Granskning av styrning av investeringsprocessen

Rapport

Eskilstuna kommun

KPMG AB

2019-10-21

Antal sidor 11

© 2019 KPMG AB, a Swedish limited liability company and a member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Eskilstuna kommun
Granskning av styrning av investeringsprocessen

2019-10-21

Innehållsförteckning

1	Sammanfattning	2
2	Inledning/bakgrund	3
2.1	Syfte, revisionsfråga och avgränsning	3
2.2	Revisionskriterier	3
2.3	Metod	4
3	Resultat av granskningen	5
3.1	Styrande dokument	5
4	Slutsats och rekommendationer	9
4.1	Rekommendationer	10

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification KPMG Confidential

1 Sammanfattning

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande rutiner avseende styrning av investeringsprocessen.

Det huvudsakliga syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om kommunens styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen är ändamålsenligt utformad.

Vår sammanfattande bedömning utifrån denna övergripande granskning syfte är att kommunens övergripande rutiner avseende investeringsprocessen endast delvis är ändamålsenliga. Det finns övergripande rutiner som i huvudsak är ändamålsenliga, men vi har noterat vissa brister i mallstöd när det gäller såväl planering som uppföljning.

I granskningen har även ingått en fråga om hur kommunen säkerställer att seriösa entreprenörer anlitas samt hur säkerställs detta när dessa i sin tur anlitar underentreprenörer. Uppföljning av upphandlingsverksamheten sker i första hand genom moment inom intern kontroll. Ett förslag skulle kunna vara att inom ramen för den interna kontrollen även föra in hur kontroll och beslut avseende underentreprenörer skett.

Då detta i huvudsak varit en översiktlig granskning och på en övergripande nivå har i granskningen inte ingått att specifikt granska enskilda investeringsprojekt i detalj. Denna granskning kan ses som en förstudie som med fördel skulle kunna kompletteras med en fördjupad granskning utifrån ett urval av större enskilda investeringsprojekt där såväl beslut, uppföljningar som den ekonomiska redovisningen granskas utifrån såväl kommunens ekonomistyrningsregler som gällande redovisningslagstiftning.

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta mallar och rutinbeskrivningar för investerings- och driftkalkyler för att säkerställa att samtliga kostnader för ett investeringsprojekt beaktas.
- Upprätta mallar för och även genomföra slutredovisning av varje större investering, där avvikelser kartläggs.
- Överväga att följa upp ett urval av enskilda investeringsprojekt inom ramen för den interna kontrollen i syfte att säkerställa att fastställd rutin efterlevs. Detta kan gälla såväl avslutade som pågående större investeringsprojekt.
- Överväga att inom ramen för den interna kontroll följa upp rutinen som avser anlitandet av seriösa leverantörer och underentreprenörer.
- Se över och uppdatera ekonomistyrningsreglerna efter nu gällande lagstiftning.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2 Inledning/bakgrund

Vi har av Eskilstuna kommuns revisorer fått i uppdrag att granska kommunens övergripande rutiner avseende styrning av investeringsprocessen.

Det är av stor vikt att kommunen säkerställer goda rutiner för planering, styrning och uppföljning och kontroll av investeringsprocessen bl.a. i syfte att säkerställa god ekonomisk hushållning.

En fråga som också väckts är hur kommunen följer upp de entreprenörer som kommunen upphandlat att utföra investeringsarbeten och förekomsten av underentreprenörer. Detta för att säkerställa att de aktuella entreprenörerna följer bestämmelserna i avtalet med kommunen och att kommunen därigenom ska kunna förlita sig på att seriösa entreprenörer anlitas.

Mot ovanstående bakgrund bedömer revisorerna i Eskilstuna kommun att en granskning inledningsvis bör genomföras, som tar sikte mot kommunens övergripande process för styrningen och uppföljningen av pågående och avslutade investeringar. Granskningen är att beteckna som en förstudie som ska kunna utgöra underlag för en utökad fördjupad granskning av ytterligare delar i investeringsprocessen.

2.1 Syfte, revisionsfråga och avgränsning

Det huvudsakliga syftet med granskningen är att översiktligt bedöma om kommunens styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprocessen är ändamålsenligt utformad.

Granskningen ska besvara följande övergripande revisionsfrågor.

- Vilka formella rutiner har kommunen för att säkerställa en ändamålsenlig styrning, uppföljning och kontroll av investeringsprojekt?
- Vilka avstämningar och redovisningar görs mellan utfallet av genomförda investeringar och budget för investeringar och hur hanteras avvikelser?
- Hur säkerställer kommunen att seriösa entreprenörer anlitas samt hur säkerställs detta när dessa i sin tur anlitar underentreprenörer?

2.2 Revisionskriterier

Vi har bedömt om rutinerna uppfyller

- Fullmäktigebeslut.
- Policyer fastställda av fullmäktige.
- Interna riktlinjer och rutinbeskrivningar.
- Allmänna krav på en god intern kontroll.
- Kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

2.3 Metod

Granskningen har genomförts genom dokumentstudier och intervjuer/avstämningar med berörda tjänstepersoner. Utifrån ett professionellt urval kommer antal större investeringsprojekt att granskas översiktligt för förståelse för hur processen går till. Enskilda investeringsprojekt redovisas inte specifikt i denna översiktliga rapport.

Granskningen avser den övergripande formella styrningen och uppföljningen avseende investeringar, som i allt väsentligt handhas av kommunstyrelsen. Avseende anlitade entreprenörer har kommunens skriftliga rutiner för krav på entreprenörer liksom kommunens rutiner för att säkerställa att kraven efterlevs att översiktligt bedömts.

Rapporten är faktakontrollerad av de personer som bidragit med faktauppgifter till rapporten.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3 Resultat av granskningen

3.1 Styrande dokument

3.1.1 Investeringar

För investeringar i kommunen finns flera styrdokument, Ekonomistyrningspolicyn är ett koncernövergripande regerverk med allmänna regler. Vid sidan om denna finns även Ekonomistyrningsregler för Eskilstuna kommun samt Anvisningar för investeringsbudget i Eskilstuna kommun.

Under 2017 fastslogs Anvisningar för investeringsbudget vilken innefattar regelverk för budgetering och uppföljning av investeringar i Eskilstuna kommun.

Ekonomistyrningsreglerna för Eskilstuna kommun fastslogs 30 maj 2007. Reglerna överlappar till stor del med Anvisningar för investeringsbudget men innehåller även andra punkter. Ekonomistyrningsreglerna stadgar att redovisningen av anläggningstillgångar skall följa anvisningar i skrift utgivet av Rådet för kommunal redovisning samt SKL:s kompletterade skrift om avskrivningstider, vilka är anpassade efter då gällande lagstiftning på området, vilket dock har ändrats. För avskrivningar gäller numera komponentredovisning.

Reglerna behandlar även vad som skall anses som investeringar. Det som skall behandlas som investering är utgifter för anskaffning som är avsedd för stadigvarande bruk eller innehav. Anskaffningen ska ha en ekonomisk livslängd på minst 3 år och uppgå till ett basbelopps värde exklusive moms.
Varje nämnd måste ha en inventarieförteckning över alla tillgångar vilka har en livslängd om minst tre år eller om anskaffningsvärdet uppgår till ett prisbasbelopp eller högre. För stöldbegärliga inventarier gäller detta även om anskaffningsbeloppet är lägre.

Reglerna för ekonomistyrning innefattar även vad som krävs för att kunna göra en investering, vilket innefattar:

- Att behovet är bedömt.
- Att hänsyn tagits till konsekvenser för verksamheten.
- Att det finns en väl genomarbetad investeringskalkyl.
- Att utrymme finns inom nämndens budgetram för avskrivningar under den ekonomiska livslängden, för ränta till finansförvaltningen och för täckning av övriga driftkostnader.
- Att upphandlingsreglerna följs.
- Att eventuella avtal är undertecknade med entreprenörer.

Av anvisningarna för investeringsbudget framkommer att investeringsbudget om två år samt investeringsplan om fem år fastslås av kommunfullmäktige årligen. Investeringsbudgeten delas upp i två huvudkategorier: Fasta anläggningar och Inventarier och immateriella. Omfattningen av investeringarna ges i årsplanen. För perioden 2019–2023 beräknas anläggningsinvesteringar genomföras om drygt 5 mdkr.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Det som skiljer huvudkategorierna åt är tiden som kommunens driftsekonomi belastas av investeringen och investeringens betydelse för kommuninvånarna.

Anläggningsinvesteringar delas i sin tur upp i fyra kategorier:

- Projektinvesteringar: Investeringar i ett avgränsat enskilt objekt. Beslut gäller totalbudget för kommande två år, det som inte förbrukats läggs vid nästa års budget under tidigare års beslutade projektinvesteringar. Noggrannheten för projektinvesteringar skall normalt vara +/- 10 %.
- Raminvesteringar: Mindre återkommande investeringar av likartad karaktär. Beslut gäller för kommande två år och oförbrukade medel förs inte över till nästa års budget. Om raminvesteringarna sträcker sig längre än två år skall det ses som en investeringsplan och kan således ändras i kommande budget.
- Investeringsplan: Inriktningsbeslut som vanligtvis ligger några år in i framtiden, t.ex. baserat på uppskattad investeringsvolym för ospecificerade objekt. Beslut skall ses som en inriktning för investeringar där den budgeterade summan är en uppskattning av behovet. Noggrannheten skall normalt vara +/- 20 %.
- Tidigare års beslutade projektinvesteringar: Ej avslutade projektinvesteringar läggs in för att ge en helhetsbild av investeringarna.

Nämndeinvesteringar avser huvudsakligen inventarier. Investeringarna bör ej överstiga avskrivningsmedlen för inventarier för aktuellt år. Beslut om nämndernas investeringsram tas av kommunfullmäktige i samband med kompletterande årsplan. Nämnden är självt ansvarig för investeringarna samt tillhörande kostnader.

Om avvikelser blir större än 10 % eller 10 mkr behöver nytt beslut fattas av kommunfullmäktige.

Reglerna för investeringar för fasta anläggningar och inventarier och immateriella tillgångar skiljer sig åt. För fasta anläggningar redovisar nämnder och bolag sitt investeringsbehov för de kommande fem åren till kommunstyrelsen i mars årligen. För inventarier och immateriella tillgångar är processen decentraliserad i formen av att de själva beslutar om storleken på investeringarna utifrån de av kommunfullmäktige beslutade ekonomiska driftramarna.

För fasta anläggningar behöver nämnder och bolag redovisa samtliga investeringar till kommunfullmäktige i samband med närmaste del- eller helårsbokslut. För investeringar i inventarier och immateriella tillgångar redovisar varje nämnd och bolag dessa samt verksamhetsplaner till kommunledningskontoret i oktober årligen. Uppföljning av investeringar sker först vid delårsbokslutet genom prognos för årets investeringar samt vid avslutat projekt i samband med helårsbokslutet. Är projektets kostnader över 40 mkr skall slutredovisning ske vid närmst efterföljande del- eller helårsbokslut. Vid redovisningen skall projektet beskrivas kortfattat samt skall avvikelser analyseras och förklaras.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

3.1.1.1 Kalkylering och rapportering

Vad avser beräkning av kostnad inför beslut av investeringar finns i dagsläget ingen kommunövergripande mall för kalkylering av investeringar och driftkostnader, detsamma gäller för beräkning av driftkostnader för ett projekt. Det finns dock en medvetenhet hos kommunen om bristen av dessa och det pågår ett arbete med att utveckla en kommunövergripande mall för detta. Inom vissa områden finns däremot en inarbetad rutin för kalkylering av kostnader.

När projektet är avslutade skall de slutredovisas enligt Anvisningar för Investeringsbudget – se avsnitt 3.1.1 – det saknas dock även här en kommunövergripande mall. För att garantera att reglerna uppfylls ändamålsenligt behövs det finns tydliga sätt att redovisa avslutade projekt på. Det bör tilläggas att det finns en mall där vilka projekt som är avslutade redovisas, dock inte ingående på de specifika investeringarna. Behovet av att med tydlighet slutredovisa samtliga projekt har framförts i våra avstämningar med kommunen.

3.1.1.2 Investeringsprocessen i praktiken för fastighetsinvesteringar

Till att börja med genomförs en volymstudie. Därefter görs en förstudie där det ska upprättas en förstudierapport innan investeringen läggs in i förslaget till budget, i vissa fall kan dock investeringsprojekt tas upp i budget eller plandokument även om endast en volymstudie upprättats. Nämnden fattar därefter beslut om investering i samband med verksamhetsplanen som sedan i sin tur beslutas av fullmäktige i årsplanen. Därefter godkänner förvaltningen hyreskonsekvensen hos kommunens fastighetsenhet. Vissa nämnder fattar särskilt beslut i frågan om hyreskonsekvensen. Fastighetsenheten beställer sedan byggnation av kommunfastigheter som upphandlar och genomför byggnation.

Löpande uppföljning sker genom byggmöten. Årsplanen följs upp i samband med delårsrapporter och årsbokslut. När det gäller enskilda projekt redovisas dessa inte specifikt. Enligt synpunkter som framkommit i vår korrespondens med berörda tjänstepersoner så saknas en bra rapportstruktur eller systemstöd för detta.

När slutbesiktning skett fastställs hyreskostnaden slutligt och avskrivning av objektet påbörjas. Den uppdaterade hyreskonsekvensen (hyreskostnaden) har tidigare endast delgivits kommunens redovisningsenhet, men ska framöver även delges kommunens fastighetsfunktion för godkännande. Senast åtta månader efter slutbesiktning ska en slutredovisning upprättas, men detta beskrivs inte ha fungerat särskilt bra. I samband med delårsbokslut och helårsbokslut ska slutredovisning ske till kommunfullmäktige. Denna nyligen införda rutin beskrivs inte ha fungerat eftersom slutredovisning för enskilda projekt inte fungerat i praktiken.

3.1.2 Entreprenad och underleverantörer

Vid upphandling av produkter och tjänster fastställde kommunfullmäktige under 2014 Riktlinjer för upphandling och inköp i Eskilstuna kommun. Riktlinjerna är allmänna regler som gäller vid samtliga upphandlingar i kommunen. Vid sidan av riktlinjerna har även kommunstyrelsen fastställt anvisningar, reglerna samlas i Inköpshandboken vilket finns tillgänglig via kommunens intranät för de anställda.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

Kommunen har i viss mån decentraliserat upphandlingsansvaret till nämnder och styrelse, vilka bistås av den centrala upphandlingsfunktionen. Samtliga ramavtal skall undertecknas av kommunstyrelsen och övergripande upphandlingar av ramavtal sker genom upphandlingsenheten. Nämnder och styrelse ansvarar själva för verksamhetsspecifika upphandlingar. I nämndens uppdrag ingår att säkerställa att kompetens och tillräckliga resurser finns samt att aktivt dela i den kommunövergripande inköpssamverkan.

Riktlinjerna stadgar att samtliga upphandlingar skall garantera efterföljande av reglerna på en rad områden hos leverantörerna:

- Handla med leverantörer som bedriver att aktivt miljöarbete samt ställa miljökrav på varor, tjänster och entreprenad och prioritera miljöanpassade sådana.
- Endast handla med leverantörer som betalt socialförsäkringsavgifter, skatt i hemlandet samt säkerställa att kunna kontrollera detta.
- Ställa krav på arbetsförhållanden och mänskliga rättigheter i enlighet med ILO:s kärnkonventioner och FN:s deklaration om mänskliga rättigheter samt barnkonventionen.
- Använda upphandling för att främja social utveckling.
- Avtala om att utförare av traditionellt kommunal verksamhet på entreprenad skall följa samma grunder för yttrandefrihet och meddelarfrihet gentemot sin personal som gäller för offentliganställda i motsvarande verksamhet enligt grundlag och andra författningar.
- Avtala om att utförare av traditionellt kommunal verksamhet på entreprenad skall följa samma grunder för offentlighet och sekretess för handlingar gentemot allmänheten som gäller i motsvarande offentlig verksamhet enligt grundlag och andra författningar

Om en underentreprenör ska anlitas måste detta först godkännas av kommunen. Underentreprenörs arbete räknas som entreprenörens eget, och därmed gäller samtliga regler för entreprenören även för underentreprenören.

Den centrala upphandlingsfunktionen skall årligen följa upp och utvärdera kommunens upphandlingsverksamhet samt redovisa denna för kommunstyrelsen. Detta sker huvudsakligen inom ramen för den interna kontrollen. Någon ytterligare redovisning till kommunstyrelsen har vi inte tagit del av utifrån genomgång av kommunstyrelsens protokoll.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

4 Bedömning, slutsats och rekommendationer

Vår sammanfattande bedömning utifrån denna övergripande granskning syfte är att kommunens övergripande rutiner avseende investeringsprocessen endast delvis är ändamålsenliga. Det finns övergripande rutiner som i huvudsak är ändamålsenliga, men vi har noterat vissa brister i mallstöd när det gäller såväl planering som uppföljning.

Vi har noterat ett behov av enhetliga mallar för kalkyler, uppföljningar och slutredovisningar. Regelbundna uppföljningar av projekt utifrån en enhetlig struktur bidrar, utöver att underlätta tydligheten i underlagen, även till minskad sårbarhet vid exempelvis personalförändringar.

Bland de tjänstepersoner vi varit in kontakt med i granskningen finns en tydlig ambition av att förstärka rutinerna och förbättra arbetet genom investeringsprocessen, vilket är av stor vikt för att ett förbättringsarbete ska nå framgång.

Kommunens ekonomistyrningsregler är i delar inaktuella vilket bland annat lett till att rådande rekommendationer såväl som praktiskt utförande inte går i linje med gällande regelverk för god redovisningssed.

Uppföljning av investeringar kan även utgöra ett kontrollmoment inom ramen för den interna kontrollen i kommunen där ett urval av investeringsprojekt gås igenom och resultatet av kontrollen sedan redovisas i styrelse eller nämnd.

I granskningen har även ingått en fråga om hur kommunen säkerställer att seriösa entreprenörer anlitas samt hur säkerställs detta när dessa i sin tur anlitar underentreprenörer. Av ovan beskrivna regler för upphandling och inköp framgår att kommunen måste godkänna underentreprenörer. Uppföljning av upphandlingsverksamheten sker i första hand genom moment inom intern kontroll. Ett förslag skulle kunna vara att inom ramen för den interna kontrollen även föra in hur kontroll och beslut avseende underentreprenörer skett.

Då detta i huvudsak varit en översiktlig granskning och på en övergripande nivå har det inte ingått att specifikt granska enskilda investeringsprojekt i detalj. Denna granskning kan ses som en förstudie som med fördel skulle kunna kompletteras med en fördjupad granskning utifrån ett urval av större enskilda investeringsprojekt där såväl beslut, uppföljningar som den ekonomiska redovisningen granskas utifrån såväl kommunens ekonomistyrningsregler som gällande redovisningslagstiftning.

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential

4.1 Rekommendationer

Utifrån vår bedömning och slutsats rekommenderar vi kommunstyrelsen att:

- Upprätta mallar och rutinbeskrivningar för investerings- och driftkalkyler för att säkerställa att samtliga kostnader för ett investeringsprojekt beaktas.
- Upprätta mallar för och även genomföra slutredovisning av varje större investering, där avvikelser kartläggs.
- Överväga att följa upp ett urval av enskilda investeringsprojekt inom ramen för den interna kontrollen i syfte att säkerställa att fastställd rutin efterlevs. Detta kan gälla såväl avslutade som pågående större investeringsprojekt.
- Överväga att inom ramen för den interna kontroll följa upp rutinen som avser anlitandet av seriösa leverantörer och underentreprenörer.
- Se över och uppdatera ekonomistyrningsreglerna efter nu gällande lagstiftning.

Datum som ovan

KPMG AB

David Bäcker
Certifierad kommunal revisor

Daniel Frisén
Kommunal revisor

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

© 2019 KPMG AB. All rights reserved.

Document classification: KPMG Confidential