

1 FAKTA OM OPPDRAGET

FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å finne ut om kommunens økonomistyring er underlagt betryggende kontroll og at systemer for avvik og korrigerende tiltak er tilstrekkelig etablert.

PROBLEMSTILLINGER

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?
2. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring, avviksrapportering og tidlig nok igangsetting av korrigerende tiltak?
3. Er det lagt til rette for god politisk styring og kontroll i økonomiarbeidet?
4. Har kommunens ansatte tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til økonomiarbeidet?

TIDS- OG RESSURSBRUK

Timeforbruk: 350 timer

Rapport til sekretær: 1.5.2025

OPPDRAGSANSVARLIG REVISOR

Arve Gausen

aga@revisjonmidtnorge.no

Tlf. 40496309



2 MANDAT

I dette kapitlet redegjøres det for bestillingen.

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Skaun kommune bestilte den 14.06.2024, sak 22 en forvaltningsrevisjon av økonomistyring. Bestillingen er en oppfølging av kommunestyrets vedtak den 14.05.2024, sak 26:

«I lys av den anstrengte økonomiske situasjonen bes kontrollutvalget vurdere om økonomiske rapporteringsrutiner og tiltak Skaun kommune har er tilstrekkelige for å avdekke avvik tidlig nok»

Kontrollutvalget ber i sak 22/24 revisor å vurdere følgende problemstillinger med tilhørende kriterier i prosjektplanen:

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?
 - Kommunen bør ha styrende dokumenter som beskriver ansvar, roller og frister under budsjettprosessen.
 - Det økonomiske handlingsrommet skal være realistisk anslått. Forsiktighetsprinsippet bør etterleves dersom anslagene er usikre.
 - Enhetenes årsbudsjett skal være kvalitetssikret. Det bør tas tilstrekkelig høyde for usikkerhet/risiko.
 - Årsbudsjett/Økonomiplan/kommuneplanens samfunnsdel skal vise hvordan langsiktige utfordringer skal følges opp som eks. demografisk utvikling.
2. Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for budsjettstyring og rapportering?
 - Internkontroll for å sikre at budsjettoverholdelse bør være basert på risikovurderinger.
 - Roller og ansvar for budsjettoppfølging skal være formalisert.
 - Kommunen skal ha system som sikrer tilfredsstillende kvalitet på økonomirapporteringer til kommunestyret i løpet av året.
 - Kommunedirektøren skal foreslå budsjettendringer som er nødvendig for å oppfylle kravet til realisme og balanse. Kommunestyret skal endre budsjettet på samme nivå som det er fastsatt.
 - Dersom enhetenes budsjetttrammer skal disponeres på en annen måte enn forutsatt, bør detaljbudsjettet endres gjennom administrativ beslutning.
 - Ledelsen skal gjennomføre nødvendige kontrolltiltak for å forebygge og avdekke budsjettavvik.
3. Legger budsjettprosessen og beslutningsgrunnlaget i budsjettsaker til rette for god politisk styring og kontroll?
 - Kommunestyret skal vedta finansielle måltall og økonomireglement med tilstrekkelige rutiner for økonomiarbeidet. Indikatorer som forteller om kommunens økonomiske handleevne, skal synliggjøres.
 - Budsjettforutsetninger og usikkerheten for disse skal angis.
 - Budsjett- og økonomiplandokumentet skal være satt opp på en oversiktlig måte.



- Mål og betingelser for bruken av bevilgningene skal være angitt.
- Tiltak skal være angitt for å sikre at balansekrav ivaretas i økonomiplanperioden.

4. Har kommunens ansatte tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til økonomiarbeidet?

- Det er avsatt tilstrekkelig med kompetanse og kapasitet til å følge opp kommunens økonomiarbeid
- Det er tilrettelagt for ansattes behov for opplæring knyttet til økonomiarbeidet
- Det er avsatt tilstrekkelig kapasitet til å servere ansatte ved økonomiarbeidet.
- Det er utført risikovurderinger knyttet til økonomikontorets virksomhet.

I tillegg ber kontrollutvalget om at revisor baker inn spørsmålet om iverksatte tiltak er tilstrekkelig for å avdekke avvik tidlig nok i prosjektplanen, samt at det også innhentes informasjon fra formannskapetets medlemmer og enhetsledere med økonomiansvar i kommunen.

2.2 Økonomistyring i kommuner

Å lage et kommunalt budsjett er et eget fagområde. Man skal både lage et godt verktøy for å styre kommuneøkonomien, og ha en prosess der politikernes vilje og handlingsevne kommer til uttrykk for innbyggerne. Budsjettprosessen har ulike funksjoner som skal ivaretas samtidig.

Kommunelovens § 14-1 sier at kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Ansvar for at kommunen lever opp til dette kravet hviler på kommunestyret. For å utøve ansvaret er kommunestyret avhengig av relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapporter fra kommunedirektøren.

Kommunelovens § 14-5 sier at budsjettet er en bindende plan for disponering av påregnelige inntekter. Kommunestyret skal fastsette budsjetttrammer som administrasjonen er pålagt å holde seg innenfor, og angi hva som er målene for bevilgningene og hvilke betingelser som er knyttet til bruken. Kommunal virksomhet er bevilgningsstyrt, noe som betyr at virksomheten må tilpasses bevilgningene. Samtidig skal budsjettet være realistisk. På kort sikt er de fleste kostnader bundne, og det kan oppstå konflikt mellom kravet til realisme og kravet til balanse innenfor knappe rammer. På lengre sikt er det viktig at ressursene avspeiler endringer i utgiftsbehov, og at dette underbygges med data for kostnadsdrivende faktorer. Framskrivning av antall eldre og antall elever i skolene er eksempler på slike data.

Når budsjettet er vedtatt er det kommunedirektørens oppgave å styre aktiviteten innenfor bevilgningene mot de målene som er fastsatt for pengebruken. Å styre mot fastsatte mål innebærer at kommunen må ha et system for mål- og resultatstyring, der det er etablert etterprøvbare målsettinger som resultatene blir sammenlignet mot. I tillegg er det av stor

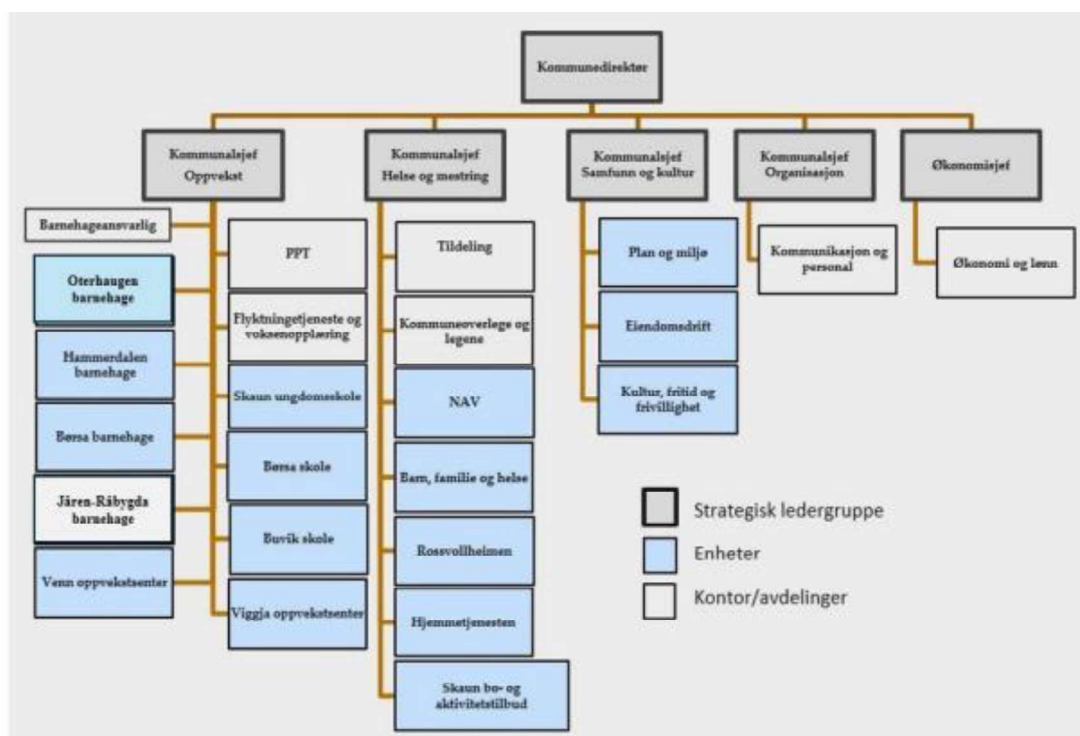


betydning å ha et kontroll- og rapporteringssystem som avdekker og retter opp budsjettavvik tidlig nok.

De overordnede rammene for økonomistyring er nedfelt i kommuneloven og den tilhørende økonomiforskriften. Innenfor disse rammene er det i stor grad opp til kommunene selv å innrette virksomheten slik at økonomistyringen ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte. Hvordan dette gjøres i den enkelte kommune vil vanligvis være beskrevet i økonomireglement, delegeringsreglement og andre styrende dokumenter for den økonomiske internkontrollen.

2.3 Kommunens organisering

Administrativ organisasjonsstruktur i Skaun kommune:



Kilde: årsberetning 2023

Kommunedirektøren er kommunens øverste administrative leder og har blant annet ansvar for daglig ledelse av drift og løpende økonomistyring samt langsiktig planlegging.

3 PROSJEKTDESIGN

I dette kapittelet vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene. Kilder til revisjonskriterier vil bli gjennomgått, og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

3.1 Problemstillinger

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å undersøke om Skaun kommune har rutiner og systemer for budsjettering og budsjettoppfølging som sikrer god styring og kontroll både for det administrative og politiske nivået. Budsjettprosessen i Skaun omfatter også utformingen av kommunens økonomiplaner og langtidsplaner.

Kriterier vist i kapittel 2.1 fra kontrollutvalgets bestilling vil være førende for revisors gjennomgang i forvaltningsrevisjonen for de fire konkretiserte problemstillingene:

1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?

For å svare på dette spørsmålet vil vi undersøke hvordan budsjetteringen foregår, hvem som er involvert, og om tallgrunnlaget er tilfredsstillende koblet og kvalitetssikret mot data for hvilke inntekter og kostnader som må forventes både på kort og mellomlang sikt. Vi vil også undersøke om det har kommet på plass skriftlige rutiner for budsjettarbeidet. Videre hvordan man følger opp demografisk utvikling knyttet til tjenestebehov i kommunen.

2. Har kommunen tilfredsstillende systemer og rutiner for budsjettstyring, avviksrapportering og tidlig nok igangsetting av korrigerende tiltak?

Det kritiske i denne sammenheng er om kommunen tidsnok er i stand til å avdekke og rette opp budsjettavvik med tiltak i budsjettåret. I tillegg vil det å undersøke hva som finnes av styrende dokumenter, verktøy og rutinebeskrivelser for formalisering av rapporteringsprosessen være relevant. Administrasjonens kvalitetssikring av rapporteringen samt igangsette endringer/tiltak for å sikre realisme og balanse i budsjettåret, både politisk og administrativt er også relevant å undersøke.

3. Er det lagt til rette for god politisk styring og kontroll i økonomiarbeidet?

Under denne problemstillingen vil vi undersøke om forutsetningene for at kommunestyret skal kunne utøve sitt overordnede budsjettansvar er på plass. Det skal være politisk forankring av både finansielle måltall og rutiner for økonomiarbeidet. Indikatorer knyttet til økonomiske handleevne og usikkerhet til disse skal være beskrevet til politisk nivå. Økonomisk informasjon skal være satt opp oversiktlig, hvor mål og betingelser knyttet til bruken skal være angitt.



4. Har kommunens ansatte tilstrekkelig kunnskap og kapasitet til økonomiarbeidet?

Her vil vi både se på om det er tilstrekkelige med kompetanse og kapasitet til kommunens økonomiarbeid, samt tilrettelegging for ansattes behov for både opplæring og oppfølging av økonomiarbeidet. Videre vil ledelsens vurdering av kunnskap og risikovurderinger knyttet til kommunens økonomiarbeid være sentralt.

3.2 Avgrensing

For å ivareta hensynet til aktualitet vil undersøkelsen bli avgrenset til budsjett- og økonomiprosessen for inneværende år og rapporteringen opp mot 2024-budsjettet. Når det gjelder befolkningsutvikling vil det være nødvendig å gå lengre tilbake i tid for å innhente relevant informasjon.

3.3 Kilder til kriterier

Revisjonskriterier er målestokken i en forvaltningsrevisjon. Opplysningene som samles inn, skal vurderes opp mot disse kriteriene. Denne målestokken består av lover, regelverk, kommunale vedtak og retningslinjer.

I denne undersøkelsen står kommunelovens bestemmelser om budsjett, internkontroll og kommunedirektørens ansvar sentralt. I § 14-4 heter det at:

Økonomiplanen og årsbudsjettet skal settes opp i balanse og være realistiske, fullstendige og oversiktlige.

Budsjettets bindende virkning og kravet til budsjettstyring er nedfelt i kommunelovens § 14-5. Bestemmelsen forteller at kommunedirektøren minst to ganger i året skal rapportere om avvik mellom regnskap og budsjett, og foreslå budsjettendringer ved vesentlige avvik. For å sikre at budsjettavvik blir fanget opp på en systematisk måte, må kommunedirektøren få på plass gode internkontrollrutiner. Vi vil støtte oss på KS-veilederen om kommunedirektørens internkontroll når kriteriene skal operasjonaliseres. Kommunens egne rutiner og retningslinjer for budsjettoppfølgingen vil også være aktuelle å bruke som målestokk.

Kommunedirektørens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organ er forsvarlig utredet er også nedfelt i kommuneloven. Loven har i tillegg bestemmelser om obligatoriske verktøy som skal tjene til politisk styring og kontroll med kommuneøkonomien. Disse bestemmelsene vil danne grunnlag som revisjonskriterier når vi skal undersøke kvaliteten på beslutningsgrunnlaget. Kommunal- og distriktsdepartementet har i sin veileder om kommunal økonomiplanlegging poengtert viktigheten av politisk forankring, rolleavklaring



og tydelige frister i budsjettprosessene, og veilederen er dermed en aktuell kilde for den politiske involveringen i budsjettprosessen. Følgende kilder er aktuelle:

- Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven)¹
- Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)²
- Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll³
- Veileder fra Kommunal- og distriktsdepartementet. Økonomiplanlegging⁴

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang, spørreundersøkelse og intervjuer.

Det vil bli gjennomført intervju med aktuelle ansatte i kommunens ledelse som har ansvar for økonomistyring i kommunen. Ansatte innen økonomifunksjonen vil også være aktuelle å intervjuer. Videre vil en spørreundersøkelse til ansatte med budsjettansvar samt formannskapetets medlemmer som økonomiutvalg gjennomføres for å skaffe ytterligere data i denne undersøkelsen. Videre vil det bli gjennomført dokumentanalyse av de styrende økonomidokumentene (eksempelvis tertialrapporter, årsbudsjett og økonomiplan) for å få informasjon om bestemmelsene er gode nok for å støtte ledere og ansatte i økonomistyringen.

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet, «Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) - Lovdata».

² Kommunal- og distriktsdepartementet, «Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv - Lovdata».

³ KS, «Orden i eget hus».

⁴ Kommunal- og regionaldepartementet, «Veileder i økonomiplanlegging».



4 PROSJEKTORGANISERING

4.1 Prosjektteam

Oppdragsansvarlig revisor	Arve Gausen
Prosjektmedarbeider	Hanne Marit Ulseth Bjerkan
Kvalitetssikrer	Marit Ingunn Holmvik
Kvalitetssikrer	Anne Grete Wold

4.2 Milepælsplan

Bestillingsdato	14.6.2024
Prosjektplan til sekretær	1.9.2024
Oppstartsmøte	Medium desember 2024
Datainnsamling ferdig	Utgangen av februar 2025
Rapport til uttalelse	1.4.2025
Rapport til sekretær	1.5.2025

Orkanger 30.08.2024

Oppdragsansvarlig revisor

Arve Gausen



VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING

Vurdering av uavhengighet.

Revisors egenvurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:

Prosjektnr: FR 1304 - Økonomistyring	Kommune: Skaun
--------------------------------------	----------------

Hovedreferanse:

Kommuneloven § 24-4

Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3

RS 200 --- Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4

RS 220 -- Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4, 12-13

RS 300 -- Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6

Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8

Ansettelsesforhold:	Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA
Medlem i styrende organer	Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.
Nærstående	Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utførelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt. Revisor besvarer løpende spørsmål/henvendelser som er å betrakte som veiledning og bistand og ikke revisjon. Paragrafen sier at også slike veiledninger må skje med varsomhet og på en måte som ikke binder opp revisors senere revisjons- og kontrollvurderinger. Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.
Andre særegne forhold	Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.

Sted: Orkanger Dato: 20.08.24

Rolle: Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Navn: Arve Gausen



Rm Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Dokumentet er signert digitalt av:

- ARVE GAUSEN, 27.08.2024

Forseglet av



Posten Norge