

Riktlinje för Budgetprocessen

Dokumentansvar:
Kommunledningsförvaltningen

**Ekonomi och
upphandlingsavdelningen**

Revideras senast:

Dokumenttyp:
Riktlinjer

Dokument-ID:
03653

Version:
5

Beslutat av:
Kommunfullmäktige 2022-11-07

Riktlinjerna gäller fr.o.m.
2022-11-07

Diarienummer:

Riktlinje för Budgetprocessen

Kraven på kommunens ekonomihantering regleras i kommunallagens 11:e kapitel samt i den kommunala redovisningslagen. I dessa hänvisas också till annan lagstiftning och till förarbeten till lagarna. Redovisningsfrågor styrs även av god redovisningssed för kommuner, vilken i första hand utarbetas av Rådet för kommunal redovisning (RKR) genom dess rekommendationer, informationer och yttrande. Detta regelverk täcker både övergripande och i flera detaljer kommunens budgetering och redovisning.

Syfte

Syftet med riktlinjen är att reglera de delar av ekonomihanteringen där kommunfullmäktige vill göra preciseringar, förtydliganden och utvidgningar i förhållande till gällande regelverket. Riktlinjerna är skrivna för att fungera oberoende av organisationsmodell och löpande förändringar i hantering.

Ansvar och befogenheter

Kommunfullmäktige fastställer mål och riktlinjer för verksamheten och beslutar årligen om budget, skattesats, årsredovisning och delårsrapport. Fullmäktige beslutar även om andra viktiga ekonomiska frågor samt ärenden av principiell beskaffenhet eller annars av större vikt.

Kommunstyrelsen ansvarar för upprättande av budgetförslag, årsredovisning och delårsrapport samt har en uppsiktsplikt över nämnder och kommunala företag. Nämnder och styrelser har att följa de anvisningar och tidsplaner som kommunstyrelsen (genom kommunledningsförvaltningen) fastställer för detta arbete.

Nämnd ansvarar inom sitt område för att verksamheten bedrivs i enlighet med de budgetramar och riktlinjer som fullmäktige har bestämt samt de föreskrifter som gäller för verksamheten. Nämnden ansvarar också för att verksamheten bedrivs på ett tillfredsställande sätt. Nämndens budgetbeslut skall innebära att tilldelade budgetramar efterlevs, vilket eventuellt kan kräva besparingar. Nödvändiga besparingsbeslut skall fattas av nämnden för att nå tilldelad budgetram och det skall tydligt framgå av inlämnat material till ekonomiavdelningen.

Styrelsen i bolagen ansvarar för att ägardirektivet följs.

Med **budgetansvar** menas ansvar för att budgeterad verksamhet kommer till utförande, att verksamhetsmålen uppnås, att budgeterade intäkter inflyter samt att budgeterade kostnader hålls. Med budgetansvaret följer, på alla nivåer, en skyldighet att inom sina befogenheter vidta åtgärder om negativa avvikelser mot budget eller verksamhetsmål prognostiseras.

Fullmäktiges fastställda riktlinjer för god ekonomisk hushållning ska beaktas i alla delar av budgetprocessen och organisationen.

Kända kostnader ska budgeteras och finansieras i budgeten. Tilldelade budgetramar ska respekteras. Marginaler för oförutsedda kostnader ska eftersträvas i alla delar av organisationen. Beslut som innebär nya kostnader under löpande budgetår ska innefatta anvisning om hur kostnaden ska finansieras i budgeten. För permanenta kostnader ska sådan finansiering finnas även för efterföljande budgetår.

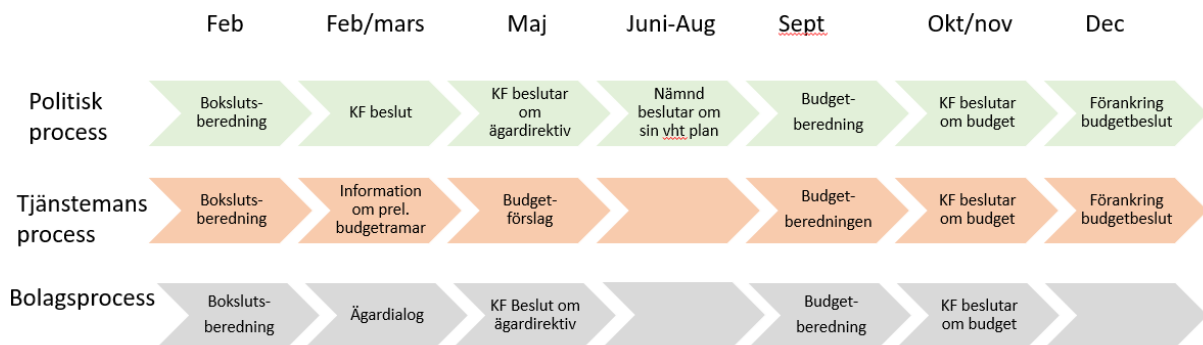
Budgetprocess och resursfördelning ska utgå ifrån en helhetssyn på kommunens verksamhet, förankring i organisationen, incitament för effektivitet samt ett tydligt och långtgående budgetansvar på olika nivåer inom organisationen.

Utförande

Budgetprocessen

Ekonomiavdelningen räknar fram ekonomiska budgetramar som kommunstyrelsen fastställer för respektive nämnderna samt anvisningar för budgetarbetet. Förvaltningarna upprättar därefter budgetförslag med en verksamhetsplan inom ramen för tilldelad budgetram. Nämnderna beslutar sedan om verksamhetsplanen för nästkommande år med två planår på nämndsmöte i augusti eller senast första veckan i september.

En budgetberedning sammanträder på hösten där nämnds- och styrelseordförande redovisar sin nämnds beslutade verksamhetsplan som innehåller uppdragsbeskrivning och omvärldsanalys med drift- och investeringsramar samt resultat- och finansieringsbudget (räkenskaper), som utgör underlag för styrning av verksamheterna. Den fortsatta processen avslutas med att fullmäktige ska anta budgeten senast i november året före aktuellt budgetår samt i samband med detta även en plan för de två nästkommande åren.



Uppföljning liksom helårsprognos för verksamhet och ekonomi avrapporteras som informationsärenden till kommunstyrelsen, på grund av uppsiktsplikten, vid fem tillfällen varje verksamhetsår: mars, maj, augusti (delårsrapport), oktober och december (årsbokslut). Kommunfullmäktige beslutar om delårsrapport per augusti månad och årsredovisning inklusive ansvarsfrihet. Varje förvaltning redovisar uppföljning av ekonomi varje månad till nämnden förutom under sommarmånaderna.

Fullmäktiges budget

Budgeten indelas i drift- och investeringsbudget.

I fullmäktigebudgeten fastställs budgetanslag för nämnderna som en budgetram uttryckt i nettokostnader. Fullmäktigebudgeten utgör således en rambudget och är bindande vad avser såväl nettoanslag som mål och riktlinjer.

I samband med fullmäktiges budgetbeslut fastställs skattesats, låneram för budgetåret samt borgensramar för helägda kommunala företag.

Hantering av budget för helägda kommunala företag regleras i ägardirektiv via avkastningskrav. Ägardialog hålls mellan Tranås Stadshus AB (moderbolaget) och bolagen under feb/mars varje år. Kommunfullmäktige tar beslut om ägardirektiv.

Taxor och avgifter

Kommuner får ta ut avgifter för tjänster och nyttigheter som de tillhandahåller. För tjänster eller nyttigheter som kommuner är skyldiga att tillhandahålla, får de ta ut avgifter bara om det är särskilt föreskrivet. Lag (1998:70) 3 c §. Kommuner får inte ta ut högre avgifter än sin självkostnad för sina insatser.

I alla Sveriges kommuner är vatten, avlopp, avfall och griftegården avgiftsfinansierade. Utgångspunkten är att avgifterna ska täcka kommunens hela kostnad för hanteringen av dessa verksamheter. Kommunen måste upprätta en taxa med avgifter för de tjänster som ingår i det kommunala ansvaret. Det finns inga formella hinder att skattefinansiera verksamheten, men det förekommer i praktiken bara vid underskott i verksamheten. Vid förekommande fall behöver kommunfullmäktige fatta ett särskilt beslut om att skattefinansierad verksamhet ekonomiskt ska täcka upp taxefinansierad verksamhet.

Kommunfullmäktige skall fastställa taxor och avgifter senast i november året innan budgetåret. Att så blir fallet är respektive nämnds ansvar. Taxor och avgifter bör regleras genom indexuppräknings.

Nämndens budgetbeslut skall innefatta de taxor och avgifter som skall gälla nästkommande budgetår.

Kommunfullmäktige beslutar då endast om nya taxor och avgifter samt principiella och/eller beräkningsmässiga ändringar av befintliga taxor och avgifter. Nämnden ansvarar för att fullmäktigebeslut fattas om dess taxor och avgifter.

Detaljbudget

Nämnderna ska, inom ramen för tilldelat budgetanslag, upprätta och fastställa en detaljerad budget, vilken utgör nämndens planeringsverktyg för det kommande verksamhetsåret.

Nämndernas detaljbudget ska vara klarmarkerad i budgetsystemet så att ekonomiavdelningen kan läsa in detaljerad budget i ekonomisystemet i december månad året innan gällande budgetår.

Investeringar

I investeringsbudgeten upptas anskaffning av anläggningstillgång. Som anläggningstillgång räknas tillgång som har en ekonomisk livslängd om minst tre år och som har ett anskaffningsvärde om minst ett prisbasbelopp. (läs mer i rutinen Redovisning av investeringar)

Det skall finnas minst en treårig investeringsplan innehållande en detaljbudget per projekt vid större investeringssummor eller vid begäran och behov från ekonomiavdelningen.

Kommunens grundläggande nivå för investeringsramens storlek grundar sig på summan av kommunens resultat och avskrivning.

Nämnden ska i beslut om detaljbudget precisera investeringar och alla investeringsprojekt beslutas av fullmäktige. Lönsamma investeringar kräver alltid en investeringskalkyl för att kunna motivera investeringen.

Beroende på vilken typ av investering som görs får investeringen varierande konsekvenser för driftkostnaderna framöver. Det är viktigt att vid beslut om investeringar klassificera dessa enligt tabell nedan för att kommunfullmäktige skall kunna fatta välgrundade beslut av investeringsramen för Tranås kommun.

Investeringar kopplade till de avgiftsfinansierade verksamheterna i kommunen, vatten, avlopp, avfall och griftegård finansieras genom beslutade taxor och avgifter. I de fall taxa och/eller avgift påverkas av verksamhetens förslag till investeringsvolymen ska detta tydligt framgå i beredning av investeringarna och i underlaget till beslutet.

Typ av investering	Upplåning*	Investerings ram	Självfinansiering	Anteckning:
VA/Avfall/Grift	Ja	Nej	Ja (genom taxor)	Ej täckning för kapitalkostnad Ej täckning för vhtkostnad
Bostadsmark	Ja	Nej	Ja (genom försäljning)	Täckning för kapitalkostnad
Köp av industrimark	Ja/Nej	Ja	Nej	Särskild prövning Täckning för kapitalkostnad
Lönsamma projekt**	Ja	Nej	Ja	Särskild prövning Täckning för kapitalkostnad Ej täckning för vhtkostnad
Ej lönsamma projekt	Nej	Ja	Nej	Täckning för kapitalkostnad Ej täckning för vhtkostnad***

*Investeringen kan vid behov finansieras genom upplåning.

**Med lönsamma investeringar avses företagsekonomiskt lönsamma projekt

***Täckning för verksamhetskostnad skall i första hand finansieras inom ram och i andra hand genom beviljat äskande i kommunfullmäktiges budgetbeslut.

Fullmäktige kan besluta om undantag av full kompensation för kapitalkostnad om synnerliga skäl föreligger.

Årsredovisning, delårsrapport och budgetuppföljningar

I årsredovisning och delårsrapport görs uppföljning av ekonomi och verksamhet för bokslutsperioden.

Delårsrapport för Tranås kommunkoncern skall tas fram per 31 augusti. Den ska innehålla utfall och helårsprognos för nämnderna och bolag per 31 augusti. Beslut fattas i fullmäktige senast i oktober månad.

Beslut om kommunkoncernens årsredovisning ska fattas av fullmäktige i april månad. De helägda kommunala företagens årsredovisningar fastställs på respektive bolags årsstämma av det av kommunfullmäktige utsedda ombudet i mars månad.

Budgetuppföljningar som går vidare till kommunstyrelsen görs efter månaderna mars, maj, augusti och oktober. Nämnden ska lämna in begärt uppföljningsmaterial till ekonomiavdelningen. Senaste inlämningsdatum finns i dokumentet Viktiga datum. Inlämnat material sammanställs av ekonomiavdelningen. Varje nämnd ska genomföra budgetuppföljning vid varje nämndsmöte.

Nämnden skall säkerställa att varje chef i organisationen engageras i uppföljningsarbetet. Kommunstyrelsen och/eller ekonomichef kan, utan politiskt beslut, vid behov begära tätare uppföljningar/ytterligare information från nämnden.

Om nämnder prognosticerar ett sämre resultat än planerat, skall nämnden i sin prognoskommentar ange skälen till detta samt senast påföljande nämndsammanträde besluta om hur man förhåller sig till detta i form av åtgärder. Nämnden skall upprätta en åtgärdsplan som skall lämnas in till kommunstyrelsen.

Övrig ekonomisk uppföljning

Nämndens budgetansvar

Nämndens verksamhet ska bedrivas inom befintlig budgetram. Nämnden får inte överskrida sin totala driftbudget, utan har att dessförinnan noggrant pröva möjligheter till omprioriteringar, besparingar, standardsänkningar och/eller ökade intäkter.

Vid konflikt mellan mål och medel gäller medel.

Nämnden har rätt att besluta om ändrad inriktning av en verksamhet om nämnden bedömer det lämpligt eller nödvändigt. Dock ska ändringar som innebär antingen en väsentlig förändring eller är av principiell art i förhållande till riktlinjer beslutas av kommunfullmäktige. Anslag får omdisponeras mellan nämnderna efter samråd dem emellan. Beslutsmyndighet är härvid den nämnd, vars anslag kommer att minska genom omdisponeringen.

I de fall nämnden fattar beslut om utvidgning av verksamheten ska det tydligt framgå av beslutet på vilket sätt utvidgningen ska finansieras i driftbudgeten på både kort och lång sikt.

Åtgärder vid avvikelser

Innan nämnden tar ställning till den ekonomiska rapporten (månadsrapport/delårsrapport) ska avvikelser i förhållande till budget förklaras skriftligt av förvaltningschefen i prognoskommentarsmallen som används vid uppföljning.

I de fall den ekonomiska rapporten visar på ett prognostiserat underskott mot budgeten, ska förvaltningschefen för nämnden presentera förslag till åtgärder. Beslutet ska, om möjligt, vara så utformat att nämnden senast till utgången av tre årsbudgeter når en budget i balans.

Nämnden ska fatta beslut om åtgärder enligt föregående stycke, senast på det andra ordinarie nämndssammanträdet efter det att den ekonomiska rapporten framlades för nämnden.

Om åtgärderna är av större vikt och berör fler nämnder, ska samråd ske med berörda nämnder före genomförandet.

Beslutet ska översändas till kommunstyrelsen för kännedom.

Om obalansen fortfarande kvarstår vid årets slut, ska nämnden göra en granskning av verksamheten och organisationen, inklusive förvaltningsledningen. Nämndens ansvar prövas i samband med bokslutsbehandlingen i kommunfullmäktige.

Finansiering av verksamhet som enligt lag åvilar kommunen kan dock, efter nämnda prövning, innebära att totalt tilldelade medel inte är tillräckliga. Om ambitionsnivån är högre än vad som krävs för att den lagstadgade skyldigheten ska vara uppfylld, ska nämnden överväga att sänka standarden, dock inte under minimistandarden. Respektive nämnd har ansvaret för att verksamheten bedrivs enligt de föreskrifter som gäller för verksamheten och måste fortsätta att bedriva verksamheten även om budgetanslaget inte räcker till. I sådant fall ska nämnden lämna en rapport alternativt rapportera vid nästkommande ordinarie rapporteringstillfälle till kommunstyrelsen, som har att redovisa förhållandet till fullmäktige senast i närmast följande delårsrapport alternativt i ett särskilt ärende till kommunfullmäktige. Innan nämnden lämnar sådan rapport ska prövning ha skett om underskottet kan täckas genom åtgärder i nämndens övriga verksamheter. Denna prövning ska framgå i rapporten till kommunstyrelsen.

Över- och underskott vid årets slut

Fullmäktige beslutar årligen om nämndens över- respektive underskott av driftbudgeten ska flyttas med över till nästkommande budgetår eller inte. Sådant beslut sker i februari månad.

Huvudregeln är att såväl över- som underskott ska överföras till nästkommande år oavsett orsak.

Fullmäktige kan besluta om undantag om synnerliga skäl föreligger. Sådan bedömning ska göras utifrån påverkbarheten på över- eller underskottet samt kommunens totala resultatnivå.

Ekonomiska dokument

De dokument som upprättas för budget, årsredovisning och delårsrapporter ska utformas på ett likartat sätt och ha en tydlig koppling mellan verksamhet och ekonomi. Dokumenten ska på ett enkelt och överskådligt sätt utgöra underlag för styrning och uppföljning av kommunens verksamheter. Det är ekonomiavdelningen som har ansvar för att upprätta dokumenten.