

Perspektivanalysen 2022-2031

Analyse av økonomiske konsekvenser for
Bodø kommune frem til 2031



Attraktiv hovedstad i Nord

Innholdsfortegnelse

1.0 OPPSUMMERING	3
2.0 RAMMEVILKÅR	4
2.1 ØKONOMISKE UTSIKTER NASJONALT.....	4
2.2 REVIDERT NASJONALBUDSJETT 2021	5
2.2 NY KOMMUNELOV	5
2.3 BEFOLKNINGSUTVIKLING.....	6
2.4 PREMIEAVVIK OG AMORTISERING KR	9
2.5 NY BY - NY FLYPLASS.....	9
3.0 BÆREKRAFTIG KOMMUNEØKONOMI	10
3.1 ØKONOMISK HANDLINGSROM	10
3.2.1 Resultatgrad	11
3.2.2 Fondsgrad.....	12
3.1.3 Gjeldsgrad	13
3.1.4 Belastningsgrad.....	14
3.1.5 Indeks	15
3.2 GOD ØKONOMISTYRING	16
3.3 EFFEKTIV TJENESTEPRODUKSJON	16
4.0 INVESTERINGER	18
5.0 DEMOGRAFI, SENTRAL POSTER OG RAMMER	19
5.1 DEMOGRAFISK INNTEKTS/KOSTNADSENDERINGER	19
5.2 SENTRAL INNTEKTER OG UTGIFTER	20
5.1 RAMMER AVDELINGENE	22
6.0 HANDLINGSREGLER 2021-2031	22
6.1 RESULTATGRAD	22
6.2 GJELDSGRAD	23
6.3 BELASTNINGSGRAD.....	23
6.4 FONDSGRAD	23
7.0 INDEKS 2021-2031	24
8.0 KONKLUSJON	24

1.0 Oppsummering

Hensikten med perspektivanalysen er å analysere de økonomiske rammebetingelsene og påpeke konsekvensene av dette i et 10 års perspektiv. Bystyret vil da kunne aktivt forholde seg til fremtidige utfordringer gjennom å vedta økonomiske beslutninger for å oppnå en bærekraftig kommuneøkonomi. En bærekraftig kommuneøkonomi imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få tilfredsstillende sine behov. I denne analysen er bærekraftig kommuneøkonomi definert som måloppnåelse av de vedtatte handlingsreglene. Kommuneloven setter også strengere krav til oppnåelse av disse selvvalgte målene.

1. Resultatgrad	Bedre enn 1,75%
2. Belastningsgrad	Lavere enn 11%
3. Gjeldsgrad	Lavere enn 85%
4. Fondsgrad	Bedre enn 3%
5. Indeks	Over 100

Analysen viser med at gjeldsnivået til Bodø kommune er høyt og den største trusselen mot en bærekraftig kommuneøkonomi, samt svakt netto driftsresultat. For å kunne betjene det kommende gjeldsnivået, må det gjennomføres driftstilpasninger, og det jobbes nå med tilpasninger i størrelsesorden 300 mill. kr i perioden 2021-2024. Utførte KOSTRA-analyser viser også at Bodø kommune har et driftsnivå som er omtrent 300 mill. kroner høyere enn sammenlignbare kommuner.

Skatt- og rammetilskuddet er kommunens største inntektskilde. Denne inntekten fordeles ut til kommunen gjennom inntektssystemet, der objektive kriterier er førende for hvor mye kommunen får i samlet inntekt. Objektive kriterier er kriterier som ikke direkte er påvirkbare, det er befolkningssammensetningen, dødelighet, antall uføre mellom 18-49 år, reisetid innad i kommunen og ikke gifter 67 år og over for å nevne noen. Staten har ingen prognoser på dette utover det som kommer i revidert nasjonalbudsjett, det vil neste år.

Videre i perspektivanalysen er det vurdert 3 ulike scenarioer på følgende låneopptak i årene 2025-2031, det:

- Alt 1: 100 mill. kr hvert år – samlet brutto 0,7 mrd. kr
- Alt 2: 250 mill. kr hvert år – samlet brutto 1,8 mrd. kr
- Alt 3: 400 mill. kr hvert år – samlet brutto 2,8 mrd. kr

Da utlån og ubrukte lånemidler er størrelser som på lik linje med låneopptaket må beregnes, vil analysen være beheftet med usikkerhet. Analysen gir en indikasjon på at nettogjelden vil kunne ligge imellom 5,9 – 7,5 mrd. kr i 2031 basert på de ulike lånealternativene.

En renteøkning på 1 % - fra 2,2 % til 3,2 % vil gi kommunen økte renteutgifter på 51 – 73 mill. kr i snitt i årene 2025-2031.

Analysen viser at handlingsreglene fortsatt vil være svake, det betyr at indeksen vil falle ytterligere, og ligge på rundt en verdi på 80 i perioden 2024-2031.

Kommune har fortsatt mulighet til å oppnå bærekraftig økonomi, og rådmannen anbefaler at det settes søkelys på det som gir størst effekt:

- Resultatgraden
- Gjeldsgraden

Rådmannen vil allerede i formannskapsmøte 17. juni legge frem et grunnlagt for diskusjon av investeringsbudsjett og fremtidig investeringsbehov.

I forbindelse med rullering av økonomiplanen i høst bør det budsjetteres med et nettodriftsresultat som er over det denne analysen viser. Det vil være mulig å gjøre ved å ikke anvende nye inntekter som kommer i 2022 til nye tjenester, men å sette av det på fondet. På denne måten vil det være mulig å bygge opp egenkapital til investeringene. Dette i lag med lavere investeringsnivå vil gi positiv effekt på to andre handlingsreglene og indeks.

Kommunen har store innsparingskrav vedtatt i økonomiplan 2021- 2024, og rådmannen kommer ikke med forslag om flere i perspektivanalysen. Det er viktig å få realisert de som det nå jobbes med. Videre erkjenner rådmannen at det kan være krevende å redusere låneopptak til det nivået som foreslås i analysen (perioden 2025-2031) all den tid kommunen har store utviklingsoppgaver. Men dette er absolutt nødvendig for å kunne levere gode tjenester og utvikle byen i tiden fremover.

2.0 Rammevilkår

2.1 Økonomiske utsikter nasjonalt

Fra Norges bank sitt rentemøte 18. mars 2021:

«Utsiktene og risikobildet tilsier samlet sett en fortsatt ekspansiv pengepolitikk. Når det er klare tegn til at forholdene i økonomien normaliseres, vil det igjen være riktig å heve styringsrenten gradvis fra dagens nivå, sier sentralbanksjef Øystein Olsen.»

Prognoser fra Norges Bank. Økonomiplan 2021-2024 var basert på pengepolitisk rapport nr 3/2020. Perspektivanalysen 2022-2031 benytter oppdatert prognose fra rapport nr 1/2021.

Anslag styringsrente	2021	2022	2023	2024
Pengepolitisk rapport nr 1/2021	0,00 %	0,50 %	1,00 %	1,30 %
Pengepolitisk rapport nr 4/2020	0,00 %	0,30 %	0,80 %	
Pengepolitisk rapport nr 3/2020	0,00 %	0,10 %	0,50 %	

Tabell 1. Anslag styringsrente 2021-2024. Kilde: Norges bank.

Ved bruk av samme modell som i rådmannens forslag 2021-2024 kan forventet flyende rentenivå på kommunens gjeld bli som vist i tabellen under.

	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Styringsrente	0,00 %	0,50 %	1,00 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %	1,30 %
Kredittpåslag	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %	0,30 %
NIBOR-påslag	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %
Norges Bank	0,90 %	1,40 %	1,90 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %	2,20 %

Tabell 2. Styringsrente - prognose fram til 2031. Kilde: Norges bank (2021-2024).

Kommunen har vært i kontakt med Norges bank angående prognose på styringsrenten for perioden 2025-2031. Svaret er at Norges bank er at dette er utenfor prognosehorisonten deres, og derfor ikke har tall på dette. Det er derfor bare lagt til inn uendret rentebane fra 2024.

2.2 Revidert nasjonalbudsjett 2021

11. mai 2021 la regjeringen fra revidert nasjonalbudsjett (RNB). RNB gir informasjon om kommunenes inntekter innværende år, samt signaler om nivået på kommunenes inntekter det kommende året, altså 2022.

Regjeringen foreslår at kommunesektoren får en vekst i såkalt frie inntekter på mellom 2,0 og 2,4 mrd. kr i 2022. Inntektsveksten for 2022 som varsles i kommuneproposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2021 i revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige tiltak, slik som koronatiltakene, er korrigert ut av veksten. Mellom 1,6 og 2,0 mrd. kr skal gå til kommunene, mens 0,4 mrd. kr foreslås til fylkeskommunene.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er anslått til mellom 1,7 og 2,6 mrd. kr. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2022 på om lag 1,2 mrd. kr knyttet til den demografiske utviklingen. Av dette er 0,9 mrd. kr knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, fordelt på knapt 0,6 mrd. kr på kommunene og knapt 0,4 mrd. kr på fylkeskommunene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet anslår en vekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader i størrelsesorden 0,6 mrd. kr i 2022, ut over anslått lønnsvekst.

Anmodningsvedtak om ressurskrevende tjenester. Stortinget fattet anmodningsvedtak nr. 290, 15. desember 2020:

«Stortinget ber regjeringen i kommuneproposisjonen for 2022 foreslå en revidert og mer treffsikker metode for å beregne tilskudd til de minste kommunene med størst behov for ressurskrevende tjenester.»

Stortinget fattet også anmodningsvedtak 704, 25. februar 2021:

«Stortinget ber regjeringen utrede og legge fram et trinn 2 i toppfinansieringsordningen med en makssum per innbygger, og komme tilbake til Stortinget i forbindelse med statsbudsjettet for 2022.»

Dette kan få betydning på kommunens søknad for ressurskrevende brukere.

Departementet foreslår at den samlede skjønnsrammen for 2022 blir satt til 1 372 mill. kr. Av denne rammen fordeles 990 mill. kr til kommunene og 382 mill. kr til fylkeskommunene. Basisrammen til kommunene i 2022 settes til 850 mill. kr. Dette er en videreføring av kommunenes basisramme på samme nivå som i 2021

Det fremkommer ikke informasjon om årene 2023-2031 i revidert nasjonalbudsjett.

2.2 Ny kommunelov

I den nye kommuneloven strammes kravene til økonomisk styring betraktelig inn. Et sentralt moment i ny kommunelov har vært å klargjøre at kommunen må ha god styring og kontroll med egen virksomhet, og den nye kommuneloven inneholder flere nye regler som skal legge til rette for god egenkontroll i kommunene. Kommunenes ansvar for å ivareta egen økonomi og handlingsrom på

lang sikt tydeliggjøres, blant annet ved at det innføres overordnede bestemmelser om økonomiforvaltningen som skal sikre:

- At det er kommunens eget ansvar å ha en langsiktig økonomiforvaltning
- Samordnede og realistiske planer for egen økonomi og for lokalsamfunnets utvikling
- Forsvarlig finans- og gjeldsforvaltning.

Ny kommunelov slår fast, i likhet med gjeldende kommunelov, at det er kommunestyret som har det øverste ansvaret for kommunens økonomi. Sentrale verktøy for dagens økonomistyring er økonomiplanen, årsbudsjettet, årsregnskapet og årsberetningen samt regler for finans- og gjeldsforvaltningen (finansreglement). Det er i tillegg vedtatt å lovfeste krav om at alle kommuner skal ha et økonomiregelverk og bruke finansielle måltall i økonomistyringen. Med finansielle måltall siktes det til politisk vedtatte målsetninger for kommunens økonomiske utvikling. Den enkelte kommune må selv velge måltall og vurdere hvilket nivå disse bør ligge på, men må ifølge utvalget fastsettes slik at de gjenspeiler hva som skal til for å oppnå en forsvarlig langsiktig økonomisk utvikling.

Reglene om kommunale låneopptak er en viktig del av kommunenes finans- og gjeldsforvaltning. Det har vært en vekst i kommunesektorens gjeld de siste årene, men departementet har ikke sett behov for å innføre et gjeldstak eller detaljreguleringer av gjeldsutviklingen i kommunal sektor. Departementet har vist til at kommunenes samlede låneopptak over tid vil være begrenset av kommunenes inntektsvekst og lovens krav til budsjettbalanse.

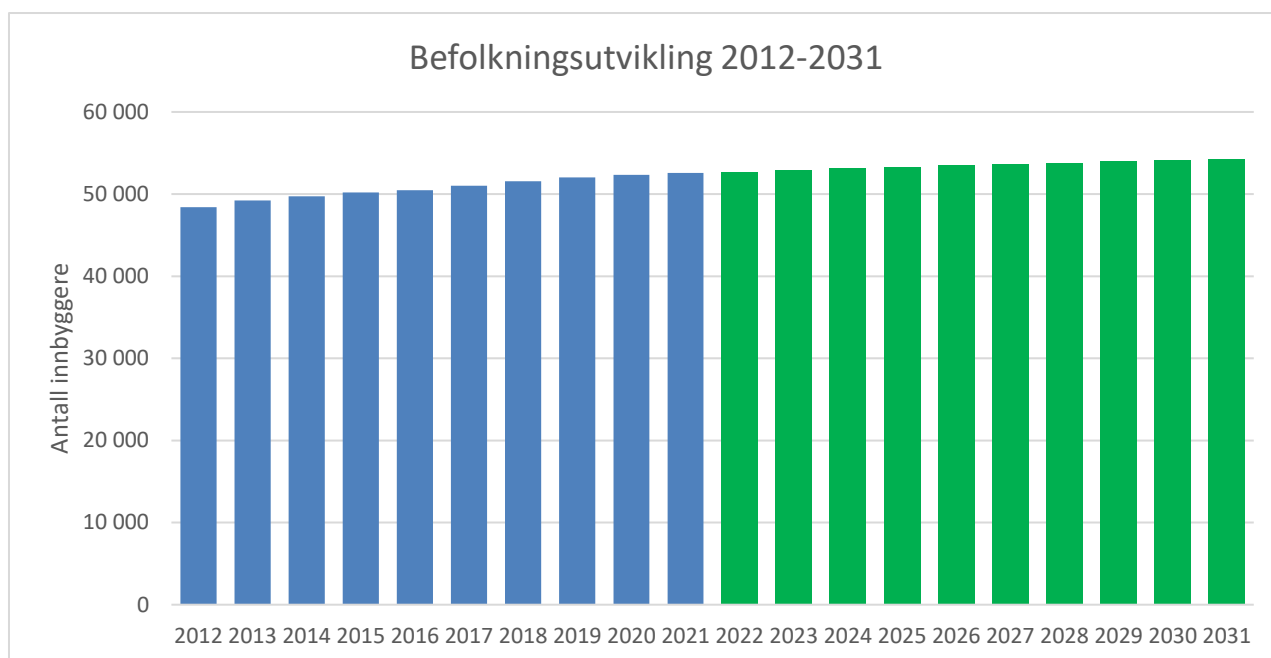
I den nye loven stilles det fortsatt krav til årlige avdrag på lån, men det er gjort enkelte endringer i reglene for hvordan minimumskravet til årlige avdrag skal beregnes. Plikten retter seg mot summen av kommunens lån, og ikke enkeltlån. Størrelsen på minimumsavdraget avgjøres av størrelsen på årets avskrivninger av kommunens anleggsmidler, den bokførte verdien på samlet lånegjeld og den bokførte verdien på avskrivbare anleggsmidler. Gjeldsporteføljen må struktureres med årlige forfall slik at det på låneporteføljen årlig må betales et beløp som minst tilsvarer minimumsavdraget.

2.3 Befolkningsutvikling

Befolkningen i Bodø har økt jevn de siste 9 årene, men veksten har avtatt noe de siste 3 årene (snitt vekst 334 innbyggere). I gjennomsnitt har den årlige veksten i denne perioden vært på 459 innbyggere per år. Som det framkommer av grafen under er prognosen til SSB¹ for 2022-2031 vist med de grønne søylene. I prognosen er det lagt inn en forventning om en gjennomsnittlig vekst på 174 nye innbyggere per år. Bakgrunnen til den lave veksten er fallende fødselstall og lav innvandring i perioden.

Figur 1 - Historiske befolkningstall Bodø kommune 2012-2021, SSB MMMM prognose 2022-2031 (Kilde: SSB)

¹ SSB: <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/attachment/422992?ts=172798fae98>



Utviklingen i Bodø fordelt på aldersgrupper framkommer av tabellen under.

Aldersgruppe/År	2012	2016	2021	2022	2026	2031	Endring 31-21
0-5 år	3 765	3 571	3 251	3 181	3 180	3 266	15
6-15 år	6 084	6 143	6 248	6 221	5 805	5 423	-825
16-19 år	2 660	2 619	2 459	2 470	2 629	2 511	52
20-44 år	17 104	17 526	18 302	18 305	18 348	18 430	128
45-66 år	13 260	14 185	14 602	14 608	14 644	14 714	112
67-79 år	3 910	4 694	5 618	5 776	6 229	6 594	976
80-89 år	1 397	1 459	1 734	1 800	2 243	2 856	1 122
Over 90 år	242	291	346	336	390	506	160
Totalt	48 422	50 488	52 560	52 697	53 468	54 300	1 740
Andel av landet	0,971 %	0,968 %	0,975 %	0,973 %	0,968 %	0,960 %	-0,015 %

Tabell 3. Befolkningsendringer 2012-2031.

Tabellen viser at antall barnehagebarn har gått ned fra 3 765 barn i 2012 til 3 251 barn i 2021. Prognosen framover tilsier et lite fall i første del av prognoseperioden, for deretter å stige noe inn mot slutten av prognoseperioden. SSB har lagt til grunn fødselstall som de de siste årene (2018-2020) i starten av prognoseperioden, for deretter å stige noe mot slutten av perioden over.

Barn i skolepliktig alder har gått noe opp fra 2012 fra 6 084 til 6 248 i 2021. Prognosene framover tilsier et stabilt antall barn i skolealder fram til 2023, for deretter å falle til 5 423 barn i 2031. Dette som følge av lave fødselstall i prognoseperioden. Fra 2012 til 2031 er dette en nedgang på 10,9 %.

De store endringene kommer i de eldste aldersgruppene. Aldersgruppen 67-79 år har gått fra 3 910 innbyggere i 2012 til 5 618 i 2021, og prognosen sier at denne aldersgruppen vil øke ytterligere fram til 2031, til totalt 6 594 innbyggere. Fra 2012 til 2031 er dette en økning på 68,6 %.

Aldersgruppen 80-89 år var på 1 397 innbyggere i 2012. I 2021 har denne aldersgruppen 1 734 innbyggere. I prognoseperioden framover øker denne aldersgruppen mye, og i 2031 forventes det 2 856 innbyggere i denne aldersgruppen. Fra 2012 til 2031 er dette en økning på 104,4 %.

Den eldste aldersgruppen har også en solid økning. Fra 242 innbyggere i 2012 til hele 506 innbyggere i 2031. Dette er en økning på 109,1 %. SSB har lagt til grunn i sine prognoser økt levealder, noe som dermed gir vekst i de eldste aldersgruppene.

Bodø kommune sin befolkningsandel av landet var i 2012 på 0,971 %, noe som forenklet omtales som 1 % kommune. Utviklingen fram til 2021 har gått begge veier, og per 2021 utgjør Bodø kommune 0,975 % av landet. De nye MMM prognosene tilsier at Bodø kommune sin andel i 2031 vil falle ned til 0,96 %, noe som er det laveste i denne perioden (2012-2031).

Aldersgruppe/År	2012	2016	2021	2022	2026	2031	Endring 31-12
0-5 år	1,041	0,996	0,970	0,959	0,988	0,986	-0,055
6-15 år	1,016	1,010	1,000	0,999	0,979	0,979	-0,038
16-19 år	1,055	1,030	0,997	1,002	1,017	1,016	-0,039
20-44 år	1,034	1,023	1,047	1,049	1,047	1,045	0,012
45-66 år	0,990	1,018	0,991	0,990	0,985	0,984	-0,006
67-79 år	0,930	0,924	0,940	0,941	0,954	0,973	0,043
80-89 år	0,792	0,856	0,935	0,954	0,954	0,937	0,145
Over 90 år	0,624	0,684	0,770	0,741	0,833	0,900	0,276

Tabell 4. Aldersgrupper omgjort til indekser.

Indeksen forteller hvor mange innbyggere kommunen har i de ulike aldersgruppene i forhold til landet. En indeks på 1 betyr at kommunen har en tilsvarende andel som landet. Ligger indeks over 1, betyr det at kommunen relativt sett har flere innbyggere i den aktuelle aldersgruppen. Ligger indeksen under 1, betyr det at kommunen relativt sett har færre innbyggere i den aktuelle aldersgruppen.

Utviklingen i indeksen stemmer godt med erfaringene i kommunen. Antall barnehagebarn har gått nedover, og indeksen sier at Bodø kommune har falt mer enn landet. Fra å ha 4,1 % flere barnehagebarn i 2012 enn landssnittet, til å ha 3 % færre barnehagebarn i 2021. Prognosene framover tilsier at Bodø vil ligge noe under landssnittet fram til 2031.

Antall skolepliktige barn lå i 2012 1,6 % over landssnitt, fram til 2021 har denne prosenten falt til landssnittet, dette til tross for at antall skolepliktige har gått opp fra 6 084 til 6 248 i samme periode. Dette betyr at veksten på landsbasis har vært større i denne perioden. Prognosen framover tilsier at fallet i Bodø er større enn på landsbasis, og i 2031 har kommunen 2,1 % færre skolepliktige barn enn landssnittet.

Den voldsomme veksten i de eldste aldersgruppene gir også store utslag i utviklingen i indeksene. Aldersgruppen 67-79 år går fra å være 7 % under landssnittet i 2012 til å ligge 2,7 % under i 2031. For aldersgruppen 80-89 år endres prosenten fra 20,8 % under landssnittet i 2012 til 6,3 % under i 2031. De over 90 år lå hele 37,6 % under landssnittet i 2012, 19 år senere ligger denne aldersgruppen 10 % under landssnittet.

Når SSB utarbeider sine befolkningsprognoser, er det ikke alle lokale forhold de kan ta stilling til, eller har kjennskap til. Det kan jo derfor være lurt å ha i minne at følgende forhold kan slå inn på befolkningsutviklingen i Bodø kommune:

- Ny BY Ny Flyplass prosjektet
- Kulturhovedstad
- Nedleggelsen av flystasjonen (F16 forsvinner 202X)

2.4 Premieavvik og amortisering KR

Da ordningen med pensjonskostnad ble innført i 2002 var forutsetningen at den skulle sikre en utjevning av pensjonspremien over år. Noen år skulle det være positive premieavvik og andre år negative premieavvik. Slik har det ikke blitt.

*Premieavvik forklares som differansen i kr mellom det kommunen betaler inn i pensjonspremie til pensjonsselskapet (for eksempel KLP) og en beregnet kostnad basert på kriterier fastsatt av finansdepartementet. Når premieinnbetalingen overstiger den beregnede pensjonskostnaden, oppstår et positivt premieavvik. Dette er ikke reelle midler, men det skal behandles som en inntekt som rent teknisk reduserer den samlede pensjonsutgiften i regnskapet. Positivt premieavvik avsettes i balansen som gjeld og må tilbakeføres til drift etter gjeldene regler. Dette er såkalt amortisering. **Netto premieavvik er premieavvik minus amortisering.***

Positive premieavvik kan skjule ubalansert drift i regnskapet dersom dette gir et positivt netto premieavvik. Positive premieavvik er i realiteten et driftslån som må belastes driften på et senere tidspunkt – såkalt amortisering.

Akkumulert premieavvik ved utgangen 2020 er på 246,2 mill. kr. Når netto premieavvik (premieavvik minus amortisering) blir negativt vil det belaste driften og redusere netto driftsresultat. Eller motsatt - når netto premieavvik blir positivt vil det forbedre netto driftsresultat. Premieavviksfondet (35,7 mill. kr per 31.12.2020) er ikke stort nok for å tilbakebetale det totale akkumulerte premieavvik, men kan benyttes ved negative premieavvik for å minimere driftskonsekvensene.

Det er ikke mulig å lage en entydig prognose frem til 2031 på fremtidige netto premieavvik. Slike prognoser finnes ikke, men det en vet er at Bodø kommune har et akkumulert premieavvik som skal amortiseres. Det er en risiko for at denne amortiseringen kan redusere driftsresultat.

2.5 Ny by - Ny flyplass

I forbindelse med avviklingen av Forsvarsbase Bodø (tidligere Bodø hovedflystasjon) og flytting av Bodø lufthavn, skal frigjorte arealer overtas og utvikles helhetlig av lokale myndigheter. Prosjektet ligger inne i Nasjonal transportplan, og utbyggingsbeslutning med finansieringsplan skal etter planen endelig besluttes i Statsbudsjett 2022. Bystyret behandlet 25. mars under sak 21/32 grunnlag for investering i eiendommen og lokalt bidrag. I vedtaket forplikter Bodø kommune seg til å sikre samlet lokalt bidrag på ca. 1 mrd. kr til flytting av Bodø lufthavn. Det lokale bidraget søkes gjennomført sammen med Nordland fylkeskommune. Størrelse på det lokale bidraget er avhengig av endelig avklaring mellom de øvrige partene og tilhørende departement.

Det er opprettet et felles eiendomsselskap med Nordland fylkeskommune, Nye Bodø Eiendom AS, som skal overta de frigjorte arealene og videreutvikle og selge disse. Det pågår et felles arbeid med å forberede kapitalisering av selskapet, blant annet gjennom realisering av eiendom samt låneopptak.

Bystyret behandlet 20. oktober 2020 plan for videre arbeid med avhending av kommunal eiendom, der konkrete eiendommer ble vedtatt avhendet som del av kapitaliseringen. Overtakelse av eiendommen vil skje når dagens lufthavn legges ned, noe som nå er tidfestet til 2027.

Bodø kommune har allerede startet forskuttering av lokalt bidrag, og det er inngått avtaler som regulerer dette mellom Avinor og Bodø kommune. Til sammen vil Bodø kommune forskuttere 70-75 mill. kr i perioden 2019-2022 som dekker planperioden fra skisseprosjekt til detaljplanleggingsfasen.

3.0 Bærekraftig kommuneøkonomi

Bærekraftig kommuneøkonomi kan defineres som en økonomi som imøtekommer behovene til dagens innbyggere uten å redusere mulighetene for kommende generasjoner til å dekke sine behov. For en tjenesteproduserende organisasjon som Bodø kommune er økonomi ikke noe mål i seg selv, men et middel for å kunne tilby gode tjenester til befolkning. En bærekraftig økonomi er nødvendig for å kunne tilby et tjenestetilbud av tilstrekkelig omfang og kvalitet over flere generasjoner.

Bodø kommune oppfyller allerede de nye krav til økonomisk styring som kommer i ny kommunelov, men øker sitt fokus på bærekraftig kommuneøkonomi ved å ytterligere fokusere på:

- Økonomisk handlingsrom
- God økonomistyring
- Effektiv tjenesteproduksjon

3.1 Økonomisk handlingsrom

Innføring av økonomiske handlingsregler er en metodikk for å sikre informasjon om kommunen har en bærekraftig økonomi med tilstrekkelig handlingsrom. Etter den nye kommuneloven må kommunene ha måltall for utviklingen av kommunens økonomi. Bodø kommune har vedtatt egne handlingsregler for å imøtekomme lovens krav. Handlingsreglene skal være enkle å forstå, samtidig som de gir fokus på kjernen i kommunens økonomi og medvirke til at rammebetingelsene i budsjettprosessen er tydelig definert.

Driften må være tilpasset kommunens inntekter, slik at alle handlingsregler er i forhold til brutto driftsinntekter. De fire handlingsreglene omfatter: resultatgrad, fondsgrad, gjeldsgrad og belastningsgrad (tidl. finansieringsgrad). For å gjøre det enklere å få et bilde av kommunens økonomi beregnes også en samlet indeks, som er en vektet sum av de økonomiske handlingsreglene.

Tabell 5 – Oversikt handlingsregler og vedtatte målsettinger (Vedtatt juni 2018)

	Målsettinger
Resultatgrad	1,75 %
Fondsgrad	3,00 %
Gjeldsgrad	50,00 %
Belastningsgrad	11,00 %

Tidligere finansieringsgrad ender betegnelse til belastningsgrad, da det gir et bedre uttrykk for at dette gjelder belastningen av renter og avdrag i driftsregnskapet. Belastningsgrad er tett knyttet til gjeldsgraden.

Nivået på disse handlingsreglene er ikke regulert i loven, og det er opp til kommunen selv å gjøre slike vurderinger.

Ifølge TBU er resultatgraden det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultatet i en kommune. Teknisk beregningsutvalg (TBU) anbefaler en resultatgrad på 1,75 %. Resultatgrad er netto driftsresultat i forhold til brutto driftsinntekter.

Avsetninger til disposisjonsfond avhenger av om kommunen klarer å oppnå en tilstrekkelig positiv resultatgrad. Beregning av fondsgraden omfatter ikke bundne fondsmidler og ubundne investeringsfond. Det finnes ingen klar norm for disposisjonsfondets størrelse, men i en rapport om økonomiske nøkkeltall anbefaler Telemarksforsking at disposisjonsfondet utgjør mellom fem og ti prosent av kommunens brutto driftsinntekter. Siden Bodø kommune er en kommune i vekst vurderes det at 3% er tilstrekkelig for å kunne håndtere naturlige svingninger. Fondsgrad er sum disposisjonsfond i forhold til brutto driftsinntekter.

Riksrevisjonen anbefaler at kommunens netto lånegjeld ikke overstiger 75% av brutto driftsinntekter. Netto lånegjeld omfatter gjeld til VA og øvrige investeringer. Startlån og pensjonsforpliktelser er ikke inkludert i netto lånegjeld. Dette oppfattes som en gjennomsnittbetraktning og må derfor vurderes i forhold til kommunens situasjon og betalingsevne. Bodø kommune er i vekst og har behov for investeringer for å imøtekomme veksten. Høy gjeld øker også risikoen i forhold til renteøkning, slik at en må ta det i betraktning når gjeldsnivået vurderes. Det blir vurdert at den langsiktige netto lånegjelda ikke bør overstige 85 %, noe som er 10% over anbefalingen til riksrevisjonen.

Det er ingen tydelig anbefaling på nivå for gjeldsbelastningen i form av renter og avdrag. Gjeldsbelastningen er et resultat av gjeldsmengden, avdragstiden og rentenivået. Gjeldsbelastningsgrad eller belastningsgrad (tidl. Finansieringsgrad) omfatter alle driftsutgiftene til renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter. Nivået på gjeldsbelastningen er knyttet til kommunes betalingsevne i forhold til nåværende gjeldsnivå. Med nåværende rente og avdrag profil er dette beregnet til 11%.

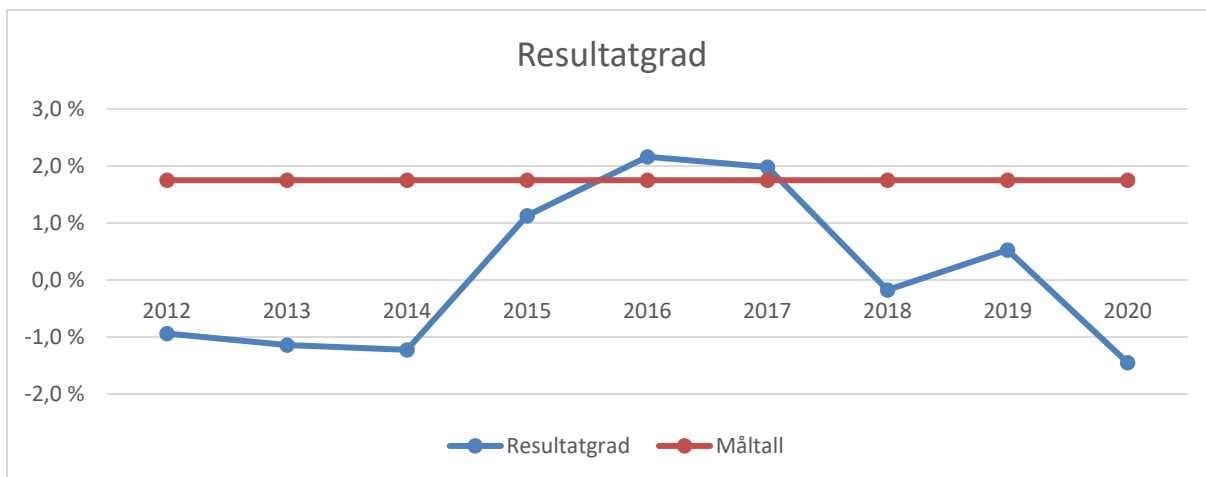
3.2.1 Resultatgrad

Resultatgrad er netto driftsresultat i forhold til driftsinntekter. Riktig nivå på resultatgrad vil sikre en bærekraftig kommuneøkonomi over tid, slik at Bodø kommune kan:

- Unngå at kommunens verdier forringes
- Skape handlefrihet.
- Muliggjøre oppbygging av fond.
- Bygge egenkapital til fremtidige investeringer som erstatning for låneopptak.

Nedenfor er en oversikt over utvikling av resultatgraden til Bodø kommune de siste 9 år.

Figur 2 – Utvikling resultatgrad Bodø kommune.



Resultatet til Bodø kommune i 2017 og 2016 er omtrent på et anbefalt nivå og betydelig forbedret fra foregående år. Resultatene etter 2017 har falt langt under anbefalt nivå, og medfører problemer med å få satt av nok midler på fond m.m. Resultatgraden fra 2012 til 2013 er korrigert slik at den er sammenlignbar med resultatgraden fra og med 2014. I perioden 2012 til 2013 ble det faktiske netto driftsresultatet kamouflert av momskompensasjon fra investeringer.

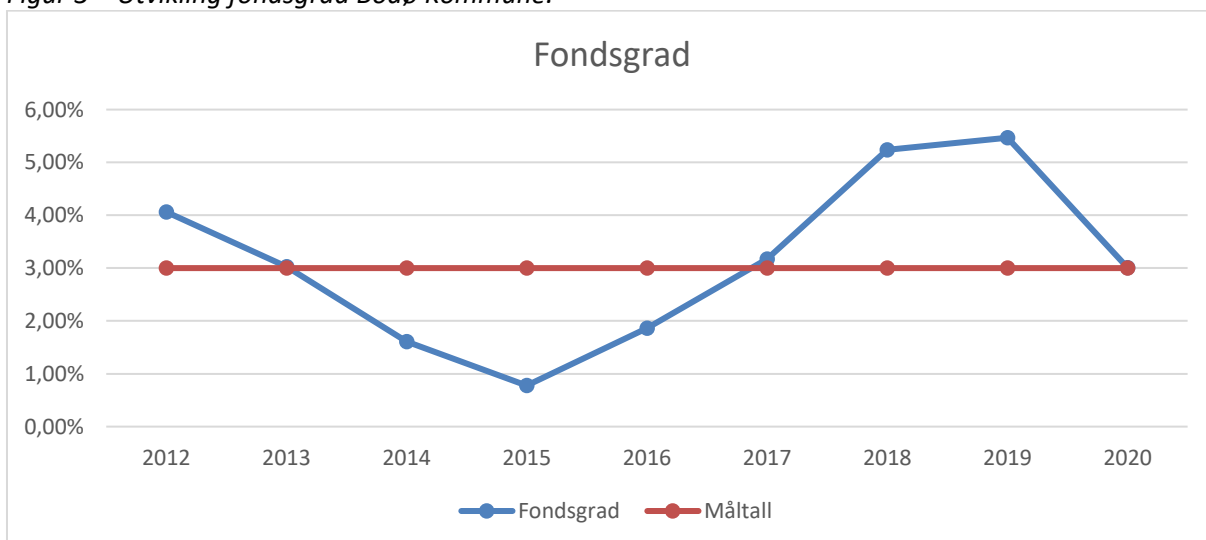
3.2.2 Fondsgrad

Fondsgrad er disposisjonsfond i forhold til brutto driftsinntekter. Fondsgrad er et mål på nivået på disposisjonsfondet slik at Bodø kommune kan ha:

- Buffer mot uforutsette hendelser.
- Sikkerhet mot plutselige renteøkninger.
- Handlefrihet til å gripe de muligheter som byr seg.
- Egenkapital i fremtidige investeringer

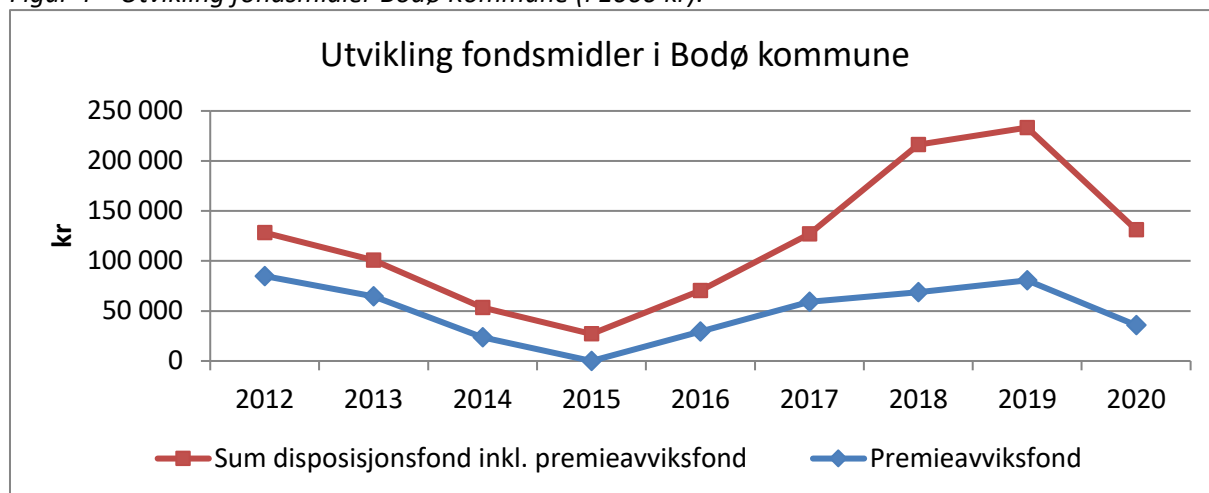
Samlet disposisjonsfond vil variere over tid i tråd med de økonomiske resultatene. Nedenfor er en oversikt over fondsgraden til Bodø kommune de siste 9 år.

Figur 3 – Utvikling fondsgrad Bodø Kommune.



Disposisjonsfondet er på totalt 131,0 mill. kr ved utgangen av 2020. Av dette er 35,7 mill. kr på et såkalt premieavviksfond som skal håndtere svingninger i netto premieavvik. Dette er ikke tilstrekkelig til å dekke opp det akkumulert premieavviket i balansen på 246,2 mill. kr.

Figur 4 – Utvikling fondsmidler Bodø Kommune (i 1000 kr).

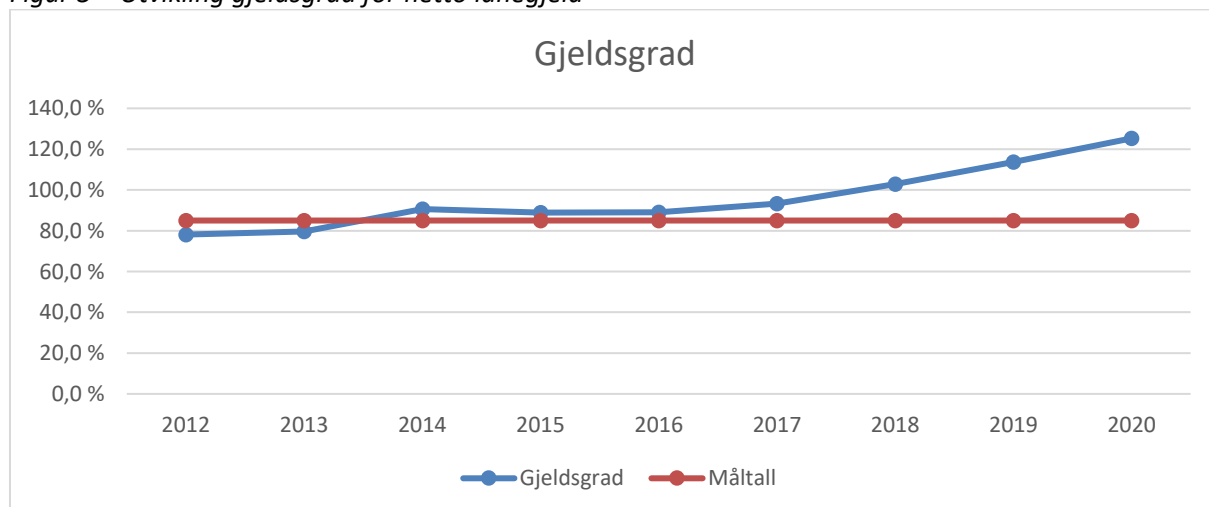


Det er helt normalt å håndtere svingninger i driften med bruk av disposisjonsfond, men det er ikke en løsning over tid. Bruk av disposisjonsfond gir kommunen bedre tid til å tilpasse driften til driftsinntektene. Manglende avsetninger til disposisjonsfond over tid fører til at inntektsvikt/utgiftsøkninger må hentes inn gjennom hurtige reduksjoner i eksisterende drift, noe som erfaringsmessig er meget utfordrende.

3.1.3 Gjeldsgrad

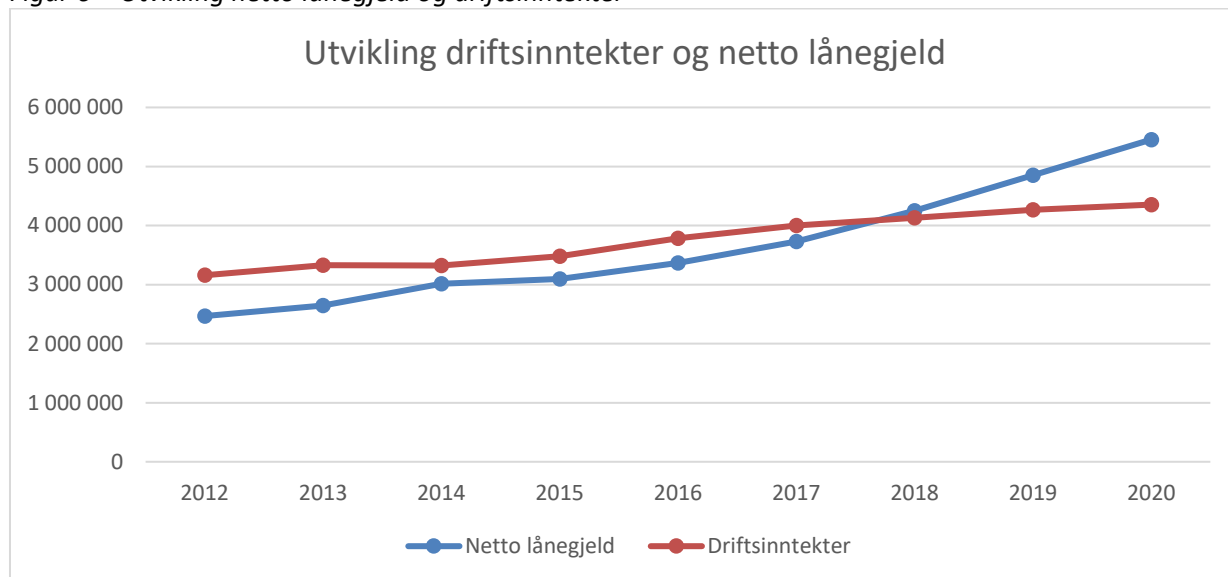
Gjeldsgrad er netto lånegjeld i forhold til driftsinntekter. Av samlet netto lånegjeld er cirka 20 % av lånegjelda knyttet til VA investeringer og er selvfinansierende. Øvrig gjeld vil belaste driftsregnskapet med renter og avdrag og må dekkes av rammeoverføringene fra staten. Nedenfor er en oversikt over gjeldsgraden til Bodø kommune de siste 9 år.

Figur 5 – Utvikling gjeldsgrad for netto lånegjeld



Ved utgangen av 2018 passerte Bodø kommune en gjeldsgrad på over 100 %. Utviklingen har gått i retning av enda høyere gjeldsgrad. Ved utgangen av 2020 er gjeldsgraden på 125,3 %. Årsaken til endringen i gjeldsgraden er betydelig økt låneopptak (gjeld), jamfør grafen under. I tillegg har kommunen over flere år hatt avdragsutsettelse/lagt på minimumsavdrag, noe som også har medført til en økning i den totale gjelden til kommunen.

Figur 6 – Utvikling netto lånegjeld og driftsinntekter



Gjelda til Bodø kommune øker mere enn inntektene. I 2018 var et skifte ved at inntektene er lavere enn samlet nettogjeld. Økt gjeldsnivå gir økt risiko, samt at økt gjeld belaster driften med økte rente- og avdragskostnader. Riktig gjeldsgrad er det Bodø kommune har råd til over tid.

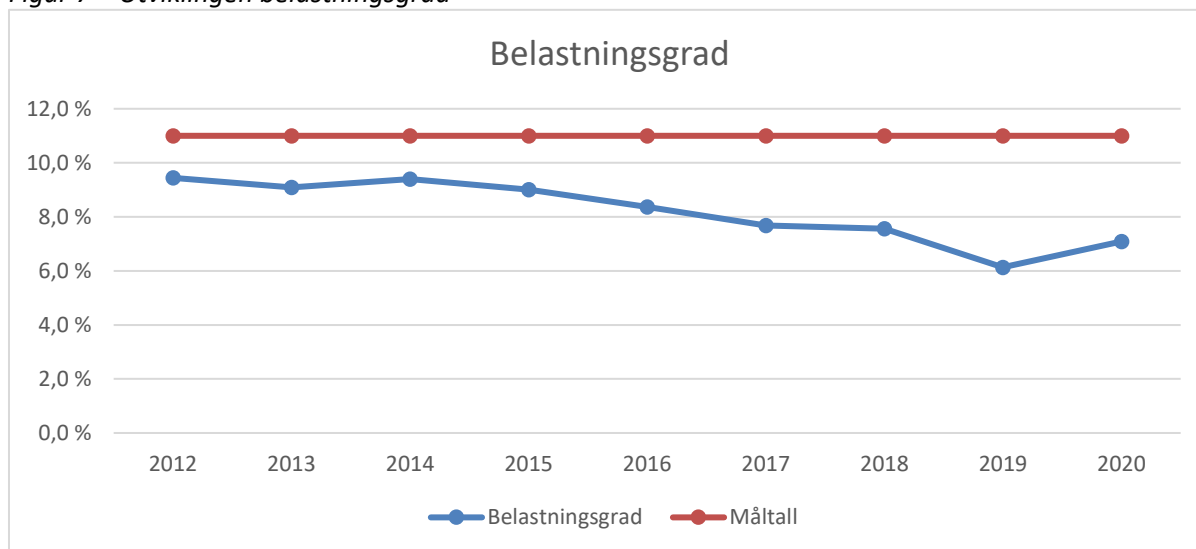
3.1.4 Belastningsgrad

Belastningsgrad (tidligere omtalt som Finansieringsgrad) omfatter alle driftsutgiftene til renter og avdrag i forhold til brutto driftsinntekter.

Gjeldsgrad og belastningsgrad henger sammen. Avdrag og rentebelastning er en konsekvens av netto lånegjeld. Belastningsgrad påvirkes også av rentenivå og avdragstid. Høy gjeld medfører høy risikoeksponering for renteøkning. Rentenivået er nå veldig lavt.

Belastningsgraden kan påvirkes av avdragstiden som i stor grad bestemmes av kommunen så lenge minimumsavdrag i henhold til kommuneloven er ivarettatt. Utviklingen fra 2016 til 2020 viser en reduksjon i finansieringsgraden og henger primært sammen med utsettelse av avdrag.

Figur 7 – Utviklingen belastningsgrad



Riktig belastningsgrad er det Bodø kommune har råd til over tid.

3.1.5 Indeks

Bodø kommune har utarbeidet en indeks basert på de fire handlingsreglene. Hovedhensikten med en indeks er at den skal være enkel og intuitiv å forstå for alle beslutningstagere, slik at det bidrar til riktige beslutninger for å sikre en bærekraftig kommunal økonomi.

Målsettinger er basert på anbefalinger til Teknisk Beregningsutvalg og Riksrevisjonen. Når det gjelder vektingen i indeksen er et holdepunkt at riksrevisjonen mener at resultatgraden er den viktigste indikatoren for en bærekraftig kommune økonomi. Den er derfor vektet 50% i indeksen. I indeksen er resultatgrad og belastningsgrad fra driftsregnskapet og er vektet til sammen 60%. Fra balansen er fondsgrad og gjeldsgrad vektet til sammen med 40%. Vektingen er vurdert til et nivå som skal gi robusthet over tid. Indeks over 100 er definert som en bærekraftig kommuneøkonomi.

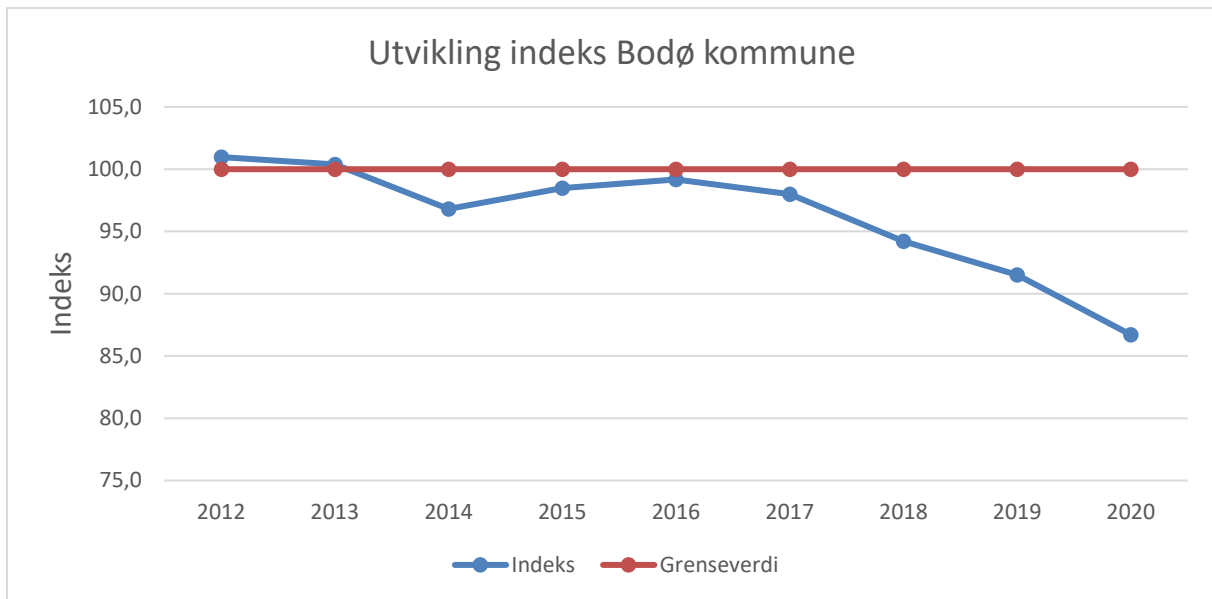
Tabell 6 – Oversikt indeksberegning

Handlingsregler og vekting				Indeks beregning			Indeks avvik		
Område	Vekting	Handlingsregler	Vekting	2012	2016	2020	2012	2016	2020
Drift	60 %	Resultatgrad	50 %	48,7	50,2	48,4	-1,35	0,22	-1,60
		Belastningsgrad	10 %	10,2	10,3	10,4	0,15	0,26	0,39
Balansen	40 %	Fondsgrad	10 %	10,1	9,9	10,0	0,11	-0,11	0,00
		Gjeldsgrad	30 %	32,1	28,8	17,9	2,06	-1,20	-12,08
Indeks				101,0	99,2	86,7	1,0	-0,8	-13,3

Indeksberegning er et resultat av vekting og målsetting av handlingsreglene. En kan oppnå en indeks på over 100 uten at alle handlingsreglene er over målsetting. Vektingen blir derfor viktig for at indeksen er robust.

Indeksen vil variere over tid. Figur 8 viser beregnet indeks i perioden 2012 til 2020.

Figur 8 – Utvikling indeks



Indeksen i 2020 er blitt svekket ytterligere. Hovedårsaken er høy gjeld. Netto driftsresultat i 2020 var også under målsetting.

3.2 God økonomistyring

God økonomistyring skal bidra til et godt driftsresultat og til å opprettholde et godt økonomisk handlingsrom for Bodø. Dette er en forutsetning for å kunne bygge opp et godt tjenestetilbud til kommunens innbyggere. God økonomistyring innebærer at virksomhetene skal styre innenfor vedtatt budsjettramme og at negative avvik ikke er akseptert. Virksomhetene får eventuelle avvik i forhold til budsjettramme innenfor 2 % (negative og positive) overført til neste budsjettår.

Dette forutsetter at virksomhetene:

- Overvåker den økonomiske utviklingen og styrer sin virksomhet innenfor vedtatt budsjettramme
- Identifiserer avvik og iverksetter korrigerende tiltak, og de iverksettes så tidlig som mulig.
- Rapporterer månedlig til rådmann og direktører på økonomisk status og utvikling innenfor virksomhetens ansvarsområde.

Kommunen har anskaffet Framsikt. Dette er et verktøy for utarbeidelse av kommunale planer, økonomiplan, årsbudsjett, virksomhetsplaner og rapportering. Kommunen er i oppstartsfasen, og de første månedsrapportene er levert. Kommende økonomiplan 2022-2025 skal etter planen utarbeides i dette verktøyet. Verktøyet gir også muligheter til å rapportere på verbaler, internkontroll m.m.

God økonomistyring innebærer også at kommunen har kontroll på utviklingen i frie inntekter, pensjonsutgifter og finansinntekter og kostnader. Hver tertial skal kommunen rapportere til bystyret om utviklingen i kommunens økonomi og eventuelle forslag til budsjettendringer. Å sikre kommunens inntekter er et særskilt satsningsområde.

3.3 Effektiv tjenesteproduksjon

Ulike oversikter viser med all tydelighet at inntektene er den største kostnadsdriveren til en kommune. Alle midler disponeres for å gi et best mulig tjenestetilbud i kommunen. Større inntekter vil nødvendigvis ikke føre til et større overskudd, men til høyere utgifter. Det er også slik at det ikke

alltid er direkte sammenheng mellom kvalitet og ressursbruk. For egen kommune er det vesentlig over tid at gjennomføring av tjenesteproduksjon og nedbetaling av gjeld er tilpasset inntektene.

For å vurdere bl.a. effektiviteten til tjenesteproduksjonen i Bodø kommune har Agenda Kaupang på oppdrag fra Rådmannen i Bodø kommune gjennomført en KOSTRA- analyse av tallgrunnet fra 2020. For å vurdere om tjenesteproduksjon i Bodø kommune er effektiv, sammenlignes kostnadsnivå og kvalitet mot andre sammenlignbare kommuner.

Kvalitet i tjenestene er vurdert på grunnlag av forrige års utgave av Kommunebarometeret fra Kommunal Rapport. Bodø har meget god kvalitet på tjenestetilbudet til innbyggerne. Bodø ble nr. 77 på Kommunebarometeret for 2020.

Kostnadsnivået i tjenestene er vurdert på grunnlag av behovskorrigerede netto driftsutgifter. Netto driftsutgifter er den utgiften kommunestyret må bevilge (utgift minus driftsinntekter og refusjoner). Utgiftene korrigeres for forskjeller i demografi, geografi og sosiale forhold for å gjøre kommuneregnskapene sammenlignbare.

Kostnadsnivået i Bodø var 324 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 13 i 2020. De tjenestene som drives dyrere enn gjennomsnittet i kommunegruppen er grunnskole, kultur, kirke, PLO, helse, sosial, barnevern, administrasjon, brann, samferdsel og bolig. De tjenestene som drives med lavere kostnader enn kommunegruppen er barnehage, plan/næring og eiendomsforvaltning av formålsbygg.

Tabellen under viser kostnadsforskjeller mellom Bodø og andre kommuner i mill. kr. Vi ser hvor mye Bodø kan spare ved å drive med samme kostnadsnivå som de andre kommunene. Samlede behovskorrigerede netto driftsutgifter var 324 mill. kr høyere enn gjennomsnittet i Kommunegruppe 13 i 2020. Sammenligningskommunene er mellom 213 mill. kr og 410 mill. kr billigere i drift enn Bodø kommune. Tallene framgår av tabellen under.

Tabell 7 - Innsparingspotensial for Bodø kommune i mill. kr 2020 – basert på regnskap 2019 (Kilde: KOSTRA Rapport utarbeidet av Agenda Kaupang på oppdrag fra Bodø kommune)

Tjeneste	1507 Ålesund	3004 Fredrikstad	3005 Drammen	3030 Lillestrøm	3807 Skien	4204 Kristiansand	EKG13 KOSTRA- gruppe 13
Administrasjon	3,6	-32,8	-17,2	-62,5	38,8	-21,1	2,2
Barnehage	-39,7	-8,2	-22,5	-15,3	-4,8	-21,2	-24,4
Barnevern	19,9	9,6	12,6	12,9	23,6	31,6	17,5
Bolig	14,3	0,8	1,1	-17,7	-1,0	-1,3	-5,1
Brann	7,5	22,5	27,0	25,9	14,7	22,9	18,7
Grunnskole	43,8	67,9	112,8	81,4	51,5	36,2	57,9
Helse	44,0	67,9	40,8	60,2	71,8	61,8	55,7
Kirke	-1,1	3,9	6,3	15,1	5,1	-3,7	5,3
Kultur	61,0	48,6	35,8	54,9	24,2	1,1	36,5
Landbruk	2,9	1,9	-0,3	2,2	1,5	2,3	2,0
Næring	-19,4	0,3	-14,6	-17,8	-28,1	-26,8	-13,3
Plan- og byggesak	10,5	12,2	-15,6	11,4	8,0	4,2	4,7
Pleie og omsorg	19,9	72,4	188,5	133,7	146,5	229,5	125,7
Samferdsel	33,1	45,2	39,6	14,4	11,2	38,2	33,1
Sosial	13,4	15,0	15,5	28,7	4,5	0,1	7,3
Totalt	213,7	327,4	409,7	327,5	367,5	353,8	323,9

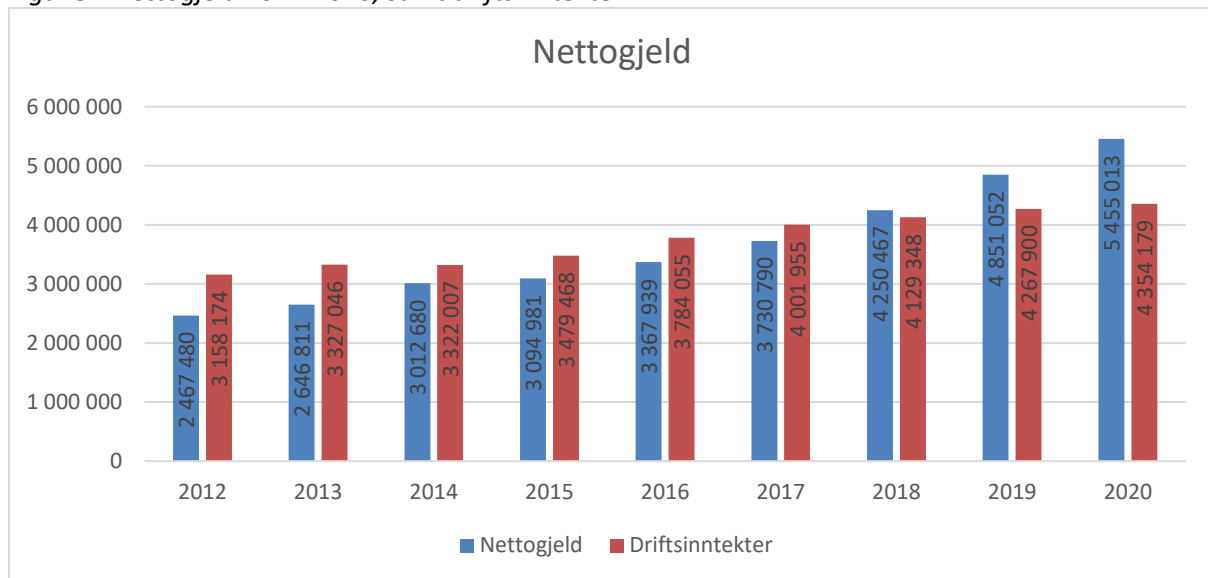
Kostnadsnivået til Bodø kommune sammenlignet med andre sammenlignbare kommuner tilsier at tjenesteproduksjonen kan utføres mere effektivt, slik at driftstilpasninger kan og bør gjennomføres.

Ny analyse er bestilt og vil være klar i slutten av mai 2021, da med regnskap 2020 som grunnlag. Av den grunn er fjorårets rapport lagt til grunn i denne analysen.

4.0 Investeringer

Samlet viser regnskapene fra årene 2012-2020 at kommunen har investert for rundt 8,6 mrd. kr eksklusivt startlån. Blant annet har kommunen fått bygd Sølvsuper, Bankgata hallen, Tverlandet skole, Bodøsjøen skole, rådhuset, bypakke 1, kulturhus og bibliotek. Av denne investeringen har cirka 56 % blitt lånefinansiert. Noe som tilsvarer rundt 4,9 mrd. kr. Denne utviklingen vises også i kommunens balanse. I grafen under framkommer utviklingen i kommunens nettogjeld² i perioden 2012-2020, sammenlignet med kommunens driftsinntekter. Grafen viser at det er spesielt de 3 siste årene som har gitt den voldsomme veksten i nettogjelden. Denne utviklingen er ikke bærekraftig over tid.

Figur 9 - Nettogjeld 2012-2020, samt driftsinntekter.



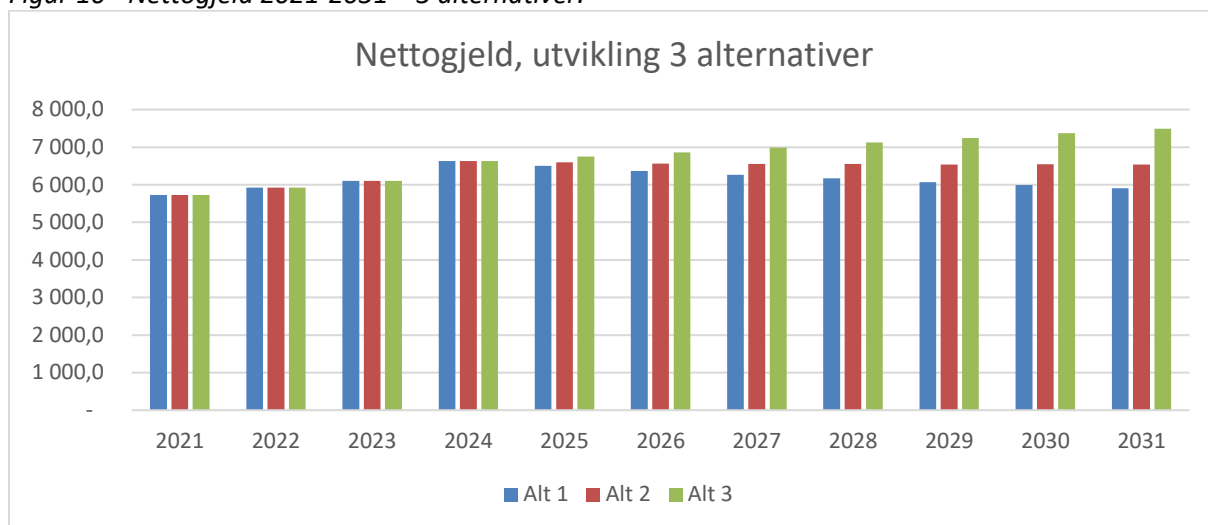
I gjeldende økonomiplanperiode 2021-2024 er det lagt opp til en samlet bruttoinvesteringer på 2,9 mrd. kr eksklusivt startlån, hvorav planlagt lånefinansiering er på 2,1 mrd. kr, noe som utgjør en grad av lånefinansiering på 72,4 %. Økningen i lånefinansieringen skyldes delvis at kommunen ikke får satt av midler til fond/egenkapital, da netto driftsresultatet (resultatgraden) er for lavt, jmfør kapittel 3.2.1.

Videre i perspektivanalysen er det benyttet 3 ulike scenarier på følgende låneopptak i årene 2025-2031, det:

- Alt 1: 100 mill. kr hvert år – samlet brutto 0,7 mrd. kr
- Alt 2: 250 mill. kr hvert år – samlet brutto 1,8 mrd. kr
- Alt 3: 400 mill. kr hvert år – samlet brutto 2,8 mrd. kr

² Nettogjeld = Langsiktig gjeld korrigeret for utlån og ubrukte lånemidler.

Figur 10 - Nettogjeld 2021-2031 – 3 alternativer.



Da utlån og ubrukte lånemidler er størrelser som på lik linje med låneopptaket må beregnes, vil analysen være beheftet med usikkerhet. Analysen gir en indikasjon på at nettogjelden vil kunne ligget imellom 5,9 – 7,5 mrd. kr i 2031 basert på de ulike lånealternativene.

I kapittel 2.1 ble det lagt til grunn en rentesats på 2,2 % i perioden 2025-2031, det er vel lite sannsynlig at rentenivået vil være så lavt så lenge. Derfor vil en renteøkning på:

1 % - > 3,2 % fra 2025-2031 gi en gjennomsnittlig økt rentekostnad på 51 mill. kr ved årlige låneopptak på 100 mill. kr i 2025-2031.

1 % - > 3,2 % fra 2025-2031 gi en gjennomsnittlig økt rentekostnad på 60 mill. kr ved årlige låneopptak på 250 mill. kr i 2025-2031.

1 % - > 3,2 % fra 2025-2031 gi en gjennomsnittlig økt rentekostnad på 73 mill. kr ved årlige låneopptak på 400 mill. kr i 2025-2031.

I kapittel 5.2 er alternativ 2 benyttet ved videre beregninger av renter og avdrag.

5.0 Demografi, sentral poster og rammer

5.1 Demografisk Inntekts/kostnadsendringer

Teknisk Beregningsutvalg³ utarbeider hvert år en beregning som viser hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. I beregningen av demografiske kostnadsendringer legges SSB's befolkningsprognose (MMMM) fra 2020 til grunn for beregningen. Tallene hentes

³ <https://www.regjeringen.no/no/dep/kmd/org/styrer-rad-og-utvalg/teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og/id449207/>

direkte fra analyseverktøyet Framsikt. I tabellen under vises den økonomiske effekten av endring i befolkningsprognosen fra ett år til neste.

Modell er en forenkling av virkeligheten. TBU skriver følgende:

«I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som ev. framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerdelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.»

	2021	2022	2025	2026	2030	2031
0 - åringer	1 917	2 917	3 501	4 001	4 835	5 001
Barnehage (1-5 år)	-23 963	-46 069	-56 947	-50 145	-38 454	-35 541
Grunnskole (6-15 år)	4 224	-338	-39 366	-70 622	-122 658	-135 161
Videregående (16-19 år)	-1 639	-1 435	976	2 238	-791	-453
Voksne (20-66 år)	1 022	848	2 101	4 118	9 862	9 426
Eldre (67-79 år)	11 518	21 250	44 656	49 152	67 261	71 634
Eldre (80-89 år)	15 956	29 457	94 098	120 077	220 720	245 472
Eldre (90 år og eldre)	6 040	2 013	22 148	23 759	59 195	70 470
Total	15 075	8 643	71 166	82 578	199 970	230 848

Tabell 8 – Demografikostnaden. Kilde: TBU/Framsikt.

Fra Framsikt framkommer tabellen over. Den viser at kommunens utgifter forventes å øke med netto 230,8 mill. kr fram til 2031 som følge av befolkningsendringer. Siden modellen er en forenkling, må den ikke behandles som en fasit. Trendene er de viktigste, og de er meget klare for Bodø kommune. De kommende årene bør ressursene styres inn mot de eldste brukergruppene, da det er der veksten og utfordringene vil oppstå.

På grunn av nedgang i antall skoleelever – kommer aldersgruppen 6-15 år ut med et trekk på 135,1 mill. kr.

Dette er signaler som bør tas med inn i arbeidet med blant annet investeringsplanene til kommunen i årene framover.

Normalt er det slik at disse demografikostnadene blir dekket av kommunens inntekter i form av skatt- og rammetilskudd.

5.2 Sentral inntekter og utgifter

I skjema 1A ligger kommunen felles inntekter og utgifter, hovedsakelig er dette lagt på kommunes fellesområde (R8). Likevel føres noe ute på avdelingene. Dette gjelder noen avskrivninger på teknisk avdeling, samt bruk/avsetninger av bundne/ubundne fond.

1A Bevilgningsoversikt 1A, tall i mill. kr	ØP	ØP	ØP	ØP	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Rammetilskudd	-1 320,1	-1 275,8	-1 272,0	-1 273,0	-1 303,6	-1 308,4	-1 321,4	-1 334,2	-1 345,1	-1 357,7	-1 370,6
Innteks- og formuesskatt	-1 713,7	-1 728,8	-1 744,2	-1 759,6	-1 800,2	-1 806,8	-1 824,8	-1 842,5	-1 857,6	-1 874,9	-1 892,8
Eiendomsskatt	-173,0	-170,7	-167,5	-163,4	-158,3	-159,8	-161,3	-162,8	-164,3	-165,8	-167,3
Andre generelle driftsinntekter	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7	-7,7
Sum generelle driftsinntekter	-3 214,5	-3 183,0	-3 191,5	-3 203,7	-3 269,8	-3 282,7	-3 315,3	-3 347,3	-3 374,7	-3 406,1	-3 438,5
Korrigert sum bevilgninger drift, netto*	2 936,3	2 909,6	2 894,4	2 873,6	2 859,0	2 900,3	2 961,6	2 983,4	2 995,3	3 023,7	3 062,6
Avskrivninger (hele BK)	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4	216,4
Sum netto driftsutgifter	3 152,7	3 126,0	3 110,8	3 089,9	3 075,4	3 116,7	3 177,9	3 199,7	3 211,7	3 240,1	3 278,9
Brutto driftsresultat	-61,9	-57,0	-80,7	-113,8	-194,4	-166,0	-137,4	-147,6	-163,0	-166,0	-159,6
Renteinntekter	-20,5	-22,6	-29,0	-34,8	-50,3	-52,9	-55,5	-58,1	-60,6	-63,1	-65,7
Utbytter	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4	-48,4
Gevinster og tap på finansielle omløpsmidler	-1,3	-1,5	-1,9	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1	-2,1
Renteutgifter	102,2	105,3	129,7	145,8	186,3	194,4	194,8	193,2	195,0	194,4	195,4
Avdrag på lån	225,7	241,2	253,9	267,2	299,9	307,5	288,3	276,8	284,7	262,2	270,0
Netto finansutgifter	257,6	274,1	304,3	327,7	385,4	398,4	377,0	361,4	368,5	343,0	349,2
Motpost avskrivninger (hele BK)	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4	-216,4
Netto driftsresultat	-20,6	0,7	7,2	-2,4	-25,3	16,0	23,2	-2,5	-10,9	-39,4	-26,7
Disponering eller dekning av netto driftsresultat (hele BK)											
Overføring til investering	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Netto avsetninger til eller bruk av bundne driftsfond	-14,6	-13,9	-13,9	-13,9	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Netto avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond	33,7	11,7	5,2	14,8	23,7	-17,6	-24,9	0,8	9,2	37,8	25,0
Dekning av tidligere års merforbruk i driftsregnskapet	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum disponeringer eller dekning av netto driftsresultat	20,6	-0,7	-7,2	2,4	25,3	-16,0	-23,2	2,5	10,9	39,4	26,7
Fremført til inndekning i senere år (merforbruk)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabell 9 – Sentral inntekter/utgifter.

*Korrigert sum bevilgninger drift = alle avdelingene sine inntekter og utgifter (netto tjenesteproduksjon) korrigert for avskrivninger og fondsbruk i avdelingene, jamfør tabell 10.

For å kunne beregne de sentrale inntekter og utgifter i tabellen over, er det satt noen forutsetninger for å forenkle beregningene:

1. Økonomiplanperioden 2021-2024 er uendret.
2. Investeringsnivået er satt til 450 mill. kr per år i perioden 2025-2031, hvorav startlån utgjør 200 mill. kr av disse. 150 mill. kr til øvrige og 100 mill. kr til VA.
3. Rentesatsene i økonomiplan 2021-2024 forblir uendret, videre er det benyttet 2,2 % i perioden 2025-2031.
4. Renter og avdrag er beregnet ut fra punkt 1, 2 og 3.
5. Økningen i renteinntekter er mottatte bidrag startlån i henhold til økning, og noe høyere renteinntekter på bankinnskudd som følge av høyere rentenivå.
6. Skatt- og rammetilskuddet øker i henhold til den demografiske kostnaden beskrevet i kap. 5.1. Skatt- og rammetilskudd skal utgjøre rundt 70 % av driftsinntektene.
7. Eiendomsskatten øker som følge av nybygg.
8. Det er lagt inn en vridning i rammene til OK og HO som følge av endringer i befolkningen (jamfør tabell i kapittel 5.1), i et forsøk på å tilpasse seg den demografiske endringen, er det skjønsmessig korrigert for nettorammene til HO med en økning på 163 mill. kr fra 2021 til 2031, og OK med en reduksjon på 148 mill. kr.

5.1 Rammer avdelingene

1B Bevilgningsoversikt 1A, tall i 1000 kr	ØP	ØP	ØP	ØP	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv	Perpektiv
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Brutto inntekter	-30,2	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7	-29,7
Brutto utgifter	165,6	159,0	159,9	156,9	156,9	156,9	156,9	156,9	156,9	156,9	156,9
Administrasjon	135,4	129,3	130,2	127,2	127,2	127,2	127,2	127,2	127,2	127,2	127,2
Brutto inntekter	-349,2	-349,2	-349,2	-349,2	-347,2	-345,2	-343,2	-341,2	-339,2	-337,2	-335,2
Brutto utgifter	1630,6	1562,4	1526,6	1518,1	1511,1	1504,1	1497,1	1490,1	1483,1	1476,1	1469,1
Oppvekst og kultur	1281,4	1213,3	1177,5	1168,9	1163,9	1158,9	1153,9	1148,9	1143,9	1138,9	1133,9
Brutto inntekter	-373,2	-373,2	-373,2	-373,2	-377,6	-402,2	-407,5	-412,9	-418,5	-424,3	-430,3
Brutto utgifter	1601,1	1541,9	1525,8	1524,2	1534,9	1605,8	1677,3	1709,5	1732,1	1771,3	1821,1
Helse- og omsorg	1227,9	1168,7	1152,5	1151,0	1157,3	1203,6	1269,8	1296,6	1313,6	1347,0	1390,8
Brutto inntekter	-52,0	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1	-52,1
Brutto utgifter	213,9	210,0	207,1	206,3	206,3	206,3	206,3	206,3	206,3	206,3	206,3
Utbygging og eiendom	161,9	157,9	155,0	154,3	154,3	154,3	154,3	154,3	154,3	154,3	154,3
Brutto inntekter	-21,6	-17,7	-15,5	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8	-10,8
Brutto utgifter	50,8	45,9	43,5	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3	38,3
Næring og utvikling	29,2	28,2	28,0	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5	27,5
Brutto inntekter	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7	-267,7
Brutto utgifter	353,1	349,8	349,2	349,2	349,2	349,2	349,2	349,2	349,2	349,2	349,2
Teknisk	85,4	82,0	81,4	81,4	81,4	81,4	81,4	81,4	81,4	81,4	81,4
Brutto inntekter	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8	-11,8
Brutto utgifter	34,2	33,6	33,2	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1	33,1
Økonomi og finans	22,5	21,8	21,4	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3	21,3
Brutto inntekter	-70,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8	-60,8
Brutto utgifter	144,4	248,7	290,7	285,5	285,5	285,5	285,5	285,5	285,5	285,5	285,5
Kommunenes Fellesområde *korr for skjema 1A ov	73,6	187,9	229,9	224,7	224,7	224,7	224,7	224,7	224,7	224,7	224,7
Sum bevilgninger drift, netto	3017,2	2989,1	2976,0	2956,4	2957,7	2999,0	3060,2	3082,0	3094,0	3122,4	3161,2
Herav (ikke R8):											
Avskrivninger	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7	98,7
Netto renteutgifter og -inntekter	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Overføring til investering	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netto avsetninger til eller bruk av bundne driftsfond	-14,7	-14,1	-14,1	-14,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Netto avsetninger til eller bruk av disposisjonsfond	-3,1	-5,1	-3,0	-1,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Korrigert sum bevilgninger drift, netto	2936,3	2909,6	2894,4	2873,6	2859,0	2900,3	2961,6	2983,4	2995,3	3023,7	3062,6

Tabell 10 – Rammer avdelingene 2021-2031.

Basert på kapittel 5.1 har rammene blitt beregnet slik de framkommer av tabellen over. Tallene er i 2021 priser, og er beheftet med stor usikkerhet. Det er ikke lagt inn bruk/avsetning til ulike fond i avdelingene i perioden 2025-2031. Som nevnt i kulepunkt 8 i kapittel 5.1 er det lagt inn en vridning i perioden 2025-2031 for HO og OK.

6.0 Handlingsregler 2021-2031

En svakhet med perspektivanalysen er at mange forutsetninger må tas, og det er vanskelig å fange opp alle elementene som slår inn på ulike nivåer. Derfor blir det også vanskelig å si noe sikkert om kommunens driftsinntekter, erfaringsmessig blir denne ofte vurdert for lavt. Andre forhold er at tallene i analysen skal være i 2021 kroner, mens for eksempel renteutgiftene følger en forventet rentebane så langt det lar seg gjøre. Gjelden endres i henhold til planer og forventninger om kommende nivåer. Videre ønskes det å ikke disponere for mye av kommende handlingsrom, for da forskutteres midlene, slik at når det aktuelle året er der, er midlene allerede disponert.

6.1 Resultatgrad

Resultatgrad	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Netto driftsresultat	20 618	-703	-7 233	2 394	25 333	-15 986	-23 246	2 476	10 896	39 412	26 696
Driftsinntekter	4 357 968	4 310 656	4 319 054	4 327 860	4 396 369	4 431 833	4 467 738	4 503 127	4 534 188	4 569 352	4 605 681
Nøkeltall	0,5 %	0,0 %	-0,2 %	0,1 %	0,6 %	-0,4 %	-0,5 %	0,1 %	0,2 %	0,9 %	0,6 %

Tabell 11 – Resultatgrad perioden 2021-2031.

Basert på forutsetningene gitt i kapittel 5.1, viser analysen at kommunen sitt netto driftsresultat blir liggende for lavt i hele perioden. Dette tilfredsstillende ikke kommuneloven, slik rådmannen har tolket den. For å nå målet på 1,75 % skulle kommunens netto driftsresultat i perioden over vært rundt 750 mill. kr bedre, i snitt et resultat i underkant av 78 mill. kr per år.

Negativt netto driftsresultat i 2026 og 2027 skyldes vridningen vedrørende rammene til HO, som har et hopp i utgiftssiden spesielt disse årene som følge av etablering av ny virksomhet.

6.2 Gjeldsgrad

Gjeldsgrad	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Netto gjeld	5 727 460	5 921 173	6 101 107	6 631 892	6 598 892	6 564 326	6 554 435	6 552 023	6 537 772	6 543 982	6 540 556
Driftsinntekter	4 357 968	4 310 656	4 319 054	4 327 860	4 396 369	4 431 833	4 467 738	4 503 127	4 534 188	4 569 352	4 605 681
Nøkkeltall	131,4 %	137,4 %	141,3 %	153,2 %	150,1 %	148,1 %	146,7 %	145,5 %	144,2 %	143,2 %	142,0 %

Tabell 12 – Gjeldsgrad perioden 2021-2031.

Basert på vedtatt økonomiplan 2021-2024, og et låneopptak på 150 mill. kr per år i perioden 2025-2031, vil nettogjelden øke til 6,5 mrd. kr i slutten av perioden. En viktig forutsetning for beregningen er at det er lagt inn forventet utvikling på balansestørrelsene utlån og ubrukte lånemidler. Disse er vanskelig å si noe om, og behefter analysen med stor usikkerhet.

Analysen viser at kommunen må bremse i investeringene, slik at låneopptaket blir redusert tilstrekkelig. Det er ikke en ønsket situasjon, men med den utviklingen kommunens gjeldsvolum har tatt, og med tanke på et stigende rentenivå, er det å bremse utviklingen et steg i riktig retning.

6.3 Belastningsgrad

Belastningsgrad	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Renter/avdrag	327 824	346 519	383 620	413 028	486 247	501 841	483 071	470 048	479 644	456 603	465 401
Driftsinntekter	4 357 968	4 310 656	4 319 054	4 327 860	4 396 369	4 431 833	4 467 738	4 503 127	4 534 188	4 569 352	4 605 681
Nøkkeltall	7,5 %	8,0 %	8,9 %	9,5 %	11,1 %	11,3 %	10,8 %	10,4 %	10,6 %	10,0 %	10,1 %

Tabell 13 – Belastningsgrad perioden 2021-2031.

Belastningsgraden blir stigende fram til 2026, og vil, som en effekt av lavere investeringsnivå synke videre utover perioden. Beregningen av avdrag er gjort mot forventet løpetid på nye lån, og gjenværende nedbetalingstid på eksisterende lån. Den avdragsfriheten, eller korrigeringen på avdragene, som ble lagt inn i 2021 på 64 mill. kr, ligger videreført i hele perioden. Det forutsettes derfor at avdragene overstiger minimumsavdraget som kommunen er forpliktet til å betale hvert år.

Renteutgiftene inkludert også renter til startlånene, dette utgjør i snitt 33 mill. kr per år.

Viktig å merke seg at rentenivået som er lagt til grunn i beregningen er lavt, og at 1 % økningen i rentesatsen fra 2025, vil gi en økt renteutgift på rundt 80 mill. kr i gjennomsnitt for årene 2025-2031, hvorav startlån utgjør 20 mill. kr. Hvis det skjer, vil det bli betydelig vanskeligere å nå målet om å holde kommunen under 11 %.

6.4 Fondsgrad

Fondsgrad	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Disposisjonsfond	164 713	176 456	181 669	196 508	220 192	202 556	177 660	178 485	187 732	225 494	250 540
Driftsinntekter	4 357 968	4 310 656	4 319 054	4 327 860	4 396 369	4 431 833	4 467 738	4 503 127	4 534 188	4 569 352	4 605 681
Nøkkeltall	3,8 %	4,1 %	4,2 %	4,5 %	5,0 %	4,6 %	4,0 %	4,0 %	4,1 %	4,9 %	5,4 %

Tabell 14 – Fondsgrad perioden 2021-2031.

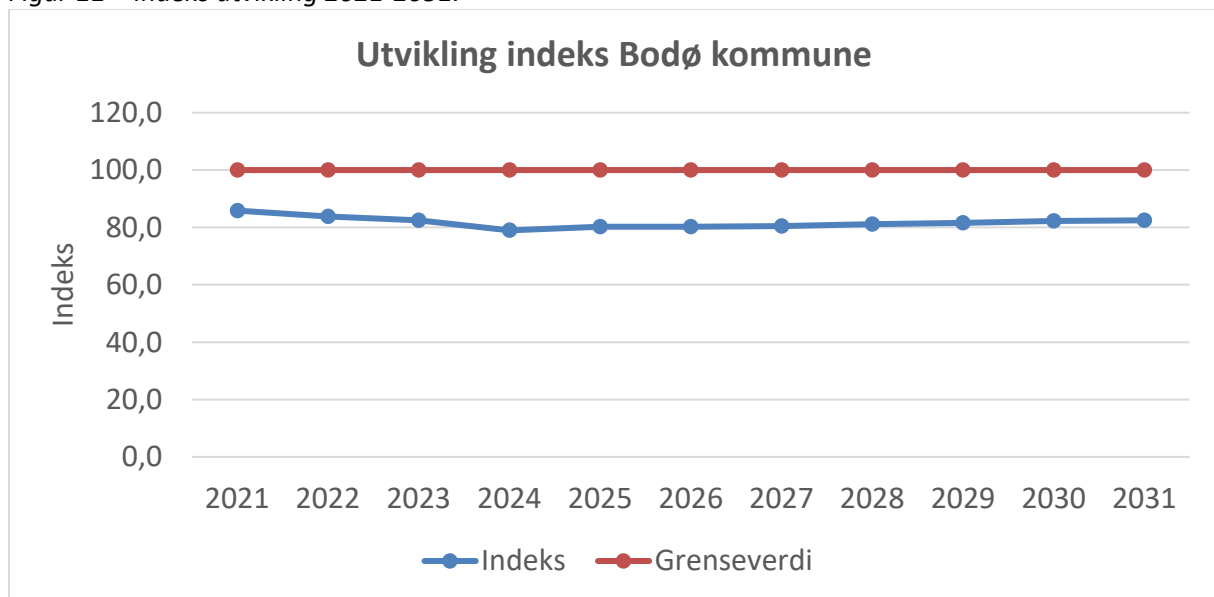
Disposisjonsfond er hentet ut av balansen som en enkelt post, men rådmannen gjør oppmerksom på at i dette begrepet inngår flere fond fra kommunens regnskap, for eksempel inngår næringsfond, premieavviksfond, boligfond, flyktningefond, samt det egentlige disposisjonsfondet. Grunnen til at disse inngår i disposisjonsfondet i balansen, er fordi midlene er definert som frie, og bystyret kan omdisponere disse.

Måltallet for dette nøkkeltallet er på 3 %, noe som analysen viser blir nådd i hele perioden. Kikker man noe mer bak tallene, og kun forholder seg til det som i regnskapet blir spesifiserte som kommunens disposisjonsfond, vil dette fondet i perioden 2021-2031 ligge på 1,6 % i gjennomsnitt, forutsatt at alle som kan bli avsatt blir satt på dette fondet. Merk at da er ikke den uplanlagte bruken lagt inn, da dette blir regulert inn i løpet av det aktuelle året. Det betyr at gjennomsnittet mest sannsynlig er en del lavere enn 1,6 %.

7.0 Indeks 2021-2031

Basert på handlingsreglene i kapittel 6, blir indeksen beregnet til å ligge rundt 80 fra 2024 til 2031. Dette er langt under målet på 100, og det er fortsatt resultatgraden og gjeldsgraden som drar indeksen ned, da disse til sammen er utgjør 80 % av indeksen, jmfør kapittel 3.1.5.

Figur 11 – Indeks utvikling 2021-2031.



8.0 Konklusjon

Analysen viser en utfordrende fremtid for kommunens økonomi. Handlingsreglene og indeks som er indikatorer av økonomisk bærekraft er svake i hele analysens periode.

De siste årene har indeksen falt fra å ligge i underkant av 100 (2017), til å ligge på 86,7 i 2020. Analysen viser at det blir vanskelig å komme på rett kjørl, og det forventes en indeks rundt 80 i perioden 2024-2031.

Netto driftsresultatet forventes å være svakt framover. Kommunen vil ha lite eller ingen mulighet for å bygge buffer mot dårligere tider eller sette av tilstrekkelig egenkapital til investeringer. Dette vil medføre at mer av investeringene må lånefinansieres og at renter og avdrag øker.

Investeringsnivået har vært høyt over en lengre periode. Kommunen har fortsatt mulighet til å gjøre nødvendige endringer uten at det påvirker tjenesteproduksjon. Investeringsnivå bør reduseres i en periode for å stabilisere det økonomiske grunnlaget. Når grunnlaget er stabilisert vil det igjen være mulig å utvikle tjenester og byen i den retningen kommunen ønsker.

Rentenivået i landet er rekordlavt. Norges bank sine signaler viser at styringsrenten skal opp. En økning i styringsrente på 1%-poeng vil medføre en økt renteutgift på mellom 51 og 73 mill. kr, avhengig av størrelse på låneopptak.

Befolkningsprognosen MMMM tilsier at kommunen får en svak vekst i perioden. Det er også store endringer i befolkningssammensetningen, noe som gjør at kommunen må endre prioriteringene framover fra ung til gammel.