

Öhrlings

PRICEWATERHOUSECOOPERS 

Revisionsrapport

Kommunens investeringsverksamhet

Karlshamns kommun

2006-12-15

Christina Utterström

Nils Fredholm

Certifierade kommunala revisorer

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning	3
2.1	Bakgrund och granskningen syfte	3
3	Metod	4
4	Styrdokument	4
4.1	Reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning	4
4.2	Investeringspolicy.....	5
5	Aktuella investeringar och belopp	5
6	Granskningsresultat och synpunkter	8
6.1	Kommunens investeringar – allmänt.....	8
6.2	Planering och styrning av projekt.....	9
6.3	Beslut om anskaffning och medelsanvisning	11
6.4	Kalkylering och ekonomiskt utfall	11
6.5	Tillämpning av regler vid upphandling	12
6.6	Funktion då byggnader är färdigställda.....	13
6.7	Gränsdragning mellan investering och driftkostnad.....	13
6.8	Registrering av investeringar i bokföringen och anläggningsregistret.....	15
	Källor	16

1 Sammanfattning

På uppdrag av kommunens revisorer har Komrev inom Öhrlings PricewaterhouseCoopers granskat Karlshamns kommuns investeringsprocess. Vår sammanfattande bedömning är att investeringar görs inom områden som är angelägna och att processerna i huvudsak fungerar bra mellan beslutsfattare, utförare och nyttjare av anläggningarna. Följande förslag till åtgärder behöver dock uppmärksammas.

- Målformuleringen i ekonomistyrreglementet behöver ändras så att investeringsvolymen ses över en längre tidsperiod än ett år.
- Kommunen behöver ytterligare utveckla områden för bostäder, handel och industri i attraktiva lägen eftersom det är viktigt för kommunens tillväxt.
- Förstärka och eventuellt samordna resurserna för planering och projektering.
- Skapa ett större tidsutrymme för projektering.
- Investeringskalkylernas belopp stämmer i nuläget inte alls med de priser kommunen får då anbuden öppnas. Förhållandet kan behöva ytterligare uppmärksammas i kommunen, men frågan är komplex.
- Tydliggör besluts- och uppföljningsprocessen av investeringar, exempelvis slutredovisa större investeringar som särskilda ärenden till fullmäktige och den beställande nämnden. Även inom berörda nämnder behöver rapporteringen tydliggöras på denna punkt.
- Påbörja avskrivningskostnaden i enlighet med god redovisningssed från den tidpunkt då investeringen tas i bruk.
- Eftersatt underhåll kan medföra att kostnader redovisningsmässigt felaktigt förskjuts framåt i tiden. Budget 2006 och förslag till budget 2007 innehåller dock ökade anslag.
- Informera/utbilda om hanteringen av driftkostnad respektive investering för att säkerställa rätt tillämpning.
- Renodla kontoplanen för undvikande av sammanblandning mellan drift och investering.
- Upprätta en rutin för utrangering i anläggningsregistret för att få en rättvis redovisning av anläggningstillgångarnas ackumulerade värden.

2 Inledning

2.1 Bakgrund och granskningen syfte

Investeringar har som syfte att skapa förutsättningar för verksamheten att uppnå sina mål. I offentlig verksamhet, råder konkurrens mellan investeringar, innebärande att varje ny investering måste vara väl motiverad. Det är viktigt att beslutsunderlag för investeringar innehåller genomarbetade analyser av verksamhetens behov såväl idag som i framtiden.

En investering medför att verksamheten för lång tid belastas med kapitalkostnader och kostnader för drift och underhåll. Det kan finnas en risk att hela kostnadsbilden i beslutsunderlagen saknas och det finns också en generell tendens att underskatta kostnaderna.

När beslut har fattats att göra en upphandling startar en process som innehåller ett antal grannliga punkter hörande till den interna kontrollen. Till stöd bör finnas dokumenterade och fastställda instruktioner för handläggning t o m att slutredovisning lämnas.

Denna granskning syftar till att ge en bedömning av hur Karlshamns kommun hanterar investeringsprocessen och de redovisningsfrågor som har koppling till verksamheten.

Granskningen har till syfte att besvara följande revisionsfrågor.

1. Inom vilka områden sker offentliga investeringar i Karlshamns kommun?
2. Vilka är de styrande faktorerna (dokument i form av visioner, mål, planer samt processer inom kommunen, med kommunala bolag och externa parter) inför beslut om investeringar?
3. Finns det tydliga beslut om medel för anskaffningen (inklusive driftkostnader i ett flerårsperspektiv)?
4. Hur sker kalkylering inför investeringar och hur är det ekonomiska utfallet i förhållande till beräkningarna?
5. Sker upphandling av investeringar i enlighet med lagstiftning, kommunens upphandlingsregler och andra principer?
6. Fungerar byggnader m.m. som avsett för nyttjarna då de är färdiga?
7. Har kommunen en ändamålsenlig hantering av gränsdragning mellan vad som är att betrakta som driftkostnad respektive investering?
8. Sker registrering av gjorda investeringar på ett riktigt sätt i bokföringen respektive anläggningsregistret?

3 Metod

Granskningen genomförs genom intervjuer med företrädare för kommunlednings- och ekonomikontor samt verksamhetsområden, genomgång av styrande dokument och bedömning av ett urval aktuella investeringsprojekt. Gränsdragning mellan drift/underhållskostnader och investeringar uppmärksammas med betoning på gatu- och fastighetsområdet.

VA-verksamhetens investeringar och ekonomi granskas separat. Rapport avlämnas i slutet av året.

Revisionsrapportens sakinnehåll är avstämt med kommundirektören, samhällsbyggnads- respektive ekonomichefen.

En utförlig sammanställning över de personer som intervjuats och de olika skriftliga källorna återfinns som avslutning i rapporten.

Avsnitten 4 och 5 informerar om de styrande dokumenten och aktuella investeringsprojekten i kommunens budget. Avsnitt 6 anknyter sedan till de revisionsfrågor som rapporten har till uppgift att bedöma.

Granskningen är utförd andra halvåret 2006 och grundas på där kända förhållanden.

4 Styrdokument

4.1 Reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning

I kommunens reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning från 2004 berörs investeringar i ett eget avsnitt och tar upp följande (i sammanfattning):

- Investering är inköp av tillgångar som används under flera år.
- Utgiften för anskaffningen bokförs som anläggningstillgång och påverkar anskaffningsårets resultat endast med de avskrivningar som avser detta år.
- Avskrivningen och räntan på kapital som tagits i anspråk benämns kapitalkostnad.
- Krav för att vara anläggningstillgång: ekonomisk livslängd på minst tre år och anskaffningskostnad som överstiger ett halvt basbelopp.
- Avskrivningstiden fastställs utifrån den ekonomiska livslängden.
- Avskrivningar ska påbörjas, om inte hanteringsmässiga och praktiska skäl talar mot detta, vid den tidpunkt en investering tas i bruk.

- Anläggningstillgångar som inte används, förstörts, kasserats eller stulits ska skrivas ned med det oavskrivna restvärdet. Vid försäljning redovisas reavinst eller reaförlust. Uppskrivning får normalt inte ske.
- Anläggningsregistret innehåller alla kommunens anläggningstillgångar, även de tillgångar som är avskrivna men som fortfarande innehas av kommunen. Förvaltningarna ansvarar för korrekt hantering och inrapporteringar.

Under annan rubrik i reglementet framgår att tilläggsbudgetering för investeringar sker till nästkommande år, när beslutade projekt av olika anledningar förskjuts i tiden.

För närmare beskrivning av investeringar hänvisas till kommunens investeringspolicy.

4.2 Investeringspolicy

Kommunfullmäktige fastställde i september 2002 en investeringspolicy, som behandlar redovisningsrutiner, regelverk för definitioner och klassificeringar, krav på inventarielista, avskrivningstider fördelat på olika typer av anläggningar och ansvarsfördelning.

De punkter som tas upp i reglementet för ekonomi- och verksamhetsstyrning är en sammanfattning av investeringspolicyns mer detaljerade regelverk.

Övriga huvudsakliga styrdokument är den årliga budgeten och upphandlingspolicyn.

Budgeten tar upp belopp för enskilda investeringar och hur de fördelas över åren. Upphandlingspolicyn beskriver vad som gäller enligt Lagen om offentlig upphandling.

5 Aktuella investeringar och belopp

I årsredovisningen 2005 framgår att kommunens nettoinvesteringar uppgick till 36,1 mnkr (inklusive försäljningsinkomster på 8 mnkr och investeringsbidrag på 5 mnkr). Budgeten var på 60,2 mnkr. År 2004 uppgick nettoinvesteringarna till 75,3 mnkr jämfört med en budget på 81,0 mnkr.

	Utfall 2004	Utfall 2005	Budget 2006	Plan 2007	Plan 2008
Nettoinvesteringar	75,3	36,1	78,8	65,6	80,9
Avskrivningar	62,7*	65,9*	50,1	52,0	53,2

* Varav 10,7 mnkr avser nedskrivning av anläggningstillgångar för år 2004 respektive 16,8 mnkr för år 2005.

Av kommunens reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning framgår att ett av de finansiella målen för att uppnå god ekonomisk hushållning är att investeringsutrymmet maximalt får uppgå till årsresultatet plus avskrivningar. Kommunen uppnådde inte målet år 2004 och kommer inte att uppnå det i planerna för åren 2007-08.

Kommunens anläggningstillgångar uppgick per 2005-12-31 till 1 107 mnkr, varav fastigheter (exklusive mark) uppgick till drygt hälften, 598 mnkr.

I nedanstående tabell återfinns en sammanställning av *pågående och planerade* investeringsprojekt med totalbudget (netto) fördelat på styrelse/nämnd. Vissa investeringar har påbörjats före 2004, varför summor i föregående tabell inte kan jämföras med denna.

Styrelse/nämnd	Totalt	Investering t.o.m. 2005	Budget 2006		Plan 2007	Plan 2008-2010
			Urspr budg	Komp budg		
Kommunstyrelsen	37 744	12 057	8 040	3 287	10 460	3 900
Servicenämnd	88 134	14 351	39 700	- 936	25 019	10 000
Gymnasienämnd	27 712	2 984	3 300	- 622	3 950	18 100
Vuxenutb.nämnd	2 149	399	350	0	350	1 050
Kulturnämnd	2 150	355	350	45	350	1 050
Omsorgsnämnd	8 254	1 254	1 400	0	1 400	4 200
Socialnämnd	1 312	409	150	153	150	450
Byggnadsnämnd	865	115	150	0	150	450
Teknik/fritidsnämnd	146 873	38 218	18 725	6 480	18 900	64 550
BUS nämnd	107 559	3 759	6 675	300	24 125	72 700
Summa	422 752	73 901	78 840	8 707	84 854	176 450

En fördelning på de större projekten ger följande bild:

Projekt (Nämnd)	Total inv 2004-2010	Förbrukat 2004-2005	Budget 2006		Plan 2007	Plan 2008-2010
			Urspr budg	Komp budg		
Kommunstyrelsen						
Strategisk utveckkl.	12 000	135	2 000	1 865	2 000	6 000
Stilleryd ind.omr.	7 051	2 579	2 500	- 2 478	- 50	4 500
Bredband	5 345	220	3 125	2 000	0	0
Triangelspår	5 710	0	0	2 480	3 230	0
Muddr. innerhamn	3 089	2 689	0	0	0	400
Östra Piren	2 728	2 882	- 500	146	200	0
Karlshamn österut	3 326	426	450	- 250	2 900	- 200

Projekt (Nämnd) Fortsättning	Total inv 2004-2010	Förbrukat 2004-2005	Budget 2006		Plan 2007	Plan 2008-2010
			Urspr budg	Komp budg		
Service-nämnd						
Omb. hotell o rest.	18 950	305	12 100	- 5 250	11 795	0
Asarumsdalens fsk	18 500	7 771	7 900	2 829	0	0
Långasjönäs stugby	10 000	0	0	300	2 800	6 900
Gullbergslyck. fsk	8 008	308	7 700	0	0	0
Datautr. dataservice	6 078	1 428	1 550	0	1 500	1 600
Gymnasienämnd						
Renov. hus A o. G	9 750	0	0	0	250	9 500
Övr. investeringar	9 600	0	0	0	2 400	7 200
Teknik/fritidsnämnd						
Gatuavd ask/fordon	4 398	1 498	2 900	0	0	0
GC-vägnät, Dahla..	6 900	11	1 150	1 139	2 500	2 100
Norra infarten	11 550	0	550	550	1 000	10 000
Kastellet, netto	3 940	440	700	0	700	2 100
Väggabadet, ombygg	21 392	392	0	0	500	20 500
Mörrums avloppsren	9 891	369	6 800	2 722	0	0

Kommunstyrelsens projekt ”Strategisk utveckling” beräknas till 12 mnkr och initierades i 2004 års budget. Kommunfullmäktige har inte definierat syfte eller närmare preciserat användningsområde i budgeten. I underlag anges avsikten ”strategisk utveckling och infrastruktuursatsningar”. Beloppet avser även tid utöver planperioden. De två första årens utgift uppgick till 135 tkr. I år kommer tillgängligt anslag, 3 865 tkr att användas för inköp av strategiska fastigheter avsedda för kommunens utveckling.

Posten ”övriga investeringar” finns hos alla nämnder utom kommunstyrelsen och service-nämnden. I flera fall är det ett större belopp än de specificerade projekten. Posten avser i stort sett inköp av diverse inventarier, datorer och IT-utveckling. Inom skolan avser det exempelvis så kallade ”Stadigvarande läromedel”. Se mer under avsnittet nedan om gränsdragning mellan drift och investering.

Förvaltningarna äger sina datorer och programvaror, medan enheten Dataservice äger servrar och datanätet (inkl telefonin) och därmed ansvarar för utveckling och investering av detta. Det är dock Dataservice som ansvarar för att märka och förteckna alla datorer.

Teknik- och fritidsnämndens investeringar på gatuområdet, 3,6 mkr och kompletteringsbudget på c:a 1 mnkr, är för närvarande inte så omfattande. Totalt finns 13 projekt med i planeringen. Några av projekten prioriteras enligt beslut av kommunstyrelsen. De övriga projekten i budgeten får tekniska nämnden genomföra i den ordning som är mest praktiskt. Omfördelning av medel får också göras.

6 Granskningsresultat och synpunkter

6.1 Kommunens investeringar – allmänt

En gynnsam utveckling för kommunen förutsätter att det genomförs investeringar både i infrastruktur och kärnverksamheter som skola och omsorg. Det kan konstateras att ungefär hälften av investeringarna i nuläget sker i vardera de kommunala bolagen och i de kommunala förvaltningarna. Investeringarna som kommunen genomför finns främst inom skola och förskola, men även i form av gator och exploateringsområden. Bolagen investerar i hamn, högskolelokaler, bostäder, fjärrvärme med mera.

En planering av behoven av skolor och förskolor finns hos utbildningsförvaltningen och ska presenteras inom kort. Omsorgsbehoven har likaså kartlagts och beslut finns om de förestående behoven. De framgår dock inte ur kommunens investeringsplaner eftersom Karlshamn bostäder hanterar byggnationerna.

Det är viktigt att kommunen har exploateringsområden för byggande av bostäder. Åtgärder har vidtagits för att ta fram fler detaljplaner genom personalförstärkning på samhällsbyggnadsförvaltningen. Processerna är av olika skäl utdragna i tiden. Kommunen ger också externa intressenter möjligheter att ta fram planer för vidare exploatering.

Kommunens reglemente för ekonomistyrning föreskriver att den årliga investeringsvolymen maximalt får utgöras av årsresultat plus avskrivningar. Det är emellertid svårt att få en sådan anpassning till stånd. Dels kan enstaka omfattande investeringar ett enskilt år tränga undan andra mindre, men samtidigt angelägna investeringar och dels tar det lång tid från fullmäktiges budgetbeslut till den tidpunkt då arbetet kan påbörjas. Flera intervjuade pekar på ett behov att läsningen till årsresultat och avskrivningar sker på en längre tidsperiod än ett år.

Synpunkter

Vi bedömer att inriktningen på investeringarna mellan olika verksamheter förefaller väl avvägd för att kommunen ska kunna ha en fortsatt bra utveckling. Tillgång till tomter för byggnation av småhus med centrala lägen är dock fortfarande alltför liten. Även möjligheter för etableringar av handel och industri bedöms inte heller helt tillgodosedda.

Målformuleringen i ekonomistyrreglementet behöver ändras så att investeringsvolymen ses över en längre tidsperiod än ett år.

6.2 Planering och styrning av projekt

Den mer detaljerade revisionsfrågan lyder:

Vilka är de styrande faktorerna (dokument i form av visioner, mål, planer samt processer inom kommunen, med kommunala bolag och externa parter) inför beslut om investeringar?

De övergripande målen är utvecklingsinriktade och bidrar till att investeringar görs i samma anda. Det kan också bero på att de är tämligen allmänt hållna. Gemensamma processer mellan kommunen och de kommunala bolagen har klart förbättrats under de senaste åren.

Behov av investeringar aktualiseras i kommunstyrelsens och nämndernas planering. Dessa konkretiseras slutligt i den årliga budgeten som även omfattar en plan för de därefter två följande åren.

Investeringar inom kommunen genomförs i huvudsak inom kommunstyrelsens, teknik- och fritidnämndens, utbildningsnämndernas samt omsorgsnämndens verksamheter. Genom servicenämndens fastighetsavdelning sker genomförandet av byggnationer av fastigheter.

Investeringskalkyler ska finnas som underlag till alla investeringar som beslutas i budgeten. Det finns en särskild mall framtagen för detta. "Brukarnämnden", exempelvis BUS-nämnden, tar i samråd med fastighetskontoret fram underlag till investeringsbehovet och kalkyl, vilket ligger till grund för budgetbeslutet. Efter beslut i fullmäktige överförs större investeringsprojekt till servicenämnden, som ansvarar för utförandet.

Kommunfullmäktige beslutar i stort sett om de projekt som i budgeten är namngivna (se exempel i tabell sid 6-7). Kommunstyrelsen graderar därefter projekten efter angelägenhet. Nämnderna har i vissa fall en post, "Nämndens övriga investeringar", som de till sitt innehåll fritt får disponera och omdisponera inom den totala nettobudgeten. Oftast avser det inventarieinköp.

Planering av byggnationer för omsorgsförvaltningens behov sker i kontakter med kommunledning, fastighetskontor och Karlshamnsbostäder. En gemensam inventering har genomförts av omsorgsförvaltningen och bolaget avseende de förväntade behoven och som resulterat i ett fullmäktigebeslut om hur bland annat finansiering ska ske. Processerna beskrivs som bra fungerande från båda parter.

Utbildningsförvaltningens lokalsamordnare har som uppgift att se till de samlade behoven inom skolområdet i kommunen. I detta ligger också förberedande kontakter med verksamhetsföreträdare och studier inför ny- och ombyggnationer. En längre tids sjukskrivning har medfört problem men som delvis kunnat lösas genom att fastighetskontorets projekterare stöttat förvaltningen.

Planerings- och projekteringsresurserna är begränsade i kommunen. Nu handlas exempelvis konsulter upp för att beskriva vad investeringen ska omfatta. Beställningsskrivelser hinner inte alltid skrivas på grund av tidsnöd då byggnationer ska påbörjas.

Projekteringstiden är ofta för kort. Med detta avses tidpunkten från slutligt beslut om igångsättning till det att projektet ska ut för upphandling. Det förekommer ofta arbetsmässiga ”pucklar” då många projekt är i samma tidsmässiga läge.

Det framkommer i intervjuerna ett önskemål om ökad framförhållning inom investeringsverksamheten på fastighetsområdet. Det blir ofta en anhopning av många projekt samtidigt. Samtidigt finns ingen överdriven förhoppning om möjligheterna att åstadkomma en annan ordning. En synpunkt som framförts i intervjuerna är att beslutsfattarna skulle komma in i planeringsprocesserna i ett tidigare skede.

Kommunfullmäktige beslutar om de projekt som är namngivna. Kommunstyrelsen graderar därefter projekten efter angelägenhet. Övriga projekt kan respektive nämnd hantera på egen hand vad gäller igångsättning och omdisponering av medel dem emellan och inom den totala nettobudgeten.

Nämnderna har i vissa fall en post, ”Nämndens övriga investeringar”, som de till sitt innehåll fritt får disponera. Oftast avser det inventarieinköp.

Synpunkter

Vi bedömer att kommunens resurser för att göra förstudier och förberedande projektering inte är tillräcklig för att hantera de omfattande investeringar som pågår och planeras. En ny tjänst med sådana arbetsuppgifter har emellertid nyligen tillkommit hos kommunstyrelsen. Ytterligare förstudier i ett tidigt skede kan vara väl använda pengar sett ur investeringens livslängd, ekonomi och användning.

Det kan också finnas anledning att överväga om kommunens organisation är den mest effektiva på området. En mer samlad enhet borde arbetsmässigt kunna jämna ut perioder med stor arbetsbelastning mellan medarbetarna. Arbete med förstudier skulle kunna kombineras med projektledning, beroende på vad som för tillfället kräver mest insatser. Kommunens kontinuitet och kompetens skulle också ökas om de externa konsultinsatserna begränsades till att omfatta mer specialinriktade behov.

Kommunens policydokument bör kompletteras med beskrivningar av hur processer ska bedrivas inom kommunen. Det sker lämpligen i tillämpningsanvisningar till exempelvis investeringspolicyn. Den organisatoriska ansvarsfördelningen av investeringsprocessen mellan nämnder och förvaltningar skulle kunna tydliggöras.

Vi bedömer att kommunens besluts- och uppföljningsprocess av investeringar är otydlig. I kommunens ekonomi- och verksamhetsstyrningsreglemente bör detta tydliggöras. Exempelvis kan det finnas ett behov att slutredovisningar till kommunfullmäktige avseende de största investeringarna på ett mer strukturerat sätt. De personer som arbetar med planering och kalkyler har ett behov av att göra systematiska analyser av investeringarnas utfall. Sådana kan innehålla information om vad som exempelvis avser prishöjningar, standardförändringar och orsak till detta.

6.3 Beslut om anskaffning och medelsanvisning

Det finns en blankett, investeringskalkyl omfattande budgetens tidsperiod, som har en koppling mellan investeringens utgifter och inkomster samt de kostnader och intäkter som beräknas uppstå under motsvarande år. De intervjuade ger uttryck för att det inte alltid i budgeten tas hänsyn till de ökade driftkostnader som blir följderna av en investering, att t.ex. en ny gata ger ökade kostnader i form av elbelysning, vägunderhåll, vinterrenhållning etc. Det förutsätts att investeringens påverkan på driftbudgeten får lösas inom den driftbudget som tilldelats nämnden på mer generella grunder.

Synpunkter

Vi bedömer att investeringarnas påverkan på driftbudgeten behöver bli tydligare.

Kommunstyrelsens anslag ”Strategisk utveckling” bör på samma sätt som för övriga investeringsprojekt i budgeten återges mer specifikt vad som avses.

6.4 Kalkylering och ekonomiskt utfall

Under det senaste året har flera projekt blivit kraftigt fördyrade jämfört med de belopp som kommunfullmäktige anslagit i budgeten. Detta har framförallt konstaterats då anbuden har öppnats. Kommunen råder dock inte över en situation med överhettad byggmarknad utan får hantera situationen på olika sätt. Investeringsbeslut kan omprövas vad gäller tid och omfattning men ibland är det svårt på grund av att överenskommelser finns med olika parter om ett genomförande eller att myndighetskraven är tydliga.

Teknik- och fritidsnämnden får varje månad en transaktionslista över alla inköp, som ligger till underlag för bedömning om delegationsbeslut har fattats på rätt sätt och om det är några poster som skulle redovisats som investering. Varje månad redovisas även till nämnden en totaltkostnad per investeringsprojekt. Likaså får enhetsledarna månadsvis

utdrag över samtliga transaktioner på alla investeringsprojekt för att kontrollera att posterna är rätt bokförda.

En allmän bedömning är att kommunstyrelsen och nämnderna omprövar projekt där detta är möjligt. Kalkylerna som ligger till grund för anslagstilldelningen behöver dock bättre aktualiseras till rådande situation. Därigenom minskas risken att kommunfullmäktige inför sitt beslut om investeringsbudget får en orealistiskt gynnsam bild av vad som totalt kan åstadkommas.

Vid granskningstillfället framkom att då förvaltningar lämnar prognoser över beräknat utfall av årets investeringar uppges ofta ett utfall i likhet med budgeten, eftersom man beräknar att investeringsbudgeten kommer att utnyttjas även om det inte kommer att ske förrän nästkommande år. Då tar man dock inte hänsyn till att prognosen efterfrågar det belopp som kommer att nyttjas under det aktuella året. Detta förfarande har dock ändrats under hösten 2006.

Synpunkter

Under senare år har inte några betydande budgetöverskridanden förekommit. Den pågående ombyggnationen av hotell- och restaurangprogrammet har dock medfört behov av ytterligare medel som inte hänger samman med ovan relaterade frågor. Här borde i stället en noggrannare projektering, med beaktande av byggnadens låga takhöjd, kunnat konsta-tera att utgifterna skulle bli högre.

Servicenämnden får en rapportering av pågående projekt var tredje månad och att ”slutredovisning godkännes” i aktuella fall. Av protokollen framgår dock inte några belopp.

6.5 Tillämpning av regler vid upphandling

Upphandlingar genomförs på ett korrekt sätt av byggnationer. En betydande del av det förberedande arbetet (programhandlingar och projekteringar) sker med hjälp av konsulter, eftersom kommunen har begränsade egna resurser. Konsulter anlitas utifrån kännedom om deras kompetens och förutsättningar att kunna verka tillsammans och med kommunens projektledare.

Upphandling av konsulter sker dock inte enligt LOU:s regelverk. Fastighetskontoret uppger att konsultupphandlingar är en komplicerad process och att en formellt korrekt hantering kan leda till oönskade val. Man har därför använt sig av kända kompetenta konsulter som redan har god kännedom om anläggningar och kommunens förhållanden i övrigt. Ett annat motiv är att upphandlingsprocesser tar lång tid i anspråk och att många projekt hamnar i tidsnöd då väl beslut har tagits om ett genomförande.

Synpunkter

Vår bedömning är att kommunen behöver beakta de formella kraven som finns vad gäller upphandlingar av konsulter på detta område.

6.6 Funktion då byggnader är färdigställda

Tidigare uppstod situationer där verksamhetsföreträdare inte var nöjda.

Synpunkter

Vi bedömer att samråd nu genomförs på ett bra sätt och investeringarna uppges vara upp-skattade och väl fungerande då de tagits i bruk. Resultatet tycks således blivit bra trots att det har framförts att de förberedande kontakterna skulle vara mer omfattande men begrän-sats på grund av exempelvis tidspress.

6.7 Gränsdragning mellan investering och driftkostnad

Av kommunens styrande dokument framgår en mängd regler och riktlinjer för hur investeringar ska hanteras utifrån ett mer redovisningsmässigt perspektiv, exempelvis beloppsgräns för gränsdragning mellan drift (kostnadsföring) och investering (anskaffningsvärde, förhöjande värde etc), att ansvar för bedömning om drift eller investering åligger beslutsattest, att ansvarig enhetschef årligen ska upprätta inventarielista över samtliga inventarier, att särskild inventering och förteckning av datorer ska administreras av datakontoret, att skilja på byggnadstillbehör och byggnadsinventarier, som ska skrivas av som inventarier etc. Nedan redogörs för granskningen av dessa områden.

Enligt investeringspolicyn är gränsdragningen mellan drift och investering en anskaffning med en ekonomisk livslängd på minst tre år och som har en anskaffningskostnad som överstiger ett halvt basbelopp exkl moms (i dagsläget motsvarande 24 800¹ kr inkl moms).

Av intervjuerna framkommer att flertalet anser att en hel del av fastigheternas underhållskostnader hanteras som investeringar, bland annat beroende på resursbrist och därmed eftersatt underhåll. Eftersom det inte finns tillräckligt med pengar i driftbudgeten, hamnar det som investeringar. De intervjuade inom skolan anser också att det finns brister i be-

¹ Med basbelopp har vi utgått ifrån prisbasbelopp som för år 2006 uppgår till 39 700 kr och moms med 25 %.

dömning av vad som är drift- respektive investering ute i verksamheten avseende inventarier. Det kan också bero på resursbrist i driftbudgeten men framförallt anser man att det beror på okunskap. När det gäller inom bygg- och teknik/fritid tycks inte motsvarande problem finnas.

Enligt investeringspolicyn är det beslutsattesten som ansvarar för att göra bedömningen hur redovisning ska ske. Vid budgetarbetet kan tjänstmännen påtala att en post som förs till driftbudgeten egentligen är en investering. Dokumentation av sådana påpekanden görs inte.

När det gäller investeringsprojekt som beslutats av facknämnderna men som ska utföras av servicenämnden, uppger de intervjuade förvaltningsekonomerna att det inte är de som gör någon bedömning av vad som är drift- respektive investering. Bedömningen förutsätts redan vara gjord av servicenämnden.

Underhåll av gator och vägar sker inom driftbudgeten och i den omfattning som budgeten medger. Samstämmigt uttalas att budgetnivån är för låg i förhållande till behoven och att eftersatt underhåll uppstår. Ökade anslag har dock tillförts samhällsbyggnadsförvaltningen totalt med 7 mnkr i budgeten 2006 och 2007.

Synpunkter

En iakttagelse är att kommunen inte är strikt vad gäller bedömningar av vad som är driftkostnad eller investering. Utifrån vad som framkommit i intervjuer och vår genomgång av redovisningen finns poster som hanterats som investering men som egentligen är driftkostnader. Orsakerna kan vara flera, såsom en ekonomiskt snäv driftbudget och att det finns utrymme i investeringsbudgeten eller bristande kunskaper. Av granskade fakturor framkommer att det finns ett stort antal mindre belopp som påförs investeringar. En osäkerhet i detta konstaterande kan dock vara att posterna kan vara en del av ett större sammanhang. Kommunens verksamheter gör i redovisningen olika bedömningar på denna punkt. Om avsteg görs från policyn bör det framgå i ett beslut.

Trots att investeringspolicyn anger vem som ansvarar (beslutsattestanten) för bedömning av driftkostnad eller investering tycks det i praktiken råda oklarhet på denna punkt. Vi bedömer att det finns behov av att informera berörda om vem som har ansvaret och hur det praktiskt ska tillämpas. Förhållandet har uppmärksammats både vid fastighetsinvesteringar som servicenämnden ansvarar för och inköp av inventarier av de verksamhetsansvariga. Någon slags ”lathund” kan behövas till stöd för personer som ska göra bedömningarna.

Eftersatt underhåll kan medföra att behovet av underhåll till slut blir så stort att kostnaden istället betraktas som investering, trots att det då redovisningsmässigt hanteras felaktigt. Kostnaderna (avskrivningarna) förskjuts då framåt i tiden. Om kostnaderna hade betraktats

som löpande driftkostnader istället, hade de på ett mer rättvisande sätt uppstått under den tiden som behovet av underhållet fanns. Utgångspunkten är ju att det endast är åtgärder som innebär *standardförbättringar* genom ny-, till- eller ombyggnad som ska bokföras som en investering.

Vår bedömning är att tillämpningen av regelverket avseende driftkostnad eller investering behöver skärpas.

6.8 Registrering av investeringar i bokföringen och anläggningsregistret

Policydokumenten anger att avskrivningskostnader bör belasta anläggningarna då de tas i bruk. Detta stämmer också med god redovisningssed. Samtidigt uttrycker ekonomistyrreglementet att praktiska och hanteringsmässiga skäl kan motivera avsteg från principen. I investeringspolicyn, som antogs två år tidigare, anges nämnda skäl och att kommunen därför tillämpar denna eftersläpning av avskrivningskostnaderna.

Mycket manuellt arbete görs vid aktiveringen, eftersom projekten ska delas upp på många verksamheter som får egna objektskoder i anläggningsreskontran. Ingen utrantering görs av pågående projekt. Investeringar fylls kontinuerligt på. Vissa projekt som är nollställda, det vill säga att bokfört värde är lika med noll, plockas bort som vilande.

Inventarielistor finns och har studerats på central utbildningsförvaltning (uppdaterad senast år 2004) och kulturverksamheten (uppdaterad senast år 2000). Utseendet varierar något.

Synpunkter

Vi bedömer att kommunen har väl utarbetade avstämningsrutiner som säkerställer att registrering sker på ett riktigt sätt. Betydande manuellt arbete görs dock vid aktiveringen, eftersom projekten ska delas upp på många verksamheter med egna objektskoder i anläggningsregistret. Investeringarna borde styras upp mer redan i budgetprocessen med fördelning på verksamheter.

För att inte bli sårbara vid hanteringen av anläggningsregistret bör det finnas ersättare för den nu ensamma ansvariga personen.

Vi upprepar det som framhållits bland annat vid granskningar av årsredovisningar att god redovisningssed bör tillämpas vad gäller tidpunkten då avskrivningar ska påbörjas. Rutinen för utrantering måste även utvecklas. Eftersom ingen utrantering görs blir de ackumulerade värdena för höga.

Det kan i kontoplanen upplevas som förvirrande att förbrukningsinventarier (slag 6), som ska redovisas i driftbudgeten, har en koppling till investeringsprojekt. Vi kan konstatera att kontona hanteras på olika sätt av förvaltningarna, t.ex. av gymnasie- och BUS-förvaltningarna. Kontoplanen bör därför ses över i denna del.

Syftet med inventarielistorna har under hösten 2006 uppmärksammats av ekonomikontoret och vi bedömer att man behöver se över vad som ska förtecknas och varför bland annat utifrån ett internkontroll perspektiv.

Källor

Muntliga

Ann-Margret Mattsson, ekonomikontoret

Ann-Marie Eriksson, ekonom Gymnasienämnd och Kulturnämnden

Bengt Mattsson, kommundirektör

Björn Igelström, chef Dataservice, Servicenämnden

Christel Jönsson, förvaltningschef omsorgsförvaltningen

Dennis Andersson, gatuingenjör, samhällsbyggnadskontoret, Teknik- och fritidsnämnd

Inga-Lill Wikinsson, ekonom tekniska kontoret, Teknik- och fritidsnämnd

Jörgen Funestad, förvaltningschef utbildningsförvaltningen

Kent Wahnström, ekonomikontoret och förvaltningsekonom Servicenämnden

Leif Olsson, bygg- och projektledare fastighetskontoret, Servicenämnden

Mats Svensson, ekonomichef

Nils Andersson, rektor Vägskolan

Ove Fridlund, ordförande Karshalmsbostäder AB

Susanne Andersen ekonom utbildningsförvaltningen

Ulf Olsson, samhällsbyggnadschef

Skriftliga

Ansvarskoder, utdrag från redovisning ansvar tre positioner kopplat till nämnd respektive förvaltning.

Anvisningar till budget 2006 ekonomisk plan 2007-2008, Kommunledningsförvaltningen/ekonomikontoret 2005-05-11.

Anvisningar till budget 2007 ekonomisk plan 2008-2009, Kommunledningsförvaltningen/ekonomikontoret 2006-05-09.

Baskontoplan Karlshamns kommun verksamhetsindelning år 2006, reviderad 2006-03-022.

Bilaga 1: Investeringar 2006-2008, underlag till kompletteringsbudget 2006, Ksau 2006-03-09, sammanställt av Kent Wahnström, kommunledningsförvaltningen/ekonomikontoret.

Delegationsordning för Byggnadsnämnden (BN), BN § 71 2006, inkl Verkställighet, direktupphandling m.m,(KS § 9, 2006-01-24), med tillämpning från den 1 april 2006.

Delegationsordning för Servicenämnden (ServN) och Bilaga 2 Verkställighet, direktupphandling m.m, ServN § 82 2006, med tillämpning från den 1 oktober 2006.

Delegationsordning för Teknik- och fritidsnämnden (TfN) och Bilaga 2 Verkställighet, direktupphandling m.m., TfN § 159 2006, med tillämpning från den 1 oktober 2006.

Delegationsordning för Vuxenutbildningsnämnden (VuxN) VuxN § 4 ch 10 2002, med tillämpning från den 17 januari 2002, reviderad senast 2006-08-21 § 51.

Fastighetsunderhåll (planerat, akut och reparationer), sammanställt för 1999-2008 av Kent Wahnström, kommunledningsförvaltningen/ekonomikontoret 2006-05-18.

Investeringskalkyler, underlag till budget 2006 respektive 2007.

Investeringspolicy för Karlshamns kommun, Kommunfullmäktige, 2002-09-02 § 122.

Investeringsredovisning 2005, utdrag från redovisningen för följande projekt; Gymnasienämnden projekt 2510 (slag 40200, 40290) och projekt 2511 (slag 40200, 40260), BUS-nämnd projekt 2407 (slag 40200) och projekt 2401 (slag 64320), Teknik- och fritidsnämnd projekt 1138 (slag 40200), projekt 1001 (slag 40200) och projekt 1004 (slag 40200).

Kontoplan Karlshamns kommun kontoklass 1-8, 2006-01-01.

Mål och budget 2006 och Flerårsplan 2007-2008 med vision för 2014, Kommunfullmäktige 2005-11-07, § 142.

Nettoinvesteringar 2005 respektive 2006 (t o m 16 maj 2006), utdrag från redovisningen, summa utfall och budget per nämnd respektive per projekt per nämnd.

Reglemente för ekonomi- och verksamhetsstyrning, Kommunfullmäktige, 2004-02-02 § 5 A.

Tilläggsanslag för underhåll avseende Kölöspåret, KF 2005-09-05, § 112.

Upphandlingsregler/upphandlingspolicy, Kommunstyrelsen, 2006-01-24 § 9.

Upphandlings- och inköpsrutiner för Karlshamns-, Olofströms- och Sölvesborgs kommuner, Kommunstyrelsen, 2006-01-24 § 9,

Utökning av hotell- och restaurangprogrammet, KF, 2006-02-06 § 11.

Årsredovisning 2005, Karlshamns kommun.

Överföring av medel för tillbyggnad av Gullbergslyckans förskola, KF 2006-02-06 § 21.