

Utredningsnotat A - Faktagrunnlag Salten regionråd

Oslo, 10. april 2015



Rapporten er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



Innholdsfortegnelse:

1. Innledning	3
2. Mandat og avgrensning	4
3. Prosjektets arbeid og metode	5
4. Demografisk utvikling	6
4.1. Historisk utvikling	6
4.2. Prognoser for befolkningsutviklingen i region	7
4.3. Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune	9
5. Kompetanse og utdanningsbehov	13
5.1. Utdanningsnivå i kommunene	13
5.2. Kompetanse i kommunene	15
5.3. Kompetanseinfrastruktur	18
6. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling	20
6.1. Regioninndelinger i Salten	20
6.2. Pendling i Salten	22
6.3. Næringsstruktur	22
7. Regionaløkonomisk soliditet	26
7.1. Verdiskapning i Norge, Nordland og Salten	26
7.2. Kommunaløkonomisk soliditet	27
7.3. Skjulte økonomiske forpliktelser	33
7.4. Arbeidsgiveravgift	34
7.5. Eiendomsskatt	35
7.6. Konsesjonskraft	35
8. Bibliografi	36

1. Innledning

Stortinget ga i forbindelse med behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2015 sin tilslutning til at det gjennomføres en kommunereform. Reformen har til målsetting å styrke lokaldemokratiet, og sette kommunene i bedre stand til å møte dagens og fremtidens velferdsoppgaver. Dette skal blant annet skje gjennom å etablere en ny kommunestruktur med færre og mer robuste kommuner.

Prosjektet har som formål å utarbeide et godt grunnlag for kommunene, som er eiere av Salten regionråd til å gjennomføre lokale prosesser i forbindelse med kommunereformen.

Oppdraget er utført av BDOs rådgivingsavdeling og innebærer en utredning av et faktabasert grunnlag, som vil være utgangspunktet for videre analyser. Vårt arbeid er således å anse som et rådgivningsoppdrag der vi, basert på det arbeidet som er gjort oppsummerer, utdyper og begrunner våre analyser og konklusjoner til oppdragsgiver som er Salten regionråd.

Oslo, 10. april 2015

BDO AS

Morten Thuve

Partner

Sven Erik Antonsen

Prosjektleder

Øistein Harsem

Prosjektmedarbeider

2. Mandat og avgrensning

Dette dokumentet er den første delutredningen i en serie på fire delutredninger, og må således ses i sammenheng med dette. Delutredningene vil omfatte både offentlig kjente og kanskje mindre kjente sammenhenger. Selv om mye er kjent hver for seg, særlig for engasjerte lokalpolitikere og kommunens ledelse, er det ment at sammenstillingen skal gi en helhetlig oversikt som kan danne et felles utgangspunkt for drøftelsene om kommunesamarbeidet.

Hensikten med utredningsarbeidets delutredning A er å:

- Utarbeide et tversgående faktagrunnlag som skal være utgangspunkt for de tre hovedtemaene som skal diskuteres i de påfølgende delutredningene.

Hovedfokus skal legges på demografisk utvikling, næringsmessige trender, kompetanseinfrastruktur og regionaløkonomisk utvikling. Arbeidet er videre samordnet med det pågående byregion-prosjektet og tidligere gjennomførte utredninger, herunder blant annet utredning gjennomført i regi av Salten Regionråd fra 2005/2006.

Herunder vil datagrunnlag for følgende faktorer bli presentert:

- Demografisk utvikling
- Kompetanseinfrastruktur
- Regionaløkonomisk utvikling
- Næringsstruktur

I denne delutredningen vil vi først og fremst redegjøre for dagens status vedrørende de ovennevnte faktorene. Videre vil vi kommentere enkelte av de viktigste forholdene ved faktagrunnlaget. Delrapporten vil ikke ta for seg videre vurderinger utover hva som direkte fremgår i faktagrunnlaget. Ytterligere vurderinger og konklusjoner opp mot prosjektets problemstillinger vil først presenteres i de påfølgende delutredningene.

3. Prosjektets arbeid og metode

Vi har benyttet oss av et kvalitativt studiedesign med innsalg av kvantitative analyser. Dette innebærer at kommunene i Salten i all hovedsak vil bli analysert ved hjelp av ulike data hvor vi kombinerer bruk av tall og tekstforståelse for å analysere prosjektets hoveddeler. Denne metodiske innfallsvinkelen gjør at vi kan beskrive og analysere komplekse fenomener som vanskelig lar seg generalisere. I tillegg til dette har vi gjennomført enkle statistiske analyser der utvalget har gjort dette mulig. Et eksempel på dette er sammenhengen mellom valgdeltagelse og befolkningsgrunnlag. Rapporten kombinerer litteraturstudier, dokumentanalyser, samt økonomiske og statistiske analyser.

Målsetningen med valget av metode har vært å maksimere validiteten i utredningen. Det vil si at vi søker å gjøre analysene så presise og gyldige som mulig. Begrensningen med metodene vi har valgt er derimot at funnene ikke lar seg generalisere utover den populasjonen vi har undersøkt. Men ettersom vårt mandat utelukkende omhandler kommunereformen i Salten mener vi metodene vi har valgt er hensiktsmessige for å få en fullstendig beskrivelse og forståelse av situasjonen i Salten.

Denne delen av analysen har tatt utgangspunkt i ulike informasjonskilder, herunder offentlig tilgjengelige rapporter, dokumenter fra Salten regionråd, samt tall og statistikk fra KOSTRA og SSB. Vi har kombinert ulike informasjonskilder for å kunne skape et oversiktlig bilde over situasjonen blant kommunene i Salten.

4. Demografisk utvikling

Et vesentlig forhold for å vurdere hvordan fremtiden til den enkelte kommune, eller en ny kommune som er etablert ut fra sammenslåing, vil se ut er å analysere den demografiske utviklingen. Dette gjelder både hvordan utviklingen skjer innenfor forskjellige aldersgrupper, men også å se på hvordan strukturen i befolkningen vil endres over tid.

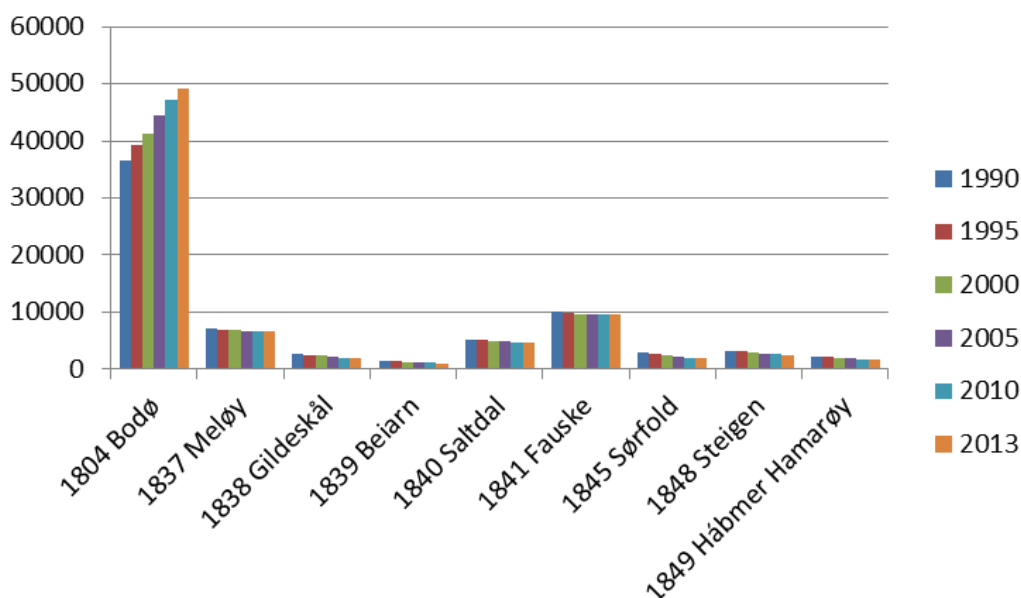
Det har gjennom de siste tiårene skjedd en sentralisering av befolkningen i Norge, der en stadig større andel av befolkningen lever i eller nær større bysentra. Utviklingen viser at det er en betydelig økning i folketallet i de store kommunene og en betydelig nedgang blant kommuner med under 4 000 innbyggere.

Et annet forhold som påvirker strukturen i kommunene er at en bedre folkehelse har bidratt til at forventet levealder har steget med mer enn to år per tiår de siste 100 årene (Ekspertutvalget 2014). Det er forventet at fram til neste hundreårsskifte vil levealderen fortsette å øke med vel ett år per tiår som følge av lavere dødelighet blant eldre.

Dette medfører at befolkningen i mange kommuner i landet forventes å få en stadig høyere gjennomsnittsalder. I kommunestruktursammenheng vil denne endringen påvirke kommunene med tanke på hvilket tjenestetilbud de må planlegge for i fremtiden, og for mange kommuner vil det trolig være en stor utfordring å tiltrekke seg nok kompetent arbeidskraft.

4.1. Historisk utvikling

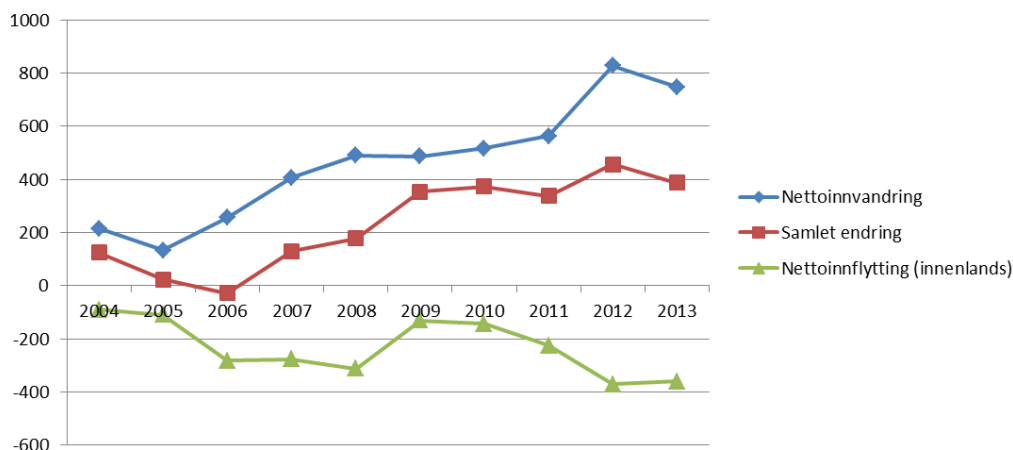
Kommunene i Salten er, som tabellen under viser, svært forskjellige når det gjelder befolkningsstørrelse. Beiarn kommune hadde litt over 1000 innbyggere i 2013, mens Bodø hadde nesten 50 000 innbyggere på samme tidspunkt. Innbyggerne i Bodø utgjør over 60 prosent av befolkningen i Salten. Den gjennomsnittlige kommunen i regionen hadde 8 800 innbyggere ved inngangen til 2014.



Figur 1: Oversikt over befolkningsutviklingen fra 1990 til 2013. Tall angir kommunenummer. Kilde: SSB

Figuren over viser befolkningsutviklingen fra 1990 og frem til 2013. I en rapport fra 2013 om befolkningsutviklingen i Norge skrevet av SSB, fremkommer det at befolkningsutviklingen har vært betraktelig lavere i mindre kommuner. Denne trenden er også gjeldene i Salten hvor Bodø har den klart største økningen i innbyggertall siden 1990. Alle kommuner i regionen, med unntak av Bodø, har hatt en nedgang i innbyggertallet i perioden 1990 - 2013.

Dersom man dekomponerer befolkningsendringen for Salten som region, gjennom å se på innvandring og innflytting, ser man tydelig hva som har hatt størst innvirkning på utviklingen.



Figur 2: Nettoinnflytting og nettoinnvandring samlet for Saltenregionen. Kilde: SSB.

Grafen viser hvordan disse to faktorene har påvirket befolkningsutviklingen for hvert av årene fra 2004 til 2013. Nettoinnflyttingen har i alle årene i perioden vært negativ, noe som viser at det har vært flere som har flyttet fra regionen enn de som har flyttet til. Innvandringen er årsaken til at regionen har hatt en positiv utvikling disse årene.

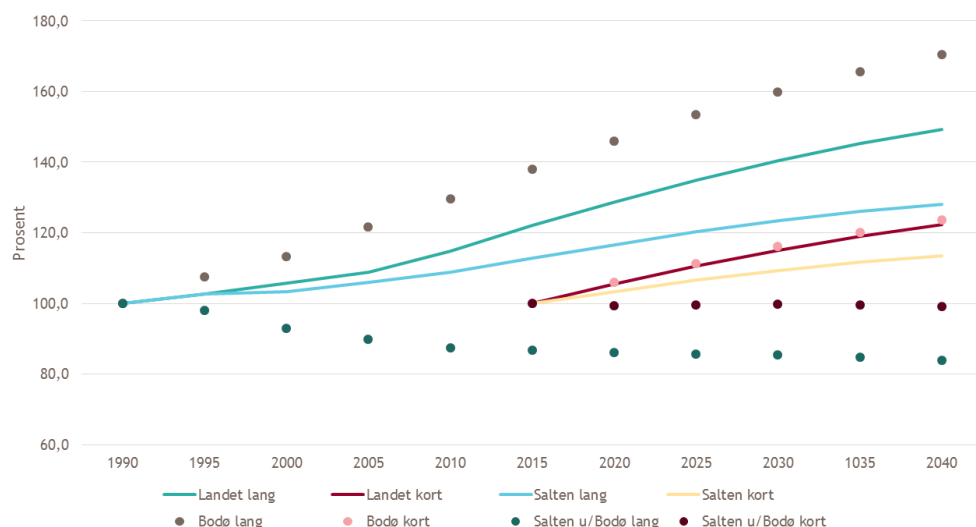
4.2. Prognoser for befolkningsutviklingen i region

Befolkningsutviklingen er viktig for at et lokalsamfunn, kommune, region eller fylke skal utvikle seg videre. Under har vi presentert befolkningsutviklingen i Norge, Salten og Bodø i to perspektiver. Det ene er et mer langsiktig perspektiv, hvilket vil si at vi har tatt utgangspunkt i befolkningen i 1990 og sett på den reelle utviklingen tom 2014, og derfra lagt middelalternativet til SSB til grunn. Det andre er et fremtidsrettet perspektiv basert på den prognostiserte utviklingen fra 2015 til 2040. Den prognostiserte utviklingen er også basert på middelalternativet til SSB.

SSB publiserer hvert år oppdaterte befolkningsframskrivninger. Framskrivningene lages i flere ulike alternativer, der det legges inn ulike forutsetninger for de fire komponentene som bestemmer folketallsutviklingen.

- Barnetall per kvinne, det vil si fruktbarhet
- Levealder (dødelighet)
- Innenlandske flyttinger
- Nettoinnvandring (innvandring minus utvandring).

Middelalternativet (MMMM) er det som SSB kaller hovedalternativet, og det som er benyttet i denne analysen. MMMM viser at det er lagt til grunn middels utvikling innenfor alle de fire komponentene.

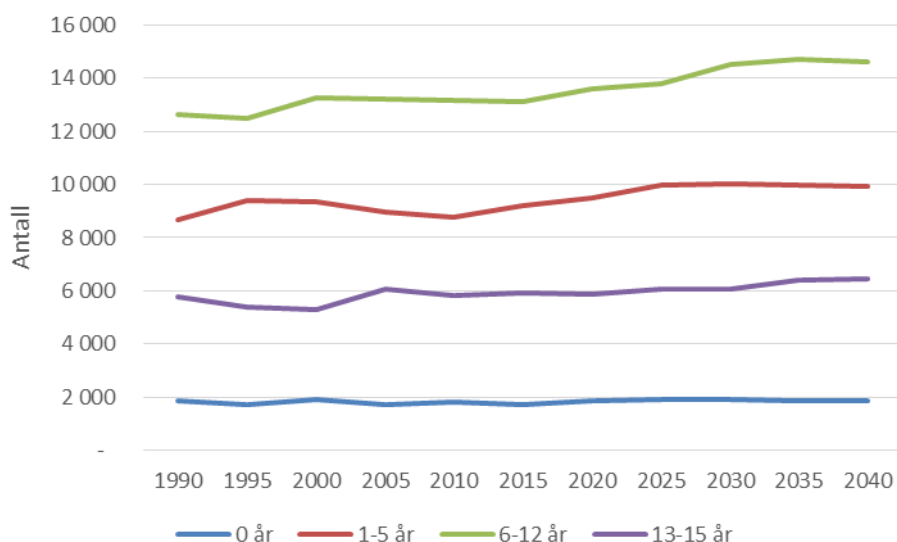


Figur 3: Befolkningsutvikling i perioden 1990 til 2040. Kilde: SSB

Grafen over viser at Salten siden 1995 har hatt en svakere befolkningsutvikling enn landet for øvrig, dette til tross for at Bodø har hatt en utvikling som ligger over landsgjennomsnittet. Korrigerer vi ut Bodø fra Salten ser vi at de øvrige kommunene i regionen har hatt en vesentlig lavere befolkningsutvikling siden 1990, sammenlignet med landet og Bodø.

Dersom man ser isolert på befolkningsframskrivingen vil Bodø ha en utvikling som er på nivå med landet samlet sett, mens de andre kommunene ser ut fra prognosen ut til å opprettholde befolkningstallet. Samlet for Salten viser prognosen at regionen vil ha en lavere utvikling enn landet.

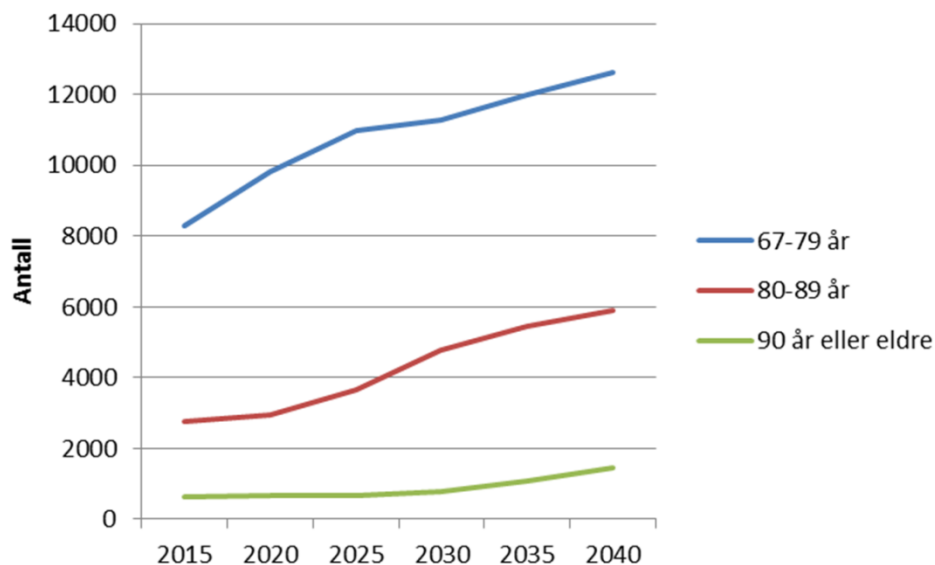
I de to neste figurene har vi sett nærmere på gruppen av innbyggere fra 0 til 15 år. Her ser vi en økning i aldersgruppene 1-5 og 6-12 år. Fødselsraten vil derimot være relativt stabil i perioden frem mot 2040 ifølge SSBs prognoser. Her må det bemerkes at denne delen av prognosen er beheftet med størst usikkerhet.



Figur 4: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 0-15 år i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

Av grafen kan det utledes helt overordnet at kommunene i Salten vil oppleve en svak vekst både i behovet for barnehageplasser og for grunnskoleplasser, men at det kan være ulikheter mellom forskjellige geografiske deler av regionen.

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 67 år ser vi en stor økning i andelen av personer fra 67-79 år og personer i alderen mellom 80 og 89 år.



Figur 5: Oversikt over utviklingen i antall innbyggere i alderen 67 år eller eldre i perioden 1990 - 2040. Kilde: SSB

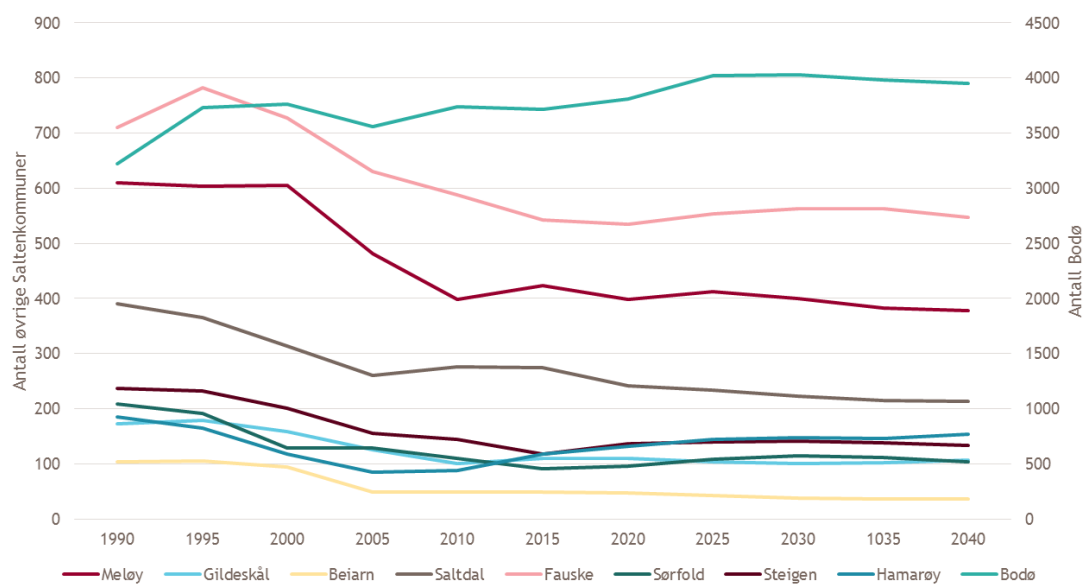
Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre i Salten. Ut fra statistikken ser det ut til at denne utviklingen vil skje som en tre-trinns utvikling. Den første store endringen har allerede begynt, og det er en forholdsvis stor endring i veksten av eldre i aldersgruppen 67-79 år. Dette er en gruppe som historisk sett har hatt et forholdsvis lavt behov for kommunale tjenester. Den neste store endringen ser ut til å skje rundt 2020. Da skjer det et skifte i utviklingstakten på antall eldre i gruppen 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester, og vil kunne gi kommunene utfordringer med tanke på å dekke det økte behovet. Den siste endringen som ser ut til å inntreffe er en vekst i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer rundt 2030.

Samlet sett vil økningen i antall innbyggere over 67 år gi kommunene i Salten utfordringer med tanke på å dekke opp for det økte behovet for kommunale tjenester som vil komme, og mest sannsynlig må det foretas store investeringer i ulik boligmasse (tilrettelagte leiligheter, omsorgsboliger og sykehjem) i årene som kommer.

4.3. Prognoser for befolkningsutviklingen per kommune

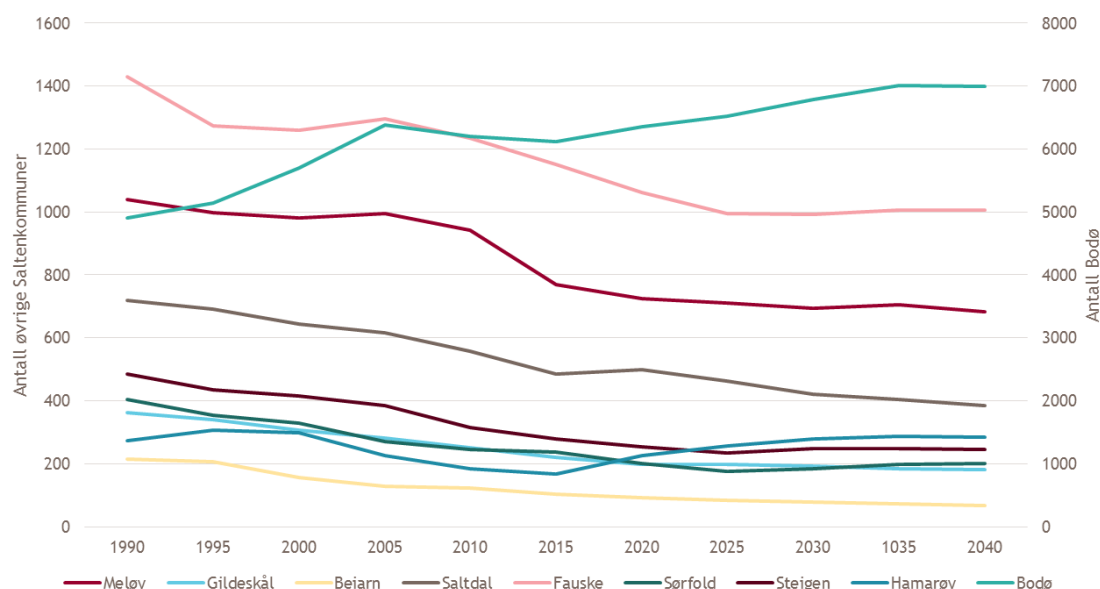
I dette avsnittet har vi sett på den prognostiserte befolkningsutviklingen for alle kommunene i Salten og fokusert på å avdekke forskjeller mellom kommunene som verdt å merke seg i det videre arbeidet. I grafene har vi brukt to ulike verdiskalaer. På venstre side av grafen har vi antall innbyggere i alle kommunene med unntak av Bodø. Utviklingen i antall innbyggere i Bodø er, som den eneste kommunen, synliggjort i skalaen på høyre side av grafen.

I grafen som er vist under har vi tatt for oss aldersgruppen fra 0-5 år. Her ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en nedgang fra 1990 til 2040. Bodø er det tydeligste unntaket der denne gruppen vil vokse frem mot 2025 før veksten ser ut til å flate ut. Basert på befolkningsframskrivingen vil flere av kommunene i Salten få et lavere behov for eksempelvis barnehageplasser i 2040 sammenlignet med 2015.



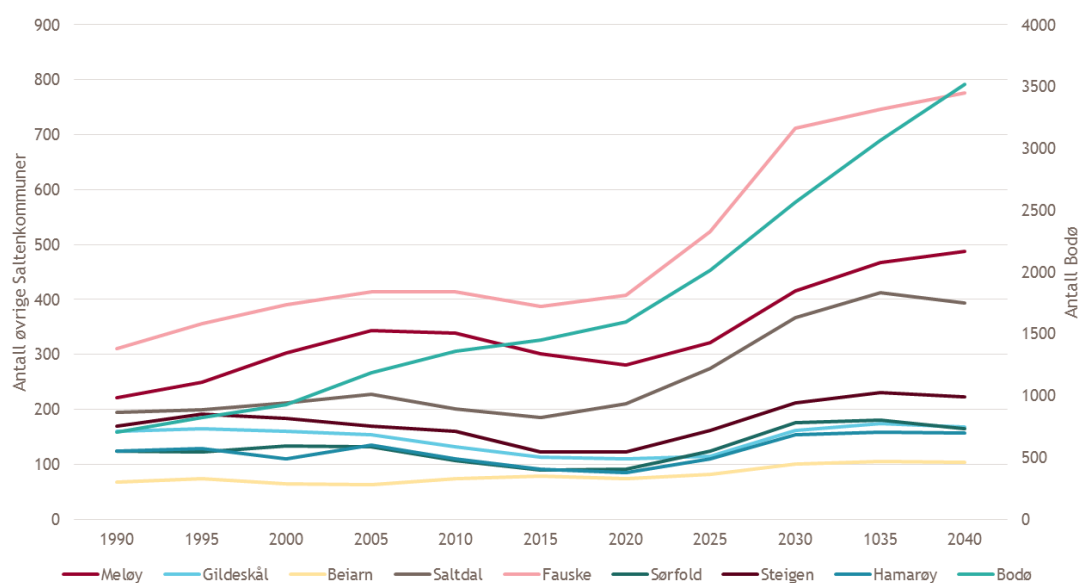
Figur 6: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 0-5 år. Kilde SSB

Den neste gruppen vi har tatt for oss er unge mellom 6-15 år. Men unntak av Bodø ser vi at de aller fleste kommunene vil ha en nedgang av antall barn i alderen 6-15 år. Disse kommunene vil trolig ha et lavere behov for grunnskoleplasser i 2040 sammenlignet med 2015. Bodø kommune vil derimot ha et økt behov for grunnskoleplasser i samme periode.

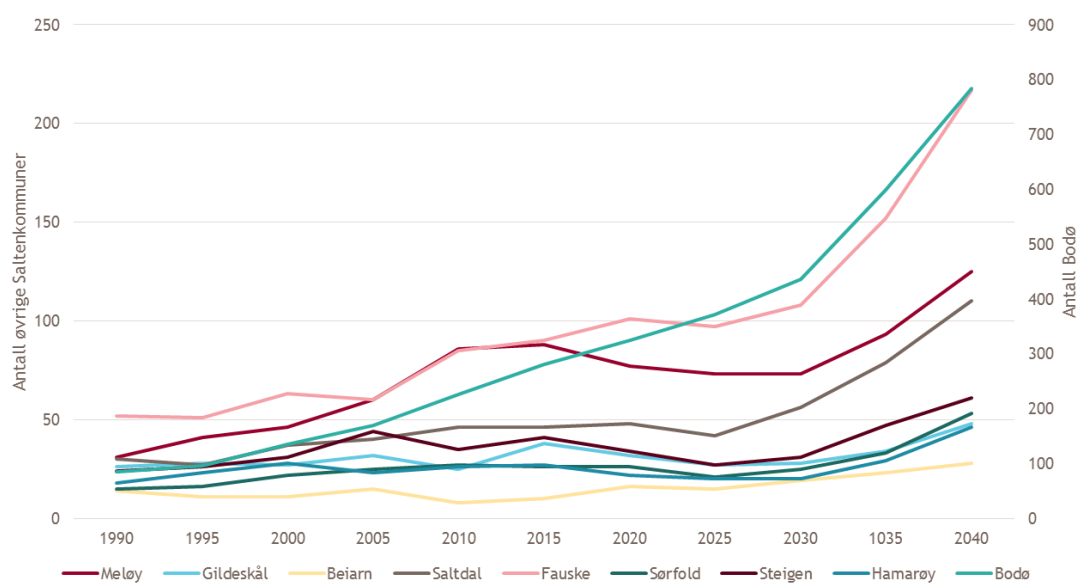


Figur 7: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 6-15 år. Kilde SSB

Om vi derimot ser på gruppen av personer over 80 år ser vi en stor økning i andelen av personer fra mellom 80 og 89 år og over 90 år.



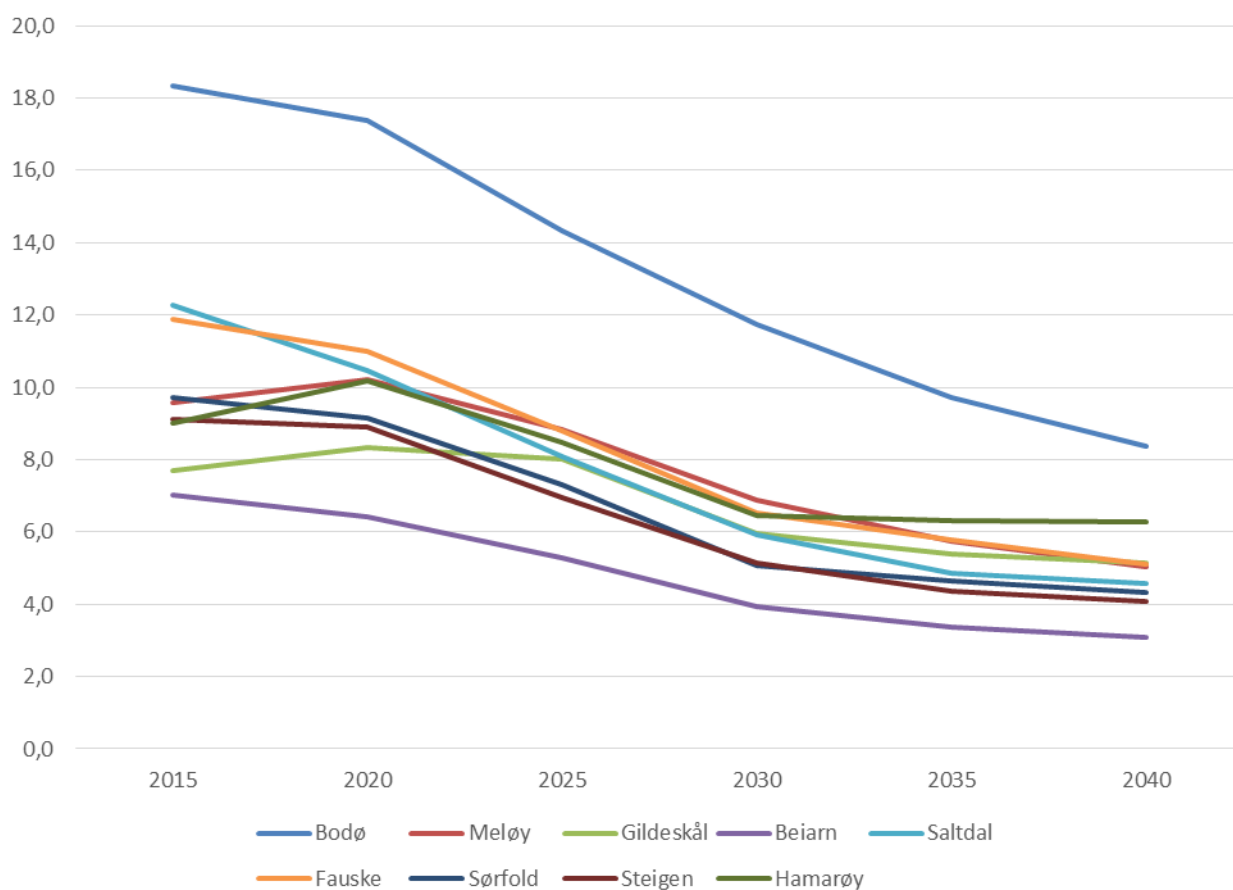
Figur 8: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen fra 80-89 år. Kilde SSB



Figur 9: Befolkningsutviklingen fra 1990 til 2040 i aldersgruppen over 90 år. Kilde SSB

Prognosene viser at det vil skje en markant økning i antall eldre for alle kommunene i Salten. Ut i fra statistikken ser vi det vil være en stor endring rundt 2020 for gruppen mellom 80-89 år. Dette er en gruppe som har større behov for kommunale omsorgstjenester. Den neste endringen som ser ut til å inntreffe er en økning i aldersgruppen over 90 år. Befolkningsprognosen synliggjør at denne trolig skjer rundt 2030 for samtlige kommuner i Salten. Men som grafene viser er det forskjell mellom kommunene med tanke på når denne endringen vil bli merkbar.

Forholdet mellom antall personer som er i aldersgruppen 20-66 år sett opp mot de som er over 80 år synliggjør i hvilken grad kommunene vil oppleve utfordringer relatert til endringer i befolkningsstrukturen.



Figur 10: Utvikling i forholdet mellom personer i aldersgruppen 20-66 år i forhold til aldersgruppen 80 år og eldre. Kilde: SSB

Grafen over synliggjør hvor stor påvirkning utviklingen i antall eldre over 80 år vil ha i forhold til hvor mange personer som er i aldersgruppen 20-66 år. Med denne utviklingen vil andelen av sysselsatte som arbeider i det offentlige øke betraktelig.

5. Kompetanse og utdanningsbehov

For å kunne møte fremtidens utfordringer må kommunene ha tilstrekkelig med innbyggere med relevant kompetanse. Dette gjelder både med tanke på å løse de kommunale oppgavene, og for å sikre at næringslivet har tilgang på personer som dekker de kompetansebehovene som bedriftene har.

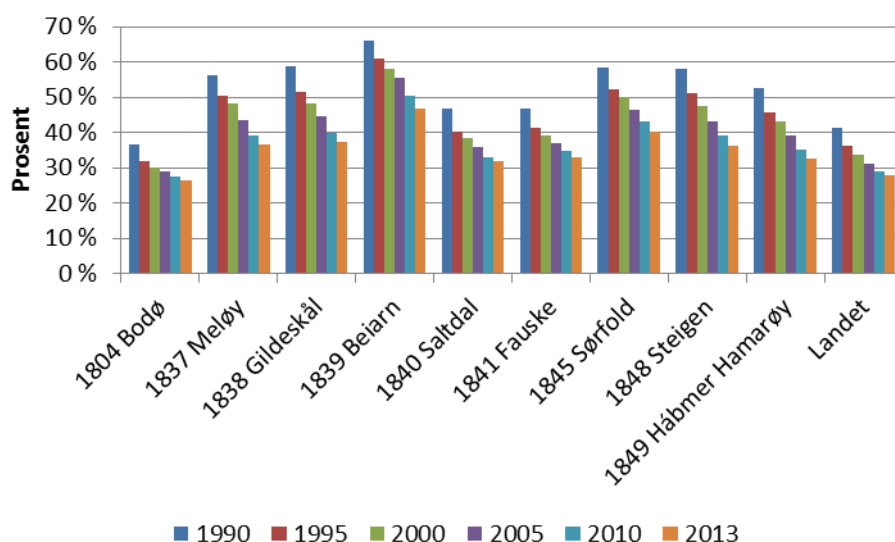
I forbindelse med kommunereformen er det varslet at kommunene vil få overført nye oppgaver, og ut fra de eksemplene som ekspertutvalget synliggjorde vil de fleste av disse kreve bemanning med høy kompetanse. Regjeringen vil i løpet av kort tid avgi en stortingsmelding, som vil angi hvilke oppgaver regjeringen ønsker skal overføres til kommunene. Om disse, på linje med ekspertutvalgets anbefaling, knyttes til kommunens størrelse, eller om regjeringen viderefører dagens prinsipp om at alle kommuner skal ha ansvaret for de samme oppgavene vil trolig også påvirke diskusjonen om fremtidig kommunestruktur.

I forrige kapittel ble den forventede befolkningsutviklingen gjennomgått, og endringen i befolkningsstrukturen vil påvirke behovet for kompetanse i befolkningen.

5.1. Utdanningsnivå i kommunene

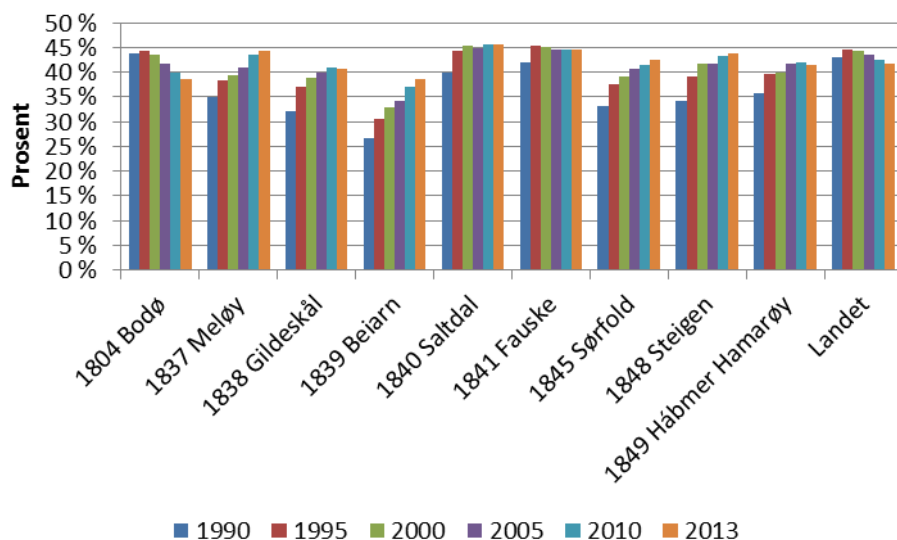
I dette avsnittet har vi innhentet informasjon om utdanningsnivået generelt for kommunene i regionen, og i tillegg har vi sett på utdanningsnivået til ansatte innenfor utvalgte tjenesteområder i kommunene.

De neste tre figurene viser utdanningsnivået til innbyggerne i kommunene i regionen sammenlignet med gjennomsnittet for landet. Hovedinntrykket er at kommunene i regionen har en lavere andel som har fullført høyskole- og / eller universitetsutdanning (under 20 prosent) i forhold til det som er gjennomsnittet for landet (over 30 prosent).



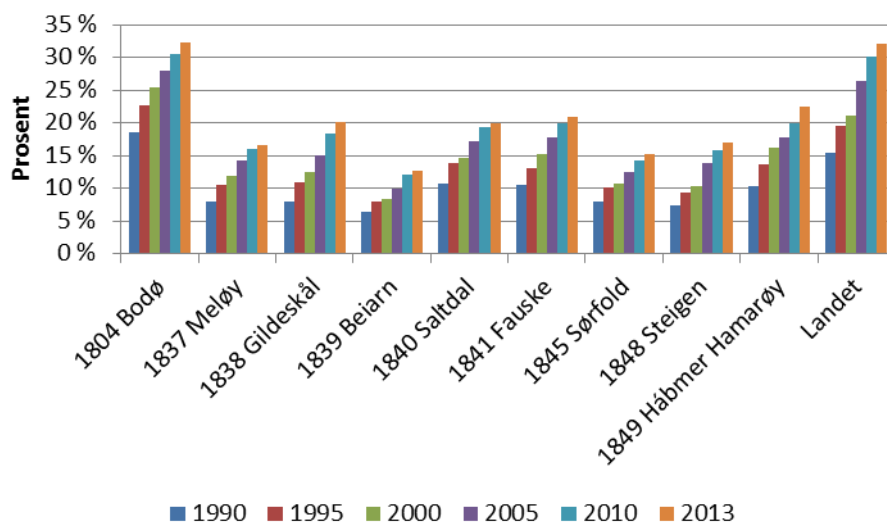
Figur 11: Andel med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Kilde: SSB.

Som det fremgår av grafen over har regionen, på linje med landet for øvrig, en synkende andel av befolkningen som avslutter utdanningsløpet etter grunnskolen, men de har fortsatt en høyere andel av befolkningen med grunnskole som høyeste fullførte skolenivå sammenlignet med gjennomsnittet i landet for øvrig.



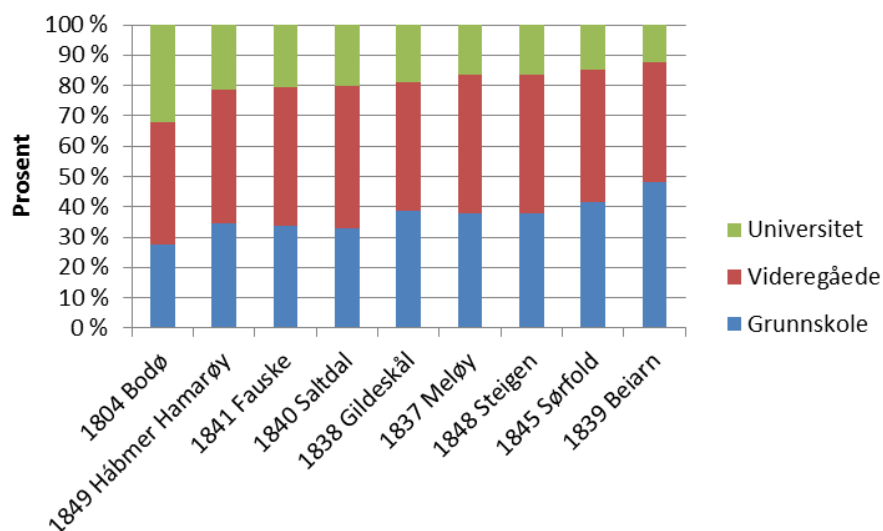
Figur 12: Andel med videregående som høyeste fullførte utdanning. Kilde: SSB.

Når man ser på andelen som avslutter utdanningsløpet etter videregående skole er ikke bildet like tydelig. De fleste kommunene i regionen har hatt en utvikling med at stadig flere fullfører videregående skole, og deretter går over i arbeidslivet. Saltdal og Fauske har etter 1995 hatt en forholdsvis stabil andel av befolkningen som ikke har gått videre med utdanning på høyskole- og/eller universitetsnivå. Bodø og landet har den samme utvikling på dette utdanningsnivået som vi så i forhold til grunnskoleutdanningen, flere og flere går videre til høyskole- og/eller universitetsutdanning.



Figur 13: Andel med fullført høyskole- og/eller universitetsutdanning. Kilde: SSB.

I alle kommunene i regionen har det skjedd en utvikling der stadig flere av innbyggeren har fullført en høyskole- og/eller universitetsutdanning. SSB har gjort framskrivinger der det er vist en fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft med utdanning fra høyskole- og universitetsnivå i perioden frem til 2040. I tillegg viser analysene fra SSB at det vil være et økende behov for arbeidskraft med yrkesfaglig studieretning fra videregående skole (SSB, 2013).



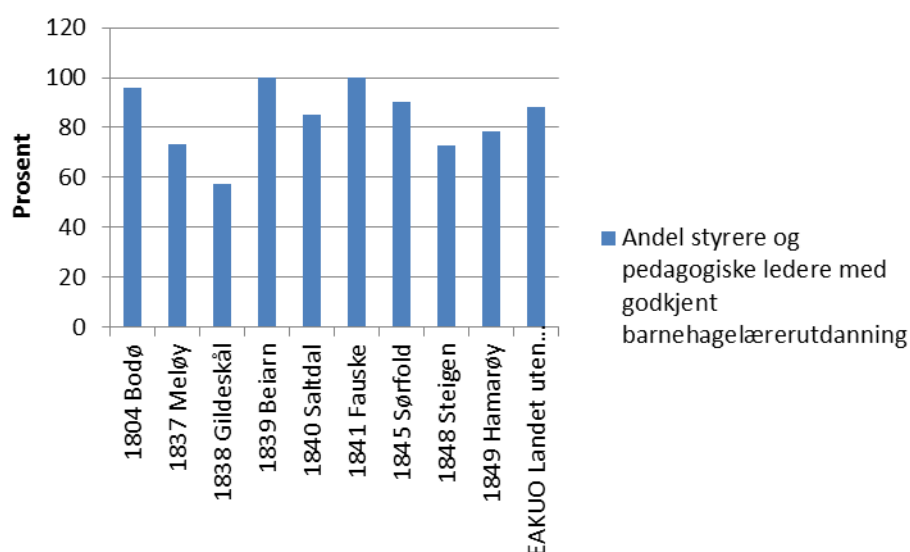
Figur 14: Sammensetning av utdanningsnivå for 2013. Kilde: SSB.

Figuren over oppsummerer forskjellene mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel av dagens befolkning som har avsluttet utdanningen på ulike nivå. Hvilken profil den enkelte kommune har i dag vil avhenge av forhold som i hvilken grad kommunene har klart å tiltrekke seg ansatte med formalkompetanse og i hvilken grad næringsstrukturen i kommunen er avhengig av personer med høyere utdanning.

5.2. Kompetanse i kommunene

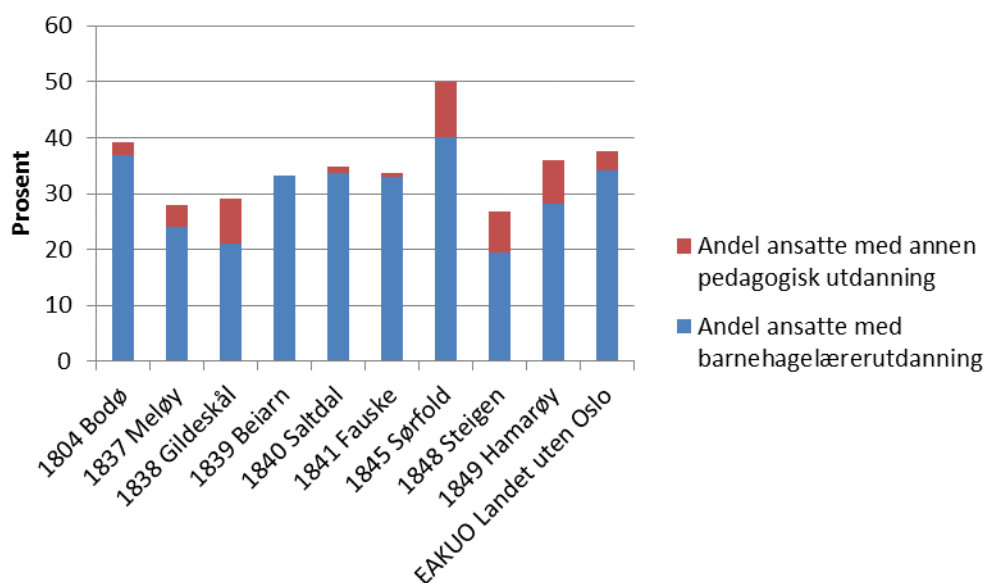
Om man retter fokuset mer spesifikt mot kompetansenivået innenfor de ulike tjenesteområdene, ser vi at dette varierer mellom kommunene.

Innenfor barnehageområdet har det vært stort fokus på, og ansett som et kvalitetskriterie, å ha en høy andel ansatte med godkjent barnehagelærerutdanning (tidligere omtalt som førskolelærere) eller annen pedagogisk utdanning.



Figur 15: Andel styrere og leder med barnehageutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA

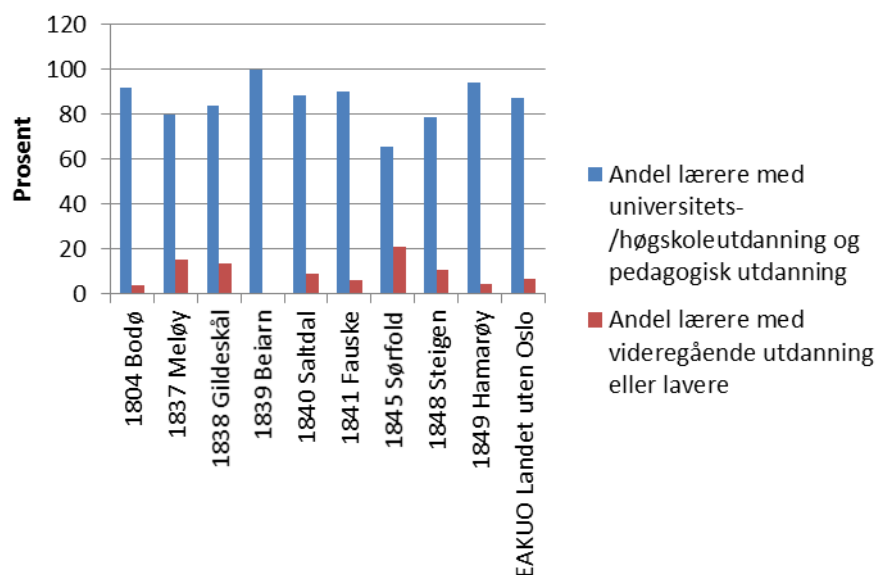
Grafen over viser at det er forholdsvis stor forskjell mellom kommunene når det gjelder hvor stor andel av styrerne og de pedagogiske lederne som har godkjent barnehagelærerutdanning. Noen kommuner har full dekning på lederstillingene, mens andre har et stykke igjen før de er der.



Figur 16: Andel ansatte med relevant utdanning per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

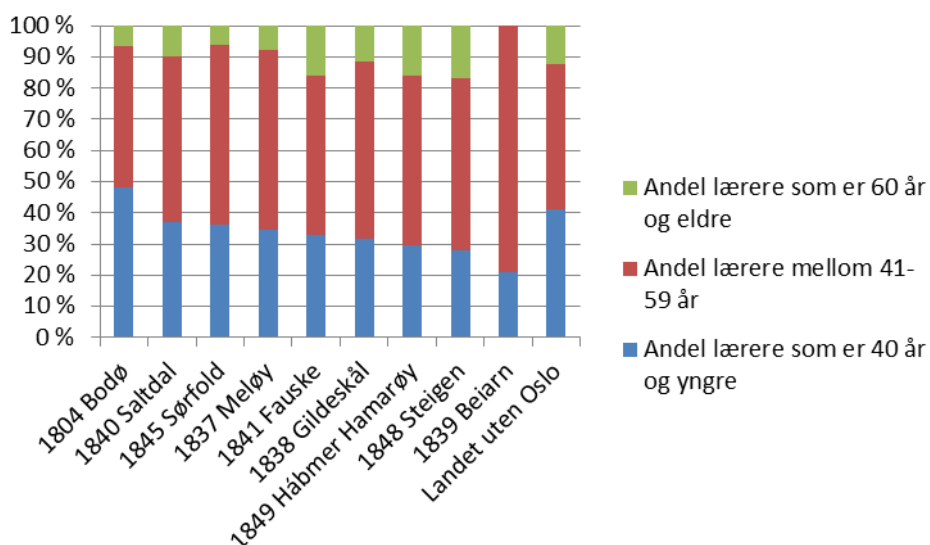
Dersom fokuset rettes mot hvor stor andel av de ansatte som har barnehagelærerutdanning eller annen pedagogisk utdanning ser vi av grafen over at kommunene Bodø, Sørfold og Hamarøy har høyest andel.

Innenfor grunnskoleområdet er det, på lik linje med barnehageområdet, et mål at så mange lærere som mulig skal ha godkjent utdanning.



Figur 17: Utdanningsnivået til ansatte i grunnskolen per kommune i 2013, Kilde: KOSTRA

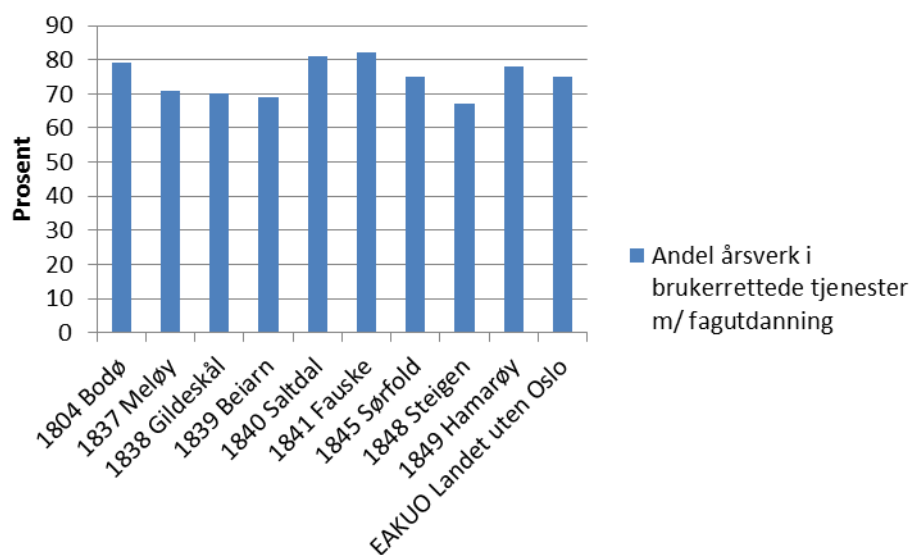
Målt i andel lærere med universitets- eller høgskoleutdanning ser vi at kommunene Meløy, Gildeskål, Sørfold og Steigen ligger noe lavere enn de øvrige kommunene i regionen.



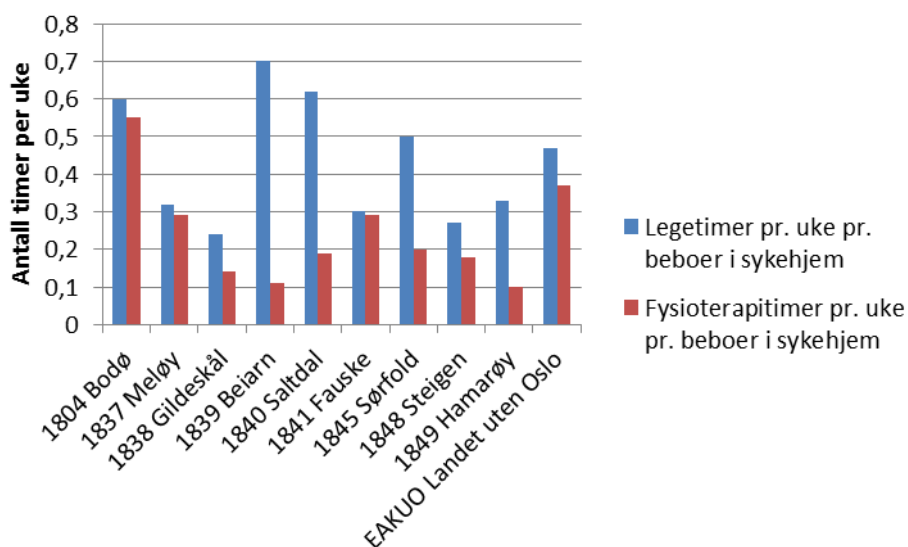
Figur 18: Aldersfordeling på lærere ansatt i grunnskolen per kommune i 2013. Kilde: KOSTRA.

Ser man på aldersfordeling blant lærere ansatt i grunnskolen, skiller Bodø seg tydelig ut med en betraktelig høyere andel yngre lærere sammenlignet med øvrige kommuner.

Det siste tjenesteområdet som vi ser på i denne omgang er pleie- og omsorgsområdet. Grafen under viser at det er en mindre forskjell mellom kommunene med tanke på hvor stor andel av kommunens ansatte innenfor pleie- og omsorgstjenestene som har fagutdanning. I dette tilfellet tilsvarer fagutdanning et vidt begrep som strekker seg fra helsefagarbeidere til spesialiserte sykepleiere.



Figur 19: Andel årsverk i brukerrettede tjenester i Pleie- og omsorg med fagutdanning i 2013, Kilde: KOSTRA



Figur 20: Antall legetimer og fysioterapitimer pr uke og per beboer i sykehjem, 2013. Kilde: KOSTRA

Sammenlignet med landet uten Oslo ser vi at enkelte småkommuner har lavere andel leger og fysioterapeuter sammenlignet med de større kommunene i regionen. Dette kan skyldes både lavere prioritering eller utfordringer knyttet til å rekruttere personer med rett kompetanse.

5.3. Kompetanseinfrastruktur

Erfaringsmessig vil det være enklere å holde på personer som har utdannet seg innenfor regionen, enn å tiltrekke seg dem som innflyttere. Vi har av den grunn også kartlagt hvilke utdanningsinstitusjoner som er lokalisert i regionen, og som kan være en viktig samarbeidspart i forhold til å sikre at regionen har innbyggere som den ønskede kompetansen.

Universitet og høyskole:

Institusjon	Campus	Ca antall studenter	Ca antall ansatte	Studier
Universitetet i Nordland		6000	580	• biovitenskap • akvakultur, • samfunnsfag, • økonomi • profesjonsstudier (sykepleier, lærer, barnehagelærer og faglærer)
	Bodø	5100	520	
	Mo i Rana og Vesterålen	900	60	
Politihøgskolen		300		Tilbyr første og tredje studieår

Videregående skole

Regionen har totalt 6¹ videregående skoler fordelt på i alt 10 lokasjoner:

- Knut Hamsun videregående (Hamarøy), 150 elever
- Knut Hamsun videregående (Steigen), 36 elever
- Bodin videregående (Bodø), 1050 elever
- Bodø videregående, 1359 elever
- Fauske videregående, 500 elever
- Saltdal videregående, 250 elever
- Meløy videregående (Glomfjord), 143 elever
- Meløy videregående (Inndyr), 50 elever
- Meløy videregående (Ørnes), 120 elever

I tillegg har regionen 2 fagskoler:

- Nordland fagskole i helse og sosialfag avd. Bodø
- Bodin maritime fagskole

I SSBs framskrivninger er det vist en fortsatt økende etterspørsel etter arbeidskraft med utdanning fra høyskole- og universitetsnivå i perioden frem til 2040. I tillegg viser analysene fra SSB at det vil være et økende behov for arbeidskraft med yrkesfaglig studieretning fra videregående skole (SSB, 2013). Framskrivningene viser at dette spesielt gjelder for fagene bygg- og anleggsteknikk, elektro, teknikk og industriell produksjon og helse- og oppvekstfag.

I figuren nedenfor har vi synliggjort hvilke yrkesfaglige studietilbud som er tilgjengelige i regionen:

Skole	Bygg- og anlegg	Design og håndverk	Elektro-fag	Helse og oppvekstfag	Medier og kom.	Restaurant- og matfag	Service og samferdsel	Teknikk og industriell produksjon
Bodin		X	X	X	X		X	X
Bodø	X	X	X	X		X	X	X
Fauske	X			X		X	X	X
Knut Hamsun	X			X				
Meløy			X	X				X
Saltdal		X	X					X

Tabell 1: Oversikt over yrkesfaglig studietilbud i Salten. Kilde: www.vilbli.no

¹ I tillegg kommer Norsk hudpleieskole lokalisert i Bodø.

6. Næringsstruktur, sysselsetting og pendling

Økt mobilitet i befolkningen er en av de vesentlige endringene som har skjedd i det norske samfunnet. En konsekvens av dette er blant annet at innbyggerne i en stadig økende grad gjør seg nytte av arbeidsplasser, handels- og tjenestetilbud i et større geografisk område enn bostedskommunen.

I dette perspektivet vil trolig kommunegrensene i stadig mindre grad innvirke på befolkningens hverdagsliv. Stadig mer av myndighetsoppgavene vil håndteres via internett. I lys av de endringene som vi har sett så langt, og konturene av de som kommer i fremtiden, er utgangspunktet at kommunereformen skal legge til rette for å definere fremtidens kommunestruktur.

6.1. Regioninndelinger i Salten

Hvilke inndelinger som skal benyttes vil avhenge av hva de skal benyttes til, men noen regioninndelinger er likevel viktigere enn andre. De mest brukte regioninndelingene er økonomiske regioner, bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) eller funksjonelle arbeids-, bo- og serviceregioner (ABS-regioner).

Regiongrensene er ikke definert som selvstendige og formelle inndelinger, men de er uten tvil viktige i forskjellige deler av lokalpolitiske debatter. Når tema som flyplass, sjukehus, høgschooler og videregående skoler er på dagsorden er det naturlig å benytte andre regioninndelinger enn kommune og fylke. Ulike regioninndelinger vil bli beskrevet nærmere i de neste avsnittene.

6.1.1. Bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner)

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR, 2013) oppdaterte i 2013 inndelingen av norske kommuner i bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) på oppdrag fra KRD. Oppdateringen viste at det hadde skjedd forholdsvis små endringer i regionstrukturen fra 2002.

Etter oppdatering og revisjon i 2013 er landet delt i 160 BA-regioner (NIBR, 2013).

NIBR har i sin definisjon av BA-regioner blant annet benyttet kriterier som kommunestørrelse, arbeidsplasser, pendlingsomfang og reisetid til nærmeste større senter for å identifisere ulike BA-regioner. Ut fra de valgte kriteriene har NIBR i sin modell definert 6 BA-regioner i Salten:

- Bodø, Gildeskål
- Fauske, Saltdal, Sørfold
- Steigen
- Hamarøy
- Meløy
- Beiarn

Ettersom flere av BA-regionene kun inneholder én kommune gjenspeiler det at integrasjonen med de øvrige kommunene i regionen er forholdsvis lav.



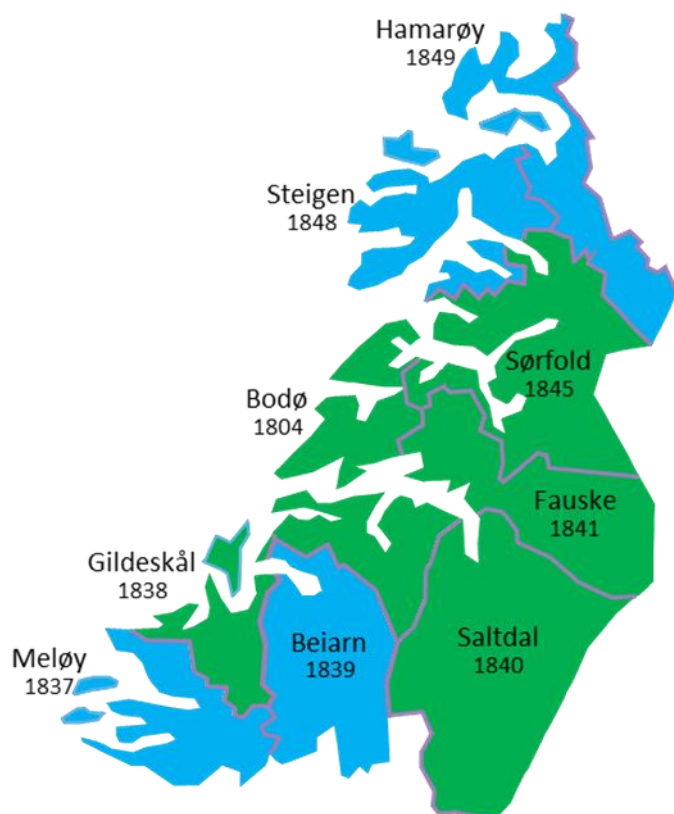
Figur 21: Bo- og arbeidsmarkedsregioner i Salten. Fargekodene angir BA-regionene. Tall angir kommunenummer. Kilde: NIBR

6.1.2. Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner.

En nylig publisert rapport fra Norut (2013) påpeker at en grunnleggende utfordring i Nord-Norge er geografien, som er preget av store avstander og i noen grad dårlig infrastruktur sammenlignet med andre regioner i Norge. Dette er også en av årsakene til at NIBR har delt Nord-Norge inn i 50 bo- og arbeidsmarkedsregioner. Norut (2013) har i stedet delt Nord-Norge inn i 15 større bo- og arbeidsmarkedsregioner. Disse er blant annet basert på data om pendling, sysselsetting og befolkningsutvikling. Med et slikt utgangspunkt ser vi at kommunene i Salten er delt inn i to bo- og arbeidsmarkedsregioner:

1. Bodø, Gildeskål, Saltdal, Fauske, Sørfold
2. Meløy, Beiarn, Steigen, Hamarøy

Den sistnevnte gruppen er beskrevet som «rest Salten» i rapporten fra Norut, hvilket betyr at gruppen består av kommuner som ikke har tydelig integrerte bo- og arbeidsmarkeder med andre kommuner.



Figur 22: Utvidede bo- og arbeidsmarkedsregioner. Kilde Norut

6.2. Pendling i Salten

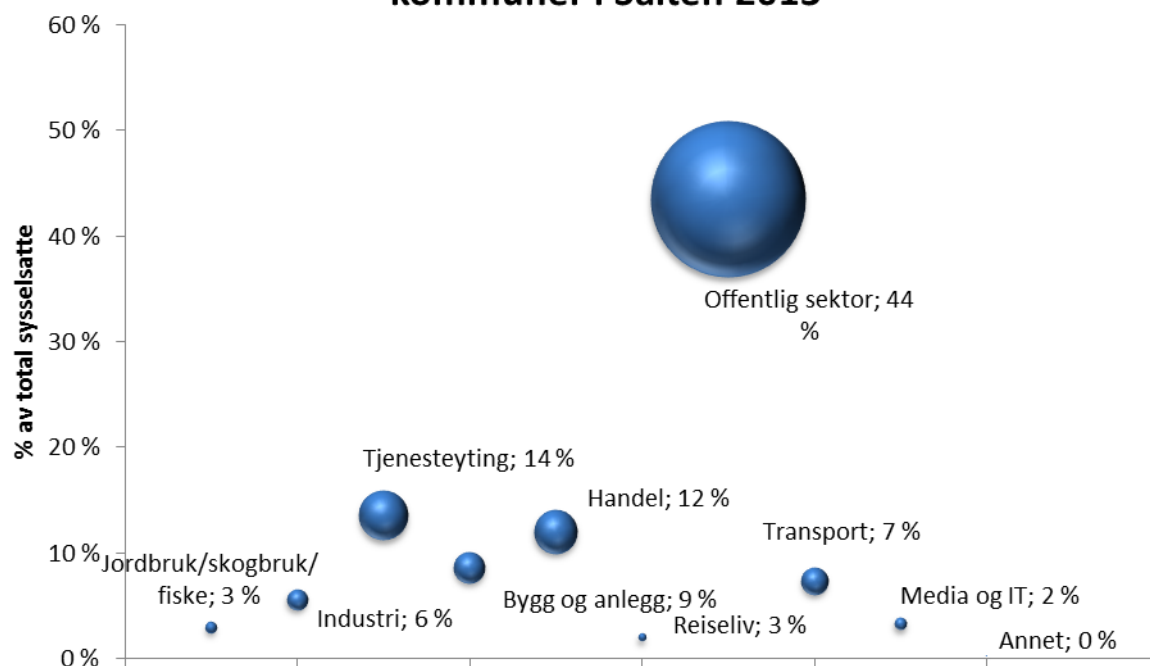
Befolkningsutvikling i en region henger ofte sammen med utvikling i sysselsetting etter arbeidssted og bosted. Saltenregionen har per utgangen av 2013 større sysselsetting etter bosted enn etter arbeidssted, noe som viser at det er netto utpendling av regionen. Det er flere som bor i regionen og har arbeid enn det er arbeidsplasser i regionen. Statistikken viser at denne pendlingen har vært stabil siden 2008. Utviklingen i antall arbeidsplasser var spesielt positiv i perioden 2004- 2007 før finanskrisen slo inn. Denne har stabilisert seg med en svak vekst fram til 2013. Arbeidsledigheten har vært stabil i perioden fra 2004 til i dag og er på nivå med gjennomsnittlig arbeidsledighet for resten av landet, som i 2013 var på 2,6 %.

Pendlerdata fra SSB viser at Bodø og Fauske fremstår som en tydelig bo og arbeidsmarkedsregion. Denne regionen har i tillegg noe innpendling spesielt fra Saltdal, Sørfold, Meløy og Gildeskål. Det foregår også noe inn-/utpendling mellom kommunene Meløy og Gildeskål, samt mellom Hamarøy og Steigen. Hamarøy har i tillegg et større innslag av pendling fra Tysfjord kommune som ligger utenfor regionen.

6.3. Næringsstruktur

Ser vi overordnet på næringsstrukturen i Salten ser vi at offentlig sektor utgjør den største andelen med over 40 % av sysselsettingen.

Sysselsatte etter næring, kommuner i Salten 2013



Figur 23: Oversikt over sysselsatte etter næring i Salten (x-aksen er plassering av næring). Kilde SSB

Over en 12-års periode (2001-2013) viser utviklingen at det har vært sterkest vekst i offentlig sektor og i bygg og anlegg. Nedgangen er størst i landbruk og industri.

Type næring	2001		2008		2013		Endring 2001-2013	Endring 2001-2013 i %
Jordbruk/skogbruk/fiske	1 691	5 %	1 472	4 %	1 237	3 %	-454	-27 %
Industri	3 343	9 %	2 713	7 %	2 306	6 %	-1 037	-31 %
Tjenesteyting	4 977	13 %	5 347	13 %	5 530	14 %	553	11 %
Bygg og anlegg	2 667	7 %	3 064	8 %	3 529	9 %	862	32 %
Handel	4 784	13 %	5 101	13 %	4 890	12 %	106	2 %
Media og IT	766	2 %	930	2 %	853	2 %	87	11 %
Offentlig sektor	14 986	40 %	16 677	42 %	17 646	44 %	2 660	18 %
Transport	2 570	7 %	3 036	8 %	3 009	7 %	439	17 %
Reiseliv	1 497	4 %	1 329	3 %	1 388	3 %	-109	-7 %
Annet	188	1 %	151	0 %	148	0 %	-40	-21 %
Totalt sysselsette	37 469	100 %	39 820	100 %	40 536	100 %	3 067	8 %

Tabell 2: Oversikt over utvikling av næringer i Salten 2001-2013. Kilde: SSB.

Når vi nå skal se nærmere på situasjonen for den enkelte kommune vil det være relevant å se på fire forhold som antas å påvirke kommunens fremtidige vekst:

Hjørnestensbedrift - Steder som er avhengige av en stor bedrift er mer sårbare enn steder hvor næringslivet består av mange små bedrifter.

Bransjespesialisering - Dersom en stor andel av næringslivet er innenfor en bestemt bransje, vil dette øke risikoen pga. sårbarhet for nedgangskonjunkturer i den spesifikke bransjen.

Offentlig sektor - Dersom en stor andel av sysselsettingen skjer i offentlig sektor, kan dette (alt annet likt) være negativt for veksten i annen næring. Samtidig vil et innslag av offentlig sektor være positivt med hensyn til å redusere sårbarheten ved lavkonjunkturer.

Pendling - Det å være del av en større arbeids- og bosettingsregion, med høy andel intern pendling, styrker regionen som helhet. Det antas at små kommuner med få utpendlere vil være mer sårbare over tid.

Ad Hjørnestensbedrifter - Innenfor denne rapportens ramme har det ikke vært prioritert å analysere bedriftsstrukturen i hver enkelt kommune. Dette er også velkjent informasjon i den enkelte kommune, og vil således ikke gi vesentlig ny informasjon.

Ad Bransjespesialisering og offentlig sektor - Tabellen nedenfor oppsummerer fordelingen i sysselsetting per næring som andel av sysselsatte etter arbeidssted.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	1 %	9 %	14 %	14 %	3 %	2 %	8 %	25 %	7 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	0 %	1 %	0 %	1 %	0 %	0 %	5 %	0 %	0 %
10-33 Industri	4 %	15 %	6 %	4 %	16 %	3 %	28 %	5 %	2 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	2 %	6 %	2 %	2 %	4 %	3 %	1 %	5 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	9 %	8 %	6 %	15 %	8 %	11 %	4 %	7 %	7 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	9 %	8 %	7 %	9 %	15 %	2 %	9 %	12 %
49-53 Transport og lagring	8 %	7 %	4 %	8 %	2 %	7 %	4 %	8 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	2 %	2 %	1 %	4 %	3 %	2 %	1 %	4 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	3 %	1 %	0 %	0 %	0 %	1 %	0 %	0 %	1 %
64-66 Finansiering og forsikring	2 %	0 %	1 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	5 %	2 %	4 %	1 %	3 %	4 %	1 %	3 %	3 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	4 %	3 %	3 %	1 %	2 %	3 %	2 %	3 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	12 %	4 %	7 %	8 %	5 %	9 %	7 %	6 %	11 %
85 Undervisning	9 %	11 %	10 %	6 %	9 %	11 %	10 %	8 %	12 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	24 %	24 %	28 %	30 %	34 %	23 %	23 %	20 %	23 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	2 %	2 %	2 %	3 %	3 %	2 %	2 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	1 %	1 %	1 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Tabell 3: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring per kommune 2013. Kilde: SSB

Oversikten viser at det er kommuner i regionen som er avhengig av enkelte bransjer og/eller offentlig sektor.

Ser man derimot på fordelingen for regionen samlet får man en mer robust fordeling mellom næringene. Ved å benytte store og antatt robuste by-kommuner som Bergen og Trondheim som sammenligningsgrunnlag, ser vi at næringsstrukturen i disse i stor grad er sammenfallende med strukturen i Salten samlet sett.

Sysselsatte personer etter arbeidssted	Bergen 2013	Trondheim 2013	Salten 2013
01-03 Jordbruk, skogbruk og fiske	0 %	0 %	3 %
05-09 Bergverksdrift og utvinning	4 %	1 %	0 %
10-33 Industri	6 %	6 %	6 %
35-39 Elektrisitet, vann og renovasjon	1 %	1 %	2 %
41-43 Bygge- og anleggsvirksomhet	7 %	8 %	9 %
45-47 Varehandel, reparasjon av motorvogner	13 %	13 %	12 %
49-53 Transport og lagring	5 %	4 %	7 %
55-56 Overnattings- og serveringsvirksomhet	4 %	4 %	3 %
58-63 Informasjon og kommunikasjon	4 %	4 %	2 %
64-66 Finansiering og forsikring	3 %	2 %	1 %
68-75 Teknisk tjenesteyting, eiendomsdrift	7 %	10 %	4 %
77-82 Forretningsmessig tjenesteyting	7 %	6 %	3 %
84 Off.adm., forsvar, sosialforsikring	6 %	5 %	10 %
85 Undervisning	8 %	11 %	9 %
86-88 Helse- og sosialtjenester	19 %	19 %	24 %
90-99 Personlig tjenesteyting	4 %	4 %	3 %
00 Uoppgitt	0 %	0 %	0 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

Tabell 4: Oversikt over andel sysselsatte personer etter arbeidssted og næring i Bergen og Trondheim 2013. Kilde: SSB

Ad Pendling - Ved å se på andelen utpendling, ser vi at en stor andel av kommunene i Salten har relativt lav utpendlingsandel.

2013	Sysselsatte etter bosted	Utpendling	Andel utpendling av sysselsatte
1804 Bodø	27 671	3064	11 %
1837 Meløy	2 892	273	9 %
1838 Gildeskål	780	107	14 %
1839 Beiarn	450	73	16 %
1840 Saltdal	2 067	217	10 %
1841 Fauske	3 834	620	16 %
1845 Sørfold	879	300	34 %
1848 Steigen	1 129	114	10 %
1849 Hamarøy	834	154	18 %

Tabell 5: Beregnet andel utpendling. Kilde: SSB/BDO

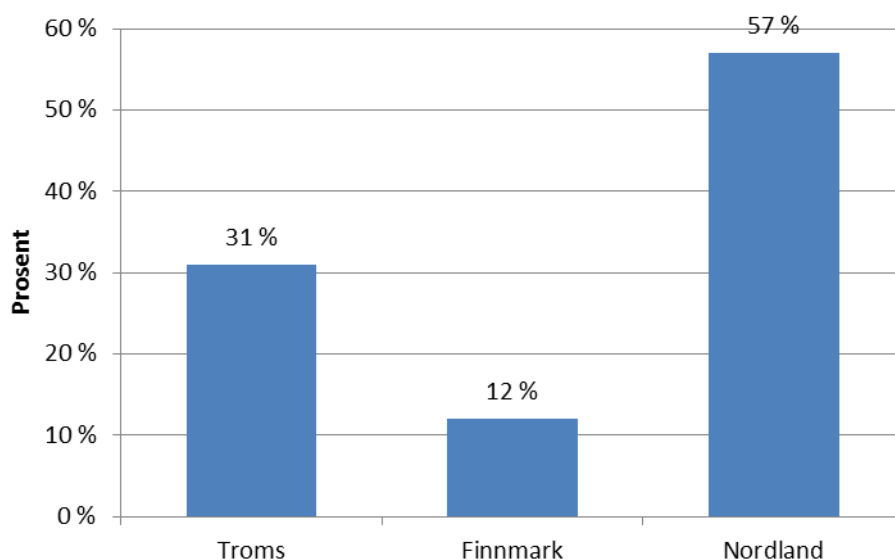
Oppsummert er det flere kommuner i Salten som har relativt stor avhengighet av en type næring, kombinert med liten andel utpendling. Kommuner som i tillegg har få og store hjørnestensbedrifter kan antas å være ekstra sårbare.

7. Regionaløkonomisk soliditet

7.1. Verdiskapning i Norge, Nordland og Salten

I 2010 sto de tre nordligste fylkene for om lag 6 prosent av den totale verdiskapningen i Norge. I Nord-Norge er de viktigste næringene fiskeri, havbruk og mineralnæringen, målt i næringenes andel av verdiskapningen i regionen (Nærings- og Fiskeridepartementet m fl, 2014). Den største og raskeste voksende næringen i Nord-Norge de siste 10 årene har vært sjømatnæringen, som har hatt en økning på om lag 120 prosent i perioden (Menon, 2013).

I 2013 var verdiskapningen² 69 milliarder kroner i Nord-Norge om man holder bank/finans og petroleumsvirksomhet utenfor (Indeks Nordland). Tall fra Indeks Nordland viser at Nordland fylke stod for over halvparten av verdiskapningen i Nord-Norge i 2013. Om man deretter korrigerer dette for antall sysselsatte ser vi at de relative forskjellene mellom fylkene i Nord-Norge er mindre ettersom Nordland er landsdelens største fylke målt i antall innbyggere.

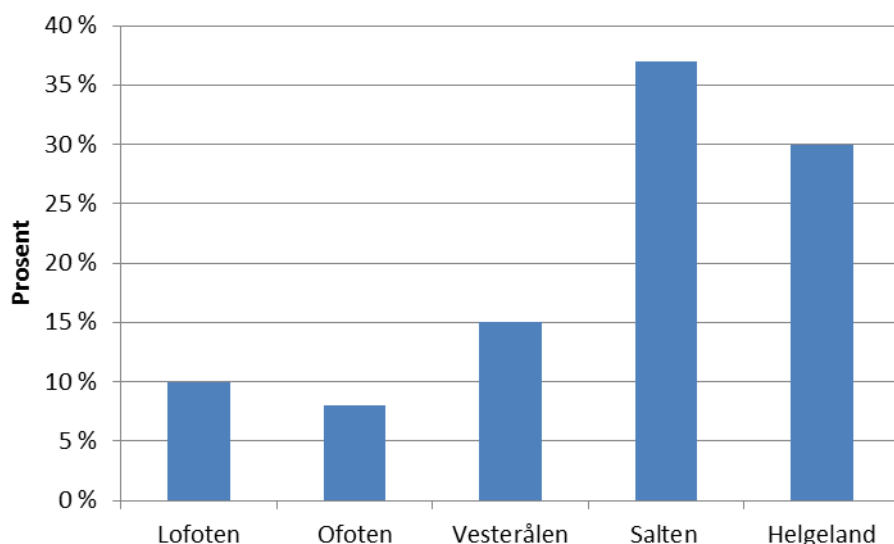


Figur 24: Prosentvis verdiskapning mellom fylker i Nord-Norge i 2013, Kilde: Indeks Nordland

Om vi deretter ser på verdiskapningen i Nordland fylket ser vi at Salten står for nær 40 % av den totale verdiskapningen i regionen. Regionen omsatte for om lag 15 milliarder i 2013. Salten er preget av en stor tjenestesektor og har i tillegg relativt sett mange ansatte i industriene, fiskeri- og havbruk, kraftproduksjon, samt bygg- og anlegg.

Tall fra indeks-Nordland viser derimot at Salten har den lavest veksten i omsetning fra 2004 til i dag, sammenlignet med de andre regionene i fylket.

² Bedriftenes verdiskapning er regnet som lønn + EBITDA i selskaper med hovedkontor i Nord-Norge. EBITDA refererer til inntekter før renter, skatt, avskrivninger og nedskrivninger.



Figur 25: Fordeling av verdiskapning mellom de ulike regionene i Nordland fylke i 2013, Kilde Indeks-Nordland.

7.2. Kommunaløkonomisk soliditet

Med hensyn til økonomisk status, vil det være den økonomiske handlingsfriheten som er av størst interesse. Dersom den enkelte kommunes handlingsfrihet er svak/svekket, vil en kommunesammenslåing kunne medføre at kommunene samlet og lokalområdene hver for seg opplever en forbedret handlingsfrihet.

Kommunene i Salten har ulik handlingsfrihet. Noen har stor grad av økonomisk handlingsfrihet gjennom en lav lånegjeld og et netto driftsresultat som gjør det mulig for kommunen å sette av midler til fremtidige investeringer eller håndtering av uforutsette økonomiske forpliktelser. Den reelle handlingsfriheten vil også være avhengig av investeringsbehovet. Vi har derfor sammenlignet handlingsfriheten opp mot forventet investeringsbehov i kommunene for å kunne si noe om den reelle handlingsfriheten som kommunene står ovenfor hver for seg og samlet. Ideelt sett bør kommunenes skjulte forpliktelser, og på den andre siden merverdier av eiendommer, også fremkomme i en slik analyse. Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterlep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Dette har vi adressert ved bruk av informasjon fra kommunene samt tilgjengelig data i kapittel 8.3.

En mulig analysemetode kan være å se på følgende nøkkeltallsvurderinger:

Analysetema	Hver enkelt kommune	Kommunene samlet i dag	Effekter av sammenslåing
Netto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter > 3 % som sier noe om egenfinansiert handlingsfrihet gjennom overskudd på driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	Effektiviseringsgevinst
Netto finans (renter og avdrag) som andel av brutto driftsinntekter < 2,5 % som sier noe om lånekapasitet.	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Lånegjeldsandelen som andel av brutto driftsinntekter < 50/60 % som sier noe om lånekapasitet innenfor den normale driften	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	

Disposisjonsfondets størrelse som angir en buffer for uforutsette utgifter og frie midler for nye investeringer	Svak / Tilfredsstillende / God	Svak / Tilfredsstillende / God	
Investeringsbehov som angir behovet for frie midler de nærmeste årene (Basert på planlagte investeringer og forventede endringer i aldersklassene)	Høy / middels / lav	Høy / middels / lav	Synergi-gevinster

Tabell 6: Oversikt over de viktigste nøkkeltallene knyttet til kommunens økonomiske handlingsfrihet. Kilde: BDO

7.2.1. Bakgrunnsinformasjon knyttet til kommunene på Salten

Per 1. september 2014 var én av kommunene i Salten oppført i registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

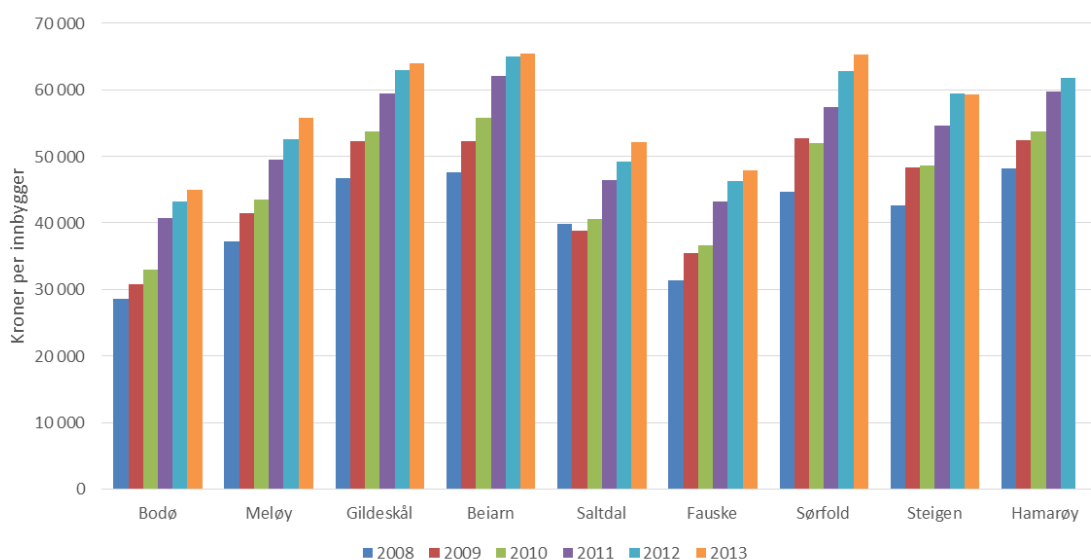
ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse hvor ett av følgende har inntruffet:

- Kommunestyret har vedtatt å fastsette et årsbudsjett/økonomiplan uten at alle utgifter er dekket inn på budsjettet/økonomiplanen.
- Kommunestyret har vedtatt at et regnskapsmessig underskudd skal fordeles ut over det påfølgende budsjettår etter at regnskapet er framlagt.
- Kommunen ikke følger vedtatt plan for dekning av underskudd.

De kommuner som er i ordningen må ha godkjenning fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler.

Dagens inntektssituasjon

Kommunene har ulike inntektskilder. Rammetilskudd og skatt er de største, men kommunene får også store inntekter fra brukerbetaling, utbytte, eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter. Rammetilskudd og skatt inngår i definisjonen av frie inntekter, og disse to elementene utgjør rundt 80 % av kommunenes inntekter.



Figur 26: Frie inntekter per innbygger. Kilde: SSB

Omfanget på det kommunale tjenestetilbudet er i stor grad styrt av Kommunens økonomiske rammebetingelser.

Det er viktig å merke seg at Kommunal- og moderniseringsdepartementet har lagt opp til at inntektssystemet for kommunen skal gjennomgå i forbindelse med reformen. Både for å sikre samsvar mellom finansieringen og de oppgavene som kommunene skal løse, og for å endre dagens ordning med at små kommuner er særskilt kompensert for smådriftsulempene. Det må dog forventes at det i fremtiden vil bli endringer som i mindre grad tilgodeser de små kommunene, og at det uansett blir press på kommuneøkonomien gjennom nye krav til tjenester, kvalitetsstandarder og vekst og investeringsbehov.

7.2.2. Analysetemaene

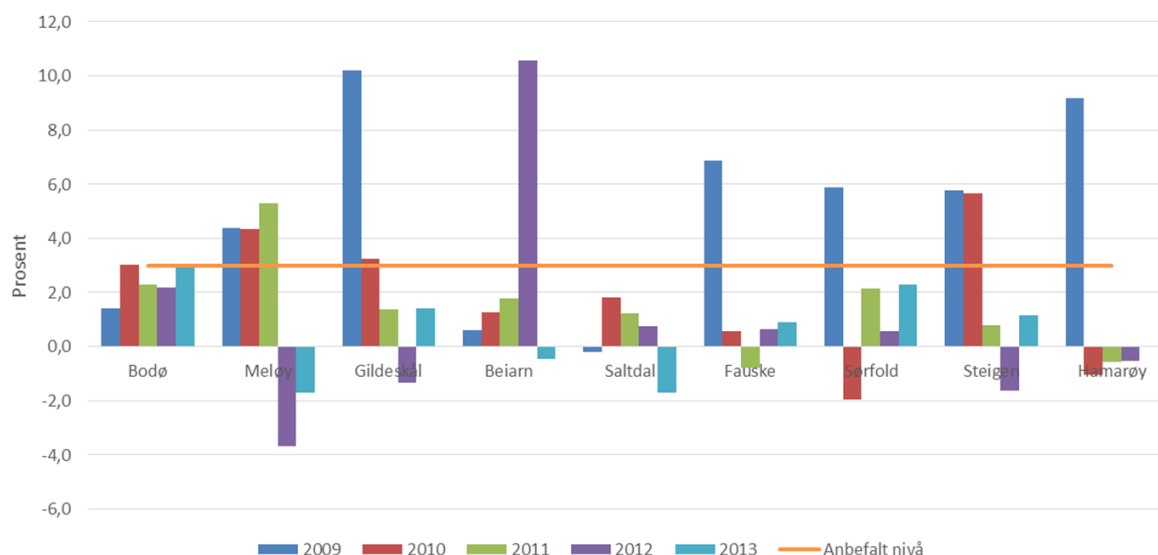
Netto driftsresultat i % av brutto driftsinntekter

Det viktigste nøkkeltallet for regnskapsresultat i kommunesektoren er netto driftsresultat som andel (prosent) av brutto driftsinntekter. Netto driftsresultat er driftsinntekter minus driftsutgifter, renter og avdrag. Teknisk Beregningsutvalg (TBU) har gjennom mange år anbefalt at netto driftsresultat bør ligge over tid på minimum 3 % for at en kommune skal ha sunn driftsøkonomi. I sin siste rapport³ har TBU revurdert denne anbefalingen, og har konkludert med at et netto driftsresultat på 1,75 % bør være tilstrekkelig for at kommuner skal opprettholde en sunn økonomi.

Hovedbegrunnelsen for denne endringen er at kommunene i større grad egenfinansierer investeringene gjennom å benytte mva-kompensasjonen som finansieringskilde.

Man skal være klar over at 3 % netto driftsresultat vil, dersom man konverterer over til regnskapslovens standard, gi et regnskapsmessig resultat rundt 0. Årsaken til dette er at man i det kommunale regnskapet ikke tar med den regnskapsmessige implikasjonen av blant annet slitasje på bygninger, inventar og utstyr.

Et netto driftsresultat som ligger over 3 % vil medføre at kommunen bygger opp økonomisk robusthet til å håndtere uforutsette økte utgifter eller reduserte inntekter. Dette vil også medføre at man ikke trenger å korrigere aktivitetsnivået med en gang at det skjer endringer i rammebetingelsene som kommunen har. Vi ser på dette som et tegn på at kommunen har økonomisk handlefrihet.



Figur 27: Netto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

³ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Høst 2014

Som grafen viser er det stor forskjell mellom kommunene i regionen. Noen få kommuner har over tid klart å opprettholde et netto driftsresultat på 3 % av brutto driftsinntekter. Felles for alle kommunene, med unntak av Bodø er at ingen av kommunene har klart å opprettholde et stabilt resultat over tid.

BDO anbefaler at kommunen setter seg som et første mål å stabilisere driftsresultatet på 3 % (i fremtiden 1,75 % ⁴). Det er viktig å se til nivået på gjelden når dette målet fastsettes. Jo høyere lånegjeld, desto større behov for å ha et godt netto driftsresultat som kommunen kan bruke av dersom rammebetingelsene endrer seg. Gjennom å oppnå dette vil kommunen også ha større mulighet til å dekke fremtidige uforutsette utgifter og bidra til høyere grad av egenfinansiering av investeringer. Selv om TBU anbefaler 1,75 % fremover, er det vår vurdering at dette ikke vil være tilstrekkelig, og må uansett ses opp mot den enkelte kommunes investeringstakt og fremtidig lånebehov.

Det er viktig å påpeke at dette ikke må forveksles med mer-/mindreforbruk (over-/underskudd). Dersom kommunen har et negativt netto driftsresultat kan dette finansieres ved hjelp av tidligere avsetninger som kommunen har gjort, under forutsetning av at slike avsetninger finnes.

Til slutt kan det nevnes at følgende kommuner mottar småkommunetilskudd⁵ i dag:

Kommune	Antall innbyggere	Totalt småkommune-tilskudd	Småkommune-tilskudd pr innbygger
1839 Beiarn	1 075	5 160 000	4 800
1849 Hamarøy	1 791	5 160 000	2 881
1845 Sørfold	1 981	5 160 000	2 605
1838 Gildeskål	2 006	5 160 000	2 572
1848 Steigen	2 552	5 160 000	2 022

Tabell 7: Oversikt over kommunene i Salten med småkommunetilskudd i 2013. Kilde: KS, beregninger av BDO

Netto finansutgifter og avdrag i % av brutto driftsinntekter

Et vedvarende høyt investeringsnivå som i hovedsak er finansiert av lån vil binde opp en stor andel av driftsbudsjettet til finansutgifter og avdrag på bekostning av den løpende drift og egenfinansiering av investeringer.

Dette nøkkeltallet viser summen av finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Formålet med indikatoren er å vise hvor stor andel av driftsinntektene som er bundet opp til finans og avdrag, i hovedsak tilbakebetaling av lån.

⁴ BDO er av den oppfatning at 1,75 % trolig vil være for lavt i en periode med forventet investeringsbehov, og at man således bør styre mot et betydelig høyere resultat.

⁵ Småkommunetilskuddet gis i dag til kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, forutsatt at gjennomsnittlig skatteinntekt pr innbygger er under 120 % av snittet. Kommuner med under 3200 innbyggere vil kunne få inntil 5,2 millioner kroner, mens kommuner i tiltakssonen får dobbelt tilskudd = 11,2 millioner kroner. Tiltakssonen omfatter alle kommuner i Finnmark samt sju kommuner i Nord-Troms.



Figur 28: Netto finansutgifter og avdrag i prosent av brutto driftsinntekter. Kilde: SSB

Normalt bør ikke netto finansutgifter og avdrag utgjøre mer enn maksimalt 5 % av driftsinntektene. BDO anbefaler at dette legges på et maksimalt nivå på 2,5 %⁶. Av grafen over ser vi at alle kommunene i regionen ligger over denne anbefalingen med unntak av Fauske kommune.

Samlet for alle Saltenkommunene er bildet at man bruker mer enn anbefalt av driftsinntektene til å dekke renter og avdrag.

Netto lånegjeld i % av driftsinntekter

Netto lånegjeld, det vil si langsiktig gjeld korrigert for pensjon, utlån og ubrukte lånemidler⁷.

⁶ Det er stor variasjon i ulike miljøers anbefaling på dette området. 2,5 % gjenspeiler en situasjon der kommunen har store økonomiske problemer grunnet høy gjeldsbyrde. Dette vil da kunne være en måte å styre hvor mye lån som kommunene kunne ta opp. I andre sammenhenger er det foreslått anbefalinger, f.eks. fra Fylkesmannen i Nordland, et nivå på 5 %. Vi mener 2,5 % er et sunnere nivå, og at et nivå opp mot 5 % forutsetter at kommunen har en tilstrekkelig andel på disposisjonsfond til å dekke opp for endringer i renter, og et begrenset investeringsbehov / opplåningsbehov.

⁷ Netto lånegjeld er definert som langsiktig gjeld (eksklusive pensjonsforpliktelser) fratrasket totale utlån og ubrukte lånemidler. I totale utlån inngår formidlingslån og ansvarlige lån (utlån av egne midler). Indikatoren omfatter dermed utlån hvis mottatte avdrag skal inntektsføres i investeringsregnskapet, i tillegg til innlån som skal avdras i driftsregnskapet.



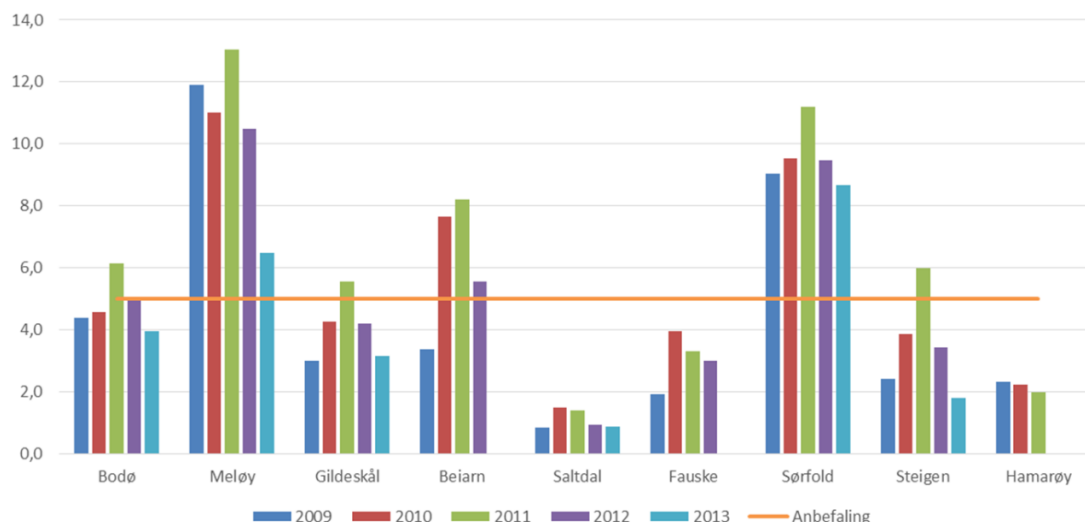
Figur 29: Netto lånegjeld i prosent av driftsinntekter. Kilde: SSB

Enkelte fylkesmenn har tidligere uttrykt at den langsiktige gjelden over tid ikke bør overstige 50 - 60 % av driftsinntektene. Her vil imidlertid gjeldens sammensetning spille inn; bl.a. hvor stor andel av gjelden som er knyttet til investeringer i selvkostområdet. Av grafen ser vi at mange av kommunene i regionen ligger over en slik anbefaling, og at for flere av kommunene øker lånebelastningen mer enn driftsinntektene.

Disposisjonsfond i % av driftsinntektene

Kommunene bør til enhver tid ha en «buffer» til å møte uforutsette hendelser som svikt i inntekter eller økte utgifter (eksempelvis renteutgifter). Kommunen vil antas å sikre denne «bufferen» dersom store deler av et positivt netto driftsresultat på minimum 3 % avsettes til disposisjonsfond. Oppbygging av et disposisjonsfond kan også bidra til at kommunen i større grad kan sikre et økonomisk handlingsrom.

Kommunens samlede avsetninger på fond viser hvor mye kommunen har satt av til senere års drifts- og investeringsformål. Disposisjonsfondet er det eneste fondet som fritt kan benyttes til dekning av utgifter i både drifts- og investeringsregnskapet. Disposisjonsfondet er derfor den delen av «reservene» som gir best uttrykk for den økonomiske handlefriheten.



Figur 30: Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene. Kilde: SSB

Det er anbefalt at kommunen har et nivå på disposisjonsfondet som er minimum 5 % av brutto driftsinntekter. Grafen over viser at kun noen av kommunene har et nivå på avsetningene som gjør at de kan håndtere utfordringer økonomiske endringer uten at dette vil få direkte innvirkning på tjenestetilbudet.

For å få et samlet bilde av de disposisjoner kommunene har gjort med tanke på å avsette midler på fond har vi utarbeidet en oversikt som viser hvor mye midler kommunene har på de ulike fondstypene per innbygger.

	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltdal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Disposisjonsfond	2 751	6 197	3 514	7 000	827	1 736	11 032	1 670	1 694
Bundne driftsfond	2 207	5 670	5 235	16 404	2 833	6 254	9 246	3 224	8 373
Ubundne investeringsfond	6 895	2 719	164 347	187 256	-	3 077	16 862	79	7 585
Bundne investeringsfond	619	2 051	2 240	97	1 229	1 184	440	366	1 238
Til sammen	12 473	16 636	175 335	210 757	4 889	12 252	37 580	5 339	18 890

Figur 31 Oversikt over fondsavsetningene per innbygger. Kilde: SSB

Som tabellen over viser er det store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvor mye midler som er avsatt på ulike fondstyper. Disposisjonsfond og Ubundne investeringsfond er såkalte frie fond, der kommunestyret kan bestemme bruken av midlene. Bundne driftsfond og Bundne investeringsfond er fond der midlene er definert brukt til bestemte formål. Overskudd på selvkosttjenester vil eksempelvis bli avsatt på ubundne driftsfond og kan kun benyttes tilbake til det samme formålet.

7.3. Skjulte økonomiske forpliktelser

Skjulte forpliktelser gjelder blant annet vedlikeholdsetterslep, udekkede pensjonsforpliktelser og eventuelle andre forpliktelser som ikke er synlige i regnskapet. Slike udekkede forpliktelser som kan antas å påvirke fellesskapets handlingsfrihet og det er derfor viktig at slike forhold kartlegges i forkant av en eventuell intensjonsavtale mellom én eller flere kommuner i Salten.

I tabellene nedfor har vi gjort foreløpige beregninger av udekkede pensjonsforpliktelser og vedlikeholdsetterslep. Den førstnevnte baserer seg på KOSTRA-tall for 2013. Tall knyttet til vedlikeholdsetterslep baserer seg på rapporter fra regionrådet og kommunene.

Kommune	Pensjons- midler (1000 kroner)	Pensjons- forpliktelse (1000 kroner)	Innbyggere	Udekket fopliktelse per innbygger (kr)
1804 Bodø	2 991 085	3 760 260	49731	-15 467
1837 Meløy	623 792	820 631	6491	-30 325
1838 Gildeskål	252 005	327 800	2023	-37 467
1839 Beiarn	151 301	198 060	1088	-42 977
1840 Saltdal	616 188	801 269	4690	-39 463
1841 Fauske	755 455	989 016	9556	-24 441
1845 Sørfold	255 989	331 732	1987	-38 119
1848 Steigen	294 474	354 532	2579	-23 287
1849 Håbmer Hamarøy	238 128	281 986	1820	-24 098

Tabell 8: Udekket pensjonsforpliktelser i Salten for 2013, Kilde: KOSTRA, beregninger utført av BDO

Tabellen over viser at de udekkede pensjonsforpliktelsene per innbygger varierer i de ulike kommunene. Kommuner som Gildeskål, Saltdal, Beiarn og Sørfold har alle over 35 000 kr i udekkede pensjonsforpliktelser per innbygger.

Om vi deretter ser på vedlikeholdsetterslepet viser tall fra ulike rapporter at alle kommunene har et betydelig vedlikeholdsetterslep.

Kommune	Behov første 5 år i millioner kr.	Totalt vedlikeholds- etterslep i millioner kr.	Samlet kr per kvadrat	Basert på rapport fra følgende år:
Beiarn	31	52	3 085	2010
Fauske	102	170	3 030	2010
Gildeskål	37	60	2 981	2010
Meløy	120	200	3 136	2010
Saltdal	100	160	3 170	2010
Sørfold	51	85	3 089	2010
Bodø	181	543	2 800	2009
Steigen				
Hamarøy				

Figur 32: Oversikt over vedlikeholdsetterslep, Kilde: Rapporter fra regionrådet og kommunene

7.4. Arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften varierer etter hvor i landet virksomheten holder til. Landet er delt inn i følgende arbeidsgiveravgiftssoner:

Sone	Ordinære næringer	Landbruk og fiske
I	14.1 %	14,10 %
Ia*	14.1 %	10,60 %
II	10.6 %	10,60 %
III	6.4 %	6,40 %
IV	5.1 %	5,10 %
IVa	7.9 %	5,10 %
V	0	0

Figur 33: Oversikt over arbeidsgiveravgiftssoner, Kilde: Skatteetaten

Med unntak av Bodø så er alle kommunene i region Salten del av sone 4. Bodø er i sone 4a hvor den ordinære arbeidsgiveravgiften på næring er 7,9 %.

7.5. Eiendomsskatt

Fra 2013 har alle kommunene i Salten innført eiendomsskatt. Bodø hadde i 2013 en generell skattesats på 3,9 promille. Resten av kommunene i regionen hadde i 2013 en skattesats på 7 promille.

I tabellen under har vi listet opp kommunene, skattesatser og hvilke type eiendom som beskattes

Informasjon om eiendomsskatt	Bodø	Meløy	Gildeskål	Beiarn	Saltødal	Fauske	Sørfold	Steigen	Hamarøy
Har eiendomsskatt i hele kommunen	Nei	Nei	Ja	Ja	Nei	Nei	Nei	Ja	Ja
Har eiendomsskatt både i områder utbygd på byvis og på verker og bruk	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei
Har eiendomsskatt bare på næringseiendommer, herunder verker og bruk	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei
Har eiendomsskatt bare på verker og bruk	Nei	Ja	Nei	Nei	Nei	Nei	Ja	Nei	Nei

Figur 34: Eiendomsskatt for kommunene i Salten for 2013, kilde KOSTRA.

Tabellen viser at fire av kommunene i Salten har innført eiendomsskatt i hele kommunen, men de øvrige har valgt forskjellige løsninger med tanke på hvilke eiendommer som skattlegges. Kommuner som er vert for vannkraftanlegg har lovhjemlet rett på en del kompensasjonsordninger.

7.6. Konesjonskraft

Konesjonsavgift er den ene kompensasjonsordningen. Denne er ment som en kompensasjon til de berørte kommunene på bakgrunn av skader og ulemper som følger av de inngrep som gjøres for å produsere kraften, og som en overføring av deler av verdiskapningen. Konesjonsavgiften beregnes på grunnlag av kraftverkets produksjonskapasitet. Inntektene som kommunen får skal settes på fond som skal benyttes til å støtte det lokale næringslivet. Ved en kommunesammenslåing vil disse inntektene tilfalle den nye kommunen.

Ordningen med konesjonskraft medfører at eier av kraftverket skal avgi inntil 10 prosent av kraftgrunnlaget som konesjonskraft til kommunene og fylkeskommunen der kraftanlegget ligger til selvkost. Denne ordningen er begrenset oppad til forbruket til alminnelig elektrisitetsforsyning innenfor kommunenes grenser. Dersom dette er lavere enn de 10 prosent som kommunene har krav på tilfaller differansen til fylkeskommunen.

I de tilfeller der små kraftkommuner og kommuner med et større innbyggertall slår seg sammen vil dette medføre at den nye kommunens behov for allmenn el-forsyning øker. En større del av konesjonskraften vil dermed gå til den nye kommunen, mens fylkets mengde blir tilsvarende redusert.

8. Bibliografi

Ekspertutvalget. (2014). *Delrapport: Kriterier for god kommunestruktur*. Kommunal- og Moderniseringsdepartementet.

Innst. 300 S. (2014). Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om kommuneproposisjon 2015. *Prop. 95 S (2013-2014)*.

Meld. St. 13. (2012-2013). Ta heilie Noreg i bruk.

Menon. (2013). *Fremtidens næringer i Nord*. Menon.

NIBR. (2013). *Inndeling i senterstruktur, sentralitet og BA-regioner*. NIBR-rapport 2013:1.

Norut. (2013). *Attraktive lokalsamfunn og arbeidsmarkedsregioner i Nord-Norge*.

Nærings- og Fiskeridepartementet m fl. (2014). *Framtid i Nord*. NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET, KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET og KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET.

SSB. (2013). *Forecasting demand and supply of labour by education*. SSB.

Sundvollen erklæringen. (2013). Politisk plattform for regjeringen.