

1. mars 2010

## **Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren**

### **Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2011.**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2011 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 2009 og bygger på tilgjengelig informasjon per 1. mars 2010. Alle tall for 2009 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 2003-2009 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2009 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2010. Tallene bygger på oppgaver fra 207 kommuner og 17 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker, 67,1 prosent av landets befolkning (eksklusive Oslo).

I 2007 og 2008 ble netto driftsresultat i kommunesektoren sterkt redusert, fra 5,5 prosent av inntektene i 2006 til 0,4 prosent i 2008. Reduksjonen hadde sammenheng med lav inntektsvekst, høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter, renteøkning og betydelige tap på finansielle plasseringer.

I 2009 har inntektsveksten tatt seg kraftig opp. Den høye inntektsveksten har sammenheng med at budsjettoplegget for 2009 la opp til relativt sterk vekst i kommunesektorens inntekter, men også at utviklingen i 2009 er blitt bedre enn antatt. Styrkingen gjennom året har sammenheng med økte overføringer til kommunesektoren som del av de finanspolitiske

tiltakene mot finanskrisen, god skatteinngang og lavere pris- og kostnadsvekst enn opprinnelig anslått. Videre er utviklingen kjennetegnet ved mer moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter, lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene har gitt gevinster på finansielle plasseringer. Disse forholdene har bidratt til en kraftig styrking av netto driftsresultat, og for kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til om lag 3 prosent av inntektene i 2009.

*Tabell 1: Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 2003-2009*

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 <sup>2)</sup>
<b>Kommunesektoren</b>							
Brutto driftsresultat	2,5	4,5	5,5	7,5	5,1	3,8	4,9
Netto driftsresultat	0,6	2,2	3,6	5,5	2,5	0,4	2,9
<b>Kommunene (utenom Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	3,0	4,6	5,8	7,5	5,4	4,1	4,7
Netto driftsresultat	0,7	2,0	3,5	5,3	1,9	-0,6	2,6
<b>Fylkeskommunene (ekskl. Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	1,8	5,4	4,9	6,9	5,0	3,3	5,7
Netto driftsresultat	1,1	4,3	4,0	5,3	4,0	2,9	4,3

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

<sup>2)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 207 kommuner (ekskl. Oslo) og 17 fylkeskommuner.

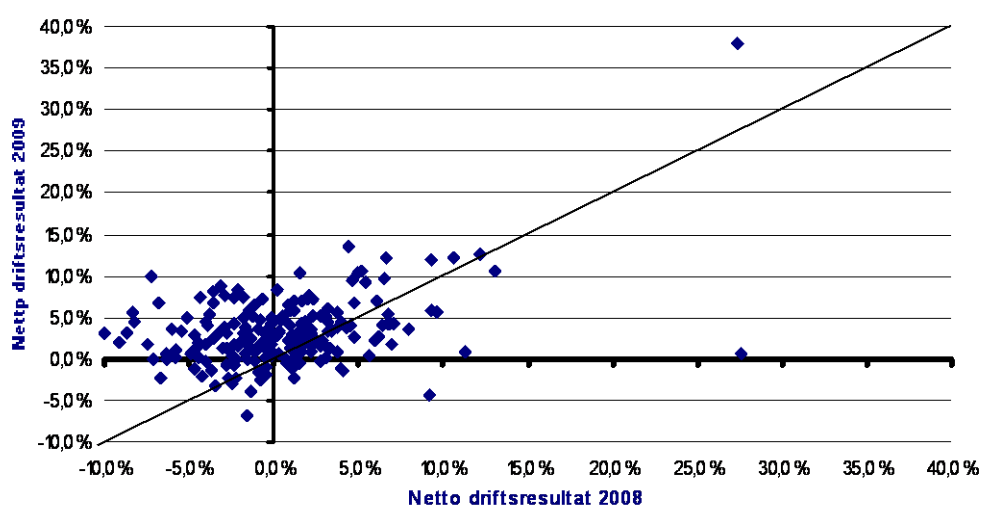
Både kommunene og fylkeskommunene hadde en økning i netto driftsresultat i 2009.

Kommunene, som samlet sett hadde et negativt netto driftsresultat i 2008, hadde sterkest økning. Det er først og fremst reduksjon i netto finansutgifter som har bidratt til forbedringen av netto driftsresultat i kommunene, noe som kommer til uttrykk ved at økningen i netto driftsresultat er langt større enn økningen i brutto driftsresultat. Lavere finansutgifter har sammenheng med utviklingen i finansmarkedene. Blant utvalgskommunene utgjør gevinster på finansielle plasseringer om lag 1 prosent av inntektene i 2009. I tillegg har den generelle reduksjonen i rentenivået bidratt til lavere renteutgifter.

I fylkeskommunene var økningen i brutto driftsresultat sterkere enn økningen i netto driftsresultat i 2009. Det betyr at netto finansutgifter økte, noe som særlig har sammenheng med lavere renteinntekter og lavere utbytte. Fylkeskommunene er i liten grad eksponert for utviklingene i finansmarkedene enn kommunene og har følgelig ikke hatt store tap eller gevinster på finansielle plasseringer i 2008 og 2009. Dette har de siste årene bidratt til større stabilitet i netto driftsresultat i fylkeskommunene enn i kommunene.

Den finanspolitiske tiltakspakken mot finanskrisen innebar blant annet at kommunene i 2009 fikk tilført et midlertidig vedlikeholdstilskudd på 4 mrd. kroner. En del av disse midlene vil ikke bli brukt før i 2010, og dette bidrar isolert sett til å styrke netto driftsresultat i 2009 med knapt 0,3 prosent av inntektene for kommunene og fylkeskommunene i utvalget.

Figur 1. Netto driftsresultat i 2008 og 2009 i prosent av inntektene. Tall for 207 kommuner



De fleste kommunene som omfattes av undersøkelsen hadde en økning i netto driftsresultat fra 2008 til 2009. Dette er illustrert i figur 1 ved at de fleste observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat i begge år. Videre er det en reduksjon i antall kommuner med negativt netto driftsresultat. Mens 50 prosent av utvalgs kommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2008, er andelen redusert til 15 prosent i 2009.

## 2. Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd før lånetransaksjoner i kommunesektoren i perioden 2003-2009. Tallene er basert på Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå publisert 18. februar 2010.

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 3,6 prosent i 2009, mens veksten i de frie inntektene anslås til 3,0 prosent. Den beregnede inntektsveksten i 2009 er eksklusive vedlikeholdstilskuddet i den finanspolitiske tiltakspakken mot finanskrisen på 4 mrd. kroner. Inntektsveksten i 2009 er vesentlig høyere enn i de to foregående årene. I forhold til utvalgets rapport fra november 2009 er den samlede inntektsveksten for 2009 nedjustert med 0,4 prosentpoeng. Det har sammenheng med at skatteinntektene (knyttet til avregningen for inntektsåret 2008) og en del øremerkede overføringer ble lavere enn anslått. I motsatt retning trekker at deflatoren er noe nedjustert. Anslaget på inntektsutviklingen i 2009 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 3,9 prosent.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 2003-2009<sup>1)</sup>

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	0,6	3,8	3,4	5,6	1,4	1,0	3,6
Deflator, vekst (%) <sup>3)</sup>	3,7	3,3	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>4)</sup>	0,9	1,6	-1,1	2,9	5,3	3,2	3,1
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>4)</sup>	-2,3	1,6	0,8	1,3	3,2	3,4	2,9
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>4)</sup>	10,6	-3,1	-7,6	9,8	14,0	2,4	6,2
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	12,8	12,4	11,0	11,5	13,0	13,1	13,7
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-15,8	-10,4	-3,3	0,7	-12,5	-25,9	-23,0
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt. (%)	-7,4	-4,7	-1,4	0,3	-4,5	-8,7	-7,1
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	0,6	2,2	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>5)</sup>	74,6	73,0	73,0	73,0	71,6	71,4	72,2
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6)</sup>	-0,5	3,4	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2009 og tidligere år. Foreløpige tall for 2009 er basert på Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå og regnskapsundersøkelse fra KS.

2) Inntekter innenfor kommuneoppdraget korrigert for oppgaveendringer og eksklusiv bevilgning til vedlikeholdstilskudd i st.prp. nr. 37 (2008-2009).

3) Fra og med 2004 benyttes en revidert deflator som inkluderer pensjonskostnader.

4) Korrigert for oppgaveendringer og ekstraordinære utgifter knyttet til vedlikeholdstilskudd lagt fram i st.prp. nr. 37 (2008-2009).

5) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

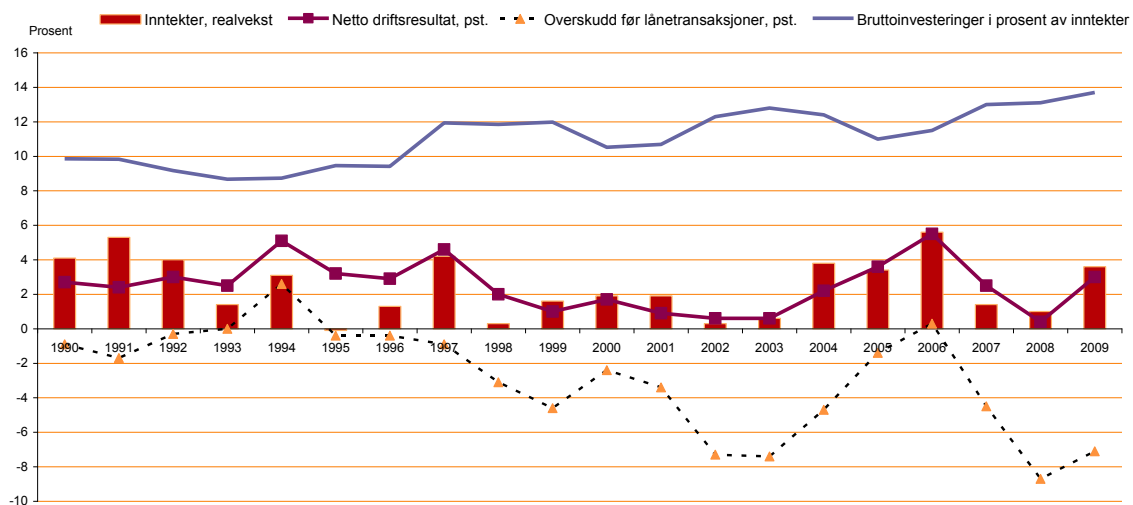
6) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

For å måle 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 i kommunesektoren er fortsatt høy og anslås til 3,1 prosent i 2009. Høyere inntektsvekst enn aktivitetsvekst bidro til at underskudd før lånetransaksjoner ble redusert fra 8,7 prosent av inntektene i 2008 til 7,1 prosent av inntektene i 2009. Utviklingen i overskudd før lånetransaksjoner er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Aktivitetsveksten i 2009 var drøyt 3 prosent, om lag som i 2008. Investeringsnivået økte ytterligere fra 2008 til 2009, og målt som andel av inntektene ligger investeringene på et historisk høyt nivå. Investeringsnivået synes å være høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Målt ved antall utførte timeverk ble sysselsettingsveksten bare svakt redusert fra 2008 til 2009. Blant annet på grunn av økt fravær er imidlertid veksten i antall personer og årsverk om lag ½ prosentpoeng høyere enn veksten i utførte timeverk.

I den beregnede inntekts- og aktivitetsveksten for 2009 i tabell 2, er vedlikeholdstilskuddet i den finanspolitiske tiltakspakken mot finanskrisen holdt utenfor. Tilskuddet utgjør 4 mrd. kroner. Inklusiv dette tilskuddet ville aktivitetsveksten vært om lag 2 prosentpoeng høyere i 2009. Overskudd før lånetransaksjoner påvirkes av ubrukte midler i vedlikeholdstilskuddet på samme måte som netto driftsresultat.

Figur 2. Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2009, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og overskudd før lånetransaksjoner (i prosent av inntekter)



Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og brukerbetaling (gebyrinntekter). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. I perioden 2004-2006 var andelen frie inntekter stabil som følge av at veksten i de frie inntektene var om lag den samme som veksten i samlede inntekter. I 2007 og 2008 kom inntektsveksten i form av øremerkede midler knyttet til utbygging av barnehager og opptrappingsplan for psykiatri, og andelen frie inntekter ble redusert med om lag 1½ prosentpoeng i forhold til perioden 2004-2006. I 2009

økte andelen frie inntekter med nærmere 1 prosentpoeng. Det har først og fremst sammenheng med innlemming av tilskuddet til psykisk helse i kommunene.

### **3. Utvalgets situasjonsforståelse**

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 3,6 prosent i 2009, mens de frie inntektene anslås å få en vekst på 3,0 prosent. Den anslåtte veksten er vesentlig høyere enn inntektsveksten i de to foregående år, og også høyere enn den vekst det ble lagt opp til i budsjettopplegget for 2009. Aktivitetsveksten i kommunesektoren er fortsatt høy. Men aktivitetsveksten ble lavere enn inntektsveksten, og dette bidro til å redusere underskudd før lånetransaksjoner. Underskudd før lånetransaksjoner ligger likevel på et høyt nivå, noe som blant annet har sammenheng med at investeringene er på et historisk høyt nivå. Investeringsnivået synes å være høyt innenfor de fleste tjenestekområder.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2007 og 2008 ble netto driftsresultat sterkt redusert, fra 5,5 prosent av inntektene i 2006 til 0,4 prosent i 2008. Reduksjonen hadde sammenheng med lav inntektsvekst, høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter, renteøkning og betydelige tap på finansielle plasseringer. Utviklingen i 2009 er kjennetegnet ved høy inntektsvekst, moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter, lavere rentenivå, samtidig som utviklingen i finansmarkedene har gitt gevinster på finansielle plasseringer. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat å bli om lag 3 prosent av inntektene i 2009.

De tre siste årene har fylkeskommunene hatt klart høyere driftsresultater enn kommunene. Kommunene, som samlet sett kom ut med et negativt netto driftsresultat i 2008, ser ut til å få netto driftsresultat på om lag 2½ prosent i 2009. Men fordi driftsresultatet er holdt oppe av ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer, er den underliggende økonomiske balansen i kommunene fortsatt svak.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2009 i Revidert nasjonalbudsjett 2009, legger Regjeringens budsjettforslag for 2010 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på om lag 8 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,2 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2009 i Nasjonalbudsjettet for 2010 innebærer forslaget en reell vekst i de samlede inntektene på om lag 6 mrd. kroner eller knappe 2 prosent. For de frie

inntektene legges det opp til en vekst på om lag 3 mrd. kroner. Etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet for 2010 er skatteinntektene nedjustert med knapt 0,5 mrd. kroner. Det legges dermed opp til en lavere inntektsvekst i 2010 enn i 2009, noe som må ses i sammenheng med særskilte økninger i rammeoverføringene i 2009 som del av de finanspolitiske tiltakene mot finanskrisen.

Den demografiske utviklingen med flere barn i barnehagealder og flere eldre trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Basert på en forutsetning om at gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen ikke endres har utvalget anslått at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør om lag 1,8 mrd. kroner i 2010, inklusive økte utgifter til barnehager som finansieres gjennom øremerkede tilskudd og foreldrebetaling. Budsjettoplegget legger følgelig opp til en inntektsvekst som er vesentlig høyere enn demografikostnadene. Fordi netto driftsresultat i 2009 er holdt oppe av ekstraordinære finansinntekter, vil det være nødvendig å effektivisere tjenesteproduksjonen for både å opprettholde nivået på netto driftsresultat og øke tjenesteproduksjon utover det som følger av den demografiske utviklingen. Aktivitetsveksten har de siste 3 årene har vært høyere enn den realinntektsvekst det legges opp til i 2010. For å opprettholde nivået på netto driftsresultat er det, spesielt for kommunene, nødvendig å redusere aktivitetsveksten i 2010.