

Forvaltningsrevisjon i Røros kommune

Økonomistyring og økonomirapportering i Røros kommune

Formålet med prosjektet er å vurdere kvaliteten på rutiner og praksis i forbindelse med økonomistyring og rapportering og komme med eventuelle anbefalinger til forbedringsarbeid som bør settes i gang.



INNHold

1	INNLEDNING.....	2
1.1	Bakgrunn	2
1.2	Forvaltningsrevisjon	2
1.3	Røros kommunes økonomi	3
1.4	Om økonomistyring.....	3
2	FORMÅL, PROBLEMSTILLING, METODE OG REVISJONSKRITERIER.....	5
2.1	Formål	5
2.2	Problemstillinger	5
2.3	Metode	6
2.4	Revisjonskriterier	7
	PROBLEMSTILLING 1	7
3.1	Revisjonskriterier	7
3.2	Faktadel.....	13
3.3	Revisjonens vurderinger.....	18
	PROBLEMSTILLING 2	20
4.1	Revisjonskriterier	20
4.2	Faktadel.....	23
4.3	Revisjonens vurderinger.....	24
	PROBLEMSTILLING 3	25
5.1	Revisjonskriterier	25
5.2	Faktadel.....	27
5.3	Revisjonens vurderinger.....	30
	PROBLEMSTILLING 4:	32
6.1	Revisjonskriterier	32
6.2	Faktadel.....	33
6.3	Revisjonens vurdering	34
	PROBLEMSTILLING 5:	35
7.1	Revisjonskriterier	35
7.2	Faktadel.....	35
7.3	Revisjonens vurdering	36
8.	RÅDMANNENS UTTALELSE	36
9.	REVISJONENS ANBEFALINGER.....	37
10.	SAMMENDRAG	37
11.	KILDER OG VEDLEGG	42
11.1	Kilder	42
11.2	Rådmannens uttalelse	43

Røros, 3. januar 2014

Svein Magne Evavold
Revisjonssjef

1 INNLEDNING

1.1 Bakgrunn

Kontrollutvalgets plan for forvaltningsrevisjon for perioden 2012 – 2015 ble behandlet av kontrollutvalget i sak 31/2012 og av kommunestyret i sak 78/2012. Kontrollutvalget gjorde i sak 22/2013 en omprioritering i planen og bestilte en forvaltningsrevisjon om økonomistyring og økonomirapportering.

Røros kommune har over tid hatt et for høyt driftsnivå og kommunestyret har vedtatt at det gjennom et omstillingsarbeid må gjennomføres en betydelig reduksjon i kommunens driftsutgifter i de kommende årene.

Driftsregnskapet for 2012 ble avsluttet med et merforbruk på kr 5 mill. og kommunens reserver ble tømt. Det vil dermed være nødvendig å få kommunens drift i balanse.

For 3 av kommunens etater viste driftsregnskapet for 2012 vesentlig merforbruk i forhold til regulert budsjett. Samtidig var det et betydelig merforbruk på investeringsprosjekter.

Dette gir indikasjoner på at det foreligger vesentlige svakheter ved kommunens økonomistyring.

Formål og problemstillinger for forvaltningsrevisjonen er utarbeidet i samsvar med bestillingen fra kontrollutvalget.

1.2 Forvaltningsrevisjon

Kontrollutvalget i Røros kommune skal påse at de føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon).

Forvaltningsrevisjon innebærer blant annet undersøkelser om:

- a) Forvaltningen bruker ressurser til å løse oppgaver som samsvarer med kommunestyrets vedtak og forutsetninger
- b) Forvaltningens ressursbruk og virkemidler er effektive i forhold til målene som er satt på området,
- c) Regelverket etterleves,
- d) Forvaltningens styringsverktøy og virkemidler er hensiktsmessige,
- e) Beslutningsgrunnlaget fra administrasjonen til de politiske organer samsvarer med offentlige utredningskrav,
- f) Resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd

I følge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon fastsatt av Norges kommunerevisorforbunds styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk.

1.3 Røros kommunes økonomi

Kommunen står etter vår oppfatning overfor store utfordringer med å sikre en bærekraftig økonomisk framtid. Det erkjennes at ressursbruken og aktivitetsnivået har vært for høyt de senere årene. Dessuten vil de store investeringene som er gjennomført de siste årene, legge beslag på betydelige ressurser til dekning av renter og avdrag i årene som kommer. I de siste årene har momskompensasjon fra store investeringer vært benyttet til finansiering av driften. Det vil ikke være mulig lenger. Vi mener derfor at det er flere forhold som tilsier at kommunen står overfor betydelige omstillings- og prioriteringsutfordringer. Inntektsveksten er begrenset og utgiftsreduksjoner vil være nødvendige. Derfor vil det være svært viktig at kommunen etablerer gode rutiner og prosedyrer for økonomistyring.

Røros kommune har selv tatt tak i utfordringen med at kommunens driftsnivå er for høyt i forhold til inntektsgrunnlaget. Kommunestyret vedtok 15.12.2011 følgende: «Rådmannen pålegges så snart som mulig i 2012 å legge fram forslag til organisering av et helhetlig omstillingsarbeid i kommunen. Målsettingen med dette omstillingsarbeidet må være å redusere kommunens driftsnivå og etablere en drift som er bærekraftig over tid. Det forutsettes at det legges opp til at omstillingsarbeidet skjer i nært samarbeid med de tillitsvalgte.»

I tillegg til dette arbeidet er det inngått avtale med KS om å sette i gang 2 prosesser, gjennomføring av en KOSTRA-analyse og virksomhetsanalysen «Kommunepasset». Oppstart av dette skal skje i oktober 2013. Prosjektene skal gi et bilde på organisasjonens bruk av ressurser og forutsettes å gi et godt grunnlag for å vurdere hvilke tjenester det skal ses nærmere på.

1.4 Om økonomistyring

Ved utviklingen av revisjonskriterier har vi benyttet læreboken, "Økonomistyring i det offentlige" av Busch mfl. Den brukes i undervisning i faget "Økonomistyring og inntektssystemet" som er et studium i faget "Kommunal økonomi og ledelse" ved Høgskolene i Norge.

Økonomistyring defineres her som ledelse rettet mot å realisere økonomiske mål. En viktig forutsetning for definisjonen er at styringen utøves ved å regulere den organisatoriske atferden. Det legges til grunn i definisjonen at det er atferden til de menneskene som involveres som til syvende og sist er avgjørende for de resultater som oppnås. Det skilles mellom fire former for økonomistyring.

1. Målstyring/resultatstyring

Det inngås en kontrakt mellom leder og medarbeider om at visse fremtidige mål ønskes realisert og at den som har fått ansvaret for å realisere de aktuelle målene, får relativ stor frihet til å velge sine virkemidler. De fleste budsjettssystemer bygger til en viss grad på målstyring. I budsjettene settes det opp klare krav til hvor store ressurser som kan benyttes, og hvilke resultater det er ønskelig å oppnå.

2. Regelstyring

Regelstyring innebærer at det etableres formelle regler for å regulere organisasjonens atferd. Dette er en vanlig styringsform i offentlig sektor. Regelstyring er også rettet mot å skape gode resultater. Regelstyring har vært og vil være en sentral del av økonomistyringen i offentlig sektor. På svært mange områder er det vanskelig å måle resultatene i offentlige virksomheter. Da må gode resultater sikres gjennom styring av prosessene.

3. Verdistyring

Det sentrale prinsippet med verdistyring er å regulere organisatorisk atferd gjennom uformelle normer og verdier – det vil si å utvikle en organisasjonskultur som er funksjonell med tanke på viktige mål for økonomistyringen. Det finnes en kultur som definerer hva som er akseptabel og uakseptabel atferd. Det gjelder både hvordan medarbeiderne, brukerne og andre interessenter skal behandles, og hvordan oppgavene i praksis skal løses.

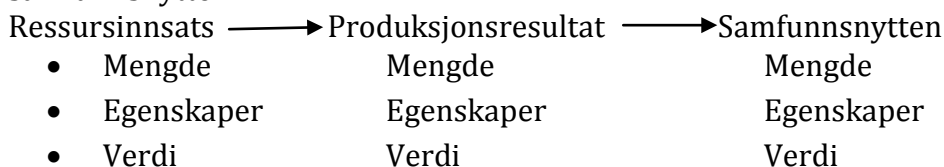
4. Markedsstyring

Markedsstyring innebærer at styringen utøves ved at aktuell enhet sammenlignes ned andre tilsvarende enheter, og at sammenligningen får positive eller negative konsekvenser – alt etter hvordan en kommer ut.

I praksis vil de fleste offentlige virksomheter i dag benytte målstyring, regelstyring og verdistyring. Det er ikke snakk om enten- eller. Spørsmålet er å ha bevissthet i organisasjonen om at ulike former for styring finnes og hvilken styringsmiks eller blanding av disse formene som skal benyttes. Utfordringen ligger i å utvikle en helhetlig styring hvor sterke sider utnyttes og effekten av svake sider reduseres.

Styringsområder:

Det kan skilles mellom ulike styringsområder for økonomistyringen. I prinsippet kan styringen rettes mot ressursinnsatsen, produksjonsresultatet og samfunnsnyten:



Ressursstyring:

Ressursstyring er den viktigste økonomistyringen i offentlige virksomheter. Gjennom bevilgninger, kostnadsbudsjetter og avviksanalyser utøves kontroll med hvor store ressurser som forbrukes.

Produktivitetsstyring

Her skal ledelsen sørge for en mest mulig effektiv utnyttelse av bidragene. De skal transformeres over til produkter og tjenester, og vi må måle om produksjonen står i forhold til ressursinnsatsen.

Effektivitetsstyring

Her skal ledelsen arbeide for at interessentenes belønninger får en høy verdi i forhold til den samlede innsats av ressurser.

Det er viktig å understreke at for å oppnå god økonomistyring må det utvikles en kultur hvor målene settes i sentrum. Det er ikke tilstrekkelig å holde seg innenfor gitte økonomiske rammer. Det skal oppnås høyere produktivitet og ytes bedre service til befolkningen.

Det forutsetter at:

- Målene må være kjent blant de ansatte
- Målene må være aksepterte som verdifulle
- De ansatte må være målorienterte.

2 FORMÅL, PROBLEMSTILLING, METODE OG REVISJONSKRITERIER

2.1 Formål

Formålet med revisjonen vil være å vurdere kvaliteten på rutiner og praksis i forbindelse med økonomistyring/rapportering og komme med eventuelle anbefalinger på forbedringsarbeid som bør settes i gang.

Økonomistyringen kan deles inn i 5 faser.

1. Planlegging, budsjettarbeid og budsjettvedtak.
2. Administrativ budsjettoppfølging og intern rapportering.
3. Års- og tertialrapportering til kommunestyret med saksbehandling og innstilling til vedtak.
4. Oppfølging og iverksetting av kommunestyrets vedtak.
5. Rapportering om gjennomføring av vedtatte tiltak

2.2 Problemstillinger

Prosjektet har følgende hovedproblemstilling:

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for økonomistyring?

Er kommunens planlegging, rapportering og oppfølging dekkende ut fra behovet for økonomisk styringsinformasjon?

Hovedproblemstillingen besvares ved å utrede følgende problemstillinger:

Problemstilling 1:

Er rådmannens utredning i budsjettsaken forsvarlig med hensyn på kommunens behov for styringsinformasjon?

Det er en helt nødvendig forutsetning for god økonomistyring er at budsjettet er realistisk og at det gjenspeiler reelle forhold. For eksempel at et lønnsbudsjett for en avdeling har grunnlag i bemanningsplaner, turnuser, vikarbehov, ferieavvikling etc. Å etablere et realistisk budsjett betinger at det foreligger grunnlagsdokumentasjon som speiler virkelig aktivitetsnivå.

Problemstilling 2:

Er ansvarsfordeling, kompetanse og rutiner for intern budsjettoppfølging tilfredsstillende/hensiktsmessig?

Rådmannen har et overordnet ansvar for den interne informasjonsstrømmen og oversikt over situasjonen. God styring innebærer at det finnes rutiner og prosedyrer som sikrer at informasjon kommer fram og blir sammenstilt til en helhet. Dette innebærer at det bør være klart hvem som er ansvarlig for hva. Ellers bør det sikres at ansvarlige for å frambringe hensiktsmessig og tilstrekkelig informasjon har kompetanse i forhold til å hente ut informasjon fra økonomisystemet.

Problemstilling 3:

Gir tertialrapporteringen kommunestyret nødvendig og tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen og er rådmannens innstilling til vedtak dekkende for hvilken oppfølging som må iverksettes?

Riktig rapportering av situasjonen og gode innstillinger til vedtak ved tertialrapporteringen er helt avgjørende for at kommunestyret kan oppfylle sin plikt til å kunne vedta budsjettreguleringer.

Problemstilling 4:

Er rutiner og praksis for oppfølging av vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen tilfredsstillende?

Når kommunestyret har gjort vedtak om eventuelle reguleringer av budsjettet, er det administrasjonens plikt å gjennomføre de tiltakene som er vedtatt.

Problemstilling 5:

Er rapporteringen til kommunestyret om resultatene av vedtatte tiltak tilfredsstillende?

For at kommunestyret skal få oversikt på resultatene av vedtatte tiltak, må rådmannen rapportere tilbake til kommunestyret om gjennomføringen.

2.3 Metode

Metodisk tilnærming vil være betinget av undersøkelsens problemstillinger.

Vår tilnærming vil omfatte gjennomgang av dokumenter som økonomi- og handlingsplan, budsjettsaker til kommunestyret, tertialrapporteringen etc. Videre vil samtaler med sentrale personer i administrasjonen være kilder til uthenting av informasjon om temaet.

2.4 Revisjonskriterier

For å belyse problemstillingene utarbeider vi revisjonskriterier. Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen. Videre vil kriteriene være utgangspunkt for de anbefalinger revisjonen kan komme med som resultat av undersøkelsen.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og blir spesielt omtalt under hver problemstilling. Det er i hovedsak bestemmelser i kommuneloven med forskrifter. Videre har vi benyttet veileder utarbeidet av KRD fra 2001 - Planlegging og økonomistyring i omstillingstider og økonomisk teori hentet fra lærebok som benyttes ved høyskolene – "Økonomistyring i det offentlige" av Busch m fl.

Revisjonskriteriene utledes med utgangspunkt i problemstillingene og blir spesielt omtalt under hver problemstilling.

Problemstilling 1

3 *Er rådmannens utredning i budsjettsaken forsvarlig med hensyn på kommunens behov for styringsinformasjon?*

3.1 Revisjonskriterier

Budsjettstyring: Revisjonskriteriet er utviklet med bakgrunn i teori fra læreboken "Økonomistyring i det offentlige" av Busch, Johansen og Vanebo.

Budsjettene representerer målene det skal arbeides etter på kort og lang sikt og er et viktig instrument for ledelsen i økonomistyringen. De angir rammene for den daglige virksomheten og gir en målestokk for å vurdere effekten av egen innsats. Følgende sitater er hentet fra læreboken.

"Men dette er ikke noen garanti for at budsjettene gir bedre økonomisk styring. De kan like gjerne representere en rituell atferd som har minimal betydning for hvilken atferd som senere utøves. Budsjettene kan settes opp uten at de budsjettansvarlige har noen intensjoner om å følge dem. Dette vil redusere styringseffekten av budsjettene. Selv om gode regnskapsrutiner kan kontrollere ressursbruken, kan det bli vanskelig å nå målene for produktivitet og verdiskaping. For at budsjettene skal gi oss bedre økonomistyring, er det derfor en stor fordel om ledere på ulike nivåer og

medarbeidere i virksomheten føler forpliktelser overfor budsjettmålene. Budsjettenes funksjon ligger ikke bare i utarbeidelsen, men også i den daglige drift.”

”For at et budsjettssystem skal fungere etter hensikten, må vi arbeide etter flere dimensjoner. Vi må naturligvis ha en struktur og et regelverk som definerer krav til budsjettet og markerer myndighet og ansvar på alle nivåer som trekkes inn. Men i tillegg må vi motivere de som involveres, slik at det utvikles en forpliktende og ansvarlig holdning til budsjettene. Dette kan vi forsøke å skape gjennom delegering og aktiv medvirkning. Det må skapes holdninger og verdier hvor målorientering har en sentral plass. Det er først når hele kulturen er rettet inn mot å nå de overordnede mål, at planleggingen gir full effekt.”

Budsjettet har fire hovedfunksjoner:

1. Styringsfunksjonen

Budsjettet bør være et uttrykk for prioriteringer, enten fra politikerne eller gjennom ledelsesprosessen på lavere nivåer. Budsjettet er det dokumentet hvor prioriteringene kommer klarest fram. Vi kan også si at prioriteringene representerer økonomiske mål for hvor mye ressurser som skal brukes i enkelte virksomheter, eller på oppgaver/prosjekter.

2. Kontrollfunksjonen

Gjennom budsjettet setter politikerne en klar økonomisk ramme for hvor mye ressurser som tillates brukt i løpet av en gitt periode. Bevilgningene er forpliktende, og administrasjonen kan ikke gå ut over disse rammene. Ledelsen er forpliktet til å holde seg innenfor de vedtatte rammene.

3. Den politiske funksjonen

Ressursfordelingen fører alltid til et sterkt fokus på politiske prosesser fra både media og dem som skal tildeles penger.

4. Informasjonsfunksjon

Budsjettet gir et konkret bilde av politiske prioriteringer og representerer en viktig tilbakemelding til befolkningen.

Budsjettprinsipper

Det skilles mellom fire prinsipper for budsjettutvikling, her omtales to, oppbyggingsprinsippet og nedbrytningsprinsippet. De to andre benevnes programbudsjettering og nullbasebudsjettering.

Oppbyggingsorientert budsjettarbeid:

Oppbyggingsprinsippet tar utgangspunkt i virksomhetens mål. Det må etableres et målhierarki som fanger opp alle enheter som skal utarbeide selvstendige budsjetter. Når målene er klargjort, skal de fungere som en ramme for selve budsjettarbeidet. Det innebærer at de budsjettansvarlige skal beregne hvilke ressurser som er nødvendig for å realisere målene. Budsjettarbeidet skal da starte på laveste nivå i virksomheten. Når budsjetteringen starter i bunnen, må det på ethvert nivå i organisasjonen foretas en konsolidering ved å summere budsjettene. De konsoliderte budsjettene må sammenlignes med de mål som eksisterer på dette nivået. På hvert nivå kan det oppstå avvik som krever budsjettrevisjon. Fordelen med dette prinsippet er at en kan oppnå større engasjement og motivasjon blant dem som deltar i budsjettprosessen. Kunnskapen på alle nivåer i virksomheten blir bedre utnyttet, og en får sannsynligvis mer realistiske budsjetter.

Svakheten er at en kan få et samordningsproblem. Når man begynner på bunnen, vil hver enhet budsjettere uten å tenke på forholdet til andre enheter. En kan få en maktkamp om ressursene og konflikter om hvilke enheter som skal gjennomføre de største budsjettrevisjonene. En forutsetning for dette prinsippet er at en kan formulere mål som utgangspunkt for budsjettarbeidet. Det kan være vanskelig i mange offentlige virksomheter.

Nedbrytningsorientert budsjettarbeid:

Prinsippet bygger på at en først utarbeider et hovedbudsjett som tilfredsstillende virksomhetens overordnede mål. Det blir deretter spaltet opp i flere delbudsjetter for de enkelte enhetene og underavdelingene. Ved oppsplitting legges delmål til grunn. Til sist utarbeides nødvendige handlingsplaner for å nå budsjettmålene. Denne metoden gjør det lettere å samordne delbudsjettene. De vil hele tiden vurderes innenfor en større ramme og det tas hensyn til at det kan være avhengighetsforhold mellom enkelte enheter.

Svakheten er at motivasjonen kan bli lav i underliggende enheter. Dette kan i neste omgang føre til at budsjettene får mindre betydning i den daglige jobben. For å sikre oss at det arbeides mot målene, må det derfor legges større vekt på ekstern kontroll.

En kan tenke seg at budsjetteringen kan foregå i to faser. I første fase kan enhetene utvikle budsjett ut fra mål og oppgaver som skal løses. I denne fasen er det hensiktsmessig å benytte oppbyggingsprinsippet. Hver budsjett enhet skal utvikle egne budsjetter som senere blir konsolidert til et hovedbudsjett for hele virksomheten. Dette budsjettet danner grunnlag for en senere tildeling av midler fra politiske myndigheter/kommunestyret. Det som tildeles vil sjelden være i samsvar med budsjettet, og virksomheten må derfor lage et nytt budsjett som tar utgangspunkt i tildelte midler. Budsjetttrammen er fast, og virksomheten må ut fra overordnede føringer fordele ressursene på de enkelte enhetene. I denne fasen kan nedbrytningsprinsippet benyttes.

Et av de store problemene med nedbrytningsprinsippet er at når et hovedbudsjett skal fordeles på underliggende enheter, kan det oppstå konflikter og konfrontasjoner. Det kan lett oppstå politisk kamp i forbindelse med ressursfordelingen. For å lette ressursfordelingen kan det utarbeides skjematisk retningslinjer for hvor store ressurser som skal tildeles de enkelte enhetene. Dette kan benyttes hvis det ikke oppstår store forandringer i behov, da vil det kun bli foretatt mindre justeringer fra år til år. Ulempen er at det blir mindre rom for å foreta mer drastiske endringer i ressursfordelingen. Det skaper en stabilitet som kan redusere virksomhetens muligheter til å foreta mer dyptgripende tilpasninger.

Planlegging og økonomistyring i omstillingstider – veileder fra KRD 2001

I forordet til veilederen heter det:

"Målsettingen med denne veilederen er å gi kommunene et bedre verktøy for strategisk styring av kommunen. Gjennom måten plan- og budsjettprosessen organiseres på, og gjennom en mer systematisk bruk av analyseverktøy i prosessen, kan kommunene bli bedre i stand til å møte de finansielle og strukturelle utfordringer de står overfor."

"Det nye årshjulet" som presenteres her i veilederen, er en måte å arbeide med årsbudsjett og økonomiplan på som søker å kompensere for de svakhetene i

planleggingen vi ofte ser i kommunene i dag: dårlig kobling mellom planer og økonomi, sterk fokus på årsbudsjettet på bekostning av langsiktig styring gjennom økonomiplanen, og manglende metoder for å analysere dagens drift og endringer i brukernes behov.

"I veilederen presenteres en "idealmødel". Med "idealmødel" mener vi en planprosess som har en politisk forankring og som inneholder de elementer som vi fra prosjektets side anser fornuftig for å drive strategisk planlegging av den kommunale virksomhet. Prosessen er omtalt som "det nye årshjulet"."

Når en organisasjon opplever moderat vekst og sterkt utgiftspress, vil prosessen få følgende kjennetegn:

- Ressursorientert - eksisterende driftsutgifter er i fokus – ikke inntektsveksten,
- Evaluering av eksisterende drift for å identifisere potensielle områder for omstilling- og effektivisering.
- Dobbel prioriteringsprosess - nye tiltak må besluttes samtidig som det tas stilling til hvordan de skal finansieres, dvs. hvilke tiltak som skal skape finansielt rom for nysatsingene.
- Aktiv krisehåndtering. Ubalansert utvikling mellom inntekter og utgifter må aktivt håndteres ved at driftsnivået justeres. Dette får ofte konsekvenser for de ansatte.
- Større fordelingskonflikter fordi omstillings og effektiviseringstiltakene rokker ved etablerte forventninger til kommunen, og ofte fører til aktiv motstand.

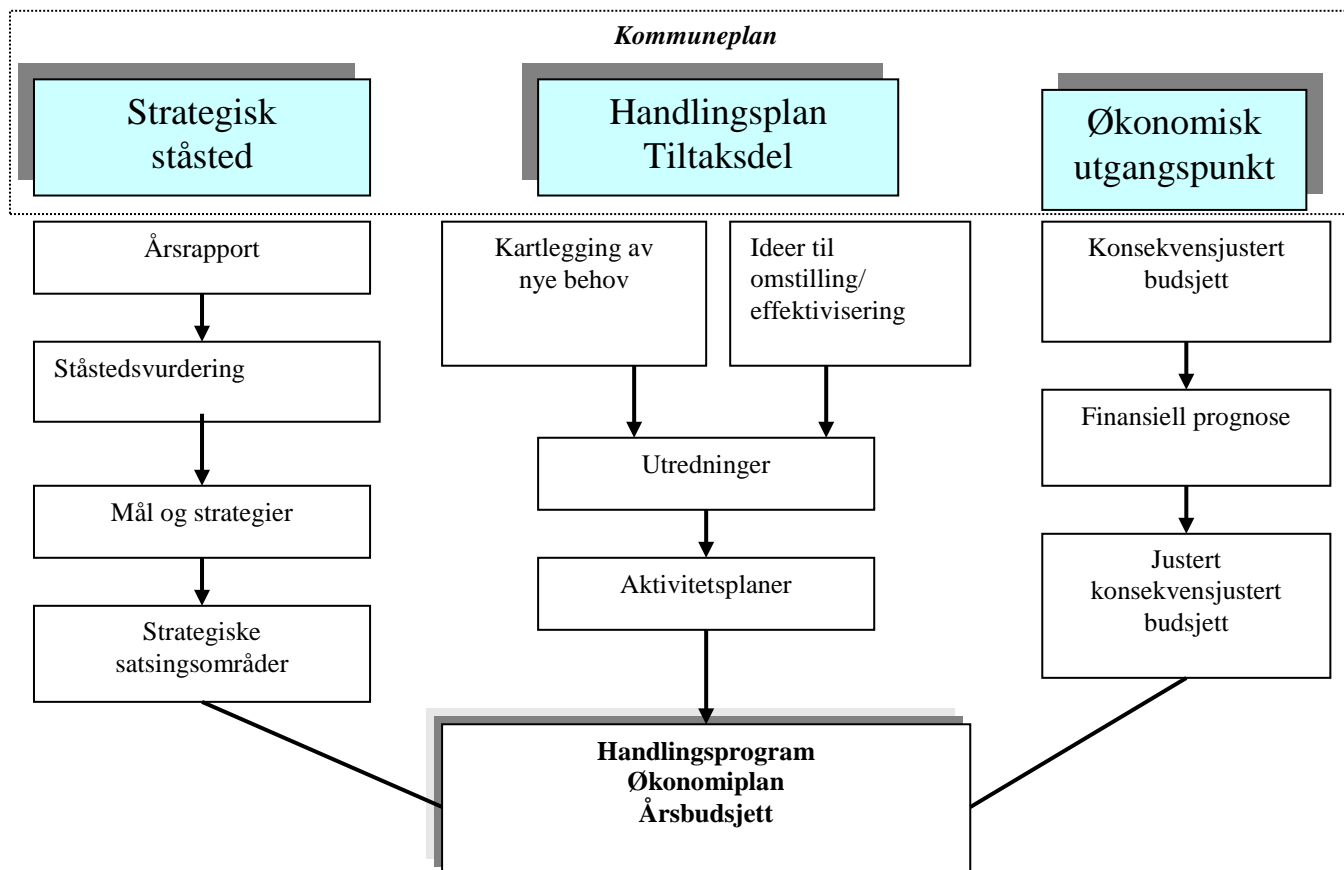
Hvordan et plan- og budsjettssystem skal se ut, avhenger av hvordan de som deltar i plan- og budsjettprosessene vurderer ressursituasjonen. Hvis flertallet opplever at fremtiden vil bringe hyppige endringer i kommunens rammebetingelser, er det naturlig å forvente at kommunen må leve med et omstillingspress. Hvis flertallet i tillegg mener at kommunen står overfor et økende utgiftspress i årene som kommer, blir omstilling en nødvendig del av plan- og budsjettarbeidet. En konsekvens av en slik erkjennelse er at aktørene i plan- og budsjettprosessene må være villige til å vurdere eksisterende tilbud opp mot framtidige behov på en helt annen måte en tidligere.

En ressursorientert plan- og budsjettprosess legger opp til at økonomisk handlefrihet skaffes gjennom omprioritering. For å gjøre prosessen så god og effektiv som mulig må den støtte opp om følgende delprosesser:

1. Vurdering av siste års budsjettprosess.
2. Vurdering av hvordan driften har utviklet seg de siste 5 – 6 årene.
3. Ståstedsvurdering, - hvilke utfordringer står kommunen overfor.
4. Mål og strategiprosesser.
5. Effektivitetsvurderinger.
6. Organisering av nye behov/omstillings- og effektiviseringstiltak fra ide til prosjekt.
7. Enighet om økonomiske utgangspunkt og økonomiske utfordringer.
8. Større vekt på planlegging av driften over 2 - 4 år.

Årshjulet er en oversikt over de aktivitetene som organisasjonen må gjennomføre for å kunne utarbeide handlingsprogram/økonomiplan og budsjett. Årshjulet viser også arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene i prosessen.

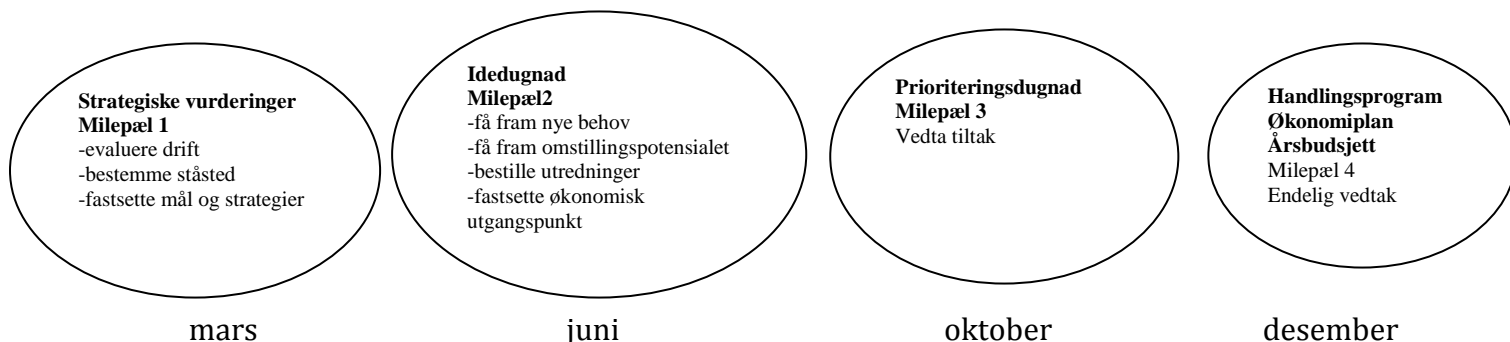
Hovedelementene i en ressursorientert plan og budsjettprosess:



Den nye årshjulet har tre hovedaktiviteter. **En strategisk del** som fokuserer evaluering av driften, **en handlingsplan/tiltaksdel** som fokuserer omstillingspotensialet i organisasjonen og **en økonomisk del** som legger vekt på å ha god oversikt over det økonomiske utgangspunktet for prosessen, og holde rede på konsekvensene av endringer i de økonomiske rammebetingelsene.

Skissen over viser hovedelementene i en ressursorientert plan og budsjettprosess. Disse hovedelementene blir behandlet i fire hovedsamlinger, **kalt milepæler**. I de tre første samlingene møtes politikere, administrasjon og tillitsvalgte. Her skal de bli enige om kommunens strategiske utfordringer og beslutte hvilke mål og strategier som skal gjelde i neste planperiode. De skal klargjøre omstillingsbehov og hvilke omstillingstiltak og nye behov som skal utredes. Prosessen legger vekt på å få fram et omforent økonomisk utgangspunkt før prioriteringsprosessen fastlegger hvilke tiltak som skal legges inn i de endelige budsjettene/planene.

Proessen



I veilederen kommenteres prosessen slik:

”Siden den ressursorienterte budsjettmodellen legger opp til en prioriteringsprosess, som i realiteten er en omprioriteringsprosess, må politikerne forberedes på prosessen.

Omprioritering berører eksisterende drift og er vanskelig å gjennomføre i praksis fordi det som regel rokker ved forventninger ansatte og brukere har til kommunen. Uten et godt helhetsperspektiv er det vanskelig å motstå argumentene fra ansatte og brukere om hvorfor tilbudet må opprettholdes. Politikere og tillitsvalgte må være enige om omstillingsbehovet.

Så lenge organisasjonen greier å holde fokus på en helhetlig “kriseforståelse”, er det lettere å få fram og gjennomføre omstillingstiltakene.”

Kommunale budsjettprosedyrer (Økonomistyring i det offentlige)

Nedenfor beskrives et eksempel på rutiner for en kommune i forbindelse med budsjettarbeidet, samt et internt reglement.

For eksempel kan fremdriften tenkes å se slik ut. Økonomiplanen utarbeides og vedtas før oppstart av arbeidet med årsbudsjettet. Våren brukes til å utarbeide den fireårige økonomiplanen pluss en premissgivende bestilling som angir ønsket tjenesteproduksjon, omfang, kvalitet og budsjettammer. Dette danner utgangspunkt for utarbeiding av årsbudsjettet i løpet av andre halvår.

Rådmannen sender ut et rundskriv som angir retningslinjene for økonomiplanen og den premissgivende bestilling.

Fremdrift for utarbeidelse av økonomiplan og premissgivende bestilling:

Rundskriv fra rådmannen	ca. 15. jan
Administrativ behandling	februar – mars
Frist for behandling av premissgivende bestilling i hovedutvalgene	ca. 15. mars
Rådmannens forslag til økonomiplan presenteres	ca. 10. mai
Formannskapet	ca. 15. mai
Kommunestyret	ca. 15. juni

Økonomiplanen og den premissgivende bestilling danner et viktig utgangspunkt for årsbudsjettet. Langsiktige satsninger er trukket opp, det angis mål, premisser og økonomiske rammer for alle tjenesteområdene.

Arbeidet med årsbudsjettet starter i august og har følgende fremdriftsplan:	
Rundskriv fra rådmannen	ca. 1. juli
Administrativ behandling	juli – august
Frist virksomhet	ca. 15. september
Rådmannens forslag presenteres	ca. 1. november
Formannskapet	ca. 20. november
Kommunestyret	ca. 10. desember

Årsbudsjettets rammer skal baseres på det første året i den vedtatte økonomiplanen. Rådmannen fastsetter rammer for de enkelte virksomheter innenfor rammene kommunestyret har gitt i økonomiplanen. Rådmannen utarbeider sine forslag til årsbudsjett på artsnivå innenfor sin respektive ansvarsområder etter gjeldende budsjettforskrifter. Det skal knyttes kommentarer til bevilgningene i form av angitte mål og premisser på de områder dette anses nødvendig for å klargjøre hva en vil oppnå med bevilgningen.

3.2 Faktadel

3.2.1 Regelverk

Delegering av myndighet i budsjettsaker

Reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker er vedtatt av kommunestyret 28.04.1994. I reglementet framgår det at hovedformålet med delegasjon i budsjettsaker til folkevalgte organer og administrasjon er at beslutninger skal tas på det lavest mulige beslutningsnivå når de nødvendige hensyn er tatt med sikte på best mulig ressursutnyttelse og etterlevelse av overordnede politiske mål.

Kommunestyret gir sitt overordnede budsjett i form av rammer for den enkelte etat. Kommunestyret gir ingen delegasjon for spesifisering av investeringsbudsjettet.

Når det gjelder budsjettdokumenter framgår følgende i reglementet: «Det utarbeides eget budsjettdokument der utgifts og inntektsside er ført opp med en postspesifisering som framgår av pkt. 2.1». Med det menes en spesifisering på arter som er obligatorisk i henhold til budsjett- og regnskapsforskriftene. Reglementet beskriver videre hvilken myndighet til å foreta budsjettendringer som er delegert.

Ansvar for rapportering er beskrevet slik i reglementet: «Dersom det i løpet av budsjettåret oppstår vesentlig inntektssvikt skal rådmannen umiddelbart gi formannskapet orientering om dette. Formannskapet skal innstille ovenfor kommunestyret om tiltak som skal settes i gang for å få regnskapet i balanse.» I reglementet er det angitt at rådmannen gir nærmere retningslinjer for gjennomføring av budsjettoppfølgning.

Delegeringsreglement

Nytt delegeringsreglement ble vedtatt av kommunestyret 31.10.2013, mens forrige utgave av reglementet var datert 29.04.2008. Reglementet omfatter ikke myndighet i økonomiske saker, men henviser til budsjettreglementet.

Det framgår i reglementet at rådmannen skal ha et særlig ansvar for å:

- forberede saker for de folkevalgte organer
- iverksette de vedtak som er gjort i folkevalgte organer
- etablere rutiner for effektiv internkontroll

I nytt delegeringsreglement som ble behandlet politisk i oktober 2013 ble det ikke gjort endringer i det ovenstående.

Administrative delegeringer

Gjeldende reglement for administrative delegeringer er fastsatt av rådmannen 20.01.2009.

Under delegering i økonomiske saker framgår det at rådmannens anvisningsfullmakt innenfor kommunens budsjett delegeres til de stillinger som har det budsjettmessige ansvar innenfor de enkelte deler av kommunens budsjett. For øvrig henvises det til budsjettreglementet.

Det foreligger dermed sammenfallende delegasjon når det gjelder myndighet til anvisning og ansvar for budsjettet.

Lederavtaler

I følge stillingsbeskrivelsen for økonomisjef inngår følgende i stillingens ansvars og arbeidsområder:

- ledelse av kommunens økonomiavdeling, herunder regnskap, skatteinnkreving, lønn og fakturering
- utarbeidelse av økonomiplan og årsbudsjetter
- utvikling av økonomifunksjonen og økonomistyring
- økonomiske analyser og budsjettoppfølging

Etatsjefenes ansvar i forhold til budsjett og økonomi er uttrykt slik: «Etatsjefen er ansvarlig for å utarbeide budsjett for etaten, og for budsjettoppfølging/rapportering i forhold til rådmann og politikere.»

Finansreglement

Kommunens gjeldende finansreglement ble vedtatt av kommunestyret 30.06.2010. Reglementet er fastsatt med bakgrunn i kommuneloven § 52 hvor det går fram at kommunestyret selv skal gi regler for kommunens finansforvaltning. I følge forskrift om kommuners finansforvaltning § 2 skal reglementet vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.

3.2.2 Budsjetteringsystem

Røros kommune tok i bruk budsjettssystemet Arena i arbeidet med budsjettet for 2013.

I budsjettssystemet kan årsbudsjett og økonomiplan knyttet både til drift og investering utvikles. Systemet har lønnsbudsjettering på person/stillingsnivå og det gir kommunen godt grunnlag for å holde kontroll på den største utgiftsposten. Systemet gir også automatiske beregninger av feriepenger, pensjon og arbeidsgiveravgift.

Budsjettprosessen i Arena skiller klart mellom administrative og politiske spørsmål i budsjettprosessen. Konsekvensjustert budsjett anvendes til å

framskrive dagens drift ut fra kjente og vedtatte endringer i driften på hver enkelt virksomhet i kommunen. En egen tiltaksmodul gir administrasjon og politikere oversikt over alle forslag til endringer i prioriteringer i årsbudsjettet og økonomiplanen.

3.2.3 Årsbudsjett og økonomi- og handlingsplan

Foreløpige budsjettforutsetninger og tidsplan for gjennomføring av budsjettprosessen

Kommunestyret tok i møte 20.06.2013 rådmannens framlagte tidsplan for gjennomføring av budsjettprosessen 2014 og de foreløpige budsjettforutsetningene for 2014 til etterretning.

Noen sentrale datoer i tidsplanen er:

- | | |
|---|---------------|
| - Frist for etatsjefenes forslag til driftsbudsjett 1 | 27. september |
| - Frist for etatsjefenes forslag til investeringsbudsjett | 1. oktober |
| - Drøfting i ledermøte | 7. oktober |
| - Endelig forslag til driftsbudsjett og økonomiplan fra etatsjefene | 18. oktober |
| - Rådmannens forslag til årsbudsjett og økonomiplan klart til formannskapet | 14. november |
| - Formannskapetets innstilling legges ut | 28. november |
| - Budsjettbehandling i kommunestyret | 12. desember |

Samtidig skisseres foreløpige budsjettforutsetninger som skal legges til grunn i arbeidet med utarbeidelse av budsjettet for det kommende året. Det gjelder forutsetninger for lønns- og prisvekst, pensjonskostnader, feriepenger og arbeidsgiveravgift, renteutvikling, satser for gebyrer og egenbetalinger, eiendomsskatt og investeringer.

Arbeidet med årsbudsjettet og økonomiplanen

Kommunestyret får som beskrevet ovenfor, framlagt en tidsplan og forutsetninger for kommende års budsjett i juni. Forutsetningene kan bli justert etter at statsbudsjettet er lagt fram. For 2013 budsjettet måtte framdriftsplanen justeres noe på grunn av utfordringer ved implementeringen av budsjettssystemet Arena. Med bakgrunn i kommunestyrets vedtak om forutsetninger og tidsplan og gjeldende økonomiplan vil det så være etatsjefene som har ansvaret for å gjennomføre budsjettprosessen i sine etater. Budsjettforslaget ferdigstilles for politisk behandling ved at rådmannen syr sammen forslagene fra etatene. Forslag til rammer settes også av rådmannen.

De viktigste tidsfristene for arbeidet med budsjettet er fastsatt i tidsplanen som er vedtatt av kommunestyret. For å sikre at dette overholdes er det internt satt frister for ulike deler av arbeidet både i etatene og hos rådmannen.

Økonomisjefen sier at budsjettet for 2013 i hovedsak var en videreføring av tidligere år, men hvor tiltak kom fram med utgangspunkt i demografi og aktivitet.

Budsjettforslaget til kommunestyret bygger på et detaljert tallbudsjett pr. ansvar og pr. art. I tillegg utarbeides det en kommentardel med hovedtall for økonomi, mål og tiltak. Endelig fastsetting av detaljbudsjettet gjøres av hvert hovedutvalg.

Budsjettssystemet Arena er i prinsippet en videreføring av tidligere brukte Excel ark. Arena bidrar til mer nøyaktig lønnsbudsjettering da det er lønnsark pr. ansatt pr. august lønn som er grunnlag for beregning av lønn og lønnsavhengige utgifter. Forrige års regnskap, inneværende års budsjett og lønnsark legges inn sentralt i Arena av økonomisjefen. Kvalitetskontroll på dette gjøres på hver etat. Generell lønns- og prisstigning legges inn sentralt av økonomisjefen. Økonomisjefen tar under veis i prosessen med konsekvensjustert budsjett stikkprøver på innlagte data.

Budsjettsak til kommunestyret, budsjett 2013 og økonomiplan 2013 – 2016

Kommunestyret behandlet i møte 06.09.2012 tidsplan for gjennomføring av budsjettprosessen 2013 og foreløpige budsjettforutsetninger. Tidsplanen avviker ikke vesentlig i forhold til det som er beskrevet i avsnittet ovenfor. Rådmannen konkluderer med at kommunen mangler minimum 12,2 mill. kr for å komme i balanse med videreføring av dagens rammer, forutsatt indeksregulering på 3 %. Det videre arbeidet med budsjettet skal derfor ta utgangspunkt i et alternativ hvor «budsjett 2012 korrigert for tiltaksliste 2012 med lavere driftsnivå med effekt for 2013, i tillegg til de tilpasninger som må gjøres pr. etat i forhold til at forventet lønns og prisstigning ikke blir kompensert».

Endelig vedtak om budsjett og økonomiplan ble gjort av kommunestyret 20.12.2012. I saksvurderingen til rådmannen framgår det at Røros kommune har en stor utfordring i et samlet driftsnivå som er for høyt i forhold til inntektsgrunnlaget. Det henvises til omstillingsprosjektet og at det i sammenheng med det foretas en samlet gjennomgang av driften. Som årsaker til ubalansen i driften pekes det på et høyt investeringsnivå over en årrekke, større press på tjenester som følge av rettighetslovgivning, økende innslag av kostbare enkeltvedtak, oppfølging av avvik fra tilsynsmyndigheter og endring i statlige føringer og styring av ressurser som blant annet medfinansiering på helsesektoren. Rådmannen karakteriserer budsjettprosessen som krevende.

Nærmere detaljer og forutsetninger for forslaget til økonomiplan og årsbudsjett framgår i vedleggene til budsjettsaken.

- Budsjett 2013 og økonomiplan «2014 – 2015» (skal være 2013 – 2016), talldel
- Budsjett 2013 og økonomiplan «2014 – 2015» (skal være 2013 – 2016), kommentardel

For årsbudsjett 2013 og økonomiplan 2013 – 2016 omfatter talldelen:

- økonomisk oversikt drift
- skjema 1A for drift
- økonomisk oversikt investeringer
- skjema 2 A for investeringer
- oversikt for drift på de enkelte etater og tjenester

- oversikt over de enkelte investeringene

Det redegjøres for følgende hovedpunkter i kommentardelen:

- generelt om statsbudsjettets og inntektssystemets konsekvenser for Røros kommune
- overordnet informasjon om budsjettprosessen
- grunnleggende budsjettforutsetninger vedtatt av kommunestyret i september
- befolkningsutviklingen i kommunen
- utviklingen i kommunens lånegjeld
- viktige budsjettforutsetninger for hver etat

3.2.4 Netto drift på rammeområdene i 2012

Netto drift på rammeområdene

Tabellen viser regnskap, budsjett og avvik på rammeområdene for 2012, jfr. regnskapsskjema 1B.

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Avvik
Sentrale styringsorganer	22.647.062	23.721.101	1.074.039
Oppvekst	93.211.523	86.826.534	- 6.384.989
Helse- og sosial	134.021.048	122.209.000	-11.812.048
Næring	76.127	20.000	- 56.127
Kultur	13.413.492	13.472.459	58.967
Plan, drift og landbruk	24.682.174	22.505.183	- 2.176.991
Kirke, trossamfunn	3.141.800	3.121.000	- 20.800
SUM	291.193.226	271.875.277	- 19.317.949

Alle rammeområdene med unntak for sentrale styringsorganer og kultur har merforbruk i forhold til budsjettet. Netto merforbruk til drift utgjør kr 19,3 mill.

Pensjon

Tabellen viser regnskap, budsjett og avvik når det gjelder pensjonskostnader ex. Arbeidsgiveravgift for 2012.

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Avvik
Sentrale styringsorganer	1.950.204	1.618.277	- 331.927
Oppvekst	11.988.308	9.831.027	- 2.157.281
Helse- og sosial	16.651.760	12.609.400	- 4.042.360
Næring	183.869	89.365	- 94.504
Kultur	606.133	538.625	- 67.508
Plan, drift og landbruk	5.387.424	4.003.488	- 1.383.936
SUM			- 8.077.516

Amortisering og premieavvik	9.779.608	-1.500.000	11.479.608
-----------------------------	-----------	------------	------------

Merkostnader på pensjon som framkommer på de enkelte rammeområdene veies opp av bokførte premieavvik.

Frie inntekter

Tabellen viser regnskap, budsjett og avvik for kommunens frie disponible inntekter for 2012, jfr. regnskapsskjema 1A.

	Regnskap 2012	Budsjett 2012	Avvik
Skatt	112.091.397	110.442.000	1.649.397
Rammetilskudd	159.394.917	156.241.000	3.153.917
Eiendomsskatt	18.944.510	18.794.000	150.510
Andre inntekter/tilskudd	11.467.932	12.967.135	- 1.499.203
SUM	301.898.755	298.444.135	3.454.620

Kommunens frie inntekter ble samlet kr 3,5 mill. høyere enn budsjettet. Dette er likevel langt mindre enn merforbruket på drift.

3.3 Revisjonens vurderinger

Overordnede bestemmelser om delegering til rådmannen framgår i kommunens delegeringsreglement. Reglementet er oppdatert og sist behandlet politisk i oktober 2013.

Nærmere bestemmelse om delegering av myndighet i budsjettsaker er fastsatt i «budsjettdelegasjonsreglement» vedtatt av kommunestyret 28.04.1994. I reglementet framgår det at rådmannen har et klart ansvar for å rapportere om avvik og at det skal innstilles ovenfor kommunestyret om tiltak for å få regnskapet i balanse.

For øvrig er vår vurdering at mye av innholdet i reglementet er overmodent for oppdatering. Reglementet er blant annet ikke oppdatert i forhold til gjeldende budsjett og regnskapsforskrifter fra 2000 med senere oppdateringer.

Rådmannens administrative delegeringer er sist oppdatert 20.01.2009. Her delegeres anvisningsmyndigheten slik at den skal være sammenfallende med ansvar for budsjettet. Vi finner imidlertid ingen tydelige beskrivelser av hvordan budsjettansvaret er fordelt.

Kommunens regler for finansforvaltning ble sist vedtatt av kommunestyret i 2010. Reglene må vedtas på nytt i hver kommunestyreperiode, noe som ennå ikke er gjort for inneværende periode.

Røros kommune har tatt i bruk budsjettssystemet Arena i arbeidet med budsjettet. Dette er et egnet system som gir et godt grunnlag for at administrasjonen kan ivareta arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan på en tilfredsstillende måte.

Kommunestyret har de to siste årene behandlet foreløpige budsjettforutsetninger og tidsplan for gjennomføring av budsjettprosessen som egne saker. Grovt sett er tidsplanen i samsvar med det som er angitt i «budsjettdelegasjonsreglementet» fra 1994. Tidsplanen for arbeidet med årsbudsjettet avviker heller ikke mye fra anbefalinger i veilederen fra KR D. Veilederen anbefaler at økonomiplanen vedtas før arbeidet med årsbudsjettet starter, men vi kan ikke se at dette har avgjørende betydning for en god prosess.

Vi har gjennomgått saksdokumentene som presenteres for kommunestyret i forbindelse med vedtak om årsbudsjett og økonomiplan. I saksdokumentene framgår de budsjettoppstillingene som kreves og det er gitt kommentarer i forhold til vesentlige momenter i budsjettforslaget.

Røros kommune har imidlertid ingen handlingsplan med målsettinger for hva en ønsker å oppnå, hvilke oppgaver som skal løses og hvilke tiltak som kreves for å nå målene.

Kommunestyret behandler hvert år en framdriftsplan for arbeidet med kommende års budsjett. Vi mener at dette med fordel kunne vært innarbeidet i et økonomireglement. Saken til kommunestyret kunne dermed vært konsentrert mer rundt budsjettforutsetninger.

I henhold til økonomisk teori finnes det flere prinsipper for budsjettutvikling, jfr. det vi har omtalt under revisjonskriterier. Der beskrives bl.a. oppbyggingsorientert og nedbrytingsorientert budsjettarbeid. Revisjonen mener at kommunen er kommet i en situasjon der man må gå grundig til verks for å kartlegge den økonomiske situasjonen og ressursbruken ved det nåværende aktivitetsnivået. Sannsynligvis vil det være mest hensiktsmessig å følge et oppbyggingsorientert prinsipp i en slik situasjon. I flg. dette prinsippet må man ta utgangspunkt i virksomhetenes mål. Denne framgangsmåten innebærer at det kan oppnås større engasjement og motivasjon blant dem som deltar, kunnskap på alle nivåer blir utnyttet og realisme i budsjettet oppnås. På den annen side vil man kunne få et samordningsproblem. Når man begynner på bunnen, vil hver enhet budsjettere uten å tenke på forholdet til andre enheter.

Det er mulig å kombinere disse to prinsippene for budsjettarbeidet; i første fase bruk av oppbyggingsorientert prinsipp der enhetene utvikler budsjett ut fra mål og oppgaver som skal løses og som sammenstilles til et hovedbudsjett for hele virksomheten. Sitat fra «Økonomistyring i det offentlige»: «*Dette budsjettet danner grunnlag for en senere tildeling av midler fra politiske myndigheter/kommunestyret. Det som tildeles vil sjelden være i samsvar med budsjettet, og virksomheten må derfor lage et nytt budsjett som tar utgangspunkt i tildelte midler. Budsjetttrammen er fast, og virksomheten må ut fra overordnede føringer fordele ressursene på de enkelte enhetene. I denne fasen kan nedbrytingsprinsippet benyttes.*»

Vi mener at Veileder fra KR D – Planlegging og økonomistyring i omstillingstider er et godt grunnlag for å tenke gjennom hvordan kommunen kan gjennomføre budsjettprosessen. Under revisjonskriterier i punkt 3.1 har vi beskrevet deler av

innholdet i veilederen. Etter revisjonens mening står kommunen overfor et omstillingspress. Bortfall av tilfeldige inntekter som bruk av momskompensasjon fra investeringer, øking i rente- og avdragsutgifter og generelt økte driftskostnader tilsier at det bør gjennomføres et grundig arbeid med årsbudsjett og økonomi- og handlingsplan.

Økonomistyring og i det hele tatt styring av en kompleks organisasjon som en kommune forutsetter at man har etablert styringssystemer. I det minste bør det være etablert et system av målsettinger for hva man vil oppnå, hvilke oppgaver som skal løses og hvilke tiltak som kreves gjennomført for å nå målene. En handlingsplan eller et handlingsprogram vil være et skriftlig uttrykk for dette. I mangel av dette vil tjenesteytingen og myndighetsutøvelsen ikke kunne måles og vurderes. I årsrapporten og tertialrapportene vil en da kunne redegjøre for hvilke tiltak som er gjennomført og hvilke mål som er oppnådd.

Når en sammenligner regnskap og budsjett for 2012 finner en svært store avvik. I årsberetningen er det redegjort for årsakene til avvikene.

En betydelig del av avvikene gjelder pensjonskostnader. Dette er forhold som har blitt kjent i løpet av året og avvikene kunne derfor vært betydelig redusert med tekniske budsjettjusteringer.

For øvrig har det oppstått avvik både som følge av mangelfullt budsjettgrunnlag og merforbruk.

Problemstilling 2

4 Er ansvarsfordeling, kompetanse og rutiner for intern budsjettoppfølging tilfredsstillende/hensiktsmessig?

4.1 Revisjonskriterier

Våre revisjonskriterier er hentet fra teori i læreboken "Økonomistyring i det offentlig".

For å kunne etablere en hensiktsmessig rapportering må fire sentrale spørsmål besvares:

1. Hvorfor rapportere?

Selv om myndighet og ansvar er delegert, må en budsjettansvarlig underlegges kontroll.

2. Hvor ofte skal det rapporteres?

Er et spørsmål om hva som er nødvendig for at man tidlig nok skal kunne sette i verk tiltak for å kunne etterleve budsjettet. Det kan vise seg å kreve månedsvis rapportering.

3. Hvem skal rapportere?
Fordi tilbakerapportering alltid må ses i sammenheng med budsjettet, er det nødvendig at det er den enkelte budsjettansvarlige leder som rapporterer.
Det er altså den som er budsjettansvarlig som er ansvarlig for korrekt rapportering.
4. Hva skal det rapporteres om?
Tidligere har det vært vanlig nokså ensidig å sette budsjetttrammene i fokus. Det er fortsatt vesentlig. Men i dag finnes budsjett- og ytelsesavtaler som også inneholder målsettinger om hva som skal oppnås innenfor budsjetttrammene. Rapportene skal derfor vise om budsjettavtalene blir oppfylt eller ikke.
For å kunne rapportere budsjettavvik flere ganger i året må budsjettene være periodiserte.
Ved hjelp periodiserte budsjetter og avviksanalyser får en et godt grunnlag for å styre den økonomiske utviklingen underveis i året. Men det krever at en for hver periode setter i gang en problemløsningsprosess for å diskutere avvik og søke etter tiltak. Denne prosessen har ledelsen ansvaret for å sette i gang.

Eksempel på organisering av rapporten/tertialrapporteringen.

1. Økonomi
 - Tabelloppstilling. Her kan det angis avvik for hver konto mellom det vedtatte budsjettet og en prognose for hele året.
 - Kommentarer til avvik. Alle stor avvik skal kommenteres verbalt.
 - Generelle økonomiske kommentarer. Her er det mulig å gi en generell kommentar til den økonomiske situasjonen.
2. Virksomhetsplan
 - Her skal det angis for hvert tiltak om det er gjennomført eller ikke i forhold til vedtatt virksomhetsplan. Formålet er å gi et kortfattet bilde av den generelle fremdriften.
3. Drift av virksomheten
 - Her er det mulig å knytte noen kommentarer til den daglige driften. Om den går som planlagt, om det foreligger spesielle problemer, forhold til andre enheter osv.
4. Personale
 - Her er det mulig å ta opp personalmessige problemstillinger. Det kan være opplæringsbehov, permisjoner, sykdom osv.
5. Spesielle problemfelt
 - Her er det mulig å ta opp en del problemstillinger som ikke naturlig hører under de andre postene.

Rapporten vil kunne dekke et bredt spekter og gi kommunestyret mulighet til å diskutere utviklingen på en rekke områder. Budsjettet kan justeres ved hvert tertial.

Ledelse og budsjettstyring.

For at økonomisk planlegging skal gi styringseffekt, må den knyttes opp mot ledelsesfunksjonen. "Både ledelsen og ansatte må kunne benytte forskjellige former for problemløsning og ha et felles språk på det økonomiske området. Dette

betyr i praksis at alle som deltar i budsjetteringsprosessen, bør ha et minimum av økonomiske kunnskaper. Innenfor budsjettet finner vi alle økonomiske mål som ønskes realisert i budsjettperioden. Dette kan være mål for ressursbruk, produktivitet eller verdiskaping.”

Medvirkning.

I mange organisasjoner blir økonomiske planer utarbeidet av økonomiavdelingen. Dette kan være hensiktsmessig ut fra et tids- og kompetansemessig perspektiv. Men dersom vi ønsker god økonomistyring, må vi sette i gang en prosess som engasjerer alle med budsjettansvar. For å skape forpliktelse til budsjettmålene kan det være nødvendig å trekke inn andre medarbeidere. For å sette det på spissen utøves det økonomistyring hver gang det tas en beslutning som får økonomiske konsekvenser.

Internkontroll

Kommunelovens § 23 nr. 2: *”Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er **gjenstand for betryggende kontroll.**”* Internkontrollansvaret innebærer at administrasjonssjefen skal etablere system for å sikre ”betryggende kontroll” og teste at disse systemene virker.

Hva er så internkontroll? Internkontroll er de systemer og rutiner som administrasjonssjefen etablerer for å sikre tilstrekkelig styring, måloppnåelse og regeletterlevelse. Internkontrollen skal sikre at kommunen er gjenstand for betryggende kontroll. Defineres bl. a også slik: *Internkontroll er et formalisert kontrollsystem der kontrollaktiviteter utformes, gjennomføres og følges opp med basis i vurderinger av risiko for styringssvikt, feil og mangler i virksomhetens arbeidsprosesser.*

Internkontrollsystemet i kommunen bør omfatte blant annet følgende sentrale elementer:

- et godt kontrollmiljø i kommunen (medarbeidernes holdninger til kontroll, etiske verdier, kompetanse, tildeling av ansvar og myndighet, ledelsens filosofi for risikostyring)
- mål på sentrale områder i kommunen (målrettet og kostnadseffektiv drift, overholdelse av lover og regler, pålitelig regnskapsrapportering)
- en strukturert risikokartlegging og vurdering av alle områdene i kommunen (risiko- og vesentlighetsvurdering)
- hensiktsmessige rutiner og prosedyrer som skal sikre måloppnåelse, regeletterlevelse og riktig rapportering (kontrollaktiviteter)
- hensiktsmessige informasjons- og rapporteringsrutiner (informasjon og kommunikasjon)
- rutiner for oppfølging av at internkontrollsystemet fungerer som forutsatt (overvåking, testing av om systemene fungerer)

Vi har valgt å ta med ovenstående fordi vi mener budsjettoppfølging innebærer at kommunen bør ha et system for hvordan budsjettoppfølgingen og rapporteringen av det internt i administrasjonen bør være gjenstand for internkontroll.

4.2 Faktadel

I tertialrapporteringen til kommunestyret er det lagt opp til en felles gjennomgående mal for alle etater/rammeområder. Rapporten har følgende hovedavsnitt for hver etat, innledning, oppsummering, kunder/brukere, MHS, økonomi, resultatvurdering og utfordringer. Dette oppsummeres i tilsvarende hovedavsnitt for kommunen samlet.

Kommunens reglement for delegering av myndighet i budsjettsaker av 28.04.1994 sier ikke noe om hvordan budsjettoppfølgningen skal foregå. I stillingsbeskrivelsene for etatsjefene står det at: «Etatsjefen er ansvarlig for å utarbeide budsjett for etaten, og for budsjettoppfølgning/rapportering i forhold til rådmann og politikere.» Innenfor de enkelte etatsrammene kan etatsjefen foreslå omprioriteringer og dette vedtas av hovedutvalget.

Fra rådmannen er det gitt muntlig beskjed om en strammere budsjettoppfølgning, spesielt på området investeringer.

Økonomisjefen opplyser at budsjettene for 2012 og 2013 er periodisert ut fra erfaring for foregående år. Innenfor helse- og sosial er det laget egne nøkler i økonomisystemet for periodisering av lønn, mens lønn for øvrig er periodisert på 11 måneder. Videre er det laget periodiseringsnøkler innenfor enkelte inntektsområder. Store utgiftsposter som for eksempel forsikringer er periodisert til den måneden de utgiftsføres. I økonomisystemet ERV må periodiseringsnøkler legges inn av superbruker og det er krevende å vedlikeholde og flytte på disse. Ved bruk av budsjettssystemet Arena som rapporteringsverktøy, vil regnskapsprofilen på den enkelte art fra året før bli benyttet som periodiseringsnøkkel.

Det som finnes av skriftlige rutiner for arbeidet med tertialrapporteringen er gitt i tidsplanen vedtatt av kommunestyret og i malen for innhold i tertialrapporteringen. Den felles malen med overskrifter og anbefalinger om tekstinnhold skal benyttes.

Etatsjefene er ansvarlige for innholdet for hver enkelt etat. Økonomisjefen setter inn hovedtall for økonomi og personalsjefen rapporterer i forhold til sykefravær. Økonomisjefen utarbeider den endelige tertialrapporten for gjennomgang med rådmannen. Denne sendes til etatsjefene pr. e-post og presenteres i ledermøte før den sendes til politisk behandling.

Regnskapet føres fortløpende og skal være så ajour som mulig til en hver tid. Etter hver tertial «stenges» regnskapet ca. den 15. i påfølgende måned for å «låse» rapporter for status. Økonomisjefen har tidlig i året gitt en skriftlig plan for gjennomføring av rapporteringen hvor datoer for «stenging» er angitt. I 2013 har datoer blitt forskjøvet noe på grunn av manglende kapasitet ved økonomiavdelingen. Det oppfattes som en utfordring å få regnskapsført så riktige data som mulig for hver tertial og at det ikke skal ta for lang tid. Den periodiseringen av budsjettet som er lagt inn i økonomisystemet ved starten av året gjelder hele året. Eventuelle avvik fra dette kommenteres i tertialrapporten.

Økonomisjefen lager mal for tertialrapporten og legger den klar i økonomisystemet. Etatene skriver selv ut rapporter pr. tertial og fordeler til de

riktige nivåer innen etaten. I tillegg er det laget egne rapporter for selvkostområdene.

Økonomisjefen gir informasjon pr. e-post når tertialrapporter er klar til kjøring. I tillegg skriver økonomisjefen ut alle detalj- og nøkkelrapportene for å låse innholdet for det enkelte tertial. Det er disse dataene som benyttes i tertialrapporten. Regnskapet lever hele tiden og analyserapportene vil endre seg når det føres tilbake i tid, for eksempel ved korreksjoner av merverdiavgift.

For den enkelte etat er det etatsjefen og merkantilt ansatte som innehar kompetanse til å vurdere regnskap og budsjett innenfor etaten. For kommunen samlet er det rådmannen og økonomisjefen som har denne kompetansen. Uklarheter og dårlige beskrivelser fra etatsjefene følges opp av rådmannen og økonomisjefen.

Vi har ikke funnet at det er etablert noe skriftlig system for intern kontroll av internrapporteringen til rådmannen. Økonomisjefen henviser i forbindelse med dette til at administrasjonen arbeider med et økonomireglement.

4.3 Revisjonens vurderinger

Kommunens budsjettreglement og delegeringsreglement sier ikke noe om hvordan budsjettoppfølgingen skal foregå. I stillingsbeskrivelsene for økonomisjefen og etatsjefene framgår deres ansvar for oppfølging av budsjett og rapportering til rådmannen og det politiske nivået.

Hensikten med å ha et system for intern rapportering er å sikre at det til en hver tid er kontroll med ressursbruken og at det arbeides for å oppnå mål som er satt i årsbudsjettet og økonomiplanen.

Vi mener at kommunen mangler skriftlige rutiner for oppfølging av budsjett løpende gjennom året og ved de faste tidspunktene for tertialrapportering. Dette er forhold som det vil være fornuftig å regulere i et nytt økonomireglement for kommunen.

Økonomisjefen legger til rette for at det blir benyttet mest mulig korrekte regnskapsdata i forbindelse med tertialrapporteringen. Den endelige rapporten blir til i et samarbeid mellom etatsjefene og rådmann/økonomisjef. Vi mener at det er behov for å fastsette skriftlige rutiner for hvordan den samlede prosessen med tertial rapportering skal håndteres.

Det er økonomisjef/rådmann og etatsjefene som henter ut og vurderer regnskapsinformasjon. Vi vil vurdere det slik at det samlet foreligger tilfredsstillende kompetanse for vurdering av regnskapsdata for å kunne presentere en god tertialrapportering.

En god periodisering av budsjettet vil være av avgjørende betydning for å kunne vurdere status i regnskapet. I kommunens budsjett/regnskap vil det være svært mange forhold som kan påvirke til at det blir vanskelig å vurdere status for regnskapet på angitte tidspunkt.

Det vil være viktig å jobbe aktivt med slike problemstillinger for på best mulig måte å legge til rette for gode vurderinger av regnskapsstatus. På samme måte vil det være avgjørende at regnskapet er oppdatert på tidspunktet for uttak av regnskapsdata. Dette er forhold som bør reguleres nærmere i et økonomireglement.

Rådmannen har en overordnet rolle og en kontrollerende funksjon i forhold til å sikre at rapportert informasjon er riktig. I Røros kommune er det økonomisjefen og etatsjefene som i hovedsak henter ut og vurderer regnskapsinformasjon. Det er ikke gitt fullstendige retningslinjer eller rutiner som pålegger etatsjefene å framskaffe riktig regnskapsinformasjon. Vi mener at kommunen ikke har et tilfredsstillende system for kvalitetskontroll av rapportert regnskapsinformasjon. Et system for intern kontroll av rapportert informasjon til rådmannen kan innarbeides i et nytt økonomireglement.

Problemstilling 3

5. Gir tertialrapporteringen kommunestyret nødvendig og tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen og er rådmannens innstilling til vedtak dekkende for hvilken oppfølging som må iverksettes?

5.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 47. Årsbudsjettets bindende virkning.

- 1. Kommunestyrets eller fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1 tredje punktum.*
- 2. Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.*
- 3. Får kommunestyret eller fylkestinget 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 en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.*

Lovbestemmelsen sier noe om kommunestyrets handlingsplikt hvis det skjer endringer som får «betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på» i løpet av budsjettåret. En forutsetning for at kommunestyret kan gjøre dette er at det får informasjon om den økonomiske utvikling og

endringer i forhold til vedtatt budsjett. Grunnlaget for å kunne gjøre dette er i forbindelse med tertialrapporteringen. Rapporteringen må da være så nøyaktig som mulig og prognoser for hele året må inngå. Kommunestyret pålegges å handle i hvis situasjonen tilsier at det er forhold " som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet".

Forskrift om årsbudsjett:

§ 10. Budsjettstyring

Administrasjonssjefen, eventuelt kommune- eller fylkesrådet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret eller fylkestinget som viser utviklingen i inntekter og innbetalinger og utgifter og utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller kommune- eller fylkesrådet 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 eller fylkestinget foreslås nødvendige tiltak.

§ 11. Endringer i årsbudsjettet

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

§ 12. Økonomiske oversikter

Kommunen og fylkeskommunen skal utarbeide økonomiske oversikter over typer av inntekter, innbetalinger og bruk av avsetninger, samt utgifter, utbetalinger og avsetninger. De økonomiske oversiktene skal bygge på de samme forutsetningene som det vedtatte årsbudsjett og de vedtatte særbudsjetter. De økonomiske oversiktene skal stilles opp i henhold til vedlegg 3 og 4 til denne forskrift.

De økonomiske oversiktene det henvises til i forskriften, er økonomisk oversikt drift og økonomisk oversikt investering.

Kravene til tertialrapporteringen innebærer at det per 30.04 og 31.08 er gjort periodiseringer av budsjettet og at dette sammenstilles med oppdatert regnskapsinformasjon. Dersom det er vesentlige avvik mellom prognosen for hele året og bevilgede beløp, vil det måtte innstilles slik at kommunestyret kan gjøre vedtak på nødvendige tiltak eller endringer i opprinnelig budsjett.

Budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet

I veileder for »budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet» har kommunal- og regionaldepartementet satt rammene for budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet.

1. Investeringsbudsjettet er ettårig, altså årsavhengig
2. Årsbudsjettet er bindende for underordnede organer, og årlige bevilgninger er nødvendig for å kunne pådra utgifter i budsjettåret
3. Investeringsbudsjettet må reguleres ved behov for å tilfredsstille krav til balanse og realisme

4. Alle midler er frie og anses som felles finansiering av investeringsporteføljen, unntatt øremerket finansiering fra andre
5. Begrepet udekket/udisponert gjelder differansen mellom samlet tilgang og samlet bruk av midler i året for investeringsregnskapet, og ikke avvik på de enkelte investeringsrammene eller avvik på enkeltprosjektnivå

Ved vedtak om investeringsbudsjett vil det overordnede for økonomien være at budsjettet samlet sett er i finansiell balanse det enkelte år. Derfor vil det være av underordnet betydning hvordan midler fra ulike finansieringskilder internt i budsjettet henføres til enkeltprosjekter eller sektorspesifikke investeringsrammer. Likevel er det nødvendig å holde styring og kontroll med de enkelte investeringsprosjektene. Når slike går over flere år, vil ikke de årlige investeringsbudsjettene/-regnskapene alene gi tilstrekkelig informasjon for å støtte opp om prosjektstyringen. Derfor må prosjektstyring baseres på informasjon ut over de obligatoriske budsjett- og regnskapsoppstillingene.

5.2 Faktadel

5.2.1 Tertialrapport for 2. tertial 2012

Tertialrapporten ble behandlet i kommunestyret 25.10.2012. Kommunestyrets vedtak ble slik som rådmannen hadde innstilt.

1. *2. tertial rapport pr 31.08.2012 tas til orientering*
2. *Det kan ikke påregnes at nye driftsbehov som måtte oppstå videre utover i året, kan dekkes opp ved tilleggsbevilgninger.*
3. *Det innføres stillings- og innkjøpsstopp ut 2012.*

Ved kommunestyrets behandling ble det fremmet forslag om endret vedtak i pkt. 1. «2. tertialrapport pr 31.08.2012 vedtas og årets merforbruk ca. 6 mill. kr dekkes av disposisjonsfondet.» Dette forslaget fikk 2 stemmer.

I rapporten framgår følgende som oppsummering:

«I 2. tertial har det som i 1. tertial jevnt over vist seg å ikke komme noen store utgiftsposter innen driften som ikke har vært / er kjent. Alle etater viser god budsjett disiplin, men alt kan ikke forutses.

Oppvekst har en utfordring rent budsjettmessig i forhold til at de ikke budsjetterte utgiftene til kulturskola med husleie og flytteutgifter. I tillegg kommer en til å få en sprekk på vikar- og energiutgifter. Prognose utfordring ved årets slutt på 0,9 til 1 mill. kr i forhold til ramme.

Helse- og sosialetaten har en prognose utfordring på ca. 6 mill. kr ved årets slutt. Årsaken til dette store merforbruket skyldes driftskostnader til intermediæravdeling på ca. 3 mill. kr, forsterket legevakt på ca. 1,1 mill. kr, sosialhjelp som på årsbasis vil bli 1, 5 mill. kr mer enn budsjettert.

Plan-, drift og landbruk har en utfordring med ikke realistisk budsjett på området byggforvaltning, videre er inntektene for maskindrift og verksted for optimistisk budsjettert, prognose utfordring ved årets slutt 1 til 1,5 mill. kr.

Totalt har driftssiden i Røros kommune nå prognose utfordring på 8,5 mill. kr ved årets slutt.

På finanssiden ser det noe bedre ut enn budsjett, samlet sett en prognose på ca. 2,5 mill. kr lavere enn budsjett.»

Samlet prognose for drift og finans var dermed pr 2. tertial et overforbruk på 6 mill. kr.

De endelige regnskapstallene for året framgår i kap. 3.2 i rapporten.

5.2.2 Tertialrapport for 1. tertial 2013

Tertialrapporten ble behandlet i kommunestyret 20.06.2013. Rådmannens innstilling var slik:

1. 1. tertialrapport pr 30.04.2013 tas til orientering
2. Det kan ikke påregnes at nye driftsbehov som måtte oppstå videre utover i året kan dekkes opp ved tilleggsbevilgninger.

Kommunestyrets endelige vedtak i saken ble slik:

1. 1. tertialrapport pr 30.04.2013 tas til orientering
2. Det kan ikke påregnes at nye driftsbehov som måtte oppstå videre utover i året kan dekkes opp ved tilleggsbevilgninger.
3. Formannskapet forventer å få månedlig oversikt og oppfølging av regnskap i forhold til budsjett.
4. Formannskapet forventer at økonomiavdelingen blir tilført nødvendig bemanning og kompetanse.

I rapporten framgår følgende som oppsummering:

«Røros kommune hadde i 2012 et høyere driftsnivå enn hva frie inntekter gir grunnlag for, og det ble i budsjettet for 2013 vedtatt tiltak som senker driftsnivået, flere av tiltakene vil ikke komme til uttrykk i 1. tertial, men i 2. og 3. tertial. Etatene viser god budsjett disiplin, men alt kan ikke forutsees.

Sentrale styringsorganer: Merforbruk 0,245 mill. kr pr 1. tertial, pr dato ingen kjent informasjon som tilsier merforbruk på årsbasis.

Oppvekstetaten: Merforbruk 2,9 mill. kr pr 1. tertial i forbindelse med tiltak som er vedtatt, samt inntekter som kommer pr 2. tertial er prognose for drift at budsjett holdes i 2013.

Helse- og sosialetaten: Merforbruk 2,9 mill. kr pr 1. tertial. Fortsetter utfordringen sykefravær og der igjennom vikar bruk, samt sosialhjelp, vil det ikke være mulig å ta dette inn på resten av 2013. Selv med vedtatte tiltak vil utfordringen prognose være på minimum 5,6 mill. kr ved årets slutt.

Kulturetaten: Mindreforbruk 0,5 mill. kr pr 1. tertial, pr dato ingen kjent informasjon som tilsier merforbruk på årsbasis.

Plan-, drift- og landbruksetaten: Merforbruk 0,150 mill. kr pr 1. tertial, som vil bli tatt inn. Prognose for 2013 1,2 – 1,5 mill. kr merforbruk, med bakgrunn i tilsyn og annet manglende vedlikehold i skoler/barnehager.»

5.2.3 Tertialrapport for 2. tertial 2013

Tertialrapporten er lagt opp etter en felles gjennomgående mal for alle etater/rammeområder. Dette er en videreføring av malen som ble tatt i bruk i 2012. Rapporten er bygd opp med følgende hovedavsnitt: Innledning, oppsummering, kunder/bruker, HMS, økonomi, resultatvurdering, og utfordringer både på kort og lang sikt pr etat.

Rådmannen skriver i saksvurderingen at tertialrapporteringen for 1. og 2. tertial gir et tydelig uttrykk for de store utfordringer kommunen har med å holde den totale driften innenfor de rammer som er satt av kommunestyret.

I rapporten framgår følgende som oppsummering:

«Sentrale styringsorganer: Mindreforbruk 0,143 mill. kr pr 2. tertial, pr dato ingen kjent informasjon som tilsier merforbruk på årsbasis.

Oppvekstetaten: Merforbruk 3,4 mill. kr pr 2. tertial. I forbindelse med tiltak som er vedtatt, samt inntekter som kommer pr 3. tertial er prognose for drift at budsjett holdes i 2013.

Helse- og sosialetaten: Merforbruk 3,4 mill. kr pr 2. tertial. Fortsetter utfordringen sykefravær og der igjennom vikar bruk, samt sosialhjelp, vil det ikke være mulig å ta dette inn på resten av 2013. Prognose for 2013 6 mill. kr merforbruk.

Kulturetaten: Merforbruk 0,062 mill. kr pr 2. tertial, pr dato ingen kjent informasjon som tilsier merforbruk på årsbasis.

Plan-, drift- og landbruksetaten: Mindreforbruk 0,849 mill. kr pr 2. tertial, som vil bli forbrukt i 3. tertial. Prognose for 2013 1,2 mill. kr merforbruk, med bakgrunn i tilsyn og annet manglende vedlikehold i skoler/barnehager.»

Samlet prognose for 2013 oppsummeres slik:

- Merforbruk etatenes drift:	7,2 mill. kr
- Finansinntekter – ikke utbytte	3,0 mill. kr
- Totalt merforbruk:	10,2 mill. kr

Tertialrapporten ble behandlet i kommunestyret 31.10.2013. Rådmannens innstilling var slik:

1. Tertialrapport pr 31.08.2013 tas til orientering
2. Det kan ikke påregnes at nye driftsbehov som måtte oppstå videre utover i året kan dekkes opp ved tilleggsbevilgninger.

Kommunestyrets endelige vedtak i saken ble slik:

1. 1. tertialrapport pr 31.08.2013 tas til orientering og krever at det utredes tiltak med formål å bringe budsjettet i balanse.
2. Det kan ikke påregnes at nye driftsbehov som måtte oppstå videre utover i året kan dekkes opp ved tilleggsbevilgninger.

5.2.4 Revidering av investeringsbudsjettet for 2012

Kommunestyret vedtok i møte 20.12.2012 å revidere investeringsbudsjettet for 2012 i samsvar med innstillingen fra rådmannen. Vedtaket omfattet 33 investeringsprosjekter. Videre innhold i kommunestyrets vedtak:
«Revidert finansieringsbehov i forbindelse med revidert investeringsbudsjett 2012, kr 15.927.000, hvorav 220.000 tilhører prosjekt som er iht. vedtatt budsjett for 2012 finansieres med ett års avdragsfrihet eller som ordinært låneopptak, løpetid 25 år.»

5.3 Revisjonens vurderinger

Etter budsjettforskriften § 12 er det et krav at det skal presenteres økonomiske oversikter for drift og investering ved tertialrapporteringen. Oversiktene skal bygge på de samme forutsetningene som det vedtatte årsbudsjettet. De økonomiske oversiktene må da vise regnskapstall pr. 1. eller 2. tertial sammenholdt med periodisert budsjett for samme periode. Sum driftsinntekter, sum driftsutgifter, finansinntekter, finansutgifter, brutto driftsresultat og netto driftsresultat vil framgå. Avvik mellom budsjett og regnskap blir presentert og det gir grunnlag for å kunne kommentere hovedtall og eventuelle avvik.

Vi mener videre at tertialrapporten for hvert rammeområde med tilhørende tjenester bør inneholde en oppstilling over regnskap pr. 1. eller 2. tertial som blir sammenholdt med periodisert budsjett. Det vil gi grunnlag for å kunne vurdere og kommentere budsjettavvik. Det bør redegjøres for avvik og det bør foretas en vurdering av tiltak for å kunne overholde årsbudsjettet.

Økonomisk oversikt med sammenligning av regnskap og budsjett for driftsdelen inngår i kommunens tertialrapportering og tilfredsstillende de fastsatte kravene. For investeringsdelen er det i tertialrapporteringen ikke presentert noen tilsvarende oversikt. Det ble heller ikke gjort i forbindelse med revidering av investeringsbudsjettet pr. 20. desember 2012.

Vi mener at tertialrapporteringen for driftsdelen inneholder tilfredsstillende datagrunnlag for å kunne vurdere den økonomiske utviklingen på de enkelte rammeområdene og tjenestene.

En god tertialrapport bør inneholde vurdering av resultater i forhold til målsettinger innen de ulike tjenestene. Det forutsetter at målsettinger er satt opp i en eventuell handlingsplan. Røros kommune har ikke et enhetlig styringssystem/handlingsplan der mål og forventede resultater kommer til uttrykk og kommunen har følgelig heller ikke et system for måling av dette.

Investeringsprosjekter er lite omtalt i tertialrapportene for 2. tertial 2012 og for 1. tertial 2013. For 2. tertial 2013 er noen investeringsprosjekter omtalt og vurdert under plan, drift og landbruksetaten.

Etter vår vurdering inneholder ikke tertialrapporten noen fullstendig gjennomgang av årets investeringsprosjekter med vurdering av eventuelle behov for budsjettreguleringer. Det fremmes da heller ingen forslag til regulering av investeringsbudsjettet.

Ved revisjonens gjennomgang av investeringsregnskapet og budsjettet pr. november 2012 registrerte vi vesentlige avvik mellom regnskap og budsjett på en del investeringsprosjekter og dette ble tatt opp i nummerert brev av 12.11. 2012. Med bakgrunn i dette fremmet administrasjonen en sak til kommunestyret om regulering av investeringsbudsjettet som ble behandlet av kommunestyret 20.12.2012. I saken ble det ikke gjort inngående vurderinger av behovene for reguleringer. Vi oppfatter det slik at reguleringer ble foreslått med bakgrunn i en sammenligning av budsjett mot regnskapsførte tall pr desember 2012.

Budsjetterte investeringer i anleggsmidler ble redusert med kr 13, 2 mill., fra kr 47,7 mill. til kr 34,5 mill. Regnskapet viste at årets investeringer i anleggsmidler faktisk ble kr 45,0 mill.

Det viser at budsjettreguleringene som ble vedtatt i desember ikke var begrunnet med tilfredsstillende vurderinger og at administrasjonen ikke hadde oversikt over situasjonen.

En sammenligning av konklusjoner i tertialrapporten for 2. tertial 2012 mot regnskapet for 2012 viser følgende:

	Avvik i følge regnskap	Avvik i følge tertialrapport
Sentrale styringsorganer	1.074.000	0
Oppvekst	- 6.385.000	- 1.000.000
Helse- og sosial	- 11.812.000	- 6.000.000
Plan, drift og landbruk	- 2.177.000	-1.500.000
«Finans»	14.300.000	2.500.000
SUM	-5.000.000	- 6.000.000

Samlet anslag for merforbruk stemte bra med det faktiske resultatet for året, men avvikene på de enkelte budsjetttrammene var betydelige.

Mye av dette kan forklares med at det i tertialrapporteringen ikke var tatt hensyn til de store avvikene på pensjonskostnader og premieavvik.

Etter vår vurdering inneholdt tertialrapporten dermed ikke tilstrekkelig informasjon som grunnlag for å kunne tilpasse budsjetttrammene til det faktiske behovet.

Rådmannens innstilling til kommunestyret ved behandlingen av tertialrapporten for 2. tertial 2012 var at «rapporten tas til orientering». Samtidig inneholdt rapporten informasjon om at det var forventet betydelig merforbruk på enkelte rammeområder og at det samlet var forventet et merforbruk på kr 6,0 mill. Tertialrapporten for 2. tertial 2013 inneholder tilsvarende informasjon og det framgår at det forventes et samlet merforbruk for 2013 på kr 10,2 mill. Det innstilles også her på at tertialrapporten tas til orientering. Kommunestyret vedtok ved behandlingen av rapporten 31.10.2013 å kreve at det utredes tiltak med formål å bringe budsjettet i balanse.

På dette tidspunktet har en kommet for langt ut i budsjettåret til at virkningsfulle tiltak for inneværende år kan utredes og iverksettes.

I følge budsjettforskriften § 10 har rådmannen plikt til å rapportere til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak når det er grunn til å anta at det vil oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett. Det eneste tiltaket som blir foreslått er at det innføres stillings- og innkjøpsstopp ut 2012. På samme måte har rådmannen innført innkjøps- og ansettelsesstopp i 2013 med virkning fra 17. oktober. Det er ikke synliggjort hva dette tiltaket skal innebære i økonomiske besparelser.

Vi mener at rådmannens innstilling til vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen er mangelfull i forhold til hvilke budsjettreguleringer som må gjennomføres og hvilke tiltak som skal iverksettes. I saksutredningene framkommer det behov for reguleringer og iverksetting av tiltak. Dette er forhold som krever vedtak. En innstilling på at tertialrapporten tas til orientering er ikke dekkende for at kommunestyret kan oppfylle sin plikt til handling. Det framgår i kommuneloven § 47 at kommunestyret har en handlingsplikt til å foreta nødvendige endringer i budsjettet når det er grunn til å anta at det vil oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt årsbudsjett. Behov som framgår i saksutredningen er ikke vedtak, og det kan ikke gjennomføres budsjettreguleringer med bakgrunn i dette. Reguleringer må tallfestes i vedtak.

Problemstilling 4:

6. *Er rutiner og praksis for oppfølging av vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen tilfredsstillende?*

6.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 23, Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet 2. ledd: *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.*

Rådmannen skal påse at vedtak blir iverksatt. Dette forutsetter at vedtakene er presise og gir klare føringer for hvilke tiltak og reguleringer som skal gjennomføres. Tiltakene må framgå av vedtakene og ikke bare være en henvisning til saksutredningen eller vurderingene. Beskrivelser av situasjonen og eventuelle behov for reguleringer av budsjettet kan ikke bare gå fram av saksutredningen, det blir da uklart hva som skal iverksettes av reguleringer og tiltak. Vedtaket bør klart beskrive konsekvensene av eventuelle vedtatte tiltak som skal gjennomføres.

Kommunestyret vedtok 30.11.2006 i sak 53/06, forvaltningsrevisjon om iverksetting av kommunestyrets vedtak og system for oppfølging:

1. Forvaltningsrevisjonsrapporten tas til orientering.

2. Rådmannen bes om å følge revisjonens anbefalinger, og rutinene bør gjelde hovedutvalgene, formannskap og kommunestyre.

Revisjonens anbefalinger i rapporten var følgende:

1. Rådmannens sekretariat fører en fortløpende liste over politisk behandlede saker (i k-styret, formannskap og hovedutvalg) hvor det kreves oppfølging fra administrasjonen. Listen inneholder data for saksnummer, politisk organ, sakstittel, saksbehandler og vedtaksformulering. To ganger i året oversendes listene til etatslederne, som distribuerer til sine saksbehandlere.
2. Saksbehandlerne avgir iverksettingsrapport som enten skal innledes med "Fullført" eller "Ikke fullført". Rapporten skal gi korte, konsise, men dekkende svar på spørsmålet om vedtaket er fulgt opp, hvordan dette er gjort, hvorfor det eventuelt ikke er gjort og når det i tilfelle vil skje. Dersom man er i ferd med å iverksette, men dette ikke er fullført, rapporteres det om status så langt. Saksbehandlerne returnerer ferdig utfylt rapport til sine etatsledere, som utfører kontroll og oversender samlet til rådmann/rådmannens sekretariat.
3. Sekretariatet redigerer rapporten sammen til en enhetlig rapport, som inngår som en del av en tertialrapport og årsmelding/årsrapport.
4. Etter at rapporteringen er blitt behandlet tar sekretariatet bort alle saker fra listen som er rapportert som ferdig utført. Nye vedtak føres fortløpende inn i samme liste til neste rapportering.

6.2 Faktadel

Tertialrapporten for 2. tertial 2012 ble behandlet i kommunestyret 25.10.2012. Kommunestyret vedtok bl.a. at «*det innføres stillings- og innkjøpsstopp ut 2012*». For øvrig ble det ved behandlingen av de 3 siste tertialrapportene ikke gjort vedtak som krever nærmere oppfølging fra administrasjonen.

Rådmannen har informert om stillings- og innkjøpsstoppen i brev som ble sendt til alle ansatte med kommunal e-post. Dessuten ble informasjonen lagt ut på kommunens intranett side. Det ble også presisert i lederteamets møte at alle ledere skulle orientere sine ansatte. Ved behov for utlysning av stilling skulle dette gå innom rådmannen. Innkjøp ut over det helt nødvendige i forbindelse med drift skulle ikke forekomme.

Rådmannen iverksatte ut over dette ikke spesielle tiltak for å følge opp om det ble foretatt unødvendige innkjøp.

En oversikt over innkjøp i 2012 viser følgende:

Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunens egenproduksjon.

- Gjennomsnittlig innkjøp pr måned
 - januar – oktober 5.216.000
- Innkjøp november 5.014.000
- Innkjøp desember 5.710.000

Kjøp av inventar og utstyr.

- Gjennomsnittlig innkjøp pr måned

januar – oktober	149.000
------------------	---------

- Innkjøp november

	132.000
--	---------

- Innkjøp desember

	250.000
--	---------

Rådmannen har i brev av 17.10.2013 informert om at det innføres innkjøps- og ansettelsesstopp også i 2013, gjeldende fra 17. oktober. I brevet framgår det at: «Innkjøps- og ansettelsesstoppen gjelder alle enheter uavhengig av hvordan en ligger an i forhold til driftsrammen for året. Det er viktig å huske at den rammen en har til rådighet ikke innebærer noen *ordre* om at den skal forbrukes. Det er også viktig at alle er med på å ta ansvar for helheten og viser solidaritet med de som har de største utfordringene med hensyn til sin drift.»

Rådmannen ber etatsjefene om å sikre at alle som har myndighet knyttet til innkjøp eller ansettelse/bruk av vikarer blir gjort kjent med pålegget.

6.3 Revisjonens vurdering

Oppfølging av vedtak i form av budsjettreguleringer og iverksetting av tiltak betinger at vedtakene er presise med hensyn til størrelsen på beløp, beskrivelse av tiltakene og økonomiske konsekvenser av tiltakene.

Vi mener at rådmannens innstilling til vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen er mangelfull i forhold til hvilke budsjettreguleringer som må gjennomføres og hvilke tiltak som skal iverksettes. Vi henviser til våre vurderinger i pkt. 5.3 i rapporten.

I saksframstillingene beskrives det relativt utførlig om utfordringer og usikkerhet med hensyn til den økonomiske situasjonen. Dette blir ikke fulgt opp med forslag om konkrete tiltak og forslag om reguleringer i innstillingene til vedtak.

Det foreligger lite av konkrete tiltak i vedtakene om tertialrapporteringen og det er dermed også lite som skal følges opp av administrasjonen.

Kommunestyret har i sitt vedtak 30.11.2006 gitt retningslinjer for oppfølging av vedtak. Vi kan ikke se at dette har blitt fulgt opp av administrasjonen.

Vi har sett på utgiftene for samlet innkjøp av varer og tjenester for 2012 og videre på kjøp av inventar og utstyr. Innkjøpene i november var noe lavere enn gjennomsnittstallene pr måned, men innkjøpene i desember var betydelig høyere. Det tilsier at det ikke er mulig å påvise at innføringen av innkjøpsstopp i 2012 hadde noen virkning.

Vi mener at rådmannen har informert om stillings- og innkjøpsstoppen på en tydelig og dekkende måte. Dette er ikke fulgt opp godt nok med internkontroll for å sikre at vedtaket ble etterlevd.

Problemstilling 5:

7. *Er rapporteringen til kommunestyret om resultatene av vedtatte tiltak tilfredsstillende?*

7.1 Revisjonskriterier

Kommuneloven § 23, Administrasjonssjefens oppgaver og myndighet 2. ledd: *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.*

Rapportering tilbake til kommunestyret om gjennomføring av vedtak: Det er en selvfølgelig ting at det rapporteres tilbake til kommunestyret om oppfølging av vedtakene. Vedtak gjort i forbindelse med 1. tertialrapport bør det rapporteres om senest ved 2. tertialrapportering. Om det viser seg at man ikke lykkes med å iverksette vedtatte tiltak og reguleringer bør det rapporteres før den neste tertialrapporteringen.

For øvrig henviser vi til pkt. 6.1 i rapporten – iverksetting av kommunestyrets vedtak og system for oppfølging.

7.2 Faktadel

Kommunestyret vedtok 15.12.2011 følgende: *«Rådmannen pålegges så snart som mulig i 2012 å legge fram forslag til organisering av et helhetlig omstillingsarbeid i kommunen. Målsettingen med dette omstillingsarbeidet må være å redusere kommunens driftsnivå og etablere en drift som er bærekraftig over tid. Det forutsettes at det legges opp til at omstillingsarbeidet skjer i nært samarbeid med de tillitsvalgte.»*

I tertialrapporter og årsberetning henvises det til dette omstillingsarbeidet. Rådmannen skriver i årsberetningen for 2012: *«Omstillingsarbeidet satte som mål å redusere driftsnivået i kommunen med nær 20 mill. kr frem til 2016. Mange av tiltakene som ble utredet i prosessen er lagt inn i budsjett 2013, blant annet med krevende tiltak både innen helse- og sosialetaten og i oppvekstetaten. Regnskapsresultatet i 2012 medvirker til å forsterke omstillingsutfordringen fordi kommunen etter kommuneloven plikter å dekke inn igjen underskudd i løpet av de nærmeste to år.»*

Kommunestyret vedtok 25.10.2012 ved behandlingen av tertialrapporten for 2. tertial bl.a. at *«det innføres stillings- og innkjøpsstopp ut 2012».*

7.3 Revisjonens vurdering

Når kommunestyret har innført stillings- og innkjøpsstopp er det å forvente at kommunestyret får en tilbakemelding om effekten av dette tiltaket. Vi mener at det skulle vært rapportert om dette i kommunens årsberetning, men kan ikke se at temaet er berørt.

I tertial- og års-rapporteringen henvises det til det pågående omstillingsprosjektet. Effekter av arbeidet er synliggjort i noen konkrete saker som er behandlet av kommunestyret, men vi kan ikke se at det er presentert noen samlet oversikt over resultater så langt.

Kommunestyret har i sitt vedtak 30.11.2006 gitt retningslinjer for rapportering om oppfølging av vedtak. Slik rapportering skulle inngå som en del av tertial- og års-rapporteringen.

I 2012 og 2013 har dette ikke blitt fulgt opp.

Lite konkrete vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen fører i neste omgang til at oppfølgingen blir lite forpliktende og det kan være usikkerhet med hensyn til hva som egentlig er vedtatt. Det er gjort omfattende beskrivelser av den økonomiske situasjonen i saksframleggene. Dette blir bare å betrakte som grunnlag administrasjonen har for iverksetting av tiltak. Iverksetting av tiltak og oppnådde resultater skal rapporteres til kommunestyret, men når vedtakene er uforpliktende med hensyn til hva som skal iverksettes, vil tilbakerapporteringen til kommunestyret vanskeliggjøres.

8. RÅDMANNENS UTTALELSE

Rapporten ble oversendt til rådmannen for uttalelse 19.11.2013. Rådmannen har avgitt uttalelse til rapporten datert 30.12.2013 og denne er i sin helhet vedlagt rapporten.

Rådmannen er i hovedsak enig i våre vurderinger angående mangler i skriftlige rutiner og praksis. Han erkjenner at det er mange elementer i et helhetlig økonomistyrings- og rapporteringssystem som ikke er på plass og ser rapporten som et godt bidrag til det nødvendige forbedringsarbeidet som må gjennomføres innenfor økonomiområdet.

9. REVISJONENS ANBEFALINGER

Mad bakgrunn i våre funn og vurderinger vil vi anbefale at:

Røros kommune bør sette i gang et forbedringsarbeid når det gjelder økonomistyring og økonomirapportering. Dette omfatter:

1. Utarbeide og fastsette et helhetlig økonomireglement.
2. Utvikle og ta i bruk en ressursorientert plan- og budsjettprosess.
3. Utarbeide og fastsette et økonomisk styringssystem med rutiner for rapportering og kvalitetssikring.

Det er viktig å sikre kommunen en bærekraftig økonomi. Følgende tiltak bør vies oppmerksomhet:

1. Etterleve krav i lov og forskrifter i forhold til utredning og vedtak om nødvendige tiltak.
2. Fullføre det vedtatte omstillingsprosjektet.

10. SAMMENDRAG

Røros kommune har over tid hatt et for høyt driftsnivå og kommunestyret har vedtatt at det gjennom et omstillingsarbeid må gjennomføres en betydelig reduksjon i kommunens driftsutgifter i de kommende årene.

Driftsregnskapet for 2012 ble avsluttet med et merforbruk på kr 5 mill. og kommunens reserver ble tømt. Det vil dermed være nødvendig å få kommunens drift i balanse.

For 3 av kommunens etater viste driftsregnskapet for 2012 vesentlig merforbruk i forhold til regulert budsjett. Samtidig var det et betydelig merforbruk på investeringsprosjekter.

Dette gir indikasjoner på at det foreligger vesentlige svakheter ved kommunens økonomistyring.

Formålet med revisjonen har vært å vurdere kvaliteten på rutiner og praksis i forbindelse med økonomistyring/rapportering og komme med eventuelle anbefalinger på forbedringsarbeid som bør settes i gang.

Prosjektet har følgende hovedproblemstilling som utgangspunkt:

Har kommunen tilfredsstillende rutiner for økonomistyring?

Er kommunens planlegging, rapportering og oppfølging dekkende ut fra behovet for økonomisk styringsinformasjon?

Hovedproblemstillingen besvares ved å utrede fem problemstillinger:

- *Er rådmannens utredning i budsjettsaken forsvarlig med hensyn på kommunens behov for styringsinformasjon?*
- *Er ansvarsfordeling, kompetanse og rutiner for intern budsjettoppfølging tilfredsstillende/hensiktsmessig?*

- *Gir tertialrapporteringen kommunestyret nødvendig og tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen og er rådmannens innstilling til vedtak dekkende for hvilken oppfølging som må iverksettes?*
- *Er rutiner og praksis for oppfølging av vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen tilfredsstillende?*
- *Er rapporteringen til kommunestyret om resultatene av vedtatte tiltak tilfredsstillende?*

For å belyse problemstillingene utarbeider vi revisjonskriterier. Revisjonskriteriene danner grunnlag for å vurdere om det foreligger avvik eller svakheter på området som er gjenstand for undersøkelsen. Videre vil kriteriene være utgangspunkt for de anbefalinger revisjonen kan komme med som resultat av undersøkelsen.

Er rådmannens utredning i budsjettsaken forsvarlig med hensyn på kommunens behov for styringsinformasjon?

Bestemmelser om delegering av myndighet i budsjettsaker er fastsatt i «budsjettdelegasjonsreglement» vedtatt av kommunestyret 28.04.1994. I reglementet framgår det at rådmannen har et klart ansvar for å rapportere om avvik og at det skal innstilles ovenfor kommunestyret om tiltak for å få regnskapet i balanse.

For øvrig er vår vurdering at mye av innholdet i reglementet er overmodent for oppdatering. Reglementet er blant annet ikke oppdatert i forhold til gjeldende budsjett og regnskapsforskrifter fra 2000 med senere oppdateringer.

Kommunens regler for finansforvaltning ble sist vedtatt av kommunestyret i 2010. Reglene må vedtas på nytt i hver kommunestyreperiode, noe som ennå ikke er gjort for inneværende periode.

Røros kommune har tatt i bruk budsjettssystemet Arena i arbeidet med budsjettet. Dette er et egnet system som gir et godt grunnlag for at administrasjonen kan ivareta arbeidet med årsbudsjett og økonomiplan på en tilfredsstillende måte.

Vi har gjennomgått saksdokumentene som presenteres for kommunestyret i forbindelse med vedtak om årsbudsjett og økonomiplan. I saksdokumentene framgår de budsjettoppstillingene som kreves og det er gitt kommentarer i forhold til vesentlige momenter i budsjettforslaget.

Røros kommune har imidlertid ingen handlingsplan med målsettinger for hva en ønsker å oppnå, hvilke oppgaver som skal løses og hvilke tiltak som kreves for å nå målene.

Kommunestyret behandler hvert år en framdriftsplan for arbeidet med kommende års budsjett. Vi mener at dette med fordel kunne vært innarbeidet i et økonomireglement. Saken til kommunestyret kunne dermed vært konsentrert mer rundt budsjettforutsetninger.

Revisjonen mener at kommunen er kommet i en situasjon der man må gå grundig til verks for å kartlegge den økonomiske situasjonen og ressursbruken ved det nåværende aktivitetsnivået.

Etter revisjonens mening står kommunen overfor et omstillingspress. Bortfall av tilfeldige inntekter som bruk av momskompensasjon fra investeringer, øking i rente- og avdragsutgifter og generelt økte driftskostnader tilsier at det bør gjennomføres et grundig arbeid med årsbudsjett og økonomi- og handlingsplan.

Økonomistyring og i det hele tatt styring av en kompleks organisasjon som en kommune forutsetter at man har etablert styringssystemer. I det minste bør det være etablert et system av målsettinger for hva man vil oppnå, hvilke oppgaver som skal løses og hvilke tiltak som kreves gjennomført for å nå målene. En handlingsplan eller et handlingsprogram vil være et skriftlig uttrykk for dette. I mangel av dette vil tjenesteytingen og myndighetsutøvelsen ikke kunne måles og vurderes. I årsrapporten og tertialrapportene vil en da kunne redegjøre for hvilke tiltak som er gjennomført og hvilke mål som er oppnådd.

Når en sammenligner regnskap og budsjett for 2012 finner en svært store avvik. I årsberetningen er det redegjort for årsakene til avvikene.

En betydelig del av avvikene gjelder pensjonskostnader. Dette er forhold som har blitt kjent i løpet av året og avvikene kunne derfor vært betydelig redusert med tekniske budsjettjusteringer.

For øvrig har det oppstått avvik både som følge av mangelfullt budsjettgrunnlag og merforbruk.

Er ansvarsfordeling, kompetanse og rutiner for intern budsjettoppfølging tilfredsstillende/hensiktsmessig?

Kommunens budsjettreglement og delegeringsreglement sier ikke noe om hvordan budsjettoppfølgingen skal foregå. I stillingsbeskrivelsene for økonomisjefen og etatsjefene framgår deres ansvar for oppfølging av budsjett og rapportering til rådmannen og det politiske nivået.

Hensikten med å ha et system for intern rapportering er å sikre at det til en hver tid er kontroll med ressursbruken og at det arbeides for å oppnå mål som er satt i årsbudsjettet og økonomiplanen.

Vi mener at kommunen mangler skriftlige rutiner for oppfølging av budsjett løpende gjennom året og ved de faste tidspunktene for tertialrapportering. Dette er forhold som det vil være fornuftig å regulere i et nytt økonomireglement for kommunen.

Økonomisjefen legger til rette for at det blir benyttet mest mulig korrekte regnskapsdata i forbindelse med tertialrapporteringen. Den endelige rapporten blir til i et samarbeid mellom etatsjefene og rådmann/økonomisjef.

Vi mener at det er behov for å fastsette skriftlige rutiner for hvordan den samlede prosessen med tertial rapportering skal håndteres.

Det er økonomisjef/rådmann og etatsjefene som henter ut og vurderer regnskapsinformasjon. Vi vil vurdere det slik at det samlet foreligger tilfredsstillende kompetanse for vurdering av regnskapsdata for å kunne presentere en god tertialrapportering.

Rådmannen har en overordnet rolle og en kontrollerende funksjon i forhold til å sikre at rapportert informasjon er riktig. I Røros kommune er det økonomisjefen og etatsjefene som i hovedsak henter ut og vurderer regnskapsinformasjon. Det er ikke gitt fullstendige retningslinjer eller rutiner som pålegger etatsjefene å framskaffe riktig regnskapsinformasjon. Vi mener at kommunen ikke har et tilfredsstillende system for kvalitetskontroll av rapportert regnskapsinformasjon. Et system for intern kontroll av rapportert informasjon til rådmannen kan innarbeides i et nytt økonomireglement.

Gir tertialrapporteringen kommunestyret nødvendig og tilstrekkelig informasjon om den økonomiske situasjonen og er rådmannens innstilling til vedtak dekkende for hvilken oppfølging som må iverksettes?

Økonomisk oversikt med sammenligning av regnskap og budsjett for driftsdelen inngår i kommunens tertialrapportering og tilfredsstillende de fastsatte kravene. For investeringsdelen er det i tertialrapporteringen ikke presentert noen tilsvarende oversikt. Det ble heller ikke gjort i forbindelse med revidering av investeringsbudsjettet pr. 20. desember 2012. Vi mener at tertialrapporteringen for driftsdelen inneholder tilfredsstillende datagrunnlag for å kunne vurdere den økonomiske utviklingen på de enkelte rammeområdene og tjenestene.

En god tertialrapport bør inneholde vurdering av resultater i forhold til målsettinger innen de ulike tjenestene. Det forutsetter at målsettinger er satt opp i en eventuell handlingsplan. Røros kommune har ikke et enhetlig styringssystem/handlingsplan der mål og forventede resultater kommer til uttrykk og kommunen har følgelig heller ikke et system for måling av dette.

Investeringsprosjekter er lite omtalt i tertialrapportene for 2. tertial 2012 og for 1. tertial 2013. For 2. tertial 2013 er noen investeringsprosjekter omtalt og vurdert under plan, drift og landbruksetaten. Etter vår vurdering inneholder ikke tertialrapporten noen fullstendig gjennomgang av årets investeringsprosjekter med vurdering av eventuelle behov for budsjettreguleringer. Det fremmes da heller ingen forslag til regulering av investeringsbudsjettet.

Rådmannens innstilling til kommunestyret ved behandlingen av tertialrapporten for 2. tertial 2012 var at «rapporten tas til orientering». Samtidig inneholdt rapporten informasjon om at det var forventet betydelig merforbruk på enkelte rammeområder og at det samlet var forventet et merforbruk på kr 6,0 mill. Tertialrapporten for 2. tertial 2013 inneholder tilsvarende informasjon og det framgår at det forventes et samlet merforbruk for 2013 på kr 10,2 mill. Det innstilles også her på at tertialrapporten tas til orientering. I følge budsjettforskriften § 10 har rådmannen plikt til å rapportere til kommunestyret og foreslå nødvendige tiltak når det er grunn til å anta at det vil oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett. Det eneste tiltaket som blir foreslått er at det innføres stillings- og innkjøpsstopp ut 2012. På samme måte har rådmannen innført innkjøps- og ansettelsesstopp i

2013 med virkning fra 17. oktober. Det er ikke synliggjort hva dette tiltaket skal innebære i økonomiske besparelser.

Vi mener at rådmannens innstilling til vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen er mangelfull i forhold til hvilke budsjettreguleringer som må gjennomføres og hvilke tiltak som skal iverksettes. I saksutredningene framkommer det behov for reguleringer og iverksetting av tiltak. Dette er forhold som krever vedtak. En innstilling på at tertialrapporten tas til orientering er ikke dekkende for at kommunestyret kan oppfylle sin plikt til handling. Det framgår i kommuneloven § 47 at kommunestyret har en handlingsplikt til å foreta nødvendige endringer i budsjettet når det er grunn til å anta at det vil oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt årsbudsjett. Behov som framgår i saksutredningen er ikke vedtak, og det kan ikke gjennomføres budsjettreguleringer med bakgrunn i dette. Reguleringer må tallfestes i vedtak.

Er rutiner og praksis for oppfølging av vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen tilfredsstillende?

Oppfølging av vedtak i form av budsjettreguleringer og iverksetting av tiltak betinger at vedtakene er presise med hensyn til størrelsen på beløp, beskrivelse av tiltakene og økonomiske konsekvenser av tiltakene.

I saksframstillingene beskrives det relativt utførlig om utfordringer og usikkerhet med hensyn til den økonomiske situasjonen. Dette blir ikke fulgt opp med forslag om konkrete tiltak og forslag om reguleringer i innstillingene til vedtak.

Det foreligger lite av konkrete tiltak i vedtakene om tertialrapporteringen og det er dermed også lite som skal følges opp av administrasjonen.

Kommunestyret har i sitt vedtak 30.11.2006 gitt retningslinjer for oppfølging av vedtak. Vi kan ikke se at dette har blitt fulgt opp av administrasjonen.

Vi har sett på utgiftene for samlet innkjøp av varer og tjenester for 2012 og videre på kjøp av inventar og utstyr. Innkjøpene i november var noe lavere enn gjennomsnittstallene pr måned, men innkjøpene i desember var betydelig høyere. Det tilsier at det ikke er mulig å påvise at innføringen av innkjøpsstopp i 2012 hadde noen virkning.

Vi mener at rådmannen har informert om stillings- og innkjøpsstoppen på en tydelig og dekkende måte. Dette er ikke fulgt opp godt nok med internkontroll for å sikre at vedtaket ble etterlevd.

Er rapporteringen til kommunestyret om resultatene av vedtatte tiltak tilfredsstillende?

Når kommunestyret har innført stillings- og innkjøpsstopp er det å forvente at kommunestyret får en tilbakemelding om effekten av dette tiltaket.

Vi mener at det skulle vært rapportert om dette i kommunens årsberetning, men kan ikke se at temaet er berørt.

I tertial- og års-rapporteringen henvises det til det pågående omstillingsprosjektet. Effekter av arbeidet er synliggjort i noen konkrete saker som er behandlet av kommunestyret, men vi kan ikke se at det er presentert noen samlet oversikt over resultater så langt.

Kommunestyret har i sitt vedtak 30.11.2006 gitt retningslinjer for rapportering om oppfølging av vedtak. Slik rapportering skulle inngå som en del av tertial- og års-rapporteringen.

I 2012 og 2013 har dette ikke blitt fulgt opp.

Lite konkrete vedtak i forbindelse med tertialrapporteringen fører i neste omgang til at oppfølgingen blir lite forpliktende og det kan være usikkerhet med hensyn til hva som egentlig er vedtatt. Det er gjort omfattende beskrivelser av den økonomiske situasjonen i saksframleggene. Dette blir bare å betrakte som grunnlag administrasjonen har for iverksetting av tiltak. Iverksetting av tiltak og oppnådde resultater skal rapporteres til kommunestyret, men når vedtakene er uforpliktende med hensyn til hva som skal iverksettes, vil tilbakerapporteringen til kommunestyret vanskeliggjøres.

Anbefalinger

Med bakgrunn i funn og vurderinger i rapporten er våre anbefalinger til Røros kommune:

Røros kommune bør sette i gang et forbedringsarbeid når det gjelder økonomistyring og økonomirapportering. Dette omfatter:

- Utarbeide og fastsette et helhetlig økonomireglement.
- Utvikle og ta i bruk en ressursorientert plan- og budsjettprosess.
- Utarbeide og fastsette et økonomisk styringssystem med rutiner for rapportering og kvalitetssikring.

Det er viktig å sikre kommunen en bærekraftig økonomi. Følgende tiltak bør vies oppmerksomhet:

- Etterleve krav i lov og forskrifter i forhold til utredning og vedtak om nødvendige tiltak.
- Fullføre det vedtatte omstillingsprosjektet.

11. KILDER OG VEDLEGG

11.1 Kilder

Lover og forskrifter:

- KommuneLOVEN
- Forskrift om årsbudsjett
- Forskrift om kommuners finansforvaltning
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning
- Veileder for budsjettering av investeringer og avslutning av investeringsregnskapet – KR D

Litteratur:

- Planlegging og økonomistyring i omstillingstider – veileder utarbeidet av KRD
- Økonomistyring i det offentlige av Busch, Johansen og Vanebo

Regelverk i kommunen:

- Politisk delegeringsreglement av 31.10.2013
- Administrative delegeringer av 20.01.2009
- Budsjettdelegasjonsreglement av 28.04.1994
- Finansreglement av 30.06.2010

Annet:

- Årsregnskapet for 2012
- Årsberetning for 2012
- Budsjettdokumenter for 2012 og 2013
- Kommunestyresaker fra 2012 og 2013

11.2 Rådmannens uttalelse

Svein Magne Evavold

Fra: Jon Ola Kroken
Sendt: 30. desember 2013 13:23
Til: Svein Magne Evavold
Kopi: Mette Hovstein Kviseth; Kjersti Forbord Jensås
Emne: uttalelse til utkast forv.rev.rapport
Vedlegg: Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport.docx

Uttalelse følger som vedlegg.

Godt nyttår!

Mvh Jon Ola

Uttalelse til forvaltningsrevisjonsrapport

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å vurdere kvaliteten på rutiner og praksis i forbindelse med økonomistyring og rapportering i Røros kommune. Utkastet til rapport, som rådmannen har fått til uttalelse, gir en grundig og god gjennomgang av faglig grunnlag og prinsipper for de delproblemstillingene som er definert. Revisjonen gir også fylldige kommentarer til hver enkelt av disse problemstillingene.

Både når det gjelder skrevne rutiner og praksis påpeker revisjonen betydelige mangler. Rådmannen er i all hovedsak enig i de vurderinger som revisjonen har gjort. Rådmannen erkjenner at det er mange elementer i et helhetlig økonomistyrings- og rapporteringssystem som ikke er på plass. Rådmannen har i løpet av det drøye siste året erfart utfordringene som har vært konsekvens av manglende skrevne rutiner og en manglende forankring for en gjennomgående og helhetlig praksis. Økonomiforvaltningen i Røros kommune fremstår som svært sårbar og uten noe godt grunnlag for systematisk og gjennomgående kompetanseoppbygging i hele organisasjonen.

Det kan nevnes at det frem til sommeren ble arbeidet med utarbeidelsen av et økonomireglement. Det var forutsatt at et forslag til reglement skulle fremmes til politisk behandling i løpet av høsten. På grunn av en vanskelig ressurs- og personalsituasjon skjedde ikke dette. Det ble også systemmessig tilrettelagt for innføring av månedrapportering vedrørende budsjett til formannskap. Det ble til dels også gjennomført opplæring med sikte på iverksetting av denne rapporteringen. Dette ble heller ikke gjennomført pga ressursituasjonen.

Rådmannen ser rapporten som er fremlagt som et meget godt bidrag til det helt nødvendige forbedringsarbeidet som må gjennomføres innenfor økonomiområdet og imøteser også de anbefalinger som legges frem i den endelige rapporten.