



Forvaltningsrevisjon

Økonomistyring

Sørfold kommune

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Sørfold kommune vedtok i møte 1. juni 2016 å bestille en undersøkelse innenfor økonomistyring i Sørfold kommune. Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Inger Håkestad.

Bodø, den 28. oktober 2016.



Inger Håkestad
ansvarlig forvaltningsrevisor

Innhold:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER	7
2.1 FORMÅL.....	7
2.2 PROBLEMSTILLING	7
2.3 AVGRENSNINGER	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING	8
4. REVISJONSKRITERIER.....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER.....	9
5.0 KORT OM KOMMUNENS ØKONOMI	9
5.1 Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha <u>god økonomistyring?</u>	12
5.1.1 REVISJONSKRITERIER.....	12
5.1.2 FAKTA.....	13
5.1.3 VURDERING.....	15
5.2 Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?	17
5.2.1 REVISJONSKRITERIER.....	17
5.2.2 FAKTA.....	18
5.2.3 VURDERING.....	21
5.3 Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt <u>opp?</u>	23
5.3.1 REVISJONSKRITERIER.....	23
5.3.2 FAKTA.....	23
5.3.3 VURDERING.....	25
6. KONKLUSJON	27
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	29
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar	30

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon har i denne undersøkelsen vurdert økonomistyringen i Sørfold kommune. Vi har vurdert kommunens system for økonomistyring, budsjetteringsrutiner og budsjettoppfølging/rapportering.

Det er tre problemstillinger i rapporten:

1. Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?
2. Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?
3. Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

Revisjonskriteriene som vi måler kommunens systemer og praksis opp mot, er hentet fra kommuneloven med forskrifter. Siden lover og regler på dette området er på et overordnet nivå, har vi i noen tilfeller vurdert i forhold til økonomisk teori og akseptert praksis.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med seks ansatte samt saksdokumenter på området økonomistyring.

Sørfold kommune har på plass et dokumentert system for delegasjon av anvisningsmyndighet. De fleste som anviser har også budsjettansvar. Kommunen har ikke et vedtatt økonomireglement. De ulike elementene i årshjulet for økonomistyring er på plass. Økonomiplan og årsbudsjett utarbeides og vedtas i rett tid. Det utarbeides også to tertialrapporter som går til politisk behandling hvert år. Tertialrapportene har så langt blitt behandlet bare i formannskapet. Etter regelverket skal de behandles i kommunestyret. Kommunen benytter årsmeldingen som årsberetning. Årsregnskap og årsmelding leveres alt for sent i forhold til fristene i regelverket. Vi har ikke kunnet peke på noen spesiell årsak til dette. Konklusjonen er at kommunen delvis har på plass rutiner/system som gjør det mulig å ha god økonomistyring.

Med enkelte små unntak synes budsjetteringen av drift å ha vært fullstendig og realistisk i perioden 2013-2015. Årsbudsjettet har ikke blitt lagt inn i Agresso før et stykke ut i budsjettåret, og fjorårets regnskap har ikke vært ferdig før i juni. Dette gjør at enhetene ikke har hatt optimale forhold for sin budsjettoppfølging.

Budsjetteringen av finansposter i økonomiplan og årsbudsjett synes ikke å være fullstendig og realistisk, verken i perioden 2013-2015, eller for årene i inneværende økonomiplanperiode. Resultatet på finansposter har vært langt svakere enn det som har blitt budsjettert.

Tertialrapportene gir forholdsvis detaljert informasjon fra enhetene om ulike forhold som enhetene har hatt fokus på i perioden. Regnskapsinformasjonen fra hver enhet er svært detaljert. Enhetene lager ikke tallfestede prognoser for årsresultatet og foreslår heller ikke tallfestede tiltak dersom det ligger an til merforbruk. Oppsummeringen i tertialrapporten

mangler dermed også denne informasjonen. Revisjonens oppfatning er at disse rapportene burde vært strammet opp, og hatt mer fokus på prognose og forslag til eventuelle tiltak.

Kommunen har ikke administrativ rapportering mellom tertialrapportene. Det er en akseptert praksis å rapportere administrativt til rådmannen månedlige eller hvert fall annenhver måned.

Vi fant ingen tallfestede tiltak som vi kunne vurdere oppfølgingen av. Relativt store vedtatte budsjettreduksjoner ble imidlertid gjennomført i 2015.

Anbefalinger:

- 1. Fristene for levering av årsregnskap og årsberetning skal overholdes**
- 2. Tertialrapportene skal legges fram for kommunestyret**
- 3. Finanspostene i økonomiplan og årsbudsjett bør budsjetteres fullstendig og realistisk.**
- 4. Kommunen bør innføre administrativ økonomirapportering mellom tertialrapportene**
- 5. Økonomirapporter bør inneholde prognose for årsresultat og forslag til tallfestede tiltak**

1. INNLEDNING

En kommune som over tid tilbyr minst alle lovpålagte oppgaver til tilfredsstillende kvalitet og med god produktivitet, og samtidig driver sin virksomhet slik at det er tilstrekkelige midler til nødvendige nyinvesteringer og vedlikehold, kan sies å ha god økonomistyring.

I kommuneloven kapittel 8 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet gitt overordnede regler for kommunenes økonomistyring. Kapitlet omhandler økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og rapportering. Departementet har gitt nærmere regler i forskrifter til loven. Reglene i kommuneloven med forskrifter skisserer rammeverket for hvilke formelle krav departementet stiller til en kommunes håndtering av økonomiske forhold.

Økonomisk teori og akseptert praksis utviklet over mange år utgjør detaljene i økonomirutinene, ofte skriftliggjort i kommunens eget økonomireglement.

I denne undersøkelsen ser vi på økonomistyring i Sørfold kommune. Vi undersøker om kommunen har rutiner og system som gjør det mulig å ha god økonomistyring, og vurderer kommunens praksis innenfor budsjetterings- og rapporteringsrutiner.

Rapporten er inndelt på følgende måte:

Først presenteres de tre problemstillingene og våre metodiske tilnærminger.

Det utledes revisjonskriterier for hver problemstilling. Vi beskriver fakta som vi har samlet inn til den aktuelle problemstillingen. Deretter følger revisors vurdering, der vi vurderer kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

Til slutt kommer konklusjon for hver problemstilling og revisors anbefalinger.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med denne rapporten er å undersøke økonomistyringen i Sørfold kommune. Hovedvekten er lagt på organiseringen av kommunens økonomistyringssystem, utarbeidelse av økonomiplan/budsjett og rapporteringsrutiner.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstillinger:

- 1. Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?**
- 2. Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?**
- 3. Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?**

2.3 AVGRENSNINGER

Vi konsentrerer oss om drift. Investeringer omtales ikke. Undersøkelsen fokuserer på 2014 og 2015 og 1. halvår 2016. I tabeller over økonomisk utvikling ser vi litt lenger bakover.

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Innsamlingen av data baserer seg på intervju med følgende personer:

- økonomisjef
- kommunalsjef drift
- kommunalsjef teknisk
- enhetsleder Straumen barnehage
- enhetsleder institusjon omsorg
- enhetsleder hjemmetjeneste

Alle intervjuene er verifisert. I undersøkelsen har vi gjennomgått en god del politiske saker; økonomiplaner, budsjetter, budsjettreguleringer, tertialrapporter, årsmeldinger, diverse andre politiske saker, regnskapstall, og noen administrative dokumenter.

Vi har ikke kunnet finne en del av de politiske sakene på kommunens hjemmeside. Vi har hatt problemer med å få tilgang til den dokumentasjonen vi ba om, og dette har tatt uforholdsmessig lang tid. Data er etter revisjonens oppfatning samlet inn i tilstrekkelig grad for å gjøre de vurderinger og trekke de konklusjoner som gjøres i rapporten.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler, akseptert praksis og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

- KommuneLOVEN
- Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)
- Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning
- Rådmannens internkontroll; Orden i eget hus! Kommunenes Sentralforbund 2012
- Internkontroll i kommuner – Rapport til KRD, Price Waterhouse Cooper (PWC) 2009
- Økonomisk teori/akseptert praksis

Revisjonskriteriene finnes under hver enkelt problemstilling.

Kravene til økonomistyring i kommuneloven med forskrifter er på et overordnet nivå. Vi har derfor vært nødt til å benytte akseptert praksis som kriterium på noen områder.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.0 KORT OM KOMMUNENS ØKONOMI

Tabell 1: Driftsregnskap i perioden 2010-2015 (tall i mill. kr.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Sum driftsinntekt	208,0	222,9	238,9	250,0	244,4	246,1
Sum driftsutgift	209,3	216,5	234,9	241,3	245,4	241,3
Brutto driftsresultat	-1,3	6,4	4,0	8,7	-1,1	4,8
Finansinntekter	4,6	5,3	4,8	5,0	3,3	2,0
Finansutgifter	17,1	16,6	17,2	18,3	18,1	19,0
Resultat finanstransaksjoner	-12,5	-11,3	-12,4	-13,2	-14,8	-17,0
Motpost avskrivning	9,0	9,2	9,4	9,8	10,7	11,3
Netto driftsresultat	-4,8	4,3	1,0	5,3	-5,2	-0,9
Netto avsetning/bruk av avsetning	4,8	-4,3	-1,0	-7,5	5,2	3,8
Regnskapsmessig resultat	0,0	0,0	0,0	-2,2	0,0	2,9
Netto driftsresultat i % av driftsinntekt	-2,3 %	1,9 %	0,4 %	2,1 %	-2,1 %	-0,4 %

Tabell 1 viser hovedtallene i kommunens driftsregnskap fra og med 2010 til og med 2015. Brutto driftsresultat var negativt i 2010 og i 2014. Det betyr at selve driften av kommunen disse to årene kostet mer enn det kommunen fikk inn i rene driftsinntekter. Økningen i brutto driftsinntekter var i perioden på vel 18 %, mens driftsutgiftene økte med 15,3 %. Dette er en positiv utvikling for perioden sett under ett.

Netto driftsresultat vises både i mill. kr. og i prosent i tabellen. Vi ser at netto driftsresultat var negativt i 2010, 2014 og 2015. Det beste året var i 2013, da netto driftsresultat var 5,3 millioner kroner tilsvarende 2,1 %. Anbefalt størrelse på netto driftsresultat var 3,0 % før 2014. Fra og med 2014 ble det bestemt at merverdiavgiftskompensasjonen for investeringer skulle flyttes fra driftsregnskapet og over til investeringsregnskapet. Det tekniske beregningsutvalget¹ for kommunal og fylkeskommunal økonomi kom da med en ny anbefaling om at netto driftsresultat bør være 1,75 % fra og med 2014.

¹ Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi er et partssammensatt utvalg for rapportering, statistisk bearbeidelse og faglig vurdering av data som gjelder økonomien i kommunene og fylkeskommunene.

Årsaken til at dette anbefales, er at kommunen over tid bør ha handlefrihet, og mulighet til å benytte mest mulig egenkapital i investeringene. På sikt vil det medføre mindre lån og mindre renteutgifter i nedbetalingstiden. Vi ser at Sørfold kommune har hatt netto driftsresultat lavere enn anbefalt i hele perioden. Statistisk sentralbyrå oppgir at netto driftsresultat for alle kommunene samlet var 3 % for 2015. Sørfold kommune hadde da netto driftsresultat på -0,4 %.

Diagram 1: Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekt i perioden 2010-2015

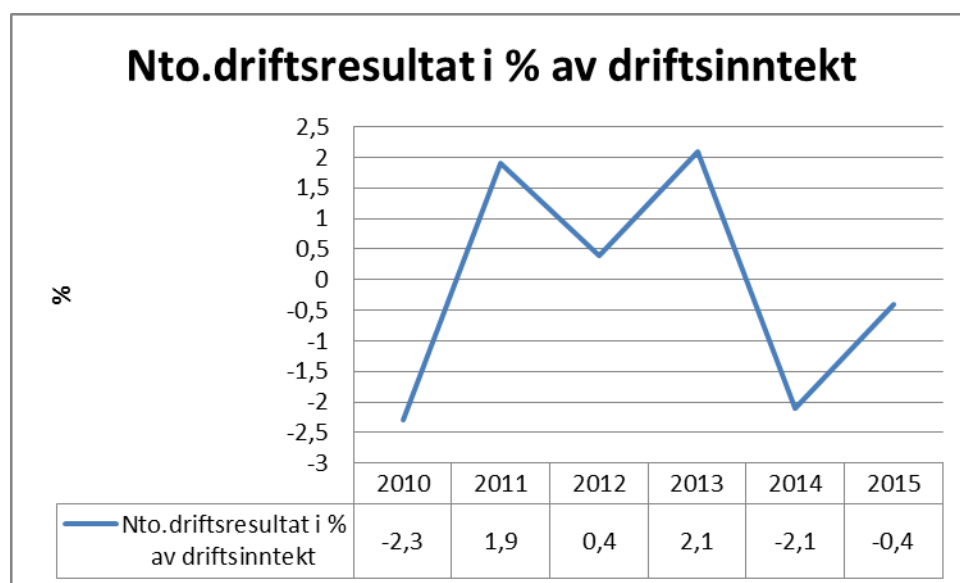


Diagram 1 viser utviklingen i netto driftsresultat.

Når det gjelder bruk av fond og avsetning til fond ser vi at i 2014 brukte kommunen 5,2 mill. kr. mer av fondene enn det som ble avsatt det året. Dette brakte det regnskapsmessige resultatet til null. For 2013 ble det et negativt regnskapsmessig resultat. Dette året ble det satt av langt mer til fond enn det som ble brukt.

For 2015 fikk kommunen nye inntekter fra eiendomsskatt tilsvarende 9 mill.kr. etter ny-taksering av verker og bruk. Av disse ble 6 mill. kr. tatt inn i driften mot slutten av året som en uspesifisert bevilgning. Dette medførte at brutto driftsresultat ble 4,8 mill. kr. og man endte med et regnskapsmessig resultat på 2,9 mill. kr.

Som vi ser i tabell 1 svinger resultatet rundt 0 hele perioden.

I 2015 ble det gjennomført rasjonaliseringstiltak ved at to av skolene med tilhørende barnehager ble slått sammen. Dette fikk virkning økonomisk fra høsten 2015. Helårseffekten vil komme i 2016. Det ble ellers gjennomført sammenslåinger i ledelsen i helse og omsorg og opprettet et tildelingskontor.

Kostratall viser at Sørfold kommune har forholdsvis dyre tjenester sammenlignet med andre kommuner, dette gjelder både innenfor oppvekst og helse. Det er god, til dels ledig kapasitet og jevnt over godt bemannet. Dette synes å være en villet politikk.

Kommunen benytter Agresso økonomisystem og Arena budsjettssystem.

I tabell 1 har vi bare vist hovedtallene for regnskapet. Under problemstilling 2 som omhandler budsjett, vil vi komme nærmere inn på hvordan regnskapet samsvarer med budsjettet.

Nedenfor vises noen tall fra kommunens balanseregnskap for perioden fra og med 2010 til og med 2015. Det framgår at kommunen har relativt god likviditet. Likviditeten var lavest for 2014. D

ette kan ha sammenheng med at kortsiktige fordringer var høye dette året. Kommunens langsiktige gjeld utgjør 70 % av driftsinntektene.

Tabell 2: Balanseregnskap 2010-2015 (tall i mill. kr.)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<u>Aktiva</u>						
Utlån	9,4	11,8	12,4	13,3	12,7	13,4
Kortsiktige fordringer	19,1	23,2	11,6	13,1	31,6	14,9
Kasse, bankinnskudd	67,3	63,7	93,3	96,8	44,4	64,8
<u>Passiva</u>						
Langsiktige lån	140,0	144,3	154,5	174,1	177,9	172,0
Kassekreditt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Annen kortsiktig gjeld	18,4	25,7	37,0	40,1	25,1	31,7
Fond	71,6	70,5	71,1	73,1	66,0	60,2
Ubrukte lånemidler	7,3	3,3	15,4	17,5	9,9	6,7

Balanseregnskapet viser ellers at kommunen har midler på fond. Det er et godt utgangspunkt. Det framgår at fondsmidlene er blitt redusert med 18 % løpet av 2014 og 2015. Dersom kommunen fortsetter med samme høye driftsnivå som hittil, kan det medføre at fondene tømmes og at likviditeten blir dårligere.

5.1 Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?

5.1.1 REVISJONSKRITERIER

Delegasjon av ansvar og myndighet

Kommunenes Sentralforbund (KS) tar i sitt arbeidshefte om rådmannens internkontroll; "Orden i eget hus," opp betydningen av å gjøre greie for roller og ansvar i form av intern delegasjon av ansvar. Det tilrådes at kommunen bør ha og holde ved like et internt dokument som gjør greie for roller og ansvar.

Price Waterhouse Cooper (PWC) skriver i sin rapport "Internkontroll i kommuner; "det er viktig at rolle- og ansvarsfordelingen er tydelig både innad i økonomistaben og mellom økonomistab og enhetene i kommunen".

Økonomireglement

Lov og forskrift gir retningslinjer for økonomistyring i kommunen på et overordnet nivå. For å operasjonalisere og oppnå større detaljeringsgrad, er det vanlig at kommunen lager sitt eget økonomireglement som veiledning til den praktiske utførelsen av økonomiarbeidet. Dette er en akseptert praksis.

Årshjul for økonomistyring

I forhold til økonomistyring har kommuneloven med forskrifter regler for hvilke saker som skal utredes og legges fram for politisk behandling. Dette omfatter

- rullerende økonomiplan
- årsbudsjett
- økonomisk rapportering
- årsregnskap og årsberetning

Dette utgjør grunnstrukturen eller årshjulet for økonomistyring i en kommune.

Ifølge forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10, 2. ledd skal årsregnskapet være avlagt 15. februar året etter regnskapsåret. Årsberetningen skal ifølge forskriften § 10, 3. ledd avlegges innen 31. mars i året etter regnskapsåret.

5.1.2 FAKTA

Delegasjon av ansvar og myndighet

Sørfold kommune er organisert med rådmann og to kommunalsjefer. Det er en kommunalsjef for drift og en for teknisk. Disse tre personene utgjør den strategiske ledergruppen i kommunen. På nivået under finner vi alle enhetene i kommunen.

Organisering i to-nivå modell med to formelle beslutningsnivåer:

- Rådmannen med to kommunalsjefer (strategisk nivå)
- Enhetsledere

Kommunalsjef drift har ansvar for barnehager/skoler og helse/omsorg og NAV. Kommunen har to skoler, to barnehager og et oppvekstsenter med både skole og barnehage. I omsorgssektoren er det en omsorgsinstitusjon med avdelinger på to steder, hjemmetjeneste med to distrikter, NAV og helsesøster.

Kommunalsjef teknisk har ansvaret for bygg, plan, næring og VVA.

Rådmannen har det direkte ansvaret for kultur, helsesjef og folkehelse.

Kommunens delegasjonsreglement ble vedtatt i april 2011. I desember 2014 ble det vedtatt en endring som ga rådmannen delegert myndighet til å forhandle på vegne av kommunen i saker om lokal lønnsdannelse og saker som gjelder forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og de ansatte. Dette var tidligere lagt til et forhandlingsutvalg. I februar 2015 kom det inn en ny endring som ga rådmannen myndighet til å foreta nødvendige oppsigelser og omplasseringer dersom dette blir nødvendig i omstillingsprosesser, opprette og inndra stillinger, og vedta organisatoriske endringer (slå sammen enheter eller flytte oppgaver).

Den enkeltes anvisningsmyndighet er dokumentert skriftlig for hver enkelt person i Ephorte. For helse og omsorg er det en oversikt over anvisningsmyndighet i et notat fra desember 2015 – laget i forbindelse med omorganisering i omsorgssektoren. Det foreligger i tillegg en skriftlig oversikt over alle som har anvisningsmyndighet i kommunen.

Rådmannen har anvisningsmyndighet for hele kommunen. De to kommunalsjefene har anvisningsmyndighet for sine ansvarsområder og for hele kommunen i rådmannens og hverandres fravær. Alle enhetslederne har anvisningsmyndighet for sin enhet. På omsorg er det i tillegg to ansatte som har anvisningsmyndighet på utvalgte lønnsposter. Helsesjefen og to ledere på kultur har også anvisningsmyndighet. De fleste som har anvisningsmyndighet, har også budsjettansvar på det området de anviser på.

I flere av intervjuene kom det fram at enhetsledernes egne fakturaer ble anvist av nærmeste overordnede. I enhetsledernes fravær anviser kommunalsjef drift.

Under problemstilling 3) kommer vi tilbake til hvilket ansvar kommunalsjefene har i forhold til økonomistyring i enhetene.

Når det gjelder innkjøp til kommunen, viser en utskrift fra Ajour innkjøp² at det står 90 personer på lista over hvem som kan kjøpe inn til kommunen. Revisjonen gjorde en undersøkelse på offentlige anskaffelser i 2014. Da sto det 74 personer på den samme lista, og kommunen ble rådet til å rydde opp i dette. Økonomisjefen sa at de hadde ryddet i 2014, men ser at det skulle vært ryddet igjen. Det er et stort ønske om at mange skal handle. Alle som handler, må oppgi ressursnummer som skal stå på fakturaen. Hvis ikke, sendes fakturaen tilbake til leverandørene. Kommunen skanner faktura. De fakturaene som ikke har gyldig ressursnummer, går ikke gjennom. Dermed stoppes de som ikke har anledning til å kjøpe inn. Økonomisjefen sa at hun ser det er uheldig at personer som ikke har anledning til å kjøpe inn, likevel står på lista.

Økonomireglement

Sørfold kommune har ikke et vedtatt økonomireglement.

Årshjul for økonomistyring

Sørfold kommune vedtar økonomiplan og årsbudsjett for første år i økonomiplanperioden i desember året før første budsjettår. Kommunen utarbeider økonomiplan for kommende fireårsperiode og årsbudsjett for kommende år samtidig, i samme dokument. Vi har ikke funnet disse dokumentene på kommunens hjemmeside under politikk, og har måttet be om å få dem tilsendt. Vi har mottatt økonomiplan 2016-2019 og årsbudsjett 2016.

Det utarbeides tertialrapporter to ganger per år, henholdsvis per utgangen av april og per utgangen av august. For 2014 og 2015 er bare tertial II tilgjengelig på kommunens internettside under politikk. Vi kommer tilbake til rapportering under problemstilling 3). Tertialrapport II for 2016 ble utarbeidet med frist før august måned var over.

Årsregnskapet har blitt levert relativt lang tid etter fristen både i 2013, 2014 og 2015. For 2014 og 2015 ble årsregnskapet politisk behandlet i juni/juli året etter regnskapsåret. Kommunen har hatt som praksis å levere årsmelding samtidig med årsregnskapet. Årsberetning har ikke vært benyttet.

Vi har forsøkt å finne ut hva årsaken til den sene regnskapsavslutningen kan være. Det framkommer ikke noe klart svar på det. Vi fikk sprikende svar når vi spurte om dette i intervjuene. Det kan tenkes at sent innkomne faktura og ukjent størrelse på inntektsposter, kan være en del av forklaringen på at regnskapsavslutningen tar så lang tid.

² Sørfold kommune er medlem i Samordnet innkjøp i Salten og forpliktet til å benytte innkjøpsprogrammet Ajour innkjøp.

På høsten før årsavslutningen igangsettes, sendes det e-post om årsavslutning til enhetene. Revisjonen ba om å få se det som ble sendt ut til enhetene før årsavslutningen for 2015, men det har vi ikke fått tilsendt.

5.1.3 VURDERING

Delegasjon av ansvar og myndighet

Kommunens delegasjonsreglement er fra april 2011. Kommunestyret har etter kommuneloven § 39 plikt til å vedta delegasjonsreglement innen 31. desember året etter et kommunevalg. Det var valg høsten 2011, så da har det kommunestyret som ble valgt da, ikke vedtatt noe delegasjonsreglement. Det er i strid med loven. Nytt reglement bør vedtas i løpet av inneværende år.

Delegasjon av anvisningsmyndighet i organisasjonen er godt skriftlig dokumentert og fordelt på en hensiktsmessig måte i tråd med tilrådinger fra KS og PWC på området.

Det bør ryddes i oversikten over tilganger til Ajour innkjøp og gis beskjed til Samordnet innkjøp i Salten om hvem som skal ha tilgang.

Økonomireglement

Siden kommuneloven med forskrifter gir bare overordnede regler for økonomiforvaltningen i en kommune, bør kommunen selv utarbeide et eget økonomireglement som er mer detaljert. Dette følger av akseptert praksis. Reglementet vil kunne være til stor hjelp som oppslag for enhetsledere og andre ansatte.

Årshjul for økonomistyring

Økonomiplan og budsjett samt tertialrapporter blir utarbeidet regelmessig og vanligvis til riktig tid i forhold til kravene i regelverket. Det kan være en fordel å utarbeide bare økonomiplan i juni og deretter årsbudsjettet i desember. Dette er imidlertid ressurskrevende, og de to utarbeides derfor ofte samtidig. Dette er i tråd med akseptert praksis. Når tertial II for 2016 hadde arbeidsfrist før august måned var over, er dette med fare for at det "pyntes" på tallene. Etter ferieavviklingen er regnskapet ofte ikke ajour, fordi bilag gjerne hopper seg opp om sommeren. Det blir heller ikke en tertialrapport i ordets rette forstand.

Årsregnskapet leveres alt for sent. Fristen er 15. februar for å levere årsregnskap, jfr. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10, 2. ledd. Dette er brudd på regelverket. Siden kommunen benytter årsmeldingen som årsberetning, burde denne vært levert innen 31. mars, jfr. forskrift om årsregnskap og årsberetning § 10, 3. ledd. Dette er brudd på regelverket. Sen levering av regnskapet kan ha uheldige konsekvenser for budsjettoppfølgingen.

Regnskapsavslutningen bør planlegges senest i november/desember i regnskapsåret, og formelt brev bør sendes ut til enhetene med tidsfrister og med klare beskjeder om hvordan enhetene skal forholde seg til regnskapet mot slutten av året. Brevet bør inneholde frist for å levere faktura, opplysninger om siste lønnskjøring, samt påminnelse om å fakturere alle refusjonskrav som gjelder regnskapsåret før en gitt frist. Det bør også være med at enhetene må melde fra om avsetninger til fond og bruk av fond, og at det må gis tilbakemelding til økonomiavdelingen om eventuelle uavklarte forhold. Listen er ikke uttømmende.

Faktura som ikke kommer til kommunen innen en frist i begynnelsen av januar, bør tidsavgrenses i regnskapet, og utbetales leverandøren når fakturaen ankommer. Dersom beløpet på fakturaen avviker fra det som ble tidsavgrenset, føres avviket i neste års regnskap. Det bør foretas en vesentlighetsvurdering for hva som bør tidsavgrenses, og hva som kan vente og i sin helhet føres i neste års regnskap. Dette følger av akseptert praksis.

Når det gjelder inntekter som en forventer skal komme, og der en ikke vet beløpet før regnskapet avsluttes, bør det lages et estimat på beløpets størrelse. Estimaten tidsavgrenses i regnskapet. At beløpet er et estimat, kan opplyses i note til regnskapet. Når beløpet innbetales til kommunen, føres et eventuelt avvik i neste års regnskap. Dette følger av akseptert praksis.

Årsmeldingen er et relativt omfattende dokument der alle enhetene i kommunen bidrar med sine innlegg. Årsberetning kan økonomisjefen utarbeide selv, på bakgrunn av et avsluttet regnskap, uten bidrag fra enhetene. Kommunen bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å innføre årsberetning, der status i kommunens økonomi og hovedtallene i budsjettgjennomføringen kommenteres. I så fall kan enhetene skrive bidrag til årsmelding der det fokuseres på aktivitet og ulike driftsmessige forhold i året som gikk. Årsmeldingen kan behandles i juni dersom den ikke er ferdig før, økonomitallene vil da framgå i årsberetningen.

Med dagens tekniske løsninger bør alle saker som er til politisk behandling, og som ikke er unntatt offentlighet, være å finne i sin helhet på kommunens hjemmeside i tilknytning til sakslista for hvert møte. Dette for at politikere og alle andre skal kunne finne dem der.

5.2 Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?

5.2.1 REVISJONSKRITERIER

Økonomiplan

I kommuneloven § 44 pkt. 1-3 står det om økonomiplan:

Kommunestyret og fylkestinget skal en gang i året vedta en rullerende økonomiplan.

Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår.

Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens eller fylkeskommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Årsbudsjett

Om innholdet i årsbudsjettet heter det i § 46, pkt. 2-6 at

"årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret".

Kommunelovens § 47, pkt. 1-2 omtaler årsbudsjettets bindende virkning;

"kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta.»

Av forskrift om årsbudsjett § 5.8 framgår det at

"årsbudsjettet minst skal vise beløp for det år budsjettet gjelder for, det foregående budsjettår og det sist vedtatte årsregnskap"

Likviditet

I forskrift om kommuners finansforvaltning § 2 står det følgende:

"Kommunestyret skal selv gi regler for kommunens finansforvaltning. Reglementet skal vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.

I forskriften § 6 står det om rapportering:

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året legge fram rapporter for kommunestyret som viser status for kommunens finansforvaltning. I tillegg skal administrasjonssjefen etter årets utgang legge fram en rapport for kommunestyret som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året".

5.2.2 FAKTA

Kommuneplanen er den overordnede og langsiktige planen for budsjettarbeidet. Økonomiplan og årsbudsjett er de kortsiktige planene.

Sørfold kommune har arealplan fra 2010. Siste samfunnsdel er kommuneplanen for 2000-2012. Kommunen mangler dermed samfunnsdelen av kommuneplanen. I økonomiplan 2016-2019 står det at kommunen bør starte arbeidet med planstrategi og planprogram i løpet av 2016. I kommunestyresak 61/2016 ble det vedtatt å starte arbeidet med dette.

Enhetenes budsjettering

Alle enhetslederne har anvisningsmyndighet og budsjettansvar for sin enhet.

Det sendes ut budsjetttrundskriv fra rådmannen i forkant av budsjettprosessen. Skrivet utarbeides av økonomisjefen. For økonomiplan 2016-2019 og budsjett 2016 kom budsjetttrundskrivet i slutten av juni 2015. Rundskrivet inneholder fremdriftsplan for budsjettprosessen fra juni og fram til endelig vedtak i kommunestyret i desember. Det inneholder også informasjon om en del tekniske ting i budsjetteringen av lønnskostnader, øvrige kostnader og inntekter. Det er også opplysning om tidspunkt for kurs i Arena.

Budsjettet legges i budsjettssystemet Arena. Enhetene legger selv budsjettallene inn i Arena. Noen enheter legger inn lønnsbudsjettet selv og noe legges inn av økonomiavdelingen. De enhetslederne vi intervjuet, ga uttrykk for at selve innleggingen stort sett går greit. For 2016 budsjetterte de i lønnsnivå per 01.01.2016, og fikk beskjed om hvilken prosentstøtte de kunne bruke for å øke øvrige utgiftsposter i forhold til prisstigning. Lønnsøkninger blir regulert inn i løpet av budsjettåret.

Når alt er lagt inn, hender det at budsjetttrammen er overskredet. Da har økonomiavdelingen gjort justeringer for å komme i balanse. Økonomisjefen sa at en kanskje burde hatt bedre kommunikasjon med enhetene i denne fasen. Dette ble bekreftet i noen av intervjuene med enhetsledere. Det ble gitt tydelig uttrykk for at noen følte seg overkjørt i denne fasen.

Enhetslederne skriver også en verbal del til budsjettet. Økonomiplan 2016-2019 og årsbudsjettet for 2016 er utarbeidet i et relativt omfattende verbalt dokument. Enhetenes budsjettkommentarer er kun verbale og inneholder ingen økonomitall.

Til slutt i dokumentet kommer talloversiktene med Budsjettskjema 1A og Hovedoversikt drift for alle årene i økonomiplanperioden. Disse tabellene inneholder budsjett for hvert år i perioden 2016-2019, regnskapstall for 2014 og vedtatt budsjett for 2015. Deretter følger budsjettet for 2016 med detaljbudsjett for hvert ansvarsnummer og fordelt helt ned på artsnivå. Også her med regnskapstall for 2014 og vedtatt budsjett for 2015.

Enhetenes budsjettoppfølging

Når budsjettet er ferdig, skal det lastes over i Agresso for oppfølging av regnskapet. Det ble vanskelig for revisor å finne ut når overvelting av budsjettet til Agresso egentlig skjer. De som ble intervjuet, kom med ulike opplysninger om dette. Noen sa at budsjettet ikke forelå i Agresso når tertialrapport 1 skulle utarbeides. Fra annet hold ble det hevdet at man alltid kunne ta ut tallene til tertialrapportene fra Agresso. Alle ga imidlertid uttrykk for at det kunne ta tid før budsjettet kom i Agresso. Tertialrapport I utarbeides vanligvis i mai måned.

Budsjettet er periodisert med 1/12 på hver måned med unntak av lønnspostene som periodiseres på en mer presis måte, spesielt med tanke på juni måned da det utbetales feriepengene. Det ble gitt uttrykk for, både fra økonomisjefen og fra enhetsleder på teknisk avdeling, at for eksempel inntektsposter som kommunale avgifter, kunne vært periodisert på en mer presis måte.

Tabell 3: Budsjettoppfølging drift - nettotall i perioden 2013-2015 (tall i mill. kr.)

Enhet	2013			2014			2015		
	regnskap	budsjett	avvik	regnskap	budsjett	avvik	regnskap	budsjett	avvik
politisk virksomhet	3,4	3,6	0,2	3,9	4,6	0,7	3,4	9,4	6,0
sentraladm.	15,3	15,3	0,0	16,7	16,1	-0,6	14,8	14,7	-0,1
oppvekst	54,3	54,5	0,2	52,3	50,7	-1,6	55,9	56,2	0,3
pleie og omsorg	55,7	55,8	0,1	60,3	58,0	-2,3	60,8	62,2	1,4
familie og helse	12,4	11,7	-0,7	12,0	11,8	-0,2	9,7	10,1	0,4
NAV	10,9	11,9	1,0	11,7	12,3	0,6	10,9	11,6	0,7
kultur	6,4	6,6	0,2	6,8	6,7	-0,1	7,1	7,0	-0,1
næring	0,6	0,3	-0,3	0,4	0,3	-0,1	0,3	0,2	-0,1
tekniske tj.	15,5	15,7	0,2	14,9	15,1	0,2	18,7	16,6	-2,1
Sum	174,5	175,4	0,9	179,0	175,6	-3,4	181,6	188,0	6,4

Tabell 3 viser årsregnskap og regulert budsjett for den delen av kommunens budsjett som har vært fordelt til enhetene. Tallene er hentet fra tabeller i kommunens årsmeldinger.

Vi ser at for 2013 ble det et mindreforbruk på 0,9 mill. kr. Nettotallene for regnskap og budsjett samsvarer godt med hverandre. For 2014 framkommer et merforbruk i forhold til budsjettet på 3,4 mill. kr. for enhetene. Det største avviket var i pleie og omsorg. Vi ser at de fleste enhetene hadde merforbruk dette året.

For 2015 framkommer et mindreforbruk på 6 mill.kr. på politisk virksomhet. Dette er nye inntekter som kommunen fikk som følge av ny taksering av verker og bruk. Egentlig var den nye inntekten 9 mill. kr., men bare 6 mill. kr. ble lagt ut i driften i en sekkepost. Det vil si at midlene ikke ble fordelt. Enhetene hadde i juni 2015 fått reduksjoner i budsjettrammene for 2015, og politikerne ønsket derfor ikke å gi dem nye midler rett etterpå. Dersom disse ekstra inntektene ikke hadde kommet, ville driften av enhetene ha vist et mindreforbruk på 0,4 mill. kr. for 2015. Teknisk avdeling hadde et merforbruk på 2,1 mill. kr. i 2015.

Sammenstilling av regnskap og budsjett på overordnet nivå**Tabell 4: Regnskap og budsjett for perioden 2013-2015 (brutto-tall i mill. kr.)**

	R 13	VB 13	RB 13	R 14	VB 14	RB 14	R 15	VB 15	RB 15
Sum driftsinntekter	250	233	233	244	237	237	246	236	246
Sum driftsutgifter	241	221	223	245	234	236	241	234	243
Brutto driftsres.	9	12	10	-1	2	1	5	3	3
Sum finansinntekter	5	7	7	3	6	6	2	6	6
Sum finansutgifter	18	13	13	18	15	15	19	15	16
Res. finansposter	-13	-5	-5	-15	-9	-9	-17	-9	-10
Motpost avskrivninger	10	0	0	11	9	9	11	9	9
Netto driftsres.	5	7	5	-5	3	2	-1	3	3
Bruk av avsetning	7	14	16	18	13	16	14	13	13
Avsetning	15	20	21	12	15	17	10	16	16
Netto avsetning	8	6	5	-6	2	1	-4	3	3

I tabell 4 framgår regnskap (R) samt vedtatt(VB) og regulert budsjett(RB) for 2013, 2014 og 2015 for noen hovedtall i kommunens økonomi. For 2015 ser vi at regnskapet for sum driftsinntekter og sum driftsutgifter samsvarer godt med regulert budsjett. Dette året ble det gjort budsjettregulering i størrelsesorden 8-10 mill. kr. for både driftsinntekter og driftsutgifter i forhold til vedtatt budsjett.

For både 2013³ og 2014 framgår det at det ble relativt stor forskjell på regnskapet og regulert budsjett. Det ble gjort svært få budsjettreguleringer disse to årene, i størrelsesorden 2-3 mill. kr. Fordi inntektene og utgiftene avvek omlag like mye fra vedtatt budsjett, ble brutto driftsresultat nesten som budsjettet. Lønnsoppgjøret for 2014 ble ikke utbetalt før i starten av 2015 slik at både utbetaling/utgiftsføring og budsjettregulering kom i 2015.

For finanspostene ser vi at det alle tre årene er budsjettet med høyere finansinntekter og lavere finansutgifter enn det regnskapet viste ved årets slutt. Regulert budsjett er identisk med vedtatt budsjett for 2013 og 2014 og nesten identisk også for 2015. Det er i svært liten grad gjort budsjettreguleringer. Vi ser at resultatet på finanspostene er 6-8 mill. kr. dårligere enn budsjettet i hele perioden.

I budsjett 2016 og i hele langtidsperioden fram til 2019 er det budsjettet med samme størrelse på finanspostene og samme resultat på finanspostene som i budsjett 2015. Det er budsjettet med et netto driftsresultat på 0,8 mill. kr. i hele langtidsperioden. Netto driftsresultat er budsjettet med bare 0,3 % av sum driftsinntekter.

³ Påpekt i revisjonsberetning for 2013

For avsetningene framgår at det for 2014 og 2015 ble avsatt 6-8 mill. kr. mindre enn budsjettet. Fondene er redusert med 18 % i løpet av 2013 og 2014.

Likviditet

Kommunens finansreglement er fra 2010.

I årsmeldingene (både for 2014 og 2015) er det en gjennomgang av kommunens låneportefølje. Det er også en statusrapport på likviditet med beregning av likviditetsgrader. Kommunens finanser er i mindre grad omtalt i andre rapporter i løpet av året.

Sørfold kommune har god likviditet.

5.2.3 VURDERING

Kommunen bør få på plass ny samfunnsdel av kommuneplanen.

Enhetenes budsjettering

Budsjettrundskrivet og selve budsjettprosessen har vi ingen kommentarer til. Når budsjettet skal salderes før det ferdigstilles, bør enhetslederne involveres i større grad i de justeringene som gjøres i slutfasen. Det er viktig for deres opplevelse av at det er deres eget budsjett.

Tallbudsjett i vedleggene til økonomiplan og årsbudsjett er på ansvarsnivå. Kravet i budsjettforskriften § 5.8 er oppfylt ved at fjorårets vedtatte budsjett og sist vedtatte årsregnskap er med. Budsjettrammer for hver budsjettansvarlig framgår ikke. Flere av de budsjettansvarlige har ansvar for mer enn et ansvarsnummer. Hovedtallene (brutto inntekt, brutto utgift og nettoen, eventuelt bare netto) burde etter vår oppfatning framkomme for hver budsjettansvarlig i den verbale delen av budsjettdokumentet. Vi savner også en tabell som viser fordelingen av budsjett til drift. (tabell 1b, jfr. forskrift om årsregnskap og årsberetning).

Enhetenes budsjettoppfølgning

Budsjettet som legges i Arena bør lastes over i Agresso straks over nyttår i budsjettåret. Det bør helst foreligge innen utgangen av januar i periodisert form. Allerede da kan avvik på lønnsbudsjettet være synlig. Det er viktig å legge godt til rette for budsjettoppfølgning. Dette følger av akseptert praksis.

Det er vår oppfatning at periodiseringen av budsjettet bør være litt mer nøyaktig enn det har vært hittil, inntekter som kommunale avgifter kommer i store bolker til fastsatt tid hvert år, og bør lett kunne periodiseres riktig. God periodisering letter budsjettoppfølgningen. Dette følger av akseptert praksis.

Når det gjelder enhetenes evne til å overholde sine budsjетtrammer, ser dette ut til å ha vært under relativt god kontroll både for 2013 og 2015, men med et negativt avvik i 2014. Driftsnivået var imidlertid i tråd med budsjettet igjen i 2015. Vår vurdering er at budsjetteringen av driften er realistisk og i tråd med krav i kommuneloven § 44 og § 46. To unntak er helse og omsorg i 2014 og teknisk avdeling i 2015.

Sammenstilling av regnskap og budsjett på overordnet nivå

Lønnsoppgjør, svingninger i inntektsposter og en rekke andre forhold gjør at det vil være naturlig med budsjettreguleringer i driften i løpet av året. Det burde vært gjort budsjettreguleringer for driftsinntekter og driftsutgifter slik at regnskap og budsjett hadde stemt bedre overens for 2013 og 2014. Dette ville gjort det lettere for enhetene å følge med forbruket i løpet av året. Å regulere budsjettet underveis er akseptert praksis.

Budsjetteringen av finansinntekter og finansutgifter har ikke vært realistisk i perioden 2013-2015, og er neppe realistisk i langtidsperioden heller. Resultatet for finanspostene har hvert av disse årene vært 6-8 mill. kr. svakere enn budsjettet. Budsjetteringen på disse postene er ikke i tråd med kommuneloven § 44 og § 46. Vår oppfatning er at det bør være en mer realistisk budsjettering på finanspostene. Ved å redusere driften, vil en kunne budsjettere med høyere brutto driftsresultat og dekke opp for finanspostene.

Det er ikke ulovlig å budsjettere med lavt eller negativt netto driftsresultat. Det foreligger imidlertid en anbefaling fra teknisk beregningsutvalg om at netto driftsresultat bør være minst 1,75 %.

Likviditet

Kommunen har et finansreglement som er fra 2010. Det må bety at en ikke har vedtatt nytt reglement i forrige kommunestyreperiode som strakk seg fra 2011-2015. Dette er brudd på finansforskriften § 2. Revisjonen forutsetter at det vedtas nytt finansreglement så snart som mulig i inneværende kommunestyreperiode, slik at dette blir i tråd med krav i forskriften.

Finansforskriften § 6 om to rapporteringer for finans per år synes ikke å være helt oppfylt.

5.3 Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

5.3.1 REVISJONSKRITERIER

Budsjettforskriftens § 10 omhandler budsjettstyring;

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

Forskrift om årsregnskap og årsberetning § 3, 6. ledd;

Driftsregnskapet og investeringsregnskapet skal stilles opp i henhold til vedlegg 1 og 2 til denne forskriften og vise regnskapstall på samme detaljeringsnivå som kommunestyret har brukt i årsbudsjettet. Oppstillingene skal minst vise beløp for vedkommende års regnskap, opprinnelig vedtatt budsjett, regulert årsbudsjett og sist avlagte års regnskap.

5.3.2 FAKTA

Sørfold kommune har to økonomirapporter til politisk behandling per år. Det er tertial I per utgangen av april og tertial II per utgangen av august. I tillegg brukes årsmelding. Tertialrapportene behandles kun i formannskapet. Det har blitt lagt fram egen sak om budsjettregulering i samme møte i formannskapet. Budsjettreguleringssaken har så blitt sendt videre fra formannskapet for behandling i kommunestyret.

Tertialrapportene blir til ved at enhetslederne lager hvert sitt bidrag etter en fast mal. Hver enhet setter da opp en standardtabell på hovedpostnivå slik at til sammen 9 hovedposter framgår. I noen tilfeller er det satt opp tabeller for flere ansvar per enhetsleder. Her finnes både lønnsutgifter, kjøp av varer og tjenester, overføringer, finansutgifter og tre ulike inntektsposter. Dette er de samme tabelloppstillingene som benyttes av enhetene i årsmeldingen. Tabellene inneholder årets regnskap og regulert budsjett, samt avvik mellom disse to. I noen av intervjuene ble det gitt uttrykk for at politikerne ønsker det så detaljert, og at de er opptatt av at det som er budsjettert på lønn ikke brukes til å kjøpe utstyr.

Så skrives det noe om resultatoppnåelse, utgifter og inntekter kommenteres, samt at det skrives en konklusjon.

Noen ganger står det om en regner med at enheten vil holde budsjetttrammen eller ikke. Enhetslederne lager ikke tallfestede prognoser for årsresultatet. Dermed framgår det ikke hvor stort et eventuelt avvik kan bli. Det foreslås så langt vi kan se, heller ikke tiltak for å overholde budsjetttrammen. Ellers inneholder rapportene ganske mye informasjon om hva enhetene har hatt fokus på i perioden. Tertialrapportene er i stor grad statusrapporter.

Det er som tidligere nevnt, uklart for revisor om enhetslederne hadde tilgang til budsjett-tallene i Agresso da de skulle skrive tertialrapport I i mai 2015 og 2016. De hadde i hvert fall ikke fjorårets endelige regnskapstall.

Enhetslederne sender sine rapporter direkte til økonomiavdelingen. Kommunalsjef drift har budsjettansvar for store deler av driften på oppvekst og omsorgssektoren. Hun sa at hun følger med på den økonomiske utviklingen i Agresso, og at hun derfor ikke har så mye behov for å lese tertialrapportene fra enhetene. Hun sa at enhetslederne rapporterer direkte til økonomiavdelingen, og at det er slik rådmannen vil ha det. Kommunalsjefen på teknisk samler sammen økonomirapportene fra sine underordnede, og setter det sammen til et felles dokument som sendes økonomisjefen. Økonomisjefen leser gjennom rapportene fra enhetene og fra kommunalsjef teknisk, og tar bort eventuelle personopplysninger og andre ting som ikke bør stå der. Vårt inntrykk er at det i svært liten grad gjøres endringer i forhold til det som kommer fra enhetslederne og fra kommunalsjef teknisk. Det ble gitt uttrykk for at enhetslederne og kommunalsjef teknisk skal få si det de ønsker å si til politikerne.

Fremst i tertialrapportene skriver økonomisjefen noen sider om kommunens økonomi på et mer overordnet nivå. I hovedkonklusjonen foran i tertialrapport II 2014 sto det:

“Skatte- og rammeoverføringene viser en betydelig merinntekt, men usikkerhet knyttet til endelige tall. Resultat av driften viser et merforbruk. Det bør iverksettes tiltak slik at enhetenes drift holdes innenfor de rammer som er tildelt.”

I hovedkonklusjonen på tertial II 2015 sto det:

“Samme utvikling som tidligere år, merforbruk innenfor enkelte tjenesteområder og manglende gjennomføring av budsjettreduksjoner. Økte inntekter i form av eiendomsskatt er med å balansere budsjettet. Inntekter ved økt salg av kraft (kvotekraft) er kjent først på slutten av året.”

Som det framgår i de to sitatene er det ingen tallfestede prognoser på hva årsresultatet kan bli, til tross for at dette er rapporter som er utarbeidet i september/oktober når bare få måneder av året gjenstår. Det er heller ingen forslag til tallfestede tiltak, til tross for at det skrives om merforbruk. Vi finner ikke nevnt konkrete tallfestede prognoser eller tiltak i noen av tertialrapportene for 2014 og 2015.

En tertialrapport i Sørfold kommune er typisk på over 40 sider. Så kommer budsjettreguleringer utenom i egen sak.

Det har så langt ikke vært administrativ rapportering i tillegg til tertialrapportene. Økonomisjefen sier at det har vært jobbet en tid for å få dette i gang, men at det fortsatt ikke er satt ut i livet. De administrative rapportene skulle i så fall bare inneholde tallinformasjon.

Som nevnt under problemstilling 2) nederst på side 19, ble det vedtatt budsjettreduksjoner i juni 2015. Dette kom opprinnelig fra en tiltaksliste i budsjett 2015 der reduksjonene ikke var fordelt. Totalt ble det vedtatt vel 6 mill. kr. i budsjettreduksjoner, mest på omsorg og på oppvekst. Dette kan til dels sees i sammenheng med reduksjonen fra fire til tre skoler i kommunen fra og med skoleåret 2015. Som det framgår i tabell 3 på side 19, ville enhetene fått et mindreforbruk på 0,4 mill. kr. dersom det ikke hadde kommet nye inntekter i 2015. Dette viser at den vedtatte reduksjonen i all hovedsak ble gjennomført i tråd med forutsetningene om budsjettreduksjon. Enhetenes merforbruk i 2015 var stort sett på teknisk avdeling, som knapt ble omfattet av budsjettreduksjonene.

5.3.3 VURDERING

Tertialrapportene behandles ikke i kommunestyret i tråd med budsjettforskriftens § 10 om budsjettstyring. Dette er brudd på budsjettforskriften. Tertialrapportene kan behandles først i formannskapet, som lager sin innstilling, men så skal rapportene til kommunestyret.

Akseptert praksis er å ha budsjettreguleringer i samme sak som tertialrapporten, slik at disse to følger hverandre. Det er også naturlig, fordi konklusjoner i tertialrapporten kan medføre budsjettreguleringer. Det kan være en fordel å få med alle budsjettreguleringene i tertialrapportene. Det blir da enkelt å finne tilbake til alle budsjettreguleringene i ettertid.

Budsjettet bør foreligge i Agresso ved budsjettårets begynnelse og fjorårets regnskap skal være avsluttet per 15. februar i budsjettåret. Disse tingene bør foreligge lenge før tertialrapport I skrives. Fjorårets regnskap kan inneholde viktig informasjon for justering av driftsnivået. Når tertialrapport I skrives på våren, er det fortsatt god tid til å justere kursen og gjennomføre tiltak.

Akseptert praksis tilsier at det bør lages en tallfestet prognose for årsresultat i tertialrapportene. Enhetsledernes prognoser bør kunne summeres og sees i sammenheng med kommunens øvrige økonomi, slik at økonomisjefen kan lage en samlet tallfestet prognose. Så skal det foreslås tiltak for å komme i balanse, jfr. budsjettforskriften § 10. Tiltakene bør tallfestes og helst dekke avviket.

Vi fant ingen forslag til tallfestede tiltak i tertialrapporter der vi kunne undersøke om tiltak følges opp av enhetene. Imidlertid ser det ut til at relativt omfattende budsjettreduksjoner vedtatt i juni 2015 ble fulgt godt opp det året.

Årsmeldingen og tertialrapportene bør inneholde tall for årets regnskap, vedtatt budsjett, regulert budsjett og fjorårets regnskap, jfr. § 3, 6. ledd i forskrift om årsregnskap og årsberetning.

Det bør innføres administrativ rapportering minst annen hver måned i tillegg til tertialrapportene, jfr. akseptert praksis. Det krever at budsjettet er på plass i Agresso, og at regnskapsføringen er ajour på rapporteringstidspunktet.

Det er ellers vår oppfatning at tertialrapportene er veldig detaljerte og for lite fokusert i forhold til årsresultatet. "Det er vanskelig å se skogen for bare trær". Dokumentene burde vært strammet kraftig opp og antall sider redusert. Hvor detaljert rapportering økonomiavdelingen må ha fra enhetene, er en annen sak. Enhetenes faglige aktivitet og fokus gjennom året kan eventuelt samles i årsmeldingen.

6. KONKLUSJON

Problemstilling 1

Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?

Sørfold kommune har på plass delegasjon av anvisningsmyndighet med tilhørende budsjett-ansvar i tråd med det som anbefales.

Kommunen mangler økonomireglement.

Når det gjelder årshjulet for økonomistyring, er dette ikke på plass i forhold til overholdelse av frister for regnskapsavslutning og årsberetning. Regnskap og årsmelding (brukes som årsberetning) leveres begge alt for sent i forhold til frister i regelverket. Dette kan ha uheldige konsekvenser for budsjettoppfølgingen i året etter regnskapsåret.

Konklusjonen er at kommunen delvis har på plass rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring.

Problemstilling 2

Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?

Budsjetteringen av drift synes å ha vært fullstendig og realistisk de siste tre årene, med enkelte små unntak for helse/omsorg og teknisk avdeling. Budsjettoppfølgingen i enhetene har blitt vanskeliggjort ved at budsjettet ikke har kommet inn i Agresso før et stykke ut i året. Med budsjettet på plass i Agresso i starten av året og litt mer nøyaktig periodisering, vil budsjettoppfølgingen for enhetene bli enklere. Manglende budsjettreguleringer i 2013 og 2014 i driftsbudsjettet kan også ha gjort det vanskelig for enhetene å følge med i utviklingen.

Budsjetteringen av finansposter i økonomiplan og årsbudsjett er ikke fullstendig og realistisk. Det er i liten grad foretatt budsjettreguleringer. Det budsjetteres med for høye finansinntekter og for lave finanskostnader.

Budsjettert størrelse på netto driftsresultat følger ikke anbefalingen på minst 1,75 %.

Problemstilling 3

Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

Tertialrapportene gir svært detaljert informasjon om mange forhold, og er i mindre grad fokusert på årsresultatet. Det lages ikke tallfestede prognoser for årsresultat. Vi fant heller ikke forslag til tallfestede tiltak ved antatt merforbruk. Vår oppfatning er derfor at

tertialrapportene ikke gir god nok informasjon. Med det mener vi at de ikke gir nødvendig styringsinformasjon. Slike rapporter bør inneholde både prognoser og forslag til tiltak som er tallfestet. Tertialrapportenes form og omfang bør vurderes.

Budsjettforskriften krever at tertialrapporten skal forelegges kommunestyret og ikke bare formannskapet slik praksis har vært inntil nå.

Det bør være administrativ rapportering til rådmannen minst annen hver måned.

Siden vi ikke fant tallfestede tiltak, er det vanskelig å si om tiltak blir fulgt opp. Det så ut til at relativt store vedtatte budsjettreduksjoner ble greit gjennomført i 2015.

- 1. Fristene for levering av årsregnskap og årsberetning skal overholdes**
- 2. Tertialrapportene skal legges fram for kommunestyret**
- 3. Finanspostene i økonomiplan og årsbudsjett bør budsjetteres fullstendig og realistisk.**
- 4. Kommunen bør innføre administrativ økonomirapportering mellom tertialrapportene**
- 5. Økonomirapporter bør inneholde prognose for årsresultat og forslag til tallfestede tiltak**

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

Revisjonen tar rådmannens kommentar til orientering.

Rådmannens svar har slik vi ser det, ikke betydning for rapportens vurderinger og konklusjon.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

Rådmannen har sett gjennom rapporten.

Rådmannen registrerer de utfordringer vi står ovenfor. Rådmannen har i dag ingen merknader utover det som er beskrevet. Rådmannen vil i kontrollutvalgets behandling gi nærmere informasjon og svare på eventuelle spørsmål.