

Revisionsrapport

Förutsättningar för effektiv ekonomistyrning

Sollefteå kommun

Anneth Nyqvist

Martin Gandal

Juni 2015



Innehållsförteckning

1.	Sammanfattning	1
2.	Inledning	2
2.1.	Bakgrund	2
2.2.	Syfte och revisionsfråga.....	2
2.3.	Avgränsning.....	2
2.4.	Revisionsmetod	2
3.	COSO-modellen.....	3
4.	Granskningsresultat	4
4.1.	Kontrollmiljön i Sollefteå kommun.....	4
4.2.	Politiskt perspektiv (ledning och styrning)	5
4.3.	Administrativt och organisatoriskt perspektiv.....	7
4.4.	Sociala perspektivet (kunskap och värderingar)	9
4.5.	Tekniska perspektivet (System och program).....	11

1. *Sammanfattning*

På uppdrag av de förtroendevalda revisorerna har PwC genomfört en granskning avseende förutsättningarna för effektiv ekonomistyrning. Granskningen syftar till att bedöma om förutsättningarna för att skapa en effektiv ekonomistyrning inom verksamheten är tillräckliga. Granskningen har resulterat i följande iakttagelser och bedömningar:

- Förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det politiska perspektivet är delvis tillräckliga men att förutsättningarna kan förbättras genom tydligare struktur och information av styrdokument. Ett sådant förbättringsarbete pågår också inom kommunen.
- Förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det administrativa/-organisatoriska perspektivet är inte tillräckliga då knappt hälften av cheferna instämmer helt eller till stor del i 4 av 6 påståenden.
- Förutsättningar för en effektiv ekonomistyrning ur det sociala perspektivet är delvis tillräckliga. 40 % av cheferna vet inte hur de ligger till avseende ekonomi jämfört med andra kommuner och lika många anser inte att de enkelt kan få behov av utbildning inom ekonomi tillgodosett.
- Förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det tekniska perspektivet till stor del är tillräckligt. Utifrån våra iakttagelser från de andra perspektiven uppfattar vi inte att tekniken eller åtkomsten till information är någon stor fråga gällande ekonomistyrningen förutom rapporter från personalsystemet.

Sammanfattningsvis bedömer vi att förutsättningarna för att skapa en effektiv ekonomistyrning endast delvis är tillräckliga.

I syfte att utveckla verksamheten lämnar vi följande förslag till åtgärder:

- Sambandet mellan verksamhetsmål och budget bör förtydligas.
- Rutiner för återkoppling gällande både ekonomi och verksamhet bör utvecklas och även direktiven från överordnad chef/politik.
- Delaktighet och tidplan i budgetprocessen bör ses över och på enhetsnivå bör hela budget- och uppföljningsprocessen utvärderas.
- En inventering av behov av utbildning i ekonomi samt uppmuntra till jämförelser med andra kommuner i syfte att hitta goda exempel.
- Synpunkterna gällande förändringsklimatet på övergripande nivå bör analyseras vidare.
- För att cheferna enklare ska kunna analysera rapporterna självständigt bör den ekonomiska redovisningen gällande periodiseringar ses över.
- Missnöjet med rapporter från personalsystemet bör analyseras.

2. Inledning

2.1. Bakgrund

Kommunens revisorer har med hänsyn till risk och väsentlighet bedömt det angeläget att göra en granskning avseende förutsättningarna för effektiv ekonomistyrning. Bakgrund till granskningen utgörs av den försstudie av kommunens ekonomistyrning som genomförts. Förstudien visar på tre angelägna fördjupningsområden (styrning i form av mål, förutsättningar som kultur och miljö samt budgetprocess).

Kommunallagen ställer krav på att all kommunal verksamhet ska bedrivas på ett från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt. Förutsättningarna för ekonomistyrning påverkas av den kultur och miljö som råder inom organisationen. En svag kontrollmiljö gör det mycket svårt att få till en effektiv ekonomistyrning.

2.2. Syfte och revisionsfråga

Granskningen syftar till att bedöma om förutsättningarna för att skapa en effektiv ekonomistyrning inom verksamheten är tillräckliga.

Revisionskriterier utgörs av 26 kontrollmål som presenteras i rapporten samt kommunallagen kap 6 § 1 (styrelsens uppgifter).

2.3. Avgränsning

Granskningen avgränsas i huvudsak till år 2015.

2.4. Revisionsmetod

En webenkät har mejlats ut till samtliga ekonomiansvariga inom kommunen. Kompletterande intervjuer med kommunchef, verksamhetschef för funktionsstöd, rektor gymnasieskolan, områdeschef hemtjänst och särskilt boende, samt rektor Ramsele skolor och förskolor.

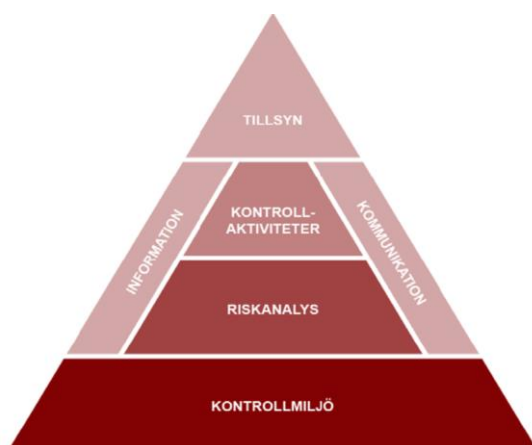
3. *COSO-modellen*

I denna granskning har vi valt att använda COSO-modellen som stöd då förutsättningar för effektiv ekonomistyrning är en del av kontrollmiljön som beskrivs nedan.

En kommitté i USA vid namn The Committee of the Sponsoring Organizations of the Treadway Commission har tagit fram en modell för intern kontroll. Modellen, som fått sitt namn efter kommittén, identifierar fem – ömsesidigt beroende – komponenter som tillsammans omfattar intern kontroll.

Modellen lämpar sig bra för såväl privat som offentlig verksamhet, vilket också är en av anledningarna till att den fått stor genomslagskraft. Enligt COSO-modellens synsätt är huvudsyftet att den interna kontrollen ska ge tillräcklig säkerhet så att målen som satts i verksamheten uppnås.

COSO-modellens kontrollkomponenter redovisas i nedanstående figur:



Kontrollmiljön utgör grunden för de övriga komponenterna i COSO. En svag kontrollmiljö omöjliggör i praktiken skapandet av en god intern kontroll.

Enligt COSO påverkas kontrollmiljön i en organisation av fyra olika perspektiv, nämligen det sociala, administrativa, politiska och det tekniska systemet. I det sociala systemet ingår personalen och innefattar faktorer såsom erfarenhet, kompetens, attityd och värderingar. Regler, riktlinjer och ansvars-/befogenhetsfördelning ingår i det organisatoriska och administrativa systemet medan det politiska systemet avser hur ledning och chefer agerar. Kontrollmiljön påverkas även av det tekniska systemet, vilket utgörs av de system och program som används i verksamheten.

Övriga kontrollkomponenter i COSO-modellen är riskanalys, kontrollaktiviteter, information & kommunikation samt tillsyn.

I denna granskning fokuserar vi på komponenten kontrollmiljö, dvs vi ser förutsättningarna för effektiv ekonomistyrning som en del av kontrollmiljön.

4. Granskningsresultat

4.1. Kontrollmiljön i Sollefteå kommun

För att åstadkomma en effektiv ekonomistyrning krävs att det finns en fungerande kontrollmiljö. Enligt COSO påverkas kontrollmiljön av fyra perspektiv:

- Politiska
- Administrativa och organisatoriska
- Sociala
- Tekniska

Samtliga arbetsledare/chefer har fått möjlighet att besvara en webb-enkät om hur de upplever förutsättningarna gällande effektiv ekonomistyrning. I enkäten ställs 27 påståenden som rör kontrollmiljön. Påståendena kan även ses som kontrollmål för att bedöma kontrollmiljön. Till varje påstående finns fyra svarsalternativ;

1. ”Instämmer helt”
2. ”Instämmer till stor del”
3. ”Instämmer till viss del”
4. ”Instämmer inte”
5. ”Vet ej/ingen uppfattning”

Enkäten har skickats ut till 91 ekonomiansvariga (chefer med ekonomiansvar samt ekonomer) varav 65 besvarat enkäten. Svarsfrekvensen uppgår till 71,4 %. Enkätundersökningen har genomförts under perioden april 2015.

I och med att närmare tre av fyra ekonomiansvariga besvarat enkäten får undersökningsresultatet betecknas som tillförlitligt. Enkätresultatet kan därmed utgöra underlag för bedömning av kontrollmiljön.

I bilaga redovisas en jämförelse mellan enkätresultatet för de olika avdelningarna inom Produktion.

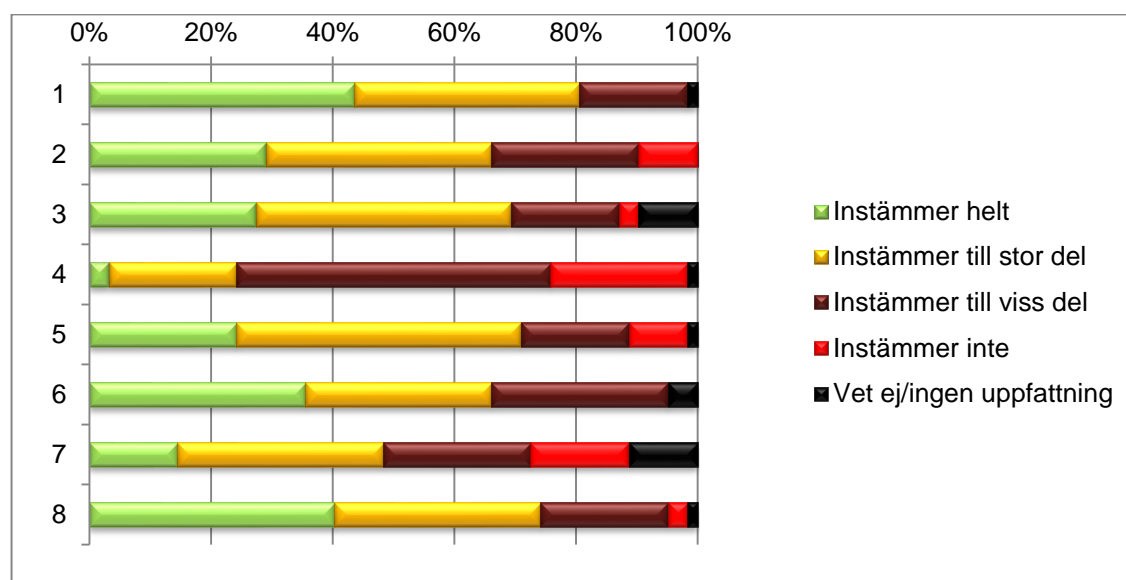
4.2. Politiskt perspektiv (ledning och styrning)

Med det politiska perspektivet avses hur ledning och chefer agerar. Perspektiven inrymmer hur ekonomiansvariga upplever hur nämnd och ledning utövar sin ledning, styrning och kontroll. För att bedöma kontrollmiljön inom det politiska perspektivet har ekonomiansvariga fått ta ställning till följande påståenden:

Politiska perspektivet

1. Jag har god kännedom om de styrdokument (värdegrund, styrkort, gemensamma riktlinjer) som reglerar min verksamhet
2. Förutom budget finns det också tydliga mål fastställda för min verksamhet
3. De styrdokument som reglerar min verksamhet används vid styrningen av min verksamhet
4. De fastställda verksamhetsmål som finns för min verksamhet är möjliga att uppnå med de resurser som jag disponerar
5. Jag har en öppen och konstruktiv dialog kring budget och den ekonomiska utvecklingen med min överordnade
6. Jag förväntas hålla min budget och om jag inte gör det vet jag att min överordnade kommer att kräva snabba och konkreta besparingsåtgärder
7. När jag rapporterar avvikelser får jag relevant återkoppling (t ex beröm, kritik, krav på åtgärder)
8. Vid konflikt mellan verksamhetsmål och ekonomiska mål (budget) är det de ekonomiska målen som prioriteras

Nedan redovisas resultatet från enkätundersökningen:



Vi noterar att 7 av 10 svarar att de resurser de disponerar inte räcker för att nå uppsatta verksamhetsmål.

8 av 10 personer instämmer helt eller till stor del att de har god kännedom om styrdokument och 6 av 10 uppger att det finns tydliga mål- förutom budget- fastställt för verksamheten.

Det är däremot spridda svar gällande återkoppling vid avvikelser. Cheferna inom för- grund och gymnasieskolan mer kritiska än genomsnittet medan de flesta av cheferna inom tekniska anser att de får återkoppling. De senare anser också att det är tydligt att de förväntas hålla sin budget och att deras chefer annars kommer att kräva besparingsåtgärder.

Vid intervjuer framkommer bl a:

En genomgång av samtliga styrdokument pågår i syfte att minska antalet och att strukturera dem på ett tydligare sätt.

Sökfunktionerna på intranätet bör förbättras och även information om nya styrdokument.

Information om styrdokument i samband med introduktion av nya chefer kan förbättras, flera har framfört att de själva har fått söka dokumenten och att de därmed inte är säkra på att de har fått tillgång till samtliga som berör dem.

Alla dokument matchar/synkar inte mot varandra och det kan bli otydligt vilket man ska följa.

Olika synpunkter framförs gällande om målen går att uppnå med disponibla resurser, några av intervjuobjekten framför att det inte alltid finns något samband utan beror på arbetssätt, organisation etc.

Från politiken är det tydligt att budgeten ska hållas men det saknas tydliga direktiv och dialog för att kunna genomföra större besparingar.

Även vid intervjuerna framkommer spridda svar gällande återkoppling, men de flesta anser att återkopplingen kan bli bättre. Om någon exempelvis har redovisat en negativ avvikelse och de har föreslagit ett antal besparingar skulle de vilja få klartecken innan de går vidare.

Det anses vara tydligt uttalat att ekonomi går före målen men att lagkrav går före ekonomin inom vissa verksamheter. I många fall är det upp till respektive chef att göra dessa avvägningar och tolkningar av lagkraven, det borde finnas mer gemensamma riktlinjer och diskussioner för att stötta cheferna.

Bedömning

Vi bedömer att förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det politiska perspektivet delvis är tillräckliga men att förutsättningarna kan förbättras genom tydligare struktur och information av styrdokument. Ett sådant förbättringsarbete pågår också inom kommunen. Då flertalet anser att verksamhetsmålen inte går att uppnå med tillgängliga resurser menar vi att sambandet mellan verksamhetsmål och budget bör förtydligas. Vidare bör rutiner för återkoppling gällande både ekonomi och verksamhet utvecklas och även direktiven från överordnad chef bör förtydligas.

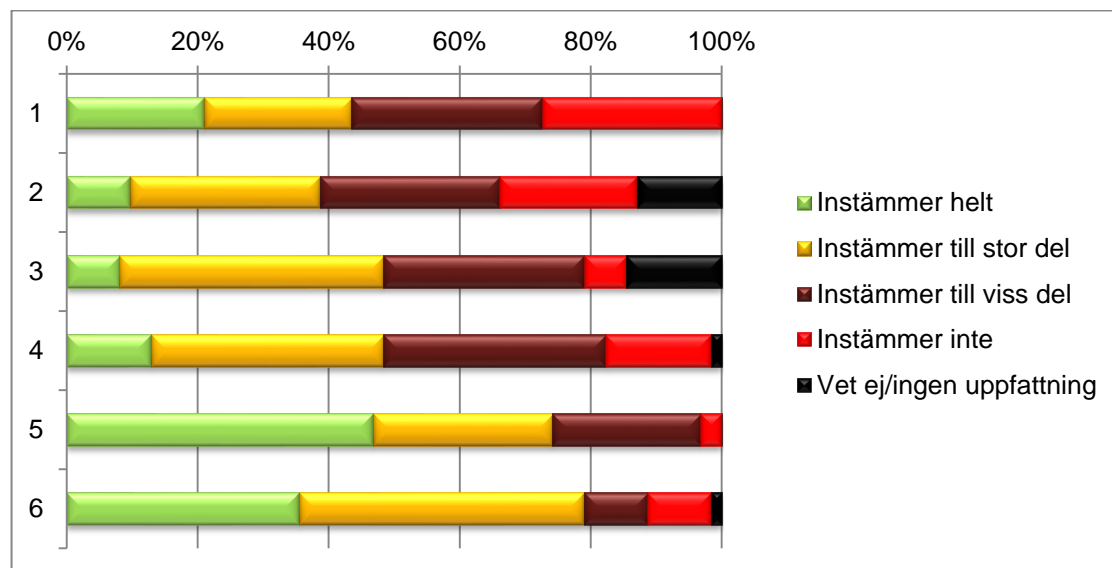
4.3. Administrativt och organisatoriskt perspektiv

För att skapa förutsättningar för en effektiv ekonomistyrning krävs att det finns regler och riktlinjer för verksamheten men även att arbetsfördelning, ansvarsfördelning, befogenheter och skyldigheter är tydliga och ändamålsenliga. Sådana förhållanden ingår i administrativa och organisatoriska perspektivet.

För att bedöma kontrollmiljön inom detta perspektiv har ekonomiansvariga fått ta ställning till följande påståenden:

Administrativa/organisatoriska perspektivet	
1.	Jag är delaktig i budgetprocessen och kan påverka min budget i rimlig omfattning så att budgeten blir genomarbetad och verklighetsförankrad
2.	Tidplanen för budgetarbetet är väl avvägd så att budgetprocessen blir effektiv och medger tid för analys och förankring
3.	Jag upplever att kommunens rutiner och anvisningar avseende budget är bra
4.	Jag har befogenhet att i rimlig omfattning påverka mina kostnader och intäkter
5.	Det är för mig tydligt vilka intäkter och kostnader jag ansvarar för
6.	Om jag vill lämna förslag på förbättringar avseende mitt IT-stöd och rutiner är det tydligt för mig vart jag vänder mig

Nedan redovisas resultatet av enkätundersökningen:



6 av 10 ekonomiansvariga instämmer inte eller till viss del att de är delaktig i budgetprocessen.

Däremot instämmer 8 av 10 helt eller till stor del att de kan lämna förslag på IT-förbättringar samt att ungefär 7 av 10 instämmer helt eller till stor del att de är medvetna om sitt ansvar.

Rörande påståendet om att de ekonomiansvariga kan påverka intäkter och kostnader är det spridda svar.

Inom Produktion Sociala är fler chefer än genomsnittet som anser att inte de har befogenheter att påverka kostnader och intäkter. Cheferna inom För- grund och gymnasieskola har lämnat sämre svar än övriga på samtliga påståenden inom detta perspektiv. Däremot är cheferna inom tekniska mer positiva än genomsnittet på flera av påståendena.

Vid intervjuer framkommer att:

Att de flesta inte är delaktiga i budgetprocessen men att de kan påverka budgeten i den meningen att de kan fördela mellan sina egna verksamheter och konton. Många beslut fattas av politiken eller överordnade chefer som ska verkställas av underordnad chef som endast till viss del kan styra kostnaden genom exempelvis smartare arbetsätt eller bättre upphandling.

Tidplanen för både budget och uppföljning upplevs som snäv vilket innebär att analyserna blir lidande. Det upplevs som att man på övergripande nivå har svårt att inse att det behövs tid för budget och uppföljning även på lägre nivåer.

För vissa verksamheter är det en stor andel fasta kostnader som är svåra att påverka på kort sikt. Det är ibland otydligt var beslutsrätten ligger. Politiken måste när de fattar beslut om besparingar även ge tydliga direktiv och/eller inriktning.

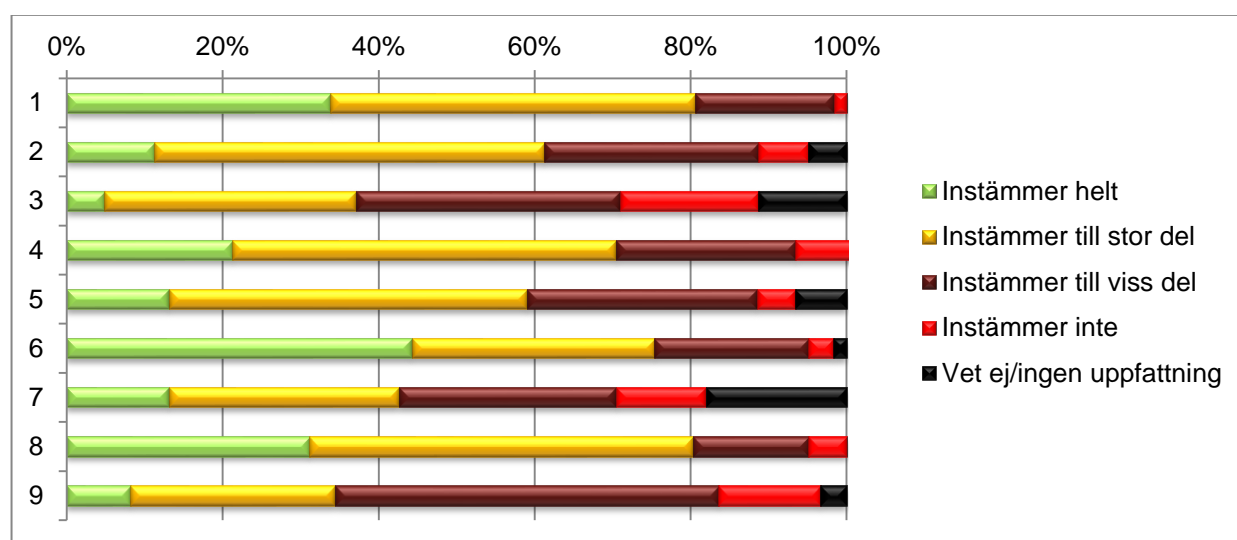
Bedömning

Vi bedömer att förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det administrativa/organisatoriska perspektivet inte fungerar tillfredsställande då knappt hälften av cheferna instämmer helt eller till stor del i 4 av 6 påståenden. Kommunstyrelsen bör framförallt beakta synpunkterna gällande delaktighet och tidplan i budgetprocessen men även se över hela budgetprocessen på lägre nivå.

4.4. Sociala perspektivet (kunskap och värderingar)

Det sociala perspektivet fokuserar på personalen inom organisationen. Kontrollmiljön kan påverkas av personalens erfarenhet och kompetens, men även av exempelvis vilka attityder och värderingar som råder inom organisationen. För att bedöma kontrollmiljön inom det sociala perspektivet har nio påståenden formulerats. Följande påståenden har ekonomiansvariga fått ta ställning till:

Sociala perspektivet
1. Jag upplever att jag har god kontroll över min verksamhet (produktion, kvalitet, effekter)
2. Jag har god kunskap om hur vi ligger till avseende verksamhetsresultat (produktion, kvalitet, effekter) i förhållande till motsvarande verksamheter i andra kommuner
3. Jag har god kunskap om hur vi ligger till avseende ekonomi i förhållande till motsvarande verksamheter i andra kommuner
4. Jag har tillräckliga kunskaper för att på ett säkert och effektivt sätt kunna utföra de uppgifter jag ansvarar för rörande budget, uppföljning och prognos
5. Den tidsåtgång jag lägger ner på budget och uppföljning är rimlig för den verksamhet jag bedriver
6. Vid behov har jag tillgång till kompetent stöd i frågor rörande budget, uppföljning och prognos
7. Om jag ser ett behov av utbildning för att höja min kompetens rörande ekonomi upplever jag att det är enkelt för mig att få detta tillgodosett
8. Jag har en öppen och konstruktiv dialog kring budget och den ekonomiska utvecklingen med mina medarbetare
9. Vår organisation kännetecknas av ett positivt förändringsklimat där goda idéer (t ex förslag till effektivisering av verksamheten) snabbt leder till åtgärder



Vi noterar att 8 av 10 instämmer helt eller till stor del att de har god kontroll över verksamheten och att de har en öppen och konstruktiv dialog kring budget och ekonomiska utvecklingen med sina medarbetare.

5 av 10 instämmer inte eller till viss del att de har en god kunskap hur man ligger till ekonomisk jämfört med andra kommuner. Samt att 4 av 10 instämmer inte eller till viss del att de kan enkelt tillgodose sitt behov av utbildning för kompetenshöjning. Även 6 av 10 instämmer inte eller till viss del att organisationen kännetecknas av ett positivt förändringsklimat.

Cheferna inom gemensam service och för- grund och gymnasieskola är mer kritiska gällande att de har tillräckliga kunskaper samt att det är enkelt att få behovet av utbildning tillgodosett. Däremot är cheferna inom tekniska mer positiva än genomsnittet på de flesta påståenden inom detta perspektiv.

Intervjuerna förstärker resultaten från enkäten:

Det görs jämförelser med andra kommuner och även internt inom kommunen men generellt sett analyseras inte avvikelser i tillräcklig omfattning och åtgärder vidtas inte. Jämförelser av ekonomin är vanligare än verksamheten.

Inom grundskolan har dock elevpengen minskat utifrån jämförelser med andra kommuners elevpeng. Rektorererna har erbjudits stöd för att se över sin organisation utifrån de nya förutsättningarna.

Det är till stor del ekonomerna som tar fram siffermaterial till prognoserna. Resultatet i de ekonomiska rapporterna är inte periodiserat inom alla verksamheter varför det i dessa fall är svårt för cheferna att själva analysera materialet. Av de intervjuade var det två av fem som själva tog ut information från ekonomisystemet, men samtliga var delaktiga i analyserna.

Inom vissa verksamheter krävs ingen ekonomisk rapportering från cheferna utan analyser och prognoser görs på gemensam nivå.

Alla chefer har inte erbjudits eller haft möjlighet att delta i någon introduktions- utbildning i ekonomi- och personalsystem.

Tidsramen för uppföljningarna är så snäv att det inte finns utrymme att göra mer omfattande analyser även om cheferna själva skulle vilja prioritera detta.

För att kunna föra en konstruktiv dialog angående ekonomin med medarbetarna krävs att budgeten är fördelad ner på arbetslagsnivå vilket den inte är inom alla verksamheter. Det gäller också att hitta bra sätt att informera om ekonomi, medarbetare förstår inte alltid siffror utan informationen måste omsättas i mer lättförklarliga termer. Vidare är det viktigt att kunna visa vad olika åtgärder har gett för resultat.

På lägre nivå uppfattas det som att förändringsklimatet är positivt men däremot inte på kommunövergripande nivå.

Bedömning

Vi bedömer att förutsättningar för en effektiv ekonomistyrning ur det sociala perspektivet delvis är tillräckligt. 40 % av cheferna vet inte hur de ligger till avseende ekonomi jämfört med andra kommuner och lika många anser inte att de enkelt kan få behov av utbildning inom ekonomi tillgodosett. Här anser vi att kommunstyrelsen bör initiera utbildningar och uppmuntra till jämförelser med likartade enheter inom andra kommuner i syfte att hitta goda exempel.

Vidare anser vi att kommunstyrelsen bör ta till sig synpunkterna gällande förändringsklimatet på övergripande nivå samt att det bör göras en översyn över den information som hämtas från ekonomisystemet för att cheferna ska kunna analysera informationen på egen hand. Tidsplanen för ekonomiska uppföljningar på enhetsnivå bör ses över och förtydligas så att cheferna kan planera sin insats bättre.

4.5. Tekniska perspektivet (System och program)

Kontrollmiljön kan även påverkas av de system och program som används i verksamheten. För att bedöma kontrollmiljön inom det tekniska perspektivet har kommunens chefer fått ta ställning till följande påståenden:

Tekniska perspektivet

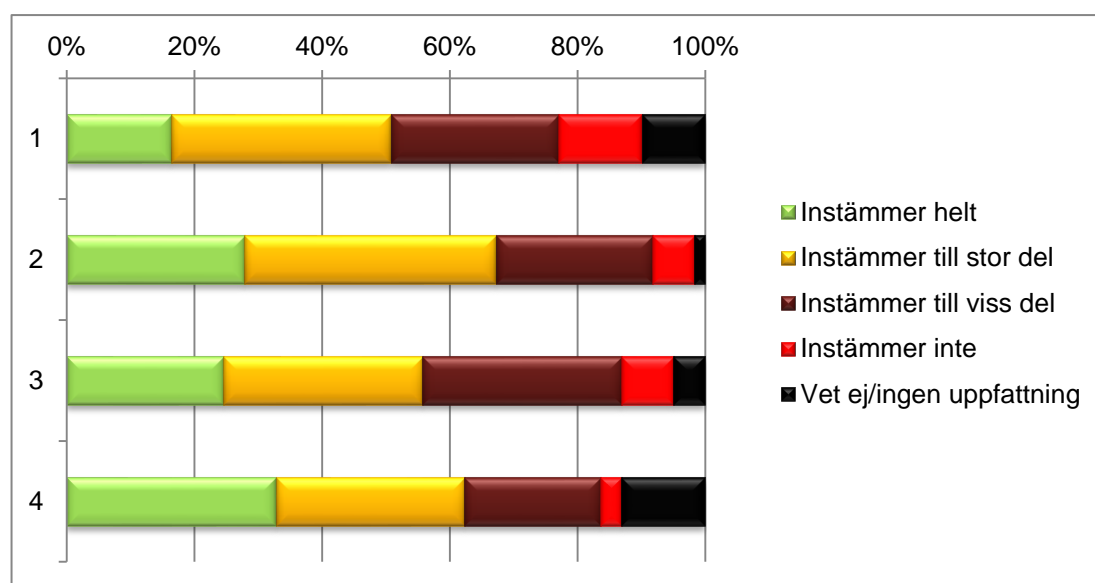
1. Jag upplever att det IT-stöd jag har för budget, uppföljning och prognos är bra

2. Jag har tillgång till aktuell och tydlig information om den ekonomiska utvecklingen inom mitt ansvarsområde så att jag kan styra och följa upp min verksamhet på ett bra sätt

3. Jag kan enkelt kontrollera och analysera kostnader (personalkostnader, övriga kostnader)

4. Den ekonomiinformation jag har tillgång till är tillförlitlig

Nedan redovisas resultatet av enkätundersökningen:



Det verkar överlag som att de ekonomiansvariga är neutrala rörande IT-stödet och tillgången till information.

Cheferna inom gemensam service och tekniska är mer positiva än genomsnittet för samtliga påståenden medan cheferna inom För- grund och gymnasieskola är mer kritiska.

Vid intervjuer har dock framförts ett missnöje med information från lön/personal-systemet då det anses vara svårt att få ut rapporter och kunna följa antalet arbetade timmar, sjukfrånvaro, övertid etc. på ett bra sätt.

Informationen från ekonomisystemet anses däremot tillförlitlig men i många fall är det ekonomerna som tar ut information och vidareförädlar den till cheferna.

Bedömning

Vi bedömer att förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning ur det tekniska perspektivet till stor del är tillräckligt. Utifrån våra iakttagelser från de andra perspektiven uppfattar vi inte att tekniken eller åtkomsten till information är någon stor fråga gällande ekonomistyrningen. Vi anses dock att kommunledningens förvaltning måste analysera missnöjet med rapporter från personalsystemet. Vidare anses vi att den ekonomiska redovisningen gällande periodiseringar bör utvecklas. Detta torde minska behovet av förädling och att cheferna istället själva kan tolka de ekonomiska rapporterna.

Sollefteå 2015-06-17

Anneth Nyqvist, projektledare

PerÅke Brunström, uppdragsledare