

Forvaltnings- revisjonsrapport

GJELDS- OG

FONDSFORVALTNING

Dovre kommune



Innlandet Revisjon IKS

FORORD

Denne rapporten er et resultat av forvaltningsrevisjonsprosjektet Gjelds- og fondsforvaltning som er gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i Dovre kommune.

Forvaltningsrevisjon er en lovpålagt oppgave. Kontrollutvalget har ansvaret for å påse at det føres kontroll med at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets/fylkestingets vedtak og forutsetninger (Kommunelovens § 77. nr 4).

Prosjektarbeidet ble startet opp i desember 2017, men ble forsinket slik at hoveddelen av arbeidet er gjennomført i løpet av sommer - høst 2018 av oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Reidun Grefsrud. Regnskapsrevisor Anne Hesthagen har bidratt med å skaffe tilveie regnskapsdata. Daglig leder Bjørg Hagen har kvalitetssikret rapporten.

Utkast til rapport er sendt rådmannen til uttalelse. Vi har fått følgende tilbakemelding fra rådmannen v/økonomisjefen:

«Rådmannen i Dovre har ingen kommentar til mottatt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om gjelds- og fondsforvaltning.

Vi anser rapporten med revisjonens vurderinger, anbefalinger og konklusjoner som nyttige på veien videre med arbeidet innen området.»

Lillehammer, desember 2018

Reidun Grefsrud
Oppdragsansvarlig

INNHALDSFORTEGNELSE

FORORD.....	2
INNHALDSFORTEGNELSE	3
SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	4
1. INNLEDNING	7
1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING	7
1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER.....	7
1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER.....	7
2. METODE	8
3. GJELDSNIVÅ OG KONSEKVENSER AV GJELDA.....	9
3.1 REVISJONSKRITERIER	9
3.2 GJELDSNIVÅ, GJELDSUTVIKLING OG HANDLEFRIHET.....	10
3.3 REVISJONENS VURDERINGER	17
4. GJELDSFORVALTNING.....	19
4.1 REVISJONSKRITERIER	19
4.2 DATA	20
4.3 REVISJONENS VURDERINGER	22
5. FORVALTNING AV BUNDNE DRIFTS- OG INVESTERINGSFOND	23
5.1 REVISJONSKRITERIER.....	23
5.2 DATA	23
5.3 REVISJONENS VURDERING.....	27
6. NÆRINGSFOND	28
6.1 REVISJONSKRITERIER	28
6.2 DATA	30
6.3 REVISJONENS VURDERINGER	31
REFERANSER	33
VEDLEGG 1 RÅDMANNENS UTTALELSE	34

SAMMENDRAG MED KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Denne revisjonen har besvart følgende problemstillinger:

1. Har Dovre kommune utarbeida retningslinjer for gjeldsforvaltning og er gjeldstilhøva i samsvar med disse?
 - (1) Blir konsekvensene for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunenes økonomiplan- og budsjettprosesser?
 - (2) Har Dovre kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?
2. Har Dovre kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?
3. Er tildelingstilskuddet fra næringsfondet i Dovre kommune i 2016 og 2017 i samsvar med vedtatte retningslinjer?

Revisjonskriteriene er i hovedsak hentet fra kommunelovens økonomibestemmelser med forskrifter og veiledere, mål i kommuneplanen og kommunale reglementer.

Revisjonen er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse. Vi har også fått supplerende informasjon fra økonomisjefen.

Revisjonens konklusjoner

Blir konsekvensene for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?

Kommunens langsiktige lånegjeld pr 31.12.2017 er på 230 mill. kroner. Netto lånegjeld er på 186 mill. kroner eller 70,4 % av driftsinntektene som er i samsvar med kommunens måltall. Kommunens lånegjeld er litt høyere enn gjennomsnittet for kommunene i nord-Gudbrandsdalen, men lavere enn landsgjennomsnittet. Lånegjelda vil øke noe framover til ca 74 % av driftsinntektene mot slutten av økonomiplanperioden.

Revisjonen vurderer at Dovre kommune bruker målene for netto driftsresultat og disposisjonsfond som aktive styringsmidler i sin økonomiplanlegging. Revisjonen vurderer at det først og fremst er driftsnivået som representerer den største utfordringen for Dovre kommune og ikke lånegjeldsnivået. Kommunens svake handlefrihet tilsier imidlertid at kommunen ikke har økonomisk evne til å betjene en større lånegjeld. Det er derfor særlig viktig å planlegge for tilstrekkelige driftsresultater og oppbygging av reserver framover.

Driftskonsekvensene av økt lånegjeld avhenger av hva slags investeringer som finansieres og i hvilken grad renter og avdrag for låneopptakene blir finansiert av kommunens frie inntekter eller gjennom gebyrer, tilskudd eller husleieinntekter. Måltallet for netto lånegjeld tar ikke hensyn til sammensetningen av lånegjelda og er dermed upresis som indikator for gjeldsbelastningen. Det er

likevel viktig å ha et måltall relatert til gjeldsnivå og revisjonen mener at det er redegjort godt i styringsdokumentene for sammensetningen av lånegjelda.

Revisjonen vurderer at rådmannen har utarbeidet økonomiplandokumenter som gir god oversikt over kommunens utfordringer framover på driftssiden, hvordan dette skal løses i form av innsparingstiltak og hvordan dette slår ut for kommunens handlefrihet. Det er vist hvordan framtidige investeringer påvirker gjeldsnivået og det er lagt inn forutsetninger om avdragstid og rentenivå. Det er også lagt inn beregninger av hva et økt rentenivå vil bety for renteutgiftene. Revisjonen vurderer at dette er vist på en oversiktlig måte som gir kommunestyret et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

Har Dovre kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?

Kommunens finansreglement er sist vedtatt i 2010. Ifølge finansforskriften skal reglementet vedtas av kommunestyret minst en gang i hver kommunestyreperiode, noe som revisjonen ikke kan se er gjort i Dovre kommune. Etter revisjonens vurdering er kommunens gjeldsforvaltning i hovedsak i samsvar med finansreglementet. Ifølge kommunens reglement og finansforskriften skal det rapporteres minst to ganger årlig til kommunestyret, noe som ikke er etterlevd i Dovre kommune, da det ikke rapporteres om finansforvaltning i tertialrapportene.

Siden Dovre kommune ikke har spesielt høy renteeksponert lånegjeld, og det heller ikke er budsjettert med en særlig økning i lånegjelda framover, vurderer ikke revisjonen at risikoen knyttet til økning i lånerenten er betydelig for Dovre kommune.

Har Dovre kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?

Dovre kommune har 13,5 mill. kroner i bundne fondsmidler pr.31.12.2017. Midlene er fordelt på 86 fondskonti og en stor del av fondene er små. Det er bare midler som i henhold til lov, forskrift eller avtale er reservert til bestemte formål som skal settes på bundne fond. Det er viktig at kommunen har gode rutiner for å gjøre riktige klassifiseringer av hva som skal på bundne fond. Av gjennomgangen vår er det noen eksempler på at midler som er karakterisert som bundne fond muligens skulle vært på disposisjonsfond.

Stikkprøvene våre viser at Dovre kommune har flere fond der det ikke har vært bevegelser de siste årene. Disse fondene burde det vært tatt en gjennomgang av for å avdekke om midlene er brukt uten at det er registrert uttak av fondet eller om midlene burde vært omklassifisert eller tilbakebetalt.

Er tildelingstilskuddet fra næringsfondet i Dovre kommune i 2016 og 2017 i samsvar med vedtatte retningslinjer?

Dovre kommune får 449.000 kroner årlig som påfyll til næringsfondet. Revisjonen vurderer at det foreligger gode og detaljerte retningslinjer for tildeling av tilskudd fra næringsfondet og at tildelingen er godt dokumentert gjennom administrative eller politiske vedtak. Dovre kommune rapporterer til

fylkeskommunen i samsvar med kravene. Revisjonen vurderer at tildelingen av tilskudd fra næringsfondet er underlagt en omfattende regulering, både i form av retningslinjer og krav til rapportering og oppfølging som reduserer risikoen for avvik.

Anbefalinger:

Revisjonen har følgende anbefalinger:

- Det bør tas en gjennomgang av midler på bundne fond - spesielt der det ikke har vært bevegelser de siste årene – for å avdekke om midlene er brukt, om de skal omklassifiseres eller tilbakebetales.
- Kommunen bør revidere finansreglementet og i den forbindelse vurdere hva som er en hensiktsmessig rapportering av finansforvaltningen. Når det gjelder gjeldsforvaltningen mener revisjonen at rapporteringen kunne blitt mer informativ ved å innta opplysninger om rentebindingstid på de ulike lånene.

Det datagrunnlaget og de vurderingene som ligger til grunn for konklusjoner og anbefalinger er gjort rede for senere i rapporten.

1. INNLEDNING

1.1 KONTROLLUTVALGETS BESTILLING

I forbindelse med behandlingen av plan for forvaltningsrevisjon konkluderte kontrollutvalget med at de ønsket å få en revisjon på analyse av gjeld og bundne driftsfond og bestilte en forvaltningsrevisjon med formål å undersøke om Dovre kommune har en tilfredsstillende gjeldsforvaltning etter gjeldende regelverk. Revisjonen la fram en prosjektplan til sak 12/17 på møte 22.8.17. I tillegg til de foreslåtte problemstillingene vedtok kontrollutvalget følgende problemstilling i tillegg: «*Er tildelingstilskot frå næringsfondet i Dovre kommune i 2016 og 2017 i samsvar med vedtekne retningslinjer?*».

1.2 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Vi har i denne forvaltningsrevisjonen besvart følgende problemstillinger:

1. Har Dovre kommune utarbeida retningslinjer for gjeldsforvaltning og er gjeldstilhøva i samsvar med disse?
2. Har Dovre kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?
3. Er tildelingstilskuddet fra næringsfondet i Dovre kommune i 2016 og 2017 i samsvar med vedtatte retningslinjer?

Innlandet Revisjon har delt problemstilling 1 inn i følgende to problemstillinger der den første problemstillingen fokuserer på gjeldsnivået mens den andre fokuserer på forvaltningen av gjeldsporteføljen.

- a) Blir konsekvenser for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall (jfr kommuneplanen) tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?
- b) Har Dovre kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet?

1.3 KILDER FOR REVISJONSKRITERIER

Med revisjonskriterier mener vi de lover, forskrifter, retningslinjer, kommunale vedtak, faglige standarder mv som sier noe om hvordan virksomheten skal drives. Revisjonskriterier utgjør grunnlaget for å vurdere kommunens praksis.

I dette prosjektet er revisjonskriteriene i hovedsak hentet fra kommunelovens økonomibestemmelser med forskrifter og veiledere, mål i kommuneplanen og kommunale reglementer. Det er gjort nærmere rede for revisjonskriteriene under behandling av den enkelte problemstilling i kapittel 3-6 nedenfor.

2. METODE

Prosjektet er gjennomført i henhold til RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon som er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk fastsatt av Norges kommunerevisorforening.

Revisjonen sendte ut et oppstartbrev til rådmannen med orientering om revisjonsprosjektet og vi har hatt oppstartmøte med rådmann og økonomisjef. Utkast til rapport er sendt rådmannen til gjennomsyn og kommentarer og rådmannens uttalelse er vedlagt endelig rapport.

Prosjektet er i hovedsak gjennomført ved dokumentanalyse supplert med samtale med rådmann og økonomisjef på oppstartmøte og senere via e-post med økonomisjefen der vi har bedt om diverse opplysninger og dokumentasjon. Vi har også vært i telefonisk kontakt med saksbehandler for kommunale næringsfond hos fylkeskommunen.

Dokumentanalysen tar i hovedsak utgangspunkt i følgende datagrunnlag:

- Kommunale styringsdokumenter for perioden 2016 -2018; herunder årsmelding for 2016 og 2017 og budsjett/økonomiplandokumenter for 2017-20, 2018-21 og 2019-22.
- KOSTRA-data for perioden 2015-2017
- Regnskapsdata i hovedsak for perioden 2016-17.
- Rapporter for tilsagn og utbetalinger fra næringsfondet fra kommunen/regionalforvaltning.no
- Kommunale retningslinjer for finansforvaltning og næringsfondet.
- Kommuneplanen 2012-2022

Datas *relevans* er knyttet til om undersøkelsen representerer den virkelige situasjonen. Vi mener data som er samlet inn i denne undersøkelsen er egnet til å svare på problemstillingene. Det er likevel viktig å være oppmerksom på at de opplysninger som framkommer i rapporten nødvendigvis er et utvalg av fakta.

Med *pålitelighet* menes at data skal være mest mulig presise og nøyaktige. Dette er ivaretatt ved verifisering av intervjureferater og ved innhenting av uttalelse fra rådmannen på utkast til rapport.

3. GJELDSNIVÅ OG KONSEKVENSER AV GJELDA.

I dette kapittel behandler vi problemstilling 1a):

Blir konsekvensene for måltallene for gjeld og andre økonomiske nøkkeltall tilstrekkelig utredet og synliggjort i kommunens økonomiplan- og budsjettprosesser?

3.1 REVISJONSKRITERIER

Finansielle måltall

I kommuneplanen for perioden 2012-2022 er det lagt til grunn følgende målsettinger for økonomien:

- Kommuneplanens mål og retningslinjer skal legges til grunn for arbeidet med økonomiplanen og prioritering av tiltak.
- Kommunens økonomi skal styres slik at prioriterte oppgaver kan løses i samsvar med kommuneplan og økonomiplan.
- Kommunens økonomi skal styres slik at følgende måltall oppnås:
 - Netto driftsresultat bør være 2-4 %.
 - Disposisjonsfond bør være minst 10 % av brutto driftsinntekter.
 - Langsiktig lånegjeld bør ikke overstige 70 % av brutto driftsinntekter.

Vi har fått opplyst av økonomisjefen at måltallene det vises til i kommuneplanen er basert på «gamle» normtall, dvs før endring i regnskapsføring av momskompensasjon¹.

Til sammenligning legger fylkesmannen i sine kommunebilder følgende normtall til grunn:

- | | |
|--|------------------------------|
| • Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene | 1,75% |
| • Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene | 5 % |
| • Netto lånegjeld | 70-75 % av driftsinntektene. |

Til informasjon viser vi også til at ifølge ny kommunelov, som ikke er trådt i kraft ennå, fremgår det i § 14-2, pkt c at kommunestyret plikter å vedta finansielle måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Formålet med finansielle måltall er å synliggjøre hva som skal til for å ha en sunn økonomi over tid, og benytte dette som en del av beslutningsgrunnlaget i økonomiplan- og budsjettprosessen. Måltall vil kunne bidra til å øke bevisstheten om langsiktig økonomiforvaltning og bidra til bedre kunnskap om og forståelse for kommunens økonomiske stilling og hvilke politiske ambisjoner det er rom for. Måltallene bør utformes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig utvikling².

¹ TBU anbefalte tidligere at netto driftsresultatet burde utgjøre om lag 3 % av driftsinntektene. Siden momskompensasjonen fra investeringer fra og med 2014 skulle føres i investeringsregnskapet og ikke lenger i driftsregnskapet ble det anbefalte nivået redusert til 1,75 % for kommunene.

² Jfr NOU 2016:4 Ny kommunelov, kapittel 19.5.2 Økonomireglement og finansielle måltall.

Kommunelovens bestemmelser om økonomiplanlegging

Det går fram av § 44 i kommuneloven at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Økonomiplanen skal vise hvordan kommunens investeringer i bygg og anlegg vil påvirke kommunens økonomi de kommende årene. Finansieringen av investeringene vil ha konsekvenser for gjeldsnivå og fondsmidler. Investeringene vil også ha konsekvenser for driftsbudsjettet gjennom økte renteutgifter og avdrag og ved at andre driftsutgifter og driftsinntekter endres. Dette bør synliggjøres i økonomiplanen.

I økonomiplanen bør det vurderes hvordan økt gjeld slår ut i driftsnivået og kommunens handlingsrom. Her må en ta hensyn til at konsekvensene avhenger av hvilke typer investeringer gjelda finansierer, for eksempel om økte renteutgifter og avdrag motsvares av økte inntekter fra kommunale gebyrer, statlige rentekompensasjonsordninger, husleieinntekter mv.

I økonomiplanen må også den finansielle risikoen av lånegjelda framover vurderes, det vil si hvordan endring i rentenivået vil påvirke brutto og netto renteutgifter og derigjennom kommunens handlingsrom³.

3.2 GJELDSNIVÅ, GJELDSUTVIKLING OG HANDLEFRIHET.

3.2.1 UTVIKLING I LÅNEGJELD, DISPOSISJONSFOND OG NETTO DRIFTSRESULTAT DE TRE SISTE ÅRENE

Tabell 3.1 viser utviklingen i lånegjeld, disposisjonsfond og netto driftsresultat de siste tre årene. Tallene er hentet fra KOSTRA. I KOSTRA blir kommunes lånegjeld beskrevet med utgangspunkt i flere begreper som vi har forklart nærmere nedenfor. Dette er:

- Langsiktig lånegjeld
- Netto lånegjeld
- Renteeksponert gjeld
- Netto renteeksponert gjeld.

I tillegg har vi beskrevet utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond. Vi mener det er viktig å se gjeldsutviklingen i sammenheng med disse størrelsene.

KOSTRA-tallene er supplert med opplysninger fra kommunens årsmeldinger.

³ Jfr Veileder økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. KRD 2013, kap 4.

TABELL 3.1 LÅNEGJELD, DISPOSISJONSFOND OG NETTO DRIFTSRESULTAT I 1000 KRONER OG I PST AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER. KILDE:SSB/ KOSTRA ⁴

	2015	2016	2017
<u>1000 kroner:</u>			
Brutto driftsinntekter i alt	245241	262255	264040
Langsiktig gjeld ex. pensjonsforpliktelser	203289	234993	230206
Netto lånegjeld	159558	189605	185810
Renteekspontert gjeld	59347	102855	103052
Netto renteekspontering	32904	73398	81540
Disposisjonsfond	7098	12461	12163
Netto driftsresultat	3129	6150	-2493
<u>Beregnet i % av brutto driftsinntekter:</u>			
Langsiktig gjeld ex pensjonsforpliktelser.	82,9	89,6	87,2
Netto lånegjeld	65,1	72,3	70,4
Renteekspontert gjeld	24,2	39,2	39,0
Netto renteekspontering	13,4	28,0	30,9
Disposisjonsfond	2,9	4,8	4,6
Netto driftsresultat	1,3	2,3	-0,9

Ved utgangen av 2017 var langsiktig lånegjeld i Dovre ca 230 mill. kroner. Vi har da holdt pensjonsforpliktelsene utenfor. Lånegjelda utgjorde 87,2 % av driftsinntektene.

Netto lånegjeld er langsiktig lånegjeld fratrasket utlån og ubrukte lånemidler. Dovre kommune har i overkant av 40 mill. kroner i utlån. Av dette er 30 mill. kroner ansvarlig lån til Eidefoss og i overkant av 10 mill. kroner er utlån av Husbankmidler mv. Netto lånegjeld var ved utgangen av 2017 på nærmere 186 mill. kroner og utgjorde 70,4 % av driftsinntektene.

Langsiktig gjeld og netto lånegjeld økte fra 2015 til 2016, men ble så vidt litt redusert i 2017.

Økningen i lånegjelda fra 2015 til 2016 har sammenheng med tilbygg ved ungdomsskolen som er utført i samarbeid med og blant annet for utleie til Oppland fylkeskommune. Investeringsoversikten i årsmeldingen for 2017 viser at denne investeringen utgjorde 56 mill. kroner for årene 2015-16. I økonomiplanen for 2017-20 står det at ca 40 mill. kroner av låneutgiftene dekkes ved husleieavtale med Oppland fylkeskommune. Det har også vært store investeringer i renseanlegg og vannverk tidligere. Driftskonsekvensene av disse investeringene dekkes gjennom gebyrer.

Når en skal vurdere konsekvensene av lånegjelda for kommunens driftsutgifter må en se på hvordan lånegjelda er sammensatt. I Kostra beregnes et anslag for renteekspontert gjeld som er netto lånegjeld fratrasket et anslag for gjeld der renteutgiftene (og delvis avdragene) ikke belaster

⁴ Kostra-tallene pr 15.6.18 stemmer ikke helt overens med kommuneregnskapet, men forskjellene er ikke så store at de har betydning for vår framstilling.

kommunebudsjettet, men finansieres av andre gjennom gebyrer eller statstilskudd⁵. Dette utgjorde ca 80 mill. kroner ved utgangen av 2017. Den renteeksponerte gjelda ble dermed beregnet til 103 mill. kroner, det vil si 39 % av driftsinntektene. Ifølge denne beregningen er ca 55 % av nettogjelda renteeksponert.

Dovre kommune har i note 21 til regnskapet for 2017 laget en egen beregning som viser at låneutgiftene for i overkant av 80 mill. kroner (51,1 mill. kroner knyttet til VAR-investeringer og 31,8 mill. kroner til statlige lånetilskudd) dekkes helt eller delvis av andre gjennom gebyrer og rentekompensasjon. I tillegg henføres ca 40 mill. kroner av gjelden til tilbygg ved ungdomsskolen som dekkes gjennom husleieavtale med fylkeskommunen. Det vil si at låneutgiftene for ca 65 % av netto lånegjeld helt eller delvis dekkes av gebyrer, tilskudd eller husleieavtale. Kommunens beregning avviker noe fra beregningene i KOSTRA, ved at KOSTRA ikke tar hensyn til husleieavtalen, mens kommunens beregning ikke har trukket fra lån til Eidefoss (dette er et utlån som ikke motsvares av et tilsvarende innlån).

For å gi en indikasjon på hvor sårbar kommunen er for endring i rentenivået har KOSTRA beregnet et nøkkeltall for netto renteeksponering. Netto renteeksponering beregnes som renteeksponert gjeld fratrukket likviditet som ikke er lånefinansiert⁶. I Dovre er netto renteeksponering beregnet til 81,5 mill. kroner i 2017. Dette utgjør 30,9 % av driftsinntektene. Da er ca 20 mill. kroner i likvide midler (kasse og bankinnskudd) trukket fra. En renteoppgang på 1 prosentpoeng vil etter denne beregningen øke renteutgiftene med 0,8 mill. kroner eller 0,3 % av driftsinntektene. Renteeksponeringen økte sterkt fra 2015 til 2016 og det var også en liten økning fra 2016 til 2017. Økningen skyldes blant annet den før omtalte investeringen ved ungdomsskolen i samarbeid med fylkeskommunen. Vi har ikke undersøkt hvordan en eventuell renteøkning vil påvirke husleieinntektene.

Netto driftsresultat er et mål på kommunens handlefrihet. En kommune med positive netto driftsresultat og midler på disposisjonsfondet kan finansiere nye driftstiltak uten å måtte gjennomføre tilsvarende innsparinger på driften og dessuten ha midler til egenfinansiering av investeringer.

Det går fram av årsmeldingen for 2016 at den økonomiske stillingen ble svekket til og med 2014, da kommunen hadde negative driftsresultat noen år, men at stillingen ble styrket noe i 2015 og 2016 ved at driftsresultatene ble positive (1,3 % og 2,3 %), tidligere års underskudd ble dekket og regnskapet ble avsluttet med regnskapsmessig overskudd avsatt til fond. Netto driftsresultatet ble svekket igjen i 2017 og ble negativt med -0,9 % av driftsinntektene.

Disposisjonsfondet var på 4.6 % av driftsinntektene i 2017 som er en bedring fra 2015.

KS skriver i et notat om kommunens gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom⁷ at «*Gjeldsnivået er helt sentralt og viktig for vurdering av kommunenes økonomiske handlingsrom. Ved bedømmingen av*

⁵ Gjelder gjeld knyttet til finansiering av anlegg for vann, avløp og renovasjon som i KOSTRA er beregnet som kalkulatoriske rentekostnader for vann, avløp og renovasjon dividert med en kalkylerente, og beregningsgrunnlaget for rentekompensasjon til investeringer innen omsorg, helse, skole mv. Data for rentekompensasjonsordningene er hentet fra Husbanken av SSB. Lånekostnader som finansieres ved husleieavtaler er ikke med i disse beregningene.

⁶ Dette er kasse og bankinnskudd mv fratrukket ubrukte lånemidler.

⁷ Notat fra Avdeling for kommuneøkonomi, datert 21.6.2018

økonomisk handlingsrom må det i tillegg tas hensyn til i hvilken grad kommunene har reserver for å møte uforutsette hendelser, uten at dette på kort sikt trenger å få konsekvenser for tjenestetilbudet. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er størrelser som sier noe om dette.»

KS har på grunnlag av regnskapstall (kostra) for 2017 delt kommunene inn i tre kategorier etter hvordan de scorer på tre kriterier (lånegjeld, netto driftsresultat og disposisjonsfond).

Kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom er kommuner med korrigert netto lånegjeld på over 75 % av inntektene, netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond på under 1 % av inntektene og disposisjonsfond på under 5 % av inntektene. Dette utgjør 7,5 % av kommunene. Kommuner med moderat økonomisk handlingsrom er kommuner som scorer lavt på minst ett av de tre kriteriene eller har moderat score for alle tre kriteriene. Dette utgjør 36 % av kommunene. Kommuner med større grad av økonomisk handlefrihet utgjør resten av kommunene, det vil si 56 %.

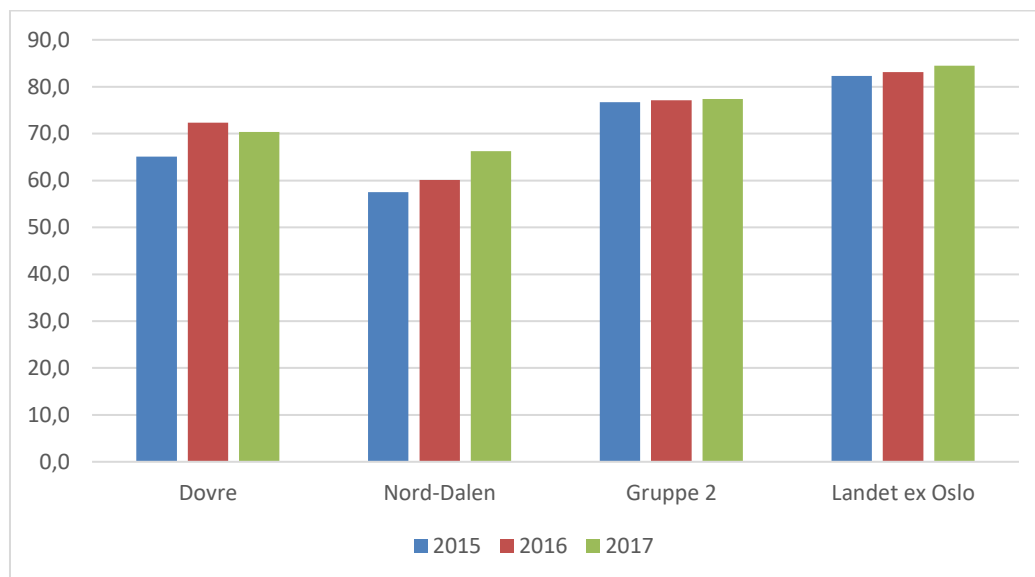
I Nord-Gudbrandsdalen er Lom og Dovre i gruppen med moderat økonomisk handlingsrom, mens de andre fire kommunene er i gruppen med større grad av økonomisk handlefrihet. Årsaken til at Lom og Dovre er i kategorien med moderat økonomisk handlingsrom er svake netto driftsresultat. Dovre scorer også litt svakt når det gjelder disposisjonsfond⁸.

⁸ I oversikten fra KS er Dovre oppført med - 0,6 % i korrigert netto driftsresultat målt i prosent av driftsinntektene, 70,0 % i korrigert netto lånegjeld og 4,7 % i disposisjonsfond. Netto lånegjeld er fratrasket investeringsfond.

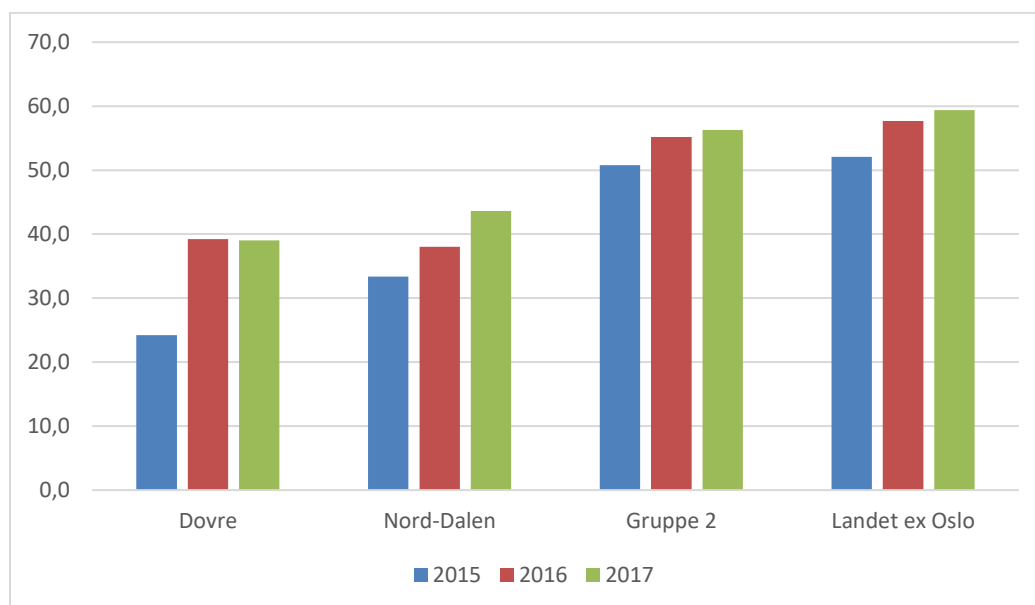
3.2.2 SAMMENLIGNINGER MED ANDRE

I figurene 3.1 – 3.4 er Dovre kommune sammenlignet med sammenligningsgruppe i KOSTRA (gruppe 2), gjennomsnittet for kommunene i Nord-Gudbrandsdalen og landet ekskl. Oslo.

Figur 3.1 viser at netto lånegjeld i Dovre er litt høyere enn for kommunene i regionen, men lavere enn for gruppe 2 og landet ekskl. Oslo. Den renteeksponerte gjelda (der vi altså har trukket fra anslått verdi av VAR-anlegg og investeringer med statlig rentekompensasjon, er imidlertid litt lavere i Dovre enn for kommunene i regionen (jfr figur 3.2).

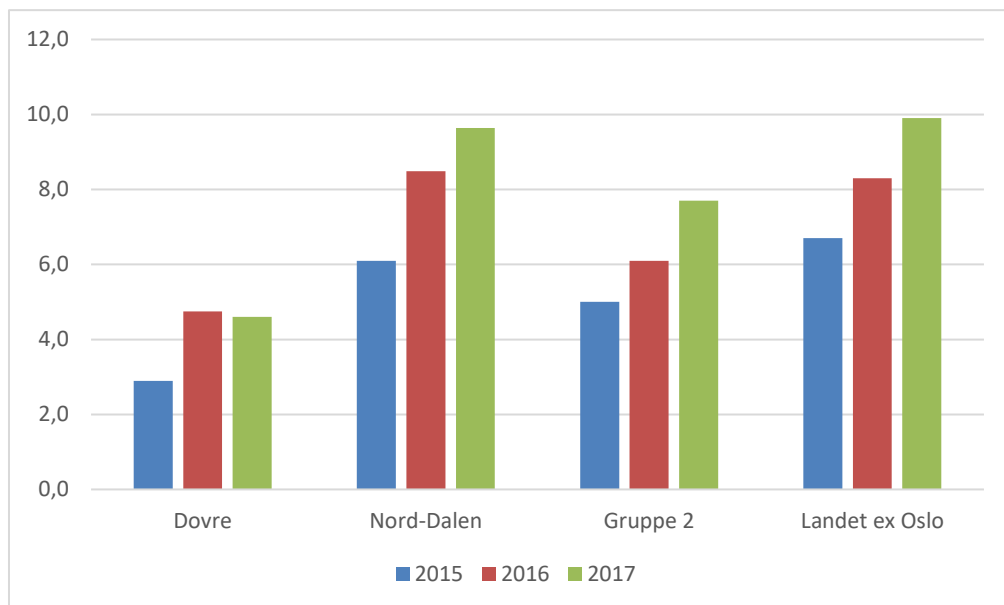


FIGUR 3.1 NETTO LÅNEGJELD I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB

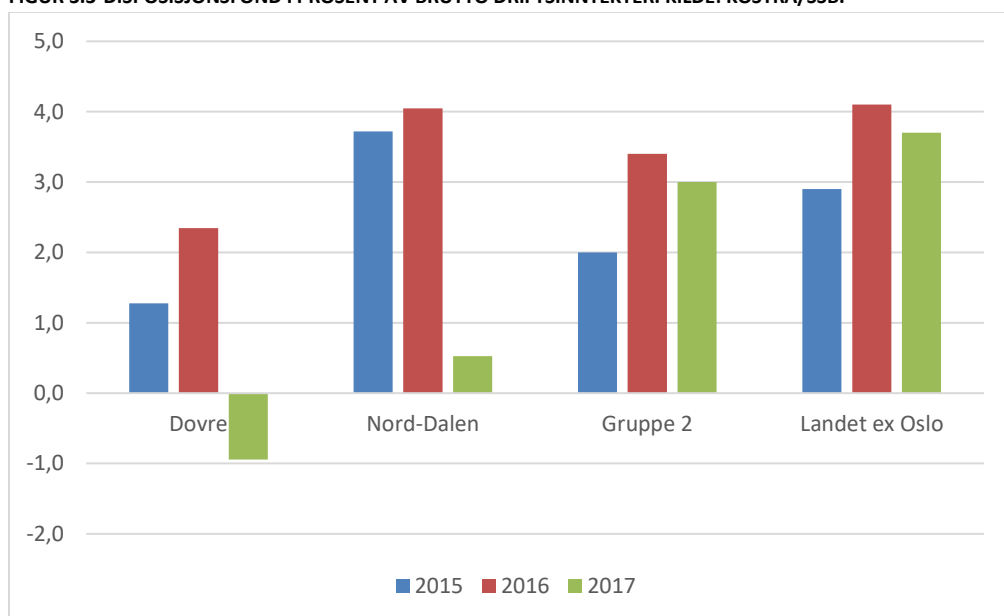


FIGUR 3.2 RENTEKSPONERT GJELD I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB

Figurene 3.3 og 3.4 viser at Dovre kommune har relativt lav handlefrihet sammenlignet med Nord-dalen, gruppe 2 og landet eks Oslo. Dovre kommune har de tre siste årene hatt svakere årlige netto driftsresultat og mindre midler på disposisjonsfondet enn de grupper av kommuner vi har sammenlignet med.



FIGUR 3.3 DISPOSISJONSFOND I PROSENT AV BRUTTO DRIFTSINNTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB.



FIGUR 3.4 NETTO DRIFTSRESULTAT I PROSENT AV BRUTTO DRIFTINNTEKTER. KILDE: KOSTRA/SSB

3.2.3 ØKONOMIPLANENE – KONSEKVENSER AV GJELDSUTVIKLINGEN.

Det går fram av saksframstillingene til de siste økonomiplanene at arbeidet med økonomiplanen fra og med 2002 har vært lagt til våren, men de siste årene også har fortsatt utover høsten. Hovedhensikten har vært å sikre at økonomiplanen blir det overordnede styringsverktøyet ved å sette fokus på langsiktige utviklingstrekk, utvikling i de økonomiske rammebetingelsene mv og ut fra dette prioritere bruken av de økonomiske ressursene.

Økonomiplanen for 2017-20 ble vedtatt av kommunestyret 27.10.16, økonomiplanen for 2018-21 ble vedtatt 19.9.17 og økonomiplanen for 2019-22 ble vedtatt 22.10.18. Årsbudsjettene for 2017 og 2018 er vedtatt på kommunestyrets møter i desember hhv i 2016 og 2017. Årsbudsjettet for 2019 var behandlet i formannskapet, men ikke vedtatt i kommunestyret da denne revisjonsrapporten ble ferdigstilt. Vi har nedenfor lagt størst vekt på å kommentere økonomiplanen for 2018-21, men har også knyttet noen kommentarer til økonomiplanen for 2019-22. vi har ikke sett på de årlige budsjettvedtakene.

I de siste økonomiplanene er det redegjort for kommunens rammebetingelser som vurderes å være svekket de siste årene. Kommunen vil få vesentlig lavere inntekter, blant annet fordi Eidefoss ikke vil kunne betale like store utbytter som tidligere. Nedgang i folketallet er også en vesentlig utfordring for kommunen som vil medføre lavere inntekter. For å opprettholde handlefriheten er det derfor nødvendig med innsparingstiltak, noe det er redegjort for i økonomiplanene. Rådmannen viser til at driftsnivået må reduseres og holdes på et vesentlig lavere nivå enn de senere årene, siden de økonomiske rammene ser ut til å bli mindre. Det vises også til at det er viktig å ha buffer i form av fond og/eller positivt driftsresultat slik at man ikke hele tiden må justere og tilpasse driftsutgiftene og dermed endre tjenesteproduksjonen.

I økonomiplanen for 2018-21 er de omstillingene, tilpasningene og reduksjonene av driften som ble vedtatt i økonomiplanen for 2017-2020 videreført. Rådmannen viser til at politiske mål og styringssignaler har lagt til grunn at netto driftsresultatet skal styrkes gradvis. I økonomiplanen for 2018-21 vurderte rådmannen at driftsresultatet må vurderes opp mot konsekvensene av innsparingstiltakene. Rentenivået ble forutsett videreført på om lag uendret på dagens nivå, dvs. 2 %. Avdrag på lån betales etter lovmessig minimum.

Med de forutsetninger som ble lagt til grunn i økonomiplanen for 2018-21 ville disposisjonsfondene styrkes med om lag 10 mill. kroner i løpet av planperioden slik at disposisjonsfondet ville være på om lag 23 mill. kroner eller 9,7 % av driftsinntektene ved utløpet av perioden. Dette ble sammenholdt med målet i kommuneplanen om at disposisjonsfondet skal være på 10 % av driftsinntektene.

Netto driftsresultatet ville bli 1 % de tre første årene i planperioden og øke til 2,1 % i 2021 og ble forutsatt avsatt til disposisjonsfondet. Her vises det blant annet til kommuneplanens mål om at netto driftsresultat skal være 2-4 % av driftsinntektene.

Det er i økonomiplanene redegjort for planlagte investeringstiltak og konsekvenser for lånegjelda. Det går fram av økonomiplanen for 2018-21 at planlagte brutto investeringsutgifter i perioden var på ca 66 mill. kroner.

Netto lånegjeld ville ifølge planen øke med ca 5 mill. kroner til 222 mill. kroner og utgjøre ca 79 % av driftsinntektene i 2021. I økonomiplanen er dette sammenholdt med målet om at lånegjelda ikke skal overstige 70 % av driftsinntektene. Det er også vist til en beregning over følsomheten for renteøkning som viser at 1 prosentpoeng økt rente vil utgjøre ca 0,4 mill. kroner ved utløpet av perioden. Det vises også til volumet for inngåtte fastrenteavtaler.

Det går fram av økonomiplandokumentet for 2019-22 at budsjettert netto driftsresultatet for 2018 er på 0,1 % av driftsinntektene og dermed svekket i forhold til det som var forutsatt i økonomiplanen for 2018-21. Det samme gjelder disposisjonsfondet som i budsjettet for 2018 vil utgjøre 1,6 % av driftsinntektene.

I økonomiplanen for 2019-22 er det for alle årene i perioden lagt til grunn et netto driftsresultat på 0,5 % av driftsinntektene. Med forutsetningene i økonomiplanen vil disposisjonsfondet være 2,7 % av driftsinntektene ved utløpet av planperioden. Ifølge økonomiplanen vil lånegjelda øke litt i 2020 og 2021 for deretter å bli redusert til nivået i 2018 i 2022, dvs i overkant av 74 % av driftsinntektene. Det er lagt til grunn et svakt økende rentenivå i planperioden og følsomheten for en renteøkning på 1pp er beregnet til 0,5 %.

3.3 REVISJONENS VURDERINGER

Styring etter kommuneplanens måltall

I 2017 hadde Dovre kommune lavere netto driftsresultat og lavere disposisjonsfond enn egne måltall tilsier. Netto lånegjeld var omtrent på nivå med måltallet. Dovre kommune har litt mer ambisiøse målsettinger enn fylkesmannen når det gjelder økonomiske nøkkeltall for driftsresultat og disposisjonsfond. Sammenholdt med fylkesmannens anbefalinger var netto driftsresultatet fremdeles svakt, disposisjonsfondet litt i underkant av anbefalingene, mens lånegjelda var på akseptabelt nivå.

Økonomiplanene viser at kommunen har vurdert egen utvikling opp mot målene i kommuneplanen. I økonomiplanen for 2018-21 var det forutsatt at disposisjonsfondet ville bli bygget opp til 10 % i løpet av økonomiplanperioden, lånegjelda vil øke litt og ligge noe over anbefalingene ved utgangen av perioden, mens netto driftsresultatet ville bedres i perioden slik at målet om 2 % av driftsinntektene nås i 2021. Revisjonen ser at forutsetningene er endret noe i økonomiplandokumentet for 2019-22 og at dette innebærer en svekkelse i forhold til måloppnåelse for netto driftsresultat og disposisjonsfond.

Dovre kommune har en lav handlefrihet fordi driftsresultatene er lave og kommunen har lite oppsparte midler i form av disposisjonsfond. De økonomiske rammevilkårene viser en negativ utvikling, blant annet ved negativ befolkningsutvikling og mindre inntekter enn tidligere fra Eidefoss. Kommunen er derfor nødt til å redusere driftsnivået, noe den er i gang med. Økonomiplanen for 2019-22 viser

imidlertid at handlefriheten ikke vil bedres i planperioden med de forutsetningene som økonomiplanen bygger på.

Lånegjelda er på linje med eller litt lavere enn de grupper av kommuner det er naturlig å sammenlikne med. Lånegjelda vil øke noe framover og kommunen vil ikke nå egen målsetting om at netto lånegjeld skal være 70 % av driftsinntektene i økonomiplanperioden. Selv om lånegjelda er noe høyere enn målsettingen i kommuneplanen tilsier, finansierer en stor del lånegjelda investeringer der renter og til dels avdrag dekkes inn gjennom gebyrer, tilskudd og leieinntekter.

Revisjonen vurderer at Dovre kommune bruker målene for netto driftsresultat og disposisjonsfond som aktive styringsmidler i sin økonomiplanlegging. Revisjonen vurderer at det først og fremst er driftsnivået som representerer den største utfordringen for Dovre kommune og ikke lånegjeldsnivået. Kommunens svake handlefrihet tilsier imidlertid at kommunen ikke har økonomisk evne til å betjene en større lånegjeld. Det er derfor særlig viktig å planlegge for tilstrekkelige driftsresultater og oppbygging av reserver framover.

Driftskonsekvensene av økt lånegjeld avhenger av hva slags investeringer som finansieres og i hvilken grad renter og avdrag for låneopptakene blir finansiert av kommunens frie inntekter eller gjennom gebyrer, tilskudd eller husleieinntekter. Måltallet for netto lånegjeld tar ikke hensyn til sammensetningen av lånegjelda og er dermed upresis som indikator for gjeldsbelastningen. Det er likevel viktig å ha et måltall relatert til gjeldsnivå og revisjonen mener at det er redegjort godt i styringsdokumentene for sammensetningen av lånegjelda.

Kommunelovens bestemmelser om økonomiplanen

Det går fram av § 44 i kommuneloven at økonomiplanen skal gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte.

Revisjonen vurderer at økonomiplanarbeidet er svært vesentlig som beslutningsgrunnlag for kommunestyret når det gjelder den fremtidige økonomiske utviklingen. Det er derfor viktig at økonomiplanprosessen og det dokumentet som legges fram for politikerne synliggjør hvilke utfordringer kommunen står overfor og hvilke konsekvenser utfordringene vil ha for økonomien i Dovre kommune. Siden Dovre kommune er i en situasjon der driftsnivået i utgangspunktet er for høyt må nye drifts- og investeringstiltak måtte vurderes nøye i forhold til hvordan de kan finansieres innenfor stramme rammer.

Ut fra gjennomgangen av økonomiplanene for de siste årene vurderer revisjonen at rådmannen har utarbeidet økonomiplandokumenter som gir god oversikt over kommunens utfordringer framover på driftssiden, hvordan dette skal løses i form av innsparingstiltak og hvordan dette slår ut for kommunens handlefrihet. Det er vist hvordan framtidige investeringer påvirker gjeldsnivået og det er lagt inn forutsetninger om avdragstid og rentenivå. Det er også lagt inn beregninger av hva et økt rentenivå vil bety for renteutgiftene. Revisjonen vurderer at dette er vist på en oversiktlig måte som gir kommunestyret et tilfredsstillende beslutningsgrunnlag.

4. GJELDSFORVALTNING

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 1 b:

Har Dovre kommune en gjeldsforvaltning i samsvar med finansreglementet.

4.1 REVISJONSKRITERIER

Finansforskriften

I henhold til kommunelovens § 52 og § 2 i Finansforskriften⁹ skal kommunestyret selv gi regler for kommunens finans- og gjeldsforvaltning. Reglementet skal vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.

§ 3 i forskriften viser til at kommunestyret ved fastsettelsen av reglementet skal vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser. Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finans- og gjeldsforvaltning, herunder bestemmelser for å begrense kommunens refinansieringsrisiko ved opptak av lån.

Finansreglementet for Dovre kommune

Dovre kommune har et finansreglement (vedtatt i kommunestyret 13.12.2010). I dette reglementet er det vedtatt målsettinger, strategier og rammer for forvaltning av gjeldsporteføljen (kapittel 7).

Det går fram av reglementet at lån kan tas opp som direkte lån i offentlige og private finansinstitusjoner. Bare kommunestyret kan godkjenne andre typer lån. (pkt 7.2).

Opptak av lån skal gjennomføres etter en vurdering av blant annet likviditetsbehov, vedtatt investeringsbudsjett, forventninger om fremtidig renteutvikling og markedssituasjonen ellers (pkt. 7.3).

Låneopptak skal søkes gjennomført til markedets gunstigste vilkår. Det skal som hovedprinsipp innhentes minst 2 konkurrerende tilbud fra aktuelle låneinstitusjoner. Prinsippet kan fravikes ved låneopptak i Husbanken eller hos eksisterende hovedbankforbindelse, dersom det er åpenbart at vilkårene er konkurransedyktige (pkt 7.4).

Som hovedregel skal minimum 20 % av låneporteføljen ha flytende rente og minimum 20 % ha fast rente, mens inntil 60 % vurderes ut fra markedssituasjonen og kommunens økonomiske handlefrihet. Rådmannen gis fullmakt til å binde renten på innlån inntil maksimalt 5 år. Rentebinding som instrument brukes primært slik at låneopptak og rentebindingsperioder organiseres i forhold til forventninger om

⁹ Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning. 9.6.2009 nr. 635.

fremtidig renteutvikling og innenfor et akseptabelt risikonivå gitt et overordnet mål om stabilitet i låneutgifter (pkt 7.5).

Forvaltningen skal legges opp i forhold til følgende (pkt 7.6):

- a) Låneporteføljen skal bestå av et mindre antall lån
- b) Finansieringsrisikoen skal være lav
- c) Kommunens innlån bør til enhver tid være fordelt på minst 3 långivere.

Rådmannen skal i forbindelse med tertialrapporteringen rapportere status for gjeldsforvaltningen. Rådmannen skal etter årets utgang rapportere til kommunestyret om utvikling gjennom året og status ved utgangen av året. Denne rapporteringen skjer gjennom avleggelse av regnskapet og i årsmeldingen. Det skal rapportere på netto finansresultat, utvikling i gjeld og endringer i finansiell leasing. Vesentlige budsjettavvik og avvik i risiko i forhold til forventet utvikling skal kommenteres (pkt 7.7).

Revisjonen viser til at det i § 6 i finansforskriften står at rådmannen skal rapportere minst to ganger i året til kommunestyret om status for kommunens finans- og gjeldsforvaltning.

Veileder fra Kommunalbanken –gjeldsforvaltning

I veilederen står det at det er vesentlig å se på sammensetningen av låneporteføljen, herunder fordelingen mellom lån med fast og flytende rente. Spørsmålet som må stilles er hvor store svingninger i rentenivået tåler kommunens økonomi? Ved å spre låneporteføljen over flere lån med ulike gjenstående rentebindingstid, reduseres risikoen for at svingninger i rentenivået skal gi store utslag i renteutgiftene. Mange kommuner har betydelige fordringer som kan bidra til å redusere renterisikoen i låneporteføljen. Det er derfor viktig å følge med på nettogjelden.

4.2 DATA

I note 21 til regnskapet for 2017 vises langsiktig gjeld i regnskapsåret og de to foregående årene fordelt på långivere. I 2017 er langsiktig gjeld fordelt på følgende långivere:

TABELL 4.1 LÅNEGJELD FORDELT PÅ LÅNGIVERE: KILDE: REGNSKAPSNOTE 21 2017.

Kommunens samlede lånegjeld pr 31.12.17	229 287 988
<i>Fordelt på følgende långivere:</i>	
Husbanken ord. Lån	5 887 053
Husbanken, formidlingslån	14 842 508
Kommunalbanken	164 697 730
DnB Nor	5 367 635
Kommunekreditt	38 493 062

I noten for 2017 opplyses at lån med fastrentebinding utgjør 39,8 mill. kroner pr 31.12.17, eller om lag 17 % av lånegjelden. I regnskapsnotene er det også gitt oversikt over lånesum, saldo og avdrag for de enkelte lån. Oversikten viser ikke nærmere hvilke lån det er rentebinding på eller når bindingstiden utløper.

Note 21 viser også et utdrag fra driftsregnskapet over finanspostene. Vi har tatt med noen poster fra noten i tabell 4.2 nedenfor.

TABELL 4.2 FINANSPOSTER – DRIFTSREGNSKAPENE 2015, 2016 OG 2017. KILDE: REGNSKAPSNOTE 21 2017.

	R-2017	R-2016	R-2015
Renteinntekter	1,2	1,5	1,6
Utbytte	2,5	6,0	6,6
Mottatte avdrag på utlån	0,0	0,1	0,1
Sum eksterne finansinntekter	3,8	7,6	8,3
Renteutgifter på lån	4,1	4,1	4,4
Avdrag på lån	11,0	9,1	8,3
Utlån	0,0	0,0	0,1
Sum eksterne finansutgifter	15,1	13,3	12,8

Vi ser av tabell 4.2 at kommunen i 2017 hadde netto renteutgifter på 2,9 mill. kroner. Som vi har omtalt i kapittel 3.2 er netto renteeksponert gjeld på ca 80 mill. kroner som er ca 35 % av langsiktig gjeld. Lån med rentebinding tilsvarte om lag halvparten av netto renteeksponert gjeld.

I årsmeldingen, kapittel 3.5 foreligger det en finansrapport som blant annet omhandler gjeldsforvaltningen. Her opplyses at det innhentes tilbud fra flere långivere før opptak av nye lån eller refinansiering. I finansrapporten opplyses det videre at gjennomsnittlig lånerente i 2017 har vært 1,7% mot 1,9 % i 2016. Netto rentemargin har vært 0,6% i 2017 som er om lag som i 2016.

I finansrapporten for 2017 opplyses det at om lag 42 mill. kroner¹⁰ (ca 18 % av totale innlån) er bundet som fastrentelån. Det ble ikke inngått nye rentebindingsavtaler i 2017. Gjenværende bindingsperiode ble opplyst til å være to til fire år. Det uttales at totalt 84 % av kommunens låneutgifter er dekket ved forutsigbare inntekter, og dette gir en svært god sikring mot variasjon i rentenivået. Her vises det også til note 21 i regnskapet.

Økonomisjefen viser i e-post til revisjonen at rapporteringen på finansforvaltningen de senere årene har vært lagt til eget kapittel i årsmeldingen og at noen av notene til regnskapet kommenterer forhold som grenser opp imot rapportering finansforvaltning. Han viser til at det i 2013 og 2014 var en egen finansforvaltningsrapport som vedlegg til tertialrapporten for august. Han mener det ble gjort en vurdering av at rapporten ikke var av særlig nytte eller interesse og at denne rapporteringen ikke ble videreført.

Økonomisjefen opplyser at kommunen er i ferd med å revidere økonomireglementet, inkl. finansforvaltningen. Målet er å få vedtak i løpet av 2018.

¹⁰ Denne opplysningen avviker fra opplysningen i note 21.

4.3 REVISJONENS VURDERINGER

Kommunens finansreglement er sist vedtatt i 2010. Ifølge finansforskriften skal reglementet vedtas av kommunestyret minst en gang i hver kommunestyreperiode, noe som revisjonen ikke kan se er gjort i Dovre kommune.

Revisjonen har kun sett på den delen av finansreglementet som gjelder gjeldsforvaltning.

Kommunen har oppgitt at de innhenter tilbud fra flere långivere ved opptak av lån. Regnskapsnoten viser hvordan kommunens lånegjeld er fordelt på ulike långivere. Låneopptak vedtas i forbindelse med budsjettvedtaket. Revisjonen vurderer at dette er i samsvar med finansreglementets bestemmelser (pkt 7.2, 7.3 og 7.4).

Vurderingen av fordelingen mellom lån med flytende og fast rente må gjøres med utgangspunkt i hvor stor vekt som legges på forutsigbarhet for rentekostnadene. I vurderingen er det også viktig å se på nettogjelden, da rentesvingninger påvirker både renteutgifter og –renteinntekter. Ifølge kommunens finansreglement skal minimum 20 % av låneporteføljen ha fast rente. Kommunens fastrentelån utgjorde pr 31.12.17 ca 40 mill. kroner eller ca 18 % av låneporteføljen. Dette er så vidt i underkant av finansreglementets bestemmelser.

En stor del av kommunens lånegjeld er mer eller mindre selvfinansierende ved at lånekostnadene helt eller delvis dekkes gjennom gebyrer eller rentekompensasjon fra staten. Kommunens lån med rentebinding er omtrent 40 mill. kroner som tilsvarer omtrent halvparten av netto renteeksponert gjeld. I tillegg dekker fylkeskommunen husleieinntekter tilsvarende et lån på ca 40 mill. kroner. Revisjonen har ikke undersøkt hvordan husleieinntektene reguleres ved eventuell økt rente. Gjenstående rentebindingstid på fastrentelån er på 2-4 år. Dette betyr at på kort sikt er Dovre kommune i liten grad utsatt for renterisiko. Siden Dovre kommune ikke har spesielt høy renteeksponert lånegjeld, og det heller ikke er budsjetttert med en stor økning i lånegjelda framover, vurderer ikke revisjonen at risikoen knyttet til økning i lånerenten er betydelig for Dovre kommune.

Kommunens rapportering når det gjelder finansforvaltning er inntatt i årsmeldinga og vi finner også relevante opplysninger i noter til regnskapet. Ifølge kommunens reglement og finansforskriften skal det rapporteres minst to ganger årlig til kommunestyret, noe som ikke er etterlevd i Dovre kommune, da det ikke rapporteres om finansforvaltning i tertialrapportene.

Gjenværende rentebindingstid opplyses å være 2-4 år. Revisjonen mener at rapporteringen kunne blitt mer informativ dersom det også hadde blitt spesifisert når rentebindingen på de ulike lånene hadde utløpt.

5. FORVALTNING AV BUNDNE DRIFTS- OG INVESTERINGSFOND

I dette kapitlet behandler vi problemstilling 2:

Har Dovre kommune tilfredsstillende retningslinjer for forvaltning av bundne drifts- og investeringsfond?

5.1 REVISJONSKRITERIER

Det følger av budsjettforskriften § 6 at midler som i medhold av lov, forskrift eller avtale er reservert særskilte formål skal avsettes til fond reservert for nevnte formål. Herunder kommer selvkostfond, næringsfond og ulike fond som opprettes som følge av at kommunen får øremerkede tilskudd, gaver eller andre midler som må anvendes til et bestemt formål. Bundne investeringsfond vil inneholde tilskudd som er øremerket spesielle investeringer. For enkelte bundne fond skal det foreligge retningslinjer eller vedtekter for bruken. Dette gjelder f.eks kraftfond/næringsfond.

5.2 DATA

Balanseregnskapet for 2017 viser følgende fondsbeholdning pr 31.12.2017:

TABELL 5.1 FONDSBEHOLDNING PR 31.12.2017

Type fond	Mill. kroner
Disposisjonsfond	11,4
Bundne driftsfond	11,5
Ubundne investeringsfond	0,8
Bundne investeringsfond	2,0

Beholdningen på det enkelte fond er spesifisert i balansen. I balansen for 2017 er det oppført 82 bundne driftsfond med innestående midler pr 31.12.17. Av disse var det 31 fond med bevegelser på fra 2016 til 2017. Den samlede verdien var 11,5 mill. kroner.

51 av fondene var registrert med en beholdning på under 100.000 kroner. Videre var det 26 fond med en beholdning på mellom 100' og 500' kroner og 5 fond med en beholdning på 500' kroner eller mer. Vi har spesifisert de største fondene i tabell 5.2 nedenfor.

Det var 4 bundne investeringsfond med en samlet verdi på 2 mill. kroner.

Det går fram av regnskapsnote nr 18: Fond – avsetninger og bruk hvor mye som er avsatt til og brukt av henholdsvis bundne driftsfond og bundne investeringsfond. Ifølge økonomisjefen er det ikke utarbeidet oversikter som viser hvor mye som eventuelt er disponert, men ikke utbetalt fra fondene.

Vi har laget en oversikt i tabell 5.2 som viser innestående pr 31.12.17 på bundne driftsfond med beholdning på 100.000 kroner og mer og beholdningen på de bundne investeringsfondene. Som tabellen viser er det svært mange fondskonti. Ifølge økonomisjefen er avsetning til bundne fond ofte

begrunnet i at midlene oppfattes som øremerket tilskudd/refusjoner som ikke er brukt i samsvar med forutsetningene. I vurderingen av om tilskudd/refusjon er øremerket, går kommunen gjennom tilsagnsbrev, retningslinjer for ordningen osv, for å se hva som er forutsatt. Dette blir så vurdert opp imot kommunelovens økonomiregler. Økonomisjefen sier at vurdering av hva som øremerket eller ikke har endret seg noe i retning av at ikke alt som ble vurdert som øremerket tidligere år, som faktisk er det.

Når det gjelder bruk av midler som allerede er avsatt kan det i noen tilfeller være at midlene er brukt, men postert utenom prosjektreknskapet for vedkommende ordning/prosjekt. Økonomisjefen sier at de prøver å avdekke reell bruk så langt som råd, men at noe kan gå under «radaren»; det gjelder kanskje særlig dersom midlene er ment brukt ved at en skal bruke deler av stillinger til egne ansatte som allerede er ansatt. Hvis det gjelder bruk av vesentlige midler – driftsutgifter/refusjoner/ansatte utover faste hjemler mv, blir dette avdekket.

Ifølge økonomisjefen går fondene gjennom regelmessig med sikte på status og om midlene er brukt eller ikke, og avsetning og bruk blir vurdert minimum ved regnskapsavslutningen. Økonomisjefen opplyser at de har hatt flere runder tidligere år med rydding og sanering av gamle fondsmidler, men det er noen år siden sist. Kommunen har en god del eldre fondsmidler som de i noe tid har hatt plan om å ta en skikkelig gjennomgang av med hensyn på vurdering av om de er brukt etter forutsetningene, evt. om de skal tilbakebetales eller om det er mulighet for omdisponering.

Revisjonen har kommentert et utvalg av fondene i tabell 5.2. De fondene som er kommentert er merket med gult i tabellen.

Et av de største bundne fondene er *næringsfondet*. Det foreligger retningslinjer for tildeling av midler fra fondet. Dette er nærmere omtalt i kapittel 6.

Av de større fondene kommer også *selvkostfond for vann og renovasjon*. Midlene på disse fondene er avsatt fra overskudd på selvkostregnskapene og ved avsetting av renter på fondet. Midlene kan bare finansiere driften på selvkostområdene. Kommunens selvkostregnskap vises i note 13 til regnskapet.

Kommunen har et *gavefond* (Fredheim) og regnskapet viser at midler på dette fondet i hovedsak skriver seg fra gaver i forbindelse med begravelser. Vi har fått tilsendt retningslinjer for administrering av gavekonto som vi har fått opplyst ligger i kvalitetssystemet Compilo. I tillegg har vi fått opplyst at det er en gjennomgang / kvalitetssjekk at inntektene blir bokført korrekt, og at bruken av gavemidlene blir belastet riktig i regnskapet, inkl. avstemminger av bankkonto og fondskonto.

Kommunen har et bundet investeringsfond som beløper seg til ca 1,4 mill. kroner som gjelder *innfrielse formidlingslån*. Dette er midler som kun anvendes til nye formidlingslån.

TABELL 5.2 OVERSIKT OVER BUNDNE FOND PR 31.12.17

Beløp		Antall
500.000 kroner og mer		5
• 25150620 Vannforsyning – selvkostfond	1203.328	
• 25150430 Kommunalt næringsfond	1017.311	
• 25150467 Informasjon Dovre og Rondane	744.800	
• 25150329 Tilskudd bosetting flyktninger	700.000	
• 25150640 Renovasjon – selvkostfond	556.136	
Mellom 100.000 og 499999 kroner		26
• 25150122 Norsk for asylmottakere i mottak	490.000	
• 25150466 VINK Dovrefjell	455.662	
• 25150232 Leseveiledere- regionalt	450.000	
• 25150465 Tur og sykkelvei Dovrefjell	394.440	
• 25150605 Utbyggingsavtale Mysusmørbacken -	320.234	
• 25150642 Deponifond (Lie) -	305.000	
• 25150653 Deltidsutdanning brannvesen -	286.819	
• 25150240 Digitalisering oppvekst	258.690	
• 25150602 Forvaltningsplan verneområder -	255.000	
• 25150349 Gavefond Fredheim -	227.706	
• 25150464 Nasjonalparkinfo Dovre/rondane -	187.696	
• 25150237 Kompetanseutvikling – vikar og stip	180.000	
• 25150557 Barn og ungdomsarbeid -	160.830	
• 25150607 Utbyggingsavtale Grønbogen Fjelltak –	158.050	
• 25150234 Følgeforskning Ny skole	150.000	
• 25150228 Kompetanseutvikling 2007/2008	148.682	
• 25150452 Forebyggende rovvilttiltak -	128.850	
• 25150459 Natur og kultursti Grimsdalen	127.564	
• 25150468 Skjøtselstiltak Grimsdalen -	119.000	
• 25150328 Integrering flyktninger 2016 -	115.046	
• 25150327 Oppfølging risikogrupper -	104.912	
• 25150603 Skjøtelsplan Grimsdalen -	101.796	
• 25150555 Kulturelle skolesekken -	101.768	
• 25150641 Opprydding krigsdeponi Myra -	100.568	
• 25150233 Styrke matematikk – redusere frafall	100.000	
• 25150239 Trafikksikker kommune	100.000	
Under 100.000 kroner		51
•		
Bundne investeringsfond:		4
• 25550431 Minneparken – Krigshistorisk	12.232	
• 25550432 Tur og sykkelvei Dovrefjell	419.500	
• 25550630 Sanering avløp Dombås	200.000	
• 25550920 Formidlingslån innfrielse	1371.321	

Vi har tatt noen «stikkprøver» av noen få fond der vi har tatt ut opplysninger om bevegelser på fondene fra økonomisystemet. Det viste seg at det ikke var så lett å få ut noe særlig informasjon fra Visma om det enkelte fond utover bevegelsene på fondet. For å få noe mer informasjon har vi stilt noen oppfølgingsspørsmål til økonomisjefen.

Ved gjennomgangen av balansen så vi at det var 51 av de 82 bundne driftsfondene der det ikke var registrert bevegelser i 2017. Vi undersøkte bevegelsene bakover på 4 av disse fondene og så at fondene

var gamle og at det ikke var registrert bevegelser på lenge: Vi har spurt om hva som er begrunnelsen for opprettelsen av disse fondene og hvorfor det ikke er registrert bruk /utbetalinger

TABELL 5.3 OPPLYSNINGER OM BRUKEN AV 4 UTVALGTE FOND

Konto	Kommentar fra kommunen 8redigert av revisjonen)
25150122 Norsk for asylsøkere i mottak. Saldo: 490.000 pr 31.12.2017. Innbetalt til fondet i 2008 – siste utbetaling 2013.	Ble opprettet ifbm opprettelse av asylmottak i kommunen. Nå er både asylmottak og bosetting flyktninger avsluttet, så fondet blir brukt i 2018 eller 2019. Den gang ble dette vurdert som øremerket tilskudd; men slik vi ser det nå var det neppe helt riktig.
25150232 Leseveiledere – regionalt. Saldo: 450.000 pr 31.12.2017. Innbetalt til fondet i 2012 – ingen utbetalinger fra fondet etter det.	Øremerket tilskudd, foreløpig ikke fått avklart om prosjektet er gjennomført.
25150565 Tur og sykkelvei Dovrefjell (investeringsfond) Saldo: 394.440 pr 31.12.2017. Innbetalt til fondet i 2009 – siste utbetaling 2010.	Innbetaling av tilskudd fra tidlig i prosjektet; prosjektet var i hovedsak ferdig i 2017, men noe utgifter også i 2018 og evt 2019; og fondet blir trolig brukt til finansiering av utgiftene som kommer nå i år – alternativt tas en korrigering av tidligere års finansiering
25150602 Forvaltningsplan verneområder Saldo: 255.000 pr 31.12.2017. Innbetalinger 2007-2010. Ingen utbetalinger.	Dette ligger så langt tilbake at må gå i papirarkivet for regnskapet. Må sjekkes nærmere. Innbetalingen var nok øremerket tilskudd/refusjon.

Videre har vi spurt om begrunnelsen for at følgende fond er bundne:

TABELL 5.4 OPPLYSNINGER OM BEGUNNELSEN FOR AT FONDENE ER BUNDNE

Konto	Kommentar fra kommunen (redigert av revisjonen)
25150329 Tilskudd bosetting flyktninger opprettet 2016.	Dette var antakelig ment som en periodisering fordi kommunen det året bosatte mange flyktninger, som utløser «fulle» tilskudd i bosettingsåret, men utgiftene kommer gjerne etter hvert, f.eks. i løpet av 12-15 måneder fra bosettingsdato. Fondet blir brukt i løpet av 2018-2019 og senest 2020/2021 fordi kommunen ikke får bosette flere og at kommunen innen den tid har oppfylt sine plikter mhp. tjenester/ordninger overfor de bosatte (5-års perioden). Jf. ny praksis fra overordnet myndighet med hensyn på at småkommuner ikke blir prioritert. Revisjonens kommentar: på hjemmesiden til IMDI står at de fleste tilskuddene til bosetting av flyktninger utbetales pr person og er ikke øremerket.
25150653 Deltidsutdanning brannvesen	Kommunen har fått midler gjennom de frie inntektene – øremerket etterutdanning deltidsmannskapet, og dette er et samarbeid med Lesja, der Dovre som vertskommune får hele potten. Av ulike grunner har gjennomføring blitt noe forsinket sammenlignet med når midlene mottas. Kommunen vurderte at dette bør avsettes slik at en har orden på midlene – også overfor Lesja. I ettertid er nok vurdering at det burde vært avsatt til ubundet fond. Midlene brukes opp i 2018.

5.3 REVISJONENS VURDERING

Dovre kommune har 82 bundne driftsfond og 4 bundne investeringsfond. Det foreligger ingen felles retningslinjer for forvaltningen av fondene. Det er det heller ikke krav om. Det foreligger imidlertid retningslinjer for forvaltningen av næringsfondet og selvkostfondene er underlagt et eget regelverk om selvkost.

Det er bare midler som i henhold til lov, forskrift eller avtale er reservert til bestemte formål som skal settes på bundne fond. Hvis midler er satt på et bundet fond kan ikke kommunestyret beslutte å bruke midlene til et annet formål. Hvis midlene ikke er bundne skal de avsettes på disposisjonsfond, da er det kommunestyret som skal prioritere bruken av midlene. Det er derfor viktig at kommunen har gode rutiner for å gjøre riktige vurderinger- klassifiseringer av hva som skal på bundne fond. Av gjennomgangen vår er det noen eksempler på at midler som er karakterisert som bundne fond muligens skulle vært på disposisjonsfond.

Når det brukes midler fra et bundet fond må dette registreres i regnskapet. Stikkprøvene våre viser at Dovre kommune har flere fond der det ikke har vært bevegelser de siste årene – evt siden fondet ble opprettet. Disse fondene burde det vært tatt en gjennomgang av for å avdekke om midlene er brukt uten at det er registrert uttak av fondet eller om midlene burde vært omklassifisert eller tilbakebetalt.

6. NÆRINGSFOND

I dette kapitlet har vi behandlet problemstilling 3:

Er tildelingstilskudd fra næringsfondet i Dovre kommune i 2016 og 2017 i samsvar med vedtatte retningslinjer?

6.1 REVISJONSKRITERIER

Dovre kommune har de siste årene fått tildelt ca 449.000 kroner årlig som påfyll til næringsfondet. Oppland fylkeskommune blir tildelt regionale utviklingsmidler over statsbudsjettet (kap. 550 post 60, 62,64 og 65). Fylkesutvalget foretar en fordeling av midlene og vedtar en ramme for kommunale næringsfond. De siste årene har rammen vært på 4 mill. kroner. Rammen er fordelt mellom 11 av kommunene i fylket etter bestemte kriterier.

Tildelingsbrevet fra fylkeskommunen

Det går fram av tildelingsbrevet til Dovre kommune for 2017 at midlene skal brukes slik:

- Støtte eksisterende næringsliv i kommunen.
- Verdiskapingspotensialet på kort og lang sikt skal være en del av vurderingen.
- Tilrettelegge for ny næringsetablering og entreprenørskapskultur.
- Støtte opp om regionale satsinger.
- Øke kompetansen og legge til rette for nettverksbygging.

Det er videre gitt følgende tildelingsregler for kommunale næringsfond:

- Bruken av midler skal være forankret i kommunalt planverk som eksempelvis strategisk næringsplan, kommuneplan mv.
- Midlene må sees i sammenheng med andre virkemidler gitt av øvrig virkemiddelapparat, i særdeleshet Innovasjon Norge Innlandet.
- Midlene må ikke brukes til drift av ordinære kommunale oppgaver, eksempelvis lønn til kommunalt ansatte eller drift av interkommunale selskaper.
- Midlene skal ikke benyttes til å støtte foretak som fra før mottar produksjonsstøtte over jordbruksoppgjøret.
- Midlene skal ikke brukes til gjeldssanering, driftstilskudd eller aksjer/andeler i privat virksomhet.
- Bruken av midler skal følge gjeldende EØS-regelverk.
- Det må utøves forsiktighet ved bruk av kommunale næringsfond som medfører konkurransevridding lokalt og regionalt.

Videre er det gitt regler for rapportering av kommunale næringsfond. Det går fram av tildelingsbrevene at rutinene er skjerpet og at ansvaret for å kvalitetssikre og godkjenne rapportene er gitt til fylkeskommunene. Kvalitetssikringen innebærer

- At rapporteringen kommer inn og at det blir purret på de kommuner som ikke har rapportert.
- At det er rapportert på alle mulige felter.
- At det er brukt riktige kategorier basert på den skriftlige beskrivelsen av tilsagnet.
- At det i rapporten ikke forekommer virkemiddelbruk som bryter mot gjeldende bestemmelser.

Det går videre fram av tildelingsbrevet at all rapportering og føring av tilsagn skal foregå i Regionalforvaltning.no og at påfyll til fondene ikke vil bli gjort før rapporteringen er tilfredsstillende.

Dovre kommunes retningslinjer

Dovre kommunestyre har vedtatt retningslinjer for behandling av søknader om tilskudd fra det kommunale næringsfondet (sak 65/2015, 14.12.15).

I retningslinjene gjentas det samme som står i fylkeskommunens tildelingsbrev når det gjelder hva næringsfondet skal brukes til, tildelingsreglene og rapportering.

Videre står det i retningslinjene hvordan søknaden skal utformes og det er regler for saksbehandling og forvaltning og rutiner for utbetaling av tilskudd.

Det går fram av retningslinjene at rådmannen har delegert vedtaksmyndighet for søknader opp til 20.000 og hastesaker opp til 50.000 kroner. Plan- nærings- og utviklingsstyret (PNU) har vedtaksmyndighet for søknader opptil 100.000 kroner, mens søknader over 100.000 kroner vedtas av kommunestyret. Saksbehandlingen er lagt til Plan-næring-utvikling.

Fondet rapporteres gjennom egen programvare til OFK/KMD i tillegg til rapportering gjennom kommunens ordinære årsrapportering. Det står ikke noe mer konkret i retningslinjene om innholdet i rapporteringen.

Kommunens retningslinjer inneholder opplysninger om støttevilkår (tilskuddssatser) og det er et kapittel som omhandler hva som kan støttes og hvilke typer virksomheter og formål som ikke får tilskudd. Prosjekter som kan støttes er følgende (stikkord):

- Kommunalt tiltaks- og næringsarbeid
- Fysisk tilrettelegging for næringsvirksomhet
- Bedriftsutvikling
- Investering i bedrifter.

Det er også listet opp 11 punkter om hva som skal vektlegges ved vurdering av søknaden.

6.2 DATA

Ifølge oversikten over bundne fond i regnskapet var kommunens næringsfond på 1.017.000 kroner ved utgangen av 2017. Året før var fondet på 1.322.000 kroner.

I årsmeldingen for 2017 er det under pkt 8.3.1 Næringsutvikling – tilskudd og prosjekter redegjort for bevilgninger fra næringsfondet til ulike næringsmessige tiltak. Det går fram av tabellen at det ble bevilget 766.624 kroner fra næringsfondet i 2017, 418.000 kroner i 2016 og 683.000 kroner i 2015.

Det opplyses i årsmeldinga at midlene brukes til bedriftsetablering, støtte til utviklingsprosjekter i etablerte virksomheter og ulike næringsrettede tiltak. Det er ikke redegjort nærmere for de tilsagnene som er gitt.

Kommunens plan- og utviklingssjef opplyser til revisjonen at det ikke er noen rapportering til PNU eller kommunestyret utover det som rapporteres i årsmeldinga.

Tilsagn om støtte gis i form av et administrativt vedtak i de sakene der rådmannen har fullmakt, eventuelt som et vedtak fra PNU eller kommunestyret der beløpsgrensen er oversteget. Tilsagn om støtte sendes som kopi til revisjonen. Revisjonen sjekker ut at det foreligger vedtak for de utbetalingene fra fondet som foretas.

Plan- og næringssjefen opplyser at de har et eget skyggeregnskap for å holde orden på tilsagn og utbetalinger opp mot saldo på fondet. Ved regnskapsavslutningen sjekkes det ut at skyggeregnskapet er i samsvar med kommuneregnskapet.

Tilsagn rapporteres inn i et eget fagsystem for tilskuddsforvaltning; www.Regionalforvaltning.no. Systemet brukes av alle fylkeskommunene og mange av kommunene og regionrådene. Vi har mottatt rapporter med utskrifter fra dette systemet som viser bevilgninger og utbetalinger fra 2012 fram til oktober 2018. I rapportene vises det til saksnummer og vedtak (enten administrativt vedtak, vedtak fra PNU eller fra kommunestyret).

Revisjonen har sett på 3 av vedtakene for 2018 (2018-0007, 2018-0008, 2018-00011). Vi har sett at det foreligger en vurdering av søknaden opp mot retningslinjene og at det i vedtakene er gitt vilkår i forhold til utbetaling mv. Vi har imidlertid ikke gått gjennom og etterprøvd rådmannens vurdering opp mot støtteregele i den enkelte sak.

Vi har vært i telefonisk kontakt med saksbehandler hos fylkeskommunen som har ansvaret for å gå gjennom rapporteringen fra kommunene. I fylkeskommunen ser de først og fremst etter hva midlene går til. Fylkeskommunen er opptatt av at de ikke går til ordinær drift, at de ikke er konkurransevidende og at de er kompetansefremmende. Vi fikk opplyst at Dovre kommune hadde en tilfredsstillende rapportering innenfor de fristene som var satt.

TABELL 6.1 OVERSIKT OVER TILDELTE MIDLER FRA NÆRINGSFONDET 2016 – 2018 (PR OKTOBER)

			Bud.år 			
Budsjettområde 	Søknadsnr 	Tittel 	2016	2017	2018	Totalsum
KNF 2016	2016-0003	Amble AS	30 000			30 000
	2016-0004	Bergsgrendeløypeforening	30 000			30 000
	2016-0005	Almli Mek AS	81 500			81 500
	2016-0006	Utviklingsprosjekt for hyttebygging i Dovre	100 000			100 000
	2016-0007	Pilotprosjekt Snølagring-Dombås skistadion-fase 2	50 000			50 000
	2016-0008	Opprusting av Kongeveg-Pilegrimsveg Hjerkinnhø	100 000			100 000
	2016-0009	WavMade studio-videreutvikling	8 000			8 000
	2016-0011	Villreinfangsten som verdensarv-fase 3	30 000			30 000
	2016-0012	Dovre tettsted-tettstedsutvikling-forprosjekt	100 000			100 000
	2016-0013	Lesja-Dovre Vekst-fresemaskin	47 500			47 500
	2016-0014	Tamara Olsen-matvogn	17 500			17 500
	2016-0015	Dombås treningsstudio	14 750			14 750
	2016-0016	Pilegrimsdager 2016	50 000			50 000
	2016-0017	Mannen som kunne 75 språk	7 500			7 500
	2017-0001	Nasjonalparkinformasjon	15 000			15 000
	2017-0002	Kongevegen over Dovrefjell-Forprosjekt	85 000			85 000
KNF 2017	2017-0003	Sommertoget 2017		76 430		76 430
	2017-0004	Tur- og sykkelvegen Dovrefjell-Profilering		35 000		35 000
	2017-0005	Profilering av Pilegrimsleden Valldal-Dovre		10 000		10 000
	2017-0006	Sommeråpen kirke på Dombås 2017		5 000		5 000
	2017-0007	Pilotprosjekt Snølagring-Fase 3		50 000		50 000
	2017-0008	Tasty Thai-nyetablering		47 000		47 000
	2017-0009	Pilegrimsdager på Dovrefjell 2017		50 000		50 000
	2017-0010	Videreutvikling av snølagringsprosjekt på Dombås		87 169		87 169
	2017-0011	Bedriftsetablering-Stjernedryss		34 750		34 750
KNF 2018	2018-0002	Næringshageprogrammet 2018-20			75 000	75 000
	2018-0003	Sjogg Event-Lyden av Dombås			37 000	37 000
	2018-0004	Søknad om tilskudd til etablering av ny virksomhet			19 500	19 500
	2018-0005	Tilrettelegging/opprusting av Kongevegen over Dovrefjell			100 000	100 000
	2018-0007	Trollhub			50 000	50 000
	2018-0008	Pilegrimsdager 2018			30 000	30 000
	2018-0009	Grimsdalsdager 2018			20 000	20 000
	2018-0010	Sommeråpen kirke på Dombås			5 000	5 000
	2018-0011	Heimekos AS-etablering av ny bedrift			40 000	40 000
			766 750	395 349	376 500	1 538 599

6.3 REVISJONENS VURDERINGER

Dovre kommune er en av 11 kommuner i fylket som mottar påfyll til næringsfondet fra regionale utviklingsmidler som bevilges fra fylkesutvalget. De årlige bevilgningene har vært på 449.000 kroner de siste tre årene.

Fylkeskommunen har i sitt tildelingsbrev gitt regler for tildeling av midler fra næringsfondet. Rapporteringen fra kommunale næringsfond er også skjerpet de siste årene og kommunen rapporterer tildelinger og utbetalinger i et eget fagsystem. Fylkeskommunen har ansvaret for å kvalitetssikre og godkjenne rapportene, noe som blant annet innebærer at det er rapportert i tide og at det i rapporten ikke forekommer virkemiddelbruk som bryter mot gjeldende bestemmelser. Ifølge fylkeskommunen rapporterer Dovre kommune i samsvar med bestemmelsene.

Kommunestyret i Dovre har vedtatt retningslinjer for behandling av søknader fra næringsfondet som i tillegg til å gjenta reglene fra tildelingsbrevet også inneholder utdypende regler for søknadsbehandlingen i Dovre kommune. Vi har sett at det i retningslinjene er avklart hvem som har myndighet til å avgjøre søknadene og at det foreligger administrative vedtak eller vedtak fra utvalg

eller kommunestyre for hver tildeling. Vi har sett på et fåtall tildelinger som viser at det er foretatt vurderinger opp mot retningslinjene og at det i vedtaket er gitt vilkår i forhold til utbetaling av tilskuddet.

Revisjonen vurderer at det foreligger gode og detaljerte retningslinjer for tildeling av tilskudd fra næringsfondet og at tildelingen er godt dokumentert gjennom administrative eller politiske vedtak. Dovre kommune rapporterer til fylkeskommunen i samsvar med kravene. Revisjonen vurderer at tildelingen av tilskudd fra næringsfondet er underlagt en omfattende regulering, både i form av retningslinjer og krav til rapportering og oppfølging som reduserer risikoen for avvik. Revisjonen har ikke foretatt en konkret vurdering av den enkelte tildeling fra næringsfondet opp mot støtteregele i retningslinjene da dette ville blitt for ressurskrevende innenfor rammen av dette revisjonsprosjektet og revisjonen er i tvil om nytteverdien av en slik gjennomgang.

REFERANSER

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finans- og gjeldsforvaltning. 9.6.2009 nr 635.

Lov om kommuner og fylkeskommuner LOV-1992-09-25-107

NOU 2016:4 Ny kommunelov.

Kommunal- og regionaldepartementet 2013: Økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner. Veileder.

Kommunalbanken 2014: Kommunalt låneopptak og gjeldsforvaltning – en veiledning.

Oppland fylkeskommune 2017: Tildeling av kommunale næringsfond for 2017. Tilsagn nr 18-28-2017.

Oppland fylkeskommune 2018: Tildeling av kommunale næringsfond for 2018. Tilsagn nr. 14-24.2018.

KOSTRA –data for perioden 2015-17. www.ssb.no/kostra

KS 2018: Notat om kommunenes gjeldsbelastning og økonomisk handlingsrom, Avdeling for kommuneøkonomi 21.6.18.

Dokumenter som gjelder Dovre kommune:

Kommunerevisjonen i Nord-Gudbrandsdal: Overordna analyse. Dovre.

Kommuneplan for Dovre 2012-2022. Vedtatt 3. september 2012.

Årsregnskap og årsmelding 2016 og 2017

Økonomiplan 2017-20, 2018-21 og 2019-22

Årsbudsjett 2017 og 2018.

Reglement for finansforvaltning. Vedtatt av kommunestyret (sist 13. desember 2010).

Retningslinjer for behandling av søknader om tilskudd fra det kommunale næringsfondet – Dovre kommune (KS 65/2015, 14.12.15).

Oversikt over tildeling av midler fra næringsfondet mottatt fra kommunen (registrert på www.regionalforvaltning.no)

Regnskapsbilag vedrørende bundne fond fra økonomisystemet Visma.

Diverse dokumentasjon vedrørende avsetning og bruk bundne fond mottatt fra økonomisjefen.

VEDLEGG 1

RÅDMANNENS UTTALELSE

Grefsrud Reidun, Innlandet Revisjon IKS

Fra: Tøndevoldshagen, Jon Arve <Jon-Arve.Tondevoldshagen@dovre.kommune.no>
Sendt: onsdag 19. desember 2018 11.52
Til: Grefsrud Reidun, Innlandet Revisjon IKS
Kopi: Halvor Nissen
Emne: SV: Utkast til revisjonsrapport Gjelds- og fondsforvaltning

Hei

Vi har følgende tilbakemelding:

Rådmannen i Dovre har ingen kommentar til mottatt utkast til forvaltningsrevisjonsrapport om gjelds- og fondsforvaltning.

Vi anser rapporten med revisjonens vurderinger, anbefalinger og konklusjoner som nyttige på veien videre med arbeidet innen området.

Med vennlig hilsen

Jon Arve Tøndevoldshagen
Økonomisjef i Dovre kommune

Fra: Reidun.Grefsrud@irev.no [mailto:Reidun.Grefsrud@irev.no]
Sendt: 10. desember 2018 16:22
Til: Postmottak Dovre Kommune
Kopi: Tøndevoldshagen, Jon Arve; ccBjörg Hagen
Emne: Utkast til revisjonsrapport Gjelds- og fondsforvaltning

Hei!

Vedlagt følger utkast revisjonsrapport til kommentarer – frist 19.12.18

Med hilsen

Reidun Grefsrud
Fagansvarlig forvaltningsrevisjon
Innlandet Revisjon IKS



Tlf 61289096 / 95136962
Reidun.grefsrud@irev.no