

FORVALTNINGSREVISJON

ØKONOMISTYRING

*PROSJEKTPLAN*



**Leka kommune**

FEBRUAR 2021

Fr 1156

# 1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

|                                   |   |
|-----------------------------------|---|
| <b>Problemstilling</b>            | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?</li><li>2. Blir det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?</li><li>3. Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?</li><li>4. Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?</li></ol> |
| <b>Kilder til kriterier</b>       | Kommunelovens bestemmelser om: <ul style="list-style-type: none"><li>• Økonomiplan og årsbudsjett</li><li>• Årsbudsjettets bindende virkning</li><li>• Kommunedirektørens ansvar for at saker skal være forsvarlig utredet</li><li>• Kommunedirektørens ansvar for internkontroll</li></ul> Leka kommunes egne reglement og retningslinjer.   |
| <b>Metode</b>                     | Dokumentgjennomgang og intervjuer   |
| <b>Tidsplan</b>                   | <ul style="list-style-type: none"><li>• 275 timer</li><li>• Oppstart februar 2021</li><li>• Ferdigstillelse innen 30. juni 2021</li></ul>   |
| <b>Prosjektteam</b>               | Oppdragsansvarlig revisor: Leidulf Skarbø<br>leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no<br>Prosjektmedarbeider: Mette Sandvik<br>mette.sandvik@revisjonmidtnorge.no<br>Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none"><li>• Petter Andreas Gudding</li><li>• Marit Ingunn Holmvik</li></ul>   |
| <b>Uavhengighetserklæring</b>     | Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet.<br>Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.  |
| <b>Kontaktperson Leka kommune</b> | Kommunedirektør Oddvar Aardahl eller den han utpeker  |

## 2 MANDAT

### 2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Leka kommune fattet den 01.12.2020 i sak 25/20 følgende vedtak:

1. *Kontrollutvalget bestiller forvaltningsrevisjon med tema økonomistyring.*
2. *Prosjektplan legges fram i neste møte*
3. *Prosjektet bør undersøke om*
  - *Økonomirapportering og budsjettkontroll fungerer i alle sektorer*
  - *Budsjett blir regulert*
  - *Regelverket på lønnsområdet praktiseres korrekt*
  - *Administrasjonen leverer relevant, økonomisk styringsinformasjon til kommunestyret*

### 2.2 Bakgrunnsinformasjon

Kommunestyret i Leka kommune behandlet i sak 50/2020 den 18. juni 2020 planen for forvaltningsrevisjon for årene 2020-2024. *Økonomistyring* ble prioritert som det første prosjektet som skulle gjennomføres i planperioden.

Kommunestyrets prioritering var i tråd med tilrådingen fra kontrollutvalget. Kontrollutvalget baserte planen for forvaltningsrevisjon på en helhetlig risiko- og vesentlighetsanalyse (HRV). I analysen ble økonomistyring vurdert som et kritisk område. Dette ble basert på vakanse i stillingen som økonomileder, midlertidige ordninger, manglende økonomirapportering og mangelfull økonomistyring. «*Sannsynligheten for at ulike løsninger og manglende stabilitet vil påvirke faglig kvalitet er høy, og konsekvensene kan være alvorlige*», het det i HRV-analysen. Disse vurderingene var basert på situasjonen i februar 2020.

De overordnede rammene for økonomistyring er nedfelt i kommuneloven og den tilhørende forskriften om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning. 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 internkontrollen.

Kommuneloven 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 relevante og pålitelige beslutningsgrunnlag og rapporter fra kommunedirektøren.

Økonomistyring dreier seg om tiltak for å forvalte knappe ressurser på best mulig måte. I «*Veileder i økonomistyring for folkevalgte*» (Fylkesmannen i Nordland 2014) ble prosessen med økonomistyring delt inn i tre faser:

1. Planlegging og prioritering gjennom økonomiplaner og årsbudsjett.
2. Oppfølging underveis gjennom rapportering og korrigerende tiltak.
3. Evaluering av oppnådde resultater i årsregnskap og årsmelding

For å få prosessene til å fungere må det etableres et samspill mellom politisk og administrativt nivå som sikrer at:

- Beslutningsgrunnlaget for å fastsette økonomiplaner og årsbudsjett er realistisk og pålitelig.
- Administrasjonen har styringsrutiner for at vedtatt budsjett skal bli overholdt, og at mål og premisser for bevilgningene skal bli innfridd og etterfulgt.
- Administrasjonen må iverksette korrigerende tiltak dersom virkeligheten i løpet av budsjettåret blir annerledes enn forutsatt.
- Kommunedirektøren må rapportere til kommunestyret om budsjettutviklingen i løpet av året.
- Dersom utviklingen tilsier vesentlige budsjettavvik, må kommunedirektøren foreslå endringer av årsbudsjettet.
- I årsregnskap og årsmelding må det redegjøres for driften på en måte som skaper grunnlag for læring.

## 2.3 Kommunens organisering

Inndelingen i budsjettets rammeområder følger den administrative organiseringen, hvor hver av de tre sektorene får bevilget en netto utgiftsramme. I tillegg blir det vedtatt en budsjettamme for politisk virksomhet, og en for kommunedirektøren med stab. Kommunedirektøren har ikke myndighet til å flytte budsjettmidler mellom sektorene. Dette må gjøres av kommunestyret selv i form av budsjettreguleringer.

Økonomiplanprosessen skjer samtidig med utformingen av årsbudsjettet. Inndelingen i rammeområder i økonomiplanen skjer på samme nivå som i budsjettet. For investeringer fastsettes det utgiftsrammer for hvert enkelt prosjekt.

Leka kommune har tidligere vært organisert etter prinsippene for flat struktur. Kommunestyret behandlet i sak 51/2020 den 18. juni 2020 en sak om administrativ omorganisering. Følgende nye organisasjonsmodell ble vedtatt:



## **3 PROSJEKTDESIGN**

I kapittel 3 vil revisor avgrense prosjektet og gå nærmere inn på problemstillingene.

Revisjonskriteriene vil bli gjennomgått, og metode for innsamling av data vil bli beskrevet.

### **3.1 Avgrensing**

Vi ønsker at undersøkelsen skal bidra til forbedring knyttet til utfordringer som er aktuelle for kommunen i dag. Både den administrative organiseringen og bemanningen i nøkkelstillinger har endret seg den siste tiden. For å ivareta hensynet til aktualitet vil undersøkelsen bli avgrenset tidsmessig til økonomistyringen det siste året.

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. Det øverste ansvaret for kommunens økonomiforvaltning hviler på kommunestyret, og i den grad revisjonsfunn kan henføres til bevisste politiske retningsvalg og prioriteringer vil ikke revisjonen foreta noen vurderinger.

### **3.2 Problemstillinger**

Formålet med forvaltningsrevisjonen er å vurdere om Leka kommune har tilfredsstillende kvalitet på økonomistyringen. Vi vil konkretisere dette nærmere gjennom følgende problemstillinger:

1. Gjennomføres økonomirapportering og budsjettkontroll i alle sektorer?
2. Bli det foretatt budsjettreguleringer i løpet av året?
3. Har kommunen tilstrekkelig kompetanse, kapasitet og system for å kunne overholde regelverket på lønnsområdet?
4. Legger beslutningsgrunnlaget i økonomisaker til rette for god politisk styring og kontroll?

For å besvare den første problemstillingen vil vi undersøke hvordan budsjettstyringen foregår i de tre sektorene, hvordan de rapporterer til kommunedirektøren, og på hvilken måte han rapporterer videre til kommunestyret.

Kommunestyret fastsetter netto utgiftsrammer for sektorene. Dersom disse skal endres i løpet av året, må det vedtas av kommunestyret. Det kan også oppstå behov for å endre detaljbudsjettet innenfor gitte rammer. For å svare på den andre problemstillingen vil vi undersøke hvordan dette blir praktisert. Vi vil også undersøke om investeringsprosjektene blir fulgt opp med nødvendige budsjettjusteringer.

Regelverket på lønnsområdet er svært omfattende, og rammene for prosjektet gjør det ikke mulig å gjennomføre noen omfattende undersøkelse av kommunens regeloverholdelse. I programmet for regnskapsrevisjon blir det gjennomført flere kontroller av denne typen, og dersom revisjonen vurderer lønnsområdet som særskilt risikofyllt, vil det også kunne bli gjennomført forenklet etterlevelseskontroll. På bakgrunn av dette ønsker vi å undersøke om kommunen har de nødvendige *forutsetningene* til å overholde regelverket. Å ha tilstrekkelig kapasitet, kompetanse, dataløsninger og skriftlig nedfelte systembeskrivelser betrakter vi som de mest sentrale forutsetningene for å kunne praktisere regelverket korrekt.

Under den siste problemstillingen vil vi undersøke beslutningsgrunnlaget som rådmannen legger frem for det politiske nivået i økonomisaker. Hensikten er å finne ut om informasjonen om kommuneøkonomien imøtekommer kommunestyrets informasjonsbehov som bevilgende myndighet. Er beslutningsgrunnlaget pålitelig, relevant og oversiktlig? Blir mål, budsjetttrammer og premisser for bevilgningene tydelig angitt? Dette er de mest aktuelle spørsmålene som vi vil forsøke å besvare.

### **3.3 Kilder til kriterier**

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

Som grunnlag for utledning av kriterier vil vi bruke Kommunelovens bestemmelser om budsjett, internkontroll og kommunedirektørens ansvar for å legge frem forsvarlige utredninger.

Budsjettets bindende virkning og kravet til budsjettstyring er nedfelt i den nye kommunelovens § 14-5. Bestemmelsen forteller at rådmannen minst to ganger i året skal rapportere om avvik mellom regnskap og budsjett, og at han skal foreslå budsjettendringer ved vesentlige avvik.

For å sikre seg at administrasjonen utøver god budsjettstyring og regeloverholdelse på lønnsområdet må rådmannen støtte seg på gode internkontrollrutiner. Kommunelovens internkontrollbestemmelser vil bli brukt som kriteriekilde. Kommunens egne rutiner og retningslinjer kan også være aktuelle å bruke som målestokk.

Rådmannens ansvar for å påse at saker som legges frem for politiske organ er forsvarlig utredet er nedfelt i kommunelovens § 13-1. Kommuneloven har også 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.

### **3.4 Metoder for innsamling av data**

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

Dokumentene vil primært bestå av kommunens reglement og systembeskrivelser, samt saksfremlegg med vedlegg til budsjettbehandling, økonomirapportering, budsjettregulering og årsmelding. Vi vil intervju de mest sentrale administrative aktørene både for å få frem fakta og for å skaffe oss et innblikk i deres vurderinger om hvordan prosessene fungerer.

Oppdal, 1. februar 2021

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor



## **KILDER**

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) LOV-2018-06-22-83

Leka kommune: Budsjett 2021, Økonomiplan 2021-2024

Leka kommune: K-sak 51/2020 Omorganisering Leka kommune

# VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



|   |                         |
|---|-------------------------|
| <b>Prosjekt nr:</b><br>FR 1156  | <b>Kommune:</b><br>Leka |
| <b>Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt:</b><br>Økonomistyring |                         |

|   |
|---|
| <b>Hovedreferanse:</b><br>Kommuneloven § 24-4<br>Forskrift om kontrollutvalg og revisjon kapittel 3<br>RS 200 - Formål og generelle prinsipper for revisjon av regnskaper pkt. 4<br>RS 220 - Vilkår for revisjonsoppdrag pkt. 4; 12-13<br>RS 300 - Planlegging av revisjon av regnskaper pkt. 6<br>Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001 pkt. 8 |
|---|

|  |  |
|--|--|
| <b>Ansettelsesforhold:</b>   | <i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>  |
| <b>Medlem i styrende Organer</b>   | <i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>  |
| <b>Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit</b> | <i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>  |
| <b>Nærstående</b>  | <i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>   |
| <b>Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet</b>                          | <p>Før slike tjenester utføres foretas en vurdering av rådgivningens eller tjenestens art i forhold til revisors uavhengighet og objektivitet. Dersom vurderingen konkluderer med at utøvelse av slik tjeneste kommer i konflikt med bestemmelsen i forskriften § 18, skal revisor ikke utføre tjenesten. Hvert enkelt tilfelle må vurderes særskilt.</p> <p>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.</p> <p><i>Undertegnede har ikke ytet rådgivnings- eller andre tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som kommer i konflikt med denne bestemmelsen.</i></p> |
| <b>Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver</b>  | <i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>   |
| <b>Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige</b>   | <i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>   |
| <b>Andre særegne forhold</b>   | <i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>  |

Oppdal, 1. februar 2021

Leidulf Skarbø  
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor