



Økonomistyring i oppvekstsektoren

Overhalla kommune

Forvaltningsrevisjon nr 1744-1/2012

Forvaltningsrevisjonsrapporter fra KomRev Trøndelag IKS i 2011-12

Vedlikehold av vei og bygningsmasse	Frosta kommune
Rusomsorg	Verdal kommune
Steinkjerhallen A/S	Steinkjer kommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune
Etikk og etiske retningslinjer	Lierne kommune
Kvalitet i pleie og omsorg	Fosnes kommune
Økonomistyring i helse og omsorg	Namsos kommune
Stjørdal kommune som arbeidsgiver	Stjørdal kommune
Følge byggeprosjekt – Stokkan ungdomsskole	Stjørdal kommune
Offentlige anskaffelser	Høylandet kommune
Saksbehandling og opplæring	Namsskogan kommune
Omstillingsmidler – forvaltning og bruk	Meråker kommune
Steinkjerbygg AS. Selskapskontroll med forvaltningsrevisjon	Steinkjer kommune
Offentlige anskaffelser	Inderøy kommune
Byggesaksbehandling	Namdalseid kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Vega kommune
Brukermedvirkning innen pleie og omsorg	Sømna kommune
Offentlige anskaffelser	Flatanger kommune
Prioriterte grupper i den offentlige tannhelsetjenesten	Nord-Trøndelag fylkeskommune
NTE Holding AS med datterselskaper. Selskaps- kontroll med forvaltningsrevisjon	Nord-Trøndelag fylkeskommune
Følge byggeprosjekt. Ungdomsskole og Storstuggu	Frosta kommune
Økonomistyring	Brønnøy kommune
Korrekt saksbehandling	Vevelstad kommune
Følge byggeprosjekt. Overhalla barne- og ungdomsskole byggetrinn 1	Overhalla kommune

Oppdatert liste over rapporter fra KomRev Trøndelag IKS finnes på vår hjemmeside www.krt.no.

Forord

KomRev Trøndelag IKS har i perioden januar til september 2012 gjennomført en forvaltningsrevisjon av økonomistyringen i Overhalla kommune. Prosjektet er bestilt av kontrollutvalget som en del av plan for forvaltningsrevisjon. Prosjektplanen ble lagt fram for kontrollutvalget 21. november 2011.

Vår kontaktperson i kommunen har vært fagsjef oppvekst Anders Bjøru.

Vi takker for samarbeidet.

Levanger, 08.10.12

Linda Pettersen /s/
Oppdragsansvarlig revisor



Vegard Wist
Prosjektleder

Innholdsfortegnelse

Sammendrag.....	5
1 Innledning.....	6
1.1 Bakgrunn for prosjektet.....	6
1.2 Problemstillinger	6
1.3 Revisjonskriterier	7
1.4 Gjennomføring og metode	8
2 Budsjettering	9
2.1 Budsjettprosessen	9
2.2 Budsjettrealisme	11
2.3 Vurdering	13
3 Rapportering og avviksoppfølging.....	14
3.1 Rapportering.....	14
3.2 Avviksanalyse	15
3.3 Iverksetting og oppfølging av tiltak	15
3.4 Vurdering	16
4 Forutsetninger for god økonomistyring.....	17
4.1 Målsettinger og rammer	17
4.2 Økonomistyringsverktøy	17
4.3 Støtte til arbeid med økonomi	17
4.4 Økonomikompetanse og tid til økonomiarbeid	18
4.5 Vurdering	18
5 Investeringsbudsjettet.....	19
6 Konklusjon og anbefalinger	21
6.1 Anbefalinger.....	21
6 Høring.....	22
Litteraturliste	23

Vedlegg 1: Høringssvar

Vedlegg 2: Kilder til revisjonskriterier

Liste over tabeller

Tabell 1. Delproblemstillinger, revisjonskriterier og kilder til revisjonskriterier	7
---	---

Liste over figurer

Figur 1: Organisasjonskart	9
----------------------------------	---

Sammendrag

- **Har Overhalla kommune et godt overordnet system for budsjettstyring i oppvekstsektoren?**
 1. Er budsjett og budsjettprosessen i henhold til regelverk, kommunens egne bestemmelser og god praksis?
 2. Er rapportering og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift, kommunens egne bestemmelser og god praksis?
 3. Er viktige forutsetninger for god økonomistyring til stede på enhetsnivå i form av styringsverktøy, kompetanse og faglig støtte/bistand?
- **Oppsummering av funn i regnskapsrevisjon: Er investeringsbudsjettet for Overhalla kommune i henhold til reglement?**

Vår gjennomgang viser at Overhalla **i all hovedsak** har et godt system for overordnet budsjettstyring.

Budsjettet

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har et realistisk driftsbudsjett som er basert på forventet utvikling. Bruk av budsjettmal er et tiltak som bidrar til å sikre fullstendighet i budsjettet. Budsjettdokumentet presenterer nasjonale og lokale forutsetninger som dokumentet bygger på. Overhalla kommune har tydeliggjort ansvar og fullmakter i sitt delegasjonsreglement.

Rapportering og avvikshåndtering

Revisor mener at rapporteringsrutinene er gode, men at kvaliteten på rapportene kan være varierende. Det er varierende praksis mellom enhetene for når avvik skal rapporteres. Kommunen søker å finne årsaker til budsjettavvik, men det rapporteres ikke alltid på gjennomførte tiltak

Forutsetninger for god økonomistyring

Forutsetningene for god økonomistyring er i all hovedsak til stede på enhetsnivå i form av styringsverktøy, kompetanse og faglig støtte/bistand. Det er revisors oppfatning at Overhalla kommune tydeliggjør målsettinger og økonomiske rammer i budsjettet. Enhetene savner imidlertid skriftlige rutiner for økonomiarbeidet, og revisor konkluderer med at kommunen bør utarbeide et økonomireglement. Økonomistyringsverktøyet fungerer bra, og den faglige bistanden som gis til økonomiarbeidet er god.

Investeringsbudsjettet

Det er revisors oppfatning at ut fra kravet om å ha samsvar mellom budsjett og forventet framdrift på de enkelte prosjekter i investeringsbudsjettet, har ikke Overhalla kommune et korrekt investeringsbudsjett (pr. år). Dette kravet er innskjerpet fra 2011.

Anbefalinger

- Overhalla kommune bør utarbeide og implementere et økonomireglement
- Fra og med 2012 må Overhalla kommune forholde seg til at investeringsbudsjettet er et årsbudsjett

1 Innledning

1.1 Bakgrunn for prosjektet

Bakgrunnen for kontrollutvalgets bestilling var et ønske om større kontroll med ressursutnyttelse og rapportering i kommunen. I forbindelse med forrige forvaltningsrevisjonsprosjekt i Overhalla kommune ble det pekt på behovet for bedre/klarere rapporteringsrutiner. I rapporten "Følge byggeprosjektet OBUS" ble det konkludert med at rapporteringen ikke var i samsvar med bestemmelsene i delegasjonsreglementet. Rapporteringens innhold var tilfredsstillende, men i stedet for å rapportere til bestemte tider uansett utvikling, ble det kun rapportert "ved behov".

Hva er økonomistyring?

Busch m fl. (2002) definerer økonomistyring som beslutninger som påvirker ressursdisponeringsatferd og/eller er rettet mot oppnåelse av økonomiske mål.

For kommunen betyr god økonomistyring blant annet at produksjonen må være i samsvar med kommunestyrets bevilgninger (budsjettet) og øvrige føringer. Denne rapporten handler om kommunens overordede system for budsjettstyring.

1.2 Problemstillinger

Rapporten har to hovedproblemstillinger, den første med tre tilhørende underproblemstillinger:

- **Har Overhalla kommune et godt overordnet system for budsjettstyring i oppvekstsektoren?**
 1. Er budsjett og budsjettprosessen i henhold til regelverk, kommunens egne bestemmelser og god praksis?
 2. Er rapportering og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift, kommunens egne bestemmelser og god praksis?
 3. Er viktige forutsetninger for god økonomistyring til stede på enhetsnivå i form av styringsverktøy, kompetanse og faglig støtte/bistand?
- **Oppsummering av funn i regnskapsrevisjon: Er investeringsbudsjettet for Overhalla kommune i henhold til reglement?**

Avgrensninger

I kontrollutvalgets bestilling heter det at man ønsker en gjennomgang av både drifts- og investeringsregnskapet. Budsjetteringsrutiner i investeringsprosjekter vil i noen grad være forskjellig fra rutiner i driftsbudsjettet; særlig med tanke på at investeringsbudsjettet vedtas pr prosjekt. Økonomistyring i investeringsregnskapet vil i stor grad ligge tett opptil prosjektstyring, og håndtering av avvik vil være relatert til det konkrete prosjektet. Den første problemstillingen omhandler driftsbudsjettet for oppvekstsektoren, mens den andre omhandler investeringsbudsjettet for hele kommunens virksomhet. Kapittel 5 som omhandler investeringsbudsjettet er et beskrivende kapittel, med data fra regnskapsrevisjonen, for eksempel revisjonsnotat, nummerert brev osv.

I vår gjennomgang av budsjett- og regnskapstall har vi sett på årene 2009-2011.

1.3 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier er de krav og forventninger virksomheten vurderes opp mot. I dette prosjektet vurderes økonomistyringen opp mot krav i lov- og regelverk, kommunens egne bestemmelser og god praksis.

Kommunens budsjettarbeid vurderes i første omgang opp mot kommunelovens bestemmelser og forskrift om årsbudsjett. Bestemmelsene som er brukt som kilder til kriterier er vist i vedlegg 1.

Til sist vurderer vi kommunens budsjettprosedyrer ut fra teori om hva som er god praksis for budsjettering og budsjettstyring. Her har vi hentet anbefalinger og suksesskriterier fra boka "Økonomistyring i det offentlige" av Busch med flere (2002).

Tabell 1. Delproblemstillinger, revisjonskriterier og kilder til revisjonskriterier		
Delproblemstillinger	Revisjonskriterier	Kilder til revisjonskriterier
Er budsjett og budsjettprosessen i henhold til regelverk, kommunens egne bestemmelser og god praksis?	<p>Budsjettet skal være realistisk, dvs. at alle forventede inntekter og utgifter skal tas inn i budsjettet og inntekter og utgifter skal settes til forventet nivå.</p> <p>Det skal gjøres rede for de grunnleggende prinsipper som kommunen har benyttet ved framstilling av budsjettet</p> <p>Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt</p>	<p>Kommuneloven § 46 og Forskrift om årsbudsjett § 6</p> <p>Beste praksis.</p>
Er rapportering og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift, kommunens egne bestemmelser og god praksis?	<p>Det skal rapporteres jevnlig til kommunestyret om status og prognoser for økonomiutviklingen</p> <p>Årsaken til budsjettavvik skal fremgå av rapporteringen. Tiltak skal beskrives.</p>	<p>Kommuneloven § 47 og Forskrift om årsbudsjett § 10</p> <p>Beste praksis</p>

<p>Er viktige forutsetninger for god økonomistyring til stede på enhetsnivå i form av styringsverktøy, kompetanse og faglig støtte/bistand?</p>	<p>Målsetninger og rammer skal utarbeides og gjøres kjent for enhetene</p> <p>Enhetene skal ha tilgang til nødvendige økonomistyringsverktøy og støtte</p> <p>Det skal være tilstrekkelig god økonomikompetanse og tidsressurser på enhetsnivå</p>	<p>Kommuneloven §§ 44-47</p> <p>Beste praksis / teori om intern kontroll</p>
---	--	--

1.4 Gjennomføring og metode

Undersøkelsen er utført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds (NKRF) Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001. Revisor må utføre forvaltningsrevisjonen systematisk, og vurderinger og konklusjoner må bygge på pålitelige og gyldige data som gir et reelt bilde av situasjonen. Det er også et krav i denne standarden at revisor må synliggjøre hva revisjonsobjektet vurderes opp mot, i form av revisjonskriterier.

Problemstillingene er besvart på grunnlag av informasjon framkommet i analyse av dokumenter, regnskapsdata og intervjuer.

Det fremgår av referanselista hvilke dokumenter som er gjennomgått. De viktigste er årsbudsjett, regnskap og delegasjonsreglement.

De er gjennomført flere intervjuer og samtaler i forbindelse med prosjektet. Vi hadde først et oppstartsmøte med rådmannen, fagsjef oppvekst og økonomisjef. Deretter gjennomførte vi individuelle samtaler med alle enhetslederne i oppvekstsektoren, dvs. rektorene og barnehagestyrerne, samt fagsjefen og økonomisjefen.

Opplysninger fra intervjuene som er brukt i rapporten er verifisert av intervjuobjektene.

Vi mener at metodene og datakildene som er brukt i prosjektet til sammen er med på å gi et bredt bilde av situasjonen, og er tilstrekkelig til å svare på problemstillingen.

2 Budsjettering

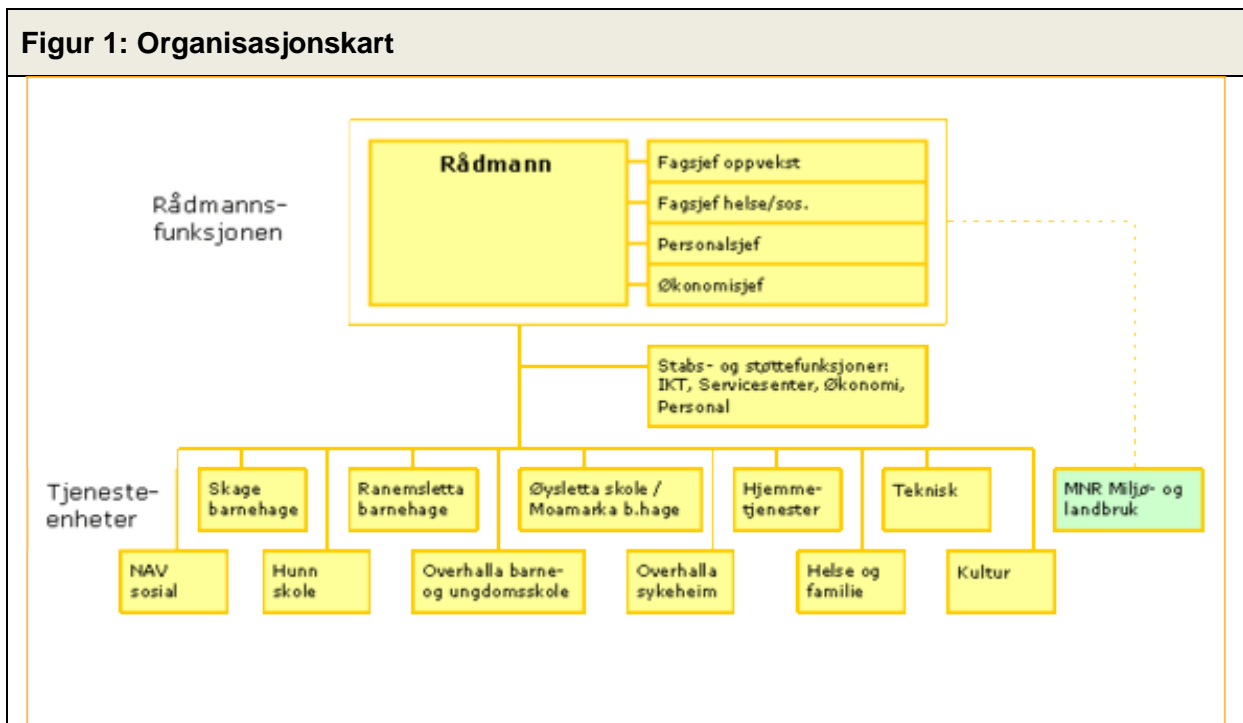
2.1 Budsjettprosessen

Administrativ organisering

Først litt generelt om organiseringen av administrasjonen i Overhalla kommune.¹ Kommunen er organisert i to hovednivåer: Rådmannsfunksjonen og tjenesteenhetene. Rådmannsfunksjonen består av rådmannen og fagsjefer som vist i organisasjonskartet nedenfor.

I samråd med rådmannen står fagsjefene for løpende tjenestefaglig oppfølging av enhetene innenfor sine respektive områder. Fagsjefer, personalsjef og økonomisjef ivaretar for øvrig ulike sektorovergrepene utviklingsoppgaver etter avtale med rådmannen.

Figur 1: Organisasjonskart



I kommunen utgjør barnehagene og skolene egne resultatenheter, hvor styrerne og rektorene er gitt en ramme å styre etter. Overhalla kommune mener at fordelene med denne styringsformen er at den bidrar til effektivitet og fleksibilitet. Rammestyring bygger på utstrakt bruk av delegering av myndighet.

Enheter som tilhører oppvekstområdet er Overhalla barne- og ungdomsskole, Hunn skole, Øysletta skole, Moamarka barnehage, Ranemsletta barnehage og Skage barnehage.

Fullmakter

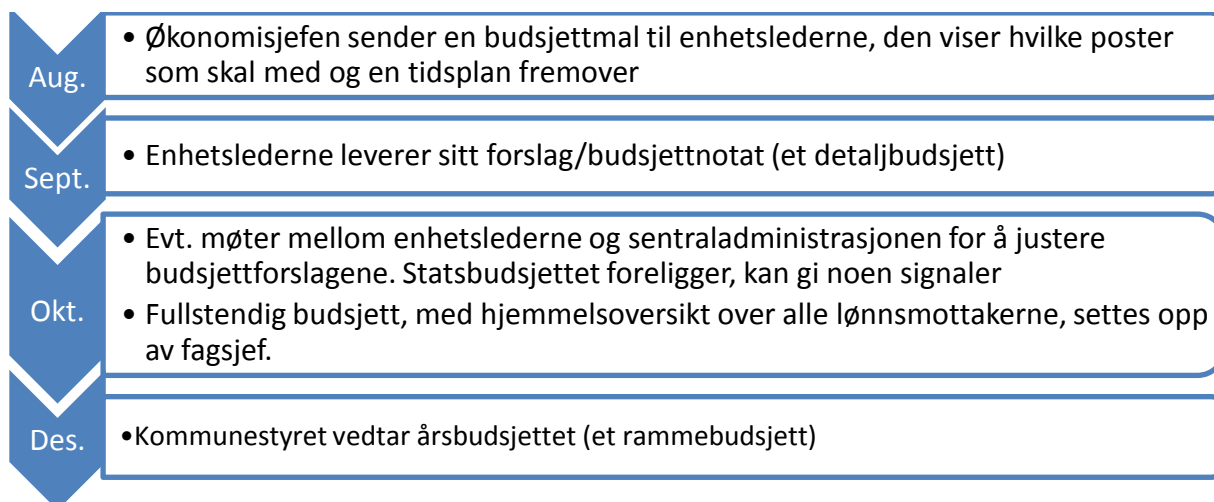
Det er kun kommunestyret som har budsjettmyndighet etter kommuneloven, og det må selv vedta årsbudsjett og økonomiplan. Kommunestyret kan imidlertid velge hvilket detaljeringsnivå budsjettet skal vedtas på, og kan delegerer betydelige fullmakter innenfor et avgrenset ansvars- eller resultatområde.

¹ Kilde: Overhalla kommunes hjemmeside juli 2012.

I Overhalla kommunes delegasjonsreglement gis rådmannen fullmakt til å foreta endringer innenfor de oppsatte budsjetttrammer som kommunestyret har fastsatt. Kommunestyret gir rådmannen mulighet til å delegere sin myndighet videre til enhetsledere og andre. I brev av 20.12 02 gis driftsenhetslederne fullmakt til å foreta budsjettendringer innen egen driftsenhet. Samlet sett har enhetslederne fått delegert myndighet innenfor drift, økonomi og personal som gjør det mulig å ta et fullstendig resultatansvar.

Overhalla kommune benytter seg som nevnt av rammebudsjettering. Kommunestyret vedtar en ramme for resultatene, og det vil være enhetsleders ansvar å holde seg innenfor den gitte rammen. Skulle det vise seg at en får overforbruk på en konto, skal en forsøke å redusere forbruket på øvrige konti, samt rapportere etter avtalt opplegg. Enhetsleder skal ha fokus på å holde netto budsjettamme for sitt område, og innenfor det foreta interne budsjettjusteringer når det er hensiktsmessig.

Veien frem mot vedtatt årsbudsjett kan beskrives slik:



Budsjettmalen og budsjettnotatet som legges frem i september er formet med utgangspunkt i fjorårets poster. Det tas utgangspunkt i fjorårets budsjett og regnskap, erfaringstall, bemanning, antall barn og foreldrebetaling.

Som en del av grunnlaget utarbeider enhetslederne og personalsjefen en hjemmeloversikt. Den viser stillingsprosenten og lønnskostnaden til alle ansatte på enheten.

Overhalla kommune har i de senere årene valgt å legge økonomiplanrevideringen fram til behandling på vårapart. I Økonomiplan 2012-2015 peker kommunen på at økonomiplanen på den måten legger premisser for den kommende budsjettbehandlingen. Revidert økonomiplan 2012-2015 er vedtatt i sak 95/11(19/12-11).

Kommunestyret vedtar budsjettet på rammenivå. Detaljert driftsbudsjett på ansvar/tjeneste/artsnivå presenteres som vedlegg 1 i budsjettdokumentet. Investeringsbudsjett presenteres med ramme pr prosjekt i tillegg til en samlet oversikt over investeringer og finansiering (budsjettskjema 2A).

Kommunestyret i Overhalla vedtok i 2011 en tildelingsmodell for grunnskolen for beregning av ressursbehovet for den enkelte skole. Modellen tar utgangspunkt i antall elever, klasser og anbefalt nivå på spesialundervisning. Modellen bygger på kriterier som klasseressurs og tilretteleggingsressurs og beskrives i budsjettet for 2012 (i avsnitt 6.5).

Overhalla kommune har ikke økonomireglement.

2.2 Budsjettrealisme

Fullstendighet

For at budsjettet skal være fullstendig, må det være budsjettert på alle vesentlige poster. Revisor har gjennomgått budsjett og regnskap for årene 2009 til 2011 for å undersøke om kommunen har budsjettert for de poster som fremkommer i regnskapet.

Revisors gjennomgang viser at kommunen har budsjettert på alle vesentlige poster.

Forventet utvikling

Et realistisk budsjett skal være basert på forventet utvikling, og det skal være balanse mellom driftsutgifter og driftsinntekter eventuelt inkludert avsetninger til senere år.

For å sikre at inntekter og utgifter settes mest mulig likt forventet nivå, brukes erfaringstall fra tidligere år, og det skal være en kvalitetskontroll på detaljnivå.

For å si noe om forventet utvikling bruker Overhalla kommune KS² sine prognoser i budsjetterrapportene, Stolp modellen. Det er en modell som framskriver forutsetningene som ligger i kommuneproposisjonen og i statsbudsjettet når det gjelder rammetilskudd og skatteinntekter, slik at kommunene kan få tall for de neste årene.

Spesialundervisning er ifølge rådmannen et utfordrende område når det gjelder å budsjettere ressursbruk. Akuttiltak i form av barnevern, BUPP og lignende i løpet av året er også kostnadsdrivere. Kommunen mener selv de har brukbar oversikt over behovet for spesialundervisning. Kontakten med PPT er bra, og kommunen får beskjed på forhånd dersom de kan forvente seg en økning i ressursbruken.

Også sykefravær og finansiering av ikke-kommunale barnehager er betydelige kostnadsdrivere som er forbundet med usikkerhet. Siden lønn utgjør den suverent største delen av budsjettene i oppvekstsektoren, er administrasjonen bevisst på at det er viktig å treffe på dette punktet for å få til et realistisk budsjett. Et stort usikkerhetsmoment er sykdomsfravær og vikarbruk. I forbindelse med budsjettprosessen blir fraværsposten vurdert. Det vil være vanskelig å forutse fraværet, men en vil ved fravær på over 16 dager motta refusjon fra NAV.

Kommunen har regnet på elevtallene frem til 2017/18 og laget et eget system for tildeling av ressurser til skolene og barnehagene. Det er forholdsvis forutsigbart hvordan elevtallet blir, så det mener kommunen de har god oversikt over. De viktigste fordelingsnøklene er elevtallet/antall barn ved barnehagene, og stillingshjemplene. Beregningene foretas i sentraladministrasjonen, enhetene kontrollerer bare stillingshjemplene. Omtrent 90 % av budsjettet går med til lønn til ansatte.

² Kommunesektorens organisasjon

KomRev Trøndelag IKS

På bakgrunn av kommunens regnskap for 2009-2011 har vi utarbeidet følgende oversikt over mer- og mindreforbruk på enhetsnivå:

2009	Regnskap	Budsjett	Budsjett (end)	Avvik
OBUS	20.691.455,-	20.628.033,-	21.135.660,-	- 444.205,-
Hunn skole	10.618.580,-	10.285.634,-	10.653.107,-	- 34.527,-
Øysletta skole/bhg	3.897.292,-	3.936.734,-	4.020.036,-	- 122.744,-
Ranemsletta bhg	913.989,-	1.618.194,-	1.419.793,-	- 505.804,-
Skage bhg	2.076.794,-	2.009.432,-	2.092.303,-	- 15.509,-
Fagsjef oppvekst	- 332.912,-	252.856,-	- 8.695,-	- 324.217,-

2010	Regnskap	Budsjett	Budsjett (end)	Avvik
OBUS	21.821.427,-	21.323.134,-	22.122.134,-	- 300.707,-
Hunn skole	11.745.439,-	10.122.097,-	11.089.097,-	656.342,-
Øysletta skole/bhg	4.430.291,-	4.512.561,-	4.684.561,-	- 254.270,-
Ranemsletta bhg	1.781.429,-	1.537.909,-	1.826.909,-	- 45.480,-
Skage bhg	2.102.997,-	1.791.446,-	2.174.446,-	- 71 449,-
Fagsjef oppvekst	- 846.394,-	1.225.009,-	554.772,-	- 1.401.166,-

2011	Regnskap	Budsjett	Budsjett (end)	Avvik
OBUS	22.444.412,-	21.045.859,-	21.232.213,-	1.212.199,-
Hunn skole	11.289.673,-	10.992.293,-	11.316.720,-	- 27.047,-
Øysletta skole/bhg	5.224.727,-	5.061.877,-	5.394.798,-	- 170.071,-
Ranemsletta bhg	8.266.271,-	8.250.868,-	7.894.003,-	372.268,-
Skage bhg	9.484.170,-	6.812.614,-	8.569.384,-	914.786,-
Fagsjef oppvekst	6.024.060,-	8.033.387,-	7.170.251,-	- 1.146.191,-

En gjennomgang av detaljrapport pr ansvar viser at vi finner de største avvikene (uavhengig om det er mer- eller mindreforbruk) på fastlønn, vikarlønn og arbeidsgivers andel av pensjonspremie.

Rådmannen peker på at en kommune har ansvaret for mange oppgaver og tjenester, omfanget kan derfor bli omfattende. Det er erfaringsmessig vanskelig å forutse alt som måtte skje i løpet av et år, og uforutsette hendelser må derfor behandles fortløpende. Når man ikke har mulighet til å omfordele midler innenfor årets budsjett, er det ifølge rådmannen vanlig praksis at kommunene finansierer økte kostnader ved bruk av disposisjonsfond. Overhalla kommune har i senere år hatt større aktivitet enn løpende inntekter. En har derfor måtte bruke av tidligere avsatte midler (fond). Overforbruket har tært mye på fondsbeholdningen, og kommunen har sett det som nødvendig å avsette en post i budsjettet til uforutsette hendelser. Rådmannen mener budsjettet blir mer realistisk med en slik post, ettersom uforutsette hendelser opptrer hvert år. Posten vil i løpet av året bli disponert i sin helhet av kommunestyret. Med tilleggsbevilgningsposten har en tatt høyde for mer enn de utgifter og inntekter som ligger til grunn ved behandling av årsbudsjettet, og kommunen mener dette sikrer en større realisme i budsjettet innenfor de økonomiske rammene en har til rådighet.

Forutsetninger

En virksomhets budsjett vil alltid være basert på forutsetninger - alt fra statlige rammebetingelser til hvor mange ansatte man har, eller hvor mange brukere (elever/barn) og hvor stort volum man har på tjenesten. Vi har undersøkt om kommunen er tydelig på hvilke kriterier og forutsetninger det budsjetteres med utgangspunkt i.

Budsjettdokumentet for 2012 presenterer i kapittel 2 hovedtrekkene i budsjettet og peker på de forutsetninger som ligger til grunn for forslaget. Tall fra SSB benyttes eksempelvis for å se utvikling i befolkningssammensetning og alderssammensetning; noe som har betydning for hvilke tjenester kommunen må produsere. Andre eksempler på forventninger som legges inn i budsjettet, er kommuneproposisjonens forutsetning om at det skal innføres 1,5 time valgfag pr uke i ungdomsskolen. Dette innføres for 8. klasse fra høsten 2012, og for 9. og 10. trinn henholdsvis 2013 og 2014. Videre legges det inn forventet utvikling med tanke på samhandlingsreformen, og beregnet inntekt for eiendomsskatt (vedtatt innført i 2010) er gjort på bakgrunn av forventet skattesats (3 promille i 2012 for boliger og fritidseiendommer). Også Økonomiplanen 2012-2015 viser de forutsetninger som er lagt inn.

2.3 Vurdering

Kommuneloven § 46 slår fast at kommunens budsjett skal være realistisk, og fastsettes på grunnlag av forventede inntekter og utgifter i budsjettåret. Et realistisk budsjett må både være fullstendig og basert på forventet utvikling.

Revisors gjennomgang viser at Overhalla kommunes politisk vedtatte budsjett er fullstendig, i den forstand at det er budsjettert på alle vesentlige poster.

Et realistisk budsjett skal være basert på forventet utvikling. Innenfor kommunal tjenesteproduksjon kan være vanskelig å anslå forventet utvikling, for eksempel når det gjelder antall brukere eller volum på innkjøp og salg av tjenester. For å møte denne usikkerheten er det viktig at kommunen er bevisst på hvilke kriterier man budsjetterer med utgangspunkt i. Budsjettdokumentet presenterer nasjonale og lokale forutsetninger som dokumentet bygger på. Den største utfordringen er budsjettering av sykefravær og vikarlønn.

I budsjetteringen tar kommunen utgangspunkt i foregående års budsjett og historiske regnskapstall. Det sistnevnte bidrar til økt realisme i budsjettene, og å hindre akkumulert underbudsjettering.

Overhalla kommune har god kontakt med andre aktører som er sentrale premissleverandører for utgifter i skolen. En slik kontakt vil eksempelvis kunne bety at endringer i omfanget av spesialundervisning raskt kan fanges opp og brukes som data i kommende års budsjetter. Kommunen har også foretatt beregninger på elevtall fram i tid. Sammen med en oversikt over stillingshjemler i skole og barnehage, vil dette bidra til at budsjettet bygger på en forventet utvikling.

I et realistisk budsjett er det samsvar mellom oppgaver og tildelte rammer. Avvik mellom budsjett og regnskap er ikke ensbetydende med at budsjettet er urealistisk, da det kan skje ting i løpet av året man ikke har kunnet forutse. Hvis det imidlertid er betydelige avvik mellom budsjett og regnskap over år, bør enten rammene styrkes eller aktiviteten reduseres gjennom politiske vedtak. Ser vi på tallene i oppvekstsektoren fra 2009-2011 finner vi at det er en overvekt av mindreforbruk i forhold til endelig budsjett. Avvikene mellom budsjett og

regnskap er stort sett av relativt beskjeden størrelse. Unntakene er Skage barnehage som i 2011 hadde et vesentlig overforbruk, og fagsjef oppvekst som alle tre årene hadde et stort mindreforbruk i forhold til budsjettet. Det varierer fra år til år hvilke enheter som har mer-/mindreforbruk i forhold til endelig budsjett. Dette underbygger rådmannens oppfatning av at det er vanskelig å forutse alt som skjer i løpet av et år. Praksisen med å budsjettere med en tilleggsbevilgningsspost, gjør etter revisors vurdering at man bedre kan takle uforutsette hendelser.

Klarhet i budsjettansvar og fullmakter er vesentlig for god økonomistyring. Overhalla kommune har både i delegasjonsreglementet og i eget brev (av 20.12.02) beskrevet rådmannens og driftsenhetslederens fullmakter når det gjelder budsjettendringer. Dette er etter revisors vurdering en tydeliggjøring av ansvar og fullmakt. Samtidig er revisor kjent med at kommunen ikke har eget økonomireglement. Et økonomireglement kunne gitt tydeligere retningslinjer innenfor fagområdet, og også bidratt til mer lik praksis på driftsenhetene når det gjelder budsjettstyring.

3 Rapportering og avviksoppfølging

3.1 Rapportering

Rådmannsteamet har møter hver 14. dag, samt etter behov. Økonomisjef og fagleder oppvekst rapporterer også skriftlig til rådmannen tertialvis.

Rådmannsteamet har ledersamling med enhetslederne (deriblant rektorer og barnehagestyrere) ca hver annen måned. Enhetslederne rapporterer skriftlig tertialvis til fagsjef oppvekst, men har hyppigere gjennomganger med økonomisjefen. Møtehyppigheten varierer. Møtefrekvensen mellom enhetslederne og fagsjef er også varierende. Rådmannen trekker frem en tett kontakt mellom rådmann, fagsjefer og enhetsledere som en styrke ved dagens økonomistyring.

Budsjettdokumentet for 2012 viser at Overhalla kommune benytter balansert målstyring. Balansert målstyring er et styringssystem for resultatoppfølging. Kommunen har fokus på oppfølging av de fire områdene som er pekt ut som satsningsområder: Lokalsamfunn, brukere, medarbeidere og økonomi. For hver enkelt enhet utarbeides det et styringskort, som inneholder måleindikatorer med tilhørende opplysninger om status og ambisjonsnivå. Dette skal være et redskap både for politikere, rådmannen og organisasjonen for øvrig. Styringskortene for enhetene følges opp med virksomhetsplaner med tiltak som skal bidra til måloppnåelse. Det rapporteres tertialvis til kommunestyret om oppnådde resultater i forhold til målsettingene. Dette systemet er fortsatt under utvikling og skal gradvis forbedres.

Det varierer fra enhet til enhet hvorvidt det rapporteres utenom tertialrapportene, og enhetene har ulike terskel for å rapportere avvik. Enhetslederne opplever ikke at kommunen har noen føringer på hvor grensen går når det gjelder hva som skal rapporteres.

Fagsjef oppvekst er usikker på kvaliteten i rapporteringen, og viser til eksempler der rapporteringen ikke har vist seg å gi et korrekt bilde av tilstanden på enheter. Administrasjonen har for eksempel opplevd å få en positiv rapport, mens det reelle bildet har vist seg å være budsjettoverskridelser.

Økonomisjefen lager lønnsrapporter hver måned, men det er fortsatt opp til den enkelte enhetsleder å benytte seg av denne oversikten. Økonomisjefen mener at det burde vært mer løpende rapportering fra enhetene når det skjer endringer underveis i budsjettåret. I praksis venter ofte enhetslederne til tertialrapportene før avvik rapporteres.

Det rapporteres tertialvis fra administrasjonen til politisk nivå: Før sommeren, på høsten og på nyåret.

Enhetsledernes rapporter til fagsjef oppvekst sendes med videre i rådmannens rapportering til politisk nivå. Politisk nivå mottar med andre ord samme informasjon som administrasjonen. I kommunestyrevedtaket er man ellers på hovedoversiktsnivå (1A og B). Økonomisjefen mener at politikerne mottar tilstrekkelig informasjon, og kommunestyret har ifølge rådmannen ved flere behandlinger av tertialrapporten kommet med gode tilbakemeldinger på rapporteringsmåten.

3.2 Avviksanalyse

Revisor har gjennomgått årsmeldinger og tertialrapporter for årene 2009-2011, for å se om det fremgår av disse dokumentene hva som er årsakene til avvik. I årsberetningen for 2009 gjøres det rede for hovedårsakene til de vesentligste avvikene på enhetene. Årsberetningen for 2010 har ikke den samme gjennomgangen pr ansvar, men viser til virksomhetsplan – årsrapport 2010 for detaljert forklaring. Der er rapportering på økonomistyring ett av punktene, og det blir gitt en forklaring på mer-/mindreforbruk. Årsberetningen for 2011 er bygd opp på samme måte som for 2010.

Tertialrapporten er utarbeidet på ansvar-/tjenestenivå. I kommentarfeltet pekes det på årsaker til overforbruk eller besparelser. Det skal også legges fram forslag til tiltak for å møte avvikene. Det blir i varierende grad presentert tiltak.

Fagsjef oppvekst mener at kommunen kan bli bedre på avviksanalyser, men at det er et ressurs spørsmål og handler om antall ansatte i administrasjonen. Dersom det oppdages avvik av en viss størrelse får rektor/styrer beskjed om å iverksette tiltak. Enhetsleder kalles inn til samtale dersom overskridelsen er stor.

Det føres månedlig kontroll med lønnskostnadene, resten av budsjettet er ikke periodisert. Når det gjelder periodisering av budsjettet, sier en enhetsleder at det er kun lønn som er hensiktsmessig å dele opp. De andre postene er mindre, og året blir sett under ett.

3.3 Iverksetting og oppfølging av tiltak

Avvik rapporteres som regel ikke før i tertialrapportene. Dermed kan det gå litt tid før man får iverksatt eventuelle tiltak.

Kommunen har ikke faste rutiner for hvordan man skal håndtere avvik som er så store at det kreves tiltak. Avvik kommer frem i møtene mellom enhetslederne og den sentrale ledelsen. Det som ikke kan håndteres der og da, blir med videre i tertialrapportene til politisk nivå.

Økonomisjefen slår fast at enhetslederne skal analysere sine avvik og foreslå tiltak. De har også ansvar for å følge opp tiltakene. Ofte kompenseres overskridelsene med midler fra fond og det rapporteres sjelden på gjennomførte tiltak.

De fleste enhetslederne forsøker å finne en forklaring, og foreslår tiltak. De synes ofte at det er vanskelig å komme med gode tiltak, det er lite å spille på; effektiv drift, sammenslåing av timer, restriktiv vikarbruk. Administrasjonen kontrollerer ikke eventuelle tiltak som rektor/styrer setter i verk.

Enhetslederne gjør ikke alltid budsjettendringer på mindre avvik, men ser heller stort på det innenfor sin egen ramme. Det er økonomisjefen som foretar budsjettreguleringene på den totale budsjettammen, enhetslederne foretar selv regulering/flytting innen egen ramme.

3.4 Vurdering

Ifølge kommuneloven § 47 og forskrift om årsbudsjett § 10 skal rådmannen rapportere til kommunestyret om den økonomiske utviklingen i forhold til budsjettet. Dersom rådmannen har grunn til å forvente at det vil oppstå avvik i forhold til vedtatt budsjett, skal det i rapportene foreslås nødvendige tiltak.

Revisors gjennomgang viser at det rapporteres jevnlig, både til kommunestyret og internt i administrasjonen. Det har imidlertid ifølge fagsjefen vært eksempel på at kvaliteten på tertialrapportene ikke har vært god nok på alle punkter.

Utover tertialrapportene er det ganske store forskjeller fra enhetsleder til enhetsleder når det gjelder hvor stort et budsjettavvik må være for at det skal rapporteres om det. Økonomisjefen mener at det kunne vært mer løpende orientering fra enhetene når det skjer endringer. Revisor mener dette er viktige forhold som kunne vært avklart ved hjelp av et økonomireglement.

Det er viktig for god økonomistyring at regnskapet analyseres både gjennom året og ved årets slutt, for å finne årsakene til eventuelle avvik. Etter gjennomgangen er revisors inntrykk at kommunen forsøker å finne forklaringer på budsjettavvikene, særlig for lønnskostnadene som er underlagt månedlig kontroll.

Ved budsjettavvik skal det foreslås tiltak. Flere enhetsledere sier det er vanskelig å komme med gode tiltak, og det rapporteres sjelden på gjennomførte tiltak.

Det er ikke løpende rapportering av avvik, det betyr at det kan ta litt tid før tiltak kan effektueres.

4 Forutsetninger for god økonomistyring

Det er en rekke faktorer som påvirker hvor godt en enhet *greier* å ha løpende oversikt over sine utgifter og eventuelle inntekter i forhold til budsjett. I dette prosjektet har vi valgt å se på noen avgrensede forutsetninger, som bør være på plass for at enhetene skal sikres gode muligheter til å kunne utøve god økonomisk styring.

4.1 Målsettinger og rammer

Kommunen har utarbeidet årsbudsjett for 2012 og økonomiplan for årene 2012-2015. I tillegg har kommunen andre måldokumenter i form av kommune(del)planer på forskjellige områder. Delegasjonsreglementet beskriver rådmannens og enhetenes fullmakter.

Kommunen har ikke økonomireglement. Revisor har også tidligere påpekt dette i notat til rådmannen i forbindelse med regnskapet for 2011, og anbefalt Overhalla kommune å utarbeide et økonomireglement. I et svar til revisjonsnotatet skriver rådmannen: *”Slik vi har forstått budsjett og regnskapsreglene er en ikke forpliktet til å utarbeide eget økonomireglement, men vi ser helt klart at det hadde vært en styrke og hatt dette. Vi har de senere år dessverre ikke hatt kapasitet til å utarbeide et slikt reglement. Men dette vil helt klart være en målsetting, og sees i sammenheng med etablering av planlagt felles lønns- og regnskapsfunksjon i Midtre Namdal fra 01.01.13 (til behandling i kommunestyrene i september).”*

I årsbudsjettet 2012 beskrives hovedtrekkene i budsjettet med utgangspunkt i visjonen og målsettingene vedtatt i kommuneplan. Det gis en grundig redegjørelse for de økonomiske rammene i kommunen det kommende året.

4.2 Økonomistyringsverktøy

Økonomistyringsverktøy benyttes til koordinering, styring og kontroll av økonomien. Overhalla kommune bruker Visma Unique.

Alle enhetslederne har tilgang til økonomistyringsverktøyet. Systemet gir en muligheten for å holde en løpende oversikt over ressursforbruk opp mot budsjettet, og er mest brukt i forhold til lønn. Økonomisjefen tar ut månedlige lønnsrapporter og gjør dem tilgjengelige for enhetslederne på nett.

Enhetslederne skal ha fått opplæring i Unique for en stund siden, og fagsjef oppvekst har ikke fått noen signaler om at det skal være vanskelig å bruke programmet. Fagsjefen mener det er gode muligheter til å skrive ut rapporter, og har ikke fått klager på programmet fra de ansatte. Økonomisjefen gir opplæring i bruken av systemet når noen ber om det. Økonomisjefen synes systemet fungerer bra, og de fleste enhetslederne i oppvekstsektoren sier også at de er fornøyd med Visma Unique og at opplæringen oppleves tilstrekkelig.

4.3 Støtte til arbeid med økonomi

Økonomisjefen mener at ansatte med økonomiansvar har tilstrekkelig grunnopplæring. Administrasjonen driver ikke med opplæring, men fungerer som en støttefunksjon.

Rektorene og styrerne vi har snakket med synes det er tilstrekkelig faglig støtte i rådmannsteamet, de oppleves tilgjengelige og dyktige. Det er en dialog med rådmannsteamet også mellom tertialrapportene, den er ikke formalisert men fungerer bra. Det er som regel enhetsleder som tar initiativ til slike samtaler/møter. Hvis det er noe spesielt er det bare å ringe økonomisjefen, og enhetslederne innenfor oppvekstsektoren sier at de er godt fornøyd med den bistanden han gir.

Overhalla kommune har ingen controller i sin stab. Rådmannen sier at de gjerne skulle hatt et større apparat på økonomisk oppfølging, men at det tross alt er en forholdsvis liten kommune. Et forslag om en felles løsning er for tiden under behandling i Midtre Namdal samkommune.

4.4 Økonomikompetanse og tid til økonomiarbeid

Fagsjef oppvekst tror enhetslederne har god forståelse for budsjettering og beregninger. Det er ingen av enhetslederne som har formell økonomisk utdanning.

Flere av enhetslederne sier at de kunne tenkt seg å lære mer om budsjettprosessen og hvilke forutsetninger som ligger til grunn for utregningene, for eksempel gjennom ledersamlinger. I den forbindelse nevnes at det er få skriftlige rutiner når det gjelder økonomistyring, og dermed mindre å støtte seg til. Flere etterlyser slike rutiner.

Det ligger i enhetsledernes stillingsbeskrivelser at de skal ha tid til økonomisk administrativt arbeid. Rektorene opplyser at de vikarierer mye (det er billigere enn å sette inn annen vikar), og dermed blir det mindre tid til administrativt arbeid. De fleste er oppmerksomme på at det er satt av tid til økonomistyring i arbeidsinstruksen, men de føler ikke at tiden strekker til.

4.5 Vurdering

Revisor vurdering er at kommunen har utarbeidet målsettinger og rammer i budsjett og økonomiplan i tråd med kravene i lov og forskrift.

Kommunen gjør rede for målsettinger og økonomiske rammer i årsbudsjettet. Det er imidlertid flere enhetsledere som sier at de savner flere skriftlige rutiner for det økonomiske arbeidet de skal utføre. Revisor mener derfor (fortsatt) at kommunen burde utarbeidet et økonomireglement.

Beste praksis tilsier at god økonomistyring forutsetter at de ansvarlige har tilgang til økonomisk styringsverktøy, som gjør det mulig å følge med på eget forbruk. Alle enhetslederne har tilgang til økonomistyringsverktøyet Visma Unique. Økonomisjefen gir den nødvendige opplæringen, og enhetslederne sier de er fornøyd med verktøyet.

Det er ingen av enhetslederne som har formell økonomisk utdanning. På bakgrunn av intervjuer med alle enhetslederne på oppvekstområdet i Overhalla kommune, mener revisor at det ytes god økonomifaglig støtte fra rådmannsteamet. I og med at kommunen har få skriftlige rutiner på økonomiområdet er slik støtte helt avgjørende. Dette gjør imidlertid kommunen sårbar, i og med at man i større grad blir avhengig av enkeltpersoner i støttefunksjonene.

Slik revisor ser det er det viktig for økonomistyringen at ledere med økonomiansvar har tilstrekkelig tid til å utøve dette ansvaret.

5 Investeringsbudsjettet

Investeringsprosjektene beskrives i årsbudsjett og økonomiplan, som legges fram for politisk nivå. Prosjektene er både forlengelser av pågående prosjekter, forslag til nye prosjekter fra administrasjonen og politisk prioriterte prosjekter fra økonomiplanen. De enkelte enheter deltar i mindre grad i prosessen med investeringsbudsjettet.

Økonomiplan 2012-2015 viser en oversikt over planlagte investeringer i perioden. Oversikten presenteres på overordnet nivå. Budsjettet for 2012 har en beskrivelse av hvert enkelt prosjekt i tekstdelen. Videre presenteres investeringsbudsjettet på rammenivå pr prosjekt.

Investeringsbudsjettet vedtas med en ramme pr prosjekt. Kommunestyret vedtar også finansieringen av prosjektene. Denne finansieringen vedtas på overordnet nivå.

Kommunal- og regionaldepartementet presiserer i et brev til Norges Kommunerevisorforbund i april 2010 at ”investeringsbudsjettet er ettårig, og ikke årsuavhengig.” Dette er ikke noe nytt fra 2011, men det er blitt innskjerpet fra KRD at kommunene skal forholde seg til at budsjettvedtakene for investeringene og tilhørende finansiering gjelder bare for ett år. I et realistisk investeringsbudsjett skal det ikke budsjetteres med hele prosjektkostnaden i årsbudsjettet, hvis prosjektet vil gå over flere år. Kun det som forventes utført i det aktuelle året skal tas med. Prosjektkostnadene og tilhørende finansiering skal tas inn i økonomiplanen for de årene prosjektet planlegges gjennomført. Dersom prosjektet ikke gjennomføres i det året det planlegges, skal kommunen foreta en budsjettregulering.

I revisjonsnotatet til regnskapet for 2011 skriver revisor:

*”Det er innskjerpet at investeringsbudsjettet er et **årsbudsjett**. Dette tilsier at en ikke skal budsjettere med hele kostnaden på et prosjekt i et årsbudsjett når prosjektet vil gå over flere år. Kun det som forventes utført i året skal medtas. Prosjektkostnadene og tilhørende finansiering skal tas inn i økonomiplan for de årene prosjektet planlegges gjennomført.*

Det er samtidig et krav at budsjettet skal være realistisk. Ut fra dette ser vi av skjema 2A at Overhalla kommune ikke har hatt et ”realistisk” årsbudsjett i 2011. Det er overskridelser på 7,4 mill i investerte anleggsmidler.

Det er i 2011 brukt 14 millioner mer i lånemidler enn budsjettert. Det er bare årets vedtatte finansiering som kan brukes, ikke tidligere års vedtak. Det er også avsatt til og brukt mer av fond enn budsjettert.

Fra og med 2012 må Overhalla kommune forholde seg til at investeringsbudsjettet er et årsbudsjett.”

I sitt svar til revisjonsnotatet sier kommunen seg enig i dette.

I nummerert brev nr 4 datert 16.04.12 skriver KomRev Trøndelag:

”Investeringsregnskapet er avsluttet med et udekket beløp på kr 2 947 361. I regnskapet er vedtak fra tidligere år lagt til grunn for regnskapsføring av både kostnader og finansiering. Investeringsbudsjettet for 2011 er ikke regulert med de eldre vedtakene. Dette har medført at investeringene i anleggsmidler er blitt kr 7 401 162 høyere enn årsbudsjettet.

På finansieringssiden har det medført

For mye bruk av lånemidler kr 14 127 175

*For mye bruk av disposisjonsfond kr 81 754
For stor inndekning for tidligere år kr 4 909 328
Investeringsregnskapet skulle følgelig vært avsluttet med et udekket beløp på kr. 12 246 962.”*

Dette utdypes i revisjonsnotat til regnskapet for 2011:

”Investeringsregnskapet for 2011 er avsluttet med kr. 2.947.361 i udekket. Dette gjelder 6 forskjellige prosjekter. Dette må i henhold forskrift om årsregnskapet dekkes inn i budsjettet for 2012. Inndekking bør skje i sammenheng med regnskapssaken. I tillegg registrerer vi at det fortsatt står udekket for 1 prosjekt fra 2008, 3 prosjekter fra 2009 og 7 prosjekter fra 2010. Dette skulle pliktmessig vært dekket inn i budsjettene for henholdsvis 2009, 2010 og 2011. Det er samme inndekningsregler for investeringsregnskapet som det er for driftregnskapet. Kommunelovens § 48 pkt. 4 regulerer dette og siste frist for inndekning av udekket 2008 er i 2012.”

Kommunens svar på revisjonsnotatet:

”Vi har, som revisor er inne på, flere prosjekter som ikke er finansiert i sin helhet. Det som gjelder byggeprosjekter og andre investeringer blir det lagt fram sluttregnskap for og fullfinansiert hvis overforbruk.

Vi er enige i at vi nok ikke fullt ut har tilpasset oss reglene med fullfinansiering i påfølgende år. En har hatt en praktisk tilnærming. Prosjektene er da blitt behandlet hver for seg, og har ikke fulgt kalenderåret. Ferdig befaring og mottak tilskudd kan ofte komme i påfølgende år. En vil her forsøke å endre rutinen slik at en får tilpasset seg dagens regler for dekning av underskudd.

Hovedproblemet vårt er knyttet til underskudd på Startlån. Vi har fått opplyst at det ikke er anledning å bruke eksternt lån til dekning. Vi har ved flere anledninger forsøkt å finne løsning på problemet. Det jobbes videre med å finne dekning.”

6 Konklusjon og anbefalinger

Vår gjennomgang viser at Overhalla i all hovedsak har et godt system for overordnet budsjettstyring.

Budsjettet

Revisor konkluderer med at Overhalla kommune har et realistisk driftsbudsjett som er basert på forventet utvikling. Bruk av budsjettmal er et tiltak som bidrar til å sikre fullstendighet i budsjettet. Budsjettdokumentet presenterer nasjonale og lokale forutsetninger som dokumentet bygger på.

Overhalla kommune har tydeliggjort ansvar og fullmakter i sitt delegasjonsreglement.

Rapportering og avvikshåndtering

Revisor mener at rapporteringsrutinene er gode, men at kvaliteten på rapportene kan være varierende.

Det er varierende praksis mellom enhetene for når avvik skal rapporteres.

Kommunen søker å finne årsaker til budsjettavvik, men det rapporteres ikke alltid på gjennomførte tiltak.

Forutsetninger for god økonomistyring

Forutsetningene for god økonomistyring er i all hovedsak til stede på enhetsnivå i form av styringsverktøy, kompetanse og faglig støtte/bistand.

Det er revisors oppfatning at Overhalla kommune tydeliggjør målsettinger og økonomiske rammer i budsjettet. Enhetene savner imidlertid skriftlige rutiner for økonomiarbeidet, og revisor konkluderer med at kommunen bør utarbeide et økonomireglement. Rådmannen er enig i at kommunen burde hatt et økonomireglement, og sier at det vil være en målsetting i forbindelse med etablering av planlagt felles lønns- og regnskapsfunksjon i Midtre Namdal fra 01.01.13.

Økonomistyringsverktøyet fungerer bra, og den faglige bistanden som gis til økonomiarbeidet er god.

Investeringsbudsjettet

Det er revisors oppfatning at ut fra kravet om å ha samsvar mellom budsjett og forventet framdrift på de enkelte prosjekter i investeringsbudsjettet, har ikke Overhalla kommune et korrekt investeringsbudsjett (pr. år). Dette kravet er innskjerpet fra 2011.

6.1 Anbefalinger

På bakgrunn av ovennevnte konklusjoner, har revisor følgende anbefalinger:

- Overhalla kommune bør utarbeide og implementere et økonomireglement
- Fra og med 2012 må Overhalla kommune forholde seg til at investeringsbudsjettet er et årsbudsjett

6 Høring

Hele rapporten inkl. konklusjoner har vært på høring til administrasjonssjefen.

Det første utkastet til rapport var på høring i august 2012. Da mottok revisjonen et omfattende svar som ble innarbeidet og førte til endringer i både vurderinger og konklusjoner. Rapporten ble derfor sendt på ny høring til administrasjonssjefen i september/oktober 2012.

Rådmannen slutter seg til revisors anbefaling om utarbeidelse og implementering av økonomireglement. Han sier også at rutinene ved behandling av investeringsbudsjettet er endret, og det vil bli lagt fram forslag til budsjettjustering slik at investeringsbudsjettet blir årsavhengig.

Litteraturliste

Lover og forskrifter

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Dokumenter fra Overhalla kommune

- Delegasjonsreglement for Overhalla kommune, kommunestyret 05.09.11.
- Årsbudsjett 2009-11
- Rekneskap 2009-11
- Økonomiplan 2012-15
- Årsmelding 2009-11
- Svarbrev til revisjonsnotatet for 2011-regnskapet

Dokumenter fra regnskapsrevisjon

- Revisjonsnotat til rådmannen for 2011-regnskapet
- Nummerert brev nr 4, 2012.

Nettsider

- www.overhalla.kommune.no

Annet

- Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2002): *Økonomistyring i det offentlige*. Oslo: Universitetsforlaget
- Forvaltningsrevisjonsrapport *Økonomistyring i Brønnøy kommune*, KomRev Trøndelag IKS.
- Forvaltningsrevisjonsrapport *Følge byggeprosjektet OBUS i Overhalla kommune*, KomRev Trøndelag IKS.

Vedlegg 1 - Høringsvar



Overhalla kommune
Sentraladministrasjonen

KomRev Trøndelag IKS
Org.nr. 987 123 842 MVA
Ank.: 09.10.12
Journal nr.: 1171515-6
Arkiv nr.: 0-29.18

KomRev Trøndelag IKS
Postboks 2565

Uoff i hht: Off.l. § 13 jf. fvl. § 13 nr 1

7735 STEINKJER

Vår ref:	Deres ref	Saksbehandler	Dato
2012/6768-3	VW	Roger Hasselvold 41536530	04.10.2012

Økonomistyring i oppvekstsektoren

Vi viser til dere høringsutkast av forvaltningsrevisjonsrapport av 25. september 2012 hvor det blir bedt om en uttalelse av rådmannen.

En har sett på konklusjonen og har ingen innvendinger til den. Rådmannen slutter seg til revisors anbefaling om utarbeidelse og implementering av et økonomireglement.

Rutinen med behandling av investeringsbudsjettet er endret, og en vil ved behandling av regnskapsrapporten for 2. tertial 2012 legge fram et forslag til budsjettjustering av investeringsbudsjettet slik at det blir årsavhengig.

Vår ref. 2012/6768-3 bes oppgitt ved henvendelse.

Med hilsen

Trond Stenvik
Rådmann

Roger Hasselvold
Økonomisjef

Postadresse
Postmottak Administrasjonsbygget
7863 Overhalla
E-post:
postmottak@overhalla.kommune.no

Besøksadresse
Administrasjonsbygget

Telefon
74280000
Telefaks
74285313

Kontor
Bank: 1602.58.05775
Skatt:
Org.nr. 939.896.600

Vedlegg 2 – Kilder til revisjonskriterier

Kommuneloven³

§ 44: 1. Kommunestyret (...) skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.
2. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.
3. Økonomiplanen skal (...) gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

§ 45: 1. Kommunestyret (...) skal innen årets utgang vedta budsjett for det kommende kalenderår.

§ 46: 1. Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler (...).
3. Budsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter kommunen (...) kan forvente i budsjettåret.
4. Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets (...) prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram.

§ 47: 1. Kommunestyrets (...) bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.
2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen (...) gi melding til kommunestyret.
3. Får kommunestyret (...) melding etter nr. 2 foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet.

Forskrift om årsbudsjett⁴

§ 6: I tilknytning til årsbudsjettet skal det gjøres rede for de grunnleggende prinsipper kommunen (...) har byttet ved framstilling av årsbudsjettet. En beskrivelse av organiseringen av arbeidet med årsbudsjettet skal inngå i redegjørelsen (...)

Årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året tas med (...).

§ 10: Administrasjonssjefen (...) skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret (...) som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen (...) finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret (...) foreslås nødvendige tiltak.

God intern kontroll / beste praksis

Revisor har utledet revisjonskriterier ut fra hva som kan anses som beste praksis. God økonomistyring forutsetter at ledelsen har nødvendig oversikt og kontroll av driften slik at denne kan gjennomføres som planlagt og innenfor vedtatte budsjettammer. Økonomistyringen krever at man har løpende oversikt og kontroll med faktisk ressursbruk. Løpende budsjettkontroll skal gi oversikt og svar på hvor mye av ressursene fordelt i budsjettet som er brukt og hvor mye som gjenstår, her er det særlig viktig å

³ Lov om kommuner og fylkeskommuner.

⁴ Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner.

ha kontroll på eventuelt merforbruk. Prognoser for resten av året utarbeides med utgangspunkt i regnskapsrapportene og med kunnskap om planlagt drift og forventet kostnadsnivå for gjenværende periode.

Hvis organisasjonen lever opp til punktene i standard for god intern kontroll⁵ vil mye av forutsetningene for god økonomistyring være tilstede. De fem komponentene i rammeverket er:

- Kontrollmiljø – holdninger og atferd som setter standard for ansattes holdning til økonomistyring
- Risikovurderinger – å identifisere mulige risikoer som kan hindre kommunen å nå sine mål
- Kontrollhandlinger – handlingsplaner og risikohåndtering på områder der man kan oppleve vesentlige konsekvenser hvis forutsetningene svikter
- Informasjon og kommunikasjon – tilgang på oppdatert økonomisk styringsinformasjon
- Overvåkning – resultater vurderes opp mot målene

Ut fra ovennevnte tilsier beste praksis at god økonomistyring forutsetter at de ansvarlige har:

- Økonomisk styringsverktøy
- Tilstrekkelig opplæring og kursing (kompetanse)
- Tid til økonomisk arbeid
- Støttefunksjon for økonomisk arbeid

⁵ I COSO-rammeverket defineres intern kontroll "(...) i videste forstand som en prosess, iscenesatt og gjennomført av foretakets styrende organer, ledelse og ansatte. Den utformes for å gi rimelig sikkerhet vedrørende måloppnåelse innen følgende områder: Målrettet og effektiv drift, pålitelig intern og ekstern rapportering og overholdelse av gjeldende lover, regler og vedtak".



Kontaktinformasjon	
Kontaktperson	Vegard Wist
E-postadresse	vegard.wist@krt.no
Telefon	97009492
Hjemmeside	www.krt.no
