



cutting through complexity™

Forvaltningsrevisjon

Budsjett- og økonomistyring

Tysvær kommune

2014

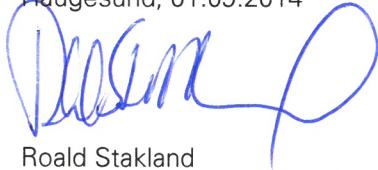
Forord

Etter vedtak i kontrollutvalet i Tysvær kommune den 11. februar 2014 har KPMG gjennomført ein forvaltningsrevisjon av budsjett- og økonomistyringa i kommune. Denne rapporten er svar på kontrollutvalet sin bestilling.

Oppbygging av rapporten

Våre konklusjonar går fram av rapporten sin hovudbodskap. Kapittel 1 har ei innleiing til rapporten. Her vert problemstillingar, metode og revisjonskriteria presentert. I kapittel 2 er fakta gjort greie for, mens vurderingar og tilrådingar går fram av kapittel 3.

Haugesund, 01.09.2014



Roald Stakland
Partner

Hovudbodskap

I denne forvaltningsrevisjonen har KPMG kartlagt korleis det vert jobba med budsjett- og økonomistyring i Tysvær kommune. Vi har mellom anna sett på korleis budsjett vert utarbeida, og kva rutinar kommunen har knytt til rapportering og avvikshandtering. Innleiingsvis vert den økonomiske situasjonen i kommunen frå 2011 fram til i dag presentert.

Våre vurderingar baserar seg hovudsakleg på innhenta dokumentasjon samt intervju med utvalde personar i kommunen som alle har eit ansvar knytt til budsjett- og økonomistyring. Under følgjer eit kort samandrag av KPMG sine funn, vurderingar og tilrådingar.

1. Korleis er den økonomiske situasjonen i Tysvær kommune?

Den økonomiske situasjonen i kommunen har haldt seg forholdsvis stabil dei siste åra, med ein jamn positiv vekst når vi ser på kommunen sitt netto driftsresultat. Der ser vi at kommunen dei seinaste åra har hatt eit stabilt, positivt netto driftsresultat på om lag 2 % av inntektene.

Viss ein ser netto driftsresultat opp mot det som var budsjett så fekk kommunen positive avvik i 2011 og 2013. I 2012 var resultatet totalt sett betre samanlikna med året før, men rekneskapen viste eit negativt avvik frå budsjett på 8,8 millionar kroner. Det skuldast hovudsakleg budsjettoverskrivingar på omsorgsområdet og barnevern på grunn av sterk utgiftsvekst utover budsjett.

I økonomiplanen 2013-2016 presenterte kommunen ei omfattande sparepakke, som går på at kommunen skal ha ei samla netto innsparing på 55 mill. kroner i perioden 2013-2018. Dette har satt sitt preg på økonomien, men så langt har sparinga gått etter planen, og dei fleste tenesteområda er à jour jf. dei sparemåla dei har fått tildelt.

For 2014 har kommunen budsjettet med eit netto driftsresultat på 20,4 millionar kroner. Etter 1. tertial 2014 melder rådmannen om at kommunen ser ut til å kome med eit driftsresultat som er litt mindre enn det som blei vedtatt i budsjettet. Samla prognose for resultatområda er eit resultat som er 4 – 5 mill. kroner svakare enn budsjettet. Det er særleg barnehage og helse og førebygging som rapporterer om at dei går mot eit meirforbruk, men kommunen arbeidar med å betra resultatene der det er mogleg å arbeide med tiltak.

2. I kva grad har kommunen system og rutinar for å sikre tilfredsstillande økonomistyring?

Etter å ha gjennomgått kommunen sitt budsjettsskriv er vår vurdering at kommunen sine rutinar i stor grad fangar opp dei viktigaste og mest sentrale lovkrava som gjeld økonomi- og budsjettstyring. Rutinane kring budsjettarbeidet i kommunen er tydeleg dokumentert og samsvarer med lovkrav. I intervjuet var det imidlertid fleire som påpeika at den siste fasen i budsjettprosessen blei utført på ein litt for lukka måte. Dette sa økonomisjef og rådmann seg einig i, og dei er allereie i gong med å skape ein meir gjennomiktig prosess.

Ved gjennomgang av kommunen sine hovudtal frå 2011-2013 registrerer vi at det er forholdsvis store avvik mellom budsjett og rekneskap. Det vart påpeika i intervjuet at kommunen jobbar kontinuerleg med budsjettjusteringar og omperiodisering, for å sikre betre samsvar mellom budsjett og rekneskap. Etter vår vurdering er kommunen ikkje heilt i mål med dette arbeidet.

Vidare viser våre funn at kommunen sine rutinar knytt til rapportering, avvikshandtering og iverksetting av tiltak ikkje er like godt dokumentert. Sjølv om kommunen har gode rutinar på dette, som kommunen i praksis meiner fungerer godt, er det viktig at dette også vert nedfelt skriftleg. Formaliserte rutinar skaper mellom anna rom for etterprøvarbarhet og gir kommuneleiinga betre internkontroll, og kan potensielt sett gi alle dei som jobbar med økonomistyring og rapportering i

kommunen eit felles utgangspunkt å jobbe etter. Frå kommunen saknar vi og ein definisjon/ norm på kva som skal reknast for å vere eit avvik.

Kommunen har mange gode prosessar på gong. Dette gjelder mellom anna det å jobbe meir systematisk med tiltak og rapportere/ styre økonomien på eit meir detaljert nivå, og ikkje berre fokusere på hovudtal. Dette vurderer vi som positivt.

3. I kva grad har kommunen tilfredsstillande økonomistyring i praksis?

Våre funn viser at mange av dei rutinane vi etterlyste i revisjonen vert utført i praksis. Det gjeld mellom anna månadsrapportering, der vi ser at kommunen har etablert ein praksis som fungerer veldig bra og som blir fylgt av alle involverte. Vi ser også at dei rutinane som kommunen har knytt til budsjettprosessen vert etterlevd i praksis. Svare vi har fått i intervju om korleis budsjettet blir til stemmer i stor grad overeins med rutinen til kommunen.

Når det kjem til avvikshandtering og tiltak ser vi at praksisen i større grad varierar mellom tenesteområda, og svare ber preg av at kommunen manglar ein tydeleg og felles rutine, eller system, for korleis avvik skal handterast.

Basert på KPMG sine funn i datainnsamling og påfølgjande vurderingar ynskjer vi presentere nokre tilrådingar. Disse er meint som eit forslag til korleis kommunen moglegvis kan få endå betre økonomistyring.

Tilrådingar

- For det fyrste vil vi tilrå kommunen å halde fram med dei planlagde tiltaka kring økonomistyring som har blitt nemnt under datainnsamlinga, eksempelvis meir detaljert administrativ rapportering, betre periodisering og betre samarbeid/inkludering. Samla sett er det vår vurdering at tiltak vil bidra til betre styring for kommunen.
- Deretter vil vi tilrå kommunen å etablere meir formaliserte og etterprøvbare ruitnar enn kva som er tilfelle i dag, og det gjeld særleg rapporteringsrutine for månadsrapportering. I rutinen kan ein eksempelvis inkludere rettleiing til tenesteområdeleiarar og sekjersonsleiarar om kva som skal rapporterst og korleis det skal gjerast. Vi oppmoder vidare kommunen om å halde fram med dei gode rapporteringsrutinane som kommunen har etablert. Under datainnsamlinga blei det uttrykt av fleire kor nyttig dei synes at månadleg rapportering er.
- Vi tilrår og at kommunen i arbeidet med å få eit budsjett som samsvarer betre med rekneskapen, etablerer rutinar for korleis budsjettjustering og omperiodisering skal utførast og kven som er ansvarleg for kva. På sikt bør målet vere at behovet for å utføre budsjettjustingar og omperiodiseringar vert redusert.
- Vidare tilrår vi at kommunen forsøker å utarbeide ein felles definisjon/norm på kva som er eit avvik, og at ein deretter kommuniserer dette ut til alle som har eit økonomiansvar. I definisjonen kan det eksempelvis kome fram kva som er eit avvik som bør rapporterast. Dette kan vere nyttig no som kommunen ynskjer å jobbe meir systematisk med tiltak samt styre økonomien på eit meir detaljert nivå.
- Vår siste tilråding er at kommunen i større grad prioriterer avvikshandtering og då særleg fokus på det å setje i verk tiltak. Her er det viktig at ein i større grad utdjuper i rapportar kva tiltak som skal setjast i verk, kven som er ansvarlig og når tiltaket er venta å vere ferdig. Det kan og vere hensiktsmessig i ettertid å evaluere verknaden av tiltaka, for å sjå om tiltaka har ønska effekt.

Innhold

Forord	1
Hovudbodskap	2
1 Innleiing	5
1.1 Bakgrunn	5
1.2 Føremål og avgrensing	5
1.3 Problemstilling	5
1.4 Metode	6
1.5 Revisjonskriterium	7
2 Fakta	8
2.1 Den økonomiske situasjonen i Tysvær kommune	8
2.2 Organisering i kommunen	10
2.3 System, rutinar og praksis i kommunen	11
3 Vurdering og tilrådingar	17
3.1 Våre vurderingar	17
3.2 Tilrådingar	19
4 Uttaling frå rådmannen	21
5 Vedlegg	22
5.1 Utdjupa revisjonskriteria	22

1 Innleiing

1.1 Bakgrunn

Budsjett- og økonomistyring eit prioritert tema i Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015, som vart vedteke i kommunestyret 18.12.2012. I den overordna analysen til planen står det at i økonomiplanen for 2013-2016 er rådmannens framlegg å ha ein samla innsparing i perioden på 55 mill. kroner, noko som vil medføre ei svært omfattande omstilling, og vil innebera krevjande prosessar.

I spørjeundersøkinga som vart gjennomført i samband med overordna analyse, svarte over 35 % at det er i lite eller svært liten grad er sannsynleg at vedtatt budsjett vert fylgt opp.

1.2 Føremål og avgrensing

Føremålet er å undersøke om kommunen, i tider med store krav til innsparingar i kommunebudsjettet, har system og rutinar som legg til rette for å følgje opp lovpålagde krav og sikrar ei tilfredsstillande økonomistyring. Vidare er det eit føremål å undersøke i kva grad dette vert etterlevd – om praksis er i samsvar med lovpålagde krav og kommunen sitt eige system for økonomistyring.

Ved eventuelle identifiseringar av avvik, vil vi og foreslå forbetringstiltak.

Forvaltningsrevisjonen vil gjelde kommunen sitt heilskaplege system for økonomistyring. I dette ligg eit hovudfokus på økonomifunksjonen i kommunen og dei system og rutinar som er felles for alle tenestoområda.

Vi har og avgrensa prosjektet til å gjelde kommunen sitt driftsbudsjett, der hovudfokuset vil vere på budsjett for 2013 og tilhøyrande rapporteringar. For å svare på problemstilling 1 kjem vi og til å gjennomgå budsjett og rekneskap for 2011 og 2012.

1.3 Problemstilling

I forvaltningsrevisjonen vil vi forsøke å svare på fylgjande problemstillingar:

1. Korleis er den økonomiske situasjonen i Tysvær kommune?

Under problemstilling 1 vil forvaltningsrevisjonen mellom anna belyse fylgjande:

- Korleis er situasjonen per i dag?
- Korleis har situasjonen utvikla seg dei siste åra?
- I kva grad har det vore samsvar mellom budsjett og rekneskap dei siste tre åra?

2. I kva grad har kommunen system og rutinar for å sikre tilfredsstillande økonomistyring?

Under problemstilling 2 vil forvaltningsrevisjonen mellom anna belyse fylgjande:

- Kva retningslinjer/instruksar har kommunen for utarbeiding og revidering av budsjett?
- Kva rapporteringsrutinar har kommunen?
- Korleis blir avvik definert og handtert?
- I kva grad er kommunen sine system og rutinar i samsvar med lovpålagte krav

3. I kva grad har kommunen tilfredsstillande økonomistyring i praksis?

Under problemstilling 3 vil forvaltningsrevisjonen mellom anna belyse i kva grad:

- er den praktiske økonomistyringa i samsvar med lovpålagde krav?
- er den praktiske økonomistyringa i samsvar med kommunen sine system og rutinar?

1.4 Metode

Forvaltningsrevisjonen er gjennomført i samsvar med krav i RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon.

I prosjektet har fylgjande teknikkar blitt brukt for å samle inn data:

Dokumentanalyse

Til grunn for rapporten ligg gjennomgang og analyse av sentrale dokument. Mottatt skriftleg dokumentasjon inkluderar mellom anna:

- Økonomireglement
- Årshjul
- Delegeringsreglement, økonomi
- Interne rapporteringsrutinar
- Budsjetttrundskriv
- Tertialrapportar og årsmelding
- Døme på månadsrapportar

Intervju

I samband med denne forvaltningsrevisjon er det gjennomført 9 intervju, med høvesvis rådmann, økonomisjef, ordførar, tilsette ved økonomikontoret samt leiarar av tenestoområda i kommunen.

Intervju har vore ei sentral informasjonskjelde, og utval av personar er basert på forventa informasjonsverdi, personar si erfaring og formelt ansvar i høve til definert føremål og problemstillingar. Formålet med intervju har vore å få utfyllande og supplerande informasjon til dokumentasjonen vi har mottatt frå kommunen.

Data frå intervju er verifisert av respondentane, dvs. at respondentane har fått høve til å lese igjennom referata og gjere eventuelle korrigeringar.

Datainnsamlinga vart avslutta 20.08.14.

Rådmannen sin uttale til rapporten er lagt til kapittel 4.

1.5 Revisjonskriterium

Revisjonskriteria er dei krav og forventningar som kommunen vert revidert i høve til¹. I denne forvaltningsrevisjonen har fylgjande kjelder vore nytta for å utlede revisjonskriteria:

- Kommunen sine interne rutinar
- Forskrift om årsbudsjett
- Kommuneloven

Revisjonskriteria vil bli referert til undervegs i rapporten, og er lista i vedlegg 1.

¹ RSK001 Standard for forvaltningsrevisjon, Noregs kommunerevisorforbund.

2 Fakta

2.1 Den økonomiske situasjonen i Tysvær kommune

I dette avsnittet vil vi sjå nærare på korleis den økonomiske situasjonen er i Tysvær kommune per i dag, og vil sjå korleis den har utvikla seg dei siste tre åra, frå 2011 til 1. tertial 2014. Vi vil mellom anna sjå i kva grad har det vore samsvar mellom budsjett og rekneskap dei siste tre åra.

2.1.1 Utvikling frå 2011 til i dag

Fyrst startar vi med å sjå på dei netto samla driftsutgiftene for tenesteområda i kommunen. I kommunen er praksisen slik at kommunestyret vedtar budsjett på netto rammenivå, og at kommunestyret sitt vedtak er på 9 netto driftsrammer på resultatområdenivå. Tala i tabellen er henta i frå rekneskapen, og viser utgiftene kommunen har til tenesteområda samla sett, når ein trekker i frå inntektene som dei genererer (leigeinntekter, VA-området mm). Ein ser at både inntektene og utgiftene har auka for kvart år, og at det prosentvise endringa held seg forholdsvis jamn.

Netto budsjettammer for tenesteområda (frå rekneskapen), i mill. kroner			
År	2011	2012	2013
Samla driftsutgifter	752	800	835
Samla driftsinntekter	194	208	218
Netto samla driftsutgifter	558,5	592	617,5

Tabell under viser oss kommunen sitt netto driftsresultat dei siste åra. Netto driftsresultat gir oss eit bilete av kommunen sin reelle økonomiske handlefridom. Netto driftsresultat er skatt og rammetilskot minus netto samla driftsutgifter (inkl. momskompensasjon drift), som vart presentert i førre tabell.

Samsvar mellom vedtatt budsjett, justert budsjett og rekneskap, 2011-2013, i mill. kr.				
År	Vedtatt budsjett	Justert budsjett	Rekneskap	Avvik
2011	9,4	4,7	15,4	+10,7
2012	25,1	12,9	16,3	-8,8
2013	12,5	13,0	17,5	+5,0

Tabellen viser at kommunen dei seinaste åra har hatt eit stabilt, positivt netto driftsresultat på om lag 2 % av inntektene. Dette er marginalt lågare enn gjennomsnittlig netto driftsresultat i kommunane i landet (2,3 %). Teknisk Berekningsutval for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) tilrår at netto driftsresultat bør liggje på om lag 3 % over tid². Tabell viser og at det for alle åra er forholdsvis store avvik mellom rekneskapen og både vedtatt og regulert budsjett.

I 2011 enda Tysvær kommune opp med eit netto driftsresultat på 15,4 mill. kroner mot opphavleg budsjett på 9,4 mill. Med dette resultatet fekk kommunen eit betre resultat i 2011 enn i 2010. Driftsresultat på 15,4 mill. kroner utgjorde om lag 1,9 % av sum driftsinntekter.

² Kommuneproposisjonen 2015

I 2012 fekk Tysvær kommune eit netto driftsresultat på 16,3 mill. kroner. Dette var eit negativt avvik på 8,8 mill. kroner mot vedtatt budsjett (25.1 mill. kroner). Netto driftsresultat utgjorde om lag 1,9 % av sum driftsinntekter.

Om årsrekneskapen for 2012 hadde rådmannen fylgjande kommentar:

“Kommunen får eit betre resultat for 2012 enn for 2011. Men det er klart dårlegare enn det vi la til grunn i budsjettet. utfordringane for kommunen i 2012 ligg på omsorgsområdet og barnevern i høve til sterk utgiftsvekst utover budsjett.”

I 2013 fekk kommunen eit netto driftsresultat på 17,5 mill. kroner, som var om lag 2,1 % av sum driftsinntekter. I budsjettet for 2013 hadde kommunen vedtatt eit nettodriftsresultat på 12, 5 mill. kroner, og resultatet vart dermed noko sterkare enn budsjettet (5 mill kroner). Det skuldast mellom anna høgare eigedomsskatteinntekter enn budsjettet. I rådmannen si oppsummering går det fram at kommunen framleis har langt igjen før økonomisk bærekraft er sikra, sjølv med positive resultat. Politisk krevjande strukturendringar og eit endra byggingmessig grunnlag for drifta av dei kommunale tenestene, er viktige føresetnadar for sparing framover.

Alle resultatata som vert omtala over er utan momskompensasjon, som rådmannen har valt å halde vekke frå rekneskapen. I gjeldande økonomiplan vert kommunen kompensert for moms ved kjøp av varer og tenester, både for drift og investeringar. Denne kompensasjonen blir ikkje rekneskapsmessig ført under det enkelte resultatområde, men som eigen post under rammetilskott. Dersom momskompensasjonen hadde blitt inkludert, så hadde det slått positivt ut på tenesteområda sine netto driftsresultat, og utgjort ein noko større prosentandel av inntektene.

2.1.2 Samsvar mellom budsjett og rekneskap i tenesteområda

Samsvar mellom justert budsjett og rekneskap, 2011-2013, netto driftsutgifter			
Resultatområde	2011	2012	2013
Rådmannen sin stab og fellestenester	Meirforbruk på 2 mill. kr	Mindreforbruk på 100 000 kr	Mindreforbruk på 650 000
Fellesutgifter	Mindreforbruk på 7,5 mill. kr	Meirforbruk på 2, 4 mill. kr	
Skule	Meirforbruk på 200 000 kr	Mindreforbruk på 500 000 kr	Meirforbruk på 250 000 kr
Aktivitet og omsorg	Mindreforbruk på 3,4 mill. kr	Meirforbruk på 1,6 mill. kr	Balanse
Helse og førebygging/ tverrfaglege tenester	Meirforbruk på 3,4 mill. kr	Mindreforbruk 1,5 mill. kr	Mindreforbruk på 4,3 mill. kr
Kultur	Meirforbruk på 100 000 kr	Mindreforbruk på 100 000 kr	Balanse
Teknisk ekskl. VAR	Meirforbruk på 1,1 mill. kr	Meirforbruk på 800 000 kr	Meirforbruk på 3,9 mill. kr
VAR-området	Meirforbruk på 2,7 mill. kr	Mindreforbruk på 1,4 mill. kr	Mindreforbruk på 700 000 kr
Barnehage	Meirforbruk på 400 000 kr	Mindreforbruk 0,6 mill. kr	Balanse

Tabellen over viser samsvar mellom budsjett og rekneskap for dei einssilde resultatområda i Tysvær kommune.

Med unntak av teknisk, viser tabellen over at det er ingen av tenesteområda som har fått same resultat dei siste åra. Alle tenesteområda varierar mellom meirforbruk, mindreforbruk og/ eller balanse. Teknisk ser ein har hatt meirforbruk dei tre siste åra. Ein ser imidlertid at 3 tenesteområde gjekk i balanse i 2013, for fyrste gong i løpet av dei tre åra vi har sett på.

2.1.3 Spareprogrammet

I økonomiplanen 2013-2016 presenterte kommunen ei omfattande sparepakke, som går på at kommunen skal ha ei samla netto innsparing på 55 mill. kroner i perioden 2013-2018, samanlikna med etablert aktivitetsnivå ved inngangen til 2013. Spareprogrammet er meint å vere drifta sitt bidrag til ein meir berekraftig økonomi med styrka investeringsevne.

Så langt har sparinga gått etter planen, og dei fleste tenesteområda er etter skjema jf. dei sparemåla dei har fått tildelt. Det blei imidlertid påpeika av fleire i intervju at vil verte meir krevjande for enkelte tenesteområde å iverksette sparetiltak, pga at større investeringsprosjekt som nybygg/ tilbygg eller andre strukturelle endringar må realiserast, og fyrst etterpå kan sparekravet verta realisert.

Innsparingskrav, per tenesteområde, i mill. kr.							
Resultatområde	Samla	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Rådmannen sin stab og fellestenester	2,5	0,7	0,7	0,6	0,5		
Skule	17,0	7,0	3,0	2,0	2,0	3,0	
Aktivitet og omsorg/ helse og førebygging	27,0	5,0	4,0	4,0	4,0	5,0	5,0
Kultur	1,125	0,3	0,275	0,175	0,375		
Teknisk inkl. lokale	5,0	1,5	1,2	1,2	1,1		
Barnehage	2,0	0	0,5	0,5	1,0		

2.1.4 Situasjonen per i dag

For 2014 har kommunen budsjettet med eit netto driftsresultat på 20,4 millionar kroner. Etter 1. tertial 2014 melder rådmannen om at kommunen ser ut til å kome med eit driftsresultat på rundt 18 mill. kroner, altså litt mindre enn det som blei vedtatt i budsjettet. Det er fleire faktorar som påverkar denne nedjusteringa, mellom anna skatt, rammetilskot, renter og forbruk hos resultatområda.

Samla prognose for resultatområda isolert sett er eit resultat som er 4 – 5 mill. kroner svakare enn budsjettet, utifrå meldingar i tertialrapporten. Det er særleg barnehage og helse og førebygging tenester som rapporterer om at dei går mot eit meirforbruk. I tertialrapporten vert det vidare rapportert om at kommunen arbeidar med å betra resultatata der det er mogleg å arbeide med tiltak.

2.2 Organisering i kommunen

Når det gjeld fordeling av overordna ansvar og oppgåver på økonomiområdet, har kommunen utarbeida eit delegeringsreglement. I det reglementet går det fram kva for saksfelt og lovar kommunestyret har ansvaret for, og kva for saksfelt/ lovar som er blitt delegert av kommunestyret vidare til andre politiske utval og rådmannen. I delegeringsreglementet går det og fram at rådmannen har delegert dei fleste av sine ansvarsområde vidare til økonomisjefen. Kommunen sitt økonomireglement tar også opp oppgåvefordelinga mellom kommunestyret, formannskap, politiske utval og rådmann.

Økonomikontoret i Tysvær kommune er ei stabseining som har eit overordna ansvar for kommunen si økonomiforvaltning. I dette ligg eit særleg ansvar for å leggje til rette for ei best mogleg ressursutnytting i samsvar med gjeldande rammer, lovar og regelverk. Økonomikontoret skal i tillegg utarbeide gode rutinar og retningslinjer for kommunen sin økonomiforvaltning, samt bidra til at leiarar har tilstrekkeleg kompetanse til å ivareta sitt økonomiansvar. Økonomi drift skal gje råd til linja i spørsmål som gjeld budsjett og rekneskap, og har ansvar for dagleg og fagleg drift av lønn, rekneskap og budsjettoppfølging.

Ved økonomikontoret i kommunen jobbar det 4 økonomirådgivarar. Disse rådgivarane har fått tildelt kvar sine resultatområde som dei har ansvar for å fylgje opp kvar månad i samband med rapporteringa og i budsjettoppfølginga. Rådgivarane har mellom anna månadlege møte med seksjonsleiarar og resultatområdeleiarar før rapporteringsfristen for månadsrapportering går ut. Korleis disse møta føregår i praksis varierar mellom resultatområda.

I tillegg arbeider rådgjevarane kontinuerlig med spørsmål, budsjettendringar og saker som dei mottar frå resultatområdeleiarane, seksjonsleiarar, ev. anna personell som jobbar med økonomi. Og i budsjettfasen er rådgjevarane aktive i høve til resultatområda sine framlegg, der dei sikrar talgrunnlag og grunnlaga for budsjett.

Økonomiansvaret for tenesteområda er gitt til den enkelte tenesteområdeleiar. Vidare har leiarane utfordra sine seksjonsleiarar til å fylgje opp økonomien i sine respektive einingar. Nokon har hatt det slik lenge og har gode rutinar på dette. I andre tenesteområda er det eit relativ fersk oppgåve for seksjonsleiarane, mellom anna ved skulekontoret. Tidlegare var det skulesjefen som hadde ansvaret for mesteparten av økonomistyringa, og det låg lite ansvar på den enkelte rektor. Innsparing låg eksempelvis på skulekontoret sentralt. No jobbast det med å få til meir styring ute hos skulane. Det har i den forbindelse blitt gitt mykje kursing og opplæring til rektorane slik at dei i større grad kan ta over økonomistyringa for sin skule. I fylgje skulesjefen så vil økonomisk styring i skulane kunne gi meir fleksibilitet - og styringa vil bli meir gjennomsiktig enn han var tidlegare. Formålet er og at rektorane skal oppdage at det ligg eit handlingsrom i det å få eit større ansvar for økonomien.

Alle tenesteområdeleiarane seier i intervju at dei opplever at seksjonsleiarane som jobbar med budsjett og økonomistyring jamt over har tilstrekkelig med kompetanse til å gjere jobben. Dei uttrykker og at den hjelpa og opplæring som vert gitt av økonomirådgivarane er veldig god og nyttig. I intervju vart det og spurt om dei opplevde tydeleg oppgåvefordeling mellom dei ulike nivå i kommunen - frå seksjonsleiarar til rådmann - og det meinte alle at det var.

2.3 System, rutinar og praksis i kommunen

I dette delkapittelet vil vi presentere kommunen sine rutinar og praksis knytt til økonomi- og budsjettstyring i kommunen. Fyrst ser vi på korleis kommunen jobbar med utarbeiding og justering av budsjett. Deretter vert månads- og tertialrapporteringa kartlagt, mellom anna kven som gjer kva og korleis samarbeidet mellom nivåa fungerer. Til slutt ser vi på avvikshandtering i dei tilfelle der det vert avdekka avvik frå budsjett, og korleis slike avvik vert handtert.

2.3.1 Utarbeiding og revidering av budsjett

Budsjettprosessen

For å beskrive rutineane kommunen har kring budsjettprosessen tar vi utgangspunkt i "ØKONOMISK PLANLEGGING OG RAPPORTERING 2014".

Dette skrivet blei godkjent i kommunestyret 04.03.13, og det inneheld viktige premiss som einingane må fylgje i budsjettarbeidet.

Dokumentet inneheld mange milepælar/ fristar. Dei kan grovt oppsummerast slik:

■ Vedtak om rammene

I det siste kommunestyremøtet før sommaren vert budsjetttrammene for det komande året vedtatt i ei såkalla rammesak. Budsjettet vert vedteke på rammnivå med nettorammer. For at budsjettet skal vera den sentrale styringsreiskapen, må budsjettet vera sett opp realistisk på arts- og tenestenivå. Det vert oppfordra til at tenesteområda nyttar rekneskapen for fjoråret, og utvikling så langt i inneverande år, for å setja opp eit realistisk arts- og tenestebudsjett.

Det blir understreka i budsjetttrundskrivet at dei rammer som resultatområda får som grunnlag, er å sjå på som førebels rammer, og då vert det særskilt vist til krav om realistisk budsjettering, og at endra inntekts- og utgiftsføresetnadar vil kunne endra driftsramma.

■ **Rammeområda sine framlegg til budsjett/økonomiplan**

I slutten av august legger tenesteområda fram sine budsjettframlegg, som inneheld driftsbudsjettet, investeringsbudsjettet samt framlegg i høve til IT-utvikling (både for behov for utstyr og innspel retta inn mot programvare). Før den tid må tenesteområdeleiarane involvere sine seksjonsleiarar og be dei om å utarbeide sin del av budsjett og kome med sine innspel.

I denne fasen er det viktig at resultatområda set opp endringar innanfor drift, og framlegg til investeringar oversiktlig, slik at det lett kan samanstillast i ein felles rapport for alle tenesteområda. Økonomikontoret sine medarbeidarar inn mot resultatområda har eit spesielt ansvar i denne prosessen. Som det går fram av budsjettskrivet så er deira arbeid med på å bidra til at rådmannen kan leggja fram eit mest mogeleg realistisk budsjettokument til politisk handsaming.

På grunn av knapp tid, i tillegg til at det er mange avklaringar som må gjerast i samband med rådmannen sitt arbeid med budsjettframlegget, er det viktig at fristen som vert gitt til tenesteområdeleiarane blir overhalden.

■ **Oversyn over alle innspel til budsjettprosessen**

Etter at resultatområda har levert sine framlegg til budsjett, samordnar økonomikontoret framlegga. Økonomikontoret utarbeider oversyn over alle innspel til budsjettprosessen, både drift og investeringar, og sett opp ei oversikt i tabellform. Dette arbeidet må økonomikontoret vere ferdig med i byrjinga av september. I den korte perioden dette arbeidet pågår vil økonomirådgjevarane så langt det lar seg gjere ta kontakt med resultatområdeleiarane og stabsleiarane i høve til avklaringar, og hente inn ev. tilleggsinformasjon som manglar.

■ **Arbeidssamling**

Rådmannsgruppa har i midten av september ei arbeidssamling over to dagar, der ein i fellesskap drøftar budsjettet. Ein vil i det vidare arbeidet generelt ha ei aktiv tilnærming til resultatområde og stabar, og drøfta dei innspel til prioriteringar som resultatområda har gjort, i høve til å sikra eit godt dokumentert budsjettframlegg. Etter rådmannsgruppa si arbeidssamling vert det deretter lagt opp til møter med dei enkelte resultatområda. Ut i frå oppsummeringa av desse møta blir oppfylgjande møter vurdert.

■ **Statsbudsjettet**

Statsbudsjettet vert lagt fram i midten av oktober. Rådmannen vil etter framlegginga vurdere om det får konsekvensar for rådmannen sitt budsjettframlegg, og vil etter behov legge inn ev. justeringar.

■ **Rådmannen sitt framlegg**

Rådmannen skal vere ferdig med sitt framlegg til årsbudsjett og økonomiplan i slutten av oktober. Rådmannen vil deretter presentere budsjettforslaget i eit ope møte. Framlegget vert deretter handsama politisk i dei enkelte utvala, før endelig budsjett og økonomiplan vert vedtatt i kommunestyret i desember.

Samarbeid og kommunikasjon

Økonomisjefen og rådmannen har tidlegare fått kommentarar på at dei har vore for styrande i budsjettprosessen, og nokon har sakna større involvering i nokre prosessar. Dette vart også påpeika i fleire av intervju.

Ein av tenesteområdeleiarane i kommunen peikte på dårlig kommunikasjon med økonomikontoret i samband med utarbeiding av budsjett. Det var mellom nemnt eit tilfelle der budsjettmidlar på vakante stillingar var blitt endra på, utan at seksjonsleiarane var tilstrekkelig involvert. Og for 2014 vart inntekta satt opp utan at tenesteområdeleiarane/ seksjonsleiarane blei tilstrekkelig orientert. Vedkomande meiner at det er svært viktig at økonomikontoret ikkje overkøyrrer budsjetta til resultatområda. Grunnen er at leiarane av tenesteområda/ einingane sit på viktig informasjon for å kunne budsjettere rett. Dette er det gitt beskjed om, og begge partar er einig om at det er nødvendig med god kommunikasjon.

Økonomisjefen og rådmannen har sjølv påpeikt i intervju at involvering med resultatområdeleiarane i budsjettprosessen kan verta betre, og at dette gradvis har byrja å betre seg.

Justering av budsjett

Etter at budsjettet vert vedtatt i kommunestyret, er det rådmannen som har hovudansvaret for å følgje opp dette gjennom året. I den forbindelse står månads- og tertialrapportering sentralt, som vil skal sjå nærare på i neste delkapittel. Når ein arbeidar med disse rapportane vil ein naturlegvis oppdage at det er behov for å justere på budsjettet. I kommunen er rutinen slik at dette vert gjort fortløpande.

Korrigeringar i budsjettet blir gjort innanfor det enkelte resultatområdet, i samarbeid med økonomikontoret, og det blir jobba med laupande oppdateringar i kommunen. Det er i fylgje økonomisjefen viktig at ein har fokus på å endre budsjett. Viss ein skal gjere endringar så finn ein midlar frå andre postar, viss budsjettet på den gjeldande posten er brukt opp. Dette sikrar god kontinuerlig styring.

Som det går fram av kommunestyresak om økonomireglement, så medfører dagens ordning med netto budsjettammer, som er godt tilpassa den administrative organiseringa, at resultatområda kan nytta meirinntekter på ein fleksibel måte. Budsjettet krev endring i kommunestyret først når nettoramma ikkje held. Dette gjer at dei som er økonomisk ansvarlege for tenestene (tenesteområdeleiarane og seksjonsleiarane) kan gjera mindre endringar og tilpassingar i laupande drift på ein fleksibel og effektiv måte, og at det går mindre tid administrasjon og saksbehandling.

Endring av budsjett mellom områda må bli bestemt politisk, jf. vedtatt budsjett- og økonomireglement. Då blir det fyrst fremma eit forslag av administrasjonen. Dei seinare åra har det i liten grad vore eigne saker på budsjettregulering, men det blir tatt med i dei to tertialrapportane som kommunestyret vedtek.

Periodisering av budsjettet er noko som det blir jobba med å få så korrekt som mogleg. Når det er utgifter som kjem 2 gongar i året, så forsøker ein å ta høgde for dette. Dette arbeidet blir gjort gjennom samarbeid mellom seksjonssjef, tenesteområdeleiar og økonomirådgivar.

2.3.2 Rapportering

Frå administrasjonen til politisk nivå

Kommunestyret vedtok 19.5.09 at det i tillegg til årsmeldinga skal leggest fram perioderapportering for kommunestyret pr. 30.04 og 31.08 kvart år. Rådmannen skal i tillegg - med bakgrunn i administrativ rapportering og ved ev. avvik - orientera formannskapet om økonomisk utvikling i periodane mellom rapportering til kommunestyret.

I saka som kommunestyret vedtok 19.05.2009 står det om tertialrapportane:

Tertialrapportane er ein viktig del av eit heilskapleg planleggings- og styringssystem. Det er følgjeleg viktig at det blir stilt politiske krav til kva innhald og detaljeringsnivå rapportane til kommunestyret skal ha, for å gi best mogeleg styringsinformasjon.

Tertialrapportane fylgjer ein fast mal, og inneheld, forutan status på økonomi, fylgjande punkter:

- Tenestevurdering
- Tiltak i budsjett – statusvurdering
- Innsparingskravet - status
- Sjukefråvær
- Prognose for resultat

Det er i 2012 også etablert månadsrapportering til formannskapet, med bakgrunn i kommunestyret sitt budsjettvedtak for 2012. Kommunen har ikkje utarbeid ei skriftleg rutine knytt til månadsrapportering, men det vert sagt i intervju at dei sidan rapporteringa starta har forsøkt seg fram, og tilpassa rapporteringa undervegs. Kommunen har per i dag klare rutinar på korleis dette skal gjennomførast.

Resultatområda rapporterer som nemnt månadleg til rådmannen. Rådmannen lager deretter ein samla månadsrapport til formannskapet som orienteringssak, der han trekker fram det mest sentrale frå resultatområda. I tillegg så er det ein eigen del der rådmannen kommenterer på eit meir overordna nivå, for kommunen samla. Der vert mellom anna rentesituasjonen, rammetilskot mm. nemnt. I 2014 vert månadsrapportane per 28/2, pr. 31/3, pr. 1/6, pr. 1/8, og pr. 1/11 levert til formannskapet. I tillegg kjem tertialrapportane pr. 1/5 og pr. 1/9.

Det var delte meiningar i kommunen kring det å innføra systematisk månadsrapportering når det blei vedtatt. Nokon såg nytten av å ha det, medan andre ikkje gjorde det. Frustrasjonen er imidlertid blitt mindre, og alle tenesteområdeleiarane oppgir i dag at dei set pris på rapporteringa, og at dei ser nytten av ein slik månadleg oppdatering.

Det fins ein enkel mal på månadsrapportering. Der nyttar ein seg av eit elektronisk system, der ein skriv i merka tekstfelt. Det er det mellom anna to punkt som skal fyllast ut, og det er økonomivurdering og tenestevurdering. Tala er på førehand lagt inn av økonomikontoret.

Kor detaljerte tenesteområdeleiarane er i månadsrapportane varierar. Nokon er svært detaljerte, medan andre er litt meir ordknappe. Å heve kvaliteten på rapportane er noko som økonomikontoret jobbar kontinuerlig med. Korleis månadsrapporteringa føregår i praksis, med tanke på involvering av seksjonsleiarar og økonomirådgivar varierar og mellom resultatområda.

Vi skal no sjå nærare på samarbeidet mellom tenesteområda og administrasjon (økonomikontoret/rådmann) i den samanheng.

Frå tenesteområda til rådmannen

Oppfølging av budsjett blant tenesteområda skjer månadleg under månadsrapporteringa. Då har seksjonsleiarane ansvar for å legge inn og kommentere tal for sin seksjon. Deretter går leiaren for tenesteområde igjennom rapportane frå seksjonsleiarane, der vedkomande tar ut den mest vesentlege informasjon, og utarbeidar ein samla månadsrapport for tenesteområdet som vert sendt til økonomisjefen.

I denne prosessen har tenesteområda dialog med økonomirådgjevaren, men kor tett denne dialogen er varierar veldig, og avhenger av kva tenesteområdeleiar og økonomirådgjevar har blitt einige om. I aktivitet og omsorg har dei månadlege møte kor økonomirådgjevaren møter resultatområdeleiar og samtlege seksjonsleiarar samla. I barnehage møter økonomirådgjevaren resultatområdeleiar for kvar månad og kallar inn seksjonsleiarar ved behov. Nokon har møte (ein og ein) med både seksjonsleiarar og resultatområdeleiarar kvar månad. Andre har jamleg dialog, men møtepunkta er meir tilfeldige og behovsbaserte.

Alle tenesteområdeleiarane gav i intervju uttrykk for at dei set stor pris på den hjelpa som dei får av økonomikontoret generelt, og økonomirådgivarane spesielt. Og dei er positive til dagens løysning der ein har dedikerte ressursar å forholde seg til.

I månads- og tertialrapportane blir det rapportert/kommentert på hovudtal, som er inntekter og utgifter for inneverande periode. Leiaren for eit av tenesteområda kunne tenkt seg meir informasjon om rekneskapen gjennom året. Den informasjonen som dei får i dag fokuserer hovudsakleg på hovudtal, og gir ikkje ein så detaljert framstilling som det burde vore. Ved å få meir detaljerte tal kan ein lettare/raskare ha fanga opp negative avvik. Dette er mest med tanke på at seksjonsleiarar og ev andre leiarar skal ha kontroll på detaljnivå kvar måned. Vedkomande trur at ein på den måten vil få betre analyse til hjelp for ev. tiltak. Akkurat dette ynskjer kommunen no å endre på. Rådmannen seier i intervju at hovudfokus i kommunen er på nettorammenivå, og at det fungerer greitt inn mot politisk. Målsetninga for budsjettet 2014 er imidlertid at ein i større grad skal gjere budsjettet styrbart på post og hovudpost nivå, og at ein ser på meir enn nettoramma. Då kan ein gå tidleg inn å sjå viss det skjer ei endring eller avvik som bør følgjast opp.

Tenesteområda vert påminna rapportane månadleg. Økonomirådgivarane har ansvar for å purre og fylgje opp. Det er som regel noko som er på etterskot mtp innlevering av rapport, men det er ikkje eit stort problem. Rutinane for rapportering vert sagt å fungere generelt bra. Det har vore ei positiv utvikling dei siste åra.

2.3.3 Avvikshandtering

Korleis kommunen handterer avvik frå budsjett vil bli nærare gjennomgått i dette avsnittet, mellom anna korleis avvik blir fylgt opp og korleis ein sitt i gong tiltak.

Kommunen har ikkje utarbeida ein definisjon eller andre typar skriv som seier noko om kva som er eit avvik - eller kor stort meirforbruk/ mindreforbruk ein skal ha før det må bli tatt med i månadsrapportane. Årsaka til kvifor dette ikkje er blitt utarbeida skuldast i hovudsak at dei ulike tenesteområda har kostadar og inntekter av svært ulik skala. Hos kultur kan eksempelvis 5000 kroner vere eit stort avvik, medan det i aktivitet og omsorg kan vere snakk om eit mykje større beløp før det er eit merkbart avvik. På grunn av dette er det opp til kvart enkelt tenesteområde korleis dei løyser dette, og kommuneleiinga har ikkje gitt dei nokre føringar.

Basert på informasjon frå intervju er det berre to tenesteområde som har definert kor stort eit avvik skal vere - og det er barnehage og helse og førebygging. Der skal alle avvik som er på meir enn 10 000 kroner kommenterast i månadsrapportane.

Hos dei øvrige tenesteområda er det i større grad lagt opp til at seksjonsleiarane, og ev. andre som er involvert i rapporteringa, nyttar eiga dømmekraft og vurderar sjølv kva som trengs å kommenterast i månadsrapporten.

Mange avvik mellom rekneskap og budsjett - og årsak til avvik - har dei siste åra gått igjen. Spesielt avvik knytt til teknisk går igjen år etter år, som mellom anna har hatt for lite avsette midlar til beredskap og vedlikehald. Eit anna døme er barnehage, der ein har underdekning på postane *utbetaling til private barnehagar* og *kjøp av tenester frå andre kommunar*. Sistnemnte er når kommunen må betale for barnehageplass i andre kommunar viss barnet bur i Tysvær kommune. Når det gjelder overføring til ikkje-kommunale barnehagar så bad barnehage om ei auke i samband med budsjettarbeidet for 2014, som ikkje blei realisert. Her går kommune mot eit avvik på ca. 3 mill. kroner i 2014. I 2. tertialrapport 2014 oppgir barnehage at dei skal arbeide hardt med å spare på lønn for å «finansiere» mesteparten av dei underbudsjetterte postane i året 2014, men at dei går mot eit resultat på ca kr 2,3 mill. i minus.

Dersom eit avvik vert meldt inn så skal det også gå fram kva som er årsaka til avviket og kva som eventuelt skal gjerast for å rette opp i avviket.

Når det gjelder tiltak vert det påpeika i intervju at det kan vere vanskelig å gjere tiltak raskt i eit lovregulert område. Kommunen har mange lovbestemte tenester - og det er oftast der det oppstår meirforbruk. No for tida så opplever eksempelvis kommunen avvik på sosialhjelpsområde. Sidan dei som har rett på denne hjelpa må få det dei skal ha, jobbast det heller med omstillingsprosessar, som på sikt skal føre til at færre har behov for økonomisk sosialhjelp.

Ofte er det og snakk om avvik som naturleg vil verta utjamna i løpet av året. Det kan til dømes vere høge rekningar som forfell få gongar i året, og som utgjer ein merkbar del av budsjettet, dei gongane dei vert betalt. Dei fleste rekningar/ innebetalingar kjenner ein som regel til, og i dei fleste tenesteområda jobbast det med å få på plass ei meir nøyaktig periodisering som tar høgde for slike svingingar i økonomien.

Dersom det er nokre resultatområde som har økonomiske utfordringar blir dei fylgt godt opp, og ein sørgjer for at det blir jobba godt med tiltak for å redusere eit meirforbruk. Målet er å redusera avvika i tenesteområda, noko som har vist seg å vera krevjande. Økonomisjefen er ikkje direkte involvert i slike prosessar, med mindre det er naudsynt.

Når eit tiltak skal setjast i gong for å dekkja over eit avvik er det resultatområdeleiar som har ansvar for å fylgje opp disse tiltaka. Rådgivarane bistår med utrekning mm, viss det er behov for det. Frå økonomikontoret kommer mengde oppfølging an på den samla økonomiske situasjonen til resultatområdet. Dersom totalprognosen for tenesteområdet er negativt resultat vert tiltak utforma og fylgt opp i større grad, enn dersom resultatet totalt sett er estimert til å bli positivt. Økonomikontoret har ikkje mynde til å pålegge tiltak. Det må resultatområda løysast internt. Avvik av en viss størrelse av vedvarande karakter blir varsla politisk. Dette gjelder for samtlige resultatområde.

Økonomisjefen ynskjer at ein i kommunen skal jobba meir systematisk med det å få i gong tiltak, dersom til dømes resultatområda seier at dei ikkje klarer å lukke eit avvik (meirforbuk). Det å løfta fram mulige tiltak - med konsekvensar av endringa for tiltaket - er vesentleg i den samanheng.

3 Vurdering og tilrådingar

I førre kapittel presenterte vi det mest sentrale av system/ rutinar og praksis kommunen har knytt til budsjett- og økonomistyring. I dette kapitelet ynskjer vi mellom anna å vurdere kor vidt funna våre samsvarer med lovpålagte krav. Vi avsluttar med nokre tilrådingar som vi vonar kan bidra til ei betre økonomistyring i kommunen.

3.1 Våre vurderingar

Dei lovpålagte krava som vi ser på som mest relevante for denne forvaltningsrevisjonen - og som vert nytta som revisjonskriteria³ - er som følgjer:

- Administrasjonssjefen skal påse at dei saker som vert lagt fram for folkevalte organ, er forsvarlig utreda, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordna instruksar, og at den er **gjenstand for betryggande kontroll**.
- Årsbudsjettet skal vere **realistisk**. Det skal fastsettast på grunnlag av dei inntekter og utgifter som kommunen kan forventa i budsjettåret.
- Det skal gjerast **endringar** i årsbudsjettet når dette må anses påkrevd.
- Årsbudsjettet skal vere stilt opp på en **oversiktlig** måte. Kommunestyret sine prioriteringar, samt dei målsettingar og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal kome tydeleg fram.
- Administrasjonssjefen skal gjennom budsjettåret **legge fram rapportar** for kommunestyret som viser utviklinga i inntekter og innbetalingar og utgifter og utbetalingar i høve til det vedtatte årsbudsjett.
- Dersom administrasjonssjefen finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nemneverdige **avvik** i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportane til kommunestyret verta foreslått nødvendige **tiltak**.

Etter at vi no har gjennomgått korleis det vert jobba med økonomi- og budsjetterstyring i kommunen, er vår mest sentrale vurdering at kommunen har nokre manglar knytt til formalisering av rutinar. Vi skulle gjerne sett at kommunen i større grad hadde skriftlege rutinar knytt til rapportering, avvikshandtering og iverksetting av tiltak - samt ein definisjon/ norm på kva som skal reknast å vere eit avvik. Sjølv om kommunen har gode rutinar på dette, som kommunen i praksis meiner fungerer godt, er det viktig at dette også vert nedfelt skriftleg.

Etter kommuneloven §23 (om internkontroll) si ordlyd er det ikkje direkte satt formelle form- eller innhaldskrav til internkontrollen, ei heller at den skal vere skriftleg dokumentert, men førearbeida til kommuneloven gjev ei overordna rettleiing på kva "betryggende kontroll" inneber.

I lovforarbeida⁴ går fram at det er i tråd med allment aksepterte leiarprinsipp at ein leiar av ei verksemd etablerar rutinar og system som skal bidra til å sikre at organisasjonen når dei måla som er satt, og at formuesforvaltninga er ordna på forsvarleg måte.

Ser ein til ulovfesta prinsipp om god forvaltningsskikk og god praksis for internkontroll, er det nærliggande å tolke kommuneloven § 23 andre ledd i retning av at "betryggende kontroll" inneberer eit internkontrollsystem som kan etterprøvast og som bidreg til at ein er i stand til å føre ein kontroll

³ Sjå vedlegg 1 for utdjupa revisjonskriteria

⁴ Frå Ot. prp. nr. 70 (2002-2003) kap. 4.3.

med verksemda. Og det er særleg knytt til dette at forvaltningsrevisor meiner at kommunen avviker frå lovkravet.

Eit anna krav knytt til budsjettet er at det skal vere realistisk og at kommunen er pliktig til å justere budsjettet gjennom året slik at dette kravet vert innfridd. Kommunestyret eller fylkestinget skal sjølv foreta de nødvendige endringar i årsbudsjettet, som det går det fram av forskrift om årsbudsjett §11. Men i delegasjonsreglementet til kommunen er *mindre / ikkje-prinsipielle endringar i driftsbudsjettet når intensjonane i vedtatt budsjett ikkje blir endra* blitt delegert til rådmannen, som vidare har delegert det til tenesteområdeleiarar og seksjonsleiarar.

Ved gjennomgong av kommunen sine hovudtal frå 2011-2013 registrerer vi at det er avvik mellom budsjett og rekneskap på einiskilde postnivå. Avvika viser at kommunen framleis må ha eit fokus på å etablere eit realistisk budsjett. Vi viser her også til revisor sitt nummererte brev nummer 2 til administrasjonen, datert 20. mai 2014. Her vert det tilrådd at kommunen etablerer rutinar som sikrar tilstrekkelig ajourhald av budsjettet.

Det vart påpeika i intervju at kommunen jobbar kontinuerlig med **budsjettjusteringar og periodisering**, for å sikre betre samsvar mellom budsjett og rekneskap. Etter vår vurdering er kommunen ikkje heilt i mål med dette arbeidet.

I kommunen fins det ingen konkrete, skriftlege rutinar som går på avvikshandtering som er blitt utarbeida for heile kommunen samla. Enkelte tenesteområde har vel og merke utarbeida sine egne rutinar, men disse har vi ikkje gjennomgått i denne forvaltningsrevisjonen, då vårt fokus har vore på overordna nivå.

I intervjuet vi har hatt har det kome til dels ulike svar på korleis rapportering og avvikshandtering fungerer i praksis, og nettopp det er med på å styrke viktigeita kring det å ha skriftlege rutinar. I tillegg til at rutiane vert skriftleg nedfelt - er det vel så viktig at dei er tydelege og kommunisert ut til alle i målgruppa - frå avdelingsleiarar til tenesteområdeleiarar.

Forutan om dette så meiner vi at kommunen sine rutinar i stor grad fangar opp dei viktigaste og mest sentrale lovkrava som gjeld økonomi- og budsjettstyring. Rutiane kring **budsjettarbeidet** i kommunen er tydeleg dokumentert og samsvarer med lovkrav. Vedrørande realisme skriv kommunen i sitt budsjettsskriv at:

“ Inntektene skal vera realistisk budsjettert. Her vil siste års rekneskap (2012), og utvikling hittil i budsjettåret (2013) , vera ein peikepinn. Dette er ein viktig del av det budsjettarbeidet som no vert satt i gang.”

I gjennomgongen av relevant dokumentasjon har vi ikkje funne noko eksplisitt om *korleis* budsjettet skal verta utforma og *kva* det skal innhalda, men gjennomgong av siste års budsjett viser at kravet om eit oversiktleg budsjett - som inneheld prioriteringar, målsettingar og andre premiss som budsjett bygger på - vert innfridd.

Og budsjettsskrivet til kommunen gir ein god og detaljert skildring av dei ulike prosessane som ein skal i gjennom under utarbeiding av budsjett. Etter KPMG sitt syn så fylgjer skrivet eit standard opplegg for budsjettarbeid i kommunal sektor. Vidare er vårt inntrykk at dei fasane som går fram av i budsjettsskrivet vert fylgt opp av alle involverte partar, og at dei angitte fristane vert halden.

Når det gjeld rapportering, og herunder **tertialrapportering**, så vert rutinen omtala i kommunen sitt økonomireglementet:

- *“Kommunestyret skal etter første og andre tertial ha tertialrapport til handsaming. Rapporten skal gå til politisk handsaming via kommunalutval og formannskap.*
- *Kommunestyret skal i nemnde tertialrapportar ha ei vurdering på stoda i høve til dei mål som var sett opp i budsjettet for utviklinga for dei ulike tenestene.*

- Økonomiopstillinga i rapportane skal visa brutto driftsutgifter og brutto driftsinntekter, og endringar som er gjort etter budsjettvedtaket på same nivå. Det skal gjevast kommentarar til samla økonomiske endringar på bruttonivå, som forklarar aktivitetsvekst.

Gjennomgong av tertialrapportar viser at denne rutinen også vert fylgt i praksis, og rapportane framstår som oversiktlege ettersom alle tenesteområda følgjer same mal.

Og når det gjeld **månadsrapportering** så går det fram av kommunestyret sitt vedtak for budsjett 2012 at:

“Kommunestyret ber om månedlige rapportering på hovedtall, alle avvik skal som hovedregel dekkes innen vedtatt budsjett. Rapportering på stillingsvurdering/omstilling skal tas med som eget punkt med løpende oppnådd effekt. Rådmannen bes legge frem forslag til nye rapporteringsrutiner, og iverksetting settes til 01.04.12”

Rapporteringsrutinen som vert omtala i vedtaket over har revisor ikkje fått framlagt i arbeidet med denne forvaltningsrevisjon, og forstår det slik at denne ikkje er blitt skriftleg utarbeida, men at det heller jobbast kontinuerlig med å forbetre rapporteringsrutinane i praksis.

Gjennomgong av tertial- og månadsrapportar viser at det ofte vert notert at **tiltak** skal setjast i verk for å få dekke avvik, men det går sjeldan eksplisitt fram kva tiltak det er snakk om. Enkelte plassar står det og at meirforbruk kan dekkast inn som fylgje av underforbruk andre stadar i eininga, utan at det står spesifikk kva område det gjeld. Når det gjelder helse og førebygging og herunder økonomisk sosialhjelp, som er største økonomiske utfordringa til tenesteområdet, går fylgjande fram av tertialrapporten:

“Analyser viser at Tysvær kommune har potensiale til både førebyggjande tiltak for å hindre at folk blir sosialhjelpsmottakarar og tiltak i NAV som kan hindre at folk kommer i ein situasjon der økonomisk sosialhjelp er einaste løysing. Det vil bli sett i gang oppfølgjande arbeid.”

Også teknisk, rådmannen sin stab og fellesutgifter samt kultur peikar på visse utfordringar som kan hindre dei frå å kome i balanse, utan at det går tydeleg kva som skal gjerast for å unngå det. Hovudårsaka i kultur er at badeanlegget må stengast i ein periode pga investering i enøk-tiltak, der målet er at anlegget på sikt skal spare energiutgifter. På grunn av stenginga og det gode været så langt i år, er det mogleg at kultur går mot eit meirforbruk dette året, sa kultursjefen i intervju i juni 2014.

I § 10 Budsjettstyring i Forskrift om årsbudsjett for kommunar og fylkeskommunar går det eksplisitt fram at det skal verta foreslått nødvendige tiltak. Med mindre disse tiltaka går fram i andre dokumenta enn dei som revisor har fått framlagt, er vår vurdering at kommunen har eit forbettringspotensiale når det kjem til dokumentering av tiltak.

I intervju sa økonomisjefen at det skal jobbast meir systematisk med det å få i gong tiltak, dersom til dømes resultatområda seier at dei ikkje klarer å lukke eit avvik (meirforbuk). Det blei ikkje nærare spesifisert korleis denne systematisering skal utførast, men vår vurdering er at dette kan vere med å bidra til betre avvikshandtering. Det i tillegg til at kommunen ynskjer at det ein i større grad drive økonomistyring på eit meir detaljert nivå enn tidlegare.

3.2 Tiltrådingar

Vi vil no liste opp dei tilrådingane som vi meiner vil kunne bidra til at dei identifiserte avvika mellom revisjonskriteria og rutinar/ praksis blir lukka. Tiltrådingane er formulert på bakgrunn av revisor sine funn i datainnsamling og fylgjande vurderingar, og er meint som forslag til korleis kommunen moglegvis kan få endå betre økonomistyring.

- For det fyrste vil vi tilrå kommunen å halde fram med dei planlagde tiltaka kring økonomistyring som har blitt nemnt under datainnsamlinga, eksempelvis meir detaljert administrativ rapportering, betre periodisering og betre samarbeid/inkludering. Samla sett er det vår vurdering at tiltak vil bidra til betre styring for kommunen.
- Deretter vil vi tilrå kommunen å etablere meir formaliserte og etterprøvbare ruitnar enn kva som er tilfelle i dag, og det gjeld særleg rapporteringsrutine for månadsrapportering. I rutinen kan ein eksempelvis inkludere rettleiing til tenestemrådeleiarar og sekjionsleiarar om kva som skal rapporterst og korleis det skal gjerast. Vi oppmoder vidare kommunen om å halde fram med dei gode rapporteringsrutinane som kommunen har etablert. Under datainnsamlinga blei det uttrykt av fleire kor nyttig dei synes at månadleg rapportering er.
- Vi tilrå og at kommunen i arbeidet med å få eit budsjett som samsvarer betre med rekneskapen, etablerer rutinar for korleis budsjettjustering og omperiodisering skal utførast og kven som er ansvarleg for kva. På sikt bør målet vere at behovet for å utføre budsjettjustingar og omperiodiseringar vert redusert.
- Vidare tilrå vi at kommunen forsøker å utarbeide ein felles definisjon/norm på kva som er eit avvik, og at ein deretter kommuniserer dette ut til alle som har eit økonomiansvar. I definisjonen kan det eksempelvis kome fram kva som er eit avvik som bør rapporterst. Dette kan vere nyttig no som kommunen ynskjer å jobbe meir systematisk med tiltak samt styre økonomien på eit meir detaljet nivå.
- Vår siste tilrådring er at kommunen i større grad prioriterer avvikshandtering og då særleg fokus på det å setje i verk tiltak. Her er det viktig at ein i større grad utdjuper i rapportar kva tiltak som skal setjast i verk, kven som er ansvarlig og når tiltaket er venta å vere ferdig. Det kan og vere hensiktsmessig i ettertid å evaluere verknaden av tiltaka, for å sjå om tiltaka har ønska effekt.

4 Uttale frå rådmannen

Det er over tid lagt ned eit omfattande arbeid med betre budsjett- og økonomistyring i Tysvær kommune, og rådmannen finn at forvaltningsrevisjonsrapporten stadfestar at vi er på rett veg i dette arbeidet og at mykje fungerer godt.

Kommunen har eit økonomireglement der kommunestyret vedtar netto driftsrammer for resultatområde og stabar, og der dagleg drift i stor grad er delegert til rådmannen/ tenesteleiarane. At det på eit overordna rammenivå har vore godt samsvar mellom budsjett og rekneskap, viser at dette i hovudsak fungerer godt og motiverande.

Forholdsvis store avvik mellom budsjett og rekneskap på enkeltpostnivå er likevel eit viktig utfordringsområde, slik det går fram av forvaltningsrevisjonsrapporten. Rådmannen er innforstått med dette, og har i budsjett/økonomiplan 2014-2017 føresett eit vidare arbeid med grundigare budsjettering på postnivå, meir detaljert rapportering og tettare oppfølging undervegs i budsjettåret.

Revisjonen har peika på at når kommunen nå ønskjer å styre økonomien på meir detaljert nivå, bør kommunen sine rutinar knytt til rapportering, avvikshandtering og iverksetting av tiltak dokumenterast betre. Det blir også tilrådd at kommunen prøver å utarbeide ein felles definisjon på kva som er prioriterte økonomiavvik. Dette vil rådmannen/ økonomikontoret arbeide vidare med i samband med innføring av nytt kommunedekkande kvalitetssystem med avviksmodul. Kvalitetssystemet vart opna i august 2014, og skal ta opp i seg gjeldande og nye retningslinjer og rutinar også på økonomiområdet.

5 Vedlegg

5.1 Utdjupa revisjonskriteria

Interne rutinar, vedtak og reglar i kommunen

■ Budsjettsskriv

- Målet er at det ved framlegg av rekneskap for 2013, skal visast fram samsvar mellom budsjett og rekneskap, og at dei endringar som blir gjort, blir vist fram med god dokumentasjon for bakgrunnen.
- Inntektene skal vera realistisk budsjetttert. Her vil siste års rekneskap (2012), og utvikling hittil i budsjettåret (2013), vera ein peikepinn.

■ Økonomireglementet, om rapportering:

- Kommunestyret skal etter første og andre tertial - pr. 1/5 og pr. 1/9 – ha tertialrapport til handsaming. Rapporten skal gå til politisk handsaming via kommunalutval og formannskap.
- Kommunestyret skal i nemnde tertialrapportar ha ei vurdering på stoda i høve til dei mål som var sett opp i budsjettet for utviklinga for dei ulike tenestene.
- Økonomiopstillinga i rapportane skal visa brutto driftsutgifter og brutto driftsinntekter, og endringar som er gjort etter budsjettvedtaket på same nivå. Det skal gjevast kommentarar til samla økonomiske endringar på bruttonivå, som forklarar aktivitetsvekst.

Kommunelovens § 23 om administrasjonssjefens oppgåver og myndighet, som seier at:

- Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll.

Kommuneloven § 46 "Årsbudsjettets innhold." seier at:

- "Årsbudsjettet er en bindende plan for kommunens eller fylkeskommunens midler og anvendelsen av disse i budsjettåret (...).
- Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen (...) kan forvente i budsjettåret.
- Årsbudsjettet skal være stilt opp på en oversiktlig måte. Kommunestyrets (...) prioriteringer, samt de målsettinger og premisser som årsbudsjettet bygger på, skal komme tydelig fram. "

I det ligg det at budsjettet skal haldast og at kommunen må planlegge drifta og planlegge drifta med dette som føremål.

I **forskrift om årsbudsjett** seier § 10 *Budsjettstyring* noko om kva krav som vert stilt ovanfor administrasjonssjefen vedrørande budsjettstyring og avvikshandtering:

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

Forskrift om årsbudsjett § 11 *Endringer i årsbudsjettet* seier fylgjande om endring i budsjettendringar:

“Det skal foretas endringer i årsbudsjettet når dette må anses påkrevd. Kommunestyret eller fylkestinget skal selv foreta de nødvendige endringer i årsbudsjettet”

Kontakt oss

Roald Stakland

Partner

T +47 4063 9849

E roald.stakland@kpmg.no

Øivind Hauge Støle

Prosjektleder

T +47 4063 9906

E ovind.hauge.stole@kpmg.no

kpmg.no

© 2014 KPMG AS, a Norwegian member firm of the KPMG network of independent member firms affiliated with KPMG International Cooperative ("KPMG International"), a Swiss entity. All rights reserved.

The information contained herein is of a general nature and is not intended to address the circumstances of any particular individual or entity. Although we endeavour to provide accurate and timely information, there can be no guarantee that such information is accurate as of the date it is received or that it will continue to be accurate in the future. No one should act on such information without appropriate professional advice after a thorough examination of the particular situation.

The KPMG name, logo and "cutting through complexity" are registered trademarks or trademarks of KPMG International Cooperative ("KPMG International").

