



Holtålen kommune

JANUAR 2022

Fr 1200

1 SAMMENDRAG AV PROSJEKTPLAN

Problemstilling	<ol style="list-style-type: none">1. Sikrer budsjettprosessen en realistisk og fullstendig budsjettering?2. Har kommunen tilfredsstillende system og rutine for budsjettstyring og rapportering?3. Legger beslutningsgrunnlaget i budsjettsaker til rette for god politisk styring og kontroll?
Kilder til kriterier	Kommunelovens bestemmelser om: <ul style="list-style-type: none">• Økonomiplan og årsbudsjett• Årsbudsjettets bindende virkning• Kommunedirektørens ansvar for at saker skal være forsvarlig utredet• Kommunedirektørens ansvar for internkontroll KS-veileder: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll. Holtålen kommunes egne reglement og retningslinjer.
Metode	Dokumentgjennomgang og intervju
Tidsplan	<ul style="list-style-type: none">• 250 timer• Oppstart april 2022• Ferdigstillelse innen 1. oktober 2022
Prosjektteam	Oppdragsansvarlig revisor: Leidulf Skarbø leidulf.skarbo@revisjonmidtnorge.no Prosjektmedarbeider: Marit Ingunn Holmvik marit.holmvik@revisjonmidtnorge.no Styringsgruppe: <ul style="list-style-type: none">• Mette Sandvik• Unni Romstad
Uavhengighetserklæring	Ingen av de involverte revisorer vil få habilitetsproblemer ved gjennomføringen av prosjektet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisors uavhengighetserklæring er vedlagt prosjektplanen.
Kontaktperson i Holtålen kommune	Kommunedirektøren eller den han gir denne oppgaven til

2 MANDAT

2.1 Bestilling

Kontrollutvalget i Holtålen bestilte i sak 37/21 den 25. november 2021 en forvaltningsrevisjon om temaet økonomistyring og budsjettprosess. Som innspill til problemstillinger ble det henvist til en rapport om økonomistyring og økonomirapportering som Revisjon Fjell IKS utarbeidet for kommunen i 2012. Det ble bedt om en prosjektplan til kontrollutvalgets neste møte.

2.2 Bakgrunnsinformasjon

Å lage et kommunalt budsjett er ikke enkelt. 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 dermed ulike funksjoner som skal ivaretas på en og samme gang. Å forene disse hensynene er spenningsladede og vanskelig å håndtere i praksis. Temaet for dette prosjektet er hvorvidt kommunens budsjettprosess og oppfølging legger til rette for god styring og kontroll både for det administrative og det politiske nivået.

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 relevant og pålitelig beslutningsgrunnlag og rapporter fra kommunedirektøren.

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. Samtidig må administrasjonen sørge for å overholde andre betingelser som kommunestyret har angitt for bevilgningene. Å styre mot fastsatte mål innebærer at kommunen må ha et gjennomgående 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 før det er for sent.

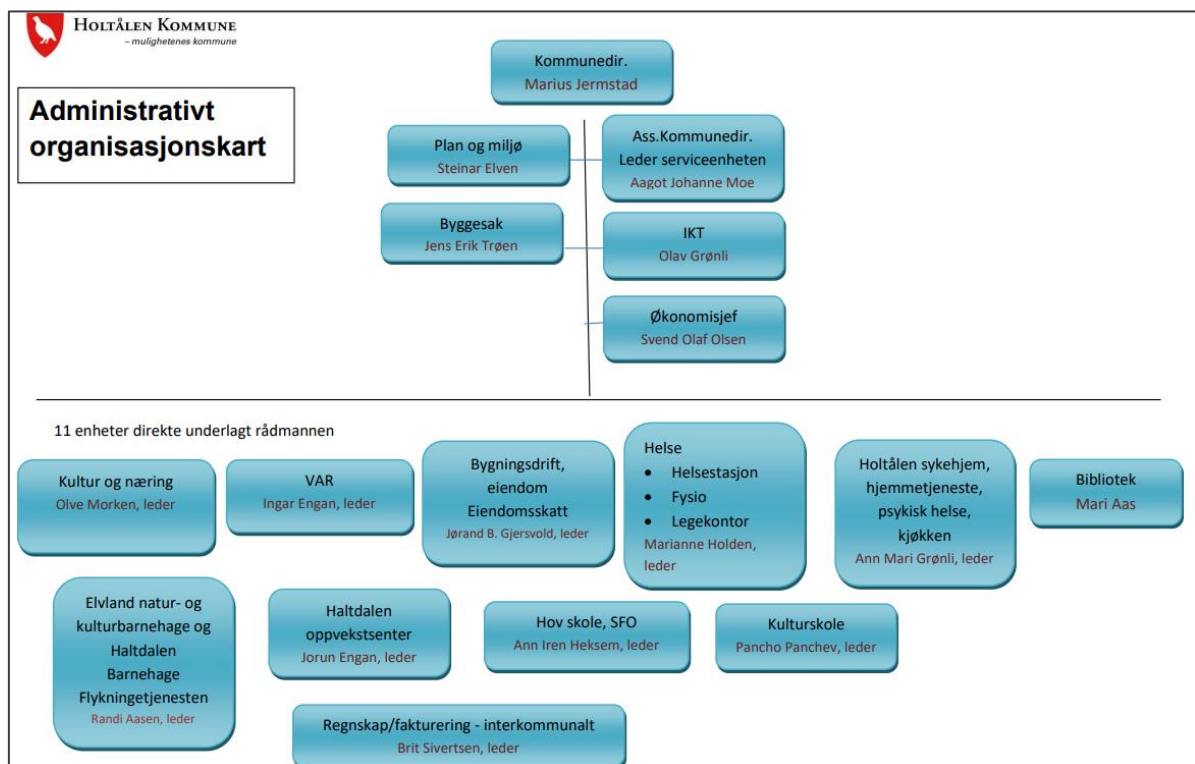
De overordnede rammene for økonomistyring er nedfelt i kommuneloven og den tilhørende økonomiforskriften. Innenfor disse rammene er det i stor grad opp til kommunene selv å innrette virksomheten slik at økonomistyringen ivaretas på en hensiktsmessig og betryggende måte. Hvordan dette gjøres i den enkelte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

I revisjonsrapporten fra 2012 ble det pekt på en del svakheter ved kommunens budsjettprosess og hvordan budsjettvedtakene ble fulgt opp. Revisjonen konkluderte med at de skriftlige rutinene var mangelfulle, og at de som fantes ikke ble overholdt. Det ble pekt på at framskrivningen av tidligere års rammer ikke sikret en realistisk budsjettering, og at kommunens økonomiske situasjon tilsa et grundigere arbeid med å få aktivitetsnivået tilpasset inntektene. Revisjonen mente også at kommunen manglet et mål- og resultatsystem som var egnet til å måle effekten av ressursbruken, og at den periodiske rapporteringen til kommunestyret led av noen mangler. Dette er tema som også vil stå sentralt når revisjonen nå skal undersøke tilstanden etter at 10 år har gått.

2.3 Kommunens organisering

Kommunen er organisert etter 2-nivåmodellen, hvor enhetslederne rapporterer direkte til rådmannen.

Figur 1. Administrativt organisasjonskart. Kilde: Holtålen kommunes hjemmeside



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 Avgrensing

Revisjonen ønsker at undersøkelsen skal bidra til forbedring knyttet til aktuelle utfordringer. For å ivareta hensynet til aktualitet vil undersøkelsen bli avgrenset til budsjettprosessen for 2022 og rapporteringen opp mot 2021-budsjettet.

En forvaltningsrevisjon skal ikke evaluere politiske vedtak eller prioriteringer. Kommunestyrets bevilgninger til ulike formål skal reflektere politiske prioriteringer, og i den grad utmålingen av budsjetttrammer kan henføres til bevisste politiske retningsvalg vil ikke revisjonen foreta noen vurderinger.

Organisasjonens evne til å utøve god økonomistyring avhenger av flere faktorer. Disse kan grupperes under system, kunnskap og holdninger. Undersøkelsen vil konsentrere seg mest om systemsiden. Budsjettprosessen skal avklare de faktiske forhold rundt økonomiske utsikter og valgmuligheter, og dermed bidra til å heve kunnskapen. Dette kunnskapselementet vil bli berørt. Aktørenes grunnleggende holdninger til temaet vil derimot ikke bli undersøkt.

Mange enheter og aktører er involvert i budsjettprosessene, og av ressurs hensyn må det foretas et utvalg. Datainnsamlingen vil bli avgrenset til de enhetene og aktørene som i størst grad vil belyse problemstillingene.

3.2 Problemstillinger

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

Vi vil konkretisere dette nærmere til tre problemstillinger:

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 siden forvaltningsrevisjonen i 2012.

2. Har kommunen tilfredsstillende system og rutiner for budsjettstyring og rapportering?

Det kritiske i denne sammenheng er om kommunen er i stand til å avdekke og rette opp budsjettavvik tidsnok. I tillegg til å undersøke hva som finnes av styrende dokumenter, verktøy og rutinebeskrivelser, vil vi sjekke praksis gjennom intervju med ledere og gjennomgang av rapporteringsdokumentene til politisk nivå.

3. Legger budsjettprosessen og beslutningsgrunnlaget i budsjettsaker til rette for god politisk styring og kontroll?

Under denne problemstillingen vil vi undersøke om forutsetningene for at kommunestyret skal kunne utøve sitt overordnede budsjettansvar er på plass. Dette avhenger både av egenskaper ved budsjettprosessen og av kvaliteten på beslutningsgrunnlaget:

- Er organiseringen av budsjettprosessen politisk forankret?
- Har kommunestyret fastsatt finansielle måltall eller andre føringer for kommunedirektørens budsjettforslag?
- Har kommunestyret hatt reell mulighet til å prioritere på andre måter gjennom tidlig involvering?
- Blir kommunens økonomiske handlevne synliggjort?
- Blir mål, budsjetttrammer og premisser for bevilgningene angitt på en tydelig og oversiktlig måte?
- Kommer forutsetninger og følsomhet for usikre budsjettanslag tydelig frem?

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.

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 seg 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 regionaldepartementet 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.

3.4 Metoder for innsamling av data

Vi vil hente data gjennom dokumentgjennomgang og intervjuer.

Dokumentene vil primært bestå av systembeskrivelser for prosessene, samt saksfremlegg med vedlegg til budsjett- og økonomiplanbehandlingen, økonomirapporter og årsberetning. 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, 14. januar 2022

Leidulf Skarbø

Oppdragsansvarlig revisor

KILDER

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

Revisjon Fjell IKS (2012): Holtålen kommune. Økonomistyring og økonomirapportering

Veileder fra KS: Orden i eget hus. Kommunedirektørens internkontroll

VEDLEGG 1: UAVHENGIGHETSERKLÆRING



Prosjekt nr: FR 1200	Kommune: Holtålen
Vurdering av uavhengighet - revisors egen vurdering i forbindelse med forvaltningsrevisjonsprosjekt: Økonomistyring og budsjettprosess	

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:	<i>Undertegnede har ikke ansettelsesforhold i andre stillinger enn Revisjon Midt-Norge SA</i>
Medlem i styrende Organer	<i>Undertegnede er ikke medlem av styrende organ i noen virksomhet som ovenfor nevnte kommune deltar i.</i>
Delta eller inneha funksjoner i annen virksomhet, som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit	<i>Undertegnede deltar ikke i eller innehar funksjoner i annen virksomhet som kan føre til interessekonflikt eller svekket tillit til rollen som revisor.</i>
Nærstående	<i>Undertegnede har ikke nærstående som har tilknytning til ovenfor nevnte kommune som har betydning for uavhengighet og objektivitet.</i>
Rådgivnings- eller andre tjenester som er egnet til å påvirke revisors habilitet	<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>
Tjenesten under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver	<i>Undertegnede har ikke ytet tjenester overfor ovenfor nevnte kommune som hører inn under kommunens egne ledelses- og kontrolloppgaver.</i>
Opptre som fullmektig for den revisjonspliktige	<i>Undertegnede opptre ikke som fullmektig for ovenfor nevnte kommune.</i>
Andre særegne forhold	<i>Undertegnede kjenner ikke til andre særegne forhold som er egnet til å svekke tilliten til uavhengighet og objektivitet.</i>

Oppdal, 14.01.2022

Leidulf Skarbø
Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor

Revisjon

Hovedkontor: Brugata 2, Steinkjer

Tlf. 907 30 300 - www.revisjonmidtnorge.no

Prosjektplan FR 1200 Holtålen

Signers:

<i>Name</i>	<i>Method</i>	<i>Date</i>
Skarbø, Leidulf	BANKID_MOBILE	2022-01-14 10:31



This document package contains:

- Closing page (this page)
- The original document(s)
- The electronic signatures. These are not visible in the document, but are electronically integrated.



This file is sealed with a digital signature.
The seal is a guarantee for the authenticity
of the document.