

FORVALTNINGSREVISJON
ØKONOMISTYRING I
NAMSSKOGAN
KOMMUNE

NAMSSKOGAN KOMMUNE

2013



FORORD

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Namsskogan kommune i perioden januar 2013 til juni 2013.

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.

Namsos, 20/9-13

Heidi Galguften/sign
Oppdragsansvarlig revisor


Unni Romstad
Prosjektleder

INNHALDSFORTEGNELSE

| | |
|---|----|
| 0. Sammen drag..... | 4 |
| 1.1 Bestilling..... | 6 |
| 1.2 Bakgrunn | 6 |
| 1.3 Problemstillinger | 6 |
| 1.4 Revisjonskriterier | 7 |
| 1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring..... | 7 |
| 2. Er budsjettprosessen i henhold til kravene i lov, forskrift og kommunens egne reglement?..... | 8 |
| 2.1 Revisjonskriterier | 8 |
| 2.2 Data..... | 8 |
| 2.2.1 System for økonomiplanlegging | 8 |
| 2.2.2 Budsjettansvar og fullmakt | 10 |
| 2.2.3 Realistisk budsjett | 11 |
| 2.3 Vurdering..... | 12 |
| 2.4 Konklusjon | 13 |
| 3. Er budsjettoppfølging og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift og reglement?..... | 13 |
| 3.1 Revisjonskriterier | 13 |
| 3.2 Data..... | 13 |
| 3.2.1 System for rapportering til formannskap og kommunestyre..... | 13 |
| 3.2.2 Budsjettavvik, budsjettjusteringer og tiltak..... | 14 |
| 3.2.3 System for budsjettoppfølging | 15 |
| 3.3 Vurdering..... | 16 |
| 3.4 Konklusjon | 16 |
| 4. Er forutsetningene for god økonomistyring til stede?..... | 17 |
| 4.1 Revisjonskriterier | 17 |
| 4.2 Data..... | 17 |
| 4.2.1 Økonomiske målsettinger og økonomirutiner..... | 17 |
| 4.2.2 Økonomikompetanse..... | 17 |
| 4.2.3 Faglig støtte til økonomiarbeidet | 18 |
| 4.2.4 Økonomiske styringsverktøy | 18 |
| 4.3 Vurdering..... | 19 |

| | | |
|-----|---|----|
| 4.4 | Konklusjon | 20 |
| 5. | Gjennomføres investeringer i henhold til økonomireglementet?..... | 20 |
| 5.1 | Revisjonskriterier | 20 |
| 5.2 | Data..... | 21 |
| 5.3 | Vurdering..... | 22 |
| 5.4 | Konklusjon | 23 |
| 6. | Oppsummering / Anbefalinger..... | 23 |
| 7. | Rådmannens kommentarer..... | 24 |

0. SAMMENDRAG

Namsskogan kommune skriver i sin årsmelding for 2011 at gode rutiner for budsjett og økonomi er en utfordring for Økonomikontoret. Kontrollutvalget ønsket derfor et prosjekt med fokus på kommunens budsjettprosess, budsjettoppfølging og avvikshåndtering, rapportering og om forutsetninger for god økonomistyring er på plass.

Både kommuneloven og forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner har bestemmelser om forhold som vedrører kommunenes arbeid med budsjett, økonomistyring og rapportering.

Prosjektets hovedproblemstilling er ”Har Namsskogan kommune god økonomistyring?” og vi har valgt å belyse denne gjennom fire delproblemstillinger:

- Er budsjettprosessen i henhold til kravene i lov, forskrift og kommunens egne reglement?
- Er budsjettoppfølging og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift og kommunens egne reglement?
- Er forutsetningene for god økonomistyring til stede?
- Gjennomføres investeringer i henhold til kommunens økonomireglement?

Rapporten bygger på informasjon innhentet gjennom intervju og dokumentundersøkelse. Alle intervjuer er verifisert.

Undersøkelsen viser at Namsskogan kommune har etablert et system for budsjettprosess. Imidlertid mener revisor at det er rom for forbedringer, blant annet ved bedre koordinering av rutiner, skriftliggjøring av rutiner og oppgavefordeling og økt utnyttelse av budsjettverktøy. Revisjon av økonomireglementet fra 1999 vil være et viktig skritt i så måte.

Gjennomgangen viser at budsjettoppfølging og avvikshåndtering ikke fullt ut gjennomføres slik kommunens vedtatte rapporteringsregime forutsetter.

Revisor mener at økonomiske målsettinger er gjort kjent i organisasjonen, men at økonomirutinene ikke er fullt ut kjent for ansatte som har budsjettansvar. Budsjettreguleringer innenfor det enkelte ansvar gjennomføres i liten grad. Kompetanse innenfor tema økonomi oppfattes å være en utfordring i organisasjonen, og systematisk kompetanseheving er i liten grad gjennomført. Faglig støtte til arbeidet med økonomi blir gitt.

Tilgang til styringsverktøy er tilfredsstillende, mens kompetanse om bruk av styringsverktøy er varierende.

Gjennomtangen viser at Namsskogan kommune i stor grad gjennomfører investeringsprosjekter i henhold til regelverket.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner, har revisor følgende anbefalinger:

- Rutiner bør skriftliggjøres og delsystemer i økonomiplanleggingen må koordineres bedre
- Vedtatte rapporteringsregimer bør etterleves. Rapporteringssystemet bør evalueres dersom det ikke er hensiktsmessig.
- Alle gjeldende rutiner bør implementeres i hele organisasjonen
- Kommunen bør ha fokus på å videreutvikle økonomikompetansen i organisasjonen
- Kommune bør prioritere å ha høy grad av brukerkompetansen når det gjelder bruk av økonomisk styringsverktøy
- Økonomireglementet må gjennomgås og eventuelle endringer og oppdateringer bør være tilpasset kommunens behov

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Namsskogan kommune bestilt en forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring. Kontrollutvalget vedtok prosjektplan for prosjektet i sitt møte 22. januar 2013, sak 4/13.

Fokus i prosjektet er på kommunens budsjettprosess, budsjettoppfølging og avvikshåndtering, rapportering og om forutsetninger for god økonomistyring er på plass.

1.2 Bakgrunn

Bakgrunnen for kontrollutvalgets bestilling var et ønske om bedre kontroll med ressursutnyttelse og rapportering i kommunen.

Namsskogan kommune skriver i sin årsmelding for 2011 at gode rutiner for budsjett og økonomi er en utfordring for Økonomikontoret. Samtidig blir det pekt på at kompetanseheving innen økonomi og innføring, sammen med reduksjon av sårbarhet ved fravær, er prioriterte tiltak.

Økonomistyring dreier seg om å skaffe oversikt over den økonomiske situasjonen, kartlegge økonomiske konsekvenser av ulike handlinger og legge planer for virksomheten. Busch m fl. (2002:23) definerer økonomistyring som *”de beslutninger som påvirker ressursdisponeringsatferd og/eller er rettet mot oppnåelse av økonomiske mål”*. Ifølge Busch m.fl. er *”(...) den eneste bekreftelsen på at økonomistyringen er god, at organisasjonen når sine økonomiske mål”*.

For kommunen betyr god økonomistyring blant annet at produksjonen må være i samsvar med kommunestyrets bevilgninger (budsjett) og øvrige føringer.

1.3 Problemstillinger

Det er utledet en hovedproblemstilling, men fire underproblemstillinger. Underproblemstillinger skal bidra til å besvare hovedproblemstillingen best mulig.

Har Namsskogan kommune lagt til rette for god økonomistyring?

- Er budsjettprosessen i henhold til kravene i lov, forskrift og kommunens egne reglement?
- Er budsjettoppfølging og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift og kommunens egne reglement?
- Er forutsetningene for god økonomistyring til stede?
- Gjennomføres investeringer i henhold til kommunens økonomireglement?

¹ Vedtatt i kontrollutvalget sak 010/12 og i kommunestyret 17/4-12 sak 44/12

1.4 Revisjonskriterier

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

I dette prosjektet er kriteriene hentet fra:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25/9-92 nr 107 (kommuneloven)
- Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner av 15/12-00 nr 1423
- Økonomireglement for Namsskogan kommune (vedtatt 1/7-99 sak 60/99)
- Anerkjent teori om intern kontroll /beste praksis

Revisjonskriteriene er utledet i vedlegg 1, samt følger punktvis under de enkelte problemstillingene.

1.5 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Rapporten bygger på informasjon innehentet gjennom intervju og dokumentundersøkelse.

Vi har intervjuet 3 etatsledere, økonomisjef og 3 enhetsledere med budsjettansvar. Etatene har ulik organisering, hvor to etatsledere har videre delegert myndighet på økonomiområdet til sine enhetsledere, mens en ikke har det. Rådmannen er intervjuet i oppstartsmøte.

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

I dokumentanalysen har vi sett på resultater fra regnskapsrevisjon (revisjonsnotat og nummererte brev), relevante regnskapsrapporter og saksmapper

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

2. ER BUDSJETTPROSESSEN I HENHOLD TIL KRAVENE I LOV, FORSKRIFT OG KOMMUNENS EGNE REGLEMENT?

2.1 Revisjonskriterier

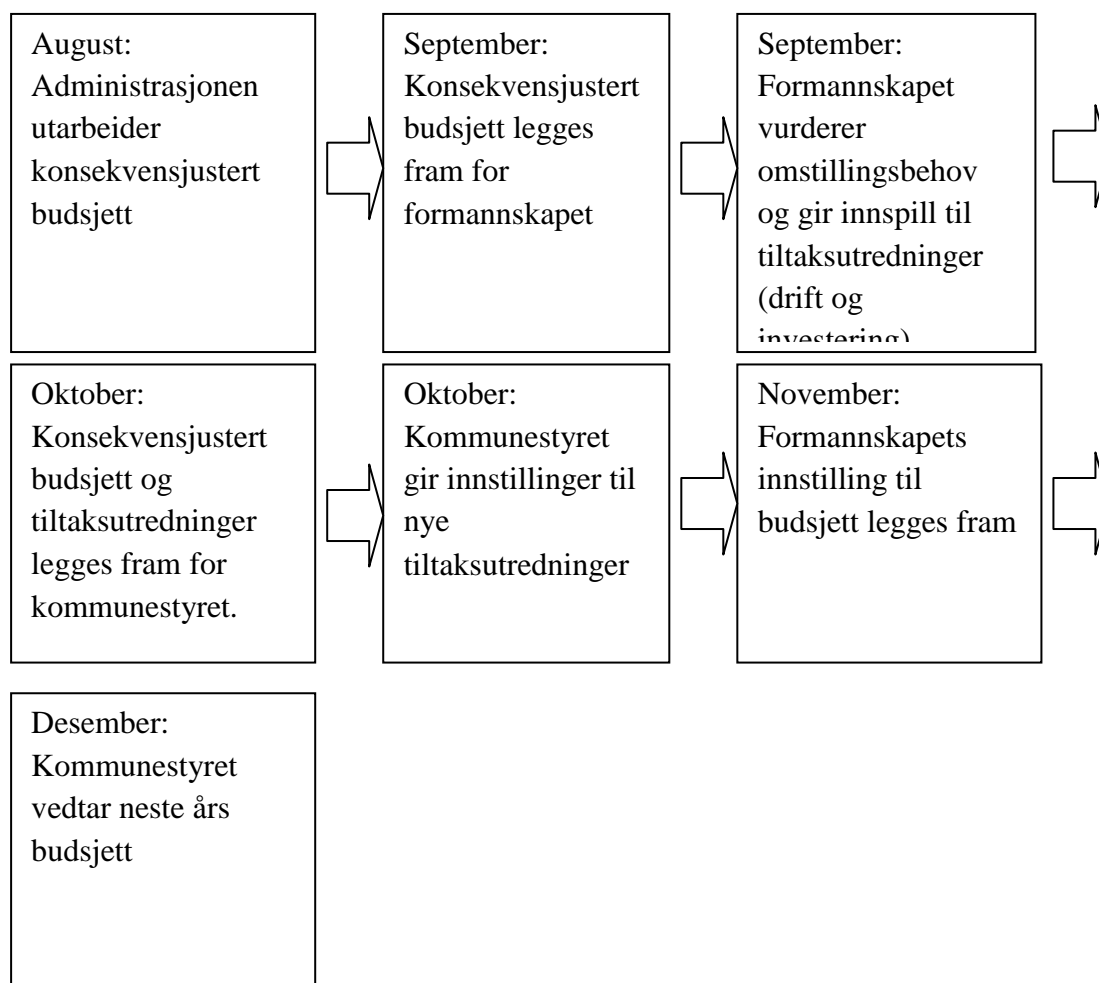
Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Kommunen skal ha etablert et system for økonomiplanlegging i tråd med kommunelov med forskrifter
- Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt
- Budsjettet skal være realistisk:
 - budsjettet skal være basert på forventet utvikling
 - inntekter og utgifter skal settes til forventet nivå
 - alle kjente inntekter og utgifter skal tas inn i budsjettet

2.2 Data

2.2.1 System for økonomiplanlegging

Kommunestyret vedtok i sak 78/12 gjeldende prosess for arbeidet med økonomiplanlegging ”Økonomiprosessen – oppsummert”. Prosessen kan illustreres slik figur 1 viser:

Figur 1 Budsjettprosessen²

Første fase av budsjettarbeidet er utarbeidelse av et konsekvensjustert budsjett for kommende år. Det innebærer å framskrive dagens driftsnivå til neste år. Arbeidet gjøres av etatslederne.

Det er ikke samstemmighet blant våre informanter når det gjelder hvorvidt valgt oppstartstidspunkt for neste års budsjett er det mest optimale. Etatsleder for skole og oppvekst mener at valgt tidspunkt er for tidlig, særlig fordi skolens årshjul ikke går parallelt med kommunens årshjul. Økonomisjefen mener at det er for tidlig å starte budsjettarbeidet på grunnlag av konsekvensjusteringer i august, og at det er en risiko for at salderinger i november ikke samsvarer med konsekvensjusteringer i august. I etat helse mener flere at det kan være i seneste laget å starte arbeidet med budsjettet i september.

Namsskogan kommune benytter også årshjul som et verktøy i planleggingen. Årshjulet datofester når arbeidet med budsjett/økonomi, personal/HMS og

² Kilde Økonomiprosessen - oppsummert

rapportering skal gjennomføres, og har i tillegg oversikt over politiske møter, ferie m.v. Årshjulet 2013 slår fast at enhetenes konsekvensjusteringer skal gjøres i uke 31-36 (juli-september), og at tiltak drift og investering skal utarbeides i uke 39-40 (september/oktober).

Kommunen har ikke andre rutiner for arbeidet med økonomiplanlegging.

2.2.2 Budsjettansvar og fullmakt

Kommunens økonomireglement ble vedtatt i 1999, og delegasjonsreglementet ble vedtatt i 2012.

Kommunestyret vedtok i sak 11/09 en overgang fra to-nivåmodell til tre-nivåmodell basert på framlagt organisasjonsmodell. Det ble delegert fra rådmann til etatsleder *”myndighet til å disponere budsjett for hvert tjenesteområde under det aktuelle ansvarsområdet, innenfor økonomireglementets bestemmelser”*.

Økonomireglementet punkt 3.1. har bestemmelser om driftsbudsjettet. Fullmakt til formannskap, utvalg og administrasjonssjefen framgår her. Kommunestyret skal ifølge reglementet vedta budsjettet på obligatorisk artsnivå. Det samme gjelder budsjettreguleringer. For den enkelte sektor er dens totale budsjetttramme bestemmende. Innenfor det vedtatte budsjettet kan fordelingen mellom konti endres av den som har slik rett etter økonomireglementet (administrasjonssjefen som igjen kan delegere videre til etatssjefer og andre). I kurante saker kan administrasjonssjefen foreta budsjettreguleringer ved overføringer av mindre beløp mellom konti innen samme ansvar. Slike endringer er begrenset oppad til kr 30.000,- (totalt beløp som reguleres) i hvert tilfelle.

I 2013 er budsjettfullmaktene delegert på følgende måte:

- Rådmannen har delegert til helse- og omsorgsleder myndighet til å disponere budsjett for hvert tjenesteområde under ansvar 3. Helse- og omsorgsleder har videredelegert til enhetsleder pleie- og omsorg og enhetsleder familiesenter.
- Rådmannen har videre delegert til nærings- og utviklingsleder myndighet til å disponere budsjett for hvert tjenesteområde under ansvar 4. Myndigheten er ikke videredelegert.
- Rådmannen har delegert til kulturleder myndighet til å disponere budsjett for hvert tjenesteområde under ansvar 6.
- Rådmannen har delegert til oppvekstleder myndighet til å disponere budsjett for hvert tjenesteområde under ansvar 2. Oppvekstlederens myndighet er ikke videredelegert.

Våre informanter mener fullmaktene er gitt i arbeidsinstruks (stillingsinstruks), i delegasjonsvedtak eller gjennom delegasjonsreglementet.

Delegasjonsreglementets kapittel 2, punkt 1.4 regulerer delegasjon i budsjettsaker. Delegasjon i budsjettsaker til formannskap og rådmann er gitt gjennom det til enhver tid gjeldende økonomireglement for Namsskogan kommune. Videredelegasjon av rådmannens fullmakt er gjort gjennom egne vedtak³.

Det er utarbeidet en praksis for arbeidsdeling i kommunen. Arbeidet med å legge inn data i budsjettet gjøres delvis av etatsleder og delvis av økonomisjefen. Etatsledere har ansvar for å legge inn alle vedtatte tiltak i budsjettet, samt alle driftsinntekter og -kostnader, mens økonomisjefen legger inn lønnskostnader og avskrivninger. Arbeidsdelingen er ikke beskrevet.

Det er ikke utarbeidet rutinebeskrivelser for bruk av Arena.

2.2.3 Realistisk budsjett

Enhetene bruker mye tid på konsekvensjusteringer i forbindelse med budsjettarbeidet. Informasjon fra statsbudsjettet, KS (Stolpmodellen)⁴, vedtatte betalingssatser i Namsskogan kommune er sammen med regnskap fra tidligere år grunnlagsdata i kommende års budsjett.

For å sikre at alle kjente inntekter og utgifter tas med, og for å sikre at inntekter og utgifter settes til forventet nivå blir siste salderte budsjett brukt som utgangspunkt for konsekvensjusteringer ved utarbeidelse av neste års budsjett.

I kommunens regnskapssystem er det en egen modul som ivaretar stillingsbudsjettet. Til tross for dette, har det vært utfordringer med budsjettering av fastlønn på enkelte enheter. Uten at man fullt ut har klart å finne årsakene til problemene, mener våre informanter at situasjonen har forbedret seg.

Namsskogan kommune har også hatt utfordringer når det gjelder budsjettering av pensjonskostnader. Vi har blitt forklart at en mulig forklaring er at pensjonskostnader i forbindelse med midlertidige stillinger ikke fanges opp fullt ut. En annen mulig forklaring er at systemet ikke registrerer pensjonskostnader i forbindelse med variabel lønn riktig. For stillinger med fast lønn beregnes pensjonskostnadene automatisk.

Endrede og/eller nye tiltak skal meldes inn i Arena, og tiltak som ikke skal videreføres skal tas ut av budsjettet. Tiltak som foreslås, men som ikke blir vedtatt

³ Revisor har sett eksempel på delegering til helse- og omsorgsleder, nærings- og utviklingsleder, NAV-leder og kulturleder

⁴ Stolp: KS' prognosemodell for beregning av rammetilskudd i økonomiplanperioden. Modellen håndterer også et anslag på skatt fra kommunen slik at det beregnes inntektsutjevning for kommunen.

skal tas ut av budsjettet. I intervju framkommer det at dette kan være mulig feilkilde i budsjettet.

KomRev Trøndelag IKS skrev i sitt revisjonsnotat til regnskapet for 2012 at *”man har registrert mer realisme i den rammebudsjetteringen som er foretatt, noe vi synes er positivt”*. Det vises i notatet til at det er stilt spørsmål til administrasjonen når det gjelder en rekke større avvik på enkeltposter, og at tilbakemeldingene viser at det er en del feilbudsjetteringer og manglende budsjetteringer som er årsak til dette. For en del av innkjøpsområdet peker revisor på at det ikke foreligger budsjett, for andre poster foreligger bare budsjett.

Namsskogan kommune har ikke konkrete rutiner eller sjekklister som benyttes i forbindelse med budsjettarbeidet. Det er en felles oppfatning at Arena bidrar til at kommunen har en mal for hvilke inntekter og utgifter som skal inngå i budsjettet. Enkelte enheter peker imidlertid på at enkelte budsjettposter ikke varierer fra år til år, og at budsjettet på denne måten ikke holder tritt med den reelle kostnadsutviklingen.

2.3 Vurdering

Kommunen skal ha etablert et system for økonomiplanlegging i tråd med kommunelov med forskrifter

Å etablere et system for økonomiplanlegging betyr at man har en planmessig organisering av arbeidet med budsjettet. Namsskogan kommune har etablert et slikt system; både gjennom rutinen *”Økonomiprosessen – oppsummert”* og årshjulet 2013.

Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt

Klarhet i budsjettansvar og fullmakt er en forutsetning for god økonomistyring. I Namsskogan kommune kommer formell fullmakt og budsjettansvar til uttrykk i delegasjonsreglement og økonomireglement.

Revisor mener at økonomireglementet har motstridende bestemmelser for hva som er rådmannens budsjettmyndighet. Vi mener det er uklart hvorvidt rådmannen har adgang til å gjøre endringer innenfor en sektors netto budsjetttramme eller ikke.

Klarhet i budsjettansvar og fullmakt innebærer også en klar oppgavefordeling. Det er utarbeidet en praksis for arbeidsdeling i kommunen, men denne er ikke skriftliggjort. En konsekvens av dette kan være at oppgaver ikke blir ivaretatt fullt ut.

Sett i forhold til kravet om klarhet i ansvar og fullmakt mener revisor at rutinene på dette området bør skriftliggjøres.

Budsjettet skal være realistisk

Det er revisors vurdering at kommunen benytter tilgjengelig informasjon for på best mulig måte sikre realisme i budsjettet.

Det er likevel slik at utfordringer ved bruk av budsjettverktøy gjør at enkelte utgifter ikke ivaretas tilfredsstillende (eksempelvis pensjonskostnader).

2.4 Konklusjon

Vi mener at Namsskogan kommune har etablert et system for økonomiplanlegging i tråd med kommunelov med forskrifter, men at budsjettprosessen kan bli bedre. Dette begrunnes med at:

- Alle rutiner er ikke beskrevet
- All oppgavefordeling er ikke beskrevet
- Det er utfordringer i bruk av budsjettverktøy
- Budsjettrealismen er fortsatt noe mangelfull

3. ER BUDSJETTOPPFØLGING OG AVVIKSHÅNDTERING GJENNOM ÅRET I HENHOLD TIL KRAVENE I LOV, FORSKRIFT OG REGLEMENT?

3.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Det skal være etablert et system for rapportering i tråd med lov og forskrift.
- Ved avvik og endrede forutsetninger skal det foreslås tiltak og det skal foretas budsjettjusteringer ved behov. Årsak til budsjettavvik skal fremgå og tiltak skal beskrives.
- Det skal være et system for budsjettoppfølgning overfor enhetene som legger til rette for at avvik oppdages og blir fulgt opp

3.2 Data

3.2.1 System for rapportering til formannskap og kommunestyre

Kommunestyret vedtok i sak 78/12 gjeldende prosess for arbeidet med økonomiplanlegging ”Økonomiprosessen – oppsummert”. I vedtaket heter det at ”forslag til økonomiprosess gjennomføres i Namsskogan kommune i 2012 og økonomiplanperioden 2013-2016”. Budsjettkontroll skal gjennomføres i mars, mai og september. I mai og september skal administrasjonen utarbeide forslag til budsjettreguleringer og kommunestyret skal behandle budsjettreguleringer for innværende år i juni og oktober. Årshjulet 2013 angir budsjettregulering i uke 27 (juli) og halvårsrapport fra enhetene i perioden uke 22-27 (juni/juli).

I oppstartsmøte med rådmann og økonomisjef (21/1-13) ble det sagt at det ikke har vært lagt fram skriftlig budsjettrapport tidligere, men at det fra og med i år (2013) vil

bli skrevet sak til formannskapet i forbindelse med den kvartalsvise rapporteringen. Så langt revisor kan se, ble dette ikke gjennomført for rapporteringen i mars 2013, noe som ble bekreftet av økonomisjefen i intervju. Sak om budsjettregulering er lagt fram i sak 114/12 (oktober 2012) og sak om saldering ble lagt fram for kommunestyret 21/5-13 (sak 0048/13).

I kommunens økonomireglement fra 1999 heter det at budsjett og regnskap som behandles av kommunestyret skal legges fram på artsnivå, det vil si med en fordeling på ansvar og art. Rapporteringen til kommunestyret (sak 0048/13) skjer på rammenivå.

Økonomireglementet har ikke bestemmelser om hyppighet for rapportering til kommunestyret. Våre informanter sier at rapportering til formannskapet skal skje kvartalsvis. Ansvar for å ta ut rapporter ligger hos økonomisjefen, mens etatsleder har ansvaret for å forklare eventuelle avvik.

3.2.2 Budsjettavvik, budsjettjusteringer og tiltak

Endrede forutsetninger i budsjettsammenheng er eksempelvis at det inngås ny strømvaktale, mange utrykninger for brannvesenet, endrede behov hos befolkningen og samhandlingsreformen.

Det er ikke definert i rutiner eller reglementer på hvilket tidspunkt avvik skal rapporteres dersom de oppdages mellom de faste rapporteringstidspunktene. Respondentene sier at avvik rapporteres så fort som mulig. En enhet sier at avvik rapporteres kvartalsvis. Revisor har ikke sett dokumentasjon på dette.

Budsjettjusteringer på overordnet nivå foretas to ganger pr år. Enhetene kan selv gjøre justeringer innenfor samme budsjettansvar (inntil kr 30.000,-), men sier at dette ikke blir gjort så ofte.

Rådmannen i Namsskogan kommune sier at den vanligste årsaken til budsjettavvik er endret aktivitetsnivå og feil budsjettering. Tiltak foreslås på enhetsnivå (områdenivå), men det oppleves som en utfordring å finne tiltak. Det er etatsjefen som foreslår tiltak. Eksempler på tiltak er innkjøpsstopp, tilleggsbevilgninger og justeringer i forbindelse med saldering av budsjettet.

Rapporteringen til kommunestyret (eksempelvis sak 0048/13) viser at det rapporteres på rammenivå. Årsaker til og konsekvenser av overskridelser blir beskrevet, og rådmannen foreslår tiltak. Det beskrives hvilke strakstiltak rådmannen vil iverksette. Etatslederne sier at det ikke gjennomføres avviksanalyser. Økonomisjefen sier at det føres kontroll med avvik ved at hun på eget initiativ tar opp avvik når det er oppdaget forhold som gjør det nødvendig. Det er ikke skrevne rutiner på området.

KomRev Trøndelag IKS har i sitt revisjonsnotat til regnskapet for 2012 (brev av 30.4.2013) som tidligere nevnt pekt på utfordringer med budsjettering og budsjettreguleringer. Det er avdekket en rekke større avvik på enkeltposter, og en analyse viser at dette skyldes feilbudsjetteringer og manglende budsjettering. For vel 20 % av regnskapskontoer på innkjøpsområdet foreligger ikke budsjett, mens det for ca 16 % kun foreligger budsjett.

3.2.3 System for budsjettoppfølging

Det er ulik oppfatning av hvordan budsjettoppfølgingen overfor enhetene fungerer. Enkelte mener at økonomikontoret i større grad enn i dag skulle ha gjennomgått regnskapet og gitt enhetene innspill, særlig i forhold til saldering av budsjettet. Andre mener at rådmannens ledergruppe fungerer som forum for budsjettoppfølging for etatslederne. Det hender at økonomisjefen på eget initiativ tar opp budsjettavvik dersom det er forhold som tilsier at dette er nødvendig.

Etatene har budsjettoppfølging overfor de enkelte enheter og ansatte gjennom møter der økonomi er tema. Møtehyppighet varierer fra ukentlig til 2-månedlig, og det praktiseres ulikt ved enhetene.

Kommunen har ikke skrevne rutiner på området på administrativt nivå utover økonomireglement og notatet om budsjettprosessen.

Fordelingsnøkler (eller budsjettnøkler) er sentrale i arbeidet med budsjettoppfølging. Fordelingsnøklerne fordeler inntekter og kostnader korrekt ut over året og i den perioden inntekten/kostnaden faktisk påløper. Dette bidrar til å gi et riktig bilde av eventuelle budsjettavvik pr dato. Det er utarbeidet fordelingsnøkler for de største inntekts- og utgiftspostene. Det er en oppfatning i Namsskogan kommune at dette er et område det burde vært arbeidet mer med.

Økonomireglementet punkt 3.3 har bestemmelser om hvordan vedtak i henhold til delegert budsjettmyndighet skal håndteres. Der framgår det blant annet at det skal benyttes eget budsjettendringsskjema, og at det er etats – og/eller enhetsleder som har ansvar for at dette er korrekt utfyllt. Det framgår også at rådmannen er ansvarlig for at kommunekassereren underrettes om vedtak vedrørende budsjettendringer. Funn i datamaterialet viser at ikke alle etats – og/eller enhetsledere benytter budsjettendringsskjema, og at det forekommer at saker mangler budsjettendringsskjema. Økonomisjefen får ikke alltid beskjed om vedtak som fører til budsjettendringer, og prøver å følge opp dette selv.

3.3 Vurdering

Det skal være etablert et system for rapportering i tråd med kommunale retningslinjer.

Økonomireglementet fra 1999 sier at når saker vedrørende budsjett og regnskap behandles av kommunestyret, skal det legges fram på artsnivå. Videre vedtok kommunestyret rapporteringsrutiner i juni 2012. Vi oppfatter dette som kommunens rapporteringsregime, og at kommunen langt på veg oppfyller krav i lov og forskrift om rapportering. Når vi skriver ”langt på veg”, er det et uttrykk for at vi mener økonomireglementet fra 1999 bør revideres slik at det reflekterer dagens organisering og praksis.

Et etablert system betyr at systemet etterleves. Vi mener at Namsskogan kommune ikke fullt ut har fulgt vedtatte rutiner, verken på tidspunktene for rapportering eller måten det er rapportert på (detaljeringsgrad og skriftlighet). Budsjettsakene er ikke framlagt på artsnivå. Dette er ikke i henhold til kommunens økonomireglement.

Revisor kan ikke uttale seg om muntlig rapportering, da dette ikke lar seg dokumentere.

Ved avvik og endrede forutsetninger skal det foreslås tiltak, og det skal foretas budsjettjusteringer ved behov. Årsak til budsjettavvik skal fremgå og tiltak skal beskrives.

Det er revisors oppfatning at det foreslås tiltak ved avvik og endrede forutsetninger, og at det foretas budsjettjusteringer ved behov. Det er også revisors vurdering at årsak til budsjettavvik beskrives, og at det kan tyde på at det gjennomføres en form for avviksanalyse; til tross for at etats- og enhetslederne sier at det ikke gjøres.

Det skal være et system for budsjettoppfølging overfor enhetene som legger til rette for at avvik oppdages og blir fulgt opp.

Det kan se ut som Namsskogan kommune har mangelfull systematisk budsjettoppfølging overfor enhetene. Ikke alle etats- og/eller enhetsledere benytter budsjettendringsskjema, og det er ulik praksis på hvordan budsjettoppfølging skjer. Bruk av fordelingsnøkler er ikke gjennomført fullt ut. Det gjennomføres budsjettoppfølging gjennom møter og kontakt med økonomikontoret.

3.4 Konklusjon

Det er revisors oppfatning at det er etablert et rapporteringssystem, men at systemet ikke etterleves fullt ut. Samtidig er det slik at økonomireglementet fra 1999 ikke er tilpasset dagens organisasjonskart, noe som kan gjøre det vanskelig å etterleve i praksis.

4. ER FORUTSETNINGENE FOR GOD ØKONOMISTYRING TIL STEDE?

4.1 Revisjonskriterier

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Økonomiske målsettinger skal gjøres kjent
- Økonomirutiner skal være kjent for alle ansatte med budsjettansvar
- Enhetene bør ha tilstrekkelig kompetanse innen økonomi
- Det skal gis faglig støtte til arbeidet med økonomi
- Etatene/enhetene med økonomiansvar bør ha tilgang til økonomisk styringsverktøy samt ha kjennskap til og kompetanse om bruk av styringsverktøy

4.2 Data

4.2.1 Økonomiske målsettinger og økonomirutiner

Økonomiske målsettinger gjøres kjent gjennom ledermøter og utvidede ledermøter. Forutsetninger for budsjettet tas opp, og det er etatsleder som har ansvar for å videreinformere enhetsledere og ansatte på egen enhet. Når budsjettet er vedtatt gjennomgås det med ansatte som har budsjettansvar.

Namsskogan kommune har eget innkjøpsreglement. Det framgår av reglementet at rådmannen delegerer til etatsleder, som kan viderelegere innkjøpsansvar innenfor enkelte områder. Det framgår av rutineene at det skal sjekkes at det er tilstrekkelig midler på kontoen og underkapitlet der kjøpet skal belastes. Dersom det ikke er penger på konto må det først foretas budsjettjusteringer. Det er et krav at underkapitlet skal være i balanse. Tre av fire enhetsledere sier at de ikke er kjent med hvorvidt kommunen har rutiner for innkjøp/innkjøpsreglement.

Enhetsledere som benytter innleie av vikarer ved sykefravær, er kjent med kommunens rutiner på området.

Lojaliteten til budsjettet oppfattes å være stor, og det er en entydig oppfatning i organisasjonen at gitte rammer er bindende for enhetene.

4.2.2 Økonomikompetanse

Kompetanse er omtalt kapittel 5.1 i Namsskogan kommunes personalhåndbok (tilgjengelig på kommunens hjemmesider). ”Kompetanse bør omfatte faglig, personlig og handlingsrettet kompetanse. Konkret vil dette bl.a. dreie seg om videreutdanning, erfaringsdeling, evne til strategisk tenkning, holdninger, engasjement og ansvarsfølelse samt evne til å løse problemer og til å fungere i samhandling med andre”. Rådmannen kan innvilge ulike støtteordninger til kompetanseheving, og hvilken støtteordning som gis skal ha sammenheng med den

enkelte avdelings opplæringsplan. Ansatte kan pålegges å delta på interne kurs undervegs i utdanningen eller etter endt utdanning. Rådmannen mener at det er liten vilje blant mange ansatte til å delta på videreutdanning av større omfang, men at det er enklere å få ansatte med på kortere kurs.

Økonomikompentansen på den enkelte enhet oppfattes å være for lav. Fra tid til annen gjennomføres det intern opplæring. De enkelte enhetene mener at den opplæringen som er gitt er god, men ikke tilstrekkelig. Rådmannen peker på at det oppfordres til opplæring i egenregi i rolige perioder.

4.2.3 Faglig støtte til økonomiarbeidet

Det er en felles oppfatning i organisasjonen at det gis for lite faglig støtte til arbeidet med økonomi. Enhetene har anledning, og benytter også muligheten de har, til å få bistand fra økonomikontoret. Behovet for faglig støtte er imidlertid stort.

4.2.4 Økonomiske styringsverktøy

Namsskogan kommune har to ulike økonomisystemer. Systemene er integrert med hverandre. Agresso er kommunens regnskapssystem, og Arena er budsjetterings- og rapporteringssystem. Økonomikontoret bistår enhetene med det praktiske budsjettarbeidet (legger inn nye tiltak i enhetens budsjett etc) og gjør jobben med å koordinere økonomisystemene.

Alle i utvidet ledergruppe⁵ har tilgang til økonomistyringsverktøy. Mens enkelte har tilgang til registrering, utskrifter og detaljinformasjon, har andre bare spørretilgang. Både enhetsledere og avdelingsledere mener at flere enn de som har tilgang til økonomistyringsverktøy burde hatt tilgang. De mener også at flere burde hatt utvidede tilgangsrettigheter.

Det er en oppfatning i organisasjonen at alle på etatsledernivå bør kunne bruke økonomistyringssystemet, og at det i dag er 80 % av brukerne som har kompetanse om bruk av systemet. Den øverste administrative ledelsen i kommunen har inntrykk av at det er en viss motstand mot å ta i bruk verktøyet. Etatslederne selv mener at de har kompetanse om bruk av styringsverktøy, men at det er behov for å lære smartere og mer effektive måter å bruke systemet på.

Det er ulik oppfatning om hvorvidt Arena har høy brukerterskel eller ikke; og om systemet er vanskelig å bruke. Rapporter fra Arena krever bearbeiding for å vise korrekte data; blant annet forutsetter systemet et jevnt forbruk over hele året. Uten korrigering framskrives budsjettert forbruk pr dato som virkelig forbruk. For å få riktig tall på budsjettposten må det korrigeres for virkelig forbruk. Det er økonomikontoret som bearbeider rapportene og videresender disse til enhetene.

⁵ Utvidet ledergruppe består av: rådmann, økonomisjef, personalsjef og etatsledere

4.3 Vurdering

Økonomiske målsettinger skal være gjort kjent, og økonomirutiner skal være kjent for alle ansatte med budsjettansvar

Det er revisors oppfatning at økonomiske målsettinger er gjort kjent i organisasjonen. Sammen med vilje til å overholde gitte budsjetttrammer er dette positivt for økonomistyringen.

Revisor mener at økonomirutinene, herunder innkjøpsreglementet, ikke er fullt ut kjent for ansatte som har budsjettansvar. Sammen med at budsjettreguleringer innenfor det enkelte ansvar i liten grad gjennomføres, kan dette bidra til utfordringer i økonomistyringen.

Data fra systemet (se avsnitt 4.2.4) må bearbeides for å kunne benyttes tilfredsstillende i rapporteringssammenheng. Dette kan være en risikofaktor i seg selv, i tillegg til at det kan bidra til at styringsinformasjon ikke blir oppdatert raskt nok. Slike forhold kan gjøre arbeidet med økonomistyring vanskelig.

Etatene/enhetene med økonomiansvar bør ha tilstrekkelig kompetanse innen økonomi

Økonomikompetanse oppfattes å være en utfordring i organisasjonen. Det er revisors oppfatning at systematisk kompetanseheving på fagområdet i liten grad blir gjennomført, og at det avsettes lite tidsressurser til kompetanseheving.

Det skal gis faglig støtte til arbeidet med økonomi

Revisor mener at det gis faglig støtte til arbeidet med økonomi. Sett i sammenheng med lav økonomikompetanse i organisasjonen, kan omfanget oppfattes som utilstrekkelig.

Ansatte med ansvar for økonomi bør ha tilgang til økonomisk styringsverktøy samt ha kjennskap til og kompetanse om bruk av styringsverktøy

Tilgang til styringsverktøy er tilfredsstillende, mens kunnskap om bruk av styringsverktøyet er varierende. Det er revisors oppfatning at dette kan gi utfordringer i arbeidet med økonomistyring.

4.4 Konklusjon

Vi mener at forutsetningene for god økonomistyring kan bedres da økonomirutinene ikke fullt ut er tatt i bruk, det er behov for kompetanseheving og støtte til økonomiarbeidet oppfattes som utilstrekkelig.

5. GJENNOMFØRES INVESTERINGER I HENHOLD TIL ØKONOMIREGLEMENTET?

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonskriterier i dette kapitlet er utledet fra kommunens økonomireglement. I henhold til Vedlegg 1 er følgende revisjonskriterier utledet:

- Forslag til investeringer skal fremmes ved behandling av økonomiplan og årsbudsjett
- Bygge- og anleggsprosjekter over kr 300.000,- skal utredes som forprosjekt
- Kostnadsoverslaget i forprosjektet skal være spesifisert på en slik måte at byggeregnskapet kan føres i henhold til spesifikasjonene
- Investeringsprosjekter skal vedtas av rett organ:
 - Forprosjekt og finansieringsplan skal legges fram for kommunestyret (over kr 300.000,-)
 - Igangsetting av investeringsprosjekter i hht vedtatt kapitalbudsjett mellom kr 100.000,- og kr 300.000,- skal vedtas av formannskapet
 - Igangsetting av investeringsprosjekter i hht vedtatt kapitalbudsjett under kr 100.000,- er delegert til rådmannen
- Det skal føres prosjektrekskap for alle investeringsoppgaver som det er vedtatt forprosjekt for, og prosjektrekskapet skal følge som vedlegg til årsregnskapet
- Avslutning av investeringsoppgaver skal skje i hht økonomireglementet pkt 3.2.6
 - Regnskapsavslutning skal skje snarest mulig etter at anlegget er ferdigstilt
 - Administrasjonssjefen skal foreslå bruk av evt overskytende midler og ved overskridelser foreslå inndekking
 - Kommunestyret vedtar omdisponering/oppdekking for prosjekter over kr 300.000,-
 - Formannskapet skal godkjenne alle byggeregnskap og foreta omdisponering i prosjekter under kr 300.000,-

5.2 Data

”Trones svømmehall – overtakelse med mer 2009”

Saken ble opprinnelig fremmet i budsjett 2010 og tilleggsbevilgninger ble vedtatt av kommunestyret (sak 54/2010 og sak 116/2010). Prosjektet er ført i kommunens investeringsregnskap og har prosjektnummer 7483. Det er ikke fullt ut samsvar mellom arter brukt i budsjettet og arter brukt i regnskapet. Sluttregnskap ble framlagt 20/12-2011 (kommunestyret sak 111/11). I henhold til saksframlegget ble prosjektet avsluttet i 2010. Prosjektet hadde et budsjettmessig mindreforbruk på kr 23.699,56. Det framgår ikke av rådmannens innstilling til vedtak hvordan dette skal omdisponeres. Saken har ikke vært fremmet for formannskapet.

”Nytt kjøkken Namsskogan sykeheim”

I investeringsbudsjettet for 2008 ble det fremmet sak om renovering av kjøkkenet, og i økonomiplan 2009-2012 ble det avsatt ressurser til utbygging av kjøkken. Kommunestyret vedtok i sak 29/08 igangsetting av planlegging og utarbeidelse av anbudsgrunnlag for kjøkken på sykeheimen. Samlet investeringsbehovet er i henhold til anbud kr 6.195.770,-. Prosjektet er ført i kommunens investeringsregnskap og har prosjektnummer 7476. Prosjektets regnskap er mer detaljert enn tall lagt inn i budsjettet. Prosjektet er avsluttet i 2010 (sak 115/10). Prosjektet hadde et merforbruk i forhold til budsjett på kr 472.010,-, og rådmannen la fram forslag til oppdekking gjennom forslag til budsjettendring. Det synes å være utgiftsført om lag kr 10.000,- etter at sluttrapport er vedtatt av kommunestyret.

”Gatelys skolekrysset til Nyrudkrysset”

Prosjektet er ikke fremmet i opprinnelig budsjett for 2010. Saken er fremmet for kommunestyret sak 059/10 og tatt inn som budsjettregulering. Prosjektets ramme er kr 200.000,- og er ført i investeringsregnskapet med prosjektnummer 7468. Budsjett og regnskap har lik detaljeringsgrad. Prosjektet er avsluttet i mai 2011 (kommunestyret sak 40/11) med et merforbruk på ca kr 68.000,- som rådmannen foreslår dekket ved økt bruk av ubundet driftsfond.

”Tineaggregat”

Prosjektet er ikke fremmet i opprinnelig budsjett for 2010, og er iverksatt av administrasjonen i januar 2010. Det ble lagt fram som egen sak til kommunestyret i november 2010. Prosjektets ramme er på kr 260.000,- og var opprinnelig tenkt finansiert ved overføring fra driftsregnskap til investeringsregnskap. Overføringen kunne ikke gjennomføres i henhold til planen på grunn av regnskapsmessige strykningsbestemmelser. Prosjektet er ført i kommunens investeringsregnskap med prosjektnummer 7467. Sluttrapport for prosjektet ble lagt fram for kommunestyret i desember 2010 sak 120/11. Rådmannen foreslår inndecking av tidligere års investeringer ved bruk av lån.

”Kjøp av biler”

Prosjektet er ikke fremmet i opprinnelig budsjett for 2010. Kommunestyret fattet vedtak om kjøp av bil i sak 62/10 (juni 2010) med en ramme på kr 144.000,-. Prosjektet finansieres med bruk av midler fra ubundet driftsfond, og er ført i kommunens investeringsregnskap med prosjektnummer 7443. Det er ikke lagt fram sluttrapport som egen sak for kommunestyret, og prosjektet er gjennomført i henhold til vedtatt budsjettendring.

”Kloakk Skorovatn etappe III”

Prosjektet er fremmet i opprinnelig budsjett for 2010 med en budsjetttramme på kr 300.000,-. Prosjektet er ført i kommunens investeringsregnskap med prosjektnummer 7459, og har et samlet mindreforbruk (over 2 år) på ca 114.000,-. Sluttrapport er lagt fram for kommunestyret i sak 100/10 og rådmannen foreslo at mindreforbuket omdisponeres til redusert bruk av lån.

5.3 Vurdering

Tre av prosjektene som har vært med i revisjonens datagrunnlag er ikke fremmet ved behandling av økonomiplan og årsbudsjett. Dette betyr imidlertid ikke at prosjektene ikke er vedtatt av kommunestyret.

For to av prosjektene kommer kravet om utredning av forprosjekt til anvendelse. I begge prosjektene er det innhentet anbud.

Kostnadsoverslagene er spesifisert. Kommunens budsjett har imidlertid mindre detaljeringsgrad enn kommunens regnskap, noe som kan vanskeliggjøre økonomistyringen.

For prosjekter over kr 300.000,- er forprosjekt og finansieringsplan lagt fram for kommunestyret. Så langt revisor kjenner til, er det ikke egne igangsettingsvedtak fra formannskapet i prosjekter mellom kr 100.000,- og 300.000,-. Prosjekter under kr 100.000,- skal i henhold til GKRS⁶ nr 4 ikke defineres som investering, men skal føres i driftsregnskapet.

Det er ført prosjektregnskap for alle kontrollere prosjekter med unntak av ett; også for prosjekter der det ikke er vedtatt forprosjekt. Prosjektregnskapet legges fram som egen sak for kommunestyret, og følger ikke som vedlegg til årsregnskapet.

Regnskapsavslutning har så langt revisor kan se, skjedd når anlegget er ferdigstilt. I ett prosjekt (prosjekt 7476) kan det synes som om det er gjort posteringer etter at sluttregnskap er vedtatt av kommunestyret. Dette bør ikke forekomme. I alle kontrollerte prosjekter med unntak av ett foreslår rådmannen bruk av overskytende midler/inndekking av manglende finansiering.

Alle prosjekter legges fram for kommunestyret, også prosjekter der formannskapet er delegert myndighet til omdisponering (under kr 300.000,-). Ikke alle byggeregnskap er lagt fram for formannskapet.

⁶ GKRS: God kommunal regnskapsskikk

5.4 Konklusjon

Gjennomgangen viser at Namsskogan kommune i stor grad gjennomfører investeringsprosjekter i henhold til regleverket.

6. OPPSUMMERING / ANBEFALINGER

Hovedproblemstillingen i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er hvorvidt Namsskogan kommune har god økonomistyring. Økonomistyring dreier seg om å skaffe oversikt over den økonomiske situasjonen, kartlegge økonomiske konsekvenser av ulike handlinger og legge planer for virksomheten. Vi har derfor valgt å besvare hovedproblemstillingen gjennom fire delproblemstillinger:

1. Er budsjettprosessen i henhold til kravene i lov og forskrift?

Vi mener at Namsskogan kommune har etablert et system for økonomiplanlegging i tråd med kommunelov med forskrifter, men at budsjettprosessen ikke er optimal. At budsjettprosessen ikke betegnes som optimal forklares med:

- Ikke fullt ut samstemte rutiner
- Ikke alle rutiner er skriftliggjorte
- Ikke alle oppgavefordelinger er skriftliggjorte
- Utfordringer ved bruk av budsjettverktøy

2. Er budsjettoppfølging og avvikshåndtering gjennom året i henhold til kravene i lov, forskrift og reglement?

Vår gjennomgang viser at budsjettoppfølging og avvikshåndtering ikke fullt ut følger det vedtatte rapporteringsregimet. Det er ikke samsvar mellom skrevne rutiner (økonomireglementet) og praksis for hvordan det skal rapporteres. Dette bør det ryddes opp i.

3. Er forutsetningene for god økonomistyring til stede?

Vi mener at forutsetningene for god økonomistyring kan bedres da økonomirutinene ikke fullt ut er tatt i bruk, det er behov for kompetanseheving og støtte til økonomiarbeidet oppfattes som utilstrekkelig.

4. Gjennomføres investeringer i henhold til økonomireglementet?

Gjennomgangen viser at Namsskogan kommune i stor grad gjennomfører investeringsprosjekter i henhold til regleverket.

Samlet sett mener revisor at systemet for økonomisk styring bør bedres. Vi begrunner svaret med at systemer og rutiner er på plass, men ikke fullt ut implementert i organisasjonen. Økt kompetanse og kunnskap om bruk av styringsverktøy vil også kunne gi bedre økonomistyring.

På bakgrunn av våre vurderinger og konklusjoner, har revisor følgende anbefalinger:

- Rutiner bør skriftliggjøres og delsystemer i økonomiplanleggingen må koordineres bedre
- Vedtatte rapporteringsregimer bør etterleves. Rapporteringssystemet bør evalueres dersom det ikke er hensiktsmessig.
- Alle gjeldende rutiner bør implementeres i hele organisasjonen
- Kommunen bør ha fokus på å videreutvikle økonomikompetansen i organisasjonen
- Kommune bør prioritere å ha høy grad av brukerkompetansen når det gjelder bruk av økonomisk styringsverktøy
- Økonomireglementet må gjennomgås og eventuelle endringer og oppdateringer bør være tilpasset kommunens behov

7. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Namsskogan kommune 6/9-13. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen pr epost 20/9-13. Høringsbrevet er gjengitt nedenfor. I tillegg har vi mottatt tilsvaret fra økonomisjefen. Tilsvaret er gjengitt i vedlegg 2.

”Viser til rapport ”Høringsutkast av forvaltningsrapport om økonomistyring – Namsskogan kommune”

Rapporten er lest og gjennomgått. Namsskogan kommune har ingen kommentarer til rapporten.

Oppsummering/anbefaling tas til etterretning.

Mvh



NAMSSKOGAN KOMMUNE

*Ivar Kvalø
Konst. rådmann
Tlf 743 33300
Mobil 94886700*

E-post: ivar.kvalo@namsskogan.kommune.no”

KILDER

LOV-1992-09-25 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

FOR 2000-12-15 Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)

Namsskogan kommune 1999: Økonomireglement

Namsskogan kommune 2012: Økonomiprosessen – oppsummert

Namsskogan kommune 2013: Årshjul 2013

Namsskogan kommune 2012: Delegasjonsreglement for Namsskogan kommune

Busch, Tor, Erik Johnsen og Jan Ole Vanebo (2002): *Økonomistyring i det offentlige*.

Oslo: Universitetsforlaget

VEDLEGG 1

Revisjonskriterier er de krav og forventninger som data vurderes opp mot.

Revisjonskriterier til kapittel 2

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner) av 15/12-2000 nr 1423 § 6 har bestemmelser om årsbudsjettets innhold og inndeling. Det heter blant annet at det skal gjøres rede for de grunnleggende prinsipper kommunen har nyttet ved framstilling av budsjettet, og at det skal redegjøres for organiseringen av arbeidet med årsbudsjettet. Årsbudsjettet skal stilles opp slik at alle forventede inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger samt utgifter, utbetalinger og avsetninger i året skal tas med uavhengig av om de kan påregnes å være betalt eller ikke ved budsjettårets utgang. Lov om kommuner (25/9-92 nr 107) slår fast i § 46 nr 3 at årsbudsjettet skal være realistisk, og i § 47 nr 1 at budsjettet er bindende.

Kommunens økonomireglement, kapittel 3, har bestemmelser om delegering og fullmakt.

På bakgrunn av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Kommunen skal ha etablert et system for økonomiplanlegging i tråd med kommunelov med forskrifter
- Det skal være klarhet i budsjettansvar og fullmakt
- Budsjettet skal være realistisk:
 - budsjettet skal være basert på forventet utvikling
 - inntekter og utgifter skal settes til forventet nivå
 - alle kjente inntekter og utgifter skal tas inn i budsjettet

Revisjonskriterier til kapittel 3

Lov om kommuner og fylkeskommuner § 47 nr 2 sier administrasjonssjefen skal rapportere til kommunestyret dersom det skjer endringer i de forutsetninger som budsjettet bygger på. § 47 nr 3 slår fast at kommunestyret på bakgrunn av endrede forutsetninger skal gjøre budsjettjusteringer. Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner § 10 om budsjettstyring sier at administrasjonssjefen gjennom budsjettåret skal legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og utgifter.

På bakgrunn av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Det skal være etablert et system for rapportering i tråd med lov, forskrift og reglement
- Ved avvik og endrede forutsetninger skal det foreslås tiltak og det skal foretas budsjettjusteringer ved behov. Årsak til budsjettavvik skal fremgå og tiltak skal beskrives.
- Det skal være et system for budsjettoppfølging overfor enhetene som legger til rette for at avvik oppdages og blir fulgt opp

Revisjonskriterier til kapittel 4

Revisor har utledet disse revisjonskriteriene 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 budsjettrammer. 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 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 kontroll 5 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

Følgende revisjonskriterier er utledet:

- Økonomiske målsettinger skal være gjort kjent, og økonomirutiner skal være kjent for alle ansatte med budsjettansvar
- Enhetene bør ha tilstrekkelig kompetanse innen økonomi
- Det skal gis faglig støtte til arbeidet med økonomi
- Etatene/enhetene med økonomiansvar bør ha tilgang til økonomisk styringsverktøy samt ha kjennskap til og kompetanse om bruk av styringsverktøy

Revisjonskriterier kapittel 5

Namsskogan kommunes økonomireglement er vedtatt av kommunestyret 1/7-99 sak 60/99. Økonomireglementet skal beskrive hovedreglene for den økonomiske styringen av kommunens virksomhet. Det skal klargjøre det ansvar politiske organ og administrasjon har for sin økonomiske virksomhet. Reglementets kapittel 3.2 omhandler kapitalbudsjettet. Bestemmelsene omfatter planlegging av investeringsoppgaver, kontrahering (valg av tilbydere), igangsetting, oppfølging og avslutning av investeringsoppgaver. For å kunne si noe om regeletterlevelse i alle faser i et investeringsprosjekt, har vi utledet følgende kriterier:

- Forslag til investeringer skal fremmes ved behandling av økonomiplan og årsbudsjett

- Bygge- og anleggsprosjekter over kr 300.000,- skal utredes som forprosjekt
- Kostnadsoverslaget i forprosjektet skal være spesifisert på en slik måte at byggeregnskapet kan føres i henhold til spesifikasjonene
- Investeringsprosjekter skal vedtas av rett organ:
 - Forprosjekt og finansieringsplan skal legges fram for kommunestyret (over kr 300.000,-)
 - Investeringsprosjekter mellom kr 100.000,- og kr 300.000,- skal vedtas av formannskapet
 - Investeringsprosjekter under kr 100.000,- er delegert til rådmannen
- Det skal føres prosjektrengskap for alle investeringsoppgaver som det er vedtatt forprosjekt for, og prosjektrengskapet skal følge som vedlegg til årsregnskapet
- Avslutning av investeringsoppgaver skal skje i hht økonomireglementet pkt 3.2.6
 - Regnskapsavslutning skal skje snarest mulig etter at anlegget er ferdigstilt
 - Administrasjonssjefen skal foreslå bruk av evt overskytende midler og ved overskridelser foreslå inndekking
 - Kommunestyret vedtar omdisponering/oppdekking for prosjekter over kr 300.000,-
 - Formannskapet skal godkjenne alle byggeregnskap og foreta omdisponering i prosjekter under kr 300.000,-

VEDLEGG 2

Det vises til høringsutkast.

Det er som en rød tråd at ledere hevder og ikke å ha fått veiledning, oppfølging og opplæring på økonomi. Det leses som om dette er en sterkt medvirkende årsak til manglende budsjettstyring og oversikt.

Dette er vanskelig å la bli stående ukommentert. Generelt har økonomisjefen jevnlig gitt uttrykk for å stå til rådighet ved behov. I tillegg har økonomisjefen også på eget initiativ, med en frekvens som gir en egenoppfatning av å være masete, gitt tilbakemelding på at prosjekter ikke er finansiert, det er overskridelser i forhold til budsjett på drift, lønn og investeringer. Det har vært satt av tid til intern opplæring på økonomiverktøyene Arena og Agresso, ledsaget av invitasjon til å spørre om det er behov for det.

Ikke alt av dette kan dokumenteres, men ved en hurtig gjennomgang av referat fra ledermøter og kalender fremgår det at økonomi, -opplæring og oppfølging har vært tema en rekke ganger. Det vises til nedenstående i den sammenheng:

| | |
|--------------------------|---|
| 13.09.2010 1100-1300 | etatsleder Vi kan snakke litt om tilskudd til barnehage også, og hvordan vi skal gripe an saken når tilskuddene ikke blir øremerket, men går inn i rammetilskuddet. |
| 16.12.2010 kl. 1200-1500 | ledergruppen Da må vi ha et siste lederforum i 2010: <ul style="list-style-type: none"> • Budsjett 2011 vedtas av kommunestyret det 14.12. Informasjon om resultatet og rammene. • Offensiv satsing på redusert sykefravær? Drøfting av ulike tiltak som trim, egensykmelding i inntil 16 dager? m.m. • Litt om arbeidsgiverrollen. • Lederopplæring, ledersamlinger m.v i 2011? |
| 08.09.2011 kl.1200-1500 | ledergruppen Tema: <ul style="list-style-type: none"> • Økonomi 2011 • Budsjettarbeid, plan for 2012 • Årsplan for 2012 • HMS (sykefraværsoppfølging, bistand fra HMS-senteret) Diverse |
| 16.09.2011 0800-1000 | budsjettmøte NU Dere inviteres til oppstartsmøte ifm. høstens budsjettbehandling for 2012. Målet med møtet er at vi skal vite hva vi kan forvente vi har disponibelt i 2012, hvilket handlingsrom vi har og hvordan vi skal presentere N.U. sitt budsjett. Det er derfor viktig at dere stiller spørsmål underveis. Geir vil si litt om rammene som er satt for denne og de andre etatene, fremdriftsplan i budsjettarbeidet. Hva kan forventes i 2012 og fremover? Maia tar kort opplæring på det praktiske budsjettarbeidet. |
| 22.09.2011 0815-1015 | ledergruppen Møte om budsjettsituasjon 2011 |
| 22.09.2011 1200-1530 | rektormøte |

| | |
|----------------------|---|
| | Tema for dagen: opplæring Agresso web |
| 25.10.2011 1200-1300 | ledergruppen Budsjettmøte |
| 04.11.2011 1200-1300 | Budsjettstatus 2012ledergruppen |
| 11.11.2011 0830-0930 | ledergruppen Statusmøte budsjett |
| 15.12.2011 0900-1200 | ledergruppen Hei! 1. Presentasjon av mål/tiltak i budsjett 2012 2. Innsparinger og nedbemanning i 2012 3. Regnskapsstatus 2011 4. Sykefraværsoppfølging 5. Gjennomgang av hver enkelt leder (Hver enkelt leder presenterer status på sin enhet/avdeling) |
| 18.10.2012 1200-1500 | Budsjettmøte ledergruppen Kommer med forslag til rammer. Vi går gjennom aktuelle tiltak og presentasjonsopplegg for kommunestyret. |
| 08.11.2012 1200-1530 | ledergruppen Har hatt en gjennomgang med ordfører etter det politiske møtet i går kveld, og det er en tøff jobb å gjøre på kort tid nå. Så vi må møtes... |
| 07.01.2013 | Strategisk ledermøte Budsjett 2013. Forberedelse av tiltak som er vedtatt |
| 25.02.2013 | Strategisk ledermøte Økonomirapportering – årsmelding |
| 22.04.2013 | Strategisk ledermøte Økonomirapportering |
| 13.05.2013 | Strategisk ledermøte Saldering |
| 06.06.2013 1300-1430 | Innkalling til møte om økonomi Rådmannen innkaller til møte for å informere og drøfte strakstiltak i.f.t den økonomiske situasjonen. Bakgrunnen er at budsjettet totalt sett ser ut til å gå med underskudd i 2013 hvis det ikke igangsettes strakstiltak. Det iverksettes også umiddelbar innkjøpstopp, og vikarinneleie skal begrenses til det absolutte minimum fram til 6. juni. |

Økonomisjefen kan ikke akseptere at avvik på økonomiområdet skyldes manglende opplæring og/eller varsling (intervenering) fra økonomi. Endelig bør det også til en viss grad understrekes at forbruket (bestilling/kjøp) ikke utføres av økonomipersonalet men at ansvaret for det tilhører den budsjettansvarlige. For øvrig er det ingen særlige merknader til oppsummering og anbefalinger.

Namsskogan, 20.09.2013

Maifrid Alsgård
Økonomisjef



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer
Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer
Tlf. 994 01 480
www.krt.no