

Granskning av kommunens ekonomistyrning

Pajala kommun

December 2021

Projektledare, Christer Marklund, cert. kommunal revisor

Projektmedarbetare, Sara Ljungberg, revisionskonsult









Kvalitetssäkrare, Annika Hansson cert. kommunal revisor

Sammanfattning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå samt säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå samt säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att den interna kontrollen inom granskningsområdena *inte är helt* tillräcklig.

Nedan ses bedömning för varje revisionsfråga. För fullständiga bedömningar se respektive revisionsfråga i rapporten eller det avslutande avsnittet "Sammanfattande bedömningar utifrån revisionsfrågor".

Revisionsfrågor	Bedömning
1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande budgetprocessen?	Delvis 
2. Finns det regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning?	Delvis 
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom styrelsens utskott?)	Delvis 
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i styrelsens verksamhet tydlig?	Delvis 
5. Har styrelsen en god prognossäkerhet?	Delvis 
6. Säkerställer styrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?	Ja 
7. Vidtar styrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?	Delvis 
8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott i utskotten?	Nej 

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fortsätta arbetet med att implementera de nya ekonomistyrningsprinciperna och säkerställ att de genomsyrar organisationen inför kommande budgetår.
- Tydliggöra innebörden av chefernas budgetansvar.
- Se över möjligheterna att utveckla prognosarbetet med tillgång till verktyg för ett mer systematiskt arbete.
- Säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas och att dessa åtgärder följs upp för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade budgetramarna.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Inledning	4
Bakgrund	4
Syfte och revisionsfrågor	4
Revisionskriterier	5
Avgränsning	5
Metod	5
Granskningsresultat	6
Tydliga regler och riktlinjer avseende budgetprocess	6
Regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning	8
Beslut om budgetramar	9
Hantering av resultat	9
Ansvar och befogenheter	11
Prognossäkerhet	13
Tabell 1: Kommunens prognos 2017-2021	13
Tabell 2: Barn- och utbildningsutskottet prognos 2018-2021	14
Tabell 3: Stöd- och omsorgsutskottet prognos 2018-2021	14
Löpande kunskap om ekonomiskt läge	15
Vidtagna åtgärder för en ekonomi i balans	16
Samlad bedömning	19

Inledning

Bakgrund

En fungerande ekonomistyrning är en viktig del av den samlade styrningen och ledningen av kommunen. Att en och samma nämnd eller verksamhet under flera år har stora återkommande ekonomiska underskott kan tyda på att ekonomistyrningen inte fungerar, på bristande politiskt ansvarstagande eller att resursfördelningen inte sker utifrån realistiska underlag. Återkommande ekonomiska underskott riskerar medföra att kommunen inte klarar av att bedriva en verksamhet med god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att komplettera den grundläggande granskningen av kommunstyrelsen med en fördjupad granskning av ekonomistyrningen.

Styrelsen ansvarar enligt kommunallagen kap. 6 § 6 för att verksamheten bedrivs enligt de mål och riktlinjer som fullmäktige bestämt. Kommunstyrelsen ansvarar enligt samma lag kap 11 § 8 för att ett förslag till budget upprättas. Det är kommunstyrelsen som ska tydliggöra när de olika utskotten ska inlämna underlag med mera till kommunstyrelsen. KS ska enligt samma lag ha uppsikt över utskottens verksamhet.

Två av styrelsens utskott (barn- och utbildning samt stöd- och omsorg) har under åren 2018-2019 inte bedrivit sin verksamhet inom tilldelad driftbudgetram.

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det som angeläget att göra en granskning av kommunstyrelsens budgetprocess samt ekonomistyrning.

Syfte och revisionsfrågor

Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå samt säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Revisionsfrågor:

1. Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande budgetprocessen?
2. Finns det regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning?
3. Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom styrelsens utskott)
4. Är fördelningen av ansvar och befogenheter i styrelsens verksamhet tydlig?
5. Har styrelsen en god prognossäkerhet?
6. Säkerställer styrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?
7. Vidtar styrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?
8. Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott i utskotten?

Revisionsfråga 1-4 utgör grund för bedömning av ändamålsenlighet.

Revisionsfråga 5-8 utgör grund för bedömning av intern kontroll.

Revisionskriterier

Med revisionskriterier avses de bedömningsgrunder som bildar underlag för revisionens analyser och bedömningar.

- Kommunallag 6:6, 11:8 samt 6:1
- Kommuninterna styrdokument/särskilda fullmäktigebeslut som rör granskningsområdet

Avgränsning

Granskningen avser kommunstyrelsen och avser i huvudsak innevarande år 2021. Till viss mån omfattas även tidigare år.

Metod

Granskningen genomförs genom dokumentgranskning av riktlinjer, regler och rutiner inom området, dokumenterad ansvarsfördelning, ekonomiska underlag, prognoser och uppföljningar, protokoll och underliggande handlingar med mera.

Intervjuer har genomförts med;

- Kommunstyrelsens ordförande och ersättare
- Barn- och utbildningsutskottets ordförande och förste vice ordförande
- Stöd- och omsorgsutskottets ordförande
- Ekonomichef
- Kommunchef
- Sektorschef sektor omsorg
- Sektorschef barn och utbildning
- Sektorschef teknik och service

De intervjuade har beretts möjlighet att sakgranska rapporten.

Granskningsresultat

Tydliga regler och riktlinjer avseende budgetprocess

Revisionsfråga 1: Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande budgetprocessen?

lakttagelser

I Pajala kommun finns två styrdokument som reglerar den kommunövergripande budgetprocessen; ekonomistyrningsprinciper¹ och riktlinjer för verksamhetsstyrning². Ekonomistyrningsprinciper innefattar de två största övergripande ekonomiska processerna budget och uppföljning. Riktlinjer för verksamhetsstyrning tydliggör verksamhetsperspektivet och innefattar vision, värdegrund, målstyrning, och verksamhetsplanering. I Pajala kommun är verksamhetsstyrningsmodellen uppbyggd utefter 1) strategisk plan och budget, 2) ledningsgruppens prioriterade områden 3) sektorsplan 4) verksamhetsplan och 5) mål för medarbetarna. Ambitionen är att det ska finnas en röd tråd från de politiska målen till mål för medarbetarna.

I det strategiska dokumentet som kommunfullmäktige fastställer finns kommunens vision. Visionen förknippas med trygghet, utveckling och livskvalitet. Vidare har kommunfullmäktige fattat beslut om prioriterade områden för verksamheterna. De prioriterade områdena är:

- Skapa goda förutsättningarna för barn och ungas lärande och fritid.
- Vård och omsorg ska hålla god kvalitet utifrån den enskildes behov.
- Verka för att människor och företag väljer att etablera sig i Pajala kommun.
- Vårda och förvalta våra tillgångar på ett hållbart och miljömässigt rätt sätt.
- Kultur och fritid är en del av vår livskraft i kommunen.
- Kommunen är en attraktiv arbetsgivare med hög service och professionalitet.

För var och ett av de prioriterade områdena har den politiska organisationen valt ut ett antal strategiska mål med tillhörande indikatorer. Av verksamhetsstyrningsmodellen framgår att verksamhetsplaner finns i Pajala kommun på flera nivåer; Sektorsnivå (sektorsplan), Verksamhets/avdelningsnivå (Verksamhetsplan/avdelningsplan) och om så krävs även på arbetsplatsnivå (arbetsplatsplan). Inom ramen för granskningen har vi tagit del av;

- *Sektorsplan – Stöd och omsorg*
- *Sektorsplan - Teknik och service*
- *Sektorsplan - Barn och utbildning*

¹ Antagna av kommunfullmäktige 2021-10-21 §24.

² Antagna av kommunfullmäktige 2020-09-28 §55.

Arbetet med budgetprocessen

I intervju uppges att ett arbete påbörjades under 2019 med att ta fram en tydligare och dokumenterad budgetprocess i Pajala kommun. I kommunens styrdokument *ekonomistyrningsprinciper* finns en beskrivning över hur budgetprocessen är tänkt att fungera i kommunen. Bland annat framgår att budgetprocessen leds av kommunledningen. Det finns sedan två beredningsgrupper, tjänstemannabudgetberedningsgrupp (TJBG) och budgetberedningsgrupp (PBG). Respektive grupp beslutas av kommunchef respektive kommunstyrelsen. I ekonomistyrningsprinciperna finns tidsramar beskrivna för processen. I korthet framgår att i *oktober/november* startar budgetprocessen med planeringsmöte i kommunledningen för att ta fram tidsplan och mötesinnehåll samt upprätta beredningsgrupper. I *november/december* ska processen starta med en omvärldsanalys inför kommande mål och budgetarbete. I *december/januari* startar dialog inom utskotten med ansvarig högsta chef över hur planeringen och förutsättningarna ser ut för kommande år. Detta underlag ska delges ekonomichef. Ekonomichef sammanställer ovan nämnda underlag från tjänstemannaberedningen som ska delges den politiska budgetberedningsgruppen. I *januari* startar den politiska dialogen där man fokuserar på ekonomiska förutsättningar och verksamhetens behov. I *februari/april* fortsätter dialogen mellan tjänstemannaberedning och politiska beredningen. I *juni* beslutar kommunfullmäktige om kommunmål och preliminär kommunbudget inför kommande budgetår. I *november* fattar kommunfullmäktige beslut om skattesats, ändringar i taxor och avgifter samt nämndernas drift- och investeringsbudget. Endast i undantagsfall skall de ramar som beslutats av KF i juni justeras. Enligt intervju finns mallar upprättade för budgetprocessens olika genomföranden, bland annat omvärldsanalys och konsekvensbeskrivningar.

I intervjuer beskrivs att budgetprocessen är tydligt beskriven vilket skapar goda förutsättningar för en väl fungerande budgetprocess. Vidare är bedömningen att processen har förbättrats över tid och att sektorerna upplever att man kommer in rätt tid i processen. Enligt intervjuer framgår dock att budgetprocessen de senaste åren inte följt processens tidsplan. Kommunfullmäktiges beslutade budget för 2021, 2020-10-26 §69 och prognosen för budgetbeslut 2022 är i november 2021. Anledningar till detta är bland annat covid-19 pandemin. Vidare uppges att budgetprocessen har blivit något utdragen på grund av att det sker utdragningar i det politiska årshjulet. En utdragen budgetprocess har också resulterat i att budgetprocessens övriga delar har också förskjutits vilket inneburit att sektorerna har äskat medel utanför budgetprocessens tidsramar.

Vidare uppges i intervjuer att budgetprocessen upplevs som tydlig i hur den är tänkt att fungera men utmaningar kvarstår i att implementera processen längre ner i organisationen till bland annat enhetschefer med budgetansvar. Vidare framgår av intervju att kommunen framgent måste respektera den process som tagits fram. Därtill uppges att arbetet med målprocessen kan behövas bli tydligare framförallt avseende arbetet med indikatorer. I intervju lyfts att det är lättare respektive svårare i vissa sektorer att hitta passande indikatorer.

Enligt intervjuer har Pajala vid tiden för granskningen inte något verksamhetssystem för styrning och uppföljning, något som hade kunnat underlätta styrning och uppföljningsarbetet i stort. I dagsläget används excel och wordfiler som rapporteringssystem.

Bedömning

Revisionsfråga 1: Finns det tydliga regler och riktlinjer för den kommunövergripande budgetprocessen?

Delvis. Granskningen visar att kommunens budgetprocess är dokumenterad genom ekonomistyrningsprinciper och verksamhetsstyrningsprinciper. Vidare finns tidsramar med tillhörande innehåll beskrivna vilket skapar förutsättningar för en tydlig budgetprocess. Granskningen visar dock att budgetprocessen i Pajala kommun inte helt följt den planerade tidsramen. Vidare konstateras att budgetprocessen är känd inom kommunstyrelsen och utskott samt på förvaltningsnivå, men mindre känd längre ner i organisationen vilket indikerar att implementering av processen fortsatt kvarstår.

Regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning?

Iakttagelser

Som tidigare nämnts under revisionsfråga 1 har kommunfullmäktige i Pajala kommun beslutat om *ekonomistyrningsprinciper*. Principerna behandlar finansiella mål, ansvar och befogenheter samt underliggande regelverk. Principernas ambitioner är att verka långsiktigt och vara en grund för att utveckla och etablera processer inom redovisning, budget, uppföljning, finansiering, intern kontroll och system.

I ekonomistyrningsprinciperna framgår Pajala kommuns finansiella mål vilka är enligt följande:

1. Intäkterna överstiger kostnaderna i budget och resultat med ett mål på minst 1%
2. Verksamhetens nettokostnad är maximalt 98%
3. Amorteringar ska öka och vara minst 7 mkr per år vid planperiodens slut år 2025
4. Investeringarna skall vara självfinansierade med undantag för stora och långsiktiga investeringar (överstiger 30 mkr, livslängd på minst 20 år) där det är rimligt att kostnaderna för investeringarna ska bäras av kommande generationer
5. Kassalikviditeten skall förbättras varje år
6. Budgetföljsamheten skall vara 100% på drift och investering

Vidare framgår att Pajala kommuns ekonomiredovisning delas in i tre delar; drift, investering och driftsprojekt. Drift avser löpande verksamhet som beslutas av kommunfullmäktige genom en tilldelad budget. Investering är investeringar enligt investeringspolicy som också beslutas av kommunfullmäktige genom en budget samt investeringsbeslut. Slutligen finns driftsprojekt som löper parallellt med den löpande driften. Beslut kring driftsprojekt tas av budgetansvarig chef i nämnd och vid större

åtaganden över 2 mnkr krävs beslut i nämnden. Exempel på driftprojekt är projekt som helt eller delvis finansieras av extern aktör.

Beslut om budgetramar

Ekonomistyrningsprinciperna innehåller bestämmelser om hur beslut om budgetramar tas. Kommunfullmäktige tar beslut om nämndernas drifts- och investeringsramar på nämndsnivå. Vidare tar kommunstyrelsen beslut om sektorernas driftsramar och utskotten är beredande i budgetprocessen. Vidare framgår att sektorscheferna är ansvariga för detaljbudgeten inom sin sektor där respektive underställda budgetansvarig chef tilldelas en budgettram att ansvara över. Verksamheterna skall bedrivas inom tilldelad ram och vid konflikter mellan ekonomisk ram och mål för verksamheten skall det ekonomiska ramarna prioriteras före att de angivna målen. Vidare innehåller ekonomistyrningsprinciper budgetprinciper och rambudgeteringsprinciper som redovisas närmare under revisionsfråga 3.

Kommunstyrelsens delegationsordning gäller avseende omprioriteringar i drifts- och investeringsbudget.

Uppföljning

I principerna finns även en övergripande beskrivning av uppföljningsprocessen som innehåller tidsramar för hur och när uppföljning ska ske och vad den ska innehålla. Den ekonomiska uppföljningen består av kvartalsrapporter, delårsrapporter, årsredovisning, internkontrollrapport och likviditetsrapport. Rapporterna ska hanteras av kommunstyrelsen och kommunfullmäktige med undantag för kvartalsrapport.

Hantering av resultat

Vidare finns ett avsnitt avseende hantering av resultat. Styrelsen och nämnderna ska ha budgetkontroll och vidta korrigerande åtgärder om avvikelser uppkommer under året. Om faktiskt budgetunderskott uppkommer eller prognostiseras uppkomma under året som överstiger en procent mot tilldelad ram, eller motsvarande över en miljon kronor, skall åtgärdsplan för att komma i budgetbalans redovisas snarast till kommunstyrelsen. Större förändringar eller avvikelser från vad kommunfullmäktige beslutat om skall behandlas av kommunfullmäktige.

Vidare framgår ett avsnitt avseende tilläggsanslag. Av principerna framgår att tilläggsanslag under löpande år medges ej med undantag för löneöversynen där en central pott fördelas direkt mot verksamheterna som har löneökningar. Kommunfullmäktige kan dock i undantagsfall göra tilläggsanslag under budgetåret om det finns extra resurser att fördela, exempelvis vid extra anslag från staten eller om kommunfullmäktige har en icke fördelad pott för driften.

Som ovan nämnt framgår av ekonomistyrningsprinciperna att respektive verksamhet ska bedrivas inom tilldelad ram. Enligt intervjuer har det dock skett en annan tillämpning avseende tilläggsäskningar i Pajala kommun, något som enligt intervjuer försvårat efterlevnanden av ekonomistyrningsprinciperna i sin helhet. Ett exempel är vid sammanträdet 2021-02-15 §16 där stöd och omsorg äskade 2,3 mkr och önskade göra en ramjustering i budgeten för året 2021.

Bedömning

Revisionsfråga 2: Finns det regler och riktlinjer för styrelsens ekonomistyrning?

Delvis. Granskningen visar att det finns dokumenterade riktlinjer och regler för ekonomistyrningen genom kommunens antagna ekonomistyrningsprinciper. Ekonomistyrningsprinciperna reglerar ekonomiredovisning, budgetprocess, uppföljning samt hantering av resultat och tilläggsanslag. Granskningen indikerar dock att det delvis skett en parallell tillämpning avseende tilläggsäskningar i Pajala kommun.

Fördelningsprinciper

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom styrelsens utskott)

lakttagelser

Enligt ekonomistyrningsprinciperna upprättas budgeten *rambudgeteringsprinciper* som utformas i huvudsak i samband med budgetberedningar och anpassas efter fem olika grunder:

1. *Politiska prioriteringar:* Politiska prioriteringar inom verksamhet och ekonomi kan innebära tillskott och anpassningar i budgetramar.
2. *Demografiska förändringar:* Fördelning baserat på demografi kan innebära förändringar baserat på behov eller utveckling i syfte att skapa bättre förutsättningar i verksamheter.
3. *Pris- och löneavtalsenliga förändringar:* Kompensation för pris- och löneökningar.
4. *Löneökningarna* kompenseras 100% mot prognostiserat utfall.
5. *Indexering och ändringar av taxor och avgifter:* Verksamheter som har utdebitering mot kund och som förändrar sina intäkter via indexregleringar och/eller ändring av taxor och avgifter skall få en justering i kommunal ram motsvarande belopp. Justering kan även ske under innevarande år om förändringarna uppkommer under året.
6. *Interna justeringar:* Interna justeringar kan ske där hänsyn tas till förändringar i verksamheter och där dessa förändringar ej påverkar nettokostnadsramarna.

I Pajala kommun tar kommunfullmäktige sedan beslut om nämndernas drifts- och investeringsramar på nämnds nivå. I kommunens strategiska plan och budget 2021 är budgetramarna fördelade enligt följande:

Tabell 1: Budgetramar 2021

Kommunfullmäktige	
Politik	2 151 750
Kommunstyrelsen	
Politik	3 124 893
Stöd- och omsorg	177 136 059
Barn- och utbildning	102 062 670
Placeringar	7 738 037
Teknik- och service	76 854 448

<i>Strategisk satsning</i>	2 500 000
<i>Oförutsedda kostnader</i>	1 100 000
<i>Kommunstyrelsen totalt</i>	407 383 169

Utifrån ovanstående ramtilldelning beslutar kommunstyrelsen om internbudget för stab, sektor barn och utbildning, sektor stöd och omsorg samt teknik och service vid sammanträdet 2021-03-29 §38, §37 och §36. Vidare tog kommunstyrelsen beslut om teknik- och services internbudget vid sammanträdet 2021-04-13 §52.

Enligt intervju uppges att sektorerna får kompensation för kända kostnadsökningar såsom löneökningar. Enligt ekonomistyrningsprinciperna kan överskott eller underskott i driften tas ej över till nästa års budget, men hänsyn till detta kan tas med i diskussionerna kring budgetramar under budgetberedningar om så önskas. Inom ramen för sektor teknik och service uppges att det finns flera delar som sektorn inte blir kompenserad för, exempelvis bränslepriser och virkespriser.

Enligt intervjuer framgår att sektorerna oftast vet redan tidigt av ett verksamhetsår om budgeten kommer att hållas och att ekonomin inte kommer vara i balans. Vidare finns det områden som är svåra att prognostisera inom ramen för sektor omsorg som exempelvis vikariekostnader och placeringskostnader som är svårare att bedöma. Med anledning av detta har det, som tidigare nämnts i revisionsfråga 2, skett en annan tillämpning avseende tilläggsåskningar i Pajala kommun.

I Pajala kommun pågår inga diskussioner om att införa prislappsmodellen (en budgetmodell framtagen av SKR) i budgetarbetet.

Bedömning

Revisionsfråga 3: Finns ändamålsenliga fördelningsprinciper? (kommunövergripande och inom styrelsens utskott)

Delvis. Granskningen visar att det finns fördelningsprinciper där hänsyn tas till ett antal punkter, däribland demografi, löneökningar, och politiska prioriteringar. Dessa fördelningsprinciper är dokumenterade och fastställda i kommunens ekonomistyrningsprinciper. Granskningen visar dock att sektorerna redan tidigt vet i början av ett verksamhetsår att ekonomin inte är i balans och utifrån detta har en delvis parallell tillämpning avseende tilläggsåskningar skett i kommunen.

Ansvar och befogenheter

Revisionsfråga 4: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i styrelsens verksamhet tydlig?

lakttagelser

Ansvar och roller enligt ekonomistyrningsprinciper

I kommunens "ekonomistyrningsprinciper" finns en beskrivning över ansvar och befogenheter i ekonomistyrningen. Bland annat framgår att kommunstyrelsen ansvarar över att leda och samordna mål, riktlinjer och ramar för ekonomiska styrningen. Vidare ansvarar kommunstyrelsen över att övervaka att kommunfullmäktiges fastställda mål, plan för verksamhet och ekonomi efterlevs. Styrelsen och nämnderna ansvarar över att vara verksamhetsmässigt ansvarig för att den verksamhet som är ålagd skall följas de mål och riktlinjer som kommunfullmäktige antagit.

Vidare framgår av ekonomistyrningsprinciperna att förvaltningschefen har ett verksamhets- och resultatansvar och ska tydliggöra mål och ansvar i organisationen. Vidare framgår att förvaltningschefen/verksamhets- och resultatansvarig chef följer verksamhet och ekonomi, fattar beslut om, genomför och förändrar sin verksamhet i enlighet med delegationsordning. Vidare framgår att sektorscheferna är ansvariga för detaljbudgeten inom sin sektor där respektive underställda budgetansvarig chef tilldelas en budgetram att ansvara över.

Ansvar och roller enligt delegationsordning och reglemente

Fördelningen avseende ansvar och befogenheter i kommunstyrelsens, nämndernas och utskottens verksamhet regleras i reglemente och delegationsordningar. Enligt kommunstyrelsens *reglemente* i Pajala kommun, antaget av kommunfullmäktige 2020-02-24 §4, framgår att kommunstyrelsen är kommunens ledande politiska förvaltningsorgan. Styrelsen har ansvar för hela kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Kommunstyrelsen leder och samordnar planeringen och uppföljningen av kommunens ekonomi och verksamheter. Enligt kommunstyrelsens reglemente framgår att samtliga utskott har ett beredningsansvar inom respektive verksamhetsområde. I vissa fall har utskotten även viss beslutsbefogenhet vilket framgår av kommunstyrelsens delegationsordning. Enligt kommunstyrelsens *delegationsordning*, 2021-03-29 §25, framgår att kommunstyrelsen är ansvarig för samordningen av arbetet i kommunens alla nämnder och utskott. För att förenkla och tidseffektivisera handläggningen inom kommunen fattas delegationsbeslut av anställd personal eller av kommunstyrelsens utskott, allmänna utskottet, personalutskottet, barn-och utbildningsutskottet, stöd- och omsorgsutskottet och minoritetsutskottet.

Av delegationsordningen framgår olika aktiviteter/områden som ekonomi, verksamhet samt personal. Inom området personalärenden framgår flera olika kategorier rörande personalärenden, löneprövningar, utlysning av tjänst, uppsägning samt ledigheter. Inom området ekonomi finns aktiviteter/områden som omdisponeringar i driftsbudget som inte

kräver principiellt politiska ställningstaganden samt omdisponeringar gällande driftsbudget inom en sektor.

Trots att det framgår av ekonomistyrningsprinciperna att sektorscheferna är ansvariga för detaljbudgeten inom sin sektor där respektive underställda budgetansvarig chef tilldelas en budgettram att ansvara över framkommer vid intervjuer att det finns ett fortsatt behov av att tydliggöra roller och ansvar inom ramen för ekonomistyrningen, framförallt hos budgetansvariga chefer inom respektive sektor. Exempel som nämns är att vissa beslut som egentligen inte kräver principiellt politiska ställningstaganden lyfts upp till den politiska nivån för beslut. Vid faktagranskning uppges att under 2020/2021 har alla budgetansvariga chefer erbjudits en utbildning gällande ekonomi och budgetansvar.

Bedömning

Revisionsfråga 4: Är fördelningen av ansvar och befogenheter i styrelsens verksamhet tydlig?

Delvis. Granskningen visar att fördelningen avseende ansvar och befogenheter i kommunstyrelsens verksamhet regleras i reglemente och delegationsordning. Vidare regleras ansvar och befogenheter i kommunens ekonomistyrningsprinciper. Granskningen indikerar dock att det finns ett behov av att tydliggöra roller och ansvar hos budgetansvariga chefer. Vidare konstaterar vi att ansvar och befogenheter hos budgetansvariga chefer kan tydliggöras ytterligare i befintliga riktlinjer.

Prognossäkerhet

Revisionsfråga 5: Har styrelsen en god prognossäkerhet?

lakttagelser

I ekonomistyrningsprinciperna finns en övergripande beskrivning av uppföljningsprocessen som också innehåller tidsramar för hur och när uppföljning ska ske och vad den ska innehålla. Inom ramen för månadsrapporterna ska resultat mot budget samt helårsprognos för respektive angiven period framgå och även vid delårsrapport. Inom ramen för granskningen har vi tagit del av Pajala kommuns prognoser vid delårsrapport 2³ och jämfört dessa med årets resultat. Av tabellen nedan framgår att kommunens prognoser vid delårsbokslutet i jämförelse med årets resultat har fluktuerat över tid. Prognosen 2020 hade en differens om 22,9 mkr, prognosen 2018 hade en differens om 9,4 miljoner och 2017 en differens om 13,5 mkr.

Tabell 1: Kommunens prognos 2017-2021

<i>Kommunen</i>	<i>Prognos 2 delårsrapport</i>	<i>Årets resultat</i>	<i>Differens i prognos</i>
<i>2021</i>	9,2 mkr	<i>Uppgift saknas</i>	<i>Uppgift saknas</i>
<i>2020</i>	13,6 mkr	36,5 mkr	+22,9
<i>2019</i>	1,3 mkr	5,5 mkr	+4,2
<i>2018</i>	-3,0 mkr	6,4 mkr	+9,4

³ Avser perioden 1 januari till 30 juni. Året 2021 beslutades att delårsrapport ska omfatta perioden 1 januari till 31 augusti.

2017	-6,2 mkr	7,3 mkr	+13,5
------	----------	---------	-------

I intervju lyfts att året 2020 var ett år som präglades av osäkerheter kopplat till medel för covid-19 kostnader som påverkade prognosarbetet. Att kommunens arbete med prognoser påverkats av covid-19 framgår även av kommunens delårsrapport 2020 och årsredovisning 2020. Av årsredovisning 2018 framgår att prognosmissen hänförs till felaktigt bokförda pensionsavsättningar, något som ej blev känt förrän balanserna stämde av vid årsbokslutet. Vidare framgår av årsredovisning 2017 att årets prognosmiss om 13,5 mnkr hänvisas till kommunstyrelsens integrationskostnader.

Inom ramen för granskningen har vi även tagit del av barn- och utbildningsutskottets resultat och tillhörande prognoser mellan åren 2018-2020. Av tabellen nedan konstateras att även barn och utbildningsutskottet har haft differens mellan prognos och faktiskt resultat, både positiva och negativa.

Tabell 2: Barn- och utbildningsutskottet prognos 2018-2021

Barn och utbildning	Prognos 2 delårsrapport	Årets resultat	Differens i prognos
2021	-3,3 mkr	Uppgift saknas	Uppgift saknas
2020	-5,2 mkr	0,1 mkr	+5,3
2019	-2,5 mkr	-6,1 mkr	-3,6
2018	-2,0 mkr	-0,5 mkr	+1,5

Vidare har vi tagit del av sektor omsorgs prognos och resultat för perioden 2018- 2020. Av tabellen nedan konstateras att även stöd- och omsorgsutskottet har haft differens mellan prognos och faktiskt resultat, både positiva och negativa.

Tabell 3: Stöd- och omsorgsutskottet prognos 2018-2021

Sektor omsorg	Prognos 2 delårsrapport	Årets resultat	Differens i prognos
2021	0,0 mkr	Uppgift saknas	Uppgift saknas
2020	-7,1 mkr	1,7 mkr	+8,8
2019	-0,5 mkr	0,5 mkr	+1
2018	-4,1 mkr	-8,3 mnkr	-4,2

Enligt intervjuade framgår att det finns en viss osäkerhet och svårighet att sätta prognoser inom respektive sektor. En anledning till detta är bland annat med hänvisning till den mängd statliga medel som tilldelats kommunerna för att hantera effekterna av covid-19 pandemin. Med anledning av detta har åren 2020 och 2021 varit särskilt svåra att sätta en prognos. Vidare framgår av intervjuer att tilltron till prognoserna som redovisas för både utskotten och kommunstyrelsen varierar. Vid tiden för granskningen uppges att kommunen saknar ett tillräckligt systemstöd i prognosarbetet. Ett införande av systemstöd är något som tros öka prognossäkerheten på verksamhetsnivå och

enhetsnivå. Vidare uppges att det finns ett behov av att bli bättre på att sätta prognoser generellt.

Kommunfullmäktige i Pajala kommun har beslutat vid sammanträdet 2021-04-12 §24 att fastställa att delårsrapport omfattar perioden 1/1-31/8 årligen från och med 2021. Enligt intervju har ovanstående beslut till viss del fått effekter på prognosarbetet.

Bedömning

Revisionsfråga 5: Har styrelsen en god prognossäkerhet?

Delvis. Prognossäkerhet är viktig för att kommunen ska kunna fatta beslut baserat på verkliga förhållanden. Osäkra prognoser påverkar kommunstyrelsens möjligheter att se effekterna av beslutade åtgärder samt möjligheterna att veta i vilken omfattning ytterligare åtgärder behöver vidtas. Vi kan utifrån genomförd granskning konstatera att den kommunövergripande prognossäkerheten har varierat mellan åren. Vi noterar särskilt att under 2020 präglades av stor osäkerhet gällande nivån på de statliga bidrag som tillfallit Pajala kommun. Vidare indikerar granskningen att det finns utmaningar med tilltron till de prognoser som sätts och att det finns ett behov av att bli bättre på att sätta prognoser generellt i kommunen.

Löpande kunskap om ekonomiskt läge

Revisionsfråga 6: Säkerställer styrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

lakttagelser

Vi har för granskningen tagit del av kommunstyrelsens protokoll under 2020-2021 (november). Av protokoll framgår att kommunstyrelsen tar del av kvartalsrapport 1 och 2 samt delårsrapport samt årsredovisning.

2020

Kommunstyrelsen tog del av en första uppföljning för året vid sammanträdet 2020-05-25 §54 (Q1). Av rapporteringen framgår att verksamheterna har genomfört en ekonomisk uppföljning per sista mars vilket inkluderar en bedömning av helårsprognos för 2020. Sammantaget prognostiseras ett överskott på 1 562 tkr, detta med hänvisning till den tilläggsbudget som kommunfullmäktige⁴ beslutat om och som också tillfört 10 985 tkr i budget för oförutsedda behov. Av rapporteringen framgår att flera sektorer prognostiserar underskott, däribland stöd och omsorg (-2 351 tkr), barn- och utbildning (-2800 tkr) och teknik och service (-3 301 tkr).

Vid sammanträdet 2020-09-14 §70 tog kommunstyrelsen del av delårsrapport 2020. Delårsbokslutet innehåller en halvårsuppföljning av mål och budget. Det prognostiserade resultatet för Pajala kommun på helårsbasis uppskattas till 13,6 mkr, vilket är 3,0 mkr bättre än budgeterat. Stöd och omsorgssektorn prognostiserar ett underskott på 7,1 mkr, Barn- och utbildning prognostiserar ett underskott på -5,2 mkr,

⁴ 2020-04-14 §29 godkände kommunfullmäktige en förändringsbudget 2020, detta med hänvisning till att regeringen fattat beslut om nytt kostnadsutjämningsystem vilket varit till Pajala kommuns fördel. Den tidigare beslutade budgetramen baserades på den skatteprognos som lämnades i februari 2020. Enligt skatteprognos per februari 2020 har utrymmet för Pajala kommun ökat med 20 785 tkr för år 2020. Med anledning av detta föreslås en förändringsbudget som innebär ökade ramar för år 2020.

teknik och service prognostiserar ett underskott på 4,5 mkr. Vidare prognostiserar bygg- och miljönämnden prognostiserar en budget i balans.

Vid sammanträdet 2020-11-16 §128 tog kommunstyrelsen del av ekonomi Q3. Uppföljningen innehåller information om resultat mot budget samt helårsprognos.

2021

För året 2021 tog kommunstyrelsen del av en första uppföljning av ekonomin vid sammanträdet 2021-05-24. Kvartalsrapporten omfattar perioden 2021-01-01-2021-03-31. Verksamheterna har genomfört en ekonomisk uppföljning per sista mars vilket inkluderar en bedömning av helårsprognos för 2021. Sammantaget prognostiseras ett underskott på 8,4 mkr. För 2021 budgeterades med ett överskott på 15,1 mkr och om det prognostiserade resultatet uppnås så kommer det externa resultatet att uppgå till 6,7 mkr.

Vid sammanträdet 2021-09-27 §138 tog kommunstyrelsen del av delårsrapport 2021. Delårsbokslutet innehåller en halvårsuppföljning uppföljning av mål och budget. Resultatet per 31 augusti är 27,6 mkr vilket är 14 mkr bättre än budget och det prognostiserade resultatet för Pajala kommun på helårsbasis uppskattas till 9,2 mkr, vilket är -2,8 mkr sämre än budgeterat. Barn- och utbildningssektorn prognostiserar ett underskott på -3,3 mkr, Stöd- och omsorgssektorn prognostiserar en budget i balans och sektorn teknik och service prognostiserar ett underskott på -3,0 mkr. Vidare prognostiserar bygg- och miljönämnden ett överskott på 0,5 mkr.

Vid kommunstyrelsens senaste sammanträde 2021-11-08 noteras att kommunstyrelsen tog del av ekonomisk uppföljning per 31 oktober som ett informationsärende.

Bedömning

Revisionsfråga 6: Säkerställer styrelsen en löpande kunskap om ekonomiskt läge?

Ja. Kommunens ekonomistyrningsprinciper anger hur och när rapportering av ekonomiskt läge ska ske. Kommunstyrelsen säkerställer löpande kunskap om ekonomi genom kvartalsrapport, delårsrapport och årsredovisning. Uppföljningarna innefattar en bedömning av helårsprognos 2021 för kommunens som helhet och per sektor.

Vidtagna åtgärder för en ekonomi i balans

Revisionsfråga 7 & 8 : Vidtar styrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans? Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott i utskotten?

lakttagelser

Enligt kommunens "ekonomistyrningsprinciper" ska kommunstyrelsen ha budgetkontroll och vidta korrigerande åtgärder om avvikelser uppkommer under året. Om faktiskt budgetunderskott uppkommer eller prognostiseras uppkomma under året som överstiger en procent mot tilldelad ram, eller motsvarande över en miljon kronor, skall åtgärdsplan för att komma i budgetbalans redovisas snarast till kommunstyrelsen. Större

förändringar eller avvikelser från vad kommunfullmäktige beslutat om skall behandlas av kommunfullmäktige.

Vi har för granskningen tagit del av kommunstyrelsens protokoll under 2020–2021 (november). Av protokoll framgår att kommunstyrelsen beslutar om att uppdra åt utskotten att vidta åtgärder i samband med den ordinarie uppföljningsprocessen som presenteras ovan.

Nedan följer en redovisning av vidtagna åtgärder för att nå en ekonomi i balans;

2020

- Vid sammanträdet 2020-05-25 §54 tog kommunstyrelsen del av kvartalsrapport 1 (Q1). Vid sammanträdet konstateras att flera sektorer redovisar negativa avvikelser mot budget, däribland sektorerna stöd och omsorg (-2 351 tkr), Barn- och utbildning (-2800 tkr), samt Teknik och service (-3 301 tkr). Kommunstyrelsens *beslut i ärendet* är att godkänna uppföljningen samt uppdra till utskotten att inkomma med handlingsplan över åtgärder för en budget i balans, detta i enlighet med kommunens ekonomistyrningsprinciper. Av ovanstående beslut noteras inga direktiv för hur och när återrapporteringen av handlingsplanen ska ske.
- Vid sammanträdet 2020-09-14 (§70) tog kommunstyrelsen del av delårsrapporten 2020. Av protokoll framgår att stöd och omsorgssektorn prognostiserar ett underskott på 7,1 mkr, Barn- och utbildning prognostiserar ett underskott på -5,2 mkr, teknik och service prognostiserar ett underskott på 4,5 mkr. Vidare prognostiserar bygg- och miljönämnden en budget i balans. Av rapporteringen framgår att respektive sektor har ett försämrat resultat i jämförelse med kvartalsrapport 1. Kommunstyrelsens *beslut* i ärendet är att be utskotten inkomma med handlingsplan över åtgärder för en budget i balans. Av ovanstående beslut noteras inga direktiv för hur och när återrapporteringen av handlingsplanen ska ske.
- Vid sammanträdet 2020-09-14 (§71) beslutar kommunstyrelsen att göra en komplettering av budget 2020. Kommunstyrelsen beslutar dels att tillskjuta 750 tkr för det utökade arbetet med trygghet och studiero vid centralskolan. Vidare beslutar kommunstyrelsen att tillskjuta 360 tkr för delfinansiering av en psykologtjänst och tillskjuta 1700 tkr på grund av utökat antal elever inom särskolan. Ovanstående medlen tas från budgeterade medel för oförutsedda utgifter som för närvarande uppgår till 10 985 tkr.
- Vid sammanträdet 2020-11-16 §128 tog kommunstyrelsen del av kvartalsrapport 2. Kommunstyrelsen godkänner uppföljningen för perioden 2020-01-01-2020-09-30. Vid sammanträdet beslutar kommunstyrelsen att *avs/å* uppdraget till sektorerna Stöd och omsorg, Barn och utbildning samt Teknik och service att ta fram en åtgärdsplan för en budget i balans. Av protokoll framgår inte motivering till ovanstående beslut.

2021

- Vid sammanträdet 2021-05-24 §84 tog kommunstyrelsen del av kvartalsrapport 1 (Q1). Kommunstyrelsen beslutar att godkänna uppföljningen per 2021-01-01-2021-03-31 och beslutar att utskotten och bygg och miljö inkomma med handlingsplan över åtgärder för en budget i balans. Vidare noteras att av ovanstående beslut noteras inga direktiv för hur och när återrapporteringen av åtgärder för en budget i balans ska ske.
- Vid sammanträdet 2021-06-08 redovisas de besparingsförslag som arbetats fram av stöd och omsorgssektorns ledningsgrupp, enhetschefer och ekonomistöd. Av protokoll noteras inte vilka besparingsförslagen är och vilka effekter besparingsförslagen förväntas ha. Kommunstyrelsen beslutar att dels bifalla redovisade besparingsförslag men också att avslå ett antal besparingsförslag. Vidare beslutar kommunstyrelsen att stryka ett antal besparingsförslag i sin helhet med hänvisning till att verksamheterna redan jobbar i enlighet med förslagen. Vidare beviljas stöd och omsorg en tilläggsanslag om 1,5 mkr.
- Vid sammanträdet 2021-09-27 §138 godkänner kommunstyrelsen delårsrapport 2021. I samband med ärendet vidtas inga åtgärder trots att barn- och utbildningssektorn prognostiserar ett underskott på -3,3 mkr och teknik och service prognostiserar ett underskott på -3,0 mkr.

Enligt ovanstående protokollsgenomgång noteras att kommunstyrelsen beslutar att utskotten samt bygg och miljönämnden ska inkomma med handlingsplan över åtgärder för en budget i balans både under året 2020 och 2021. För året 2020 noteras dock inte att kommunstyrelsen tar del av någon återrapportering avseende någon handlingsplan för ekonomi i balans. Vidare beslutar kommunstyrelsen att i november månad avslå uppdraget.

För året 2021 beslutade kommunstyrelsen att utskotten och bygg och miljönämnden ska inkomma med handlingsplan över åtgärder för en budget i balans vid första uppföljningen vid sammanträdet 2021-04-24. Enligt vår protokollsgenomgång noteras att kommunstyrelsen tar del av och beslutar om ett antal besparingsförslag för stöd och omsorgssektorn vid sammanträdet 2021-09-27. Vid tiden för granskningen och för kommunstyrelsens senaste sammanträde 2021-11-08 har några ytterligare besparingsförslag/återrapporteringar av handlingsplaner från övriga sektorer inte noteras.

Enligt intervjuer uppges att de besparingsförslag som arbetas fram kan utvecklas avseende kostnadsberäkning. I intervju framgår att vissa åtgärdsförslag är till viss del kostnadsberäknade medan andra insatser som planeras är svårare att kostnadsberäkna.

Bedömning

Revisionsfråga 7: Vidtar styrelsen åtgärder för att åstadkomma en ekonomi i balans?

För revisionsfråga 7 bedömer vi *Delvis* för sektor stöd och omsorg samt *Nej* för sektor barn- och utbildning samt sektor teknik och service. Granskningen visar att kommunstyrelsen har utifrån sin uppsiktsplikt gett respektive sektor som redovisar ekonomiska underskott att inkomma med en handlingsplan för en ekonomi i balans både för året 2020 och året 2021. För året 2021 har vi inom ramen för vår protokollsgranskning enbart noterat att kommunstyrelsen tagit del av och beslutat om besparingsförslag inom sektor omsorg. För kommunens övriga sektorer har några liknande åtgärder inte noterats.

Revisionsfråga 8: Vidtar kommunstyrelsen åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott i utskotten?

För revisionsfråga 8 bedömer vi, utifrån ovanstående, *Nej* kommunstyrelsen vidtar inte tillräckliga åtgärder utifrån sin uppsiktsplikt vid befarat ekonomiskt underskott i utskotten.

Samlad bedömning

PwC har på uppdrag av de förtroendevalda revisorerna i Pajala kommun genomfört en granskning av ekonomistyrning. Granskningen syftar till att bedöma om kommunstyrelsen har säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå samt säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Granskningen syftar även till att bedöma om den interna kontrollen inom granskningsområdena är tillräcklig.

Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att kommunstyrelsen *inte helt* säkerställt en ändamålsenlig budgetprocess på kommunövergripande nivå samt säkerställt en ändamålsenlig ekonomistyrning för den verksamhet den ansvarar för. Utifrån genomförd granskning är vår samlade bedömning att den interna kontrollen inom granskningsområdena *inte är helt* tillräcklig.

Rekommendationer

Utifrån genomförd granskning rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Fortsätta arbetet med att implementera de nya ekonomistyrningsprinciperna och säkerställ att de genomsyrar organisationen inför kommande budgetår.
- Tydliggöra innebörden av chefernas budgetansvar.
- Se över möjligheterna att utveckla prognosarbetet med tillgång till verktyg för ett mer systematiskt arbete.
- Säkerställa att tillräckliga åtgärder vidtas och att dessa åtgärder följs upp för att bedriva verksamheten inom de av fullmäktige tilldelade budgetramarna.

2021-12-16

Christer Marklund

Uppdragsledare/Projektledare

Denna rapport har upprättats av Öhrlings PricewaterhouseCoopers AB (org nr 556029-6740) (PwC) på uppdrag av Pajala kommun enligt de villkor och under de förutsättningar som framgår av projektplan från den 2021-04-06. PwC ansvarar inte utan särskilt åtagande, gentemot annan som tar del av och förlitar sig på hela eller delar av denna rapport.