

1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 10. mars 2020 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2021

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2020 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 2019 og bygger på tilgjengelig informasjon per 5. mars 2020. Alle tall for 2019 er anslag eller foreløpig statistikk, 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 2019 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2020. Undersøkelsen omfatter 16 av 17 fylkeskommuner og 287 kommuner, som i alt dekker 86,1 pst. av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i undersøkelsen. Finnmark er eneste fylkeskommunen som ikke inngikk i undersøkelsen. Oslo inngikk ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 5. mars 2020. Tallene for Oslo er innarbeidet i dette notatet, bortsett i tabell 3 og 4. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tall fra undersøkelsen er vist i tabell 1.

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.

	2018	2019 ^{1,2}
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	6,1	4,7
Netto driftsresultat	2,5	1,7
Kommunene (inkl. Oslo)²		
Brutto driftsresultat	5,8	4,4
Netto driftsresultat	2,3	1,5
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	7,5	6,4
Netto driftsresultat	3,8	2,8

¹ Anslag for 2019 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner og 15 fylkeskommuner.

² Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2018 til 2019 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra¹. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper². Pst. av brutto driftsinntekter. 2007-2019.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 ^{1,2,3}
--	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	------	-----------------------

Kommunesektoren													
Brutto driftsresultat	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	
Netto driftsresultat	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2
Kommunene (inkl. Oslo) ²													
Brutto driftsresultat	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	
Netto driftsresultat	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1¼
Fylkeskommunene													
Brutto driftsresultat	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	
Netto driftsresultat	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,8

¹ Fra 2014 ble mva-kompensasjonen 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.

² Anslag for 2019 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner og 15 fylkeskommuner, men omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2018 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0-0,1 prosentpoeng høyere.

³ Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2018 til 2019 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2019 KS' regnskapsundersøkelse og TBU

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¼ pst. for kommunene (inkl. Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene.¹ Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2007-2019 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 pst. i årene 2007-2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2015-2018 til et nivå godt over utvalgets anbefaling.

Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene, men målt opp mot utvalgets anbefalte nivåer, har driftsresultatene i perioden 2015-2018 sett under ett vært særlig gode i kommunene. I 2018 lå driftsresultatet for sektoren på 2,8 pst., for kommunene på 2,6 pst. og for fylkeskommunene på 3,8 pst.

Basert på KS' regnskapsundersøkelse og tall for Oslo anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 2 pst. av inntektene i 2019. Tilsvarende tall for kommunene er 1¼ pst. og for fylkeskommunene 2,8 pst. Dette anslaget omfatter også

Boks 1 Definisjon av begreper i notatet

¹ Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 pst. 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 pst. for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

Samlede inntekter

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget og renteinntekter.

Frie inntekter

Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av ordinære skatter på inntekt og formue, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet.

Brutto driftsresultat

Årets driftsinntekter fratrukket årets driftsutgifter. I dette notatet inngår ikke avskrivningene i brutto driftsresultat. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Netto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat viser hvor stor andel av kommunenes inntekter som går med til å betjene renter og avdrag. Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjorde av de samlede utgiftene for de tre kostnadsartene året før.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

Bruttorealinvestering

Verdien av anskaffelser av fast realkapital minus salg av fast realkapital. Anskaffelser av fast realkapital omfatter utgifter til kjøp av bygninger og anlegg, transportmidler, maskiner, utstyr, inventar mv. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

Utførte timeverk

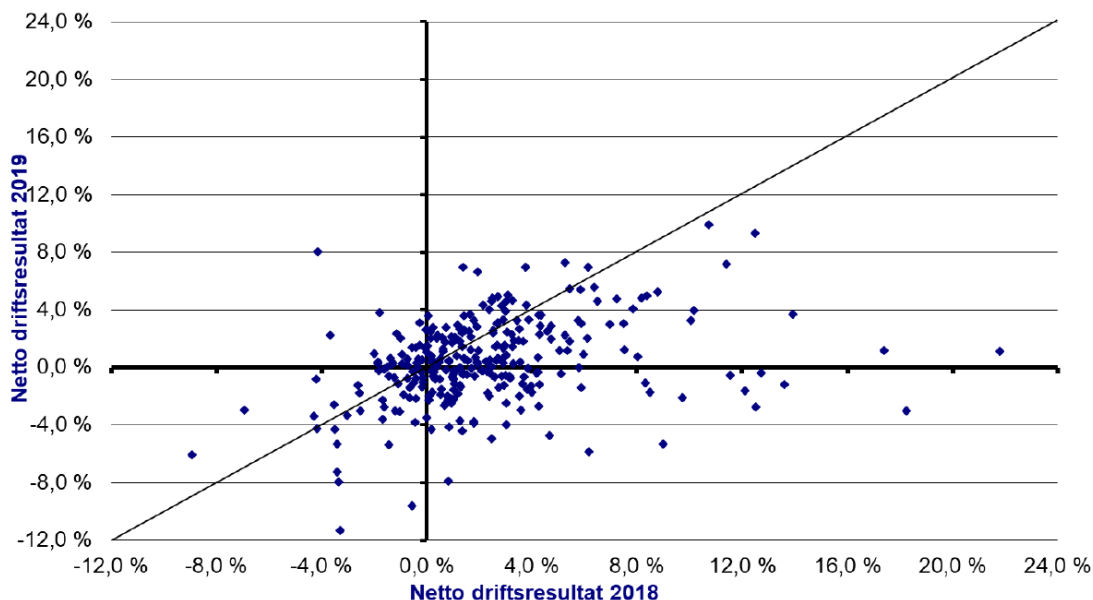
Antall timeverk utført av alle sysselsatte i innenlandsk produksjonsvirksomhet innenfor effektiv normalarbeidstid, med tillegg for utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

foretak og interkommunale selskaper.²

Endringen i netto driftsresultat fra 2018 til 2019 skyldes at den underliggende veksten i driftsutgiftene var klart høyere enn inntektsveksten. Det gir seg også utslag i et svekket brutto driftsresultat. Nedgangen i netto driftsresultat ble dempet av at netto finansutgifter ble redusert fra 2018 til 2019. Dette skyldtes høyere avkastning på finansielle omløpsmidler i 2019.

For kommunene var utgiftsveksten særlig høy innen helse- og omsorgstjenestene samt innen kultur og idrett, men også innen skole, barnehage og administrasjon var den høyere enn inntektsveksten. Den høye utgiftsveksten innen skole og barnehage kan ha sammenheng med de nylig innførte bemanningsnormene. Innen barnevern og eiendomsforvaltning var utgiftsveksten noe svakere, mens utgiftene til sosiale tjenester gikk ned i 2019.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2018 og 2019 i pst. av inntektene. Tall for 287 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, men spredningen i 2019 var noe mindre enn i 2018 ettersom 2018 var preget av at enkelte kommuner fikk meget høye driftsresultater som følge av store inntekter fra havbruksfondet. Et flertall av kommunene fikk et svakere netto driftsresultat i 2019 enn i 2018. Dette framgår av figur 1 hvor 70 pst. av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 30 pst. styrket driftsresultatet og ligger over hjelpelinja.

Fra 2018 til 2019 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat noe opp. Om lag 45 pst. av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2019, en økning fra 22 pst. i 2018. Om lag 15 pst. hadde negativt netto driftsresultat i både 2018 og 2019.

² I årene 2014-2018 var netto driftsresultat i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når foretakene og interkommunale selskaper ble tatt med.

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.

	2018		2019 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0-3 000	3,5	3,6	0,7
3-50000	2,9	2,3	-0,2
5-10 000	1,4	1,1	-0,7
10-20 000	1,6	1,7	1,2
20-50 000	1,3	1,2	0,8
Over 50 000 ¹	2,5	2,5	2,6
Landet	2,0	1,9	1,2

¹ Anslag for 2019 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 287 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.

	2018		2019 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	1,4	1,4	1,3
Agder og Rogaland	2,3	2,4	1,6
Vestlandet	2,4	2,4	0,9
Trøndelag	2,4	1,9	2,0
Nord-Norge	2,3	2,0	0,0
Landet	2,0	1,9	1,2

¹ Anslag for 2019 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Netto driftsresultat var høyest i de kommunene med over 50 000 innbyggere med 2,6 pst. Variasjonen innad i denne kommunegruppen var likevel stor, og det var særlig de mest folkerike kommunene som trekker opp resultatet. Kommunene med 3-5 000 og 5-10 000 innbyggere hadde samlet sett negative driftsresultater. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 0,7 til 1,2 pst. For de største kommunene var driftsresultatet i 2019 om lag på samme nivå som i 2018, mens det gikk ned i alle de øvrige kommunegruppene.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Trøndelag og svakest i Nord-Norge og på Vestlandet. Kommunene i Nord-Norge og på Vestlandet hadde også den største resultatnedgangen fra 2018 til 2019. Kommunene som i 2018 fikk store inntekter fra Havbruksfondet, var i stor grad fra disse landsdelene. Utbetaling fra Havbruksfondet var betydelig lavere i 2019 enn i 2018, og havbrukskommunene fikk en betydelig reduksjon i netto driftsresultat.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, lå om lag på samme nivå ved utgangen av 2019 som i 2018. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 9,8 pst. av driftsinntektene ved utgangen av 2019 (10,0 pst. i 2018).

Blant fylkeskommunene hadde 12 av 16 fylkeskommuner en resultatforverring fra 2018 til 2019. Også i fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene.

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 høyere ved utgangen av 2019 enn året før.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte mer enn inntektene i 2019, både i kommunene og i fylkeskommunene.

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2019 ble realveksten i inntektene klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 5. De samlede inntektene steg reelt med 6,9 mrd. kroner i fjor, hvorav 5,1 mrd. kroner var reell vekst i frie inntekter. Oppjusteringene av inntektsveksten i 2019 skyldes særlig høyere skatte- og gebyrinntekter enn opprinnelig lagt til grunn.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2019-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2019	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen)	0,2	0,0	-0,1	0,0
Revidert budsjett 2019 inkl. avtale	0,4	0,1	-1,8	-0,5
Nasjonalbudsjettet 2020	5,3	1,0	3,2	0,8
Anslag nå	6,9	1,3	5,1	1,3

Kilde: Finansdepartementet

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2019 ble satt opp med 4,9 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2020, knyttet til en sterkere utvikling i arbeidsmarkedene enn ventet, i tillegg til høyere uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2018 enn ventet. Regnskapstallene for 2019 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,7 mrd. kroner høyere enn anslått i det siste nasjonalbudsjettet. Høye innbetalinger i forbindelse med skattelikningen for 2018 trakk opp, sammen med blant annet en fortsatt sterk utvikling i arbeidsmarkedet.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstall om lag 2,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020. Underforbruket av øremerkede midler er særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn anslått.

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter økte med om lag 1,8 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020. Det er særlig gebyrer knyttet til vannforsyning, avløpstjenester og renovasjon som trekker opp.

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2008-2019. Tallene for 2019 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 7. februar 2020 og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 2. mars av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2008-2019¹

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inntekter, realvekst (%) ²	2,0	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3
Deflator, vekst (%)	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,0
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) ³	4,3	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,3	2,8
Utførte timeverk, vekst (%) ³	3,9	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,0	1,3
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³	6,0	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,5	8,8
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,4	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,1	15,2
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-7,2	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,3
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴	31,2	33,3	36,9	41,2	40,8	42,7	47,1	47,2	46,8	47,2	49,9	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁵	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3
Frie inntekter, realvekst (%) ⁶	0,0	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,3

¹ Tall for 2019 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 7. februar 2020 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 2. mars 2020.

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

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,3 pst. fra 2018 til 2019. Det er noe lavere enn de foregående årene, men fortsatt høyere enn den forholdsvis lave veksten i perioden 2012-2014.

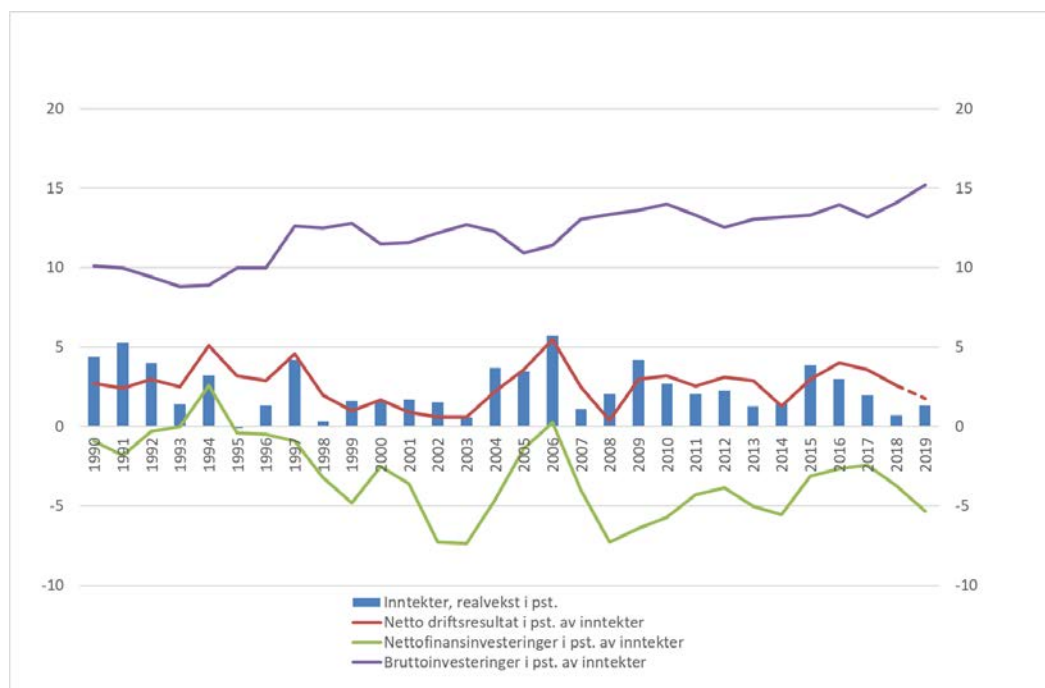
For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2018 til 2019 beregnes til 2,8 pst. Dette er høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2020, da anslaget var 0,4 pst. Dette må ses i sammenheng med at realveksten i bruttoinvesteringer i sektoren er oppjustert fra 0,0 til 8,8 pst., og at veksten i antall utførte timeverk er oppjustert fra 0,5 til 1,3 pst.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2019 er ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 8,8 pst. målt i faste priser, dvs. investeringstakten også i 2019 var svært høy. Investeringene som andel av inntektene anslås å ha steget fra 13,2 pst. i 2017 til 14,1 pst. i 2018 og 15,2 pst. i 2019. Denne andelen var om lag 13 pst. som gjennomsnitt for årene 2011-2015.

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. For årene 2015-2017 var underskuddene forholdsvis lave, mens det har steget igjen til nærmere 21 mrd. kroner i 2018 og om lag 30 mrd. kroner i 2019, tilsvarende henholdsvis 3,7 og 5,3 pst. av inntektene ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i pst. av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76-78 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.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (pst. volumendring fra året før), utviklingen i netto driftsresultat (i pst. av driftsinntekter)¹, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i pst. 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 2014-2018 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i både kommunesektorens samlede og frie inntekter til 1,3 pst. i 2019. Inntektsveksten ble høyere enn i 2018, men lavere enn gjennomsnittet for de fem siste år. I budsjettoplegget for 2019 ble det lagt opp til om lag nullvekst i samlede og frie inntekter. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått skyldes at skatte- og gebyrinntektene ble høyere enn forventet. Dette motvirkes i noen grad av underforbruk av øremerkede tilskudd, særlig knyttet til omsorgsboliger.

Aktivitetsveksten i 2019 er blitt mye høyere enn anslått i siste nasjonalbudsjett. Det har sammenheng med oppjustering av både investerings- og sysselsettingsvekst. Aktivitetsveksten beregnes nå til 2,8 pst., noe som er vesentlig høyere enn inntektsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år. I 2019 utgjorde investeringene mer enn 15 pst. av inntektene, noe som er et rekordhøyt nivå. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt. Ved utgangen av 2018 utgjorde nettogjelden (utenom pensjonsreserver) 50 pst. av inntektene.

Regnskapsundersøkelsen til KS viser at netto lånegjeld også i 2019 vokste raskere enn inntektene. Høyt gjeldsnivå bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 pst. av inntektene. Siden 2016 har imidlertid driftsresultatet

blitt gradvis redusert. Netto driftsresultat anslås å bli ytterligere redusert i 2019. Basert på regnskapsundersøkelsen til KS anslås netto driftsresultat nå til 2 pst. av inntektene for sektoren som helhet, og til 1¾ pst. for kommunene og 2,8 pst. for fylkeskommunene. Det betyr at netto driftsresultat i fylkeskommunene ligger under det anbefalte nivået på 4 pst. av inntektene, mens kommunene ligger om lag på det anbefalte nivået på 1¾ pst. Driftsresultatene i 2019 ville trolig blitt lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettoplegget.

Det var betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner i 2019. Kommuner med færre enn 10.000 innbyggere ser ut til å få størst reduksjon i netto driftsresultat, mens netto driftsresultat i kommuner med over 50.000 innbyggere ligger på om lag samme nivå i 2019 som i 2018. Utenom Oslo har de 4 mest folkerike kommunene, med 20 pst. av innbyggertallet, 60 pst. av samlet netto driftsresultat. Resultatnedgangen er også stor blant kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge. Enkelte kommuner hadde i 2018 store inntekter fra Havbruksfondet. Selv om en mindre del av disse inntektene ble utbetalt i 2019, fikk havbrukskommunene likevel en betydelig reduksjon i netto driftsresultat.

Det vedtatte budsjettoplegget for 2020 innebærer en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,2 mrd. kroner (0,6 pst.) og en realvekst i de frie inntektene på 1,3 mrd. kroner (0,3 pst.). Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019, som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2019 i Nasjonalbudsjettet 2020 innebar vedtatt budsjett for 2020 en vekst på -1,9 mrd. kroner i samlede inntekter og -3,8 mrd. kroner i frie inntekter. Siden Nasjonalbudsjettet 2020 er inntektene i 2019 oppjustert, noe som isolert sett reduserer inntektsveksten i 2020. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk og internasjonal økonomi i 2020.

I 2020 vil flere eldre bidra til økt utgiftsbehov. På den andre siden vil færre barn i barnehagealder og færre 16-18 åringer føre til redusert utgiftsbehov. Tidligere beregninger viste at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen ville utgjøre 1,3 mrd. kroner i 2020. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,4 mrd. kr.) ville blitt dekket av brukerbetaling og øremerkede tilskudd. Budsjettoplegget for 2020 la opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografiske endringer (0,9 mrd. kr.). Videre utgjør Regjeringens satsinger innenfor de frie inntektene 550 mill. kroner, mens pensjonskostnadene reduseres med 450 mill. kroner. Det oppdaterte anslaget for 2020 for netto demografikostnader er 1,0 mrd. kr. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 0,2 mrd. kroner gitt inntektsanslaget for 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019. Effektivisering av driften, som uansett vil være gunstig, vil gi større handlingsrom og kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

De senere årene har kommuner og fylkeskommuner hatt høye netto driftsresultater. Etter 2016 har de gode driftsresultatene gradvis blitt redusert, og ligger i 2019 omtrent på det anbefalte nivået for sektoren samlet. Samtidig har demografikostnadene vært moderate. Det må tas høyde for at de årlige merkostnadene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke i årene framover. Størstedelen av merkostnadene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. De nylig innførte bemanningsnormene i grunnskole og barnehage kan gjøre det mer krevende å få til en omstilling i kommunene med sikte på denne aldringen i befolkningen. Det er også usikkerhet knyttet til hvor høyt økte offentlige utgifter vil bli prioritert.