

Linköping 2007-11-21

Kommunens revisorer

Förstudie – ekonomistyrning investeringar Oxelösunds kommun

Inledning och bakgrund

Om anläggningstillgångar ska bibehålla sitt värde och funktionalitet krävs omfattande underhållsarbete i samklang med investeringsplaner för ny- och reinvesteringar.

Revisorerna har i tidigare granskningar noterat att det finns brister i kommunens investeringsbudgetering/underhållsbudgetering och dess löpande redovisning mellan kommunen och bolagen som bl.a. har till uppdrag att utföra investeringar och underhåll.

Förstudien syftar till att;

- Kartlägga nuvarande rutiner och regler för investeringsverksamheten
- Kartlägga central ekonomistyrning
- Kartlägga den ekonomiska redovisningen för investeringar/underhåll för fastigheter mellan kommun och bolag
- Ge synpunkter på eventuell inriktning för fördjupad granskning av investeringsprocessen.

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Oxelösunds kommun har Karin Jäderbrink från Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB erhållit uppdraget att göra en förstudie av investeringsprocessen och den ekonomiska styrningen gällande investeringar.

Kartläggning rutiner och regler för investeringsverksamheten

Budgetprocessen

Kommunens investeringsbudgetprocess är integrerad med den budgetprocess som sker för kommunen som helhet. Det innebär att man samtidigt bereder kommunens budget för drift och verksamhet. Kommunens ”Mål- och budgetprocess” påbörjas i februari varje år och avslutas med beslut i fullmäktige i september. De delar som ingår och påverkar budgetprocessen enligt modellen i beredningen är bl.a.

- Omvärldsanalys, behovsutveckling, befolkningsprognos
- Vision
- Styrande dokument
- Nuläge, uppföljning av året, bokslut, avvikelser, åtgärder
- Revidering av mål och resurser
- Förslag på remiss, beslut i nämnder

I modellen framgår den tidplan som gäller för de olika delarna. Deltagare är företrädare för bolag, fullmäktige, styrelser och nämnder m fl.

Några centrala anvisningar med budgetförutsättningar och budgetdirektiv avseende investeringar såsom exempelvis definition av investering, beloppsgränser, att investeringsförslagen ska innehålla motiv till föreslagen investering, avskrivningstid, driftkostnadskonsekvens, förslag till finansiering mm finns ej dokumenterade.

De intervjuade beskriver att någon antagen modell för beräkning eller maxgräns för investeringsutrymmet inte finns. Investeringsutrymmet bedöms utifrån inkomna behov samt en bedömning om årets avskrivningar respektive årets resultat. Kommunen har också som mål att finansiering av investeringar ska ske utan upplåning. Intervjuad företrädare från ekonomikontoret beskriver att det vore bra ur driftbudgetsynpunkt om investeringsbudgetprocessen tidigareas under året.

Enligt de intervjuade föreslår nämnder och styrelser, företrädare för bolagen bl.a. avseende kommunala fastigheter m fl förslag till investeringar som sammanställs centralt av ekonomikontoret. Enligt de intervjuade kan denna process samordnas bättre gällande investeringar i verksamhetslokaler.

Förslagen på investeringar i kommunala fastigheter är på totalnivå för investeringsdelen d v s det framgår ej i inlämnat underlag om projektets totala kostnad, använd avskrivningstid, eventuell delfinansiering av planerat underhåll, driftkostnadskonsekvens etc. Intervjuad före-

trädare i bolagen beskriver dock att detta görs och att underlag finns hos bolagen. Endast undantagsvis har underhåll finansierats med investeringsmedel enligt företrädare för bolagen. Utöver bolagen så räknar också ekonomiavdelningen på avskrivningstid på investeringen utifrån SKL's föreslagna avskrivningstider för olika investeringar.

Beredning och prioriteringar sker sedan av berörda nämnder och styrelser. Ofta senareläggs några projekt utifrån gjorda prioriteringar. Investeringsramen läggs sedan på nämndnivå för respektive år. Kommunstyrelsen budgeterar även en reserv för mindre investeringar.

Investeringarnas genomförande och uppföljning

I verksamhetsplan och budget för 2005 framgår att inga investeringsprojekt får startas utan beslut om tilldelning ur investeringsramen.

När berörd nämnd avser att påbörja en investering som ingår i beslutad ram för året ska nämnden "begära" om att få starta investeringsprojekt. Dokumenterade rutiner för begäran av investeringsmedel finns framtagna. Där framgår bl.a. att kontakt ska tas med ekonomistrateg för upprättande av investeringskalkyl. Med investeringskalkylen som grund skrivs en investeringsframställan på framtagen blankett. På blanketten ska anges;

- Ändamål med finansieringen
- Aktuellt belopp för investeringen innevarande och kommande år
- Driftkostnad inkl kapitalkostnad för innevarande år och helår
- Vilket anslag i investeringsbudgeten som ska tas i bruk (sin egen ram eller ks reservmedel)
- Ansvar, verksamhet som kapitalkostnaderna ska belasta. (ska attesteras av utsedd attestant)

Ekonomikontoret lägger upp projektnummer för registrering i ekonomisystem. Kommunstyrelse, verksamhetsnämnd eller delegat beslutar att investeringen får genomföras. Enligt ks delegationsordning framgår att ks Au har delegation på att starta investeringsprojekt upp till 1 mkr och kommunchef upp till 500 tkr. Ur fullmäktiges investeringsreserv finns delegation på att disponera upp till 500 tkr för Ks Au samt för kommunchef 300 tkr.

Enligt de intervjuade följs denna rutin för begäran om att få starta investeringsprojekt.

Betalningsplan för större projekt finns ej.

Enligt intervjuad företrädare från ekonomikontoret kan kommunstyrelse, verksamhetsnämnd omprioritera eventuella investeringsprojekt inom beslutad investeringsram. Vid eventuell revidering av investeringsbudgeten mellan nämnder och styrelser etc är det kommunstyrelsen som föreslår kommunfullmäktige om eventuell förändring.

Uppföljning av investeringar ska ske med tertialrapport per april, delårsbokslut per augusti samt per oktober av kommunstyrelsens kontor. Uppföljningen görs på totalnivå per nämnd. Tidigare har uppföljning per projekt redovisats till kommunstyrelsen men enligt de intervjuade vill man ha det redovisat på totalnivå.

Rutin för slutredovisning av respektive eller större investeringsprojekt till berörd nämnd eller fullmäktige finns ej. Enligt intervjuad företrädare för bolagen sammanställs dock projektet för egen uppföljning. Redovisning till berörd nämnd kan göras vid behov.

Dokumenterade riktlinjer för avvikelshantering gällande investeringar finns ej. Några gränser för hur finansiering av överskridanden ska ske inom respektive nämnds ram finns därmed inte. Vid överskridanden vid investeringar i kommunens fastigheter sker en dialog mellan företrädare för bolag och kommun och eventuella tilläggsanslag, omprioriteringar föreslås.

Ekonomisk redovisning, investeringar fastigheter kommun - bolag

Fr o m halvårsskiftet 2007 har en ny rutin upprättats avseende hanteringen av fakturor gällande investeringar i kommunens fastigheter.

När investeringsprojekt upphandlats och beställts adresseras berörda fakturor direkt till kommunen. Det är projektledaren i bolaget som till entreprenören anger fakturaadressen. Fakturan scannas in och ankomstregistreras i kommunen. Projektledaren i bolaget granskningsattesterar och ekonomistrateg i kommunen beslutsattesterar respektive faktura.

Tidigare betalades fakturorna i bolaget som sedan sammanställde kostnaderna och vidarefakturerade kommunen för respektive investeringsprojekt. Enligt de intervjuade fakturerades det då mer sällan och oftast i samband med delårs- och årsbokslut.

En viktig del gällande investeringar är bl.a. bokföringskontrollen som sker där man avgör om en kostnad är drift eller en investeringsutgift. Det är viktigt att kontering sker på rätt sätt och det är därmed viktigt att kunskapen är god i organisationen om vad som är investering. Stickprovsmässiga kontroller av bokföring är viktiga för att säkerställa rätt redovisning och kan ingå i förslagsvis en intern kontrollplan.

När projektet är avslutat aktiveras projektet av ekonomienheten för avskrivning.

Vår kommentarer

Enligt de intervjuade företrädare för central ekonomienhet i kommunen har man fått i uppdrag att se över ekonomistyrningen avseende investeringar. För närvarande är dock inget förslag färdigt.

Nedan följer några iakttagelser som kommunen bör överväga i samband med översynen;

- Beakta behovet av och eventuellt tidigarelägg beredningen av investeringsbudgeten
- Anta nivåer för investeringsutrymmet
- Anta tydliga budgetanvisningar och direktiv där det bl.a. framgår definition av investering, beloppsgränser, att investeringsförslagen ska innehålla motiv till föreslagen investering, avskrivningstid, driftkostnadskonsekvens, förslag till finansiering mm. Det är viktigt utifrån planeringssynpunkt att dessa delar kommer med i samband med budgeteringen och inte bara vid uppstarten av investeringsprojekt.
- Säkerställ att driftkostnadskonsekvenser på ett tydligare sätt finns med i budgetprocessen.
- Säkerställ att kunskapen är god i organisationen om definitionen av investering
- Beakta behovet av slutredovisningar av investeringsprojekt till nämnder, kommunstyrelse och fullmäktige
- Genomför stickprovsmässiga kontroller av bokföring för att säkerställa rätt redovisning av investeringar. Dessa kan förslagsvis ingå i en intern kontrollplan för kommunstyrelsen.
- Sammanställ gärna direktiv mm angående investeringar i någon typ av ekonomihandbok