

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

5. mars 2018

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2019

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2019 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 2017 og bygger på tilgjengelig informasjon per 2. mars 2018. Alle tall for 2017 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 2017 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2018. Undersøkelsen omfatter 17 fylkeskommuner, som i alt dekker 98,4 pst. av landets befolkning utenom Oslo, og 221 kommuner, som i alt dekker 71,6 prosent av landets befolkning utenom Oslo. Oslo kommune har ennå ikke offentliggjort sitt regnskap. Undersøkelsen omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra. Konserntall (dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper)¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2006-2017.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 ^{1,2}
Kommunesektoren												
Brutto driftsresultat	7,1	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7 ³ /4-8
Netto driftsresultat	4,9	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,8-4,0
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	8,2	7 ³ /4-8
Netto driftsresultat	5,0	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3 ³ /4-4
Fylkeskommunene												
Brutto driftsresultat	5,5	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,5-8,7
Netto driftsresultat	4,0	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3-4,4

¹ Anslag for 2017 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 221 kommuner og 17 fylkeskommuner, men utvalgets anslag omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

² Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse, bl.a. Oslo, følger samme utvikling fra 2016 til 2017 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene når også foretakene og de interkommunale selskapene tas

med, med et anbefalt nivå på 1³/₄ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.¹

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2017 er vist i tabell 1. Fra 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 i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent. I 2015 og 2016 ble netto driftsresultat kraftig forbedret, både i kommunene og fylkeskommunene, og for sektoren samlet utgjorde det henholdsvis 3,2 og 4,2 prosent i disse årene.

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 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 2017 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til i størrelsesorden 3,8–4,0 prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene (eks. Oslo) er 3³/₄ prosent og for fylkeskommunene 4,3 prosent. Utvalgets anslag baserer seg på KS' regnskapsundersøkelse, men omfatter også foretak og interkommunale selskaper.²

Endringen i driftsresultatene fra 2016 til 2017 hadde i hovedsak sammenheng med at utgiftsveksten ble høyere enn inntektsveksten (svakere brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat. Kommuner som skal slås sammen mottok i 2017 engangstilskudd, men store deler av tilskuddene vil først bli brukt i 2018 og 2019. Ubrukte engangstilskudd ser ut til å ha trukket opp driftsresultatet for sektoren samlet med om lag 0,2 prosentpoeng. Resultatene ble noe høyere enn utvalget forventet høsten 2017, noe som i første rekke skyldes en sterk skatteinngang mot slutten av året, jf. også del 2 i dette notatet.

2017 var også et år hvor kommunene hadde relativt god avkastning på sine finansielle plasseringer og hvor fylkeskommunene hadde relativt store netto avsetninger til bundne fond. Dette bidro til å trekke *nivået* på netto driftsresultat noe opp, men hadde ikke betydning for *endringen* fra året før ettersom det samme var tilfellet i 2016.

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.

² I årene 2014-2016 var netto driftsresultat 0,2 prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når foretakene og interkommunale selskaper ble tatt med.

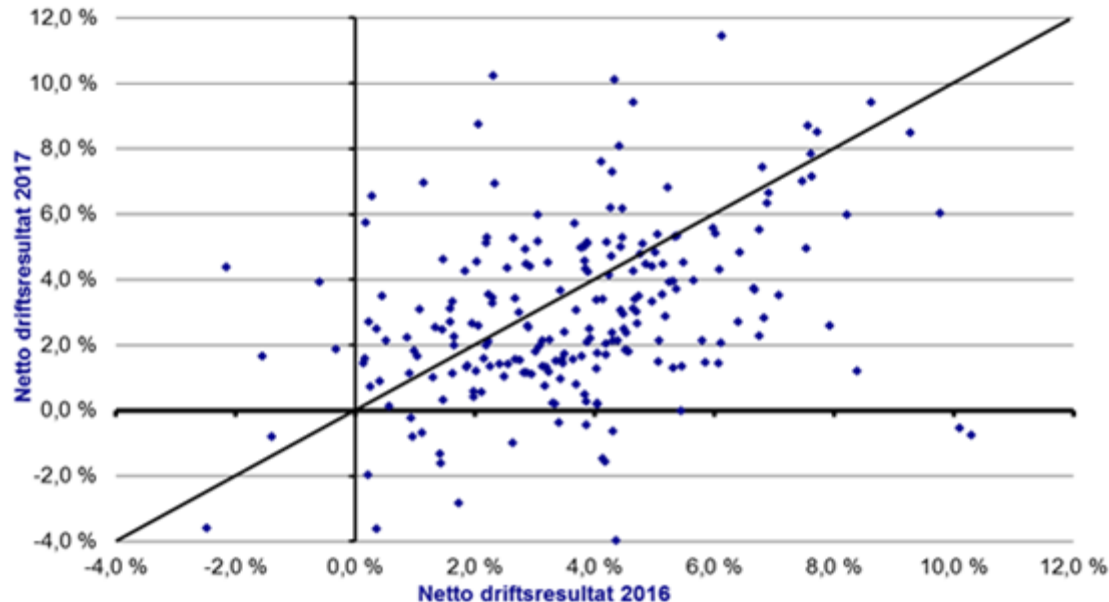
Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, og spredningen er noe større enn i 2016. Et flertall av kommunene fikk et svakere netto driftsresultat i 2017 enn i 2016. Dette framgår av figur 1 hvor 62 prosent av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 32 prosent styrket driftsresultatet og ligger over hjelpelinja. Fra 2016 til 2017 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat noe opp. Om lag 9 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2017, en økning fra 3 prosent i 2016. Knapt 1 prosent (to kommuner) hadde negativt netto driftsresultat i både 2016 og 2017.

Netto driftsresultat var høyest i kommunene med over 50 000 innbyggere, med 4,8 prosent. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 2,8 til 3,3 pst. Kommuner med 5-10 000 innbyggere hadde en bedring i sitt netto driftsresultat i 2017 sammenlignet med 2016, mens øvrige kommunegrupper hadde en nedgang.

Kommunene benyttet netto driftsresultat til å styrke de økonomiske bufferne. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 9,0 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2017 (7,3 prosent i 2016). Driftsresultatene kan tilsi at antallet kommuner i ROBEK vil gå ned i løpet av året.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den gjenstående, ikke-amortiserte differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å være litt lavere ved utgangen av 2017 enn året før.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2016 og 2017 i prosent av inntektene. Tall for 217 kommuner¹



¹ Fire av utvalgskommunene framkommer ikke i oversikten da kommunen hadde et netto driftsresultat i 2016 eller 2017 som oversteg 12 prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært høy de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2017 ble realveksten i inntektene langt høyere enn lagt opp til i det opprinnelige

budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 2. De samlede inntektene steg med 8,8 mrd. kroner i fjor, hvorav 4,8 mrd. kroner i frie inntekter. Oppjusteringene av inntektsveksten både i 2016 og i 2017 må særlig ses i sammenheng med uventede store uttak av utbytter til personlige skattytere som følge av gjentatte tilpasninger til skattereformen.

Tabell 2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2017. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2017-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2017	-0,5	-0,1	0,2	0,1
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen)	0,9	0,2	-0,1	0,0
Revidert budsjett 2017	2,3	0,5	-1,5	-0,4
Nasjonalbudsjettet 2018	6,4	1,4	2,5	0,7
Anslag nå	8,8	1,9	4,8	1,3

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2017 ble satt opp med 4 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2018, knyttet til store uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2016. Regnskapstallene for 2017 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,8 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet.

De foreløpige regnskapstallene for 2017 viser også at inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer også ble høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet. På den annen side er anslaget for kostnadsdeflatoren for kommunesektoren satt opp fra 2,3 til 2,5 pst. i 2017, basert på noe høyere lønnsvekst og prisvekst på varer og tjenester enn tidligere anslått. Dette bidrar isolert sett til å redusere realveksten i forhold til anslagene i nasjonalbudsjettet.

I tabell 3 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2006-2017. Tallene for 2017 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 9. februar 2018 og en melding om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 27. februar av Statistisk sentralbyrå.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,8 prosent fra 2016 til 2017. Det er tegn til at sysselsettingsveksten i kommunesektoren tok seg opp de to foregående årene igjen, i kontrast til forholdsvis lav vekst i perioden 2012- 2015.

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 2016 til 2017 anslås til 2,1 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,1 prosent. Endringen fra november-rapporten skyldes i første rekke at anslaget for investeringsveksten er oppjustert.

Tabell 3 Utviklingen i kommuneøkonomien 2006-2017¹⁾

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9
Deflator, vekst (%)	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,5

Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,5	2,1
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,6	1,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,0	2,4
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	14,2
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-1,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴⁾	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,7	41,3	43,4	47,4	47,8	48,0	-
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	77,8	77,4
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	1,3

1) Foreløpige tall for 2017 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 9. februar 2018 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 27. februar 2018.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Netto gjeld uten pensjonsreserver.

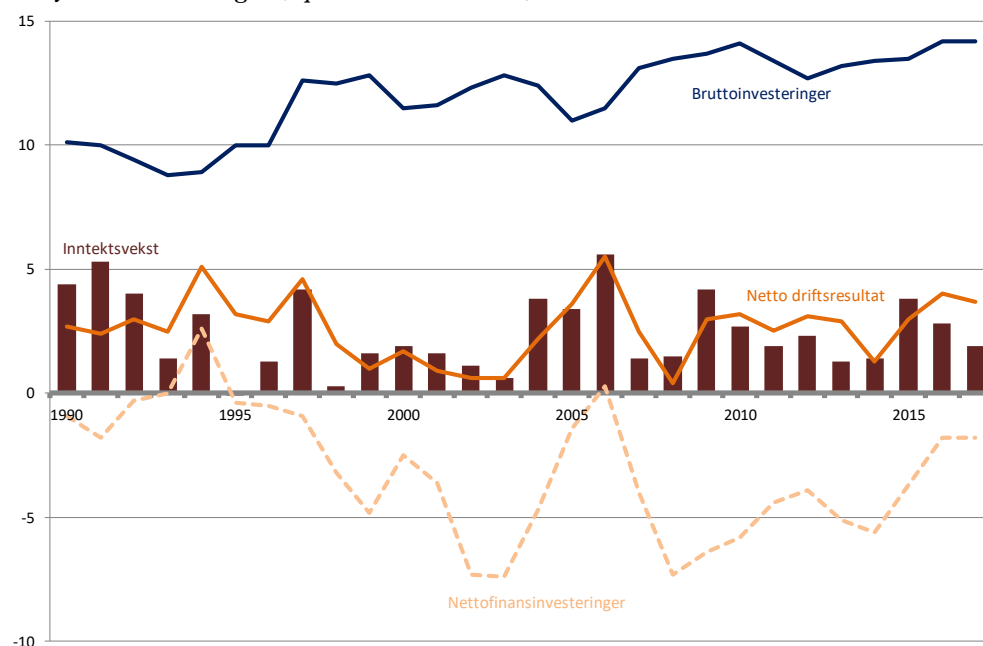
5) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2017 anslås foreløpig til 2,4 prosent målt i faste priser. Investeringene som andel av inntektene anslås å utgjøre drøyt 14 prosent både i 2016 og 2017. Denne andelen var i overkant av 13 prosent som gjennomsnitt for årene 2011-2015. Informasjon fra regnskapsundersøkelsen utført av KS indikerer at investeringsveksten i 2017 kan bli noe høyere enn 2,4 prosent.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2017, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)¹⁾, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ I figuren omfatter ikke netto driftsresultat foretak og interkommunale selskaper, og mva-kompensasjon fra investeringer er ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990-2013 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med årene 2014-2017 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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 tre siste årene er underskuddene blitt betydelig mindre. Underskuddet samlet for sektoren er redusert fra nesten

25 mrd. kroner i 2014 til 13,6 mrd. kroner i 2016 og 13,0 mrd. kroner i 2017 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 2 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 nokså stabil på rundt 78 siden 2011, 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 1,9 prosent i 2017, mens realveksten i de frie inntektene anslås til 1,3 prosent. Inntektsveksten vil i så fall bli høyere enn lagt til grunn i budsjettoplegget for 2017, hvor veksten i samlede og frie inntekter ble anslått til -0,1 og 0,1 prosent, og også høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2018. Oppjusteringen av inntektsveksten har særlig sammenheng med undervurdering av inntektene til personlige skattytere i utformingen av skatteoplegget, hovedsakelig på grunn av tilpasninger til økt skatt på utbytte. Selv om størstedelen av skattetilpasningen ble tatt gjennom høye utbytter i 2015 (som ga høye skatteinntektene i 2016), var uttaket av utbytte relativt høyt også i 2016 (som ga høye skatteinntekter i 2017). Den anslåtte inntektsveksten i kommunesektoren for 2017 er likevel noe lavere enn gjennomsnittet for de fem foregående år.

Etter flere år med klart lavere sysselsettingsvekst enn inntektsvekst, har sysselsettingsveksten tatt seg opp og vært mer på linje med inntektsveksten i 2016 og 2017. Sysselsettingsveksten i 2017 anslås til 1,8 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra november 2017 er investeringsveksten i 2017 oppjustert fra -1,5 prosent til 2,4 prosent. Som følge av dette er aktivitetsveksten oppjustert til 2,1 prosent, som er noe høyere enn inntektsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år og har bidratt til et høyt gjeldsnivå. Ved utgangen av 2016 utgjorde nettogjelden (utenom pensjonsreserver) 48 prosent av inntektene. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og det som kan betraktes som den renteeksponerte delen av gjelden utgjør om lag 34 prosent av inntektene. Rentenivået er for tiden svært lavt og forventes å være på et relativt lavt nivå i flere år framover. Det høye gjeldsnivået bidrar imidlertid til at kommunesektorens økonomi er sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2017 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3,8-4,0 prosent av inntektene. Selv om driftsresultatet anslås bli noe redusert i forhold til 2016, ligger netto driftsresultat i både kommunene og fylkeskommunene over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¼ og 4 prosent. Det er særlig i kommunene at netto driftsresultat er høyt i forhold til det anbefalte nivået. Gode driftsresultater i 2015 og 2016 bidro til at antall kommuner i ROBEK ble kraftig redusert, og det var ved utgangen av februar 2018 28 kommuner som er ført opp i ROBEK. De gode driftsresultatene for 2017 kan tilsi ytterligere reduksjon i antall kommuner i ROBEK i løpet av 2018.

Det vedtatte budsjettoplegget for 2018 innebærer en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5,4 mrd. kroner (1,1 prosent) og en realvekst i de frie inntektene på 4,0 mrd. kroner (1,1 prosent). Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2017 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2017, som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2017 i Nasjonalbudsjettet 2018 innebar vedtatt budsjett for 2018 en vekst på 1,3 mrd. kroner i samlede inntekter og -0,2 mrd. kroner i frie inntekter.

I 2018 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Oppdaterte beregninger indikerer at merutgiftene til demografi vil utgjøre 1,7 mrd. kroner i 2018. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,3 mrd. kroner) dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettoplegget for 2018 legger opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografi (1,4 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,4 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 2,2 mrd. kroner utgjør satsinger 1,0 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 1,2 mrd. kroner. Kommunesektoren kan øke handlingsrommet ytterligere gjennom fortsatt effektivisering, noe som også vil kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.