



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

Budsjettoppfølging og økonomistyring i Bergen kommune for 2003

Forvaltningsrevisjonsrapport nr. 04/04

Avgitt september 2004

1. opplag

Forord

Bergen kommunerevisjon har etter oppdrag fra kontrollutvalget i Bergen kommune gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *"Budsjettoppfølgning og økonomistyring i Bergen kommune for 2003"*.

I kommunal sammenheng er styring gjennom budsjett den viktigste form for økonomistyring. Det er da avgjørende at årsbudsjettet har en form og et innhold som gjør det egnet som styringsredskap. Formålet med prosjektet har vært å vurdere hvorvidt Bergen kommunes vedtatte driftsbudsjett for 2003 var realistisk. Videre har vi undersøkt kommunens oppfølging av driftsbudsjettet for 2003 for derigjennom å belyse kommunens bruk av årsbudsjettet som et økonomisk styringsverktøy.

I kommunelovens § 77 nr. 4 heter det:

"Kontrollutvalget skal påse at kommunens eller fylkeskommunens regnskaper blir revidert på en betryggende måte. Kontrollutvalget skal videre påse at det føres kontroll med at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og at det blir gjennomført systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets eller fylkestingets vedtak og forutsetninger (forvaltningsrevisjon)."

Det presiseres at forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av siviløkonomene Terje Vangen og Lene Hjørnevåg, og de har også skrevet rapporten.

Bergen kommunerevisjon benytter anledningen til å takke økonomisjefene i bydelene Arna, Bergenhus og Fana, økonomisjefene i byrådsavdeling for helse og omsorg og byrådsavdeling for oppvekst samt budsjettsjef, controller og bydelscontroller fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring som gjennom intervjuer og tilbakemeldinger bidro med verdifull informasjon underveis i prosjektet. Videre takker vi Kommunerevisjonsdistrikt 3 Møre og Romsdal for nyttige innspill til rapporten.

Ved å fokusere på kommunens budsjettoppfølgning og økonomistyring håper vi å kunne medvirke til at disse aktivitetene får økt oppmerksomhet, og bidra til økt innsats for å få en forsvarlig overordnet økonomisk styring av Bergen kommune.

Bergen 03.september 2004

Rolf Kalvø
kommunerevisor

INNHOLDSFORTEGNELSE

Forord

Sammendrag

1	Innledning.....	1
1.1	Formål	1
1.2	Problemstillinger	1
1.3	Bakgrunn for prosjektet.....	2
1.4	Avgrensninger	4
1.5	Nytteverdi.....	5
1.6	Rapportens oppbygning.....	6
1.7	Kommunikasjon med administrasjonen	7
2	Metode/fremgangsmåte	8
3	Revisjonskriterier	11
3.1	Var budsjettet realistisk?	11
3.2	Forelå det incentiver til å holde budsjettet?	11
3.3	Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredstillende?	12
3.3.1	Var budsjett rapporteringen tidsriktig, fullstendig og nøyaktig?	12
3.3.2	Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?	13
3.4	Var budsjett- og regnskapsdokumenter brukervennlige?.....	13
4	Faktabeskrivelse	14
4.1	Bergen kommunes regnskap for 2002.....	14
4.2	Byrådets budsjettforslag for 2003	15
4.3	Vedtatt netto driftsbudsjett 2003 etter bystyrets vedtak 16. desember 2002 og vedtak av bystyret 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003	18
4.3.1	Vedtatt netto driftsbudsjett 2003 etter bystyrets vedtak 26. desember 2002 ...	18
4.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll).....	21
4.3.3	Fylkesmannens behandling av Bergen kommunes budsjett for 2003	22
4.3.4	Byrådets behandling av fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av kommunens budsjett for 2003.....	23
4.3.5	Bystyrets behandling av revidert budsjett for 2003.	23
4.4	Budsjettoppfølging i Bergen kommune 2003	24
4.4.1	Rapporteringsrutiner.....	24
4.4.2	1. tertialrapport – 2003	25
4.4.2.1	Bystyrets behandling av 1. tertialrapport	28
4.4.3	2. tertialrapport - 2003.....	28
4.4.3.1	Bystyrets behandling av 2. tertialrapport	31
4.5	Bergen kommunes regnskap 2003	31
4.6	Oversikt over prognose- og regnskapstall for 2002 og 2003	33
4.7	Regler for å sikre at budsjettet blir overholdt.....	36
4.8	Sammendrag av utførte intervju	36
4.8.1	Intervjuobjektene synspunkter på realismen og fullstendigheten til budsjettet for 2003.....	37

4.8.1.1	Omfattet det opprinnelige budsjettet for 2003 alle kommunens inntekter og utgifter	38
4.8.1.2	Samsvar mellom tildelt budsjetttramme og sum viderefordelte midler	39
4.8.2	Intervjuobjektene synspunkter på i hvilken grad det forelå incentiver til å holde budsjettet	39
4.8.2.1	Incentiver budsjettansvarlige personer og avdelinger hadde til å overholde ... budsjettet	39
4.8.2.2	Prioritering av ønsket/nødvendig aktivitetsnivå kontra overholde	40
4.8.2.3	Budsjett disiplin.....	41
4.8.3	Intervjuobjektene synspunkter på i hvilken grad det var en tilfredsstillende budsjettoppfølging i 2003.....	41
4.8.3.1	Tilfredsstillende budsjettoppfølging fra byrådet	41
4.8.3.2	Utarbeidelse av prognoser eventuelt revidert budsjett ved endring i	42
4.8.3.3	Tidsriktig og fullstendig rapportering av den økonomiske situasjonen til..... politisk nivå	42
4.8.3.4	Tertialrapportenes fullstendighet.....	42
4.8.3.5	Prosedyrer for rapportering av endringer i den økonomiske situasjonen.....	44
4.8.3.6	Rapporteringsrutiner i praksis	44
4.8.4	Intervjuobjektene synspunkter på om iverksatte innsparingstiltak har gitt	45
5	Vurderinger	47
5.1	Var budsjettet for 2003 realistisk?	47
5.1.1	Realistiske inntekter?	47
5.1.1.1	Inntekt av skatt på formue og inntekt.....	48
5.1.1.2	Budsjettert ordinært rammetilskudd 2003.....	49
5.1.1.3	Budsjettert inntekt av eiendomsskatt for 2003	49
5.1.1.4	Budsjetterte netto finansinntekter/-utgifter for 2003.....	50
5.1.2	Realistiske driftsutgifter	52
5.1.2.1	Bydeler	52
5.1.2.2	Sentrale avdelinger.....	55
5.1.2.3	Andre forhold som påvirket realismen for budsjettets utgiftsside	56
5.2	Forelå det incentiver til å holde budsjettet?	57
5.3	Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredsstillende?	60
5.3.1	Var budsjett rapporteringen i 2003 tidsriktig, fullstendig og nøyaktig?	61
5.3.1.1	Tidsriktig tertialrapportering?	61
5.3.1.2	Fullstendig tertialrapportering?	63
5.3.1.3	Nøyaktig tertialrapportering?	64
5.3.2	Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for	68
	2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?.....	68
5.3.3	Budsjettoppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003	68
5.4	Var budsjett- og regnskapsdokumenter for 2003 brukervennlige?	70
5.4.1	Var dokumentene lettfattelige?	70
5.4.2	Var dokumentene forståelige for lekfolk?.....	70
6	Anbefalinger.....	72

Vedlegg 1: Kjennetegn ved Bergen kommune

Vedlegg 2: Høringssvar fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring av 18.06.04

FIGURLISTE

Figur 1:Ledelses kontroll system	4
Figur 2:Grunnelementene i forvaltningsrevisjon - overordnet modell.....	8
Figur 3:Frie disponible inntekter i 2003.....	48
Figur 4:Vedtatt netto budsjett for bydeler 2002 og 2003	53
Figur 5:Prognoser og årsavvik 2003 for bydeler.....	64
Figur 6:Prognoser og årsavvik 2003 for byrådsavdelinger	66
Figur 7:De ulike tjenesteområdenes andel av Bergen kommunes bruttobudsjett for 2003	II
Figur 8:Organisasjonskart for Bergen kommune 2003.....	III
Figur 9:Budsjettprosessen i Bergen kommune 2003.....	VIII
Figur 10:Organisering av byrådsavdeling for finans, kultur og næring 2003.....	IX

TABELLOVERSIKT

Tabell 1:Regnskap 2002 for avdelinger/bydeler	14
Tabell 2: Bydelenes økonomiske situasjon i 2002	14
Tabell 3: Budsjett- og regnskapstall for 2002 fordelt på tjenesteområde	15
Tabell 4:Budsjettendringer 2002	16
Tabell 5:Foreslått nettoramme 2003 og endring i forhold til vedtatt budsjett 2002	17
Tabell 6: Byrådets fordeling av budsjett på tjenestenivå	17
Tabell 7:Bystyrets forslag til styrking av inntekter	19
Tabell 8: Bystyrets vedtatte økning av driftsutgifter fordelt på tjenesteområde	19
Tabell 9:Bystyrets vedtatte økning av driftsutgifter fordelt på tjenesteområde	20
Tabell 10: Netto driftsrammer for bydelene etter bystyre vedtak	21
Tabell 11:Byrådets forslag til nedjustering av driftsbudsjettet fordelt på bydeler og byrådsavdelinger/ sentrale budsjettposter	23
Tabell 12: Bystyrets vedtatte endringer til styrking av budsjettet 2003	23
Tabell 13: Forslag til økte inntekter	26
Tabell 14: Kostnadsreduserende tiltak	26
Tabell 15:Tilleggsbevilgninger og mindreinntekt	27
Tabell 16:Finansieringsforslag for tilleggsbevilgningene	27
Tabell 17: Utvikling i prognosene fra 1. til 2. tertialrapport	29
Tabell 18: Elementer i prognosen	29
Tabell 19:Byrådets forslag til tilleggsbevilgninger	30
Tabell 20: Byrådets forslag til inndekking av merutgifter	30
Tabell 21:Regnskapsmessig merforbruk	31
Tabell 22: Regnskapsmessig merforbruk på tjenesteområder	31
Tabell 23: Bydelenes merforbruk	32
Tabell 24: Byrådsavdelingens mindreforbruk	33
Tabell 25:Prognoseutvikling og årsavvik i 2002 og 2003 for avdelinger/bydeler	34
Tabell 26: Prognoseutvikling og årsavvik i 2002 og 2003 for tjenesteområde	35
Tabell 27: Behandling av 1. tertialrapport i Bergen kommune 2003.....	62
Tabell 28: Behandling av 2. tertialrapport i Bergen kommune 2003.....	62
Tabell 29: Brutto budsjetttramme fordelt på tjenesteområder.....	I

SAMMENDRAG

Bakgrunn og formål med prosjektet

Bergen kommune har i perioden 2001-2003 opparbeidet et betydelig akkumulert underskudd. På bakgrunn av denne utviklingen besluttet kontrollutvalget å prioritere et forvaltningsrevisjonsprosjekt som belyser kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring.

I kommunal sammenheng er styring gjennom budsjett den viktigste form for økonomistyring. Det er da avgjørende at budsjettet har en form og et innhold som gjør det egnet som styringsredskap. Framfor alt er det viktig at budsjettet er realistisk. Videre må budsjettreporteringen til overordnet administrativt og politisk nivå gi tilgang til oppdatert og nøyaktig styringsinformasjon.

Formålet med dette prosjektet har vært å vurdere hvorvidt Bergen kommunes vedtatte driftsbudsjett for 2003 var realistisk. Videre har vi undersøkt kommunens oppfølging av driftsbudsjettet for 2003 for derigjennom å belyse kommunens bruk av årsbudsjettet som et økonomisk styringsverktøy.

Problemstillinger

Med utgangspunkt i formålet for prosjektet har vi belyst følgende hovedproblemstillinger:

1. Var budsjettet for 2003 realistisk?
2. Forelå det incentiver til å holde budsjettet?
3. Var budsjettoppfølgingen i 2003 tilfredsstillende?
4. Var budsjett- og regnskapsdokumenter brukervennlige?

Metode/fremgangsmåte

I henhold til §7 i ny forskrift om revisjon som trådte i kraft fra 01.07.04, og i tråd med Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt” - har vi utledet revisjonskriterier som sammenholdes med fakta når vi belyser problemstillingene i prosjektet.

Revisjonskriteriene i rapporten er i hovedsak hentet fra gjeldende regelverk, jf. kommunelovens bestemmelser om årsbudsjettet og kommunens økonomireglement, men vi har også utledet kriterier med bakgrunn i prinsippal-agent teori og en anbefaling fra Europarådet.

Fakta er innhentet ved analyse av kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter, bruk av kommunens økonomisystem og gjennom intervjuer med aktører som har en sentral plassering i forhold til problemstillingene som belyses.

Problemstilling 1: Var budsjettet for 2003 realistisk?

Problemstillingen er belyst gjennom en vurdering av hvorvidt kommunens budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 samsvarer med det som kunne forventes på budsjetterings-tidspunktet, jf. revisjonskriterium utledet fra kommunelovens § 46, nr. 3.

Realistiske inntekter?

Når det gjelder inntektssiden har vi avgrenset vurderingen til primært å omfatte kommunens frie inntekter, dvs. inntekter av skatt på formue og inntekt, ordinært rammetilskudd og skatt på eiendom. Vi har imidlertid også sett nærmere på kommunens budsjetterte netto finansinntekter/-utgifter.

For de frie inntektene er det kommunerevisjonens vurdering at usikkerheten med hensyn til ivaretagelse av kravet om realisme i første rekke er knyttet til inntekter av skatt på formue og inntekt samt ordinært rammetilskudd.

Inntekter av skatt på formue og inntekt

I Bergen kommunes vedtatte budsjett for 2003 var inntekter av skatt på formue og inntekt oppført med 4 239 mill. kr. Dette innebar en økning på 11,6 % sammenlignet med vedtatt budsjett 2002. På bakgrunn av dokumenter fra den forutgående budsjettprosessen er det vår vurdering at dette var et svært optimistisk anslag. Siden anslaget var svært optimistisk er det også rimelig å stille spørsmål ved om forventningene var realistiske. Kommunen hadde imidlertid dekning for sitt anslag gjennom de forventninger som var knyttet til utviklingen i kommunenes skatteinntang i statsbudsjettet for 2003. Dette mener vi gir grunn til å være forsiktig med å hevde at kommunens budsjetterte inntekter av skatt på formue og inntekt var

fundert på urealistiske forventninger, og dermed brøt med kravet i kommunelovens § 46, nr. 3. Kommunerevisjonens mener det er en glidende overgang fra realistiske til urealistiske forventninger. Vår vurdering er videre at i den grad optimisme var grunnlaget for budsjetterte inntekter av skatt på formue og inntekt for 2003, bidro dette til å svekke realismen knyttet til denne inntektsposten.

Ordinært rammetilskudd

Kommunens ordinære rammetilskudd i vedtatt budsjett for 2003 var beregnet med utgangspunkt i en modell som tok hensyn til utviklingen i kommunens skatteinngang sammenlignet med utviklingen i kommunenes skatteinngang landet sett under ett. Den forventede økningen som ble lagt til grunn for vedtatt budsjetterte inntekter av skatt på formue og inntekt i 2003 medførte derfor at beregnet ordinært rammetilskudd ble noe redusert. Mens anslaget for inntekter av skatt på formue og inntekt ble økt med 145 mill. kr fra byrådets budsjettforslag til vedtatt budsjett, ble ordinært rammetilskudd redusert med 120,4 mill. kr. Nettoeffekten av forventet økning i kommunenes skatteinngang ble for Bergen kommunes budsjetterte inntekter dermed på ca. 25 mill. kr sammenlignet med byrådets budsjettforslag. Denne økningen er kanskje ikke så stor, men kom altså på toppen av et allerede optimistisk anslag for skatteinngangen, jf. byrådets budsjettforslag.

Netto finansinntekter/-utgifter

Når det gjelder kommunens netto finansinntekter/-utgifter i vedtatt budsjett for 2003, er det kommunerevisjonens vurdering at disse etter bystyrets vedtak 31.03.03 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003, var urealistiske.¹ Årsaken er at det hadde vært en nedgang i rentenivået som medførte reduserte renteinntekter for kommunen. Grunnet kommunens bruk av rentesikringsinstrumenter for å gardere seg mot økte renteutgifter ved en renteoppgang, fikk kommunen på kort sikt derimot ikke reduserte renteutgifter.

¹ Jf. Bystyresak 54-03.

Kommunerevisjonens samlede vurdering av budsjetterte inntekter i vedtatt budsjett 2002 er at disse ikke var realistiske.² Denne vurderingen er basert på at inntektssiden i budsjettet var preget av gjennomgående svært optimistiske og til dels urealistiske forventninger.

Realistiske utgifter?

Hvorvidt budsjetterte utgifter i vedtatt budsjett for 2003 var realistiske, har vi vurdert ved å sammenholde budsjetterte netto utgiftsrammer for bydeler og sentrale avdelinger med planlagt/etablert aktivitetsnivå. I tillegg har vi gjort en vurdering av hvorvidt det var andre forhold som på budsjetteringstidspunktet påvirket budsjettets realisme.

Bydeler

For bydelenes vedkommende er det vår vurdering at det ved inngangen til 2003 var etablert et aktivitetsnivå som var for høyt i forhold til bevilgede netto utgiftsrammer i vedtatt budsjett for 2003. Realismen for vedtatte netto utgiftsrammer for bydelene forutsatte dermed at det var planlagt betydelige kutt i bydelenes aktivitetsnivå, og at dette ble gjennomført. Fordi aktiviteten i bydelene i hovedsak var knyttet opp til kommunens tjenestetilbud til bydelenes innbyggere, ville slike kutt etter vår vurdering kreve et redusert tjenestetilbud eller en betydelig effektivisering i form av reduksjoner i personell og redusert bruk av øvrige innsatsfaktorer i bydelenes tjenesteproduksjon. Ved inngangen til 2003 var det imidlertid forutsatt at bydelenes tjenestetilbud skulle videreføres, og det forelå heller ikke konkrete effektiviseringstiltak som monnet tilstrekkelig. Det er derfor vår vurdering at bydelenes samlede netto utgiftsramme i vedtatt budsjett 2003 var utilstrekkelig og dermed urealistisk.

Sentrale avdelinger

Når det gjelder sentrale avdelingers budsjetterrammer, er det vår vurdering at disse var mer realistiske enn hva tilfellet var for bydelene. Dette skyldtes nok i stor grad at det var lettere å budsjettere for virksomhet som lå inn under sentrale avdelinger i det utgiftene i hovedsak er relatert til lønn og avgrensede tiltak. I dette ligger det også at underbudsjettering ville vært mye mer synlig.

² Vår vurdering av budsjettets inntektsside er avgrenset til kommunens frie inntekter og netto finansinntekter/-utgifter.

Andre forhold som påvirket realismen for budsjettets utgiftsside

I driftsbudsjettet for 2003 var det ikke avsatt midler verken til dekning av eventuelle erstatninger til tidligere barnehjemsbarn eller tilbakeføring av for mye belastede utgifter i vann- og avløpsregnskapet. Disse forholdene er i 2003 omtalt som risikopunkter først i 2. tertialrapport. I forhold til anvendelse av et forsiktighetsprinsipp ved budsjetteringen for 2003 er det kommunerevisjonens oppfatning at disse forholdene i den grad det var mulig burde ha vært håndtert gjennom avsetninger allerede i vedtatt budsjett for 2003. Videre er det vår vurdering at det nevnte forhold ikke var innarbeidet i vedtatt budsjett for 2003, bidro til å svekke budsjettets realisme betydelig.

Vår vurdering er at budsjetterte inntekter og utgifter i kommunens vedtatte budsjett for 2003 var henholdsvis høyere og lavere enn man kunne forvente. Vedtatt årsbudsjett tilfredsstilte derfor ikke kommunelovens krav til realisme, jf lovens § 46, nr. 3.

Problemstilling 2: Forelå det incentiver til å holde budsjettet?

Denne problemstillingen belyses ved at vi tar utgangspunkt i at Bergen kommune for 2003 burde ha etablert mekanismer som ga bydeler og avdelinger incentiver til å holde budsjettet. Dette normative revisjonskriteriet blir holdt opp mot gjeldende regelverk for 2003 med hensyn til å holde budsjettet og kommunens bruk av dette regelverket. Vi ser i tillegg nærmere på forhold som ikke virket gunstig i forhold til å motivere til å holde budsjettet.

Kommunerevisjonens vurdering er at bydeler/byrådsavdelinger ikke hadde gode incentiver til å holde budsjettet. Dette fordi det viktigste incentivet til å holde budsjettet ikke ble benyttet. Tvert imot var det forhold som kunne gi bydelene incentiver til å overskride budsjettet.

Problemstilling 3: Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredsstillende?

En tilfredsstillende budsjettoppfølging forutsetter etter kommunerevisjonens vurdering at det finner sted en tidsriktig budsjetterrapportering, at budsjetterrapporteringen er fullstendig og at prognoser for årsavvik er så nøyaktige som det er rimelig å forvente. Mens vår vurdering av hvorvidt prognosene var nøyaktige nødvendigvis måtte være basert på skjønn, er budsjetterrapporteringens tidsriktighet og fullstendighet vurdert i forhold til krav forankret i kommunens økonomireglement.

Tidsriktig budsjett-/tertiarrapportering?

Kommunen har i sitt økonomireglement en bestemmelse for når budsjettreportering til bystyret skal finne sted. 1. og 2. tertiarreport skal i tråd med denne bestemmelsen fremmes for bystyret i henholdsvis juni og oktober. Budsjettreporteringen til bystyret etter andre tertiar 2003, jf. 2. tertiarreport, fant imidlertid sted først i slutten av november. Budsjettreporteringen etter andre tertiar 2003 var dermed ikke tidsriktig.

Fullstendig budsjett-/tertiarrapportering?

Gjennom intervju med aktører ved finansavdelingen fikk vi opplyst at alle enheter hadde rapportert inn i forbindelse med tertiarreporteringen. Ved gjennomgang av tertiarreportene for 2003 har vi også selv kunnet konstatere at alle hovedavdelinger er omtalt. Kommunerevisjonen har derfor vurdert budsjettreporteringen for 2003 til å være fullstendig i forhold til at alle avdelinger er med.

Nøyaktig budsjett-/tertiarrapportering?

Tertiarreporteringens nøyaktighet er vurdert på bakgrunn av tertiarreportenes prognoser for årsavvik og endelige årsavvik for 2003. Bydelenes og byrådsavdelingenes prognoser er vurdert separat, og i tillegg har vi vurdert tertiarreportenes behandling av såkalte risikopunkter.

Bydelenes prognostiserte årsavvik etter 1. tertiar bar preg av pessimisme, og denne var i stor grad også videreført i reporteringen etter 2. tertiar. Når bydelenes samlede merforbruk i 2003 viste seg å bli betydelig mindre enn prognosene senest etter 2. tertiar antydte, viser dette at prognosene kunne ha vært mer nøyaktige.

Sentrale avdelinger hadde som tidligere nevnt gjennomgående mer realistiske utgiftsrammer i 2003. Dette viste seg også i prognostiserte årsavvik etter 1. tertiar. For sentrale avdelinger var det imidlertid en større bevegelse i prognosene fra 1. til 2. tertiarreportering enn hva tilfellet hadde vært for bydelene. Prognosene beveget seg også i retning økt mindreforbruk. Endelig mindreforbruk var imidlertid betydelig større enn antydte i prognosene etter 2. tertiar.

Risikopunktene i tertialrapportene vedrørte forhold som kunne medføre økte driftsutgifter for kommunen. Kommunerevisjonen er i denne sammenheng særlig opptatt av at påregnelige utgifter i forbindelse med sak om etterkalkulasjon av vann- og avløpsgebyrer samt barnehjemserstatninger ikke var tallfestet/problematisert i prognosene for underskudd.

Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?

Sak om etterkalkulasjon av vann- og avløpsgebyrer og erstatning til tidligere barnehjemsbarn var nevnt som risikopunkter i 2. tertialrapport 2003. Det ble imidlertid ikke foretatt noen budsjettjusteringer i den forbindelse.

Budsjettoppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003

Fra intervjuene med to utvalgte byrådsavdelinger og gjennomgang av tertialrapportene fikk vi inntrykk av at budsjettoppfølgingsprosessen for de sentrale avdelingene synes å ha forløpt greit. Dette var ikke uventet tatt i betraktning at man i sentrale avdelinger hadde realistiske budsjetter, jf våre vurderinger under avsnitt 5.1.2.2.

Fra bydelshold ble det imidlertid i forbindelse med gjennomførte intervjuer gitt uttrykk for at tilbakemeldinger fra sentralt hold med hensyn til prioriteringer og tiltak for å holde budsjettet var mangelvare. En bydel som grunnet et stort merforbruk i 2002 skulle få spesiell oppfølging i 2003, ga uttrykk for at dette ikke ble gitt. Tatt i betraktning at nevnte bydel tidlig i 2003 signaliserte at det i bevilget netto utgiftsramme manglet 50 mill. kr for å kunne opprettholde tjenestetilbudet, er det vår vurdering at bydelen burde ha vært gjenstand for en særlig oppfølging.

Intervjuede bydeler ga dessuten uttrykk for at man i realiteten hadde svært begrensede muligheter til på egen hånd å foreta kutt i driftsutgiftene fordi det var vanskelig å få politisk gjennomslag for upopulære tiltak i form av reduksjoner i eller omlegging av tjenestetilbudet.³ Satt på spissen kan man si at budsjettoppfølgingsprosessen i 2003 langt på vei bar preg av manglende politisk vilje til å gjennomføre upopulære kutt i tjenestetilbudet, og/eller at kommunens politiske flertall håpet eller trodde at problemene ville forsvinne av seg selv. Et

³ De lokale bydelsstyrene ble suspendert høsten 2003.

parlamentarisk styringssystem med mindretallsbyråd har heller ikke gitt de beste forutsetninger for å gjennomføre upopulære men nødvendige tiltak for å holde budsjettet.

Det er vår oppfatning at gjennomføringen av bydelsorganiseringen medførte konsekvenser for komponentene i kommunens internkontroll.⁴ Kontrollmiljøet som er fundamentet i en virksomhets interne kontroll, ble endret ved at det ble en mer desentralisert struktur med flere aktører og økt fragmentering av ansvar.⁵ Endringene i kontrollmiljøet innebar endrede krav til risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og overvåking. Det er vår vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad klarte å tilpasse sin interne kontroll til disse endrede kravene.

Problemstilling 4: Var budsjett- og regnskapsdokumenter brukervennlige?

Denne problemstillingen er belyst ved at vi har holdt kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter opp mot Europarådets anbefaling om at budsjett- og regnskapsdokumenter skal være lettfattelige, og dokumenter som offentliggjøres må være forståelige for lekfolk, jf. utledet revisjonskriterium.

Kommunerevisjonens vurdering er at Bergen kommunes budsjett- og regnskapsdokumenter har et forbedringspotensiale i forhold til det å gi et lettfattelig overblikk. Det er tidkrevende og komplisert å få oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen. Videre er det vår vurdering at det for personer uten økonomisk bakgrunn vil være vanskelig å tilegne seg informasjon fra kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter, da det ikke i tilstrekkelig grad har vært lagt vekt på en pedagogisk framstillingsmåte.

⁴ Jf. COSO-modellen.

⁵ Under bydelsorganiseringen var bydelene gitt ansvaret for å organisere tjenesteproduksjonen/-tilbudet innenfor de ulike tjenesteområdene mens sentrale byrådsavdelinger hadde det overordnede faglige ansvaret for innholdet i tjenestetilbudet.

Anbefalinger

Med bakgrunn i våre konklusjoner som fremgår av vurderingskapitlet, finner vi grunn til å komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør ved utarbeiding av årsbudsjett i større grad ta hensyn til regnskapstall og prognoser samt anvende et forsiktighetsprinsipp. Dette vil gi mer realistiske budsjetter.
- Kommunen bør med utgangspunkt i realistiske budsjetter praktisere bestemmelser i økonomireglementet som gir incentiver til å holde budsjettet.
- Kommunen bør tilstrebe en mer tidsriktig og dermed oppdatert tertialrapportering.
- Kommunen bør tilstrebe utarbeiding av mer nøyaktige prognoser gjennom budsjettåret. Det nye økonomisystemet vil kunne bidra til å gjøre dette mulig.
- Kommunen bør som et ledd i en forbedring av kommunens økonomistyring fokusere på utvikling av den interne kontroll. Opprettede tverrfaglige oppfølgingsenheter i den nye tonivåmodellen burde her gi et godt utgangspunkt.

1 INNLEDNING

1.1 Formål

I kommunal sammenheng er styring gjennom budsjett den viktigste form for økonomistyring. Det er da avgjørende at årsbudsjettet har en innretning og et innhold som gjør det egnet som styringsredskap. Framfor alt er det viktig at budsjettet er realistisk. Videre må budsjettreporteringen til overordnet administrativt og politisk nivå gi tilgang til oppdatert og nøyaktig styringsinformasjon.

Formålet med dette prosjektet er å vurdere Bergen kommunes vedtatte driftsbudsjett for 2003 med henblikk på realisme. Videre vil vi undersøke kommunens oppfølging av driftsbudsjettet for 2003 for derigjennom å belyse kommunens bruk av årsbudsjettet som et økonomisk styringsverktøy.

1.2 Problemstillinger

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål, belyser kommunerevisjonen følgende hovedproblemstillinger:

1. Var budsjettet for 2003 realistisk?
2. Forelå det incentiver til å holde budsjettet?
3. Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredsstillende?
4. Var budsjett- og regnskapsdokumenter brukervennlige?

Problemstilling 1, 3 og 4 er brutt videre ned i delproblemstillinger.

Budsjettets realisme blir belyst gjennom delproblemstillingene:

- Var budsjetterte inntekter realistisk?
- Var budsjetterte utgifter realistisk?

For å vurdere om budsjettoppfølgingen for 2003 var tilfredsstillende, fokuserer vi på følgende delproblemstillinger:

- Var budsjetterrapporteringen tidsriktig, fullstendig og nøyaktig?
- Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?

I tillegg ser vi på svakheter ved budsjettoppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003.

Når vi ser på om budsjett- og regnskapsdokumenter var brukervennlige har vi følgende delproblemstillinger:

- Var dokumentene lettfattelige?
- Var dokumentene forståelig for lekfolk?

1.3 Bakgrunn for prosjektet

Bergen kommune har i flere år hatt driftsutgifter som overstiger kommunens driftsinntekter. Størrelsen på underskuddene har dessuten vokst fra år til år i den aktuelle perioden. Kommunen har dermed opparbeidet et betydelig akkumulert driftsunderskudd som per 31.12.03 utgjorde 886 mill. kr. Kommuneloven har klare bestemmelser om hvordan kommunene skal forholde seg ved regnskapsmessige underskudd. Som en hovedregel skal et års underskudd dekkes inn over neste års budsjett. I særlige tilfeller kan inndekningen skje over ytterligere to år. På grunn av underskudd også i påfølgende år, og dermed pliktig strykning av budsjettert inndekning av underskudd, har ikke Bergen kommune dekket inn tidligere års

underskudd i nevnte periode. Dette medførte at kommunen ble registrert i ”*Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)*” som administreres av KRD.

I år 2000 gjennomførte kommunen to store reformer - bydelsorganisering og byparlamentarisk styringsform.

På denne bakgrunn valgte derfor kontrollutvalget i Bergen i KTRU-sak 03/02 å prioritere følgende temaområde:

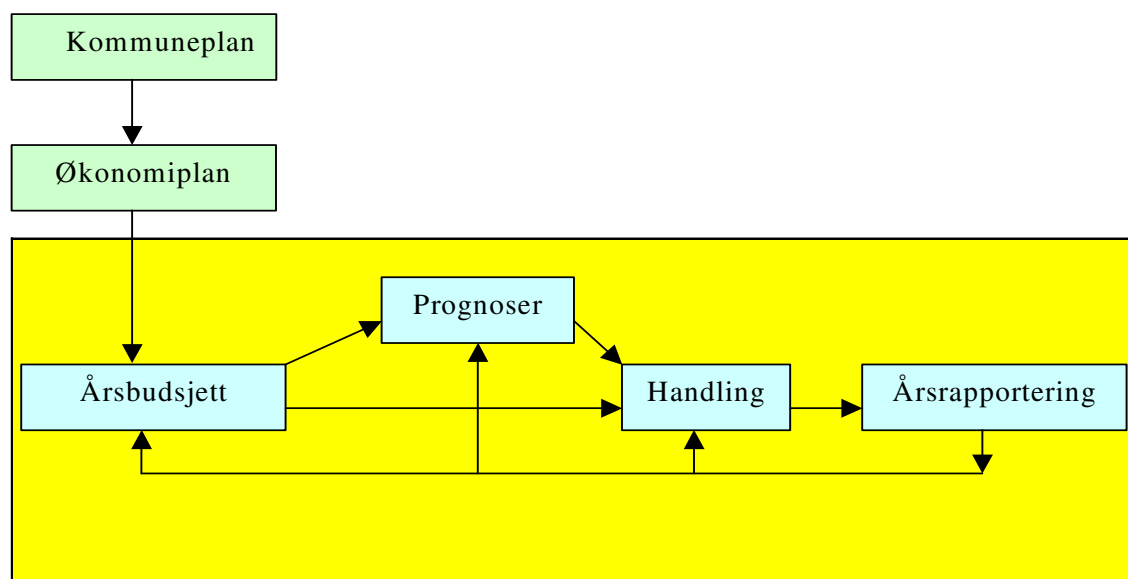
Bydelsreformen – økonomiforvaltningen i bydelene

Bergen kommune har imidlertid nå besluttet å forlate bydelsmodellen og i stedet innføre en ny tonivåmodell der byrådet har lagt resultatansvaret til de enkelte tjenestesteds-/enhetslederne. Formell dato for avvikling av bydelsmodellen er 30.06.2004. Fire byrådsavdelinger skal på byrådets vegne følge opp tjenestestedslederne. Foranledningen til å innføre den nye tonivåmodellen synes i hovedsak å ha vært at Bergen kommune, grunnet en vanskelig økonomisk situasjon, ønsket bedre kontroll med styringen av tjenesteproduksjonen. Fordi bydelsorganiseringen dermed er i ferd med å bli historie, har kommunerevisjonen i dette prosjektet valgt å fokusere på kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring generelt i stedet for bydelenes økonomistyring spesielt. Men siden bydelsorganiseringen var gjeldende for 2003, vil både organisasjonsmodellen og bydelenes økonomiforvaltning likevel være en viktig del av bakteppet når vi belyser kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring.

1.4 Avgrensninger

Aktiviteter og dokumentasjon knyttet til en kommunes budsjettoppfølging og økonomistyring kan i hovedtrekk fremstilles slik:⁶

Figur 1: Ledelses kontroll system



Kommuneplan og økonomiplan er rullerende langsiktige planer som legger føringer for det enkelte års budsjett. Årsbudsjettet er i budsjettperioden gjenstand for budsjettoppfølging gjennom prognoser og handlinger. Ved budsjettperiodens utløp finner det sted en årsrapportering.

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet vil være avgrenset til aktiviteter/dokumentasjon innenfor det enkelte budsjettår. Vi fokuserer primært på driftsdelen av kommunens vedtatte årsbudsjett for 2003 og hvor vidt denne var realistisk samt budsjettoppfølgingen, herunder utarbeiding av prognoser og rapportering, som skjedde gjennom året. Dette blir gjort på et overordnet nivå.

Våre undersøkelser bygger på informasjon framkommet gjennom intervju og analyse av ulike kommunale dokumenter. Vi gjør ikke detaljerte analyser av budsjett- og regnskapsdata, og vi

⁶ Sverre Høgheim, Norvald Monsen, Rignor H. Olsen og Olov Olson, The Two Worlds of Management Control, Financial Accountability & Management vol.5 No.3 høst 1989.

etterprøver ikke analyser andre instanser allerede har gjennomført, som for eksempel analyser i forbindelse med årsberetning og lignende. Vi går heller ikke detaljert inn på økonomistyringen i de enkelte bydelene eller det kriteriesystemet som brukes ved fordeling av budsjettmidler til bydelene. Vurdering av andre forhold som kan sies å falle inn under begrepet økonomistyring, eksempelvis kommunens forvaltning av likvide midler etc., faller likeledes utenfor rammene av dette prosjektet.

Det er mange aktører involvert i den økonomiske styringen av Bergen kommune. Vi har begrenset oss til å intervju økonomisjefene i bydelene Arna, Fana og Bergenhus, dessuten tre sentrale personer ved byrådsavdeling for finans, kultur og næring samt økonomisjefene ved henholdsvis byrådsavdeling for helse og bydeler og byrådsavdeling for oppvekst. Vi har også intervjuet den seksjonslederen ved kommunerevisjonen som har ansvar for revisjon av bydelene. Ved valg av bydeler la vi vekt på å få med bydeler av ulik størrelse og med varierende grad av merforbruk i forhold til budsjettet i 2003.

Vi har også funnet det nødvendig å foreta en avgrensning i forhold til å vurdere kommunens økonomisystem. Et godt fungerende økonomisystem som løpende gir oppdaterte regnskapsdata er en nødvendig, om enn ikke tilstrekkelig, forutsetning for god økonomisk styring. Bergen kommune har i mange år benyttet økonomisystemet BKØ – ”*Bergen kommunes økonomisystem*”. En svakhet med dette systemet er at det ikke har vært i stand til å gi oppdaterte aggregerte regnskapstall til enhver tid. Dette var hovedårsaken til at det i 2001 ble besluttet å anskaffe et nytt økonomisystem. Implementeringen av økonomisystemet Agresso har skjedd parallelt med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet og vi går derfor ikke inn på vurderinger av økonomisystem i dette prosjektet.

1.5 Nytteverdi

En god budsjettoppfølging og økonomistyring er svært viktig for å sikre en planmessig og betryggende forvaltning av kommunens ressurser. For å sikre forutsigbarhet i den kommunale tjenesteproduksjonen og kontroll med økonomien er det avgjørende at utgiftsnivået tilpasses inntektsrammene. En kommune med underskudd som ikke greier å dekke dette inn i henhold til kommunelovens bestemmelser, kan miste deler av den politiske handlefriheten gjennom økt direkte statlig kontroll med kommunens økonomiske disposisjoner.

Ved å fokusere på kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring håper vi å kunne medvirke til at disse aktivitetene får økt oppmerksomhet, og bidra til økt innsats for å få en forsvarlig overordnet økonomisk styring av Bergen kommune.

1.6 Rapportens oppbygning

Vi har tidligere i kapittel 1 presentert formålet for prosjektet samt problemstillingene som blir belyst i denne rapporten. Videre har vi redegjort kort for grunnlaget for initiering av prosjektet, samt foretatt avgrensinger for vår belysning av disse problemstillingene.

Arbeidet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter en særskilt standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001. I kapittel 2 redegjør vi i korte trekk for innholdet i denne standarden og hvilken metodisk fremgangsmåte vi har brukt i prosjektet.

I likhet med § 7 i ny forskrift om revisjon som trådte i kraft 01.07.04 forutsetter den nevnte standarden for forvaltningsrevisjon utledning av revisjonskriterier som fakta skal vurderes opp mot. Mens vi i kapittel 2 i korte trekk vil ha redegjort for revisjonskriterienes rolle i forvaltningsrevisjonsprosjekter generelt, vil vi i kapittel 3 utlede og presentere revisjonskriterier som er knyttet til de problemstillingene vi drøfter i dette prosjektet.

I kapittel 4 gir vi en beskrivelse av faktiske forhold og omstendigheter som er relevante i forhold til de problemstillinger som drøftes/vurderes i dette prosjektet.

Når vi så i kapittel 5 vurderer de ulike problemstillingene skjer dette på bakgrunn av utledede revisjonskriterier og faktiske forhold slik disse er redegjort for tidligere i rapporten.

I kapittel 6 gir vi med basis i våre vurderinger noen konkrete anbefalinger med hensyn til kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring.

Fordi rapporten også kan forventes å få lesere som ikke er godt kjent med Bergen kommune har vi utarbeidet et vedlegg der relevant informasjon om Bergen kommune er inntatt.

1.7 Kommunikasjon med administrasjonen

Byrådsavdeling for finans, kultur og næring ble orientert om oppstart av prosjektet. Nevnte byrådsavdeling har også fungert som høringsinstans i forhold til utkast til rapport. Rapportutkastet som byrådsavdelingen ga sine kommentarer til omfattet imidlertid ikke kommunerevisjonens vurderinger og anbefalinger.

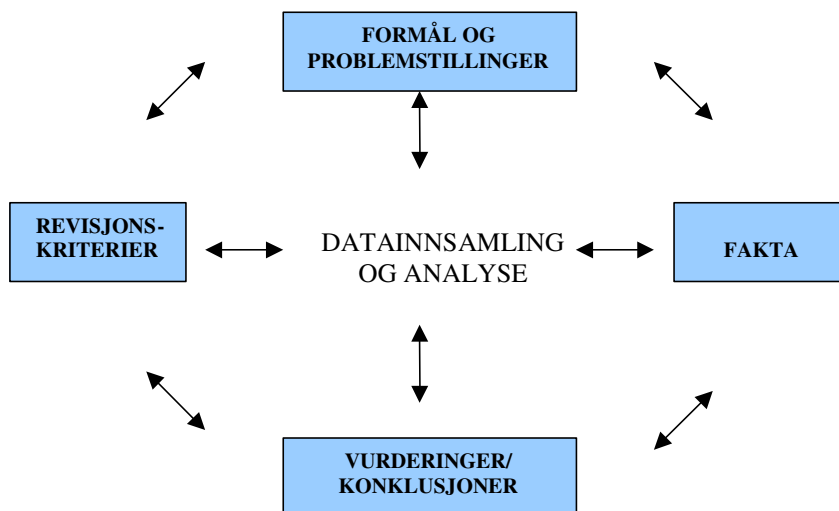
I overensstemmelse med § 8, 2. ledd i ny forskrift om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv., er byrådsavdeling for finans, kultur og næring sine kommentarer til tidligere rapportutkast tatt inn som vedlegg til rapporten. Vedrørende punkt 4 i byrådsavdelingens kommentarer gjør vi oppmerksom på at grunnet endringer i forhold til tidligere utkast, knytter dette punktet seg nå til avsnitt 4.8.4 i rapporten. Det fremgår der at vi har innarbeidet byrådsavdelingens merknader.

2 METODE/FREMGANGSMÅTE

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon – RSK 001 ”Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt”. Standarden fastsetter normer og gir veiledning vedrørende forvaltningsrevisjon organisert som egne prosjekter, med en beskrivelse av omfanget av oppgaven og veiledning i hvordan forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres.

Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen kan illustreres ved følgende overordnede modell:

Figur 2: Grunnelementene i forvaltningsrevisjon - overordnet modell



Modellen viser at et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. Til problemstillingene må det utledes revisjonskriterier. Som nevnt tidligere forutsetter også § 7 i ny forskrift om revisjon som trådte i kraft 01.07.04 at det blir utledet revisjonskriterier som fakta skal vurderes opp mot. Begrepet revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer fra departementet, vedtak og anerkjent teori på området. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. De revisjonskriteriene som er utledet, benyttes deretter som grunnlag for å

vurdere forvaltningens praksis. Den praksis som er fulgt, slik den er kommet fram gjennom revisjonens undersøkelser, holdes opp mot revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er dermed også et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter ved den fulgte praksis. Vurderingen munner til sist ut i en konklusjon som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

Metodene som er benyttet ved innhenting av informasjon i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er hovedsakelig dokumentanalyse og intervjuer.

Dokumentanalysen er rettet mot relevante dokumenter vedrørende budsjettoppfølging og økonomistyring i kommuner generelt og i Bergen kommune spesielt. Dvs. lover, kommunens økonomireglement, byråds budsjettforslag for 2003, vedtatt budsjett 2003, dokumenter vedr. fylkesmannens godkjenning av budsjettet kommunens årsberetning, økonomiplan for den aktuelle perioden samt øvrige saksframlegg på området. Vi har også benyttet oss av tilgjengelig faglitteratur på området.

Intervjuobjektene er personer som arbeidet med budsjettoppfølging og økonomistyring enten sentralt i kommunen eller i bydelene i 2003. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet var intervjuobjektene økonomisjefene i bydelene Arna, Bergenhus og Fana, økonomisjefene i byrådsavdeling for helse og bydeler og byrådsavdeling for oppvekst samt budsjettsjef, controller og bydelscontroller fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring. Sistnevnte har også bakgrunn som tidligere økonomisjef i Fyllingsdalen bydel. Vi intervjuet også vedkommende seksjonsleder ved kommunerevisjonen som har bydelene som sitt revisjonsområde.

Intervjuene ble utført i tidsrommet 08.03 2004 til 31.03 2004. Det ble utarbeidet en intervjuguide i forkant som tok utgangspunkt i prosjektets problemstillinger, der de ulike spørsmålene var utformet for å belyse (del-)problemstillingene. Med få unntak stilte vi de samme spørsmålene til alle intervjuobjektene, men erfarte at enkelte av spørsmålene ikke kunne besvares inngående av alle intervjuobjektene. Intervjuguiden hadde i underkant av 20 spørsmål. Intervjuene ble avvirket ved at vi oppsøkte de ulike intervjuobjektene etter nærmere avtale med hver enkelt. Intervjuene med økonomisjefene for de to fagbyrådsavdelingene ble utført etter innspill fra intervjuobjekter ved byrådsavdeling for finans, kultur og næring. Fra

intervjuene ble det utarbeidet referater som i etterkant ble sendt ut til intervjuobjektene for verifisering og kommentarer. Vi har mottatt verifiserte referater fra samtlige intervjuobjekter.

Utkast til rapport eksklusive vurderingsdelen og våre konklusjoner ble 01.06.2004 oversendt byrådsavdeling for finans, kultur og næring for høring, for å få en vurdering av riktigheten i det faktagrunnlaget som sammenholdt med revisjonskriteriene utgjør utgangspunktet for våre vurderinger.⁷ Utkastet til delkapitlet som gir et sammendrag av alle intervjuene, ble samme dag oversendt til de ulike intervjuobjektene som ble bedt om å gi eventuelle merknader til vår framstilling.

⁷ Byrådsavdeling for finans, kultur og næring ble i møte 29.03 2004 gitt en foreløpig orientering vedr. problemstillinger og tilhørende revisjonskriterier.

3 REVISJONSKRITERIER

Fra lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) samt Bergen kommunes økonomireglement gjeldende for 2003 utleder vi i dette kapitlet revisjonskriterier for hoved- og delproblemstillingene vi belyser i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet. I tilknytning til problemstillingen om det var incentiver til å holde budsjettet har vi på bakgrunn av en teoretisk tilnærming utledet et normativt revisjonskriterium.

3.1 Var budsjettet realistisk?

Revisjonskriteriet for vurdering av hvorvidt budsjettet var realistisk, har vi hentet direkte fra kommunelovens §46, nr. 3 som lyder slik:

”Årsbudsjettet skal være realistisk. Det skal fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen eller fylkeskommunen kan forvente i budsjettåret.”

3.2 Forelå det incentiver til å holde budsjettet?

Bystyret i Bergen kommune delegerte i 2003 budsjettfullmakter til underliggende organer i organisasjonen. Vi vil her se på nivået bydeler/byrådsavdelinger. Med problemstillingen ”forelå det incentiver til å holde budsjettet”, ønsker vi å belyse hvilke incentiver som forelå, og hvorvidt disse var tilstrekkelige til å sikre budsjettoverholdelse.

Forholdet mellom byrådet og bydelene/byrådsavdelingene kan betraktes som et prinsipal-agent forhold. Prinsipal-agent teori er en teori som bygger på en forutsetning om at aktørene handler rasjonelt⁸. Prinsipal-agent teorien definerer to aktører; en prinsipal (fullmaktsgiver) og en agent (fullmektig). Aktørene står i et hierarkisk forhold til hverandre kjennetegnet ved at agenten handler på vegne av prinsipalen. I vårt tilfelle vil byrådet kunne betraktes som prinsipal mens bydeler/byrådsavdelinger vil kunne betraktes som agenter. Ifølge prinsipal-agent teorien er det ikke gitt at de to aktørene har sammenfallende interesser i alle sammenhenger og det er derfor nødvendig for prinsipalen å treffe tiltak som reduserer sannsynligheten for opportunistisk adferd.⁹ Med opportunistisk adferd menes at agenten

⁸ Rasjonell/intellektuell atferd går på oppfatning og tenking (kognisjon), mens irrasjonell/dynamisk atferd er følelser og behov (emosjoner/motivasjon). <http://www.trim.no/fkart.php?id=psykologi&kat=psy>

⁹ Edward P. Lazear (2000), The Future of Personnel Economics, Economic Journal 110, November.

handler ut i fra egeninteresse og i strid med prinsipalens ønsker. Sannsynligheten for opportunistisk adferd kan reduseres ved bruk av incentiver eller kontrolltiltak som for eksempel budsjettkontroll.

Byrådets kontrolltiltak vil vi gjennomgå ved å undersøke om budsjettoppfølgingen var tilfredstillende. For å vurdere om det var tilstrekkelig med incentiver innen økonomistyring og budsjettoppfølging i Bergen kommune i 2003 har vi utledet et generelt revisjonskriterium av normativ karakter som bygger på prinsipal- agentteorien:

”Bergen kommune bør ha etablert mekanismer som gir bydeler/byrådsavdelinger incentiver til å holde budsjettet.”

3.3 Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredstillende?

3.3.1 Var budsjetterapporteringen tidsriktig, fullstendig og nøyaktig?

Her henter vi revisjonskriteriet fra Bergen kommunes økonomireglement, nærmere bestemt del II budsjettreglementets nr.1 pkt. b som lyder:¹⁰

”For hvert tertial skal byrådsavdelinger, bydeler og de kommunale særbedrifter/foretak/bystyrets administrasjoner utarbeide en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Disse rapportene er grunnlaget for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober.”

¹⁰ Fram til bystyremøte 26.05.03 var gjeldende økonomireglement for Bergen kommune det som ble vedtatt 18.desember 2000 i forbindelse med bystyrets behandling av budsjett 2001/økonomiplan 2001-2004. I bystyresak 97/03 ble forslag til revidert økonomireglement vedtatt, og det er dette dokumentet vi har utledet revisjonskriterier fra.

3.3.2 Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?

Kommuneloven §47, nr.3 sier:

”Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr 2¹¹ foran skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.”

3.4 Var budsjett- og regnskapsdokumenter brukervennlige?

Revisjonskriteriene til problemstillingen om budsjett- og regnskapsdokumenter var brukervennlig er utledet fra Europarådets anbefalinger for utforming av budsjett og regnskapsdokumenter som sier følgende:

”Budsjett- og regnskapsdokumenter bør være lette å lese og både gi et klart og lettfattelig overblikk over budsjettet (med de viktigste saldoer, spørsmål og prioriteringer, nøkkeltall osv.) og være tilstrekkelig detaljert til å danne et grunnlag for å analysere innholdet i budsjettet og foreta relevante sammenlikninger (med andre budsjettår, andre kommuner osv.)

Dokumenter som offentliggjøres, for eksempel via Internett, bør være ledsaget av en passende forklaring som gjør dem lett forståelige for lekfolk.”¹²

Dermed utleder vi følgende revisjonskriterium:

”Budsjett- og regnskapsdokumenter skal være lettfattelige, og dokumenter som offentliggjøres må være forståelig for lekfolk.”

¹¹ Kommuneloven § 47 nr.2: *”Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.”*

¹² Norsk oversettelse av Europarådets rekommandasjon, Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå, Rekommandasjon Rek (2004)1 vedtatt av Europarådets ministerkomité 8.januar 2004, s.14.

4 FAKTABESKRIVELSE

I dette kapitlet redegjør vi for Bergen kommunes regnskap 2002, byrådetts forslag til budsjett 2003, vedtatt budsjett 2003, kommunens oppfølging av budsjettet gjennom blant annet tertialrapporteringen og Bergen kommunes regnskap for 2003. Fokus er rettet mot kommunens netto driftsutgifter i årene 2002 og 2003. Vi har i hovedsak basert oss på kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter og informasjon innhentet gjennom en intervjurunde med personer som satt sentralt plassert i forhold til området.

4.1 Bergen kommunes regnskap for 2002

Bergen kommune hadde i 2002 et regnskapsmessig underskudd på 301,4 mill. kr som framgikk som følger:¹³

Tabell 1: Regnskap 2002 for avdelinger/bydeler (tall i mill. kr)

Avdelinger/ bydeler:	Regnskap 2002
Bydeler	-209,8
Private institusjoner	-61,1
Bykassen	-131,2
Byrådsavdelinger	100,7
Sum	-301,4

Tabell 2 viser en oversikt over bydelenes nettobudsjett, prognostisert årsresultat jf. henholdsvis 1. og 2. tertialrapport, årsresultat samt avvik årsresultat ift. prognostisert årsresultat jf. 2. tertialrapport

Tabell 2: Bydelenes økonomiske situasjon i 2002 (tall i mill. kr)

Bydeler	Vedtatt netto budsjett 2002	Justert, netto budsjett 2002	Prognose årsresultat 2002		Årsresultat 2002 (regnskap)	Avvik årsresultat og progn. tert.rapp. II
			Tertial-rapport I.	Tertial-rapport II.		
Arna	269,2	276,5	-11,5	-15,9	-21,9	-6,0
Bergenhus	800,4	834,2	-8,0	-15,0	-50,4	-35,4
Fana	644,1	653,8	-11,0	-18,5	-41,8	-23,3
Fyllingsdalen	537,9	552,6	-8,5	-9,7	-7,9	1,8
Laksevåg	687,4	698,0	-5,5	-14,3	-17,7	-3,4
Ytrebygda	363,0	376,9	-6,8	-10,8	-17,6	-6,8
Årstad	850,6	848,0	-6,3	-16,0	-15,3	0,7
Åsane	715,5	719,6	-13,0	-28,0	-37,1	-9,1
Sum bydeler	4 868,2	4 959,6	-70,6	-128,2	-209,8	-81,6

¹³ Det var da tatt hensyn til redusert avsetning til underskudd ved Bergen Røde Kors Sykehjem.

(I tabell 2 er tall for bydelenes vedtatte nettobudsj. 2002 er hentet fra "Budsjetter for terminen 2002" etter vedtak av bystyret 17. desember 2001.

Tall for bydelenes justerte nettobudsj. 2002 er hentet fra "Budsjetter for terminen 2003" etter vedtak av bystyret 16. desember 2002.

Prognosetall for tert. 1 og 2 i 2002 er hentet fra Del B Tabell B1 i saksutredningene for henholdsvis tertialrapport 1 og 2 for 2003.

Tall for bydelenes årsresultat 2002 er hentet fra Del B Tabell B1 i saksutredningen for tertialrapport I for 2003.

Tall for avvik mellom bydelenes årsresultat 2002 og prognosetall i tertialrapport 2 er beregnet her, men er også identiske med det som er oppgitt i daværende finansbyråd Trond Tystad sin redegjørelse for kommunens regnskap 2002 pr. 17. feb. 2003.)

Tabell 3 viser budsjett og regnskapstall på tjenesteområdenivå for 2002.

Tabell 3: Budsjett- og regnskapstall for 2002 fordelt på tjenesteområde (tall i mill. kr)

Tjenesteområde	Justert budsjett 2002	Regnskap 2002	Avvik budsjett vs. regnskap	Avvik i %
1 Tiltak for barn og unge	1 937,0	1 993,2	-56,2	-2,90 %
2 Barnevernstjeneste	249,2	274,2	-25,0	-10,03 %
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 073,8	2 332,6	-258,8	-12,48 %
4 Sosialtjeneste	485,6	520,7	-35,1	-7,23 %
5 Helsetjeneste	232,4	244,7	-12,3	-5,29 %
6 Overføringer til trossamfunn	87,1	86,9	0,2	0,23 %
7 Brann og feievesen	113,6	124,3	-10,7	-9,42 %
8 Kommunale veier	118,8	116,5	2,3	1,94 %
9 Boligtiltak	61,6	57,7	3,9	6,33 %
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	116,2	124,3	-8,1	-6,97 %
11 Arbeidsmarkedstiltak	11,5	8,5	3,0	26,09 %
12 Kultur	190,0	203,4	-13,4	-7,05 %
13 Idrett	122,8	124,9	-2,1	-1,71 %
14 Næring	33,0	35,2	-2,2	-6,67 %
15 Bystyrets organer	37,0	37,0	0,0	0,00 %
16 Administrasjon og fellesfunksjoner.	424,4	442,4	-18,0	-4,24 %
17 Sentrale forvaltningstjenester	5,8	6,7	-0,9	-15,52 %
18 Vann og avløp	-6,3	-6,6	0,3	-4,76 %
19 Overføringer til/fra bedrifter	-291,4	-291,4	0,0	0,00 %
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	-1,4	0,0	-1,4	100,00 %
Øvrig	-6 000,7	-6 132,6	131,9	-2,20 %
Sum	0	302,6	-302,6	

(I tabell 3 er tall hentet fra tabell over "Avvik – drift pr. tjenesteområde" i daværende finansbyråd Trond Tystad sin redegjørelse for kommunens regnskap 2002 pr. 17. februar 2003. (Avvik for tjenesteområde 10 Byggesak, oppmåling og landbruk er korrigert for regnefeil.))

4.2 Byrådets budsjettforslag for 2003

Byrådets forslag til samlet netto driftsramme for 2003 var på 6 309 mill. kr. I forhold til vedtatt (ikke justert) budsjett 2002 innebar dette en økning i den totale netto driftsrammen med 428 mill. kr, dvs. ca. 7,3 %. Av den samlede nettorammen var 5 048 mill. kr fordelt til

bydelene mens 1 261 mill. kr var fordelt til sentrale avdelinger, jf. tabell 4. For bydelene sitt vedkommende innebar dette en netto rammeøkning på 180 mill. kr det vil si nær 3,7 % i forhold til vedtatt budsjett for 2002. Foreslått fordeling til sentrale avdelinger innebar en netto økning i rammen på 248 mill. kr. Dette var en økning på hele 24,5 %.

En mer detaljert oversikt over rammeendringer for bydeler og sentrale avdelinger fremgår av tabell 4 som er en noe omarbeidet versjon av tabell gitt i byrådets budsjettforslag Del C s. 30. Kolonnene i tabellen som er merket ”%-vis effekt på ramme” viser hvor mye de enkelte påplussinger/nedtrekk bidrar til å forklare samlet rammeendring henholdsvis for bydeler, sentralt og totalt. Vi ser at samlet økning i total nettoramme på 7,3 % er en følge av at bydelenes ramme er økt med 3,7 % samt at rammen sentralt er økt med 24,5 %.

Tabell 4: Budsjettendringer 2002 (tall i mill. kr)

	Bydeler		Sentralt		Totalt		
	mill. kr	%-vis effekt på ramme	Millioner kr	%-vis effekt på ramme	mill. kr	%-vis effekt på ramme	
Vedtatt budsjett 2002, netto	4 868		1 013		5 881		
Forklaring til rammeendringer	Kostnadsvekst	239	4,9 %	92	9,1 %	331	5,6 %
	Merutgift pensjon	0	0,0 %	64	6,3 %	64	1,1 %
	Nye tiltak	23	0,5 %	85	8,4 %	108	1,8 %
	Effektiviseringskrav	-97	-2,0 %	-10	-1,0 %	-107	-1,8 %
	Engangstiltak 2003	0	0,0 %	11	1,1 %	11	0,2 %
	Diverse endringer	14	0,3 %	6	0,6 %	20	0,3 %
Foreslått nettoramme 2003 til fordeling på tjenesteområdene	5 047		1 261		6 308		
Sum endringer i ramme	179	3,7 %	248	24,5 %	427	7,3 %	

(Tall i tabell 4 er hentet fra Byrådets forslag til årsbudsjett for 2003, hoveddokumentets del C Driftsbudsjettet, tabell på s.30 som oppsummerer rammeendringer. Vi har imidlertid utvidet tabellen noe slik at det også er oppgitt tall for %-vis effekt for bydeler og sentralt samt tall som viser sum endringer i rammer.)

Foreslått nettoramme 2003 og endring i forhold til vedtatt budsjett 2002 for den enkelte bydel fremgår av tabell 5.¹⁴

Tabell 5: Foreslått nettoramme 2003 og endring i forhold til vedtatt budsjett 2002 (tall i mill. kr)

Bydeler	Vedtatt budsjett 2002	Byrådets budsjettforslag 2003	Endring
Arna	269,2	276,1	6,9
Bergenhus	800,4	797,1	-3,4
Fana	644,1	687,8	43,8
Fyllingsdalen	537,9	571,3	33,5
Laksevåg	687,4	712,6	25,2
Ytrebygda	363,0	386,6	23,6
Årstad	850,6	861,4	10,8
Åsane	715,5	754,8	39,3
Sum bydeler	4 868,2	5 047,8	179,6

Regnskapsført nettoutgift for bydelene i 2002 var på 5 169,3 mill. kr¹⁵. Byrådets budsjettforslag for 2003 innebar med andre ord et ”nedtrekk” på 121,5 mill. kr (5 169,3 mill. kr – 5 047,8 mill. kr) for bydelene sammenlignet med regnskapsført nettoutgift for 2002.

Byrådets budsjettforslag skisserte også en fordeling på tjenestoområdene tilsvarende det som fremgår av tabell 6, jf. s. 32 Del C av budsjettforslaget.

Tabell 6: Byrådets fordeling av budsjett på tjenestenivå (tall i mill. kr)

	Brutto drifts- utgifter 2003	Driftsinntekter 2003	Netto drifts- utgifter 2003
1 Tiltak for barn og unge	2 707	-731	1 976
2 Barnevernstjeneste	234	-25	210
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 525	-318	2 207
4 Sosialtjeneste	530	-30	501
5 Helsetjeneste	316	-90	226
6 Overføringer til trossamfunn	91	-2	89
7 Brann og feievesen	182	-69	113
8 Kommunale veier	121	-3	118
9 Boligtiltak	152	-95	57

¹⁴ Jf. Byrådets forslag til årsbudsjett for 2003, budsjettforslagets Del C, tabell 12 på side 37 (beløp er her gitt i mill. kr i stedet for hele tusen).

¹⁵ Ifølge daværende finansbyråd Tystads redegjørelse var det et negativt avvik på 209,7 i forhold til nettobudsjett på 4 959,6 mill. kr (5 169,3 mill. kr – 4 959,7 mill. kr).

	Brutto drifts- utgifter 2003	Driftsinntekter 2003	Netto drifts- utgifter 2003
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	168	-63	105
11 Arbeidsmarkedstiltak	36	-13	23
12 Kultur	205	-20	184
13 Idrett	136	-15	121
14 Næring	30	0	30
15 Bystyrets organer	41	-3	39
16 Administrasjon og fellesfunksjoner.	465	-51	414
17 Sentrale forvaltningstjenester	28	-14	13
18 Vann og avløp	548	-555	-7
19 Overføringer til/fra bedrifter	255	-515	-260
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	261	-236	25
21 Sentrale budsjettposter	153	-28	125
Sum budsjettrammer til tjenesteområdene	9 184	-2 874	6 309

I forordet til byrådets forslag til *Årsbudsjett 2003 / Økonomiplan 2003-2006* heter det at ”Byrådets forslag til budsjett benytter inntekspotensialet fullt ut og har en vekst på 8,2 %”. Denne veksten er i forhold til vedtatt (ikke justert) budsjett 2002.

4.3 Vedtatt netto driftsbudsjett 2003 etter bystyrets vedtak 16. desember 2002 og vedtak av bystyret 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003

4.3.1 Vedtatt netto driftsbudsjett 2003 etter bystyrets vedtak 26. desember 2002

I forbindelse med behandling av budsjettet for 2003 vedtok bystyret 16.12.2002 å ”styrke inntektssiden” med totalt 125,8 mill. kr i forhold til byrådets budsjettforslag. Inntektsøkningen var sammensatt av postene som fremgår av tabell 7¹⁶.

¹⁶ Jf. ”Endringsforslag vedtatt av bystyret 16.12.02”, s. 4 i budsjettdokumentet: ”Budsjetter for terminen 2003 - Etter vedtak av bystyret 16. desember 2002 og vedtak av bystyret 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003.”

Tabell 7: Bystyrets forslag til styrking av inntekter (tall i mill. kr)

Post	Økt inntekt
Nedjustert avdragsbudsjett, finansielle poster	13,4
Inntektsmelding-herunder styrking av sykelønnsrefusjonsrutinene	10,0
Økte frie inntekter som følge av skjønn, skatteinngang m.m.	20,0
Innsparing logistikk og innkjøp	10,0
Økt eieravkastning fra Bergen Tomteselskap	10,0
Økt eieravkastning kommunale bedrifter, foretak	20,0
Bruk av uspesifiserte midler i budsjettet	13,6
Arealøkonomisering	6,4
Reduserte reise-/overnattingskostnader	2,3
Kommunens bilbruk leie/leasing/kjøp	1,7
Omsorgsbasen for kvinner gis økt tilskudd innen styrkingen av ruskapittelet	0,6
Albatrossen støttes innen styrkingen av ruskapittelet	0,1
Festspillpris	0,2
Styrking av underskudd bydelene belastes sentralt ved regnskapsavslutning	17,5
Sum	125,8

Samtidig vedtok bystyret en økning i kommunens driftsutgifter på totalt 125,75 mill. kr. Økningen fordelte seg med 105,85 mill. kr på ulike tjenesteområder mens særlige tiltak for bydelene fikk totalt 19,9 mill. kr. De særlige tiltakene var videre splittet opp i ”Dugnadspott bydelene” (2,4 mill. kr) og ”Underskudd i bydelene” (17,5 mill. kr). Vedtatt økning av driftsutgiftene for de ulike tjenesteområdene fremgår av oversikten nedenfor.

Bystyrets vedtatte økning av driftsutgifter fordelt på tjenesteområde fremgår av tabell 8.

Tabell 8: Bystyrets vedtatte økning av driftsutgifter fordelt på tjenesteområde (tall i mill. kr)

Tjenesteområder	Netto driftsbudsjett 2003 - byrådets forslag	Endringer vedtatt av bystyret*
1 Tiltak for barn og unge	1 976	53,60
2 Barnevernstjeneste	209	5,90
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 207	23,50
4 Sosialtjeneste	500	4,30
5 Helsetjeneste	226	5,90
6 Overføringer til trossamfunn	89	0,30
7 Brann og feievesen	113	
8 Kommunale veier	118	
9 Boligtiltak	57	2,80
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	105	0,15
11 Arbeidsmarkedstiltak	23	
12 Kultur	185	7,45

Tjenesteområder	Netto driftsbudsjett 2003 - byrådets forslag	Endringer vedtatt av bystyret*
13 Idrett	121	0,85
14 Næring	30	
15 Bystyrets organer	38	1,10
16 Administrasjon og fellesfunksjoner.	414	
17 Sentrale forvaltningstjenester	14	
18 Vann og avløp	-7	
19 Overføringer til/fra bedrifter	-260	
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	25	
21 Sentrale budsjettposter	125	
Sum budsjetttrammer til tjenesteområdene	6 308	105,85

(I tabell 8 framkommer tallene som følger:

Tall for byrådets forslag til nettobudsjett for de ulike områdene er hentet fra budsjettforslagets Del C, tabell 7 på side 32.

Tall for budsjettendringer vedtatt av bystyret på de ulike områdene er hentet fra "Budsjetter for terminen 2003 - Etter vedtak av bystyret 16. desember 2002 og vedtak av bystyret 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003.", oppsummerende tabell for økte driftsutgifter s. 4 og 5.)

Byrådets forslag til netto driftsbudsjett for de ulike tjenesteområdene sammenholdt med netto driftsbudsjett vedtatt av bystyret gir endringer som følger av tabell 9.

Tabell 9: Bystyrets vedtatte økning av driftsutgifter fordelt på tjenesteområde (tall i mill. kr)

Tjenesteområder	Netto driftsbudsjett 2003		Endringer vedtatt av bystyret ¹⁷
	Byrådets forslag ¹⁸	Vedtatt av bystyret ¹⁹	
1 Tiltak for barn og unge	1 976	1 988	12
2 Barnevernstjeneste	209	227	18
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 207	2 203	-4
4 Sosialtjeneste	500	488	-12
5 Helsetjeneste	226	245	19
6 Overføringer til trossamfunn	89	89	0
7 Brann og feievesen	113	113	0
8 Kommunale veier	118	119	1
9 Boligtiltak	57	60	3
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	105	113	8
11 Arbeidsmarkedstiltak	23	24	1
12 Kultur	185	191	6
13 Idrett	121	126	5

¹⁷ Tall for budsjett endringer fremkommer ved sammenligning av byrådets forslag og bystyrets vedtak

¹⁸ Tall for byrådets forslag til nettobudsjett for de ulike områdene er hentet fra budsjettforslagets Del C, tabell 7 på side 32.

¹⁹ Tall for bystyrets vedtatte nettobudsjett er hentet fra regnearket "Regnskap_2003_pr.160204" som ligger på nettsidene til byrådsavdeling for finans, kultur og næring.

	Netto driftsbudsjett 2003		
14 Næring	30	29	-1
15 Bystyrets organer	38	39	1
16 Administrasjon og fellesfunksjoner.	414	443	29
17 Sentrale forvaltningstjenester	14	14	0
18 Vann og avløp	-7	-7	0
19 Overføringer til/fra bedrifter	-260	-282	-22
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	25	59	34
21 Sentrale budsjettposter	125	172	47
Sum budsjettrammer til tjenesteområdene	6 308	6 453	145

Netto driftsrammer for bydelene etter bystyrets vedtak av 16.12.2002 og endringer i forhold til byrådets budsjettforslag fremgår av tabell 10.

Tabell 10: Netto driftsrammer for bydelene etter bystyre vedtak (tall i mill. kr)

Bydeler	Netto driftsbudsjett 2003		Endringer
	Byrådets forslag	Bystyrets vedtak	
Arna	276,1	282,4	6,3
Bergenhuis	797,4	825,7	28,3
Fana	687,8	716,7	28,9
Fyllingsdalen	571,3	579,9	8,5
Laksevåg	712,6	731,6	18,9
Ytrebygda	386,6	407,0	20,5
Årstad	861,4	879,2	17,7
Åsane	754,8	765,8	11,1
Sum bydeler	5 048,1	5 188,4	140,2

(I tabell 10 er tall for vedtatt budsjett hentet fra hovedoversikten for de ulike bydelene i "Budsjetter for terminen 2003...")

Vi ser at bydelenes netto driftsrammer etter bystyrets behandling av budsjettet har økt med 140,6 mill. kr.

4.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet ved fylkesmennene for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. Før kommuneloven

ble endret med virkning fra 01.01.2001, måtte alle kommuner og fylkeskommuner ha slik godkjenning fra departementet²⁰.

Bergen ble i 2002 registrert i ROBEK. Per 05.04 2004 er Bergen en av 10 kommuner i Hordaland og 112 kommuner på landsbasis som er registrert i ROBEK. For Bergen kommune er det bokstav c og d i kommuneloven §59a nr.1 som omhandler inndekning av underskudd, som ligger til grunn for registreringen. Det innebærer at vedtak om å ta opp lån, finansiell leasing og langsiktige leieavtaler som kan påføre kommuner utgifter utover de fire neste budsjettårene, ikke er gyldige uten godkjenning av fylkesmannen. I tillegg skal fylkesmannen lovlighetskontrollere kommunestyrets budsjettvedtak.

4.3.3 Fylkesmannens behandling av Bergen kommunes budsjett for 2003

I brev av 19.02 2003 har fylkesmannen i henhold til kommunelovens § 59a gått igjennom bystyrets budsjettvedtak av 16.12.2002. Fylkesmannen bemerket da at minimumskravet for avdrag ble overholdt, men lå på et lavt nivå. Videre kommenterte fylkesmannen at kommunen måtte ha et driftsresultat som minst dekket en fjerdedel av det totale akkumulerte underskuddet som pr 31.12.2002 var på 368 mill. kr. Bystyret hadde i sitt budsjettvedtak satt av 20,7 mill. kr for 2003 og måtte dermed sette av ytterligere 71,3 mill. kr til å dekke tidligere års underskudd. I tillegg krevde fylkesmannen at andel forventet utbytte fra Bergen Tomteselskap AS burde nedjusteres med 50%, fra 30 mill. kr til 15 mill. kr. Det totale innstrammingskravet til totalbudsjettet var dermed 86,3 mill. kr.

Fylkesmannen ønsket videre at kommunen så investerings- og gjeldsnivå i sammenheng med driftsbalansen og regnskapsutviklingen i 2001 og 2002, da dette ga signal om at kommunen måtte dempe investeringsnivået.

²⁰ <http://odin.dep.no/krd/norsk/databaser/robek/bn.html>

4.3.4 Byrådets behandling av fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av kommunens budsjett for 2003

Byrådet behandlet fylkesmannens krav til Bergen kommunes budsjett for 2003 i møte 26.02.2003, jf. byrådsak 44-03. Byrådet foreslo overfor bystyret tre alternativer for å nedjustere driftsbudsjettet for 2003 med 86,3 mill. kr fordelt på bydeler og byrådsavdelinger/sentrale budsjettposter. Disse tre alternativene er vist i tabell 11 på neste side:

Tabell 11: Byrådets forslag til nedjustering av driftsbudsjettet fordelt på bydeler og byrådsavdelinger/ sentrale budsjettposter (tall i mill. kr)

Alt.:	Nedtrekksfordeling	bydeler	byrådsavd./ sentr. bud. poster	Sum
1)	Etter gjeldende budsjettfullmakter (over 2 år)	86,3	0,0	86,3
2)	Proratarisk fordeling etter andel nettobudsjett	65,4	20,9	86,3
3)	Byrådets forslag, skjerming primærtjenester (5 % regel) ²¹	45,7	40,6	86,3

4.3.5 Bystyrets behandling av revidert budsjett for 2003.

I møte 310303 sak 54-03 sluttet bystyret seg til revidert budsjett for 2003 i henhold til byrådets forslag, med følgende endringer til styrking av budsjettet:

Tabell 12: Bystyrets vedtatte endringer til styrking av budsjettet 2003 (tall i mill. kr)

Bystyrets endringer:		Effekt 2003:
A	Større utbytte/eieravkastning fra bedriftene Bergen kommune er medeier i:	15,5
B	Lavere kapitalutgifter siden Norges Bank satt ned styringsrenten med 1,5%	10,0
C	Redusert underskudd ved Bergen Røde Kors Sykehjem på:	2,7
Sum anslåtte økte inntekter/reduerte utgifter		28,2

²¹ Jf. Bergen kommunes økonomireglement II nr.2 pkt.e: " Merforbruk i forhold til bydelens justerte totale nettobudsjett, begrenset til 5% av bydelens vedtatte nettobudsjett, skal bydelen som hovedregel dekke inn i løpet av de to påfølgende års budsjetter. Ved avvik utover 5 % av nettobudsjett må byråd/bystyre vurdere spesielle tiltak."

I tillegg forutsatte bystyret at 17,5 mill. kr²² som ble avsatt i budsjettet for 2003 til å dekke deler av underskuddet i bydelene, ble disponert til å redusere nedtrekket i bydelene sammen med de anslått økte inntekter/ reduserte utgifter på 28,2 mill. kr. Med andre ord ble bydelenes nedtrekk redusert med 45,7 mill. kr (17,5+28,2) som tilsvarte hele summen som bydelene skulle ha dekket inn ifølge alternativ 3. Byrådets foreslåtte reduksjoner på totalt 40,6 mill. kr for byrådsavdelinger og sentrale budsjettposter ble derimot vedtatt gjennomført.

4.4 Budsjettoppfølging i Bergen kommune 2003

4.4.1 Rapporteringsrutiner

Byrådsavdeling for finans får på tilnærmet månedelig basis økonomirapporter fra bydeler og byrådsavdelinger. I periodene da fokus er rettet mot utarbeiding av budsjett og regnskapsavslutning er det imidlertid opphold i rapporteringen. Det vil si at det rapporteres per mars, april, mai, juli, august og oktober. Rapporteringene per utgangen av april og august skjer i form av henholdsvis 1. og 2. tertialrapportering. Bydelene og byrådsavdelingene informerer i rapportene om den økonomiske situasjonen inklusive prognoser for avvik i forhold til vedtatt/justert budsjett, og byrådsavdelingene gir dessuten opplysninger om tilgjengelige ufordelte midler til igangsetting av nye tiltak (eksempelvis for oppstart av nye sykehjem etter vedtak i byrådet).

Rapportene fra bydelene og byrådsavdelingene blir av byrådsavdeling for finans innarbeidet i rapporter som går til byrådet etter tilsvarende mønster som nevnt i forrige avsnitt. Tertialrapportene går deretter som egen sak for behandling i komité for finans og deretter bystyret.

Når vi i avsnitt 4.4.2 og 4.4.3 redegjør for henholdsvis 1. og 2. tertialrapport, har vi valgt å fokusere på byrådets kommentarer til kommunens økonomiske situasjon, byrådets innstilling til bystyret og bystyrets behandling. I forbindelse med 1. tertialrapport gjengir vi også hovedpunktene i byrådets forslag til handlingsplan for økonomisk kontroll.

²² Jf. "Endringsforslag vedtatt av bystyret 16.12.02", s. 4 i budsjettdokumentet: "Budsjetter for terminen 2003 - Etter vedtak av bystyret 16. desember 2002 og vedtak av bystyret 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003."

4.4.2 1. tertialrapport – 2003

Byrådet la 1. tertialrapport fram for bystyret 24.06.03.

Av saksutredningen framgikk det at pr. 30. april 2003 var prognosen for årsresultat for kommunen et underskudd på 330 mill. kr til tross for iverksetting av driftsdempende tiltak med forventet effekt på 100 mill. kr.

Prognosen for underskuddet framkom slik:

Prognose merutgifter ved tjenestestedene	186,8 mill. kr
Prognose underskudd private institusjoner	26,5 mill. kr
Mindreinntekter skatt og rammetilskudd	66,1 mill. kr
Netto finansinntekter/utgifter inkludert lavere rente og avdragskostnader i BBE	47,4 mill. kr
<u>Hjelpemiddelhuset</u>	<u>4,0 mill. kr</u>
<u>SUM</u>	<u>330,8 mill. kr</u>

Byrådet pekte videre på at det var risiko for ytterligere forverret resultat knyttet til bl.a. følgende forhold:

- Administrasjonsreserven BKP 50,6 mill. kr
- Merutgifter til pensjon 10-20 mill. kr
- Reduserte overføringer fra Bergen Parkeringsselskap
- Merutgifter til pensjon i de private institusjonene

Byrådet la i forbindelse med tertialrapporten frem en handlingsplan for å få kontroll over kommunens økonomi og sikre driftsmidler til nye tiltak. Planen tok utgangspunkt i følgende hovedpunkt:

- A Tiltak som var gjennomført og under gjennomføring
- B Økte inntekter
- C Kostnadsreducerende tiltak
- D Betinget investeringspause

Effektene av tiltakene under A var alt hensyntatt i prognosen for merforbruk i 2003 på 186,8 mill. kr, jf avsnitt 4.4.2.1.

Punkt B - Økte inntekter ble foreslått oppnådd på følgende måte:

Tabell 13: Forslag til økte inntekter (tall i mill. kr)

Betalingssatser	Delårvirkning 2003
Økt egenbetaling hjemmehjelp	2,5
Avgift på lørdagsparkering kl. 10 – 17	0,5
Skatteaksjonen	0,7
Billettpriser – kultur	0,2
Billettpriser – idrettsanlegg	0,1
Automatinntekter	0,1
Frys av barnehagesatser ut 2003	5,0
SUM	9,1

Under punkt C - kostnadsreducerende tiltak foreslo byrådet tiltak på følgende områder:

Tabell 14: Kostnadsreducerende tiltak (tall i mill. kr)

Område	Kostnadsreducerende tiltak	Delårvirkning 2003	Årlig innsparingspotensiale
Administrasjon	Omlegging til to-nivåmodell (modell C)	5,0	20,0
Administrasjon	Neddimensjonering av kommunerevisjonen		1,8
Barnehage	Flere barn i hver avdeling	0,5	3,0
Barnehage	Organisering og drift etter beste praksis		20,0
Skole	Omstrukturering av skolestrukturen		10,0
Sykehjem	Avtale med Hatlestad sagt opp		beløp ikke angitt
Sykehjem	Avvikling av kontraktsforholdet med Solhaug sykehjem		beløp ikke angitt
Sykehjem	Reduksjon av antall aldershjems plasser		beløp ikke angitt
Sykehjem	Harmonisering av driftskostnader etter beste praksis		28,0
Sosialtjeneste	Reduksjon av sosialhjelpssatser og stønadslengde		40,0
Kultur	Forenklet struktur på bibliotekfilialene		2,0
Arealøkonomisering	Gjennomgang av arealbruk og eksterne leiemål		10,0

Under punkt D – betinget investeringspause foreslo byrådet investeringspause for alle store investeringsprosjekt som ikke allerede var kontrahert, fram til budsjett 2004 /økonomiplan 2004-2007 ble lagt fram. Dette ville anslagsvis medføre en reduksjon i investeringsbudsjettet for 2003 på 230 mill. kr. Byrådet tok også sikte på å redusere investeringsbudsjettet for 2004 med minimum 200 mill. kr. Derved ville en ved inngangen til 2004 ha et lavere grunnlag for finanskostnader som ville medføre lavere rente og avdragsutgifter i 2004 med 25,3 mill. kr. Tilsvarende ville en i 2005 få en samlet reduksjon i finanskostnader på ca. 50 mill. kr.

Samlet effekt av de nevnte tiltak under punkt B, C og D ble på helårsbasis anslått til ca 350 mill. kr.

Tertialrapport 1 inneholdt også følgende konkrete budsjettjusteringer :

Tabell 15:Tilleggsbevilgninger og mindreinntekt (tall i mill. kr)

Ref.	Tiltak:	Beløp:
2.1	Skatt og rammetilskudd – reduksjon av budsjettert anslag	66,1
2.2	Hjelpemiddelhuset – tilleggsbevilgning	4,0
2.3	Miljøtiltak – reduserte kollektivsatser på dager med høy luftforurensning	6,0
SUM		76,1

Tilleggsbevilgningene ble foreslått finansiert på følgende måte:

Tabell 16:Finansieringsforslag for tilleggsbevilgningene (tall i mill. kr)

Ref.	Tiltak	Beløp
1.2.1	Bruk av avsetning – usikkerhet vedr. folketall	6,7
1.2.2	Økt avkastningskrav BBE (relatert til lavere rente og avdrag)	22,0
1.2.3	Merinntekter MVA kompensasjon	19,3
1.2.4	Økt skjønnstilskudd	5,0
1.2.5	Inndekning gjennom byrådets handlingsplan for øk. kontroll	23,1
SUM		76,1

Saken hadde også med en oversikt med prognoser for de enkelte tjenesteområdene. Prognosene viste et merforbruk for alle tjenesteområdene på til sammen 186,7 mill. kr. Prognosen viste størst merforbruk for tjenesteområdene barnevernstjeneste, tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og sosialtjeneste.

4.4.2.1 Bystyrets behandling av 1. tertialrapport

Bergen bystyre behandlet saken i møtet 24.06.03 sak 113-03 og vedtok følgende av byrådets forslag til tiltak:

Avgift på lørdagsparkering kl. 10-17.

Skatteaksjonen

Frysing av barnehagesatser ut 2003.

Modell C for bydeler og effektivisering av støttefunksjoner.

Gjennomgang av skolestrukturen i byen.

Gjennomgang av sosialhjelpen, herunder tiltak for å få ned stønadslengde.

Gjennomgang av arealbruk.

De tallfestede budsjettjusteringene på til sammen 76,1 mill. kr ble vedtatt økt med 0,7 mill. kr for å opprettholde åpning 7 dager i uken for Strax-huset i 2003. Dette ble dekket inn gjennom en økning av antatt kostnadsreduksjoner gjennom byrådets handlingsplan for økonomisk kontroll.

Videre vedtok bystyret en budsjettjustering etter bystyrets eget initiativ der renteutgiften ble redusert med 7,5 mill. kr. Besparelsen ble vedtatt brukt til å kompensere for at bystyret sa nei til byrådets forslag om flere barn per avdeling, kostnadsberegnet til 0,5 mill. kr. Den resterende besparelsen på 7 mill. kr ble vedtatt brukt til å opprettholde drift av 34 plasser ved Bergen Røde Kors Sykehjem.

Bystyret ba dessuten om at byrådet la fram nye saksutredninger om hvilke investeringer som ville komme inn under investeringspausen, og om forholdene og status for eldreomsorgen i Bergen.

4.4.3 2. tertialrapport - 2003

Byrådet la 2. tertialrapport fram for bystyret 24.11.03. Rapporten viste budsjettsituasjonen per 31.08.03 og prognose for 2003. Ifølge byrådets kommentar var den økonomiske situasjonen fortsatt vanskelig, men prognosen viste avtakende vekst i underskuddene som de tilskrev effekten av de tiltak som var iverksatt for økonomisk kontroll.

Byrådets oversikt over utviklingen i prognosene mellom 1. og 2. tertial fordelt på tjenestesteder, sentrale budsjettposter og øvrige forhold framgår av tabell 17.

Tabell 17: Utvikling i prognosene fra 1. til 2. tertialrapport (tall i mill. kr)

Prognose	1. tertial 2003	2. tertial 2003
Bydelene	-179,4	-213,2
Byrådsavd. og bystyrets org.	-6,3	22,6
Skatt og rammetilskudd	*) -66,1	-20,2
Finansposter	-69,4	-77,8
SUM prognose tjenestesteder og sentrale budsjettposter	-321,2	-288,6
Øvrige forhold inkl. administrasjonsreserve BKP	-133,3	-158,8
SUM prognose inkludert øvrige forhold	-454,5	-447,4
Bystyrets vedtak om tilleggsbevilgninger i 1. tertial, byrådets forslag til tilleggsbevilgninger og budsjettjusteringer som vil bedre prognosene (inkl. arealøkonomisering)	**) 70,1	16,3
SUM prognose	-384,4	-431,1

Prognosen viser et underskudd på 431,1 mill. kr. I den delen av underskuddsprognosen som skriver seg fra øvrige forhold -158,8 mill. kr inngår følgende elementer:

Tabell 18: Elementer i prognosen (tall i mill. kr)

	1. tertial	2. tertial
Merutgifter pensjon	20	26,3
Merutgifter pensjon i private	20	15
Prognose underskudd i private institusjoner	26,5	19,2
Administrasjonsreserve	50,6	57,8
Mindreinntekter Bergen Parkeringsselskap	16,2	9
Ufordelte nedtrekk inkl. effekter av tiltak vedr. sykkelønsref. og mod. C		31,5
SUM øvrige forhold	133,3	158,8

Byrådet opplyser at av øvrige sentrale budsjettposter lå det ufordelt nedtrekk, merinntektskrav knyttet til sykkelønsrefusjon, uspesifisert overføring fra bedrifter samt forventet effekt av byrådets tiltaksplan inkludert effekt av modell C på til sammen 31,5 mill. kr Byrådet opplyste at det fortsatt var knyttet stor usikkerhet til effekter av modell C, både med hensyn på budsjett-/regnskapsmessige utslag og tidspunkt for når disse ville slå inn.

I tillegg til nevnte punkter var det usikkerhet knyttet til vedtak om etablering av kommunal erstatningsordning for barn som kom særlig uheldig ut under opphold ved barnehjemsinstitusjoner i Bergen i perioden 1954 – 1980. Effekten av vedtaket vil være avhengig av resultat av behandlingen av de enkelte søknader som mottas.

Videre var det også usikkerhet vedrørende regnskapsmessig behandling og tilbakebetaling av vann- og avløpsgebyrene.

Byrådet la fram følgende forslag til tallfestede tilleggsbevilgninger:

Tabell 19: Byrådets forslag til tilleggsbevilgninger (tall i mill. kr)

Tiltak	Beløp
Merutgifter skogbranner i påsken 2003	0,8
Merutgifter Mildeheimen	0,4
Fastlegeordningen – merutgifter Fyllingsdalen bydel	1,3
Sykelønnsrefusjon – krav om merinntekter dekkes sentralt	10,0
Bergen Kirkelige Fellesråd – administrasjonsreserve BKP	1,3
Redusert delårseffekt 2003 av organisasjonsmodell C	1,0
SUM	14,8

Merutgiftene ble foreslått dekket slik:

Tabell 20: Byrådets forslag til inndekking av merutgifter (tall i mill. kr)

Tiltak	Beløp
Merinntekt integreringstilskudd	2,6
Merinntekter ressurskrevende brukere	1,9
Merinntekter Hardangerbrufondet	2,7
BBE – overskudd	7,6
Sum	14,8

For en nærmere omtale av detaljene bak tallfestingen av de ulike utgifts- og inntektselementene viser vi til 2. tertialrapport.

Saken hadde også med en oversikt med prognoser for tjenesteområdene. Prognosene viste et merforbruk på til sammen 190,7 mill. kr. Prognosen viste størst merforbruk for tjenesteområdene barnevernstjeneste, tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og sosialtjeneste.

4.4.3.1 Bystyrets behandling av 2. tertialrapport

Bystyret behandlet 2. tertialrapport i møte 24.11.2003. Bystyrets vedtak i saken var identisk med byrådets tilråding.

4.5 Bergen kommunes regnskap 2003

Ifølge Bergen kommunes årsberetning til bykassens regnskap for 2003 hadde kommunen et regnskapsmessig merforbruk på 536,3 mill. kr. Det regnskapsmessige merforbruket fremkommer i hovedtrekk som følger:²³

Tabell 21: Regnskapsmessig merforbruk (tall i mill. kr)

Hovedoversikt driftsregnskapet 2003:	
Sum driftsinntekter ekskl. renter	9 015,5
Sum driftsutgifter ekskl. renter	9 703,0
Brutto driftsresultat	-687,5
+ Finansresultat (netto finansutg.)	-63,1
+ Motpost avskrivninger	187,1
Netto driftsresultat	-563,5
+ Bruk av avsetninger	92,0
- Avsetninger til investeringer og fond	64,8
Regnskapsmessig merforbruk	-536,3

Av det regnskapsmessige merforbruket var 99,8 mill. kr en følge av merforbruk knyttet til driften av kommunens tjenesteområder, jf tabell 22 på neste side.

Tabell 22: Regnskapsmessig merforbruk på tjenesteområder (tall i mill. kr)

Tjenesteområder	Netto driftsutgifter regnskap 2003	Netto driftsutgifter justert budsjett 2003	Driftsres. (Avvik regnskap vs. budsjett)
1 Tiltak for barn og unge	2 134,8	2 162,5	27,7
2 Barnevernstjeneste	278,5	238,7	-39,8
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 387,5	2 306,9	-80,5
4 Sosialtjeneste	549,0	504,5	-44,4
5 Helsetjeneste	250,0	255,0	5,1
6 Overføringer til trossamfunn	92,4	92,6	0,2
7 Brann og feievesen	115,2	117,2	1,9
8 Kommunale veier	116,6	116,7	0,1
9 Boligtiltak	55,7	56,2	0,5
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	97,8	111,7	13,9

²³ Jf. tall i årsberetningens Del B, avsnitt 1.2 Økonomisk oversikt driftsregnskap

Tjenesteområder	Netto driftsutgifter regnskap 2003	Netto driftsutgifter justert budsjett 2003	Driftsres. (Avvik regnskap vs. budsjett)
11 Arbeidsmarkedstiltak	7,2	11,7	4,5
12 Kultur	202,7	203,0	0,3
13 Idrett	127,7	126,4	-1,3
14 Næring	10,6	10,8	0,2
15 Bystyrets organer	37,4	38,5	1,1
16 Administrasjon og fellesfunksjoner.	397,1	412,1	15,0
17 Sentrale forvaltningstjenester	19,0	17,0	-2,0
18 Vann og avløp	-5,2	-7,4	-2,3
19 Overføringer til/fra bedrifter	0,0	0,3	0,3
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	0,0	-9,1	-9,1
21 Sentrale budsjettposter	-6,3	2,5	8,8
Sum tjenesteområdene	6 867,7	6 767,9	-99,8

Merforbruket på tjenesteområdene var sammensatt av bydelenes merforbruk på 163,2 mill. kr og byrådsavdelingenes mindrebruk på 63,4 mill. kr. Vi ser at tjenesteområdene barneverntjeneste, tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og sosialtjeneste hadde det største merforbruket. Tjenesteområdet tiltak for barn og unge viste størst mindreforbruk.

Bydelenes merforbruk fremgår av tabell 23.

Tabell 23: Bydelenes merforbruk (tall i mill. kr)

Bydeler	Netto driftsutgifter		Driftsres. (Avvik regnskap vs. budsjett)
	Justert budsjett 2003	Regnskap 2003	
Arna	295,8	320,4	-24,7
Bergenhuis	874,7	899,8	-25,1
Fana	766,7	772,5	-5,8
Fyllingsdalen	604,8	609,8	-4,9
Laksevåg	763,7	776,6	-12,9
Ytrebygda	424,6	443,4	-18,8
Årstad	911,5	950,8	-39,3
Åsane	792,1	823,9	-31,7
Sum bydeler	5 434,0	5 597,1	-163,2

Byrådsavdelingenes mindreforbruk fremgår av nedenstående tabell 24.²⁴

Tabell 24: Byrådsavdelingers mindreforbruk (tall i mill. kr)

Avdelinger	Netto driftsutgifter		Driftsres. (Avvik regnskap vs. budsjett)
	Justert budsjett 2003	Regnskap 2003	
Byrådsledersavdeling (inkl. næring)	39 143	37 850	1 293
Byrådsavdeling for finans, kultur og næring	507 975	496 811	11 164
Byrådsavdeling for helse og bydeler	56 694	34 045	22 649
Byrådsavdeling for oppvekst	282 927	269 272	13 655
Byrådsavdeling for byutvikling	401 615	387 604	14 011
Bystyrets organer	45 625	44 979	646
Sum byrådsavdelinger og bystyrets organer	1 333 979	1 270 561	63 418

Det øvrige merforbruket, dvs. 436,5 mill. kr (536,3mill. kr – 99,8 mill. kr) var en følge av mindre skatteinngang enn forventet, lavere renteinntekter enn budsjettet og avsetninger knyttet til erstatninger i barnehjemssaker og tilbakeføring av for mye innkrevde gebyrer til VA-området.

4.6 Oversikt over prognose- og regnskapstall for 2002 og 2003

Byrådsavdeling for finans utarbeidet i 2003 prognose- og regnskapstall for bydeler, byrådsavdelinger og tjenesteområder. I tabellene på de neste sidene har vi sammenstilt tall for prognoser for årsavvik og faktisk årsavvik på henholdsvis avdelingsnivå og tjenestenivå.

²⁴ Antall byrådsavdelinger er her nede i 5 mot tidligere 8(9).

Tabell 25: Prognoseutvikling og årsavvik i 2002 og 2003 for avdelinger/bydeler (tall i mill. kr)

Bydel/avdeling	Prognoser årsavvik 2002 (+/-)		Årsavvik 2002 (+/-)	Prognoser årsavvik 2003 (+/-)		Årsavvik 2003 (+/-)
	jf. tertial-rapport I.	jf. tertial-rapport II.		jf. tertial-rapport I.	jf. tertial-rapport II.	
Arna bydel	-11,5	-15,9	-21,9	-20,1	-22,8	-24,7
Bergenhus bydel	-8,0	-15,0	-50,4	-43,5	-45,7	-25,1
Fana bydel	-11,0	-18,5	-41,8	-18,0	-18,8	-5,8
Fyllingsdalen bydel	-8,5	-9,7	-7,9	-5,0	-1,3	-4,9
Laksevåg bydel	-5,5	-14,3	-17,7	-29,7	-25,2	-12,9
Ytrebygda bydel	-6,8	-10,8	-17,6	-19,7	-16,1	-18,8
Årstad bydel	-6,3	-16,0	-15,3	-17,3	-45,8	-39,3
Åsane bydel	-13,0	-28,0	-37,1	-26,1	-37,7	-31,7
SUM avvik bydeler	-70,6	-128,2	-209,8	-179,4	-213,2	-163,2
Byrådsleders avdeling	-1,1	-1,7	-0,2	-1,2	0,5	1,3
Byrådsavd. for finans og service	1,4	-1,6	10,9	0,9	2,3	3,1
Byrådsavd. for helse og bydeler	1,0	24,6	-1,1	-15,1	14,1	22,6
Byrådsavd. for barnehage, skole og idrett	0,3	1,9	26,2	9,3	5,9	13,7
Byrådsavd. for miljø, byutvikling og tekniske tj.	-2,5	0,2	8,8	-1,4	0,0	15,8
Byrådsavd. for miljø, byutvikling og tekniske tjenester	-2,5	-2,7	-4,5	0,0	-0,8	5,5
Bystyrets organer	0,0	0,0	1,9	1,1	0,6	0,6
Sentrale budsjettposter	-1,0	0,0	0,0	-1,0	0,0	0,0
SUM avvik byrådsavdelinger (inkl. sentrale avd.)	-4,5	20,7	42,0	-7,3	22,6	62,8
SUM avvik bydeler og byrådsavdelinger	-75,0	-107,5	-167,8	-186,8	-190,7	-100,4

Tabell 26: Prognoseutvikling og årsavvik i 2002 og 2003 for tjenesteområde (tall i mill. kr)

Tjenesteområde	Prognoser årsavvik 2002 (+/-)		Årsavvik 2002 (+/-)	Prognoser årsavvik 2003 (+/-)		Årsavvik 2003 (+/-)
	jf. tertial-rapport I.	jf. tertial-rapport II.		jf. tertial-rapport I.	jf. tertial-rapport II.	
1 Tiltak for barn og unge	-1,28	-9,08	-3,02	4,83	1,23	3,27
2 Barneverntjeneste	-21,40	-16,70	-19,36	-43,60	-42,48	-42,43
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	-21,37	-35,25	-133,60	-87,15	-88,37	-147,82
4 Sosialtjeneste	-21,10	-28,87	-24,03	-54,90	-60,44	-49,97
5 Helsetjeneste	-1,60	-1,40	0,88	-0,60	0,79	-2,46
6 Overføring trossamfunn	0,30	0,10	0,27	0,00	0,00	0,20
7 Brann- og feiervesen	-1,20	-2,70	-1,34	0,00	0,00	-2,43
8 Kommunale veier	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	1,86
9 Boligtiltak	-3,10	-3,60	4,58	-0,95	0,00	0,22
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	3,19	3,70	2,38	0,00	-0,22	10,09
11 Arbeidsmarkedstiltak	0,00	0,30	3,39	1,20	1,80	4,34
12 Kultur	-0,67	-2,75	-2,03	-1,20	-2,50	-3,48
13 Idrett	1,32	-1,65	0,54	-0,06	-2,08	-2,99
14 Næring	0,00	-3,40	0,53	0,00	0,50	-0,28
15 Bystyrets organer	0,00	0,00	0,74	0,73	0,25	0,14
16 Administrasjon og fellesfunksjoner	1,65	-2,58	6,57	-0,15	2,91	0,67
17 Sentrale forvaltningstjenester	-0,20	-0,16	-0,35	-0,20	-0,49	-2,30
18 Vann og avløp	0,00	0,00	0,24	0,00	0,00	-2,29
19 Overføringer til/fra bedrifter	0,00	0,00	-0,01	0,00	0,00	9,49
20 Interne tjenester - fordelte kostnader	-1,11	-1,05	-1,40	-0,40	-0,40	-9,08
Øvrige sentrale budsjettposter	-8,47	-2,30	-2,81	-4,30	-1,40	-197,57
Sum tjenesteområde 1-22	-75,02	-107,40	-167,82	-186,76	-190,89	-432,80

4.7 Regler for å sikre at budsjettet blir overholdt

Kommunelovens § 47 nr. 1 slår fast at underordnede organer er bundet av kommunestyrets bevilgninger dersom det ikke gjelder utbetalinger kommunen eller fylkeskommunen er rettslig forpliktet til å foreta, jf. § 46 nr. 1, tredje punktum. Den nettorammen som bystyret i Bergen kommune bevilget til bydeler og avdelinger i 2003 var dermed bindende i utgangspunktet.

I tillegg til kravene i kommuneloven blir det i Bergen kommunes økonomireglement punkt IV presisert, av bystyret, at tallbudsjettet er det overordnede styringselement og skal overholdes. Eventuelle merutgifter eller inntektsbortfall må dekkes innenfor virksomhetens ansvarsområder. I økonomireglementet framgår også mulige konsekvenser for bydeler med et mer- eller mindreforbruk i forhold til budsjett. I tilfelle et merforbruk åpner økonomireglementet for at kommende års budsjett med detaljert fordeling må vedtas av bystyret. Bydelen kan dessuten bli pålagt å dekke inn merforbruk inntil 5 % av bydelens nettobudsjett i løpet av de to påfølgende års budsjetter. I tilfelle et mindreforbruk kan bydelsstyret, dersom bystyret ikke vedtar noe annet, sette av ubrukte bevilgninger inntil 5 % av nettobudsjettet til disposisjonsfond.

4.8 Sammendrag av utførte intervju

Intervjuene er utført av kommunerevisjonen i perioden 08.03.2004 til 31.03.2004, og hvert intervju hadde en varighet på rundt en og en halv time. Hensikten med intervjuene var å skaffe oss et førstehåndsinntrykk av hvordan budsjettoppfølging og økonomistyring fungerte i praksis i Bergen kommune i 2003. Det ble gjennomført intervjuer av et utvalg bestående av økonomisjefer i tre bydeler og to byrådsavdelinger samt bydelscontroller, controller og budsjettsjef fra byrådsavdeling for finans kultur og næring. Vi har i tillegg intervjuet en seksjonsleder ved kommunerevisjonen.

Vi gir her et redigert sammendrag av de verifiserte intervjureferatene. Fremstillingen er en blanding av opplysninger om rutiner, prosedyrer etc. samt intervjuobjektens oppfatninger omkring en rekke forhold vedrørende budsjettet for 2003 og budsjettoppfølgingen. Det presiseres at synspunktene som her kommer til uttrykk er basert på intervjuobjektens egne uttalelser. Strukturen følger inndelingen av problemstillingene i prosjektet.

4.8.1 Intervjuobjektene synspunkter på realismen og fullstendigheten til budsjettet for 2003

Budsjettet for 2003 var ifølge budsjettjefen fullstendig i den forstand at det omfattet alle enheter i Bergen kommune som bystyret skulle fatte vedtak for. Når det gjaldt hvorvidt budsjetterte inntekter og utgifter var realistiske, var intervjuobjektene oppfatning avhengig av deres plassering i organisasjonen. Fra intervjuobjektene ved byrådsavdeling for finans ble det gitt uttrykk for at det i ettertid selvfølgelig var vanskelig å hevde at et budsjett var realistisk når regnskapet endte med flere hundre mill. kr i underskudd, men beskrevne risikopunkter i budsjettinnstilling I (ss. 18-20) bidro i stor grad til at det ble underskudd. I første rekke blant risikopunktene nevnes ubalanse i driften eller manglende samsvar mellom eksisterende aktivitetsnivå og bevilgede driftsmidler ved inngangen til 2003. Årsaken til dette var at når man budsjetterte for 2003, tok man ikke utgangspunkt i aktivitetsnivå men i vedtatt budsjett for 2002.

Intervjuobjektet fra den ene fagbyrådsavdelingen pekte på at realismen for budsjetterte utgifter var avhengig av et riktig utgangspunkt ved påslag i de ulike rammene. Ingen av intervjuobjektene fra de to aktuelle byrådsavdelingene ga imidlertid uttrykk for at budsjettet for deres respektive avdelinger (og underliggende etater) ikke var realistisk. En av de intervjuede fagbyrådsavdelingene ga uttrykk for at budsjetterte inntekter og utgifter var realistiske, at avdelingen hadde holdt budsjettet, og at det var gjort betydelige innsparinger.

Blant de intervjuede i bydelene var det imidlertid mer delte meninger om realismen i budsjettet. En av de intervjuede bydelene mente at de ikke fikk tildelt et realistisk budsjett og at budsjettrammen var 50 mill. kr mindre enn det som ville være et realistisk budsjett. Bydelen foreslo tiltak, og det var uklart om de idet hele tatt hadde hatt et vedtatt budsjett fordi bydelsstyret ikke fant å kunne vedta noe budsjett innenfor den rammen som var gitt (og det ble heller ikke vedtatt et budsjett for bydelen av bystyret). Når en budsjetterte for 2003, tok en utgangspunkt i vedtatt budsjett for 2002 og ikke i aktivitetsnivå. Det ble trukket fram at dette medførte at budsjettet ikke ble realistisk i tilstrekkelig grad, fordi en ikke fikk med seg det gapet som hadde utviklet seg mellom budsjett og aktivitetsnivå. På et mer nedbrutt nivå var det likevel stort sett enighet blant intervjuede bydeler om at budsjettet for tjenesteområde 1 Tiltak for barn og unge var realistisk. Minst realistiske var bydelenes budsjetter for tjenesteområdene

2 Barnevernstjenester, 3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende (med unntak av institusjonene) og 4 Sosialtjeneste, noe en også så av regnskapet for 2003.

Det kom også fram under intervjuene at sist vedtatt budsjett var utgangspunktet for budsjettarbeidet sentralt, men at en også tok hensyn til siste årsregnskap samt prognoser for budsjettåret når en tildelte rammene. Enkelte var likevel i tvil om det i tilstrekkelig grad ble tatt hensyn til prognosene. Det ble fortalt at en fordeler ut tilgjengelige rammer ut fra anslag på sentrale budsjettposter, og at tjenesteområdene må tilpasse aktiviteten til disse rammene, ikke omvendt.

De intervjuede fra fagbyrådsavdelingene informerte om at det i det store og hele var lagt opp til en videreføring av aktivitetsnivået i 2002, men med tillegg for nye aktiviteter vedtatt av bystyret. Også de intervjuede fra bydelene fortalte at det var lagt opp til en videreføring av aktiviteten fra 2002 og disse bydelene fulgte stort sett kriteriemodellen ved viderefordeling av budsjettmidler til ulike tjenesteområder. En av de intervjuede bydelene valgte å legge ut mer budsjettmidler på tjenesteområde 2 Barnevernstjeneste og 4 Sosialtjeneste, for å unngå at tjenestestedslederne skulle oppleve budsjettet som urealistisk. De andre bydelene valgte å følge kriteriefordelingen også for disse områdene selv om de på forhånd mente at budsjettet var urealistisk i forhold til aktiviteten.

4.8.1.1 Omfattet det opprinnelige budsjettet for 2003 alle kommunens inntekter og utgifter

Fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring ble det påpekt at i totalbudsjettet for 2003 hadde man stort sett med alle poster og bredden var dekket, men at flere poster var underbudsjettet i forhold til faktisk aktivitetsnivå (driftsbudsjettet). Det ble også nevnt at administrasjonsreserven til Bergen Kommunale Pensjonskasse (BKP) i utgangspunktet kanskje burde ha vært ført i driftsbudsjettet, men siden beløpet hadde preg av engangskarakter ble det innledningsvis ført opp i investeringsbudsjettet med dekning i midlene som ble frigjort fra BKK-oppgjøret. I ettertid ble det imidlertid avklart at beløpet måtte dekkes over driften, og dermed føres i driftsregnskapet, uten at det kunne skaffes tilsvarende budsjettmessig dekning.

Ifølge byrådsavdelingene var det ingen poster som burde ha vært med i det opprinnelige budsjettet som ikke var det, og det ble presisert at midler avsatt til oppstart av nye tiltak ikke

ble delt ut før tiltaket faktisk startet opp. Det ble videre kommentert at forsinket oppstart av nye tiltak ville innebære tilsvarende mindreforbruk i forhold til budsjett for vedkommende tiltak i oppstartsåret. Lønnsjusteringer kom i tillegg gjennom året og det ble holdt igjen midler til dette sentralt ved finansavdelingen. I 2003 hadde en satt av for lite midler, noe som medførte at en måtte ta en minuspost sentralt i finansavdelingen. Denne ble fordelt i 2.tertial. Intervjuede bydeler ga uttrykk for at budsjettet for 2003 omfattet alle inntekter og utgifter med unntak av egenbetaling for institusjonsopphold som budsjetteres sentralt. Imidlertid var det en varierende praksis med hensyn til budsjettering av sykelønnsrefusjon. De som valgte å ikke budsjettere med sykelønnsrefusjon, brukte refusjonsinntektene til å dekke eventuelle vikarutgifter.

4.8.1.2 Samsvar mellom tildelt budsjettramme og sum viderefordelte midler

Bydelene gav uttrykk for at kriteriefordelt netto budsjettramme, på tjenesteområdene 4 Sosialtjeneste og 2 Barnevernstjeneste, ikke var realistisk. Enkelte bydeler fordelte ut denne rammen uten noe tillegg, noe som resulterte i røde tall i regnskapet for disse tjenesteområdene. I praksis varierte det hvordan bydelene fordelte ut midlene til tjenesteområdene/-stedene. Kriteriemodellen ble enten fulgt slavisk, og det var da samsvar mellom budsjettramme og sum viderefordelte midler, eller en valgte å bygge opp budsjettet nedenfra før en til slutt salderte. En kombinasjon av de to måtene å fordele på ble også brukt ved at kriteriemodellen ble fulgt på tjenesteområder som etter denne fordelingen hadde et tilsynelatende urealistisk budsjett (2 Barnevernstjeneste, 3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og 4 Sosialtjeneste) mens budsjettet på andre tjenesteområder ble bygget opp fra bunnen av basert på aktivitet.

4.8.2 Intervjuobjektene synspunkter på i hvilken grad det forelå incentiver til å holde budsjettet

4.8.2.1 Incentiver budsjettansvarlige personer og avdelinger hadde til å overholde budsjettet

Realisme i budsjettet ble framhevet som en viktig motivasjonsfaktor og svært mange ledere satte sin ære i å holde budsjettet. Derimot kom det innspill på at lønn ikke var en motivasjonsfaktor av betydning for å overholde budsjettet, da kommunale ledere har et ganske moderat lønnsnivå.

Opprinnelig var det tenkt at om en bydel hadde mindreforbruk skulle dette belønnes ved overføring av ubrukte midler til neste år. Under intervjuene kom det fram at dette ikke hadde vært særlig aktuelt i praksis, da det stort sett hadde vært merforbruk. I de ulike bydelen ble det praktisert ulikt om tjenestesteder fikk overføre over-/underskudd fra året før. Noen av bydelene hadde innført lederavtaler hvor det å holde budsjettet inngikk som element i avtalen, og dette kunne virke motiverende.

Det kom klart fram under intervjuene at innkjøpsstopp er et virkemiddel en helst bør unngå, siden dette kan skape urettferdighet i systemet og undergrave incentivene for enhetslederne. Høsten 2003 ble nok dette virkemiddelet benyttet for å kunne gi et tilleggssignal om økonomisk krise.

Videre virker budsjettkutt sent i året demotiverende, da disse er vanskelig å håndtere. På skoleområdet hadde en for eksempel allerede ansatt lærere, og det ble kun de som hadde vakante stillinger som kunne klare innsparingen. En annen faktor lederne i bydelene opplevde som frustrerende, var at byrådsavdelingene ofte satt igjen sentralt med betydelig mindreforbruk (overskudd) ved årets slutt. Disse ubenyttede midlene skyldes som oftest at nye tiltak enten var blitt forsinket eller utsatt.

4.8.2.2 Prioritering av ønsket/nødvendig aktivitetsnivå kontra overholde budsjettet

Intervjuobjektene fremholdt at det var et overordnet mål å holde budsjettet, men all lovpålagt virksomhet måtte imidlertid opprettholde et nødvendig aktivitetsnivå. Bydelene poengterte at de hadde en begrenset mulighet til å endre driftsomfanget. For å overholde kravet til budsjettbalanse måtte bydelene i stedet redusere arbeidstokken, samt sørge for at gjenværende bemanning ble mer effektiv.

I de tilfellene hvor en hadde muligheten til å redusere driftsnivået innenfor enkelte tjenester, som for eksempel tildelte hjemmehjelpstimer, kom det ofte i konflikt med lovpålagt tjenestenivå. Særlig vanskelig var det å redusere allerede eksisterende tiltak. Bydelene opplever også at forslag om reduksjoner som får konsekvenser for aktiviteten som regel blir avslått av byrådet/bystyret.

4.8.2.3 Budsjettdisiplin

En av de intervjuede kommenterte at separat behandling av lønnsbudsjett og driftsbudsjett tyder på dårlig budsjettdisiplin, da disse to burde vært sett i sammenheng. Slik det er i dag, forutsetter man at lønnsutgifter dekkes uansett, og selv om man har god kontroll på øvrige driftsutgifter i forhold til budsjett, kan det da fort bli en sprekk totalt sett. Dersom det kommer en sprekk i lønnsbudsjettet, skal dette så langt som mulig dekkes innenfor driftsbudsjettet slik at samlet avvik reduseres.

Sentralt var det en oppfatning om at økonomistyringskompetansen naturlig nok varierte i de ulike delene av kommunen. At det i enkelte bydeler forekom til dels store avvik mellom endelig regnskap og prognosene i siste tertialrapport, kan tyde på at oversikten ikke var god nok i enkelte tilfeller. De intervjuede bydelene var selv av den oppfatning at budsjettdisiplinen gjennomgående var god i bydelene, men at en vanskelig kan uttale seg om budsjettdisiplinen for de områdene som hadde et urealistisk budsjett. Byomfattende tjenester var ifølge byrådsavdelingene budsjettlojale, men de kan også sies å ha vært heldige som har hatt realistiske budsjetter.

4.8.3 Intervjuobjektene synspunkter på i hvilken grad det var en tilfredsstillende budsjettoppfølging i 2003

4.8.3.1 Tilfredsstillende budsjettoppfølging fra byrådet

Under intervjurunden kom det fram at bydeler og byrådsavdelinger kom med innspill til finans på månedlig basis i tidsrommet mars til oktober (med unntak for juni og september). Fra bydelene var det knyttet kommentarer til avvik på tjenesteområdenivå. Byrådsavdeling for finans, kultur og næring rapporterte på grunnlag av dette videre til byrådet på tilsvarende basis. Bydelsstyrene ble informert av bydelsadministrasjonen hver måned.

Når det gjelder bydelene, er det delte oppfatninger om samarbeidet med finans. Dette samarbeidet har først og fremst vært i forbindelse med at budsjettet utarbeides. En bydel var overrasket over at det ikke kom noen signaler i løpet av året, med tanke på at de "verste" bydelene skulle få en særlig oppfølging, og denne bydelen hadde et betydelig underskudd i 2002. I stedet hadde de bare ett møte med finansdirektøren, kommunaldirektør for helse og bydeler og bydelscontrolleren. Det ble heller ikke lagt noen føringer eller gitt veiledning for

hvordan bydelen skulle prioritere tiltak i forhold til avvikene. En annen bydel hadde derimot et tett samarbeid med finansavdelingen og fikk fortløpende informasjon fra bydelscontroller. Hovedfokuset gjennom året var status på tjenesteområdene 2 Barnevernstjeneste og 4 Sosialtjeneste.

4.8.3.2 Utarbeidelse av prognoser eventuelt revidert budsjett ved endring i forutsetningene

Det ble informert om at prognosene ble utarbeidet for mars, april (1. tertial), mai, juli, august (2. tertial) og oktober. I forkant av de prognosene som ble utarbeidet sentralt ved finansavdelingen, innhentet byrådsavdelinger og bydeler økonomirapporter fra egne tjenestesteder. Disse prognosene dannet igjen grunnlaget for bydelers og byrådsavdelingens vidererapportering til finans. Prognosen for februar ble ikke utarbeidet da det var vanskelig å komme med en presis prognose når budsjettene ikke var på plass. For november utgikk prognosen da den kom for tett på årsavslutningen.

4.8.3.3 Tidsriktig og fullstendig rapportering av den økonomiske situasjonen til politisk nivå

Det ble gitt uttrykk for at byrådet var løpende orientert gjennom de månedlige rapportene, mens bystyret ble orientert i forbindelse med de to årlige tertialrapportene.

4.8.3.4 Tertialrapportenes fullstendighet

Enkelte av intervjuobjektene sentralt mente at den totale summen i tertialrapportene gav et godt bilde av den økonomiske situasjonen. Det ble sagt at anslaget i tertialrapport 1 traff godt med tanke på at tallfestede risikopunkter var anslått til 406,4 mill. kr, mens sammenlignbar sum fra regnskapet var 426,5 mill. kr. I ettertid kunne man imidlertid stille spørsmål ved om risikopunktene ble problematisert i tilstrekkelig grad.

For driften hadde Bergen kommune i 2003 et negativt avvik i forhold til budsjett på 100 mill. kr. (Bydelene gikk i minus med 162 mill. kr, mens sentrale avdelinger gikk i pluss med 63 mill. kr). Dette ble av en av de intervjuede sett på som et relativt stort beløp, men kanskje ikke kritisk.

En annen faktor som ble nevnt, var kommunens reduserte skatteinntang som gav 90 mill. kr i mindreinntekt i forhold til justert budsjett, økte kapitalutgifter (renter/avdrag) og merutgifter knyttet til pensjon. Redusert skatteinntang skyldtes en skattesvikt på landsbasis på hele 3,5 mrd. kr. Enkeltkommuner (som har skatteinntang pr. innbygger på mindre enn 110% av

landsgjennomsnittet) er mer avhengig av skatteinntangen for hele landet enn inngangen i den enkelte kommune. Inntektsutjevningssystemet medfører at Bergen kommune bare beholder 10% av eventuelle merinntekter, mens kommunen får kompensert 90% av eventuelle mindreinntekter²⁵. Inntektsutjevningssystemet korrigerer relative variasjoner/forskjeller i skatteinntangen mellom kommunene. Når det er en nedgang i hele landet får alle kommuner mindre.

En av de intervjuede uttrykte at det i vedtatt budsjett 2004/økonomiplan 2004-2007 til en viss grad var tatt høyde for underbudsjettering i 2003. Dette gjorde at finans sår noe lysere på muligheten for å nærme seg balanse i 2004. Men det ble presisert at man er avhengig av at forutsetningene i det vedtatte statsbudsjettet (bl.a. 10% vekst i skatteinntektene i forhold til 2003) slo til.

Samme intervjuobjekt mente videre at vedtatt budsjett 2004/økonomiplan 2004-2007 gir et godt grunnlag for å rette opp den vanskelige økonomiske situasjonen i Bergen kommune.

De intervjuede fra bydeler og fagbyrådsavdelinger ga uttrykk for at tertialrapportene stort sett gav et fullstendig bilde av den økonomiske situasjonen. Rapporteringsformen var imidlertid ikke egnet til å få fram nyanser og kunne være farget av om bydelene var optimistiske eller pessimistisk, da særlig i starten av året. I 2003 kom det nedtrekk som flere bydeler oppfattet som urealistiske og uklare, og dermed vanskelig å forholde seg til. Fra en av byrådsavdelingene kom det dessuten fram at det var vanskelig å lage presise prognoser for skatteoppgjøret til beboere på kommunens alders- og sykehjem. (Beboere på alders- og sykehjem betaler hvert år 85% av inntekten sin til sykehjemmet. Om de da får restskatt må kommunen betale 85% av denne).

²⁵ Jf. Eksempel i Byrådets forslag til Budsjett 2003 Økonomiplan 2003-2006 som kan klargjøre: Bergen hadde i 2001 en skatteinngang på kr 15 726 pr. innb., som tilsvarte 102,1 pst. av landsgjennomsnittet. Siden Bergen lå under 110 pst., mottok kommunen kr 1 092 pr. innb. fra inntektsutjevningen i 2001 (90 pst. av differansen mellom 110 pst. og 102,1 pst.). Samtidig ble kommunen, i likhet med alle andre, trukket med kr 2 162 pr. innb. for å finansiere ordningen med inntektsutjevning. Netto tapte dermed Bergen kr 1 069 pr. innb., som tilsvarte 245 mill. kr i tap for bykassen. Nivået for summen av skatt og netto skatteutjevning utgjorde etter dette 95 pst. av landsgjennomsnittet.

4.8.3.5 Prosedyrer for rapportering av endringer i den økonomiske situasjonen

Flere bydeler nevnte at de i 2003 hadde tatt i bruk rapporteringsverktøyet Power-Play, og økonomiledelsen i bydelene innhentet månedlig informasjon om den økonomiske utviklingen for tjenestestedene. Denne informasjonen ble så innarbeidet i regnskapsrapportene for neste måned. Det har vært et problem for tjenestestedene å finne ut hva som forårsaker overskridelsene, og BKØ ble i denne sammenheng trukket fram som et dårlig verktøy. Bydelene og byrådsavdelingene informerte om at de nesten hver måned rapporterte skriftlig til finans, uten at det kom tilbakemelding i retur. Enkelte gav uttrykk for at en burde kunne forvente tilbakemelding når det ble rapportert så pass store avvik. Noen hevdet videre at om det hadde blitt rapportert tilsvarende store avvik til ledelsen i en privat bedrift, ville det kommet kommentarer og forslag til forbedringer i retur.

4.8.3.6 Rapporteringsrutiner i praksis

Både bydeler og byrådsavdelinger informerte om at de fulgte rapporteringsrutinene, og byrådsavdeling for finans, kultur og næring bekreftet at de fikk den nødvendige informasjonen innen tidsfristene. Finans sa også at rapporteringen av de påløpte kostnadene lett kunne kontrolleres mot regnskapet. Vanskeligere var det å kontrollere rapporterte prognoser. Til tider har det være hopp i prognostiserte tall fra rapport til rapport, noe som stort sett skyldes salg av skole- og institusjonsplasser og ikke dårlige prognoser.

En del av intervjuobjektene gav uttrykk for at grad av optimisme i prognosene utover året, varierte fra bydel til bydel. Noen hadde en tendens til å rapportere mer optimistisk i starten av året, mens andre fikk bedre og bedre prognoser utover året. En nevnt årsak til denne variasjonen var at enkelte innsparingstiltak kunne være lettere å realisere enn andre. Dersom en ser på det prosentvise avviket (uavhengig av fortegn) i forhold til aktivitetsnivået, kommer bydelene stort sett bedre ut enn byrådsavdelingene.

4.8.4 Intervjuobjektene synspunkter på om iverksatte innsparingstiltak har gitt resultater som forutsatt

Enkelte av intervjuobjektene var av den oppfatning at en del av tiltakene gav resultater, men ikke alle. De hevdet videre at innkjøpsstoppen/sterk begrensning i reise- og kursvirksomhet synes å ha hatt virkning, om en tolker ”bedringen” i prognosene fra tertialrapport 02-03 til det endelige regnskapsresultatet:

Prognose i tertialrapport 2 – ekskl. usikkerhet vedr. VA og barnehjemserstatning: 431,1 mill. kr
Sammenlignbar sum i regnskap 2003: 426,5 mill. kr

Avviket mellom prognose ved 2. tertial og regnskap er relativt liten, men avviksforklaringen er vesentlig endret fra prognose til regnskap. I prognosen er det forventede negative avviket i avdelingene og bydelene ca.90 mill. kr høyere enn ved avleggelse av regnskap. Videre har det negative avviket innenfor skatt og rammetilskudd økt med 70 mill. kr i samme tidsrom.

Ansettelsesstopp ble også sett på som et effektivt tiltak av noen. Og det kom innspill på at det nå har oppstått en kriseforståelse i kommunen, og bedre sentral koordinering av stillingsutlysninger har resultert i at ledige stillinger nå blir besatt av overtallige personer fra andre avdelinger.

I bydelene var mange av den oppfatning at innkjøps- og ansettelsesstopp var sterkt ødeleggende for den økonomiske styringen. Etter at tiltakene har vært benyttet flere ganger har folk lært at det lønner seg å bruke pengene tidlig. Når innkjøpsstoppen kommer, blir de som lojalt har vært forsiktige straffet, og dette oppleves som urettferdig. Det var delte meninger i bydelene om hvorvidt innsparingstiltakene hadde virkning. Noen var av den oppfatning at innkjøpsstopp bare førte til utsettelse av planlagte innkjøp, og at ansettelsesstopp ikke fikk noen reell virkning siden det først og fremst var førstelinjetjenester i bydelene. Andre bydeler mente derimot at innsparingstiltakene hadde ønsket effekt. Det blir videre poengtert at avdelinger som kjøper inn inventar og lignende nå etter at innkjøpsstoppen er opphevet, i det minste har et nytt budsjett å forholde seg til.

Ansettelsesstoppen har ifølge byrådsavdelingene medført markante innsparinger for enkelte mindre avdelinger. Dette kom av at en stilling som ble holdt vakant over en periode gav merkbare resultater i små enheter. Innkjøpsstoppen derimot mente de stort sett innebar utsettelse framfor innsparing. I hovedsak var det nok likevel utsatt/forsinket oppstart av nye tiltak som stod for den største besparelsen i byrådsavdelingene.

Innkjøps- og ansettelsesstopp ble av enkelte intervjuobjekter sett på som spontane og improviserte tiltak, og det ble etterlyst en mer langsiktig strategi gjennom året. Intervjuobjektene kunne opplyse om at byrådet foreslo det ene innsparingstiltaket etter det andre til bystyret, men at disse ble nedstemt. Selektive kutt ble med andre ord erstattet med kutt etter ”ostehøvelprinsippet”. I tillegg kom det fram under intervjuene at det var liten vilje i det politiske miljø til å ta realitetene innover seg før sent på året. De fleste mente at det var vanskelig å si hvor effektiv innkjøpsstoppen var for hele kommunen, men at det nok gav en viss effekt fordi mange (særlig skole) sparer opp midler til slutten av året. Videre ble det uttrykt at selv om slike innsparingstiltak kunne virke urettferdig og ikke motiverte for langsiktig planlegging, var de nok likevel nødvendige tatt i betraktning kommunens økonomiske situasjon.

5 VURDERINGER

I dette kapitlet belyser vi de ulike problemstillingene knyttet til årsbudsjettet for 2003 og kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring dette året. Vi vurderer først om budsjettet for 2003 var realistisk, deretter om det forelå incentiver som bidro til at budsjettammen ble overholdt. Videre vurderer vi om budsjettoppfølgingen var tilfredsstillende. Til sist vurderer vi om budsjett- og regnskapsdokumentene var brukervennlige.

5.1 Var budsjettet for 2003 realistisk?

Bergen kommunes driftsregnskap for 2003 viser at det totalt ble brukt 6 210,2 mill. kr til drift dette året. Dette innebar et merforbruk på 536,3 mill. kr, tilsvarende 9,45 % utover midler som var disponible. I ettertid er det klart at det oppståtte merforbruket peker i retning av at kommunens budsjett for driften i 2003 ikke var helt realistisk. Merforbruket i seg selv er imidlertid ikke et riktig grunnlag for å hevde at kommunens budsjett for 2003 ikke tilfredstilte kommunelovens krav til realisme. En slik vurdering må først og fremst ta utgangspunkt i de forutsetninger som var til stede på det tidspunkt da bystyret vedtok budsjettet.

Ifølge kommunelovens § 46, nr. 3 skal budsjettet fastsettes på grunnlag av de inntekter og utgifter som kommunen kan forvente i budsjettåret. Realismekravet er altså knyttet til både budsjettets inntekts- og utgiftsside. Vi gjør først en vurdering av hvorvidt budsjetterte inntekter for 2003 var realistiske, før vi belyser realismen for budsjetterte utgifter.

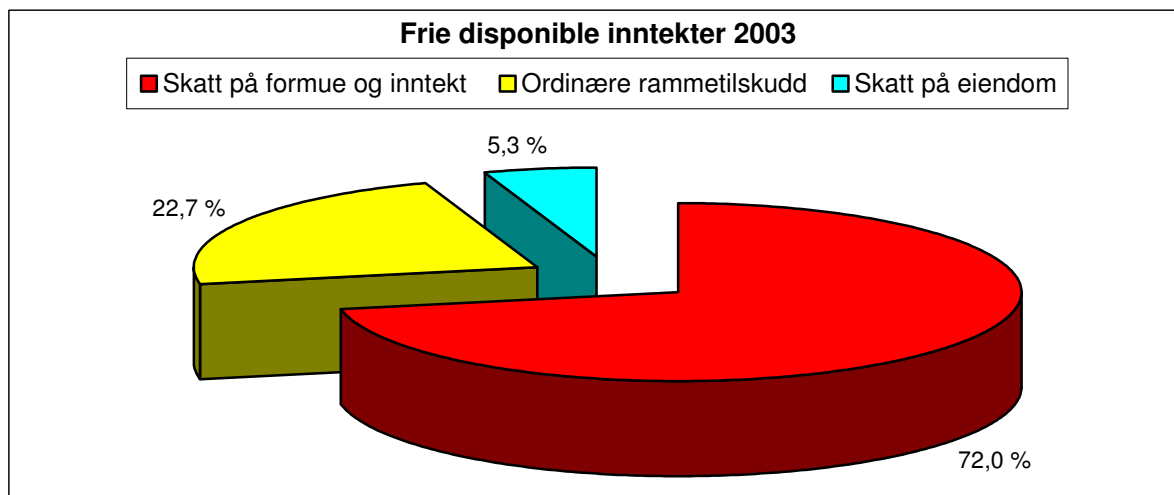
5.1.1 Realistiske inntekter?

Ved vurdering av budsjettets inntektsside begrenser vi oss til å se på kommunens såkalte frie disponible inntekter samt netto finansinntekter i vedtatt budsjett for 2003. De frie disponible inntektene var sammensatt av skatt på inntekt og formue, ordinært rammetilskudd og skatt på eiendom (%-vis andel fremgår av figur 3 på neste side).²⁶ Realismen for budsjettets inntektsside er avhengig av kommunens anslag for disse inntektspostene. Budsjetterte inntekter utgjør, som følge av balansekravet i kommuneloven, en ramme for de utgifter kommunen kan

²⁶ Inntekter som budsjetteres på tjenesteområdene, herunder øremerkede statstilskudd, avgifter, egne inntekter og ulike brukerbetalingar har vi valgt å holde utenfor denne vurderingen.

tillate seg å budsjettere med.²⁷ Balansekravet er der for å hindre at kommunen legger opp til et høyere utgiftsnivå enn kommunens forventede inntekter gir dekning for. Dette tilsier at man anvender et forsiktighetsprinsipp ved budsjettering av kommunens inntekter.

Figur 3: Frie disponible inntekter i 2003



5.1.1.1 Inntekt av skatt på formue og inntekt

I byrådetts budsjettforslag for kommunens inntekter for 2003 var formue- og inntektsskatt anslått til 4 094 mill. kr. Dette innebar en vekst på ca. 7,8 % i forhold til vedtatt budsjett for 2002. Inntektsanslaget var basert på modellverktøy utviklet av Kommunenes Sentralforbund der det var forutsatt en kompensasjon som følge av pris- og lønnsvekst på 3,8 %. Videre var det i modellen forutsatt en skattevekst fra 2001 til 2002 på ca. 7,5 % både for Bergen og kommunene samlet, hvilket var 1,8 % høyere enn forutsetningene i revidert nasjonalbudsjett. Av budsjettforslagets Del C pkt. ”2.1 Gjennomgang av de ulike inntektspostene” får man inntrykk av at byrådet mente dette anslaget var optimistisk, men at det likevel kunne forsvares ”ut fra at skatteveksten fra 2001 ved utløp juni 2002 var ca. 7,9 % nominelt for kommunene i Hordaland utenom Bergen og ca. 7,4 % for Bergen”.

I vedtatt budsjett for 2003 var anslaget for kommunens inntekter av skatt på inntekt og formue økt til 4 239 mill. kr. I forhold til vedtatt budsjett 2002 innebar dette en økning på 11,6 %. Vurdert på bakgrunn av at det opprinnelige anslaget for skatt på inntekt og formue fra byrådet

²⁷ Jf. § 46 nr. 6 ” Det skal budsjetteres med et driftsresultat som minst er tilstrekkelig til å dekke renter, avdrag og nødvendige avsetninger.”

allerede kunne karakteriseres som optimistisk, kan den ytterligere økningen av anslaget synes å ha vært i overkant optimistisk. Når kommunen likevel kunne tillate seg å budsjettere med en så kraftig økning, hadde dette sin bakgrunn i at det i statsbudsjettet for 2003 var forventet en tilsvarende skattevekst for kommunesektoren. Slik vi har forstått det var kommunens vedtatte anslag basert på statsbudsjettets forventninger om skattevekst for kommunesektoren. Om anslaget var svært optimistisk var det dermed likevel klart at kommunen gjennom statsbudsjettet hadde ryggdekning for budsjetterte inntekter av skatt på formue og inntekt. Det er derfor vår vurdering at kommunens budsjetterte skatteinntekter for 2003 ikke brøt med realismekravet i kommunelovens § 46, nr. 3. Vi vil imidlertid påpeke at kommunen hadde anledning til å legge til grunn et forsiktighetsprinsipp ved budsjettering av skatteinntektene og dermed i større grad ivareta realismekravet.

5.1.1.2 Budsjettert ordinært rammetilskudd 2003

I byrådets budsjettforslag for 2003 var det ordinære rammetilskuddet anslått til 1 456 mill. kr, hvor det var lagt inn en forutsetning om 3,8 % kompensasjon for lønns- og prisstigning. Da bystyret vedtok budsjettet for 2003, var ordinært rammetilskudd redusert med 120,4 mill. kr i forhold til byrådets budsjettforslag. Sammenlignet med ordinært rammetilskudd i vedtatt budsjett for 2002 var denne inntektsposten i 2003-budsjettet redusert med ca. 5 mill. kr.

Nedjusteringen av det ordinære rammetilskuddet i vedtatt budsjett må ses i sammenheng med det oppjusterte anslaget for kommunens inntekter av skatt på formue og inntekt fordi dette gjennom inntektsutjevningen virker inn på beregningen av rammetilskuddet. Jo større økning det var forventet i kommunenes skatteinngang jo større trekk ville det med andre ord bli i Bergen kommunes ordinære rammetilskudd. Vår vurdering er at budsjettert ordinært rammetilskudd i vedtatt budsjett 2003 var realistisk.

5.1.1.3 Budsjettert inntekt av eiendomsskatt for 2003

Den minste andelen av Bergen kommunes frie disponible inntekter var inntekt av eiendomsskatt, som med 314,6 mill. kr for vedtatt budsjett 2003 kun utgjorde 5,3 %. Kommunen er selv ansvarlig for utskrivning og innkreving av eiendomsskatt etter lov om eieendomsskatt til kommunane av 6. juni 1975 nr. 29. For skatteåret 2003 var det i vedtatt

budsjett, jf. budsjettinnstilling III, nr 2. forutsatt ”en generell heving av det opprinnelige grunnlaget for beregning av eiendomsskatt med 13,6 % nominelt i forhold til prognosenivået for 2002”.²⁸

Fordi kommunen ved kommunestyret selv fastsetter skattesatsen innenfor de rammer som loven gir anledning til, og fordi det vanligvis er små endringer i skattegrunnlaget fra år til år, er det mulig å forutsi kommunens inntekter av eiendomsskatten med stor grad av sikkerhet. Vår vurdering er at budsjettert inntekt av skatt på eiendom var realistisk.

5.1.1.4 Budsjetterte netto finansinntekter/-utgifter for 2003

Kommunens nettofinansinntekter/-utgifter er inntekter som det er knyttet usikkerhet til fordi de er avhengige av utvikling i henholdsvis rentenivå og aktuelle virksomheters evne til å utbetale utbytte til aksjonærene.

For å skjerme seg mot økte renteutgifter på kort sikt benytter Bergen kommune ulike rentesikringsinstrumenter. Dette medførte forutsigbarhet for kommunens budsjetterte renteutgifter i budsjettet for 2003. Kommunens renteinntekter ville derimot variere med variasjoner i rentenivået. Følgelig ville en nedgang i rentenivået redusere kommunens renteinntekter mens renteutgiftene på kort sikt ville være uendret.

I forbindelse med bystyrets behandling av fylkesmannens krav knyttet til kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003, jf. bystyresak 54-03, ble det besluttet å redusere budsjetterte kapitalutgifter med 10 mill. kr. Bakgrunnen for endringen var:

”Siden budsjettet ble behandlet i desember har Norges Bank satt ned styringsrenten med 1,5 %. Bystyret forutsetter at dette vil gi lavere kapitalutgifter.”

²⁸ Ifølge lov om mellombels tillegg til lov av 6. juni 1975 nr. 29 om eiendomsskatt til kommunane må økningen ”ikkje vere meir enn 10 % av det opphavelige skattegrunnlaget for kvart år etter 10-årsfristen for den siste årmenne verdsetjinga, likevel slik at skatteåret 1983 vert rekna som første året for slikt tillegg”.

Det er klart at bystyrets forutsetning om lavere renteutgifter sto i direkte motsetning til konsekvensene av kommunens bruk av rentesikringsinstrumenter. Nedgang i rentenivået ville som tidligere forklart på kort sikt ikke redusere kommunens renteutgifter. Derimot var det klart at rentenedgangen ville medføre reduserte renteinntekter. Reduserte renteinntekter ble imidlertid ikke innarbeidet i budsjettet. Dette medførte etter kommunerevisjonens vurdering at det i vedtatt budsjett etter bystyrets behandling av bystyresak 54-03 var budsjettert med henholdsvis høyere renteinntekter og lavere renteutgifter enn det som kunne forventes. Budsjetterte renteinntekter/-utgifter var med andre ord ikke realistiske.

Bystyret besluttet i samme sak å øke budsjettert eieravkastning med 15,5 mill. kr. Dette på bakgrunn av at bystyret var kjent med at enkelte av bedriftene hvor Bergen kommune var medeier ville gi et større utbytte enn det som var forutsatt i budsjettet. Kommunerevisjonen har ikke grunnlag for å mene at denne forutsetningen var urealistisk. Vi vil imidlertid påpeke at kommunens budsjetterte inntekter i form av eieravkastning også i forbindelse med budsjettinnstilling II hadde vært gjenstand for økning. Vår vurdering er derfor at det var rimelig å anta at denne inntektsposten i hvert fall ikke styrket realismen i vedtatt budsjett 2003.

Vi har ovenfor vurdert det slik at budsjetterte inntekter av skatt på formue og inntekt bygget på svært optimistiske forventninger. Kommunen hadde imidlertid lagt til grunn statsbudsjettets forventninger for utviklingen i kommunenes skatteinntekter for sitt skatteanslag. På denne bakgrunn er det vår vurdering at kommunens skatteinntekter i vedtatt budsjett for 2003 ikke kunne sies å være urealistiske. Vi mener likevel at realismen var svekket. Videre har vi slått fast at det etter bystyrets vedtak 31. mars 2003 i forbindelse med fylkesmannens kontroll og godkjenning av budsjettet for 2003, var klart at det var budsjettert med for høye renteinntekter og for lave renteutgifter i vedtatt budsjett for 2003. Vår samlede vurdering for kommunens budsjetterte frie inntekter og netto finansinntekter/-utgifter disse var høyere enn man med rimelighet kunne forvente. Budsjetterte inntekter i vedtatt budsjett for 2003 var etter vår vurdering ikke realistiske.

5.1.2 Realistiske driftsutgifter

Når kommuneloven krever at kommunen skal budsjettere med de utgifter som kan forventes i budsjettåret, må dette relateres til etablert/planlagt aktivitetsnivå når en skal foreta en realisme vurdering. For å ivareta balansekravet i kommunelovens § 46, nr. 6 må aktivitetsnivået dessuten justeres slik at forventede utgifter ligger innenfor de rammer som forventede inntekter gir rom for.

Våre vurderinger av hvorvidt budsjetterte utgifter for 2003 var realistiske, tar derfor primært utgangspunkt i opplysninger om kommunens etablerte utgifts- og aktivitetsnivå ved inngangen til 2003, som sammenholdes med budsjetterte utgifter og etablert/planlagt aktivitetsnivå for 2003. Fordi kommunens driftsaktiviteter dels ligger i bydelene og dels under sentrale avdelinger, blir disse nivåene vurdert hver for seg i forhold til hvorvidt budsjetterte utgifter for 2003 var realistiske.

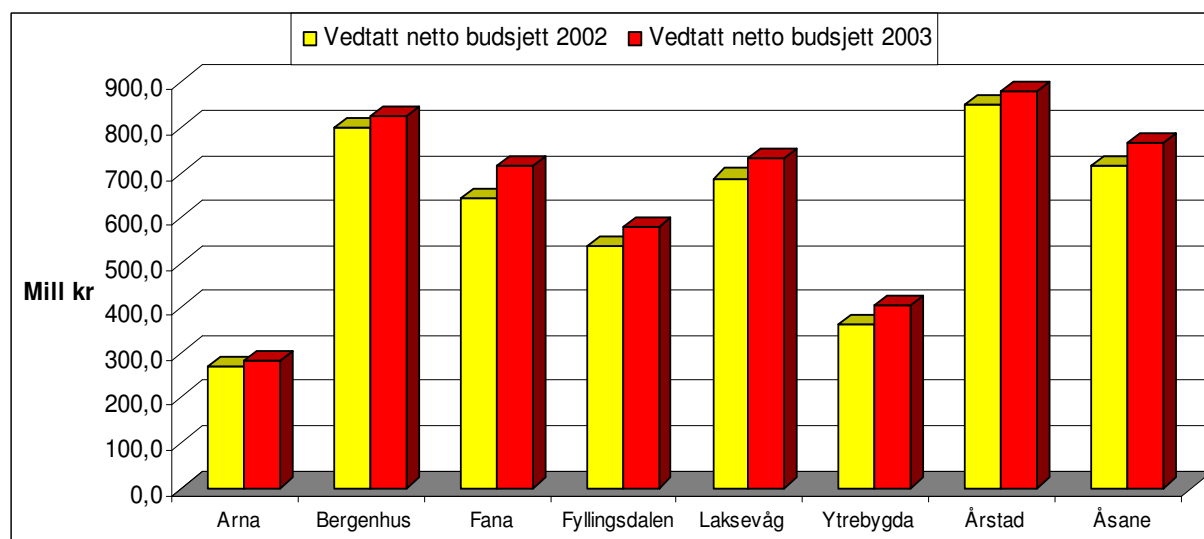
I tillegg til å vurdere hvorvidt bydeler og sentrale avdelinger hadde realistiske utgifter belyser vi om det er andre utgifter som burde vært tatt inn i vedtatt budsjett for 2003.

5.1.2.1 Bydeler

I kommunens vedtatte budsjett for 2003 fremkommer bydelenes respektive netto driftsrammer som summen av kriteriefordelte midler for de ulike tjenesteområdene, tillegg/nedtrekk knyttet til overgangsordninger samt direktefordelte midler.

Når vi sammenholder bydelenes netto driftsramme i vedtatt budsjett 2003 med vedtatt budsjett 2002, ser vi at samtlige bydeler har fått økt sin netto driftsramme, jf. Figur 4.

Figur 4: Vedtatt netto budsjett for bydeler 2002 og 2003



Vi ser videre at det er til dels betydelige variasjoner i bydelenes rammeøkninger som følge av at kriteriefordelingssystemet slår ulikt ut for bydelene.²⁹ Mens Arna bydel fikk en rammeøkning på 13,2 mill. kr, fikk Fana bydel økt sin netto ramme med 72,6 mill. kr. Målt i prosent tilsvarte dette økninger på henholdsvis 4,9 og 11,3 %. Samlet sett var bydelenes netto driftsrammer økt fra 4 868,2 til 5 188,4 mill. kr, dvs en økning på 320,2 mill. kr eller 6,6 %.

En positiv utvikling i bydelenes netto driftsrammer fra vedtatt budsjett 2002 var en forutsetning for å kunne håndtere helårsvirkninger av lønnsforhandlingene i 2002 samt drift av tiltak som ble startet opp i 2002.³⁰ Økningen i bydelenes rammer sammenlignet med vedtatt budsjett 2002 gir imidlertid ikke et tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om vedtatt netto driftsrammer for 2003 var realistiske. For å komme nærmere en konklusjon i så henseende er det avgjørende å undersøke utviklingen i bydelenes aktivitetsnivå og økonomi i perioden mellom bystyrets vedtak av budsjett for 2002 og 2003.

²⁹ En problematisering av hvorvidt kriteriemodellen gir en riktig fordeling av ressursene faller utenfor rammen for dette prosjektet.

³⁰ Midler til oppstart av nye tiltak i 2003 blir fordelt først når tiltaket starter opp og avsetninger for årets lønnsforhandlinger blir gjort sentralt og senere fordelt til bydelene ved justering av budsjettet.

Av kommunens regnskap for 2001 fremgikk det at bydelene samlet hadde et merforbruk i forhold til justert budsjett på 158,7 mill. kr.³¹ Prognosene utarbeidet i forbindelse med første tertialrapportering i 2002 viste at det for bydelene dette året var forventet et samlet avvik mellom aktivitetsnivå og disponible ressurser på 70,6 mill. kr.³²

Etter bystyrets behandling av tertialrapport 1 24.06.02 ble det gjennomført kutt på til sammen 51,0 mill. kr i bydelenes budsjetter. Tjenesteområdene barnevern og sosialomsorg ble imidlertid forsøkt skjermet.

I tertialrapport 2 pr. 31.08.02 hadde det prognostiserte merforbruket økt til 128,2 mill. kr. Det var da tatt hensyn til et samlet budsjettnedtrekk for bydelene på 79,6 mill. kr.³³ Det ble imidlertid ikke gjennomført budsjettkutt i bydelene utover tidligere nevnte kutt på 51,0 mill. kr. Dersom vi korrigerer prognosen for dette forholdet var forventet samlet merforbruk for bydelene i 2002 på 156,8 mill. kr.³⁴

Samlet justert netto budsjett for bydelene i 2002 utgjorde 4 959,6 mill. kr. Tillagt det forventede merforbruket på 156,8 mill. kr, ga dette en samlet forventet netto utgift for bydelene på 5 116,4 mill. kr. Vedtatt netto utgiftsramme for bydelene på 5 188,4 mill. kr innebar dermed en økning på kun 1,4 % i forhold til forventede netto utgifter for 2002. I lys av at det i vedtatt budsjett for 2003 måtte kompenseres for lønnsoppgjøret pr. 01.05.2002, forventet virkning av lønnsoppgjøret i 2003 samt helårsvirkninger av tiltak med driftsstart i 2002, innebar den beskjedne økningen i bydelenes budsjetttramme i realiteten et betydelig innsparingskrav. Budsjettets implisitte krav til innsparing ble dessuten økt ytterligere som følge av forventet generell prisstigning.³⁵ Av byrådets budsjettforslag for 2003 *Del C pkt. 3.2 Oppsummering av rammeendringer*, fremgår det at budsjettert kostnadsvekst for bydelene var på 239 mill. kr eller 4,9 % sammenlignet med vedtatt budsjett 2002.³⁶ Dersom vi tar utgangspunkt i at forventet

³¹ Jf. pressemelding vedr regnskapsresultatet for 2001.

³² Jf. tertialrapportens saksutredning Del B, pkt. 1.1.1 siste setning i første avsnitt: "Det er i prognosen ikke tatt hensyn til budsjettkutt (42,5 mill), følger av lønnsoppgjøret ut over 4,5 %, inndekning av tidligere års underskudd eller prognosene for de private institusjonene."

³³ Budsjettnedtrekk på 108,4 mill. kr i form av et generelt kutt i alle netto driftsbudsjetter på 2 % hvorav 79,6 mill. kr var fordelt til bydeler er da hensyntatt, jf. tertialrapportens saksutredning del B.

³⁴ Dette tallet fremkommer slik: $128,2 + (79,6 - 51,0) = 156,8$

³⁵ Av byrådets budsjettforslag for 2003 Del C, pkt. 3.1 Driftsforutsetninger fremgår det at man forutsatte en årslønnsvekst på 4,5 % fra 2002 til 2003 samt en generell prisstigning på 2,25 i den samme perioden.

³⁶ Jf. tabelloversikt som oppgir en kostnadsvekst på 239 mill. kr, dvs. 4,9 % av vedtatt netto budsjett på 4 868 mill. kr for 2002.

netto utgift for bydelene jf. ovenfor var 5 116,4 mill. kr og legger til en budsjettert kostnadsvekst for 2003 på 239 mill. kr, får vi 5 355,4 mill. kr. Dermed inneholdt vedtatt netto utgiftsramme på 5 188,4 mill. kr et innsparingskrav på 167 mill. kr eller 3,11 %. Og da var det ikke tatt hensyn til virkninger av nye tiltak.

Hvorvidt bydelenes samlede netto utgiftsramme var realistisk avhenger dermed av at det var planlagt gjennomført tiltak som man kunne forvente ville realisere effektiviseringsgevinster på i størrelsesorden 167 mill. kr. I byrådets budsjettforslag var det for bydelene lagt inn et uspesifisert innsparingskrav på 97 mill. kr. Vi legger til grunn at dette kravet også lå inne som en forutsetning for vedtatt budsjett for 2003. Vurderingen av hvorvidt innsparingskravet var realistisk blir imidlertid vanskeliggjort av at kravet var uspesifisert. Uansett er det vår vurdering at det uspesifiserte innsparingskravet var utilstrekkelig da det i følge våre beregninger var behov for innsparinger i størrelsesorden 167 mill. kr, jf forrige avsnitt. På denne bakgrunn er det kommunerevisjonens vurdering at bydelenes samlede netto utgiftsrammer i vedtatt budsjett for 2003 ikke var realistiske.

Den manglende realismen i bydelenes netto utgiftsrammer fremkom gjennom budsjettåret 2003 ved at bydelene gjennomgående hadde et betydelig merforbruk. Merforbruket viste seg først og fremst innenfor tjenesteområde 2 Barnevernstjeneste, tjenesteområde 3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende og tjenesteområde 4 Sosialtjeneste. I forhold til den urealismen som var knyttet til bydelenes netto utgiftsrammer i vedtatt budsjett for 2003 er det vår vurdering at disse tjenesteområdene var bevisst underbudsjetterte. Denne vurderingen er i samsvar med det som kom frem gjennom intervjuer med bydelene.

5.1.2.2 Sentrale avdelinger

Sentrale avdelinger omfatter byrådsleders avdeling, de ulike byrådsavdelingene med underliggende etater og bystyrets organer.

Vedtatt netto utgiftsramme på 1 388,5 mill. kr for sentrale avdelinger i budsjettet for 2003 innebar en økning på 130,5 mill. kr eller 10,4 % sammenlignet med vedtatt budsjett for 2002.³⁷ Den prosentvise økningen i budsjettet for de sentrale avdelingene var dermed større enn den økningen bydelene fikk. I budsjetterammen for de sentrale avdelingene lå det imidlertid av

³⁷ Vedtatt netto utgiftsramme for sentrale avdelinger i 2002 var på 1 258 mill. kr.

praktiske årsaker midler som skulle fordeles til bydelene på et senere tidspunkt, herunder blant annet midler bevilget til oppstart av nye tiltak.

Med unntak av aktiviteten knyttet til ulike byomfattende tiltak som lå under byrådsavdelingene var virksomheten i kommunens sentrale avdelinger i hovedsak rettet mot administrasjon, koordinering og oppfølging, herunder faglig overoppsyn innenfor ulike fag- og tjenesteområder. Aktiviteten i nevnte byomfattende tiltak var dessuten relativt klart avgrenset i forhold til oppgaver og omfang av tjenestetilbud.

At ressurs-/personellbehovet i tilknytning til de sentrale avdelingenes administrative aktiviteter, faglige overoppsyn og avgrensede tiltak har vært forutsigbart, har gitt et gunstig utgangspunkt for å utforme realistiske budsjetter.

Når det gjelder budsjettåret 2003 spesielt, uttrykte intervjuede økonomisjefer ved både byrådsavdeling for helse og sosial samt byrådsavdeling for oppvekst at respektive budsjetter ble oppfattet å være realistiske da de ble gitt. Det er også kommunerevisjonens vurdering at byrådsavdelingenes budsjetter for 2003 var realistiske.

5.1.2.3 Andre forhold som påvirket realismen for budsjettets utgiftsside

I driftsbudsjettet for 2003 var det ikke avsatt midler verken til dekning av eventuelle erstatninger til tidligere barnehjemsbarn eller tilbakeføring av for mye belastede utgifter i vann- og avløpsregnskapet.

I forhold til en realisme vurdering av budsjettet er det en problemstilling både hvorvidt man burde ha påregnet utgifter i forbindelse med de to sakene, og hvorvidt disse utgiftene i så fall burde ha vært innarbeidet i driftsbudsjettet.

Når det gjelder det første spørsmålet, er det vår vurdering at kommunen på bakgrunn av behandlingen av begge disse sakene i tiden før vedtak av årsbudsjettet for 2003 burde ha sett en klar mulighet for henholdsvis utbetaling av erstatninger og en form for tilbakeføring av for mye innkrevde vann- og avløpsgebyrer. I sak om etterkalkulasjon av vann- og avløpsgebyrer

forelå det alt i 2001 et bystyrevedtak om tilbakeføring.³⁸ Størrelsen på tilbakeføringen var imidlertid ikke tallfestet før høsten 2003.

Disse forholdene er i 2003 omtalt som risikopunkter først i 2. tertialrapport. I forhold til anvendelse av et forsiktighetsprinsipp ved budsjetteringen for 2003 er det kommunerevisjonens oppfatning at disse forholdene i den grad det var mulig burde ha vært håndtert gjennom avsetninger allerede i vedtatt budsjett for 2003. Videre er det vår vurdering at det at nevnte forhold ikke var innarbeidet i vedtatt budsjett for 2003 bidro til å svekke budsjettets realisme betydelig.

Kommunerevisjonens samlede vurdering av kommunens budsjett for 2003 er at dette ikke tilfredstilte kommunelovens krav til realisme, jf § 46, nr. 3.

Realistiske budsjetter er viktige for å sikre en motivert budsjettoppfølging og økonomistyring i organisasjonen. Det bør imidlertid også være andre mekanismer som motiverer til å holde budsjettet. Dette er temaet for neste avsnitt.

5.2 Forelå det incentiver til å holde budsjettet?

Ved å holde budsjettet inneværende år vil en oppnå jevnere og mer hensiktsmessig ressursbruk over tid. I tillegg vil en forhindre at økt ressursbruk et år fører til færre ressurser til innbyggerne kommende år, ved at underskudd må dekkes inn i løpet av 2-4 år i henhold til kommunelovens bestemmelser. For å vurdere om det forelå tilstrekkelig med incentiver til å holde budsjettet i 2003, vil vi sammenholde de incentivene som forelå i Bergen kommune blant annet i form av regelverk, opp mot det normative revisjonskriteriet utledet på bakgrunn av prinsipal- agentteori:

”Bergen kommune bør ha etablert mekanismer som gir bydeler/byrådsavdelinger incentiver til å holde budsjettet.”

³⁸ Jf. bystyrets vedtak i bystyresak 0221-01.

I kapittel 4 redegjorde vi for gjeldende regler i Bergen kommune i 2003 for områdene budsjettoppfølging og økonomistyring. Kommunelovens § 47, nr.1 slår fast at underordnede organer er bundet av bystyrets bevilgninger. Eventuelle konsekvenser dersom budsjettet ikke blir overholdt, er ikke omtalt i loven. I utgangspunktet bør det imidlertid være sterke incentiver i seg selv til å overholde lovfestede bestemmelser. Når dette likevel ikke gir bydeler/byrådsavdelinger et entydig incentiv til å holde budsjettet, har dette sin bakgrunn i at bydelene/byrådsavdelingene gjennom kommunelovens § 47, nr.1 ikke er bundet av bystyrets bevilgninger når det gjelder utbetalinger som kommunen er forpliktet til å foreta. Denne bestemmelsen var derfor ikke tilstrekkelig for å sikre at bydelene/byrådsavdelingene holdt seg innenfor bevilget nettoramme.

Bergen kommunes økonomireglement inneholder bestemmelser som kunne gi bydeler/byrådsavdelinger incentiv til å holde budsjettet. Det blir der presisert at budsjettet skal holdes, og i tillegg er det skissert mulige konsekvenser for bydelene ved et eventuelt merforbruk. For det første kan kommende års budsjett med detaljering bli vedtatt av bystyret. For det andre kan bydeler bli pålagt å dekke inn et eventuelt merforbruk, oppad begrenset til 5 % av nettobudsjettet, i løpet av de to påfølgende års budsjetter. Disse bestemmelsene i økonomireglementet var egnet til å gi bydeler og byrådsavdelinger incentiv til å overholde budsjettet da de kunne risikere både innskrenkede fullmakter og trangere budsjettammer i kommende år. Incentivet til å redusere merforbruket kan imidlertid svekkes dersom bydelen nærmer seg et merforbruk på 5 % av nettobudsjettet, siden de ikke vil bli ytterligere straffet enn inntil 5 %. Regelen som gav anledning til å kreve framføring av et eventuelt merforbruk, gjaldt også motsatt vei ved et mindreforbruk. Denne regelen var dermed egnet til å gi incentiver ikke bare til å overholde budsjettet, men også til å bruke mindre enn tilgjengelige midler inneværende år for å kunne avsette til senere bruk. Incentivet til mindreforbruk må imidlertid betraktes som et svakt incentiv grunnet muligheten for fremtidig permanent budsjettnedtrekk, da en gjennom et eventuelt mindreforbruk har signalisert at en kan klare seg med mindre.

Dersom incentivene i kommunens økonomireglement skulle virke etter sin hensikt, måtte det imidlertid foreligge en reell mulighet for at det ble stilt krav til inndekning av merforbruk i budsjettet for de neste to årene, og at det var sannsynlig at bystyret ville gripe inn og vedta budsjett med detaljering for kommende år. I tilfelle mindreforbruk burde det dessuten være

reelle utsikter til å få overført deler av dette til påfølgende budsjettår. Men dersom kommunens totalt går med underskudd vil kommunelovens strykingsregler komme til anvendelse og hindre en slik overføring. Gjennomførte intervjuer i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet avdekker at kommunen i liten eller ingen grad tidligere hadde benyttet over-/framføring av over-/underskudd, eller at budsjett med detaljering var blitt vedtatt av bystyret. Dermed falt bydelenes sterkeste incentiv for å holde budsjettammen bort og kunne dermed ikke påvirke bydelenes adferd i ønsket retning. Manglende bruk av bestemmelsen om krav til inndekning av merforbruk i senere budsjettår, kan etter vår vurdering ha en sammenheng med at det sentralt i kommunen var en oppfatning av at bydelenes budsjetter ikke var realistiske i forhold til aktiviteten.

Kommunerevisjonens samlede vurdering er derfor at gode incentiver for å holde budsjettet på bydel-/byrådsavdelingsnivå stort sett var fraværende i 2003. Tvert imot kan det virke som om bydeler/byrådsavdelinger kunne ha incentiver til å overskride budsjettammene. Forhold som kan tenkes å ha spilt inn i denne sammenheng er tilbakeholding av midler sentralt, innkjøpsstopp, få konsekvenser ved budsjettoverskridelser og uklare signaler fra sentralt hold. På grunn av forsinket oppstart av tiltak i bydelene ble det sentralt holdt tilbake midler som skulle finansiere driften av disse tiltakene. Under intervjurunden kom det fram at bydelene opplevde det som urettferdig og demotiverende at disse midlene ble holdt tilbake sentralt når det samtidig var knapphet på midler i bydelene. Det er vår vurdering at tilstedeværelsen av disse midlene kan ha svekket incentivet til å holde budsjettet i bydelene og tvert imot ført til at hver enkelt bydel forsøkte å få tildelt en størst mulig andel av disse midlene. I tillegg kan det at disse midlene har ligget sentralt ved årets slutt gi et for positivt bilde av driften i byrådsavdelingene samtidig som bydelene blir stilt i et uheldig lys. Vi tenker da på at framstillingen av ubrukte midler som overskudd undergraver det faktum at store deler av dette skyldes forsinkede eller utsatte tiltak. I en situasjon der kommunen sliter økonomisk, og tjenesteproduksjonen i hovedsak var lagt ut til bydelene, er det videre vår vurdering at fokus på overskudd i sentrale avdelinger virket demotiverende og frustrerende for bydelenes motivasjon til å holde budsjettet.

Gjennom intervjurunden kom det også fram at enkelte av intervjuobjektene i bydelene opplevde innsparingstiltak i form av innkjøpsstopp som lite rettferdig. Problemet med innkjøpsstoppen var at de som holdt seg til budsjettet, og ventet til slutten av året da de hadde

et mer nøyaktig anslag over hva de hadde disponibelt, ble straffet ved at de ikke fikk utført planlagte innkjøp. Vår oppfatning er at denne type tiltak ikke var egnet til å styrke budsjett disiplinen i bydelene.

En annen faktor som kunne bidra til at budsjettet ikke ble overholdt er at en i kommunal sektor har en avlønning som i liten grad er avhengig av prestasjon. En budsjettoverskridelse vil i begrenset grad få konsekvenser for budsjettansvarlig. I tillegg er overforbruket i stor grad et resultat av innsats for å bedre situasjonen for svake grupper i kommunen, og det kan dermed anses som legitimt å gå ut over rammene.

I tillegg synes det å ha vært et problem at det fra overordnet nivå ikke kom tydelig fram hva som skulle prioriteres av de innbyrdes motstridende målene å opprettholde aktivitetsnivået eller holde budsjettet. Enkelte av intervjuobjektene fra bydelene gav uttrykk for at det var vanskelig å forholde seg til signalene fra politisk hold. På den ene siden ble de bedt om å redusere kostnadene, men samtidig var det vanskelig å få politisk gjennomslag for å redusere aktiviteten ved eksempelvis å legge ned skoler, aldershjem eller tilby færre plasser. Fravær av klare prioriteringer for aktiviteten i bydelene må dessuten antas å ha vært medvirkende til nødvendigheten av å ta i bruk uheldige virkemidler som innkjøpsstopp jf. tidligere avsnitt.

Vi konkluderer med at bydeler/byrådsavdelinger ikke hadde gode incentiver til å holde budsjettet. Det viktigste virkemiddelet for at bydelene skulle overholde budsjettet ble ikke benyttet. Tvert imot var det forhold som kunne gi incentiver til å overskride budsjettet.

5.3 Var budsjettoppfølgingen for 2003 tilfredstillende?

Hvorvidt oppfølgingen av budsjettet for 2003 var tilfredsstillende, blir her belyst ved å undersøke hvorvidt budsjett rapporteringen var tidsriktig, fullstendig og nøyaktig og om vesentlige endringer ble innarbeidet i budsjettet. Vi belyser også noen svakheter ved de rutinene som ligger til grunn for selve budsjett oppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003.

5.3.1 Var budsjettreporteringen i 2003 tidsriktig, fullstendig og nøyaktig?

Tidsriktig, fullstendig og nøyaktig budsjettreportering er viktig for å kunne gi kommunens politiske beslutningsorganer en rimelig oppdatert og helhetlig oversikt over utviklingen i kommunens inntekter og utgifter i forhold til budsjett. Den formelle budsjettreporteringen til politisk nivå i kommunen skjer gjennom tertialrapportene (1 og 2) som blant annet viser budsjettsituasjonen og årsprognoser for bydeler, byrådsavdelinger og bystyrets organer. Vi belyser her hvorvidt tertialreporteringen for 2003 tilfredstilte kravene i kommunens økonomireglement til tidsriktighet og fullstendighet, samt hvorvidt tertialreporteringen var nøyaktig.

5.3.1.1 Tidsriktig tertialreportering?

Når vi vurderer hvorvidt tertialreporteringen for 2003 var tidsriktig, sammenholder vi faktisk rapportering med følgende revisjonskriterium hentet fra Bergen kommunes økonomireglement II nr.1 pkt. b:

”For hvert tertial skal byrådsavdelinger, bydeler og de kommunale særbedrifter/foretak/bystyrets administrasjoner utarbeide en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Disse rapportene er grunnlaget for de periodiske tertialrapporter som fremmes for bystyret i juni og oktober.”

1. tertialrapport - 2003 viser budsjettsituasjonen pr. 30. april 2003. Frist for innreportering fra bydeler, byrådsavdelinger etc. var satt til 22. mai. Tidspunkter for behandling av 1. tertialrapport - 2003 i henholdsvis byråd, komité for finans, service og næring samt bystyret fremgår av tabell 27.

Tabell 27: Behandling av 1. tertialrapport i Bergen kommune 2003

Instans:	Sak	Dato for behandling	Dager etter behandling i forrige instans:
Avdelinger (frist for innrapportering)	-	22.05.03	22
Byråd	131-03	05.06.03	14
Komité for finans, service og næring	103-03	12.06.03	7
Komité for finans, service og næring (ekstra møte)	108-03	24.06.03	12
Bystyre	113-03	24.06.03	0
Sum			55

Vi ser at det gikk 14 dager før rapporten ble behandlet av byrådet. Deretter tok det 7 dager før komité for finans, service og næring for første gang behandlet rapporten og ytterligere 12 dager før komiteen etter et ekstramøte samme dag la frem rapporten for bystyret. Bystyrets behandling av 1. tertialrapport 24.06.2003 tilfredstilte økonomireglementets tidskrav.

2. tertialrapport - 2003 viser budsjettsituasjonen pr. 31.08.2003. Tertialrapporten baserer seg på innspill fra bydeler, byrådsavdelinger etc. for perioden 01.01.2003 til og med 31.08.2003. Frist for innrapportering var satt til 25.09.2003. Tidspunkter for behandling av 2. tertialrapport - 2003 i henholdsvis byråd, komité for finans, kultur og næring samt bystyret fremgår av tabell 28.

Tabell 28: Behandling av 2. tertialrapport i Bergen kommune 2003

Instans:	Sak	Dato for behandling	Dager etter behandling i forrige instans:
Avdelinger (frist for innrapportering)	-	25.09.03	25
Byråd	234-03	22.10.03	27
Komité for finans, kultur og næring	171-03	05.11.03	14
Bystyre	237-03	24.11.03	19
Sum dagers behandlingstid			85

Vi ser at det gikk 27 dager etter fristen for innrapportering før byrådet behandlet 2. tertialrapport - 2003. Deretter gikk det 14 dager før komité for finans, kultur og næring behandlet tertialrapporten og først 19 dager senere, 24.11.2003, var saken til behandling i

bystyret. Behandlingen av 2. tertialrapport - 2003 i bystyret skjedde dermed nesten en måned etter det som var lagt til grunn i kommunens økonomireglement.

Vi konstaterer at det 24.11.2003 var gått 85 dager eller nær tre måneder siden utløpet av 2. tertial, og at mye kunne ha skjedd på denne tiden. Videre var det med kun en måned igjen av året svært begrensede muligheter for å korrigere kommunens økonomiske kurs. Utover å påpeke at dette var uheldig vil vi ikke spekulere i konsekvensene av en så sen rapportering for 2. tertial i 2003.

Høsten 2003 var det som kjent kommunevalg og byråds skifte noe som kan antas å ha forsinket behandlingen av 2. tertialrapport dette året. Derfor kan det være interessant å sammenligne tertialrapporteringen for 2002 og 2003 for å se om avviket i 2003 kan forklares med kommunevalget. Det viser seg at i 2002 forløp 1. tertialrapportering tilnærmet lik 2003, og det gikk totalt med 55 dager også det året. For 2. tertialrapportering i 2002 gikk det hele 100 dager fra periodeslutt 31.08.2002 til bystyrets behandling 09.12.2002. Dermed ser en at heller ikke i 2002 ble fristen for behandling av 2. tertialrapport i økonomireglementet overholdt.

5.3.1.2 Fullstendig tertialrapportering?

Revisjonskriteriet for vurdering av hvorvidt tertialrapporteringen for 2003 var fullstendig, er den samme bestemmelsen i kommunens økonomireglement som vi brukte foran. I forhold til fullstendighet fokuserer vi imidlertid på hva som skal inngå i grunnlaget for rapporteringen. Bestemmelsens første setning gjør det klart at:

”For hvert tertial skal byrådsavdelinger, bydeler og de kommunale særbedrifter/foretak/bystyrets administrasjoner utarbeide en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen og utviklingen av tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner.”

I gjennomført intervju med sjef for kontroll og oppfølging fikk vi opplyst at samtlige enheter hadde gitt innspill til både den første og den andre tertialrapporten i 2003. Ved gjennomgang av tertialrapportene har vi dessuten selv kunnet konstatere at det er rapportert for alle enheter.

Vår vurdering er derfor at både 1. og 2. tertialrapport - 2003 var fullstendig med hensyn til enhetene den omfattet.

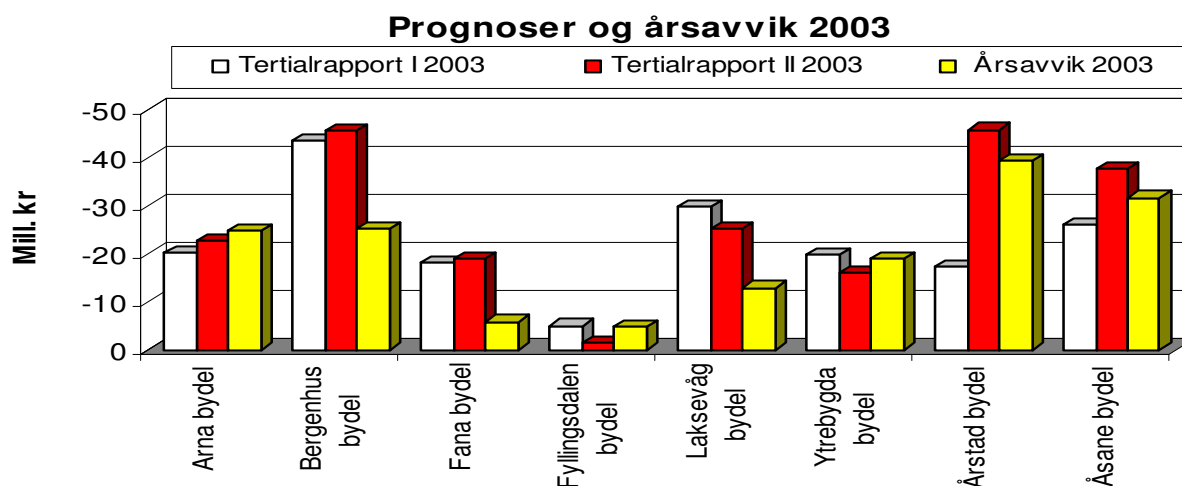
5.3.1.3 Nøyaktig tertialrapportering?

Tertialrapporteringen må nødvendigvis fokusere på forhold av vesentlig karakter for enhetene. Alle forhold ved enhetene må likevel antas å ligge til grunn for utarbeidede prognoser for årsavvik i forhold til (justert) budsjett. En god budsjettoppfølging fra enhetenes side i 2003 skulle derfor tilsi at innrapporterte prognoser for årsavvik ved tertialrapporteringene burde gi en god tilnærming til det som senere ble det endelige regnskapsmessige resultatet. Vi har imidlertid registrert at det både for bydeler og byrådsavdelinger var store avvik mellom årsprognoser utarbeidet ved 2. tertialrapportering og endelige årsavvik.

Bydeler

Figur 5 på neste side gir en oversikt over bydelenes prognoser for årsavvik jf rapportering for 1. og 2. tertial 2003 samt endelig årsavvik 2003.

Figur 5: Prognoser og årsavvik 2003 for bydeler



Vi ser at alle bydelene hadde negative prognoser for årsavvik ved rapportering etter 1. tertial. Størrelsen på det prognostiserte merforbruket varierte fra 5 mill. kr til 43,5 mill. kr for henholdsvis Fyllingsdalen og Bergenhus bydel.

Når det gjelder utviklingen i prognosene fra 1. til 2. tertial, ser vi at Årstad bydel hadde en kraftig økning i prognostisert merforbruk, og at Åsane bydel hadde en svakere utvikling i samme retning. For de øvrige bydelene var det derimot relativt stor grad av samsvar mellom prognosene for 1. og 2. tertial.

Ved sammenligning av bydelenes prognostiserte årsavvik etter 2. tertial og bydelenes endelige årsavvik ser vi imidlertid at det for flere bydeler var store reduksjoner i merforbruket. Eksempelvis var prognostisert merforbruk for Bergenhus bydel ved rapportering etter 2. tertial på 45,7 mill. kr mens bydelens regnskap for 2003 viste et merforbruk på 25,1 mill. kr. Også bydelene Fana og Laksevåg hadde et betydelig mindre merforbruk enn det som var gitt i prognosene utarbeidet ved tertialrapport 2/2003. Redusert merforbruk for de to bydelene var på henholdsvis 13 og 12,3 mill. kr. For bydelene samlet ble merforbruket for 2003 nøyaktig 50 mill. kr mindre enn det som var oppgitt i 2. tertialrapport.

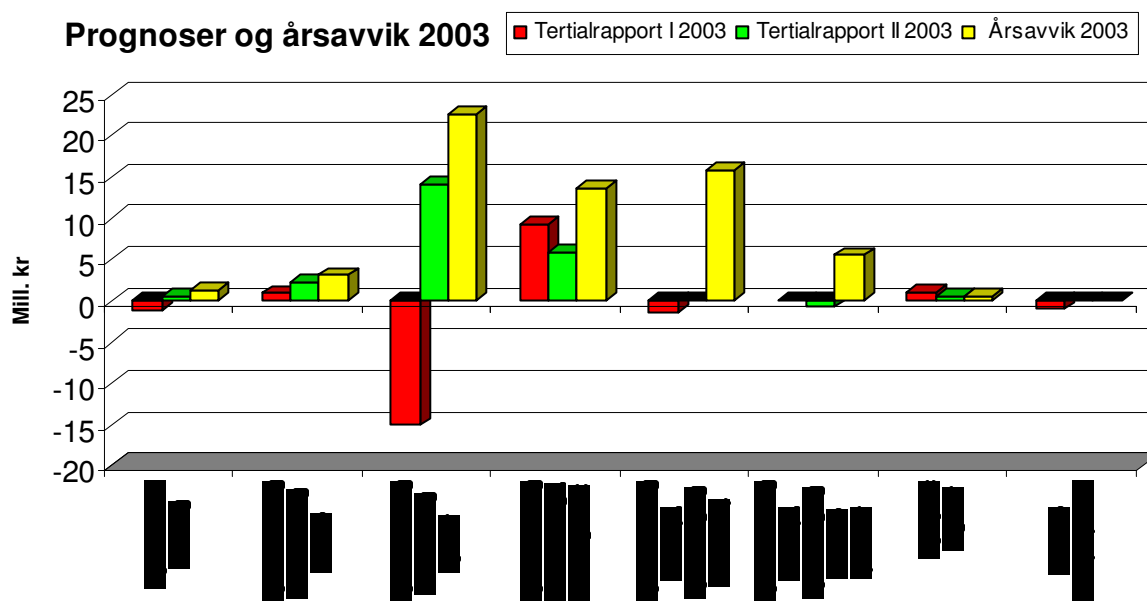
Det kan se ut som om det prognostiserte merforbruket etter 1. tertial i hvert fall for noen av bydelene var påvirket av et stort merforbruk i 2002.³⁹ Videreføringen av de negative prognosene etter 2. tertial kan imidlertid, i lys av endelige årsavvik, vanskelig forklares med berettiget pessimisme. Man skulle anta at grunnlaget for utarbeiding av prognosen etter 2. tertial var så godt at man kunne forvente at prognosen ga en god tilnærming til det som senere ble det faktiske årsavvik. Det er derfor mer nærliggende å anta at noen av bydelene ikke hadde god nok oversikt over den økonomiske situasjonen, eller at man bevisst anslo et for stort merforbruk for å sikre at årsresultatet ikke innebar en ubehagelig overraskelse i form av en ytterligere økning i merforbruket. Uansett er det vår vurdering at noen av bydelenes prognoser for årsavvik i 2003 og da spesielt prognosene etter 2. tertial ikke var nøyaktige nok.

Byrådsavdelinger

En oversikt over byrådsavdelingenes prognoser for årsavvik jf rapportering for 1. og 2. tertial 2003 samt endelig årsavvik 2003 fremgår av figur 6.

³⁹ For oversikt over bydelenes merforbruk 2002 se tabell25 avsnitt 4.6.

Figur 6: Prognoser og årsavvik 2003 for byrådsavdelinger



Med et par unntak lå byrådsavdelingenes prognoser for årsavvik etter 1. tertial 2003 mellom et mindreforbruk på 1,1 mill. kr og et merforbruk på 1,4 mill. kr. Et av unntakene var byrådsavdeling for helse og bydeler med et prognostisert merforbruk på 15,1 mill. kr. I lys av at byrådsavdeling for helse og bydeler i gjennomført intervju ga uttrykk for at avdelingen hadde hatt et realistisk budsjett for 2003, synes vi det er litt underlig at man ved 1. tertialrapportering hadde et så pass betydelig prognostisert merforbruk. Det andre unntaket var byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett som hadde et prognostisert mindreforbruk på 9,3 mill. kr. I 1. tertialrapport var dermed samlet prognostisert årsavvik for byrådsavdelingene et merforbruk på 7,3 mill. kr.

Ved rapportering etter 2. tertial 2003 var samlet prognose for byrådsavdelingene endret til et mindreforbruk på 22,6 mill. kr. Dette var en forbedring på 29,9 mill. kr i forhold til prognosen etter 1. tertial, og forklaringen var i hovedsak at prognostisert årsavvik for byrådsavdeling for helse og bydeler var endret fra et merforbruk på 15,1 mill. kr til et mindreforbruk på 14,1 mill. kr.

Fra byrådsavdelingens prognoser for årsavvik etter 2. tertial til endelig årsavvik for 2003 var det en ytterligere samlet forbedring på 40,2 mill. kr. Størst positiv utvikling i forhold til prognosene etter 2. tertial ser vi at det var for byrådsavdeling for helse og bydeler, byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett samt byrådsavdeling for miljø, byutvikling og tekniske tjenester.

I likhet med noen av bydelene kan det virke som flere byrådsavdelinger spesielt i prognosene etter 2. tertial er forsiktige i sine anslag. For byrådsavdelingene viser forsiktigheten seg i form av at prognosene for avdelingens mindreforbruk var betydelig lavere enn hva som ble resultatet. Det er vår vurdering at etter 2. tertial bør det være større grad av samsvar mellom prognoser for årsavvik og det som senere blir å konstatere som endelig årsavvik enn det som her var tilfellet.

Andre forhold

I tillegg til prognoser for bydeler og byrådsavdelinger ble det gjennom tertialrapportene i 2003 informert om andre vesentlige forhold vedrørende kommunens økonomiske situasjon. Vi er her særlig opptatt av de såkalte risikopunktene som fremgikk av tertialrapportene.

Risikopunktene var for budsjettåret 2003 blant annet knyttet til økte driftsutgifter som følge av sak om etterkalkulasjon av vann- og avløpsgebyrer, barnehjemserstatninger, merutgifter pensjon, endret rentenivå osv. Ved utløpet av budsjettåret kunne det konstateres at risikopunktene i all hovedsak hadde slått til og påført kommunen betydelig økte driftsutgifter. Gjennom intervjurunden fikk vi innspill om at dersom man tok hensyn til disse risikopunktene, så hadde man truffet ganske bra med prognosene for kommunens årsavvik. Samtidig vedgikk man at noen av risikopunktene kanskje ikke hadde blitt problematisert i tilstrekkelig grad. Kommunerevisjonen finner det urovekkende at risikopunktene fikk så liten oppmerksomhet. Manglende budsjettmessig dekning for risikopunktene understreker etter vårt syn den svake realismen i kommunens driftsbudsjett for 2003.

5.3.2 Ble vesentlige endringer i forhold til budsjetterte inntekter og utgifter for 2003 innarbeidet i budsjettet for perioden?

Kommunelovens § 47, nr. 3 stiller krav til at vesentlige endringer i forhold til de inntekter og utgifter som budsjettet bygger på, blir innarbeidet i budsjettet. Ordlyden i bestemmelsen er slik:

”Får kommunestyret eller fylkestinget melding etter nr 2⁴⁰ foran skal det foreta nødvendige endringer i budsjettet. Det samme gjelder når det på annen måte gjøres kjent med forhold som kan bety vesentlig svikt i inntektene eller en vesentlig økning i utgiftene i forhold til budsjettet.”

Kravet til balanse i årsbudsjettet jf. lovens § 46, nr. 5 innebærer imidlertid at en økning i budsjetterte utgifter forutsetter tilsvarende økning i budsjetterte inntekter.

For 2003 kan det hevdes at konsekvensen av kravet om balanserte budsjettjusteringer ble, at det var vesentlige utgiftsøkninger/merutgifter som ikke ble innarbeidet i budsjettet. Budsjettet ble eksempelvis ikke justert for påregnelige utgifter som følge av sak om etterkalkulasjon av vann- og avløpsgebyrer samt erstatning til tidligere barnehjemsbarn, jf. risikopunkter nevnt i 2. tertialrapport.

5.3.3 Budsjettoppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003

Våre vurderinger av kommunens budsjettoppfølging for 2003 har hittil hatt fokus på resultater eller produkter av budsjettoppfølgingen. Her vil vi på bakgrunn av informasjon fra gjennomførte intervjuer belyse noen svakheter ved selve budsjettoppfølgingsprosessen i Bergen kommune 2003.

Intervjuene avdekket at bydeler og byrådsavdelinger på tilnærmet månedlig basis utarbeidet økonomirapporter som ble oversendt til byrådsavdeling for finans, kultur og næring. Byrådsavdeling for finans, kultur og næring rapporterte i neste omgang videre til byrådet om kommunens økonomiske situasjon.

⁴⁰ Kommuneloven § 47 nr.2: ”Skjer det endringer i løpet av budsjettåret som kan få betydning for de inntekter og utgifter som årsbudsjettet bygger på, skal administrasjonssjefen, kommunerådets leder eller fylkesrådets leder gi melding til kommunestyret eller fylkestinget.”

Fra intervjuene med to utvalgte byrådsavdelinger gjennomgang av tertialrapportene fikk vi inntrykk av at budsjettoppfølgingsprosessen for de sentrale avdelingene synes å ha forløpt greit. Dette var ikke uventet tatt i betraktning at man i sentrale avdelinger hadde realistiske budsjetter, jf våre vurderinger under avsnitt 5.1.2.2.

Fra bydelshold ble det imidlertid i forbindelse med gjennomførte intervjuer gitt uttrykk for at tilbakemeldinger fra sentralt hold med hensyn til prioriteringer og tiltak for å holde budsjettet var mangelfullt. I intervju med en bydel kom det frem at bydelen grunnet et stort merforbruk i 2002 skulle få spesiell oppfølging i 2003, men ifølge bydelens økonomisjef ble det ikke gitt noen spesiell oppfølging. Tatt i betraktning at nevnte bydel tidlig i 2003 signaliserte at det i bevilget netto utgiftsramme manglet 50 mill. kr for å kunne opprettholde tjenestetilbudet, er det vår vurdering at bydelen burde ha vært gjenstand for en særlig oppfølging.

Intervjuede bydeler ga dessuten uttrykk for at man i realiteten hadde svært begrensede muligheter til på egen hånd å foreta kutt i driftsutgiftene. Dette hadde sammenheng med at mesteparten av bydelens ressurser var knyttet opp til tjenesteproduksjon, og det var vanskelig å få politisk gjennomslag sentralt for upopulære tiltak i form av reduksjoner i tjenestetilbudet.⁴¹ Satt på spissen kan man si at budsjettoppfølgingsprosessen i 2003 langt på vei bar preg av manglende politisk vilje til å gjennomføre upopulære kutt i tjenestetilbudet, og/eller at kommunens politiske flertall håpet eller trodde at problemene ville forsvinne av seg selv. Et parlamentarisk styringssystem med mindretallsbyråd har heller ikke gitt de beste forutsetninger for å gjennomføre upopulære men nødvendige tiltak for å holde budsjettet.

Det er vår oppfatning at gjennomføringen av bydelsorganiseringen medførte konsekvenser for komponentene i kommunens internkontroll, jf. COSO-modellen. Kontrollmiljøet, som er fundamentet i en virksomhets interne kontroll ble endret gjennom innføringen av en mer desentralisert struktur med flere aktører og økt fragmentering av ansvar.⁴² Endringene i kontrollmiljøet innebar endrede krav til risikovurdering, kontrollaktiviteter, informasjon og kommunikasjon og overvåking. Det er vår vurdering at kommunen ikke i tilstrekkelig grad klarte å tilpasse sin interne kontroll til disse endrede kravene.

⁴¹ De lokale bydelstyrene ble suspendert høsten 2003.

⁴² Under bydelsorganiseringen var bydelene gitt ansvaret for å organisere tjenesteproduksjonen/-tilbudet innenfor de ulike tjenesteområdene mens sentrale byrådsavdelinger hadde det overordnede faglige ansvaret for innholdet i tjenestetilbudet.

5.4 Var budsjett- og regnskapsdokumenter for 2003 brukervennlige?

Det er viktig at innbyggerne lett kan sette seg inn i hvordan kommunen forvalter midlene. På samme måte er det en nødvendighet at politikere, som tar beslutninger i kommunen, gjennom brukervennlig dokumentasjon kan tilegne seg helhetsforståelse og innsikt i den økonomiske situasjonen. I det videre vil vi derfor sammenholde budsjett- og regnskapsdokumenter i Bergen kommune med følgende revisjonskriterium utledet med utgangspunkt i Europarådets anbefaling:

”Budsjett- og regnskapsdokumenter skal være lettfattelige, og dokumenter som offentliggjøres må være forståelige for lekfolk.”

5.4.1 Var dokumentene lettfattelige?

For at dokumenter skal kunne betegnes som lettleste og gi et lettfattelig overblikk, er det viktig at de er forståelig og presist formulert. Etter å ha gjennomgått sentrale dokumenter som omhandler den økonomiske situasjonen i kommunen, er det vår vurdering at de fleste av disse tvert imot er omstendelig formulert og lite tilgjengelige. Dette fører til at det tar lang tid å lese igjennom innholdet. De stadige omorganiseringer i kommunen bidrar i stor grad til redusert oversikt og manglende mulighet til å sammenligne ressursbruk i avdelinger og tjenesteområder fra år til år. Det er også en tendens til å benytte flere ulike framstillingsvarianter for tallmaterialet, noe som gjør det vanskelig å sammenholde tallstørrelser fra et dokument med et annet. Dette blir ytterligere forsterket ved at det i liten grad blir kommentert hvordan en kommer fram til de ulike tallstørrelsene.

Det er vår vurdering at det er tidkrevende og komplisert å få oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen. Vi vil derfor konkludere med at Bergen kommunes budsjett- og regnskapsdokumenter har et forbedringspotensiale i forhold til det å gi et lettfattelig overblikk.

5.4.2 Var dokumentene forståelige for lekfolk?

I og med at kommunen styres av et folkevalgt bystyre med forskjelligartet bakgrunn, er det viktig at budsjett- og regnskapsdokumentene er egnet til å gi disse en helhetlig oversikt over den økonomiske situasjonen i kommunen. Etter kommunerevisjonens vurderinger er det

vanskelig å tilegne seg informasjon fra kommunens budsjett- og regnskapsdokumenter, da det ikke synes å ha vært lagt tilstrekkelig vekt på en pedagogisk framstillingsmåte som gjør dokumentene tilgjengelige for personer uten økonomisk bakgrunn. Et positivt trekk er at det er tatt i bruk ulike diagrammer og tabeller, noe som er egnet til å gjøre dokumentene mer forståelige, men det er ønskelig med bedre kildehenvisninger og forklaringer.

6 ANBEFALINGER

Med bakgrunn i våre konklusjoner som fremgår av vurderingskapitlet finner vi grunn til å komme med følgende anbefalinger:

- Kommunen bør ved utarbeiding av årsbudsjett i større grad ta hensyn til regnskapstall og prognoser samt anvende et forsiktighetsprinsipp. Dette vil gi mer realistiske budsjetter.
- Kommunen bør med utgangspunkt i realistiske budsjetter praktisere bestemmelser i økonomireglementet som gir incentiver til å holde budsjettet.
- Kommunen bør tilstrebe en mer tidsriktig og dermed oppdatert tertialrapportering.
- Kommunen bør tilstrebe utarbeiding av mer nøyaktige prognoser gjennom budsjettåret. Det nye økonomisystemet vil kunne bidra til å gjøre dette mulig.
- Kommunen bør som et ledd i en forbedring av kommunens økonomistyring fokusere på utvikling av den interne kontroll. Opprettede tverrfaglige oppfølgingsenheter i den nye tonivåmodellen burde her gi et godt utgangspunkt.

LITTERATURLISTE

- Sverre Høgheim, Norvald Monsen, Rignor H. Olsen og Olov Olson, The Two Worlds of Management Control, Financial Accountability & Management vol.5 No.3 høst 1989.
- Edward P. Lacey (2000), The future of Personnel Economics, Economic Journal 110, November.
- Norsk oversettelse av Europarådets rekommendasjon, Økonomi- og budsjettstyring på lokalt og regionalt nivå, Rekommandasjon Rek (2004)1 vedtatt av Europarådets ministerkomité 8.januar 2004.
- <http://odin.dep.no/krd/norsk/databaser/robek/bn.html>
- Presentasjon av Kriteriesystemet i Bergen kommune april 2002 v/ Byrådsavdeling for finans.

http://amalie/scope/bystyre_/test/budsjett03/Budsjettprosessen/budsjettprosessen.html

VEDLEGG

KJENNETEGN VED BERGEN KOMMUNE

Vi foretar her en kort gjennomgang av forhold i Bergen kommune som er relevante i forhold til vår belysning av kommunens budsjettoppfølging og økonomistyring.

Kommunale oppgaver

Kommunenes oppgaver kan deles inn i tre hovedkategorier: forvaltning, samfunnsplanlegging og tjenesteproduksjon for innbyggerne. Det er særlig som tjenesteprodusent at kommunens betydning har vokst, og utvikling av velferdsstaten har i stor grad falt sammen med en betydelig kommunalisering av oppgaveløsningen på ulike områder. Det kan hevdes at kommunen spiller en viktig rolle som velferdsprodusent for kommunens innbyggere – og særlig da for grupper som barn/unge og eldre og særlig omsorgstrengende. I budsjettsammenheng er kommunens virksomhet delt inn i 21 ulike tjenesteområder. Disse framgår av tabell 27:

Tabell 29: Brutto budsjetttramme fordelt på tjenesteområder

Tjenesteområde	Brutto budsjett 2003 ⁴³	
	I mill. kr	I prosent
1 Tiltak for barn og unge	2 707	29,5
2 Barneverntjeneste	234	2,5
3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende	2 525	27,5
4 Sosialtjeneste	530	5,8
5 Helsetjeneste	316	3,4
6 Overføring til trossamfunn	91	1,0
7 Brann- og feiervesen	182	2,0
8 Kommunale veier	121	1,3
9 Boligtiltak	152	1,7
10 Byggesak, oppmåling og landbruk	168	1,8
11 Arbeidsmarkedstiltak	36	0,4
12 Kultur	205	2,2
13 Idrett	136	1,5
14 Næring	30	0,3
15 Bystyrets organer	41	0,4
16 Administrasjon og fellesfunksjonr	465	5,1
17 Sentrale forvaltningstjenester	28	0,3
18 Vann og avløp	548	6,0
19 Overføring til/fra bedrifter	255	2,8
20 Interne tjenester/fordelte kostnader	261	2,8
21 Sentrale budsjettposter	153	1,7
Sum bruttobudsjett 2003	9 184	100,0

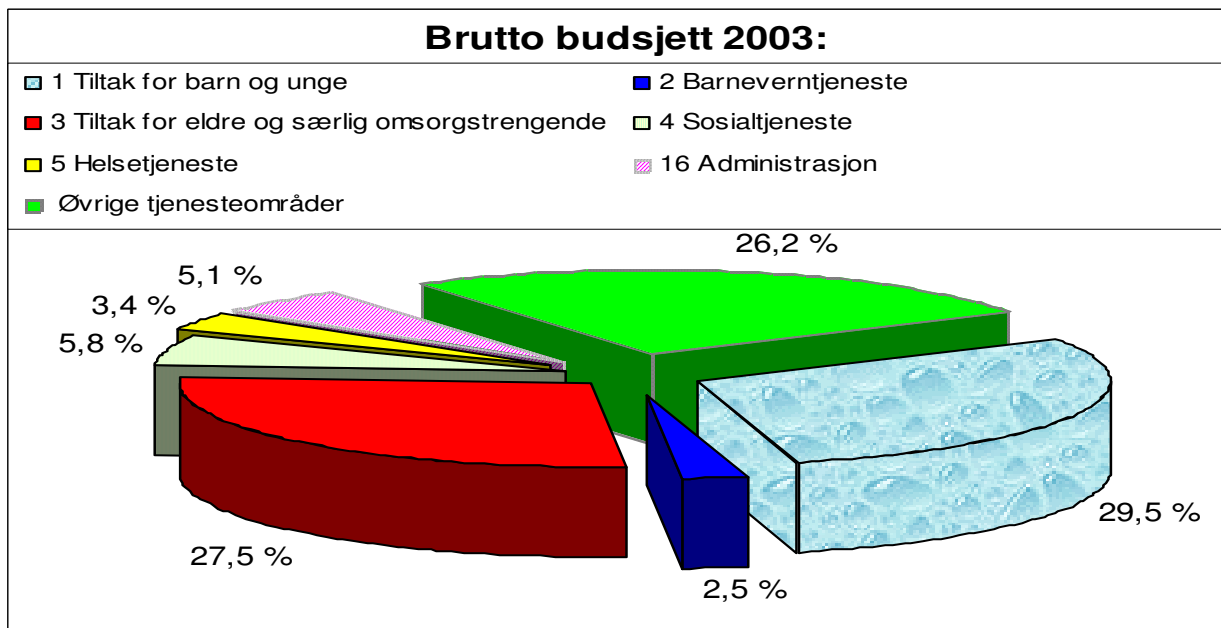
⁴³ Tallene er hentet fra hoveddokumentet i byrådets forslag til budsjett 2003

Vedlegg 1

Tabellen viser at tjenesteområde 1 Tiltak for barn og unge og tjenesteområde 3 Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende til sammen la beslag på 57 % av kommunens bruttobudsjett i 2003.

En visuell illustrasjon av forholdet mellom de tjenesteområdene med størst brutto budsjett framgår av diagrammet i figur 7.

Figur 7: De ulike tjenesteområdenes andel av Bergen kommunes bruttobudsjett for 2003

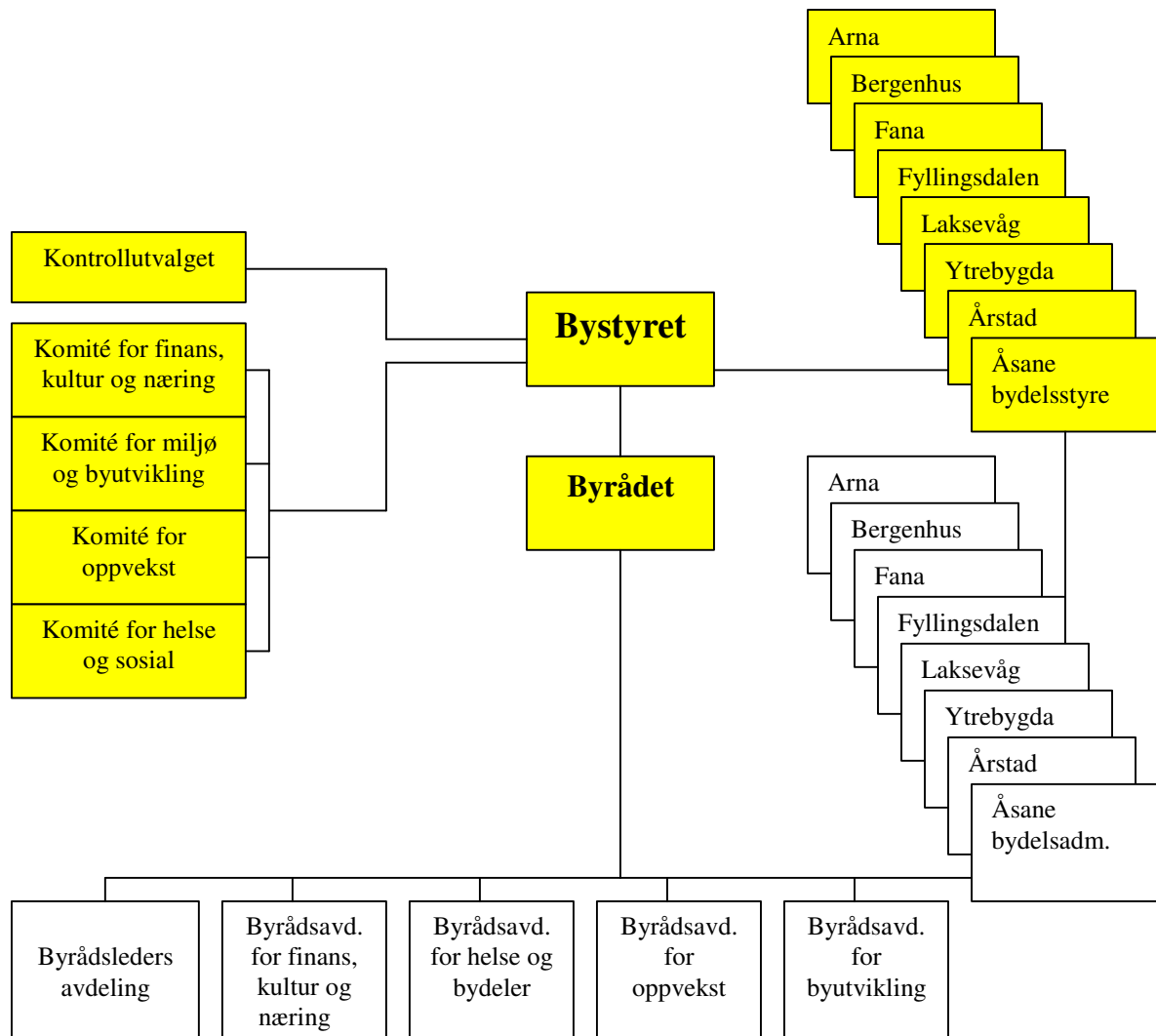


Bergen kommunes organisering

I løpet av 2000 gjennomførte Bergen kommune to vesentlige reformer: bydelsreformen og innføring av byparlamentarisme.

Organisasjonskartet viser i grove trekk hvordan Bergen kommune var organisert i 2003.

Figur 8: Organisasjonskart for Bergen kommune 2003 (etter omorganisering av byrådsavdelinger).



I det følgende omtaler vi først kommunens politiske organisering som bygger på byparlamentarisme, og deretter den administrative organiseringen.

Politisk organisering

Bystyret er kommunens øverste organ som fatter vedtak om overordnede mål, prinsipper og strategier for kommunens virksomhet. Bystyret er delt inn i fagkomiteer som forbereder og gir uttalelser innenfor sine respektive områder i saker som bystyret forelegger dem. Komiteene har i prinsippet ikke beslutningsmyndighet (med unntak av komité for miljø og byutvikling).

Under et byparlamentarisk styre erstatter byrådet rådmannens rolle som øverste administrative leder av hele den kommunale administrasjonen. I tråd med det parlamentariske prinsipp velges byrådet av bystyret. Byrådet står til ansvar overfor bystyret og kan avsettes dersom et flertall i bystyret krever det. Likeledes kan byrådet selv velge å gå av dersom de finner at den parlamentariske situasjonen gjør det politisk umulig å fortsette. Byrådslederen er øverste sjef for byrådet og administrasjonen, mens de enkelte fagbyråder i byrådet leder de ulike byrådsavdelingene.

I hele den tiden byparlamentarismen har fungert i Bergen kommune, har byrådet utgått fra et mindretall i bystyret. Pr. i dag er det partiene Høyre, Venstre og KrF som utgjør byrådet. Fordi disse partiene ikke har flertall i bystyret er de imidlertid avhengig av andre partiers støtte for å få sine saker gjennom.

Etter innføring av bydelsorganisering har hver bydel vært ledet av hvert sitt politisk valgte bydelsstyre. Bydelsstyrenes ledere sitter samtidig i bystyret. Innenfor rammer gitt av bystyret fikk bydelsstyrene delegert politisk beslutningsmyndighet med hensyn til disponering av tildelte ressurser og utforming av lokal virksomhet. Bydelsstyrene ble imidlertid suspendert av bystyret høsten 2003. Bakgrunnen for dette var at kommunens økonomiske situasjon var så vanskelig at bydelsstyrenes myndighet ble inndratt for å få bedre kontroll med ressursbruken.

Med virkning fra 30.06.04 innfører kommunen en tonivåmodell der resultatansvaret legges til den enkelte enhetsleder, det vil si den enkelte rektor, barnehagestyrer, sykehjemsstyrer og så videre.

Administrativ organisering

Med innføringen av bydelsorganisering januar 2000 ble de ulike virksomhetene i kommunen organisasjonsmessig lagt til en bydel eller tilknyttet en byrådsavdeling sentralt for de bydekkende tjenestenes vedkommende. Bydelene fikk det operative ansvaret for tjenesteproduksjonen innenfor følgende tjenesteområder:

1. Tiltak for barn og unge
2. Barneverntjeneste
3. Tiltak for eldre og særlig omsorgstrengende
4. Sosialtjeneste
5. Helsetjeneste

Ved å innføre bydelsorganisering ønsket en å skape et mer helhetlig tjenestetilbud samt nærhet til brukerne. Gjennom reformen var målsettingen å få økt kvalitet på tjenestene og å gjøre det lettere å ha oversikten over ressursbruken gjennom et mer helhetlig ansvar lokalt.

De åtte bydelene Arna, Bergenhus, Fana, Fyllingsdalen, Laksevåg, Ytrebygda, Årstad og Åsane fikk dermed delegert oppgaven med å utføre hovedtyngden av kommunens tjenesteproduksjon innen for sine geografiske områder.

Byrådsavdelingene har hatt ansvar for rådgivning og strategisk planlegging innenfor sine respektive fagområder og for en tjenesteutvikling som sikrer innbyggerne et likeverdig og kvalitativt godt tjenestetilbud uavhengig av bosted. Det er bystyret som bestemmer fordelingen av budsjettmidler på de 21 tjenesteområdene, men den tekniske fordelingen mellom bydelene i henhold til kriteriesystemet blir kanalisert gjennom byrådsavdelingene.

Kriteriesystemet

Bydelsorganiseringen førte til at det ble nødvendig å etablere en måte å tildele bydelene hver sin andel av kommunens frie inntekter på (skatt, rammetilskudd osv.), som gav bydelene de økonomiske rammene for virksomheten i bydelene. Man valgte å utvikle et system for fordeling basert på noen valgte, faste kriterier - kriteriesystemet. Bydelene har selv vært ansvarlige for å viderefordre det nettobudsjettet som de fikk tildelt til de enkelte tjenestestedene spesifisert i utgifts- og inntektsarter. Bystyrets budsjett-tildeling ble dermed frikoblet fra den faktiske aktiviteten i bydelene.

Vedlegg 1

Kriteriesystemet skulle bidra til å redusere detaljstyringen fra sentrale ledd i kommunen, gi mer målrettet fordeling av midler ut fra objektive befolkningsbehov og mer forutsigbare rammer for bydelene.

At kriteriesystemet spilte en sentral rolle i bydelsreformen, framgår av følgende sitat fra en presentasjonsbrosjyre om kriteriesystemet fra byrådsavdeling for finans, kultur og næring fra april 2002:

*”Man kan si at et godt fungerende fordelingssystem er en nødvendig forutsetning for å oppnå de målene som er satt for bydelsreformen”.*⁴⁴

Ressursene som ble tildelt bydelene var av to kategorier:

De **kriteriefordelte midlene** omfattet de fleste tjenestene og skjedde på grunnlag av objektive kriterier pr tjenesteområde. Eksempler på slike objektive kriterier var antall eldre, skolebarn osv. Kriteriesystemet skulle gjenspeile behovsforskjellene mellom bydelene. Endringer i behov fra år til år ble ivarettatt gjennom årlig oppdatering av kriteriedata, noe som sikret at kriteriesystemet ble dynamisk. De kriteriefordelte midlene hadde bydelene anledning til å disponere selv så lenge de fulgte bystyrets overordnede prioriteringer og mål.

Direkte fordelte midler gjaldt tjenester som ikke var omfattet av kriteriesystemet. Her ble midlene tildelt på grunnlag av aktiviteten i bydelen. Det var begrenset handlefrihet knyttet til disse midlene.

For å komme fram til kriterierammen startet en med å regne ut hver enkelt bydels andel av budsjettammen for hvert tjenesteområde. For å finne bydelens samlede kriteriefordelte ramme summerte en disse, inkl. særskilte kompensasjonsordninger. Den samlede netto driftsrammen for bydelen ble da:

⁴⁴ Presentasjon av Kriteriesystemet i Bergen kommune april 2002 v/ Byrådsavdeling for finans s.3

Sum kriteriefordelt ramme, inkl. særskilte kompensasjoner
+/- Overgangsordninger
+ Direktefordelt budsjett
= Bydelens netto driftsramme⁴⁵

Det ble etablert et eget kriteriesett for hvert tjenesteområde for å gi bystyret mulighet til å foreta prioriteringer mellom disse. Det var likevel være opp til bydelsstyrene å foreta den endelige prioriteringen. I praksis ble bydelens styring liggende i skjæringspunktet mellom lovpålagte krav til bydelens tjenester, standarder på tjenester fastsatt av statlige tilsynsmyndigheter og bystyrets mål og resultatkrav osv.

Budsjettprosessen i Bergen kommune

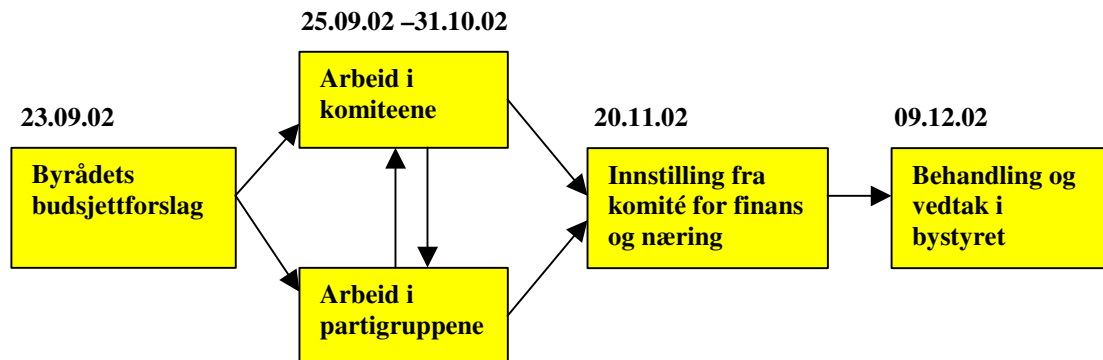
Administrasjonen begynner arbeidet med neste års budsjett etter føringer gitt av det sittende byrådet på vårparten. Utgangspunktet for administrasjonens budsjettarbeid er i stor grad foregående års budsjett. Foruten byrådets prioriteringer må det ved utarbeidelse av nytt driftsbudsjett imidlertid også tas hensyn til en rekke andre faktorer, deriblant forventet prisstigning og lønnsvekst og generelle signaler fra statlig hold. De endelige rammene kan først fastslås etter at statbudsjettet er lagt fram i oktober.

Den politiske behandlingen av budsjettet i Bergen kommune innledes med byrådets fremlegging av forslag til årsbudsjett og økonomiplan. En grov skisse av de ulike etappene i denne prosessen, slik de forløp ved behandling av budsjett for 2003, fremgår av figur 9⁴⁶.

⁴⁵ Presentasjon av Kriteriesystemet i Bergen kommune april 2002 v/ Byrådsavdeling for finans s.4

⁴⁶ http://amalie/scope/bystyre_/test/budsjett03/Budsjettprosessen/budsjettprosessen.html

Figur 9: Budsjettprosessen i Bergen kommune 2003



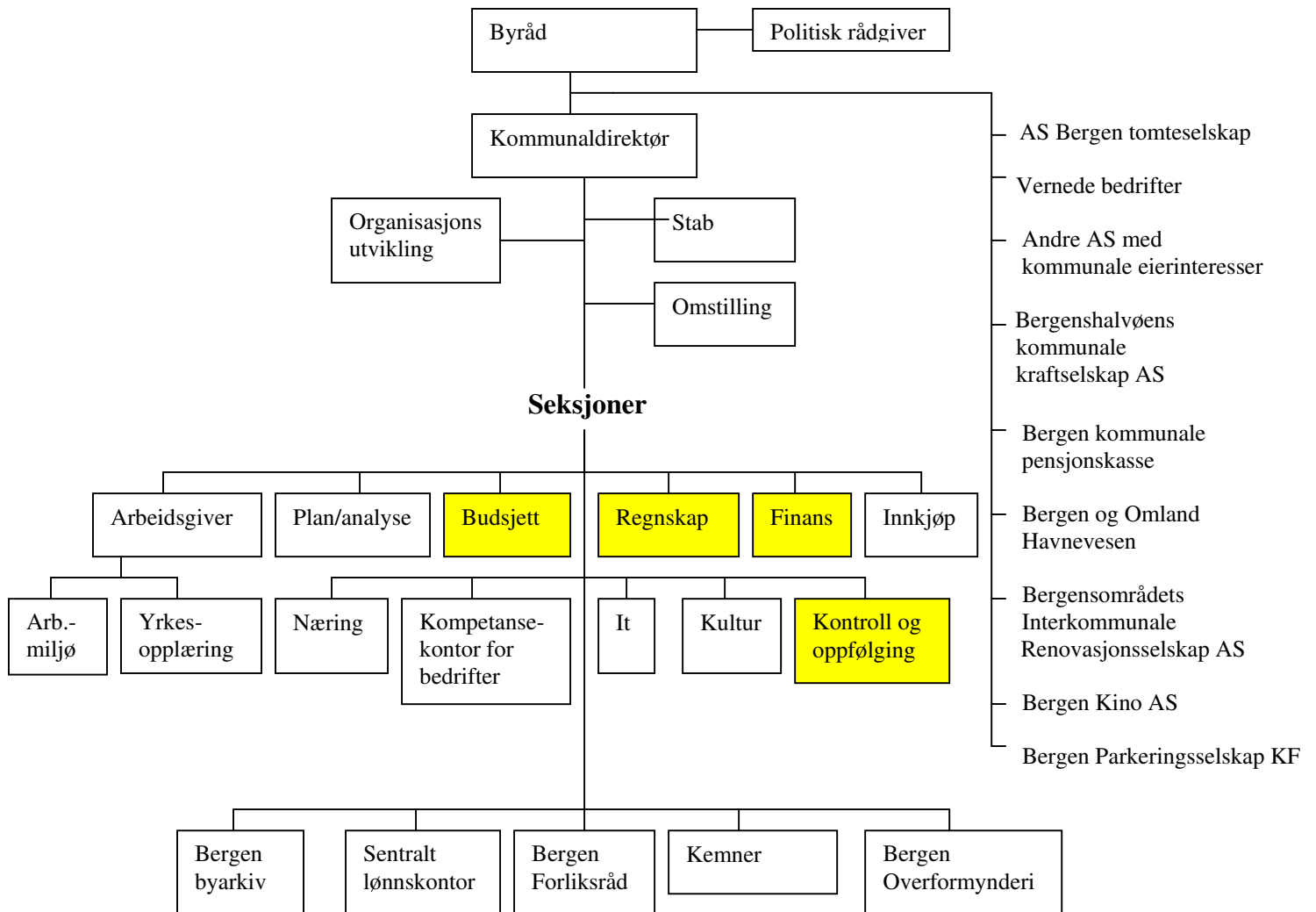
Vi ser at byrådet la fram sitt budsjettforslag 23. september 2002. Forretningsutvalget fordelte deretter budsjettbehandlingen til de ulike bystyrekomiteene etter ansvarsområde, hvorpå komiteene gikk igjennom og vurderte byrådets prioriteringsforslag opp mot bystyrets målsettinger for de ulike sakfeltene. Budsjettbehandlingen i hver enkelt komité munnet ut i en innstilling som ble forelagt for komité for finans og næring. Videre hadde sistnevnte komité det endelige ansvaret for å komme med en saldert budsjettinnstilling til bystyret. Bystyret fattet sitt budsjettvedtak 09.12.2002.

Organisering av økonomistyringen i Bergen kommune

De organisatoriske rammene rundt økonomistyringen i Bergen kommune er hierarkisk oppbygd. Hver enhetsleder får tildelt en budsjetttramme som de i prinsippet skal holde seg innenfor. Enhetslederne rapporterer til bydelsadministrasjonen som samler dataene og rapporterer videre til byrådsavdeling for finans, kultur og næring som står for den overordnede økonomistyringen.

Byrådsavdeling for finans, kultur og næring skiftet navn fra byrådsavdeling for finans og kultur i forbindelse med omorganiseringen av byrådsavdelingene. Figur 10 viser denne byrådsavdelingen etter omorganiseringen, og en ser at kommunaldirektøren er underlagt finansbyråden. Av de øvrige funksjonene som fremgår av organisasjonskartet er det i første rekke budsjett, regnskap samt kontroll og oppfølging som er i fokus i dette prosjektet.

Figur 10: Organisering av byrådsavdeling for finans, kultur og næring 2003





BERGEN KOMMUNE
BYRÅDSAVDELING FOR FINANS,
KULTUR OG NÆRING

Unntatt offentlighet Off.l. § 5.2 b

Kommunerevisjonen
Bjørns gate 1
5020 BERGEN



BERGEN KOMMUNE
Kommunerevisjonen
Saks nr. 200403974 Dok.nr.: 8
Mottatt dato: 22. juni 2004
Saksbehandler: Seksj. IV
1262

Deres ref. 200403974-6 BOLA	Deres brev av: 28. mai 2004	Vår ref. 200400399-26 RNO	Emnekode BFOS-00	Dato 18. juni 2004
-----------------------------------	--------------------------------	---------------------------------	---------------------	-----------------------

Forvaltningsrevisjonsprosjektet Budsjettoppfølging og økonomistyring i Bergen kommune i 2003 - utkast til rapport

Vi har lest gjennom mottatt rapportutkast, og vil gi følgende kommentarer:

1. Øverst s. 4 går det fram at overordnede dokumenter som kommuneplan og økonomiplan ikke blir viet oppmerksomhet. Ved å utelate økonomiplan i prosjektet får en ikke belyst det forhold at et omfattende investeringsprogram de senere årene nok er en viktig årsak til de store underskuddene. Det har vært mulig å finansiere investeringene bl.a. ved salg av eiendeler (Lysverker/BKK) og statlige reformpakker, mens kostnader til drift og husleie for de nye tiltakene i stor grad måtte dekkes innenfor den eksisterende inntektsrammen. Denne budsjettutfordringen har vært påpekt i økonomiplanen, se for eksempel tabell 1 s.128 i byrådets forslag til økonomiplan 2003-2006. Vår byrådsavdeling har aktivt arbeidet for å innarbeide driftskonsekvenser i økonomiplanen for å bedre økonomistyringen på sikt.
2. I Faktabeskrivelsen kan en, basert på noen av de intervjuede, få et inntrykk av at vår avdelings oppfølging av bydelene ikke har vært tilfredsstillende. Vi vil understreke at finansavdelingens rolle i økonomistyringen har vært budsjettstyring og utveksling av informasjon på overordnet nivå. Vi hadde ingen formell rolle overfor tjenesteledere i bydelene og bydelsdirektøren rapporterte ikke til vår avdeling. I den nye organisasjonen vil det være en mer direkte linje ut i organisasjonen hvor finansavdelingen får en mer aktiv rolle.
3. Gjennomføringen av de politiske styringsreformene har vært en betydelig utfordring for Bergen kommune. Problemstillinger omkring dette er behandlet i KS-rapport fra 2003 i regi av Storbyprogrammet: Evaluering av styringssystemet i Bergen kommune. En av konklusjonene herfra er at bergensmodellen, som kombinerer parlamentarisme med politisk styrte bydeler, ikke ser ut til å legge like godt til rette for økonomistyring som styringsmodellene i Oslo, Trondheim og Stavanger.

4. Under punkt 6.7.4, side 56 midt på siden, mener vi følgende tekst gir en mer korrekt framstilling og forklaring av avviket:

Prognose i tertialrapport 2 ekskl. usikkerhet vedr. VA og barnehjemserstatning	431,1 mill
Sammenlignbar sum i regnskap 2003	426,5 mill

Avviket mellom prognose ved 2. tertial og regnskap er relativt liten, men avviksforklaringen er vesentlig endret fra prognose til regnskap. I prognosen er det forventede negative avviket i avdelingene og bydelene ca 90 mill høyere enn ved avleggelse av regnskap. Videre har svikten innenfor skatt og rammetilskudd økt med 70 mill i samme tidsrom.

For øvrig viser vi til korrespondanse pr. epost mellom Kommunerevisjonen og personer ved vår avdeling.

Med vennlig hilsen



Per Kristian Knutsen
finansdirektør