

26. februar 2008

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2009

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2009, 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 2007 og bygger på tilgjengelig informasjon per 25. februar 2008. Alle tall for 2007 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

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 2001-2007 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2007 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2008. Tallene bygger på oppgaver fra 224 kommuner (inklusive Oslo) og 16 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker vel 72 prosent av landets befolkning.

Etter flere år med svake driftsresultater ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2004-2006. For kommunesektoren som helhet økte netto driftsresultat fra 0,6 prosent av inntektene i 2003 til 5,5 prosent i 2006. Styrkingen av netto driftsresultat hadde sammenheng med høy reell vekst i samlede og frie inntekter, samt moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter. Både kommunene og fylkeskommunene forbedret sine driftsresultater, men økningen var noe sterkere i kommunene enn i fylkeskommunene.

Utviklingen i 2007 er preget av lav realvekst i samlede inntekter, økt vekst i sysselsetting og driftsutgifter, samt økte renteutgifter som følge av den generelle økningen i rentenivået. Som

følge av dette vil netto driftsresultat bli betydelig svekket i 2007. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 2,9 prosent av inntektene i 2007. Dette er en nedgang på 2,6 prosentpoeng i forhold til 2006, hvorav 0,4 prosentpoeng skyldes økt rente- og avdragsbelastning. Kommunene som har svart på regnskapsundersøkelsen hadde i 2006 et noe høyere driftsresultat enn gjennomsnittet for alle kommuner. Tatt hensyn til denne utvalgsskjevheten antas det at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet trolig vil ligge mellom 2,5 og 3 prosent av inntektene i 2007.

Svekkelsen av netto driftsresultat i 2007 er større for kommunene enn for fylkeskommunene. Det har bl.a. sammenheng med at renteinntektene, både ordinære renteinntekter og utbytte/eieruttak, økte kraftigere i fylkeskommunene enn i kommunene. Netto driftsresultat for 2007 anslås til 2,8 prosent av inntektene i kommunene (inklusive Oslo) og til 3,6 prosent i fylkeskommunene.

Tabell 1: Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 2001-2007

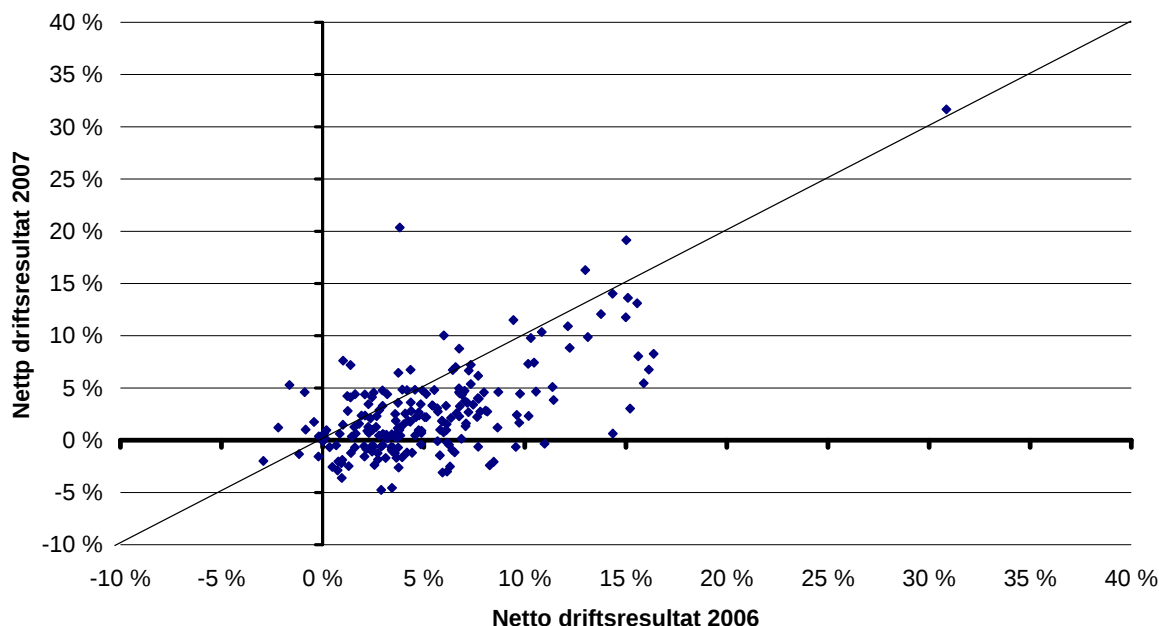
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Kommunesektoren							
Brutto driftsresultat	3,8	3,2	2,5	4,5	5,5	7,5	5,3
Netto driftsresultat	0,9	0,6	0,6	2,2	3,6	5,5	2,9
Kommunene (inkl. Oslo)							
Brutto driftsresultat	5,1	3,4	2,7	4,3	5,6	7,5	5,3
Netto driftsresultat	2,0	0,5	0,5	1,8	3,5	5,6	2,8
Fylkeskommunene (ekskl. Oslo)							
Brutto driftsresultat	1,0	2,1	1,8	5,4	4,9	6,9	5,2
Netto driftsresultat	-1,8	0,9	1,1	4,3	4,0	5,3	3,6

¹⁾ Ekskl. avskrivninger

²⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 224 kommuner (inkl. Oslo) og 16 fylkeskommuner

De fleste kommunene som omfattes av undersøkelsen hadde en nedgang i netto driftsresultat fra 2006 til 2007. Dette er illustrert i figur 1 ved at de fleste observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat i begge år. Videre er det en økning i antall kommuner med negativt netto driftsresultat. Mens bare 4 prosent av utvalgskommunene hadde negativt netto driftsresultat i 2006, er andelen økt til 27 prosent i 2007.

Figur 1. Netto driftsresultat i 2006 og 2007 i prosent av inntektene. Tall for 224 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 før lånetransaksjoner i kommunesektoren i perioden 2001-2007. Tallene er basert på Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå publisert 21. februar 2008.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 1,2 prosent i 2007, mens det har vært en mindre nedgang i de frie inntektene. Den relativt svake inntektsutviklingen må ses i sammenheng med sterk merskattevekst og særskilt sterk inntektsvekst i 2006.

Inntektsutviklingen i 2007 er vesentlig svakere enn i de tre foregående årene hvor den gjennomsnittlige inntektsveksten var 4 prosent per år. Anslaget på inntektsutviklingen i 2007 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 4,0 prosent, noe som er 0,2 prosentpoeng høyere enn i utvalgets rapport fra november 2007.

Endringen i anslaget på deflatoren har sammenheng med ny informasjon og at Finansdepartementet har gått over til et nytt beregningsopplegg for deflatoren, jf. vedlagt notat av 22.02.08 fra Finansdepartementet til utvalget. I det nye beregningsopplegget er metoden for å måle prisvekst på kjøp av varer og tjenester justert til å ta mer direkte utgangspunkt i den observerte sammensetningen av kommunenes kjøp av varer og tjenester. For hver gruppe av varer og tjenester er det tilordnet en prisvekst, basert på ulike prisstatistikker fra Statistisk sentralbyrå. Anslaget på deflatoren for 2007 er basert på en nedjustering av årslønnsveksten fra 4,8 prosent i november til 4,5 prosent.

Anslaget på deflatoren er beheftet med usikkerhet, bl.a. knyttet til samsvar mellom tjenestegrupper og tilordnet prisindeks, metoder for beregning av prisindekser og usikkerhet knyttet til utviklingen i enkelte av de underliggende komponenter. Valget mellom inputpriser og outputpriser for byggekostnadene har særlig vært diskutert i utvalget. Det kan ikke utelukkes at den underliggende kostnadsveksten i kommunesektoren har avveket fra Finansdepartementets deflator. *Utvalgets flertall* (medlemmene Borge, Bernstrøm, Bowitz, Brandt, Elgsæther, Svinnet og Aasdalen) anslår på skjønnsmessig grunnlag at inntektsveksten for 2007 i verste fall kan være i underkant av 1 prosent. Flertallet er av den oppfatning at usikkerheten i anslagene på deflatoren og realinntektsveksten har svært liten betydning for vurderingen av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren ved utgangen av 2007. *Et mindretall* bestående av medlemmene fra KS og kommunesektoren har levert en særmerknad knyttet til den kommunale deflatoren.

Tabell 2: Utviklingen i kommuneøkonomien 2001-2007¹⁾

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	1,9	0,1	0,6	4,1	3,1	5,4	1,2
Deflator, vekst (%)	6,3	4,3	3,7	3,0	2,8	3,9	4,0
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,8	1,4	0,9	1,6	-1,1	2,7	3,5
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	0,0	0,2	-2,3	1,6	0,8	1,4	3,3
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	8,0	4,8	10,6	-3,1	-7,6	7,0	7,5
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	10,7	11,7	12,2	11,8	10,5	10,8	11,7
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-8,7	-14,6	-15,8	-10,4	-3,3	0,7	-6,1
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt.(%)	-3,4	-7,0	-7,1	-4,5	-1,3	0,3	-2,1
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	0,9	0,6	0,6	2,2	3,6	5,5	2,8
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	69,9	75,4	74,6	73,0	73,0	73,0	72,1
Frie inntekter, realvekst (%) ⁴⁾	1,6	-1,0	-0,5	3,7	2,5	5,9	-0,4

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2007 og tidligere år. Foreløpige tall for 2007 er basert på Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå og regnskapsundersøkelse fra KS.

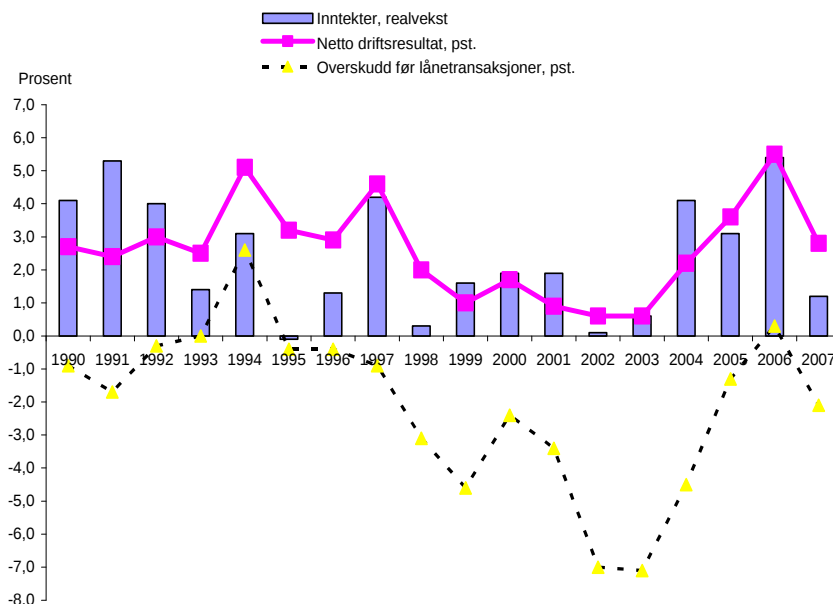
2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren økte ytterligere i 2007, mens inntektsveksten ble kraftig redusert. Aktivitetsveksten i 2007 anslås nå til 3,5 prosent. Aktivitetsveksten har sammenheng med høy sysselsettings- og investeringsvekst. Investeringsveksten har blant annet sammenheng med utbyggingen av barnehagesektoren. Som følge av at aktivitetsveksten blir høyere enn inntektsveksten anslås overskudd før lånetransaksjoner å bli redusert, fra et overskudd på 0,3 prosent av inntektene i 2006 til et underskudd på vel 2 prosent i 2007. Ut fra regnskapsundersøkelsen utført av KS ser det ut til at veksten i investeringene kan bli høyere enn anslått i Økonomisk utsyn fra Statistisk sentralbyrå. I så fall vil underskudd før lånetransaksjoner i 2007 bli høyere enn anslått i tabell 2. Utviklingen i overskudd før lånetransaksjoner er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Figur 2. Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2007, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter) 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 kom inntektsveksten i form av øremerkede midler og andelen frie inntekter ble redusert med om lag 1 prosentpoeng, til vel 72 prosent.

Reduksjonen i andel frie inntekter har bl.a. sammenheng med øremerkede tilskudd knyttet til videre utbygging av barnehager, ferdigstilling av handlingsplanen for eldreomsorgen og opptrappingsplanen for psykiatri.

3. Utvalgets situasjonsforståelse¹

I 2007 ble realveksten i kommunesektorens inntekter vesentlige lavere enn i de tre foregående årene. Den relativt svake inntektsveksten i 2007 må ses i sammenheng med sterk merskattevekst og særskilt sterk inntektsvekst i 2006. Inntektsnivået i 2007 ligger likevel på et noe høyere nivå enn i det økonomiske opplegget som ble vedtatt høsten 2006. Mens inntektsveksten ble lavere fortsatte aktivitetsveksten i kommunesektoren å øke, og aktivitetsveksten i 2007 er vesentlig høyere enn inntektsveksten.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I perioden 2004-2006 ble netto driftsresultat vesentlig forbedret som følge av høy inntektsvekst og moderat vekst i sysselsetting og driftsutgifter. I 2007 vil netto driftsresultat bli betydelig redusert som følge av lav inntektsvekst, høy vekst i sysselsetting og driftsutgifter, samt økt rente- og avdragsbelastning. Netto driftsresultat vil likevel ligge i nærheten av det nivået som utvalget mener det over tid bør ligge på. Netto driftsresultat for 2007 er påvirket av merskattevekst som ikke videreføres i 2008.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2007 i Revidert nasjonalbudsjett 2007, legger Regjeringens budsjett for 2008 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 6,2 mrd. kroner og en reell styrking av de frie inntektene på 2 mrd. kroner. Anslag på framtidige inntekter er beheftet med usikkerhet knyttet til skatteinntektene og lønns- og prisutviklingen.

¹ Utvalgets situasjonsforståelse er enstemmig.

Den demografiske utviklingen med flere eldre over 90 år og flere elever i videregående opplæring trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Basert på en forutsetning om at gjennomsnittskostnadene ikke endres har utvalget beregnet at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør i størrelsesorden 1,5 mrd. kroner i 2008. Dette utgjør $\frac{3}{4}$ av styrkingen av de frie inntekter, og innebærer at økt tjenesteproduksjon utover der som følger av den demografiske utviklingen i det vesentligste vil være knyttet til særskilte satsinger i budsjettopplegget og effektivisering av tjenesteproduksjonen. Fortsatt høy aktivitetsvekst vil føre til ytterligere svekkelse av netto driftsresultat i 2008.

Særmerknad fra medlemmene Fjellanger, Hernes, Johansen og Koht

Mindretallet vil peke på at Finansdepartementet har oversendt sitt nye beregningsopplegg for prisveksten for kjøp av varer og tjenester så sent at det ikke har vært mulig å vurdere de fulle konsekvensene av metoden. Det nye opplegget inneholder åpenbare svakheter, slik som manglende håndtering av økte fortjenestemarginer og svekket produktivitet i byggenæringen under nåværende høykonjunktur, i tillegg til inkonsistens med nasjonalregnskapet og dermed øvrige indikatorer utvalget nytter i sitt arbeid. Finansdepartementet har ikke levert utvalget oppdaterte kostnadsanslag basert på det beregningsopplegget som utvalget tidligere har lagt til grunn. Valg av deflator for kommunesektoren må være basert på bred faglig enighet i TBU og på full tillit til beregningsmetoden blant partene i konsultasjonsordningen. På denne bakgrunn bør ikke metoden endres før dette har vært gjenstand for en bredere, faglig drøfting i utvalget.