



Umeå kommun

## Riktlinjer för planeringsprocess - budget och investeringar

<b>Dokumentnamn:</b> Riktlinjer för Planeringsprocess - budget och investeringar		
<b>Dokumentansvarig:</b> Lena Höök-Gustafsson, Ekonomidirektör		<b>Dokumentdatum:</b> 2020-03-30 § 59
<b>Godkänd av:</b> Margaretha Alfredsson, Stadsdirektör	<b>Version:</b> 1.2	<b>Reviderad:</b> 2022-10-28 §181

## Innehåll

Planeringsprocess - budget- och investeringar .....	3
Roll- och ansvarsfördelning i budget- och investeringsfrågor .....	4
Kommunfullmäktige .....	4
Kommunstyrelse.....	4
Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott .....	5
Politiska partier .....	5
Nämnd .....	5
Bolag.....	6
Planeringsdirektivets innehåll och beståndsdelar.....	6
Budget- och investeringsprocessens utformning och delmoment .....	7
Beredning .....	7
Fastställande av planeringsdirektiv och budget.....	8
Verksamhets- och affärsplanering .....	8
Genomförande av plan.....	8
Uppföljning .....	10
Åtterrapporering till kommunfullmäktige.....	10
Övrig uppföljning .....	10
Hantering av nämndernas över- och underskott – fiktivt eget kapital .....	10
Hantering av resultatutjämningsreserv RUR i Umeå kommun .....	11
Bilaga 1 – Exempel visualisering av Umeå kommuns planeringsprocess.....	12

## Planeringsprocess - budget- och investeringar

Enligt kommunallagen ska kommunen varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges. Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret ska då alltid vara periodens första år.

Om fullmäktige beslutar om en utgift under löpande budgetår, ska beslutet också innefatta en anvisning om hur utgiften ska finansieras.

När det gäller budget för gemensamma nämnder säger kommunallagen att budgeten upprättas av den kommun som har tillsatt nämnden efter samråd med de övriga samverkande kommunerna.

I kommunallagen och i lagen om kommunal redovisning finns krav på hur kommuner ska sköta sin ekonomi. Där framgår bland annat att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning med mål och riktlinjer för sin ekonomi och verksamhet. Kravet på god ekonomisk hushållning finns för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning och innebär att verksamheten ska bedrivas inom befintliga ekonomiska ramar, även om detta kan medföra att kommunfullmäktiges grunduppdrag till nämnd samt av kommunfullmäktige fastställda mål och riktlinjer för verksamheten inte helt kan uppnås.

Detta innebär att om det uppstår konflikt mellan grunduppdrag, inriktningsmål och tilläggsuppdrag och ekonomiskt utrymme i budget ska nämnden rapportera detta till kommunstyrelsen och därefter agera och prioritera så att budgetramen inte överskrids. Vid resursbrist ska tvingande nivåer enligt lagstiftning och myndighetskrav prioriteras.

God ekonomisk hushållning innebär att såväl kommunens finansiella som verksamhetsmässiga mål uppnås, att verksamheten bedrivs långsiktigt, ändamålsmässigt och effektivt och att ekonomiska aktiviteter sker i enlighet med lagar, regler och etablerade normer.

Att utarbeta budget för Umeå kommun sker inom ram för Umeå kommuns planeringsprocess. Umeå kommuns planeringsprocess ska utformas så att processen:

- ger tid för analys, dialog och faktainhämtning
- utgår från prognos över tillgängliga medel
- ökar fokus på nämnders och bolags grunduppdrag/ändamål
- främjar effektiv användning av de medel kommunen förfogar över
- skapar förutsättningar för långsiktighet
- främjar samordning mellan kommunens nämnder och de kommunala bolagen
- är transparent och att vägval/beslut är spårbara i efterhand

## Roll- och ansvarsfördelning i budget- och investeringsfrågor

### Kommunfullmäktige

Som högsta beslutsfattande organ i kommunen fyller kommunfullmäktige fyra tydliga roller i kommunens planeringsprocess och arbetet med kommunens budget och investeringar.

1. Kommunfullmäktige fastställer vilka regler, riktlinjer och förhållningsätt som gäller för Umeå kommuns budget- och investeringsprocess samt den principiella roll - och ansvarsfördelning som är gällande i budget och investeringsfrågor.
2. Kommunfullmäktige fastställer årligen planeringsdirektiv och budget för nästa kalenderår (budgetår) samt de mål och uppdrag som nämnd utöver grunduppdraget enligt reglementet ska prioritera under nästkommande budgetår.
3. Kommunfullmäktige följer kontinuerligt upp efterlevnad av beslutade planeringsdirektiv och budget samt efterlevnad av de regler, riktlinjer och förhållningssätt som kommunfullmäktige angett.
4. Vid omfattande förändring av kommunala taxor och avgifter skall kommunfullmäktige fatta beslut om dessa förändringar.

### Kommunstyrelse

Kommunfullmäktige har gett Kommunstyrelsen det övergripande ansvaret för Umeå Kommuns ekonomiska ställning. Kommunfullmäktige har även gett kommunstyrelsen i uppdrag att ha uppsikt över kommunens nämnder och bolag.

Kommunstyrelsen har sex tydliga roller relaterat till budget- och investeringsprocessen i Umeå kommun.

1. Kommunstyrelsen har ansvar för att tillse att kommunens nämnder och bolag följer de regler, riktlinjer och förhållningsätt som kommunfullmäktige fastställt för budget- och investeringsprocessen samt att den principiella roll - och ansvarsfördelning som kommunfullmäktige fastställt i budget och investeringsfrågor efterlevs. Kommunstyrelsen ansvarar för att vid behov fastställa anvisningar för nämnd och bolag som tydliggör processer och arbetssätt.
2. Kommunstyrelsen bereder förslag till planeringsdirektiv och budget för nästa kalenderår inför hantering och fastställande av kommunfullmäktige. I beredningen ingår att tidigt i planeringsprocessen fatta beslut om tidplan för kommunens planeringsprocess. Kommunstyrelsens ansvarar för att stadsledningskontoret tar fram förslag till planeringsdirektiv. Förslaget ska innehålla av kommunfullmäktige fastställda grunduppdrag till nämnder, inriktningsmål och program, finansiella mål, skattesats, utdelning från bolag samt förslag till total budgetram och nämndsramar (drift & investering), samt plan för finansiering av Umeå kommuns verksamhet kommande verksamhetsår.

Kommunstyrelsen ska därefter ge nämnder möjlighet att yttra sig över ovanstående förslag till planeringsdirektiv inklusive nämndsram och lämna förslag till prioritering, ev nämndsmål, taxor & avgifter och eventuellt förändrad ansvars- och arbetsfördelning.

Kommunstyrelsen ska även ge kommunens bolag möjlighet att yttra sig över förslag till inriktningsmål, utdelning från bolag och lämna förslag till ägardirektiv, taxor & avgifter.

3. Kommunstyrelsen har uppsiktsplikt över kommunens nämnder och bolag och ska informera kommunfullmäktige om det uppstår väsentliga avvikelser från beslutade planeringsdirektiv och budget.
4. Kommunstyrelsen sammanställer uppföljning av kommunens ekonomiska och verksamhetsmässiga ställning och rapporterar återkommande till Kommunfullmäktige.
5. Vid behov kan Kommunstyrelsen besluta om omdisponering av investeringsanslag för specifika projekt mellan nämnder under förutsättning att berörda nämnder är överens och att förändringen är utgiftsmässigt neutral för kommunen.
6. Vid behov kan Kommunstyrelsen besluta om omfördelning av driftbudgetramar mellan nämnderna under förutsättning att berörda nämnder är överens och att förändringarna är kostnadsmässigt neutrala i kommunens totala budget.

Kommunstyrelsen kan, inom ramen för eventuell beslutad investeringsreserv ställd till styrelsens förfogande, besluta om tilläggsanslag till nämnd för investeringsprojekt.

#### Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott

Kommunstyrelsens näringslivs- och arbetsutskott, KSnaus, utgör budgetberedning i Umeå kommun. Som budgetberedning är det KSnaus roll att inhämta och hantera de underlag och den information som de politiska partierna behöver för att upprätta och lämna partipolitiska förslag till planeringsdirektiv och budget.

I KSnaus roll ingår även att verka för dialog, samordning och samverkan mellan kommunens nämnder och bolag under den årliga budget/planeringsprocessen.

Kommunstyrelsens näringslivs och arbetsutskott kan besluta om extraresurser i form av tilläggsanslag för olika utvecklingsinsatser och projekt. Medlen tas ur de anslag kommunstyrelsens arbetsutskott förfogar över och medelsanvisning ska framgå av beslutet.

#### Politiska partier

De politiska partierna som är representerade i kommunfullmäktige har möjlighet att enskilt eller tillsammans lägga fram förslag till planeringsdirektiv och budget i enlighet med av Kommunfullmäktige fastställda riktlinjer och enligt den tidsplan och de anvisningar som utfärdats av Kommunstyrelsen

#### Nämnd

Nämnderna ansvarar för verksamheten i enlighet med av Kommunfullmäktige fastställt reglemente inom de ekonomiska förutsättningar som KF beslutat.

Nämnd ska lämna underlag till budget- och investeringsprocessen i enlighet med anvisning från kommunstyrelsen.

Nämnd ska yttra sig över stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv (grunduppdrag inriktningsmål/program och tilläggsuppdrag samt förslag till nämndsram för drift och investeringar) i enlighet med kommunstyrelsens anvisning.

I samband med yttrandet ska nämnd vid behov lämna förslag på förändring av nämndens taxor & avgifter och förslag på ev förändring av ansvars- och arbetsfördelning i enlighet med anvisning från kommunstyrelsen.

Nämnd beslutar om egen verksamhetsplan och hur nämndens av kommunfullmäktige fastställda budgetram ska fördelas mellan nämndens verksamheter och kan även besluta om omdisponeringar under året.

Nämnd ansvarar för att det finns en aktuell internbudget som överensstämmer med kommunfullmäktiges beslutade ram kompletterad med eventuella tilläggsanslag och omdisponeringar.

#### **Bolag**

Bolag ska yttra sig över förslag till inriktningsmål/program och tilläggsuppdrag och utdelning samt lämna förslag till förändringar av ägardirektiv, taxor & avgifter i enlighet med anvisning från kommunstyrelsen.

## **Planeringsdirektivets innehåll och beståndsdelar**

Kommunfullmäktiges beslut om planeringsdirektiv och budget benämns Planeringsdirektiv och budget för år 20xx samt plan för år 20xx+1 till år 20xx+3.

I planeringsdirektiv och budget ska skattesats, nämndsanslag för drift och investering samt kommunens finansiering anges.

Planeringsdirektiv och budget ska även innehålla grunduppdrag till nämnder, inriktningsmål/program och tilläggsuppdrag samt riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Beslut om Planeringsdirektiv och budget avser budget för nästkommande år samt plan för ekonomin för efterföljande period av tre år.

# Budget- och investeringsprocessens utformning och delmoment

För exempel på visualisering av Umeå kommuns budget- och investeringsprocess se bilaga 1.

## Beredning

Umeå kommuns budgetprocess inleds genom att KS fastställer tidplan och begär underlag/analyser som ska upparbetas av nämnder, bolag och kommunstyrelsens egna verksamheter inför kommande års budgetprocess.

Utifrån beslut om tidsplan och eventuella medskick från Kommunstyrelsen inleds arbetet med nämndernas och bolagens analys av nuläge avseende ekonomi & verksamhet (delårsbokslut) samt nämndernas och bolagens analys av framtida utmaningar och möjligheter. Stadsledningskontoret upparbetar de prognoser och analyser som kommunstyrelsen begärt och sammanställer de underlag som lämnas från nämnder och bolag. Stadsledningskontoret upparbetar förslag till planeringsdirektiv samt förslag till inriktningsramar för drift och investeringar totalt och per nämnd samt för eventuella delområden i nämnd. I förslaget om inriktningsram för kommunen belyses också de ekonomiska konsekvenserna av förslaget, tex självfinansieringsgrad.

Sammanställda analyser och underlag presenteras för kommunfullmäktige och bolagspresidier i samband med uppstart av budget- och investeringsprocess.

Analyser och underlag ligger till grund för Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv för Umeå kommun. Förslag till planeringsdirektiv innehåller förslag till Inriktningsmål/program, finansiella mål, skattesats, total budgetram, investeringsram och plan för finansiering av Umeå kommuns verksamhet kommande verksamhetsår. I förslag till planeringsdirektiv ska förslag till driftsram och investeringsram per nämnd/delområde i nämnd, samt förslag till utdelning från bolagskoncernen framgå.

För att få till stånd en fullvärdig beredning ska Kommunstyrelsen därefter ge nämnder möjlighet att yttra sig över Stadsledningskontorets förslag till planeringsdirektiv. I samband med yttrandet ska nämnd lämna förslag på prioritering inom föreslagen nämndsram samt förslag på taxor och avgifter och eventuell förändrad ansvars- och arbetsfördelning. Utifrån förslag till inriktningsram per nämnd upparbetar respektive nämnd i samråd med Tekniska nämnden förslag till investeringar och större externa förhyrningar för respektive nämnd.

Bolagskoncernen ska beredas möjlighet att yttra sig över förslag till inriktningsmål/program och förslag till utdelning och ska lämna förslag till förändringar av ägardirektiv, taxor & avgifter

Under beredningsfasen ska dialog, samordning och samverkan mellan kommunens nämnder och bolag möjliggöras. KS:n har mandat att bedöma och bestämma hur och med vilken ambition detta ska ske.

Stadsledningskontoret sammanställer yttranden och förslag från nämnder och bolag. Stadsledningskontoret sammanställer även förslag till total investeringsplan inklusive eventuella behov av utrangeringar. Stadsledningskontoret sammanställer även nämndernas ev förslag till förändringar av taxor & avgifter inför hantering i kommunstyrelse och fastställande i kommunfullmäktige.

Kommunstyrelsen fattar därefter beslut om att överlämna förslag till planeringsdirektiv och budget samt yttranden till partipolitisk beredning. Kommunstyrelsen fattar även beslut om att överlämna förslag till total investeringsplan (inkl investeringsbudget och flerårsplan för investeringar) till de politiska partierna.

De politiska partierna får därefter möjlighet att lämna partipolitiska förslag till planeringsdirektiv och budget, inklusive Inriktningsmål/program finansiella mål, skattesats, total ram, nämndsramar (drift & investering) samt förslag till taxor & avgifter.

#### Fastställande av planeringsdirektiv och budget

Partiernas förslag ställs till KSna→KS och Kommunfullmäktige. Därefter, i samband med kommunfullmäktiges sammanträde i juni, fastställer Kommunfullmäktige planeringsdirektiv och budget för nästkommande år (inkl investeringsbudget och flerårsplan för investeringar). Under valår eller på grund av synnerliga skäl kan kommunfullmäktige fastställa planeringsdirektiv och budget senare, dock senast 31 dec året före det år som planeringsdirektiv och budget avser. Skattesats måste dock fastställas före november månads utgång.

#### Verksamhets- och affärsplanering

Arbetet med att upprätta/revidera nämndernas verksamhetsplan och nämndsbudget startar efter kommunfullmäktiges beslut i juni om nämndsram, inriktningsmål/programåtaganden och ev tilläggsuppdrag tilldelade till nämnd.

Verksamhetsplan och nämndsbudget ska beskriva hur nämnd avser verkställa:

- nämndens grunduppdrag och övriga åtaganden enligt kommunfullmäktiges reglemente
- Ev mål och tilläggsuppdrag ställda till nämnd i beslutade planeringsdirektiv och budget.

inom de av kommunfullmäktige tilldelade ramarna.

Om kommunfullmäktige fattat beslut som förändrar ansvars- och arbetsfördelning mellan nämnder ska verksamhetsplan särskilt belysa den omställning detta innebär samt plan för denna omställning.

Arbetet med att upprätta/revidera affärsplan i de kommunala bolagen färdigställs efter att kommunfullmäktige fastställt bolagsordning och ägardirektiv för de kommunala bolagen.

#### Genomförande av plan

Efter att respektive nämnd upprättat och fastställt verksamhetsplan och nämndsbudget ska den expedieras till kommunstyrelsen och anmälas i kommunfullmäktige.

Nämnden genomför därefter verksamheten i enlighet med upprättad och fastställd verksamhetsplan och nämndsbudget.

#### **Omdisponering av driftbudget**

Nämnd kan besluta om omdisponeringar inom sin av kommunfullmäktige angivna budget under pågående verksamhetsår.

Kommunstyrelsen kan besluta om omfördelning av budgetramar mellan nämnderna under förutsättning att berörda nämnder är överens och att förändringarna är kostnadsmässigt neutrala i kommunens totala budget. Kommunstyrelsen har mandat att utfärda anvisningar till nämnd för hur omdisponering och justering av ansvar ska ske.

#### **Omdisponering av investeringsmedel**

Kommunstyrelsen kan besluta om omdisponering av anslag för specifika projekt mellan nämnder



under förutsättning att berörda nämnder är överens och att förändringen är utgiftsmässigt neutral för kommunen.

#### **Budgetavräkning investeringar**

I samband med årsbokslut ska en budgetavräkning göras på projektnivå för investeringar i byggnader och anläggningar. För årligen återkommande anskaffning av utrustning och inventarier görs avräkning mot beslutat ramanslag.

#### **Ombudgetering**

Överföring av investeringsanslag mellan år sker genom beslut om ombudgetering per projekt i samband med att bokslutet behandlas av kommunfullmäktige. Årligen återkommande ramanslag för utrustning och inventarier ombudgeteras ej.

## Uppföljning

Återrapportering till kommunfullmäktige

Återrapportering till kommunfullmäktige från kommunstyrelse, nämnder och bolag sker via årsredovisning över föregående kalenderår. Årsredovisning sammanställs av kommunstyrelsen och överlämnas till kommunfullmäktige och revisorer inför kommunfullmäktiges sammanträde i mars.

Förutom årsredovisningen ska kommunstyrelsen sammanställa och överlämna ett delårsbokslut över årets åtta första månader, delårsbokslutet inkluderar kommunstyrelse, nämnder och bolag. Delårsbokslutet överlämnas till kommunfullmäktige och revisorer senast 15 oktober.

För att förbättra kommunfullmäktiges insyn och möjlighet att hantera avvikelser sker även återrapportering från nämnder, bolag och kommunstyrelse till kommunfullmäktige via en förenklad rapport som behandlas vid kommunfullmäktiges sammanträde i juni (återrapport för perioden januari–april). Den förenklade rapporten innehåller information relaterad till nämndernas personalförhållanden samt ekonomiska ställning och prognos för kommunens nämnder och bolag. Observera att den förenklade rapporten ej är att betrakta som ett delårsbokslut och ej innefattar ett konsoliderat bokslut.

### Övrig uppföljning

De kommunala verksamheterna följs upp och utvärderas kontinuerligt. Uppföljning och utvärdering sker med syfte att följa måluppfyllelse, men även att uppnå kvalitet och utveckling av kommunens strukturella förutsättningar/resurser. Uppföljning och utvärdering ger även signaler om behov av och underlag för att kunna korrigera mål, planering eller resursfördelning.

Uppföljning sker till exempel genom

- verksamhetsuppföljning genom månads, tertial och årsbokslut
- resultatutvärderingar
- process- och kvalitetsuppföljning
- medborgar- och brukarundersökningar
- synpunkter och klagomål från medborgare och brukare
- uppföljning av horisontella perspektiv
- uppföljning Intern kontroll
- förslag- och avvikelshantering.
- revisionsgranskningar

### Hantering av nämndernas över- och underskott – fiktivt eget kapital

Det 'egna kapital' som nämnderna förfogar över är fiktivt så till vida att det inte finns någon motsvarande reservering i kommunens räkenskaper. Nämnders fiktiva egna kapital är enbart en protokollsanteckning och är inte reserverat i kommunens balansräkning. Insättning till fiktivt eget kapital görs om nämnden har en positiv budgetavvikelse för året och ett uttag från eget kapital medför en negativ budgetavvikelse det året som uttaget genomförs. Om en nämnd vill göra ett uttag ur det fiktiva egna kapitalet innebär det således en försämring av kommunens totala resultat.

Kommunfullmäktige har därför fastställt att uttag ur styrelsers och nämnders fiktiva eget kapital endast kan tillåtas om följande premisser är uppfyllda:

- Kommunens prognosticerade årsresultat är positivt efter att uttag ur styrelsers och nämnders eget kapital genomförts

- Kommunens finansiella resultatmål för året uppnås efter att uttag av styrelsers och nämnders eget kapital genomförts
- Uttaget inte avser kostnader av varaktig karaktär

Kommungemensamma nämnder och Valnämnden omfattas ej av över- och underskottshantering – fiktivt eget kapital.

Eventuellt underskott i en nämnds fiktiva egna kapital ska regleras och återställas påföljande verksamhetsår. Efter särskild prövning och beslut av kommunfullmäktige kan budgetunderskott i vissa fall återställas inom de två följande åren.

#### Hantering av resultatutjämningsreserv RUR i Umeå kommun

RUR i Umeå Kommun är avsedd att utjämna normala svängningar i intäkterna över konjunkturcyklerna, med syfte att täcka sviktande skatteunderlag vid befarad eller konstaterad konjunkturedgång.

Det ska vara överskott under år av god utveckling av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning som kan reserveras för resultatutjämning. Syftet med utjämningen är att åstadkomma en stabil verksamhet över en konjunkturcykel. Bedömning av när det är högkonjunktur eller lågkonjunktur avgörs genom att väga skatteunderlagsutvecklingen för budgetåret/bokslutsåret mot det genomsnittliga utfallet för de senaste 10 åren. År utfallet för året under genomsnittet ska det ses som lågkonjunktur och är det över genomsnittet är det högkonjunktur.

- RUR utgör en del av kommunens egna kapital.
- Avsättning till RUR kan göras då resultatet så medger enligt Kommunallagens regler. Reservering kan göras med ett maximalt belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.
- Det fastställda taket för RUR, vid utgången av varje redovisningsår, får vara maximalt 10 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.
- Beslut om att använda medel från RUR ska fattas i samband med kommunfullmäktiges beslut om budget, men kan vid behov revideras i samband med bokslut. Vid disposition av reserven bör en bedömning göras av när konjunkturen återhämtar sig.
- I budgetbeslutet för kommande års budget är ianspråktagande av RUR maximerad till 5 procent av summan av budgeterade skatteintäkter, generella statsbidrag och utjämningsbidrag. Ianspråktagande belopp kan inte överstiga det som redan är reserverat i tidigare års bokslut.
- Kommunfullmäktige ska alltid fatta beslut vid förändring av RUR.

# Bilaga 1 – Exempel visualisering av Umeå kommuns planeringsprocess

