

## **DEN ØKONOMISKE SITUASJONEN I KOMMUNESEKTOREN**

### **1. Innledning**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2006, 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 2004 og bygger på tilgjengelig informasjon per 18. februar 2005. Alle tall for 2004 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

### **2. 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 1998-2004 er vist i tabell 1.

For kommunesektoren som helhet har netto driftsresultat ligget på et relativt lavt nivå siden 1998. Netto driftsresultat har i gjennomsnitt utgjort vel 1 prosent av inntektene i perioden 1998-2003. Dette er et klart lavere nivå enn gjennomsnittet for 1990-tallet, som var om lag 3 prosent av inntektene.

Fram til 2001 var det særlig fylkeskommunene som hadde svake driftsresultater, og i årene 1999-2001 hadde fylkeskommunene samlet sett negative netto driftsresultater. De svake driftsresultatene hadde blant annet sammenheng med store budsjettoverskridelser i sykehusene. Fylkeskommunenes netto driftsresultater ble vesentlig forbedret i 2002 og 2003. For kommunene har utviklingen vært motsatt, med særlig svake driftsresultater i 2002 og 2003.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Den lave realinntektsveksten i 2002 hadde blant annet sammenheng med økte pensjonskostnader, selv om dette i noen grad ble kompensert gjennom økte bevilgninger i Revidert nasjonalbudsjett 2002. I 2003 hadde den lave realinntektsveksten sammenheng med nedjustering av skatteanslagene. Moderat vekst i utførte timeverk i kommunesektoren de siste årene har bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt.

Tabell 1: Brutto og netto driftsresultat som andel av inntekter (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Kommunesektoren</b>							
Brutto driftsresultat	5,2	3,8	4,1	3,8	3,2	2,5	3,0
Netto driftsresultat	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
<b>Kommunene (inkl Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	5,9	4,4	4,7	5,1	3,4	2,7	2,7
Netto driftsresultat	2,6	1,7	2,5	2,0	0,5	0,5	0,4
<b>Fylkeskommunene (ekskl Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	3,6	2,4	2,7	1,0	2,1	1,8	5,2
Netto driftsresultat	0,4	-0,7	-0,2	-1,8	0,9	1,1	3,7

I sin rapport fra desember 2004 signaliserte utvalget at det forventet en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, blant annet på grunn av høy inntektsvekst. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå, basert på informasjon fra 223 kommuner og samtlige fylkeskommuner, indikerer at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet øker til henimot 1 prosent i 2004.<sup>1</sup> Fylkeskommunene ser ut til å få en kraftig forbedring av netto driftsresultat (til 3,7 prosent), mens kommunene ligger an til å få et netto driftsresultat på om lag samme nivå som i 2003. Utviklingen i fylkeskommunene kan ha sammenheng med at tiltak som er iverksatt for å gjenopprette den økonomiske balansen nå har begynt å virke. Kompensasjonen for skattesvikten som ble gitt på slutten av året, kan også ha bidratt til å styrke resultatet.

For sektoren som helhet ser styrkingen av netto driftsresultat i 2004 ut til å bli noe svakere enn hva utvalget forventet i desember, mens økningen for fylkeskommunene er betydelig sterkere enn forventet. Det bør understrekes at anslagene for 2004 er beheftet med usikkerhet. På grunn av sterk inntektsvekst og utsikt til moderat sysselsettingsvekst i 2004, forventer

<sup>1</sup> Anslagene er basert på akkumulerte foreløpige regnskaper for 4. kvartal. De større kommunene er godt representert, mens små kommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert.

utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2004 kan bli noe høyere enn det som følger av foreløpige tall, presentert i tabell 1.

### 3. Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekt, aktivitet, gjeld og underskudd i kommunesektoren i perioden 1998-2004. Tallene er basert på utvalgets rapport fra desember 2004 og tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter som Statistisk sentralbyrå publiserte den 18. februar 2005.

I perioden 1998-2004 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig realinntektsvekst på 1,5 prosent per år etter at det er korrigert for oppgaveendringer, men hvor endringer i befolkning og alderssammensetning er holdt utenom. I årene 1998-1999 var aktivitetsveksten klart høyere enn inntektsveksten, og tilnærmet balanse mellom inntekter og utgifter på midten av 1990-tallet ble snudd til betydelige underskudd før lånetransaksjoner. I 2003 ble underskuddet nærmere 16 milliarder kroner, tilsvarende om lag 7 prosent av inntektene. Underskuddene har hatt sammenheng med en klar svekkelse av driftsresultatet (se del 2) og et høyt investeringsnivå knyttet til reformer og satsinger innen grunnskole, eldreomsorg og helsesektoren.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 1998-2004<sup>1)</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	0,3	1,7	2,1	1,9	0,2	0,5	3,8
Deflator, vekst (%)	5,4	3,5	4,6	6,2	4,2	3,8	2,7
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	2,6	3,1	-0,9	2,9	1,3	2,0	-0,1
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	2,4	1,7	-0,4	0,3	0,2	-0,2	0,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	2,1	6,7	-8,0	8,8	4,8	9,2	-6,0
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,9	12,0	10,7	10,9	11,7	12,3	11,4
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-6,2	-9,8	-5,5	-8,7	-14,6	-15,9	-11,6
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt.(%)	-3,1	-4,6	-2,4	-3,5	-7,0	-7,1	-5,1
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	28,8	30,3	29,1	29,7	26,0	32,8	-
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2	74,4	72,4
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>4)</sup>	-0,6	-0,1	0,8	1,7	-0,9	-0,5	3,8

1) Oppdaterte tall for 2002 og 2003. Anslag for 2004.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

I utvalgets rapport fra desember 2004 ble det anslått at underskudd før lånetransaksjoner ville bli redusert fra nærmere 16 milliarder kroner i 2003 til i underkant av 10 milliarder kroner i 2004. I forhold til desember-rapporten er underskuddet for 2004 nå oppjustert til 11,6 milliarder kroner. Det ser likevel ut til å bli en reduksjon i underskuddet i forhold til 2003. Reduksjonen har sammenheng med høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå.

#### **4. Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene**

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. I perioden 1998-2001 var veksten i frie inntekter svakere enn veksten i samlede inntekter, og målt som andel av samlede inntekter ble de frie inntektene redusert med 2,5 prosentpoeng. Økningen i andelen frie inntekter i 2002 må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene.

I 2003 og 2004 har andelen frie inntekter igjen blitt redusert. I 2004 har dette sammenheng med kraftig vekst i øremerkede tilskudd til barnehager og psykiatri, samt at det er etablert et nytt øremerket tilskudd til finansiering av særlig ressurskrevende brukere. Også håndteringen av momskompensasjonsordningen bidrar til at andelen frie inntekter går ned.

#### **5. Utvalgets situasjonsforståelse**

Utviklingen i kommuneøkonomien de senere årene er kjennetegnet ved svake driftsresultater, et høyt investeringsnivå og betydelige underskudd før lånetransaksjoner. Det er samtidig gjennomført betydelige reformer og satsinger blant annet innenfor grunnskole, eldreomsorg, psykiatri og barnehager.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Moderat sysselsettingsvekst har imidlertid bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt. Det høye underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren har sammenheng med svake driftsresultater og et høyt investeringsnivå.

Utviklingen i 2004 kjennetegnes ved høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå. Dette bidrar til en viss styrking av netto driftsresultat, særlig for

fylkeskommunene, og til en reduksjon i underskudd før lånetransaksjoner. Økningen i netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet er noe svakere enn det utvalget så for seg i desember med bakgrunn i den sterke inntektsveksten i 2004.

Det vedtatte budsjettoplegget for inneværende år innebærer en reell vekst i kommunesektorens inntekter på om lag 3,5 milliarder kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1½ prosent, regnet i forhold til anslag på inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Oplegget innebærer en reell inntektsvekst i 2005 på linje med gjennomsnittet for de siste 5 år. Det bør imidlertid understrekes at skatteanslagene for kommunesektoren er usikre fordi utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene utformes.

Den demografiske utviklingen med flere eldre over 80 år og flere elever i grunnskole og videregående opplæring, trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren i tiden framover. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør i størrelsesorden 1,4 milliarder kroner i 2005. Den demografiske utviklingen innebærer at det blir færre barn i barnehagealder, men det er grunn til å anta at barnehageutgiftene likevel vil øke på grunn av målsettingen om utbygging til full barnehagedekning. Fram mot 2007 vil utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen være størst for fylkeskommunene på grunn av sterk vekst i antall 16-18 åringer.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for mål på økonomisk balanse i kommunesektoren, og har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat gjennom flere år har ligget på et lavere nivå enn det som er forenelig med formuesbevaringsprinsippet. Selv om kommunesektoren ser ut til å få en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, vil det også i årene framover være nødvendig å styrke den økonomiske balansen. Det er viktig at det både på sentralt og lokalt nivå legges til rette for effektiviserings- og omstillingstiltak som kan gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer innenfor de inntektsrammer det legges opp til.