

Arkivsaknr:	2021/520
Arkivkode:	
Saksbehandler:	Marianne Stranden

Saksgang

Formannskapet
Kommunestyret

Møtedato

10.06.2021
24.06.2021

Budsjett 2022-2025 refleksjoner og budsjettprosess

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Kommunedirektørens refleksjoner om budsjett 2022-2025 og budsjettprosess tas til orientering.

Bakgrunn for saken:

I hht nytt økonomireglement som skal til behandling i formannskapet 10. juni og kommunestyret 24. juni skal kommunedirektøren invitere til dialog tidlig i budsjettprosessen for å få politisk innspill, signaler og strategiske valg. Denne saken har til hensikt å gi politikken mulighet til å gi tilbakemeldinger til Kommunedirektøren nå.

Vurdering:

Budsjettarbeidet for 2022-2025 har begynt. Kommunedirektøren har hatt temaet opp på møte med utvidet ledergruppe i mai og kommunedirektørens ledergruppe har diskutert budsjettprosessen ved flere anledninger. Plan for budsjettarbeid, med frister, oppgaver og ansvarfordeling er lagd og det er bedt om innspill fra utvidet ledergruppe om behov for opplæring og andre tilbakemeldinger.

Det er Kommunedirektørens ansvar å legge fram sitt budsjettforslag, basert på faglige begrunnelser, så er det kommunestyrets privilegium å endre på forslaget basert på politisk prioritering. Det er dermed ikke slik at kommunedirektøren må ta til følge, i sitt forslag, alle signaler som måtte komme i forbindelse med behandling av denne saken. Alle innspill kan uansett være gode for administrasjonen å ha med seg videre i budsjettarbeidet.

Budsjettet bygger på og må ses i sammenheng med samfunnsplanen, kunnskapsgrunnlaget, kommunens øvrige planverk og tidligere politiske vedtak. I tillegg er årsmeldinger, årsberetninger, budsjettdokumenter og viktige bakgrunnsdokumenter i arbeidet med budsjett, handlingsplan og økonomiplan. Følgende store retningsgivende dokumenter (lokalt og nasjonalt) er og har blitt lagt fram for behandling nylig:

- Gildeskål kommunes budsjett for 2021-2024 ble behandlet 15. desember 2020.
- Regjeringen la fram revidert nasjonalbudsjett 2021 og kommuneproposisjonen 2022 11. mai
- Gildeskål kommunes regnskap og årsberetning for 2020 ble behandlet 12. mai
- Gildeskål kommunes kunnskapsgrunnlag blir behandlet 24. juni.
- Gildeskål kommunes samfunnsplan blir behandlet 24. juni.
- Gildeskål kommunes tertialrapport 1/2021 (revidert budsjett) blir behandlet 24. juni.
- Utredning ny omsorgsstruktur blir behandlet 24. juni.

På dette tidspunktet har vi med andre ord en stor mengde bakgrunnskunnskap for å kunne ta strategiske beslutninger og veivalg om fremtiden.

Signaler i kommuneproposisjonen 2022 og revidert nasjonalbudsjett 2021

I kommuneproposisjonen signaliseres en realvekst i kommunens frie inntekter i 2022 med 1,6-2,0 mrd. Kroner, som kommer i tillegg til anslått nivå for skatt og rammetilskudd i regulert nasjonalbudsjett (RNB) 2021 justert for midlertidige tiltak slik om covid-19 bevilgningene. Dette betyr at oppjusteringen av skatteanslaget i RNB gir en permanent heving av nivået på de frie inntektene for kommunene. Av realveksten i 2022 er 0,6 mrd. Kroner relatert til økte utgifter som følge av befolkningsendringer (demografiskompensasjon), mens anslagsvis om lag 0,5 mrd. Kroner vil kompensere for vekst i pensjonskostnadene utover lønns- og prisvekst (deflator).

I opplegget for 2022 varslers regjeringen også at det vil skje oppgaveendringer som vil ha økonomisk betydning for kommunene. Det er:

- Innlemming av øremerket bevilgning til stillinger i barnevernet. I forbindelse med at barnevernsreformen innføres fra 2022 foreslås det at øremerket bevilgning til stillinger i det kommunale barnevernet utvikles og bevilgning på 820 mnok innlemmes i rammetilskuddet.
- I skjønnsrammen for 2021 er det avsatt en bevilgning på 55 mnok som skal gå til kommuner under 3200 innbyggere som har spesielt høye utgifter til ressurskrevende tjenester. Fra 2022 foreslås det at man går fra en fordeling basert på skjønn til en egen ordning innenfor den øremerkede tilskuddsordningen for toppfinansiering av ressurskrevende tjenester. Bevilgningen som foreslås for denne ordningen tilsvarer skjønnsbevilgningen for 2021, dvs 55 mnok, som finansieres gjennom et uttrekk fra rammetilskuddets innbyggertilskudd.
- Ved saldering av statsbudsjettet for 2021 ble kapitaltilskuddet for private barnehager videreført på 2020 nivå for 1. halvår 2021. Ordningen er ikke videreført for 2. halvår og økningen i rammetilskuddet på 135 mnok for å finansiere forlengelse av ordningen i 1. halvår 2021 er derfor trukket ut av rammetilskuddet for 2022.
- Alle bevilgninger relatert til håndteringen av covid-19 i 2021 er betraktet som engangsbevilgninger for 2021 som skal korrigeres ut av rammetilskuddet for 2022.

- I rammetilskuddet for 2021 er det en engangsbevilgning til habilitering/avlastningstilbud barn/unge på 100 mnok, og denne bevilgningen er trukket ut i 2022 under henvisning til at dette er en engangsbevilgning.
- Helårseffekter av oppgaveendringer og andre omlegginger i 2021, som gratis kjernetid SFO for 3, og 4. trinn og økt basistilskudd under knekkpunktet i fastlegeordningen, er innarbeidet i rammetilskuddet for 2022.
- Barnevernsreformen fra 2022. Kommuneproposisjonen har en utfyllende omtale av endringene som skjer i forbindelse med at barnevernsreformen innføres fra 1. januar 2022. Reformen innebærer et mer helhetlig barnevernsansvar og dermed også økte utgifter for kommunene. I kommuneproposisjonen anslås merutgifter for 2022 på 1,6 mrd. kroner, og det varsles at kommunene skal kompenseres for dette i rammetilskuddet. For 2022 vil halvparten av kompensasjonen fordeles særskilt basert på faktisk tiltaksbruk i 2020, men den andre halvparten vil innlemmes etter delkostnadsnøkkelen for barnevernet. I prognosemodellen til KS er dette ikke innarbeidet da det ikke er nok opplysninger i kommuneproposisjonen til å innarbeide anslag.

I realiteten ser vi at det for 2022 anslås en nedgang i rammetilskudd fra 2021 til 2022 på 2,4 mnok og en nedgang i skatteinntekter på 0,5 mnok. Da er ikke barnevernsreformen og en eventuell kompensasjonsordning for covid-19 tatt med.

GILDESKÅL	1838								
faste 2021 priser for årene 2022 - 2025	PROGNOSE								
1000 kr	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	
Innbyggertilskudd (likt beløp pr innb)	48 211	49 246	49 239	48 408	49 912	49 906	49 899	49 891	
Utgiftsutjevning	31 052	32 634	34 210	32 926	33 001	32 999	32 997	32 995	
Overgangsordning - INGAR	1 612	188	-106	600	-	-	-	-	
Saker særskilt ford (inkl. helsestasjon skolehelse og arbavg)	253	284	1 034	879	690	639	583	524	
Overgangsordning - kommuner som skal slås sammen	-	-	-	-	-	-	-	-	
Korreksjon forsøksordninger barnevern og omsorgstjenester	-	-	-	-	-	-	-	-	
Inndelingstilskudd/trekk Nannestad/Ullensaker	-	-	-	-	-	-	-	-	
Nord-Norge-tilskudd/Namdalstilskudd	3 461	3 512	3 584	3 629	3 573	3 566	3 566	3 566	
Storbytilskudd	-	-	-	-	-	-	-	-	
Småkommunetillegg	5 543	5 698	5 875	6 034	6 034	6 034	6 034	6 034	
Sør-Norge tilskudd (kommuner med over 3 200 innb)	-	-	-	-	-	-	-	-	
Regionsentertilskudd	-	-	-	-	-	-	-	-	
Veksttilskudd	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ordinært skjønn	-	-	-	-	-	-	-	-	
Skjønn fra KRD - komp. bortfall veksttilskudd kommunesammenslåing	-	-	-	-	-	-	-	-	
Ekstra skjønn KMD inkl. ufrivillig alene kommuner, infrastruktur, retaksring prod.utsyr mv, bortfall eiendomsskatt produksjonsutstyr	199	196	-	-	-	-	-	-	
Koronapandemi - bevilgninger gjennom inntektssystemet (skjønn statsforvalteren, linje 42, kommer i tillegg)	-	-	2 578	2 912	-	-	-	-	
Stortinget saldering budsjett 2018 - 2021	7	-90	-	102	-	-	-	-	
RNB 2021 - endringer i rammetilskudd (utenom koronapandemi)	-	-	-	44	-	-	-	-	
RNB 2018, 2019 og 2020, samt nsaldering 2018 og 2020 (utenom koronapandemi)	36	30	442	-	-	-	-	-	
Sum rammetilsk uten inntektsutj og ekstra skjønn statsforvalter	90 374	91 699	96 856	95 534	93 210	93 143	93 079	93 010	
Netto inntektsutjevning	7 644	6 825	5 730	7 329	7 265	7 265	7 265	7 265	
Sum rammetilskudd for ekstra skjønn fra statsforvalteren	98 018	98 524	102 586	102 863	100 475	100 408	100 344	100 275	
Rammetilskudd - endring i %	-	0,5	4,1	0,3	-2,3	-0,1	-0,1	-0,1	
Skatt på formue og inntekt	50 262	52 828	52 335	54 394	53 921	53 921	53 921	53 921	
Skatteinntekter - endring i %	-	5,11	-0,93	3,93	-0,87	-	-	-	
Andre skatteinntekter (eiendomsskatt)	-	-	-	-	-	-	-	-	
Sum skatt og rammetilskudd (avrundet) ekskl. ekstra skjønn fra statsforvalteren	148 280	151 352	154 921	157 300	154 400	154 300	154 300	154 200	

I tillegg til at inntektene fra staten i realiteten går ned vet vi at vi finansierer store deler av driften med inntekter som er usikre og variable. Det er i hovedsak avkastning på finansielle instrument og havbruksfondet. I tillegg er pris på kraftprisen lav som gjør at konsesjonskraftsinntektene til kommunen er lave. Innbyggertallet har hatt en negativ trend og prognosene sier at det vil fortsette, det medfører mindre innbyggertilskudd da det fordeles pr innbygger. Dette gjør at kommunen må finne nye måter å jobbe på. Vi må fornye, forenkle og forbedre tjenestene slik at den tilpasses de inntektene vi får for å drifte kommunen.

Ønsker signaler på:

Kommunedirektøren ønsker å få tilbakemeldinger fra politikken på fremtidsutsiktene både på drifts og investeringssiden. Dette for å prioritere hva som det skal brukes tid og ressurser på fram til budsjettframleggelsen. Listen er utømmelig, men kommunaldirektøren har noen punkter som det gjerne kan reflekteres rundt:

- Lovpålagte tjenester vs. ikke lovpålagte tjenester – kommunen utfører en hel del ikke lovpålagte tjenester som binder opp kommunen midler. Lovpålagte tjenester må kommunen naturligvis utføre, men det er i flere tilfeller mulig å vurdere graden av tjenesteleveranse på disse tjenestene.
Eksempler på ikke lovpålagte tjenester eller lovpålagte tjenester som kan leveres på et lavere nivå er:
 - Bolystfondet
 - Kultur
 - Kulturskole
 - Ungdomsklubb
 - Newtonrom
 - Rekrutteringstiltak
 - Aviser og tidsskrifter
 - Forsikring
 - Full barnehagedekning
 - Maksgrenser – antall barn
 - Priser på SFO og andre gebyrer som er underfinansiert
 - Stenge barnehage på sommeren og/eller redusere åpningstider
 - Bibliotek
 - Folkehelse
 - Frivilligsentral
 - BUA
 - Eiendommer
 - Vedlikehold
 - Næringsarbeid
 - Samarbeid over kommunegrensene på for eksempel administrative tjenester som økonomi, IT osv
 - Digitalisering av for eksempel servicetorg
- Befolkningen blir eldre og det vil bli behov for å ruste opp omsorgssektoren i fremtiden. Det er en demografidreining som vi må tilpasse oss til og som vi må planlegge nå for å være godt nok rustet til å håndtere, både av faglige, rekrutterings og økonomiske hensyn.
- De to største tjenestene, helse og omsorg (HA 3) og familie og oppvekst (HA 2) tar den største delen av budsjettmidlene til kommunen og det er her det er mest nærliggende å se på og få størst effekt av omorganisering/strukturendring. Omsorgssektoren har vært gjennom omorganisering over tid. Blant annet ble helse og omsorg slått sammen, det har vært en dreining mot mer hjemmebaserte tjenester, en institusjonsavdeling er lagt ned, eldresenteret på Nygårdsjøen er midlertidig lagt ned og det pågår innføring av velferdsteknologi. Samlet gjøre dette at Kommunedirektøren, på nåværende tidspunkt, ser at det er behov for å la tjenesten få virke og skånes for kutt og strukturutredningen en tid framover. På den andre siden er det behov for en detaljert gjennomgang av ressursmodellen på skolesektoren. Det er behov for å gjøre sammenligninger med andre sammenlignbare kommuner og lære av de som drifter på en mer økonomisk måte. Det må ses på struktur og hvordan vi kan forenkle, fornye og forbedre tjenestene i skole og barnehagesektoren.

Ny budsjettprosess fra og med budsjett 2023-2026.

Kommunedirektøren foreslår at det fra og med fra og med budsjettarbeid 2022, som gjelder for budsjett 2023-2026, legges opp til et nytt løp med politisk involvering på våren fremfor at alt gjøres på høsten slik det praktiseres i dag. Endringen innebærer at kommunen vedtar en foreløpig handlingsdel av samfunnsplanen, budsjett og økonomiplan på våren. Det er på omtrent samme tid som årlig behandling av kunnskapsgrunnlaget, tertialrapport, årsregnskap og regjeringens forslag til kommuneproposisjon. I denne behandlingen kan politikken fremme sine forslag til endringer som krever utredninger. På den måten gis administrasjonen anledning til å på forhånd utrede endringer før den endelige budsjettbehandlingen i desember.

Det vil alltid være noen usikkerhetsmomenter som vi ikke vet konsekvensen av på våren. Det er for eksempel resultatet av lønnsoppgjøret og andre endringer som dukker opp i løpet av et år. Dette er utfordringer vi ikke kan styre, men må håndtere. Det vil derfor trolig skje endringer ved endelig behandling, men hvis vi begynner på våren vil det uansett være en begrenset mengde.

Denne metoden kan delvis sammenlignes med regjeringens framleggelse av kommuneproposisjonen i mai ett år, men at den endelige behandlingen av statsbudsjettet skjer når regjeringen legger fram statsbudsjettet i oktober, og at det vedtas av stortinget i desember.

Konklusjon:

Kommunedirektøren har invitert politikken til dialog for å få politisk innspill, signaler og strategiske valg.

Det legges opp til ny budsjettprosess fra om med budsjettarbeid 2022, som gjelder for budsjett 2023-2026.