

		Dato:	20.02.2015
		Dokument nr.:	14/01759-18

KS' Budsjettundersøkelse 2015

1. Sammendrag

KS har laget en kortfattet analyse av de vedtatte 2015-budsjettene fra 211 kommuner og 10 fylkeskommuner.

Kommunene (unntatt Oslo) budsjetterer med et netto driftsresultat på 0,7 – 0,75 pst av driftsinntektene i 2015. Selv om dette er om lag på samme nivå som i 2014 er resultatet likevel langt under det nye anbefalte nivået fra Teknisk Beregnings Utvalg på 1,75 pst av driftsinntektene.

Budsjettert netto driftsresultatet varierer betydelig mellom kommunene, og hele 28 pst budsjetterer med negativt netto driftsresultat. I kommunene med 3 000 innbyggere budsjetterer 42 pst av kommunene med negativt driftsresultat, mens i kommuner med 10 – 20 000 innbyggere er budsjetterer 9 pst med negativt driftsresultat.

Over 60 pst av kommunene mangler eller har avsatt små reserver i sine driftsbudsjetter for 2015 for å kunne møte kortsiktige uforutsette hendelser i løpet av året. Eventuelle uforutsette hendelser, som f.eks. skattesvikt, vil da raskt kunne få konsekvenser for tjenestetilbudet.

De vedtatte kommunebudsjettene underbygger resultatene fra spørreundersøkelse til rådmennene i november 2014 som viste at budsjettarbeidet i kommunene fortsatt er krevende. Tilbakemeldingene tilsa at utgiftsveksten har vært høyere enn veksten i frie inntekter og øremerkede statlige tilskudd. Dette underbygges av kommunenes vedtatte budsjetter for 2015 hvor det er **en økning i eiendomsskatteinntektene med over 13 pst, samtidig som brukerbetalinger og salgs- og leieinntekter øker med over 5 pst.**

Fylkeskommunene budsjetterer med et netto driftsresultat i størrelsesorden 2,3 – 2,7 pst av driftsinntektene, hvilket er en mindre reduksjon sammenlignet med foregående år. Fylkesrådmennene rapporterte i november 2014 om et mer krevende budsjettarbeid enn foregående år, og vedtatte budsjetter underbygger dette.

2. Kommunene

2.1 Budsjettert netto driftsresultat

Tall fra 201 kommuner viser et samlet netto driftsresultat på 0,72 pst av driftsinntektene, mens tilsvarende budsjetterte resultat for de samme kommunene i 2014 var 0,75 pst.

En nærmere analyse viser at i de vedtatte budsjettene er det lagt til grunn en samlet vekst i brukerbetalinger, salgs- og leieinntekter og eiendomsskatt på 6,7 pst. Dette tilsvarer en vekst på 700 mill. kroner utover generell lønns- og prisvekst. Denne realveksten går i sin helhet med til å finansiere økte driftsutgifter og netto finansutgifter.

Kommunegrupper	Antall kommuner	Budsjettert netto driftsresultat 2015	Vedtatt budsjett 2014 (354 kommuner)
Under 3 000 innbyggere	71 (160)	0,50 %	1,20 %
3 000 - 5 000 innbyggere	30 (64)	1,20 %	1,19 %
5 000 - 10 000 innbyggere	47 (90)	0,46 %	0,66 %
10 000 - 20 000 innbyggere	33 (60)	1,00 %	0,75 %
20 000 - 50 000 innbyggere	22 (40)	0,65 %	0,53 %
Over 50 000 innbyggere (utenom Oslo)	8 (13)	0,68 %	0,84 %
Totalt:	211 kommuner	0,72 %	0,77 %

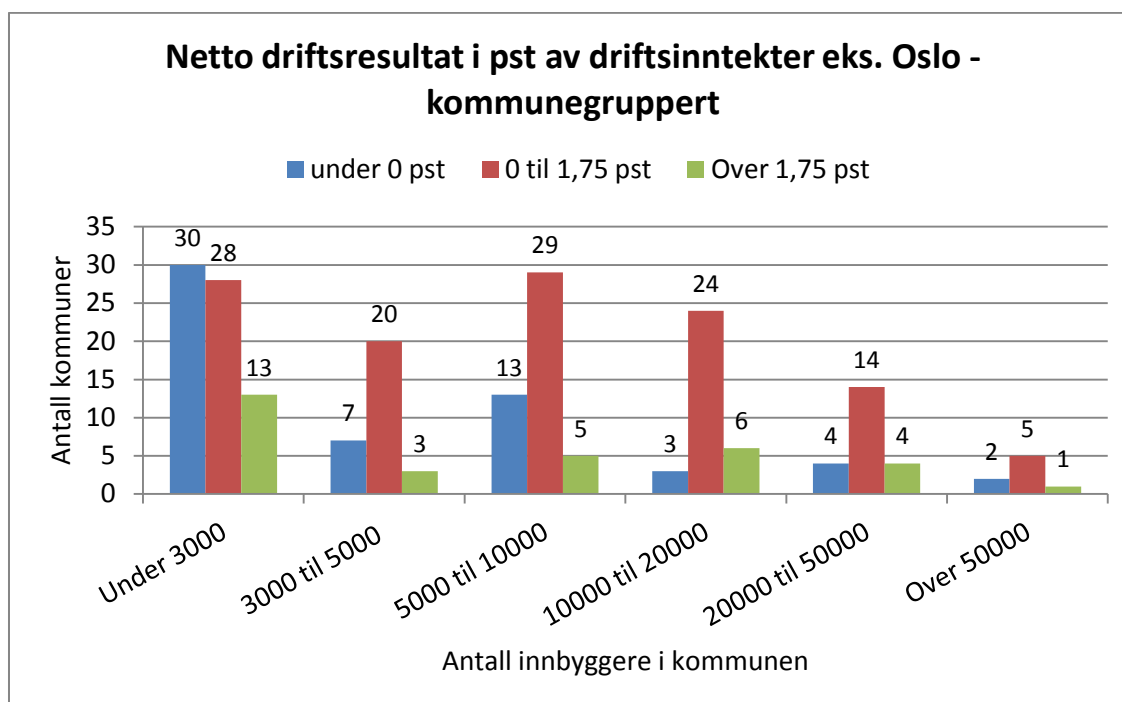
Tabell 1. Budsjettert netto resultat – summert per kommunegruppe

Tabell 1 viser at netto driftsresultatet varierer betydelig for ulike kommunegrupper. Kommuner med 3 000 – 5 000 innbyggere har høyest netto driftsresultat med 1,2 pst av driftsinntektene. Kommuner med under 3 000 innbyggere har størst nedgang i resultatet sammenlignet med 2014 med mer enn en halvering, og disse kommunene er sammen med kommuner med 5 000 – 10 000 innbyggere de som budsjetterer med lavest netto driftsresultat i 2015 (om lag ½ pst av driftsinntektene). I denne sammenheng kan det være grunn til å merke seg at disse to kommunegruppene også var de som hadde den svakeste skatteutviklingen i 2014.

Kommuner med 10 – 20 000 innbyggere legger opp til en styrking av netto driftsresultat sammenlignet med 2014, og for 2015 budsjetterer disse kommunene med et netto driftsresultat på 1 pst av driftsinntektene.

For kommuner med over 50 000 mangler fortsatt data for de største kommunene. Ut fra rådmennenes/byrådenes budsjettforslag i disse kommunene er det grunn til å anta at netto driftsresultat for denne kommunegruppen i 2015 vil bli på nivå med 2014 budsjettet.

Mange kommuner budsjetterer med et negativt netto driftsresultat



Figur 1 – Budsjettert netto driftsresultat 2015

28 pst av kommunene i budsjettundersøkelsen har vedtatt et budsjett for 2015 med negativt netto driftsresultat, det vil si at det må brukes av tidligere oppspart egenkapital for å finansiere den aktiviteten det er lagt opp til. Kommuner med 10 000-20 000 innbyggere har den laveste andelen kommuner som budsjetterer med negativt netto driftsresultat, 9 pst. I kommuner med under 3 000 innbyggere budsjetterer derimot hele 42 pst av kommunene med negativt netto driftsresultat.

15 pst av kommunene i utvalget budsjetterer med et netto driftsresultat som er høyere 1,75 pst av driftsinntektene, som er det gjennomsnittsnivået TBU anbefaler for kommunene. Innenfor de enkelte kommunegruppene varierer andelen som budsjetterer med netto driftsresultat over 1,75 pst fra 10 til 18 pst. Dette kan også ses som et uttrykk for at det bare er et fåtall av kommunene som har mer langsiktige reserver i sine budsjetter for å møte utfordringer og varige endringer i kommunens økonomi uten at dette går på bekostning av tjenestetilbudet.

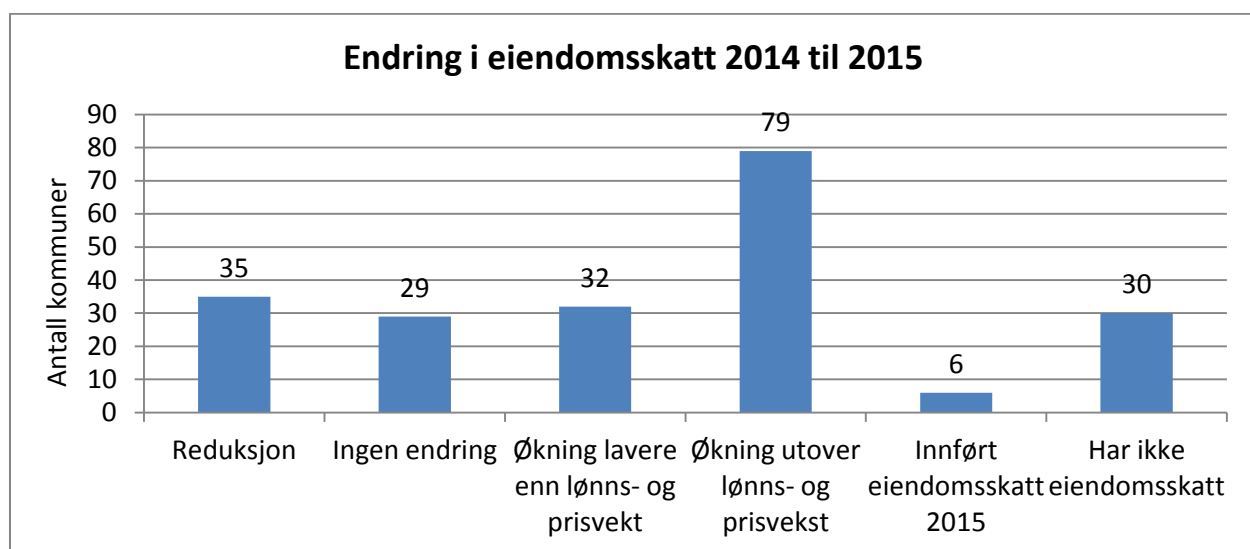
Små buffere for uforutsette hendelser i budsjettåret

Det er hele 27 pst av kommunene som har budsjettert med netto bruk av disposisjonsfond i 2015 (bruker oppsparte reserver). I tillegg budsjetterer 36 pst av kommunene med en netto avsetning til disposisjonsfond som er under ½ pst av driftsinntektene. Dette innebærer at 63 pst av kommunene mangler eller har avsatt små reserver i sine driftsbudsjetter for 2015 for å kunne møte kortsiktige uforutsette hendelser i løpet av året. Eventuelle uforutsette hendelser, som f.eks. skattesvikt, vil da raskt kunne få konsekvenser for tjenestetilbudet.

Rådmennene ble i november bedt om å angi hvor mye høyere inntektsvekst kommunene måtte hatt i 2014 og dersom det ikke var lagt inn effektiviseringstiltak og budsjettbalansen skulle vært uendret. På grunnlag av svar fra disse anslo KS at effektiviserings- og sparetiltak i kommunenes budsjetter samlet for 2014 ligger på i underkant av 4 mrd. kroner. Tilsvarende resultat kom ut av en tidligere FOU i regi av KS i 2011. Disse effektiviserings- og sparetiltakene kan også være en forklaring til de små reservene i kommunenes driftsbudsjetter for 2015.

2.2 Flere kommuner øker eiendomsskatten.

Eiendomsskatteinntektene i de 211 utvalgskommunene øker med 13 pst fra 2014 til 2015. I 37 pst av disse kommunene øker eiendomsskatteinntektene mer enn lønns- og prisveksten, og 6 kommuner har vedtatt å innføre eiendomsskatt fra 2015.



Figur 2- Endring i eiendomsskatteinntekter vedtatt budsjett 2014

Figur

2.3 Store investeringsplaner i kommunene

Vedtatte investeringsbudsjetter (ekskl. KF og andel IKS) indikerer at kommunekassene utenom Oslo samlet planlegger å investere for i underkant av 50 mrd. i 2015. Dette er på samme nivå som i opprinnelige vedtatte budsjetter for 2014. Investeringsnivået i regnskapet for 2013 var 39 mrd. Budsjett og regnskap for investeringer bør imidlertid ikke sammenlignes direkte, da det ofte er en del usikkerhet knyttet til investeringsprosjektene i budsjettfasen, og planer og fremdrift justeres underveis i prosjektene. Investeringsnivået i kommunekassene er høyest i de minste kommunene, og lavest i kommuner med 20000 – 50000 innbyggere.

Kommuner	Investering per innbygger 2015	Investering per innbygger 2014
Under 3000 innbyggere	14 047	13 786
3000 - 5000 innbyggere	13 749	13 126
5000 - 10000 innbyggere	12 993	11 212
10000 - 20000 innbyggere	10 865	9 240
20000 - 50000 innbyggere	8 574	9 101
Over 50 000 innbyggere eks Oslo	11 103	11 470

Tabell 2. Investeringer i anleggsmidler (bygg, eiendom, tekniske anlegg, utstyr, kjøp aksjer/andeler etc.)

Av de innhentede budsjettene fremgår det at 68 pst av investeringene planlegges finansiert med låneopptak. Dette er på nivå med vedtatte budsjetter for 2014, men høyere enn i regnskapene for 2013 hvor lånefinansieringsandelen var 63 pst. Om lag 25 pst av planlegges finansiert av salgsinntekter, tilskudd og refusjonsinntekter (inkl. merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer).

3. Fylkeskommunene

3.1 Drift

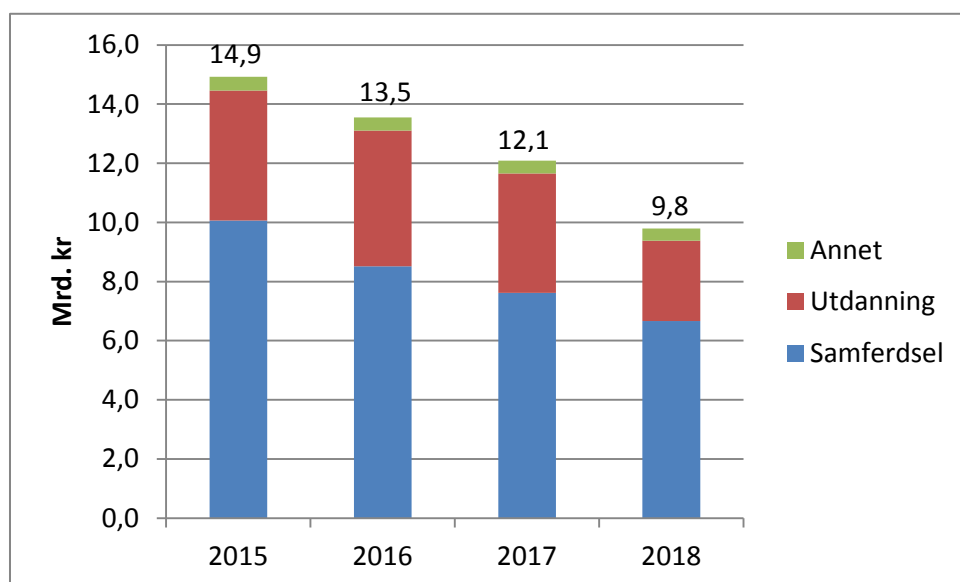
KS har mottatt vedtatte budsjetter for 2015 fra 10 av 18 fylkeskommuner utenom Oslo. Disse indikerer at brutto driftsresultat ekskl. avskrivninger i fylkeskommunene vil ligge i intervallet 6,3-7,8 pst av brutto driftsinntekter i 2015, hvilket er noe lavere enn foregående år.

Netto finansutgifter som andel av driftsinntektene er uendret fra 2014 til 2015 og utgjør om lag 4 pst.

Netto driftsresultat i 2014 anslås å ville ligge i intervallet 2,3-2,7. Dette er noe lavere enn netto driftsresultat for 2014. Nær 90 pst av netto driftsresultat, anslått til om lag 1,4 mrd. kroner, er planlagt overført til investeringsregnskapet.

3.2 Investering

Investeringsbudsjettene viser at fylkeskommunene samlet planlegger å investere for 14,9 mrd. i 2015. Disse investeringene fordeler seg med 67 pst til samferdselsformål, 30 pst til utdanning og 3 pst til øvrige formål. Samferdselsinvesteringene i 2015 utgjør 10,1 mrd. kroner, og av dette er 8,4 mrd. kroner planlagt brukt på veier.



Figur 4. Investeringer i 2015 – 2018 i fylkeskommunenes økonomiplaner, mrd. kroner

Av investeringene i økonomiplanperioden planlegges i underkant av 50 pst finansiert med låneopptak. Denne låneandelen er nokså stabil fra år til år. Dette indikerer at fylkeskommunenes samlede langsiktige gjeld vil øke med om lag 30 pst fra 2014 til utgangen av økonomiplanperioden.

Vedlegg 1 – Vedtatte driftsbudsjett – 201 kommuner

I tabellen nedenfor er de vedtatte driftsbudsjett utvalgskommunene summert. For å kunne se utviklingstrekk er vedtatte budsjetter for foregående år for de samme kommunene vist i egen kolonne.

201 kommuner i utvalget	Budsjett 2015	Budsjett 2014	Endring pst
Skatt på inntekt og formue og rammetilskudd	-110 161 203	-108 693 916	1,3
Eiendomsskatt	-5 190 545	-4 588 127	13,1
Brukerbetalinger og salgs- og leieinntekter	-19 475 486	-18 536 903	5,1
Øvrige driftsinntekter	-19 192 268	-17 915 784	7,1
Sum driftsinntekter	-154 019 502	-149 734 730	2,9
Lønn- og sosiale utgifter	96 388 400	92 652 205	4,0
Kjøp av varer/tjenester og overføringer	52 737 117	52 314 177	0,8
Fordelte utgifter	-2 488 538	-2 392 092	4,0
Sum driftsutgifter eks. avskrivninger	146 636 979	142 574 290	2,8
Brutto driftsresultat eks avskrivninger	-7 382 523	-7 160 440	3,1
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>4,8</i>	<i>4,8</i>	
Finansutgifter og -inntekter	6 276 242	6 026 458	4,1
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>4,1</i>	<i>4,0</i>	
Korr. avskrivninger og motpost avskrivninger	-10 125	6 231	
Netto driftsresultat	-1 116 406	-1 127 751	-1,0
<i>I pst av driftsinntekter</i>	<i>0,72</i>	<i>0,75</i>	
<i>Disponering:</i>			
Overført til investeringsregnskapet	514 452	589 860	-12,8
Inndekning av tidligere års merforbruk	202 587	155 152	30,6
Netto avsetning disposisjonsfond	691 414	629 590	9,8
Netto avsetning bundne fond	-292 047	-246 851	18,3
	1 116 406	1 127 751	

Tabell 3. Aggregerte budsjett og regnskapstall utvalgskommuner

Budsjettene fra utvalgskommunene viser en vekst i **brutto driftsinntekter** på 2,9 pst fra 2014 til 2015. Den relativt lave veksten har sammenheng med at kommunal medfinansiering er avvirket fra 1. januar 2015, og korrigeres det for dette får man en **sammenlignbar vekst på 4,8 pst** eller 7,1 mrd. fra 2014 til 2015. 1,7 mrd. eller over 20 pst av den sammenlignbare veksten skyldes økninger i betalinger fra innbyggerne i form av brukerbetalinger, salgs- og leieinntekter og eiendomsskatt.

Brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger øker med 2,8 pst fra 2014 til 2015. Korrigeres det for kommunal medfinansiering er den sammenlignbare veksten i driftsutgiftene på 4,7 pst eller 0,1 pst lavere enn inntektsveksten. Lønn og sosiale utgifter øker begge med 4 pst fra 2014 til 2015. Dette er 0,5 pst poeng mer enn anslått lønns- og prisvekst i statsbudsjettet, og indikerer en viss aktivitetsvekst i kommunenes egen tjenesteproduksjon fra 2014 til 2015.

Brutto driftsresultat ekskl. avskrivninger utgjør 4,8 pst av driftsinntektene i 2015, og dette er på samme nivå som i 2014. **Netto finansutgifter** i 2015 utgjør 4,1 pst av driftsinntektene og dette er en økning på 0,1 prosentpoeng fra foregående års budsjett. Kommunenes høye investeringsaktivitet synes dermed å påvirke kommunenes driftsøkonomi i mindre grad enn det en kunne forvente i 2015, hvilket må ses i sammenheng med fallende rentenivå. Mens avdragsutgiftene økte med 4,6 pst fra 2014 til 2015, er brutto renteutgifter i 2015 tilnærmet de samme som i 2014.

Kommunene bruker hele realveksten i 2015 til styrking av tjenestenes driftsbudsjetter og en viss vekst i netto finansutgifter, slik at **netto driftsresultat** i kroner for de 211 utvalgs kommunene er tilnærmet uendret fra 2014 til 2015, mens som andel av driftsinntektene er netto driftsresultat litt lavere enn foregående år.

Vedlegg 2 – Utvalg av kommuner ekskl. Oslo

Undersøkelsen er basert på vedtatte budsjetter for 2015 i 211 kommuner. 51 pst av befolkningen utenfor Oslo bor i disse kommunene. Utvalget fordeler seg slik:

Kommuner ekskl. Oslo	Andel kommuner i utvalget	Andel innbyggere i utvalget
Under 3000 innbyggere	44,4 %	43,8 %
3000 - 5000 innbyggere	46,9 %	45,5 %
5000 - 10000 innbyggere	52,2 %	53,1 %
10000 - 20000 innbyggere	55,0 %	53,6 %
20000 - 50000 innbyggere	55,0 %	55,1 %
Over 50 000 innbyggere utenom Oslo	61,5 %	46,7 %
Totalt	49,4 %	50,9 %

Tabell 3. Utvalg av kommuner - Driftsbudsjett

Utvalget av kommuner utgjør en relativt stor andel av kommuner i de ulike kommunegruppene, og andel av befolkningen som bor i disse kommunene er også betydelig og vurderes som tilstrekkelig for å kunne gjøre nasjonale anslag.

Der det vises til 2014 tall er det to sammenligningsmetoder som benyttes:

- Vedtatte budsjetter i 354 kommuner med 93 pst av landets innbyggere
- Sammenligning av vedtatte budsjetter for 2015 i 201 kommuner med de samme kommunenes vedtatte budsjetter for 2014. 49 pst av landets innbyggere utenom Oslo bor i disse kommunene.