

6. mars 2006

## **Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren**

### **Notat fra TBU til 1.konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2007**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2007, fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets tre første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2005 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2006. Alle tall for 2005 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Del 4 gir en særskilt vurdering av forhold knyttet til vedlikehold av kommunale bygninger. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

#### **1. Utviklingen i netto driftsresultat**

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren på mål 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 1999-2005 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2005 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2006. Tallene er basert på oppgaver fra 215 kommuner (inklusive Oslo) og samtlige fylkeskommuner.

For kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på et relativt lavt nivå i perioden 1999-2003, om lag 1 prosent av inntektene. Nettodriftsresultat var særlig lavt i 2002 og 2003, noe som har sammenheng med skatteinngang og pensjonskostnader. Svekkelsen av netto driftsresultat ble imidlertid begrenset av at kommuner og fylkeskommuner maktet å holde sysselsettingsveksten nede.

I 2004 og 2005 er netto driftsresultat blitt vesentlig forbedret, og i 2005 anslås netto driftsresultat å utgjøre 3,9 prosent av inntektene. Forbedringen av netto driftsresultat har først og fremst sammenheng med at inntektsveksten de to siste årene har vært høyere enn i de foregående årene. Også sysselsettingsveksten har tatt seg opp, men veksten i timeverk har vært lavere enn inntektsveksten. I tillegg har lavere sykefravær i 2005 bidratt til å begrense veksten i utgiftene.

Økningen i netto driftsresultat i 2005 skyldes både økt brutto driftsresultat og lavere rente- og avdragsbelastning. Den lavere rente- og avdragsbelastningen skyldes i stor grad økte renteinntekter og utbytte, noe som har sammenheng med utviklingen i finansmarkedene. Veksten i avdragsbetalingene kan synes svak i forhold til at investeringsnivået har vært høyt og netto driftsresultat lavt de senere år. Dette kan indikere at kommuner og fylkeskommuner har økt det økonomiske handlingsrommet på kort sikt gjennom å øke avdragstiden på lånene.

Tabell 1: Brutto\*) og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 1999-2005

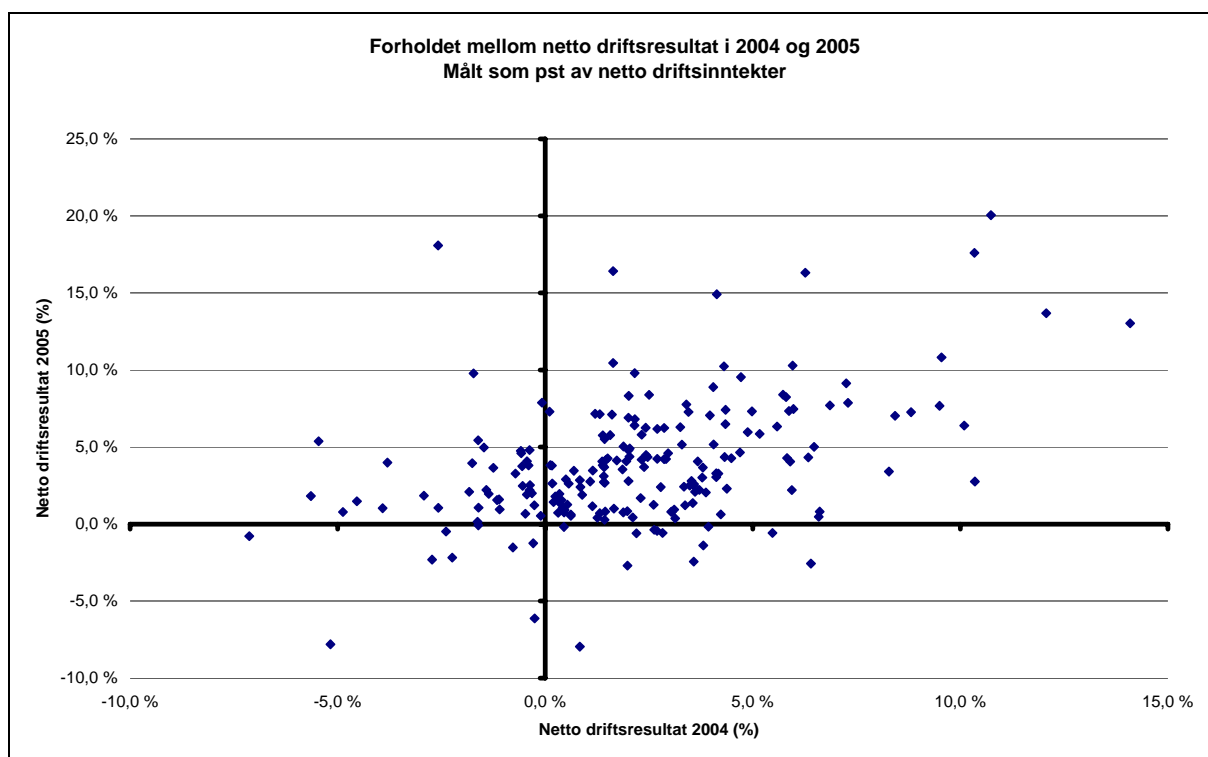
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005**)
<b>Kommunesektoren</b>							
Brutto driftsresultat	3,8	4,1	3,8	3,2	2,5	4,5	5,8
Netto driftsresultat	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	2,2	3,9
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	4,4	4,7	5,1	3,4	2,7	4,3	6,0
Netto driftsresultat	1,7	2,5	2,0	0,5	0,5	1,8	3,9
<b>Fylkeskommunene (ekskl. Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	2,4	2,7	1,0	2,1	1,8	5,4	4,9
Netto driftsresultat	-0,7	-0,2	-1,8	0,9	1,1	4,3	4,0

\*) Ekskl. avskrivninger

\*\*\*) Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 215 kommuner (inkl. Oslo) og alle fylkeskommuner

Kommunene og fylkeskommunene har hatt ulik utvikling i netto driftsresultat. I kommunene økte netto driftsresultat i 2005 med vel 2 prosentpoeng, fra 1,8 til 3,9 prosent av inntektene. Fylkeskommunene har de siste årene hatt et vesentlig høyere netto driftsresultat enn kommunene. Med en svak nedgang i netto driftsresultat i 2005 i fylkeskommunene, fra 4,3 til 4,0 prosent, er netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene nå på om lag samme nivå .

I figur 1 vises forholdet mellom netto driftsresultat i 2004 og 2005. Kommunene som hadde et positivt nettodriftsresultat i 2004 hadde også i hovedsak et positivt resultat i 2005. Kommuner med et negativt resultat i 2004 kom i stor grad ut med et positivt resultat i 2005. Av KS sin regnskapsundersøkelse framkommer det at hele 80 prosent av kommunene som hadde negativt netto driftsresultat i 2004 kom ut med positivt netto driftsresultat i 2005. Kun et fåtalls kommuner kommer ut med et negativt resultat begge årene. Dette tyder på at de fleste kommuner med svake netto driftsresultater i 2004 har lagt vekt på å styrke den økonomiske balansen. Mange kommuner med høye netto driftsresultater i 2004 har også høye netto driftsresultat i 2005.



Figur 1: Netto driftsresultat i 2004 og 2005 i prosent av inntektene. Tall fra 214 kommuner.

## 2. Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd i kommunesektoren i perioden 1999-2005. Tallene er basert på utvalgets rapport fra desember 2005, samt foreløpige tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter som Statistisk sentralbyrå publiserte 17. februar 2006. I tillegg publiserte Statistisk sentralbyrå 6. desember 2005 reviderte tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i 2003 og 2004, som ikke var innarbeidet i desemberrapporten.

Reviderte tall for 2003 og 2004 innebærer at aktivitetsveksten i 2003 er justert litt ned, mens aktivitetsveksten i 2004 er økt (oppjustert vekst i utførte timeverk og mindre fall i investeringene).

I perioden 1999-2005 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig realinntektsvekst på 1,7 prosent per år etter at det er korrigert for oppgaveendringer. Det er ikke korrigert for endringer i befolkning og alderssammensetning. I perioden 1999-2003 var aktivitetsveksten i kommunesektoren gjennomgående klart høyere enn inntektsveksten. Tilnærmet balanse mellom inntekter og utgifter på midten av 1990-tallet ble dermed snudd til betydelige underskudd før lånetransaksjoner. I 2003 var underskuddet nærmere 16 milliarder kroner, tilsvarende om lag 7 prosent av inntektene. Underskuddene disse årene har hatt sammenheng med en klar svekkelse av driftsresultatet og et høyt investeringsnivå knyttet til reformer og satsinger innen grunnskole, eldreomsorg og helsesektoren.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 1999-2005

	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>1</sup>	2004 <sup>1</sup>	2005 <sup>2</sup>
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	1,7	2,1	1,9	0,2	0,7	3,7	2,8
Deflator, vekst (%)	3,5	4,6	6,2	4,2	3,6	3,3	2,8
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	3,1	-0,9	2,9	1,3	1,9	1,4	1,1
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	1,7	-0,4	0,3	0,2	-0,5	1,4	2,0
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	6,7	-8,0	8,8	4,8	10,7	-3,4	-2,5
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	12,0	10,7	10,9	11,7	12,3	11,9	11,1
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-9,8	-5,5	-8,7	-14,6	-15,8	-10,2	-7,4
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt.(%)	-4,6	-2,4	-3,5	-7,0	-7,1	-4,4	-3,0
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	2,2	3,9
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	70,1	69,8	69,7	75,2	73,9	69,3	68,2
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>4)</sup>	-0,1	0,8	1,7	-0,9	-0,4	3,4	2,4

1) Oppdaterte tall siden utvalgets desemberrapport for 2003 og 2004. Anslag for 2005.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

I 2004 og 2005 har realveksten i kommunesektorens inntekter vært høy (rundt 3 prosent pr. år), mens det har vært en lavere årlig vekst i aktiviteten (vel 1 prosent pr. år), blant annet knyttet til et lavere nivå på investeringene. Dette har bidratt til å redusere sektorens underskudd før lånetransaksjoner og til økte driftsresultater de to siste årene.

En betydelig reduksjon i sykefraværet bidrar til at veksten i utførte timeverk i kommuneforvaltningen fra 2004 til 2005 anslås til 2 prosent. Veksten i antall årsverk eller personer anslås å være noe lavere. Lavere sykefravær har isolert sett bidratt til å redusere lønnskostnaden per utførte timeverk.

I utvalgets rapport fra desember 2005 ble det anslått at underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren ville bli redusert fra drøyt 10 mrd. kroner i 2004 til 8,3 mrd. kroner i 2005. I de foreløpige tallene som Statistisk sentralbyrå publiserte 17. februar er underskuddet anslått til 7,4 mrd. kroner i 2005. På bakgrunn av de foreløpige tallene er inntektsveksten i 2005 oppjustert fra 2,5 prosent i desemberrapporten til 2,8 prosent.

### **3. Nærmere om utviklingen i enkelte inntektsarter**

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og brukerbetaling (gebyrinntekter). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer og utgjør rundt 70 prosent av de samlede inntektene. I 2002 økte andelen til 75 prosent som følge av statens overtakelse av sykehusene. Fra 2004 ble andelen redusert til snaut 70 prosent i forbindelse med den generelle momskompensasjonsordningen for kommunene.

Fram til 2003 har veksten i frie inntekter vært klart svakere enn veksten i samlede inntekter. I 2004 og 2005 derimot har veksten i de frie inntektene vært mer på linje med den samlede inntektsveksten.

### **4. Nærmere om vedlikehold på bygninger**

I brev av 07.02.06 fikk TBU i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet å vurdere forhold knyttet til kommunalt vedlikehold. Bakgrunnen for oppdraget var et ønske om å se vedlikeholdsetterslepet i kommunesektoren i sammenheng med tiltak for å gjenopprette den økonomiske balansen i sektoren.

Selv om det er vanskelig å gi eksakte anslag på kommunesektorens vedlikeholdsutgifter, er det liten tvil om at de løpende vedlikeholdsutgiftene har vært betydelig lavere enn det som følger av normer for godt vedlikehold. Eiendomsforvaltningsutvalget (NOU 2004: 22) la til grunn at kommunesektorens faktiske vedlikeholdsutgifter utgjorde 58 kroner per kvadratmeter i 2004, men at et godt vedlikehold tilsier at de bør ligge mellom 80 og 100 kroner per kvadratmeter. Ut fra dette anslo Eiendomsforvaltningsutvalget at det kommunale vedlikeholdet burde ligge 60-100 prosent høyere enn i dag. Forutsatt at kommunesektoren i dag bruker vel 1,5 milliarder kroner på ordinært vedlikehold, tilsier dette at vedlikeholdsutgiftene bør øke med 0,9-1,5 milliarder kroner.

Eiendomsforvaltningsutvalget har ikke kunnet påvise at nivået på frie inntekter i kommunene kan forklare variasjonene mellom kommuner i vedlikeholdsinnsats eller bygningsmassens tilstand. Det er imidlertid en positiv sammenheng mellom netto driftsresultat og vedlikeholdsinnsatsen. Det er derfor en viss mulighet for at den svekkede økonomiske balansen de senere år kan ha bidratt til lavere vedlikeholdsaktivitet. Det er likevel TBUs vurdering at vedlikeholdsetterslepet først og fremst har sammenheng med lav vedlikeholdsaktivitet gjennom flere tiår. Det underliggende problemet er at vedlikehold kan bli lavt prioritert i forhold til den løpende kommunale tjensteproduksjon, blant annet fordi det tar tid før manglende vedlikehold får vesentlige negative konsekvenser. Utfordringene er knyttet til å organisere eiendomsforvaltningen og synliggjøre manglende vedlikehold, slik at midler til vedlikehold i større grad blir prioritert i de kommunale og fylkeskommunale budsjettprosessene.

En midlertidig reduksjon i vedlikeholdet innebærer at kommuner og fylkeskommuner skyver utgifter fram i tid. Dette forholdet trekker isolert sett i retning av at netto driftsresultat overvurderer den økonomiske balansen i perioder hvor vedlikeholdet er lavt. Sammenhengen mellom vedlikehold og økonomisk balanse blir imidlertid mer kompleks dersom manglende vedlikehold er et permanent eller et strukturelt problem. Det har sammenheng med at manglende vedlikehold er kostbart på lang sikt. Den langsiktige konsekvensen av manglende vedlikehold vil derfor først og fremst være at enhetskostnadene i tjensteproduksjonen blir høyere enn nødvendig, og at tjenestetilbudet blir dårligere enn hva det kunne vært. Over tid vil manglende vedlikehold i større grad bli reflektert i netto driftsresultat gjennom rente- og avdragsutgifter knyttet til finansiering av ekstraordinært vedlikehold eller nyinvesteringer (fordi bygningenes levetid forkortes).

I dagens situasjon hvor det er et vedlikeholdsetterslep, vil opptrapping av vedlikeholdsaktiviteten isolert sett svekke netto driftsresultat på kort sikt dersom løpende tjenesteproduksjonen ikke skal fortrennes. På lang sikt vil imidlertid økt vedlikeholdsaktivitet gi grunnlag for bedre tjenestetilbud innenfor gitte økonomiske rammer.

## **5. Utvalgets situasjonsforståelse**

Kommunesektoren har i 2004 og 2005 hatt en vesentlig høyere inntektsvekst enn i de tre foregående årene. Sysselsettingsveksten – og dermed veksten i driftsutgiftene – har også økt, men har vært lavere enn inntektsveksten. Deler av inntektsveksten er dermed benyttet til å styrke den økonomiske balansen, noe som var nødvendig etter flere år med svake driftsresultater. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat å bli om lag 4 prosent i 2005, og netto driftsresultat er dermed på et nivå som over tid er forenlig med formuesbevaringsprinsippet. Økningen i netto driftsresultat i 2005 var særlig stor blant kommunene som hadde negative netto driftsresultat i 2004.

Investeringene ble redusert både i 2004 og 2005, noe som kan ha sammenheng med utfasingen av handlingsplanen for eldreomsorg. Lavere investeringsnivå og forbedret driftsresultat har bidratt til at underskudd før lånetransaksjoner er mer enn halvert fra 2003 til 2005. I 2005 anslås underskudd før lånetransaksjoner å utgjøre 3 prosent av kommunesektorens inntekter.

Det vedtatte budsjettopplegget for inneværende år innebærer en reell vekst i kommunesektorens inntekter på 6,3 mrd. kroner, tilsvarende  $2\frac{3}{4}$  prosent, regnet i forhold til anslag på inntekter for 2005 i regjeringens budsjettproposisjon for 2006 (St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006)). Den reelle veksten i de frie inntektene anslås til 4,8 mrd. kroner. Opplegget innebærer at den samlede inntektsveksten i 2006 blir på om lag samme nivå som i 2005, men at veksten i de frie inntektene blir høyere. Det bør imidlertid understrekes at anslaget på inntektsveksten er usikkert. Usikkerheten er først og fremst knyttet til skatteinntektene og lønnsveksten.

Gitt det nivået netto driftsresultat nå er kommet opp på, er det grunn til å forvente at utviklingen i det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet framover i større grad kan

ligge på nivå med inntektsutviklingen. Den demografiske utviklingen med flere eldre over 90 år og flere elever i videregående opplæring vil legge beslag på deler av inntektsveksten. Utvalget har utført nye beregninger som indikerer at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør om lag 1,8 mrd. kroner i 2006, dvs. en økning på om lag ½ mrd. kroner ut over tidligere anslag. Det økonomiske opplegget for 2006 legger til rette for at den samlede kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen kan øke utover det som følger av den demografiske utviklingen.