

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

1. mars 2017

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2018

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2018 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 2016 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2017. Alle tall for 2016 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. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2016 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2017. Undersøkelsen omfatter samtlige 18 fylkeskommuner og 194 kommuner, som i alt dekker 68,7 prosent av landets befolkning utenom Oslo. Oslo kommune har ennå ikke offentliggjort sitt regnskap.

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)¹. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2016 er vist i tabell 1. F.o.m. 2014 ble momskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at momskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

Etter et meget høyt netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet i 2006, ble driftsresultatene svekket i 2007 og 2008. I årene 2009-2014 var driftsresultatene utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent. I 2015 ble netto driftsresultat kraftig forbedret, både i kommunene og fylkeskommunene, og for sektoren samlet utgjorde det om lag 3,0 prosent.

Netto driftsresultat har de siste årene vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunene hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som

¹ 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 investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

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.

For 2016 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til i størrelsesorden 4,2–4,4 prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene (eks. Oslo) er 4,0–4,2 prosent og for fylkeskommunene 5,0 prosent. Bedringen i driftsresultatene fra 2015 til 2016 hadde i hovedsak sammenheng med at inntektsveksten ble høyere enn utgiftsveksten (forbedring i brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat.

Anslagene for 2016 omfatter kun kommune- og fylkeskommunekassene, og inkluderer ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Historisk har foretakene og de interkommunale selskapene trukket netto driftsresultat noe opp, og både i 2014 og 2015 var driftsresultatet 0,2 prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når disse ble tatt med.²

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra. Konserntall (. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper)¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2006-2016

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹
Kommunesektoren											
Brutto driftsresultat	7,1	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	7,9-8,1
Netto driftsresultat	4,9	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2-4,4
Kommunene (inkl. Oslo)²											
Brutto driftsresultat	7,4	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	7,7-7,9
Netto driftsresultat	5,0	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0-4,2
Fylkeskommunene											
Brutto driftsresultat	5,5	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,5
Netto driftsresultat	4,0	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0

¹ Tall for 2016 er eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner og 18 fylkeskommuner.

² Oslo er ikke inkludert i tallene for 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

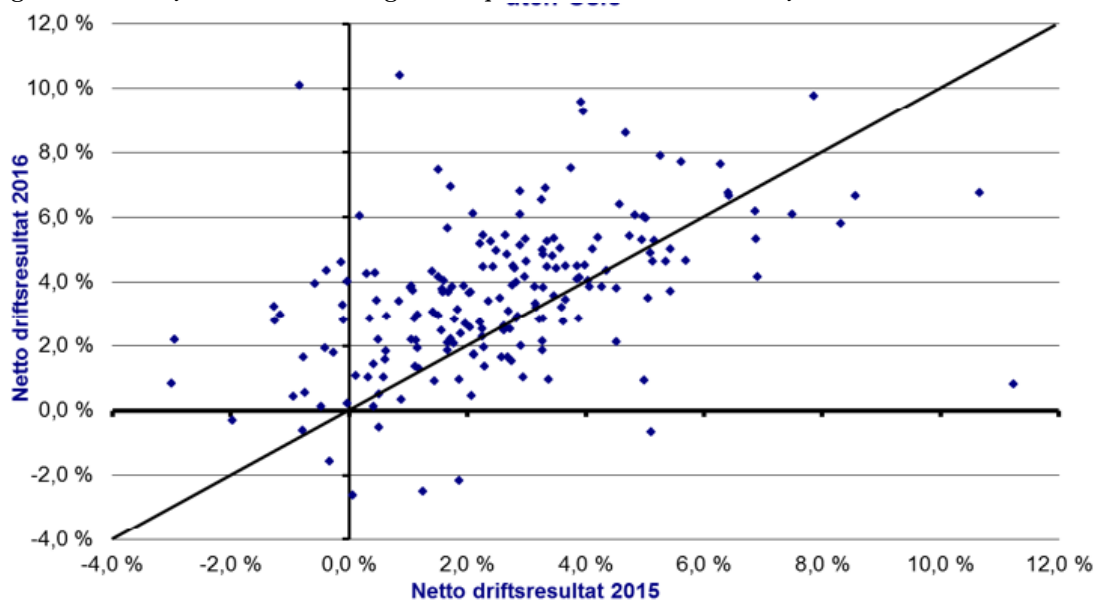
Et flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2015 til 2016. Dette framgår av figur 1 hvor 73 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 27 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2015 til 2016 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. Om lag 4 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2016, en nedgang fra 12 prosent i 2015. Knappt 2 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2015 og 2016. Netto driftsresultat i 2016 var høyest i kommuner med over 50 000 innbyggere med

² Foretak og IKS har stått for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren. Når inntektene fra momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble også avvirket mellom driftsresultatene for hhv. kommunekassene og konserntallene noe mindre. T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommune konsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene.

4,9 prosent. Driftsresultatene tilsier at antallet kommuner i ROBEK vil bli lavere i løpet av året.

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 2016 som året før.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2015 og 2016 i prosent av inntektene. Tall for 193 kommuner



En av utvalgskommunene fremkommer ikke i oversikten da kommunen hadde netto driftsresultat i 2015 som oversteg 12 pst

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

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 2006-2016. Tallene for 2016 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 9. februar 2017 og en melding om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 24. februar av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2006-2016¹⁾

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,7
Deflator, vekst (%)	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6
Aktivitetssendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,2	2,0
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	0,8	1,4
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	6,4	4,3
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,9	13,8
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,7	-1,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴⁾	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	46,8	49,2	-
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁵⁾	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0

Frie inntekter, realvekst (%) ⁶⁾	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8
---------------------------------------------	-----	------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

1) Foreløpige tall for 2016 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 9. februar 2017 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 24. februar 2017.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Netto gjeld uten pensjonsreserver.

5) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært høy både i 2015 og 2016. De samlede inntektene for kommuneforvaltningen anslås å ha økt med 12,1 mrd. kroner i 2016, tilsvarende en reell vekst på 2,7 prosent. Veksten i samlede inntekter er 3,4 mrd. kroner høyere enn Stortinget la opp til i det opprinnelige budsjettet for 2016. Det er først og fremst høyere inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue som bidrar til oppjusteringen, mens øremerkede overføringer har blitt lavere enn anslått.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 9,5 mrd. kroner i 2016 eller 2,8 prosent. Veksten i frie inntekter er 4,8 mrd. kroner høyere enn lagt opp til i opprinnelig budsjett for 2016 og 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått for 2016 i Nasjonalbudsjettet 2017.

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2016 ble satt opp med 3,8 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2017, særlig knyttet til ekstraordinært store uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2015. Regnskapstall for 2016 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,5 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet. Uttaket av utbytter økte fra 40 mrd. kroner for skatteåret 2014 til om lag 80 mrd. kroner for skatteåret 2015. Den kraftige økningen skyldes trolig tilpasninger i forkant av skattereformen fra 2016, der skattesatsen for utbytte ble økt fra 27 pst. fra inntektsåret 2015 til en implisitt sats på 28,75 pst. fra 2016 (via en oppblåsing av utbytte mv. med en faktor på 1,15).

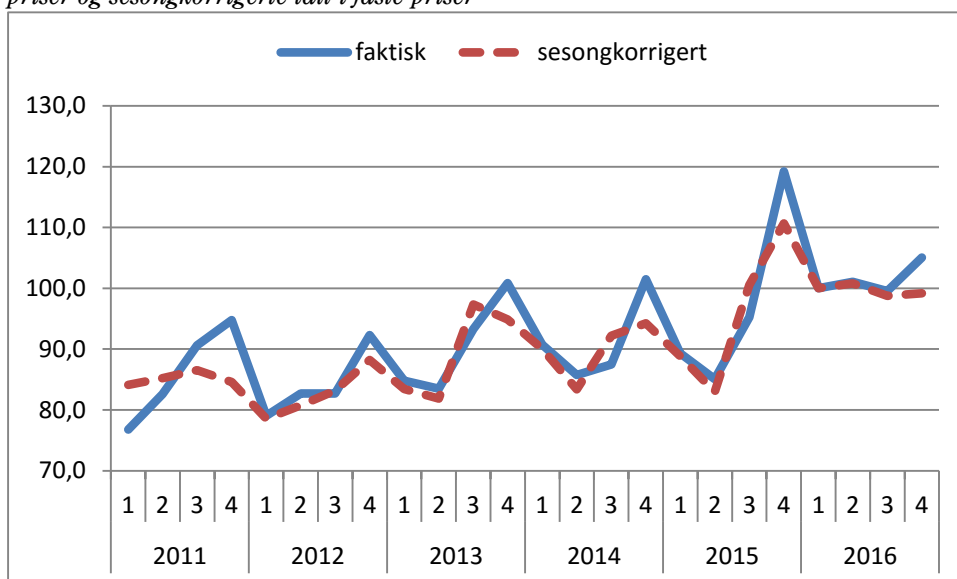
I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2017 ble også inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer om lag 1,2 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn, mens de øremerkede overføringene ble om lag 2,6 mrd. kroner lavere enn anslått, bl.a. som følge av at utgiftene til ressurskrevende tjenester og investeringstilskudd til omsorgsboliger ble lavere enn lagt til grunn.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,4 prosent fra 2015 til 2016. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 1,3 prosent i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fem årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere.

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 2015 til 2016 anslås til 2,0 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 2,5 prosent. Nedjusteringen skyldes primært lavere investeringer.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2016 anslås foreløpig til 4,3 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 1. halvår 2016 i forhold til 1. halvår 2015, men at investeringsnivået siste halvår 2016 har vært om lag uendret.

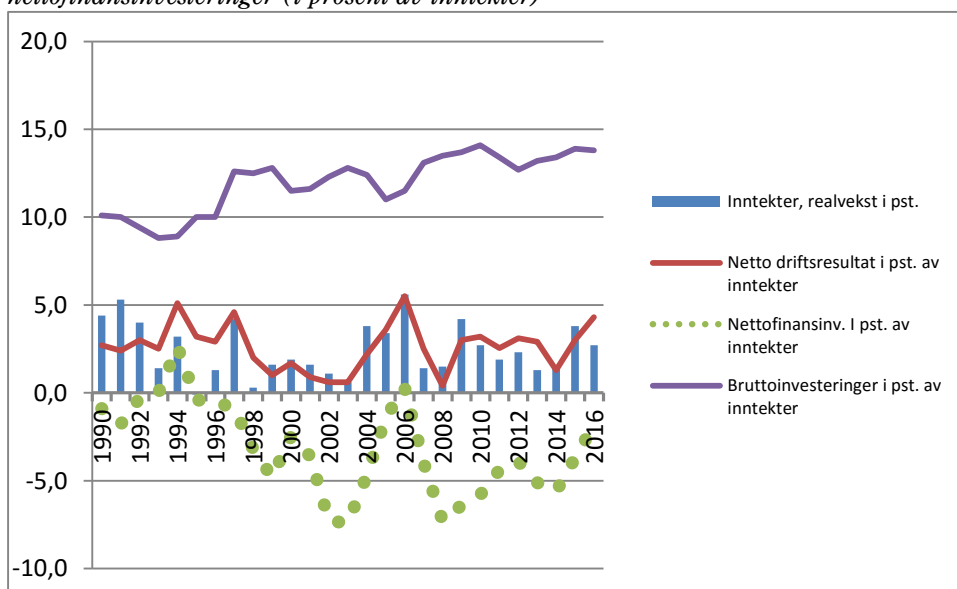
Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2016 1 kvartal = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser



Kilde: Finansdepartementet

Investeringene som andel av inntektene var i overkant av 13 prosent som gjennomsnitt for årene 2011-2014, og denne andelen har steget til 13,9 prosent i 2015 og 13,8 prosent i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2016, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)¹, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ I figuren er mva-kompensasjon fra investeringer ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990-2013 er derfor ikke sammenliknbare med årene 2014-2016 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. De to siste årene er underskuddene blitt betydelig mindre. Underskuddet samlet for sektoren er redusert fra nesten

25 mrd. kroner i 2014 til drøyt 17 mrd. kroner i 2015 og videre ned til knapt 9 mrd. kroner i 2016 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

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 2016, 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 anslås til 2,7 prosent i 2016, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 2,8 prosent. Inntektsveksten vil med dette bli høyere enn i budsjettoplegget for 2016 (henholdsvis 2,0 og 1,4 prosent), og også høyere enn gjennomsnittet for de fem foregående år. Oppjusteringen av vekstanslagene skyldes i hovedsak tilpasninger til økt skatt på utbytte fra 2016. Ekstraordinært høye utbytter for inntektsåret 2015 bidro til å øke kommunesektorens skatteinntekter i 2016 gjennom ekstra innbetaling av forskuddsskatt og restskatt. At oppjusteringen av veksten i samlede inntekter er mindre enn for frie inntekter skyldes at de øremerkede overføringene ble lavere enn lagt til grunn i budsjettoplegget.

De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (i underkant av 1 prosent). Sysselsettingsveksten tok seg noe opp i 2016 og anslås til 1,4 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra desember 2016 er investeringsveksten nedjustert fra 8,0 til 4,3 prosent, men bidrar likevel til å trekke aktivitetensveksten opp. Samlet anslås aktivitetensveksten i 2016 til 2,0 prosent, noe som er lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå. Underskuddene (negative netto finansinvesteringer) har vært betydelige og gjelden har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 50 prosent ved utgangen av 2015. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde 34 prosent av inntektene. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsnivået bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. Høy inntektsvekst og redusert underskudd i 2016 tilsier at gjeldsgraden kan ha blitt redusert i løpet av 2016.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I både 2015 og 2016 har realinntektsveksten vært vesentlig høyere enn sysselsettingsveksten, noe som har bidratt til en vesentlig styrking av netto driftsresultat. I 2016 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 4,2-4,4 prosent av inntektene. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2016 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 prosent. Det er særlig i kommunene at netto driftsresultat er høyt i forhold til det anbefalte nivået. Etter to år med høye netto driftsresultater kan det forventes at antall kommuner i ROBEK blir redusert i løpet av 2017.

I saldert budsjett for 2017 legges det opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 4,8 mrd. kroner (1,0 prosent) og en realvekst i de frie inntektene på 3,8 mrd.

kroner (1,1 prosent). Veksten er regnet i forhold til inntektsanslaget for 2016 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2016, som ikke tar hensyn til størstedelen av merskatteveksten i 2016.

Målt i forhold til anslag på regnskap for 2016 anslått i Nasjonalbudsjettet 2017 innebar vedtatt budsjett for 2017 er vekst på 0,9 mrd. kroner i samlede inntekter og -0,1 mrd. kroner i frie inntekter. Videre vil ny informasjon for 2016 isolert sett trekke opp veksten i samlede inntekter i 2017, men trekke ned veksten i frie inntekter.

I 2017 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Oppdaterte beregninger viser at merutgiftene til demografi vil utgjøre 2,3 mrd. kroner i 2017. Noen av merutgiftene knyttet til demografi (anslagsvis 0,4 mrd. kroner) dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2017 legger opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografi (1,9 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,9 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 1,0 mrd. kroner utgjør satsinger 0,6 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økt økonomisk handlingsrom på 0,4 mrd. kroner. En større økning i det økonomiske handlingsrommet forutsetter effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen, noe som også vil styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover det som ligger inne budsjettopplegget.