

# Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

29. februar 2016

## Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2017

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2017 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2015 og bygger på tilgjengelig informasjon per 29. februar 2016. Alle tall for 2015 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

### 1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2015 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2015 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2016. Undersøkelsen omfatter samtlige 18 fylkeskommuner og 194 kommuner, som i alt dekker 67,5 prosent av landets befolkning utenom Oslo. Oslo kommune har ennå ikke offentliggjort sitt regnskap.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2013 var nær 3 prosent. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

Fra og med 2014 ble momskompensasjonen knyttet til investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, og tallene for 2014 er derfor ikke sammenliknbare med tallene for tidligere år. Om det korrigeres for denne endringen i regnskapsføring, lå imidlertid driftsresultatet også for 2014 om lag på nivå med driftsresultatet i de foregående årene, jf. tabell 1.

For 2015 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 ¼ prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene (eks. Oslo) er 3,0 prosent og for fylkeskommunene 4,5 prosent. Bedringen hadde i hovedsak sammenheng med at utgiftsveksten ble lavere enn inntektsveksten (forbedring i brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS),

mens tabell 1 kun viser tall for kommunekassene<sup>1</sup>. Historisk har driftsresultatene for konserntallene ligget noe over kommunekassene, men avviket har blitt mindre etter at momskompensasjon ble flyttet fra drifts- til investeringsregnskapet<sup>2</sup>.

*Tabell 1 Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). Kommunekasse. 2006-2015*

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (eks. inv.moms) 2	2014	2015 <sup>3</sup>
<b>Kommunesektoren</b>											
Brutto driftsresultat	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	3,8	4,4	6%
Netto driftsresultat	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,0	1,3	3%
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>											
Brutto driftsresultat	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,1	3,9	4,0	6,5
Netto driftsresultat	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,0	1,0	3,0
<b>Fylkeskommunene</b>											
Brutto driftsresultat	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,5	5,9	7,8
Netto driftsresultat	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	5,9	2,7	3,1	4,5

<sup>1)</sup> Brutto driftsresultat eks. avskrivninger.

<sup>2)</sup> Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014 for både brutto og netto driftsresultat. Momskompensasjon fra investeringer føres f.o.m. 2014 i investeringsregnskapet. Av hensyn til å kunne sammenligne 2013 og 2014 er det derfor vist en egen kolonne for 2013 der momskompensasjon fra investeringer er holdt utenom.

<sup>3)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner og 18 fylkeskommuner. Oslo er ikke inkludert i tallene for 2015.

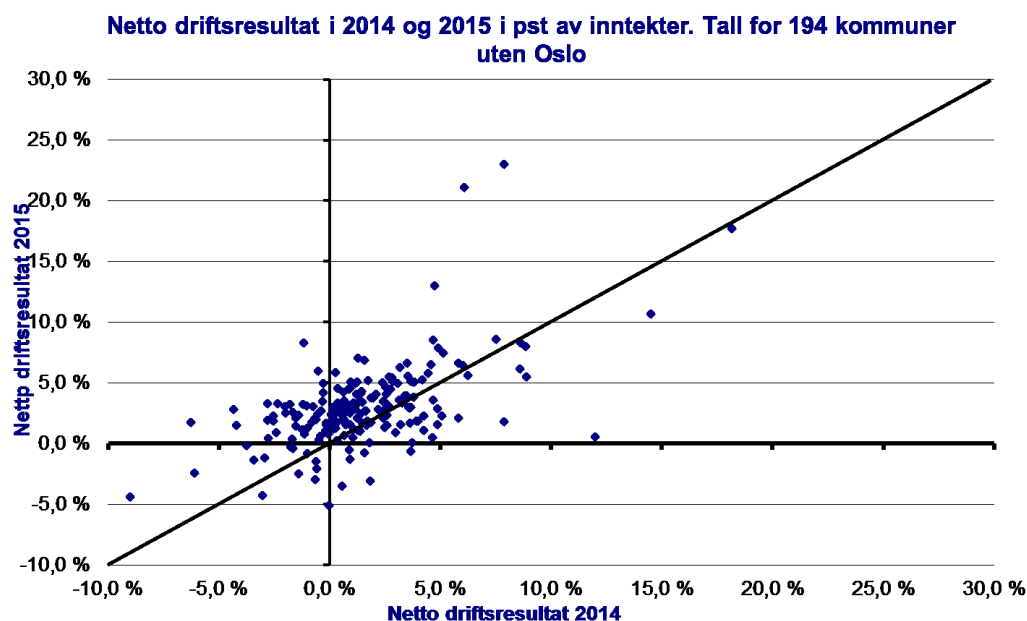
Et flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2014 til 2015. Dette framgår av figur 1 hvor 74 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 26 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2014 til 2015 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. 10 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2015, en nedgang fra 28 prosent i 2014. Om lag 7 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2014 og 2015. Netto driftsresultat i 2015 var høyest i kommuner med 10-20 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultat effekt. Det akkumulerte premieavviket (den gjenstående, ikke-amortiserte differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å ligge på om lag samme nivå ved utgangen av 2015 som året før.

<sup>1</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Den nye anbefalingen knytter seg til konserntall.

<sup>2</sup> T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommunekonsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene. Foretak og IKS har imidlertid også stått for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren, slik at når inntektene fra momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skal føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, vil også avviket mellom driftsresultatene for hhv. kommunekassene og konserntallene forventes å bli mindre. I 2014 lå konserntallene 0,2 prosentpoeng høyere enn kassetallene for sektoren samlet (1,3 prosent når en bare ser på kommune- og fylkeskommunekassene, og 1,5 prosent når også foretak og IKS tas med).

Figur 1 Netto driftsresultat i 2014 og 2015 i prosent av inntektene. Tall for 194 kommuner



## 2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2006-2015. Tallene for 2015 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 16. februar 2016 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 26. februar av Statistisk sentralbyrå. I tabell 2 er det også innarbeidet at Statistisk sentralbyrå i november og desember 2015 publiserte reviderte nasjonalregnskapstall og reviderte tall for offentlige finanser for 2013 og 2014.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2006-2015<sup>1)</sup>

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	2,7
Deflator, vekst (%)	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,9
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,8	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	1,0	0,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	3,9	6,7
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	14,1
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%)	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-4,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	47,0	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>4)</sup>	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	78,1
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5)</sup>	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	2,7

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2015 og tidligere år. Foreløpige tall for 2015 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2016 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 26. februar 2016.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

5) Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,7 prosent i 2015, og også veksten i de frie inntektene anslås til 2,7 prosent. En må tilbake til årene rundt finanskrisen for å finne like høy vekst i kommunenes inntekter. I forhold til utvalgets rapport fra november 2015 er den samlede inntektsveksten for 2015 oppjustert med om lag ½ prosentpoeng. Høyere inntektsvekst enn forutsatt skyldes i stor grad at skatteinntektene økte mer enn lagt til grunn i opplegget for kommunesektoren. Skatteinntektene i kommunesektoren i fjor ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og knapt 0,8 mrd. kroner høyere enn opprinnelig lagt til grunn i forbindelse med salderingen av statsbudsjettet for 2015.

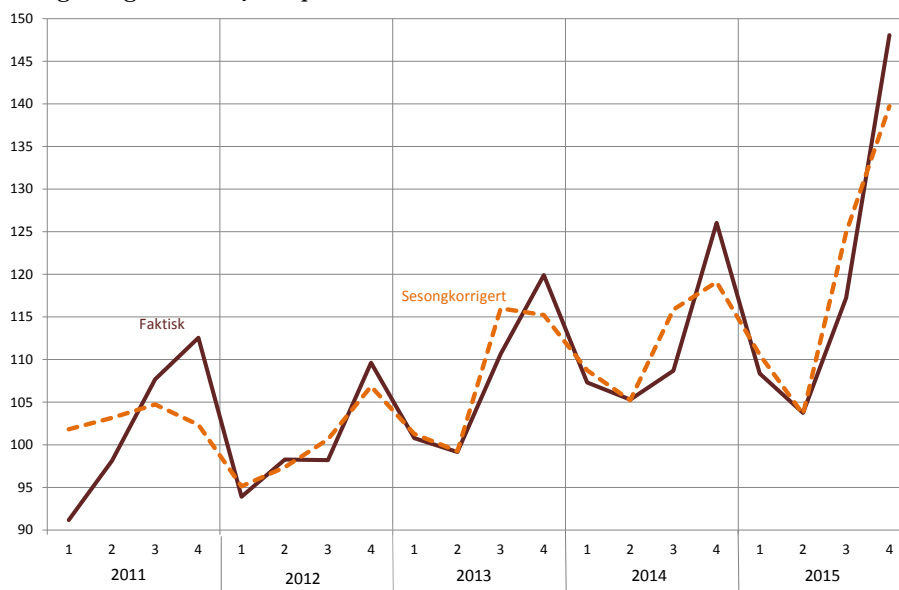
Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Uførereformen (beskatning av uføretrygd som lønn kombinert med økte ytelser på statsbudsjettets utgiftsside) slo gradvis sterkere gjennom i løpet av året. I tillegg bidro høyere restskatter fra inntektsåret 2014 til å trekke opp skatteinntektene. Videre ser det ut til at flere skattytere gjorde et ekstra uttak av utbytte og aksjegevinster på slutten av 2015 for å motvirke økt sats fra 2016 og senere år.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 0,8 prosent fra 2014 til 2015. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fire årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,7 prosent i 2015 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2014 til 2015 anslås til 1,9 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2015 anslås foreløpig til 6,7 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 2. halvår 2013 etter tre år

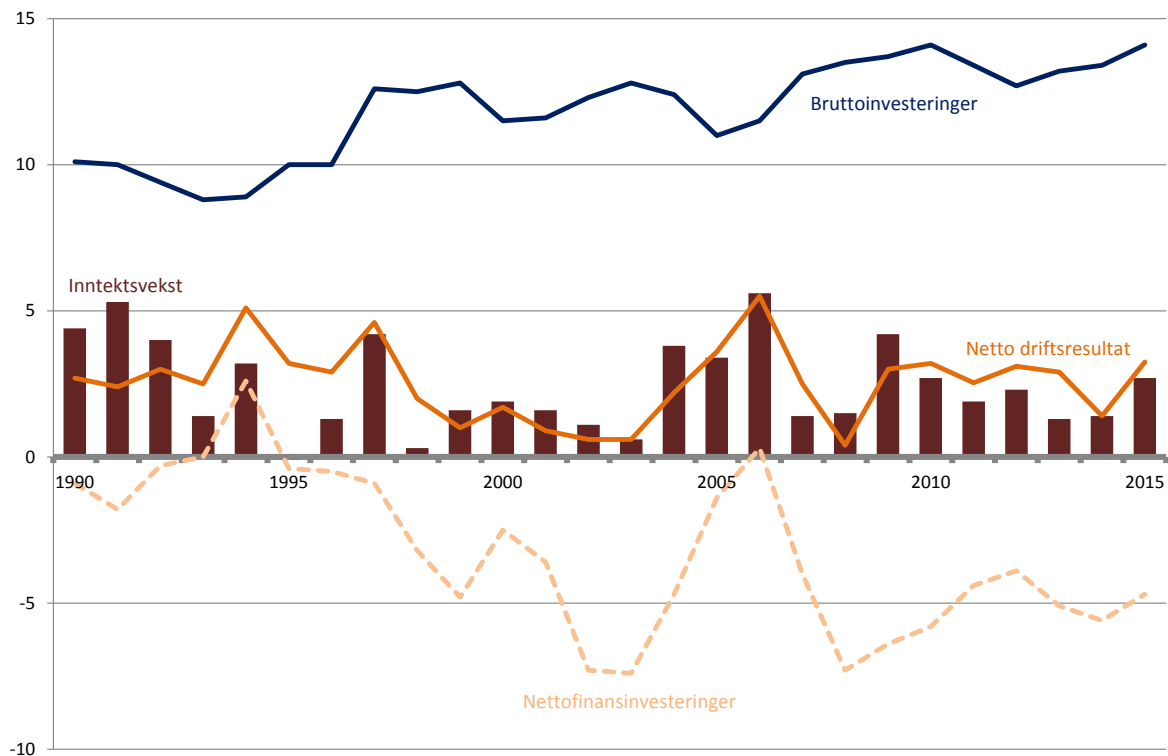
*Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2012 = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser*



med svak nedgang i investeringene etter finanskrisen. Investeringsnivået har steget videre gjennom 2014 og ytterligere i løpet av 2015.

Investeringene som andel av inntektene var 13,2 pst. i 2013 og denne andelen økte til 13,7 pst. i 2014 og til drøyt 14 pst. i 2015.

*Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2015, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)*



Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2015 anslås underskuddet til knapt 22 mrd. kroner eller 4,7 prosent av inntektene, en nedgang fra året før. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på rundt 78 prosent i 2015, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7-8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

### 3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter anslås til 2,7 prosent i 2015. Inntektsveksten vil med dette bli høyere enn i budsjettoplegget for 2015 (2,1 prosent). Den sterke inntektsveksten har sammenheng med at god skatteinngang i andre halvår bidro til at skatteinntektene ble høyere enn anslått i budsjettoplegget for 2015 og i Nasjonalbudsjettet 2016. Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Tidligere på året, i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2015, ble rammeoverføringene økt for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi.

Investeringsveksten anslås til nærmere 7 prosent og bidrar til å trekke aktivitetsveksten opp. De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (om lag 1 prosent), og denne utviklingen fortsatte i 2015. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 1,9 prosent, noe som er vesentlig lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 47 prosent ved utgangen av 2014. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2015 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteksponerte delen av gjelden utgjorde 34 prosent av inntektene ved utgangen av 2014. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. I løpet av høsten 2015 økte påslaget i pengemarkedsrenten for lån til kommunesektoren, men en nedgang i det generelle rentenivået bidro likevel til at renten på kommunenes lån ble redusert.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2015 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3¼ prosent av inntektene. Dette er en økning på nærmere 2 prosentpoeng i forhold til 2014, og har i hovedsak sammenheng med at realinntektsveksten ble vesentlig høyere enn sysselsettingsveksten. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2015 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 prosent. Forbedringen kan i hovedsak henføres til at driftsutgiftene vokste mindre enn driftsinntektene og at skatteinngangen tiltok gjennom andre halvår.

Etter avtalen på Stortinget om budsjettoplegget for 2016 kan realinntektsveksten anslås til 8,7 mrd. kroner målt fra anslag på inntektene i 2015 anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og Nasjonalbudsjettet 2016. Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 4,7 mrd. kroner.

Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere er ikke medregnet i veksten i kommunesektorens inntekter. Kommunene får et integreringstilskudd til å dekke utgiftene til flyktninger i en femårsperiode og får en refundert 80 prosent utover kommunenes egenandel av barnevernsutgifter til enslige mindreårige. Tilskuddene dekker i hovedsak kommunene kostnader til flyktninger. Flyktninger og asylsøkere utløser til en viss grad økte fylkeskommunale utgifter til tannhelse og kollektivtransport. I tilleggnummeret om økte

asylankomster ble øremerkede tilskudd til kommunene økt med i alt 1 mrd. kroner. Økningen gjelder i hovedsak integreringstilskudd og vertskommunetilskudd til kommuner hvor asylmottak er lokalisert.

I 2016 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til demografi vil utgjøre 1,7 mrd. kroner i 2016, dvs. vel 0,3 mrd. kroner lavere enn utvalgets opprinnelige anslag. Noen av merutgiftene knyttet til demografi dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2016 legger opp til en vekst i frie inntekter utover netto merkostnader knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud. Bosetting av flyktninger og asylsøkere og tjenester til personer i mottak vil bli en utfordring for kommunene i 2016, men vertskommune- og integreringstilskudd vil i hovedsak dekke de særskilte kostnadene knyttet til dette.