



KS KONSULENT

NOTAT

KVALITETSSIKRING AV ØKONOMIEN I UTREDNINGSUNDERLAGET BENYTET I UTREDNINGEN FRAMTIDENS SKOLE I OS KOMMUNE

Dette notatet er utarbeidet av seniorrådgiver Håvard Moe i KK Konsulent as (KS-K). KS-K er et heleid datterselskap av KS – kommunesektorens arbeidsgiver og interesseorganisasjon. KS-K bistår landets kommuner med spørsmål knyttet til faglige, økonomiske og organisatoriske spørsmål. For mer informasjon om KS-K se www.kskonsulent.no

INNLEDNING

Hensikten med dette notatet er å gjennomføre en ekstern kvalitetssikring av det tallgrunnlaget knyttet til kommuneøkonomi, som er lagt til grunn i saksdokumentene om framtidens skole i Os kommune. Vi har sjekket at de premisser som legges til grunn for estimering av omstillingsbehovet for kommuneøkonomien i Os kommune er korrekt satt og at de konklusjoner som trekkes ut ifra dette er valide og reliable.

Vi har ikke sjekket om det faktiske tallgrunnlaget i alle økonomiske tabeller stemmer med det tallgrunnlaget som fremkommer i KS prognosemodell, kommunes budsjettmodeller, lokale inntektsanslag (eiendomsskatt, gebyrer, utbytter, etc), utover å se på om prinsippene som er lagt til grunn i økonomiplanen stemmer overens med god kommunal budsjetteringsteknikk. Vi har i dette notatet ikke vurdert de pedagogiske, samfunnsmessige eller politiske konsekvensene av de foreslåtte alternativene. Det er viktig å huske på at selv om et forslag er økonomisk lurt og rasjonelt, så betyr det ikke alltid at det derfor skal realiseres. Men man må være klar over at om man ikke velger å realisere potensialet som blir skissert, så øker omstillingsbehovet på andre sektorer i kommunen. Det er ikke et spørsmål om Os må kutte kostnader. Det er et spørsmål om hvordan det skal gjøres.



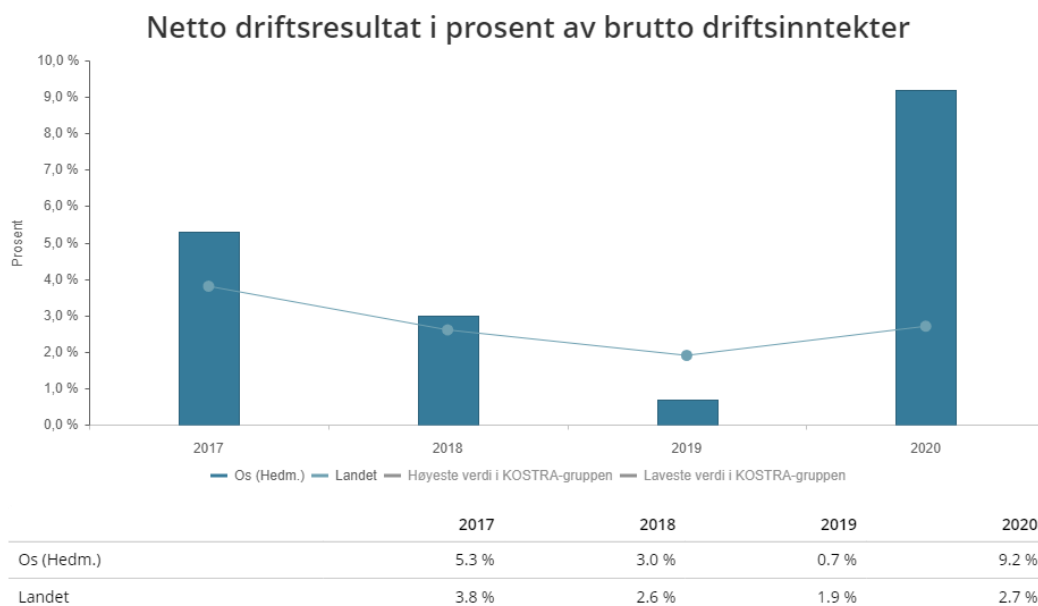
KOMMUNALØKONOMISK BÆREKRAFT

En kommune er pr definisjon en «evighetskonstruksjon». Man skal vokte seg vel for å forbruke mer enn det man legger igjen slik at morgendagens innbyggere får vanskeligere og trangere kår fordi dagens innbygger ikke bar sin del av børa. Det er derfor avgjørende viktig at man skjønner kommuneøkonomi godt i et langsiktig perspektiv. For å vurdere dette legger man tre nøkkeltall til grunn:

- Netto driftsresultat
- Disposisjonsfond
- Langsiktig gjeld (eksklusiv pensjonsforpliktelser)

Det er forholdet mellom disse tre som avgjør om man har en robust og bærekraftig kommuneøkonomi. Har man høy gjeld, så er man høyt eksponert for endringer i rentemarkedet og må dermed ha større disposisjonsfond og bedre netto driftsresultat. Har man svake netto driftsresultat og lite disposisjonsfond, så bør man være forsiktig med å øke gjeldsgraden.

Hvis vi starter med å se på netto driftsresultat så finner vi følgende:



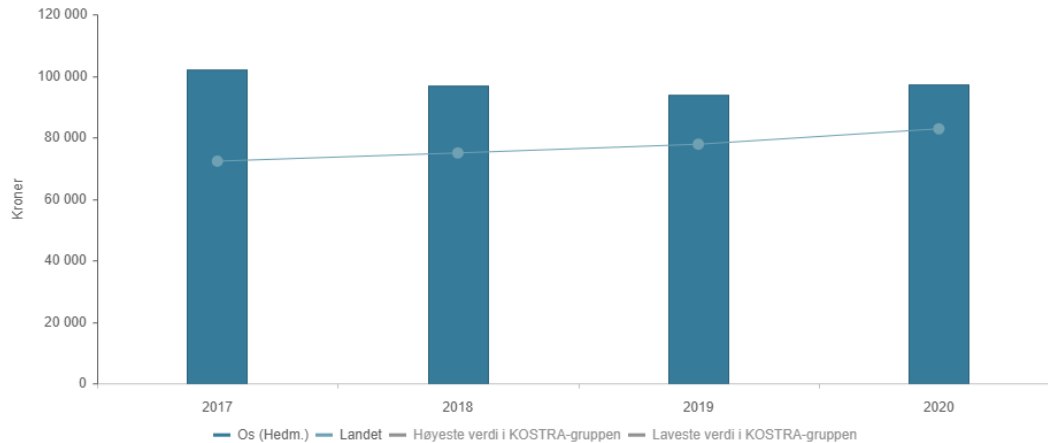
Vi ser av diagrammet over at Os hadde en negativ utvikling i netto driftsresultat fra 2017 til 2019, men at 2020 ble et svært godt år resultatmessig. Mye av dette skyldes ekstraordinære inntekter i 2020, blant annet som en relativt gunstig covid-19 kompensasjon til kommunesektoren fra staten¹.

¹ Det er redegjort for dette i en egen sak til kommunestyret.



Netto lånegjeld i kroner per innbygger

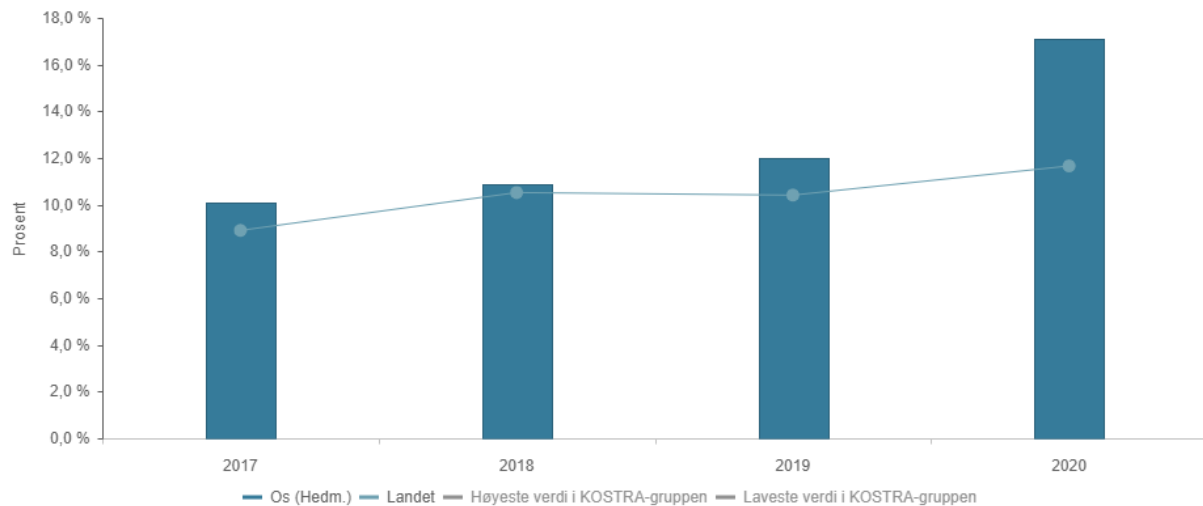
*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).



	2017	2018	2019	2020
Os (Hedm.)	101 950	96 741	93 855	97 271
Landet	72 241	74 919	77 744	82 777

Diagrammet over viser at gjeldsgraden målt som netto lånegjeld pr innbygger i Os kommune er høy. Den har ligget relativt stabil igjennom hele perioden, mens gjennomsnittlig gjeldsgrad pr innbygger for landet har økt betraktelig.

Disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter (B)



	2017	2018	2019	2020
Os (Hedm.)	10.1 %	10.9 %	12.0 %	17.1 %
Landet	8.9 %	10.5 %	10.4 %	11.7 %

Disposisjonsfondet økte betraktelig i 2020 som en følge av det svært gode netto driftsresultatet, men har hele tiden ligget over det anbefalte nivået på ca 10 %. Fondet økte med 15 millioner fra 2019 til 2020 og Os har nå ca 42 millioner på disposisjonsfond.



Oppsummert kan man si at den kommunaløkonomisk bærekraften i Os kommune er god, men at den underliggende driftsøkonomien er utfordret på grunn av fallende folketall, demografiske endringer (mer om dette nedenfor) og relativt høy gjeldsgrad.

INNTektSSYSTEMET FOR KOMMUNESEKTOREN

Inntektssystemet for kommunesektoren er sammensatt med det formål å utjevne forskjeller imellom kommuner slik at alle kommuner skal kunne gi et (relativt) likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne. Inntektssystemet er direkte knyttet til antall og type innbyggere og deres gjennomsnittlige skatteevne. Det betyr at om en kommune får flere innbyggere generelt - og barn, unge og eldre spesielt - så øker rammetilskuddet, og om man får færre så reduseres rammetilskuddet. På samme måte utjamnes det (delvis) om kommunens skatteinntekter går opp eller ned i forhold til landsgjennomsnittet.

Kostnadsnøkkel	Kostnadsnøkkel	Enhetsbeløp
	2020	kr
Innbyggere 0-1	0,0056	14 694
Innbyggere 2-5	0,1374	166 650
Innbyggere 6-15	0,2615	119 407
Innbyggere 16-22	0,0233	14 958
Innbyggere 23-66	0,1053	10 035
Innbyggere 67-79	0,0565	28 142
Innbyggere 80-89	0,0772	123 216
Innbyggere 90 år og over	0,0389	252 483

For innbyggere 6-15 år utgjør innbyggertilskuddet i 2021 kr 119 407 pr innbygger 6-15 år. Dette betyr at alt annet likt, hvis Os får 20 færre innbyggere i 2024 enn i 2021 (som prognostisert), så blir kommunens inntekter reduseres med anslagsvis 2,4 millioner som følge av denne reduksjonen. En innbygger 80-89 gir kr 123 216 i innbyggertilskudd og en innbygger 90+ gir kr 252 483 i innbyggertilskudd. Det betyr at utviklingen i antall innbyggere i de ulike aldersgruppene har

stor betydning for kommuneøkonomien i Os kommune.

I utredningen er det lagt til grunn en framskriving av befolkningen i aldersgruppen 6-15 år i Os kommune som stabiliserer folketallet på ca 170 innbygger i slutten av tiåret. Dette harmonerer godt med middelsalternativet (MMMM) til SSB²:

	Hovedalternativet (MMMM)									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
3430 Os										
6-15 år	177	167	162	158	161	164	166	166	170	168

Av tabellen over ser vi at SSB anslår at folketallet i aldersgruppen 6-15 år vil falle fra 177 i 2021 og ned til 158 i 2024 før det øker opp mot 170 igjen i 2030.

Nå er det flere samfunnsøkonomer som har tatt til orde for at MMMM-alternativet er for optimistisk i sine anslag på befolkningsutvikling i distriktkommuner³. Om man legger alternativet med *lav vekst* til grunn (LLML) så finner man følgende:

² Utarbeides av statistisk sentralbyrå. Finnes her: <https://www.ssb.no/statbank/table/12882/>

³ <https://www.kommunal-rapport.no/debatt/nar-befolkningsprognoser-spriker-hva-skal-vi-tro-pa/110503/>



KS KONSULENT

	Lav nasjonal vekst (LLML)									
	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
3430 Os										
6-15 år	177	167	161	157	160	164	163	160	163	159

Vi ser her at alternativene er relativt like frem til 2026 (disse barnene er jo allerede født) men at man deretter anslagsvis vil ha 10 færre barn i aldersgruppen 6-15 år i 2030.

SSB gjør ikke framskrivninger på kretsnivå i den enkelte kommune, men i økonomiplan 2021 -2024 legges disse tallene til grunn for skolekretsene i Os kommune:

Barnetrinn	2011	2020/21	21/22	22/23	23/24	24/25	25/26
Dalsbygda	71	32	29	29	21	16	17
Os		76	73	70	70	72	72
SUM		108	102	99	98	88	89
Sum med u-skole	270	163					

I 2011 var det 71 barn på Dalsbygda skole. I 2021 er dette halvert til 32 og i 2025 er dette halvert igjen til 16. Denne framskrivingen frem mot 2026 er valid, da de barna som skal begynne på skole i denne perioden (2022 – 2026) allerede er født. Med mindre man får en kraftig tilflytting til Dalsbygda (og Os), så er det disse tallene som må legges til grunn for planleggingen av fremtidig skolebehov og kommunaløkonomisk handlingsrom.

Som beskrevet over, gir reduksjon i innbyggertallet direkte reduksjon i rammetilskuddet. Om man ikke klare å kutte tilsvarende i tjenesteproduksjonen, så øker da nettokostnaden på tjenesteproduksjonen. Dette kan enklest eksemplifiseres ved å se på nettokostnadene pr innbygger til grunnskole siste fire år i Os:

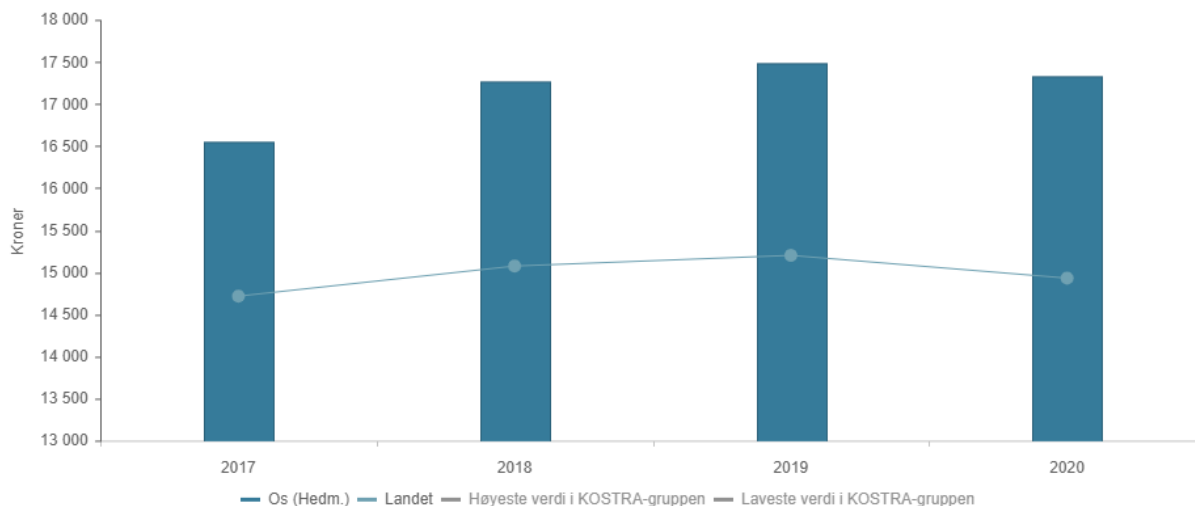


KS KONSULENT

Netto driftsutgifter pr. innbygger til Grunnskole (B)

*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

***) Graf er justert med utgiftsbehov



	2017	2018	2019	2020
Os (Hedm.)	16 546	17 267	17 493	17 330
Landet	14 717	15 074	15 201	14 931

I diagrammet over ser vi at Os i 2017 brukte kr 16 546 pr innbygger på grunnskolesektor etter at man har korrigert for utgiftsbehovet for grunnskolesektor⁴. Dette var kr 1 829 mer pr innbygger/totalt 3,5 mill mer enn det staten la til grunn at Os hadde behov for (og som de da legger til grunn for utmåling av rammetilskuddet). I 2020 var denne kostnaden økt til kr 17 330 pr innbygger. Dette var kr 2 513 pr innbygger/totalt 4,8 mill mer enn det staten la til grunn at Os har behov for å bruke på å drive grunnskole. Hovedårsaken til denne kostnadsveksten, er at det i samme periode var en reduksjon på 30 innbyggere i aldersgruppen 6-15 år i Os kommune. Ser man på framskrivingene av folketallet i denne aldersgruppen, så vet vi at i 2024 er elevtallet redusert med ytterligere 20 elever i forhold til dagens elevtall. Forutsatt at man ikke kutter kostnader på grunnskolesektor, så vil da nettokostnaden ha økt med ytterligere ca 1 mill til 5,8 mill mer enn utgiftsbehovet skulle tilsi i 2024.

Os kommune legger til grunn i sine analyser at oppvekstområdet i dag utgjør 31,2 % av kommunens budsjett og at dette er en størrelse som bør bestå fremover. Her må man være klar over at kommunes budsjetttrammer totalt sett vil øke betydelig frem mot 2030 som en følge av at Os kommune vil få langt flere eldre innbyggere. Os kommune vil i 2030 ha 184 innbyggere over 80 år. Dette er 60 flere enn det man har i dag. Utgiftsbehovet (og overføringene fra staten) vil jo da også følgelig øke betydelig i denne sektoren:

⁴ Inntektssystemet beregner den enkelte kommunes behov for grunnskole igjennom et sett av kostnadsnøkler hvor man vektlegger forhold som antall innbyggere 6-15 år, interne reiseavstander og bosettingsmønster i kommunen, innvandrere 6-15 år eksklusive skandinavia, etc. På bakgrunn av dette utmåles det er rammetilskudd for den enkelte kommune basert på behovet for den spesifikk tjenesten i kommunen. Se mer om det og finn tallene til os kommune her: <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id2353961/>



3405 OS

Anslag årlig endring i kommunens utgiftsbehov (i 1000 kroner) per tjenesteområde som følge av befolkningsendringer

(2020 kroner og endring fra 1.1.2020)

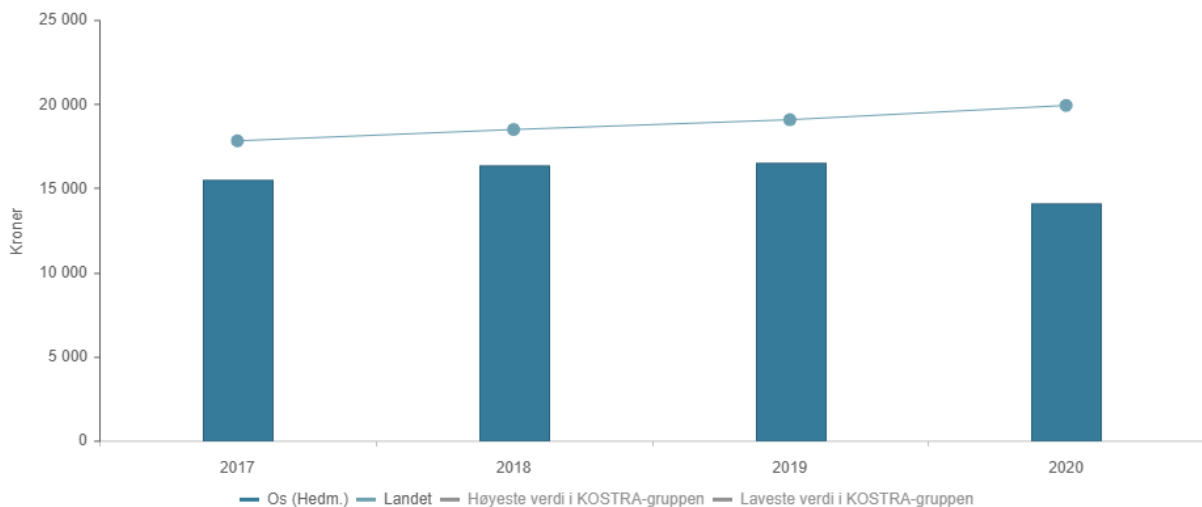
Endring utgiftsbehov per 1.1	Pleie- og omsorg	Grunnskole	Barnehage	Sosial	Kommunehelse	Barnevern	SUM OS
2021	1 907	-147	178	-113	37	-48	1 815
2022	-441	-1 467	1 906	11	-5	-33	-30
2023	1 491	-733	1 026	52	-2	-31	1 803
2024	1 949	-587	1 231	-154	135	10	2 584
2025	1 273	440	0	-86	67	11	1 705
2026	2 508	440	-59	-33	62	-3	2 914
2027	1 863	293	-205	-3	35	3	1 987
2028	990	0	0	-71	87	14	1 021
2029	1 816	587	-470	-62	63	-17	1 917
2030	1 598	-293	0	-58	79	-21	1 304
SUM	14 954	-1 467	3 606	-516	559	-116 0	17 021

Tabellen over viser at om Os kommune skal opprettholde samme nivå på pleie og omsorgssektoren som i dag, så må man bruke ca 15 mill mer i denne sektoren i 2030 enn det man gjør i dag. Os kommune vil også ifølge befolkningsframskrivingen ha en vekst i antall innbygger 1-5 år frem mot 2024, noe som medfører at også her øker utgiftsbehovet, mens det reduseres noe på grunnskole og sosial. Samlet vil demografiendringene gjøre at Os får et økt utgiftsbehov på 17 mill i 2030 i forhold til 2021. Om man legger til grunn at oppvekstsektor fortsatt skal ha 31,2 % av budsjetttrammen, så må 5,3 mill av disse 17 mill tilføres oppvekstsektoren. Dette er mulig, men man må da være klar over at man gjør en ytterligere og betydelig nedprioritering av pleie og omsorgssektoren i perioden. I diagrammet nedenfor ser vi at Os allerede i dag bruker svært lite (utgiftskorrigert) pr innbygger på pleie og omsorg i forhold til det beregnede utgiftsbehovet (landsgjennomsnittet):

Netto driftsutgifter pr. innbygger i kroner, pleie- og omsorgstjenesten (B)

*) Tallene er inflasjonsjustert med endelig deflator (TBU).

***) Graf er justert med utgiftsbehov



	2017	2018	2019	2020
Os (Hedem.)	15 526	16 351	16 481	14 079
Landet	17 812	18 483	19 065	19 914



KS KONSULENT

Av diagrammet over ser vi at produktiviteten pr innbygger når det gjelder pleie og omsorgstjenester i Os har økt betydelig de siste årene. I 2018 brukte Os kommune kr 2 132 pr innbygger/totalt 4 mill mindre enn det objektive utgiftsbehovet tilsier. I 2020 var differansen kr 5 835 eller total kr 11 mill mindre enn det utgiftsbehovet skulle tilsi.

OPPSUMMERT

Det er alltid krevende å skulle fremskrive kommuneøkonomi, spesielt hvis man skal løfte blikket ut over neste års budsjett. I relativt nær fremtid kan det komme endringer i inntektssystemet som følge av at Inntektssystemutvalget legger frem sin innstilling våren 2022. En eventuell ny regjering kan også i noen grad etter hvert påvirke inntektsstrømmen i kommunesektoren. Det er også stor usikkerhet knyttet til de langsiktige konsekvensene av pandemien både når det gjelder et eventuelt økt utgiftsbehov og ikke minst inntektsnivå (skatteinngang og utjevning). Alle disse faktorene kan påvirke det fremtidige inntektsnivået i Os kommune.

Det sikreste man vet om nær framtid og kommuneøkonomi er framskrivingen av befolkningstall. SSB har stålkontroll på hvor mange innbyggere i de ulike aldersgruppene som i dag bor i Os kommune. Når man vet hvor mange innbyggere 0-5 år som bor i Os kommune i dag, så vet man med stor grad av sikkerhet hvor mange som kommer til å gå på skole i Os i 2022 – 2027. På samme måte vet man hvor mange 67-79 år det bor i kommunen samlet og på hvert årskull i dag, og da vet man med relativt stor sannsynlighet hvor mange 80 + det kommer til å bo i kommunen de neste 15 årene.

I Økonomiplanen 2021 – 2024 for Os kommune, legges følgende forklaring til grunn for det skisserte omstillingsbehovet:

1. *Forventet lønns- og prisvekst fra 2020 til 2021 på 2,5 mill.*
2. *Økning på tjeneste for funksjonshemmede på 6,1 mill. fra 26 årsverk til 50 årsverk*
3. *Interkommunale tjenester økes totalt med 0,83 mill.*
4. *Reduksjon i rammetilskuddet fra staten på 2 mill., kommunen får altså ikke kompensert for lønns- og prisvekst.*
5. *Promillesatsen for eiendomsskatt reduseres fra 5 til 4 promille fra 2021, dette utgjør kr 1,3 mill. i tapte inntekter i 2021.*
6. *Reduksjon på integreringstilskudd fra staten på flyktingene på kr 1,25 mill.*
7. *Økning i skatteinntekter på 2,1 mill., dette hvis skattenivået for hele landet ikke reduseres spesielt på grunn av korona-pandemien.*
8. *Netto renteutgifter/renteinntekter reduseres med 1,3 mill.*
9. *Reduksjon avdrag på investeringslån med kr 1 mill.*

KS-K har ikke forutsetninger for å sjekke de «lokale» premisene som er lagt til grunn i denne listen. Men de premisene som omhandler generell kommuneøkonomi ser ut til å være i tråd med de nasjonale anslagene. I den grad det er noen «feil», så er anslagene litt for positive i den forstand at økonomiplanen fremskriver utgiftsbehovet «flatt», mens realiteten er (som vist over) at utgiftsbehovet øker med 5 mill på pleie og omsorg og 4 mill på barnehager, men reduseres 3 mill på grunnskole i perioden 2021-2024.



KS KONSULENT

Men når det gjelder punkt 4 i listen over så er det en upresis beskrivelse. Realiteten er at utgiftsbehovet i Os ble redusert fra et utgiftsbehov 18,77 % over landsgjennomsnittet i 2020, noe som genererte et tillegg i utgiftsutjevningen på 19,6 mill kroner:

	HELE LANDET		OS		Bruk av folketall 1.7.2019	
	Vekt	Antall	Antall	Utgiftsbehovsindeks	Pst. utslag	Tillegg/fradrag i utgiftsutj
<i>1 Kostnadsindeks</i>	1,0000			<i>1,18766</i>	<i>18,77 %</i>	19 573

I 2021 var dette utgiftsbehovet redusert til 16,51 % over landsgjennomsnittet, noe som genererte et tillegg i utgiftsutjevningen på 17,7 mill kroner, dvs 2 mill mindre:

	HELE LANDET		OS		Bruk av folketall 1.7.2020	
	Vekt	Antall	Antall	Utgiftsbehovsindeks	Pst. utslag	Tillegg/fradrag i utgiftsutj
<i>1 Kostnadsindeks</i>	1,0000			<i>1,16509</i>	<i>16,51 %</i>	17 674

Årsaken til at man fikk mindre i rammetilskudd i 2021 enn i 2020, var altså fordi det objektive utgiftsbehovet var mindre og ikke fordi man ikke fikk kompensert for lønns- og prisvekst som det står i punkt 4. Men dette beløpe tilsvare omtrent den årlig lønns- og prisveksten i Os kommune.

Alt i alt kan KS-K stille seg bak de økonomiske anslagene som er gjort i Økonomiplanen 2021-2024 for Os kommune.