

## Økonomiske rammeforutsetninger

Den politiske behandlingen av kommende års kommunerammer i Stortinget, er som alltid spennende. Håpet er selvsagt at rammene som er foreslått for en samlet kommunesektor i forslaget til statsbudsjett for 2019 er lagt på et minimumsnivå, og at det ved forhandlingene kan komme nødvendige og sårt tiltrengte påplussinger. Særlig gjelder dette ønsket om å fjerne økningen i innslagspunkt for ressurskrevende tjenester som påfører Molde kommune en mindreinntekt allerede i 2018 på anslagsvis 1,6 mill. kroner.

Det skal ikke underslås at det er utfordrende å skulle lage driftsbudsjett for den kommende planperioden når årene 2020–2022 tilhører nye Molde kommune. Disse årene vil derfor langt på vei bare ta opp i seg konsekvensene av tiltak gjennomført i 2019 før sammenslåing og forståelig nok i liten grad bestå av nye tiltak.

Forslaget til statsbudsjett for 2019, innebærer en fortsatt stram kommuneøkonomi som vil kreve en betydelig grad av effektivisering for at tjenester skal produseres og leveres i nødvendig omfang og av tilfredsstillende kvalitet. Rettighetslovgivningen, som stadig øker i omfang, vanskeliggjør ofte en slik effektivisering og påfører kommunesektoren en stadig økende mengde klagesaker med en tiltagende byråkratisering som resultat. Dette er hverdagen kommunesektoren har å forholde seg til.

Konsekvensene av forslaget til statsbudsjett for Molde kommune for 2019, er i stor grad et uendret økonomisk handlingsrom. Dette til tross for at kommunens frie inntekter vokser langt med enn gjennomsnittet for kommunesektoren samlet. Mye av økningen skyldes imidlertid at kommunen er blitt langt dyrere å drifte samtidig med at det er lagt klare føringer for hvordan en stor del av veksten skal benyttes.

Med de store globale utfordringene i verdensøkonomien som bakteppe, er Molde kommune innforstått med at regjeringen også denne gangen ser behovet for et stramt økonomisk grep rundt landets økonomi. I så måte kan kommuneopplegget for de senere årene fortone seg som langt bedre enn det man kunne forvente og for så vidt frykte. Når det er sagt, viser forslaget til kommunerammer for 2019 at det fortsatt satses på kommunene som tjenesteprodusent. Det forventes også at kommunene selv skaper økonomisk handlingsrom i 2019 ut over tilførsel av midler over statsbudsjettet. Dette skal skje gjennom effektivisering av tjenesteproduksjonen. Forslaget til statsbudsjett for 2019 samsvarer for øvrig med det som ble skissert i kommuneproposisjonen i vår selv om rammene ligger i den laveste enden av signalisert vekstintervall.

Kommunesektoren vil også i årene som kommer levere gode tjenester i et betydelig omfang til de av landets innbyggere som har de største behovene for hjelp og bistand. At viljen lokalt er større enn den økonomiske evnen, er noe sektoren må leve med.

I Molde kommune er helt nødvendige effektiviseringstiltak forutsatt å skulle gjennomføres planmessig og strukturert gjennom aktiv bruk av effektiviseringsverktøyet Lean i alle enheter. Kontinuerlig forbedring på alle områder, er et mantra å leve opp til. Bruken av Lean som effektiviseringsverktøy, innebærer en kultur eller et tankesett satt i system, hvor enhver operasjon må optimaliseres gjennom grundig vurdering av nødvendig ressursbruk. Medarbeiderinvolvering står sentralt i Lean og det er en kjensgjerning at det største effektiviseringspotensialet finnes i skjæringspunktet hvor tjenestene møter brukerne.

Det er også utarbeidet en egen innovasjonsstrategi for Molde kommune som skal behandles i kommunestyrets møte den 15. november. Bakgrunnen for at Molde kommune setter innovasjon på dagsorden gjennom en egen strategi, er kommunens ansvar for å levere effektive og tidsriktige tjenester til alle innbyggere i tråd med en bærekraftig samfunnsutvikling. I kommunereformen defineres kommuner som bærekraftige hvis de kan opprettholde og bygge ut tjenestetilbudet over tid og ta på seg flere og nye oppgaver.

Kommunestyret reviderte i k-sak 35/18 kommunens driftsbudsjett for 2018 i den grad det økonomiske handlingsrommet gav anledning til dette. Videre ble investeringsbudsjettet revidert i k-sak 36/18. De av endringene med konsekvenser for senere år som ble vedtatt i disse sakene, er innarbeidet i rådmannens skisse til budsjettammer for 2019 og videreført i planperioden 2019–2022.

Forslaget til statsbudsjett for 2019, gir Molde kommune en økning i anslaget på de frie inntektene i forhold til oppgavekorrigert budsjett for 2018 som dekker forventet lønns- og prisvekst, økte pensjonskostnader og noe av økningen i demografikostnader. Videre dekkes de politiske føringene i rammetilskuddet som tidlig innsats i skole, opptrappingsplan for habilitering/rehabilitering og opptrappingsplan på rusfeltet. Av skjønnsmidlene som er lagt i rammetilskuddet, benyttes midler til fellesnemnd for kommunene Midsund, Molde og Nesset, helseplattformen og barnevernsvakt.

Etter nye beregninger, forventes skatteinntektene for kommunesektoren i år å øke med anslagsvis 2,4 mrd. kroner ut over det som ligger i revidert nasjonalbudsjett. Med en bedring i egen skatteinngang og inntektsutjevning mot slutten av året, kan det se ut til at Molde kommunes skatteinntekter kan bli som budsjettet. Det er i budsjettet for 2019 beregnet et eget skatteanslag for dette året på samme måte som i budsjettet for 2018, hvor utgangspunktet for beregningene er folketallet per 1. juli 2018 og andel av gjennomsnittlig skatteinntekt for landet per utgangen av september 2018. I tillegg videreføres påslaget på skatteinntektene med 7,0 mill. kroner som kommunestyret vedtok for 2017 og 2018 og gjeldende planperiode. I forslaget til statsbudsjett for 2019, er det som tidligere nevnt også synliggjort et potensial til å skape økonomisk handlingsrom i kommunesektoren gjennom et omstillings- og effektiviseringskrav på 0,5 pst. Dette vil for en samlet kommunesektor gi et økt handlingsrom på 1,2 mrd. kroner.

Renteutgifter er for 2019 regnet til gjennomsnittlig 1,9 pst. Dette er noe høyere enn budsjettet for 2018, men i samsvar med utviklingen i rentemarkedet. Det ligger i beregningene en forutsetning om at Norges Banks styringsrente økes i mars 2019 med 0,25 pst. og ytterligere 0,25 pst. i september. Det forutsettes i resten av planperioden at renten vil holde seg på dette nivået selv om Norges Bank antyder en mulig renteoppgang ut over dette de kommende 3 årene. Kommunens renterisiko de nærmeste årene er hovedsakelig knyttet til utviklingen i Norges Banks styringsrente som igjen har betydning for NIBOR-renten som kommunen har knyttet sine lånevilkår til.

## Driftsbudsjettet

For å komme i økonomisk balanse, er enkelte av de økte ressursbehovene som ikke kan velges bort og som er blitt synliggjort i årets budsjettrevisjon samt i rammesaken som ble behandlet av kommunestyret 20. september 2018, innarbeidet i driftsrammene. Rammesaken baserte seg i det vesentlige på signalene fra dialogmøtene i april/mai, budsjettrevisjonen for 2018 og de innmeldte endringene i ressursbehov fra avdelinger, enheter og foretak. Når kommunestyret hadde rammesaken for 2019 til behandling, fattet de følgende enstemmige vedtak i samsvar med formannskapets forslag til vedtak:

«Som utgangspunkt for rammene i driftsbudsjettet for 2019 og økonomiplanen for perioden 2019–2022, legges rammene i vedtatt økonomiplan, korrigert for vedtatte budsjettendringer og andre endrede forutsetninger til grunn. Dette i tråd med saksopplysningene i denne saken og i henhold til rammene som beskrives under det enkelte tjenesteområde.»

Det ble med andre ord ikke lagt inn politiske føringer ut over de som allerede var synliggjort i saken og som har vært retningsgivende for rådmannens arbeid med å utarbeide skisse til budsjett og økonomiplan. Rådmannen drøftet i rammesaken forholdet til ny helse- og omsorgsplan som i oktober ville komme til politisk behandling og at signaler fra denne behandlingen også ville legge premisser for det videre budsjettarbeidet.

Etter flere år med udisponerte driftsresultat, viser kommunens disposisjonsfond ved inngangen til 2018 en saldo på 107,0 mill. kroner. Det forventes at det også for 2018 vil bli gjennomført avsetninger men i langt mindre omfang enn hva budsjettet for 2018 tilsier.

Kommunen har fortsatt utfordringer innenfor mange områder hvor det er behov for en enda større tjenesteproduksjon, noe som også er et uttrykk for at forventningene til den kommunale tjenesteproduksjonen er vesentlig større enn hva de økonomiske ressursene gir rom for. Selv om ulike tiltak som blir iverksatt i tiden fremover vil merkes når det gjelder omfang og til dels kvalitet på tjenesteleveransene, vil budsjett og økonomiplan for kommende år allikevel dekke de primære behovene for kommunens innbyggere. Selv om mye av fokuset ved utarbeidelsen av budsjett og økonomiplan ofte går på de tilpasningene som må gjøres, nedskjæringer og effektiviseringsiltak, må det aldri underslås at kommunen innenfor en samlet økonomisk ramme på cirka 2,1 mrd. kroner, produserer svært omfattende tjenester av høy kvalitet til sine innbyggere og da spesielt til de som trenger det mest.

Molde kommunes opprinnelige budsjett for 2018, ble balansert med avsetning av 18,1 mill. kroner til disposisjonsfond. Ved behandlingen av regnskapet for 2017, ble udisponert driftsresultat for dette året på 22,8 mill. kroner også vedtatt avsatt til disposisjonsfond. Ved budsjettrevisjonen i juni, ble denne samlede avsetningen på 40,9 mill. kroner redusert med 4,2 mill. kroner. Økonomirapporteringen per utgangen av august (2. tertial) gir en prognose for året som tilsier at ytterligere 24,8 mill. kroner av budsjettet avsetning blir strøket. Forventet avsetning til disposisjonsfond i 2018 blir etter dette på 11,8 mill. kroner. Den aller største ubalansen i økonomirapporten per 2. tertial, finnes innenfor skoleområdet med en negativ prognose på 6,6 mill. kroner, pleie- og omsorgsområdet med en negativ prognose på 10,5 mill. kroner mens tiltak funksjonshemmede rapporterer et prognostisert merforbruk for 2018 på hele 15,0 mill. kroner. Samlet negativ prognose for tjenesteproduksjonen er per 2. tertial på 32,3 mill. kroner.

Balanseringen av driftsbudsjettet for 2019, skjer i all hovedsak gjennom videreføring av mye av stramheten i budsjetttrammene for 2018 og tidligere år. Utgangspunktet er allikevel betydelig bedret ved at kommunen etter hvert har økonomiske reserver i form av avsetninger på disposisjonsfond. Det er viktig at disse handlingsrommene som oppstår gjennom udisponerte positive regnskapsresultat, ikke tas ut umiddelbart de oppstår, men i størst mulig grad settes til side for å møte senere utfordringer som helt sikkert vil komme. Forslaget til statsbudsjett for 2019 har i utgangspunktet gitt et økonomisk handlingsrom på 22,9 mill. kroner. Trekkes føringene i statsbudsjettet ifra, sitter kommunen igjen med anslagsvis 11,7 mill. kroner. Dette er mindre enn det

reduserte trekket i utgiftsutjevningen på 16,5 mill. kroner. Molde kommune har årlig blitt trukket forholdsvis mye i rammetilskudd på grunn av at kommunen har vært rimeligere å drifte enn gjennomsnittskommunen. Dette trekket som i 2018 var på 41,9 mill. kroner, blir i rammetilskuddet for 2019 redusert til 25,4 mill. kroner. Når trekket reduseres på denne måten, betyr det at kommunens utgifter innen enkelte områder har økt.

De økonomiske utfordringene for 2018 som fremkommer senest gjennom økonomirapporteringen for 2. tertial, videreføres inn i 2019 dersom nødvendige tiltak ikke iverksettes. Behovet for rasjonalisering og effektivisering øker derfor også som en følge av dette. Dette ser i første rekke ut til å gjelde skoleområdet, pleie og omsorg og tiltak funksjonshemmede. I budsjettet for 2019 blir netto driftsresultat på 4,0 mill. kroner avsatt til disposisjonsfond. For årene 2020–2022 forutsettes en betydelig årlig bruk av disposisjonsfond. Med all den usikkerhet som ligger i konsolideringen av budsjett for nye Molde kommune, er det ikke lagt ned vesentlige ressurser i å komme opp med tiltak utover i planperioden for å løse denne utfordringen.

Driftsbudsjettet for 2019 er, som tidligere nevnt, gjennomgående et stramt budsjett på alle driftsområder. Et slikt budsjett krever en effektiv og aktiv økonomistyring. Med bakgrunn i dette, utvider kommunen stadig bruken av nødvendige og gode styringsverktøy og i den sammenheng er dataverktøyet Visma BI tatt i bruk i 2018. Kontinuerlig forbedring er en målsetting innen all tjenesteproduksjon i Molde kommune. I den sammenhengen vil Lean-verktøyet fortsatt bli benyttet flittig i årene som kommer. Kontinuerlig forbedring av arbeidsprosesser i hele den kommunale tjenesteproduksjonen, vil være avgjørende for om kommunen skal lykkes med de til enhver tid nødvendige tilpasninger som må til uten at tjenestene til innbyggerne blir for hardt rammet.

## Investeringsbudsjettet

Molde kommunes lånegjeld har over år vokst til et svært høyt nivå. Samtidig skal det ikke underslås at vedlikeholdsetterslepet på bygg og anlegg i kommunens eie er lite i forhold til etterslepet i mange andre kommuner. Dette innebærer at kommunen har gjennomført mange investeringer og renoveringer særlig i kommunens formålsbygg de senere årene og i dag i stor grad besitter en funksjonell og oppdatert bygningsmasse. Sammenligning av gjeldsbelastning med andre kommuner blir ikke reell dersom det ikke tas hensyn til kommunenes vedlikeholdsetterslep.

Den totale lånegjelden for konsernet, er i finansrapporten per 31. august 2018 på 3,5 mrd. kroner. Dette beløpet inkluderer gjelden som er knyttet til formålsbyggene og utleieboligene som Molde Eiendom KF har ansvaret for, videreutlån, ubrukte lånemidler samt gjelden tilhørende Moldebadet KF og Molde Vann og Avløp KF. Økning i rentene ut over budsjettet nivå kan, selv etter at det justeres for lån til selvkostområder og rentekompenserte lån, få store konsekvenser for kommunens driftsbudsjett. Finansrapporten anslår at en renteøkning på 1,0 pst. kan gi økte renteutgifter på 16,6 mill. kroner. Norges Bank hevet styringsrenten i september og har signalisert at det er mest sannsynlig at renten settes opp ytterligere første kvartal 2019. I budsjett 2019 og økonomiplan 2019–2022 er det forutsatt et gjennomsnittlig rentenivå på 1,9 pst. Dette er en økning på 0,3 pst. fra budsjett 2018.

Den største utfordringen i denne økonomiplanperioden, er konsekvensen av ny modell for beregning av minimumsavdrag i ny kommunelov. Avdragene vil øke med 34,2 mill. kroner fra 2019 til 2020 og 21,9 mill. kroner av dette skyldes ny regel for minimumsavdrag. Dette blir svært vanskelig å håndtere. Hvordan bildet blir for nye Molde kommune i 2020 er ikke kjent ennå, men avdragsbelastningen vil bli større enn hva den er i dag. Det blir da viktig å redusere investeringene i de første årene i ny kommune, dersom avdragsbelastningen skal reduseres i årene som kommer. Dette vil kreve knallharde prioriteringer.

Til tross for betydelig økte avdrag fremover, er det lagt inn oppstart av fire nye store investeringsprosjekt i 2019: utbygging Råkhaugen omsorgssenter, Lillekollen barnehage, gravplassutvidelser og Sjøfronten 2. De tre første er nødvendig med tanke på de tjenester kommunen skal tilby. Kapasiteten må utvides innenfor pleie og omsorg, Lillekollen barnehage er utslitt og det er snart fullt på eksisterende gravplasser. Sjøfronten 2 er siste del av det store samfunnsutviklingsprosjektet og binder Sjøfronten 1 og 3 sammen. Andre større investeringsprosjekt er ikke lagt inn perioden 2019–2022.

Det ligger inne investeringer for 2,0 mrd. kroner i perioden for hele konsernet. Det som belaster Molde kommunes budsjett er egne investering, formålsbygg i Molde Eiendom KF, kirkelig fellesråd og Moldebadet KF. Lånebehovet i planperioden til disse investeringene er 574,4 mill. kroner, hvor 301,9 mill. kroner kommer i 2019. Det skyldes få investeringer i slutten av perioden og at det er flere større investeringer som allerede har startet opp i 2017 eller 2018 som må fullføres.

Det forutsettes i budsjettet at ressursene til løpende vedlikehold over tid blir prioritert, slik at kommunens store investeringer blir ivaretatt på en god og økonomisk sett forsvarlig måte.

## Planperiodens økonomiske utfordringer

Molde kommune har de tre siste årene hatt en tilfredsstillende økonomisk kontroll og levert årlige positive driftsresultat samtidig som tidligere års underskudd er dekket. Overskuddene er avsatt til disposisjonsfond som en buffer mot fremtidige økonomiske utfordringer.

En negativ utvikling i 2018 som ble synlig ved fremleggelsen av økonomirapporten for 1. tertial, har blant annet medført at rådmannen har innført en midlertidig ansettelses- og innkjøpsstopp. Videre ble det i september 2018 gjennomført en intern budsjettkonferanse hvor målet var å søke å finne løsninger på de økonomiske utfordringene, gjerne på tvers av enhetene. Merforbruk i 2018 måtte begrenses mest mulig samtidig som det ikke måtte videreføres inn i 2019.

Forslaget til statsbudsjett for 2019, gir kommunen en viss økning i de frie inntektene som dekker en del av de nye tiltakene som må finne sin løsning. Med bakgrunn i den nasjonale handlingsregelen og behov for å stramme inn i økonomien, tyder imidlertid alle signaler på at Molde kommunes økonomiske utfordringer i hovedsak må løses lokalt.

Kommunereformen vil ha stort fokus i tiden som kommer. Arbeidet med å sy sammen budsjett og økonomiplan for den nye kommunen for perioden 2020–2023 vil bli svært krevende. Etter kommunevalget høsten 2019, vil fellesnemndas rolle bli overtatt av det nyvalgte kommunestyret. Det vil derfor bli det nyvalgte formannskapet som i november 2019 skal legge frem forslag til budsjett og økonomiplan for den nye kommunen for årene 2020–2023 til endelig behandling i det nyvalgte kommunestyret i desember.

Molde kommune gav i sin tid sin tilslutning til oppreisingsordningen for barnevernsbarn som Fylkesmannen administrerer. Ordningen har påført Molde kommune økonomisk belastning i begrenset omfang og ansees avsluttet for kommunens del i 2018.

Molde kommune skal i prinsippet forlange utbytte/forrentning av alle sine kapitalplasseringer. Dette gjelder kommunens kapital i egne selskaper (både AS og KF) og interkommunale selskaper. I foreliggende budsjettforslag, er dette bare delvis gjennomført. Samtidig har morselskapet i flere år dekt inn underskuddene til Moldebadet KF, men dette er ikke gjennomført i rammene for 2019. Arbeidet med å maksimere uttak av avkastning vil bli prioritert i tiden fremover.

Eiendomsskattesatsen for 2019 er satt til 3,57 promille av takst og er beregnet med grunnlag i alle fakturerbare eiendommer innenfor kommunens grenser. Takstgrunnlaget for eiendomsskatten kunne, med virkning fra 2013, endres enten ved årlig oppskrivning av takstene med inntil 10 pst., eller gjennom nytaksering. Nytaksering ble vurdert som uaktuelt og det er derfor i årene 2013–2016 gjennomført takstøkning med årlig 10 pst. For 2017 og 2018 ble takstene økt med henholdsvis 0,40 pst. og 0,41 pst. For 2019 økes takstene med 0,42 pst. Kombinert med en liten reduksjon i skattesatsen, vil nivået på eiendomsskatten for 2019 nominelt være det samme som i 2017 og 2018. For resten av planperioden er nivået for 2019 videreført gjennom en svak økning i takster kombinert med en svak reduksjon i skattesats. Det er ikke gjort nye beregninger i forhold til endringer i lovverket med virkning fra 1. januar 2020 (skattesats og takstgrunnlag). Derimot er endringen som gjelder maskiner/utstyr tatt ut av takstgrunnlaget for verker og bruk.

Det er i rammene for alle år i den kommende planperioden en forventning om innsparing gjennom effektivisering av tjenester på alle områder. Dette gjelder rammetrekk i gjeldende økonomiplan, rammetrekk vedtatt i rammesaken høsten 2018 og ytterligere rammetrekk innlagt for å balansere årene 2020–2022. Rammetrekkene som er fordelt på tjenesteområdene er samlet på 7,9 mill. kroner i 2019, 32,5 mill. kroner i 2020 og 40,7 mill. kroner i 2021 og 2022. Dette innbefatter forventet effektiviseringsgevinst i stabene ved etableringen av nye Molde kommune fra 1. januar 2020.

Særbudsjett for Molde Havnevesen KF, Moldebadet KF, Molde Eiendom KF og Molde Vann og Avløp KF vil bli lagt frem for styrene i det enkelte foretak når kommunestyret har vedtatt drifts- og investeringsrammer i denne saken. Kommunestyrets behandling av foretakenes budsjetter begrenser seg derfor til denne saken.