

## 0.1 Innledning

I tidligere budsjettdokumenter og årsrapporter er det gjort grundig rede for kommunens omstillingsbehov – og bakgrunnen for dette. Mye av svaret ligger i endrede rammebetingelser fra statens side, og noe i egne valg.

De senere årene har kommunene fått tillagt mange nye oppgaver hvor pengene ikke følger med – samtidig som inntektssystemet gjøres mer og mer avhengig av objektive kriterier hvor resultatet blir en omfordeling av ressursene fra mindre til større kommuner. Med nedgang i folketallet synker inntektene – og som de fleste andre kommuner i landet er Bø kommune nødt til å omstille driften til et lavere utgiftsnivå.

Analysene som har vært lagt fram viser fallende inntekter de siste 10 årene – og nye tiltak, nye behov og statlige pålegg har vært løst innenfor eksisterende ressursramme. Omstilling og effektivisering har derfor vært, og vil bli en forutsetning for drift av kommunen. Framover ser en at utgiftspresset øker ekstremt – og at fordelingskonfliktene – som alltid er tilstede – skjerpes. ”Hæstan bites”.

Utviklingstrekk kan kort og punktvist oppsummeres slik:

- Ugunstig demografisk utvikling – antall og alderssammensetning.
- Inntekter, grupper av brukere, kunder og potensialet for samfunnsdeltakelse reduseres.
- Utgiftene øker.
- Forventninger, rettighetskrav, pålegg og kompetansekrav øker.
- Kostnadsøkning som følge av nye tiltak på drift og investeringer.
- Kapitalutgiftene øker med økende gjeld
- Handlingsrommet er redusert mot null
- Arealkostnadene øker
- Strukturene er uendret til tross for endret etterspørsel
- Motkonjunkturtiltak har ikke gitt forventet gevinst, men medvirket til økte utgifter
- Akkumulerte negative effekter ved årlige inndraging av merskattevekst. Utgiftsnivå ”beholdes” – inntektene forsvinner systemmessig

Vi har forsøkt å møte disse utfordringene slik:

- Omorganiseringer og endringer av jobbinnhold som følge av nye oppgaver, krav, forventninger, nasjonale satsinger, etterspørsel, uforutsette og uønskede hendelse, fravær og vakanser. Tjenestene og rapportene skal leveres – pålegg og avvik skal lukkes. Brukerrettede tjenester forsøkes prioritert.
- Underfinansiering av tidligere reformer håndtert.
- Nye oppgaver håndtert/levert uten eller delvis uten finansiering.
- Pris- og lønnsvekst og økte pensjonskostnader ”hentet inn” uten eller bare delvis finansiert.
- Manglende kompensasjon for lønns- og prisvekst på øremerkede tilskudd tatt innenfor vedtatt nettoramme.
- Økte kontroll- og rapporteringskostnader dekket innenfor eksisterende rammer

- Ekspensive motkonjunkturbudsjetter i mange år – mulighetsorientert, men risikofylt.
- I tillegg til den daglige forbedringsjakta – jakta på de gode løsningene, strenge prioriteringer hvor for eksempel pålegg kan bli lagt ”på vent”, møte utfordringer med lavest mulige kostnader og konkrete driftsmessige omstillingstiltak – har vi:
  - forlenget avdragstid på lån
  - hentet ut reserver – fond & buffere
  - brukt mva-kompensasjon fra investeringer i drifta
  - tatt opp midlertidig likviditetslån
  - fått og brukt ordinært ekstraordinært utbytte fra Vesterålskraft
  - fått endrede rammeforutsetninger, også positive

Struktur- og finansieringsanalysene hvor man vurderte utviklingen i driftsinntektene, brutto driftsresultat, netto renter og avdrag, netto driftsresultat og utvikling av arbeidskapitalen, gav følgende oppsummering:

- Driftsinntektene og driftsutgiftene utvikler seg ikke balansert. Driftsutgiftene øker raskere enn inntektene.
- Brutto driftsresultat skal medgå til å finansiere renter og avdrag, egenkapital til investeringer og eventuelle avsetninger/styrking av likviditet. Dette er i budsjettet på 5 473 000. Netto rente- og avdragsutgifter er anslått til kr 11 997 000. Brutto driftsresultat er for lavt, særlig med bakgrunn i at inntektsanslagene i dette budsjettet innebærer en stor negativ risiko.
- Kommunen greier i dag ikke å forsvare dagens rente- og avdragsnivå
- Kommunen har ingen økonomiske handlefrihet og har vært avhengig av å benytte fonds og likviditetsreserver til å balansere driften.
- Kommunen greier ikke å framskaffe egenkapital til investeringene fra ordinær drift. Budsjettet egenkapital i 2006, 2007, 2008, og 2009 er hentet fra momskompensasjon investeringer. Denne muligheten vil ikke bli mulig fra år 2014, og begrenses med 20% trinnvis fra 2009.
- Likviditeten er knapp og vil bli problematisk etter hvert som fonds er blitt tappet og ubrukte lånemidler ikke eksisterer.
- Likviditetssituasjonen høsten 2008 gjorde det nødvendig å oppta et likviditetslån

Utviklingen i 2009 kan forsterke utviklingstrekkene og konklusjonene.

I forbindelse med det videre arbeidet med økonomiplanprosessen, vil det bli kjørt ut nye og ferske analyser.

### **0.1.1 Diverse forutsetninger/utfordringer**

Det er i statsbudsjettet lagt opp til en pris- og kostnadsvekst (deflator) på 4,5% i 2009 fordelt på 5,3% lønnsvekst, mens kjøp av varer og tjenester forutsettes å vokse med 3,3%.

I budsjettforslaget er det ikke lagt inn prisstigning på kjøp av varer og tjenester. Det er i etatene budsjettet med kjent lønn pr 01.05.2008 og 01.05.2009. Virkningen av lokalt oppgjør

2008 forutsettes dekket inn innenfor sentralt avsatt pott på kr 3 mill. Denne fordeles administrativt når de faktiske kostnadene og virkningene for etatene er kjent. Potten for det lokale oppgjøret i kapitel 4 som utgjør den største lønnstakergruppen ble fastsatt til kr 1 071 000 i 2008. Dette vil gi en økt kostnad i 2009 som skal dekkes av den sentrale potten på kr 1 368 000. Lederlønnsforhandlingene og arbeidstakere i kapitel 5 som for vår del omfatter ingeniører, jordmor og leger er ikke gjennomført. Disse kostet i 2007 fjor kr 1 107 000. Det er ikke satt av ramme for disse forhandlingene, som også forutsettes dekket av sentral lønnsnett. Til slutt skal potten finansiere de lønnsøkninger som følger av neste års forhandlinger. Som nevnt ovenfor er det i statsbudsjettet lagt opp til en lønnsvekst i 2009 på 5,3%. Selv om det overheng er en del av denne veksten, vil jeg anta at avsatte pott ikke er tilstrekkelig til å dekke økte lønnskostnader. Det ligger mao inne en forutsetning om at etatene selv må dekke merkostnader innenfor eget budsjett i form av effektivisering/innsparing på andre områder.

Arbeidsgivers andel av pensjon i fellesordningen, tillitsvalgte og sykepleiene er beregnet til hhv 17,4%, 15,4% og 42,4%. Det er da forutsatt tilbakeført overskudd 2008 fra KLP på kr 1 mill. kr, som er identisk med KLP's egne prognoser. Overskuddet forutsettes da å gå med til reduksjon av pensjonspremien.

Arbeidsgiveravgiften er for vår sone 5.1% og regnes av all lønnsutgift inkl pensjon.

Budsjettet og prognosene framover må bygge på en rekke forutsetninger hvor noen selvsagt er mer usikre enn andre.

- Frie inntekter som rammetilskudd/skatteinntekter er basert på eksisterende inntektssystem og forventninger om befolkningsutvikling.
- Integreringstilskudd flyktninger forutsetter en balanse mellom inntekter og utgifter til dette formålet. Lykkes vi med en integrering som bl.a. innebærer at disse kommer i lønnet arbeid?
- Hvordan vil lønns- og pensjonsutgiftene utvikle seg, og vil staten kompensere for eventuelle økninger gjennom rammetilskuddet?
- Vil staten kompensere for prisstigningen?
- Vil det oppstå uforutsette upåvirkelige hendelser som gir økte utgifter?
- Hvordan vil utviklingen i rentenivået kunne påvirke kommunens handlefrihet?
- Vil vi lykkes med de innsparingstiltak som forutsettes i forbindelse med prosess i 2009 slik at vi når målet om å redusere driften?
- Finanskrisen sommer/høst 2008 vil ikke være over pr 31.12.2008
- Effektene av denne krisen er svært usikre. Vi er ikke kjent med noen som kan presentere en fasit.

Følgende områder kan for kommunen være mer usikre enn andre som følge av finanskrisen - f. eks:

- Rentenivå?
- "Lånetørke" som igjen vil kunne ha stor innvirkning på kommunens finanskostnader?
- Sosialhjelp?
- Sysselsettingssituasjonen?
- Statlige arbeidsmarkedstiltak?
- Kan bli lettere å rekruttere fagpersonell?
- Mindre press på lønn?

- Endringer i rammeforutsetninger som følge av justeringer og nye tiltak i statsbudsjettet og/ eller revidert nasjonalbudsjett?
- Pensjonsutgifter?
- Behov for økt i "vår" pensjonskasse?
- Avkastning/utbytte?
- Skatteinntekter?

Listen kunne sikkert vært lengre, men er ment som en illustrasjon på at et budsjett bygger på en kjent nåtid og antakelser om framtiden, og at det ligger en betydelig risiko i de prognosene som er utarbeidet. Vil ikke forsøke å gi svare på alle spørsmålene, men ønsker å kommentere noen.

Framtidige prognoser må, selv om det ikke er noen fasit på framtiden, tas på alvor. Ubalansen i driften (finansieringsbehovet) er betydelig – se vedlagte prognose for demografi og frie inntekter. Hovedfokuset framover i økonomiplanperioden må derfor være å få driften i balanse.

Prognosen forutsetter at vi lykkes med omstillingsprosessen. I motsatt fall vil utfordringen framover bare bli enda større. Kommunes framtid vil være avhengig av hvor godt en greier å håndtere ubalansen i driften .

Det finansielle grunnlaget og utviklingen i kommunens driftsmarginer gjør at vi er nødt til å omstille driften til et lavere utgiftsnivå. Dette kan ikke gjøres uten at tjenesteproduksjonen må endres/tilpasses. Vi har over en lengre periode brukt av momskompensasjon fra investeringer og oppsparte fondsmidler for å saldere driften. Vi har dermed unngått underskudd. Selv om regnskapet for 2007 ikke er avsluttet forventes det ikke å gå i balanse hovedsakelig pga bruk av overskudd fra tidligere år og momskompensasjon tilsvarende kr 5 885 000. I 2008 forventer vi et betydelig underskudd i driften til tross for bruk av momskompensasjon og utbytte tilsvarende ca 3 mill kr.

Fra 2014 vil det ikke lenger være lov å inntektsføre momskompensasjon fra investeringer i driften. I en 5 årsperiode foran vil bruk reduseres med 20% hvert år. I 2009 vil vi mao kunne bruke 80% av momskompensasjonen fra investeringer til drift. Vi har i 2009 budsjettet med kr 1 048 000 i momskompensasjon som i sin helhet forutsettes brukt til egenandel invensteringer. Vi har ingen oppsparte midler som kan hjelpe oss til balanse i driften i 2009. Dersom de tiltak vi gjennomfører ikke lykkes og gir den økonomiske effekten vi har forutsatt, og øvrige forutsetninger som ligger i budsjettforslaget ikke holder, vil regnskapsunderskudd være et faktum.

De spørsmål vi har stilt tidligere og senest i budsjettet for 2008 er følgende:

1. Vil vi ha økonomi til å gjennomføre investeringer i resten av økonomiplanperioden som vil gi oss tilsvarende momskompensasjon?
2. Vil vi kunne forvente et årlig aksjeutbytte i perioden på 3 mill. kr?
3. Vil vi ha midler på fond som kan bidra til å opprettholde driften?

Spørsmål 1 og 3 er det gitt en fyldig besvarelse på. Spørsmål 3 vet vi ikke svaret på før ut i neste budsjettår..

Viser også til kommentarer i pkt. 0.5 hva gjelder gjeldsutviklingen og den risiko som ligger i økte renteutgifter.

Ovennevnte prognoser gir et klart bilde av at det vil være nødvendig med en omstilling av driften.

For de ansatte betyr det at de kontinuerlig må arbeide for å finne fram til nye effektiviseringstiltak. For brukerne betyr det at kvaliteten på noen tjenester vil kunne bli redusert. Det vil kunne bli lengre ventetid på noen områder og det politiske systemet kan ikke forvente samme servicenivå fra administrasjonen. Et viktig effektiviseringstiltak er å holde stillinger vakante for en kortere eller lengre periode når de blir ledige. Bruk av vakanser og streng styring av vikarinntak som kostnadsreducerende tiltak, vet man av erfaring gir ønskede resultater, men krever god ledelse og høy fleksibilitet og ståpåvilje hos alle ansatte. Tiltaket har selvsagt også en risikoside; muligheten for økt slitasje hos personellet som kan medføre mange negative følgeeffekter. Aksept for restanser og at alle er løsningsorientert, er også en viktig forutsetning for å lykkes.

På sikt må kommunen iverksette langsiktige omstillingstiltak som vil medføre

- Strukturelle og volumessige endringer i kommunens administrasjon og tjenesteproduksjon
- En aktiv søking etter interkommunale arbeidsdelingsløsninger
- Tilfredsstillende netto driftsresultat og likviditet

Dagens strategi betyr imidlertid at ingen kommunale ansatte sies opp. Dette vil imidlertid kunne endres i økonomiplanperioden; jfr. flere konkrete innspill.

I årets budsjett forutsettes følgende:

- Antall faste stillingshjemler reduseres i løpet av året.
- Eventuelle utlysninger av vakante stillinger godkjennes særskilt.
- Maksimal avdragstid.
- Et eventuelt utbytte fra Vesterålskraft Nett A/S benyttes i driften.
- Innbetalte avdrag på næringslån finansierer Omstillingsprosjektet Øksnes/Bø.
- Dekning av lønnsoppgjør og prisstigning må delvis dekkes av effektiviseringstiltak.
- Regionale organ (inkl. PPD og Revisjon) gis i hovedsak tilsvarende rammevilkår som kommunen selv.
- Kommunestyret forutsetter at det i løpet av 2009 iverksettes regionale arbeidsdelingsprosjekter som skal gi minimum økt helårseffekt på 500 000 kr. Det forutsettes at prosjektene tilfredsstiller målesttingen om økt Kompetanse, økt Kvalitet og reduserte Kostnader.
- Det forutsettes iverkssatt et arbeid med fornyelse- og effektivisering av It-driften
- Det gjøres ingen strukturelle endringer uten en forutgående bred prosess og særskilt behandling i kommunestyret.
- Salg av aktiva vurderes i løpet av 1. halvår 2009
- Ingen ansatte skal sies opp som følge av effektiviseringstiltakene, men alle må være forberedt på endrede oppgaver og tjenestested

- Det skal gis tid og rom til en omstillingsprosess hvor politisk (=formannskapet) og administrativ ledelse sammen med tillitsvalgte skal komme fram til langsiktige tiltak for å balansere den framtidige driften

Noen av tiltakene i de siste års budsjetter har betydd at kommunen lever på forskudd. Dette er nødvendig for på kort sikt å ha en tilstrekkelig handlefrihet. Skal kommunen komme styrket ut av situasjonen er det imidlertid helt nødvendig at det arbeides aktivt med langsiktige strategier for omstilling. Dette må gjøres i utarbeidelse av økonomiplanen som er planlegges gjennomført 1. h.å. i 2009. I året som kommer vil det være uhyre viktig for kommunens framtid at det arbeides hardt og konstruktivt med å få til interkommunale løsninger. For at Bø kommunen skal være attraktiv og forhandlingssterk i en slik sammenheng, må en ha kompetanse og nødvendig infrastruktur.

#### **Utfordringer i 2009:**

Hovedutfordringene i 2009 er å få dimensjonert tilbud og tjenester på et driftsnivå hvor utgiftene er i samsvar med kjente framtidige inntekter. Endringer i organisering, driftsstruktur og tjenestetilbud må være realistisk og solid forankret både politisk og faglig.