

Symptomer på ROBEK – en rapport fra Nordland

Strategikonferanse/fylkesmøte KS Buskerud, 25. januar 2011
Simen Pedersen

Hva vi har svart på, hvorfor og hvordan

Hovedkonklusjoner

Nærmere om regnskapsanalysen

Hva, hvorfor og hvordan

Ved å identifisere sentrale årsakssammenhenger mellom økonomisk ubalanse, økonomistyring, tjenesteproduksjon, ressursbruk og rollefordeling i ROBEK-kommunene i Vesterålen skal utredningen være til hjelp og veiledning for andre kommuner i Nordland

- Hensikten er å høste generell lærdom og få frem helt sentrale krav til den kommunale forvaltningen for å kunne ha en oversiktlig, forutsigbar og bærekraftig kommuneøkonomi
 - Ikke å gjøre inngående analyser av enkeltkommuner
- Omfatter kommunene Andøy, Hadsel, Lødingen og Øksnes, sammenlignet med kommuner i samme KOSTRA-gruppe og med landsgjennomsnitt
 - Også sett på utvalgs kommunene ift. andre ROBEK-kommuner og Nordlandskommuner utenfor ROBEK ift. øvrige kommuner utenfor ROBEK
- Oppdragsgiver er Fylkesmannen i Nordland
 - Vesterålen regionråd og KS har deltatt i styringsgruppen
- Kombinasjon av regnskapsanalyse og intervjuer
 - Regnskapsanalysen viser situasjonen og veien dit
 - Intervjuene belyser bakenforliggende årsaker

Hva vi har svart på, hvorfor og hvordan

Hovedkonklusjoner

Nærmere om regnskapsanalysen

Politisk vegring og følelse av avmakt den viktigste forklaringen

Kommunene har i hovedsak vært klare over den tiltagende svake økonomien, men møter den i begrenset grad med planmessige og balanserte tilpasninger av sin virksomhet

Det er flere forklaringer på denne vegringen:

- **Situasjonen oppfattes som andres ansvar:** Årsakene er utenfor kommunens kontroll, og skyldes for eksempel inntektssystemet, bortfall av statlige arbeidsplasser, flere rettighetsbaserte tjenester og generell sentralisering
- **En følelse av maktesløshet:** Når årsakene kommer utenfra, kan man heller ikke gjøre noe for å påvirke utviklingen
- **Kostnader besluttet ikke, de oppstår:** Man har ingen kontroll over kostnader til for eksempel rettighetsbaserte tjenester
- **Parti- og fraksjonspolitikken får dominere:** Markeringspolitikk uten flertall stenger for gode, helhetlige og *realiserbare*, men tøffe løsninger blokkeres av
- **Ingen vil være Svarteper:** Uten brede flertall, blir belastningen svært stor for de som går foran i å sørge for upopulære tiltak

Vegring og maktesløshet kan føre til svak realitetsorientering

Når man føler avmakt, vil heller ikke planer fremstå som viktige

- **Budsjettriaks og monopolpenger:** Viktigere å få vedtatt *et budsjett* enn å få vedtatt et godt og realistisk, men mer krevende budsjett
 - Urealistiske budsjetter uten reserver gjør budsjettsprekk svært sannsynlig
- **Svak budsjettdisiplin:** Lav terskel for ikke å overholde urealistiske budsjetter
 - Slike budsjetter er heller ikke egnet som redskap for planlegging og styring
- **Svært liten vekt på langsiktig planlegging og styring:** Når ettårsplaner (budsjetter) ikke håndheves, fremstår mer langsiktig planlegging som formålsløs
- **Svakt informasjonsgrunnlag legger til rette for osehøvelkutt i budsjettene:**
 - Uten følelse av styring, blir heller ikke god styringsinformasjon, for eksempel om standard og kvalitet på kommunale tjenester viktig
 - Uten styringsinformasjon er det vanskelig å gjøre bevisste og prioriterte valg når budsjetter må reduseres
 - det enkleste og minst kontroversielle er å kutte jevnt
 - Forsterker svak realisme i budsjettene, og gir ytterligere redusert budsjettdisiplin

Endringer må initieres, forankres og demonstreres på toppnivå

Nødvendig å endre kultur og holdninger, noe som rokker ved organisasjoners kjerne, og er blant de mest kompliserte og krevende prosessene organisasjoner kan gjennomgå

- **Etablere en felles og realistisk situasjonsforståelse:** Utgangspunktet for å kunne starte arbeidet med endring må være en felles forståelse både politisk, administrativt og blant kommunens innbyggere generelt, om at en endring er påkrevd
- **Samling i bønn:** Samling om løsninger som er gjennomførbare, selv om løsningene for de enkelte fraksjonene kan synes mindre enn ideelle
- **Toppledelsen må vise vei:** Det kan ikke ventes bedre holdninger nede i organisasjoner enn det organisasjonstoppene demonstrerer
 - Ta ansvar for egen situasjon
 - Fastsette realistiske og langsiktige mål, strategier, planer og milepæler for både aktivitetsnivå og innhold
 - Etablere gode systemer for planlegging og oppfølging
 - Sikre troverdig gjennomføring, avvik må få konsekvenser
 - Utnytte eksterne ressurser og kreve den bistanden kommunene har rett til å forvente

Punktene over kan med fordel også følges av andre kommuner, før krisen er et faktum!

Hva vi har svart på, hvorfor og hvordan

Hovedkonklusjoner

Nærmere om regnskapsanalysen

Hva har vi gjort?

- Samlet sammen regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå, prisjustert med kommunal deflator (fra TBU) og delt på folkemengden i hver av kommunene.
 - Dette gir oss sammenliknbare data over tid og på tvers av kommuner
- Sammenlikne indikatorer i regnskapsdata for alle kommuner i Nordland mot andre norske kommuner, ved å kartlegge ulikheter i indikatorenes nivå og utvikling mellom:
 - ROBEK-kommuner i Vesterålen og øvrige ROBEK-kommuner i Nordland
 - ROBEK-kommuner i Nordland og øvrige ROBEK-kommuner i Norge
 - Øvrige kommuner i Nordland og norske kommuner ellers
- Analysert følgende variabler for hver av case-kommunene, sett i forhold til tilhørende KOSTRA-gruppe og landsgjennomsnittet (uten andre ROBEK-kommuner):
 - Generelle indikatorer på finansiell ustabilitet
 - netto driftsresultat, netto lånegjeld, formue og likviditet
 - Kommunale inntekter
 - oppgave korrigerede frie inntekter, skatteinntekter og eiendomsskatt
 - Kommunale utgifter
 - lønnsutgifter, renter, avdrag og korrigerede driftsutgifter (totalt og innenfor 13 sektorer)
- Korte intervjuer med økonomisjefer i hver av kommunene for å kvalitetssikre funn og få mer informasjon om årsaker til at de er kommunene er oppført i ROBEK

Konklusjon: Det må gjøres nedprioriteringer for å oppnå en robust økonomi

- Grunnlag for konklusjonen
 - Befolkningen synker
 - Andelen eldre øker
 - Inntektene er lavere enn utgiftene
 - Netto lånegjeld øker – følgelig også renter og avdrag
 - Formuen (samlet og finansiell) synker
 - Likviditeten er lav
- I det følgende gjennomgår vi hovedresultatene

Hovedfunn: Den demografiske utviklingen er mer utfordrende for ROBEK-kommuner i Vesterålen

- Sammenlikningen mellom Vesterålenkommunene og de bredere sammenlikningsgruppene viser at:
 - Norske ROBEK-kommuner generelt har svak befolkningsutvikling. Denne tendensen er enda sterkere for ROBEK-kommuner i Nordland, og sterkere igjen for ROBEK-kommuner i Vesterålen
 - Vesterålen-kommunene har lavere driftsinntekter per innbygger enn de øvrige kommuner i Nordland, mens Nordlandskommuner generelt har høyere driftsinntekter per innbygger enn andre norske kommuner
 - Indikatoren netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter flukterer veldig over tid for alle kommuner i sammenlikningene. Alle ROBEK-kommuner har en negativ utvikling, mens andre norske kommuner generelt har hatt en positiv utvikling i denne størrelsen

Tilbake til hovedkonklusjonene

- **Politisk vegring og følelse av avmakt den viktigste forklaringen**
 - Kommunene har i hovedsak vært klare over den tiltagende svake økonomien, men møter den i begrenset grad med planmessige og balanserte tilpasninger av sin virksomhet
- **Vegring og maktesløshet kan føre til svak realitetsorientering**
 - Når man føler avmakt, vil heller ikke planer fremstå som viktige
- **Endringer må initieres, forankres og demonstreres på toppnivå**
 - Nødvendig å endre kultur og holdninger, noe som rokker ved organisasjoners kjerne, og er blant de mest kompliserte og krevende prosessene organisasjoner kan gjennomgå





Oslo

Postboks 5, 0051 Oslo NORWAY
Biskop Gunnerus' gate 14A,
0185 OSLO Norway
Telefon: +47 45 40 50 00
Faks: +47 22 42 00 40
e-post: oslo.econ@poyry.com

Stavanger

Kirkegaten 3
4006 Stavanger NORWAY
Telefon: +47 45 40 50 00
Faks: +47 51 89 09 55
e-post: stavanger.econ@poyry.com

www.poyry.com

www.econ.no