

# Organisering av økonomiområdet

Utredning i  
**ØKOprosjektet**  
av Økonomigruppa

Dato: 1. februar 2017

## Innhold

Innledning .....	2
Mål .....	2
Egne bestemmelser i kommuneloven.....	2
Enhetlighet .....	2
Litt om ulike benevnelser og begreper.....	3
Kompetanse, ressursbruk og fullmakter .....	3
Økonomifunksjoner samlet eller delt .....	4
Fordeler og ulemper med samlet organisering av økonomi og regnskap .....	4
Sentralisert eller desentralisert oppgaveløsning .....	5
Ledelse og organisasjonsutvikling .....	6
Stillingsoversikt .....	7
Anbefalinger.....	7

# Organisering av økonomiområdet

## Innledning

Dette dokumentet er en delrapport der vi vurderer organiseringen av økonomiområdet i Trøndelag fylkeskommune. Dette er en del av oppdraget som er hvordan saksområdet skal innrettes i den nye fylkeskommunen, og hvordan overgangen skal skje.

I vår utredning konsentrerer vi oss om plan- og strategisiden, og en eventuell sammenslått seksjon for hele økonomiområdet, inklusive regnskap. Regnskapsgruppa vurderer nærmere organisering for regnskapsdelen.

Arbeidsgruppa (prosjektgruppa) består av:

Oddvar Andersen, prosjektleder  
Sveinung Salater  
Berit Johnsen Gausdal  
Birte Haga Austli  
May-Wenche Hestø  
Sverre Vestvik  
Thrine M. Broch, tillitsvalgt (Fagforbundet)

## Mål

Denne rapporten handler om organisering av økonomiområdet. Den bygger på målsettingene for etablering av Trøndelag fylkeskommune, og prinsippnotatet om organisering.

Målet med vårt forslag, er at vi skal utvikle en økonomifunksjon som bidrar til beslutningsgrunnlag for utvikling og vekst, og som samhandler med annen overordnet planlegging. Vi skal kunne levere realistiske budsjetter og planer, og hensiktsmessig rapportering. Dette skal bidra til god strategisk styring av fylkeskommunen.

Sagt på en annen måte, skal vi bidra til effektive prosesser og beslutninger, ved å anvende vår kompetanse og kapasitet i samhandling med andre.

## Egne bestemmelser i kommuneloven

Økonomi er et fagområde som har særskilte bestemmelser i to kapitler i kommuneloven (kap. 8 og 9), og flere forskrifter i medhold av kommuneloven. Hensikten med bestemmelsene er bl.a. å støtte under det lokale sjølstyret, og trygge det finansielle grunnlaget for tjenestene. Flere andre lovbestemmelser gjelder også. Vi kan nevne regnskapslovgivning (bokføringslov m.v.), momslovgivning (mva.-lov, kompensasjonslov), finanslovgivning (finansavtalelov, finansieringsvirksomhetslov), børslovgivning m.fl. Alle disse har omfattende forskriftsverk, standarder og kutyme. I tillegg kommer de generelle lovene som særlig gjelder offentlig sektor; offentlighetslov og forvaltningslov m.fl..

## Enhetlighet

En viktig innfallsvinkel er at fylkeskommunen er én juridisk person. Det gjør at all økonomiforvaltning må være enhetlig – som grunnlag for politiske beslutninger og administrativ ledelse. Rapporteringssystemer og økonomiplanlegging må ta hånd om

den *samlete* ressursbruk, fordi finansieringen er felles, og fordi myndighet utøves *på vegne* av et stort fellesskap, og *overfor* det samme fellesskapet (innbyggerne i fylket).

Økonomiforvaltning og særlig ressursallokering, er tett knyttet til ledelse i enhver virksomhet. Den enkelte leder må derfor ha tilstrekkelig informasjonstilgang og myndighet, for å kunne utøve ledelse på en effektiv måte.

På økonomiområdet er det også store datamengder som må forvaltes rett. Lov og forskrifter tilsier en streng grad av enhetlig behandling, med relativt lite rom for lokale variasjoner og skjønn. Selvsagt må også nødvendig personvern ivaretas (unntak fra offentlighet/taushetsplikt).

## **Litt om ulike benevnelser og begreper**

Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner bruker ulike begreper på noen områder. Bl.a. gjelder det benevnelser på de sentrale økonomiorganisasjonene og sentrale dokumenter.

I ST har vi Økonomiavdelingen (leder er økonomisjef) som har ansvar for budsjett, strategiplan, og rapportering, og Regnskapstjenesten (leder er regnskapssjef), som har ansvar for regnskap m.v.. I NT er begge disse områdene organisert i Økonomifunksjonen (leder er økonomisjef), som er en del av Administrasjonsavdelingen (økonomisjefen er en av flere funksjonsledere i Administrasjonsavdelingen). Økonomifunksjonen har to team, Plan- og strategiteam (med teamleder) som har ansvar for budsjett, økonomistrategidokument og økonomiplan, og økonomidriftsteam (med teamleder) som har ansvar for regnskap m.v. og driftsrapportering.

## **Kompetanse, ressursbruk og fullmakter**

Kompleksiteten i økonomiforvaltningen tilsier stor tidsbruk hos alle økonomiaktører (ledere og andre) i fylkeskommunen, i form av systembruk, etablering av kompetanse, og vedlikehold av kompetanse. Effektive rutiner forutsetter at den som skal delta i denne «produksjonskjeden», må være villig til å lære seg system og regelverk, samt være villig til å vedlikeholde ferdigheter og kunnskaper på et bredt felt. Dette gjelder ikke bare ferdigheter i økonomisystemet, men også kunnskap om regelverk innenfor et flertall av de ovennevnte lovområdene. Ressursbruken her bør være et moment hos den enkelte leder, nå man skal vurdere kvalitet og kapasitet i egen økonomiforvaltning, sett opp mot tjenester fra en sentral enhet.

I kommunelovens system er administrasjonsmyndighet ikke gitt gjennom lovverk, til andre enn administrasjonssjefen (fylkesrådmannen). All myndighet som andre ledere utøver, skjer således etter fullmakt, og på vegne av den samme juridiske personen, som er fylkeskommunen. Det er altså ikke på forhånd (i lov eller forskrift) bestemt hvor mye myndighet en leder i en virksomhet skal ha (det finnes noen unntak for rektorer for en skole). Det må hver kommune og fylkeskommune bestemme. Det skjer ved konkrete delegeringshandlinger. Vi nevner dette her, fordi det er lett å tenke det motsatte; At en leder i kraft av sin funksjon, automatisk har visse fullmakter. (Dette er i motsats til f.eks. et konsern med flere aksjeselskaper, som styres etter aksjeloven. Der har lederen i hvert selskap, en viss lovgitt myndighet.)

## Økonomifunksjoner samlet eller delt

Som vi har nevnt foran, har Nord- og Sør-Trøndelag i dag ulik organisering:

- I Nord-Trøndelag har vi en samlet økonomifunksjon der planfunksjon (økonomistrategi, økonomiplan og budsjett) og driftsfunksjon (regnskap, inn- og utbetalinger, fakturering, bank m.v.) er organisert i team, med felles leder. Økonomifunksjonen er organisert i Administrasjonsavdelingen, der økonomisjefen er en av flere funksjonsledere.
- I Sør-Trøndelag har vi en delt løsning, med en klar arbeidsdeling mellom Regnskapstjenesten og Økonomiavdelingen.

Rapportering (driftsrapportering, årsrapportering inkl. årsberetning, finansrapportering) er et viktig element i den overordnede styringen, og må dermed betraktes som en del av de strategiske oppgavene. Rapporteringen er selvsagt tillempet styringsoppsettet, og er dermed noe ulik i NT og ST. Økonomifunksjonene (særlig regnskap) rapporterer også regnskapsinformasjon etterspurt f.eks. gjennom statlige bestemmelser.

## Fordeler og ulemper med samlet organisering av økonomi og regnskap

I dette avsnittet har vi samlet argumenter for henholdsvis samlet og atskilt organisering av økonomifunksjonene. Vi har ikke vurdert andre beslektete områder, som f.eks. lønn, innkjøp osv., da disse har mindre grenseflate mot vårt saksområde. Våre vurderinger bygger i stor grad på erfaringer i henholdsvis Nord- og Sør-Trøndelag fylkeskommuner.

Argumenter for *felles organisering* er

- Vi kan *utnytte kompetansen* hos de ansatte til skiftende oppgaver. I NT har flere medarbeidere arbeidsoppgaver innenfor økonomistyring, i 'grenseland' mellom overordnet, strategisk styring og mer regnskaps- og systemorientert arbeid. Dette letter kommunikasjonen i forbindelse med driftsrapportering/budsjettendringer, og i forbindelse med årsoppgjør.
- Vi utnytter kompetansen i 'regnskapsorganisasjonen' til driftsrapporteringen. I NT ivaretar regnskapslederen denne funksjonen, og utarbeider også forslag til budsjettendringer. Regnskapsfunksjonen bidrar dermed også til den strategiske styringen i fylkeskommunen. Internt skaper det bredere arbeidsfelt for noen medarbeidere.
- Denne felles bruken av kompetanse og regnskapsfunksjonens involvering i økonomistyringen, gjør at budsjettet og regnskapet «kommuniserer» bedre. Dette er et viktig punkt når man skal arbeide med reduksjon i tjenestetilbud m.v.. Det representerer «tettere økonomistyring».
- Vi har bedre *kompetansemessig beredskap*. I arbeidsintensive perioder (f.eks. i forberedelsen av saker til fylkestinget og i årsoppgjøret), er alle medarbeiderne presset kapasitetsmessig. Hvis vi for eksempel skal ha driftsrapportering hvert tertial, faller det og utfordringsdokument, sammen i tid om våren, og eventuelt tilsvarende med budsjett- og økonomiplanarbeid, på høsten. Organisasjonen kan dermed bli sårbar. Dersom det oppstår sykdom o.l., er det viktig at organisasjonen evner å være fleksibel. Sårbarheten reduseres når vi slår oss sammen og det er flere personer å spille på.

- En større organisasjon, med bredere spekter av arbeidsoppgaver, har rekrutteringsmessige fordeler.

Argumenter for *atskilt* organisering, er:

- Vi har større mulighet til spesialisering fordi seksjonens rolle er entydig. Vi får dermed større mulighet til å konsentrere oss om det vi skal være gode på i den enkelte seksjon - regnskapsdrift eller økonomisk plan- og strategiarbeid inkl. rapportering.  
Kompetansen bør benyttes der den er best egnet. Det gjør man best ved å ikke «trække» i bedene til hver andre. At noen medarbeidere har kompetanse til å utføre oppgaver i begge enheter bør ikke være et argument for en samlet enhet. Det bør skilles mellom strategiske og operative oppgaver da organisasjonen er stor nok til å absorbere en slik løsning.
- Et sammenslått fylke blir i alle tilfeller stort nok til å gå for spesialisering av funksjonene. Det er uansett et bredt spekter av arbeidsoppgaver. Videre er det en stor oppgave å holde seg oppdatert på hele spekteret av oppgaver. Det vil også gjøre rekruttering enklere når vi vet hva vi skal ha, samtidig som de nyrekrutterte får en forutsigbarhet mht til hvilke oppgaver de kan regne med å forholde seg til i de nærmeste årene. Argumentasjonen om beredskap blir dermed ikke så relevant.
- Uavhengighet: Vi får et tydeligere skille mellom utførelse av oppgaver både på strategisk og operativt nivå innenfor den samlede økonomi- og regnskapsfunksjonen. Økonomiavdelingen (ØA) budsjetterer ihht. politiske vedtak og regnskapstjenesten (RT) fører regnskapet.
  - ØA fordeler budsjetttrammer og påser at disse følges
  - RT påser at regnskapet føres i tråd med lover, forskrifter og interne retningslinjer
  - ØA rapporterer budsjettavviket på grunnlag av det regnskapet RT avlegger, dvs. fasiten mot budsjettet til Fylkestinget
  - RT rapporterer fasiten/regnskapet til offentlige myndigheter
- Vi får samlet rapportering (driftsrapportering, årsrapportering inkl. årsberetning, finansrapportering) hos de samme som håndterer virksomhetens overordnede styringssystem. Det sikrer god kobling mellom den overordnede og helhetlige styringen av virksomheten og det strategiske nivået, og rapporteringen.
- Informasjonsflyt/kommunikasjon:  
Kontrollspennet er overkommelig og vil ikke kreve ytterligere oppdeling i flere nivåer. Dette gjelder både faglig- og personalmessig kontrollspenn.
- Det blir enklere å bli enige om retning og mål i en spesialisert avdeling. I tilfeller de to fagområdene har ulikt syn, vil det bli lettere å komme fram med gode synspunkter, båret fram av to ledere, enn om en person avgjør dette alene.
- Flere nivåer skaper større avstand og dårligere kommunikasjon mellom ansatte og toppledelse.

## **Sentralisert eller desentralisert oppgaveløsning**

Den tydelige adresseringen av myndighet til bare ett punkt (hos oss fylkesrådmannen), er utgangspunkt for avveiningen om på den ene side, hvilken myndighet en virksomhetsleder må ha for å ivareta sitt bestemte ansvar, og på den annen side, hvilken myndighet som må forvaltes hos overordnet ledelse. Dette kan framstå som en diskusjon om hva som er effektivt i den enkelte leders øyne,

sammenlignet med hva som er effektivt for en samlet fylkeskommune, under felles ledelse.

Samtidig er det en avveining mellom hvilke administrative ressurser som må kunne disponeres av den enkelte virksomhetsleder (plassert lokalt), og hvilke ressurser som bør ligge sentralt.

Selve ansvarsdelingen mellom økonomifunksjonene og andre enhetene er lik i de to fylkeskommunene. Den enkelte sektorleder eller enhetsleder har et totalansvar på sitt område. Det omfatter også stabs- og støtteoppgaver.

Stabs- og støtterollene er i utgangspunktet designet likt, men i utførelsen av oppgavene kan vi vær litt ulike.

- Nord-Trøndelag har en noe mer sentralisert økonomifunksjon enn Sør-Trøndelag. Flere medarbeidere har tett kontakt med, og yter tjenester til sektorlederne. Internt i økonomi er medarbeiderne spesialisert overfor sektor. De kan derfor fungere som samtalepartnere for sektorleder, samtidig som de medbringer kompetansen fra det sentrale økonomimiljøet. De deltar, så langt det er mulig, i *informasjonsstrømmen*, i både sektoren og i økonomimiljøet (begge deler er viktig!). Noen av dem uttrykker også at ståstedet i den sentrale økonomifunksjonen gir frimodighet til å «opponere» i sektoren, hvis det behøves (controllerrolle). Samlet sett kan vi si at mye av økonomistyringen i sektor, foregår sentralt i økonomifunksjonen.
- Sør-Trøndelag har en oppgavefordeling som ligger tettere opp til ansvarsdelingen. Den enkelte leder tar dermed selv ansvar for tilstrekkelig kompetanse og kapasitet for alle stabs- og støtteoppgaver i egen organisasjon. På den måten sikrer man at stabs-/støttefunksjonen er i informasjonsstrømmen i virksomheten/sektoren, noe som er viktig i rådgiverrollen. Økonomiavdelingen har likevel kompetanse på hver sektor og kan derfor fungere som samtalepartnere for sektorleder.
- Man kan beskrive forskjellen mellom de to fylkeskommunene, ved at man i NT har en mer konkret artikulert rolle som aktør, når det gjelder stab- og støttetjenester. Det får selvsagt praktisk betydning for samarbeidet i hele organisasjonen.

## Ledelse og organisasjonsutvikling

Felles ledelse av den samlede økonomifunksjonen, gir mulighet til tettere koordinering mellom de ulike fagdisiplinene. Vi får også mulighet til å utvikle samarbeidet med øvrige seksjoner på en ensartet måte. Med en samlet økonomiseksjon vil vi være 27 medarbeidere, med dels ulike oppgaver. For å drive effektivt må vi derfor etablere to eller tre grupper, med ulik hovedvekt av oppgaver.

I en atskilt organisering vil vi få to enheter – en økonomiseksjon med 10 medarbeidere og en regnskapsseksjon med 17 medarbeidere. En økonomiseksjon med 10 medarbeidere inklusive leder, trenger neppe ytterligere oppdeling.

Vi må uansett utvikle den nye organisasjonen, etter at hovedorganiseringen er bestemt. Det må minimum handle om oppgavefordeling, faglig utvikling, ulike former for kulturbygging og utvikling av ferdigheter i teamarbeid og prosjektarbeid.

## Stillingsoversikt

I økonomiavdelingen i Sør-Trøndelag fylkeskommune har vi disse stillingene

Navn	Tittel	Stillingsandel	Fast/Midlertidig
Austli, Birte Haga	Seniorrådgiver	100%	Fast
Gausdal, Berit Johnsen	Seniorrådgiver	100%	Fast
Kvello, Jan	Rådgiver	100%	Fast
Myraunet, Øyvind	Rådgiver	100%	Fast
Salater, Sveinung	Økonomisjef	100%	Fast

I Plan- og strategiteamet i Økonomifunksjonen i Administrasjonsavdelingen i Nord-Trøndelag fylkeskommune har vi disse stillingene:

Navn	Tittel	Stillingsandel	Fast/Midlertidig
Hestø, May-Wenche	Fagleder	100%	Fast
Vestvik, Sverre	Rådgiver	100%	Fast
Johansson, Bjørnar	Spesialrådgiver	100%	Fast
Logstein, Rune	Rådgiver	100%	Fast

I tillegg vil Økonomifunksjonens leder høre naturlig til denne gruppen:

Andersen, Oddvar	Økonomisjef	100%	Fast
------------------	-------------	------	------

Ingen stillinger er vakante pr. januar 2017.

## Anbefalinger

Prosjektgruppen har ikke samlet seg om et felles forslag til organisering, men peker på de argumenter som er nevnt ovenfor. Begge alternativene – samlet eller delt løsning - vil etter gruppas vurdering, fungere.

Stabs- og støtterollene i den nye fylkeskommunen, utformes konkret overfor den enkelte leder, og trenger ikke nødvendigvis å framstå likt overalt. Det sentrale er at ansvaret er klart. Et sentralt moment er også å beholde mest mulig intakte fagmiljø. Valg av løsninger vil bl.a. avhenge av hvordan økonomifunksjonene skal være involvert i den samlede ledelsen. Vi kan kanskje si at valg av løsninger bør bygge på

- hvilken integrering økonomifunksjonen skal ha vertikalt, dvs. i aksene topplederopp-gaver – tjenesteopp-gaver/detaljer i økonomistyringen, og
- hvilken integrering økonomifunksjonene skal ha horisontalt, dvs. i aksene økonomifunksjon - sektor/avdeling, og økonomifunksjon – andre enheter.