



Økonomistyring

Tokke kommune

2017 :: 733 018

Forord

Telemark kommunerevisjon IKS er eit av dei største interkommunale revisjonsselskapa i landet. Alle dei 18 kommunane i Telemark, kommunane Larvik og Lardal i Vestfold og Telemark fylkeskommune er eigarar av selskapet. Vi utfører revisjon og andre tenester for eigarane våre og andre kommunale/fylkeskommunale aktørar.

Telemark kommunerevisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon innanfor dei fleste område, og med forskjellige innfallsvinklar. Våre tilsette har samfunnsfagleg, økonomisk og juridisk utdanning på mastergradsnivå, og har brei kompetanse innan offentlig forvaltning. Vi gjennomfører oppdraga i samsvar med Norges kommunerevisorforbunds standard for forvaltningsrevisjon ([RSK 001](#)).

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi samarbeider fagleg og administrativt med Buskerud kommunerevisjon IKS og Vestfold kommunerevisjon.

Tokke kommune har fått følgjande rapportar om forvaltningsrevisjon sidan 2012:

- 733 015 Næringsarbeid (2013)
- 750 011 PPT – Vest Telemark (2013)
- 733 016 Sakshandsamingssystem og handtering av dokument (2016)

Du kan finne alle rapportane våre på nettstaden vår www.tekomrev.no, der du også kan lese meir om forvaltningsrevisjon generelt.

Innhold

Samandrag	iii
1 Innleiing	1
1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet.....	1
1.2 Problemstillingar og revisjonskriterium	1
1.3 Avgrensing	2
1.4 Metode og kvalitetssikring.....	2
1.5 Høyring	2
2 Rutinar og tiltak for god økonomistyring	4
2.1 Problemstilling	4
2.2 Revisjonskriterium.....	4
2.3 Fakta om rutinar og tiltak	4
2.4 Revisor si vurdering av rutinar og tiltak	13
3 Budsjettering og budsjettstyring	16
3.1 Problemstilling	16
3.2 Revisjonskriterium.....	16
3.3 Fakta om budsjettering og budsjettstyring	16
3.4 Revisor si vurdering av budsjettering og budsjettstyring	24
4 Konklusjonar og tilrådingar	27
4.1 Konklusjonar	27
4.2 Tilrådingar.....	28
Litteratur og kjeldereferansar	29
Vedlegg	30
Vedlegg 1: Revisjonskriterium	31
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	35

Foto framside: Dag Oftung

Samandrag

Bakgrunn og bestilling

Med bakgrunn i Overordna analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016 - 2019 vedtok kommunestyret at dei ville ha eit forvaltningsrevisjonsprosjekt om økonomistyring, med vekt på budsjettering og rapportering.

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Tokke kommune i KU-sak 25/16.

Problemstillingar

I kva grad har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring?

I hovudsak har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring, men vi peiker på nokre område som vi meiner kan betrast.

Ansvar og mynde er skildra i økonomireglementet. Det er likevel leiarar som meiner det ikkje er tilstrekkeleg klargjort kva deira økonomiansvar inneber.

Kommunen har eit økonomisystem som også er egna til økonomistyring. Det er ein føresetnad at dei som skal nytte systemet har tilstrekkeleg kompetanse.

Tokke kommune har reglar og rutinar for budsjettering og rapportering. Etter vår vurdering burde kommunen i større grad hatt skriftlege rutinar for det administrative arbeidet med budsjettet og for økonomirapporteringa til rådmannens leiar møte.

Kommunen bør etter vår vurdering styrke kompetansen til leiarar innan budsjettering og økonomistyring og bruk av Agresso økonomisystem.

I kva grad er kommunen sine budsjett realistiske og blir det rapportert slik reglane krev?

Rådmannen leverer eit budsjett som er basert på dei inntekter og utgifter ein kan forvente i budsjettåret. Budsjettet er etter vår vurdering realistisk i høve til dette.

Kommunen leverer økonomirapportar til kommunestyret to gonger i året og dette er i tråd med reglane.

Etter vår vurdering går det lang tid frå tertialrapport ligg føre til politisk handsaming av rapporten. Dette svekker høvet til korrigering og styring for politikarane.

Etter vår vurdering er det ein føresetnad for rett rapportering, at administrasjonen til ei kvar tid har oversikt over økonomien, og at naudsynte administrative budsjettendringar er oppdaterte. Kommunen er ikkje alltid på høgd med slike budsjettendringar.

Tilrådingar

Vi tilrår at kommunen:

- sørger for at alle leiarar er trygge på kva økonomiansvar inneber.
- lagar skriftlege rutinar med felles malar for det administrative arbeidet med budsjettering og rapportering.
- sørger for tilstrekkeleg kompetanse innan budsjettering og budsjettstyring og bruk av økonomisystemet Agresso.
- søker å korte ned på tida mellom tertialrapport og politisk handsaming, eventuelt vurderer å endre til kvartalsvis rapportering.
- sørger for at vesentlege administrative budsjettendringar skjer jamleg.

Skien, 26. september 2017

Telemark kommunerevisjon IKS

1 Innleiing

1.1 Bestillinga frå kontrollutvalet

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalet i Tokke kommune i KU-sak 25/16.

Med bakgrunn i Overordna analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016 - 2019 vedtok kommunestyret at første prosjekt skulle vere om økonomistyring, og med vekt på budsjettering og rapportering. I Overordna analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2016 – 2019 finn vi følgjande ordlyd:

Kommunen vedtar årleg handlingsprogram, årsbudsjett og økonomiplan for 4 år. Dette blir følgd opp gjennom tertialrapportering. Rådmannen gir uttrykk for at dei folkevalde er nøgde med korleis administrasjonen rapporterer. Det er nytta faste malar på alle rapporteringsdokument.

Utforminga av budsjett kunne i følgje rådmann vore betre. Budsjettdokumenta kunne vore betre pedagogisk framstilt og vore meir sjølvforklarande.

I følgje ordførar er det ei utfordring frå politisk nivå å følgje pengebruken i kommunen og gjennom det gi føringar for drifta. Ordførar foreslår ein forvaltningsrevisjon på økonomistyring med fokus på budsjettering og rapportering.

Heimel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelova § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutval kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstillingar og revisjonskriterium

I prosjektplanen som blei vedteken av kontrollutvalet var dette problemstillinga:

- I kva grad er kommunen sine budsjettdokument og økonomirapporteringar eigna til å
 - gi kommunestyret god styringsinformasjon
 - sikre realistisk budsjettering

Vi har gjort noko om på dei opphavlege formuleringane av problemstillinga, utan at meiningsinnhaldet er endra.

Rapporten handlar om desse problemstillingane:

I kva grad har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring?

I kva grad er kommunen sine budsjett realistiske og blir det rapportert slik reglane krev?

Revisjonskriteria¹ i denne forvaltningsrevisjonen er henta frå kommunelova og forskrifter som set krav til budsjettering, årsrekneskap og årsrapportering i kommunane. Kriteria går fram av kapittel 3 og er nærmare omtala i vedlegg 2 til rapporten.

1.3 Avgrensing

Vi har undersøkt rekneskapsoppfølginga mot budsjett for året 2016/første halvdel av 2017 og budsjettprosessen/budsjettet for rekneskapsåret 2017.

1.4 Metode og kvalitetssikring

For å innhente fakta har vi intervjuet tilsette i relevante stillingar i kommunen og vi har sett på aktuelle kommunale dokument og politiske saker.

Vi har gjennomført to spørjeundersøkingar; ei hjå folkevalde som sit i kommunestyret i Tokke og ei hjå leiarar i kommunen med budsjettansvar.

Val av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtala nærmare i vedlegg 3 til rapporten.

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Dag Oftung i perioden februar - august 2017. Oppdragsansvarleg er Kirsti Torbjørnson

1.5 Høyring

Utkast til rapport vart sendt på høyring til rådmannen 12. september 2017. I ein e-post har rådmannen kome med kommentarar til rapporten. Etter avtale med rådmannen er slik formulering dekkjande for hans uttale:

¹ Revisjonskriterium er dei reglar og normer som gjeld innanfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteria er grunnlaget for de analysar og vurderingar som revisjonen gjer og dei konklusjonane vi får. Revisjonskriteria er eit viktig grunnlag for å kunne dokumentere samsvar, avvik eller svakheiter.

Innhaldet i rapporten passar med det inntrykket han har sjølv, og med signal frå leiargruppa og revisjon. Kommunen har eit bra grunnlag, men med moglegheiter for forbedring.

2 Rutinar og tiltak for god økonomistyring

2.1 Problemstilling

Problemstillinga i dette kapitlet er følgjande:

I kva grad har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring?

2.2 Revisjonskriterium

Desse revisjonskriteria blir lagt til grunn for våre vurderingar:

- *Kommunen bør ha reglement og system som klarlegg ansvar og mynde i økonomisaker.*
- *Kommunen skal ha eit vel fungerande økonomisk styringsverktøy.*
- *Kommunen bør ha reglement og rutinar for budsjettering og budsjettstyring.*
- *Dei budsjettansvarlege bør ha relevant kompetanse.*

2.3 Fakta om rutinar og tiltak

2.3.1 Ansvar og mynde

Tokke kommune hadde fram til august 2017 slik organisering²:



Kjelde: Tokke kommune sine heimesider juli 2017

² Det er gjort endringar i organiseringa frå august 2017. Denne rapporten gjeld tida før endringa og vi omtaler difor organiseringa slik den var før endringa.

Rådmann er øvste administrative leiar. Dei fire kommunalområda teknisk, plan og næring, helse og omsorg og oppvekst, kultur og idrett er leia av kvar sin etatssjef. Kvar etat er delt opp i einingar der leiarane har budsjettansvar. Forutan rådmannen er det 17 leiarar med budsjettansvar i kommunen.

Økonomiavdelinga i kommunen arbeider med budsjett og budsjettstyring, finans, utbetalingar av løn og føring av rekneskap. Avdelinga gir råd og rettleiing til einingane. Avdelinga har i løpet av siste året fått redusert bemanninga frå fem til fire medarbeidarar. Økonomisjefen seier at dette gjer kvardagen hektisk.

Tokke kommune har økonomireglement frå 2016 (vedteke i kommunestyret i september 2016).

Føremålet med økonomireglementet er:

- Å gje eit oversyn over kommunens økonomi- og rekneskapssystem
- Å få til ein effektiv og forsvarleg økonomiforvaltning i kommunen
- Å få til betre økonomistyring
- Å gje dei folkevalde eit tilfredsstillande avgjerdsgrunnlag
- Å dokumentere nokre viktige økonomirutinar

Budsjettet i Tokke kommune blir vedteke på planområdenivå. Kommunen opererer med fem planområde: Sentraladministrasjonen, Oppvekst, Helse – og omsorgsetaten, Teknisk og Felles.

I følgje økonomireglementet gjer kommunestyret vedtak på nettoløying for planområda. Kommunestyret som må gjere budsjettjusteringar dersom løyvinga til eit planområde ser ut til å bli overskriden. Det er vidare kommunestyret som må gjere endringar i driftsbudsjettet dersom det blir meirinntekter på over kr 500 000 innfor eit planområde.

Rådmannen har fått fullmakt til å gjere endringar innanfor netto rammer for planområda.

Rådmannen kan delegera tilvisingsfullmakta vidare, og den som er har fått tilvisingsfullmakt frå rådmannen kan vidaredelegere denne eitt ledd. Delegering av tilvisingsfullmakt skal i følgje økonomireglementet vere skriftleg med kopi til økonomisjefen og revisor.

I økonomireglementet står følgjande om ansvar og mynde knytt til tilvisingsansvar.

Utøving av tilvisingsmakt:

- ✓ Tilvisingsmakt og budsjettansvar fylgjer same stilling.
- ✓ Tilvisingsmakt kan trekkjast attende av den som har delegera mynda.
- ✓ Underordna kan ikkje tilvise overordna sine rekningar. Ordførar tilviser utbetalingar til rådmannen.
- ✓ Rådmannen tilviser utbetalingar til ordføraren.
- ✓ Den som har tilvisingsmakt kan ikkje tilvise egne rekningar, eller rekningar/utbetalingar til familiemedlemmer.
- ✓ Tilvisingsmakt kan ikkje overdragast eller delegerast til rekneskapsansvarleg.
- ✓ Feilaktige tilvisingar kan medføre økonomisk ansvar for tilvisaren.
- ✓ Det skal alltid vera kjent kven som kan tilvise i ferie- og anna fråvære til den som til vanleg tilviser.

Og næmare om bruk av tilvisingsmakta

- ✓ Før utbetalingsordre blir gjeve skal følgjande vilkår vera oppfylt:
- ✓ at det ligg føre gyldig vedtak om løyving
- ✓ at det er dekning for beløpet
- ✓ at den fakturerte vara eller tenesta er motteke i samsvar med tinginga
- ✓ at forskriftene for rekneskapsføring blir fylgd

Kommunen har eit delegasjonsreglement som er sist vedteke i juni 2017. I følgje dette går rådmannen sine fullmakter i budsjettsaker fram av det til ei kvar tid gjeldande økonomireglementet. Etter delegasjonsreglementet har rådmannen tilvisingsfullmakt for alle budsjettkapittel.

Tokke kommune har ikkje leiaravtaler.

I samband med denne rapporten har vi gjennomført ei spørjeundersøking hjå leiarar med budsjettansvar i kommunen, i alt 16 personar³.

Av dei 13 leiarane som svara på spørjeundersøkinga, hadde ni hatt leiaroppgåver i kommunen i meir enn tre år. To leiarar hadde vore i kommunen mellom eitt og tre år og to hadde vore leiar i mindre enn eitt år.

³ I tillegg til rådmannen er det 17 leiarar med budsjettansvar i kommunen. Ved ein feil blei ein leiar utelatt i spørjeundersøkinga sik at 16 av 17 leiarar fekk høve til å delta.

På spørsmål om det er tydeleg nok for dei kva deira økonomiansvar inneber, er det om lag to tredjedelar som meiner dette i stor grad eller i svært stor grad er tydeleggjort. Ein tredjedel meiner økonomiansvaret berre i nokon eller i liten grad er tydeleggjort

2.3.2 Styringsverktøy

Tokke kommune brukar rekneskapssystemet Agresso Milestone 5. Dette er eitt av fleire anerkjente økonomisystem som blir bruka av mange kommunar i Noreg.

Systemet kan nyttast som verktøy for styring gjennom ulike former for rapportar. Kommunen kan i stor grad sjølv definere kva for dimensjonar ein vil ha med i rapportane. Til hjelp i arbeidet med den interne rapporteringa er det i følge økonomi-handboka laga rapportar med data frå økonomisystemet som leiarane kan bruke.

For berekning av utgifter og inntekter på sjølvkostområda, brukar kommunen eit eigenutvikla rekneark. Kommunen vil mest sannsynleg gå over til NKK⁴ sitt berekningsverktøy for dette i løpet av hausten

2.3.3 Reglement og rutinar for budsjettering og budsjettstyring

I økonomireglementet finn vi budsjett- og rekneskapsteori saman med framgangsmåtar (rutinar) for korleis kommunen skal løyse dei viktigaste spørsmåla i økonomiforvaltninga.

Økonomireglementet er bygd opp med NKKs (Norges Kemner- og kommunøkonomers forbund) normalreglement som grunnlag, og er elles tilpassa Tokke kommune.

Dokumentet inneheld desse hovudkapitla:

- Generelt om økonomireglementet
- Utarbeiding, fordeling, handsaming, disponering og oppfylging av budsjett og økonomiplan
- Økonomimodellen, økonomisystemet og kontoplanen
- Rekneskapsprinsipp og årsavslutning
- Rapportering
- Reglement for finansforvaltning
- Ymse retningsliner for rekneskapen
- Reglementet for investeringsprosjekt

⁴ Norges Kemner- og kommunøkonomers forbund har utvikla programvare for sikre rett berekning av sjølvkost i kommunane.

Budsjettering

Det er rådmannen som er ansvarleg for å utarbeide økonomiplan/årsbudsjett.

Kappittel 2 i økonomihandboka tek føre seg arbeidet med økonomiplan og årsbudsjett. Her er det skildra korleis budsjettet skal utarbeidast, men ikkje detaljert om det praktiske arbeidet i einingane.

Budsjettdokumentet er resultat av ein prosess som skjer gjennom store delar av året (dvs. året før dokumentet blir gjort gjeldande for). Det endelege budsjettet vil vere påverka av fleire faktorar: mellom anna rekneskapen frå førre år, innhaldet i statsbudsjettet, rentenivå og ikkje minst ønskjer om endringar i prioriteringar.

I økonomireglementet er det lagt opp til slik tidsplan for budsjettprosessen:

Budsjettsak frå rådmannen med framlegg til rammer	<i>Juni</i>
Frist levering av nye innspel frå etatane	<i>Ca. 1. september</i>
Rådmannens framlegg, førebels presentasjon	<i>Ca. 15. oktober</i>
Førebels handsaming i formannskapet	<i>Ca. 20. oktober</i>
Handsaming i hovudutvala	<i>Ca. 1. november</i>
Endeleg handsaming i formannskapet	<i>Ca. 15. november</i>
Kommunestyret	<i>Ca. 10. desember</i>

I februar 2016 blei det lagt fram sak for kommunestyret om budsjettprosessen for året 2017 (K-sak 16/4). Kommunen følgde plan for framdrift som blei vedteken i saka, og prosessen blei slik:

BUDSJETTPROSESS 2016 - Budsjett, ØP 2017-2020		
HANDLINGAR	ANSVAR	TID
Drøfting av budsjettprosessen 2016 i leiargruppa	Rådmann	11.jan
Drøfting av budsjettprosessen 2016 - sak i formannskapet - oppstart budsjett 2017	Rådmann	03.feb
Drøfting av budsjettprosessen 2016 - sak i kommunestyret - vedtak budsjettprosess	Rådmann	16.feb
Drøfting av budsjettprosessen 2016 og budsjetttrammer 2017-2020 i hovudutvala - utfordringsnotat	Etatane	Jan-april
Budsjettmøte - f.skap, gruppeleiarar, etatssjefar og mellomleiarar, kyrkjevevjerje, tillitsvalde	Rådmann	13.mai
Budsjettsak i f.skapet - prioriteringar og førebelse budsjetttrammer 2017-2020	Rådmann	01.jun
Budsjettsak i k.styret – vedtak førebelse budsjetttrammer og prioriteringar budsjett 2017-2020	Rådmann	14.jun
Framskrivning av budsjettal - nye lønsbudsjett	Øk.sjef	12.sep
Budsjettmøte i leiargruppa - endelege prioriteringar	Rådmann	12.sep
Kontaktmøte tillitsvalde, drøfting av endelege prioriteringar	Rådmann	14.sep
Statsbudsjettet	Regjering	10.okt
Rådmannen sitt framlegg til budsjett 2017 og ØP/HP 2017-2020	Rådmannen	14.okt
Budsjettsak i f.skapet - førebels innstilling til budsjett og ØP/HP 2017-2020	Rådmannen	19.okt
Handsaming og fråsegner h.utval m.fl.	H.utvalsleiar, etatssjef	veke 45
Endeleg innstilling i formannskapet	Ordførar/rådmann	16.nov
Offentleg gjennomsyn	Rådmann	16.nov
Endeleg vedtak i kommunestyret	Ordførar/rådmann	13.des
Oversending til fylkesmann	Øk.sjef	15.01.2017

Kjelde: k-sak 16/4

Av dei 13 leiarane som svarte på vår undersøking var det åtte som meinte budsjettprosessen i nokon grad var lagt opp på ein god måte. Fem svarte at dei syntest prosessen i stor grad var lagt opp på ein god måte.

Figur 1 Svarfordeling på spørsmål til leiarar om budsjettprosessen

I kva grad opplever du at budsjettprosessen i kommunen er lagt opp på ein god måte?



Leiarane fekk høve til å kommentere resultatet. På spørsmål om det er noko som kunne gjere budsjettprosessen betre, kom det innspel som til dømes:

«Få med grasrota i prosessen»

«Betre tilrettelegging frå økonomiavdelinga»

«Lite tid til planlegging»

«At me tidleg fekk skriftleg milepålar i budsjettprosessen»

«Betre opplæring og faste budsjettmøter»

Det var og uttaler som var positive til slik prosessen har vore lagt opp:

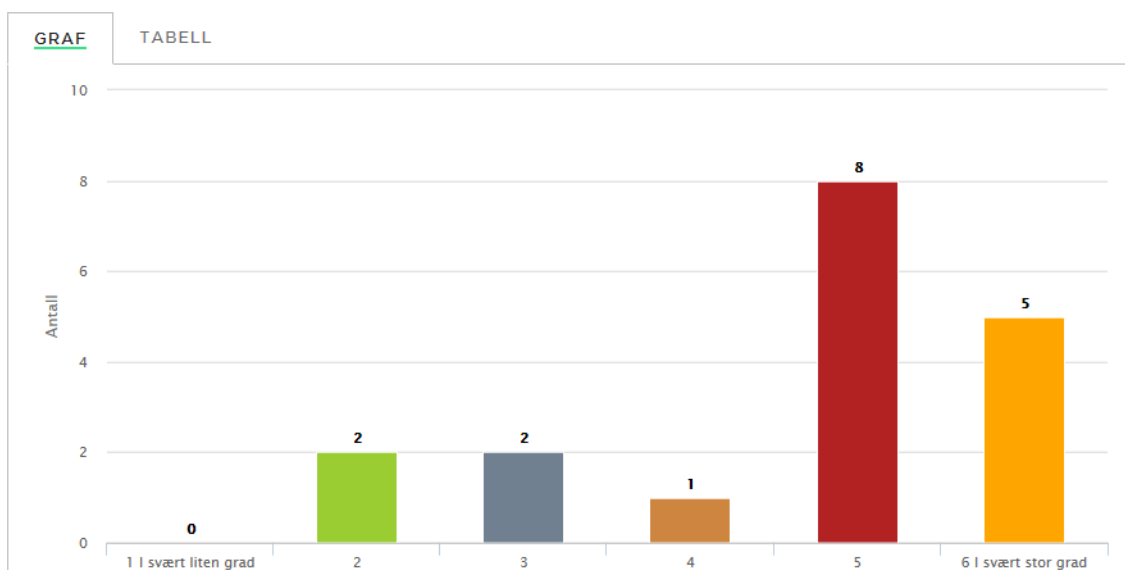
«Eg synes budsjettprosessen er god og forutsigbar»

«Budsjettmøte mellom etatar og politikarar slik det blei gjennomført i 2016 og 2017 er fint»

Vi har også spurt politikarar i kommunestyret om korleis dei oppfattar budsjettprosessen. Av dei 21 kommunestyrerepresentantane vi spurte, svara 19 på undersøkinga⁵.

Eit tydeleg fleirtal av dei som svara meinte at prosessen i stor grad var lagt opp på ein god måte. Det er likevel nokre representantar som svarar dei i mindre/liten grad synes prosessen er lagt opp på ein god måte.

Figur 2 Svarfordeling på spørsmål til politikarar om budsjettprosessen
I februar 2016 handsama kommunestyret sak om budsjettprosessen for 2017-budsjettet (K-sak 6/4). På ein skala frå 1 til 6, i kva grad meiner du budsjettprosessen var lagt opp på ein god måte?



Rapportering

I Økonomireglement for Tokke kommune (kap. 6) står det følgjande om periodisk rapportering:

I løpet av året skal kommunestyret handsame fylgjande rekneskapsrapportar:

1. Terialrapport pr. 30. april
2. Terialrapport pr. 30. august
3. Årsrekneskapen blir handsama innan 30. juni

I tertialrapportane skal det gå fram om verksemda blir halde innanfor dei vedtekne budsjetttrammer. Dersom det ikkje er tilfelle, må det setjast i verk tiltak for å få budsjettbalansen på plass.

⁵ Ikkje alle dei 19 personane som svarte på undersøkinga svarte på alle spørsmåla

Reglementet seier ikkje noko om frist for å legge fram tertialrapportane for formannskap/kommunestyre.

Økonomireglementet (kap 3.4.1) inneheld også eit punkt om intern rapportering. Her er det kort gjort greie for krav til rapportering på det einskilde ansvarsområde/eining.

Kvar enkelt budsjettansvarleg er òg ansvarleg for å fylgje med i den økonomiske utviklinga på området/eininga si, og halde seg innanfor dei økonomiske rammene som er gjeve. Til hjelp i dette arbeidet er det laga rapportar med data frå økonomisystemet som kan nyttast.

Økonomihandboka viser ikkje meir detaljert korleis dette skal gå føre og kor hyppig denne interne rapporteringa skal skje.

Rådmannen har stort sett møte med leiargruppa si kvar veke. I leiargruppa sit etatssjefane for dei fire kommunalområda teknisk, plan og næring, helse og omsorg og oppvekst, kultur og idrett. Her møter også leiaren for stabsfunksjonar (personal, økonomi og NAV Tokke).

Økonomisjefen seier at budsjettoppfølging er eitt av fleire tema som blir handsama på rådmannen sine leiarmøte. Han seier at kommunen ikkje har noko fullgodt system for månadsrapportering, dvs. data-/økonomiprogram. Økonomiavdelinga lagar ei enkel framstilling av den økonomiske stoda for alle planområda pr. avslutta månad. I hovudsak er det munnleg gjennomgang frå etatssjefane, av og til korte skriftlege notat.

Vi har spurt kva dei tilsette med leiaransvar meiner om kommunen sine rutinar for budsjettoppfølging. Eit stort fleirtal av dei som svara meiner det berre i nokon grad er gode rutinar for budsjettoppfølging.

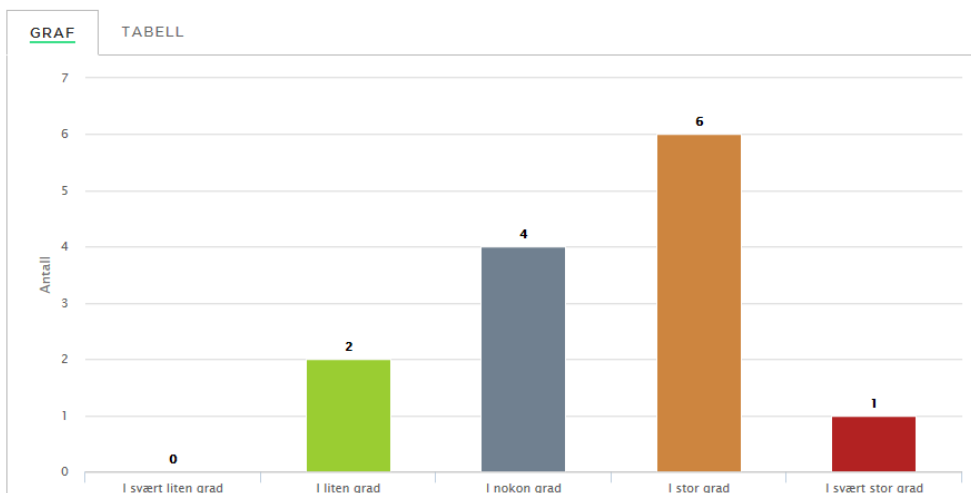
Vi spurde leiarane om dei hadde synspunkt/stikkord på kva som kunne gjere rutinane for budsjettoppfølging betre. Nokre døme på svar er:

*«betre koordinering frå økonomiavdelinga»
«setje av tid i leiarmøter for felles kontroll av budsjett»
«Rutinane er gode, men tida strekker ikkje til»
«Innføre eit meir strikt budsjettoppfølgingsystem....»*

2.3.4 Kompetanse

Vi har spurt leiarane i kommunen i kva grad dei kjenner til økonomireglementet. To av leiarane som svarte på undersøkinga svarer at dei i liten grad kjenner til overordna reglement og rutinar for budsjett og budsjettoppfølging. Fire svara at dei kjenner dei i nokon grad. Det er seks som svarar alternativet i stor grad, medan ein svarar i svært stor grad.

Figur 3 Svarfordeling på spørsmål om kjennskap til overordna reglement og rutinar for budsjett og budsjettstyring
I kva grad kjenner du til kommunen sine overordna reglement og rutinar for budsjett og budsjettoppfølging?



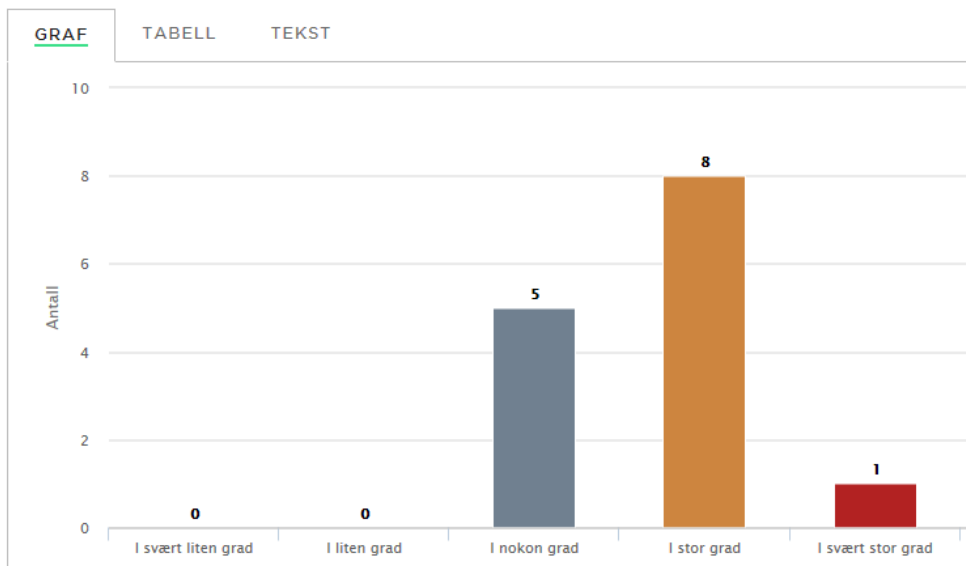
Vidare bad vi leiarane om å vurdere eigen økonomikompetanse opp mot oppgåvene i stillinga si. Her er det eit tydeleg fleirtal som meiner dei har tilfredsstillande eller høg kompetanse. To av dei som svarta meiner dei har låg kompetanse.

Om lag halvparten (seks personar) av dei som svarta hadde fått opplæring innan budsjettering og budsjettstyring etter at dei blei tilsette i kommunen. Fire var nøgde med opplæringa, medan to svarta at opplæringa ikkje var tilfredsstillande.

Av dei som ikkje hadde fått slik opplæring er det eit fleirtal som seier dei har behov for slik opplæring.

Vi spurde leiarane om i kva grad dei meistrar økonomiprogrammet Agresso i høve til dei oppgåvene dei hadde. Av dei 13 leiarane som svarta på undersøkinga, svarta fem at dei i nokon grad meistrar Agresso, medan åtte svarar at dei i stor grad meistrar dette programmet. Ein svarta at han/ho meistrar Agresso i svært stor grad.

**Figur 4 Svarfordeling på spørsmål til leiarar om i kva grad dei beherskar Agresso
I kva grad beherskar du Agresso i høve til dei oppgåver du har?**



2.4 Revisor si vurdering av rutinar og tiltak

Ansvar og mynde

Kommunen har økonomihandbok som beskriv ansvar og mynde for dei ulike politiske nivåa og for administrasjonen. Vidare har kommunen delegasjonsreglement.

Sjølv om eit fleirtal meiner at økonomiansvaret deira i stor grad eller i svært stor grad er tydeleggjort, er det nokre leiarar som meiner dette berre i nokon grad er tilstrekkeleg tydeleggjort for dei. Etter vår vurdering bør kommunen sørge for at alle med budsjettansvar har ei klår oppfatning om kva for oppgåver og ansvar som ligg til stillinga.

Ein del kommunar har såkalla leiaravtaler som gir grunnlag for vurdering og evaluering av korleis generelle krav og resultatmål til rådmannen er etterlevd, og i kva grad kommunen har lagt forholda til rette. Slike avtaler kan vere med å gjere det tydeleg kva for ansvar og mynde som ligg i å vere leiar i kommunen.

Styringsverktøy

Etter vår vurdering brukar kommunen eit anerkjend økonomisystem, Agresso, som er egna til økonomistyring gjennom ulike former for rapportar.

Det er ein føresetnad for god økonomistyring at dei som skal bruke systemet har tilstrekkeleg kompetanse. Våre data viser at det er leiarar som meiner dei ikkje har nok

kompetanse på bruken av Agresso. Etter vår vurdering bør rådmannen sørge for at alle leiarar har naudsynt kompetanse på bruken av det økonomiske styringssystemet.

Reglement og rutinar

Budsjettering

Kommunen har økonomireglement som beskriv tidsplan for budsjettarbeidet. I tillegg blir det laga ei sak til kommunestyret, der ein stadfester eit nærmare opplegg for prosessen. Etter vår vurdering er det i denne prosessen lagt opp til informasjon og dialog med politisk nivå i fleire omgangar, før endeleg framlegg skjer i formannskap og kommunestyre i desember. Eit solid fleirtal av kommunestyrerepresentantane ser ut til å meine at prosessen er god.

Hjå leiarane i kommunen finn vi ei meir kritisk haldning til budsjettprosessen. Av utsegna frå leiarar tolkar vi det slik at dette ikkje gjeld den overordna tidsplanen/prosessen opp mot politisk nivå, men det interne administrative budsjettarbeidet. Nokre av leiarane peikar på trong for betre tilrettelegging, klare fristar, tidsnaud og betre involvering frå fleire i organisasjonen.

Etter vår vurdering bør rådmannen saman med leiarane klargjere på kva måte budsjettprosessen kan leggest opp på ein god måte. Vi meiner kommunen bør ha ei skriftelig framstilling/rutine som på ein tydeleg måte viser korleis det administrative budsjettarbeidet er lagt opp, og som viser til fristar, malar for arbeidet m.m.

Rapportering

I økonomihandboka finn vi overordna rutinar for periodisk budsjettreportering til kommunestyret. Desse er i tråd med krava i forskrift om årsbudsjett.

Rådmannen har rutinar for intern rapportering gjennom faste leiarmøter der ein går gjennom status på økonomiområdet. Desse rutinane er ikkje beskrivi i økonomi-handboka.

I vår undersøking kjem det fram at fleire leiarar meiner budsjettstyringa gjennom året berre i nokon grad er lagt opp på ein god måte, men det er ikkje eintydig kva leiarane meiner kunne vore gjort betre. Rådmannen bør i samråd med leiarane finne rutinar og system som sikrar god styring gjennom året.

Etter vår vurdering kunne det i større grad vore skriftlege rutinar og malar/verktøy for den interne rapporteringa frå einingsleiarar og etatssjefar som skjer månadleg til rådmannen. Relevant å ta med kan vere:

- ✓ status pr. dato
- ✓ prognose pr. 31.12 rekneskapsåret
- ✓ verknad på tenestenivå/kvalitet.
- ✓ eventuelle tiltak (Tilpasse nivå/justere budsjett)

Kompetanse

Vår undersøking hjå leiarane i kommunen kan tyde på at det er trong for å ha jamleg informasjon om/gjennomgang av reglement og rutinar for budsjett og økonomistyring. Etter vår vurdering bør alle leiarane i kommunen kjenne godt til dei reglementa som gjeld og dei rutinane som kommunen nyttar.

I vår undersøking kjem det fram at eit fleirtal av leiarane meiner at deira generelle økonomikompetansen er tilfredsstillande. Det er eit fåtal av leiarane som meiner dei har for dårleg kompetanse i høve til oppgåvene dei er sett til. Kommunen bør sørge for at alle leiarar har tilfredsstillande kompetanse på økonomiområdet.

Eit fleirtal meiner at dei beherskar styringsverktøyet Agresso godt. Men som i dei andre områda vi har undersøkt, er det nokre som gir uttrykk for at det er eit gap mellom kunnskap og oppgåver. Også her bør kommunen ta grep for å auke kompetansen til dei som har behov for meir kunnskap.

3 Budsjettering og budsjettstyring

3.1 Problemstilling

I kva grad er kommunen sine budsjett realistiske og blir det rapportert slik reglane krev?

3.2 Revisjonskriterium

- Årsbudsjettet skal vere basert på dei inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.
- Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret kvart tertial og i rapportane gjere framlegg om naudsynte tiltak dersom det er grunn til å tru at det vil vere avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett.
- Administrative budsjettjusteringar bør skje jamleg.

3.3 Fakta om budsjettering og budsjettstyring

3.3.1 Forventa inntekter og utgifter

Kommunen har hatt slike netto driftsresultat dei siste fire åra:

- 2013 meirforbruk på 1,7 mill. kroner
- 2014 tilnærma balanse (meirforbruk på kr 4 000)
- 2015 meirforbruk på 10,3 mill. kroner
- 2016 mindreforbruk på 12,6 mill. kroner

Årsaka til meirforbruket i 2015 var i følgje årsmeldinga for 2015 kraftig svikt i kraftinntekter, rekneskapsføring av premieavvik som slo svært negativt ut, manglande innsparingar og meirforbruk på løn.

I 2016 blei det mindreforbruk. Dette skuldast i følgje årsmeldinga for 2016 at det kom ei auke i kraftinntekter mot slutten av året, og at administrasjonen gjennomførde til dels harde innsparingar.

Vi har sett nærmare på budsjettet for 2017. Innleiingsvis blir det gjort greie for bakgrunnsvariablar og vurderingar av den økonomiske situasjonen i Tokke kommune,

mellom anna basert på KOSTRA-tal og tal frå Kommunal Rapport⁶. Rådmannen seier i innleiinga at det er grunn til uro over den økonomiske situasjonen dei komande åra. Det er vidare gjort greie for dei tekniske føresetnadene for framlegget. Tekniske føresetnader er til dømes pris og lønsvekst (deflator), pensjonspremier, arbeidsgjevaravgift, straumpris, rentenivå, forventa utbyte m.m.

Kommunelova § 46 nr. 3 slår fast at kommunen sitt årsbudsjett skal vere realistisk. Dette inneberer at de enkelte løyvingar og dei inntekter budsjettet bygger på, skal være førd opp ut frå kva ein kan rekne med, jf. Ot. prp. nr. 43 (1999-2000) s. 130. I lovforarbeida er det lagt til grunn at kommunen skal vere forsiktig når ein anslår forventa løyvingar og inntekter, slik at ein ikkje legg inn høgre forventa inntekter og løyvingar enn det som kjem

Rådmannen seier i innleiinga til budsjettframlegget for 2017 at framlegg og føringar frå staten er tekne inn i arbeidet med budsjettet. Det blir peika på at nedgang i folketal og endra samansetjing av befolkninga gjer at det blir lågare skatteinntekter og rammeoverføringar frå staten. Sidan tala frå staten ikkje er endeleg før eit stykke ut i budsjettåret, bygger framlegget på anslag og førebelse tal frå staten. Kommunane i Telemark har ei avtale med Telemarksforsking om hjelp til berekning av mellom anna skatteinngang og rammetilskott. Med bakgrunn i dette gjer rådmannen framlegg til auke i dei frie inntektene.

Kommunen har også inntekter frå konsesjonskraftsal og eigedomsskatt. Rådmannen gir i budsjettframlegget uttrykk for at slike inntekter vil bli reduserte.

I kapittel 10 i budsjettframlegget blir det gjort greie for inntekter frå kommunale avgifter og brukarbetalingar for ulike kommunale tenester til innbyggjarane. Det er gjort framlegg til auke i desse satsane. Auken er større enn normal forventa prisutvikling.

Medan inntektssida er i stor grad ligg utanfor kommunen sin kontroll, kan kommunen i større grad bestemme nivåa på utgiftsrammene for dei einskilde planområda. Det er krav om balanse i høve til totalen på inntektssida.

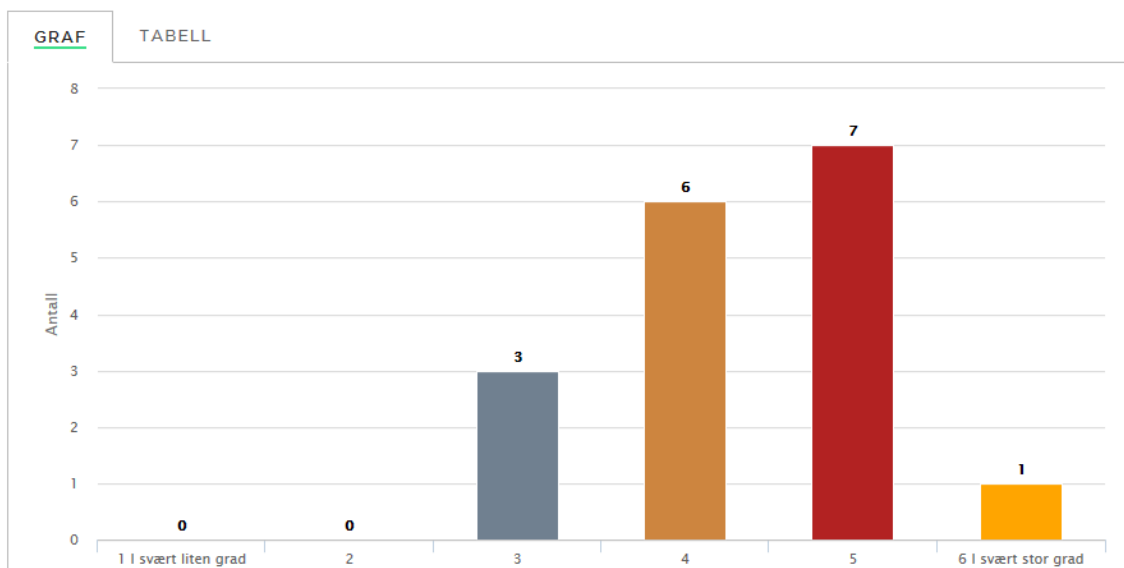
I budsjettarbeidet har kommunen fått bistand frå Telemarksforsking til analyse av korleis kommunen ligg an på utgiftssida i høve til kommunar som det er naturleg å

⁶ Kommunal Rapport brukar indikatorar innan folketal, sysselsetting og økonomi for å samanlikne kommunar med omsyn til utfordringar i kommuneøkonomien.

samanlikne seg med. På bakgrunn av dette har rådmannen peika på moglege endringar/innsparingar i budsjettet. Kommunestyret sine føringar for budsjettarbeidet (K-sak 16/21) danner også grunnlag for rådmannen sitt budsjettframlegg.

Kommunestyrerepresentantane fekk spørsmål om i kva grad dei syntest føresetnader og rammer kom klårt fram i budsjettet. På ein skala frå 1 til 6 vel eit tydeleg fleirtal av dei som svarte svaralternativ 4 og 5.

Figur 5 Svarfordeling på spørsmål til politikarar om føresetnader og rammer. På ein skala frå 1 til 6, i kva grad kjem føresetnader og rammebetingelser klårt fram i rådmannen sitt budsjettframlegg for 2017?



Innhald og utforming

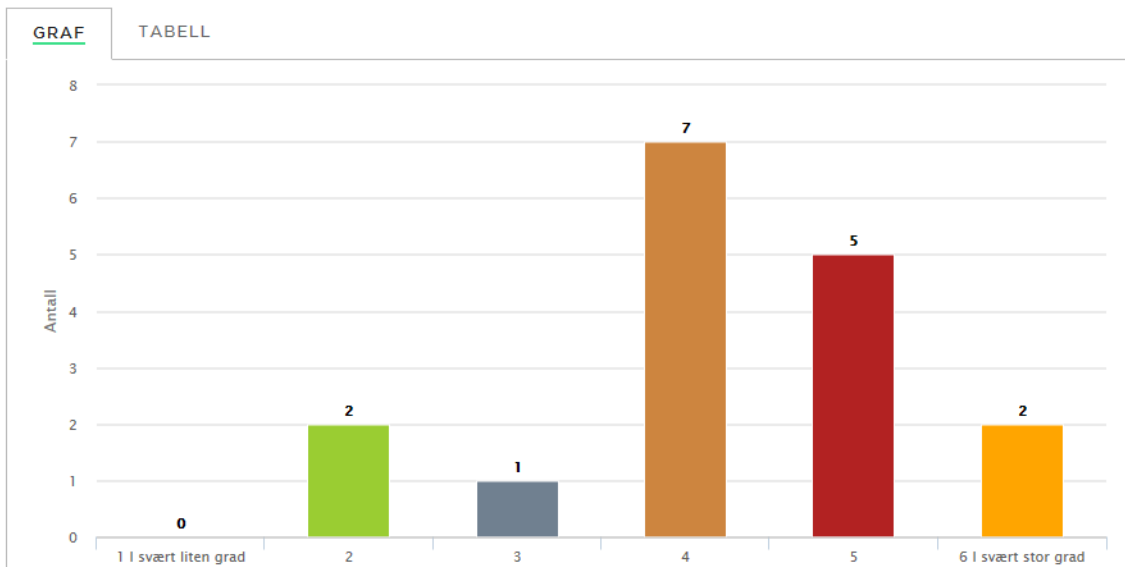
I forskrift om årsbudsjett (for kommunar og fylkeskommunar) er det sett nokre få grunnleggande krav til innhald og inndeling i årsbudsjettet. Tokke sitt budsjett for 2017 inneheld mellom anna dette:

- Ei omtale av grunnleggande prinsipp for framstillinga og organiseringa av arbeidet med budsjettet
- Tekst og beløp som viser kva løyvingane skal gå til og tilsvarende tal og tekst som angir kva dei ulike inntektene og innbetalingane gjeld.
- Kommunen nyttar budsjettskjema 1a og b og 2a og b, som tilfredsstillar dei krav som er stilt i kommunelova, jf. vedlegg til forskrift om årsbudsjett.

Vi har spurd kommunestyrerepresentantane om kva dei meiner om framstillinga som er gitt i budsjett budsjettframlegget for 2017.

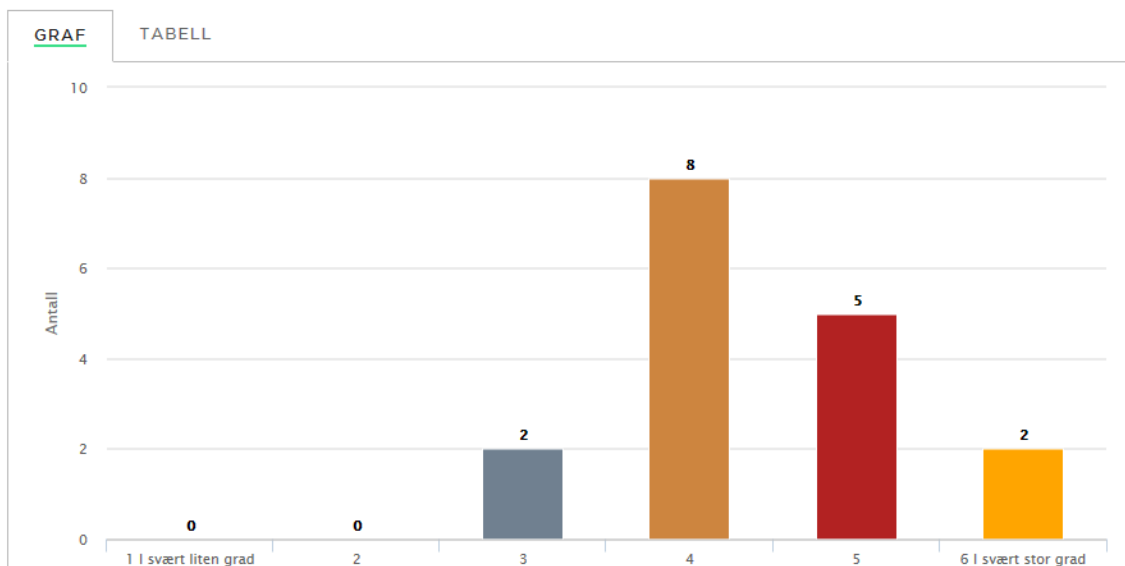
Når det gjelder spørsmål om tekstdelen er svara fordelt slik:

**Figur 6 Svarfordeling på spørsmål til politikarar om tekstdelen i budsjettet
I kva grad synes du tekstdelen i budsjettframlegget er lett å forstå?**



Og på spørsmålet om i kva grad dei er nøgde med tabellar i budsjettframlegget er svara slik fordelt:

**Figur 7 Svarfordeling på spørsmål til politikarar om tabellar i budsjettet
I kva grad synes du tabellar (talbudsjett) i budsjettframlegget gir god informasjon?**



3.3.2 Rapporteringar og budsjettendringar

Rapportering

I følgje økonomireglementet skal det rapporterast til kommunestyret to gonger i året, i tillegg til sak om årsmelding og rekneskap. Kommunen lagar rapportar pr. tertial, dvs. ved utgangen av april og utgangen av august. Siste tertial blir rekneskapsavslutninga.

Det er i følgje økonomireglementet økonomisjefen som har ansvar for tertialrapporteringa.

Tertialrapport pr. 30. april 2016 blei lagt fram for formannskapet 1. juni og kommunestyret 14. juni.

Tertialrapport pr. 31. august 2016 blei lagt fram for formannskapet 21. september og for kommunestyret 25. oktober 2016.

Tertialrapport pr. 30. april 2017 ble handsama i formannskapet 25. mai og i kommunestyret 20. juni 2017. Tertialrapporten som blir laga pr. 31. august 2017 vil bli handsama i formannskapet 4. eller 25. oktober og i kommunestyret 31. oktober.

Vi har undersøkt den siste tertialrapporten pr. 30. april 2017. Innleiingsvis i tertialrapporten viser rådmannen til at dei enkelte etatane har laga egne rapportar til rådmannen og respektive hovudutval. Tertialrapporten som blir lagt fram for kommunestyret er i følgje rådmannen difor forenkla og konsentrert om økonomi og handlingsprogram.

Tertialrapporteringa skjer på planområdenivå. Rekneskapen blir presentert med ein tabell som viser følgjande for planområda og totalt for kommunen:

Prosentvis forbruk av lønsbudsjettet pr. rapporteringsdato.

Prosentvis forbruk av totalbudsjettet pr. rapporteringsdato.

Totalforbruket pr. rapporteringsdato blir og vist mot periodisert budsjett.

Det er ikkje kolonne som viser prognose for resultat pr. 31. desember, men i tekstdelen blir usikkerheit rundt tala og moglege avvik omtalt.

Det er vidare ein tabell for planområde 6, som viser fellesinntekter til kommunen. Her er det kolonnar som viser felles inntekter pr. rapporteringsdato, budsjett for året, prognose for året og ei kolonne for eventuelle meir- eller mindreinntekter.

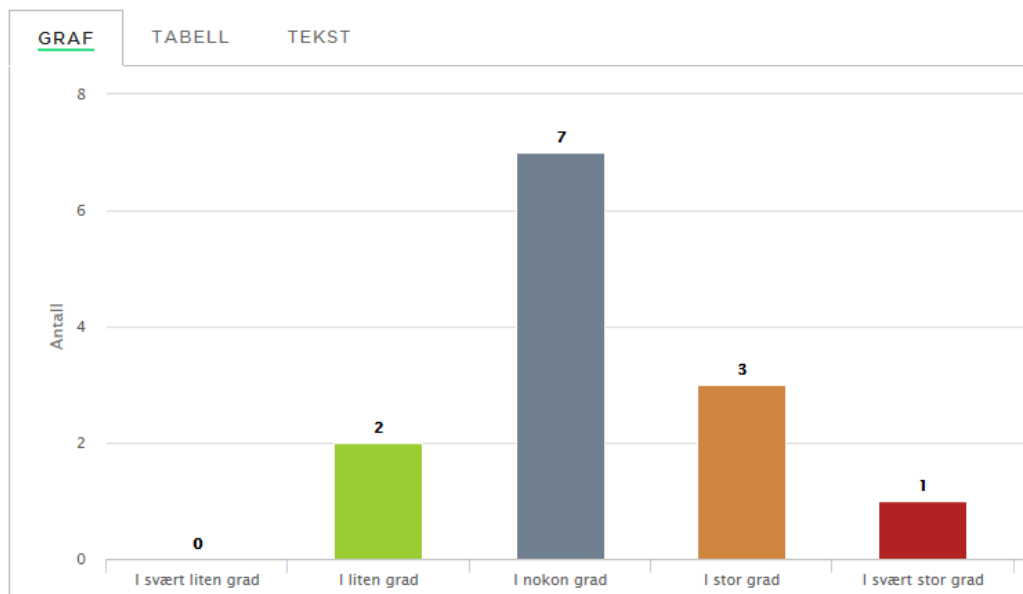
For kvart planområde er det ein kort kommentar økonomien. Sjukefråvær og eventuelle avvik blir omtalt. Handlingsprogrammet blir omtalt svært knapt. Til dømes som «Handlingsprogrammet blir fylgd opp, ingen avvik» og «Alle tiltak er i arbeid» Det blir gjort framlegg om budsjettendringar i tråd med endringane i økonomien, som er skildra i rapporten.

Rådmannen la fram eiga sak om rapportering og budsjettjustering for investeringsbudsjettet 2017 (sak 17/17). Her er det gjort greie for endringar i prosjekta og kva for følgjer dette får for budsjettet. Pr. 16.05.2017 viste oversikten at det var redusert finansieringsbehov på i overkant av 10 mill. kroner. Rådmannen gjorde framlegg om budsjettjustering i tråd med dette, i form av mindre momskompensasjon, mindre refusjonar og eventuelt mindre bruk av lån og fondsmidlar.

Vi spurde leiarane om i kva grad dei meiner tertialrapporteringane gir rett styringsinformasjon til kommunestyret. To svarer det i liten grad gir rett styringsinformasjon, sju meiner det i nokon grad gir rett informasjon, det er tre som meiner i stor grad og ein som meiner i svært stor grad.

Figur 8 Svarfordeling på spørsmål til leiarar om tertialrapporteringa

I kva grad meiner du tertialrapporteringane til kommunestyret gir rett styringsinformasjon?



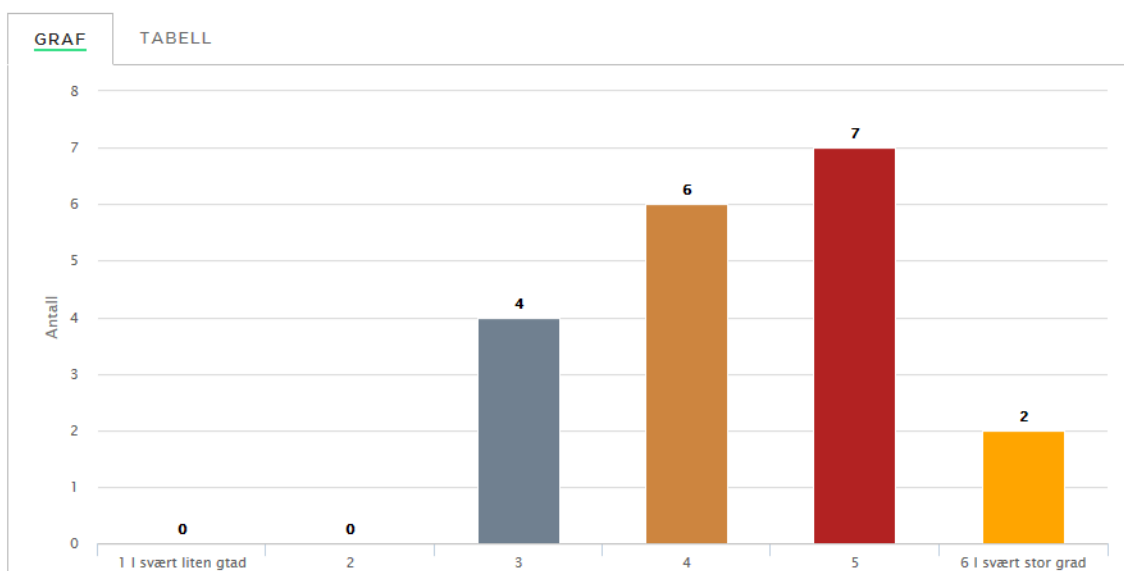
I ei oppfølgingsundersøking bad vi leiarane om synspunkt/stikkord på kva som kunne gjere rapporteringa betre. Berre tre personar hadde innspel til dette, og peikar til dømes på at

«burde hatt større fokus på status i forhold til verksemdsplan og korleis ein jobbar i etaten for å nå mål...»

«...så lenge det er feil i budsjettering og urealistisk budsjettering, så blir det ikkje riktig...»

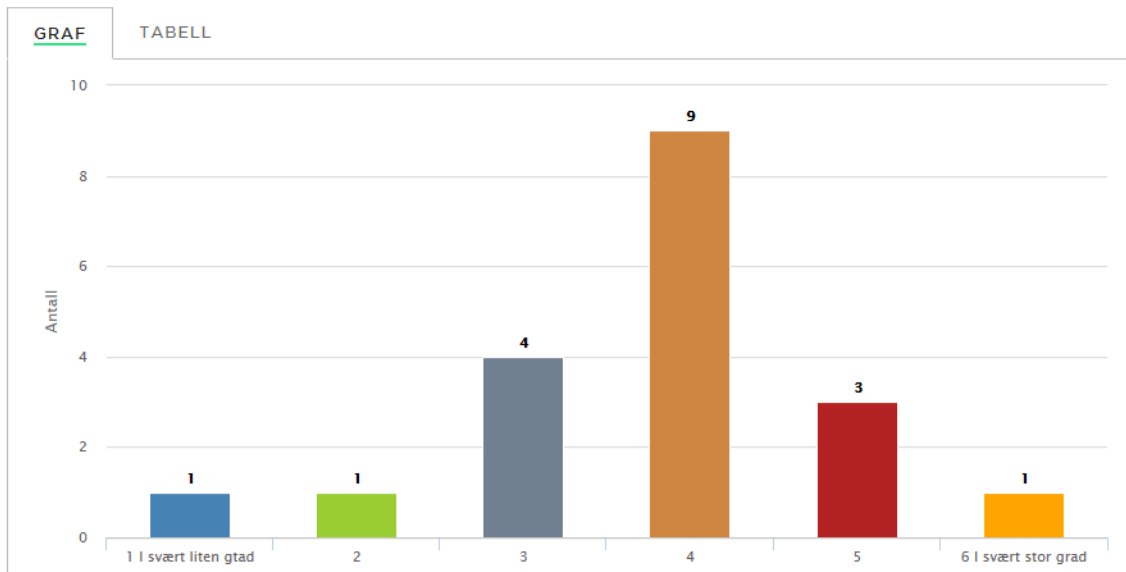
Vi har også spurd kommunestyrerepresentantane om kva dei meiner om tertialrapporteringane. Først om rapporteringa gir naudsynt informasjon om den økonomiske stoda i kommunen. Her ligg majoriteten av dei som svarer på den øvre delen av skalaen frå 1 til 6.

Figur 9 Svarfordeling på spørsmål til politikarar om rapportering på økonomi
På ein skala frå 1 til 6, i kva grad meiner du tertialrapporteringane gir naudsynt informasjon om den økonomiske stoda/utviklinga gjennom året



Vidare spurde vi kommunestyrerepresentantane om rapportering på det tenestetilbodet kommunen gir innbyggjarane. Her dreier svara mot midten av skalaen og det er nokre få representantar som meiner dei får dårleg informasjon om tenestetilbodet.

Figur 10 Svarfordeling på spørsmål til politikarane om rapportering på tenesteproduksjon/tilbod. I kva grad meiner du tertialrapporteringane gir naudsynt informasjon om status på tenesteproduksjonen/tilbodet?

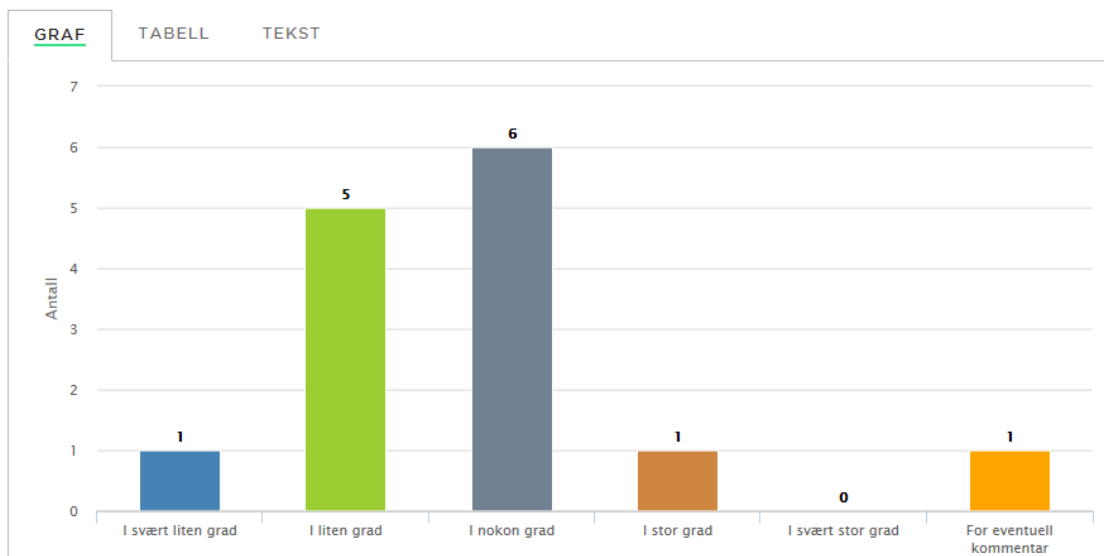


Budsjettendringar

I følge økonomireglementet har administrasjonen fullmakt til å fordele kommunestyret si netto driftsramme på ansvar innanfor planområda. Vidare har rådmannen fått fullmakt til å gjere budsjettendringar innanfor planområda dersom nettoramma ikkje blir overskriden. Rutinar for budsjettendringar som skjer administrativt er ikkje omtalt nærare i økonomireglementet.

Økonomisjefen seier at det blir gjort budsjettendringar i samband med tertialrapporteringa og mot slutten av året, men at dei ikkje er gode nok på å gjere administrative budsjettendringar gjennom heile året. Dette samsvarer med det dei budsjettansvarlege gir uttrykk for i vår spørjeundersøking. Her er det ein som svarer at dette skjer i svært liten grad og fem som svarer at det skjer i liten grad. Fem seier det i nokon grad blir gjort slike budsjettendringar.

**Figur 11 Svarfordeling på spørsmål til leiarar om budsjettendringar
I kva grad blir det gjort løypande budsjettendringar i Agresso ved avvik frå budsjettet?**



Ein gjennomgang av dei tre siste tertialrapportane (fyrste og andre i 2016 og fyrste i 2017) viser at rådmannen har gjort framlegg til budsjettendringar i tråd med dei endringane i den økonomiske stoda som det blir gjort greie for i rapportane.

Ei stikkprøve syner at some av budsjettendringane vedtekne at kommunestyret i juni 2017 ikkje var effektuert pr. august.

3.4 Revisor si vurdering av budsjettering og budsjettstyring

Budsjettering

Å svare på i kva grad eit budsjettframlegg er realistisk er ikkje lett. Budsjettavvik treng ikkje nødvendigvis tyde at budsjettet har vore urealistisk. Oftast er det uventa hendingar som fører til budsjettavvik, men nokre gonger kan avvik skuldast dårleg budsjettdisiplin.

Budsjettet skal vere tufta på realistiske forventningar om inntekter og utgifter i kommande år. Etter vår vurdering er det rimeleg å seie at Tokke kommune sitt samla årsbudsjett for 2017 er basert på dei inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Formkrava til budsjettframlegget er etter vår vurdering oppfylt.

I spørjeundersøkinga hjå kommunestyrerepresentantane kjem det fram at dei i hovudsak er nøgde med framstillinga av premiss og rammer i budsjettframlegget.

Når det gjeld tekst og tabellar i budsjettframlegget er det oppfatninga hjå politikarane at dette i hovudsak er lett å lese og at tabellar gir naudsynt informasjon.

Rapportering

Kommunen skal halde budsjettet realistisk gjennom året ved rapportering av avvik og regulering av budsjettet dersom endringar gir grunn til det. Rådmannen rapporterer på økonomi til kommunestyret to gonger i året, i tillegg til rapportering ved årsslutt (rekneskapsaka), og oppfyller såleis rapporteringskravet i kommunelova og forskrift om årsbudsjett.

Etter vår vurdering går det lang tid frå tertialrapport ligg føre til han blir lagt fram for kommunestyret, og særleg gjeld dette rapporteringa for 2. tertial. I 2016 blei tertialrapport pr. 31. august handsama i kommunestyret i slutten av oktober og det same vil skje med 2. tertialrapport i 2017. Med berre to månader igjen av året når kommunestyret får siste tertialrapport, kan det vere vanskeleg korrigere avvik eller påverke ei uønskt utvikling.

Det kan vere grunn til å vurdere om det er mogleg å korte ned tida mellom rapport og handsaming. Eit anna alternativ (som blir nytta av fleire andre kommunar) kan vere å legge om til kvartalsvis rapportering og få ei rapportering halvvegs i året.

Det er i lov og forskrift ikkje krav til korleis tertialrapporteringa skal framstillast og vi har ikkje sett opp revisjonskriterium for dette. Vi vil likevel peike på nokre punkt som vi meiner kan styrke informasjonsverdien i rapportane.

- ✓ Ta med ei kolonne med prognose for resultat pr. 31. desember slik at det kjem tydeleg fram om det ligg an til avvik eller ikkje.
- ✓ Rapportane kunne vise budsjettskjema «økonomisk oversikt drift».
- ✓ Gjere det tydeleg kva som er rådmannen si samla vurdering i saksframlegget.

Etter vår vurdering kan det vere grunn til å undersøke årsakene til at så mange av leiarane meiner at tertialrapportane berre i nokon eller liten grad gir rett styringsinformasjon. Rådmannen bør etter vår vurdering klarlegge dette.

Vi spurde kommunestyrerepresentantane om korleis dei oppfattar informasjonen i tertialrapportane. Først om den økonomiske stoda. Vår spørjeundersøking hjå

politikarane viser at nær halvparten meiner den er bra men at det også er nokre som i mindre grad meiner dei får naudsynt informasjon gjennom tertialrapporteringa.

På spørsmålet om informasjon om tenesteproduksjon/tilbod viser resultata at politikarane er mindre nøgde og somme meiner dei i liten grad får slik informasjon. Etter vår vurdering bør rådmannen vurdere om det er mogleg å finne ei form på rapportane som politikarane oppfattar som informative.

Etter vår vurdering er det ei føresetnad for riktig rapportering til kommunestyret at administrasjonen har oppdatert oversikt over økonomien og er i rute med administrative budsjettjusteringar. Våre data syner at det er leiarar som meiner at budsjettoppfølginga på administrativt nivå kan bli betre. Vidare kjem det fram at administrative budsjettjusteringar i for liten grad skjer jamleg.

Budsjettendringar på rammenivå etter vedtak i kommunestyret bør og skje så snart som råd etter vedtak i kommunestyret. Vi har sett at dette ikkje alltid er tilfelle.

4 Konklusjonar og tilrådingar

4.1 Konklusjonar

I kva grad har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring?

I hovudsak har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring, men vi peikar på nokre områder som vi meiner kan betrast.

Ansvar og mynde er skildra i økonomireglementet. Det er likevel leiarar som meiner det ikkje er tilstrekkeleg klargjort kva deira økonomiansvar inneber.

Kommunen har eit økonomisystem som og er egna til økonomistyring. Det er ein føresetnad at dei som skal nytte systemet har tilstrekkeleg kompetanse.

Tokke kommune har reglar og rutinar for budsjettering og rapportering. Etter vår vurdering burde kommunen i større grad hatt skriftlege rutinar for det administrative arbeidet med budsjettet og for økonomirapporteringa til rådmannens leiarmøte.

Kommunen bør etter vår vurdering styrke kompetansen til leiarar, innan budsjettering og økonomistyring og bruk av Agresso økonomisystem.

I kva grad er kommunen sine budsjett realistiske og blir det rapportert slik reglane krev?

Rådmannen leverer eit budsjett som er basert på dei inntekter og utgifter ein kan forvente i budsjettåret. Budsjettet er etter vår vurdering realistisk i høve til dette.

Kommunen leverer økonomirapportar til kommunestyret to gonger i året, og dette er i tråd med reglane.

Etter vår vurdering går det lang tid frå tertialrapport ligg føre til politisk handsaming. Dette svekker høvet til korrigering og styring for politikarane.

Etter vår vurdering er det ein føresetnad for rett rapportering, at administrasjonen til ei kvar tid har oversikt over økonomien, og at naudsynte administrative

budsjettendringar er oppdaterte. Kommunen er ikkje alltid på høgde med slike budsjettendringar.

4.2 Tilrådingar

Vi tilrår at kommunen:

- sørger for at alle leiarar er trygge på kva økonomiansvar inneber.
- lagar skriftlege rutinar med felles malar for det administrative arbeidet med budsjettering og rapportering.
- sørger for tilstrekkeleg kompetanse innan budsjettering og budsjettstyring og bruk av økonomisystemet Agresso.
- søker å korte ned på tida mellom tertialrapport og politisk handsaming, eventuelt vurderer å endre til kvartalsvis rapportering.
- sørger for at vesentlege administrative budsjettendringar skjer jamleg.

Litteratur og kjeldereferansar

Lover og forskrifter

- Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommunar og fylkeskommunar (kommuneloven).
- Forskrift 15. juni 2004 nr. 905 om revisjon i kommunar og fylkeskommunar mv.
- Forskrift 15. desember 2000 nr 1423 om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner).
- Forskrift 15. desember 2000 nr 1424 om årsregnskap (for kommuner og fylkeskommuner).

Offentlege dokument

- Tokke kommune: Økonomireglement for Tokke kommune – vedteke i kommunestyret 20. september 2016
- Tokke kommune: Delegasjonsreglement for Tokke kommune – vedteke 20.06.2017
- Kommunal- og regionaldepartementet (2013): Veileder - Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Publikasjonskode H-2303

Bøker

- Bernt, Jan Fridthjof; Overå, Oddvar. 2006. KOMMUNELOVEN MED KOMMENTARER Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25. september 1992 nr. 107 med kommentarer. 547 sider. ISBN: 978-82-446-1092-6.
- Busch, Johnsen og Vanebo (2009): Økonomistyring i det offentlige, Oslo: Universitetsforlaget

Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Vedlegg 1: Revisjonskriterium

Problemstilling 1:

I kva grad har kommunen rutinar og tiltak som sikrar god økonomistyring?

Kommunelova § 23 nr. 2 pålegg administrasjonssjefen å sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksjer og at den er gjenstand for betryggande kontroll.

Betryggende kontroll, også kald internkontroll, kan definerast som et styringskonsept som inneberer kvalitetssikring av prosesser og rutinar, med siktemål å sikre forventna måloppnåing. COSO⁷-rammeverket er et anerkjent rammeverk for vurdering og utvikling at intern kontroll i ei verksemd. I følge COSO så består internkontroll av følgjande fem deler:

Kontrollmiljøet setter standarden for en organisasjon når det gjelder å påverke de tilsette sine holdningar til kontroll og styring. Bl.a. inngår: etiske verdiar, tilsette si kompetanse, leiingas filosofi og driftsform, fordeling av ansvar og mynde, organisering og utvikling av menneskelige ressursar

Risikovurdering består av identifisering og analyse av mulige risikoar som kan hindre kommunen å nå sine mål. Analysen gir grunnlag for korleis skal handterast.

Kontrolltiltak er handlingsplaner og rutinar som sikrar gjennomføring av leiinga direktiv, f.eks. godkjenningar, avstemmingar, driftsgjennomgang.

Informasjon og kommunikasjon - viktig informasjon identifiserast, fanges opp og blir formidla i riktig tid og gjere dei tilsette i stand til å utføre sine arbeidsoppgåver. Informasjonssystemer som skaffar informasjon om drift, økonomi og lover og reglar som gjer det mogleg med ei kontinuerlig og målretta drift og styring av organisasjonen.

Oppfølging og overvåkning må gjøres for å evaluere kor effektivt systemet er over tid. Dette kan gjøres gjennom kontinuerlig overvåkning, frittstående evalueringer eller en kombinasjon av de to.

⁷ Committee of sponsoring organizations of the treadway commission

Bortsett frå reglane om finansreglement⁸ stiller ikkje kommunelova konkrete krav om at kommunane skal ha bestemte reglement når det gjeld økonomi, men det følgjer likevel av alminneleg internkontroll at kommunen bør ha visse formaliserte retningslinjer.

I idéheftet om rådmannens internkontroll «Rådmannens internkontroll - Hvordan få orden i eget hus?» har KS gjort et utval av reglement og retningslinjer som dei meiner at kommunen bør ha på plass. KS meiner at det å ha reglement «på plass» inneber både å utarbeide, oppdatere, å gjera kjend i organisasjonen og å sikre at det blir følgt.

KS meiner at kommunane bl.a. bør ha følgjande reglement på plass:

Delegasjonsreglement som omfattar delegasjon frå kommunestyret til rådmannen og administrative fullmakter frå rådmannen ut i organisasjonen. De administrative fullmaktene bør dessutan innehalde krav om skriftlig vidaredelegering, krav til etablering av internkontrolltiltak og rapportering på disse, samt rapportering generelt. Fullmaktene bør samsvare med leiaravtalene.

Økonomireglement/-handbok som minimum innehelder:

- rutinar for lønnskjøring
- rutinar for fakturering
- rutinar for innkrevjing
- rutinar for mva.-handtering
- rutinar for attestasjon og tilvising
- rutinar for bestilling av varer og tenester
- kan ha bestemmelser for føring i investeringsregnskapet og ev. rebudsjettering av investeringsbudsjett

For å sikre kontroll og styring er det naudsynt med relevant kompetanse hjå dei tilsette. Frå boka *Økonomistyring i det offentlege* er det peika på at kompetanse er ein vesentleg faktor i tillegg til reglementa, styringssystema og rutinane. Dette er vår innfallsvinkel for å stille ulike spørsmål om kompetanse hjå leiarane i kommunen.

⁸ Forskrift om kommuners finansforvaltning § 2 som sier at kommunestyret skal gi regler for kommunens finansforvaltning. Reglementet skal etter § 5 kvalitetssikres av en uavhengig instans før reglementet vedtas i kommunestyret.

Revisjonskriterium:

- Kommunen bør ha reglement og system som klarlegg ansvar og mynde i økonomisaker.
- Kommunen skal ha eit vel fungerande økonomisk styringsverktøy.
- Kommunen bør ha reglement og rutinar for budsjettering og budsjettstyring.
- Dei budsjettansvarlege bør ha relevant kompetanse.

Problemstilling nr 2 er:

I kva grad er kommunen sine budsjett realistiske og blir det rapportert slik reglane krev?

Krav i kommunelova § 23 nr. 2 om at administrasjonssjefen skal sjå til at saker som blir lagt fram for folkevalde organ er forsvarlig utgreidd, gjeld og saker om økonomi.

Kommunelova § 46 og § 47 inneheld reglar om kommunens budsjett:

Kommunelova § 46. Årsbudsjettets innhald

Nr. 1 Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret.

Nr. 2 Årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet.

Nr. 3 Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på bakgrunn av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.

Kommunelova § 47. Årsbudsjettets bindende virkning

Nr. 1 Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer.

Nr. 2 Skjer det endringer i løpet av året som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet skal administrasjonssjefen gi melding til kommunestyret.

Nr. 3 Får kommunestyret melding etter nr. 2 foran skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.

Forskrift om årsbudsjett § 10. Budsjettstyring

Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret legge frem rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen

finder rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak.

For å kunne gi eit riktig bilete av den økonomiske stoda er det rimeleg å meine at administrasjonen må oppdatert oversikt og vere ajour med at administrative budsjettjusteringar. Informasjonen i rapporteringa må være pålitelig, relevant og være uttrykt på en oversiktlig måte.

Revisjonskriterium for problemstillinga blir slik:

- *Årsbudsjettet skal vere basert på dei inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret.*
- *Administrasjonen skal rapportere til kommunestyret kvar tertial og i rapportene gjere framlegg om naudsynte tiltak dersom det er grunn til å tru at det vil vere avvik i forhold til vedtatt eller regulert budsjett.*
- *Administrative budsjettjusteringar bør skje jamleg.*

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringa

Forvaltningsrevisjonen starta med brev om oppstart til rådmannen, dagsett 23. februar 2017. Det ble halde oppstartsmøte på kommunehuset 21. mars 2017 der rådmann og økonomisjef var til stades.

Datainnsamling og rapportskriving har gått føre på forsommar og haust 2017. Høyringsutkast blei sendt til rådmannen 12 . september 2017.

Innsamling og analyse av data

I samband med undersøkinga har vi gjennomgått aktuelle reglement og rutinar i kommunen, politiske vedtak, og budsjett- og rekneskapsdokument.

Vi har innhenta informasjon frå økonomisjefen i kommunen. Eit utkast til faktadel er sendt for verifisering av informasjonen som er gitt.

Vi har gjennomført ei spørjeundersøking hjå tilsette i kommunen med budsjettansvar. Det er 17 personar som har slik ansvar. Ved ein feil blei ei e-postadresse utelatt ved utsending av undersøkinga og det var 16 leiarar som fekk høve til å delta. Av desse var det 13 som svarte på undersøkinga. Dette gir ein svarprosent på 81. I etterkant av den fyrste spørjeundersøkinga blei det sendt ut ei oppfølgingsundersøking der ein bad om kommentarar og/eller innspel til resultatata i den fyrste. Her var det 11 som gav svar, men ikkje alle svara på alle spørsmåla.

Vidare har også hatt ei spørjeundersøking hjå dei som sit i kommunestyret i Tokke kommune. Av dei 21 personane som sit i kommunestyret var det 19 som svarte på undersøkinga. Det gir ein svarprosent på 90.

Påliteleg og relevant

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast på ein måte som sikrar at innhaldet i rapporten er gyldig og påliteleg. Det betyr at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt.

Påliteleg tyder at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mogleg og at ein skal kunne få same resultat dersom undersøkinga vert gjort på nytt. Vi meiner at datagrunnlaget i rapporten er pålitelege. Skriftlege kjelder som rekneskap, reglement,

politiske saker m.m. er eintydige og etterprøvbare. Opplysningar basert på samtaler og e-post med økonomisjefen er verifiserte.

Hensikta var å sikre best mulig datagrunnlag. Vi meiner at data som er henta inn frå dei intervju og dokumenta vi viser til ovanfor er relevante i høve til problemstillingane for prosjektet. Vi meiner at vi har undersøkt dei forholda som problemstillingane skal avklare.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomførast og rapporterast i samsvar med god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standardar på området, jf. forskrift om revisjon § 7. Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon⁹.

I følge RSK 001 skal forvaltningsrevisjon kvalitetssikrast, for at undersøkinga og rapporten skal ha naudsynt fagleg og metodisk kvalitet. Vidare skal det sikrast at det er konsistens mellom bestilling, problemstillingar, revisjonskriterium, data, vurderingar og konklusjonar.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidd eit system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester.*

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikra i samsvar med krava i RSK 001 og vårt kvalitetskontrollsystem.

⁹ Gjeldande RSK 001 er fastsett av Norges Kommunerevisorforbund sitt styre med verknad frå 1 februar 2011, og er gjeldande som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipp og standardar som er fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).