

RAPPORT

ØKONOMISTYRING

Del 1 Oppfølging av rapport fra 2010

STEINKJER KOMMUNE

2014



FORORD

Denne undersøkelsen er gjennomført av KomRev Trøndelag IKS på oppdrag fra kontrollutvalget i Steinkjer kommune i perioden oktober til desember 2013.

Vi takker alle som har bidratt med informasjon i prosjektet.

En oversikt over tidligere gjennomførte prosjekter fra KomRev Trøndelag IKS finner du på vår hjemmeside www.krt.no.

Grong/Levanger
16.01.14



Heidi Galguften
Oppdragsansvarlig revisor



Rikke Haave
Prosjektleder

INNHOILDSFORTEGNELSE

0. Sammen drag.....	3
1. Innledning	7
1.1 Bestilling.....	7
1.2 Bakgrunn	7
1.3 Problemstillinger	7
1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring.....	8
2. Organisering.....	9
2.1 Organisering av økonomitjenesten	9
2.2 Nærmere om samarbeidet med Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn.....	10
3. Oppfølging av avdelinger og enheter	10
3.1 Organisering av arbeidet.....	10
3.2 Oppfølging av avdelinger og enheter	11
3.3 Økonomirapportering, avviksanalyse og tiltak.....	12
4. Budsjettrealisme	16
5. Utgifter til vikar og overtid	18
6. Investeringer.....	21
6.1 Rapportering	21
6.2 Budsjettering.....	22
7. Oppsummering.....	24
8. Rådmannens kommentarer.....	27

0. SAMMENDRAG

På oppdrag fra kontrollutvalget i Steinkjer har KomRev Trøndelag IKS gjennomført en undersøkelse for å svare på følgende problemstilling:

Har Steinkjer kommune fulgt opp anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten om økonomistyring fra 2010?

Vi svarer på problemstillingen ved å undersøke om kommunen har fulgt opp 6 av anbefalingene fra 2010-rapporten: Anbefalingene er listet opp som kulepunkter.

Oppfølging av avdelinger og enheter, rapportering

- Fokuserer på hvordan støtten til avdelings- og tjenesteenhetsledernes arbeid med økonomi kan gjøres mindre sårbar og mer tilgjengelig. Ta en gjennomgang av hvilken type kompetanse økonomienheten skal ha vs. økonomikompetansen i avdelingene.
- Holde ”trykket oppe” når det gjelder oppfølging av avdelingene og tjenesteenhetene, og kvalitetssikring av rapportering.
- Legge til rette for at ledere med budsjett- og økonomiansvar har både kompetanse og tid til å utnytte mulighetene i økonomistyringsverktøyet.

Oppfølgingen av disse anbefalingene er knyttet i hverandre. Gjennomgangen viser at det ved omorganisering av økonomitjenesten er tatt grep både for at medarbeidere skal bli mer tilgjengelige og tydelige for avdelinger og enheter, samt å redusere sårbarheten ved fravær. Tilbakemeldingene fra avdelingene bekrefter at tjenesten stort sett oppleves som mer tilgjengelig uavhengig av hvem som er til stede.

Det er også hovedrevisors inntrykk, gjennom arbeidet med revisjon av kommunens regnskap, at oppfølgingen ute i enhetene er bedre nå enn tidligere.

Når det gjelder hvilken kompetanse som er nødvendig i økonomienheten ble det gjort en vurdering av kompetansebehov i forbindelse med vakanse. Det ble konkludert med at generell kompetanse på høyskole/universtietsnivå kombinert med erfaring og datakompetanse var nødvendig. Det gjennomføres en viss spesialisering. En avdeling melder at ”deres controller” i økonomitjenesten har god kompetanse på avdelingens utfordringer. Generelt gode tilbakemeldinger kan tyde på at økonomitjenesten har den kompetansen avdelingene har behov for.

Økonomitjenesten følger opp enhetene tett i forbindelse med rapporteringsarbeidet, og setter inn ressurser der behovet for bistand er størst. Avdelingene opplever at det i dag er større fokus på rapporteringsarbeidet, både det som skal til politisk nivå, men også internt i avdelingene.

Signalene som gis fra avdelingslederne tyder på at arbeidet med å bidra til at medarbeidere med økonomiansvar både har kompetanse og tid til dette arbeidet er bedre ivarettatt nå enn tidligere. Økonomitjenestens oppfølging av enhetene frigjør tid for avdelingsleder, den gir bedre mulighet for å ha oversikt over den økonomiske situasjonen, og kvalitetssikrede rapporter blir levert i tide. At enheter med størst behov får mest bistand vil etter vår mening bidra til kompetanseheving i enhetene over tid.

Vi mener at kvalitetssikring av rapportering også handler om at det rapporteres til politisk nivå i henhold til økonomireglementets bestemmelser. Reglementet ble etter revisors mening ikke fulgt i 2013 og 2011 når det gjelder rapportering til kommunestyret; høstrapporteringen mangler. Rapportering til hovedutvalg og formannskap er i henhold til reglementet.

Budsjettrealisme

- Analysere regnskapet systematisk for å finne årsaker til avvik, blant annet for å hindre at avvik overføres til neste år, og dermed gi grunnlag for realistisk budsjettering.

Økonomitjenestens styrkede oppfølging av enhetene i forbindelse med avviksrapportering og analyse, vil på sikt være det beste utgangspunktet for en god og systematisk gjennomgang av regnskapet. En avdelingsleder sa at hun nå følte seg tryggere på kvaliteten i de rapportene som ble produsert, noe som gjorde det mulig å ha god oversikt over økonomien.

At arbeidet overfor enhetene nå skal endre fokus fra avviksanalyse, som enhetene ifølge fagsjef økonomi begynner å bli gode på, til å gjennomføre foreslåtte tiltak vil være med å hindre at avvik blir med videre.

Det er ikke lagt fram sak til formannskapet om hvordan kommunen kan ha et godt system for oversikt over lønnsbudsjettet til enhver tid (jf sak 09/62 kommunestyret), med det er ifølge fagsjefen orientert om dette i møte.

Økonomiutvalget, som kommunestyret satte ned i 2012, har jobbet med ulike spørsmål knyttet til økonomisk utfordringer i kommunen, og gav i sin første delrapport flere innspill på tiltak for å øke budsjettrealismen og gi bedre budsjettkontroll og styring. Fagsjefen nevnte en del tiltak som, på bakgrunn av erfaringer, nå legges til grunn for å sikre at budsjettet skal bli mer realistisk.

Revisors inntrykk er at det jobbes bevisst med å sikre realismen i budsjettet. Men det er vanskelig å konkludere på om budsjettene har blitt mer realistiske, da regnskapstallene viser at avvikene på avdelingsnivå i 2012 ikke var vesentlig mindre enn de som ble registrert i 2009. En del av tiltakene ble imidlertid først satt inn i

forbindelse med budsjettet for 2013, og avviksanalysen per oktober 2013 viser et prognosert mindreforbruk på ca 2 millioner kroner i forhold til budsjett.

Vikar- og overtidbruk

- Utarbeide rutiner for å få bedre oversikt over og kontroll med vikar- og overtidbruken.

Avdeling omsorg, som har hatt store utfordringer med å budsjettere variabel lønn, har fått hjelp til å ta ut månedsrapporter for variabel lønn, noe som avdelingslederen sier at gjør det lettere å følge med på disse utgiftene.

I forbindelse med budsjettet for 2014 er det for avdeling omsorg sagt at rutiner for innleie ved fravær må revideres. Et tiltak som ble nevnt var å ikke leie inn på første fraværsdag. Ifølge fagsjef økonomi vil det ble sett på ulike løsninger i så måte.

Økonomitjenesten har utarbeidet statistikk for å se på fraværssvingningene gjennom året for kunne bidra i enhetenes vurdering behov for innleie av vikarer.

Av tiltak som er nevnt for å få regnskapet for utgifter til variabel lønn til å balansere bedre med budsjettet, er å øke realismen i å anslå behovet for korttidsfravær, samt å kompensere for lønnsøkning for innleid ekstrahjelp/vikarer. Fra 2012 til 2013 ble budsjettet for korttidsvikar i skolene økt fra ca 2 til ca 3 millioner kroner.

Tallene viser imidlertid at det ikke er like stor forskjell på det regnskapsmessige resultatet for utgifter til variabel lønn i 2012 og 2009 i forhold til regulert budsjett. I 2009 var avviket i forhold til regulert budsjett på ca 30 millioner kroner. I 2012 var avviket på ca 24 millioner kroner. Mens avdeling omsorg har redusert avviket betydelig, ligger avdeling oppvekst sitt avvik på samme nivå som i 2009.

Som i 2010 forklares årsaken til avvik og forskjellene mellom avdelingene med måten å budsjettere utgifter til langtidsinnleie på, men også at det er enklere for en avdeling med store enheter å foreta en mer realistisk budsjettering av vikarutgifter. Det blir sagt fra kommunen at dette gjøres ulikt for på best mulig måte å tilpasse den enkelte avdelings utfordringer på dette området når det gjelder kontroll gjennom året.

Dersom systemene og rutinene fungerer godt uten at det kommer til uttrykk i det overordnede regnskapet for utgiftsområdet, er det vanskelig for revisor å ha en formening om det har skjedd en forbedring på området.

Investeringer

- Etablere rutiner som sikrer at kommunen følger eget økonomireglement når det gjelder investeringsprosjekter.

På dette området har rådmannen ikke fulgt opp anbefalingen fra 2010- rapporten. Til tross for innføring av en egen investeringsmodul i Agresso, som skal gjøre det enklere å følge opp det enkelte prosjektet, er videre rapportering til politisk nivå fortsatt svært mangelfull. Kommunen følger fortsatt ikke eget økonomireglement når det gjelder rapportering. Dette er påpekt i revisjonsnotat fra revisor til kommunen helt tilbake til 2008.

Revisor følger gjennom det kontinuerlige revisjonsarbeidet opp forhold omkring investeringsbudsjett og -regnskap. Vi ser at budsjettet er mer detaljert enn økonomireglementet tilsier, mens regnskapet er på nivå i henhold til reglementet. Uklarheter mellom reglement og praksis kan bidra til styringsutfordringer. Dersom det er ønskelig å vise bakgrunnstall i forbindelse med budsjettbehandlingen, kan dette for eksempel gjøres som et vedlegg.

1. INNLEDNING

1.1 Bestilling

På bakgrunn av Plan for forvaltningsrevisjon 2012-2015¹ har kontrollutvalget i Steinkjer kommune bestilt en forvaltningsrevisjon om økonomistyring.

Kontrollutvalget diskuterte i sitt møte 30.04.13 aktuelle vinklinger i et slikt prosjekt, og utvalget behandlet forslag til prosjektplan i sitt møte 10.06.13. Fokus skulle være på kommunens oppfølging av anbefalinger gitt i forvaltningsrevisjonsrapport om økonomistyring fra 2010, og om Steinkjer kommune har god økonomisk internkontroll.

Kontrollutvalget bestemte i møte 08.10.12 at prosjektet skulle deles i to deler, slik at Del I – oppfølging av 2010-rapporten gjennomføres før det foretas en vurdering av økonomisk internkontroll (del II).

1.2 Bakgrunn

KomRev Trøndelag IKS leverte i 2010 en forvaltningsrevisjonsrapport om økonomistyringen i Steinkjer kommune. Problemstillingen i rapporten var ”Har Steinkjer kommune god økonomistyring?”. Konklusjonene i rapporten er lagt med som vedlegg 1. Revisor skrev avslutningsvis i rapporten: ”På bakgrunn av gjennomgangen har revisor identifisert forhold kommunen kan endre for å lykkes enda bedre med økonomistyringen. Stikkord her er bedre system, struktur og oversikt, som legger grunnlaget for de økonomiske valg som fattes”. Revisors anbefalinger er lagt med som vedlegg 2.

Kommunestyret i Steinkjer behandlet rapporten i møte 15.12.10 (sak 10/201) og fattet følgende vedtak: ”Kommunestyret tar rapporten til orientering, og ber administrasjonen følge opp innholdet i rapportens kap. 7.3”.

I kontrollutvalgets møte 28.08.12 (sak 023/12) orienterte kommunens administrasjon om oppfølging av rapporten, og kontrollutvalget tok informasjonen til orientering.

1.3 Problemstillinger

Med utgangspunkt i prosjektplanen som ble godkjent i juni 2013, er følgende problemstilling besvart:

Har Steinkjer kommune fulgt opp anbefalingene i forvaltningsrevisjonsrapporten om økonomistyring fra 2010?

¹ Vedtatt i kontrollutvalget 23.04.12/sak 18/12 og i kommunestyret 23.05.12/sak 12/66

Vi svarer på problemstillingen ved å undersøke om kommunen har fulgt opp følgende 6 anbefalinger:

- Analysere regnskapet systematisk for å finne årsaker til avvik, blant annet for å hindre at avvik overføres til neste år, og dermed gi grunnlag for realistisk budsjettering.
- Holde ”trykket oppe” når det gjelder oppfølging av avdelingene og tjenesteenhetene, og kvalitetssikring av rapportering.
- Utarbeide rutiner for å få bedre oversikt over og kontroll med vikar- og overtidbruken.
- Fokusere på hvordan støtten til avdelings- og tjenesteenhetsledernes arbeid med økonomi kan gjøres mindre sårbar og mer tilgjengelig. Ta en gjennomgang av hvilken type kompetanse økonomienheten skal ha vs. økonomikompetansen i avdelingene.
- Legge til rette for at ledere med budsjett- og økonomiansvar har både kompetanse og tid til å utnytte mulighetene i økonomistyringsverktøyet
- Etablere rutiner som sikrer at kommunen følger eget økonomireglement når det gjelder investeringsprosjekter.

1.4 Metodisk tilnærming og gjennomføring

Dette er en undersøkelse der revisor er bedt om å beskrive hva som er gjort, og det er derfor ikke utarbeidet revisjonskriterier for undersøkelsen. Utgangspunktet for våre vurderinger er anbefalingene fra 2010-rapporten.

I forbindelse med arbeidet har vi hatt samtaler med økonomisjef og fagsjef økonomi i Steinkjer kommune. Referat fra intervju er verifisert av informantene.

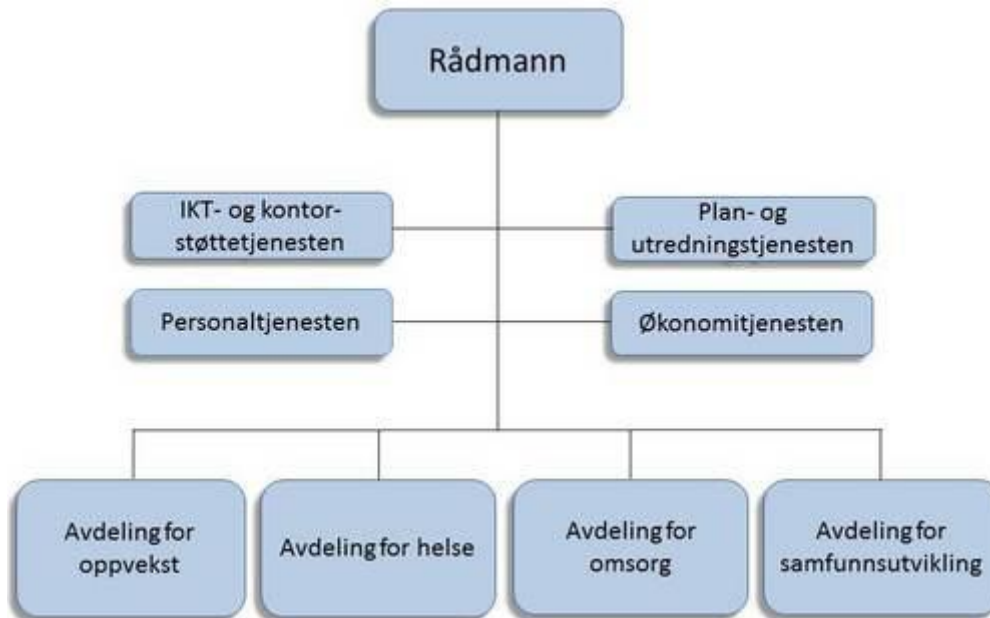
Avdelingslederne for avdelingene oppvekst, helse, omsorg og samfunnsutvikling, har besvart skriftlige spørsmål fra oss.

Vi har i tillegg brukt opplysninger fra forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2010, fra revisjonsnotat, regnskap, budsjett og saksframlegg i perioden 2011-2013.

Vår samlede vurdering er at metodebruk og kildetilfang i dette prosjektet gir et tilstrekkelig grunnlag til å svare på problemstillingen.

2. ORGANISERING

Steinkjer kommune har etter 2010-rapporten gjennomført en omorganisering. Antall avdelinger ble i 2011 redusert fra 8 til 4 (se figuren under). Rådmannens stab ble styrket med fagenhetene IKT og kontorstøtte, økonomi, personal samt plan og utredning.



2.1 Organisering av økonomitjenesten

Økonomitjenesten består i dag av 7 ansatte: Økonomisjef, fagsjef økonomi, 2 økonomikonsulenter, innkjøpsleder og 2 sekretærer. Det er først og fremst fagsjefen og de 2 økonomikonsulentene som jobber opp mot avdelinger/enheter og bistår dem med budsjettering og rapportering.

I 2010 var INVEST regnskap og lønn² fremdeles organisert sammen med økonomikonsulentene i Steinkjer, og under felles ledelse. I forbindelse med at "Regnskap og Lønn" ble flyttet til Inderøy i 2011 og omorganiseringen i Steinkjer, ble arbeidet med økonomioppfølgingen styrket. Nåværende fagsjef hadde tidligere lederoppgaver (økonomioppfølging og personalansvar), men gikk i 2011 over i en ren fagstilling. Lederoppgavene ivaretas av økonomisjefen som tidligere også var en del av rådmannens stab.

I Steinkjer kommune er det opprettet et informasjonsforum for økonomi, personal og IKT (ØPI-forum). Forumet møtes 6 ganger i året. Deltakere i tillegg til økonomiseksjonen er avdelingsledere, enhetsledere, sekretærer. Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn deltar på møtene ved behov.

² Nå Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn (ITRL)

2.2 Nærmere om samarbeidet med Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn

Det er Inn-Trøndelag Regnskap og Lønn (ITRL) som fører regnskapet for Steinkjer kommune. Det er økonomisjefen i Steinkjer kommune som formelt er ansvarlig for regnskapet, og han fordeler ansvaret i forbindelse med regnskapsavslutningen. Fagsjef økonomi er det formelle kontaktpunktet mellom ITRL og Steinkjer kommune, men gjennom året er det som regel direkte kontakt mellom enhetsledere og ansatte i ITRL.

Ifølge fagsjefen er ITRL flinke til å sende ut presiseringer og bidrar med kontinuerlig opplæring i enhetene. ITRL besøker enhetene for å bidra til avklaringer på områder som for eksempel føring av variabel lønn, sykepenger osv.

Avdelingslederne sier at det er mindre direkte kontakt med ITRL etter flyttingen til Inderøy. Likevel var det slik også tidligere at mye kommunikasjon forgikk pr e-post og telefon. Selv om kontakten i dag oppfattes som grei, oppfatter flere at det var lettere å få oppklart evt. småsaker og misforståelser tidligere fordi de var lokalisert i samme hus.

Faggruppe Økonomi for INVEST-kommunene ble opprettet i 2012. Der deltar leder for ITRL, controller i Inderøy, økonomisjef i Verran, fagsjef økonomi og økonomisjef i Steinkjer. Forumet skal ha minimum 2 møter i året, men har som regel minst 4. Forumet har mandat fra styret for ITRL. Systemutvikling, ulike faglige utfordringer og koordinering er sentrale oppgaver.

Vi vil komme mer tilbake til arbeidsdeling og samarbeid mellom Steinkjer kommune og ITRL i prosjektets del II.

3. OPPFØLGING AV AVDELINGER OG ENHETER

3.1 Organisering av arbeidet

Fagsjef økonomi opplyser at administrativ omorganisering og oppretting av felles regnskapskontor for INVEST-kommunene i Inderøy, gjorde det mulig å endre organiseringen av arbeidet med økonomioppfølging opp mot avdelinger/enheter i Steinkjer kommune. Fagsjefen og de 2 økonomikonsulentene har fordelt avdelingene mellom seg, men denne arbeidsdelingen er ikke formalisert. Arbeidsdelingen er heller ikke så rigid at det ikke er en viss form for overlapping, noe som gjør at avdelinger/enheter får hjelp dersom deres kontaktperson er borte. På denne måten mener fagsjefen at økonomitjenesten gir tettere oppfølging til enhetene samtidig som økonomitjenesten er mindre sårbar. Han mener avdelingsledere/enhetsledere i større grad enn tidligere vet hvem de skal henvende seg til dersom deres primærkontakt er

borte, og det er fagsjefens inntrykk at de er blitt mye flinkere til å be om hjelp fra de andre medarbeiderne ved behov. Fagsjefen har rollen som koordinator.

Etter etableringen av økonomitjenesten i Steinkjer kommune, ble det utlyst en økonomikonsulentstilling. I den forbindelse ble krav og kompetanseønske vurdert, og det ble ansett som viktig med generell økonomikompetanse, gjerne med relevant erfaring.

Økonomikonsulentene har etter det vi har forstått i noen grad spesialisert seg på ulike tema.

Ifølge fagsjefen er det nå større grad av teamjobbing enn tidligere i økonomitjenesten, og den interne overlappingen har gjort at ulike oppgaver løses også ved lengre fravær.

Økonomimedarbeiderne i økonomitjenesten er med på avdelingsmøter der økonomiske tema står på dagsorden, og de er med i utredningsarbeid på enhetene når det er snakk om økonomiske vurderinger av ulike tiltak. Tiltakene blir kvalitetssikret i større grad enn tidligere, og fagsjefen mener dette bidrar til større realisme i budsjetteringen.

3.2 Oppfølging av avdelinger og enheter

Fagsjefen mener også at det jobbes mer aktivt opp mot enhetene. Enheter med spesielle utfordringer får tette oppfølging. Omorganisering innenfor avdeling Omsorg til 4 enheter har gjort oppfølgingen på denne avdelingen enklere. Grad av oppfølging kan endre seg fra år til år, slik at erfaringene fra 2013 kan føre til krav om tettere oppfølging av nye enheter i 2014. Fagsjefen fortalte at de er avhengig av å få inn all underrapportering til rett tid, og har derfor et øye med om det er nødvendig å purre på enhetene. Til rapportering i september 2013 var det for første gang ikke nødvendig å purre på noen enhet. Fagsjefen sa at dette blant annet kan forklares med at økonomimedarbeiderne i større grad enn tidligere er ute på hver enhet i forbindelse med utarbeidelse av rapportene. Fagsjefen mener at tjenesten opplever flere henvendelser fra enhetsledere nå enn tidligere, og at det jobbes mer likt ute på enhetene med økonomispørsmål nå enn for 4-5 år siden.

I 2010-rapporten kom det fram at økonomienheten var sårbar ved at kompetanse var knyttet til enkeltpersoner, og at ressursknapphet i økonomienheten førte til at tjenesteenhetene ikke fikk den bistanden de etterspurte til rett tid. Hovedinnholdet i tilbakemeldingene fra avdelingslederne er at dagens organisering av økonomitjenesten er positivt for avdelingene. Tre avdelinger opplever at økonomitjenesten yter raskere og bedre hjelp nå enn før og at servicen er god. Kontakten med økonomimedarbeiderne beskrives som nær og god; i tillegg til fast kontaktperson kjenner de andre på økonomitjenesten også avdelingens arbeid godt. Det pekes likevel på at kvaliteten på kontakten er personavhengig, og ikke

nødvendigvis bare er knyttet til økonomitjenesten. En av avdelingslederne understreker at egne ansatte har fått bedre kompetanse, og at lederne får god opplæring og veiledning fra økonomitjenesten.

En annen avdelingsleder svarer at økonomitjenesten oppleves som tidligere; de får god hjelp og tilgjengeligheten er som før. Bistanden til rapportering oppfattes som tilstrekkelig hvis enhetene er presise på sin bestilling. Selv om kompetansen på styringsverktøyet har blitt bedre, ble det uttrykt ønske om behovsbasert vedlikeholdsopplæring for enhetsledere.

3.3 Økonomirapportering, avviksanalyse og tiltak

En av avdelingslederne sier at bistanden fra økonomitjenesten oppleves som en avlastning og hjelp på deres arbeidssituasjon. En annen sier at fokuset på rapportering oppleves som større nå enn tidligere, selv om tidsrammene er de samme. Årsaken til at det oppleves strammere er at lederne får flere oppgaver; blant annet utredningsoppgaver som tar mye tid. Det er samstemmighet mellom avdelingslederne om at det gis tilstrekkelig bistand fra økonomitjenesten til å produsere rapportene som skal leveres. En avdelingsleder trekker spesielt fram at de har fått hjelp til å ta ut månedsrapporter for variabel lønn, noe som gjør det lettere å følge med på dette området. En annen peker på at bedre oppfølging bidrar til kvalitetssikring når det gjelder enhetsledernes tallforståelse og avdelingslederens mulighet til enhver tid å ha god oversikt over den økonomiske situasjonen.

Økonomireglementet som ble vedtatt i desember 2012 har bestemmelser om at det skal presenteres 4 avviksanalyser for politisk nivå gjennom året. Alle 4 skal legges fram for hovedutvalg og formannskap, mens to av disse skal legges fram for kommunestyret (mai/juni og september/oktober). Det kan se ut som kommunestyret i 2011 fikk én rapport (11.05.11), to i 2012 (20.06.12 og 07.11.12) og én i 2013 (19.06.13). Formannskapet behandlet avviksanalyse i møte 17.10.13, men saken gikk ikke videre til kommunestyrets møte 06.11.13.

Fagsjefen skriver i en e-post til revisor at dette er i henhold til økonomireglementet, men at økonomireglementet kan misforstås på dette området. Denne forståelsen av reglementet begrunnes med at det i henhold til det forrige økonomireglementet bare skulle rapporteres til kommunestyret i mai/juni, og at man i det nye reglementet ønsket å få inn en rapportering til kommunestyret i september dersom det ble rapportert avvik som medførte budsjettjustering. I økonomireglementet for 2011 og 2009 er ordlyden tilsvarende reglementet som ble vedtatt i 2012, og med samme oppsett over rapporteringshyppighet (2 ganger til kommunestyret i tillegg til årsregnskap/årsmelding). Oppsettet over når kommunestyret skal ha rapport om

budsjettavviksanalyser presentert i budsjettavviksanalysen for januar – oktober 2013 avviker fra gjeldende økonomireglement³.

I høringssvaret skriver kommunen følgende om rapporteringen i 2013: ”Årsaken til at det i formannskapet i 2013 ble rapportert for perioden januar – oktober, og ikke januar – september slik det står i økonomireglementet, skyldes at det i september var nødvendig og stenge Agresso for en periode for og forberede en kommende større oppgradering. Tidsmessig gjorde dette at det var nødvendig og flytte rapporteringen en måned. Det samme vil skje i 2014 da selve oppgraderingen skjer i månedsskifte februar/mars og det blir nødvendig med en litt lengre nedetid i Agresso. Dette betyr en flytting av rapport 2014 fra februar til mars.”

Vi har gjennomgått saklistene for hovedutvalg og formannskap for 2012 og 2013; begge årene er det lagt fram 4 avviksanalyser til politisk behandling.

I forbindelse med periodisk økonomirapportering opplyser fagsjef økonomi at økonomitjenesten i forkant følger opp enheter de vet kan ha problemer med rapporteringen, og de venter ikke til fristene går ut. Det er fagsjefen som syr sammen rapportene fra enhetene før de presenteres for politisk nivå. Det gjennomføres møte med rådmannen før de endelige rapportene ferdigstilles. Dersom større avvik avdekkes, bes enhetene om å forklare årsaken til avviket.

Fagsjefen opplyser at det i 2013 har vært tettere oppfølging av avdeling helse. Dette skyldes at enheter som barnevern og sosialtjenester, som har hatt store økonomiske utfordringer, hører til i denne avdelingen. I avdeling oppvekst har økonomitjenesten hatt tettere oppfølging av fire enheter som hadde større avvik i 2012, og det har blitt gjennomført dybdemøter og foretatt grundige analyser. De 4 enhetene innen avdeling omsorg følges også tett opp. Avdeling omsorg rapporterer administrativt hver måned, og det samme gjør enkelte andre enheter. Avvik som avdekkes mellom de obligatoriske rapportene rapporteres til økonomiseksjonen/rådmannen. Fagsjefen mener generelt sett at avvik oppdages tidligere nå enn før (dvs. rapporteringene i februar og mai), men også at en større realisme i budsjettet for 2013 gjør at det er betydelig færre og mindre avvik.

Innenfor Avdeling for samfunnsutvikling er det noen enheter som klarer seg uten bistand, mens andre av ulike årsaker har hatt behov for tettere oppfølging. Eiendomsenheten har hatt egen økonomimedarbeider, men dette har vist seg sårbart, noe som gjør at økonomitjenesten vil følge opp denne enheten som de øvrige enhetene.

Fagsjefen presiserer at økonomitjenesten jobber mot å få enhetene til å bli flinkere til å gjøre endringer innen eget budsjett. Det innebærer at de jobber for at enhetene

³ Budsjettavviksanalysen ble behandlet i formannskapet i møte den 28.11.2013, i sak PS 179/2013.

korrigerer eget budsjett, selv om de holder seg innenfor bevilget ramme. Dette er ikke formelt sett nødvendig, men vil gjøre den videre økonomistyringen for enhetene enklere.

Når det gjelder styringsverktøy, vil det i mars 2014 bli innført en ny versjon av programvaren Agresso. Fagsjefen opplyser at det i den forbindelse vil bli ryddet opp i rapporteringsstruktur og antall rapporter for å gjøre det enklere å finne fram i rapportene. Presentasjon av endringene vil bli gjort i ØPI-forum, som generell informasjon og i ledermøter på avdelingene.

Avdelingslederne er ikke samstemte om hvorvidt kjennskapen til styringsverktøyene har blitt bedre. Fra ”det er som før” til – ”ja, med god hjelp fra økonomitjenesten”; noe som selvsagt avhenger av enhetsledernes ståsted i utgangspunktet.

Økonomitjenesten tolker begrepet ”god økonomistyring” til at eventuelle avvik oppdages tidlig og at tiltak iverksettes raskt. God økonomistyring betyr dermed nødvendigvis ikke at det ikke skal oppstå avvik. En viktig del av avviksrapporteringen er å foreslå tiltak. Dette vil det bli fokusert mer på fra økonomitjenesten framover; ikke minst på å kvalitetssikre og realisere tiltakene som foreslås.

Fagsjefen vurderer enhetene til å være gode på å avdekke avvik, de er ”ganske gode” på å foreslå tiltak, men det mangler en del på å iverksette tiltak slik at avvikene lukkes tidligst mulig. Dette gjelder de tiltakene som **ikke** skal til politisk behandling, men som skal tas i egen enhet.

Eksempel på budsjettavvik i 2013

Ved avviksrapportering til politisk nivå i juni 2013, vedtok kommunestyret budsjettendringer (sak 35/2013) på ca 10,6 millioner kroner. Tilsvarende tall for 2012 var på ca 11,1 millioner kroner (sak 12/78). I mai 2011 foretok kommunestyret endringer i budsjettet på 16,9 millioner kroner (sak 11/48).

Administrasjonen la i september 2013 (sak 154/13) fram en budsjettavviksanalyse for formannskapet med prognosert merforbruk inneværende år på ca 2,4 millioner kroner. Det ble ikke foreslått budsjettjusteringer, og saken ble ikke lagt fram for kommunestyret i november.

Av avviksrapporten går det fram at dette i hovedsak er utgifter knyttet til merforbruk innenfor Inn-Trøndelag IKT. Dette er knyttet til lisenser, serviceavtaler, ekstrahjelp, inventar og utstyr. Fagsjefen mener at dette er eksempel på avvik som burde ha kommet fram allerede i mai. På den andre siden mener fagsjefen at merforbruket innenfor sosialtjenesten ikke var mulig å budsjettere med, da utgiftene til økonomisk sosialhjelp vokste betydelig først i sommer.

Det er utarbeidet ny analyse per oktober som legges fram for hovedutvalg og formannskap i november. Rådmannen skriver: *”Prognosen for 2013 pr oktober viser et prognosert forbruk i størrelsesorden 2 mill. kroner under budsjett. Den faktiske driften samlet sett i de ulike avdelingene har i realiteten et overforbruk, men dette dekkes opp gjennom engangsmidler i form av bla. økte skatteinntekter 2013 signalisert når statsbudsjettet ble lagt frem, samt økte inntekter ressurskrevende brukere relatert til driftsåret 2012. Totalt sett gjør dette at det pr oktober rapporteres med et samlet mindreforbruk for kommunen. Helhetsbildet er at tjenesteenhetene utviser god budsjett disiplin og at styring av økonomien vektlegges i alle ledd. De økonomiske utfordringene er som tidligere mest krevende innenfor barnevern, omsorg og NAV. Dette er imidlertid områder som følges nøye og som er styrket med tanke på budsjettforslaget for 2014.”*

Varslet premieavvik fra KLP (september 2013) er et eksempel på avvik i forhold til budsjett der det ikke foretas budsjettregulering. I budsjettarbeidet brukes anslag fra KLP for budsjettåret. Til tross for at det nå ligger an til at Steinkjer kommune har et betydelig premieavvik også i 2013, sier fagsjefen at dette ikke vil bli regulert inn som inntekt for året 2013 i budsjettjustering høsten 2013. Han sier at det vil bli orientert verbalt om dette i avviksanalysen per oktober 2013 som legges fram for hovedutvalg og formannskap i november. I saksframlegget står det: *”Dette er beløp som skal inntektsføres i 2013 for så og utgiftsføres over de kommende 10 årene. Måten premieavvikene skal regnskapsføres på vil innvirke direkte på kommunens resultat i positiv retning også i 2013, men komme igjen som utgifter i årene fremover. For at prognosen skal gi et så godt bilde som mulig i forhold til kommunens ordinære drift og aktivitet, har en valgt og ikke ta inn premieavviket i prognosen, men gjør at oppmerksom på at det endelige resultatet vil påvirkes positivt ut over denne prognosen som følge av premieavviket.”* Fagsjefen er klar over at det kan framstå som uforståelig at det har blitt rapportert om økonomisk balanse i oktober, og at det så blir overskudd ved regnskapsavslutningen. Det vil derfor også bli tydeliggjort hvor stor andel av et eventuelt regnskapsoverskudd som skyldes premieavvik i KLP.

I november 2013 vedtok kommunestyret budsjettendring på ca 1,7 millioner kroner knyttet til føring av momskompensasjon (sak 63/2013). Dette er knyttet til regelendring som førte til bortfall av moms fritak for arbeid på veg, gjort gjeldende fra årsskiftet 2012/2013.

En annen styringsutfordring, som også dukker opp sammen med drift, er måten Steinkjer kommune fører momskompensasjon på. Det er ikke enheten som har utgiften som får inntektsføre momskompensasjonen. Dersom enhetene gjør valg som påvirker merverdiavgiftskompensasjon, vil dette ha betydning for ansvarsområde 8109 innenfor fellesområdet. Vi har eksempel der omsorgstjenesten gikk over fra varebiler til personbiler. Manglende kompensasjon på personbiler fører til tilsvarende bortfall av inntekt på ansvar 8109. Dette kan kompenseres ved budsjettendring. Det

som budsjettsak som må vedtas av kommunestyret da dette vil endre bevilgningen til rammeområdene i regnskapsskjema 1B.

4. BUDSJETTREALISME

Det er ifølge fagsjef økonomi ”terpet på” budsjettrealisme med avdelingene i forkant av budsjettene for 2013 og 2014. Av tiltak som er iverksatt for å bedre realismen i budsjettet, ble følgende nevnt:

- Posten ”vikarlønn skole” ble i 2013-budsjettet gitt et løft slik at det i løpet av året har blitt lettere å holde budsjettet. På dette området hadde det vært overforbruk i flere år.
- I 2013-budsjettet ble det lagt inn 3 millioner kroner mindre i frie inntekter enn det statsbudsjettet skulle indikere; dette på grunn av at Steinkjer kommune over flere år har hatt en lavere befolkningsvekst enn det som ligger til grunn for den sentrale beregningen. Dette vil bli gjort også i 2014-budsjettet.
- I 2014-budsjettet blir det foreslått å sette av lønnsnett for å regulere variabel lønn; tidligere har dette blitt tatt av enhetenes midler. Over år har dette ført til svært stramme budsjetter som det ikke har vært mulig å holde.
- I 2013 og 2014 har det blitt gitt delvis kompensasjon for prisvekst for enheter som kjøper mye varer og tjenester (eksempelvis brøyting). På enheter som for det meste har lønnsutgifter blir dette ikke gjort i samme grad.
- I 2014-budsjettet blir det foreslått å sette av en ekstra buffer for tiltak innen barnevern. Det har i flere år vist seg ikke å være tilstrekkelig å budsjettere med utgangspunkt i antall barn på budsjetteringstidspunktet.
- For å sikre at det budsjetteres rett med hensyn til kompensasjon til private barnhager, jobbes det opp mot barnehagene for å få et så rett anslag for antall barn ved årsskiftet som mulig.

Fagsjefen peker på at disse tiltakene får konsekvenser for nye tiltak, eller det kan bety at andre ting må avvikes eller at vekst i budsjettet benyttes som nevnt over i stedet for nye tiltak.

I tabell 1 har vi presentert avdelingsvise tall fra regnskapet 2012. Tallene viser at regnskapet for avdelingene avviker fra det opprinnelige budsjettet med 3 - 12 %. Avvikene i regnskapet for 2009 varierte til sammenligning med 2 - 11 % (med ulik avdelingsinndeling). I forhold til regulert budsjett ser vi at avviket ligger på 1-2 %, og dette var også tilfellet i 2009.

Tabell 1 Regnskapsresultat for avdelingene 2012. ⁴

Avdeling	Regnskap (i tusen)	Regulert budsjett (i tusen)	Avvik ift reg. budsj (prosent)	Oppr. budsjett (i tusen)	Avvik ift oppr.budsj. (prosent)
Omsorg	263 519	266 838	-1 %	256 745	3 %
Helse	186 001	184 560	1 %	169 165	10 %
Oppvekst	361 623	362 030	- 1 %	345 675	5 %
Samfunnsutvikling	155 628	159 495	- 2 %	138 278	12 %
Rådmannen m/tjenester	91 795	90 239	2 %	115 575	-21 %

Kilde: Regnskapsskjema 1 B 2012

Sammenligner vi opprinnelig budsjett for 2012 med regnskap for 2011, finner vi at alle avdelingene har budsjettert noe over regnskapet for 2011 bortsett fra avdeling helse. I 2011 hadde denne avdelingen et regnskapsmessig resultat på ca 126 millioner kroner, mens det i 2012 ble budsjettert med ca 170 millioner kroner, dvs. en økning på mer enn 40 millioner kroner. Denne økningen forklares i budsjettet for 2012 med at NAV er flyttet til avdelingen og at samhandlingsreformen ble innført.

Fagsjefen mener at kommunen de siste årene har fått bedre budsjettkontroll gjennom bedre budsjettrealisme og bedre styring. Likevel er det alltid slik at det er utgifter som det er vanskelig å budsjettere med: Ressurskrevende tjenester, økonomisk sosialhjelp og tiltak i barnevernet.

Avvik fra opprinnelig budsjett skyldes ikke nødvendigvis manglende realisme; forutsetninger kan endre seg i løpet av budsjettåret, og da skal det gjøres budsjettendringer.

Arbeidsgruppe/økonomiutvalg nedsatt 2012

I forbindelse med behandling av økonomidokumentet for 2013 fattet kommunestyret i sak 12/78 et vedtak der bl.a. følgende inngikk:

”Kommunestyret ber på denne bakgrunn en arbeidsgruppe bestående av 5 folkevalgte, 2 tillitsvalgte og rådmannen med 2-3 personer (sekretariat) om å arbeide med konkrete tiltak for å styrke økonomistyring og økonomisk handlingsrom, basert på følgende mandat:

Vurdere endringer i økonomirapporteringen og tilsvarende budsjettoppbyggingen som sikrer best mulig innsikt og mulighet for politisk styring på riktig nivå.

- Gjennomgå kommunens drift for å vurdere potensialet for økt økonomisk handlingsrom
- Gjennomgå driftsområder med gjentatt overforbruk for å sikre mer realistisk

⁴ I tillegg kommer ”Fellesområdet” der bl.a. momskompensasjonen og avskrivningene føres. Momsutgiftene føres på avdelingene, mens kompensasjonen føres på dette området.

budsjettering

- Vurdere forholdet mellom egenproduksjon og innkjøp av tjenester på utvalgte områder
- Vurdere tiltak som styrker inntektssiden i kommunen
- Ta opp andre forhold knyttet til økonomi og økonomistyring i kommunen som utvalget finner hensiktsmessig”

Det ble fremmet en delinnstilling for kommunestyret i møtet 12.12.12 (sak 12/181). I delrapport II som legges fram til politisk behandling i oktober/november 2013 er arbeidet i den første delrapporten oppsummert slik:

”Denne innstillingen konsentrerte seg om tiltak knyttet til realistisk budsjettering, rapportering og styring. Områder i kommunens drift som har hatt særlige utfordringer med å holde budsjettammene ble gjennomgått. Det ble særlig anbefalt tiltak knyttet til mer realistisk budsjettering når det gjelder vikarbudsjetten, prisvekst og inntektsrammene som følge av oppdaterte befolkningstall tidlig i budsjettåret. Dette ble lagt til grunn i rådmannens budsjettforslag for 2013, og erfaringene viser at dette har vært positivt for økonomistyringen i kommunen.

Videre ble det anbefalt en omlegging av detaljbudsjetteringen i hovedutvalgene og formannskapet, slik at det innføres brutto/netto budsjettering, og at dette suppleres med funksjonsbudsjettering. Budsjettavviksanalysen skal bygge på samme oppsett. Dette ble iverksatt fra detaljbudsjetteringen i 2013.”

I delrapport II er det i kapittel 8 listet opp anbefalinger til tiltak for å bedre den økonomiske situasjonen innenfor de ulike tjenesteområdene.

5. UTGIFTER TIL VIKAR OG OVERTID

Fagsjef økonomi sier at det på budsjetteringstidspunktet alltid er et håp om å redusere sykefraværet det kommende året. Dette har ført til at det innenfor enkelte enheter til tider har blitt budsjettet med for lite til vikarer. Med utgangspunkt i erfaringstall, er det nå tatt tak i dette ved at budsjettpostene til vikarlønn for enkelte enheter er økt. For eksempel var opprinnelig budsjett til korttidsvikar i skolene samlet i 2012 på ca 2 millioner kroner, mens det i 2013 var økt til 3,1 millioner kroner.

Fagsjefen sier at for skole har det i 2013 gitt betydelig mindre avvik at vikarlønnen har blitt justert opp i budsjettene. For å bedre realismen i budsjettering av vikarutgifter, har økonomitjenesten laget statistisk oversikt over fravær per måned. Prosentvis avvik benyttes for å kunne ha tallmateriale som grunnlag for vurderinger av fraværsomfanget gjennom året. Det ses på månedsvise sykluser og sammenlignes over år. Dette er en rapport som er laget på generelt grunnlag og kan brukes av alle avdelingene, men det har så langt vært mest fokus på omsorgsavdelingen.

Fagsjefen sier at det ikke er konkludert på tiltak for å få ned vikarbruken for budsjettet 2014, men at det vil bli foretatt vurderinger og spesifiseringer på dette området senere.

I forvaltningsrapporten fra 2010 påpekte vi at kommunestyrets vedtak i sak 09/62 ikke var fulgt opp. Det var ikke lagt fram egen sak for formannskapet ”*som redegjør for hvordan kommunen kan ha et godt system for oversikt over lønnsbudsjettet til enhver tid, blant annet i forhold til å kunne gjøre presise og tidlige anslag for virkningene av lønnsoppgjørene*”. Dette er ifølge fagsjefen fortsatt ikke gjort, men han sier det er orientert muntlig rundt saken.

Det er særlig innen avdeling omsorg det har vært utfordringer med variabel lønn. I enheten er det to typer variabel lønn: Behovet for ekstrahjelp (for tunge brukere) kan være vanskelig å forutsi, mens variabel lønn til vikar er mindre problematisk å budsjettere. Fagsjefen sier at det er viktig å dele opp de variable lønnsutgiftene og ha fokus på dette, slik at det vil gå fram hva som er mest problematisk. I rådmannens budsjettforslag for 2014 understrekes viktigheten av stram styring ved vikarinnleie: ”*For å komme i balanse i 2014 må enhetene redusere utgifter til korttids innleie og anna vikarinnleie med kr 394.000. Dette medfører at rutiner for innleie ved fravær må revideres. Lederne må utøve en stram styring på dette området. Ikke innleie på første fraværsdag hos ansatte kan bety redusert tjenestekvalitet, da brukerne ikke får tjenester jfr. vedtak.*”

Fagsjefen peker på at det ikke bare er de enhetene som har utfordringer med å holde utgiftene til vikarer nede, som har fravær. Andre enheter har ansatte som er så spesialiserte at det ikke er mulig å skaffe korttidsvikarer, derfor blir det heller ikke budsjettert med slike utgifter.

I forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2010 ble det presentert en tabell som viste budsjett- og regnskapstall for vikarlønn, ekstrahjelp og overtidbruk for 2009 og 2010. Overskridelsen samlet for kommunen var nesten 30 millioner kroner i 2009, og overskridelsene var størst på avdelingene Skole og barnehage og Bistand og omsorg. Det regnskapsførte beløpet til variabel lønn var i 2009 ca 76 millioner kroner; vi ser av tabell 2 at det tilsvarende beløpet i 2012 var nesten 79 millioner kroner.

Ser vi på tilsvarende tall for 2011⁵ og 2012, finner vi at det samlede avviket er på henholdsvis ca 23 millioner kroner og 24 millioner kroner mellom regnskapet og regulert budsjett. Skole har det største avviket, mens avdeling omsorg ser ut til å treffe bedre med sin budsjettering i 2012 enn i 2009.

⁵ Tallene for 2011 er ikke presentert i tabell da det i regnskapssammenheng fortsatt var gammel avdelingsstruktur.

Tabell 2 Avvik variabel lønn pr avdeling i 2012. Beløp i 1000 kroner. Vikarlønn, ekstrahjelp og overtid.

	Opprinnelig budsjett	Regulert budsjett	Regnskap
Rådmannen inkl tjenester	742	747	455
Avdeling oppvekst	3 558	3 947	18 695
Avdeling helse	6 926	6 724	10 881
Avdeling omsorg	34 408	37 228	40 990
Avdeling samf. utvikling	6 296	5 876	8953
Sum kommune	51 930	54 522	78 874
Avvik ift. regulert budsjett			24 352

Fagsjef økonomi mener det er større budsjettrealisme for variabel lønn nå enn tidligere; tallene forteller at for kommunen som helhet var avviket i regnskapet i forhold til regulert budsjett i 2012 fortsatt stort. I 2009 hadde avdeling bistand og omsorg et avvik på ca 11 millioner kroner i forhold til regulert budsjett, avdeling oppvekst et avvik på ca 15 millioner kroner.

På spørsmål om disse to avdelingene har tatt tak i utfordringene på ulik måte, svarer fagsjefen i en e-post at det er viktig å skille mellom korttids- og langtidsfravær. Han skriver: *”Når det gjelder korttidsfravær og ekstrahjelp så er nok differansen mellom budsjett og regnskap relativt lik, og i den grad det er avvik så varierer dette fra enhet til enhet i begge avdelingene. Når det gjelder langtidsfravær (med refusjon) så er det en betydelig differanse som i stor grad skyldes måten det budsjetteres på. Ved omsorg har en over tid sett at langtidsfraværet er noenlunde likt mellom enhetene (skyldes delvis større enheter) og avdelingen totalt. Dette gjør at det er lettere og budsjettere både utgift og refusjon. Når det gjelder oppvekst så er det stor forskjell mellom enheter og i avdelingen år for år når det gjelder utgifter/inntekter til langtidsvikarer. Dette gjør at budsjetteringen og økonomistyringen ved enhetene har vært krevende i den grad en har forsøkt å budsjettere disse tallstørrelsene. Dette gjør at en her har valgt og ikke budsjettere, men styre utgiftsbruk mot inntekter som refusjon sykepenger og frikjøp. Dette har gjort den økonomiske styringen enklere for enhetene innenfor oppvekst. Dette gjør at du får de store avvikene når disse to avdelingene sammenlignes.”*

I 2010-rapporten ble det også pekt på at avdelingene budsjetterer variabel lønn ulikt; bl.a. ved at enkelte avdelinger legger inn budsjett for vikarlønn og budsjetterer med refusjon fra NAV. Det ble i 2010-rapporten pekt på at det var ulik praksis ved avdelingene på dette området, og at det kunne bidra til urealistisk budsjettering.

I rådmannens hørings svar til 2010-rapporten står det *”Når det gjelder forholdet mellom variabel lønn for langtidsfravær og ulike refusjoner, er det som vi beskriver en ulik praksis på dette i avdelingene. Vi har her valgt å la avdelinger og enheter selv bruke den praksis de selv mener gir best styring. Tidligere hadde vi en ordning hvor alle skulle budsjettere med langtidsvikar og refusjon. Dette følte mange ble en utfordring i forhold til at dette vet vi jo ikke i starten på året, og de følte også at de*

mistet oversikten ut over året når det ikke ble som antatt. De løsningene vi har i dag har nok bedret styringen for mange, men vi kan nok her også bli bedre til å budsjettjustere internt i enhetene for nettopp å fange opp at styringen er til stede.”

6. INVESTERINGER

6.1 Rapportering

Økonomireglementet har samme bestemmelser om rapporteringshyppighet for investeringsprosjekter som for drift, og det er samme ansvarsstruktur. Det innebærer at det skal rapporteres fire ganger i året til politisk nivå. For investeringsprosjekter skal framdriften og økonomiske forhold kommenteres. Investeringsprosjekter som er avsluttet skal fremlegges for kommunestyret.

I tillegg er oppfølging av investeringsprosjekter omtalt i økonomireglementets punkt 11.6, prosjektrengskapet i 11.11, tilleggsbevilgning i 11.12 og sluttregnskapet i 11.14.

Det er særlig avdeling for samfunnsutvikling som har mange investeringsprosjekter. Avdelingslederen opplyser at det samarbeides med økonomitjenesten når det gjelder oppfølging av de økonomiske forholdene omkring investeringsprosjektene; både omkring budsjettarbeid og regnskapsavslutning.

Til tross for at økonomireglement har hatt de samme bestemmelsene om rapportering og oppfølging av investeringer siden før den forrige rapporten i 2010, sier fagsjefen at det fortsatt ikke er etablert en samlet og god rapportering, verken reglemessig i året eller for sluttrapportering. Dette har heller ikke blitt fulgt godt nok opp i 2013, og skyldes at fokus har vært på å få budsjettering og rapportering på drift i godt gjenge.

Fagsjefen mener at bestemmelsene i økonomireglementet bør revideres på nytt når det gjelder rapporteringstidspunkt, men er foreløpig ikke sikker på hvilke endringer som bør gjøres. Han er usikker på om det bør rapporteres samtidig med drift allerede per februar (som er bestemmelsen i dag) da dette kan være tidlig for investeringsprosjekter. Revidert økonomireglementet ble vedtatt av kommunestyret i desember 2012; bestemmelsene om rapportering for investeringer var uendret.

Programmet Agresso investering ble tatt i bruk ved årsskiftet 2011/2012 som en prøveordning. Programmet var under vurdering allerede i 2010 da den første rapporten ble skrevet. Bruken av Agresso investering er utvidet i 2012 og 2013, men det er ifølge fagsjefen fortsatt et fåtall av Steinkjer kommunes prosjekter som føres gjennom denne modulen. Programmet gir den som er prosjektansvarlig mulighet til å følge opp det enkelte prosjektet med hensyn til kostnader innenfor og utenfor

kontrakt på de ulike fagene. En annen fordel med programmet er at investeringsregnskapet brytes ned på delbeløp, og at en totalinvestering over flere år kan følges på tvers av årene. Fagsjefen sier at kommunen har en klar målsetting om å intensivere bruken av modulen betydelig i 2014.

En annen endring som er gjennomført, er at det for maskiner og utstyr ikke lenger foretas ”sekkebudsjettering”; nå har en maskin sitt eget prosjektnummer, og fagsjefen sier at dette gjør styring og oppfølging lettere.

Ifølge fagsjefen ble det ikke rapportert til kommunestyret på investeringer verken i 2012 eller 2013. I november 2011 ble det rapportert på investeringer til formannskapet (sak 132/11), men saken gikk ikke videre til kommunestyret.

Avdelingsleder Samfunnsutvikling sier at enhet Utbygging rapporterer til hovedutvalg for teknisk, miljø og naturforvaltning når det gjelder framdrift i investeringsprosjektene. Slik rapport er i 2013 gitt i form av notat utdelt i møte 20.08.13, med påfølgende muntlig orientering til hovedutvalgets medlemmer. Avdelingsleder opplyser videre at det rapporteres til hovedutvalget omkring framdrift i prosjekt gjennom budsjettendringer i løpet av året. Slik rapport er lagt fram som sak i møte 15.10.13 (sak 13/52). Det går fram av denne saken at det kun er de prosjektene som er avsluttet og har gitt mindre- eller merforbruk, og de prosjektene som prognoseres å få mindre- eller merforbruk som er med i denne behandlingen. Hun sier derfor at saken ikke gir et fullstendig bilde av pågående og planlagte prosjekt.

6.2 Budsjettering

Forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner har bestemmelser om at investeringsbudsjettene er ettårige. Kommunal- og Regionaldepartementet (KRD) har i brev til kommunene om innskjerping av praksis på dette området presisert at prosjekter som ikke ferdigstilles/igangsettes det året de er budsjettet skal rebudsjetteres. I sak PS 33/2013 til kommunestyret i mai 2013 ”Investeringsbudsjettet 2013 – rebudsjettering fra 2012” ble det i tillegg til liste over prosjekter som skulle videreføres bare vist til prosjekter som er avsluttet, men det ble ikke rapportert om hvordan prosjektene har gått; verken økonomisk eller praktisk.

Det er mange prosjekter som ble videreført fra 2012 til 2013, hvorav flere av disse var forutsatt ferdigstilt i 2012. Dette reflekterer en annen utfordring innen investeringsbudsjettene i Steinkjer kommune. De siste årene har kommunen bare brukt opp ca halvparten av det som er avsatt til investeringer i regulert budsjett, se tabell 3. Fagsjef økonomi sier at for å unngå avvik i investeringsprosjektene er det nødvendig å få mer realisme i forhold til gjennomføringstakt inn i budsjettene. Han sier videre at budsjettet for det enkelte prosjektet holder med tanke på økonomi, men dette har ikke revisor grunnlag for å sjekke da det ikke legges fram sluttregnskap for investeringene.

Tabell 3 Avvik i investeringsbudsjettet. Tall i millioner kroner. Hentet fra budsjettskjema 2A

2011			2012			2013		2014
Oppr. budsjett	Regulert budsjett	Regnskap	Oppr. budsjett	Regulert budsjett	Regnskap	Oppr. budsjett	Regulert budsjett*	Forslag**
119,2	219,2	139,6	101,5	214,3	125,8	119,9	217	108

*Anslått av revisor, jf oppsummeringsnotat av 29.10.13

**Rådmannens budsjettforslag

Revisor har tatt opp ulike forhold omkring investeringsbudsjettet i et eget notat av 29.10.13 til Steinkjer kommune. Et forhold som er nevnt er at det kun er regnskapsført ca 70 millioner kroner⁶ ved utgangen av oktober 2013, mens det er budsjettet med 217 millioner kroner. Kommunen tar kommentarene til dette til etterretning, og skriver videre: *"I utgangspunktet ønsker kommunen og ha en realistisk budsjettering når det gjelder gjennomføringstakt innenfor investeringsbudsjettet. Dette har gjort at en i 2014 har redusert ambisjonsnivået på enkelte investeringsområder. Det kan imidlertid oppstå forhold som gjør at prosjekter blir forsinket. Kommunen vil ta opp til vurdering om det skal endres praksis når det gjelder budsjettering/budsjettjusteringer/rebudsjettering av prosjekter som blir betydelig forsinket. Det kan ellers bemerkes at noen av de prosjektene som er nevnt i vedlegg 1 uten påbegynt aktivitet nå er i gang."*

Det er også tatt opp forhold omkring rebudsjettering, der revisor mener at grunnlaget for rebudsjettering ikke har vært realistisk. Med utgangspunkt i kommunestyresak 33/13 vises det til at det i utgangen av oktober 2013 ikke er samsvar mellom det som ble vedtatt i saken og tall fra regnskapssystemet. I brev av 17.11.13 svarer Steinkjer kommune slik: *"Årsaken til at noen prosjekter står med endret beløp i forhold til rebudsjetteringen er at det er foretatt andre budsjettjusteringer som gjelder disse prosjektene i 2013."* Videre: *"... vil ta opp til vurdering om det skal endres praksis når det gjelder budsjettering/budsjettjusteringer/rebudsjetteringer av prosjekter som blir betydelig forsinket."*

At hele prosjektbeløpet budsjetteres for gjennomføring på ett år kan skyldes at det er lettvis å gjøre det slik. Fagsjefen sier at det også er optimismen i forhold til gjennomføring, noe som ikke bare finnes i administrasjonen, men at også politikere kan være vel ambisiøse med tanke på gjennomføringen.

I regnskapet presenteres investeringene på rammenivå, mens investeringsbudsjettet er på enhetsnivå. I tillegg ser vi eksempler på at én post i investeringsbudsjettet kan tilsvare ett prosjekt, mens en annen post kan være flere prosjekter (uten at denne forskjellen går fram). Kommuneloven og GKRS (God kommunal regnskapsskikk)

⁶ Utgiftssiden i investeringsregnskapet, art 010 - 499

har krav om at det skal budsjetteres og rapporteres på samme nivå; og kommunens økonomireglement sier at ”kommunestyret skal vedta investeringsbudsjettets inntektsside og fordele investeringsrammer til den enkelte avdeling, jfr. hovedoversikten.” Det vil si at budsjettet er mer detaljert enn reglementet tilsier, mens regnskapet er på nivå i henhold til reglementet.

7. OPPSUMMERING

I dette kapitlet oppsummeres våre funn opp mot anbefalingene fra forvaltningsrevisjonsrapporten fra 2010. Har Steinkjer kommune fulgt opp anbefalingene?

- Fokusere på hvordan støtten til avdelings- og tjenesteenhetsledernes arbeid med økonomi kan gjøres mindre sårbar og mer tilgjengelig. Ta en gjennomgang av hvilken type kompetanse økonomienheten skal ha vs. økonomikompetansen i avdelingene.
- Holde ”trykket oppe” når det gjelder oppfølging av avdelingene og tjenesteenhetene, og kvalitetssikring av rapportering.
- Legge til rette for at ledere med budsjett- og økonomiansvar har både kompetanse og tid til å utnytte mulighetene i økonomistyringsverktøyet.

Oppfølgingen av disse anbefalingene er knyttet i hverandre. Gjennomgangen viser at det ved omorganisering av økonomitjenesten er tatt grep både for at medarbeidere skal bli mer tilgjengelige og tydelige for avdelinger og enheter, samt å redusere sårbarheten ved fravær. Tilbakemeldingene fra avdelingene bekrefter at tjenesten stort sett oppleves som mer tilgjengelig uavhengig av hvem som er til stede.

Det er også hovedrevisors inntrykk, gjennom arbeidet med revisjon av kommunens regnskap, at oppfølgingen ute i enhetene er bedre nå enn tidligere.

Når det gjelder hvilken kompetanse som er nødvendig i økonomienheten ble det gjort en vurdering av kompetansebehov i forbindelse med vakanse. Det ble konkludert med at generell kompetanse på høyskole/universtietsnivå kombinert med erfaring og datakompetanse var nødvendig. Det gjennomføres en viss spesialisering. En avdeling melder at ”deres controller” økonomitjenesten har god kompetanse på avdelingens utfordringer. Generelt gode tilbakemeldinger kan tyde på at økonomitjenesten har den kompetansen avdelingen har behov for.

Økonomitjenesten følger opp enhetene tett i forbindelse med rapporteringsarbeidet, og setter inn ressurser der behovet for bistand er størst. Avdelingene opplever at det i dag er større fokus på rapporteringsarbeidet, både det som skal til politisk nivå, men også internt i avdelingene.

Vi mener signalene som ble gitt fra avdelingslederne tyder på at arbeidet med å bidra til at medarbeidere med økonomiansvar både har kompetanse og tid til dette arbeidet er bedre ivare tatt nå enn tidligere. Økonomitjenestens oppfølging av enhetene frigjør tid for avdelingsleder, den gir bedre mulighet for å ha oversikt over den økonomiske situasjonen, og kvalitetssikrede rapporter blir levert i tide. At enheter med størst behov får mest bistand vil etter vår mening bidra til kompetanseheving i enhetene over tid.

Vi mener at kvalitetssikring av rapportering også handler om at det rapporteres til politisk nivå i henhold til økonomireglementets bestemmelser. Reglementet ble etter revisors mening ikke fulgt i 2013 og 2011 når det gjelder rapportering til kommunestyret; høstrapporteringen mangler. Rapportering til hovedutvalg og formannskap er i henhold til reglementet.

- Analysere regnskapet systematisk for å finne årsaker til avvik, blant annet for å hindre at avvik overføres til neste år, og dermed gi grunnlag for realistisk budsjettering.

Økonomitjenestens styrkede oppfølging av enhetene i forbindelse med avviksrapportering og analyse, vil på sikt være det beste utgangspunktet for en god og systematisk gjennomgang av regnskapet. En avdelingsleder sa at hun nå følte seg tryggere på kvaliteten i de rapportene som ble produsert, noe som gjorde det mulig å ha god oversikt over økonomien.

At arbeidet overfor enhetene nå skal endre fokus fra avviksanalyse, som enhetene ifølge fagsjefen begynner å bli gode på, til å gjennomføre foreslåtte tiltak vil være med å hindre at avvik blir med videre.

Det er ikke lagt fram sak til formannskapet om hvordan kommunen kan ha et godt system for oversikt over lønnsbudsjettet til enhver tid (jf sak 09/62 kommunestyret), med det er i følge fagsjef økonomi orientert om dette i møte.

Økonomiutvalget, som kommunestyret satte ned i 2012, har jobbet med ulike spørsmål knyttet til økonomisk utfordringer i kommunen, og gav i sin første delrapport flere innspill på tiltak for å øke budsjettrealismen og gi bedre budsjettkontroll og styring. Fagsjefen nevnte en del tiltak som, på bakgrunn av erfaringer, nå legges til grunn for å sikre at budsjettet skal bli mer realistisk.

Revisors inntrykk er at det jobbes bevisst med å sikre realismen i budsjettet. Men det er vanskelig å konkludere på om budsjettene har blitt mer realistiske, da regnskapstallene viser at avvikene, på avdelingsnivå i 2012 ikke var vesentlig mindre enn de som ble registrert i 2009. En del av tiltakene ble imidlertid først satt inn i

forbindelse med budsjettet for 2013, og avviksanalysen per oktober 2013 viser et prognosert mindreforbruk på ca 2 millioner kroner i forhold til budsjett.

- Utarbeide rutiner for å få bedre oversikt over og kontroll med vikar- og overtidbruken.

Avdeling omsorg, som har hatt store utfordringer med å budsjettere variabel lønn, har fått hjelp til å ta ut månedsrapporter for variabel lønn, noe som avdelingslederen sier at gjør det lettere å følge med på disse utgiftene.

I forbindelse med budsjettet for 2014 er det for avdeling omsorg sagt at rutiner for innleie ved fravær må revideres. Et tiltak som ble nevnt var å ikke leie inn på første fraværsdag. Ifølge fagsjef økonomi vil det ble sett på ulike løsninger i så måte.

Økonomitjenesten har utarbeidet statistikk for å se på fraværssvingningene gjennom året for kunne bidra i enhetenes vurdering behov for innleie av vikarer.

Av tiltak som er nevnt for å få regnskapet for utgifter til variabel lønn til å balansere bedre med budsjettet, er å øke realismen i å anslå behovet for korttidsfravær, samt å kompensere for lønnsøkning for innleid ekstrahjelp/vikarer. Fra 2012 til 2013 ble budsjettet for korttidsvikar i skolene økt fra ca 2 til ca 3 millioner kroner.

Tallene viser imidlertid at det ikke er like stor forskjell på det regnskapsmessige resultatet for utgifter til variabel lønn i 2012 og 2009 i forhold til regulert budsjett. I 2009 var avviket i forhold til regulert budsjett på ca 30 millioner kroner, i 2012 var avviket på ca 24 millioner kroner. Mens avdeling omsorg har redusert avviket betydelig, ligger avdeling oppvekst sitt avvik på samme nivå som i 2009.

Som i 2010 forklares årsaken til avvik og forskjellene mellom avdelingene med måten å budsjettere utgifter til langtidinnleie på, men også at det er enklere for en avdeling med store enheter å foreta en mer realistisk budsjettering av vikarutgifter. Det blir sagt fra kommunen at dette gjøres ulikt for på best mulig måte å tilpasse den enkelte avdelings utfordringer på dette området når det gjelder kontroll gjennom året.

Dersom systemene og rutinene fungerer godt uten at det kommer til uttrykk i det overordnede regnskapet for utgiftsområdet, er det vanskelig for revisor å ha en formening om det har skjedd en forbedring på området.

- Etablere rutiner som sikrer at kommunen følger eget økonomireglement når det gjelder investeringsprosjekter.

På dette området har rådmannen ikke fulgt opp anbefalingen fra 2010- rapporten. Til tross for innføring av en egen investeringsmodul i Agresso, som skal gjøre det enklere å følge opp det enkelte prosjektet, er videre rapportering til politisknivå

fortsatt svært mangelfull. Kommunen følger fortsatt ikke eget økonomireglement når det gjelder rapportering. Dette er påpekt i revisjonsnotat fra revisor til kommunen helt tilbake til 2008.

Revisor følger gjennom det kontinuerlige revisjonsarbeidet opp forhold omkring investeringsbudsjett og -regnskap. Vi ser at budsjettet er mer detaljert enn reglementet tilsier, mens regnskapet er på nivå i henhold til reglementet. Uklarheter mellom reglement og praksis kan bidra til styringsutfordringer. Dersom det er ønskelig å vise bakgrunnstall i forbindelse med budsjettbehandlingen, kan dette for eksempel gjøres som et vedlegg.

Når det gjelder investeringsprosjekter mener revisor at det er nødvendig å endre praksis, slik at Steinkjer kommunes praksis kommer i tråd med krav satt i kommunelovens § 47 pkt 2: *”Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget”*.

8. RÅDMANNENS KOMMENTARER

En foreløpig rapport ble sendt på høring til rådmannen i Steinkjer kommune 11.12.13. KomRev Trøndelag IKS mottok svar fra rådmannen v/økonomisjefen 13.01.14. Høringsbrevet inneholdt innspill til presiseringer i forhold til faktaopplysninger fra kommunen, samt en kommentar i forhold til en upresis formulering fra revisors side.

Revisor har korrigert faktafeil i tråd med tilbakemeldingene, og har presisert en formulering om momskompensasjon. Ingen av endringen har ført til endringer i revisors oppsummering. Høringssvaret ligger som vedlegg 3 i rapporten.

KILDER

Steinkjer kommune 2012, 2011, 2009: Økonomireglement

Steinkjer kommune 2011: Årsbudsjett 2012 Økonomiplan 2012 – 2015 Rådmannens forslag

Steinkjer kommune 2013: Årsbudsjett 2014 Økonomiplan 2014 – 2017 Rådmannens forslag

Steinkjer kommune: Regnskap

Steinkjer kommune 2013: Budsjettavviksanalyser og HMS-rapporter

Steinkjer kommune, økonomiutvalget 2013: Delinnstilling II

KomRev Trøndelag IKS 2010: Forvaltningsrevisjon Økonomistyring Steinkjer kommune

Kom Rev Trøndelag IKS 2011-2013: Revisjonsnotat

KomRev Trøndelag IKS 2013: Brev til Steinkjer kommune

VEDLEGG 1

Konklusjon i rapport fra 2010

God økonomistyring betyr ifølge Busch m.fl. sin definisjon at kommunen når sine økonomiske mål, det vil si at det ikke er budsjettoverskridelser på det nivå kommunestyret har vedtatt.

God økonomistyring gir kommunen bedre grunnlag for å justere økonomien. Styring forutsetter at man kjenner situasjonen, og behovet for god økonomisk styringsinformasjon er dermed grunnleggende. At kommunen har ”overskudd” tyder ikke nødvendigvis på god økonomistyring - det er viktig å se bak tallene, og analysere utvikling og årsaker.

Dette prosjektet har hatt som mål å identifisere utfordringene Steinkjer kommune står overfor når det gjelder økonomistyring, og komme med forslag til hvordan disse kan møtes.

Drift

Er budsjettet realistisk?

Kommuneloven § 46 slår fast at kommunens budsjett skal være realistisk, og fastsettes på grunnlag av forventede inntekter og utgifter i budsjettåret. Et realistisk budsjett må både være fullstendig og basert på forventet utvikling.

Fullstendighet

Begrepet fullstendighet i budsjettsammenheng må også ses i forhold til budsjettnivå. Kommunestyrets budsjettnivå i Steinkjer kommune er på avdelingsnivå (rammenivå). Det er også på dette nivået administrasjonen rapporterer tilbake til politisk nivå.

Revisors gjennomgang viser at Steinkjer kommunes politisk vedtatte budsjett er fullstendig, i den forstand at det er budsjettert på alle vesentlige poster. Gjennomgangen har imidlertid avdekket at tjenesteenhetene ikke har budsjettert på alle poster. På tjenesteenhetsnivå vil detaljeringsbehovet i budsjettet være langt større enn på politisk nivå. Budsjettet skal være et verktøy for tjenesteenhetsleder i den løpende økonomiske styringen. Det er derfor viktig at budsjetttrammen er tilstrekkelig fordelt på alle konti, og at det regnskapsføres på samme nivå som det budsjetteres.

Forventet utvikling

Et realistisk budsjett skal være basert på forventet utvikling. Både rådmannen med stab og avdelingslederne gir uttrykk for at det på flere områder innenfor kommunal tjenesteproduksjon kan være vanskelig å anslå forventet utvikling, for eksempel når det gjelder antall brukere eller volum på innkjøp og salg av tjenester. Steinkjer kommune har små disposisjonsfond og ingen ”slakke” i budsjettene. En uforutsett økning i brukere og/eller volum kan derfor få store konsekvenser for budsjettbalansen.

For å møte denne usikkerheten er det viktig at kommunen er bevisst på hvilke kriterier/forutsetninger (for eksempel volum og antall brukere) man budsjetterer med utgangspunkt i. Revisors dokumentgjennomgang viser at kommunen har blitt tydeligere på kriteriene fra 2008 til 2010, men at kommunen fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder dette.

I et realistisk budsjett er det samsvar mellom oppgaver og tildelte rammer. I intervju framkommer det at både avdeling Helse og Rehabilitering og avdeling Kommunaltekniske tjenester mener budsjettet, på enkelte punkter, ikke er realistisk. Det er utfordrende når kontrollmiljøet er preget av fagstandarder, uforutsette hendelser og rettighetslovgivning. Det har over tid vært betydelige avvik mellom budsjett og regnskap innenfor avdeling Helse og rehabilitering. Avvik mellom budsjett og regnskap er ikke ensbetydende med at budsjettet er urealistisk, da det kan skje ting i løpet av året man ikke har kunnet forutse. Hvis det imidlertid er betydelige avvik mellom budsjett og regnskap over år, bør enten rammene styrkes eller aktiviteten reduseres gjennom politiske vedtak.

I budsjetteringen tar kommunen utgangspunkt i foregående års budsjett, samt budsjettavviksanalysene for inneværende år. Det sistnevnte bidrar til økt realisme i budsjettene, og å hindre akkumulert underbudsjettering. Det er ikke revisors inntrykk at det foregår bevisst underbudsjettering i kommunen, og inntrykket er at rådmannen er stadig tettere på avdelingene for å kvalitetssikre budsjettforslagene slik at man unngår urealistiske kuttforslag.

Lønn

Ca 80 % av kommunens driftsbudsjett er lønnsutgifter, og god økonomistyring på lønnsområdet er derfor svært viktig for kommunens totale økonomi. Revisors gjennomgang viser at kommunen de siste årene har hatt store overskridelser i forhold til budsjett på variabel lønn. Budsjettoverskridelsene på variabel lønn har vært særlig store innenfor avdeling Bistand og omsorg.

Det viktigste grunnlaget for god økonomistyring på lønnsområdet er stillingshjemlene. Kravet til stillingsplaner for hver tjenesteenhet gir god oversikt. Utgifter til bruk av vikar og overtid kan være vanskeligere å fastsette, men det finnes også muligheter for å anslå dette på en realistisk måte. Revisor mener kommunen må utarbeide rutiner for å få bedre oversikt over og kontroll med vikar- og overtidbruken.

Når det gjelder lønnsoppjøret er det kun avdelingenes økte kostnader til fastlønn som blir kompensert. I dette ligger et "skjult" krav om innsparing, som fører til risiko for urealistisk budsjett.

Revisors gjennomgang viser at administrasjonen ikke har fulgt opp punkt 1 kommunestyrets vedtak i sak 09/62. Det er ikke lagt fram egen sak for

formannskapet ”som redegjør for hvordan kommunen kan ha et godt system for oversikt over lønnsbudsjettet til enhver tid, blant annet i forhold til å kunne gjøre presise og tidlige anslag for virkningene av lønnsoppgjørene”. Punkt 2 i vedtaket er fulgt opp ved at det i budsjettdokumentene for 2009 og 2010 inkludert årsverksoversikter for hver avdeling.

Gjennomgangen viser at det er ulik praksis mellom avdelingene når det gjelder budsjettering av variabel lønn i forbindelse med langtidsvikar. Det kan se ut som om ikke alle avdelingene er seg like bevisst på at kommunen har faktiske utgifter i forbindelse med langtidsvikariat, og ikke får disse fullt ut refundert fra NAV. Dette kan bidra til urealistisk budsjettering. Revisor anbefaler kommunen å ta i bruk ”Steinkjermodellen” (beregningsmodell som viser reelle kostnader ved sykefravær) mer aktivt i budsjettarbeidet.

Er forutsetningene for god økonomistyring til stede?

Målsettinger og rammer

Kommunen har utarbeidet målsettinger og rammer i budsjett og økonomiplan i tråd med kravene i lov og forskrift. Kommunen har et oppdatert økonomireglement, og kjennskapen til reglementet

blant avdelings- og tjenesteenhetsledere synes god. Overordnede målsettinger og rammer er gjort kjent for avdelingene og tjenesteenhetene.

Revisor oppfatter det slik at alle ledere i kommunen ønsker å være lojale mot den vedtatte rammen. I enkelte tilfeller kan det imidlertid være slik at ønsket om å holde budsjettet kommer i konflikt med lederens lojalitet til lov, plikt og rettigheter. Lederne kan derfor oppleve et dilemma i forhold til å prioritere mellom økonomi og kvalitet. Slike prioriteringer er et politisk ansvar.

Økonomistyringsverktøy

Beste praksis tilsier at god økonomistyring forutsetter at de ansvarlige har tilgang til økonomisk styringsverktøy, som gjør det mulig å følge med på eget forbruk. Alle avdelings- og tjenesteenhetsledere i Steinkjer kommune har tilgang til økonomistyringsverktøyet Agresso, men kompetansen når det gjelder å bruke verktøyet varierer. Revisors gjennomgang tyder på at flere ledere mangler tid og kunnskap til å utnytte mulighetene i økonomistyringsverktøyet.

Seksjonslederne i Bistand og omsorg har delegert myndighet til å leie inn korttidsvikar og kjøpe inn forbruksvarer. Seksjonsledere har ikke tilgang til økonomistyringssystemet, og gjennom dette, tilgang til oversikt over tjenesteenhetens budsjett og forbruk. Revisor har ikke undersøkt praksisen ved seksjonene i Bistand og omsorg i Steinkjer, men vil peke på dette som et risikoområde. På generelt grunnlag vil vi si at en slik delegering av myndighet

fordrer en tjenesteenhetsleder som er "tett på" seksjonslederne i forhold til oppfølging av budsjettet.

Støtte til arbeid med økonomi

Flere av avdelingene har god nytte av medarbeidere i avdelingen med økonomikompetanse, og flere er helt avhengig av denne kompetansen blant annet i forbindelse med rapportering. Revisors gjennomgang tyder også på at økonomienheten til tider er sårbar i forhold til at mye av kompetansen er knyttet til enkeltpersoner. Ressursknapphet i økonomienheten, som fører til at avdelingene og tjenesteenhetene ikke får den bistanden de etterspør i rett tid, bidrar ikke positivt til økonomistyringen.

Kommentarene i spørreundersøkelsen viser at lederne jevnt over opplever at økonomienheten har god kunnskap, og kan svare på de spørsmål man har. Enkelte etterlyser imidlertid annen type kompetanse enn det som finnes i støtteenheten i dag, og revisor anbefaler kommunen å se nærmere på hvordan behovet for bedriftsøkonomisk kompetanse kan dekkes.

Revisor ser positivt på at kommunen ønsker å styrke controllerfokuset i tiden framover.

Økonomikompetanse og tid til økonomiarbeid

Avdelings- og tjenesteenhetslederens vurdering av egen kompetanse på økonomiarbeid i spørreundersøkelsen, indikerer at kompetansen varierer en del blant lederne. Det er få ledere som har formell økonomibakgrunn, og flertallet har behov for kompetanseheving på området. Slik revisor ser det er økonomiarbeid en viktig del av en lederjobb, og det er derfor nødvendig at kommunen har stort fokus på dette, og at dette vektlegges ved rekruttering av ledere. En leder må ha, eller sette av tid, til å jobbe med avdelingens/tjenesteenhetens økonomi, noe som både forutsetter kompetanse og interesse for den type oppgaver.

Er rapporteringen og oppfølgingen av avvik i henhold til lov, forskrift og reglement?

Revisors gjennomgang viser at det i 2009 er rapportert til formannskap og kommunestyre i tråd med bestemmelsene i økonomireglementet. Det rapporteres månedlig fra tjenesteenhetene, og enheter med ekstra utfordringer har krav til hyppigere rapportering. Lederne opplever at hyppig rapportering bidrar til bedre økonomistyring.

Periodisering av budsjett og regnskap

I tråd med økonomireglementet beskriver rapportene prognoser for resten av året. Steinkjer kommune har bevisst valgt ikke å benytte periodiseringer, men styrer mot årsbudsjett. Anerkjent teori om økonomistyring beskriver hvordan periodisering bidrar til bedre økonomistyring, og Busch m.fl. konkluderer med at "uten

periodisering mister vi styringsmuligheten". Det er ikke revisors inntrykk at Steinkjer, selv uten periodiseringer, ikke har muligheten for å styre økonomien. Prognosene i dagens rapportering baseres på kjente erfaringstall, og det er revisors vurdering at disse vil kunne benyttes enten som periodiseringsnøkkel eller som grunnlag for å utarbeide periodiseringsnøkler. Revisor er enig i administrasjonens vurdering om at bruk av periodiseringer ville lette arbeidet i forbindelse med rapportering. I tillegg vil bruk av periodiseringer gi et bedre styringsverktøy for den enkelte tjenesteenhetsleder fordi det gir mulighet for at alle regnskaps – og budsjettposter fordeles over året. Det er revisors oppfatning at periodisering ikke skal erstatte arbeidet med prognoser, men være et supplement til dette arbeidet. Selv om kommunen går over til periodiserte budsjett og regnskap, er det viktig å ikke miste fokus på helhetsbildet og resultatet pr 31.12.

Etterslep attestasjon/anvisning

Gjennom regnskapsrevisjon har revisor funnet at enkelte avdelinger i kommunen har utfordringer knyttet til etterslep når det gjelder attestasjon og anvisning av fakturaer. Økonomistyringen blir best når regnskapet, og dermed oversikten over forbruk og gjenstående, er mest mulig korrekt til en hver tid.

Avviksanalyse- og oppfølging

Det er viktig for god økonomistyring at rådmannen, som sitter med det overordnede ansvaret, analyserer regnskapet både gjennom året og ved året slutt, for å finne årsakene til avvik. Revisors gjennomgang viser at det er noe uklart hvorvidt rådmannen stiller krav til avdelingene om at de selv skal analysere eget regnskap. For å lage et mest mulig realistisk budsjett er det også fornuftig at kommunen analyserer foregående års budsjett, blant annet for å vurdere om utgifter og inntekter har virkning kun for dette året, eller om det er noe man tar med seg videre til neste år. Revisors gjennomgang viser av de siste årsmeldingene viser at kommunen i større grad analyserer årsaker til avvik i 2009 enn i 2008. Dokumentanalysen tyder på at kommunen har blitt mer bevisst på årsaksanalyse og dokumentasjonen av denne de siste årene, men at man fortsatt har et forbedringspotensial når det gjelder å beskrive hvordan man skal hindre at avvik gjentar seg.

Det er viktig at rapportene til politikerne er forståelige, og lagt opp på en slik måte at det er enkelt å følge med på den økonomiske utviklingen. Dette har vært vanskelig fram til og med 2009 da regnskapet i driftsrapporter og årsmelding, ble presentert mot siste reviderte budsjett. Revisor ser det som svært positivt at kommunen fra 2010 har endret sine rutiner, slik at regnskapet også vises mot opprinnelig budsjett.

Revisor mener det er positivt at den tekniske løsningen i økonomisystemet er slik at tjenesteenhetsleder må foreslå tiltak når det avdekkes avvik i forbindelse med rapporteringen. Det vil likevel alltid være en utfordring å foreslå tiltak som er gjennomførbare, og som har den ønskede virkningen.

Revisors gjennomgang viser at det er en utfordring for administrasjonen å være oppdatert på alle vedtak om budsjettendringer. Det er svært viktig at budsjettendringene blir lagt inn i økonomisystemet så fort som mulig etter at vedtak er fattet, og her har kommunen et forbedringspotensial.

I spørreundersøkelsen kommer det fram at det varierer hvorvidt lederne får tilbakemelding fra sin overordnede etter rapportering. Slik revisor ser det er det viktig at den som mottar rapporter kommuniserer tilbake til den som har rapportert, både for å opprettholde fokus på økonomistyringen og som en kvalitetssikring av rapporteringen og de tiltak som foreslås.

Revisors inntrykk er at administrasjonen er noe ”tettere på” avdelingene i dag enn tidligere. Gjennomgangen har imidlertid avdekket at videreformidling av kommunestyrets vedtak sannsynligvis kan kvalitetssikres bedre gjennom faste rutiner for informasjonsflyt fra administrasjonen til tjenesteenhetene. I Steinkjer kommune er det mange ansatte med ansvar for økonomien, og for at totalen skal bli god er det viktig at noe ikke ”faller mellom to stoler”.

Ifølge Busch m.fl. *”utføres den økonomiske styringen der hvor beslutningene fattes.”* Det er en fordel for økonomistyringen med stabilitet i toppledelsen og tilstrekkelig med ressurser til stabs- og støttefunksjoner. I Steinkjer har dette vært en utfordring de senere år, men revisors gjennomgang tyder på at kommunen er inne i en god utviklingsprosess.

Investeringsprosjekter

Når det gjelder investeringsbudsjettet og –regnskap har vi i denne gjennomgangen hatt fokus på rapportering og oppfølging: Er rapporteringen gjennom året og oppfølging av avvik i henhold til kravene i lov, forskrift og reglementer?

Revisors undersøkelser har avdekket at kommunen har mangler knyttet til system og kontroll rundt investeringene, og da særlig byggeprosjekter. Kommunen bryter med eget økonomireglement på flere punkter:

- Investeringsprosjekter som ikke blir igangsatt i budsjettåret eller som drar uforholdsmessig langt ut i tid, vurderes ikke på nytt i økonomiplan- og budsjettsammenheng (punkt 11.6).
- Dersom et investeringsprosjekt trenger tilleggsbevilgning skal det legges fram sak for kommunestyret med forslag til finansiering før budsjettet er brukt opp. Dette er ikke gjort for alle aktuelle prosjekter i tidsperioden 2007 til 2009 (punkt 11.12).
- Det er i mange tilfeller ingen sluttrapportering/avleggelse av prosjektregnskap slik økonomireglementet krever (punkt 11.11/11.14).

Revisor mener at kommunen må etablere rutiner som sikrer at økonomireglementet følges når det gjelder oppfølging av og rapportering på investeringer. Hvis

kommunen er à jour med bevilgninger og budsjettjusteringer gjennom året, vil dette bidra til bedre styring av investeringsprosjekt. Dette blir spesielt viktig nå som Steinkjer Utbygging AS legges ned, og virksomheten overføres til kommunen.

Både i 2007, 2008 og 2009 er investeringsregnskapet avsluttet med merforbruk. Ifølge revisjonsnotatet kunne man gjennom mer aktiv budsjettoppfølging og regulering av budsjettet gjennom året, redusert eller inndecket merforbruket i sin helhet i regnskapsåret.

Investeringsregnskapet er prosjektorientert. Å presentere årets regnskapsførte beløp mot årets budsjett gir derfor liten informasjonsverdi i forhold til prosjektets samlede regnskapsføring. Revisor anbefaler derfor at det i tillegg til regnskapet utarbeides en prosjektorientert oversikt som viser det enkelte prosjekts samlede regnskap og budsjett, samt rest til disposisjon. Oversikten bør også inneholde oversikt over finansieringsbehovet fordelt på egenkapital og bruk av lån.

Både innenfor avdeling Plan og natur og for vann/avløp er det etablert egne rutiner for rapportering til formannskapet og hovedutvalget. Ifølge økonomireglementet er det kommunestyret som skal behandle sluttrapport, og revisor mener derfor disse rutinene ikke er fullt ut tilfredsstillende i forhold til økonomireglementet.

VEDLEGG 2

Revisors anbefalinger i 2010-rapporten

På bakgrunn av gjennomgangen har revisor identifisert forhold kommunen kan endre for å lykkes enda bedre med økonomistyringen. Stikkord her er bedre system, struktur og oversikt, som legger grunnlaget for de økonomiske valg som fattes. Revisor anbefaler at kommunen:

- Utarbeider rutiner for å få bedre oversikt over og kontroll med vikar- og overtidbruken.
- Bruker ”Steinkjermodellen” (beregningsmodell som viser reelle kostnader ved sykefravær) mer aktivt i budsjettarbeidet.
- Legge til rette for at ledere med budsjett- og økonomiansvar har både kompetanse og tid til å utnytte mulighetene i økonomistyringsverktøyet.
- Er oppmerksom på utfordringene knyttet til at seksjonsledere uten budsjett- og økonomiansvar har delegert myndighet til vikarleie og innkjøp.
- Analyserer regnskapet systematisk for å finne årsaker til avvik, blant annet for å hindre at avvik ikke overføres til neste år. Grundig analyse av regnskapstall legger grunnlag for realistisk budsjettering.
- Fokuserer på hvordan støtten til avdelings- og tjenesteenhetsledernes arbeid med økonomi kan gjøres mindre sårbar og mer tilgjengelig. Revisor anbefaler kommunen å ta en gjennomgang i forhold til hvilken type kompetanse økonomienheten skal ha vs. økonomikompetansen i avdelingene.
- Holder ”trykket oppe” når det gjelder oppfølging av avdelingene og tjenesteenhetene, og kvalitetssikring av rapportering.
- Forbedrer rutinene knyttet til oppfølging av budsjettrevisjoner: Å legge inn budsjettendringer i økonomisystemet, samt kommunikasjon mot tjenesteenhetene.
- Vurderer å ta i bruk periodiseringsprinsippet i budsjett og regnskap, og utformer tilfredsstillende periodiseringsnøkler.
- Er à jour med attestasjon og anvisning av fakturaer.
- Etablerer rutiner som sikrer at kommunen følger eget økonomireglement når det gjelder investeringsprosjekter.

VEDLEGG 2

Rikke Haave

Fra: Trond Waldal [trond.waldal@steinkjer.kommune.no]
Sendt: 13. januar 2014 13:19
Til: Rikke Haave
Kopi: Torunn Austheim; Øystein Larsen
Emne: Høringsutkast: Rapport om økonomistyring del 1

KomRev Trøndelag IKS
Org.nr. 987 123 842 MVA
Ank.: 13.01.14
Journal nr.: B/817
Arkiv nr.: 0.03-18

Viser til brev fra KomRev datert 11.12.13 vedlagt utkast til Rapport om økonomistyring del 1.

Her er noen kommentarer til rapporten:

Side 9 – innkjøpskonsulent endres til innkjøpsleder

Side 12/13 d.v.s. siste avsnitt over begge sider. Årsaken til at det i formannskapet i 2013 ble rapportert for perioden januar – oktober, og ikke januar – september slik det står i økonomireglementet, skyldes at det i september var nødvendig og stenge Agresso for en periode for og forberede en kommende større oppgradering. Tidsmessig gjorde dette at det var nødvendig og flytte rapporteringen en måned. Det samme vil skje i 2014 da selve oppgraderingen skjer i månedsskifte februar/mars og det blir nødvendig med en litt lengre nedetid i Agresso. Dette betyr en flytting av rapport 2014 fra februar til mars.

Side 13 siste avsnitt - På grunn av tekniske utfordringer i kommunens IKT-system er innføring av ny versjon Agresso utsatt til mars 2014 (ikke november 2013 slik det står i rapportutkastet)

Side 15 første avsnitt – pga at vi ikke har de konkrete tallene helt klar ennå så er det ønskelig at det i fjerde setning står ...Steinkjer kommune har et **betydelig premieavvik også i 2013**, sier fagsjefen...

Side 15 siste avsnitt kap 3 – Den siste setningen er litt uklar hva som menes. Kompensasjon av merverdiavgift (inntekten) budsjetteres på eget ansvarsområde 8109. Budsjettavvik tilknyttet denne vil ikke automatisk ha konsekvens for andre avdelinger.

Side 23 tredje avsnitt – ordet urealistisk endres til vel slik at det blir stående ...være **vel** ambisiøse med tanke på...

Mvh

Trond Waldal
økonomisjef

Tlf. 906 61225 / 741 69007
e-post: trond.waldal@steinkjer.kommune.no



Postadresse: Postboks 2565, 7735 Steinkjer

Hovedkontor: Fylkets Hus, Steinkjer

Tlf. 994 01 480

www.krt.no