

FORVALTNINGSREVISJON

# ØKONOMISTYRING

*Rutiner og tiltak som sikrer god økonomistyring og rapportering*

SNÅSA KOMMUNE

10.09.2014



## FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Snåsa kommune i perioden mars 2014 til september 2014.

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til NKRFs standard for forvaltningsrevisjon, RSK 001.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside [www.krt.no](http://www.krt.no).

Namsos, 23.9.14



Unni Romstad

*Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor*

*Prosjektleder*

# INNHALDSFORTEGNELSE

1. Sammen drag.....	4
2. Innledning .....	5
2.1 Bestilling.....	5
2.2 Bakgrunn .....	5
2.3 Problemstillinger .....	5
2.4 Revisjonskriterier .....	5
2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	6
2.6 Avgrensing .....	6
2.7 Organisering .....	6
3. I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer som sikrer god økonomistyring?.....	8
3.1 Revisjonskriterier .....	8
3.2 Data.....	9
3.2.1 Risikovurdering.....	9
3.2.2 Formalisering .....	9
3.2.3 Kontrollaktiviteter .....	11
3.2.4 Finansreglement .....	12
3.2.5 Kompetanse.....	12
3.3 Vurdering.....	13
3.3.1 Risikovurdering.....	13
3.3.2 Formalisering .....	13
3.3.3 Kontrollaktiviteter .....	14
3.3.4 Finansreglement .....	15
3.3.5 Kompetanse.....	15
3.4 Konklusjon .....	15
4. I hvilken grad er system og rutiner for økonomisk rapportering i henhold til lov, forskrift og kommunens eget regelverk?.....	17
4.1 Revisjonskriterier .....	17
4.2 Data.....	18
4.2.1 Rapportering.....	18

4.2.2	Budsjettregulering .....	19
4.3	Vurdering.....	19
4.4	Konklusjon .....	20
5.	Anbefalinger.....	20
6.	Rådmannens kommentarer.....	21

# 1. SAMMENDRAG

KomRev Trøndelag IKS har på oppdrag fra kontrollutvalget i Snåsa kommune gjennomført en forvaltningsrevisjon om økonomistyring. Prosjektet har fokus på om kommunen har rutiner og prosedyrer som sikrer god økonomistyring og om systemer og rutiner for økonomisk rapportering er i henhold til lov, forskrift og kommunens eget regelverk.

Rapporten bygger på opplysninger fra intervjuer, spørreundersøkelser og dokumenter.

Revisor konkluderer med at Snåsa kommune til en viss grad har rutiner og tiltak som sikrer god økonomistyring. Kommunen har klarhet i ansvars- og myndighetsforhold på flere sentrale områder innenfor økonomi og rutiner på de viktigste arbeidsoppgavene. Ikke alle rutiner er skriftlige, og på enkelte områder ville det være en styrke med overordnede planer. Kommunens rutiner for å sikre at den økonomiske rapporteringen er korrekt ikke er fullt ut tilfredsstillende, og det samme gjelder rutiner vedrørende dokumentasjonsflyten til regnskapet. Snåsa kommune har til en viss grad systematisk tilnærming til kompetanseutvikling, men opplæringen bør tilpasses bedre til ansattes behov og ønsker.

På bakgrunn av vår gjennomgang konkluderer vi med at rutiner og systemer for kommunens økonomiske rapportering i stor grad er i henhold til lov, forskrift og eget regelverk. Det er likevel rom for enkelte forbedringer.

Revisor har følgende anbefalinger:

- Vi anbefaler at kommunen i større grad utarbeider overordnede planer og rutiner
- Rutiner bør i større grad dokumenteres
- Vi anbefaler spesielt at kommunen påser at det er felles rutiner når det gjelder dokumentasjonsflyt i regnskapet
- Tilpasse bestemmelsene i delegasjonsreglementet slik at virkelig behandlingsdato og vedtatt behandlingsdato blir harmonisert
- I større grad legge vekt på å foreslå tiltak ved budsjettoverskridelser

## 2. INNLEDNING

### 2.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015<sup>1</sup> har kontrollutvalget i Snåsa kommune bestilt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring.

Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 05.03.14 sak 007/14.

### 2.2 Bakgrunn

Snåsa kommune har i de siste årene hatt bemannings- og kompetansemessige utfordringer på økonomi-/regnskapssiden. Dette har hatt konsekvenser for regnskapsavslutningen og rapportering gjennom året.

Kontrollutvalget var i forbindelse med arbeidet med overordnet analyse opptatt av at økonomistyring var et prioritert område for forvaltningsrevisjon.

Fokus i prosjektet er på rutiner og prosedyrer som sikrer god økonomistyring og om økonomisk rapportering i henhold til lov, forskrift og kommunens eget regelverk.

### 2.3 Problemstillinger

Følgende problemstillinger er besvart i undersøkelsen:

1. I hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer som sikrer god økonomistyring?
2. I hvilken grad er system og rutiner for økonomisk rapportering i henhold til lov, forskrift og kommunens eget regelverk?

### 2.4 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som kommunens praksis vurderes opp mot.

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Kommuneloven med forskrifter
- Delegasjonsreglement for Snåsa kommune – inntatt økonomibestemmelser (vedtatt 25/3-10 sak 13/10)
- «Rådmannens internkontroll. Hvordan holde orden i eget hus?» (KS)
- COSO-rammeverket
- «85 tilråinger for styrkt egenkontroll i kommunane»

---

<sup>1</sup> Vedtatt i kontrollutvalget 21.03.12/sak 9/12 og i kommunestyret 29.03.12/sak 21/12

- Forskrift om finansforvaltning
- Styringskort Snåsa kommune
- Forskrift om årsregnskap
- Snåsa kommunes delegasjonsreglement

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

## 2.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom intervju, spørreundersøkelser og dokumentgjennomgang.

Det er sendt ut elektronisk spørreundersøkelse til 23 respondenter. Vi mottok 13 svar; en svarprosent på 56 %. Respondentene er ansatte med budsjett- og anvisningsansvar. I tillegg har alle ansatte (5 stykker) ved økonomiavdeling svart på en egen elektronisk spørreundersøkelse. Disse har svart på detaljspørsmål om arbeidsprosesser innenfor økonomiområdet; eksempelvis rutiner for lønnskjøring og innføring av krav. Svarprosenten var på 100 %. Oversikt over ansatte med budsjett- og anvisningsansvar samt oversikt over ansatte ved økonomiavdelingen er framskaffet av Snåsa kommune.

Assisterende rådmann Roger Sæthre og økonomisjef Kurt Moen er intervjuet.

Referat fra intervju er verifisert av informantene i etterkant for å rette opp eventuelle faktafeil og misforståelser.

Dokumenter som er brukt er først og fremst rapporter fra kommunens regnskapssystem, styringskort og årsmeldinger.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingene.

## 2.6 Avgrensing

Problemstilling 2 avgrenses til å gjelde rutiner for rapportering. Vi vil derfor ikke komme inn på eventuelle budsjettavvik, hvor store eventuelle budsjettavvik har vært og hvordan de har vært håndtert.

## 2.7 Organisering

Snåsa kommunes administrasjon er fra og med 01.01.03 organisert i en 2 nivåmodell, med resultatenhetsledere direkte underlagt administrasjonssjefen (Rådmannen). Målene med organisasjonsmodellen er å gi kortere kommandolinjer, raskere

saksbehandling, sterkere medbestemmelse og mer myndighet og ansvarliggjøring i det daglige til resultatenehetene.

De administrative lederfora består av Staben og Lederforum. Staben består av assisterende rådmann, organisasjons- og personalsjef, kommunekasserer/økonomisjef og 3 rådgivere innenfor fagområdene oppvekst, helse og næring.

Lederforum består av staben og samtlige resultatenhetsledere. Det er en ansvarlig resultatenhetsleder for hver resultatenehet.

Organisasjonen omfattet i 2012 følgende enheter:

- Sentraladministrasjonen
- Personal og organisasjon
- Plan og økonomi
- Snåsa ungdomskole
- Samisk enhet
- Vinje skole
- Breide oppvekstsenter
- Snåsa barnehage
- Kultur
- Snåsa sykeheim
- Hjemmetjenesten
- Familiesentralen
- Enhet for landbruk
- Kirka
- Teknisk



## 3.1 HVILKEN GRAD HAR KOMMUNEN RUTINER OG PROSEDYRER SOM SIKRER GOD ØKONOMISTYRING?

### 3.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1



## 3.2 Data

### 3.2.1 Risikovurdering

Snåsa kommune gjennomførte i 2005 en ROS-analyse der fare for økonomisk tap var ett av flere kriterier. Kommunen har nå begynt på et arbeid med ny, helhetlig ROS-analyse som skal foreligge høsten 2014. Det skal gjennomføres en ROS-analyse med økonomiperspektiv, men det er pr dato ingen konkret plan for når en slik analyse skal være på plass.

### 3.2.2 Formalisering

I små kommuner med forholdsvis liten administrasjon, vil arbeidsdeling ofte være en utfordring. Våre respondenter oppfatter at dette er situasjonen også i Snåsa kommune. Kommunen har ikke noe helhetlig kvalitetssystem. Ifølge økonomisjefen og assisterende rådmann kan dette føre til usikkerhet, og arbeidet med internkontrollen preges av dette. Samtidig sier de at rådmannen følger med på det som skjer, og at det meste av kontrollarbeidet er innarbeidet i organisasjonskulturen. Administrasjonen mener det i liten grad har vært avvik i forhold til budsjett, og at det er lite feil i regnskapet.

Snåsa kommunes delegasjonsreglement er fra 2010. Kommunen har ikke eget økonomireglement, men økonomibestemmelser er tatt inn som en del av delegasjonsreglementet. Reglementet omhandler plan- og rapporteringsbestemmelser, regler for investeringsbudsjett, disponering og bestilling og anvisningsmyndighet.

Snåsa kommune har et årshjul, og ifølge økonomisjef og assisterende rådmann er rutiner og internkontroll integrert i dette. Årshjulet for 2014 tidfester rullering av reglementer, behandling av årsregnskap, årsmelding, sluttregnskap og igangsettingsvedtak for investeringsprosjekter, behandling av tertialregnskap, og budsjettarbeid 2015. Det fremgår ikke detaljert hvem som har ansvar for de ulike oppgavene<sup>2</sup>.

Ut over delegasjonsreglement og årshjul, har kommunen få nedskrevne rutiner når det gjelder arbeidsfordeling innen økonomiområdet, men utfakturering, remittering (betaling) av inngående fakturaer og lønnskjøring skjer til fastsatte tidspunkt. Det er vanlig at ferie og fridager må avpasses disse tidspunktene.

Økonomisjef og assisterende rådmann peker på at det er mye taus kunnskap i organisasjonen. Mange ansatte har vært ansatt lenge og vet hvordan ting skal gjøres.

Tall fra spørreundersøkelsen viser at flertallet av de som har svart oppgir at økonomiansvaret deres er beskrevet skriftlig. 4 av 13 oppgir at de har stillingsinstruks,

<sup>2</sup> I dokumentet heter det at «administrasjonen arbeider med.....».

og at økonomiansvaret framgår av denne instruksen. Videre oppgir 4 av 13 at det formelle økonomiansvaret er beskrevet i delegasjonsbrev. De øvrige mener at de enten har fått det formelle økonomiansvaret beskrevet muntlig eller på annen måte, eller at de ikke vet hvor det formelle økonomiske ansvaret er beskrevet.

10 av 13 respondenter mener at det er klarhet i budsjett- og økonomiansvar i kommunen.

Et stort flertall av de som har svart (10 av 13) svarer at de er kjent med kommunens delegasjonsreglement. De fleste peker på at delegasjonsreglementet er tilgjengelig både i papirversjon og elektronisk<sup>3</sup>. Det er likevel slik at bare 38,5 % av de som har svart på spørreundersøkelsen mener at delegasjonsreglementet er oppdatert i forhold til praksis.

At delegasjonsreglementet ikke er oppdatert i forhold til praksis handler blant annet om at endringer i lovverk ikke er tatt inn. Andre kommentarer er at dokumentet ikke er tydelig nok og vanskelig å finne fram i.

Rutiner og prosedyrer blir stort sett gjort kjent i organisasjonen gjennom ledermøter og/eller personalmøter. Enkelte informanter peker også på opplæring som virkemiddel for å gjøre rutiner og prosedyrer kjent i organisasjonen.

Vi har spurt ansatte ved økonomiavdelingen om Snåsa kommune har rutiner for 15 ulike arbeidsprosesser innenfor økonomi. Dette er arbeidsprosesser som omfatter behandling av lønn, fakturering, innkjøp, regnskap og budsjettering, rapportering, utbetaling og håndtering av kontanter. Svarene viser at respondentene mener at kommunen har rutiner innenfor alle disse områdene. Det er imidlertid ikke alle rutiner som er skriftlige, og de er i varierende grad i daglig bruk.

Tall fra spørreundersøkelsen blant ansatte med budsjett- og anvisningsansvar viser at omtrent 60 % ikke er kjent med hvorvidt kommunen har andre rutiner enn delegasjonsreglementet innenfor økonomi.

Flertallet av de som har svart sier at de oppfatter økonomibestemmelsene i delegasjonsreglementet som tilstrekkelige for den jobben de skal gjøre.

Våre respondenter ble bedt om å beskrive innkjøpsprosessen ved sin enhet. Alle beskriver at bestiller kontrollerer vareleveransen og faktura, før den blir attestert, og sendt videre til enhetsleder for anvisning.

Snåsa kommune vedtok «Styringskort for Snåsa kommune» i sak 84/04 (16.12.04). Dette dokumentet angir overordnede mål på fire sentrale innsatsområder i kommunen: samfunn, tjenester, organisasjon og økonomi. Kommunens overordnede mål på innsatsområdet økonomi er at Snåsa kommunes økonomi skal styres slik at visjon og

---

<sup>3</sup> Tilgjengelig på I-området på kommunens server

mål kan realiseres. Hovedmål innenfor økonomi er økonomisk handlingsrom, god økonomistyring, målrettet rapportering og å stabilisere kommunens effektive rentebærende lånegjeld på dagens nivå. En suksessfaktor for å nå hovedmålet om målrettet rapportering er å rapportere til rett tid (prestasjonsmålet er at 100 % av alle rapporter skal være avgitt innen avtalt/fastsatt tid).

I styringskortet er det også utarbeidet hovedmål, suksessfaktorer, måleindikatorer og prestasjonsmål for de 4 innsatsområdene for hver enhet.

Økonomisjefen gir beskjed om hva de enkelte enhetene skal rapportere på i forhold til hvordan den økonomiske situasjonen vil se ut ved årets slutt. Revisor har hatt tilgang på eksempel på rapportering fra en enhet. Sammenholdt med enhetens virksomhetsmål (god budsjettstyring) viser rapporten at merforbruk på artsnivå er forklart og at det rapporteres på vedtatt suksessfaktor (budsjettkontroll på ansvarsnivå). I intervju framkommer det at det rapporteres ulikt fra enhetene når det gjelder detaljeringsgrad. Det er ulik oppfatning av hvor ofte det rapporteres fra den enkelte enhet og til rådmannen, men de fleste (54 %) sier det rapporteres hver 3.måned.

Våre respondenter gir ikke entydige svar når det gjelder hva (hvilke økonomiske mål) det rapporteres på. Det er også variasjoner når det gjelder hvordan enhetene sikrer at den økonomiske informasjonen som rapporteres er korrekt. Mens enkelte enheter svarer at det ikke er særskilte rutiner for å sikre korrekt økonomisk informasjon, peker andre på at det foretas budsjettkontroller og avviksanalyser.

Økonomisjefen sammen med ansatte på kommunekassen er ansvarlig for at kommunens regnskap til enhver tid er oppdatert. En kritisk suksessfaktor her er at anviserne på de ulike enhetene sender fra seg bilagene så raskt som mulig. Snåsa kommune har ikke elektronisk fakturabehandling og ikke sentralt fakturamottak.

Over halvparten av de som har svart på spørreundersøkelsen sier de har tilgang til økonomistyringsverktøy. Om lag 70 % av de spurte mener at kommunens regnskap til enhver tid er oppdatert. De som mener at kommunens regnskap ikke er oppdatert til enhver tid forklarer dette med innføring av nye systemer og at det forekommer forsinkelser i systemet ved at enhetene ikke raskt nok oversender bilag til regnskapsføring. Revisor har tatt opp problematikk vedrørende tidsfrister og bilagsflyt i Brev nr 4 -2013 av 15.4.14

### 3.2.3 Kontrollaktiviteter

I intervju framkommer det at kommunen ikke har skriftlige planer og/eller rutinebeskrivelse for avstemminger og andre kontrollaktiviteter. Dette er økonomisjefens ansvar, men oppgaven utføres av andre ansatte.

Et eksempel på en kontrollaktivitet, er håndtering av inngående faktura. I Snåsa kommune er det en person som har oppgaven med å bokføre fakturaene i regnskapet. Det er to personer som remitterer (foretar utbetaling til leverandører).

77 % av de spurte sier at det gjennomføres kontrollaktiviteter jevnlig. Det er ingen som svarer at det aldri blir gjennomført kontrollaktiviteter.

Kontrollaktiviteter defineres som alle arbeidsformer/tiltak/dokumentasjon som er iverksatt for å ivareta betryggende økonomisk kontroll. Vi stilte spørsmål om hvordan enhetsledere sikret at den økonomiske informasjonen er korrekt. Vi finner at 7 enheter benytter kommunens regnskapssystem, men at det varierer hvordan systemet blir brukt. 2 enheter sier at riktig informasjon kontrolleres ved hjelp av økonomiavdelingen, mens 2 enheter sier at de ikke har noen spesielle rutiner på området.

Spørreundersøkelsen viser at en stor andel av de som har svart, har budsjettkontroll og kontroll av innteks- og utgiftsposter i regnskapet som arbeidsoppgaver. Avstemming av konti er det mindre enn 40 % som har som arbeidsoppgave.

Budsjettavvik håndteres stort sett i forbindelse med rapportering til politisk nivå. Større hendelser som gir budsjettavvik rapporteres på ukentlige stabsmøter der økonomi er fast tema. I intervju kom det fram at det er lett å fange opp endringer som skjer fordi kommunen er liten og oversiktlig.

Budsjettregulering mellom enhetene vedtas av kommunestyret og gjøres to ganger pr år. Budsjettreguleringer innenfor samme enhet gjøres også to ganger pr år. Det er økonomisjefen som bokfører budsjettendringen, mens det er enhetsleder som bestemmer hvilke endringer som skal gjøres.

54 % av de som har svar på spørreundersøkelsen sier at kommunen har rutiner for hvordan avvik mellom budsjett og regnskap skal håndteres. Data fra spørreundersøkelsen viser at det rapporteres om budsjettavvik direkte fra enhetene til rådmannen.

#### 3.2.4 Finansreglement

Snåsa kommune har finansreglement fra 2009. Reglementet er kvalitetssikret av KomRev Trøndelag IKS, slik forskriften krever.

#### 3.2.5 Kompetanse

Snåsa kommune har som et overordnet mål å rekruttere og beholde medarbeidere med kompetanse. En av suksessfaktorene er kompetanseutvikling/ opplæringsplanlegging. Kommunen har ikke overordnet kompetanseplan, men har slike planer for skole og

helse. Det er også en kompetanseplan for stab/ledelse, men ingen av disse er knyttet til opplæring på økonomiområdet.

Omtrent halvparten av de som har svart, mener at de i noen grad får støtte til arbeidet med arbeidsoppgaver innenfor økonomiområdet. Omtrent 30 % av de spurte mener de i tilstrekkelig grad får støtte til økonomiarbeidet.

Spørreundersøkelsen inneholdt følgende spørsmål: ”I hvor stor grad oppfatter du din kompetanse på økonomiområdet som tilstrekkelig?” På en skal på i liten grad til i stor grad, er det ingen som oppgir i liten grad. Over halvparten er kjent med at kommunen har plan for vedlikehold og oppdatering av kompetanse, og de fleste sier at de får tilbud om opplæring.

Hovedtyngden av opplæring som er tilbudt gjelder bruk av økonomisystemer og budsjettarbeid, og 60 % mener at omfanget av opplæringstilbud er tilfredsstillende. Det er imidlertid slik at 46 % mener at opplæringen i liten eller noen grad er tilstrekkelig for at den enkelte skal kunne ivareta sine oppgaver på økonomiområdet, mens 54 % mener at opplæringen i tilstrekkelig eller stor grad er til nyttig for å kunne ivareta oppgavene på økonomiområdet.

I underkant av 70 % av de som har svart på spørreundersøkelsen mener at de bruker økonomisystemet i tilstrekkelig eller i stor grad i arbeidet med økonomistyring.

### 3.3 Vurdering

#### 3.3.1 Risikovurdering

##### Rutiner og prosedyrer bør bygge på en risikovurdering

Snåsa kommune har ikke gjennomført ROS-analyse med økonomiperspektiv og har heller ikke noe helhetlig kvalitetssystem, noe som kan være en svakhet i internkontrollsystemet. Rutiner og prosedyrer som bygger på en risikovurdering kan gi mer presise tiltak og målrettede rutiner.

#### 3.3.2 Formalisering

##### Kommunen må ha reglement og systemer som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker

Snåsa kommune har et forholdsvis nytt delegasjonsreglement som klarlegger ansvar og myndighet når det gjelder flere sentrale områder innenfor økonomi. Dette gjelder eksempelvis disponering og bestilling samt anvisningsmyndighet.

Det er et flertall som ikke har stillingsinstruks, mens halvparten har delegasjonsbrev. Revisor mener både stillingsinstruks og delegasjonsbrev bidrar til å tydeliggjøre ansvar og myndighet i økonomisaker. Revisor mener derfor at alle ansatte med økonomiansvar bør få dette ansvaret tydeliggjort skriftlig. Det er verd å merke seg at svært mange mener at det er klarhet i budsjett- og økonomiansvar i kommunen. En

forklaringsfaktor kan være at det er mye taus kunnskap i organisasjonen, og at mange ansatte har vært i organisasjonen i lang tid.

Revisor mener at årshjulet kan oppfattes som et system/reglement for ansvar og myndighet når det gjelder overordnede økonomisaker. Samtidig mener revisor at det kunne vært ytterligere tydeliggjort hvem som har det formelle ansvaret for de enkelte oppgavene.

#### Rutiner og reglement må være gjort kjent, tilgjengelige og oppdaterte

Det går fram at delegasjonsreglementet er gjort kjent i organisasjonen og at det er tilgjengelig for de ansatte. Revisor mener det er en svakhet at delegasjonsreglementet ikke oppfattes å være oppdatert.

Rutiner og prosedyrer gjøres kjent for ansatte gjennom ulike møtearenaer. Revisor mener at til tross for at mange ikke er kjent med økonomirutinene ut over delegasjonsreglementet, er disse rutinene kjent for de ansatte som bruker dem i sitt arbeid. Vi kan ikke på bakgrunn at innsamlet data si noe om hvorvidt rutinene er oppdaterte og/eller tilgjengelig for alle ansatte.

#### Kommunen bør ha rutiner på de viktigste arbeidsprosessene

Det er revisors oppfatning at kommunen har rutiner på de viktigste arbeidsprosessene. Det er ikke optimalt at ikke alle rutiner er skriftlige.

#### Kommunen bør ha systemer og maler som sikrer ensartet og korrekt rapportering av økonomisk informasjon

Bruk av styringskort kan etter revisors oppfatning bidra til ensartet og korrekt rapportering, og det kan synes som at enhetene i kommunen rapporterer i henhold til sine styringsmål.

Langt de fleste enheter har rutiner for å sikre korrekt informasjon, men det er ikke tilfredsstillende at to enheter ikke har rutiner på området.

Etter revisors vurdering er det svært sentralt at alle enheter har tilgang til samme type verktøy for å sikre ensartet rapportering. Generelt er det en kritisk suksessfaktor at regnskapet er oppdatert på rapporteringstidspunktet (og også forøvrig) og det er derfor en svakhet dersom bilag ikke oversendes til regnskapsføring rettidig.

### 3.3.3 Kontrollaktiviteter

#### Rutiner og tiltak bør sikre at kontrollaktiviteter gjennomføres i henhold til planer

Det er revisors oppfatning at det gjennomføres kontrollaktiviteter, men at det ikke er utarbeidet planer og/eller rutinebeskrivelse for hvor ofte eller hvordan disse skal gjennomføres. Dette kan etter revisors vurdering gjøre oppfølgingsarbeidet usystematisk; noe som igjen kan gi feilinformasjon i økonomiske rapporter.

### Rutiner og tiltak bør sikre ensartet håndtering av budsjettavvik

På bakgrunn av undersøkelsen mener vi at ansatte i kommunen har felles oppfatning av hvordan budsjettavvik skal håndteres. Revisor understreker her at begrepet «håndtering av budsjettavvik» tolkes som rapportering av budsjettavvik; ikke hvordan en eventuell inndekking av budsjettavvik skal håndteres. Dette fordi tiltak for å redusere budsjettavvik vil kunne variere fra situasjon til situasjon.

#### 3.3.4 Finansreglement

Revisor konkluderer med at Snåsa kommune har utarbeidet finansreglement.

#### 3.3.5 Kompetanse

Kommunen bør ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring gjennom opplæringstiltak

Revisor mener at Snåsa kommune til en viss grad har en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring gjennom opplæring gjennom enkeltstående kompetanseplaner.

Funn i datamaterialet kan tyde på at det gis opplæringstilbud, men at dette tilbudet ikke fullt ut er tilpasset behov/ønsker hos de ansatte.

### 3.4 Konklusjon

På spørsmålet om i hvilken grad har kommunen rutiner og prosedyrer som sikrer god økonomistyring, konkluderer revisor med at Snåsa kommune til en viss grad har rutiner og tiltak som sikrer god økonomistyring.

Konklusjonen bygger på våre vurderinger om at:

- rutiner og prosedyrer ikke bygger på en formell risikovurdering. En risikovurdering vil kunne bidra til at rutiner og tiltak blir ytterligere tilpasset kommunen og bidra til å styrke internkontrollen.
- kommunen har rutiner på de viktigste arbeidsoppgavene, noe som er positivt. Ikke alle rutiner er skriftlige.
- delegasjonsreglementet klarlegger ansvar og myndighet på flere sentrale områder innenfor økonomi. Vi mener at det vil være en styrke at alle ansatte får skriftlige delegasjoner og at dette vil kunne bidra til økt klarhet og tydeliggjøring.
- Snåsa kommune har system/reglement for ansvar og myndighet når det gjelder overordnede økonomisaker.
- kommunens delegasjonsreglement er gjort kjent i organisasjonen, men at det ikke oppfattes å være oppdatert til enhver tid. Rutiner og prosedyrer gjøres kjent for ansatte gjennom ulike møtearenaer.
- rutiner for å sikre at den økonomiske rapporteringen er korrekt ikke er fullt ut tilfredsstillende. Revisor vil understreke viktigheten av at regnskapet til enhver tid er oppdatert og at alle enheter oversender nødvendig dokumentasjon rettidig.

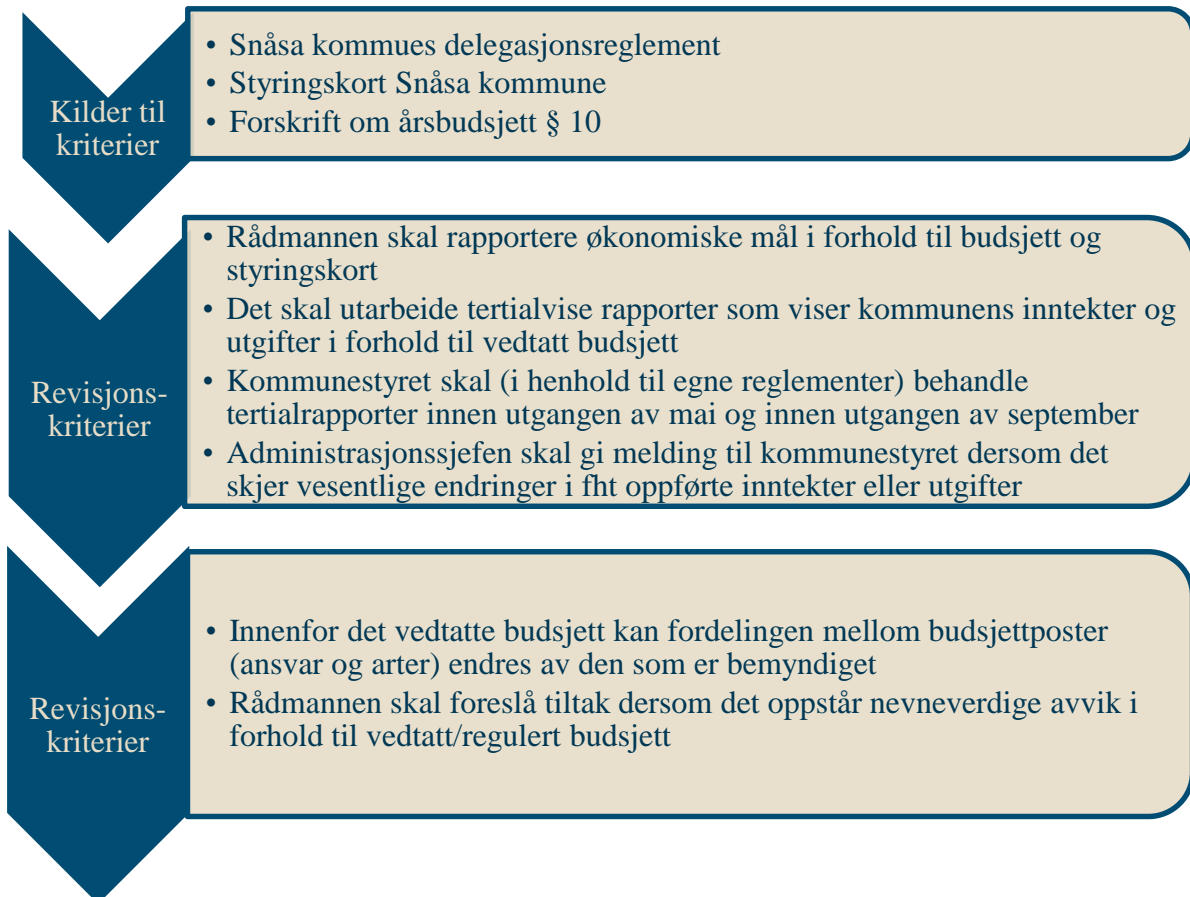


- det gjennomføres kontrollaktiviteter, men at det ikke foreligger overordnede planer for arbeidet.
- det er en felles oppfatning i kommunen når det gjelder håndtering av budsjettavvik, og kommunen har utarbeidet finansreglement.
- Snåsa kommune har til en viss grad systematisk tilnærming til kompetanseutvikling, men opplæringen bør tilpasses bedre til ansattes behov og ønsker.
- rutiner når det gjelder dokumentasjonsflyten til regnskapet (bilagsflyten) ikke er fullt ut tilfredsstillende.

## 4.1 HVILKEN GRAD ER SYSTEM OG RUTINER FOR ØKONOMISK RAPPORTERING I HENHOLD TIL LOV, FORSKRIFT OG KOMMUNENS EGET REGELVERK?

### 4.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er utledet i Vedlegg 1



## 4.2 Data

### 4.2.1 Rapportering

Årsregnskapet utgjør sammen med tertialrapportene rådmannens rapportering i forhold til budsjett. Snåsa kommunes årsregnskap avlegges i henhold til forskrift for årsregnskap og årsmelding for kommuner og fylkeskommuner, og i henhold til god kommunal regnskapsskikk. Dette framgår av den årlige revisjonsberetningen.

Den enkelte enhets styringskort ble vedtatt i kommunestyret 16. desember 2004. Enhetene har 4 felles styringsperspektiv; samfunn, tjenester, organisasjon og økonomi. Innenfor hvert styringsperspektiv har den enkelte enhet sine hovedmål, suksessfaktorer, måleindikatorer og prestasjonsmål. Disse varierer fra enhet til enhet.

Kommunens årsmelding presenterer generelle økonomiske forhold og en rapport fra de enkelte enheter både om økonomiske resultater spesielt og måloppnåelse i forhold til styringskortet.

For perioden 2011-2013 er det utarbeidet tertialvise rapporter pr mai og september måned. Årsregnskapet kommer i tillegg. Administrasjonens målsetting med disse rapportene er å presentere en situasjonsbeskrivelse av kommunens økonomi pr dato. I saken gis det en kort beskrivelse av forventet utvikling for den enkelte enhet målt mot resultat ved årets slutt. Budsjettskjema 1A/1B presenteres, og opprinnelig budsjett, budsjettreguleringer og regulert budsjett framgår av skjemaet.

For tertialrapportene Regnskapstall framgår ikke av budsjettskjema, og rapportering til budsjettregulering fra enhetene legges ikke fram for kommunestyret.

Med henvisning til økonomibestemmelsene sier assisterende rådmann at det ikke er motstrid mellom begrepet « så raskt som mulig » og tidsangivelsen 1. kvartal. Dette fordi 1. tertial er så raskt det er praktisk mulig å få til rapportering. Økonomisjefen rapporterer muntlig i tillegg til skriftlige rapporteringer i henhold til reglementet.

En gjennomgang av budsjettregulering/tertialrapportering i perioden 2011-2013 viser følgende oversikt over tidspunkt for kommunestyrets behandling:

Rapport/år	2011	2012	2013
1.tertial	17.06.11	14.06.12	14.06.13
2.tertial	02.12.11	13.12.12	26.11.13

Tertialrapportene inneholder kommentarer til forventet utvikling i vesentlige inntekter og utgifter som rammetilskudd, skatteinntekter, pensjonsutgifter og renteutgifter. Andre større budsjettendringer blir også presentert og kommentert.

#### 4.2.2 Budsjettregulering

Det er økonomisjefens ansvar å postere budsjettendringer i budsjettet, mens det er enhetsleder som har myndighet til å foreta administrative endringer mellom budsjettposter for den enkelte enhet. Kommunestyret blir orientert om at slike endringer vil bli gjort. Administrasjonen bes i vedtaket om å fordele budsjett på bakgrunn av budsjettreguleringer vedtatt i kommunestyret.

På bakgrunn av de rapporter revisjonen har sett på, finner vi at det ikke alltid legges fram forslag til tiltak dersom det oppstår budsjettavvik i forhold til vedtatt/regulert budsjett. Eksempelvis finner vi at det for en enhet rapporteres om overskridelser i størrelsesorden kr 350.000,- uten at det pekes på mulige tiltak. I intervju går det fram at enhetene ikke alltid er like kreative når det gjelder å finne alternative løsninger og dekning av overskridelser. Ofte blir tiltaket å etterspørre mer penger/ressurser, samtidig som man peker på at overforbruk som regel skyldes ekstraordinære forhold.

Økonomisjefen har inntrykk av at det er god budsjettdisiplin og de ansatte er flinke til å holde budsjettet.

### 4.3 Vurdering

Det er revisors vurdering at rådmannen rapporterer økonomiske mål i forhold til budsjett, og at det rapporteres på måloppnåelse sett i forhold til styringskort. Det er revisors oppfatning at slik rapportering hovedsakelig skjer i forbindelse med årsregnskapet.

Det utarbeides tertialvise rapporter, men det er revisors inntrykk at disse ikke fullt ut ivaretar kravet om at kommunens inntekter og utgifter skal vises i forhold til vedtatt budsjett. Revisor bygger denne oppfatningen på at årets regnskapstall ikke vises i skjema 1A/1B.

For de tre årene som denne undersøkelsen omfatter, har ikke tertialrapportene blitt behandlet rettidig i forhold til kommunens bestemmelser i delegasjonsreglementet. Rapport for 1.tertial har blitt behandlet medio juni og rapport for 2.tertial har blitt behandlet i perioden november/desember. En årsak kan være at rapportering pr 30/4 og 31/8 i praksis kan være vanskelig å rapportere så tidlig som mai og september. Saken skal forberedes før den politiske behandlingen kan gjøres og prosedyrer i saksgangen skal følges. Dersom årsplanen ikke tar tilstrekkelig hensyn til dette når møtedatoene settes, vil det kunne bli utfordrende å etterleve bestemmelsene i delegasjonsreglementet.

Det er revisors vurdering at kommunestyret orienteres om eventuelle vesentlige endringer i forhold til vedtatt budsjett og forutsetninger for dette.

Etter vår oppfatning blir budsjettendringer innenfor enhetens rammer gjort av bemyndiget person.

Revisor mener at kommunen bør legge vekt på å foreslå tiltak ved overskridelser. Det er etter vår oppfatning ikke tilstrekkelig å fastslå at det *er* en overskridelse.

#### 4.4 Konklusjon

På bakgrunn av vår gjennomgang konkluderer vi med at rutiner og systemer for kommunens økonomiske rapportering i stor grad er i henhold til lov, forskrift og eget regelverk.

Vi bygger konklusjonen på følgende vurderinger:

- økonomisk måloppnåelse rapporteres tilfredsstillende
- det er rom for forbedringer når det gjelder innholdet i tertialrapportene
- tertialrapporter ikke behandles rettidig i forhold til bestemmelsene i delegasjonsreglementet og at dette kan forklares med at behandlingsdato ikke fullt ut står i forhold til rapporteringstidspunkt.
- Orientering til kommunestyret om vesentlige endringer og budsjettendringer innenfor enhetens rammer er tilfredsstillende ivaretatt.
- kommunen kan legge mer vekt på å foreslå tiltak ved budsjettoverskridelser.

### 5. ANBEFALINGER

Vi presenterer her våre anbefalinger. Anbefalingene er utarbeidet på bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner:

- Vi anbefaler at kommunen i større grad utarbeider overordnede planer og rutiner
- Rutiner bør i større grad dokumenteres
- Vi anbefaler spesielt at kommunen påser at det er felles rutiner når det gjelder dokumentasjonsflyt i regnskapet
- Tilpasse bestemmelsene i delegasjonsreglementet slik at virkelig behandlingsdato og vedtatt behandlingsdato blir harmonisert
- I større grad legge vekt på å foreslå tiltak ved budsjettoverskridelser

## 6. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Snåsa kommune 10.9.14. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen 23.9.14. Rådmannen sier følgende i sitt høringssvar: «*Rapporten virker balansert og korrekt. Jeg har i det store og hele svært få kommentarer til de merknader som gis og de konklusjoner som trekkes*». Høringsbrevet er vedlagt rapporten (vedlegg 2). Høringssvaret har ikke medført endringer i rapporten.

## KILDER

- Kommuneloven – lov nr 107 av 25.09.92
- Forskrift om årsbudsjett nr 1423 av 15.12.00
- «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» (Kommunal –og regionaldepartementet
- «Rådmannens internkontroll Orden i eget hus (KS 2012)
- Forskrift om kommuners finansforvaltning
- Delegasjonsreglement Snåsa kommune vedtatt 25.03.10
- Styringskort for Snåsa kommune
- Tertialrapporter 2011-2012-2013
- Årsmelding Snåsa kommune 2011 og 2012

# VEDLEGG 1

## Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger virksomheten vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes økonomistyringen i Snåsa kommune opp mot krav i lov- og regelverk, samt kommunens interne retningslinjer og god praksis.

## Revisjonskriterier kapittel 2

### Kilder til revisjonskriterier

#### Kommuneloven

**§ 23, nr 2:** Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll

#### «85 tilrådingar for styrkt eigenkontroll i kommunane» (Kommunal –og regionaldepartementet)

**Tilråding 13** Administrasjonssjefane må gjer seg opp ei meining om kva for tenkning som har prega arbeidet med internkontroll i kommunen til no, og vurdere om andre modellar eller retningar vil høve betre for utviklinga framover

**Tilråding 14** Administrasjonssjefane bør basere den vidare utviklinga av internkontrollen på ein risikoanalyse

**Tilråding 16** Kommunane bør basere seg mindre på uformell kontroll

**Tilråding 18** Kommunane bør i samanheng med behovet for auka formalisering av internkontrollen dokumentere internkontrollen i større grad

**Tilråding 19** Kommunane bør ha, bruke og halde vedlike dokument som gjer greie for roller og ansvar

**Tilråding 20** Kommunane bør sikre arbeidsdelinga ved utforming og utføring av kontrollar. Prinsippet om arbeidsdeling vil seie at ein og same persom ikkje skal vere ansvarleg for både aktiviteten og kontrollen

**Tilråding 21** Kommunane bør ha ei systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og –sikring gjennom opplæringstiltak og informasjon og ved rekruttering

#### «Rådmannens internkontroll Orden i eget hus (KS 2012)

**COSO-modellen** baserer seg på tre målsettinger for internkontroll: Måltrettet og kostnadseffektiv drift, pålitelig regnskapsrapportering og overholdelse av lover og regler. I sitt arbeid med rådmannens internkontroll har KS hatt et utvidet perspektiv på internkontroll, og dette arbeidet har resultert i tre viktige, overordnede prinsipper:

1. Risikovurdering
  - a. Grunnlag for innretning av internkontrollen
  - b. Grunnlag for tiltak og kontrollaktiviteter
  - c. Strategisk nivå og operativt nivå
2. Formalisering
  - a. Organisering, ansvar og roller
  - b. Dokumentasjon, rutiner og prosedyrer
  - c. Rapportering og aggregering



### 3. Kontrollaktiviteter

- a. Gjennom daglig og faglig virksomhet
- b. Planlagte, stikkprøver og faste kontroller
- c. Avvikshåndtering

## **Forskrift om kommuners finansforvaltning**

### § Kommunen skal ha finansreglement

På bakgrunn av dette, er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rutiner og tiltak bør bygge på en risikovurdering
- Kommunen bør ha reglement og systemer som klarlegger ansvar og myndighet i økonomisaker
- Rutiner og reglementer må være gjort kjent, tilgjengelige og oppdaterte
- Kommunen bør ha rutiner på de viktigste arbeidsprosessene innen økonomi
- Kommunen bør ha systemer og maler som sikrer ensartet og korrekt rapportering av økonomisk informasjon
- Rutiner og tiltak skal sikre at kontrollaktiviteter gjennomføres i henhold til planer
- Rutiner og tiltak bør sikre ensartet håndtering av budsjettavvik
- Kommunen skal ha finansreglement
- Kommunen bør ha en systematisk tilnærming til kompetanseutvikling og -sikring gjennom opplæringstiltak

## **Revisjonskriterier kapittel 3**

### **Kilder til revisjonskriterier**

#### **Kommuneloven**

§ 47 nr 2 Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.

#### **Delegasjonsreglementet**

Økonomireglementet er tatt inn delegasjonsreglementet og har følgende bestemmelser som berører rapportering.

#### **Pkt 2.1.1 Plan – og rapporteringsbestemmelser (utdrag)**

Administrasjonssjefen har ansvaret for å rapportere hvordan politisk vedtatte mål er nådd både faglig og økonomisk i forhold til økonomiplan, budsjett, styringskort og vedtatte handlingsplaner, og på en slik måte at det gir politikeren et godt grunnlag for å avdekke eventuelle behov for justeringer tidligst mulig i perioden.

Administrasjonssjefen har også ansvar for å utarbeide tertialvise rapporter som viser kommunens inntekter og utgifter i forhold til vedtatt budsjett. Slike rapporter skal behandles av kommunestyret selv innen utgangen av mai og innen utgangen av september.

#### **Pkt 2.1.2 Fordeling og endring av vedtatt budsjett (utdrag)**

Innenfor det vedtatte budsjett kan fordelingene mellom budsjettposter (ansvar og arter) endres av den som har slik rett ifølge dette reglementet og ellers i samsvar med budsjettforskriftens bestemmelser.

På bakgrunn av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Rådmannen skal rapportere økonomiske mål i forhold til budsjett og styringskort
- Det skal utarbeides tertialvise rapporter som viser kommunens inntekter og utgifter i forhold til vedtatt budsjett
- Kommunestyret skal behandle tertialrapporter innen utgangen av mai og innen utgangen av september
- Administrasjonssjefen skal gi melding til kommunestyret dersom det skjer vesentlige endringer i fht oppførte inntekter og utgifter
- Innenfor det vedtatte budsjett kan fordelingene mellom budsjettposter (ansvar og arter) endres av den som er bemyndiget
- Rådmannen skal foreslå tiltak dersom det oppstår nevneverdige budsjettavvik i forhold til vedtatt /regulert budsjett

## VEDLEGG 2

### Rådmannens hørings svar

Vår ref: L.nr. Arkiv: Deres ref: Dato:  
14/7800-2-TEG 24477/14 217 23.09.2014

#### **HØRINGSUTKAST FORVALTNINGSREVISJON**

Jeg viser til oversendt høringsutkast. Jeg har gått gjennom rapporten og drøftet den også med økonomisjefen. Jeg har følgende tilbakemeldinger:

Rapporten virker balansert og korrekt. Jeg har i det store og hele svært få kommentarer til de merknader som gis og de konklusjoner som trekkes.

Når det gjelder rapportens anbefalinger, er det en klar oppfatning også i administrasjonen om at vi ikke har tilfredsstillende status for overordnede planer og rutiner. Dette omfatter blant annet risikoanalyser og delegerings-/økonomireglement, innkjøpsreglement innbefattet. Når det gjelder de siste, er disse på arbeidsplanen for 2014, og ansvaret tilligger rådmann / ass. rådmann. Revisjon er helt nødvendig, da deler av reglementet er utdatert også i forhold til den faktiske organiseringen (for eksempel omtales utvalg som ikke lenger eksisterer, og hvor myndigheten er tillagt formannskapet). Her er vår vurdering at reglementet er for detaljert, slik at revisjonsbehovet blir løpende og stort. Vi er derfor på utkikk etter en enklere modell. Når det gjelder innkjøpsreglementet, er det behov for en tydeligere klargjøring som vi regner med å få på plass etter hvert som vi kommer inn i samarbeidet med Inn-Trøndelagskommunene, og kan dra nytte av de verktøyer som brukes der.

Når det gjelder stillingsinstruksjoner generelt, er vi forsiktige med å bruke slike fordi det har en tendens til å «låse» oppfatningen av hva som er naturlige arbeidsoppgaver for en ansatt med medfølgende behov for formelle drøftinger og oppdateringer. For lederne er oppdraget mer generelt beskrevet i samband med ansettelsen (lederavtalen), og konkret ansvar og myndighet på økonomiområdet fremgår av oppdaterte delegeringsvedtak til den enkelte bemyndigete.

En legger ellers merke til at det er jevnlig behov for å minne om de regler og bestemmelser vi faktisk har, og hvor de kan finnes. Det skjer stadig endringer i organisasjonen som gjør at en må ha gode rutiner for informasjon til nye ansatte. Disse rutinene kan bli bedre, til dels fordi vi må innse at det er krevende å ta inn all informasjon i starten av et oppdrag, og fordi det tar tid å skaffe seg den nødvendige oversikt over plikter og rutiner.

Når det gjelder ROS-analyser, er vi i gang med arbeidet med en overordnet ros-analyse som naturlig også inneholder risikovurderinger for økonomiområdet. I tillegg er vi i en prosess med etablering av et kvalitetsstyringssystem (EQS), hvor vi kan dra nytte av fellesressurser i interkommunalt samarbeid. Dette vil også være vesentlig for arbeidet med å øke kontrollaktivitetene og avvikshåndteringen på økonomiområdet, og som også vil sikre større grad av dokumentasjon og mindre grad av avhengighet av taus kunnskap.

Når det gjelder avvik knyttet til vedtatt og reell behandlingsdato, må det bemerkes at avvikene i stor grad skyldes to forhold: Liten grad av stabilitet over tid på økonomisjefunksjonen (hyppige skifter), og manglende «høyde» for arbeidskrav knyttet til prosesser med inndriftning av nye systemer (for eksempel lønssystem) og ordninger (f.eks. etablering av interkommunale samarbeidsløsninger). Dette har medført etterslep av oppgaver som har krevd innsats av ekstraordinære ressurser, og vanskelige prioriteringer

mellom formelt fristsatte og andre oppgaver. I noen grad kan en løse slike avvik ved å tilpasse reglementet, men det beste er å klare å dimensjonere ressurstilgangen slik at en har muligheter for å nå målene.

Når det gjelder vekt på å foreslå tiltak ved budsjettoverskridelser, er det satt trykk på dette i organisasjonen, og temaet står blant annet på dagsorden for neste lederforum. Her understrekes det hovedprinsipp at overskridelser i en enhet må løses innen enheten så langt som det er mulig før det er aktuelt å innstille på tildeling av ekstraressurser. I tillegg er det vesentlig at både inntektssida og utgiftssida vurderes, slik at en får et realistisk bilde av inndekningsmulighetene og konsekvensene av inndekking innenfor rammene.

Jijnjh heelsegh / Vennlig hilsen

Truls Eggen  
Rådmann

Vedlegg:

Kopi:



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

[www.krt.no](http://www.krt.no)