

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 15. mars 2021 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2022.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2022 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2020 og bygger på tilgjengelig informasjon per 10. mars 2021. Alle tall for 2020 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.

I 2020 opplevde internasjonal og norsk økonomi produksjonsfall og høy arbeidsledighet på grunn av koronapandemien og strenge smitteverntiltak. Norge har hatt færre smitteutbrudd og færre dødsfall enn de fleste andre land. Arbeidsledigheten er fortsatt høyere enn før pandemien, og nedgangen i ledigheten stoppet opp etter at det igjen ble iverksatt strenge smitteverntiltak fra slutten av oktober 2020. Mer smittsomme muterte virusvarianter har ført til nye runder med tilstramming av tiltakene de første månedene av 2021. I desember 2020 ble den første vaksinen godkjent for bruk i EU/EØS. Vaksinasjonen i Norge har kommet i gang, men det usikkert hvor lang tid det vil ta å få vaksinert store deler av befolkningen. Det er sannsynlig at de fleste smitteverntiltakene kan avvikles i løpet av 2021.

Kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. Det er mange nye og krevende oppgaver som skal løses. De økonomiske følgene av pandemien er også store.

Gjennom fjoråret opplevde kommunesektoren økte utgifter, skattesvikt og reduserte brukerbetalinge (herunder billettinntekter fra kollektivtransport). De økte utgiftene skyldes først og fremst smittevernoppgaver. Dette ble i noen grad motvirket av lavere kostnadsvekst i sektoren, først og fremst på grunn av lavere lønnsvekst enn opprinnelig lagt til grunn. Kommunesektoren har blitt tilført betydelige ekstrabevilgninger og andre økonomiske tiltak begrunnet med koronapandemien.

Også i inneværende år vil koronapandemien ha virkninger på kommuneøkonomien. Sektoren har blitt tilført ekstrabevilgninger begrunnet med koronapandemien i tillegg til det ordinære kommuneopplegget.

1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid 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 2020 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2021. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 4. mars 2021. Tallene for Oslo er innarbeidet i dette notatet, bortsett fra i tabell 3 og 4.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter 9 av 10 fylkeskommuner og 223 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 78 pst. av landets befolkning når Oslo er holdt utenom.

Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i undersøkelsen. Troms og Finnmark fylkeskommune er den eneste fylkeskommunen som ikke inngår i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2020 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2019 til 2020, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2019 til 2020 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 2,7 pst. i 2020. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Pst. av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2019. Anslag alle kommuner 2020.

	2019	2020 ^{1,2}
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	4,6	6,2
Netto driftsresultat	1,6	2,7
Kommunene (inkl. Oslo)²		
Brutto driftsresultat	4,3	5,6
Netto driftsresultat	1,4	2,2
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	6,2	9,7
Netto driftsresultat	2,6	5,9

¹ Anslag for 2020 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner og 9 fylkeskommuner, samt tall fra Oslo kommune.

² Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse har en svakere utvikling i netto driftsresultat på 0,125 pst, fra 2019 til 2020 enn kommunene i undersøkelsen. For brutto driftsresultat følger kommuner som ikke er med i undersøkelsen samme utvikling som kommuner som er med i undersøkelsen. I tillegg er tall for Oslo innarbeidet for 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2019, KS' regnskapsundersøkelse 2020 og Oslo kommune for 2020.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ 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 2008–2020 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 pst. over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2018 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

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.

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. 2008-2020.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ^{1,2,3}
Kommunesektoren													
Brutto driftsresultat	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	
Netto driftsresultat	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3
Kommunene (inkl. Oslo)²													
Brutto driftsresultat	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	
Netto driftsresultat	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2 ½
Fylkeskommunene													
Brutto driftsresultat	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	
Netto driftsresultat	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	6

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 2020 er basert på regnskap fra Oslo kommune, regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner og 9 fylkeskommuner, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2019 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 2019 til 2020 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2020 KS' regnskapsundersøkelse, Oslo kommune og TBU

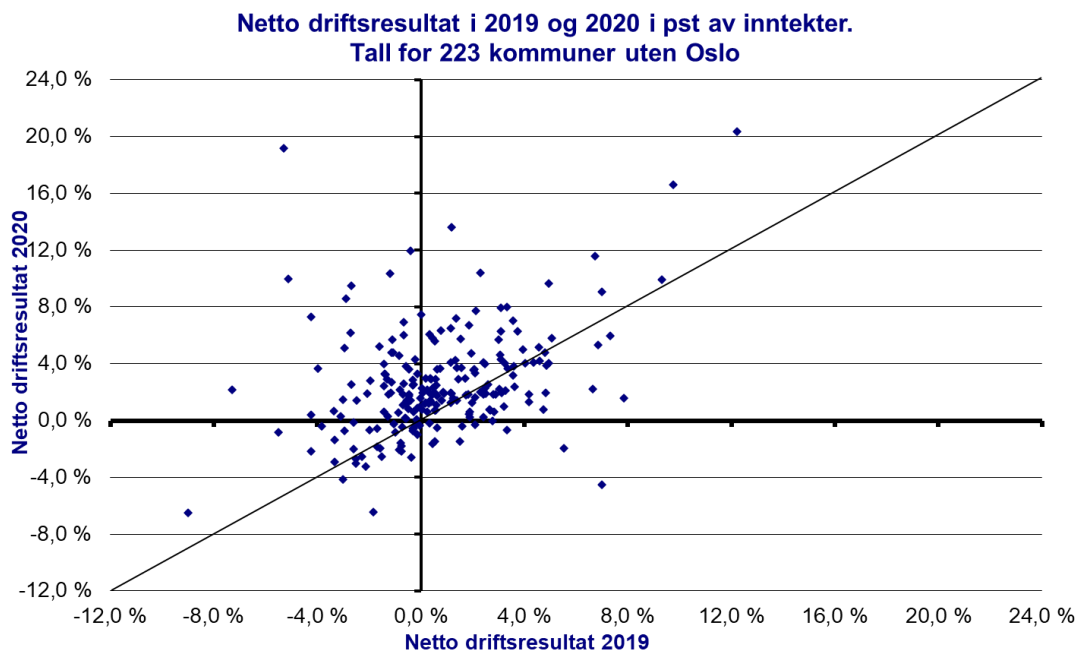
I 2019 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet på nivå med utvalgets anbefaling for sektoren. For kommunene var resultatet på 1,9 pst. i 2019, omtrent på nivå med utvalgets anbefaling. For fylkeskommunene var resultatet på 2,6 pst. i 2019, noe under utvalgets for fylkeskommunene på 4 prosent. Det ser ut til at resultatet ble godt over utvalgets anbefaling igjen i 2020. Basert på KS' regnskapsundersøkelse og tall for Oslo anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 pst. av inntektene i 2020, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 2 ½ pst. og for fylkeskommunene 6 pst. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Forbedringen i netto driftsresultat fra 2019 til 2020 skyldes at inntektsveksten har vært høyere enn veksten i driftsutgiftene. Statlige overføringer økte med om lag 19 mrd. kroner etter saldert budsjett. Mesteparten av dette var begrunnet med koronapandemien, hvorav mye er gitt som kompensasjon for netto merutgifter og mindreinntekter knyttet til pandemien. I tillegg kommer økte inntekter knyttet til havbruksfondet som trekker inntektsveksten opp, mens lavere skatteinntekter trekker motsatt vei. På utgiftssiden har offentlig tjenstepensjon og nye samordningsregler med folketrygden gjort at kommunenes pensjonskostnader har blitt redusert fra 2019 til et permanent lavere nivå i 2020. I tillegg har en del aktiviteter ikke latt seg gjennomføre på grunn av covid-19 og ført til at utgiftene har blitt lavere enn de alternativt ville vært i et mer normalt år. Netto finansutgifter har også blitt redusert, i første rekke fordi det lavere rentenivået har ført til lavere renteutgifter. I tillegg har sektoren hatt nytte av andre tiltak, herunder den midlertidige nedsettelsen av arbeidsgiveravgiften, samt kostnadsfritt smittevernutstyr tilsvarende 0,8 mrd. kroner. Samtidig ble lønns- og prisveksten i sektoren lavere enn budsjettet med. For kommunene var utgiftsveksten særlig høy innen

kommunehelse- og omsorgstjenestene som følge av økt aktivitet med bekjempelsen av pandemien. Dette motsvares noe av lavere utgifter innen kultur og idrett som følge av nedstenging og lavere utgifter til sosialtjenesten som følge av færre enslige mindreårige flyktninger.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2020 var avsetning av slike bundne inntekter større enn bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. På selvkostområdene (i hovedsak VAR-området) ble gebyrene i 2020 satt i forhold til forventet kostnadsnivå. Som følge av lavere rentenivå og lavere lønns- og prisvekst, har imidlertid kostnadene blitt lavere enn forventet. Begge disse forholdene trekker netto driftsresultat opp i 2020. I KS' regnskapsundersøkelse tilsvarte dette om lag $\frac{1}{2}$ prosentpoeng for kommunene og $1\frac{3}{4}$ prosentpoeng for fylkeskommunene. Det vil ha motsatt effekt for de årene de bundne fondene brukes i driftsregnskapene. Også netto driftsresultat etter bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, viser en økning fra 2019 til 2020.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2019 og 2020 i pst. av inntektene. Tall for 223 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2020

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, og spredningen i 2020 var noe høyere enn i 2019. På grunn av kommunesammenslåingene fra og med 2020, er resultatene fra de sammenslåtte kommunene i 2020 sammenlignet med de vektete resultatene i 2019 fra enkeltkommunene som inngår i de sammenslåtte kommunene. Et flertall av kommunene fikk et sterkere netto driftsresultat i 2020 enn i 2019. Av de de 223 kommunene som inngikk i undersøkelsen, fikk 193 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 30

kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 1 hvor 86,5 pst. av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 13,5 pst. fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2019 til 2020 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat vesentlig ned. Om lag 20 pst. av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2020, en nedgang fra 65 pst. i 2019. Om lag 17 pst. hadde negativt netto driftsresultat i både 2019 og 2020.

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Pst. av brutto driftsinntekter. 2019-2020.

	2019		2020 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0-3 000	1,0	1,3	4,0
3-5 000	1,3	0,4	2,5
5-10 000	-0,2	-0,2	1,6
10-20 000	0,5	1,0	2,0
20-50 000	0,6	0,8	1,9
Over 50 000 ¹	2,1	2,3	2,6
Landet	1,1	1,4	2,3

¹ Anslag for 2020 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 223 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 2020

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med under 3 000 innbyggere med 4 pst. og kommuner over 50 000 innbyggere med 2,6 pst. Det var en forbedring av resultatet i alle kommunegrupper.

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Pst. av brutto driftsinntekter. 2019-2020.

	2019		2020 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	1,3	1,3	2,2
Agder og Rogaland	1,7	1,7	2,9
Vestlandet	0,8	1,2	1,4
Trøndelag	1,7	2,1	3,5
Nord-Norge	-0,5	0,0	1,7
Landet	1,1	1,4	2,3

¹ Anslag for 2020 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2020

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Trøndelag og svakest på Vestlandet og i Nord-Norge. Kommunene på Vestlandet hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2019 til 2020, fra 1,2 pst. til 1,4 pst.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, lå om lag på samme nivå ved utgangen av 2020 som i 2019. Disposisjonsfondene i utvalgs kommunene utgjorde 11,1 pst. av driftsinntektene ved utgangen av 2020 (10,9 pst. i 2019).

Blant fylkeskommunene hadde 7 av 9 fylkeskommuner en resultatforbedring fra 2019 til 2020. I fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene. Midler til rassikring var tidligere øremerket og kunne føres til inntekt i investeringsregnskapet. Midlene gis nå som rammetilskudd og inntektsføres i driftsregnskapet for så å bli overført til investeringsregnskapet, noe som isolert sett medfører økt netto driftsresultat. Også for fylkeskommunen har lavere pensjonskostnader hatt betydning for netto driftsresultat. Som følge av covid-19 var det en del planlagte aktiviteter som ikke lot seg gjennomføre i 2020, og dette har isolert sett medført en forbedring av driftsresultatet. Den samme effekten har forsinkelsen i implementering og bemanning av veiadministrasjonen i fylkeskommunenes organisasjon hatt.

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 2020, både i kommunene og i fylkeskommunene.

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra havbruksfondet).

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 begrepet som benyttes i dette notatet inngår ikke avskrivninger i årets driftsutgifter. 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.

Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en bundet inntekt) og som ikke er benyttet til å finansiere investeringer.

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 vektorer 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 inkludert utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2020, samt foreløpig statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. I tråd med vanlig praksis holdes midlertidige bevilgninger, slik som overføringer fra staten knyttet til koronapandemien, utenfor beregningen. På grunn av forsinkelser i rapporteringen av lønnsveksten i kommuneforvaltningen fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene har utvalget denne gangen ikke laget en foreløpig beregning av kommunal deflator for 2020. Beregningsteknisk brukes derfor Finansdepartementets anslag på kommunal deflator fra Nasjonalbudsjettet 2021 (1,6 pst.), som er det siste anslaget som er laget på kommunal deflator for 2020. Dette gjør at beregningene av realinntektsveksten i dette notatet er mer usikre enn vanlig.

Med dette utgangspunktet beregnes realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 1,1 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter falt med 3,5 mrd. kroner. Nedjusteringen av inntektsveksten i 2020 fra anslagene i Nasjonalbudsjettet 2021 har blant annet sammenheng med noe lavere skatteinntekter enn anslått og underforbruk av øremerkede tilskudd, mens andre inntekter trakk noe opp.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020.¹ Anslag på ulike tidspunkt.² Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Revidert budsjett 2020, inkl. avtale.....	2,8	0,5	-4,0	-1,0
Nasjonalbudsjettet 2021	4,4	0,8	-2,6	-0,6
Nå.....	1,1	0,2	-3,5	-0,8

¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveendringer og midlertidige overføringer, herunder bevilgninger i forbindelse med pandemien.

² Den kommunale kostnadsdeflatoren i beregningen er basert på Finansdepartementets anslag i Nasjonalbudsjettet 2021 på 1,6 pst.

Kilde: Finansdepartementet

Regnskapstallene for 2020 viser at skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 4,5 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2020. Dette er om lag 1,4 mrd. kroner høyere enn skatteanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2020 og 0,9 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstallene om lag 3,1 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2021. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av tilskudd til omsorgsboliger, tilskuddsordning for barn og unge, tilskudd til fylkesveier, tilskudd til store kollektivprosjekter mv. Det var også underforbruk av enkelte bevilgninger

knyttet til tiltak i møte med pandemien. Dette underforbruket regnes ikke med i veksten da dette er knyttet til midlertidige bevilgninger.

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter ble om lag på samme nivå som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2021. Gebyrinntektene økte reelt med om lag 0,5 mrd. kroner når en korrigerer for inntektsbortfallet som er kompensert.²

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2009–2020. Tallene for 2020 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 12. februar og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publisert 4. mars av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2009-2020¹

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inntekter, realvekst (%) ²	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	0,2
Deflator, vekst (%)	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,4	2,6	0,1
Utførte timeverk, vekst (%) ³	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,1	1,4	-0,6
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	8,1	-0,1
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,1	15,2	14,9
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,8	-4,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴	33,3	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,4	46,1	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁵	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,8
Frie inntekter, realvekst (%) ⁶	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,8

¹ Tall for 2020 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 12. februar 2021 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 4. mars 2021.

² Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer. Også midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien, er holdt utenfor. For 2020 er anslag på kommunal deflator for 2020 fra Nasjonalbudsjettet 2021 brukt.

³ Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

⁵ Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

⁶ Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. For 2020 er anslag på kommunal deflator for 2020 fra Nasjonalbudsjettet 2021 brukt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Aktivitetsindikatoren³ gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Etter et par år med høy aktivitetsvekst i kommunesektoren, beregnes nå aktivitetsveksten fra 2019 til 2020 til 0,1 prosent. Dette er 10,6 prosentenheter lavere enn anslaget i TBUs høstrapport 2020, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2021 (NB21). Endringen må særlig ses i sammenheng med at realveksten i investeringene ser ut til å ha falt -0,1 prosent mot et anslag på 4,5 prosent økning, og antall utførte timeverk ser ut til å ha falt med 0,6 prosent i motsetning til anslaget i NB21 på 0-vekst. Realveksten i produktinnsatsen ser ut til å ha vært 1,8 prosent, mot anslått 0-vekst i NB21. Mens

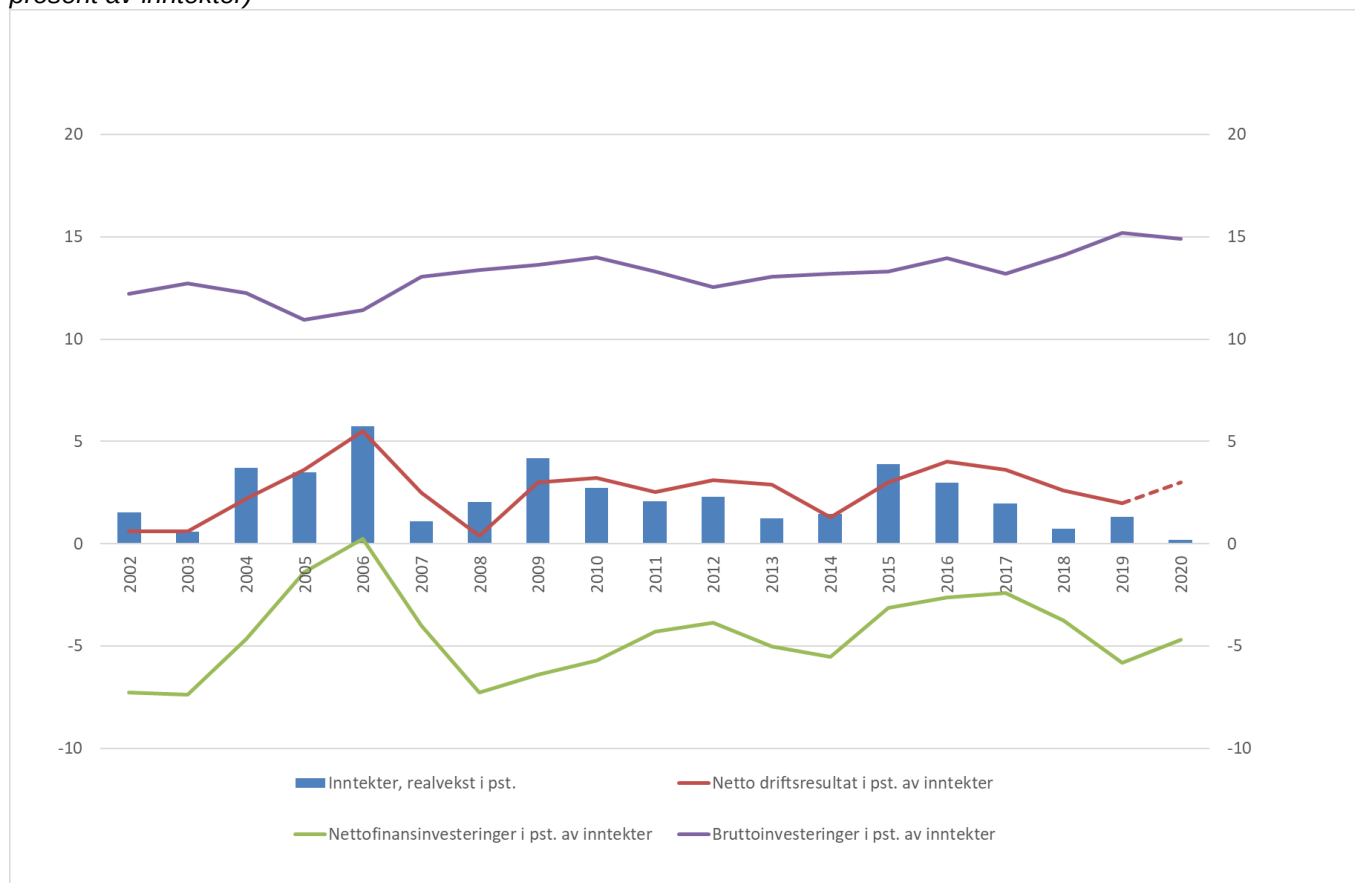
² Midlertidig reduserte gebyrinntekter er korrigert ut av veksten siden en rekke av de midlertidige bevilgningene er knyttet til kompensasjon av dette inntektstapet.

³ 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.

aktivitetsveksten i 2018 og 2019 var betydelig høyere enn inntektsveksten, er aktivitets- og inntektsvekstene for 2020 om lag på samme nivå.

Etter et par år med svært sterk vekst i investeringene, falt veksten i 2020 til nær null. Investeringene som andel av inntektene er fortsatt høye, beregnet til 15 prosent. Investeringene i 2020 kan ha vært påvirket av pandemien, sammenslåinger og at fylkeskommunene overtok alt ansvar for fylkesveiene fra og med 1. januar 2020.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før)¹, utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)², og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

² 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

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon.

I 2019 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer - 33,1 mrd. kroner, tilsvarende 5,8 prosent av samlede inntekter. Det er en økning i underskuddet på drøyt 12 mrd. kroner fra 2018. Det må ses i sammenheng med høy investeringsvekst. Med foreløpige tall for 2020 avtar underskuddet til om lag 27,6 mrd. kroner, om lag 4,7 prosent av samlede inntekter. Bedringen må ses i sammenheng med den kraftige økningen i midlertidige overføringer fra statsforvaltningen i 2020.

Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i sektorens samlede inntekter og netto driftsresultat.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Inntekter fra havbruksfondet inngår i øremerkede tilskudd, men kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover på linje med de frie inntektene. Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76–78 siden 2011, som er et historisk høyt nivå.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene sett under ett har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 pst. av inntektene, i hovedsak på grunn av betydelig merskattevekst. Siden 2016 har imidlertid netto driftsresultat gradvis blitt redusert, og i 2019 utgjorde netto driftsresultat 2 pst. av inntektene for sektoren som helhet. Gode driftsresultater de senere årene har bidratt til at kommuner og fylkeskommuner har kunnet bygge opp betydelige disposisjonsfond. Antall kommuner i ROBEK er på et historisk lavt nivå. I februar 2021 var ingen fylkeskommuner og bare elleve kommuner oppført.

I høst-rapporten 2020 skrev utvalget at det var stor usikkerhet knyttet til netto driftsresultat i 2020. Det viktigste usikkerhetsmomentet var om ekstrabevilgningene var tilstrekkelige til å dekke merutgifter og mindreinntekter. I tillegg hadde mange kommuner og fylkeskommuner budsjettert med svakere driftsresultater i 2020 enn i tidligere år. Basert på foreløpige regnskapstall anslås nå netto driftsresultat for 2020 til 3 pst. av inntektene for kommunesektoren som helhet. Økningen i netto driftsresultat fra 2019 til 2020 har blant annet sammenheng med ekstrabevilgninger i forbindelse med koronapandemien som i stor grad motvirkes av økte utgifter til smittevernsoppgaver og aktivitetsstimulerende tiltak. Økte utbetalinger fra havbruksfondet, lavere pensjonskostnader og at smittesituasjonen har ført til at en del tjenester og aktiviteter (herunder reiser) ikke har latt seg gjennomføre, trekker også netto driftsresultat opp i 2020.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Det har hovedsakelig sammenheng med at ekstrabevilgningene som ble inntektsført i 2020, i noen grad er knyttet til utgifter som først vil påløpe i 2021. Netto driftsresultat etter bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, viser også en økning fra 2019 til 2020.

Både kommunene og fylkeskommunene ser ut til å få økte netto driftsresultat i 2020. I kommunene anslås netto driftsresultat å bli 2½ pst. av inntektene, mens fylkeskommunenes netto driftsresultat anslås til 6 pst. av inntektene. Til sammenlikning er de anbefalte nivåene henholdsvis 1¾ pst. for kommunene og 4 pst. for fylkeskommunene. Økningen er spesielt stor i fylkeskommunene, som klart lå klart under det anbefalte nivået i 2019.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner i 2020. Kommuner med færre enn 10.000 innbyggere ser ut til å få størst økning i netto driftsresultat. Økningen i netto driftsresultat er også stor blant kommunene i Nord-Norge, men fra et lavt nivå i 2019. En del kommuner hadde i 2020 høye inntekter fra havbruksfondet som bidrar til å trekke netto driftsresultat opp. Også blant fylkeskommunene var det stor variasjon i netto driftsresultat i 2020.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 til 0,2 pst., mens veksten i frie inntekter anslås til -0,8 pst., når midlertidige koronarelaterte inntekter holdes utenfor. Det ligger nå an til at veksten i samlede inntekter blir høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2020. Dette skyldes i hovedsak overføringer fra havbruksfondet og nedjustering av den kommunale deflatoren. Anslaget på veksten i frie inntekter er om lag som i budsjettopplegget for 2020. Både veksten i samlede og frie inntekter er nedjustert i forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2021.

Det beregnes nå om lag nullvekst i investeringer og aktivitet i 2020, noe som er en nedjustering i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2021. Investeringsnivået er fortsatt høyt og har vært høyt gjennom flere år. Det høye investeringsnivået har bidratt til et høyt gjeldsnivå. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Norges Bank har, som ett av flere tiltak for å begrense virkningene av pandemien, satt styringsrenten til null. Rentene har falt også for kommuner og fylkeskommuner. Siden rentenivået for tiden er svært lavt, vil renteutgiftene være moderate til tross for høyt gjeldsnivå.

Utsiktene framover

Det vedtatte budsjettopplegget for 2021 (saldert budsjett) innebærer at kommunesektorens samlede inntekter vil øke med 2,1 mrd. kroner (0,4 pst.) og at de frie inntektene vil øke med 2,2 mrd. kroner (0,5 pst.). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2020 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2020. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor i både 2020 og 2021.

I 2021 vil flere eldre og flere innbyggere i alderen 16–18 år bidra til økt utgifter, mens færre barn i barnehagealder trekker i retning av lavere utgifter. I et eget notat om den demografiske utviklingen og kommunesektorens utgifter presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på den faktiske demografiske utviklingen. De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer, og som skal dekkes av veksten i frie inntekter, er nedjustert fra 1,1 til 0,9 mrd. kroner i forhold til Nasjonalbudsjettet 2021. Isolert sett innebærer dette at økningen i det økonomiske handlingsrommet oppjusteres fra 0,7 til 0,9 mrd. kroner. Effektivisering av driften, som uansett er gunstig, vil gi ytterligere økt handlingsrom og kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

De senere årene har kommuner og fylkeskommuner hatt gode driftsresultater på grunn av betydelig merskattevekst. Samtidig har demografikostnadene vært moderate og lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Pensjonskostnadene er også blitt lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Det må imidlertid tas høyde for at de årlige merutgiftene knyttet til den

demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Sett i lys av det økte presset mot offentlige finanser beskrevet i Perspektivmeldingen, er det usikkerhet knyttet til hvor høyt økte offentlige utgifter vil bli prioritert.

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien i både 2020 og 2021. Kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter bør derfor vurderes over tid, og ikke innenfor det enkelte budsjettår. Pandemien kan også ha mer langsiktige konsekvenser, for eksempel på grunn av redusert læringsutbytte for skoleelever og manglende forebygging. Dette vil trekke i retning av økte utgifter også når pandemien er over. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet på grunn av elektroniske møter, kan trekke i retning av permanent lavere utgifter.