av dessa obalanser.

9.2.6 Hur kvalitetssäkras budgeten för specifika poster och områden?

9.2.6.1 Skatteintäkter

I budgeten sker beräkningen av skatteintäkter utifrån prognoser framtagna av SCB och SKL, som anpassas till Uppsala kommuns förutsättningar. Ett normalår baseras beräkningen på SKLs prognos från april året innan verksamhetsåret. För 2020 har dock kommunen utgått ifrån SKLs prognos från 1 oktober, dvs en månad innan fullmäktiges behandling av budgeten. Skälet till det är de förändringar i kostnadsutjämnningen som nyligen aviserats och som får stor påverkan på Uppsala kommun.

De preliminära skatteintäkterna för 2020 kommer att bygga på beskattningsutfallet för 2018 och av regeringen fastställda uppräkningsfaktorer för 2019 och 2020. Det slutliga beskattningsunderlaget publiceras 19 december av skatteverket.

Historiskt sett har inga stora avvikelser uppstått mellan budgeterade och slutliga skatteintäkter. De skillnader som uppstår hänger samman med den osäkerhet som alltid finns



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

i posten som sådan. Under löpande år bokförs uppdateringar av posten i takt med nya prognoser från SKL.

Vår bedömning

Vi bedömer att skatteintäkterna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande.

9.2.6.2 Generella statsbidrag och utjämning

Även här sker kommunens beräkning för budgetändamål på basis av SKLs prognos.

Uppsalas befolkning per 1 november kommer att ligga till grund för inkomstutjämning, kostnadsutjämning, införandebidrag, regleringspost och LSS-utjämning. Det innebär att det slutliga utfallet är känt redan i januari 2020.

Vår bedömning

Vi bedömer att generella statsbidrag och utjämning beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande.

9.2.6.3 Riktade statsbidrag

Statsbidrag för maxtaxa inom förskola samt statsbidrag för kvalitet inom förskola budgeteras och bokförs i finansförvaltningen under kommunstyrelsen. För 2020 budgeteras ca 56 mnkr för dessa statsbidrag.

I övrigt utgår det kommunövergripande budgetarbetet för fastställande av internt kommunbidrag ifrån att riktade statsbidrag är resultatneutrala och därmed inte ska påverka kommunfullmäktiges ramar. Varje riktat bidrag förutsätts erhållas med krav på prestation som ger en kostnad motsvarande bidraget.

I nämndernas nedbrutna budgetar bruttoredovisas de riktade statsbidragen. För 2019 har i Hypergene budgeterats 875 mnkr avseende riktade statsbidrag, boendeersättningar, schablonersättning och återsökning (konto 351).

Vår bedömning

Vi bedömer att de riktade statsbidragen beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. De riktade bidragen är osäkra till sin storlek i det att nya bidrag kan tillkomma under löpande år och att villkoren för att få bidragen inte alltid kan tolkas fullt ut innan bidragen sökts.

9.2.6.4 Pensionskostnader

Budgeten för pensionskostnader utgår ifrån beräkningar och prognoser som upprättas av KPA, kommunens pensionsadministratör. KPA har nyligen bytt system för pensionskuldsberäkningen från "KPA-direkt" till "Nya KPA-direkt". I samband med bytet av system har uppdagats att det gamla systemet hade en del begränsningar. Den största identifierade svagheten var att systemet inte klarat av att beräkna pensionskulden korrekt för personer som hade jobbat på kommunen, bytt till ett annat jobb och sedan kommit tillbaka igen. Systemet hade då räknat på startdatum för den första anställningspe-



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

rioden och därmed hade pensionsskulden även för de år man inte varit anställd i kommunen kommit med i skuldberäkningen. Detta fel ledde till relativt stora beloppsmässiga fel för de anställda som har förmånsbestämd pension och en lön överstigande 7,5 inkomstbasbelopp. För 2019 får därför Uppsala kommun en positiv engångseffekt på ca 50-60 mnkr i resultatet för året. Kommunens pensionskostnad och skuld kommer även att påverkas av att Region Uppsala läggs in i "Nya KPA-direkt" under hösten.

Underlaget för beräkningar och prognoser är de årliga lönefiler kommunen skickar till KPA, innehållande samtliga anställdas erhållna löner och pensionsavtal m m.

På nämndnivå budgeteras pensionskostnaden som del av pålägg för sociala avgifter, med procentsatser som rekommenderas av SKL.

Vår bedömning

Vi bedömer att pensionskostnaderna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. Bedömningen kommer alltid att vara just det, en bedömning, och slutliga pensionskostnader kommer alltid att avvika från de budgeterade.

9.2.6.5 Löner

Lönekostnaderna budgeteras av respektive nämnd och verksamhet. Bra stöd för denna budgetering finns i Hypergene.

Vår bedömning

Vi bedömer att lönerna beräknas korrekt utifrån bästa möjliga bedömning vid tidpunkten för budgetens fastställande. Det slutliga utfallet kommer alltid att avvika från budget, ofta med relativt stor beloppsmässig påverkan. Avvikelserna kan komma utifrån t ex volymförändringar och övertagande av externt drivna verksamheter m m.

9.2.6.6 Exploateringsverksamhet

Ett rättelsearbete har under några år pågått av redovisningen av exploateringsverksamheten. Det har resulterat i omföringar i redovisningen från pågående exploateringsprojekt till färdiga anläggningar (gator, vägar m m), avskrivningar, pågående investeringar (gator, vägar m m) och till förutbetalda intäkter som delvis kommer att möta de framtida avskrivningarna.

Från 2020 budgeteras en viss omfattning på markförsäljningar som del av exploateringsverksamheten. Denna post är mycket svårbudgeterad. Det är svårt att bedöma tidpunkten för försäljning och tillträde och det är svårt att bedöma markytor och priser.

Från 2020 budgeteras även vissa kostnader för exploatering som tidigare till stor del bokförts som tillgång. Det rör sig då om kostnader inom ramen för exploateringsverksamheten som inte kommer att leda till uppförande av aktiverbar tillgång.

De årliga avskrivningarna ökar väsentligt som följd av att gator och vägar m m aktiverats i balansräkningen. GSN gatu- och samhällsmiljönämndens budget för avskrivningar ökar från 127 mnkr i budgeten för 2019 till 154 mnkr i budgeten för 2020. Nämnden har erhållit kompensation för ökningen i sin budgetram.



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Vår bedömning

Det är bra att exploateringsverksamheten nu budgeteras i alla delar. Stora svårigheter kommer att finnas i att budgetera markförsäljningar men dessa intäkter ska å andra sidan inte användas som styrmedel för driften.

9.2.6.7 Effektiviseringskrav

Det generella effektiviseringskravet ligger totalt sett på ca 2 procent. Andra tillägg och avdrag görs utifrån respektive nämnds förutsättningar.

För 2020 motsvarar kravet ca 240 mnkr för samtliga nämnder exklusive de gemensamma. Uppräkningen för demografi och löner motsvarar ca 670 mnkr.

Utbildningsnämndens effektiviseringskrav för 2020 ligger på 1,7 procent medan socialnämnden, omsorgsnämnden och äldrenämnden åläggs effektiviseringar på 2,0 procent. Kommunstyrelsens krav ligger på 1 procent och övriga nämnder (exklusive de gemensamma nämnderna) 2,6 procent.

För utbildningsnämnden gäller bland annat att elevantalet i egna skolor är kopplat både till antalet barn i olika åldrar i kommunen och vilka skolor dessa barn väljer. Vidare har kommunen i egna skolor elever från andra kommuner. Prissättningen utgår ifrån elevens hemortskommuns kostnader för motsvarande utbildning.

Vår bedömning

Olika verksamheter har olika förutsättningar att effektivisera, räknat i kostnader. En digitalisering pågår i hela samhället som inom många områden leder till lägre kostnader, relativt sett.

Vi har ingen uppfattning om utrymmet för effektiviseringar men sammantaget bedömer vi att respektive nämnd ges en budget baserad på sina förutsättningar. Några nämnder har under 2019 haft svårt att möta effektiviseringskravet.

9.2.7 Vilka prognoser kring demografi m m används som underlag?

På övergripande nivå används SCBs prognoser med anpassning till Uppsala kommuns förutsättningar. Uppräkningen utifrån demografiska förändringar sker med utgångspunkt från SCBs prognoser för olika åldersgrupper och verksamheter. Följande procentsatser har använts för respektive nämnd i budgeten för 2020 (se även avsnitt 9.2.4):

Utbildningsnämnden	2,98%
Arbetsmarknadsnämnden	3,18%
Socialnämnden	3,14%
Omsorgsnämnden	3,15%
Äldrenämnden	3,30%
Kulturnämnden	3,17%
Idrotts- och fritidsnämnden	3,15%
Gatu- och samhällsmiljönämnd	3,07%
Plan- och byggnadsnämnden	2,99%



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Namngivningsnämnden	2,25%
Räddningsnämnden	0,00%
Miljö- och hälsoskyddsnämnden	2,93%
Överförmyndarnämnden	0,00%
Kommunstyrelsen	0,00%
Valnämnden	0,00%
Totalt	2,94%

Vår bedömning

Kommunen använder SCBs prognoser som torde vara bästa stöd för egna prognoser.

Vi bedömer att dessa prognoser ger bra förutsättningar för rimligt korrekta justeringar för demografiska förutsättningar.

9.2.8 Inom vilka områden finns de största osäkerheterna i budgeten?

Vår bedömning är att de största kortsiktiga osäkerheterna i budgeten, i en sammanvägning av sannolikhet (inneboende risk) och beloppsmässig konsekvens, återfinns inom följande områden:

- Skatteintäkter
- Pensionskostnader
- Markförsäljningar
- Riktade statsbidrag
- LSS

För skatteintäkter, pensionskostnader och markförsäljningar gäller att de inte används för detaljstyrning på nämndnivå.

Riktade statsbidrag ska i princip motsvaras av motsvarande kostnader.

LSS är avhängigt bland annat lagstiftning och praxis men även definitionen av de insatser som beslutas till enskild brukare.

9.2.9 Läggs en nedbruten budget in i ekonomisystemet tidigt på året?

Fullmäktige fattar beslut om budgetramarna i november. Nämnderna beslutar sedan i december om sina mer detaljerade budgetar.

I januari läggs de nedbrutna budgetarna på nämndnivå in i analysverktyget Hypergene. Ansvariga för det arbetet är respektive ekonomichef som har stöd av verksamheternas ekonomer. Budgeten bryts ner på kontonivå på de organisatoriska nivåerna förvaltning, verksamhet och avdelning.



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

9.2.10 Hur periodiseras budgeten över året i ekonomisystemet?

De centralt framtagna anvisningarna ger inga instruktioner om hur olika poster ska periodiseras över året i budgeten, utan enbart att periodisering ska göras på månadsbasis. Det är förvaltningarnas ansvar att se till att budgeten periodiseras korrekt. Här kan finnas en risk för olikheter mellan olika förvaltningar vad gäller t ex periodiseringar. Tanken är att såväl intäkter som kostnader i budgeten ska periodiseras över året utifrån erfarenheter från tidigare år eller andra bedömningar som underlag för årets bedömda utfall.

Från och med 2019 periodiseras kommunbidraget av de flesta nämnder utifrån det kostnadsutfall som respektive förvaltning har över året. Det innebär att i verksamheter vars omfattning och drift varierar över året periodiseras intäkten kommunbidrag utifrån en annan kurva än tolfte delar per månad. Som exempel kan nämnas skolverksamheter. För hela kommunen gäller att semesterlönen kostnadsförs när den intjänas vilket i sin tur innebär att den största kostnadsposten, lön, är betydligt lägre under sommaren än övriga året då uttag av semester (korrekt) bokförs som en minskning av semesterlöneskulden, inte som en kostnad – den är redan bokförd när semestern intjänas. I teorin skulle en helt korrekt periodisering av kommunbidraget ge ett nära nollresultat varje månad om budgeten hålls. Eventuella avvikelser kan då tidigt analyseras utifrån sina verkliga orsaker i stället för antaganden eller gissningar om skillnader i periodisering mellan budget och utfall. Prognosarbetet underlättas och effekter av obalanser mellan budgeterade och verkliga volymer m m kan hanteras tidigt på året.

I praktiken har en del av kommunens verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader olika periodiseringslogik vilket leder till att det månatliga nollresultatet inte uppnås trots att årsbudgeten nås. De månatliga periodiseringskillnaderna är dock väsentligt lägre då kommunbidraget periodiseras efter bästa bedömning i stället för med tolfte delar.

Vår kommentar

Vi anser att det är bra att kommunbidraget periodiseras så att det följer verksamheternas löpande kostnader. I teorin skulle det innebära att respektive nämnds resultat varje månad blir noll om budgeten infrias.

9.2.11 Hur är budgeten kopplad till styrmodellen?

Styrningen av kommunens verksamheter sker som i alla kommuner genom en indelning i nämnder, förvaltningar och bolag där varje "enhet" utöver reglemente/ägardirektiv får sitt uppdrag definierat i Mål och budget där även ekonomiska ramar finns med. Mer detaljerad styrning sker i uppdrag och mål med indikatorer. Inför 2020 sker styrningen bland annat mot nio inriktningsmål, 91 uppdrag och 73 indikatorer (som i praktiken blir 120 då många indikatorer består av flera variabler). I grunden ska uppdrag utföras och mål uppnås utan att extra budgetmedel tillskjuts. För vissa uppdrag utökas dock budgeten

Resursfördelningsmodellen utgår ifrån att senaste budget antas ge en korrekt bild av respektive verksamhets finansieringsbehov, dvs budgeten byggs inte på nytt varje år nerifrån och upp. Dialog sker mellan kommunstyrelse och nämnder och specifika behov tillgodoses med budgettillägg. De senaste åren har även ett omfattande arbete pågått med analyser av nettokostnader mot referenskostnad inom de olika verksamhetsområdena.



Uppsala kommun
Rapport granskning budgetprocessen
KPMG AB
2019-12-13

Fullmäktiges styrning sker på relativt låg nivå i det att budgeten fastställs inte bara per nämnd utan även per verksamhet.

Vår bedömning

Styrningen sker per verksamhet. En enskild nämnd har inte rätt att prioritera om mellan två verksamheter, det kräver fullmäktiges godkännande.

Vi har i denna granskning inte uppgiften att värdera och bedöma om nämndernas verksamhetsresultat motsvarar fullmäktiges intentioner.

9.2.12 Övriga för granskningen relevanta frågeställningar

I vår granskning av budgetprocessen har vi även gjort andra iakttagelser med betydelse för granskningens syfte. De viktigaste redovisas här.

Markexploatering

Markexploateringens resultat kommer att variera en hel del mellan olika år, framför allt genom förskjutningar i tiden på grund av detaljplaneprocesser och prisvariationer på mark. Vi anser att god ekonomisk hushållning förutsätter att tillfälliga goda resultat från exploateringen inte ska användas för finansiering av övriga verksamheter i kommunen. Varje verksamhet behöver bära sina egna kostnader.

Rekommendation:

- Resultatet från markexploatering bör särredovisas och i budgeten inte medräknas i resultatmålet på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunal skatteutjämning.

Finansiella mål kopplade till balansräkningen

Fullmäktige har fastställt finansiella mål kopplade till balansräkningen; soliditet och låneskuld per invånare. I Mål och budget 2020-2022 redovisas hur nyckeltalen kommer att utveckla sig om budgetarna infrias. Det framgår dock inte hur dessa nyckeltal framräknats.

Rekommendation:

- Budgetdokumentet Mål och budget bör kompletteras med budgeterad balansräkning som visar hur målen rörande soliditet och låneskuld per invånare infrias om resultatbudgeten nås.

Skatteintäkter och nettokostnader

I Mål och budget påpekas vikten av att följa utvecklingen av verksamhetens nettokostnader i förhållande till utvecklingen på skatteintäkter m m. Inga kommentarer lämnas till det faktum att den föreslagna budgeten för 2020 innebär att nettokostnaderna ökar snabbare än skatteintäkter m m.

Rekommendation:

- Vi anser att en diskussion bör föras i Mål och budget när kostnaderna i budgeten föreslås öka mer än skatteintäkterna.



Uppsala kommun

Rapport granskning budgetprocessen

KPMG AB

2019-12-13

Periodiserad budget i delårsrapporten

Uppsala kommun upprättar delårsrapport per 31 augusti varje år. Delårsrapporten används som en avstämning att styrningen mot finansiella mål och verksamhetsmål följer fullmäktiges intentioner. Delårsrapporten ger även aktuell information om kommunens ekonomi och nämndernas budgetefterlevnad inför beslutet om budgeten för det kommande året.

De tre senaste åren har kommunens resultat per 31 augusti och 31 december haft följande utfall (belopp i mnkr):

År	Utfall 1/1-31/8	Utfall 1/1-31/12	Prognos 1/1-31/12	Utfall 1/9-31/12	Prognos 1/9-31/12
2018	466	429	208	-37	-258
2017	547	581	402	+34	-145
2016	403	381	211	-22	-192

Utifrån resultaten per 31 augusti är det inte möjligt att bedöma kvaliteten på och realismen i prognosen. Vi anser att en periodiserad budget för 1/1-31/8 bör redovisas i delårsrapporten som utfallet i delårsrapporten kan ställas mot.

Rekommendation:

- Delårsrapporten bör redovisa en avstämning av utfall mot budget för samma period, dvs för 1 januari – 31 augusti. Kvaliteten på helårsprognosen kan svårigen bedömas utan en analys av utfallet för årets åtta första månader. Resultatet i delårsrapporten ska bland annat bedömas av revisorerna och är även är även en aktuell och viktig information till fullmäktige inför budgetbeslutet till efterföljande år.

KPMG, dag-som ovan

Bo Ädel

Auktoriserad revisor

Certifierad kommunal yrkesrevisor

Detta dokument med bilagor har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.