

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

3. mars 2014

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2014

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2015 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 2013 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2014. Alle tall for 2013 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 2005-2013 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2013 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2014. Tallene bygger på oppgaver fra 194 kommuner og samtlige 18 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 70 prosent av landets befolkning.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2012 var nær 3 prosent. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

Tabell 1 Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 2005-2013

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 ²⁾ |
|-------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|--------------------|
| Kommunesektoren | | | | | | | | | |
| Brutto driftsresultat | 5,5 | 7,5 | 5,1 | 3,8 | 4,8 | 5,5 | 5,5 | 6,0 | 5,6 |
| Netto driftsresultat | 3,6 | 5,5 | 2,5 | 0,4 | 3,0 | 3,2 | 2,5 | 3,1 | 3,0 |
| Kommunene (inkl. Oslo) | | | | | | | | | |
| Brutto driftsresultat | 5,4 | 7,5 | 5,1 | 3,8 | 4,5 | 4,6 | 5,3 | 5,6 | 5,0 |
| Netto driftsresultat | 3,5 | 5,6 | 2,3 | 0,0 | 2,7 | 2,1 | 2,0 | 2,7 | 2,4 |
| Fylkeskommunene | | | | | | | | | |
| Brutto driftsresultat | 4,9 | 6,9 | 5,0 | 3,3 | 5,9 | 10,2 | 7,1 | 8,0 | 8,5 |
| Netto driftsresultat | 4,0 | 5,3 | 4,0 | 2,9 | 4,5 | 8,7 | 5,5 | 5,2 | 6,0 |

¹⁾ Eks. avskrivninger.

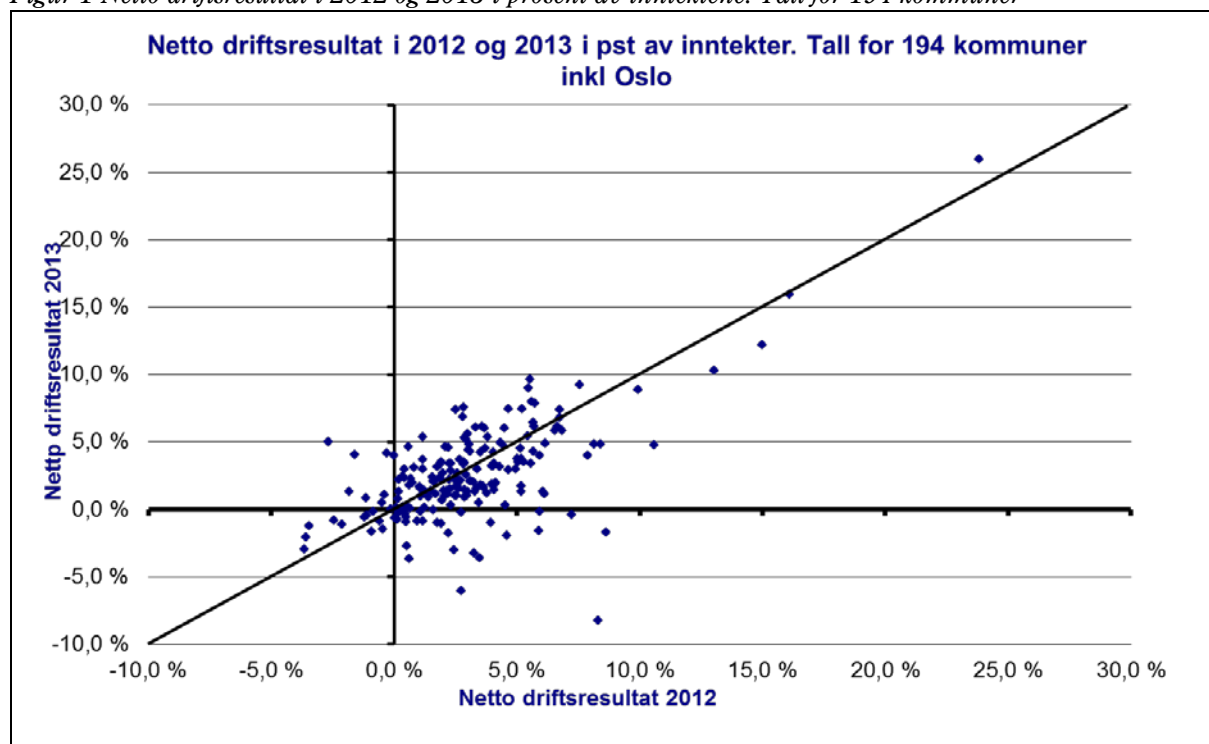
²⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

KSS regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat i kommunene (inkl. Oslo) ble redusert i 2013, fra 2,7 prosent av inntektene i 2012 til 2,4 prosent i 2013. I Oslo kommune ble netto driftsresultat redusert fra 3,6 prosent av inntektene i 2012 til 1,7 prosent i 2013. Svekkelsen av kommunenes netto driftsresultat har sammenheng med at driftsutgiftene økte raskere enn driftsinntektene (reduisert brutto driftsresultat), men som i noen grad ble motvirket av reduksjon i netto finansutgifter. Reduksjonen i netto finansutgifter har sammenheng med lavere renter på lån og god avkastning på finansielle plasseringer.

Fylkeskommunene fikk en betydelig økning i netto driftsresultat, fra 5,2 prosent av inntektene i 2012 til 6 prosent i 2013. Økningen skyldes en kombinasjon av økt brutto driftsresultat og reduserte netto finansutgifter. Økningen i brutto driftsresultat har sammenheng med avviklingen av fritak av merverdiavgift på offentlige veganlegg fra 1. januar 2013, noe som førte til økt momskompensasjon og økte driftsinntekter. Reduksjonen i netto finansutgifter hadde sammenheng med lavere lånerenter.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3 prosent av inntektene i 2013. Dette er om lag samme nivå som i 2012.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2012 og 2013 i prosent av inntektene. Tall for 194 kommuner



Et knapt flertall av kommunene fikk en reduksjon i netto driftsresultat fra 2012 til 2013. Dette framgår av figur 1 hvor 56 prosent av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 44 prosent av observasjonene ligger over. Fra 2012 til 2013 økte antall kommuner med negativt netto driftsresultat. 20 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2013, en økning fra 10 prosent i 2012. Bare 6 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2012 og 2013. Netto driftsresultat i 2013 var høyest i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultat effekt. Netto premieavvik er differansen mellom

pensjonspremie og pensjonskostnader (inklusive amortisering av tidligere års premieavvik). KSS regnskapsundersøkelse viser at netto premieavvik for kommunesektoren som helhet ble om lag null i 2013, en nedgang fra 1,2 prosent i 2012.

2. Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2013. Tallene for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter, begge publisert 13. februar 2013 av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2013¹⁾

| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|--|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Inntekter, realvekst (%) ²⁾ | 3,4 | 5,6 | 1,2 | 1,3 | 4,0 | 2,5 | 2,3 | 2,1 | 1,7 |
| Deflator, vekst (%) | 2,5 | 3,6 | 4,4 | 6,4 | 3,9 | 3,4 | 3,9 | 3,4 | 3,4 |
| Aktivitetendring i kommunesektoren (%) ³⁾ | -1,5 | 2,7 | 4,0 | 3,0 | 5,3 | 0,7 | 1,3 | 1,0 | 1,1 |
| Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾ | 0,5 | 1,2 | 2,9 | 3,3 | 2,3 | 2,0 | 2,7 | 1,9 | 1,2 |
| Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾ | -7,9 | 9,2 | 14,6 | 3,1 | 10,0 | -2,3 | -3,1 | -1,6 | 0,6 |
| Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%) | 11,0 | 11,5 | 13,0 | 13,1 | 13,3 | 13,9 | 13,3 | 12,6 | 12,9 |
| Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%) | -1,4 | 0,3 | -4,4 | -8,6 | -6,8 | -6,8 | -5,0 | -4,3 | -4,3 |
| Netto gjeld, andel av inntekter (%) | 22,4 | 16,5 | 19,6 | 30,8 | 33,9 | 38,7 | 40,5 | 42,0 | - |
| Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) ⁴⁾ | 73,0 | 73,0 | 71,8 | 71,4 | 71,9 | 72,6 | 80,0 | 80,4 | 80,3 |
| Frie inntekter, realvekst (%) ⁵⁾ | 2,8 | 6,2 | -0,7 | 0,0 | 3,0 | 2,3 | 1,1 | 2,1 | 1,1 |

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2013 og tidligere år. Foreløpige tall for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 12. februar 2014 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser, publisert av Statistisk sentralbyrå 21. februar 2014.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigerert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigerert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

5) Korrigerert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 prosent i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 prosent. Veksten i samlede inntekter i 2013 var noe lavere enn årene etter finanskrisen og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2012 på 2,7 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra november 2013 er den samlede inntektsveksten for 2013 nedjustert med 0,1 prosentpoeng, mens veksten i frie inntekter i 2013 er nedjustert med 0,3 prosentpoeng. Skatt på inntekt og formue ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2014, mens inntektene fra eiendomsskatt ble 0,8 mrd. kroner høyere. Økningen i totale skatteinntekter ble imidlertid mer enn motvirket av en oppjustering av den kommunale deflatoren fra 3,0 prosent til 3,4 prosent.

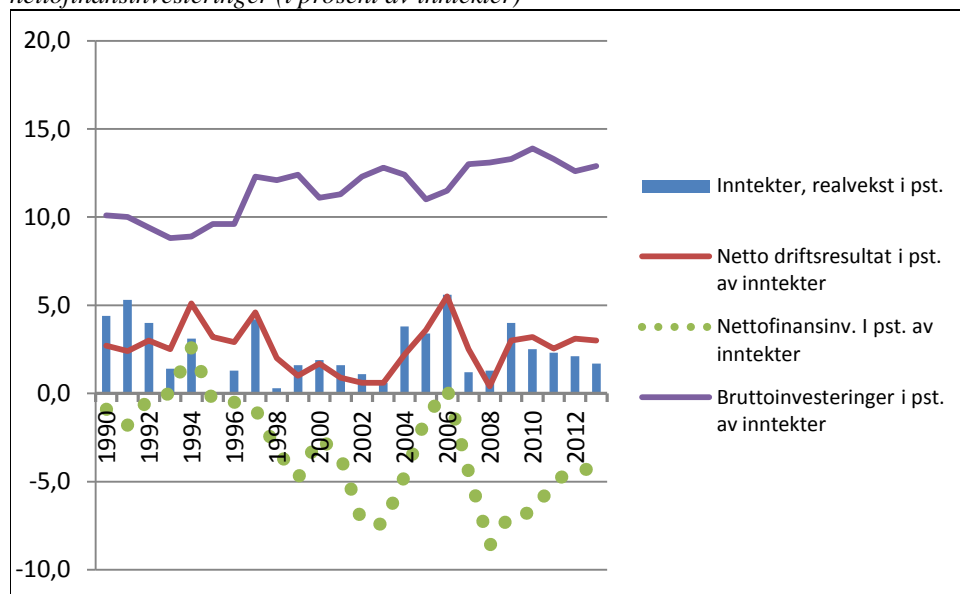
Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,2 prosent fra 2012 til 2013, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i utførte timeverk var lavere enn den jevnt over har vært de siste årene. Antall sysselsatte

personer i kommuneforvaltningen steg med 1,4 prosent i 2013 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

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 2012 til 2013 anslås til 1,1 prosent, uendret i forhold til anslaget i novemberrapporten.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2013 anslås foreløpig til 0,6 prosent målt i faste priser, dvs. en svak stigning etter tre år med en svak reduksjon. Målt i verdi steg utgiftene til bruttoinvesteringer med drøyt 8 prosent. Den høye verdiveksten på kommunale investeringer er knyttet til avvikling av fritak for merverdiavgift på offentlige veganlegg fra 1. januar 2013. Disse økte kostnadene for kommunene skal være motsvart av tilsvarende økning i momskompensasjon. Målt som andel av inntektene lå investeringene fortsatt på et forholdsvis høyt nivå i 2013, på knapt 13 prosent, som innebærer en viss nedgang fra et toppnivå på 13,9 prosent i 2009.

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2013, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2013 anslås underskuddet til 4,3 prosent av inntektene. Dette er det samme som i 2012, men en reduksjon i forhold til perioden 2008-2011. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra drøyt 20 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til over 40 prosent ved utgangen av 2012.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen

frie inntekter holdt seg stabilt på drøyt 80 prosent i 2013, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

3. Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,7 prosent i 2013, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,1 prosent. Veksten i samlede inntekter var lavere enn gjennomsnittet for perioden 2005-2012, men inntektsveksten ble vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2013 (1,1 prosent). Høyere inntektsvekst enn forutsatt har sammenheng med god skatteinnngang, både for inntekts- og formuesskatt og eiendomsskatt.

I de senere årene har aktivitetsveksten i kommunesektoren vært lavere enn inntektsveksten. Den relativt lave aktivitetsveksten skyldes nedgang i investeringene, mens sysselsettingsveksten har vært mer på linje inntektsveksten. I 2013 var sysselsettingsveksten noe lavere enn inntektsveksten, samtidig som det var en viss vekst i investeringene.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2013 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3 prosent av inntektene, om lag samme nivå som i 2012. I fylkeskommunene økte netto driftsresultat i 2013, mens kommunene fikk en liten nedgang.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2013 i Revidert nasjonalbudsjett 2013, legger Regjeringens budsjettforslag for 2014 (tilleggsproposisjonen) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,5 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 5,5 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2013 innebærer forslaget en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 5,6 og 3,6 mrd. kroner.

Også i 2014 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2013 legger budsjettopplegget for 2014 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.