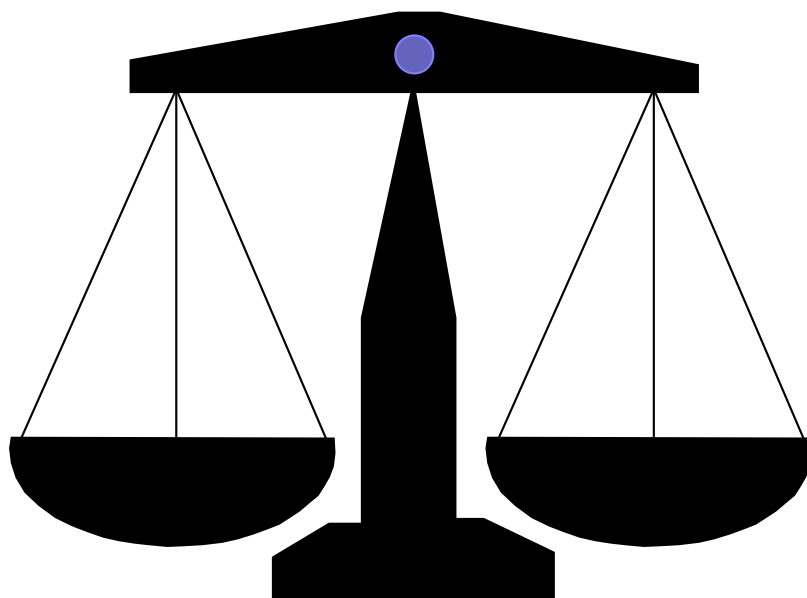


RAPPORT
ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING
I
RE KOMMUNE



Utarbeidet av Vestfold Kommunerevisjon 2005

0. SAMMENDRAG	3
1. INNLEDNING	3
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	3
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET	3
1.3 METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET.....	3
2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	4
2.1 FORMÅL.....	4
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	4
3. REVISJONSKRITERIER	5
3.1 LOV OG REGELVERK SOM RAMMEBETINGELSER FOR KOMMUNAL ØKONOMISTYRING 5	
4. FAKTADEL	5
4.1 RE KOMMUNES MÅL OG ORGANISATORISKE OPPBYGNING	5
4.2 KORT OM ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I RE KOMMUNE.....	6
4.3 BUDSJETT- OG REGNSKAPSTALL - RE KOMMUNE	8
4.4 KONTROLL AV BUDSJETTENDRINGER I DRIFTS-REGNSKAPET FOR 2004.....	9
4.5 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA KOMMUNAL-SJEFER OG VIRKSOMHETSLEDERE I RE KOMMUNE	9
4.6 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA POLITISKE GRUPPELEDERE I RE KOMMUNE	13
4.7 REVISORS KONTROLL AV ØKONOMIAVDELINGEN OG STATUS FOR ARBEIDET MED ØKONOMIFORVALTNING.....	16
5. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER	17
5.1 PROBLEMSTILLING 1: HVORDAN ER BUDSJETTPROSESSEN I RE KOMMUNE?.....	17
5.2 PROBLEMSTILLING 2: HVORDAN ER BUDSJETTOPPFØLGINGEN I RE KOMMUNE?.....	18
5.3 PROBLEMSTILLING 3: HVORDAN UTØVES LEDELSES-STYRING I RE KOMMUNE?.....	18
6. REVISORS ANBEFALINGER	19

VEDLEGG:

- VEDLEGG 1: REVISJONSKRITERIER
- VEDLEGG 2: RE KOMMUNES SVAR PÅ FORELØPIG RAPPORT

0. SAMMENDRAG

Definisjoner

Med budsjettprosess mener revisor det arbeid som ligger til grunn for det godkjente årsbudsjettet og økonomiplanen.

Med budsjettoppfølging mener revisor det arbeid som ligger til grunn for å styre ressursene slik at målene i årsbudsjettet overholdes og sammenstilles med økonomiplanen, slik at merforbruk unngås.

Med ledelsesstyring mener revisor hvordan man styrer informasjonen som budsjettkontrollen gir, slik at merforbruk unngås og problemer i budsjettperioden løses når de oppstår. Ledelsesstyring må styres av mål i kommuneplanen, økonomiplanen, årsbudsjettet og virksomhetsplanen.

Kontrollen er i vesentlig grad rettet mot de formelle sidene ved budsjett- og økonomistyringen i Re kommune.

Hvordan er budsjettprosessen i Re kommune?

Det ser ut til å være stor tilfredshet med budsjett- og økonomiplanarbeidet i Re kommune.

Hvordan er budsjettoppfølgingen i Re kommune?

Budsjettoppfølgingen i Re kommune synes å være godt ivaretatt, men revisjonen har funnet et par budsjettjusteringer uten formelle vedtak. Det rapporteres ikke til kommunestyre og formannskap i henhold til vedtatt økonomireglement.

Hvordan utøves ledelsesstyringen i Re kommune?

Revisjonen oppfatter at det er god ledelsesstyring i Re kommune og at virksomhetens mål stort sett er kjent blant de ansatte. De fleste er også kjent med internt og eksternt regelverk innen økonomistyring.

1. INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET

Ifølge forskrift om revisjon skal kommunens virksomhet være gjenstand for forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer bl.a. kontroll med om regelverk etterlevs og om resultatene i tjenesteproduksjonen er i tråd med kommunestyrets forutsetninger og/eller om resultatene for virksomheten er nådd.

1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET

Revisor har avgrenset prosjektet til kontroll av økonomi- og budsjettstyringen i 2004. I tillegg er det gjennomført kontroll av økonomiforvaltningen i økonomiavdelingen basert på funn fra tidligere kontroller.

1.3 METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET

Vi har brukt dokumentanalyse ved vår gjennomgang av møteprotokoller til kommunestyret og formannskapet fra 2004.

Tall fra driftsbudsjett og regnskap for årene 2002-2004 er benyttet som bakgrunn for regnskaps- og budsjettanalysen.

Økonomiavdelingen er valgt ut for nærmere kontroll. Avdelingen har de to siste årene vært gjenstand for tett oppfølging fra revisjonens side. Det er i perioden fram til 31.08.04 foretatt jevnlig kontroll av økonomiforvaltningen, og kontrollutvalget er forelagt flere rapporter i sakens anledning.

Det er sendt ut spørreskjema til politiske gruppeledere og kommunalsjefer/virksomhetsledere i forbindelse med prosjektet.

Arbeidet er gjennomført av Mona Løken og revisjonssjef Arild Lohne.

2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

2.1 FORMÅL

**Revisjonen har definert følgende formål for prosjektet:
Vurdere om det er tilrettelagt rutiner, herunder rapporteringsrutiner og resultatoppfølging, som ivaretar at kommunale midler disponeres og forvaltes innenfor rammer og forutsetninger.**

Prosjektet tar utgangspunkt i Re kommune og er en vurdering av hvordan økonomistyringen ivaretas. Økonomistyring innebærer planlegging og kontroll av ressursbruken i kommunen. Den omfatter således en planlagt disponering av de midlene kommunen har til disposisjon og som den regner med å kunne skaffe seg i fremtiden. Ressurstilgang og ressursbruk vises og drøftes i kommuneplanen, økonomiplanen og i årsbudsjettet.

Økonomistyring oppfattes ofte som synonymt med regnskapsanalyse, budsjettering, investeringskalkyler og andre tilsvarende metoder. Men dette er bare en del av sannheten. Det sentrale element i enhver form for styring er kvaliteten på de beslutninger som fattes.

Styringssystemene gir nødvendig informasjon, men det er mennesker som tar beslutningene og utøver den reelle økonomistyringen. For å kunne utvikle en god økonomistyring er det derfor nødvendig å legge et mer helhetlig perspektiv til grunn. I tillegg til tradisjonelle økonomisystemer er det blant annet nødvendig å trekke inn forhold som ledelse, målkonflikter/politiske prosesser, organisasjonskultur og ansvarlighet.

2.2 PROBLEMSTILLINGER

Med bakgrunn i formålet med prosjektet har revisor utledet følgende problemstillinger:

2.2.1 *Hvordan er budsjettprosessen i Re kommune?*

2.2.2 *Hvordan er budsjettoppfølgingen i Re kommune?*

2.2.3 *Hvordan utøves ledelsesstyringen i Re kommune?*

3. REVISJONSKRITERIER

3.1 LOV OG REGELVERK SOM RAMMEBETINGELSER FOR KOMMUNAL ØKONOMISTYRING

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de normer og standarder som gjelder for den enkelte forvaltningsrevisjon. Dette innebærer at revisjonskriteriene benyttes som grunnlag for å vurdere om forvaltningens økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger er i samsvar med vedtak og forutsetninger. Revisjonskriteriene vil dermed også være et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter. Kriteriene sammenholdt med faktagrunnlaget danner grunnlag for de konklusjonene som kan trekkes av forvaltningsrevisjonen.

3.1.1 Eksterne rammebetingelser

- Lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 nr. 107 (KL)
- Forskrift om årsbudsjett av 15.12.2000 nr. 1423 (FKB)
- Forskrift om årsregnskap og årsberetning av 15.12.2000 nr. 1424 (FKR)
- Forskrift om rapp. fra kommuner og fylkeskommuner av 15.12.2000 nr. 1425 (FNR)
- Forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner m.v. av 15.6.2004 nr. 0904
- Forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner av 15.6.2004 nr. 0905

3.1.2 Interne rammebetingelser

- Økonomireglement vedtatt av kommunestyret 12.12.2001
- Rådmannens budsjetttrundskriv for 2004
- Fremdriftsplan for økonomiplan 2004-2007 og årsbudsjett for 2004

4. FAKTADEL

4.1 RE KOMMUNES MÅL OG ORGANISATORISKE OPPBYGNING

4.1.1 Overordnede mål

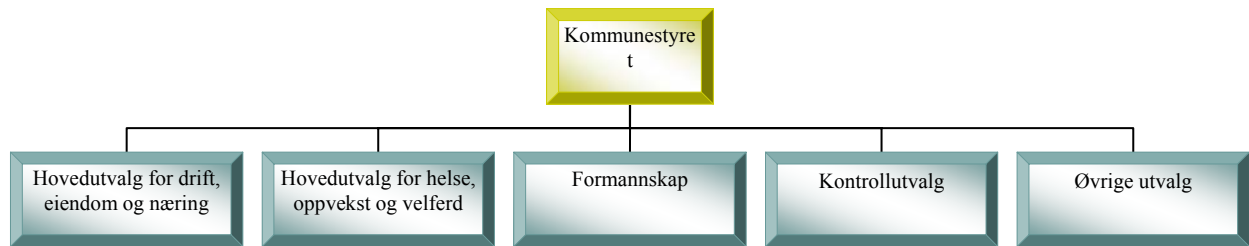
Re kommune skal legge til rette for en mer samordnet areal- og transportplanlegging slik at natur- og miljøressursene forvaltes på en bærekraftig måte.

Re kommune skal sammen med nærmiljøene og den enkelte innbygger bidra til en best mulig utvikling for alle.

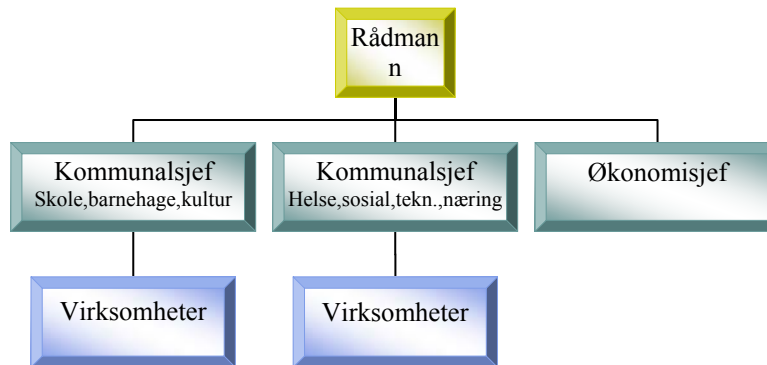
4.1.2 Satsingsområder

- Alle barn og unge i Re skal ha gode og trygge oppvekstmiljøer.
- Alle innbyggere i Re skal ha mulighet til å delta i kulturaktiviteter både som utøver og tilskuer.
- Re kommunes innbyggere skal ha gode levekår, trivsel og trygghet i et inkluderende lokalsamfunn.
- Re kommunes mål er en bærekraftig samfunnsutvikling der naturressurser og miljøet forvaltes til beste for dagens og fremtidens generasjoner.
- Re kommune skal ha en effektiv ressursforvaltning til innbyggernes beste.

4.1.3 Politisk organisering



4.1.4 Administrativ organisering



4.2 KORT OM ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I RE KOMMUNE

4.2.1 Budsjettprosessen

Budsjett- og handlingsplanprosessen er beskrevet i "Økonomireglement for Re kommune" og "Rådmannens budsjetttrundskriv".

Driftsbudsjettet for 2004 ble vedtatt i kommunestyret den 16.12.03 som en nettoramme på 5 områder.

4.2.2 Budsjettoppfølgning

Som et klart kriterium skal det i følge kommunelovens bestemmelser til enhver tid være balanse mellom utgifter og inntekter både i driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Kommuneloven har også klare regler om årsbudsjettets bindende virkning for kommunen, herunder at:

- Kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta.

- Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal rådmannen gi melding til kommunestyret.
- Får kommunestyret slik melding som nevnt foran, skal kommunestyret 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.

I henhold til økonomireglementet for Re kommune skal den som har anvisningsmyndighet påse at det ikke blir anvist beløp uten at de tildelte budsjetttrammene holder og at disponering er i tråd med forutsetningene.

Etter forskrift om årsbudsjett skal rådmannen fremme sak om budsjettendring til kommunestyret, dersom det vil oppstå svikt i forhold til kommunestyrets vedtatte rammer.

Rådmannen har myndighet til å foreta justeringer i driftsbudsjettet for virksomheter innenfor samme rammeområde, under forutsetning av at nettorammen for området ikke endres. Kommunalsjefer/virksomhetsledere er delegert myndighet i henhold til Re kommunes delegasjonsreglement.

4.2.3 Ledelsesstyring

Vi har definert ledelse i denne sammenheng som et målformulerende, problemløsende og språkskapende samspill mellom medarbeidere. Under planlegging er disse prosessene viktige. Innenfor budsjettet skal vi finne alle økonomiske mål som ønskes realisert i budsjettperioden. Dette kan være mål for ressursbruk, produktivitet eller verdiskapning. Gjennom planleggingsprosessen skal målene kvantifiseres, slik at de gir gode retningslinjer for de aktiviteter som iverksettes.

For å oppnå god økonomisk styring må det derfor utvikles en kultur hvor målene settes i sentrum. Dette forutsetter:

- at målene må være kjent blant de ansatte.
- at målene må være akseptert som verdifulle.
- at de ansatte må være målorientert.
- medvirkning fra de ansattes side.

For at økonomisk planlegging skal gi styringseffekt må den knyttes opp mot ledelsesfunksjonen. Dette betyr at målstyringen må settes i sentrum. Videre må både ledelsen og de ansatte kunne benytte forskjellige former for problemløsninger og ha et felles språk innenfor det økonomiske området. Dette siste betyr i praksis at alle som deltar i økonomistyringsprosessen bør ha et minimum av økonomiske kunnskaper.

Alle ansatte må gjøres kjent med målene, de økonomiske rammene for kommunen og hvilken rolle de selv har for å bidra til å nå målene og holde rammene.

Budsjettene skal fungere som et bindeledd mellom langsiktige mål og operative tiltak. Det er derfor viktig at budsjettene bygges opp på en slik måte at de gir folkevalgte muligheter for å utøve ressursfordeling på en forsvarlig måte. Arbeidet med utarbeidelse av budsjetter skal organiseres slik at man sikrer politisk deltakelse og styring.

Rutinebeskrivelser skal blant annet omfatte:

- Hvilke folkevalgte organer eller tjenestemenn som har fullmakt til å foreta budsjettering eller budsjettendringer.

- Omfanget av eventuell delegert budsjettfullmakt.
- Hvilke personer som har ansvar for oppfølging av de ulike budsjettformål i løpet av året.
- Hvordan eventuelle avvik skal rapporteres/behandles.
- Hvordan eventuelle feil eller misligheter skal forhindres eller oppdages.
- Hvordan budsjettet rent teknisk skal bygges opp.

4.2.4 Økonomistyring

Rådmannen har et totalansvar for økonomistyringen i Re kommune, mens de to kommunalsjefene har ansvar for områdene ”skole, barnehage og kultur” og ”helse, sosial, teknikk og næring”.

I økonomireglementet er det nedfelt rutiner for regnskapsrapportering. Kommunalsjefer og virksomhetsledere skal rapportere til økonomisjefen hver måned. Det skal også rapporteres månedlig (med unntak av januar) til kommunens ledergruppe og formannskapet. I løpet av året skal kommunestyret behandle kvartalsrapporter pr. 31. mars, 30. juni og 31. oktober i tillegg til årsregnskapet.

4.3 BUDSJETT- OG REGNSKAPSTALL - RE KOMMUNE

Kontrollorganene hadde ingen merknader til regnskapet for 2004. Regnskapet ble fremlagt i henhold til bestemmelsene om rapportering i kommunene.

Re kommune har de tre siste årene hatt et samlet mindreforbruk på 24,9 mill.kr.

Revisjonen har foretatt en regnskaps- og budsjettanalyse for samme periode. Denne viser avvikene mellom vedtatt budsjett og regnskap pr. rammeområde.

Positive tall beskriver mindreforbruk i forhold til budsjett, mens negative tall beskriver merforbruk.

Program- Område	2002 Mill. kr.	2003 Mill. kr.	2004 Mill. kr.
1. Felles	0,1	2,7	1,2
2. Rådmann/stabstjenester	-0,2	0,1	0,8
3. Skoler/barnehager/kultur	1,7	0,2	0,6
4. Helse og sosial	1,1	1,7	0,8
5. Teknikk og næring	0,4	1,1	2,9

Som det fremgår av tabellen har det kun vært merforbruk på et av rammeområdene de tre siste årene.

Revisjonen kan ikke se at det er fremlagt kvartalsrapporter for kommunestyret i verken 2004 eller 2005. I følge økonomireglementet skal formannskapet har månedlige rapporter, men det ser kun ut til å være gjort pr. 31. mars, 30. april og 31. juli i 2004 og pr. 31. mars og 31. juli i 2005.

4.4 KONTROLL AV BUDSJETTENDRINGER I DRIFTS-REGNSKAPET FOR 2004

Revisors kontroll av budsjettjusteringer i 2004 på områder hvor kun kommunestyret selv kan foreta budsjettendringer, avdekket to budsjettjusteringer som ikke er forelagt kommunestyret. Det gjelder overføring av budsjett fra ansvar 3250 ("Åpen barnehage") til 2230 (Revetal barnehage) og budsjettjustering i forbindelse med lokale lønnsforhandlinger for 2004. Totalt utgjør dette 3,9 mill. kr.

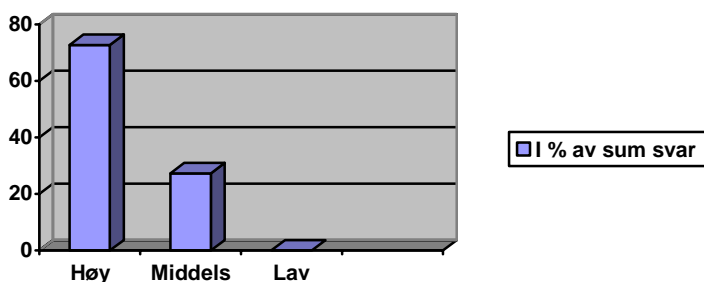
4.5 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA KOMMUNALSJEFER OG VIRKSOMHETSLEDERE I RE KOMMUNE

Revisor utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til kommunalsjefer og virksomheter i kommunen. Spørreskjemaet tok opp spørsmål rundt budsjettarbeid og ledelsesstyring.

Det ble sendt ut totalt 18 skjemaer til kommunalsjefer/virksomhetsledere. Ved fristens utløp var det kommet inn 11 skjemaer. Det gir en svarprosent på 61 %.

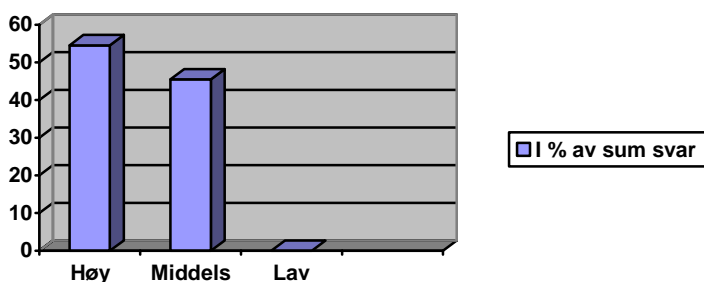
4.5.1 Budsjettarbeidet

- Spørsmål 1.1: *Hvordan opplever kommunalsjef/virksomhetsleder medvirkning i budsjettarbeidet?*



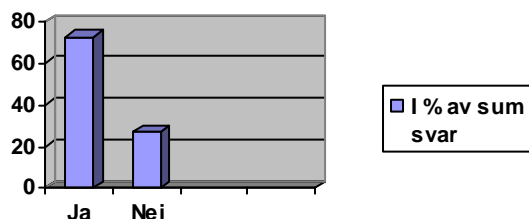
Revisjonen konstaterer at det er stor tilfredshet med budsjettarbeidet.

- Spørsmål 1.2: *Hvordan opplever kommunalsjef/virksomhetsleder medvirkning i økonomiplanarbeidet (handlingsplanarbeidet)?*



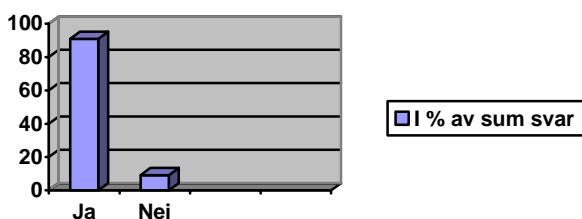
Det er også stor tilfredshet med økonomiplanarbeidet.

- Spørsmål 1.3: *Er kommunalsjefens/virksomhetsleders tildelte budsjetttramme for 2005 realistisk sett i forhold til fastsatte mål for området/virksomheten?*



73 % av virksomhetslederne mener at tildelt budsjett for 2005 er realistisk i forhold til fastsatte mål, mens 27 % ikke er like enig.

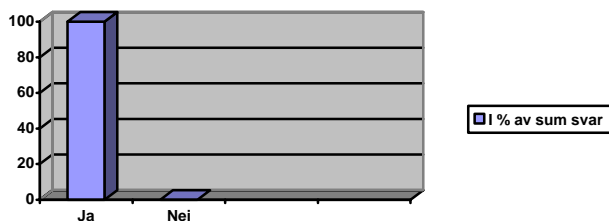
- Spørsmål 1.4: *Opplever framstillingen av årsbudsjettet og økonomiplanen fra rådmannen som et forståelig og lettfattelig dokument?*



Tilbakemeldingene viser at hele 91 % opplever framstillingen av årsbudsjett og økonomiplan som et lettfattelig dokument.

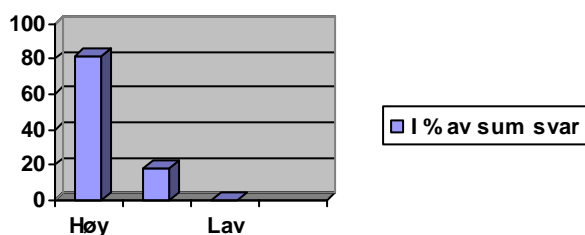
4.5.2 Budsjettoppfølging og rapportering

- Spørsmål 2.1: *Rapporterer kommunalsjef/virksomhetsleder regnskapet i tråd med økonomireglementet?*



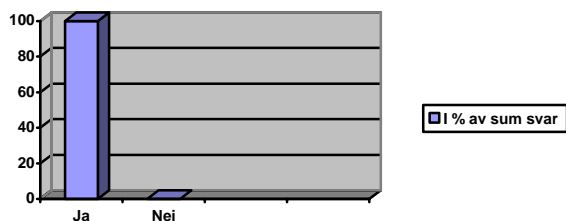
Revisjonen ser positivt på at alle oppgir å rapportere i tråd med økonomireglementet.

- Spørsmål 2.2: *Hvordan oppfattes rapporteringsbestemmelsene i økonomireglementet?*

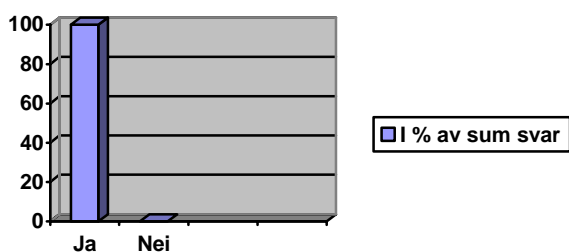


Tilbakemeldingene viser at rapporteringsbestemmelsene i økonomireglementet oppfattes som meget gode av 82 %, men det er viktig med kontinuerlig opplæring. Økonomireglementet må tilpasses endringer i sentrale bestemmelser og vedtak.

- Spørsmål 2.3 a): *Kommenterer kommunalsjef/virksomhetsleder vesentlige avvik skriftlig?*

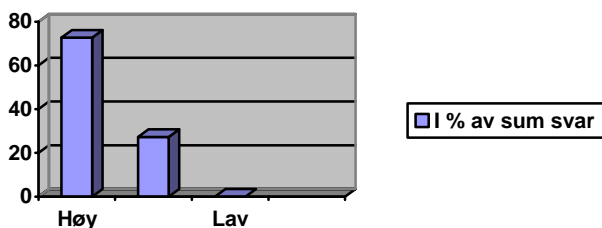


- Spørsmål 2.3 b): *Gir kommunalsjef/virksomhetsleder konkrete og realistiske forslag til tiltak for å korrigere avvik?*

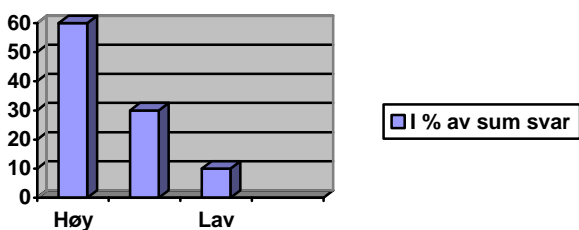


Alle har ikke besvart spørsmålene, men ut i fra svarene ser revisjonen meget positivt på tilbakemeldingene.

- Spørsmål 2.4 a): *I hvilken grad oppfatter kommunalsjef/virksomhetsleder at rapporteringsrutinen for økonomistyring fungerer?*

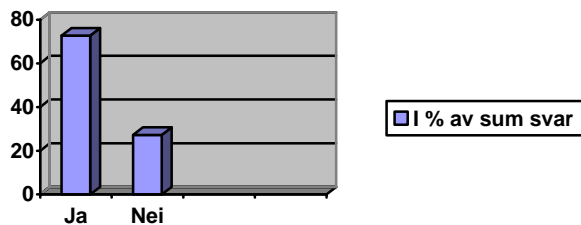


- Spørsmål 2.4 b): *I hvilken grad oppfatter kommunalsjef/virksomhetsleder at rapportert regnskap og avvik blir fulgt opp?*



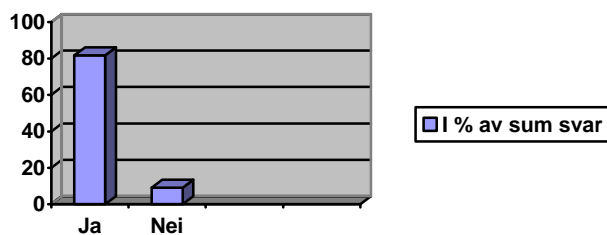
Oppfatningen av hvordan rapporteringsrutinen fungerer er variabel. Svarene viser at man er minst fornøyd med hvordan rapportert avvik fra virksomhetene blir fulgt opp. Det bør arbeides videre med rapportering og oppfølging.

- Spørsmål 2.5: *Påses det fra kommunalsjef/virksomhetsleder at budsjetttrammen ikke blir overskredet uten at det er gitt nødvendig tilleggsbevilgning?*



Overraskende nok har 27 % svart nei på dette spørsmålet. Revisjonen anser at det må innskjerpes at ingen kan overskride sin budsjetttramme uten at det er gitt nødvendig tilleggsbevilgning

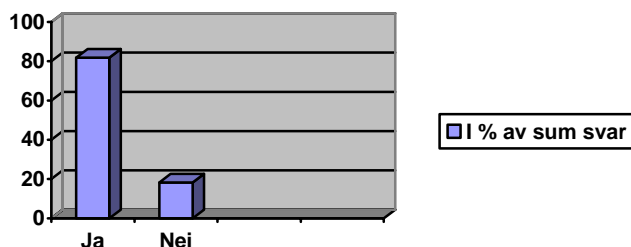
- Spørsmål 2.6: *Periodiserer kommunalsjef/virksomhetsleder sin budsjetttramme over året?*



Nesten 82 % oppgir å periodisere budsjetttrammen over året.

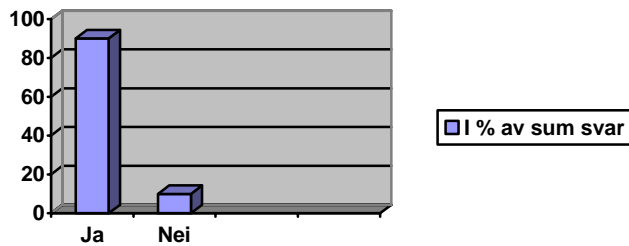
4.5.3 Ledelsesstyring

- Spørsmål 3.1: *Er alle ansatte ved området/virksomheten kjent med områdets/virksomhetens mål og de økonomiske rammer som området/virksomheten er tildelt?*



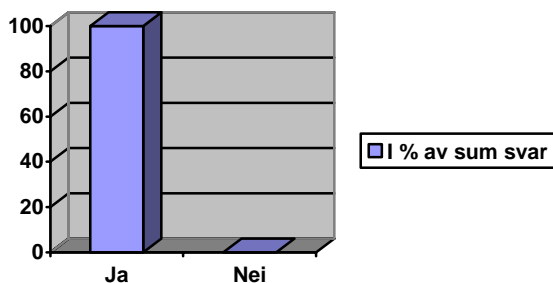
Revisjonen anser at dette er et viktig element i spørsmålet om muligheten for god ledelsesstyring, og svarprosenten burde ideelt sett vært 100 %.

- Spørsmål 3.2: *Er de som deltar i økonomistyringsprosessen kjent med internt/eksternt regelverk innen økonomistyring?*



Revisjonen anser at dette er et sentralt emne, og de aller fleste oppgir å være kjent med regelverket.

- Spørsmål 3.3: *Gjennomføres det tiltak for at ansatte gjøres kjent med områdets/ virksomhetens mål og de økonomiske rammer området/ virksomheten er tildelt fra rådmannen?*

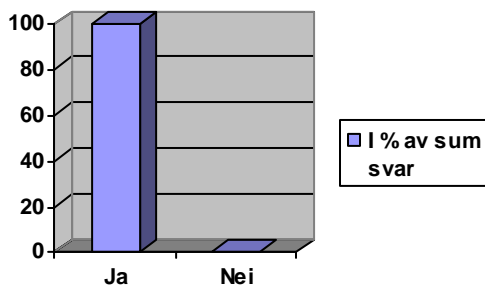


Revisjonen anser tilbakemeldingene som meget gode.

4.6 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA POLITISKE GRUPPELEDERE I RE KOMMUNE

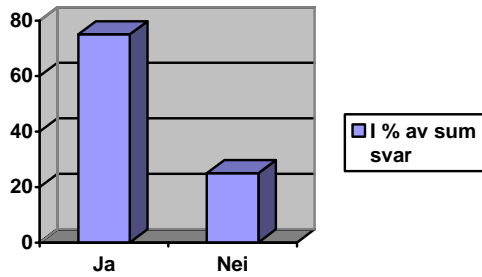
Revisor utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til alle politiske gruppeledere i kommunen. Svarprosenten for denne gruppen var under 50 %, og svarene må sees i lys av dette. Nedenfor følger spørsmål og svar:

- Spørsmål 1: *Oppeves framstillingen av årsbudsjettet og økonomiplanen fra rådmannen som et forståelig og lettfattelig dokument?*



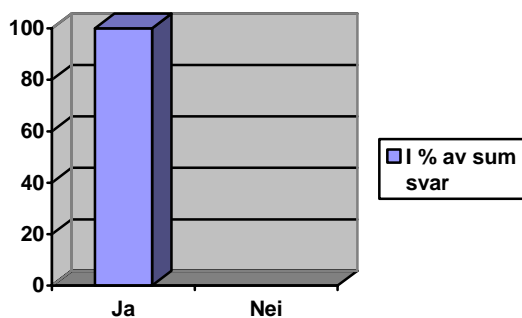
Framstillingen av årsbudsjett og handlingsplan oppfattes som et forståelig og lettfattelig dokument.

- Spørsmål 2: *Oppeves tilretteleggelsen av budsjettbehandlingen slik at politisk styring og deltakelse ivaretas?*



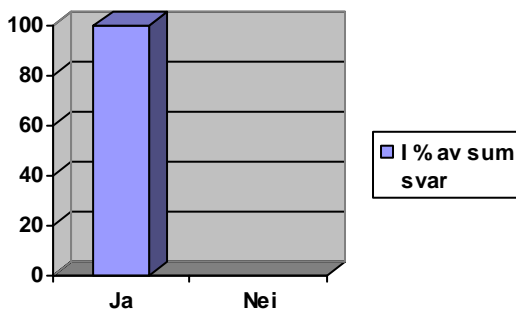
Revisjonen ser av tilbakemeldingene at det er et forbedringspotensiale på dette område.

- Spørsmål 3: *Opplevs rapportert budsjettavvik fra rådmannen til kommunestyret som tilfredsstillende i henhold til kommunelovens bestemmelser?*



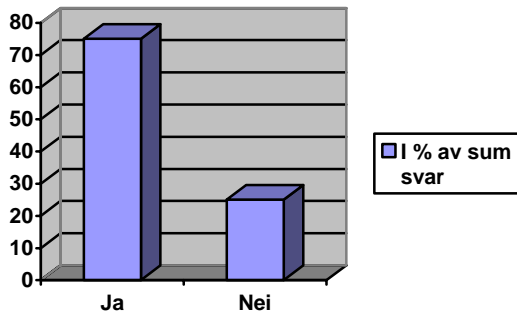
Revisjonen ser positivt på at rapportert budsjettavvik fra rådmannen oppleves som tilfredsstillende blant gruppeledere.

- Spørsmål 4: *Opplevs saksutredningen i økonomisaker til behandling i kommunestyret som konsise og klare?*

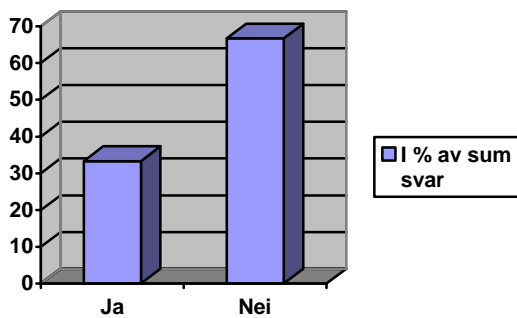


Svarene viser at vedtaksutformingen i økonomisaker oppfattes som konsis og klar.

- Spørsmål 5 a): *Opplevs inndelingen av 5 rammeområder fordelt på nettorammer å gi de folkevalgte muligheter for å utøve ressursfordeling på en forsvarlig måte?*

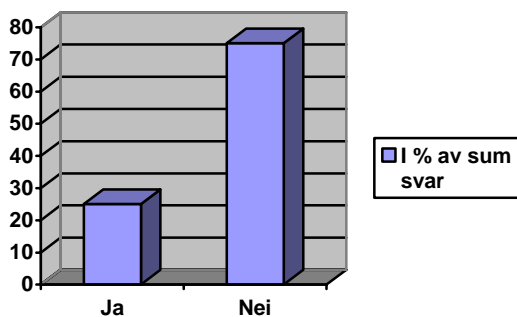


- Spørsmål 5b): *Hvis nei på spørsmål a), bør budsjettet splittes opp utover de 5 rammeområdene ved en oppdeling ned på virksomhetsnivå (Eks. den enkelte barnehage eller skole) for derved å anskueliggjøre en mer målrettet bevilgning ti et område?*



Det er forskjellig oppfatning av hvorvidt budsjettet fortsatt bør inndeles i 5 rammeområder eller om det bør splittes opp utover dette.

- Spørsmål 6: *Bør Re kommune vurdere bruttorammer istedenfor nettorammer, som praktiseres i dag?*



Revisjonen konstaterer at det er ulik oppfatning innenfor det politiske miljø.

4.7 REVISORS KONTROLL AV ØKONOMIAVDELINGEN OG STATUS FOR ARBEIDET MED ØKONOMIFORVALTNING

4.7.1 Faktabeskrivelse

Økonomiavdelingen i Re kommune har de to siste årene vært gjenstand for tett oppfølging fra revisjonens side. Det er i perioden fram til 31.08.04 foretatt jevnlig kontroll av økonomiforvaltningen, og kontrollutvalget er tidligere forelagt flere rapporter i sakens anledning. Rapportene har fokusert på rutiner, arbeidsfordeling og avstemming av balansekonti. Kontrollene har for enkelte konti vist til dels store avvik, da det i lange perioder ikke har vært foretatt noen form for avstemming.

På kontrollutvalgets møte 28.09.04 ble foreløpig siste orientering om status for arbeidet med økonomiforvaltningen lagt fram. Rapporten viste at det i løpet av 2004 var skjedd en betydelig forbedring i arbeidet med avstemming og opprydding av balansekonti. Det var også gjort en tilfredsstillende jobb med opprettelse av rutiner og arbeidsfordeling. Det gjenstod imidlertid enkelte uoppklarte poster pr. 31.12.04, og revisjonen har derfor valgt å gjennomføre en ny kontroll pr. 31.08.05.

4.7.2 Funn

Revisjonen har kontrollert at utgående balanse pr. 31.12.04 er i overensstemmelse med inngående balanse pr. 01.01.05. Det er også kjørt avstemming av saldo/bilagslinjer og råbalanse fra Unique. Begge rapportene viser at regnskapet teknisk er i balanse.

Bankkonti.

Etter sammenslåingen av Ramnes og Våle kommune var det unødvendig mange konti, men antallet er kraftig redusert pr. 31.08.05. Alle konti er tilknyttet NORnett, bortsett fra 2 konti som er hjemmehørende i DnB NOR. Alle bankkonti er avstemt pr. 31.08.05, og med unntak av mindre beløp er bokført saldo i overensstemmelse med bankens opplysninger.

Bankfullmaktene er av eldre dato. De inneholder bl.a. navn på medarbeidere som har sluttet i kommunen og bør derfor oppdateres snarest.

Eldre kortsiktige kundefordringer

Restanser på kundefordringer fra før sammenslåingen var 1.7 mill. kr. pr. 31.12.03. Kommunestyret vedtok 9. november 2004, sak 078/04, å avskrive 1,2 mill. kr. av dette. Det er avsatt 1 mill. kr. til evt. ytterligere avskrivninger på konto 25600920. Pr. 31.05.05 gjenstår kr.270.000, hvorav kr. 250.000 er kundefordringer sosial.

Kundefordringer etter sammenslåingen

Det ble opprettet nye konti for kundefordringer etter sammenslåingen. En gjennomgang av aldersfordelte saldolister viser at ca. 2,5 mill. kr. er forfalt med over 90 dager pr. 31. august 2005. Utestående foreldrebetaling barnehage/SFO utgjør alene 30,6 %, eller kr.754.000.

Sosiale utlån

Sosiale utlån har en saldo på 1,8 mill. kr. pr. 31.08.05. Dette virker urealistisk høyt, og revisjonen anbefaler at det foretas en gjennomgang for å få en ny vurdering av verdien på sosiale lån.

Andre balansekonti

Revisjonen har foretatt en gjennomgang av utvalgte balansekonti for å se om det er ryddet opp i tidligere påpekte forhold og om det foretas fortløpende avstemming.

Konklusjon

Revisjonen konkluderer med at det er foretatt opprydding i de fleste balansekontiene som er bemerket i tidligere kontroller. Det gjennomføres også jevnlig avstemming i tråd med revisjonens anbefalinger.

Det er foretatt avskrivning av eldre fordringer, men aldersfordelte lister pr. 31.08.05 viser at kommunen fortsatt har store utestående beløp på alle tjenesteområder, inkludert sosiale utlån. Det bør derfor snarest foretas en gjennomgang av alle kundefordringer, for å vurdere om de er reelle og sikret i henhold til foreldelse.

Alle bankfullmakter må oppdateres snarest, da disse inneholder navn på personer som ikke lenger arbeider i Re kommune. Det bør også være et mål å få alle bankkonti tilknyttet NORnett.

5. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER

5.1 PROBLEMSTILLING 1: HVORDAN ER BUDSJETTPROSESSEN I RE KOMMUNE?

Revisjonen viser til faktaopplysninger foran og vil trekke frem enkelte forhold.

5.1.1 Vurderinger

- Både politiske gruppeledere og kommunalsjefer/virksomhetsledere fikk spørsmål om hvordan de oppfatter fremstillingen av årsbudsjett og handlingsplan. Over 90 % har svart at de oppfatter fremstillingen som forståelig og lettfattelig. De politiske gruppelederne opplever også at vedtaksutformingen i økonomisaker er klar og konsis når vedtaket får budsjettmessige konsekvenser. Politikerne skal ta beslutninger om budsjetttrammen på grunnlag av administrasjonens saksfremstilling, og det er derfor viktig at sakene blir framstilt så forståelig og lettfattelig som mulig. Når det gjelder tilrettelegging av budsjettbehandlingen er meningene noe delte blant de politiske gruppelederne om hvorvidt politisk styring og deltakelse ivaretas.
- Virksomhetslederne gir uttrykk for at de stort sett er tilfredse med budsjett- og økonomiplanarbeidet. Revisjonens oppfatning er at økt deltakelse i arbeidet med budsjett og økonomiplan gir bedre forståelse av sammenhengen mellom mål og midler.

Konklusjon

Revisor konkluderer med at fremstillingen av årsbudsjett og handlingsplan oppfattes som forståelig og lettfattelig. Positivt er det også at vedtaksutformingen i økonomisaker oppleves som klar og konsis. Det ser også ut til at Re kommune gjennomfører en god prosess i forbindelse med utarbeidelse av budsjett og handlingsplan.

5.2 PROBLEMSTILLING 2: HVORDAN ER BUDSJETTOPPFØLGINGEN I RE KOMMUNE?

Revisjonen viser til faktaopplysninger foran og vil trekke frem enkelte forhold.

5.2.1 Vurderinger

Virksomhetslederne har ansvar for økonomistyring innenfor sitt ansvarsområde og kan foreta budsjettjusteringer innenfor virksomheten dersom nettorammen ikke endres.

Fra spørreskjema til kommunalsjefer/virksomhetsledere fremkommer bl.a. følgende:

- Alle kommunalsjefer/virksomhetsledere har svart at de rapporterer regnskapet i tråd med økonomireglementet.
- Alle kommunalsjefer/virksomhetsledere gir også uttrykk for at vesentlige avvik blir kommentert skriftlig og at det gis konkrete og realistiske forslag til tiltak for å korrigere avvik.
- Når det gjelder kjennskap til gjeldende regelverk innen økonomistyring oppgir 10 % å ikke være kjent med gjeldende regler. Revisjonen vil i denne forbindelse rette søkelyset mot økonomireglementet. Dette bør gjennomgås og oppdateres i tråd med gjeldende regelverk og dagens situasjon.
- Når det gjelder rapportering av regnskap og avvik er det varierende oppfatning av hvordan dette blir fulgt opp. Uttalelsene fra enhetene viser at det er et forbedringspotensiale gjennom bedre samhandling mellom sentraladministrasjon og virksomhetene.
- Budsjettet blir periodisert (fordelt over året). Dette antas å gi bedre fordeling av budsjettammen og bedre økonomistyring gjennom året.
- Det er ikke rapportert til kommunestyret, bare formannskapet i 2004 og 2005.

5.2.2 Konklusjon

Budsjettoppfølgingen i Re kommune synes å være godt ivaretatt, men det er et forbedringspotensiale i forhold til oppfølging av rapportert regnskap og avvik fra virksomhetene. Revisor kan ikke se at det er rapportert til kommunestyre og formannskap i henhold til vedtatt økonomireglement. Reglementet ble vedtatt i 2001 og er ikke oppdatert etter dette. Det inneholder faktafeil og bør revideres så snart som mulig.

5.3 PROBLEMSTILLING 3: HVORDAN UTØVES LEDELSESTYRING I RE KOMMUNE?

Revisjonen viser til faktaopplysninger foran og vil trekke frem enkelte forhold.

5.3.1 Vurderinger

- Med få unntak viser spørreundersøkelsen at ansatte er kjent med målene i virksomheten. Det blir også gjennomført tiltak for at de ansatte skal bli kjent med og akseptere målene i

virksomheten som verdifulle. Det synes å være en stor grad av medvirkning i Re kommune, og de ansatte er målorienterte.

- I henhold til kommuneloven § 45, 2. ledd skal kommunestyret selv vedta årsbudsjettet og senere endringer i dette. Vedtaket treffes på grunnlag av innstilling fra formannskapet. Ved to anledninger i 2004 har administrasjonen foretatt justeringer på totalt 3,9 mill kr. på tvers av rammene for programområdene uten at dette er tatt opp i formannskap og kommunestyre. Dette er ikke i overensstemmelse med KL § 45, 2. ledd og viser også en svikt i ledelseskontroll. Den ene budsjettjusteringen gjelder fordeling av lønnsmidler etter lokale forhandlinger, og spørsmålet er om ikke denne burde vært fordelt på rammene i opprinnelige budsjett.

5.3.2 Konklusjon

Revisjonen oppfatter at det er mye bra ved ledelsesstyringen i Re kommune. Alle ansatte bør være kjent med vedtatt mål i egen virksomhet og interne og eksterne regler for Økonomistyring.

Det må gjennomføres kontroll av budsjettendringer, slik at man unngår å budsjettjustere på tvers av de vedtatte rammene, uten at det foreligger vedtak.

6. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen er godt fornøyd med økonomistyringen i Re kommune, men vil allikevel komme med et noen anbefalinger til forbedring.

- Det må foretas kontinuerlig opplæring og informasjon om eksterne og interne økonomibestemmelser.
- Budsjettjusteringer må fremlegges i henhold til kommuneloven.
- Økonomireglementet må oppdateres i forhold til faktaopplysninger og endringer i lovverk/politiske vedtak.
- Rapporteringsrutinen må kvalitetssikres, slik at man får en bedre oppfølging av rapportert regnskap og avvik fra virksomhetene.
- Bankfullmaktene inneholder gamle data og må oppdateres.
- Utestående kundefordringer og sosiale utlån må gjennomgås for å fastslå om de er reelle, og de må sikres i forhold til foreldelse.