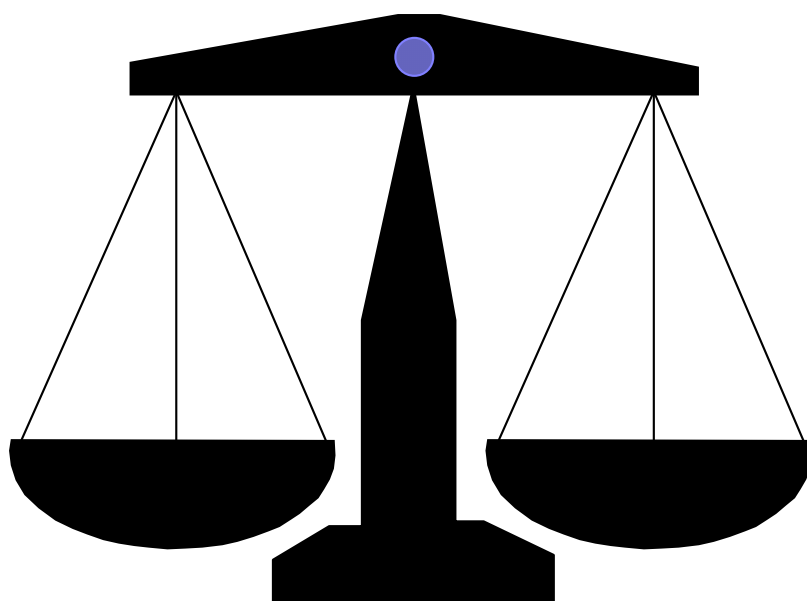


# **RAPPORT**

## **ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE**



Utarbeidet av Vestfold Kommunerevisjon 2005

<b>0. SAMMENDRAG</b> .....	<b>3</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>4</b>
1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET.....	4
1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET .....	4
1.3 METODEDEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET.....	4
<b>2. FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER</b> .....	<b>5</b>
2.1 FORMÅL.....	5
2.2 PROBLEMSTILLINGER.....	5
2.2.1 <i>Hvordan er budsjettprosessen i Vestfold fylkeskommune?</i> .....	5
2.2.2 <i>Hvordan er budsjettoppfølgingen i Vestfold fylkeskommune?</i> .....	5
2.2.3 <i>Hvordan utøves ledelsesstyringen i Vestfold fylkeskommune?</i> .....	5
<b>3. REVISJONSKRITERIER</b> .....	<b>6</b>
3.1 LOV OG REGELVERK SOM RAMMEBETINGELSER FOR KOMMUNAL ØKONOMISTYRING	6
3.1.1 <i>Eksterne rammebetingelser</i> .....	6
3.1.2 <i>Interne rammebetingelser</i> .....	6
<b>4. FAKTADEL</b> .....	<b>7</b>
4.1 VESTFOLD FYLKESKOMMUNES MÅL OG ORGANISATORISKE OPPBYGNING.....	7
4.1.1 <i>Målsettinger økonomi</i> .....	7
4.1.2 <i>Politisk organisering</i> .....	7
4.1.3 <i>Administrativ organisering</i> .....	7
4.2 KORT OM ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE .....	7
4.2.1 <i>Budsjettprosessen</i> .....	7
4.2.2 <i>Budsjettoppfølgingen</i> .....	8
4.2.3 <i>Ledelsesstyring</i> .....	9
4.3 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA AVDELINGS-DIREKTØRER OG VIRKSOMHETSLEDERE I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE.....	10
4.3.1 <i>Budsjettarbeidet</i> .....	10
4.3.2 <i>Budsjettoppfølging og rapportering</i> .....	12
4.3.3 <i>Ledelsesstyring</i> .....	15
4.4 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA POLITISKE GRUPPELEDERE I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE.....	16
<b>5. REVISORS TILSYN MED BUDSJETTOPPFLØGING OG UTØVELSE AV LEDELSESSTYRING</b>	<b>19</b>
5.1 2033 SKUP LARVIK BRUKERORGANISASJON .....	19
<b>6. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER</b> .....	<b>20</b>
6.1 PROBLEMSTILLING 1: HVORDAN ER BUDSJETTPROSESSEN I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE? .....	20
6.1.1 <i>Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå</i> .....	20
6.1.2 <i>Vurderinger på politisk nivå</i> .....	20
6.1.3 <i>Konklusjon</i> .....	20
6.2 PROBLEMSTILLING 2: HVORDAN ER BUDSJETT-OPPFLØGINGEN I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE? .....	20
6.2.1 <i>Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå</i> .....	21
6.2.2 <i>Vurdering på politisk nivå</i> .....	21
6.2.3 <i>Konklusjon</i> .....	21
6.3 PROBLEMSTILLING 3: HVORDAN UTØVES LEDELSESSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE? .....	22
6.3.1 <i>Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå</i> .....	22
6.3.2 <i>Vurderinger på politisk nivå</i> .....	22
6.3.3 <i>Konklusjon</i> .....	22
<b>7. REVISORS ANBEFALINGER</b> .....	<b>23</b>

**VEDLEGG:**

Vedlegg 1: Fylkesmannens uttalelse vedrørende Foreløpig rapport – økonomi- og budsjettstyring i VFK

## 0. SAMMENDRAG

Revisjonens konklusjoner til definerte problemstillinger:

- **HVORDAN ER BUDSJETTPROSESSEN I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE?**

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

- **HVORDAN ER BUDSJETTOPPFØLGINGEN I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE?**

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

- **HVORDAN UTØVES LEDELSESSTYRINGEN I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE?**

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.

## KONKLUSJONER

Revisjonen har ved kontroll av tilbakemeldingene fra ansatte og politikere registrert at de i rimelig grad er meget godt fornøyd med økonomistyringen og at det arbeides fortløpende med forbedring av økonomistyringen i Vestfold fylkeskommune. Likevel må følgende forhold bemerkes:

- Revisor konkluderer med at Vestfold fylkeskommune på enkelte områder har et potensiale til en forbedret budsjettprosess. Fra politisk hold er det pekt på at prosessen går for fort, mens enkelte avdelinger/enheter synes de har for liten påvirkning og/eller at det ikke alltid er samsvar mellom mål og rammer. Det bør bli bedre samhengighet mellom fylkeskommunens ordinære budsjett og tilrettelagte interne budsjett (alternative budsjett) og at det tilrettelegges for fullstendighet i driftsbudsjett og investeringsbudsjett.
- Når det gjelder budsjettoppfølgning må fylkeskommunen tilrettelegge for justeringer av budsjettet i tråd med bestemmelsene i Kommunelovens § 47 nr. 3.

## **1. INNLEDNING**

### **1.1 BAKGRUNN FOR PROSJEKTET**

Kontroll med økonomi- og budsjettstyringen i Vestfold fylkeskommune ble nedfelt i revisjonens virksomhetsplan for år 2005 etter vedtak i kontrollutvalget.

### **1.2 AVGRENSING AV PROSJEKTET**

Revisor har avgrenset prosjektet til å kontrollere økonomi- og budsjettstyringen på generelt grunnlag.

### **1.3 METODEBRUK OG GJENNOMFØRING AV PROSJEKTET**

Det er sendt ut spørreskjemaer til politiske gruppeledere samt avdelingsdirektører/virksomhetsledere.

## 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 Vestfold fylkeskommune og er en vurdering av hvordan økonomistyringen ivaretas. Økonomistyring innebærer planlegging og kontroll av ressursbruken i fylkeskommunen. Den omfatter således en planlagt disponering av de midlene fylkeskommunen har til disposisjon og som den regner med å kunne skaffe seg i fremtiden. Ressurstilgang og ressursbruk vises og drøftes i 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 Vestfold fylkeskommune?*

*2.2.2 Hvordan er budsjettoppfølgingen i Vestfold fylkeskommune?*

*2.2.3 Hvordan utøves ledelsesstyringen i Vestfold fylkeskommune?*

### **3. REVISJONSKRITERIER**

Revisjonskriterier er en samlebetegnelse for krav og forventninger som benyttes for å vurdere fylkeskommunens virksomhet, økonomi, produktivitet, måloppnåelse osv.

Sammenholdt med faktabeskrivelsen danner revisjonskriteriene basis for de analyser og vurderinger som foretas, de konklusjoner som trekkes og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

#### **3.1 LOV OG REGELVERK SOM RAMMEBETINGELSER FOR KOMMUNAL ØKONOMISTYRING**

##### ***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***

Årlige budsjett og 4-årige rullerende økonomiplaner

Budsjettreglement for Vestfold fylkeskommune (fastsatt av fylkestinget og vedlagt økonomiplanen 2006-2008)

Reglement for intern låneordning (sist endret i FT 52.03, 16.12.93)

## **4. FAKTADEL**

### **4.1 VESTFOLD FYLKESKOMMUNES MÅL OG ORGANISATORISKE OPPBYGNING**

#### **4.1.1 Målsettinger økonomi**

- Vestfold fylkeskommune skal være ambisiøs, men også ansvarlig.
- Aktiviteten skal tilpasses de bevilgede rammer fra Staten.

#### **4.1.2 Politisk organisering**

Vestfold fylkeskommune er en politisk organisasjon hvor fylkestinget (39 representanter) er det øverste folkevalgte organ. Øvrige sentrale utvalg med medlemmer oppnevnt av fylkestinget er fylkesutvalget (11 representanter), hovedutvalg for utdanning (13 representanter), hovedutvalg for kultur og folkehelse (13 representanter) og hovedutvalg for plan, areal og miljø (13 representanter).

Fylkesordfører Anne Rygh Pedersen (AP) er fylkeskommunens øverste politiske leder i perioden 2003-2007.

#### **4.1.3 Administrativ organisering**

Foruten rådmannsfunksjonen består fylkesadministrasjonen av:

- Avdeling for utdanning
- Avdeling for kultur
- Avdeling for tannhelse
- Avdeling for plan
- Avdeling for informasjon og samfunnskontakt
- Avdeling for administrasjon

Vestfold fylkeskommune har oppgaver og ansvar innen samferdsel og næringsutvikling, kultur og videregående utdanning. Fylkeskommunens rolle i forvaltningen har dreid fra å være en tung tjenesteprodusent til å bli en viktig regional utviklingsaktør.

### **4.2 KORT OM ØKONOMI- OG BUDSJETTSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE**

I tillegg til de tildelte budsjetttrammer opererer flere enheter også med et internt budsjett (alternativt budsjett). Ved revisjonens kontroller avdekkes differanser mellom netto utgifter i det interne budsjett med netto utgifter i fylkeskommunens ordinære budsjett.

#### **4.2.1 Budsjettprosessen**

Et hovedmål er at budsjettets innhold skal være reelt og fullstendig. Kommunelovens § 46 punkt 5 krever at årsbudsjettet skal være inndelt i en driftsdel og en investeringsdel.

Grunnlaget for budsjettprosessen er nedfelt i Budsjettreglement for Vestfold fylkeskommune (vedlegg 1 til Budsjettplan 2006-2008) som er fastsatt av fylkestinget. Budsjettreglementet har virkning for hovedutvalgene, fylkesutvalget, fylkesrådmannen, fylkeskommunens administrasjon, sektorer/budsjettområder og virksomheter.

**Kommentarer:**

Revisjonen har følgende kommentarer til budsjettgrunnlaget:

Budsjettprosessen generelt ivaretas i tråd med revisjonskriteriene. Revisjonen vil dog bemerke at det ikke legges fram fullstendig budsjettgrunnlag for fylkestinget, i og med at diverse anskaffelser av utstyr som hører hjemme i investeringsbudsjettet ikke budsjetteres her men i driftsbudsjettet. Dette er tidligere godkjent av fylkestinget, men i etterkant har det kommet nye bestemmelser som tilsier at nedennevnte praksis ikke kan eller bør videreføres. Forholdet er det at ved regnskapsavslutningen omposteres alle enkeltkjøp på kr 100.000,- eller høyere foretatt i driftsregnskapet til investeringsregnskapet. Budsjettmidler tilsvarende de omposterte beløp trekkes ut fra virksomhetens driftsbudsjett og blir flyttet over til investeringsbudsjettet administrativt. Økonomiavdelingen anser at denne løsningen innebærer en vesentlig forenkling ift. en situasjon der virksomhetene løpende må budsjettere og utgiftsføre utstyrskjøp i investeringsbudsjettet. Revisjonen er av den oppfatning at rutinen som praktiseres i dag ikke er i tråd med gjeldende bestemmelser, jfr. Kommunelovens § 46 om investeringsbudsjettets innhold.

#### **4.2.2 Budsjettoppfølgingen**

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 fylkeskommunen, herunder at:

- Fylkestingets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger fylkeskommunen 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 fylkestinget.
- Får fylkestinget slik melding som nevnt foran, skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når fylkestinget på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet, jfr. Kommunelovens § 47 nr 3.
- Kun fylkestinget kan (med unntak av løpende veginvesteringer) vedta og endre rammene for det enkelte prosjekt i kapitalregnskapet og finansieringen av det enkelte prosjekt.
- En virksomhet som har hatt mindreforbruk vil ved regnskapsavslutningen få adgang til å avsette mindreforbruket til disposisjonsfond og få tilbakeført avsetningen i neste års regnskap.
- En virksomhet som har hatt merforbruk må påregne selv å måtte dekke dette inn i etterfølgende budsjett ved at det opprinnelige vedtatte nettbudsjett reduseres med innsparingskravet.
- Fylkestinget gjør hvert år vedtak om tilbakeføring av virksomhetens mindreforbruk og innsparing av merforbruk i egen sak.



**Kommentarer:**

Generelt dokumenteres dette å være under kontroll. Revisjonen viser dog til rapportert merforbruk/underdekning i millionklassen til fylkestinget både ved 1. og 2. tertial 2004 og 1. tertial 2005. I slike tilfeller skal fylkestinget få seg forelagt forslag til budsjettmessig balanse, jfr. Kommunelovens § 47 nr. 3 nevnt foran.

**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.
- Målene må være akseptert som realistiske.
- De ansatte må være målorientert.
- De ansatte er motivert til å medvirke.

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 gode økonomiske kunnskaper.

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

Budsjettene skal fungere som et bindeledd mellom de langsiktige mål og de 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.

**Kommentarer:**

Revisjonen oppfatter at det er utviklet en god kultur hvor målene er satt i sentrum. Med unntak av at enkelte mål ikke er akseptert som realistiske, har ikke revisjonen avdekket negative forhold.

### 4.3 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA AVDELINGSDirektører OG VIRKSOMHETSLEDERE I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE

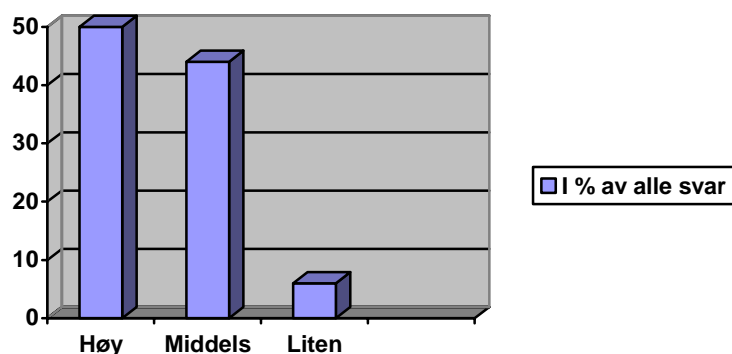
Revisor utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til alle avdelingsdirektører og et utvalg virksomhetsledere i VFK. Spørreskjemaet tok opp spørsmål rundt budsjettarbeidet og ledelsesstyring.

18 av 27 utvalgte avdelingsdirektører/virksomhetsledere, dvs 67% har besvart spørreskjemaet, og det gir et godt grunnlag for riktige konklusjoner. De som ikke svarte innen rimelig tid ble purret 1 gang.

#### 4.3.1 Budsjettarbeidet

- Spørsmål 1.1: *Hvordan oppleves avdelingen/virksomhetens medvirkning i budsjettarbeidet?*

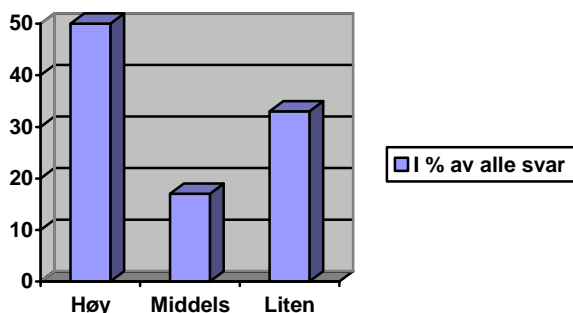
18 har avgitt svar: 9 høy, 8 middels og 1 liten.



Revisjonen konstaterer at så godt som alle er godt eller middels fornøyde med budsjettarbeidet.

- Spørsmål 1.2: *Hvordan opplever leder av avdelingen/virksomheten medvirkning i økonomiplanarbeidet?*

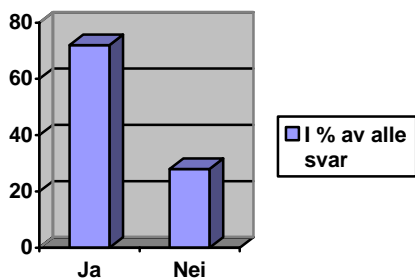
18 har avgitt svar: 9 høy, 3 middels og 6 liten.



Svarene viser at 50% av de som har svart er godt fornøyd med medvirkning i økonomiplanarbeidet, men revisjonen konstaterer også at 33% opplever liten

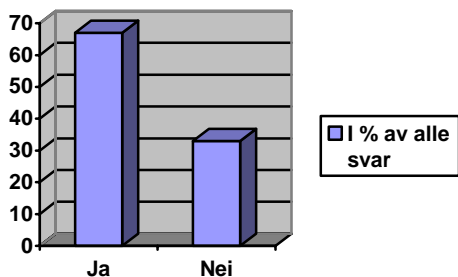
**medvirkning i økonomiplanarbeidet. Etter revisjonens vurdering er dette et høyt tall. Ingen av de seks har kommentert sitt svar nærmere.**

- Spørsmål 1.3: *Er avdelingens/virksomhetens tildelte budsjetttramme for 2005 realistisk sett i forhold til fastsatte mål for avdelingen/virksomheten?*  
18 har avgitt svar. 13 ja og 5 nei.



Revisjonen anser nei-andelen som noe høy, da den kan indikere at det er et problem å holde budsjetttrammene. Av de som har svart ja presiserer to (skoler) at svaret må sees i forhold til fylkeskommunens økonomi, men at større rammer ville gitt bedre kvalitet. De fem som har svart nei har ikke begrunnet sitt svar ytterligere.

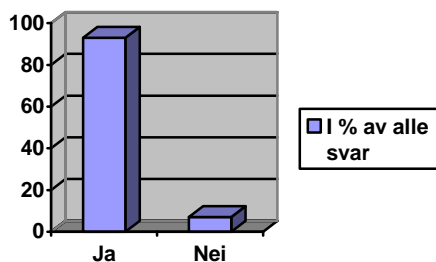
- Spørsmål 1.4: *Opplevs framstillingen av årsbudsjettet og økonomiplanen fra fylkesrådmannen som et forståelig og lettfattelig dokument?*  
18 har avgitt svar; 12 ja og 6 nei.



Revisjonen konstaterer at 67% av de som har svart er fornøyd. Kommentarer fra de spurte som ikke er fornøyd går på at dokumentet er brukbart forståelig men ikke direkte lettfattelig.

- Spørsmål 1.5: *Hvordan håndteres vesentlige avvik i de tilfeller der tildelt budsjetttramme ikke er i samsvar med tidligere vedtatte mål i området/virksomheten – blir dette gjennomført internt i administrasjonen?*

14 har avgitt svar: 13 ja og 1 nei.



Revisjonen konstaterer at nesten alle av de som har svart, har svart ja på dette spørsmålet.

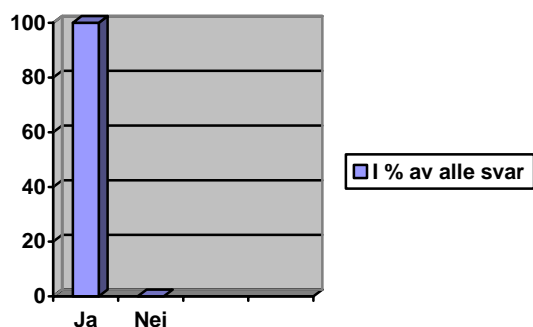
Kommentarer går på at budsjetttrammene er mindre forutsigbare etter at det ble innført ”hodetelling”, og at dette gjør det vanskeligere å planlegge aktiviteten for kommende skoleår.

#### 4.3.2. Budsjettoppfølging og rapportering

- Spørsmål 2.1: **Rapporterer avdelingen/virksomheten regnskapet i tråd med økonomireglementet?**

17 har avgitt svar; alle ja.

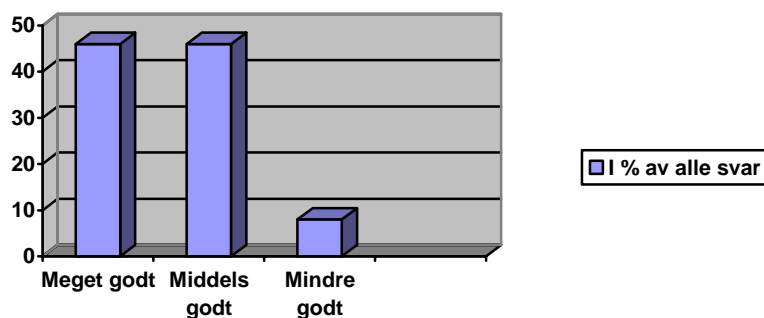
SKUP har ikke svart, da de er i ferd med å innføre nye rapporteringsrutiner.



Revisjonen ser positivt på tilbakemeldingen.

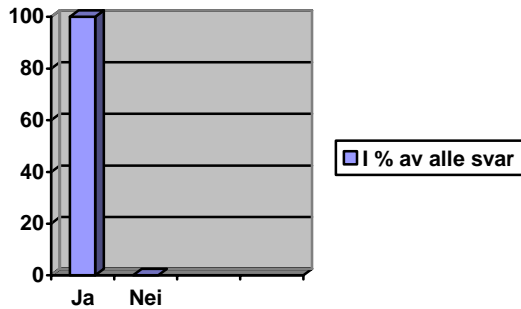
- Spørsmål 2.2: **Hvordan oppfattes rapporteringsbestemmelsene i økonomireglementet?**

15 har avgitt svar; 7 meget godt, 7 middels godt og 1 mindre godt.



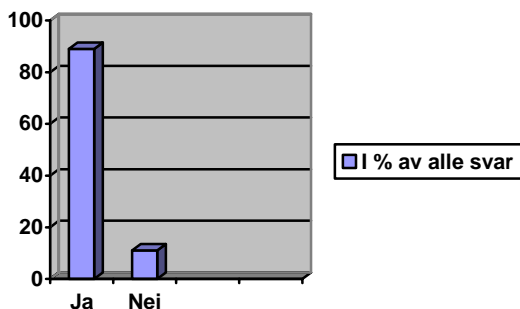
**Revisjonen konstaterer at 93% oppfatter rapporteringsbestemmelsene som meget eller middels gode.**

- Spørsmål 2.3 a) *Kommenterer området/virksomheten vesentlige avvik skriftlig?*  
18 har avgitt svar; alle har svart ja.



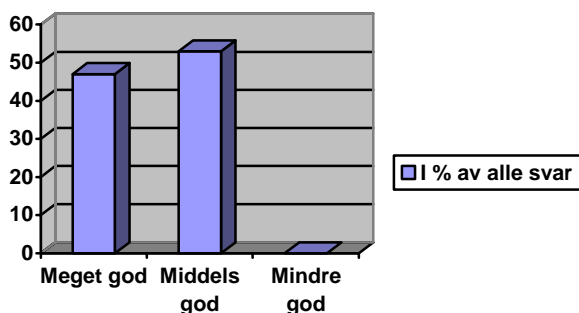
**Revisjonen ser positivt på tilbakemeldingene.**

- Spørsmål 2.3 b) *Gir avdelingen/virksomheten konkrete og realistiske forslag til tiltak for å korrigere avvik?*  
18 har avgitt svar; 16 ja og 2 nei.



**Revisjonen ser positivt også på denne tilbakemeldingen.**

- Spørsmål 2.4 a): *I hvilken grad oppfatter avdelingen/virksomheten at rapporteringsrutinen for økonomistyring fungerer?*  
17 har avgitt svar; 8 meget god og 9 middels.



**Revisjonen konstaterer at avdelings- og virksomhetslederne stort sett mener at rapporteringsrutinen for økonomistyring fungerer.**

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

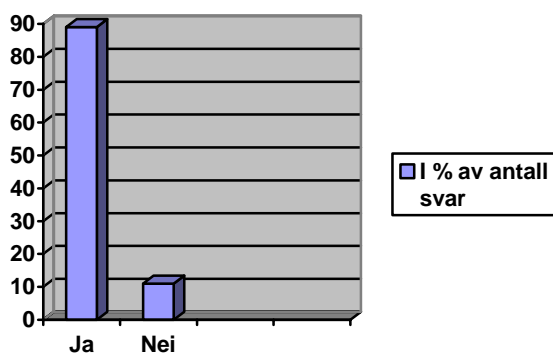
17 har avgitt svar; 6 meget god, 10 middels god og 1 mindre god.



**Revisjonen ser positivt på tilbakemeldingene, men mener det bør arbeides mot en ytterligere felles forståelse om viderebehandling av rapportert avvik.**

- Spørsmål 2.5: *Påses det fra avdelingen/virksomheten at budsjettrammen ikke blir overskredet uten at det er gitt nødvendig tilleggsbevilgning?*

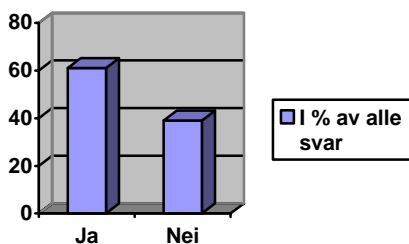
18 har avgitt svar; 16 ja og 2 nei.



**Revisjonen anser andelen ja-svar som er 89% som høy, men den burde vært 100%.**

- Spørsmål 2.6: *Periodiserer avdelingen/virksomheten sin budsjettramme over året?*

18 har avgitt svar; 11 ja og 7 nei.



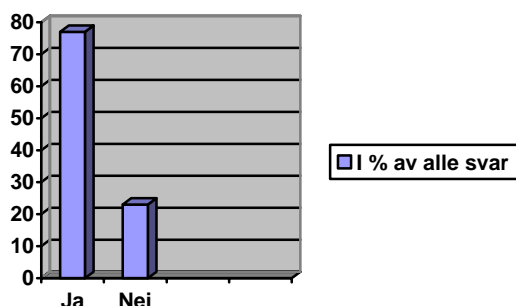
**Revisjonen konstaterer at praksisen her spriker. Etter revisjonens mening er det en stor hjelp i økonomistyringen hvis periodisering foretas. Kommentarer fra to av de som har**

svart nei går på at de hhv ikke har hatt kapasitet og at periodisering til nå ikke gjøres i økonomisystemet, men i interne dokumenter.

#### 4.3.3 Ledelsesstyring

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

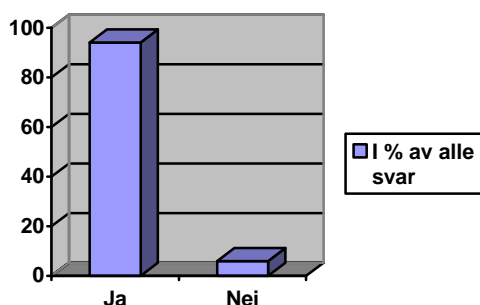
18 har avgitt svar. 14 ja og 4 nei.



Revisjonen anser at dette er et viktig element i spørsmålet om mulighet for god ledelsesstyring. Kommentar fra en av dem som svarer nei (stor skole) er at foruten alle med økonomiansvar kjenner øvrige ledere og tillitsvalgte rammene, men ikke de "på gulvet".

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

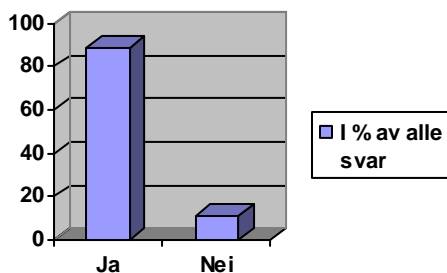
17 har avgitt svar; 16 ja og 1 nei.



Revisjonen konstaterer at så godt som alle er kjent med internt/eksternt regelverk.

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

18 har avgitt svar; 16 ja og 2 nei.



Revisjonen anser andelen ja-svar som tilfredsstillende. Kommentarer fra de som har svart nei går i likhet med spørsmål 3.1 på at en ikke ser nødvendigheten av at alle ansatte kjenner til dette, men at det konsentreres til de som har ledelsesfunksjoner og/eller budsjettansvar, og at videre informasjon delegeres til disse + at alle avdelinger/virksomheter også bruker intranett, ukeinfo, oppslag, e-post etc. i den grad det er praktisk.

#### 4.4 SPØRRESKJEMA – TILBAKEMELDINGER FRA POLITISKE GRUPPELEDERE I VESTFOLD FYLKESKommUNE

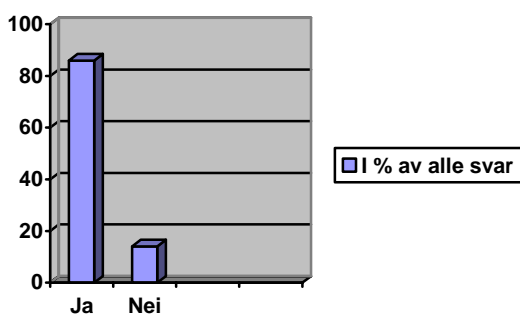
Revisor utarbeidet et spørreskjema som ble sendt til alle politiske gruppeledere i fylkeskommunen.

Enkelte spørsmål er besvart med både ja og nei fra samme person, disse svarene er ikke tatt med i analysen. 8 av totalt 9 gruppeledere har besvart spørreskjemaet. De som ikke svarte innen rimelig tid er purret 1 gang.

Nedenfor følger spørsmål og svar:

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

7 har avgitt svar; 6 ja og 1 nei.

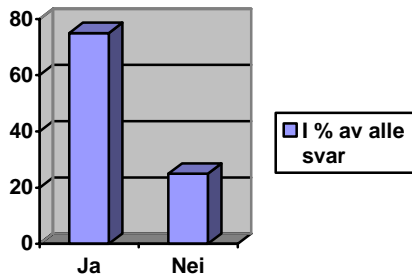


Revisjonen anser andelen ja-svar som tilfredsstillende.

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

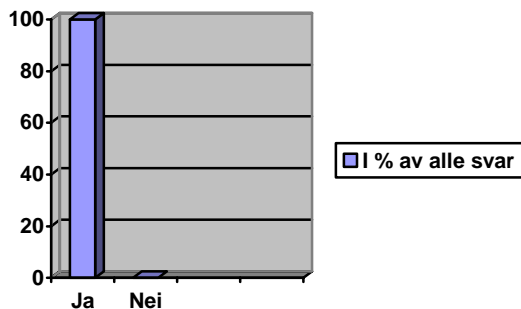
8 har avgitt svar; 6 ja og 2 nei.





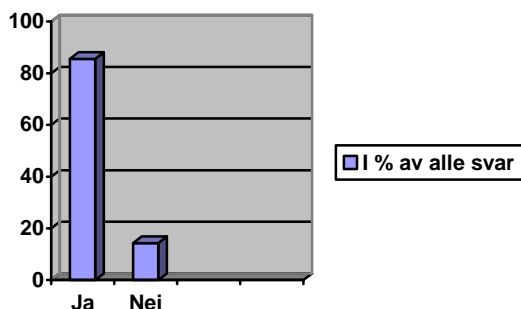
Revisjonen anser andelen ja-svar på 75% som positivt, men det er rom for forbedring. Nei-svarene er begrunnet med at ” fylkesutvalgets/gruppeledere bør trekkes mer inn i budsjettforberedelsene” og ”den politiske prosessen rundt budsjett og økonomiplan oppleves som svært kort (ca 2 uker, ønskelig med 4)”.

- Spørsmål 3: *Oppeves rapportert budsjettavvik fra fylkesrådmannen til fylkestinget som tilfredsstillende i henhold til kommunelovens bestemmelser?*  
7 har avgitt svar; alle ja.



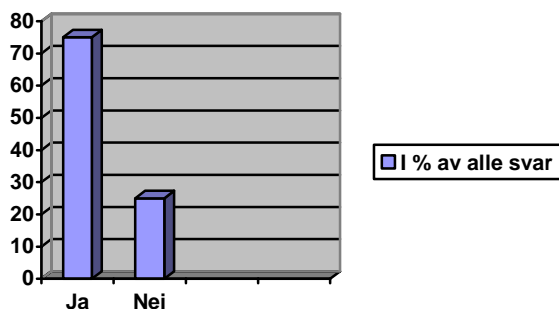
Revisjonen konstaterer at alle som har svart er fornøyde.

- Spørsmål 4: *Oppeves saksutredningen i økonomisaker til behandling i fylkestinget som konsise og klare?*  
7 har svart; 6 ja og 1 nei.



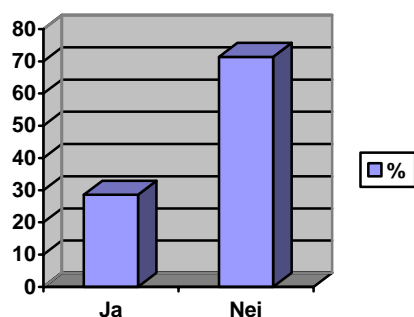
Revisjonen vurderer andelen ja-svar på 86% som positiv.

- Spørsmål 5: *Oppeves inndelingen av 10 rammeområder å gi de folkevalgte mulighet for å utøve ressursfordeling på en forsvarlig måte?*  
8 har avgitt svar; 6 ja og 2 nei.



**Revisjonen merker seg at 75% av de som har svart er fornøyd med dagens situasjon.**

- Spørsmål 6: *Bør Vestfold fylkeskommune på ny vurdere bruttorammer istedenfor nettorammer som praktiseres i dag?*  
7 har svart; 2 ja og 5 nei.



**Revisjonen konstaterer at flertallet av gruppelederne ikke ønsker å endre dagens ordning med nettorammer på 10 rammeområder.**

## **5. REVISORS TILSYN MED BUDSJETTOPPFØLGING OG UTØVELSE AV LEDELSESSTYRING**

### **5.1 2033 SKUP LARVIK BRUKERORGANISASJON**

Revisor har kontrollert et avsluttet investeringsprosjekt. Valgt investeringsprosjekt er et delprosjekt i forbindelse med utbygging av ny videregående skole i Larvik (samlokalisering av fire vgs. i Larvik). Delprosjektet gjelder Thor Heyerdahl videregående skoles bidrag i samlokaliserings- og programmeringsprosessen. Delprosjektet har vært ledet av rektor ved Thor Heyerdahl vgs. som også har hatt anvisningsrett for utgifter knyttet til prosjektet. Delprosjektet ble startet opp i 2002 og er avsluttet i 2005. Revisjonen avdekket ikke vesentlige avvik ved kontrollen.

## **6. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJONER**

### **6.1 PROBLEMSTILLING 1: HVORDAN ER BUDSJETTPROSESSEN I VESTFOLD FYLKESKommUNE?**

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

#### **6.1.1 Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå**

- På spørreskjema som ble sendt ut til avdelingsdirektører og virksomhetsledere uttrykker 44 % at de opplever middels og 6 % liten medvirkning i budsjettarbeidet, mens tilsvarende tall for medvirkning i økonomiplanarbeidet er 17 % middels og 33 % liten medvirkning. Revisjonens oppfatning er at økt medvirkning fra avdelingene og enhetene i budsjettprosessen kan bidra til en bedre forståelse for budsjetttrammens grunnlag og en større lojalitetsfølelse for og eierforhold til tildelt budsjetttramme.
- 28 % av avdelingsdirektører/virksomhetslederne mener at budsjetttrammen ikke er realistisk sett i forhold til fastsatte mål for avdelingen/virksomheten. Ingen av de som har svart dette har begrunnet eller utdypet svaret, men det kan tyde på at noen mål er satt for høyt i forhold til de økonomiske rammer fylkeskommunen rår over.

#### **6.1.2 Vurderinger på politisk nivå**

- 6 av 7 politiske gruppeledere anser at saksfremstillingen av årsbudsjett og handlingsplan er forståelig og lettfattelig, og samme antall opplever at saksutredningen i økonomisaker er konsis og klar. I tillegg mener 6 av 8 at tilretteleggelsen av budsjettbehandlingen for politisk styring og deltakelse ivaretas. Politikerne skal ta beslutninger om budsjetttrammen for fylkeskommunen på bakgrunn av saksfremstilling fra administrasjonen. Av den grunn er det viktig at administrasjonen sikrer seg at sakene blir fremstilt på en forståelig og lettfattelig måte. Revisjonen anser derfor at tilbakemeldingene fra det politiske miljø er positive.

#### **6.1.3 Konklusjon**

Revisor konkluderer med at Vestfold fylkeskommune i vesentlig grad ivaretar budsjettprosessen med visse unntak nevnt under punkt 4.2 og 4.2.1 foran.

### **6.2 PROBLEMSTILLING 2: HVORDAN ER BUDSJETT-OPPFØLGINGEN I VESTFOLD FYLKESKommUNE?**

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

### **6.2.1 Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå**

- Lederne har ansvar for økonomistyring innenfor sitt ansvarsområde og kan foreta budsjettjusteringer innenfor avdelingen/virksomheten uten at nettorammen endres.

Fra spørreskjema til avdelingsdirektører og virksomhetsledere fremkommer bl.a. følgende

- Alle som har svart har krysset av for at de rapporterer regnskapet i tråd med økonomireglementet.
- Alle avdelinger/virksomheter gir uttrykk for at vesentlige avvik kommenteres skriftlig og 89% gir konkrete og realistiske forslag til tiltak for å korrigere avvik.
- 89 % påser også at enhetens budsjetttramme ikke blir overskredet uten det er gitt nødvendig tilleggsbevilgning. Her burde andelen vært 100%.
- Rapporteringsverktøyet anses av 47 % å fungere meget godt, mens 53 % mener det fungerer middels godt.
- 59 % oppfatter at rapportert regnskap og avvik blir fulgt opp middels godt, mens 6 % mener det blir fulgt opp mindre godt. Her bør det være et forbedringspotensiale gjennom bedre samhandling mellom sentraladministrasjon og avdelinger/virksomheter.
- Når det gjelder periodisering (fordeling over året) av budsjettet svarer 61 % at dette blir gjort og 39% at det ikke blir gjort. Periodisering kan bidra til å gi en bedre økonomistyring gjennom året.

### **6.2.2 Vurdering på politisk nivå**

Alle 7 gruppelederne som har besvart spørsmål 3, har svart ja. Dette gir uttrykk for at politikerne synes de får god og løpende informasjon om den økonomiske utvikling i fylkeskommunen.

### **6.2.3 Konklusjon**

Budsjettoppfølgingen i Vestfold fylkeskommune er etter revisjonens vurdering tilfredsstillende ivaretatt, dog må fylkeskommunen tilrettelegge budsjettoppfølging etter Kommunelovens § 47 nr. 3.

Fylkesrådmannen har gitt følgende tilbakemelding til punktet om budsjettoppfølging med henblikk på Kommunelovens § 47 nr. 3:

”Rådmannen gjør oppmerksom på at det i rapporteringen til fylkestinget gis en orientering om det finnes dekning for rapportert merforbruk ift. budsjettet. Både i 2004 og 2005 er det i rapportene godtgjort merforbruket kan dekkes av budsjetterte avsetninger og fonds. I en situasjon der det ikke kan vises til en forsvarlig inndekning vil det naturligvis måtte settes i verk tiltak gjennom året.”

Revisjonen deler ikke fullt ut fylkesrådmannens syn om at dette dekker Kommunelovens § 47 nr. 3. Revisjonen gjør oppmerksom på at ved merforbruk i forhold til vedtatt budsjett, skal administrasjonen legge frem sak for fylkestinget med forslag til budsjettmessig balanse. Får fylkestinget slik melding, skal det foretas nødvendige endringer i budsjettet, jfr. Kommunelovens § 47 nr. 3.

### **6.3 PROBLEMSTILLING 3: HVORDAN UTØVES LEDELSESSTYRING I VESTFOLD FYLKESKOMMUNE?**

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

#### **6.3.1 Vurderinger på avdelings-/virksomhetsnivå**

- På spørsmålet om alle ansatte er kjent med avdelingens/virksomhetens mål og økonomiske rammer har 78% svart ja. Dette kan virke noe lavt. På den annen side finnes det en del større virksomheter i Vestfold fylkeskommune der en del ansatte kan ha arbeidsoppgaver av en slik karakter at de ikke nødvendigvis må ha kjennskap til dette.
- På spørsmålet om de som deltar i økonomistyringsprosessen er kjent med internt/eksternt regelverk svarer 94 % ja. Her burde selvsagt andelen ja-svar vært 100%.
- Når det gjelder gjennomføring av tiltak for å gjøre de ansatte kjent med avdelingens/virksomhetens rammer, svarer 89 % ja. Ideelt sett burde alle gjort dette, men som for spørsmål 3.1 kan det nok være en avveining om i hvor stor grad og i hvilket omfang dette bør gjøres utover de som har lederfunksjoner og budsjettansvar pluss tillitsvalgte.

#### **6.3.2 Vurderinger på politisk nivå**

- På spørsmål 5 svarer 75% at de er fornøyd med dagens inndeling i rammeområder, mens 25% ønsker en ytterligere oppsplitting. Revisjonen tar tilbakemeldingen til orientering.

#### **6.3.3 Konklusjon**

Når det gjelder ledelsesstyring i Vestfold fylkeskommune virker det som om også dette området er rimelig godt ivaretatt med visse forbehold om realistiske mål i budsjett. Ellers konstateres at :

- Målene er kjent blant de ansatte.
- De ansatte er målorientert.
- De ansatte er motivert til å medvirke.

## 7. REVISORS ANBEFALINGER

Revisjonen vil gi følgende anbefalinger til bedret økonomistyring i Vestfold fylkeskommune. Revisjonen vil understreke at forslag til anbefalinger ikke er uttømmende, men utledes av revisjonens gjennomgang og funn.

- Bruke noe mer tid på budsjettprosessen, jfr. uttalelse fra gruppeførerere.
- Bestrebe seg på at målene er så realistiske som mulig i forhold til avdelingenes/virksomhetenes tildelte økonomiske rammer.
- Foreta budsjettendringer i tråd med Kommunelovens § 47 nr 3.
- Gjennomgå ordningen med internbudsjetter.
- Endre praksis vedrørende budsjettering av inventar og utstyr.