

# Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

2. mars 2015

## Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2016

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2016 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 2014 og bygger på tilgjengelig informasjon per 2. mars 2015. Alle tall for 2014 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 2005-2014 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2014 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2015. Tallene bygger på oppgaver fra 191 kommuner og samtlige 18 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 74 prosent av landets befolkning.

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 føres momskompensasjonen knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat og at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Dette er den viktigste forklaringen på at KS' regnskapsundersøkelse viser en betydelig reduksjon i brutto og netto driftsresultat fra 2013 til 2014.

Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,3 prosent av inntektene i 2014. Tilsvarende tall for kommunene (inklusive Oslo) er 1 prosent og for fylkeskommunene 3 prosent. Korrigert for at momskompensasjon knyttet til investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Utvalget har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene. Flytting av momskompensasjon knyttet til investeringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet medfører at det anbefalte nivået på

*Tabell 1 Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). Kommunekasse. 2005-2014*

2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (eks. inv.moms)	2014 <sup>2)</sup>
------	------	------	------	------	------	------	------	------	----------------------	--------------------

<b>Kommunesektoren</b>											
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	4,1	4,2
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	1,3
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>											
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,1	3,9	4,1
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,0	1,0
<b>Fylkeskommunene</b>											
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,5	5,9
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	5,9	2,8	3,0

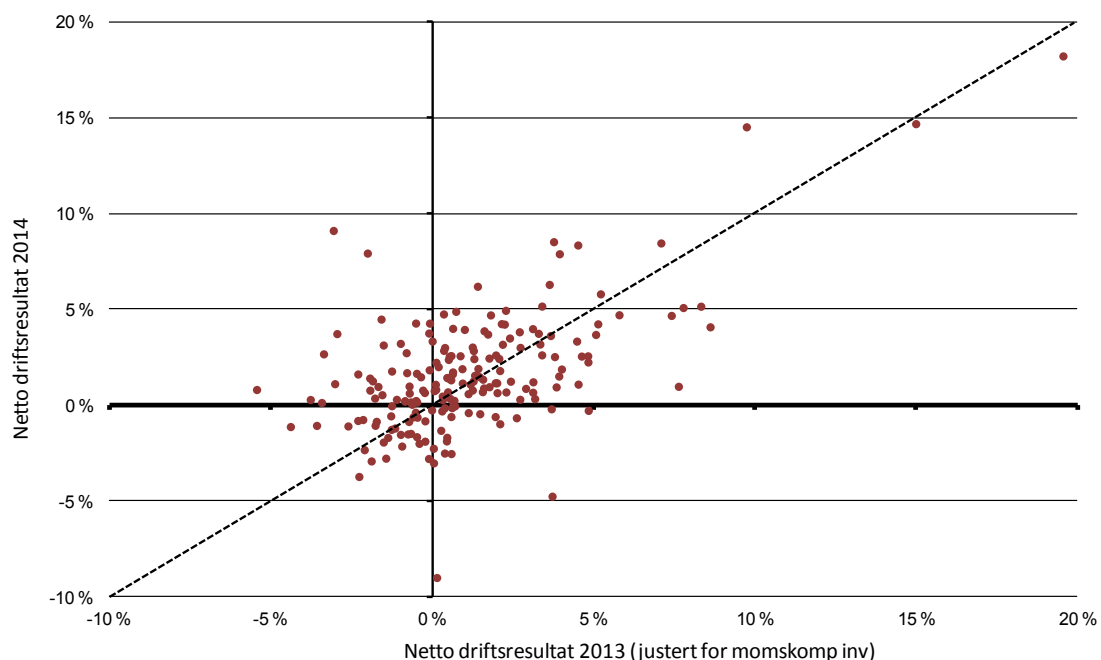
<sup>1)</sup> Eks. avskrivninger.

<sup>2)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

<sup>3)</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.

netto driftsresultat må reduseres. I høstrapporten for 2014 ble det anbefalt nivået for kommunesektoren som helhet nedjustert til 2 prosent, og med et anbefalt nivå på 1¼ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall, mens regnskapsundersøkelsen til KS er basert på tall fra kommune- og fylkeskassene. Konserntallene viser vanligvis et høyere netto driftsresultat enn tall fra kassene. Selv når det tas hensyn til dette, ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2013<sup>1</sup> og 2014 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner



<sup>1</sup> Netto driftsresultat for 2013 er korrigert for momskompensasjon for investeringer for å gi sammenlignbare tall for de to årene.

Et knapt flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2013 til 2014. Da er 2013-tallene korrigert for momskompensasjon fra investeringer, slik at de to årene blir sammenlignbare. Dette framgår av figur 1 hvor 54 prosent av observasjonene ligger over

hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 46 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2013 til 2014 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. 28 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2014, en nedgang fra 36 prosent i 2012. Om lag 16 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2013 og 2014. Netto driftsresultat i 2014 var høyest i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultat effekt. Det akkumulerte premieavviket (den samlede differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å øke med om lag 3 ½ mrd. kroner til om lag 31 mrd. kroner ved utgangen av 2014.

## 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 2005-2014. Tallene for 2014 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 11. februar 2015 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 2014 publiserte reviderte tidsseriedata for nasjonalregnskap og offentlige finanser tilbake til 1995.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2014<sup>1)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	3,4	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,2	1,5	1,3
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,0
Aktivitetendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	-1,3	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	2,3
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	0,8	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,6	1,1
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	-7,9	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	4,6	6,9
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,7
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%)	-1,4	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	25,3	19,7	20,0	31,2	33,8	38,2	41,1	42,5	43,5	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>4)</sup>	73,0	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	79,0	78,6
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5)</sup>	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,7

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2014 og tidligere år. Foreløpige tall for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2015 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 26. februar 2015.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigerert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigerert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert moms kompensasjon.

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

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede og frie inntekter i 2014 var lavere enn årene

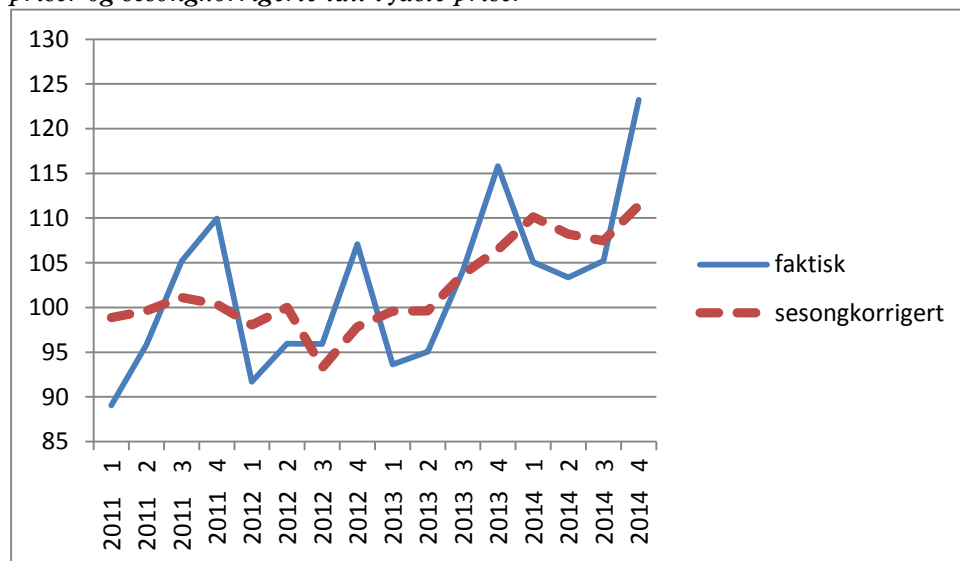
etter finanskrisen (henholdsvis 2,1 og 1,6 prosent) og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2013 (henholdsvis 2,6 og 2,0 prosent). I forhold til utvalgets rapport fra november 2014 er den samlede inntektsveksten for 2014 oppjustert med 0,2 prosentpoeng, til tross for at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble knappe 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Dette skyldes blant annet at øremerkede overføringer og gebyrinntekter mv. ble noe høyere enn forutsatt.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,1 prosent fra 2013 til 2014, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste tre årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,9 prosent i 2014 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 2013 til 2014 anslås til 2,3 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.

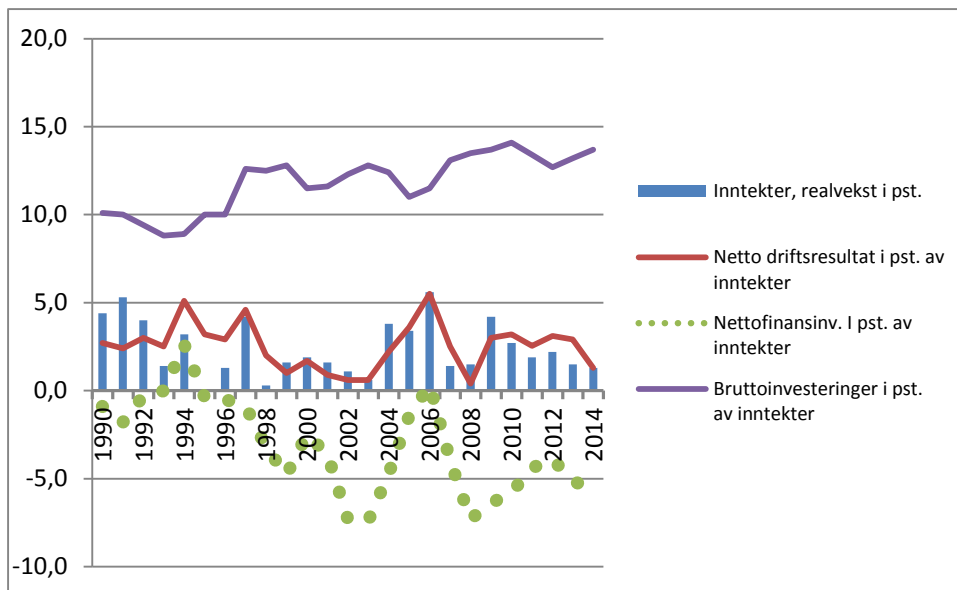
Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2014 anslås foreløpig til nesten 7 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 2. halvår 2013 etter flere år med svak nedgang i investeringene og at nivået har steget gjennom 2014.

*Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2010 = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser*



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

*Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2014, 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 2014 anslås underskuddet til 5,7 prosent av inntektene, en svak økning 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, fra 25 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til nærmere 44 prosent ved utgangen av 2013.

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 80 prosent i 2014, 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 inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede inntekter vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettoplegget for 2014 (1,4 prosent), mens veksten i frie inntekter ble lavere enn i budsjettoplegget (1,2 prosent). Veksten i samlede og frie inntekter ble også lavere enn i årene etter finanskrisen. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerkede overføringer og gebyrer ble høyere enn forutsatt.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten ble redusert. Den økte aktivitetsveksten har sammenheng med høy investeringsvekst etter noen år med realnedgang i investeringene. Sysselsettingsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenestoområder. Det høye investeringsnivået og økende grad av

lånefinansiering har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 44 prosent ved utgangen av 2013. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2014 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde om lag 30 prosent av inntektene ved utgangen av 2013. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2014 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 1,3 prosent av inntektene (kassetall), om lag samme nivå som i 2013 (når det korrigeres for endret føring av momskompensasjon knyttet til investeringer). I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene, også når det tas hensyn til at de nye anbefalte nivåene gjelder konserntall.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014, legger budsjettopplegget for 2015 (saldert budsjett) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,8 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,7 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2014 ble det vedtatte budsjettet anslått å gi en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 8,7 og 5,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk økonomi i 2015, noe som medfører usikkerhet knyttet til kommunesektorens skatteinntekter.

Også i 2015 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2014 legger budsjettopplegget for 2015 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.