

Forvaltningsrevisjon

Økonomistyring

Saltdal kommune

FORORD

Forvaltningsrevisjon er en pålagt oppgave i henhold til kommunelovens § 77 nr 4. Formålet med forvaltningsrevisjon er å utføre systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning, herunder se etter muligheter til forbedringer, eventuelt påpeke svakheter og mangler.

Kontrollutvalget i Saltdal kommune vedtok i møte 6. juni 2014 å be om en prosjektplan for økonomistyring i kommunen. Leder og nestleder i kontrollutvalget fikk myndighet til å bestille prosjektet, som ble bestilt 12.08.14.

Denne rapporten oppsummerer resultatene fra undersøkelsen. Ansvarlig for gjennomføring av undersøkelsen har vært forvaltningsrevisor Inger Håkestad.

Bodø, den 30.10.14



Svein Erik Moholt
ansvarlig forvaltningsrevisor



Inger Håkestad
forvaltningsrevisor

Innhold:

0. SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	6
2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER	7
2.1 FORMÅL.....	7
2.2 PROBLEMSTILLING	7
2.3 AVGRENSNINGER	7
3. METODE OG GJENNOMFØRING	7
4. REVISJONSKRITERIER.....	8
5. FAKTA OG VURDERINGER.....	9
5.0 Kort om Saltdal kommune og status for kommunens økonomi	9
5.1 Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god.....	12
økonomistyring?.....	12
5.1.1 Revisjonskriterier.....	12
5.1.2 Fakta	13
5.1.3 Vurdering	16
5.2 Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?	18
5.2.1 Revisjonskriterier.....	18
5.2.2 Fakta	20
5.2.3 Vurdering	26
5.3 Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?	30
5.3.1 Revisjonskriterier.....	30
5.3.2 Fakta	30
5.3.3 Vurdering	33
6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	35
7. RÅDMANNENS KOMMENTAR	37
Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar	38

0. SAMMENDRAG

Salten kommunerevisjon har i denne rapporten vurdert økonomistyringen i Saltdal kommune. Vi har vurdert kommunens system for økonomistyring, budsjettprosessene og budsjettoppfølging/rapportering. Det er tre problemstillinger i rapporten:

1. Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?
2. Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?
3. Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

Herunder har vi også vurdert rådmannens interne kontroll og likviditetsplanleggingen i kommunen.

Revisjonskriteriene som vi måler kommunens systemer og praksis opp mot, er hentet fra KommuneLOven med forskrifter. Siden lover og regler på dette området er på et overordnet nivå, har vi i noen tilfeller vurdert i forhold til økonomisk teori og akseptert praksis. Innsamlingen av data baserer seg på intervju med 9 administrative ledere og 2 politikere, samt saksdokumenter på området økonomistyring.

Rådmannens internkontroll er til en viss grad påvirket av at kommunen er midt i en omorganiseringsprosess. Uavhengig av dette har det lenge vært behov for en grundig gjennomgang av ansvarsstrukturen i økonomisystemet og delegering av budsjett- og anvisningsmyndighet. Det er behov for en innstramming av innkjøpsrutinene i kommunen. Kommunen mangler også skriftlige rutiner på økonomiområdet. Den nye organiseringen må først komme på plass, og deretter bør de nevnte forholdene gjennomgås for at kommunen skal få gode rutiner og et godt system for økonomistyring. Lovens krav til hvilke saker innen økonomistyring som skal legges fram til politisk behandling, er oppfylt. Forholdet mellom politikk og administrasjon er ikke entydig avklart i og med at roller blandes.

Undersøkelsen av budsjettprosessene konkluderer med at de to siste økonomiplanene og årsbudsjettene som er utarbeidet, ikke er realistiske. I begge tilfellene er det budsjettert med positivt premieavvik på inntektssiden, inntekter som ikke er reelle. I økonomiplan 2013-2016 er det tatt utgangspunkt i et lavere driftsnivå i 2012 enn hva som var tilfelle. I økonomiplan 2014-2017 er det budsjettert med helårsvirkning for relativt omfattende tiltak, uten at det på langt nær var mulig å oppnå helårsvirkning.

For å kunne prioritere ulike tjenestoområder opp eller ned, er det nødvendig med en felles situasjonsforståelse for det økonomiske utgangspunktet. Denne felles forståelsen har så langt ikke vært helt til stede blant både politikere og administrasjon. Politikerne har hatt vondt for å kutte i eksisterende tilbud.

Likviditeten er nå på et nivå der kommunen låner penger til drift, og situasjonen ser ut til å bli verre før den kan bli bedre. Bruk av positive premieavvik i driften over mange år er

hovedårsak til dette. De siste to årene skyldes det også underskudd i driften av kommunen. Kommunens likviditetsplanlegging har ikke gitt en forsvarlig finansforvaltning.

Økonomirapporteringen på enhetsnivå for de to siste årene gir ikke tilstrekkelig god styringsinformasjon. Flere av rapportene mangler prognoser. Det mangler også forslag til tiltak fra enhetene. Dette skyldes etter revisors vurdering lav kompetanse innen økonomi ute i enhetene. I forhold til dette, synes økonomiavdelingen å være underbemannet. Prognosene som ble lagt fram til politisk behandling i 2013 var treffsikre og utgjorde god styringsinformasjon.

For tertial 1 2013 ble det lagt fram forslag til tiltak som ikke ble behandlet av politikerne. Senere vedtatte tiltak har i utgangspunktet ikke vært nok konkretisert og har ikke blitt fulgt opp tett nok. Det er bedring å spore på dette området i form av konkretisering.

Anbefaling

1. Alle ledernivå i den nye organiseringen bør komme på plass snarest mulig. Ansvarsstruktur i økonomisystemet og delegasjon av budsjett/anvisningsmyndighet bør gjennomgås grundig.
2. Innkjøpsrutinene bør skjerpes, og det bør vurderes hvem som skal kunne kjøpe inn på vegne av kommunen.
3. Det bør vurderes å innføre månedlig skriftlig økonomirapportering til rådmann /økonomisjef. Det skal lages prognoser, og ved prognostisert merforbruk skal tiltak foreslås. Det bør følges nøye opp at tiltak iverksettes og gjennomføres etter plan.
4. Kommunen bør vurdere å styrke økonomiavdelingen.
5. For å få kontroll over likviditeten og for samtidig å få driften ned på et nivå tilpasset kommunens reelle inntekter, bør det enkelte års positive premieavvik ikke benyttes til drift.

1. INNLEDNING

I planen for forvaltningsrevisjon for Saltdal kommune står økonomifunksjoner og styring (likviditet, kassakreditt, innfordring) på andre prioritet på lista. På tredje prioritet står rådmannens internkontroll. Kontrollutvalget i Saltdal bestilte i august 2014 en rapport om økonomistyring i Saltdal kommune der de to nevnte prosjektene er inkludert. Vi har derfor gjort en undersøkelse av økonomistyring generelt i kommunen, og tatt med likviditet og rådmannens internkontroll som en del av rapporten.

Vi utarbeidet tre problemstillinger. Under den første problemstillingen søker vi å finne ut om kommunen har rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring. Under problemstilling to går vi inn i den økonomiske planleggingen ved at vi undersøker prosessene for økonomiplan, årsbudsjett og likviditetsplanlegging, for å finne ut om prosessene gir et realistisk budsjett. Under tredje og siste problemstilling undersøker vi om økonomirapportene gir god nok informasjon og om tiltak blir fulgt opp.

Revisjonskriteriene angir hvilke krav vi kan stille til økonomistyringen i en kommune. Kriteriene i lov og forskrift på området økonomistyring er på et overordnet nivå og i stor grad rundt formulert. I vår undersøkelse er det nødvendig å bevege seg lengre ned i prosessene enn det som er regulert i lov og forskrift. Her kommer økonomisk teori og akseptert praksis inn som kriterium.

I rapporten presenteres først de tre problemstillingene og våre metodiske tilnærminger.

Deretter er det en kort generell del som angir hvilke kilder vi har hentet revisjonskriterier fra.

Så følger en kort generell presentasjon av Saltdal kommune og Saltdal kommunes økonomi.

Det utledes revisjonskriterier for hver enkelt problemstilling og vi beskriver fakta som vi har samlet inn til den aktuelle problemstillingen. Deretter følger revisors vurdering, der vi vurderer kommunens praksis opp mot revisjonskriteriene.

Til slutt kommer konklusjon for hver problemstilling og revisors anbefalinger.

2. FORMÅL, PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNINGER

2.1 FORMÅL

Formålet med rapporten er å undersøke økonomistyringen i Saltdal kommune. Hovedvekten er lagt på utarbeidelse av økonomiplan, budsjett og rapportering. Først undersøkes rådmannens interne kontroll som omhandler det systemet kommunen har for økonomistyring. Kommunens likviditetsstyring inngår også i undersøkelsen.

2.2 PROBLEMSTILLING

Av formålet har vi utledet følgende problemstilling:

1. Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?
2. Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?
3. Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

2.3 AVGRENSNINGER

Når det gjelder rådmannens interne kontroll, begrenses undersøkelsen til de forholdene som antas å ha størst betydning med tanke på kommunens økonomistyring. Her går vi også litt inn på hvordan den nye rådmannen ønsker å legge opp den interne kontrollen videre framover.

Undersøkelsen er lagt så nært opp til nåtid som mulig. Vi konsentrerer oss om budsjett 2013 og 2014 og budsjettoppfølgingen for 2012, 2013 og første halvår 2014. Dette har sammenheng med at det har vært stor utskifting av ledende administrativt personell i kommunen de siste to-tre årene. For tidligere år har vi i stor grad måttet benytte kun skriftlig saksdokumentasjon.

Vi konsentrerer oss om drift. Herunder også likviditetsplanlegging/oppfølging. Enheter som driver i balanse med budsjettet, er lite omtalt (skolene).

3. METODE OG GJENNOMFØRING

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til Norges kommunerevisorforbunds Standard for forvaltningsrevisjon RSK 001.

Av skriftlige dokumenter har vi benyttet:
-årsregnskapene for perioden 2006-2013
-økonomiplan 2013-2016 og 2014-2017
-årsbudsjett 2013 og 2014

- tertialrapport II 2012, I og II 2013 og I 2014
- andre økonomisaker som har vært behandlet de siste årene
- diverse interne saksdokumenter vedrørende budsjett og rapportering

Innsamlingen av data baserer seg ellers på intervju med følgende personer:

Fra administrasjonen:

- Rådmann
- Økonomisjef
- Kommunalsjef helse/omsorg (tidligere enhetsleder helse og familie)
- Kommunalsjef teknisk (tidligere enhetsleder NAV)
- Næringssjef, teknisk avdeling (vikar enhetsleder/teknisk sjef)
- Enhetsleder omsorg
- Enhetsleder barnehage
- Enhetsleder kultur
- Rådgiver økonomi

Fra politisk nivå:

- Ordfører
- Leder for opposisjonen

Forkortelser og begreper:

Amortisering: Ved inntektsføring av premieavvik akkumuleres beløpene på en gjeldskonto i balansen. Dette utgiftsføres over 15 eller 10 år. Utgiftsføringen er amortisering.

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriteriene er en samlebetegnelse på de krav og forventninger som kan stilles til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Kriteriene holdt sammen med faktagrunnlaget danner basis for de analyser og vurderinger som foretas, og de konklusjoner som trekkes i en forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer, vedtak, avtaler og anerkjent teori. I denne undersøkelsen har vi lagt til grunn:

Kommuneloven

Forskrift om årsbudsjett (for kommuner og fylkeskommuner)

Forskrift om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Forskrift om kommuners og fylkeskommuners finansforvaltning

Veileder i økonomiplanlegging i kommuner og fylkeskommuner, KR D 11/2013

Rådmannens internkontroll; Orden i eget hus! Kommunes Sentralforbund 2012

Internkontroll i kommuner – Rapport til KR D, Price Waterhouse Cooper (PWC)-2009

Økonomisk teori/akseptert praksis

Revisjonskriteriene finnes under hver enkelt problemstilling.

5. FAKTA OG VURDERINGER

5.0 Kort om Saltdal kommune og status for kommunens økonomi

Saltdal kommune har vel 4700 innbyggere og strekker seg i dalføret fra innerst i Skjerstadfjorden og opp mot Saltfjellet. Rognan er kommunesenter. Det er flere relativt store industribedrifter i Saltdal, kommunen regnes for å være en industrikommune. Kommunen har vært vertskommune etter HVPU-reformen i 1991.

Kommunen benytter Agresso økonomisystem (fra 2004) og Arena budsjettssystem (fra 2006). Fakturascanning ble innført i 2013 og nytt lønssystem i 2014.

Nedenfor vises en oversikt over hovedtallene i driftsregnskapet fra 2006 til og med 2013.

Tabell 1: Hovedtall fra driftsregnskapet i perioden 2006-2013 (tall i mill. løpende kroner)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sum driftsinntekt	329,0	324,5	342,4	373,6	382,9	398,6	419,7	434,8
Sum driftsutgift	305,6	313,2	336,8	373,3	375,5	392,7	413,7	439,0
Brutto driftsresultat	23,4	11,3	5,6	0,3	7,4	5,9	6,0	-4,2
Finansinntekter	2,9	3,7	4,1	2,5	2,2	2,8	2,2	3,2
Finansutgifter	16,1	17,8	19	14,6	14,2	15,6	16,4	19,0
Resultat finanstransaksjoner	-13,2	-14,1	-14,9	-12,1	-12	-12,8	-14,2	-15,8
Motpost avskrivning	9,2	9,4	9,4	9,9	10,3	10,6	10,6	11,5
Netto driftsresultat	19,4	6,6	0,1	-1,9	5,7	3,7	2,4	-8,5
Netto avsetninger	-13,6	-6,3	-0,1	1,9	-5,5	-3,6	-2,4	-1,0
Regnskapsmessig resultat	5,8	0,3	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	-9,5
Nto.driftsresultat i % av driftsinntekt	5,9 %	2,0 %	0,0 %	-0,5 %	1,5 %	0,9 %	0,6 %	-2,0 %
Årets premieavvik inkl. avgift	1,7	4,8	8,7	3,1	8,1	4,5	17,0	5,1
Regnskapsmessig resultat eksklusive årets premieavvik	4,1	-4,5	-8,7	-3,1	-7,9	-4,4	-17,0	-14,6

Oversikten viser en gradvis forverring av økonomien i kommunen gjennom hele perioden. Brutto driftsinntekter har i den aktuelle perioden økt med 32 %. I samme periode har brutto driftsutgifter økt med 43 %. Driftsutgiftene har med andre ord økt atskillig mer enn driftsinntektene.

Det er en generell og akseptert anbefaling at netto driftsresultat i % av driftsinntekten bør være minst 3 % for å få handlefrihet og en tilfredsstillende andel egenkapital i investeringene. 2006 er det siste året i perioden kommunen har et driftsresultat som er mer

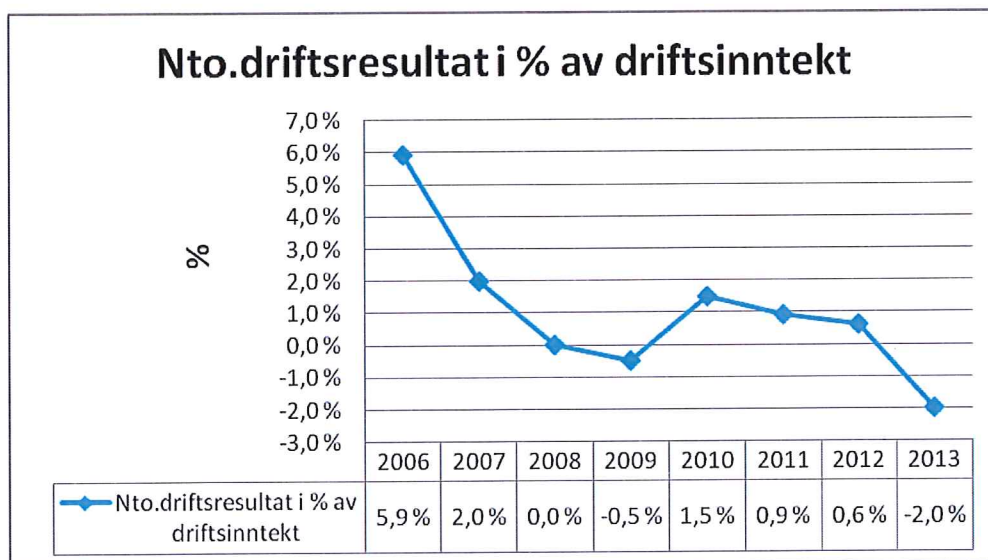
enn de anbefalte 3 % av driftsinntektene. Netto driftsresultat i % av inntektene har blitt gradvis lavere og er nede på minus 2 % i 2013.

I 2006 hadde kommunen et positivt regnskapsmessig resultat på 4,1 mill. kr. før inntektsføring av årets premieavvik. Inntektsføring av premieavvik er en teknisk operasjon i regnskapet og ingen inntekt i den forstand at det følger penger (likvide midler) med. I alle årene etter 2006 har det regnskapsmessige resultatet vært negativt før inntektsføring av de respektive årenes premieavvik. Premieavvikene blir relativt store for Saltdal kommune på grunn av at kommunen er en vertskommune for HVPU-klienter, og dermed har relativt store utgifter til pensjon.

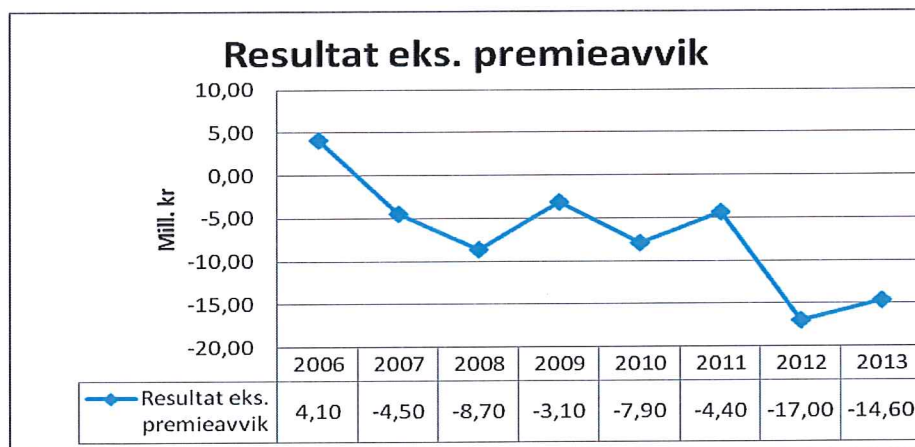
Som vertskommune får Saltdal nå ca. 50 mill. kr. pr. år. fra staten, og det er ca. 30 vertskommunebeboere igjen. Det antydes at det i 1991 var i størrelsesorden 100 beboere. Vertskommunetilskuddet var tilsvarende større enn i dag. Tidligere ble tilskuddet redusert for hver beboer som gikk bort, mens det nå reduseres jevnt med 1,4 mill.kr. hvert år, uavhengig av når reduksjon i antall beboere skjer.

Nedenfor i figur 1 og 2 vises grafiske framstillinger av utviklingen i netto driftsresultat og det regnskapsmessige resultatet eksklusive inntektsføring av premieavvik.

Figur 1: Utviklingen i netto driftsresultat (resultatgrad)



Netto driftsresultat i % av driftsinntektene brukes som mål på en kommunes handlefrihet. En generell anbefaling er at denne størrelsen bør være om lag 3 %. For 2013 tilsvarer dette et netto driftsresultat på vel 13 mill. kr. Faktisk netto driftsresultat for 2013 var minus 8,5 mill.kr. Med andre ord 21,5 mill. kr. lavere enn anbefalt. I tillegg kommer effekten av premieavvik. Tilpasningsproblemet kan anslagsvis være rundt 40 mill. kr. dersom en også skal få litt egenkapital i investeringene.

Figur 2: Utviklingen i regnskapsmessig resultat når årets premieavvik holdes utenfor

Når vi holder inntektsføringen av årets premieavvik (den delen av inntektene som ikke bringer penger i kassa til Saltdal kommune) ser vi at regnskapsresultatet får negativt fortegn fra og med 2007. Amortisering (se side 8) av premieavviket er ikke tatt hensyn til her, men endrer uansett ikke hovedtendensen.

Nedenfor følger en tabell som viser hvordan driftsutgiftene for kommunens ulike enheter har utviklet seg i perioden 2011-2013, og hvilke avvik som har oppstått i forhold til budsjettet. Tabellen viser at det totale budsjettavviket har steget fra minus 3,9 mill. kr. i 2011 til minus 16,7 (13,1) mill. kr. i 2013. Økonomistyringen har med andre ord blitt dårligere i perioden. Det er helse/familie og omsorg som har de største avvikene.

Tabell 2: Enhetenes netto driftsutgifter 2011-2013 i forhold til budsjett (tall i mill. løpende kr.)

Enhet	2011			2012			2013		
	regnskap	budsjett	avvik	regnskap	budsjett	avvik	regnskap	budsjett	avvik *)
Sentraladm	28,9	27,6	-1,3	30,6	30,7	0,1	31,4	30,7	-0,7
Barnehager	24,3	23,9	-0,4	27,0	27,0	0,0	29,8	28,0	-1,8
Rognan barneskole	18,3	18,5	0,2	18,8	19,4	0,6	18,9	20,0	1,1
Rognan ungdomsskole	12,1	12,1	0,0	11,8	11,7	-0,1	11,8	11,6	-0,2
Røklund skole	12,7	12,6	-0,1	13,0	13,4	0,4	12,3	12,7	0,4
Helse og familie	22,8	21,3	-1,5	26,1	22,6	-3,5	27,8	24,1	-3,7
Nav Saltdal									
kommune	14,8	14,0	-0,8	16,0	15,0	-1,0	16,2	13,5	-2,7
Omsorg	121,4	122,9	1,5	143,5	135,8	-7,7	148,2	138,7	-9,5
Kultur	6,4	6,6	0,2	7,3	7,0	-0,3	8,2	7,6	-0,6
Plan/Teknisk	31,3	29,6	-1,7	32,7	33,2	0,5	33,7	34,7	1,0
Sum	293,0	289,1	-3,9	326,8	315,8	-11,0	338,3	321,6	-16,7

*) Avviket for 2013 er i årsmeldingen korrigert til 13,1 mill.kr.

5.1 Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?

5.1.1 Revisjonskriterier

Rådmannens ansvar for kommunens organisering

Av Kommune-lovens § 23.1 framgår det at rådmannen er den øverste lederen for kommunens administrasjon. Av Kommune-lovens § 23.2 framgår det at

"administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt. Administrasjonssjefen skal sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjoner, og at den er gjenstand for betryggende kontroll".

I følge kommentarene til loven (Bernt/Overå, Kommuneforlaget 2011) ligger det i dette en plikt til å:

- sørge for at tjenestemannsapparatet til enhver tid fungerer på en hensiktsmessig måte
- sørge for samordning og effektivisering av hele den kommunale virksomheten
- sørge for at politiske vedtak blir iverksatt

Det er rådmannen som har det overordnede ansvaret for at kommunens virksomhet er organisert slik at § 23.2 følges. God organisering er en forutsetning for god økonomistyring.

Delegasjon av ansvar og myndighet

KS tar i sitt arbeidshefte om rådmannens internkontroll; "Orden i eget hus," opp betydningen av å gjøre greie for roller og ansvar i form av intern delegasjon av ansvar. Det tilrådes at kommunen bør ha og holde ved like et internt dokument som gjør greie for roller og ansvar. PWC skriver i sin rapport "Internkontroll i kommuner;

"det er viktig at rolle- og ansvarsfordelingen er tydelig både innad i økonomistaben og mellom økonomistab og enhetene i kommunen".

Økonomireglement

Lov og forskrift gir retningslinjer for økonomistyring i kommunen på et overordnet nivå. For å operasjonalisere og oppnå større detaljeringsgrad, er det vanlig at kommuner lager sitt eget økonomireglement som veiledning til den praktiske utførelsen av økonomiarbeidet. PWC skriver i sin rapport "Internkontroll i kommuner:

"kommunen må etablere rutinebeskrivelser på de viktigste økonomiprosessene, som bør inneholde kontrollaktiviteter på områder med høy risiko".

Årshjul for økonomistyring

I forhold til økonomistyring har kommuneloven med forskrifter regler for hvilke saker som skal utredes og legges fram for politisk behandling. Dette omfatter

- rullerende økonomiplan
- årsbudsjett
- økonomisk rapportering
- årsregnskap og årsberetning

Dette utgjør grunnstrukturen eller årshjulet for økonomistyring i en kommune.

Rolleforståelse mellom politikk og adm.

I forhold til økonomistyring står det i departementets veileder om økonomiplanlegging at administrasjonens oppgave er å levere god og pålitelig styringsinformasjon. Videre står det at økonomisk planlegging bør være politisk, og det bør være en tydelig rollefordeling mellom politikk og administrasjon. Politikernes ansvar er å gjøre vedtakene i den økonomiske planleggingen i økonomiplan og årsbudsjett. I grove trekk er arbeidsfordelingen slik:

- Administrasjonen utreder og legger fram forslag.
- Politikerne fatter alle vedtak i saker som legges fram til politisk behandling.
- Administrasjonen forholder seg til det som blir vedtatt og iverksetter vedtakene i organisasjonen

5.1.2 Fakta

Organisering

Kommunen fikk ny rådmann fra august 2013. Forrige rådmann var i stillingen i 8 år, og sluttet ved utgangen av 2012. Første halvår 2013 fungerte assisterende rådmann som konstituert rådmann. Nåværende økonomisjef har vært i stillingen siden forsommeren 2012. Han overtok etter en som hadde vært i stillingen i mange år.

Fra 2004 hadde forrige rådmann under seg en assisterende rådmann og 9 enhetsledere for følgende enheter: barnehager, Rognan barneskole, Rognan ungdomsskole, Røkland skole, helse og familie, NAV, pleie og omsorg, kultur og teknisk avdeling (i utgangspunktet var det 11, hvorav tre fra teknisk avdeling). I de store enhetene har det også vært ledere under der, for eksempel leder for sykehjemmet og avdelingsledere under der igjen.

I økonomiplan 2013-2016 ble det vedtatt at det skulle settes i gang en OU-prosess for å imøtekomme behovet for redusert drift i forhold til kommunens økonomiske rammer. Prosessen ble først satt i gang etter at ny rådmann var på plass høsten 2013. To av tre faser i prosjektet er gjennomført pr. juni 2014. Man har fått på plass tre samhandlingsområder med tre kommunalledere for h.h.v. helse og omsorg, oppvekst og kultur og tekniske tjenester. Alle tre kommunallederne er på plass pr. august 2014. Det er under utarbeidelse lederavtaler for dem. Dette er resultatavtaler som tenkes benyttet hvert år ved

lønnsamtaler og medarbeidersamtaler. Resultatene går på økonomi, aktivitet, personal og sykefravær. De tidligere enhetslederstillinger og strukturen under der, er fortsatt som før, og ny struktur vil fastsettes i fase tre i løpet av høsten 2014.

Rådmannen har nå fått en strategisk ledergruppe som skal samles hver mandag, og som kan se hele kommunen under ett. Tidligere var det ikke mulig å samle alle enhetslederne oftere enn hver tredje uke. De møtte kun som representanter for hver sin enhet, ikke et samlet strategisk team. Stillingen som assisterende rådmann og som skolekoordinator er trukket inn, teknisk sjef var der allerede fra før, hvilket medfører at fase to av OU-prosessen ikke har medført økt antall stillinger. Enhetslederne må inntil videre avvente situasjonen. Kommunal- lederne skal lage forenklete lederavtaler i forhold til virksomhetslederne (er tenkt å erstatte enhetslederne i ny organisasjonsstruktur).

Ansvarsstrukturen i økonomisystemet er tilpasset den gamle organiseringen. Det betyr blant annet at det pr. i dag er noe komplisert å ta ut en regnskapsrapport som viser hele helse og omsorg eller hele oppvekst og kultur. Ansvarsstrukturen har stadig blitt påbygd med nye ansvar og framstår noe uoversiktlig og fragmentert. Det ble gitt uttrykk for at det har blitt opprettet for mange ansvar, og at ansvaret dermed blir litt pulverisert. Økonomisjefen sier at man tenker å omarbeide ansvarsstrukturen ved kommende årsskifte.

Delegasjon av ansvar og myndighet

Delegasjonsreglementet der rådmannen gis fullmakt fra kommunestyret er fra 2003. Fra 2004 finnes skjemaer der daværende rådmann har delegert budsjett- og anvisningsmyndighet videre til enhetslederne, og som viser den enkelte leders ansvarsområder innen personal-, økonomi-, og fagområde. Ellers er det kun skjema for delegering av myndighet i forbindelse med permisjoner, ferier og lengre fravær. Gjennom intervju med nåværende og tidligere enhetsledere framkommer det at også mange ledere underordnet enhetslederne har anvisningsmyndighet. I forbindelse med den pågående organisasjonsutviklingsprosessen er ingen anvisningsfullmakter trukket inn. Det foreligger ingen skriftlig oversikt over hvem som kan anvisa faktura. I Agresso ble det lagt til rette for elektronisk attestasjon og anvisning våren 2013.

Fra økonomiavdelingen sies det at det er den enkelte leders ansvar å avklare hvem som kan kjøpe inn på vegne av kommunen. Gjennom noen av intervjuene framkom det at en ikke hadde helt oversikt over hvem som kunne gjøre innkjøp. Det framkom i intervjuene at de ansatte ikke var lojale mot innkjøpsavtalen som kommunen har med Samordnet innkjøp i Salten, og at innkjøpsprogrammet Ajour som skal brukes ved innkjøp har vært brukt i relativt liten grad. En utskrift fra Ajour viser at 78 personer har hatt tilgang til å gjøre innkjøp fra og med 2009. Av disse har 32 personer brukt innkjøpsverktøyet, av disse er det 13 brukere som har brukt det mer enn 20 ganger. Konkurranseverktøyet i Ajour har ikke vært brukt.

Rådmannen opplyser ellers at når det gjelder ansettelser, skal alt heretter gjøres etter ordinær ansettelsesprosess og dokumentene skal forefinnes i kommunens arkivsystem

Ephorte. Det er innført elektronisk jobbsøking i løpet av siste år. Alle tilsetninger skal innom rådmannen for godkjenning før tilsetting skjer. Slik har det ikke vært tidligere. Det framkom gjennom intervju at det har blitt tilsatt folk, uten at det har vært godkjent på tilstrekkelig høyt nivå i kommunen.

Økonomireglement

Kommunen har ikke eget økonomireglement eller andre skriftlige økonomirutiner. I budsjettvedtakene står det gjerne noen setninger om hvordan rapporteringen til politikerne skal være. Ellers har man et slags kutyme/innarbeidede rutiner for hvordan økonomiarbeidet skal foregå.

Årshjul for økonomistyring

Økonomiavdelingen utarbeider forslag til rullerende økonomiplan for kommende fire-årsperiode og årsbudsjett for kommende år som foreligger til behandling senest i desember før budsjettåret. Noen ganger har økonomiplan blitt utarbeidet tidligere, dette er et spørsmål om ressurser i økonomiavdelingen, og praktiseres litt ulikt i kommunene. I Saltdal legges to tertialrapporter fram til politisk behandling i løpet av budsjett/regnskapsåret i tillegg til at det lages årsmelding og årsregnskap. Tidsfrister overholdes med unntak av årsregnskap. Årsregnskap har blitt levert for sent, for 2013 ble det ikke levert før i mai 2014.

Rolleforståelse mellom administrasjon og politikk

Flere av dem som har blitt intervjuet i dette prosjektet har erfaring både som ansatt i kommunen og som politiker. Flere har vært ansatt samtidig som de har vært politikere og erfart de habilitetsproblemene som kan oppstå, mens noen har ønsket å unngå habilitetsproblemene og meldt seg ut av politikken.

Gjennom intervjuene med lederne i kommunen kom det klart fram at det ikke alltid er klare skiller mellom hva politikerne gjør og hva administrasjonen gjør.

På den ene siden ble det nevnt eksempler på at politikerne involverer seg og tar initiativ ovenfor ansatte lengre ned i det kommunale systemet. Det ble gitt uttrykk for at politikerne ofte blander rollene, og at de blander seg inn langt nedi detaljene i enkeltsaker.

På den annen side ble det gitt uttrykk for at rådmannen driver politikk i enkelte saker. Politikerne har gjort vedtak som rådmannen mener er urealistisk, og ikke kan la seg gjennomføre uansett. Vedkommende i administrasjonen som skal arbeide med et slikt prosjekt, kommer i en klemme; på den ene siden politikere som presser på og forventer at ting skal skje, og på den andre siden rådmannen som holder igjen, og sier at det er urealistisk og ikke kan prioriteres. Dette er vanskelig å forholde seg til. En av lederne sa;

"på den ene siden skal vi utvikle og investere, og på den andre siden så skal vi ikke bruke penger og få ned aktiviteten. I den dobbeltheten lever en hvert fall innenfor noen sektorer."
"Rådmannen sier også at vi må være forsiktige og vi vil helst ikke ansette noen....."

De to politikerne som ble intervjuet, ble spurt nøye om hva som er politikerens rolle, og hva som er rådmannens rolle. De holdt begge klare linjer og sa i grove trekk at politikerne skal gjøre vedtakene på grunnlag av faglig utredning fra administrasjonen, og at rådmannen leder administrasjonen og setter vedtakene ut i livet. De sa også at det er rådmannen det skal tas kontakt med, når progresjon i en sak skal etterspørres. Det er rådmannen som skal kontaktes når det dukker opp noe ad hoc, som må gjøres.

Rådmannen har vært i jobben i knapt et år. Hun hadde på forhånd ingen erfaring med forholdet mellom politikere og administrasjon og har måttet erfare og lære underveis. Rådmannen sa at hun visste at hun hadde trådt over noen ganger. Hun blir engasjert. Hun blir oppmerksom på det selv, og vet at det ikke er sånn det skal være.

5.1.3 Vurdering

Organisering

Revisors vurdering er at den nye organiseringen med en strategisk ledergruppe som møtes ofte, vil være bedre enn den gamle strukturen, spesielt med tanke på økonomistyring. Det forutsettes da at det er god kontakt og utveksling av informasjon nedover i organisasjonen. Det er betenkelig at organisasjonsstrukturen pr. i dag framstår som "halvferdig." Det bør ikke gå for lang tid før nivåene under kommunallederne er avklart, med tanke på ingen underordnet leder bør være usikker på hva som er vedkommendes ansvar i systemet.

Når det gjelder ansvarsstrukturen i økonomisystemet, er det en selvfølge for god økonomistyring at ansvarsstrukturen stemmer med organisering og faktisk fordeling av ansvar i organisasjonen. Det er også viktig at det ikke opprettes for mange ansvar slik at strukturen blir fragmentert. Revisor har stor forståelse for økonomisjefens oppfatning om at oppryddingen i systemet bør gjøres i forbindelse med et årsskifte. I dette tilfellet må en også avklare hele organisasjonsstrukturen først. Revisor mener det er nødvendig at rydding i ansvarsstrukturen i økonomisystemet gjøres ved førstkommende årsskifte.

Delegasjon av ansvar og myndighet.

Fullmaktene for enhetslederne er 10 år gamle. Det har vært noen utskiftninger av enhetsledere de siste årene. Mange underordnede ledere har anvisningsmyndighet. Revisor vurderer det som litt betryggende at det ble innført elektronisk attestasjon og anvisning i 2013. Det antas imidlertid at alle som allerede hadde anvisningsmyndighet, ble gitt adgang i systemet. Delegering av ansvar og myndighet bør gjennomgås grundig og korrigeres i økonomisystemet straks den nye organiseringen er klar. Det bør foreligge skriftlige fullmakter for hver enkelt, samt en skriftlig oversikt over hvem som kan anvise, gjerne knyttet til stilling.

Adgangen til å anvise og attestere bør begrenses så langt det er praktisk forsvarlig ut fra virksomhetenes behov. Det er helt essensielt med tanke på intern kontroll at den som utløser kostnader, for eks. ved å beslutte innleie av vikar, også er den som har budsjett-

ansvar. Når det gjelder å gjøre innkjøp via Ajour, er det alt for mange som har tilgang til systemet. Likevel benyttes det relativt lite. Det underbygger inntrykket av at innkjøpsavtalen ikke overholdes. Programmet inneholder både et innkjøpsverktøy og et konkurranseverktøy som skal benyttes til å sende forespørsler. Kun innkjøpsverktøyet er brukt. Rådmannen bør sørge for å vurdere nøye i samarbeid med underordnede ledere hvem som skal ha adgang i Ajour, og sørge for at innkjøperne får nødvendig opplæring slik at Ajour brukes. Adgangen til å kjøpe inn bør begrenses i den grad at det stort sett er de som attesterer, som kan kjøpe inn.

Økonomireglement

Lov og forskrift gir regler for økonomistyring i kommunene kun på et svært overordnet nivå. Det er derfor mange kommuner som utarbeider sitt eget økonomireglement og på den måten dokumenterer de viktigste økonomirutinene. Dette kan bidra til en effektiv og forsvarlig økonomiforvaltning. Skriftlige rutiner for økonomiarbeidet bør utarbeides, så snart arbeidssituasjonen i økonomiavdelingen gir rom og tid for det.

Årshjul for økonomistyring

Kommunen tilfredsstiller lovens krav til hvilke økonomisaker som skal legges fram til politisk behandling. Fristene overholdes med unntak av årsregnskapet. Det bør tilstrebes at også dette leveres i rett tid.

Rolleforståelse mellom administrasjon og politikk

Revisors vurdering er at både de to intervjuede politikerne og rådmannen er fullt klar over hvordan rollefordelingen mellom dem skal og bør være. Det er likevel revisors inntrykk at slik er ikke alltid praksis i Saltdal kommune. I praksis blander begge sidene rollene, politikerne etter revisjonens oppfatning i langt større grad enn rådmannen.

Det er administrasjonen som sitter på fagkunnskapen. Enhver sak som legges fram til politisk behandling skal være forsvarlig utredet, og konsekvenser av ulike valg skal framgå av saken. Så får politikerne starte der, velge og fatte vedtak. Det er avgjørende for en forsvarlig og seriøs saksbehandling at politikerne respekterer administrasjonens rolle i forhold til fagligheten og ikke blander rollene – dette gjelder i høyeste grad også de politikerne som mener å ha faglig kompetanse selv. Det er rådmannen som leder administrasjon, og er bindeleddet mellom de ansatte i kommunen og politisk nivå. Rådmannen må på sin side respektere de politiske vedtakene. Når et vedtak er fattet, er saken avgjort, og administrasjonens oppgave er å iverksette det, uansett om både saksbehandler og rådmann er uenige i vedtaket.

Dette forhindrer ikke at det bør være gode møteplasser for toppledelsen i kommunen, for eksempel representert ved rådmann og de tre kommunallederne, og politisk nivå, for eksempel formannskapet. Slike møtepunkter er essensielle for å oppnå en felles forståelse og et godt samarbeid mellom politikk og administrasjon, jfr. avsnitt 5.2 om en felles forståelse for kommunens økonomiske situasjon i økonomiplan- og budsjettsammenheng.

Oppsummering

Saltdal kommune har bare delvis på plass rutiner og styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring. Litt av årsaken til det, er at organisasjonen er under omorganisering. Flere av de nødvendige strukturene har imidlertid hatt stort behov for vedlikehold i mange år. Både ansvarsstrukturen, delegeringsfullmaktene og bruken av innkjøpsavtalen trenger en grundig gjennomgang og revitalisering. Det mangler også et eget økonomireglement. Forholdet mellom politikk og administrasjon er ikke optimalt, og krever at både rådmann og politikere er mer bevisste på hva som er deres roller i et demokratisk system. Samtidig krever god økonomistyring god kommunikasjon og godt samarbeid mellom rådmann og ordfører. Det er en vanskelig balansegang, men ikke desto mindre viktig for resultatet.

5.2 Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?

5.2.1 Revisjonskriterier

Økonomiplan

Av kommuneloven § 44, pkt.1-4 framgår at

"kommunestyret en gang i året skal vedta en rullerende økonomiplan. Økonomiplanen skal omfatte minst de fire neste budsjettår. Økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. Planen skal være satt opp på en oversiktlig måte. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp."

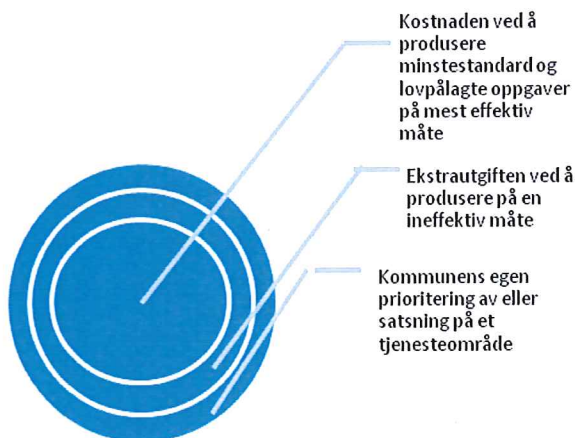
Felles forståelse

Økonomistyring og herunder en felles forståelse av status i økonomien står sentralt i internkontrollen. Av KRD's veileder for økonomiplanlegging framgår at

"det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet i kommunen før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned".

Av dette kan vi utlede at rådmannen bør sørge for at det er en kontinuerlig, planmessig kommunikasjon internt i kommunen, slik at felles forståelse for økonomisk status kan oppnås. Den samme forståelsen må finnes både på administrativt og på politisk nivå. I KRD's veileder til økonomiplanlegging i kommunen framgår at kommunens løpende driftsutgifter (inklusive finansutgifter) kun skal finansieres av løpende driftsinntekter, mens kommunens investeringer kan finansieres med løpende inntekter, engangsinntekter, oppsparte reserver eller låneopptak. Veilederen omtaler hvordan en kan identifisere det økonomiske handlingsrommet. "Mens store deler av kommunens inntekter ligger utenfor kommunens kontroll, vil utgiftssiden i større grad være opp til kommunen å bestemme. Kommunen påvirker eget handlingsrom gjennom evnen til effektivisering og omprioriteringer". Utgiftene til et tjenesteområde kan illustreres slik:

Figur 3



Figuren (kilde KRD's veileder) viser hvilke kostnader som kan prioriteres bort; oppgaver som ikke er lovpålagte og ekstrakostnader ved ineffektiv drift. Kostnaden ved å produsere minstestandard og lovpålagte oppgaver kan ikke prioriteres bort. Samme resonnerment er anvendbart både i forhold til økonomiplan og årsbudsjett/budsjettoppfølging.

Årsbudsjett

Om årsbudsjettet står det i kommuneloven § 45, pkt.1;

"kommunestyret skal innen årets utgang vedta budsjett for kommende kalenderår".

Om innholdet i budsjettet heter det i § 46, pkt.2-6 at

"årsbudsjettet skal omfatte hele kommunens virksomhet. Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret".

Kommunelovens § 47, pkt.1-2 omtaler årsbudsjettets bindende virkning;

"kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta.

Av forskrift om årsbudsjett § 5.7 framgår det at *"årsbudsjettet minst skal vise beløp for det år budsjettet gjelder for, det foregående budsjettår og det sist vedtatte årsregnskap"*

Finansforvaltning

Forskrift om kommuners finansforvaltning § 2, § 3.1 og § 6 sier at:

"Kommunestyret skal selv gi regler for kommunens finansforvaltning. Reglementet skal vedtas minst en gang i hver kommunestyreperiode.

Kommunestyret skal ved fastsettelsen av reglementet vektlegge hensynet til en forsvarlig økonomiforvaltning og hensynet til å kunne dekke sine løpende betalingsforpliktelser.

Reglementet skal inneholde bestemmelser som hindrer kommunen fra å ta vesentlig finansiell risiko i sin finansforvaltning.

Administrasjonssjefen skal minst to ganger i året legge fram rapporter for kommunestyret som viser status for kommunens finansforvaltning. I tillegg skal administrasjonssjefen etter årets utgang legge fram en rapport for kommunestyret som viser utviklingen gjennom året og status ved utgangen av året”.

5.2.2 Fakta

Økonomiplan 2013 -2016 og 2014-2017

Nåværende økonomisjef har utarbeidet økonomiplan for 2013-2016 og for 2014-2017. Økonomiplanen for 2013-2016 ble laget som et selvstendig saksframlegg som ble behandlet i november 2012. Årsbudsjett for 2013 ble behandlet i desember 2012. For økonomiplan 2014-2017 og årsbudsjett 2014 var det et felles dokument som ble behandlet i desember 2013. Første år i økonomiplanen blir mest vektlagt og bestemmer rammene for årsbudsjettet for første år i planen.

Felles for begge økonomiplanene og for tidligere økonomiplaner etter 2002, er at kommunen har budsjettert med inntektsføring og dermed disponering av premieavvik i driften. I perioden 2006-2013 har størrelsen på det årlige premieavviket variert fra 1,7 mill. kr. i 2006 til 17 mill. kr. i 2013. Budsjettert premieavvik har vært basert på forhånds-beregninger av avvikene, og har blitt lagt inn som en del av finansieringen av kommunens utgifter.

Kommuneplanen utgjør en kommunes overordnede planstrategi. For Saltdal kommune er sist vedtatte fullstendige plan, Kommuneplan 2003-2013. Delplaner har vært behandlet i perioden. I juni 2012 ble sak 35/12 kommunal planstrategi lagt fram for kommunestyret. I denne saken står det om økonomistyring:

”Saltdal kommune har over flere år hatt en vanskelig økonomi med dårlig likviditet. Vi har tatt opp kassekreditt for å møte våre økonomiske forpliktelser. Vi har de siste 10 år hatt en svært liten økning i de frie inntektene sml. med andre kommuner. Utgiftsnivået er for høyt og vi må i økonomiplanperioden redusere driften med rundt 40 mill. kr”

Nedenfor skisserer vi noen hovedlinjer i den økonomiske planleggingen i kommunen for å vurdere om planleggingen for 2013 og 2014 har gitt realistiske planer.

Økonomiplanarbeidet 2013-2016 startet på våren 2012 der enhetslederne ble invitert til å presentere utfordringer og mål for perioden. Politikerne ble involvert gjennom informasjon og gruppearbeid. Det er økonomisjefen som fører i pennen innholdet i dokumentet som utgjør rådmannens forslag til økonomiplan. Økonomisjefen ga i intervju uttrykk for at det var en vanskelig prosess, fordi enhetslederne ikke kunne samles oftere enn hver tredje uke,

men at økonomiplanen var tema på hvert ledermøte i den mest hektiske fasen. Det var også budsjettmøte med politikerne på høsten.

Tabell 2 (side 11) viser at enhetene i 2011 (som var sist kjente regnskap) hadde merforbruk på ca. 4 mill.kr. i forhold til budsjettet. I budsjettet for 2012 var det vedtatt en reduksjon på omsorg med 5,5 mill. kr. på grunn av reduksjoner i vertskommunetilskuddet. Da økonomiplan 2013-2016 ble lagt fram, forelå tertialrapport II for 2012, der det ble antydnet et merforbruk på 3 mill. kr på drift i 2012.

For økonomiplan 2013-2016 ble det tatt utgangspunkt i vedtatt økonomiplan for 2012. Planen problematiserer en del antatt økte kostnader i framtidige år. Det foreslås minimalt med tiltak for å redusere driften i planens første år 2013. For årene etter ble det foreslått en gradvis reduksjon i enhetenes driftsutgifter som følge av reduserte inntekter til kommunen og ønske om økte midler til finanskostnader på grunn av økte investeringer.

I virkeligheten ble det et merforbruk i driften av enhetene på 11,2 mill. kr. i 2012, som først kom fram etter årsskiftet 2012-2013. Her var det en alvorlig svikt i rapporteringen for 2012, jfr. problemstilling 3 om rapportering. Altså lå driftsnivået i 2012 11,2 mill. kr. høyere enn vedtatt budsjett 2012, som var utgangspunkt for økonomiplan 2013-2016. I intervjuene ble det også tydelig gitt uttrykk for at budsjetttrammene for NAV og helse/familie ikke har vært realistiske de siste årene i forhold til kjent kostnadsnivå. For pleie og omsorg ble det gitt uttrykk for at man nok hadde greid å nedbemanne i forhold til innsparingskravet på 5,5 mill. kr. i 2012, men at det kom nye kostnadskrevende brukere til som ikke var budsjettet, blant annet en barnebolig. Dermed var en like langt.

For økonomiplan 2014-2017 ble det stort sett gjennomført samme prosedyrer i forhold til involvering for administrasjon og politikere som for forrige plan. I sak 38/13 i september 2013 vedtok kommunestyret en gradvis reduksjon i bruken av premieavvik i driften videre framover. Her ble det også vedtatt foreløpige budsjetttrammer for 2014.

Da man kom fram til utarbeidelsen av økonomiplanen for 2014-2017, var enhetenes faktiske merforbruk i 2012 på 11,2 mill. kr. kjent. Man hadde også en fersk prognose for merforbruk i 2013 på 13-14 mill. kr.. I tillegg kunne det forventes 10 mill. kr. i økt pensjonspremie.

I økonomiplan 2014-2017 som ble lagt fram i desember 2013, sto det at konsekvensjustert budsjett for 2014 viste en ubalanse på 16,5 mill. kr. i forhold til de rammene som var utarbeidet, og at det reelle omstillingsbehovet var 31,5 mill. kr. Driftsnivået lå for høyt i forhold til hva kommunen kunne forvente av inntekter. I budsjett 2014 ble det foreslått tiltak tilsvarende 16,5 mill.kr for å redusere forbruket. En stor del av tiltakene ville kreve reduksjon i antall ansatte.

Forståelsen av kommunens økonomiske situasjon.

I samtlige intervjuer har vi spurt om hva intervjuobjektet tenker om kommunens økonomi og hvor stort de tror tilpasningsproblemet er.

Økonomisjefen kom ny til en ukjent kommune og fikk svært mye å sette seg inn i. Det tar tid å skaffe seg tilstrekkelig oversikt. Etter vel et halvt år i jobben, og når enhetenes merforbruk i 2012 avtegnet seg, tok han tak i kommunens økonomiske utfordringer. Det kommer tydelig fram i forbindelse med tertialrapport I i juni 2013, der en rekke tiltak ble forelagt formannskapet. I intervjuene ble det kommentert fra flere av lederne at den nye økonomisjefen tar aktivt tak i problemene. Betydningen av kommunens håndtering av premieavviket ble også tydelig for han, og har blitt videreformidlet til ansatte og politikere.

Rådmannen, alle de intervjuede kommunallederne og enhetsledere ga uttrykk for at de var klar over at den økonomiske situasjonen er alvorlig, og at det er høyst nødvendig med relativt store nedskjæringer. Spesielt kommunalleder for helse og omsorg, som inkluderer de tre tidligere enhetene NAV, helse /familie og pleie/omsorg som har stått for det meste av merforbruket de siste årene, ga uttrykk for å være klar over situasjonen, og at det tilligger dette samhandlingsområdet å ta de største kuttene.

Det var vanskelig å få dem til å sette tall på tilpasningsproblemet. En av dem hadde fått med seg tallet 40 mill.kr. fra planstrategidokumentet. Et par enhetsledere mente samtidig at det ikke er så lett å få aksept for endringer og nedskjæringer lengre ned i organisasjonen. Det ble fra flere av dem gitt uttrykk for at det finnes ansatte lengre ned i systemet som også aner alvoret, men at det er nødvendig med en kraftig endring i organisasjonskultur, spesielt innen helse og omsorg. En av de intervjuede snakket om Vensmoensyndromet; da Vensmoen ble nedlagt i 1991 og personellet ble kommunalt ansatte, var de vant med en god økonomi og relativt store ressurser. Dette tok de med seg inn i den kommunale organisasjonen. Det ble også antydnet at det har vært sterke politikere og sterke folk i administrasjon innen helseområdet, slik at en ikke har tort å røre på noe der.

Flere av de intervjuede ble forelagt figur 3 fra departementets veileder for økonomiplanlegging og spurt om hvordan de ville prioritere for å kutte kostnadene. Det ble gitt uttrykk for at de lovpålagte oppgavene måtte videreføres, men at det kunne og burde kuttes ved effektivisering av driften og bortfall av ikke-lovpålagte oppgaver. Flere av dem ga uttrykk for at selv om en oppgave er lovpålagt, så er det likevel fullt mulig å se på hvor god kvalitet en skal ha på de lovpålagte oppgavene. Dette ble sagt både fra kultur og helse-/omsorg. En av dem sa at noen ganger må man øke utgiftene litt for å få på plass nødvendige forutsetninger for å kutte kostnader. En annen sa at de ikke-lovpålagte kostnadene i noen tilfeller er nødvendige å beholde, for å redusere lovpålagte kostnader i framtiden.

Alle lederne som ble intervjuet, ble også spurt om de trodde at politikerne i Saltdal hadde forstått alvoret i kommunens økonomiske situasjon. Svarene var at noen politikere hadde forstått det, og at andre ikke forsto det. Flere sa også at politikerne i Saltdal ikke ønsker å ta upopulære avgjørelser, de ønsker å opprettholde den høye kvaliteten på lovpålagte tjenester, og at de ikke ønsker å avvike det som ikke er lovpålagt. Tvert i mot ble det nevnt eksempler på at politikerne gjorde vedtak mot administrasjonens råd som medfører økte driftskostnader, til tross for at kommunen ikke har sine egne penger å betale med. De lederne som har vært lengst i kommunen, sa at innsparinger hadde vært tema gjennom hele

den forrige rådmannsperioden fra 2004 og utover, men at lite hadde blitt gjort for å få ned utgiftene.

De to politikerne som ble intervjuet, ga uttrykk for at de er klar over at kommunen er i en vanskelig økonomisk situasjon. Ordføreren sa at han tror alle i kommunestyret er klar over alvoret i situasjonen. Han var mer i tvil i forhold til om alle politikerne forstår kommuneøkonomien like godt. I likhet med de fleste administrative lederne kunne de to politikerne ikke tallfeste kommunens økonomiske tilpasningsproblem, eller med andre ord hvor store nedskjæringer som må til for å få driften ned på et nivå som er i tråd med rammene.

Opposisjonslederen kom selv inn på kommunens praksis med å inntektsføre og bruke inntekter som det ikke fulgte penger med, og mente at det har noe med pensjon å gjøre (premieavvik). Han mente at dette gjør at likviditeten er et problem. Ordføreren nevnte ikke premieavvik eller inntektsføring av inntekter uten penger, da han ble spurt om hvorfor kommunen har så dårlig likviditet.

De ble begge spurt om deres respektive politiske partier har en strategi for å få brakt økonomien i balanse. Ordføreren sa at deres strategi var OU-prosessen som det er lagt opp til, og at det er økonomien som er utgangspunktet for OU-prosessen. Han var også klar på at kommunen må ned på stillinger, og at potensialet er størst på helse og omsorg. På spørsmål om politikerne har hatt tungt for å vedta reduksjoner sier han:

"Ja, jeg tror kommunen generelt har hatt tungt for det, det føler nok jeg som har vært med både i politikk og administrasjon i mange år, vi har nok hatt tungt for det".

Ordføreren sa også at det må være mulig å ha to tanker i hodet samtidig. Med det mente han at samtidig som det må kuttes på noen områder, må det være mulig å utvikle kommunen videre, for eksempel innenfor næringsfeltet.

Opposisjonslederen mente at kommunen må effektivisere driften og gjøre noe med lederstrukturen. Han mente blant annet at kommunen drifter for tungvint med mange små paviljonger, noe som krever mange ansatte på natt. Han henviser til at pleie og omsorg nå har krav på seg til å ta ned 15-16 stillinger. Han sier at dette kan gjøres med naturlig avgang.

Årsbudsjettprosessen

Tidligere ble det vedtatt ramme for kommende års budsjett i juni og budsjetttrundskriv sendt ut da. Budsjetttrundskrivet for 2013 er datert 09.10.12. Rundskrivet for 2014 er datert 29.08.13. Der framgår enhetenes netto budsjettammer med forbehold om økonomiplanvedtaket. Det ble sendt til rådmann, assisterende rådmann og enhetslederne. På dette tidspunktet ble det presisert at dette var foreløpige rammer. For 2014 ble rammene endret når forslag til økonomiplan 2014-2017 og årsbudsjettet for 2014 ble utarbeidet senere på høsten.

Budsjettrundskrivene er startsignalet for enhetene. Enhetslederne har hatt ansvar for å budsjettere i kommunens budsjettssystem Arena. Ikke alle enhetslederne har gjort dette selv, for barnehagene ble det opplyst at de lånte en person fra sentraladministrasjonen til å gjøre dette, og assisterende rådmann har budsjettert noe av helse og familie. Enhetslederne synes i varierende grad å ha hatt med seg sine underordnede ledere i dette arbeidet.

Arena fungerer slik at tall fra inneværende år ligger inne i systemet, i tillegg til rammer for det året det skal budsjetteres for. Lønnsbudsjettet skal først kontrolleres for å se at alle stillinger har kommet med, og at det er korrekt lønn som ligger der. Lønn utgjør en stor andel av utgiftene for enhetene, spesielt på oppvekstsektoren. Det ble påpekt fra flere av de intervjuede enhetslederne at det er viktig at dette blir grundig kontrollert. Det er en stor jobb spesielt på omsorg med mange ansatte, slik at de gjerne starter med det før budsjettrundskrivet foreligger.

Deretter skal det utarbeides konsekvensjustert budsjett som er inneværende års vedtatte budsjett med korrigeringer for kjente endringer og vedtak som er gjort etter at årets budsjett ble vedtatt, og som har budsjettmessige konsekvenser. Det er kommentarfelt i Arena, slik at det skal legges inn forklaring for alle endringer. Man kan plukke fra en liste over tiltak og dermed få fram flere alternative budsjettoppsett. Det konsekvensjusterte budsjettet ligger i bunnen og vil alltid være der. Inneværende års inntekter som ikke er frie inntekter (skatt og rammetilskudd) blir også vurdert og eventuelt korrigert.

Når konsekvensjustert budsjett er ferdig, sammenligner man med den tildelte budsjettrammen. Dersom det er avvik, må tiltak legges inn i Arena slik at budsjettet stemmer med rammen. Tiltakene skal kommenteres.

Deretter foretar økonomiavdelingen lønns- og prisjustering. Det opplyses at som regel har bare lønn og pensjon, samt husleie blitt justert. Lønns- og prisjusteringene er innarbeidet i budsjettdokumentene som legges fram til politisk behandling. I framlegg til årsbudsjett er forslaget for kommende år satt opp sammen med regnskapet for sist kjente regnskapsår og vedtatt budsjett for foregående år. De aller fleste tallene i forslagene er satt opp med nettotall. For budsjett 2014 er det kun en tabell med sist kjente årsregnskap, forrige års vedtatte budsjett og forslag til budsjett for kommende år. Dette er en tabell som viser enhetenes netto driftsrammer. For å få et inntrykk av enhetenes bruttobudsjett må en se i vedlegg der alle ansvarsnumrene framgår. Når budsjettet er vedtatt, flytter økonomiavdelingen det over i Agresso, slik at det kan sammenstilles med regnskapet.

De siste par årene har det vært lagt opp til felles arbeid med Arena på storskjerm. De to ansatte i økonomiavdelingen er til stede, slik at de som legger inn budsjettene kan spørre. Det er bare økonomisjef og rådgiver som har økonomisk utdanning og bakgrunn innenfor økonomi. Alle de intervjuede sier at budsjettprosessen har blitt mindre privat enn tidligere, da enhetslederne satt mye mer alene med budsjetteringen. De sier at generelt er det veldig god hjelp å få i økonomiavdelingen, og de setter pris på endringen som har skjedd med at de

nå kan arbeide sammen om budsjettet. Noen av de intervjuede gir uttrykk for at de er svært usikre med hensyn til budsjetteringen.

På spørsmål om de ansatte har fått opplæring, sier økonomisjefen at han er åpen på at økonomiavdelingen er for dårlige på akkurat det, det skulle ha vært en jevnlig opplæringsrutine. Han er ikke komfortabel med situasjonen, men tiden strekker ikke til. De tar seg først og fremst av de nye lederne, men ser at behovet er der for eksisterende ledere også. De to med økonomisk bakgrunn rekker ikke over alt. Han sier at han føler veldig sterkt at de er underbemannet. De er på etterskudd med alle områdene de jobber med, han kan nesten ikke peke på et område der han føler at økonomiavdelingen er à jour. Dette ble også påpekt av flere av lederne som ble intervjuet.

Likviditetsplanlegging

Kommunestyret vedtok nytt finansreglement for kommunen i sak 7/13. Bakgrunnen for at reglementet ble lagt fram til politisk behandling, var ønske om endringer i forbindelse med låneopptak. Ellers er det ingen endringer i forhold til tidligere reglement. I reglementet står det at det etter 1. og 2. tertial skal legges fram rapport for kommunestyret. Det står også at formålet med kommunens finansforvaltning er blant annet å sikre stor grad av forutsigbarhet i kommunens finansielle stilling, og at finansforvaltningen skal bidra til stabilitet og langsiktighet. Det har ikke vært lagt fram rapporter om finansforvaltningen til politisk behandling. Politisk nivå er likevel orientert gjennom rapportering om likviditet i ulike andre sammenhenger som årsmelding, tertialrapport og budsjett.

Tabellen nedenfor viser utviklingen i perioden 2006-2013 for et utvalg av de balansepostene som har størst betydning for kommunens likviditet.

Tabell 3: Et utvalg balanseposter i perioden 2006-2013 (tall i mill. løpende kr.)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Økning 06-13
<u>Aktiva</u>									
Utlån	26,9	25,7	26,9	30,2	34,1	37,8	40,9	42,9	59 %
Kortsiktige fordringer	23,7	30,3	35,6	32,1	28,4	31,8	35,1	35,3	49 %
Kasse, bankinnskudd	46,1	38,0	24,2	19,0	22,2	24,6	15,1	17,4	-62 %
<u>Passiva</u>									
Langsiktige lån	168,0	166,0	158,5	158,3	167,6	185,9	200,8	271,0	61 %
Kassekreditt	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	17,2	15,3	
Annen kortsiktig gjeld	43,5	43,4	49,8	50,2	48,4	53,3	56,4	62,6	44 %
Ubrukte lånemidler	11,4	15,0	9,3	9,1	13,0	19,2	8,8	18,7	

Prisstigningen i perioden jan.2006-des.2013 var 16-17 % målt etter konsumprisindeksen. Oversikten ovenfor viser at en del balansestørrelser har økt atskillig mer enn det.

I kommunestyresak 82/08 ble det vedtatt å søke om 10 mill.kr. i kassakreditt. Det var flere årsaker til det, men en av årsakene var innføring av ordningen med premieavvik. Saltdal kommune har siden 2002 stort sett hatt positive premieavvik som medfører inntektsføring av årlige beløp, uten at det følger penger med. I sak 110/11 ble rammen for kassakreditt økt til 25 mill. kr. og i sak 36/13 ble den økt ytterligere til 50 mill.kr.

Tabell 3 viser at pr. utgangen av 2006 hadde kommunen 46.1 mill. kr. på bankkonto til håndtering av driften. Der var ingen kassakreditt og ubrukte lånemidler var 11,4 mill. kr. av beløpet i banken. Pr. utgangen av 2013 sto det 17,4 mill. kr. på bankkontoen – samtidig er benyttet kassakreditt 15,3 mill. kr. og ubrukte lånemidler 18,7 mill. kr. Altså har man lånt penger til drift. Siden det er lavere renter på langsiktige lånemidler enn på kassakreditt, benytter kommunen langsiktige lånemidler for å redusere bruken av kassakreditt.

Økning i utlån skyldes økte rammer fra Husbanken til etableringslån/startlån som lånes ut via kommunen. Ifølge økonomisjefen har dette ikke vesentlig likviditetsmessig effekt. Revisor har ikke gått nærmere inn på dette. De kortsiktige fordringene har økt med 49 %. Økonomisjefen sier at dette er gjennomgått og ryddet opp i, slik at fordringene er reelle. Det er en noe mindre økning i kortsiktig gjeld.

5.2.3 Vurdering

Økonomiplan

Kommunestyret i Saltdal har hvert år vedtatt en rullerende økonomiplan som omfatter de fire neste år og har i så måte fulgt kommuneloven § 44. Planene er satt opp på en oversiktlig måte slik loven krever.

I kommuneloven står det også at økonomiplanen skal omfatte hele kommunens virksomhet og gi en realistisk oversikt over sannsynlige inntekter, forventede utgifter og prioriterte oppgaver i planperioden. I økonomiplanen skal det for hvert enkelt år anvises dekning for de utgifter og oppgaver som er ført opp. I KRD's veileder til økonomiplanleggingen går det fram at kommunens løpende driftsutgifter (inklusive finansutgifter) kun skal finansieres av løpende driftsinntekter. Det står ingenting i lov og forskrift om at det ikke er tillatt å budsjettere med det enkelte års premieavvik som inntekt i budsjettet.

Inntektsføring av premieavvik er en inntektspost uten tilhørende innbetaling til kommunen. Det er ingen reell dekning av kommunens utgifter. Konklusjonen må bli at det ikke bør budsjetteres med premieavvik. Kommunens praksis på dette området gjennom mange år har medført at utgiftene i budsjettet har vært budsjettert for høyt, anslagsvis 6-7 mill. kr. i gjennomsnitt pr. år fra 2006-2013. Dette har fått meget alvorlige konsekvenser for kommunens likviditet.

Økonomiplan 2013-2016 og 2014-2017 er begge urealistisk høye med tanke på sannsynlige inntekter som skal finansiere utgiftene. Det er budsjettert med premieavvik som ikke er en reell inntekt.

Utgiftene i økonomiplan 2013-2016 er på et urealistisk lavt nivå på grunn av at driftsnivået i 2012 var høyere enn det som ble brukt som utgangspunkt. Dette burde vært prognostisert og forutsett høsten 2012. Utgiftene er i tillegg budsjettert for høyt fordi det er budsjettert med inntektsføring av premieavvik på inntektssiden. Det ligger en kraftig tankevekker i planstrategien som ble vedtatt i 2012, der det står at utgiftsnivået bør ned med 40 mill. kr. i økonomiplanperioden. Revisors vurdering er at dette synes å være et godt anslag med tanke på å få økonomien inn i rett spor, jfr. utviklingen som framkommer i tabell 1.

Utgiftene i økonomiplan 2014-2017 er også urealistiske fordi den vedtatte reduksjonen på 16,5 mill. kr. på langt nær vil kunne få helårsvirkning i 2014. Budsjettet for 2014 ble vedtatt i slutten av 2013, og det tar tid å sette i verk nedbemanninger, særlig når disse ikke er konkretisert i utgangspunktet. I tillegg kommer at det er budsjettert med premieavvik som finansiering.

For begge økonomiplanene og for tidligere år er det uklart hvordan den vedvarende reduksjonen i vertskommunetilskuddet har blitt og blir håndtert i forhold til utgiftsnivå på pleie og omsorg. Det var lagt inn en innsparing på 5,5 mill. kr i 2012, men det framgår ikke noen oversikt som viser om kommunen da ville være à jour i forhold til nedtrappingen.

Forståelsen av kommunens økonomiske situasjon.

Revisors inntrykk er at rådmann, økonomisjef, kommunallederne og enhetsledere forstår at den økonomiske situasjonen er alvorlig. Et par av enhetslederne gir riktignok uttrykk for ulike motforestillinger mot å skulle gjøre noe med det. De fleste lederne kan sette tall på problemene i sitt eget ansvarsområde, men ikke så presist på kommunens problem. De ser at det er ledernes ansvar å formidle forståelsen av situasjonen videre nedover i organisasjonen. Dersom gode kostnadsreducerende tiltak skal la seg gjennomføre på en smidig måte, vil det ifølge dem også innbefatte og snu organisasjonskulturen, spesielt innenfor helse og omsorg.

Det er også revisors inntrykk at de fleste intervjuede godt ser hvilke kostnader som kan reduseres, og at de er familiære med og forstår den typen strategi som formidles i departementets anbefalte strategi for å skape økonomisk handlingsrom, jfr. fig.3. De har mange forslag om hva som kan gjøres, uten at det går ut over det som faktisk er lovpålagt. De fleste av de intervjuede lederne er også innstilte på å gjøre sitt for å oppnå reduksjoner i kostnadsnivået i kommunen. Det gjenstår mye arbeid videre nedover i organisasjonen, både med tanke på organisering og organisasjonskultur.

Det er vanskelig å si hvor mye politikerne egentlig forstår av kommunens økonomiske situasjon. Kommuneøkonomi er komplekst og kan være vanskelig nok, selv for folk med atskillig økonomisk kompetanse. Revisors inntrykk er at politikerne har fått mye informasjon

om hva som er situasjonen, selv om økonomiplan og budsjettforslag ikke har vært realistiske. De har hatt og har fortsatt vondt for å vedta tiltak som monner.

Det framgår av KRD's veileder for økonomiplanlegging at det må etableres en felles situasjonsforståelse av det økonomiske utgangspunktet, før tjenesteområder kan prioriteres opp eller ned. Det betyr at politikere og administrasjon må ha en og samme forståelse for hva som er situasjonen. Revisors vurdering er at den felles forståelsen fortsatt ikke er helt til stede i Saltdal kommune, men at man kanskje er nærmere en felles forståelse enn tidligere.

Årsbudsjett

I Saltdal kommune vedtas årsbudsjettet innen utgangen av foregående år slik budsjettforskriften krever. Rammene som benyttes i årsbudsjettet er de som vedtas i økonomiplanen. Siden de to vurderte økonomiplanene ikke er fullstendige og realistiske, er heller ikke årsbudsjettene for 2013 og 2014 realistiske.

I Kommuneloven § 47 står det at kommunestyrets bevilgninger i årsbudsjettet er bindende for underordnede organer. Dette gjelder ikke for utbetalinger kommunen er rettslig forpliktet til å foreta. Tabell 2 viser at det stadig har vært overskridelser i forhold til budsjettet for drift av enhetene. Noe av dette, kanskje spesielt økonomisk sosialhjelp, kan være utbetalinger som kommunen er forpliktet til å foreta. I så fall bekrefter det bare at denne posten er underbudsjettet. Andre overskridelser kan være i strid med lovens bestemmelse.

Budsjettforslag er satt opp sammen med sist kjente årsregnskap og forrige års vedtatte budsjett slik budsjettforskriften krever. I budsjettforskriftene er det ingen krav til at det skal være bruttotall i budsjettet. I regnskapsforskriften § 7, 2.ledd slås det imidlertid fast at alle inntekter og utgifter skal føres brutto. Ut fra dette er revisors vurdering at framstilling av bruttotall i budsjettdokumentene er på et minimumsnivå. Riktignok har det vært vedlagt en detaljert oversikt over bruttobudsjett for hvert ansvarsnummer fordelt på hovedposter.

Revisors vurdering er at det kan bli en bedre arbeidssituasjon og mer ro over økonomiplanlegging og budsjettarbeid dersom økonomiplanen vedtas i juni og årsbudsjettet i desember. Økonomiplanlegging for de kommende fire år er viktig med tanke på å stake ut en kurs framover, spesielt når det er behov for store nedskjæringer. Dette er imidlertid et spørsmål om kapasitet, og praktiseres ulikt fra kommune til kommune.

Arena synes å være et brukervennlig og fleksibelt system og revisor har ikke spesielle synspunkter på selve det praktiske budsjettarbeidet. Gjennom intervjuene er det revisors inntrykk at en del av lederne har et stort behov for økt kompetanse innenfor økonomi. Dette går både på tekniske ferdigheter i Agresso og Arena og på økonomiforståelse. Lederne gir et generelt inntrykk av at mange spør de to økonomimedarbeiderne mye og ofte, og at dette medfører bruk av tid og krefter som kunne vært brukt annerledes. Lederne har sannsynligvis tilgang på det meste av det de trenger i Agresso, men det er tvilsomt om de er i stand til å nyttiggjøre seg det. Det er revisors vurdering at kanskje vil det være lønnsomt

for kommunen på sikt å styrke økonomistaben enten sentralt eller på helse og omsorg som er det klart største samhandlingsområdet, og der merforbruket er størst.

Likviditetsplanlegging

Saltdal kommune har et finansreglement som ble vedtatt i 2013, altså i inneværende kommunestyreperiode, slik forskriften om kommunens finansforvaltning krever. Forskriften krever også at det skal legges fram skriftlig rapport om finansforvaltningen to ganger i året. Dette har ikke blitt gjort i tråd med forskriften.

Likviditeten har blitt gradvis dårligere over mange år, og er nå så dårlig at det lånes penger til drift. Kommunens regnskapstall peker mot at bruken av kassakreditt vil øke i de nærmeste årene framover. Dette har blitt tatt høyde for ved at limit har blitt økt to ganger – for å sikre at en har penger å betale med. Kommunen har med dette planlagt lånefinansiering av driften på lang sikt.

Allerede i 2008 da det første gang ble vedtatt å søke om kassakreditt, innså daværende administrative ledelse at de positive premieavvikene tappet likviditeten. Det burde vært et alvorlig varsko. Årsaken er ikke de positive premieavvikene i seg selv, men måten kommunen har valgt å håndtere premieavvikene på. Ved å la være å budsjettere med og bruke de positive premieavvikene til drift, og redusere driftsnivået noe, kunne likviditetskrisen ha vært unngått. I stedet for å angripe de økonomiske utfordringene som avtegnet seg tydelig i 2008, har kommunen fortsatt å bruke premieavvik i driften. Det at driftsnivået for 2013 og 2014 ligger så høyt at årsregnskapene gjøres opp med underskudd til tross for inntektsføring av premieavvik, tapper likviditeten enda mer. Dette handler ikke om risikable pengeplasseringer, men utgjør likevel en stor finansiell risiko for kommunen. Det er neppe i tråd med finansforskriftens § 3.1 om en forsvarlig finansforvaltning. Det er heller ikke mulig å forstå at det kan være i tråd med kommunens eget finansreglement der det står at finansforvaltningen skal bidra til stabilitet og langsiktighet.

Kommunaldepartementet ga i 2010 en uttalelse som tilsier at kommuner kan benytte langsiktige lånemidler til drift, men dette er en midlertidig løsning. Lånemidlene må nemlig forefinnes i det øyeblikk investeringene skal betales.

Eventuelt raskere innkreving av utestående fordringer vil kunne bedre likviditeten til en viss grad. Revisor har ikke undersøkt aldersfordelingen på fordringene, og heller ikke om kommunen betaler sine regninger innenfor forfall, jfr. kortsiktig gjeld i balanseregnskapet.

5.3 Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

5.3.1 Revisjonskriterier

Rapportering

Budsjettforskriftens § 10 omhandler budsjettstyring;

"administrasjonssjefen, eventuelt formannskapet, skal gjennom budsjettåret legge fram rapporter for kommunestyret som viser utviklingen i inntekter/innbetalinger og utgifter/utbetalinger i henhold til det vedtatte årsbudsjett. Dersom administrasjonssjefen eller formannskapet finner rimelig grunn til å anta at det kan oppstå nevneverdige avvik i forhold til vedtatt eller regulert årsbudsjett, skal det i rapportene til kommunestyret foreslås nødvendige tiltak".

Kommuneloven § 48, pkt.1 slår fast at

"kommunen for hvert kalenderår skal utarbeide årsregnskap og årsberetning"

Forskrift om årsregnskap og årsberetning har vedlegg som viser hvordan årsregnskapet skal settes opp.

5.3.2 Fakta

Vi har sett på tertialrapporter fra og med tertialrapport II i 2012, til og med tertialrapport I 2014.

Som nevnt under problemstilling 1) legger rådmannen fram økonomirapporter til politisk behandling to ganger i løpet av året i tillegg til endelige årsregnskap. Dette er tertialrapporter der det rapporteres pr. 30.april og pr. 31. august. Tertialrapportene har blitt til ved at hver enhetsleder i samarbeid med sine underordnede har utarbeidet økonomirapporter for sine respektive enheter. Det er egen mal for hva som skal være med. Så har økonomiavdelingen gått gjennom rapportene for alle enhetene og laget en sammenstilling som har blitt lagt fram til politisk behandling. Enhetenes rapporter har vært vedlegg til saken.

Før 2014 var det slik at enhetslederne også rapporterte til rådmannen hver måned eller 8 ganger i året mellom tertialrapportene. Det har vært vanskelig for revisor å få en klar beskrivelse av denne rapporteringen. Malen for tertialrapporter har ikke vært brukt. Noen sier at de har hatt med seg skriftlige notater dersom det har vært spesielle problemer de ønsket å ta opp. Økonomisjefen har vært til stede i disse møtene, men eventuelle rapporter har ikke kommet til økonomiavdelingen. Nåværende rådmann har så langt i 2014 ikke videreført denne ordningen. I første halvår 2014 var det derfor kun tertialrapport pr.30.04.

Malen for tertialrapportering består av en regnskapsoversikt for hver enhet fordelt på hovedpostnivå. Avvik i forhold til budsjettet framkommer, samt en framskriving av regnskapet for hver hovedpost. Framskrivningen er rent teknisk ut fra antall måneder som gjenstår av året. Så er det en kolonne for beregnet avvik, der det er meningen at det skal lages en prognose for hvordan enheten vil komme ut når året er omme. Det er lagt opp til at enhetsleder kan kommentere hver hovedpost, lage en kort oppsummering og foreslå tiltak.

Det er gjennomgående at enhetene har kommentert avvikene mellom framskrevet regnskap og årsbudsjett, og beskrevet hva som er årsaken, hvis de mener at de kommer til å få et merforbruk. Enhetsleder for NAV og enhetsleder for barnehagene har laget en tallfestet prognose for merforbruk, det har også pleie og omsorg etter hvert gjort. De fleste av disse prognosene har truffet bra i forhold til det som ble årsresultatet. Flere av rapportene mangler prognoser, og nesten alle mangler konkrete tiltak for hva man tenker å gjøre med merforbruket.

Budsjettet for 2014 ble lagt inn i Agresso først i april 2014. En av enhetslederne kommenterte dette, og mente det var viktig at budsjettet kom på plass med en gang på nyåret, slik at man hadde et budsjett å sammenligne regnskapet med. Videre ble det påpekt at budsjettoppfølging bør være en kontinuerlig prosess for den som er budsjettansvarlig, og ikke noe som gjøres bare to ganger i året. Andre ga uttrykk for at det var vanskelig å få oversikt fordi regnskapet ikke var à jour i forhold til for eksempel interne overføringer, fordi inntekter som hørte til i perioden ikke var inntektsført, og fordi budsjettreguleringer som skulle vært gjort, heller ikke var kommet med. Det siste kunne f. eks. være lønnsoppgjør som utgjør stor forskjell på for eksempel omsorg, som har mange ansatte. Utskrift av årsregnskapet viser at kommunen som helhet førte vel 23,5 mill. kr. i internkjøp/interne overføringer i 2013. Enhetslederne ga uttrykk for at de alltid fikk hjelp av økonomiavdelingen, dersom de spurte etter hvilke tall som ikke var kommet med.

Når tertialrapportene fra enhetene har kommet til økonomiavdelingen har det blitt laget et saksframlegg med kommentarer for hver enhet og med oppsummering. For 2012 manglet det stort sett prognoser fra enhetene. Økonomisjefen antydte et merforbruk på 3 mill. kr. på årsbasis for drift. I virkeligheten fikk enhetene et merforbruk på 11,2 mill. kr. For tertial I 2013 var økonomisjefens prognose et tilsvarende merforbruk i 2013 som i 2012, i tertial 2 økte han prognosen for merforbruk til 13-14 mill. kr. Endelig resultat (korrigert) for 2013 ble et merforbruk på 13,1 mill.kr.

I tertialrapport II 2012 ble det ikke foreslått noen konkrete tiltak. Det sto i oppsummeringen at enheter med gjentagende underskudd må sette i gang tiltak som gir varige kostnadsreduksjoner, og at det var nødvendig med streng budsjettdisiplin. Det kom også med i vedtaket som ble gjort i kommunestyret. Ingen konkrete tiltak.

Tertialrapport I 2013 hadde som nevnt ovenfor en prognose på 10-12 mill.kr. i merforbruk. Kommunestyret vedtok å be rådmannen om å iverksette ansettelsestopp, innkjøpsstopp, redusert overtid og benytte vikarer kun der det var helt nødvendig. I følge økonomisjefen

var prognosen så alvorlig at det etter kommuneloven ikke kunne legges fram en slik rapport uten tiltak, det er ikke lov å styre mot underskudd, tiltak må legges fram i underskuddsåret. Det ble derfor laget en tilleggssak til formannskapet (sak 72/13) etter at kommunestyret hadde vedtatt tertialen.

I samarbeid med enhetene ble det utarbeidet tiltak. Noen av tiltakene kunne iverksettes straks, mens andre ville måtte utredes nærmere. Det var ingen tallfesting av hvor mye disse tiltakene ville kunne spare inn i 2013. Økonomiavdelingen opplevde det slik at politikerne ikke var villige til å behandle saken. Der var mange tiltak, men vedtaket i formannskapet ble at saken kun ble tatt til orientering.

I tertialrapport II utpå høsten i 2013 ble prognosen på merforbruk opprettholdt. Rådmannen skrev at det i formannskapssak 72/13 ble foreslått en rekke tiltak for å redusere aktiviteten, jfr. forrige avsnitt. Ingen tiltak ble vedtatt. Rådmannen skriver videre at resultatet er at enhetene styrer med samme aktivitet som 1. tertial, uten tiltak som gir endring i aktivitet.

I forbindelse med budsjett 2014 ble det vedtatt en innsparing på 16,5 mill. kr. Det var en lang liste med forskjellige tiltak. Under behandlingen i kommunestyret ble det vedtatt en del endringer i forhold til rådmannens forslag. Det medførte at det lett kunne bli stor forvirring om hva som faktisk ble bestemt. Økonomiavdelingen lagde derfor et oppsett til enhetene som viste hvilke tiltak de hadde å forholde seg til. Her står det at det skal rapporteres på de ulike tiltakene i løpet av året. Tiltakene omfatter en god del bemanningsreduksjoner som er lite konkretisert. Konkretisering kom først i forbindelse med vedtak i OU-prosessen fase 2 i juni 2014.

Det er ikke rapportert jevnlig og skriftlig på disse tiltakene i første halvår 2014. Det sies at tiltakene har vært fulgt opp i møter. Tiltakene er heller ikke kommentert i tertialen til kommunestyret. Da tertial I for 2014 ble lagt fram, hadde den en prognose for 2014 med et anslått merforbruk i størrelsesorden 10 mill. kr på enhetene. Det begrunnes med at det tar tid å nedbemanne.

Revisor har vurdert oppsettet i årsmeldingene og årsregnskapene. I årsmeldingen for 2012 er det for hver sektor vist regnskap for 2012 samt vedtatt og regulert budsjett for 2012. Utgiftene vises fordelt på lønn og øvrige driftsutgifter. Inntektene som kan henføres til hver sektor, framkommer som en sum. Her framgår bruttotallene. I egen tabell vises nettotall for underenheter, her er regnskap 2011 med til sammenligning. Det er benyttet tilsvarende oppsett i årsmeldingen for 2013.

I framstillingen av årsregnskapene for 2012 og 2013 er standardtabeller fra vedlegg 1-5 i Forskrift om årsregnskap og årsberetning benyttet. Her framgår bruttotall for alle sektorene samlet (kommunen som helhet) og nettotall for sektorene.

5.3.3 Vurdering

Tertialrapportering til politiske organer er vanlig i kommunesektoren og tilfredsstillende budsjettforskriften § 10 som omhandler budsjettstyring/rapportering.

En av de intervjuede enhetslederne sa at budsjettoppfølging er en kontinuerlig prosess som man ikke gjør bare når det skal rapporteres til politikerne. Revisors vurdering er at dette er en helt korrekt observasjon; budsjettoppfølging er noe som bokstavelig talt skal følge den budsjettansvarlige gjennom hele året. På den måten blir det også lettere å lage rapportene. Rådmannen bør sørge for at det så langt det er praktisk mulig, rapporteres skriftlig administrativt på fastsatt mal til økonomiavdelingen hver måned i løpet av året. To av disse rapportene vil være tertialrapporter til politisk nivå. Det er viktig at alle rapportene kommer til økonomiavdelingens kunnskap. Lov og forskrift har ikke bestemmelser ned på dette nivået, her skulle kommunen hatt et eget økonomireglement. Revisors vurdering er knyttet til akseptert praksis på området, og vurdert ut fra kommunens økonomiske situasjon.

Revisor har ikke spesielle synspunkter på utforming av rapportmalene. Et svært viktig poeng er at enhetene skal lage prognose, **tallfestet prognose**, som danner utgangspunkt for **tiltak**. Tiltak skal foreslås, så fremt det er mulig. Tiltakene skal matche prognosen, og være konkrete og gjennomførbare. Her bør enhetenes fagpersoner gjøre sin del av jobben, slik at økonomiavdelingen og rådmannens oppgave blir å vurdere om det er realistiske forslag, og lage oppsummering for kommunen totalt sett. Manglende prognoser og manglende oversikt i forbindelse med tertialrapport II i 2012 medførte at en ikke forutså merforbruket på 11,2 mill.kr. Dette var dårlig håndverk fra enhetene. Det ble heller ikke foreslått tiltak for merforbruket på 3 mill.kr som framkom. Det er brudd på budsjett-forskriften § 10.

I forbindelse med tertialrapportene i 2013 foreslo økonomiavdelingen i samarbeid med enhetene en rekke tiltak og forsøkte dermed å oppfylle forskriftens krav. Det er lite hjelp i det, siden tiltakene kun ble tatt til orientering.

Ellers er det en selvfølge at årets budsjett bør legges ut i Agresso senest i løpet av januar og ikke i april. Regnskapet bør være mest mulig à jour til enhver tid, slik at det er best mulig tilrettelagt for enhetenes arbeid med rapporteringen. Kanskje burde praksis i forhold til interne overføringer vært vurdert og forsøkt redusert i størst mulig grad. Sein regnskapsføring og budsjettregulering gjør at forholdene ikke er lagt tilstrekkelig til rette for de som skal rapportere. Her handler det igjen om for liten kapasitet i økonomiavdelingen, jfr. under problemstilling 2). I tillegg kommer at mange av enhetslederne har relativt lite kompetanse på området. Helt à jour vil regnskap og regulert budsjett aldri bli i regnskapsåret, det må derfor forutsettes at den som skal lage rapport, har god oversikt over inntekter og utgifter og vet når de påløper.

Revisors vurdering er at flere av økonomirapportene fra enhetene i Saltdal kommune gir for dårlig informasjon til at de er egnet som grunnlag for økonomiske beslutninger.

Økonomisjefen hadde tidlig i 2013 skaffet seg nok oversikt til at prognoser lagt fram til politisk behandling i 2013 var et godt grunnlag for økonomiske beslutninger.

Konkretiseringen av nedbemanningen kom alt for sent til at dette kunne få helårsvirkning i 2014. De relativt omfattende tiltakene som ble vedtatt i budsjett 2014 har ikke blitt fulgt godt nok opp. Det har ikke vært mer enn en økonomirapport i første halvår 2014, og det er tertialrapport I pr. 30. april. Til tross for at enhetene har fått skriftlig beskjed om at tiltakene skulle kommenteres i rapporter, har det ikke vært andre muligheter til det enn i tertialen, der det heller ikke ble gjort. Det kan være at det har blitt fulgt opp muntlig i møter, men det er i så fall ikke dokumentert. Det rapporteres skriftlig for sjelden og vedtatte tiltak har blitt fulgt for dårlig opp. Lov og forskrift har ingen bestemmelser på dette nivået. Revisor vurderer i forhold til hva som vil være praksis for god økonomistyring.

I forhold til utarbeidelse av årsberetning og årsregnskap har kommunen så langt revisor kan se, fulgt kommuneloven § 48 og forskriftens regler om hvordan årsregnskapet skal settes opp. Regnskapene er imidlertid levert senere enn fristen.

6. KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Problemstilling 1)

Har kommunen rutiner/styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring?

Denne forvaltningsrevisjonen går fram til sommeren 2014, og kommunen står da midt i en omorganisering der bare de to øverste nivåene i administrasjonen er på plass. Revisor mener det er viktig for rådmannens internkontroll at de underliggende nivåene blir avklart så snart som mulig. Saltdal kommune har uavhengig av omorganiseringen i lang tid bare delvis hatt på plass rutiner og styringssystem som gjør det mulig å ha god økonomistyring. I forhold til nødvendige strukturer som ansvarsstruktur i økonomisystemet, delegering av budsjett og anvisningsfullmakter samt bruk av innkjøpsavtalen, er det behov for en grundig gjennomgang, som også tar hensyn til den nye organiseringen. Etter hvert bør det utarbeides skriftlige økonomirutiner for kommunen. I forhold til økonomistyring legger rådmannen fram saker til politisk behandling i tråd med lov og forskrift.

Forholdet mellom politikk og administrasjon i Saltdal kommune er ikke optimalt, og krever at både rådmann og politikere er mer bevisste på hva som er deres respektive roller i et demokratisk system.

Problemstilling 2)

Gir budsjettprosessen et fullstendig og realistisk budsjett?

Økonomiplan 2013-2016 og 2014-2017 er begge urealistiske. Plan for 2013-2016 fordi driftsnivået var høyere enn det som ble lagt til grunn for planen. Planen for 2014-2017 er urealistisk fordi store planlagte reduksjoner i driften ikke vil kunne få helårsvirkning i 2014. I tillegg er det budsjettert med premieavvik som finansiering i begge tilfellene. Dermed er årsbudsjettene for 2013 og 2014 heller ikke realistiske, og ikke i tråd med krav i lov og forskrift.

Økonomiavdelingen er etter revisors oppfatning underbemannet.

Revisors inntrykk er at nødvendig felles forståelse blant administrasjon og politikere for hvilken økonomisk situasjon kommunen er i, fortsatt ikke er helt til stede. De administrative lederne synes å ha god forståelse for alvoret i situasjonen og har også mange forslag til hva som kan gjøres for å bedre situasjonen. Det er mer diffust hvor mye politikerne egentlig forstår av alvoret i den økonomiske situasjonen. Tradisjonelt har politikerne i kommunen tungt for å vedta nedskjæringer.

Kommunens håndtering av positive premieavvik over lang tid, har resultert i at kommunen nå låner penger til drift og at likviditeten stadig har blitt dårligere. Underskudd på driften de siste par årene bidrar også sterkt til denne utviklingen. Dette er neppe i tråd med kommunens eget finansreglement der det står at finansforvaltningen skal bidra til stabilitet

og langsiktighet. Egne rapporter om utviklingen er ikke lagt fram for kommunestyret slik forskriftene på området krever.

Problemstilling 3)

Gir økonomirapportene god nok informasjon og blir tiltak fulgt opp?

Tertialrapporter blir lagt fram til politisk behandling i tråd med lov og forskrift. I mellom disse rapportene er det for tiden ingen formalisert skriftlig rapportering. Revisors vurdering er at dette bør gjøres administrativt hver måned. Budsjettoppfølging er en kontinuerlig prosess.

Flere av rapportene fra enhetene mangler prognoser og forslag til tiltak. For 2012 var rapporteringen særlig utilstrekkelig. For 2013 inneholdt tertialrapportene til politisk behandling treffsikre prognoser, og rådmannen foreslo også tiltak. Disse ble bare tatt til orientering og ingen tiltak ble vedtatt. Dette er ikke i tråd med lov og forskrift. Tiltak vedtatt i budsjett 2014 var i utgangspunktet for dårlig konkretisert og ble heller ikke fulgt opp slik planen egentlig var.

Hovedinntrykket er at økonomirapporter fra enhetene ikke inneholder god nok informasjon, og at tiltak som vedtas ikke har blitt tilstrekkelig fulgt opp.

Anbefaling

1. Alle ledernivå i den nye organiseringen bør komme på plass snarest mulig. Ansvarsstruktur i økonomisystemet og delegasjon av budsjett/anvisningsmyndighet bør gjennomgås grundig.
2. Innkjøpsrutinene bør skjerpes, og det bør vurderes hvem som skal kunne kjøpe inn på vegne av kommunen.
3. Det bør innføres månedlig skriftlig økonomirapportering til rådmann /økonomisjef. Det skal lages prognoser, og ved prognostisert merforbruk skal tiltak foreslås. Det bør følges nøye opp at tiltak iverksettes og gjennomføres etter plan.
4. Kommunen bør vurdere å styrke økonomiavdelingen.
5. For å få kontroll over likviditeten og for samtidig å få driften ned på et nivå tilpasset kommunens reelle inntekter, bør det enkelte års positive premieavvik ikke benyttes til drift.

7. RÅDMANNENS KOMMENTAR

Rådmannens kommentar til rapporten fremgår som vedlegg 1 på neste side.

Revisjonen tar rådmannens kommentar til orientering.

Rådmannens svar har slik vi ser det, ikke betydning for rapportens vurderinger og konklusjon.

Vedlegg 1 – Rådmannens kommentar

I forhold til rapporten kommenterer rådmannen følgende:

Kommentar til anbefalinger fra revisjon:

1. Alle ledernivå i den nye organiseringen bør komme på plass snarest mulig. Ansvarsstruktur i økonomisystemet og delegasjon av budsjett/anvisningsmyndighet bør gjennomgås grundig.

Kommentar:

Fase 3 i OU startet i høst og pågår nå for fullt. Målet er å ha på plass alle ledernivå, strukturer, sub delegasjon og anvisningsmyndighet fra 1. januar 2014.

2. Innkjøpsrutinene bør skjerpes, og det bør vurderes hvem som skal kunne kjøpe inn på vegne av kommunen.

Kommentar:

Saltdal kommune gjennomgikk våren 2014 en evaluering av innkjøpsordningen. Hovedfokus på evalueringen var medlemskapet i Samordnet Innkjøp i Salten (SIIS) men der også innkjøpsrutinene ble problematisert. Evalueringen ble sluttbehandlet av kommunestyret i juni og konkluderte med at Saltdal kommune skal opprettholde sitt medlemskap i SIIS. Det ble bestemt at det skal lages et internt opplæringsprogram på Ajour. Samtidig er det bestemt at det kommunale næringsforetaket som er under etablering skal ha deler av kommunenes innkjøpskompetanse. Dette bør kunne styrke kommunens innkjøpsfokus.

For å få et mer samordnet lokalt innkjøp med sterkere involvering i anbud ble det videre bestemt at det skal opprettes en intern referansegruppe av sentrale innkjøpere i kommunen. Referansegruppen som nå er under etablering, skal ha jevnlig møter med innkjøp på dagsorden. Noe av gruppens første oppgave vil være å gi innspill til kommunens innkjøpsrutiner og hvem som skal kjøpe inn på vegne av kommunen. For øvrig vises det til pkt 1 om ny organsiering og delegasjon av budsjett/anvisningsmyndighet. Det er også naturlig at delegasjon av innkjøpsmyndighet er en del av dette arbeidet.

3. Det bør innføres månedlig skriftlig økonomirapportering til rådmann /økonomisjef. Det skal lages prognoser, og ved prognostisert merforbruk skal tiltak foreslås. Det bør følges nøye opp at tiltak iverksettes og gjennomføres etter plan.

Kommentar:

Rådmannen støtter langt på vei revisjonens oppfatning og har allerede bestemt at rapporteringsrutinene skal formaliseres og skjerpes fra og med neste år. Økonomisjefen skal utarbeide nye rapporteringsskjema som skal brukes ute på de ulike virksomhetsområdene og samhandlingsområdene og med større fokus på prognose. Vi mener imidlertid at det er tilstrekkelig med rapportering annen hver mnd

til rådmannen og økonomisjefen. Rapporteringsskjemaene skal inneholde drift, personale, sykefravær, prognose og tiltak for å kunne drifte samhandlingsområdene innenfor de økonomiske rammer som er gitt. Det skal gjennomføres kurs i saksbehandling for ledere på ulike nivå slik at vi sikrer oss at saksbehandlingen er god nok til at politikerne kan ta beslutninger som er gjennomførbare. Virksomhetsledere skal rapportere til kommunalledere, som igjen skal rapportere til rådmannen og økonomisjefen. Rapporteringen skal ikke gi rom for bortforklaringer men forpliktelse til forbedring av driften.

4. Kommunen bør vurdere å styrke økonomiavdelingen.

Kommentar:

Rådmannen ser at økonomiavdelingen trenger økt bemanning med rett kompetanse. Spesielt trenger vi styrking av økonomi kompetanse som kan jobbe øremerket opp mot samhandlingsområde Helse og omsorg.

I Fase 3 vurderes det å gjøre om en av stillingene som er i stab ved Helse og omsorg til dette.

Økonomisjefen og rådmannen skal sette seg ned i begynnelsen av januar med planlegging av et forpliktende årshjul. Vi skal også legge opp til opplæring av lederne på de ulike nivåene i bruken av rapporteringsskjema. Dette anser vi er viktig for å sikre oss en god nok internkontroll på driften av kommunen.

5. For å få kontroll over likviditeten og for samtidig å få driften ned på et nivå tilpasset kommunens reelle inntekter, bør det enkelte års positive premieavvik ikke benyttes til drift.

Kommentar:

Rådmannen støtter revisjonens anbefaling. Dette er også noe som er problematisert av administrasjonen tidligere, og er også vedtatt politisk. I sak 28/13 Årsregnskap og årsmelding 2012 som ble behandlet i juni 2013, vedtok kommunestyret blant annet at fremtidige budsjetter må tilpasses med en driftsreduksjon som innebærer at premieavvik ikke disponeres i drift. Videre inneholder kommunestyrets vedtak om årsbudsjett 2014 og økonomiplan 2014-2017 en gradvis tilpasning slik at mindre av premieavviket disponeres i drift, men først med virkning fra 2015 og ikke med full effekt.

Det er helt nødvendig at politiske vedtak om nedbemanning og økt inntekt gjennom eiendomsskatt blir gjennomført for at kommunen skal kunne snu den uheldige disponeringen av premieavviket og kunne styrke likviditeten. Dette har største fokus i økonomiplanarbeidet som pågår nå.

Med vennlig hilsen
Elisabeth Larsen
Rådmann