

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN**MATERIALET FRA
1. KONSULTASJONSMØTE
29. februar 2008**

1. Konsultasjonsmøtet.....	2
2. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	3
2.1 Notat fra TBU.....	3
3. Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?	9
3.1 Sammendrag av notat fra TBU.....	9
4. Innspill fra KS	11

Vedlegg:

- a) Vedlegg til notat fra TBU (Kap. 2.1) – Notat FIN til utvalget av 22. februar 2008
- b) Notat fra TBU om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2009
- c) KS' regnskapsundersøkelse 2007
- d) KS' budsjettundersøkelse 2008
- e) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2008
- f) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2008
- g) Vedlegg til KS innspill

1. Konsultasjonsmøtet

Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett. Dette tas opp gjennom en drøfting av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, demografi, inntektsmuligheter, effektivisering (makroperspektiv), sammensetningen av kommunesektorens inntekter og generelle synspunkter på kommuneopplegget i neste års statsbudsjett.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har utarbeidet notater om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2009. Notatet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er gjengitt i sin helhet i kap. 2.1. Vedlegg til dette notatet ligger som vedlegg a). TBUs eget sammendrag av demografinotatet er gjengitt i kap. 3.1 og hele notatet ligger som vedlegg b).

KS' regnskapsundersøkelse for 2007 er ett grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg c) i materialet. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2008 (vedlegg d).

Det er ikke meldt opp nye kostnadsberegningssaker til det 1. konsultasjonsmøtet i 2008. En oversikt over alle saker der det er pågående samarbeid om kostnadsberegning ligger som vedlegg e).

KS har fremmet en rekke innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2009 mv. Innspillene er gjengitt i kapittel 4 (vedlegg til innspillene ligger som vedlegg g). Dette er innspill regjeringen tar med seg i sitt videre arbeid og vil komme tilbake til. Innspillene står derfor ukommentert fra statens side.

Etttersom diskusjonen på det 1. konsultasjonsmøtet er knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget, deltar kun Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og KS. De øvrige departementene deltar fra og med det 2. konsultasjonsmøtet. Tema og tidspunkt for de øvrige møtene i 2008 er:

Det 2. konsultasjonsmøtet (29. april) – Reformert og utbygging av det kommunale tjenestetilbudet, dvs. primært saker som skal omtales i Revidert nasjonalbudsjett for 2008 og kommuneproposisjonen for 2009.

Det 3. konsultasjonsmøtet (18. august) – Måloppnåelse i 2007 basert på rapporteringen i KOSTRA, og bilaterale samarbeidsavtaler mellom staten og KS.

Det 4. konsultasjonsmøtet (28. oktober) – Regjeringens sitt budsjettforslag for 2009.

Kostnadsberegningssaker er tema for alle møtene. Det er 4 faste tidspunkter for oppmelding av aktuelle saker i 2008. Disse tidspunktene sammenfaller med oppmelding av øvrige saker til konsultasjonsmøtene.

2. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har utarbeidet et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren som grunnlag for møtet. Notatet i sin helhet er gjengitt i kap. 2.1 nedenfor. Vedlegg til dette notatet ligger som vedlegg a).

KS' budsjettundersøkelse for 2008 tilsier at kommunene styrker tjenestetilbudet på sentrale tjenesteområder som helse- og omsorg, barnehager og barnevern inneværende år. 9 av 10 kommuner i undersøkelsen budsjetterer med et netto driftsresultat under 3 %. Det er flere kommuner som planlegger å redusere - enn det er kommuner som planlegger å øke - vedlikeholdsinnsatsen. For fylkeskommunene skjer det en fortsatt utvidelse av innsatsen på videregående opplæring. Sammendrag av budsjettundersøkelsen er gjengitt i vedlegg d).

2.1 Notat fra TBU

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

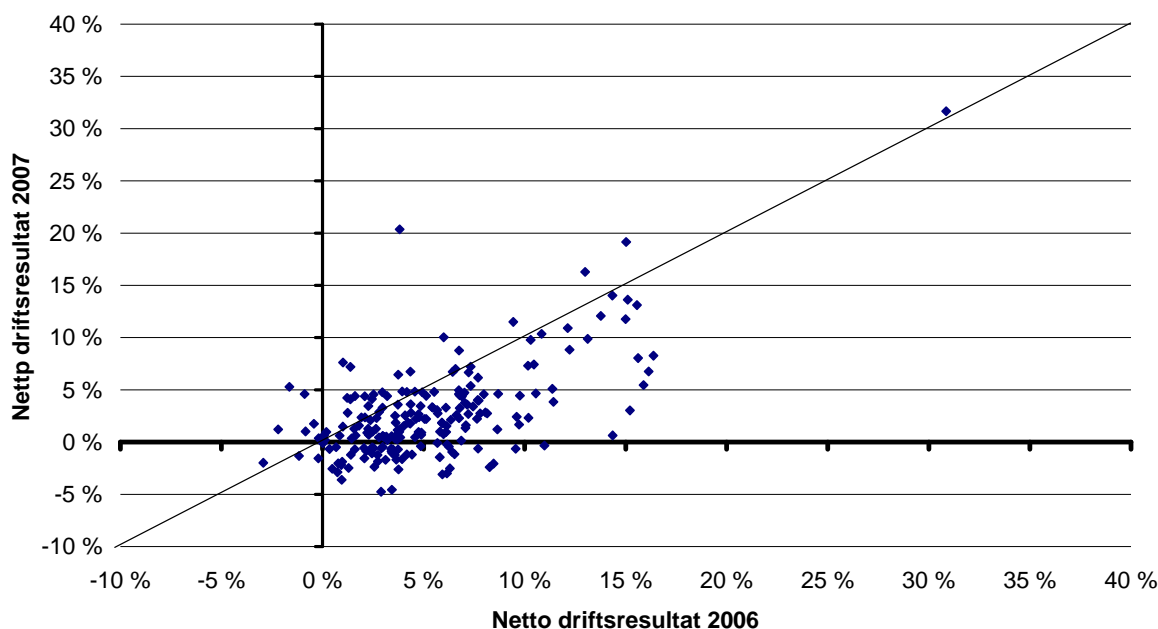
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007 ²⁾
Kommunesektoren							
Brutto driftsresultat	3,8	3,2	2,5	4,5	5,5	7,5	5,3
Netto driftsresultat	0,9	0,6	0,6	2,2	3,6	5,5	2,9
Kommunene (inkl. Oslo)							
Brutto driftsresultat	5,1	3,4	2,7	4,3	5,6	7,5	5,3
Netto driftsresultat	2,0	0,5	0,5	1,8	3,5	5,6	2,8
Fylkeskommunene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

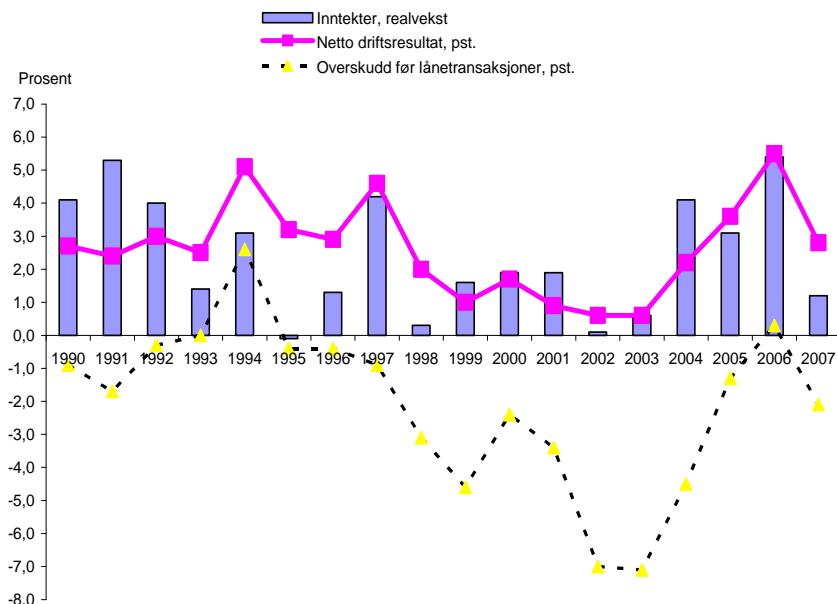
4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

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, ferdigstillelse 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.

¹ Utvalgets situasjonsforståelse er enstemmig.

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 statsbudsjettet 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.

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 budsjettoplegget 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.

3. Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har utarbeidet et notat om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2009. Notatet ligger som vedlegg b) til materialet. Nedenfor følger TBUs eget sammendrag av notatet.

3.1 Sammendrag av notat fra TBU

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2009-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram et notat om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter.

Tidligere år har utvalg lagt til grunn befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) ved beregning av endringer i kommunesektorens utgifter. Siste publiserte befolkningsframskrivning fra SSB er basert på registrert folketall per 1.1.2005. Siden faktisk befolkningsvekst de seinere år har blitt betydelig høyere enn det SSBs framskrivninger viser, har utvalget valgt å legge til grunn egne, alternative anslag på befolkningsveksten i 2008. Disse anslagene bygger på enkle forutsetninger og antagelser. SSB vil legge fram en ny befolkningsframskrivning 8. mai 2008. Utvalget tar sikte på å oppdatere demografiberegningene etter at SSBs nye framskrivning foreligger. På denne bakgrunn er beregningene av virkninger på kommunesektorens utgifter for 2009 foreløpige.

Hovedtema i utvalgets notat er beregninger av kommunale og fylkeskommunale merutgifter for 2009 knyttet til den demografiske utviklingen. Anslag på merutgifter i 2009 bygger på anslag på befolkningsveksten fra 1.1.2008 til 1.1.2009. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere beregninger av mer- og mindreutgifter for 2008 knyttet til den demografiske utviklingen.

Det benyttes samme beregningsopplegg og metode som i tilsvarende beregninger som utvalget har foretatt tidligere år. Det innebærer bl.a. at det forutsettes konstante gjennomsnittskostnader, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det ikke hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar.

SSB publiserte 21. februar 2008 befolkningstall per 1. januar 2008. En oppdatert beregning basert på disse befolkningstallene anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2008 til om lag 1 560 mill. 2007-kroner. Dette innebærer at anslåtte merutgifter for 2008 er om lag uendret i forhold til utvalgets anslag til 2. konsultasjonsmøte i 2007, på tross av at befolkningsveksten i 2007 ble om lag 15 000

høyere enn tidligere lagt til grunn. Årsaken er at veksten i hovedsak kom i aldersgruppen 19-66 år, hvor beregnet utgift per innbygger er lav. Samtidig har befolkningsveksten blitt lavere enn anslått i de gruppene hvor utgift per innbygger er høy, dvs. i de yngre og eldre aldersgruppene.

Beregning av kommunale merutgifter for 2009 er foretatt i tre alternativer, med henholdsvis lav nettoinnvandring, middels nettoinnvandring og høy nettoinnvandring. Dette gir anslått befolkningsvekst på hhv. 51 000, 56 000 og 61 000 i 2008. Til sammenlikning var befolkningsveksten i 2007 på 56 000 personer. Dette er den høyeste befolkningsveksten som noensinne er registrert.

Utvalget anslår foreløpig kommunesektorens merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2009 til mellom 1,1 og 1,375 mrd. kroner. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

Anslått befolkningsutvikling etter alternativ 1 (lav nettoinnvandring) antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *vel 1 100 mill. kroner* i 2009. Dette tilsvarer 0,5 prosent av utgiftene.

Med alternativ 2 (middels nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *knappt 1 250 mill. kroner* i 2009.

Med alternativ 3 (høy nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *om lag 1 375 mill. kroner* i 2009.

Av de samlede merutgiftene anslås det at om lag 300-350 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Etter flere år med sterk vekst i antall 16-18-åringer, ser det nå ut til at veksten i denne aldersgruppen flater ut. Dette vil få konsekvenser for fylkeskommunenes merutgifter til videregående opplæring.

4. Innspill fra KS

KS har fremmet en rekke innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2009 mv. Innspillene er gjengitt nedenfor (vedlegg til innspillene ligger som vedlegg g). Dette er innspill regjeringen tar med seg i sitt videre arbeid og vil komme tilbake til på senere konsultasjonsmøter, i kommuneproposisjonen for 2009, eller i statsbudsjettet for 2009. Innspillene står derfor ukommentert fra statens side.

Behov for oppdaterte anslag for kommunesektorens inntektsvekst

Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2008 viser at kommunesektoren fra 2005 til 2008 vil ha økt sine realinntekter med 21 mrd kroner. Nyere regnskapstall og anslag fra SSB impliserer imidlertid en høyere kostnadsvekst for 2006 og 2007 enn lagt til grunn i budsjettet. Samtidig synes den demografiske utviklingen gjennom 2007 å tilsi høyere demografikostnader for 2008 enn tidligere lagt til grunn, slik at Nasjonalbudsjettet alt i alt kan gi et for positivt bilde av situasjonen i kommuneøkonomien i 2008. Til dette kommer økninger i utgiftskomponenter som renteutgifter og pensjon, som også har svekket kommuneøkonomien selv om de ikke inngår i kommuneopplegget.

KS foreslår derfor at partene i Konsultasjonsordningen skal be Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi om å gi en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien basert på omforente data, herunder utviklingen i og sammensetningen av deflatoren, samt å relatere denne beskrivelsen til Regjeringens opprinnelig planer for sektoren.

Rapport om byggekostnader

I Fellesdokumentet 2007 påpekes usikkerhet knyttet til prisveksten for investeringer i kommunesektoren. KS har bedt Prognosesenteret AS om å gi sin vurdering av prisutviklingen for kommunale bygg, sett fra byggherres ståsted. Prognosesenteret har samlet slike data for næringsbygg fra 1998 og fram til 2007. Prognosesenterets rapport og et faktaark om rapporten utarbeidet av KS er vedlagt til orientering.

Rapporten påpeker at

- prisveksten for investeringer i nye næringsbygg (omfatter blant annet kontor-/forretningsbygg, skolebygg og helsebygg) har vært langt sterkere enn i SSBs tilsvarende byggekostnadsindeks
- bruk av SSBs byggekostnadsindeks i planleggingsfasen for nye bygg innebærer at kommunene underbudsjetterer kostnadene
- offentlige anbudsregler fører til at kommunene står overfor høyere kostnader enn private byggherrer og fører til færre tilbud i høykonjunkturperioder

De to siste funnene samsvarer godt med KS' egen budsjettundersøkelse. Der framgikk det at 1 av 4 kommuner – med hovedvekt på mindre kommuner – hadde innstilt byggeprosjekter i 2007 på grunn av at laveste anbudspris oversteg kommunens kostnadsramme, og at 1 av 4 kommuner – med hovedvekt på større kommuner – hadde måttet innstille byggeprosjekter fordi de overhodet ikke mottok tilbud.

Rapporten kan indikere at også prisveksten på kommunale investeringer i nasjonalregnskapet er undervurdert. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og

fylkeskommunal økonomi bes om å vurdere dette, i sammenheng med oppdraget nevnt ovenfor.

De frie inntektene til kommuner og fylkeskommuner

KS ber om at kommunesektoren i 2009 gis en vekst i frie inntekter som ivaretar følgende forhold:

- Legger til rette for et netto driftsresultat for kommunesektoren på over 3 % i 2009
- Kompenserer opp for økte tjenestebehov som følge av befolkningsvekst (forutsatt uendret dekningsgrad og enhetskostnad)
- Fullfinansiering av statlig initierte velferdssatsinger og reformer
- Gir rom for en opptrapping av innsatsen på vedlikehold av kommunal bygningsmasse og infrastruktur

KS' hovedstyre legger til grunn følgende tallmessige behov for vekst i frie inntekter i 2009:

Behov for vekst i frie inntekter i 2009	Mrd. kroner
Netto driftsresultat på 3%	2,00
Demografi	1,25
Rammeplan for bedre eldreomsorg	1,50
Vedlikehold	1,00
Sum	5,75

Netto driftsresultat synes iht. KS' regnskapsundersøkelse å bli i underkant av 3 % i 2007. TBU vurderer at resultatet for 2008 kan bli lavere enn i 2007.

Budsjettundersøkelsen viser at 90 % av kommunene får et utilfredsstillende netto driftsresultat i 2008, hvorav 1/3 budsjetterer med negative netto driftresultater.

Bakgrunnen for svekkelsen i netto driftsresultat fra 2007 til 2008 henger bl.a. sammen med at kommunesektorens skattører er redusert for å unnlate å videreføre 2 mrd. kroner i merskattevekst fra 2007 til 2008. På usikkert grunnlag kan det anslås at kommunesektoren isolert sett må tilføres i størrelsesorden 2 mrd. kroner i økte frie inntekter fra 2008 til 2009 for å bringe netto driftsresultat på et tilfredsstillende nivå i 2009.

Kommunesektorens merkostnader knyttet til befolkningsendringer anslås av TBU til å ligge rundt 1,3 mrd. kroner (i deres mellomalternativ). Det er her lagt til grunn en befolkningsvekst på nivå med 2007. Noe lavere vekst i aldersgruppen 16-18 år kompenseres med noe høyere vekst i gruppen 19-66 år, uendret vekt for øvrige grupper.

KS' styre vedtok et forslag til rammeplan for bedre eldreomsorg som imøtekommer behovet for en kapasitetsøkning i løpet av de kommende 20 år på 66 000 nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger og 1% årlig standardheving i tjenestene. Dette innebærer behov for en gjennomsnittlig årlig opptrapping på 2 mrd. kroner. Dersom det legges til grunn en slik satsing fra 2009 innebærer det isolert sett behov for 1,5 mrd. i økte frie inntekter - utover det som allerede er tatt hensyn til ved beregning av merkostnader som følge av demografisk endring".

Kommunesektorens økte utgifter som følge av befolkningsendringer for hvert av årene 2005 til og med 2007 har blitt vurdert rundt ½ mrd. kroner for lavt. Dette skyldes at befolkningsveksten har blitt langt høyere enn forutsatt på grunn av rekordhøy arbeidsinnvandring, økende levealder og høyere fødselstall. Det er viktig at man for 2009 treffer bedre med beregnede demografiskostnader, og at kommunesektoren ikke på ny får økonomiske rammer tilpasset en befolkningsvekst som er lavere enn den faktiske.

Statlige velferdssatsinger bør i størst mulig grad finansieres med frie inntekter. Dette er eksempelvis gjort ved timetallsutvidelsen i grunnskolen, etableringen av NAV-kontorer og utvidelse av årsverk innen kommunenes helse- og omsorgstjenestekommunene. Slike statlige satsinger må samtidig finansieres slik at de virker økonomisk nøytralt for kommunene (eller fylkeskommunene) samlet sett. KS er tilfreds med at det er en prinsipiell enighet mellom staten og kommunesektoren om dette, og ser det som viktig at dette følges opp også i budsjettopplegget for 2009.

Det bør være en felles interesse for stat og kommunesektor at nivået på kommunenes vedlikeholdsinnsetninger styrkes. Kommunenes langsiktige muligheter for gode tjenestetilbud vil forbedres med et tilstrekkelig nivå på vedlikehold av bygg og infrastruktur. Et godt vedlikehold vil også øke nytteverdien av byggene og bidra til et bedre omdømme for offentlig sektor. Samtidig viser budsjettundersøkelsen at kommunene i en presset økonomisk situasjon har prioritert tjenestetilbudet fremfor vedlikehold.

KS har igangsatt et omfattende FOU-prosjekt om vedlikehold. Multiconsult og PwC er oppdragstaker og alle landets kommuner er oppfordret til å delta. Målsetningen er å styrke kommunenes og fylkeskommunenes oppmerksomhet på vedlikehold, anslå vedlikeholdsetterslepet i sektoren og finne frem til gode modeller og strategier for å sikre et godt vedlikehold i kommunesektoren på varig basis.

Kommunesektoren og klimapolitikken

Det er økende global bevissthet om å foreta sterke reduksjoner i klimautslippene. Det synes også å være økende enighet om behovet for forbyggende tiltak.

Kommunesektoren må også møte konsekvensene av klimaendringene. En sektorovergripende beredskapsplikt innebærer at kommunen har et overordnet ansvar for sikkerhet og beredskap på lokalt nivå. Det bør settes i gang et planarbeid i kommuner for å redusere konsekvensen av klimaendringer. Dette arbeidet bør innholde både forebyggende tiltak for tilpasning innenfor kommunesektorens ansvarsområder.

KS foreslår å opprette et nasjonalt klimafond (etter svensk modell) for å realisere lokale klimatiltak.

Sykehus – samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten:

KS får svært mange henvendelser fra kommuner som peker på en uheldig utskrivningspraksis fra sykehusene. Den nasjonale rammeavtalen mellom KS og HOD som er inngått på dette området vil kunne bidra til en bedre samhandlingspraksis. KS

mener likevel at det også er behov for økonomiske virkemidler, og har igangsatt et FOU-prosjekt som skal bidra til en bedre dokumentasjon av kostnadsforskyvningen. Et enstemmig KS` landsting har uttalt følgende: "Landstinget mener det skjer en uheldig kostnadsforskyvning mellom 2. linjen og primærhelse- og omsorgstilbudet, som må kompenseres,"

I uttalelsen fra Landstinget bes det også om at sykehusreformen evalueres bl.a. med sikte på sammenhengende behandlingsopplegg og kommunenes ansvar og finansieringsgrunnlag. Landstinget mener det må åpnes for forsøk med andre drifts- og finansieringsformer enn i dag. Videre mener Landstinget at: "Det må etableres en permanent finansieringsordning for nye samhandlingsmodeller mellom kommuner og sykehus, og det bør utvikles finansieringsordninger som stimulerer til samhandling mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten på en bedre måte enn i dag." KS mener slike virkemidler bør innarbeides i statsbudsjettet for 2009.

En ny modernisert folketrygd og forholdet til en ny ordning for avtalefestet pensjon (AFP)

Kommunesektoren skal gjennom forhandlinger sikre at kommunesektoren har en god og økonomiske bærekraftig pensjonsordning tilpasset den nye folketrygden, og som gir incentiver til å stå lenger i arbeid. Dette betinger at en ny AFP-ordning i privat sektor ikke må bryte med prinsippene i den moderniserte folketrygden, og ikke binde opp partene i kommunesektoren i arbeidet med å finne løsninger som er tilpasset den kommunale tjenestepensjonsordningen.

Kommunesektoren har i dag store utgifter til pensjon, herunder AFP-ordningen. Økninger i pensjonspremiene/AFP vil få konsekvenser for kommuneøkonomien. Det tas i dag ikke hensyn til veksten i pensjonsutgifter i kommuneopplegget, utover lønnsvekst.

Ved at Staten vil yte tilskudd også til den nye AFP-ordningen i privat sektor vil private bedrifter fortsatt få et konkurransefortrinn overfor kommunale bedrifter som konkurrerer i samme bransje og som ikke mottar slikt tilskudd.

Rikdommens dilemma – behov for å nedsette en Velferdskommissjon

Kommunal sektor står overfor noen grunnleggende utfordringer eller dilemmaer framover. For det første er det slik at økt privat rikdom skaper økte forventninger. Det store flertallet av innbyggere i Norge har de senere årene opplevd mye høyere kjøpekraft privat. Dermed stiger også forventningene til det offentlige tilbudet. Hvis velferdsmodellen skal ha høy legitimitet må det være en standard på tjenestene som er like god som den folk kjenner fra sitt private forbruk. Det er vanskelig å oppnå dersom det ikke gjøres noe med det grunnleggende dilemmaet som går ut på at samtidig som det store flertallet av innbyggerne blir stadig rikere privat, så legges det opp til at offentlige tjenester skal være billige og helst gratis.

For det andre representerer eldrebølgens behov for arbeidskraft en vesentlig beskrankning for framtidens tilbud. Årsverkene i pleie og omsorgssektoren ser ut til å måtte økes kraftig fram mot 2050. Landstinget sier det slik: "På litt sikt vil Norge oppleve en stor økning i eldrebefolkningen. For at disse skal få et godt helse og

omsorgstilbud i kommunene trengs det mange nye kvalifiserte helse- og omsorgsarbeidere. Dette er en formidabel oppgave som krever nye løsninger for å sikre en god balanse mellom offentlig sektor og det private næringslivet.”

For det tredje har vi finansielle beskrankninger. Selv med dagens standard lagt til grunn er fremtidens velfredsstat underfinansiert. Landstinget peker i sin uttalelse dessuten på at: ”Innbyggernes forventninger til dekningsgrader og kvalitet på tjenestene er økende. Derfor opplever kommunal sektor en ubalanse mellom innbyggernes forventninger, som i betydelig grad er skapt av sentrale myndigheter, og de lokale mulighetene til å bygge ut tjenestetilbudet. Dette misforholdet utgjør et demokratisk problem.”

KS` foreslår at det må nedsettes en Velferdskomisjon som skal trekke opp rammene for morgendagens velferdssamfunn, avklare behov og nødvendige rammebetingelser. Kommissjonen må se spesielt på forholdet mellom forvaltningsnivåene, forholdet til frivillig sektor, diskutere nye løsninger i lys av økte krav fra innbyggerne og bidra til avklaring av hva som bør finansieres av det offentlige.

KS innspill slutt

Notat

Dato: 22.02.2008

Kostnadsdeflatoren for kommunene

Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren utarbeides i Finansdepartementet i forbindelse med utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Beregningene er en integrert del av et omfattende tallarbeid i tilknytning til nasjonalbudsjettene, og utgjør en del av grunnlaget for vurderinger av utviklingen og utsiktene for norsk økonomi. Deflatoren benyttes blant annet til å prisomregne overføringer til kommunene og til å beregne realveksten i kommunesektorens inntekter.

Kostnadsdeflatoren for kommunene beregnes som et veid gjennomsnitt av tre elementer: Lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester i driften (produktinnsats) og bruttoinvesteringer. For historiske år har praksis de siste årene vært å tallfeste lønnsveksten for kommunale arbeidstakere med tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, mens prisveksten for kjøp av varer og tjenester er tallfestet med utgangspunkt i aggregerte prisindekser for produktinnsats og bruttoinvesteringer i nasjonalregnskapet.

Det er avdekket flere statistiske problemer knyttet til å bruke nasjonalregnskapets aggregerte tall for prisvekst for produktinnsats og bruttoinvesteringer. På denne bakgrunn har Finansdepartementet på nytt sett på beregningsopplegget for historiske år, dvs. for år der det foreligger statistikk for pris- og kostnadsvekst. Etter denne gjennomgangen er metoden for å måle prisvekst på kjøp av varer og tjenester justert, slik at den mer direkte tar utgangspunkt i den sammensetningen av kommunenes kjøp av varer og tjenester som kan leses ut av kommuneregnskapene, basert på artsinndelingen i Kostra. Vedlagte tabell 1 viser sammensetningen målt i prosent for kommunenes kjøp av varer til drift og investeringer fram til 2006, basert på statistikken for offentlige finanser fra Statistisk sentralbyrå.

For hver gruppe av varer og tjenester er det tilordnet en prisvekst, basert på ulike prisstatistikker fra Statistisk sentralbyrå:

- Ulike detaljerte undergrupper i konsumprisindeksen
- Byggekostnadsindeksen
- Noen undergrupper fra prisindeks for førstegangsomsetning

innenlands

- Ulike prisstatistikker for privat tjenesteyting, slik som rengjøringstjenester, datakonsulenttjenester, juridiske tjenester mv.

Disse pristallene publiseres løpende av Statistisk sentralbyrå. Tall fra konsumprisindeksen og byggekostnadsindeksen for hele året 2007 er publisert i januar 2008. I januar 2008 er det også publisert pristall for en del av de nye prisstatistikkene for privat tjenesteyting til og med 3. kvartal 2007. Det gjelder rengjøringstjenester, datakonsulenttjenester, arkitekttjenester, juridisk tjenesteyting og bilutleie. For disse gruppene er det foreløpig lagt til grunn anslag for 4. kvartal.

Pristallene for den enkelte gruppe veies sammen med utgiftsandelene året før for beregning av en samlet prisvekst på kjøp av varer og tjenester i kommunene, som er sluttproduktet i tabell 1 i vedlegget.

I tabell 2 beregnes så den samlede kostnadsveksten for kommunene ved å legge sammen lønnsveksten med overnevnte tall for prisveksten på kjøp av varer og tjenester. Lønnsandelen har de siste årene vært om lag 64 pst. Basert på foreliggende tall er anslaget for samlet kommunal deflator i 2007 oppjustert med 0,2 prosentpoeng fra Nasjonalbudsjettet 2008 til 4,0 prosent. Det er da lagt til grunn en årslønnsvekst på 4,5 pst. for kommunale arbeidstakere i 2007, basert på oppdaterte tall fra beregningsutvalget for inntektsoppgjørene. Prisstatistikk for privat tjenesteyting for hele året 2007 vil foreligge fra Statistisk sentralbyrå i mars og april.

Tabell 2 viser også beregnet kostnadsvekst tilbake til 2004. Beregnet deflator i 2006 er oppjustert med 0,2 prosentpoeng, mens kostnadsveksten for 2004 og 2005 er nedjustert med hhv. 0,3 og 0,2 prosentpoeng.

Vedlegg. Beregning av kostnadsvekst i kommunene (kommunal deflator)

Tabell 1. Beregning av prisvekst på kjøp av varer og tjenester

Vare- og tjenestegrupper	Utgiftsandel i kommunene				Prisvekst på kjøp av varer og tjenester				Kilder for prisdata	
	2004 (2003)	2005 (2004)	2006 (2005)	2007 (2006)	2004	2005	2006	2007		
070 Lønn vedlikehold og nybygg/nyanlegg	0,1	0,2	0,2	0,2	3,0	3,4	3,8	7,4	Byggekostnadsindeks	Total
100 Kontormateriell	1,4	1,4	1,1	1,1	2,9	2,2	2,4	4,1	Konsumprisindeks	Aviser, bøker og skrivemateriell
105 Undervisningsmaterieill	1,8	1,7	1,8	1,9	2,9	2,2	2,4	4,1	Konsumprisindeks	Aviser, bøker og skrivemateriell
110 Medisinsk forbruksmaterieill	0,9	0,8	0,9	0,8	-0,4	0,9	-0,7	1,4	Konsumprisindeks	Legemidler, helseartikler, briller mv
114 Medikamenter	0,8	0,6	0,7	0,6	-0,4	0,9	-0,7	1,4	Konsumprisindeks	Legemidler, helseartikler, briller mv
115 Matvarer	2,7	2,7	2,8	2,8	1,8	1,5	1,5	2,6	Konsumprisindeks	Matvarer og alkoholfrie drikkevarer
120 Annet forbruksmaterieill/råvarer og tjenester	7,0	6,2	6,4	6,7	-1,8	-0,4	-1,5	1,9	Konsumprisindeks	Møbler og husholdningsartikler mv.
130 Post, banktjenester og telefon	2,4	2,3	2,3	2,1	-3,2	0,0	1,1	-1,8	Konsumprisindeks	Post, tele, finansielle tj.
140 Annonse, reklame, informasjon	0,9	0,8	0,9	0,9	3,4	3,4	1,7	1,8	Konsumprisindeks	Andre varer, kultur og fritid
150 Opplæring, kurs	1,6	1,7	1,8	2,0	4,1	6,4	5,7	5,9	Konsumprisindeks	Tjenester, kultur og fritid
160 Utgifter og godtgjørelser for reiser, diett, bil mv.	1,1	1,2	1,1	1,0	-0,4	3,6	3,6	3,6	Konsumprisindeks	Transport, hotell, restaurant
165 Andre oppgavepliktige godtgjørelser	1,5	1,6	1,6	1,6	-0,4	3,6	3,6	3,6	Konsumprisindeks	Transport, hotell, restaurant
170 Transport/drift av egne transportmidler	4,1	4,3	5,0	4,7	5,0	7,7	6,2	3,7	Konsumprisindeks	Drift og vedlikehold av transportmidler
180 Energi	5,5	5,0	5,6	5,8	-7,3	-1,7	24,7	-17,8	Konsumprisindeks	Elektrisitet og brensel
185 Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring	1,7	1,9	1,9	1,7	4,1	2,0	0,2	0,7	Konsumprisindeks	Forsikring
190 Leie av lokaler og grunn	5,7	7,2	5,4	5,5	1,9	1,9	2,2	1,5	Konsumprisindeks	Betalt husleie
195 Avgifter, gebyrer, lisenser og lignende.	2,9	3,0	3,3	3,0	1,9	2,2	2,4	1,6	Konsumprisindeks	Andre tjenester knyttet til bolig
200 Inventar og utstyr, inv	5,2	5,4	5,5	6,0	1,0	-4,8	-2,8	-2,5	Prisindeks for førstegangsomsetning innenlands	To grupper av maskiner
209 Medisinsk utstyr, inv	0,1	0,1	0,1	0,1	1,0	-4,8	-2,8	-2,5	Prisindeks for førstegangsomsetning innenlands	To grupper av maskiner
210 Kjøp, leie og leasing av transportmidler, inv	0,3	0,3	0,3	0,4	3,6	2,5	0,1	2,9	Prisindeks for førstegangsomsetning innenlands	Transportmidler
210 Kjøp, leie og leasing av transportmidler, drift	0,5	0,5	0,5	0,6	0,0	-2,2	0,3	-0,7	Prisindeks for bilutleie	Egen undersøkelse SSB
220 Kjøp, leie og leasing av maskiner, inv.	0,5	0,5	0,5	0,4	1,0	-4,8	-2,8	-2,5	Prisindeks for førstegangsomsetning innenlands	To grupper av maskiner
220 Kjøp, leie og leasing av maskiner, drift	0,8	0,7	0,8	0,7	0,0	-2,2	0,3	-0,7	Prisindeks for bilutleie	Egen undersøkelse SSB
230 Vedlikehold og nybygg, inv	29,7	28,4	26,1	26,5	3,0	3,4	3,8	7,4	Byggekostnadsindeks	Total
230 Vedlikehold og byggetjenester, drift	7,5	8,3	9,2	9,4	3,6	3,4	2,1	6,2	Konsumprisindeks	Vedlikehold og reparasjoner av bolig
240 Serviceavtaler og reparasjon	2,3	2,1	2,2	2,2	3,6	3,4	2,1	6,2	Konsumprisindeks	Vedlikehold og reparasjoner av bolig
250 Materialer til vedlikehold og nybygg, inv.	1,1	1,2	1,6	1,2	3,0	3,4	3,8	7,4	Byggekostnadsindeks	Total
250 Materialer til vedlikehold, drift	2,2	2,3	2,8	2,4	3,6	3,4	2,1	6,2	Konsumprisindeks	Vedlikehold og reparasjoner av bolig
260 Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester	2,0	2,0	2,2	2,1	3,6	3,4	4,2	5,8	Rengjøringsjenester	Egen undersøkelse SSB
270 Konsulentjenester, vikartjenester	5,7	5,6	5,4	5,6	3,6	3,2	4,2	5,5	Datakonsulent- og arkitektjenester, juridisk tjenesteyting	Egen undersøkelse SSB
Total Kjøp av varer og tjenester	100,0	100,0	100,0	100,0	1,7	2,2	3,6	3,0		

Tabell 2. Beregning av samlet kommunal deflator

	2004	2005 1)	2006	2007
Deflator, reviderte tall	3,0	2,8	3,9	4,0
Sysselsetting, lønnsvekst	3,8	3,4	4,1	4,5
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	1,7	1,7	3,6	3,0
Lønnsandel i prosent	63,7	63,5	64,5	63,6

1) Defflatoren for 2005 er eksklusiv virkningen av en økning i momstsetningene fra 1. januar 2005 med 1 prosentpoeng, som antas å trekke opp prisene på varekjøp med 1/2 prosentpoeng

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

Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

1. Innledning og sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2009-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram et notat om hvordan den demografiske utviklingen antas å påvirke kommunesektorens utgifter.

Tidligere år har utvalg lagt til grunn befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) ved beregning av endringer i kommunesektorens utgifter. Siste publiserte befolkningsframskrivning fra SSB er basert på registrert folketall per 1.1.2005. Siden faktisk befolkningsvekst de seinere år har blitt betydelig høyere enn det SSBs framskrivninger viser, har utvalget i dette notatet valgt å legge til grunn egne, alternative anslag på befolkningsveksten i 2008. Disse anslagene bygger på enkle forutsetninger og antagelser. SSB vil legge fram en ny befolkningsframskrivning 8. mai 2008. Utvalget tar sikte på å oppdatere demografiberegningene etter at SSBs nye framskrivning foreligger. På denne bakgrunn er beregningene av virkninger på kommunesektorens utgifter for 2009 foreløpige.

Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale og fylkeskommunale merutgifter for 2009 knyttet til den demografiske utviklingen. Anslag på merutgifter i 2009 bygger på anslag på befolkningsveksten fra 1.1.2008 til 1.1.2009. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere beregninger av mer- og mindreutgifter for 2008 knyttet til den demografiske utviklingen.

Det benyttes samme beregningsopplegg og metode som i tilsvarende beregninger som utvalget har foretatt tidligere år. Det innebærer bl.a. at det forutsettes konstante gjennomsnittskostnader, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det ikke hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar.

SSB publiserte 21. februar 2008 befolkningstall per 1. januar 2008. En oppdatert beregning basert på disse befolkningstallene anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2008 til om lag 1 560 mill. 2007-kroner. Dette innebærer at anslåtte merutgifter for 2008 er om lag uendret i forhold til utvalgets anslag til 2. konsultasjonsmøte i 2007, på tross av at befolkningsveksten i 2007 ble om lag 15 000 høyere enn tidligere lagt til grunn. Årsaken er at veksten i hovedsak kom i aldersgruppen 19-66 år, hvor beregnet utgift per innbygger er lav. Samtidig har befolkningsveksten blitt lavere enn anslått i de gruppene hvor utgift per innbygger er høy, dvs. i de yngre og eldre aldersgruppene.

Beregning av kommunale merutgifter for 2009 er foretatt i tre alternativer, med henholdsvis lav nettoinnvandring, middels nettoinnvandring og høy nettoinnvandring. Dette gir anslått befolkningsvekst på hhv. 51 000, 56 000 og 61 000 i 2008. Til sammenlikning var befolkningsveksten i 2007 på 56 000 personer. Dette er den høyeste befolkningsveksten som noensinne er registrert.

Utvalget anslår foreløpig kommunesektorens merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2009 til mellom 1,1 og 1,375 mrd. kroner. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

Anslått befolkningsutvikling etter alternativ 1 (lav nettoinnvandring) antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på *vel 1 100 mill. kroner* i 2009. Dette tilsvarer 0,5 prosent av utgiftene.

Med alternativ 2 (middels nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *knappt 1 250 mill. kroner* i 2009.

Med alternativ 3 (høy nettoinnvandring) antas merutgiftene for kommunesektoren å bli *om lag 1 375 mill. kroner* i 2009.

Av de samlede merutgiftene anslås det at om lag 300-350 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Etter flere år med sterk vekst i antall 16-18-åringer, ser det nå ut til at veksten i denne aldersgruppen flater ut. Dette vil få konsekvenser for fylkeskommunenes merutgifter til videregående opplæring.

Dette notatet er disponert som følger:

I pkt. 2 gjøres det rede for anslag på demografisk utvikling fra 2008 til 2009. I pkt. 3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindreutgifter for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 4 er TBUs tidligere beregninger av mer- og mindreutgifter for 2008 knyttet til den demografiske utviklingen oppdatert. I pkt. 5 presenteres resultater av beregningene for 2009, dvs. mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene og totalt.

2. Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen.

SSBs siste befolkningsframskriving ble publisert i desember 2005, og tar utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2005. SSB publiserte 21. februar befolkningstall per 1. januar 2008. Den faktiske befolkningsveksten i 2007 ble 56 000 (1,2 prosent). Dette er den høyeste befolkningsveksten målt i absolutte tall som noen gang er registrert. Nettoinnvandring sto for 71 prosent av den samlede befolkningsveksten i 2007 (39 700 personer).

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2009 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på anslag på befolkningsveksten fra 1.1.2008 til 1.1.2009. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. Siden faktisk befolkningsvekst i de seinere år har vært betydelig høyere enn det som følger av SSBs befolkningsframskrivninger, har utvalget valgt å legge til grunn egne, alternative anslag på befolkningsveksten i 2008. Disse anslagene bygger på enkle forutsetninger og antakelser. SSB vil legge fram en ny befolkningsframskrivning 8. mai 2008. Utvalget tar sikte på å oppdatere demografiberegningene etter at SSBs nye framskrivning foreligger.

Den sterke befolkningsveksten de seinere år skyldes i første rekke høyere nettoinnvandring. Befolkningsveksten utenom nettoinnvandring har de siste fire årene vært stabil på om lag 0,35 prosent. For sine anslag på befolkningsvekst i 2008 legger utvalget til grunn stabil befolkningsvekst utenom nettoinnvandring på om lag 0,35 prosent. Videre legges det til grunn tre alternativer for nettoinnvandring: Lav nettoinnvandring på om lag 34 000 personer, middels nettoinnvandring på om lag 39 000 personer og høy nettoinnvandring på om lag 44 000 personer. Basert på innvandringsstatistikk for de seinere år legges det til grunn ingen nettoinnvandring for aldersgruppene over 67 år.

Til slutt legges det til grunn at befolkningsveksten fordeles på aldersgruppene på samme måte som i 2007. Det er gjort unntak fra denne forutsetningen for aldersgruppen 16-18 år. Basert på tilgjengelige tall for ettårige aldersgrupper per 1.1.2008 er det grunn til å tro at veksten i antall 16-18-åring vil bli klart lavere i 2008 enn 2007. Det legges skjønnsmessig til grunn at veksten reduseres fra 4 300 i 2007 til 2 000 i 2008. Aldersgruppen 19-66 år er økt tilsvarende (med om lag 2 300 personer).

Tabell 1 viser anslått demografisk utvikling fra 1.1.2008 til 1.1.2009 i tre alternativer.

Tabell 1. Anslått demografisk utvikling fra 2008 til 2009

Aldersgruppe	Alternativ 1 Lav nettoinnvandring		Alternativ 2 Middels nettoinnvandring		Alternativ 3 Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-5 år	2 815	0,8	3 115	0,9	3 415	1,0
6-15 år	-2 750	-0,4	-2 200	-0,4	-1 650	-0,3
16-18 år	2 000	1,0	2 000	1,0	2 000	1,0
19-66 år	44 991	1,5	49 141	1,7	53 291	1,8
67-79 år	3 549	0,9	3 549	0,9	3 549	0,9
80-89 år	-977	-0,5	-977	-0,5	-977	-0,5
90 år og over	1 409	4,2	1 409	4,2	1 409	4,2
Sum	51 037	1,1	56 037	1,2	61 037	1,3

Det er betydelig variasjon i anslått økning i antall personer i de ulike aldersgruppene. Flere 0-5-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage, mens færre 6-15-åringer trekker isolert sett i retning av reduserte utgifter i grunnskolen. Flere 16-18-åringer trekker isolert sett i retning av økte utgifter i videregående opplæring, men veksten antas å bli lavere enn de seinere år. Flere eldre over 67 år - og i særlig grad over 90 år - bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten.

Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst i tabell 1. Anslått vekst varierer mellom 1,1 og 1,3 prosent. Til sammenlikning har den gjennomsnittlige befolkningsveksten de siste fire årene vært 0,86 prosent - varierende mellom 0,63 prosent og 1,2 prosent.

3. Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Oppdraget for utvalget er å anslå hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Utvalgets beregninger tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg på de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne. Slike endringer vil kunne ha betydning for behovet for tjenester og dermed for kommunenes utgiftsbehov.

Beregningene forutsetter uendret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Eksempelvis vil beregningene ikke fange opp eventuelle endringer i behandlingstilbudet som måtte finne sted mellom primærhelsetjenesten (kommunenes ansvar) og spesialisthelsetjenesten (helseforetakenes ansvar).

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. De delene av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet er medregnet, sammen med kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager. Det betyr at driftsutgifter knyttet til bl.a. kulturformål, kirken, næringsformål og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke omfattes av utgiftsframskrivningen.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2009 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå i 2008. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2006 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2008 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 169 mrd. kroner i 2008. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 37 mrd. kroner. Kommunenes brutto driftsutgifter til barnehager er anslått til 24 mrd. kroner i 2008. De samlede utgiftene som framskrives er således anslått til 230 mrd. kroner i 2008.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2009 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2008 i tabell 2.

Tabell 2. Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2008

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	169	0,735
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	37	0,161
Barnehager	24	0,104
Sum	230	1

1) Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon og landbruk og miljøvern. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

Barnehager er en viktig sektor for kommunene, og hvor befolkningens alderssammensetning har stor betydning. Siden barnehagene ikke omfattes av

kostnadsnøkkelen i inntektssystemet, er det konstruert en egen kostnadsnøkkel for denne sektoren, hvor 100 prosent av utgiftene er knyttet til aldersgruppa 0-5 år.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner og kostnadsnøkkelen for barnehager er vist i tabell 3.

Tabell 3. Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,025	0,032	1,000
6-15 år	0,456	0,057	0,000
16-18 år	0,008	0,725	0,000
19-66 år	0,119	0,150	0,000
67-79 år	0,117	0,023	0,000
80-89 år	0,200	0,010	0,000
90 år og over	0,075	0,002	0,000
Sum	1,000	0,999	1

Når for eksempel aldersgruppa 0-5 år har en vekt på 0,025, betyr det at 2,5 prosent av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø kan knyttes til denne aldersgruppa.

4. Mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2008 - oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007 ble de samlede merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen i 2008 anslått til vel 1,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a basert på en økning av folketallet fra 2007 til 2008 på om lag 41 000. Den faktiske befolkningsveksten ble 56 000, jf. omtale i pkt. 2. Differansen er i hovedsak knyttet til aldersgruppen 19-66 år, der veksten ble vel 15 000 høyere enn anslått. Veksten i aldersgruppene over 67 år ble lavere enn anslått, det samme gjelder for aldersgruppen 16-18 år. Veksten i aldersgruppen 0-5 år ble noe sterkere enn anslått.

Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindretgifter for 2008 som ble lagt fram til 2. konsultasjonsmøte i 2007 med de nye befolkingstallene. Beregningsmetoden er beskrevet i pkt. 3.

Tabell 4. Beregnede mer- og mindretgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2007 til 2008. Mill. 2007-kroner.

	Beregning foretatt til 2. konsultasjonsmøte 2007	Oppdatert beregning med nye befolkingstall
0-5 år	200	227
6-15 år	-289	-275
16-18 år	683	636
19-66 år	285	426
67-79 år	195	181
80-89 år	-137	-172
90 år og over	606	537
Sum merutgifter	1 543	1 560

De samlede merutgiftene for 2008 anslås nå til 1 560 mill. 2007-kroner, som er om lag samme økning som anslått i TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007.

På tross av at befolkningsveksten i 2007 ble betydelig høyere enn anslått i TBUs notat til 2. konsultasjonsmøte i 2007, er anslåtte merutgifter om lag uendret. Grunnen til dette er sammensetningen av befolkningsveksten. Veksten har i hovedsak kommet i aldersgruppen 19-66 år, hvor beregnet utgift per innbygger er lav. Samtidig har befolkningsveksten blitt lavere enn anslått i de gruppene hvor utgift per innbygger er høy.

5. Beregnede mer- og mindretgifter i 2009 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2008 til 2009 i tre alternativer. I dette avsnittet presenteres beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Alternativ 1 - lav nettoinnvandring

Tabell 5 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet etter alternativ 1. De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner, fylkeskommuner og barnehager i tabell 3 er vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vekter (jf. tabell 2).

Tabell 5. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2008 til 2009, alternativ 1.

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindretgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	2 815	235
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-2 750	-351
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	44 991	391
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	51 037	1 114

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling i tråd med alternativ 1, kan merutgiftene som følge av anslått økning i folketallet og endret befolknings sammensetning anslås til vel 1,1 mrd. kroner, tilsvarende 0,5 prosent av utgiftene.

Merutgiftene for eldre over 67 år summerer seg til knapt 550 mill. kroner, og er i vesentlig grad knyttet til aldersgruppen 90 år og over.

Alternativ 2 - middels nettoinnvandring

I tabell 6 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i alternativ 2. For øvrig er beregningsopplegget identisk med tabell 5.

Tabell 6. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.

Endring fra 2008 til 2009, alternativ 2.

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindreutgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	3 115	260
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-2 200	-281
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	49 141	427
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	56 037	1 245

Med forutsetninger om middels nettoinnvandring anslås merutgiftene til om lag 1 245 mill. kroner, dvs. om lag 130 mill. kroner mer enn i alternativ 1.

Alternativ 3 - høy nettoinnvandring

I tabell 7 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i alternativ 3. Beregningsopplegget er for øvrig identisk med tabell 5 og 6.

Tabell 7. Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.

Endring fra 2008 til 2009, alternativ 3.

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2008-kr)	Utgift per innb. i aldersgruppa (2008-kr)	Anslått endring i folketall fra 2008 til 2009	Mer-/mindreutgift (mill. 2008-kr)
0-5 år	0,128	29,3	83 593	3 415	285
6-15 år	0,344	79,2	127 770	-1 650	-211
16-18 år	0,122	28,1	147 124	2 000	294
19-66 år	0,112	25,7	8 682	53 291	463
67-79 år	0,090	20,7	52 295	3 549	186
80-89 år	0,149	34,2	184 674	-977	-180
90 år og over	0,055	12,7	382 525	1 409	539
Sum	1,000	230	48 545	61 037	1 376

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring anslås merutgiftene til om lag 1 375 mill. kroner, dvs. om lag 130 mill. kroner mer enn i alternativ 2 og 260 mill. kroner mer enn alternativ 1.

Fylkeskommunene

Av de samlede merutgiftene for kommunesektoren på mellom 1,1 og 1,375 mrd. kroner, anslås det at i størrelsesorden 300-350 mill. kroner kan knyttes til fylkeskommunene.

Dette anslaget er uavhengig av de ulike alternativene for nettoinnvandring. Anslaget er basert på at en vesentlig del av fylkeskommunenes merutgifter er knyttet til aldersgruppen 16-18 år.

NOTAT – OM REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2007

Børre Stolp, KS

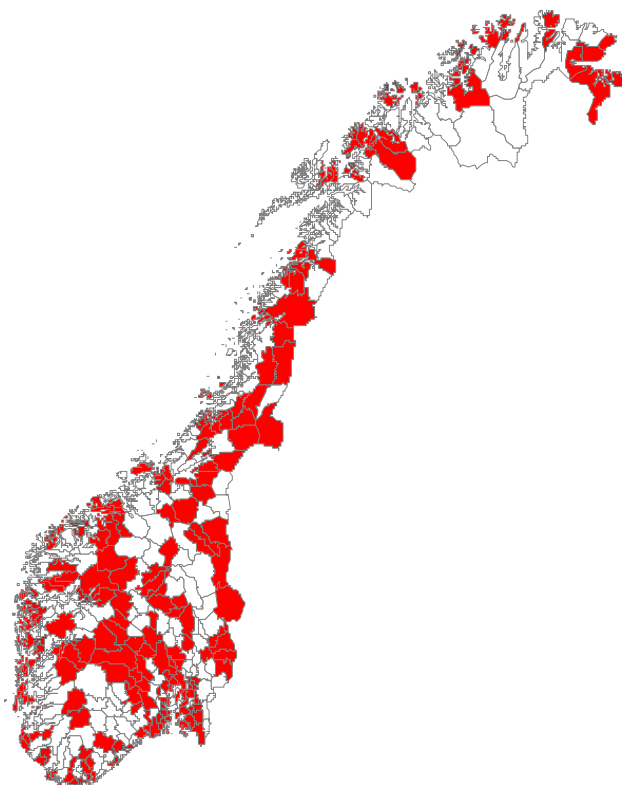
25.02.2008

1. Innledning

Ut fra frist for avslutning av regnskaper fra kommuner og fylkeskommuner for 2007 per 15.februar 2008 har KS hentet inn noen hovedtall.

Så langt har det kommet inn tall fra **224 kommuner inklusive Oslo og 16 fylkeskommuner**. Kommunene som har svart står for vel 72 % av folke­mengden i Norge (inkl Oslo).

Spredningen er god, men svarprosenten er noe svakere i Nord-Norge enn ellers i landet for kommunene – 60 % av antall kommuner på Østlandet har svart, i Agder/Rogaland 52 % av kommunene, 50 % på Vestlandet, 57 % i Trøndelag og 39 % i Nord-Norge. Av alle kommuner har 49 % svart oss så langt.



De 224 kommuner som er med i undersøkelsen er markert med rødt.

Fordelingen av kommuner med i undersøkelsen i forhold til alle kommuner

- målt ut fra brutto driftsinntekter 2006:

Fordelt slik:	Antall	Utvalger	Alle kommuner	Andel med svar
Kommuner 0 - 2000 innb	44	3 %	5 %	46 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	65	9 %	14 %	46 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	46	13 %	16 %	51 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	32	15 %	18 %	57 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	21	19 %	17 %	75 %
Kommuner over 40000 innb	15	41 %	31 %	83 %
Alle	223	100,0 %	100,0 %	52 %

Også fordeling etter størrelse målt med folketall og ut fra nivå på frie inntekter er variert. Noen flere store kommuner enn små har svart. Av de 30 største kommunene etter folketall har hele 24 sendt inn tall. Av de minste 30 kommunene foreligger bare tall fra 10.

Sammendrag av netto driftsresultat 2007

Ut fra dette tallmateriale som viser netto driftsresultat på 3,6 pst for fylkeskommunene, 4,6 pst for Oslo og 2,5 pst for kommunene utenom Oslo, gir det et samlet anslag på 2,9 pst for sum kommuner og fylkeskommuner.

Det gjenstår fortsatt en del tall spesielt for kommunene som kan påvirke dette nivået, så det er enda for tidlig være mer konkrete enn at netto driftsresultat for 2007 vil falle betydelig og trolig samlet ligge i intervallet 2,5 pst til 3 pst.

2. Kommunene utenom Oslo

Brutto driftsresultat

De 223 kommunene som så langt har sendt inn regnskapstall viser driftsinntektene en vekst på 5,9 % fra 2006 til 2007, mens driftsutgiftene eksklusive avskrivninger vokser med 8,2 %. Ut fra dette reduseres brutto driftsresultat med 2,2 prosentpoeng, fra 7,5 % av driftsinntektene i 2006 (alle kommuner 7,5 %) til 5,5 % i 2007.

Renter og avdrag

Netto renter og avdrag øker sterkt fra 2006 til 2007 med nær 55 %. Måles dette som andel av driftsinntektene øker belastningen fra 2,1 % som andel av driftsinntektene til 3,1 % i 2007. Årsaken er en sterk økning av renteutgiftene med hele 48 pst, mens renteinntektene øker med vel 13 pst. Avdragene (netto) øker også med nær 9 pst.

Netto driftsresultat

Netto driftsresultat var for disse kommunene i 2006 på 5,5 % (alle kommuner 5,2 %). Slik sett lå resultatene for disse kommunene litt over landsgjennomsnitt i 2006. For 2007 har kommunene et netto driftsresultat på 2,5 %, det vil et fall med 3 prosentpoeng.

En prognose basert på tall fra utvalgskommunene "blåst" opp for hele landet uten Oslo gir et nivå på nær det samme ca 2,5 .

Mye taler for at basert på tallene i denne undersøkelsen vil netto driftsresultat for kommunene eksklusive Oslo ligge på om lag 2,5 % i 2007.

I 2006 hadde 9 av kommunene som er med i undersøkelsen negativt netto driftsresultat (4 pst av de som hadde sendt inn tall). Nå er dette øket til 61 kommuner eller 27 pst av kommunene som er med.

Pensjonsavsetningen (premieavvik og amortiseringen av tidligere års premieavvik) ført på funksjon 170 og 171 påvirker direkte netto driftsresultat. Utslagene i år er for kommunene på nesten samme nivå som i 2006. Fra en inntektsføring med 1.099 mill kr (0,8 % av driftsinntektene) til 1.103 mill kr eller til 0,8 % netto driftsinntekter. Således påvirker dette ikke endringen i netto driftsresultat. Det er også i undersøkelsen spurt om man benytter seg av 1 eller 15 års amortisering av premieavviket. 45 kommuner svarer at de tar det over ett år, det vil si nær 1/5-parten.

Føring av momskompensasjonen og spesielt momskompensasjonen for investeringer kan også skape svingninger i netto driftsresultat fra ett år til et annet år. Økte investeringer gjør at disse refusjonsinntektene øker fra 1,5 % av driftsinntektene til 1,8 pst i 2007. Også kompenasjonen for drift øker fra 1,9 % til 2,0 % i 2007.

Det foreligger også i undersøkelsen tall for regnskapsoverskudd/underskudd. Så langt synker overskuddene fra 2.941 mill kr i 2006 for kommunene som har sendt inn tall til vel 773 mill kr i 2007.

Investeringer

Bruttoinvesteringsutgifter stiger for disse kommunene med om lag 23 % fra 2006 til 2007, totalt så langt 19,5 mrd kr i 2007. Så langt synker investeringsinntektene (refusjoner med mer) med nær 14 % i forhold til 2006. Det er her store variasjoner fra kommune til kommune.

RESULTATER FRA KS REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2007

(FRA KOSTRAREGNSKAP)

Kommuner uten Oslo

Antall kommuner med svar: **223** Andel folketall (ekskl Oslo): **68,5 %**

Hovedtall mill.kr	År 2006	År 2007	Endring i pst
Driftsinntekter	132 805,6	140 627,8	5,9 %
Driftsutgifter	127 588,7	138 184,1	8,3 %
(herav avskrivninger)	4 797,3	5 332,5	11,2 %
Brutto driftsresultat	5 216,9	2 443,7	
Andel av innt	3,9 %	1,7 %	
Driftsutgifter ekskl avskrivninger	122 791,4	132 851,5	8,2 %
Brutto driftsresultat (ekskl avskrivninger)	10 014,2	7 776,3	
Andel av innt	7,5 %	5,5 %	
Renteinntekter	4 997,1	5 667,6	13,4 %
herav utbytte/eieruttak	1 906,4	2 116,3	11,0 %
Renteutgifter	3 834,1	5 686,4	48,3 %
Avdagsutg (netto)	3 935,4	4 288,1	9,0 %
Netto renter og avdrag	2 772,4	4 306,8	55,3 %
Andel netto renter/avdrag av innt	2,1 %	3,1 %	
Netto driftsresultat	7 241,8	3 469,4	
Andel av innt	5,5 %	2,5 %	
Premieavvik inkl amortisering (minus betyr inntektsføring)	-1 098,7	-1 103,2	
Andel av innt	-0,8 %	-0,8 %	
(herav årets premieavvik, funksjon 170)	-1 247,3	-1 437,5	
(herav amortisering, funksjon 171)	148,6	334,3	
Regnskapsoverskudd/underskudd (overskudd med negativt fortegn)	-2 941,4	-772,5	
Brutto investeringer	15 803,2	19 462,5	23,2 %
Investeringsinntekter	5 421,3	4 657,6	-14,1 %
Momskompensasjon:			
Momskomp investeringer	1 994,1	2 482,5	24,5 %
Andel av inntekter	1,5 %	1,8 %	
Momskomp drift	2 537,7	2 789,3	9,9 %
Andel av inntekter	1,9 %	2,0 %	
Antall kommuner med negativt netto driftsresultat:	9	61	
Andel:	4 %	27 %	

3. Fylkeskommunene

Brutto driftsresultat

Driftsinntektene for 16 fylkeskommuner med 90 % av folke­mengden i landet viser en vekst på 3,5 % i forhold til 2006, mens driftsutgiftene eksklusive avskrivninger vokser med 5,6 %. Dette gir en nedgang i brutto driftsresultat med 1,9 prosentpoeng – fra 7,1 % av driftsinntektene til 5,2 % for regnskap 2007.

Netto renter og avdrag

Netto renter og avdrag synker og belastningen reduseres svak fra 1,8 % av driftsinntektene i 2006 til 1,6 % i 2007. Det er spesielt registrert stor økning i renteinntektene inkl utbytte for fylkeskommunene, med hele 65 %, fra 568 mill kr til 939 mill kr.

Netto driftsresultat

Samlet reduseres netto driftsresultat med 1,9 prosentpoeng – fra 5,3 % av netto driftsinntekter i 2006 (alle fylkeskommunene i 2006 er på 5,3 %) til 3,6 % for regnskap 2007.

Føring av premieavvik inkl amortisering utgjorde i 2006 for fylkeskommunene en inntektsføring med -257 mill kr. Regnskapet for 2007 viser for disse 16 fylkeskommunene en netto inntektsføring med nær 75 mill kr eller 0,2 pst av driftsinntektene. Tre av fylkeskommunene svarer at de tar å fordeler premieavviket over 1 år, de andre benytter seg av 15 år.

En av fylkeskommunene har sendt inn tall som indikerer et negativ netto driftsresultat i 2007, det samme som i 2006.

Også for fylkeskommunene ser det ut for at netto driftsresultat når alle tall foreligger vil ligge på i mellom 3,5 og 4 % i 2007. En stor fylkeskommune gjenstår – Akershus – og resultatene i denne blir nok avgjørende for nivået totalt.

Investeringer

Investeringene øker, men ikke så sterkt som kommunene, med nær 17 % fra 2006 til 2007.

Tallene fra undersøkelsen viser også en halvering av regnskapsoverskuddet, fra 1,1 mrd kr i 2006 til vel 500 mill kr i 2007

RESULTATER FRA KS REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2007

(FRA KOSTRAREGNSKAP)

Fylkeskommuner

Antall fylkeskommuner med svar: **16** Andel folketall: **88,9 %**

Hovedtall - mill.kr	År 2006	År 2007	Endring i pst
Driftsinntekter	34 607,6	35 804,9	3,5 %
Driftsutgifter	33 337,2	35 151,3	5,4 %
Brutto driftsresultat	-1 270,4	653,6	
<i>Andel av innt</i>	<i>-3,7 %</i>	<i>1,8 %</i>	
Driftsutgifter ekskl avskr:	32 146,6	33 946,8	5,6 %
Brutto driftsresultat (ekskl avskr)	2 460,9	1 858,1	
<i>Andel av innt</i>	<i>7,1 %</i>	<i>5,2 %</i>	
Renteinntekter (inkl utbytte/eieruttak)	568,2	939,3	65,3 %
herav utbytte/eieruttak	283,9	396,4	39,6 %
Renteutgifter	524,0	739,3	41,1 %
Renter netto	-44,2	-200,0	352,4 %
Avdagsutg (netto)	672,6	761,8	13,3 %
Netto renter og avdrag	628,4	561,8	-10,6 %
<i>Andel av innt</i>	<i>1,8 %</i>	<i>1,6 %</i>	
Netto driftsresultat	1 832,5	1 296,4	-29,3 %
<i>Andel av innt</i>	<i>5,3 %</i>	<i>3,6 %</i>	
Regnskapsoverskudd/underskudd (overskudd med negativt fortegn)	-1 125,0	-523,7	
Premieavvik (minus betyr inntektsføring)	-256,5	-75,0	
Andel av innt	-0,7 %	-0,2 %	
(herav årets premieavvik)	-286,4	-185,6	
(herav amortisering)	29,9	110,5	
Investeringer	3 531,6	4 125,1	16,8 %
Investeringsinntekter	550,9	511,1	-7,2 %
<i>Momskompensasjon:</i>			
Momskomp investeringer	489,8	538,3	9,9 %
<i>Andel av innt</i>	<i>1,4 %</i>	<i>1,5 %</i>	
Momskomp drift	750,2	772,0	2,9 %
<i>Andel av innt</i>	<i>2,2 %</i>	<i>2,2 %</i>	
Antall med negativt netto driftsresultat:	1	1	
Andel	6 %	6 %	

4. Oslo kommune

Tall foreligger fra Oslo kommune. Sammenlignet med de tallene om oppgis for 2006 vokser driftsinntekter med 3,4 % og driftsutgiftene eksklusive avskrivninger med 8,0 %. Brutto

driftsresultat ekskl avskrivninger faller fra 2.412 mill kr i 2006 til 1.165 mill kr i 2007. Dette utgjør 3,6 % av netto driftsinntekter i 2007 (7,7 % i 2006).

Renteinntektene inkl utbytte stiger sterkt fra 1.267 mill kr til 1.598 mill kr i 2006 (26,1 %). Både renteutgifter og avdragsutgifter stiger, men svakere slik at nettobelastning bedres fra – 0,2 % av driftsinntektene i 2006 til – 1,0 % i 2007.

Netto driftsresultat synker fra 2.486 mill kr i 2006 til 1.476 mill kr i 2007, fra 8,0 % av driftsinntektene i 2006 til 4,6 % i 2007.

Investeringene for Oslo er i 2007 på nær 2.289 mill kr noe som er høyere enn nivået i 2006 på 1.369 mill kr.

RESULTATER FRA KS REGNSKAPSUNDERSØKELSE 2007

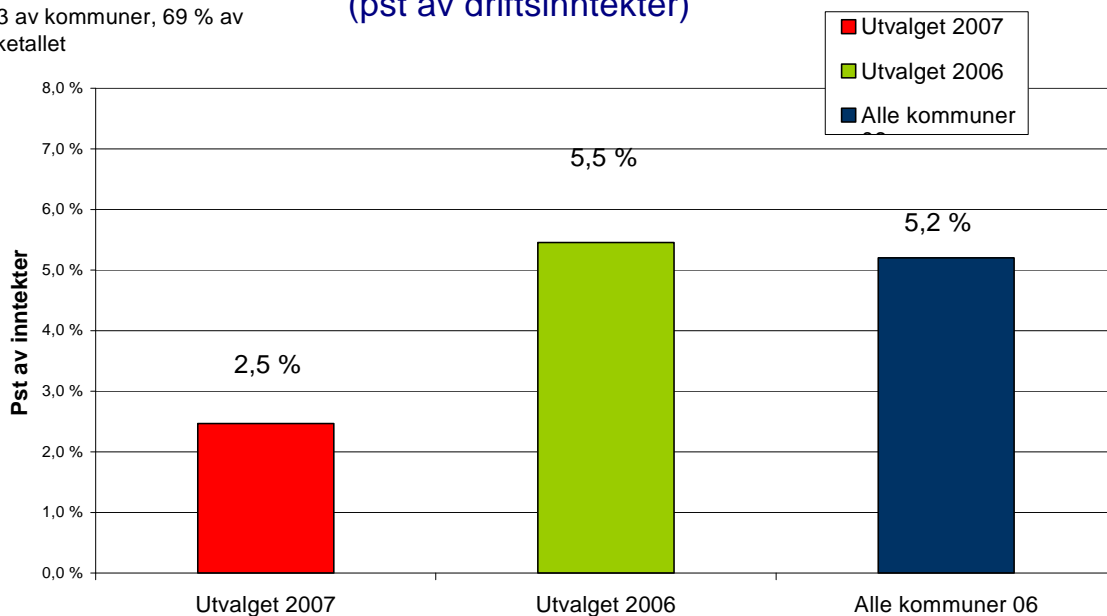
(FRA KOSTRAREGNSKAP)

Oslo

Hovedtall mill.kr	År 2006	År 2007	Endring i pst
Driftsinntekter	31 157,3	32 221,6	3,4 %
Driftsutgifter ekskl avskrivninger	28 745,7	31 056,7	8,0 %
Brutto driftsresultat (ekskl avskrivninger)	2 411,7	1 164,9	
<i>Andel av innt</i>	<i>7,7 %</i>	<i>3,6 %</i>	
Renteinntekter	1 267,4	1 597,6	26,1 %
<i>herav utbytte/eierinntekter</i>	760,1	790,4	4,0 %
Renteutgifter	616,9	656,8	6,5 %
Avdagsutg (netto)	575,7	629,8	9,4 %
Netto renter og avdrag	-74,9	-311,0	315,5 %
Andel netto renter/avdrag av innt	-0,2 %	-1,0 %	
Netto driftsresultat	2 486,5	1 475,9	
Andel av innt	8,0 %	4,6 %	
Premieavvik (minus betyr inntektsføring)	-753,7	-728,0	
<i>Andel av innt</i>	<i>-1,3 %</i>	<i>-1,4 %</i>	
Regnskapsoverskudd/underskudd (overskudd med negativt fortegn)	-1 085,5	-652,3	
Brutto investeringer	1 368,5	2 288,7	67,2 %
Investeringssinntekter	1 224,1	1 839,5	50,3 %
<i>Momskompensasjon:</i>			
Momskomp investeringer	75,3	88,2	17,0 %
<i>Andel av inntekter</i>	<i>0,2 %</i>	<i>0,3 %</i>	
Momskomp drift	544,2	573,9	5,5 %
<i>Andel av inntekter</i>	<i>1,7 %</i>	<i>1,8 %</i>	

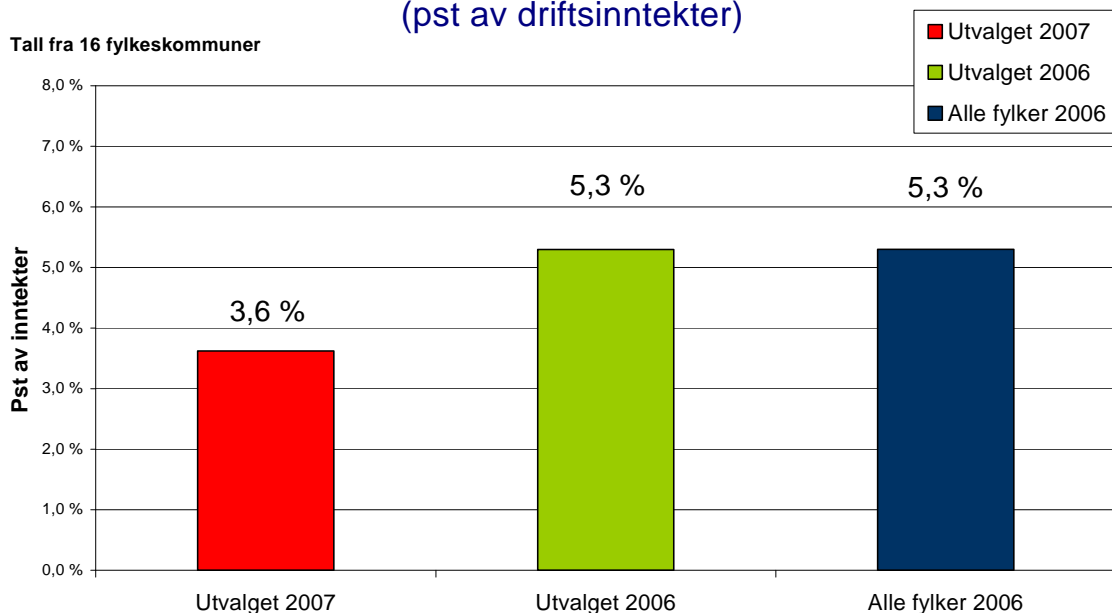
Netto driftsresultat for kommuner uten Oslo (pst av driftsinntekter)

223 av kommuner, 69 % av
folketallet



Netto driftsresultat for alle fylkeskommunene (pst av driftsinntekter)

Tall fra 16 fylkeskommuner



Brutto driftsresultat fordelt etter innbyggertall

	Antall totalt av kommuner	År 2006		År 2007		Svar
		Alle kommuner	Utvalget	Utvalget	Utvalget	
Kommuner 0 - 2000 innb	95	9,0 %	9,6 %	8,1 %		44
Kommuner 2000 - 5000 innb	142	8,4 %	8,5 %	6,5 %		65
Kommuner 5000 - 10000 innb	91	7,1 %	7,4 %	5,6 %		46
Kommuner 10000 - 20000 innb	56	7,3 %	7,3 %	5,4 %		32
Kommuner 20000 - 40000 innb	28	7,1 %	6,7 %	4,3 %		21
Kommuner over 40000 innb	18	7,5 %	7,6 %	5,7 %		15
Alle	430	7,5 %	7,5 %	5,5 %		223

Netto driftsresultat fordelt etter innbyggertall

	År 2006		År 2007	År 2007 1)	
	Alle kommuner	Utvalget	Netto driftsres for utvalget	Netto drifts for komm med renteutg	Netto drifts for komm med renteinnt
Kommuner 0 - 2000 innb	7,3 %	8,3 %	3,8 %	-1,7 %	9,4 %
Kommuner 2000 - 5000 innb	5,9 %	6,1 %	2,6 %	0,7 %	4,9 %
Kommuner 5000 - 10000 innb	4,1 %	4,1 %	1,3 %	1,5 %	0,8 %
Kommuner 10000 - 20000 innb	4,2 %	4,4 %	2,1 %	1,7 %	2,8 %
Kommuner 20000 - 40000 innb	4,6 %	4,5 %	1,5 %	-0,3 %	3,9 %
Kommuner over 40000 innb	6,1 %	6,3 %	3,3 %	3,1 %	3,3 %
Alle	5,2 %	5,5 %	2,5 %	1,5 %	3,5 %
Andel av kommunene:				60 %	40 %
Tall for 2006 - alle kommuner:				4,0 %	6,2 %

1) Her er kommunene fordelt etter de som har netto renteutgifter og netto renteinntekter.

Brutto driftsresultat fordelt etter nivå på korrigerte frie inntekter:

(eksl eiendomsskatt/konsesjonsavgifter)

	År 2006			År 2007	
	Antall 2006	Alle kommuner	Utvalget	Utvalget	Antall
Korr frie inntekter under 92% av lands	47	6,6 %	6,7 %	4,1 %	57
Korr frie inntekter 92% til 97%	108	6,7 %	6,8 %	4,3 %	49
Korr frie inntekter 97% til 108%	139	8,0 %	7,7 %	5,8 %	42
Korr frie inntekter 108% til 125%	80	9,1 %	9,1 %	8,7 %	45
Korr frie inntekter over 125%	56	10,5 %	12,0 %	10,7 %	30
Alle	430	7,5 %	7,5 %	5,5 %	223

Netto driftsresultat fordelt etter nivå på korrigerte frie inntekter:

	År 2006		År 2007	
	Alle kommuner	Utvalget	Utvalget	Utvalget
Korr frie inntekter under 94% av lands	94	4,6 %	5,1 %	1,8 %
Korr frie inntekter 94% til 98%	86	4,6 %	4,7 %	1,1 %
Korr frie inntekter 98% til 105%	89	5,6 %	5,5 %	2,6 %
Korr frie inntekter 108% til 117%	87	6,0 %	6,3 %	5,2 %
Korr frie inntekter over 117%	74	8,0 %	9,4 %	4,6 %
Alle	430	5,2 %	5,5 %	2,5 %

(frie inntekter fra 2006)

Brutto driftsresultat fordelt etter landsdeler

	Antall 2006	År 2006		År 2007	
		Alle kommuner	Utvalget	Utvalget	Antall
Østlandet	141	8,2 %	8,3 %	5,6 %	84
Agder/Rogaland	56	6,1 %	6,4 %	5,6 %	29
Vestlandet	96	6,2 %	5,8 %	4,8 %	48
Trøndelag	49	8,5 %	8,5 %	4,9 %	28
N-Norge	88	8,4 %	8,8 %	7,2 %	34
I alt	430	7,5 %	7,5 %	5,5 %	223

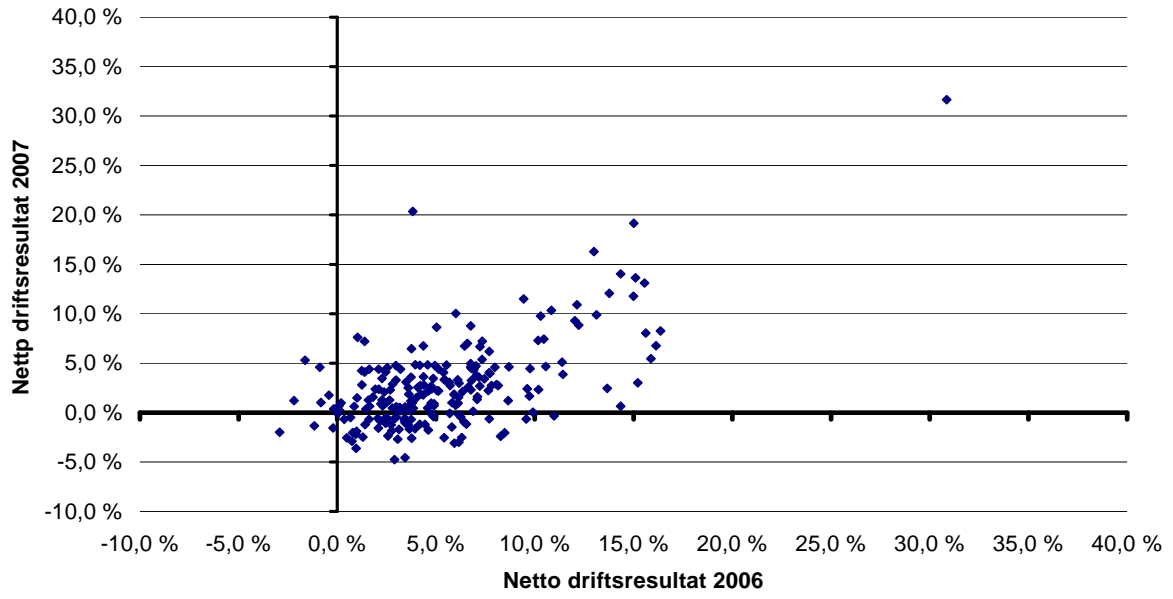
Netto driftsresultat fordelt etter landsdeler

	År 2006		År 2007
	Alle kommuner	Utvalget	Utvalget
Østlandet	5,8 %	6,1 %	2,7 %
Agder/Rogaland	4,9 %	4,9 %	4,0 %
Vestlandet	4,6 %	4,9 %	2,3 %
Trøndelag	5,5 %	5,8 %	1,2 %
N-Norge	4,2 %	4,6 %	0,5 %
I alt	5,2 %	5,5 %	2,5 %

Brutto investeringer fordelt etter innbyggertall

	År 2007			Alle kommuner År 2006	
	Andel	1000 kr	%-end 05 til 06	Andel	1000 kr
Kommuner 0 - 2000 innb	3,4 %	663 983	47,4 %	2,3 %	414 160
Kommuner 2000 - 5000 innb	8,8 %	1 716 283	13,0 %	9,2 %	1 652 020
Kommuner 5000 - 10000 innb	11,0 %	2 150 350	-2,7 %	16,4 %	2 943 264
Kommuner 10000 - 20000 innb	13,9 %	2 711 713	19,4 %	16,2 %	2 901 211
Kommuner 20000 - 40000 innb	14,7 %	2 860 245	12,7 %	15,3 %	2 749 586
Kommuner over 40000 innb	48,1 %	9 359 906	39,8 %	40,6 %	7 292 515
Alle	100,0 %	19 462 480	23,2 %	100,0 %	17 952 756

Netto driftsresultat i 2006 og 2007 i pst av inntekter. Tall for 224 kommuner



FAKTAARK

Vedlegg d)

15.1.2008

Budsjettundersøkelse 2008 – Kommuner

KS' budsjettundersøkelse er en kartlegging av endringer fra 2007 til 2008 som kommunene har lagt opp til i henhold til kommunestyrets budsjettvedtak for 2008. Budsjettundersøkelsen har blitt gjennomført årlig de siste 6 årene. 241 kommuner hadde svart pr 7. januar 2008. Det utgjør om lag 60 pst av landets befolkning.

Netto driftsresultat

Kommunene ble spurt om budsjettert netto driftsresultat i 2008 pst av totale driftsinntekter. Netto driftsresultat er en indikator på den økonomiske balansen i kommunesektoren. Den viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og uttrykker hva kommuner og fylkeskommuner sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler at netto driftsresultat over tid må være om lag 3 pst av driftsinntektene.

Nivå på netto driftsresultat i 2008:

Budsjettert netto driftsresultat i 2008 i prosent av totale driftsinntekter.

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Positivt på eller over 3 pst	10 %	7 %
Positivt under 3 pst	60 %	65 %
Negativt	30 %	28 %

Totalt antall kommuner som har svart: 237

Budsjettert endring i netto driftsresultat i 2008:

Endring i budsjettert netto driftsresultat i 2008 sammenlignet med anslag på netto driftsresultat i 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økt	21 %	20 %
Uendret	15 %	16 %
Redusert	64 %	64 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

Vil kommunen i løpet av 2007 kunne gi et barnehagetilbud til alle barn som det er søkt om plass til ved hovedopptaket for 2007? (definert som full behovsdekning)

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Ja	87 %	87 %
Nei	13 %	13 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

Det ble stilt et oppfølgingsspørsmål om behovet for videre utbygging av barnehagesektoren til kommunene som svarte at de hadde oppfylt målet om full behovsdekning ved utgangen av 2007;

Noen kommuner har signalisert at det er behov for ytterligere utbygging av barnehager selv om målet om full behovsdekning i 2007 nås. Har kommunen budsjettert med ytterligere utbygging av barnehager i 2008?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Ja	34 %	47 %
Nei	66 %	53 %

Totalt antall kommuner som har svart: 208

Hvilken endring er det budsjettert med på skolesektoren i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økte midler	36 %	26 %
Uendrede midler	28 %	34 %
Reduserte midler	36 %	40 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

Hvilken endring er det budsjettert med på barnevernsområdet i 2008 sammenlignet med faktisk bruk av midler/tjenestetilbud i 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økte midler	36 %	30 %
Uendrede midler	53 %	62 %
Reduserte midler	11 %	8 %

Totalt antall kommuner som har svart: 240

Hvilken endring er det budsjettert med på pleie- og omsorgssektoren i 2008 sammenlignet med faktisk tjenestetilbud/bruk av midler for 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Utvidet tilbud	35 %	33 %
Uendret tilbud	40 %	42 %
Redusert tilbud	25 %	25 %

Totalt antall kommuner som har svart: 238

Har kommunen budsjettert med en endring i antall årsverk innenfor pleie- og omsorgssektoren fra 2007 til 2008?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økt antall årsverk	44 %	44 %
Uendret antall årsverk	35 %	43 %
Redusert antall årsverk	21 %	13 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

Hvilken endring er det budsjettert med på kultursektoren i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Utvidet tilbud	20 %	30 %
Uendret tilbud	56 %	49 %
Redusert tilbud	24 %	21 %

Totalt antall kommuner som har svart: 240

Er det budsjettert med endringer utover anslått prisvekst i brukerbetalingen i SFO?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økt brukerbetaling	28 %	31 %
Uendret brukerbetaling	69 %	68 %
Redusert brukbetaling	3 %	1 %

Totalt antall kommuner som har svart: 240

Hvilken endring foretar kommunen i sosialhjelpssatsene for 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Økte satser	18,9 %	12 %
Uendrede satser	80,7 %	87,6 %
Reduserte satser	0,4 %	0,4 %

Totalt antall kommuner som har svart: 238

Hvor vil de kommunale sosialhjelpssatsene ligge (i 2008) sammenlignet med de statlige veiledende satsene?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Høyere enn de statlige satsene	4,7 %	3,2 %
På samme nivå som de statlige satsene	79,7 %	85,2 %
Lavere enn de statlige satsene	9,7 %	4,2 %
Kommunen bruker individuell behovsprøving	4,7 %	6,5 %
Annet	1,3 %	0,9 %

Totalt antall kommuner som har svart: 236

Hva har kommunen budsjettet med til vedlikehold i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Høyere utgifter	20 %	22 %
Uendrede utgifter	51 %	54 %
Lavere utgifter	29 %	24 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

SPØRSMÅL OM 2007.

I budsjettundersøkelsen for 2008 ble det også stilt to spørsmål om hvordan presset i byggebransjen har påvirket kommunens byggeprosjekter i inneværende år.

Har kommunen innstilt byggeprosjekter i 2007 pga manglende anbud?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Ja	23 %	32 %
Nei	77 %	68 %

Totalt antall kommuner som har svart: 240

Har kommunen innstilt byggeprosjekter i 2007 pga laveste anbudspris oversteg kommunens kostnadsramme?

Alternativer	Antall kommuner (pst)	Svar justert for folketall (pst)
Ja	24 %	19 %
Nei	76 %	81 %

Totalt antall kommuner som har svart: 239

BUDSJETTUNDERSØKELSE 2008 – FYLKESKOMMUNER

KS' budsjettundersøkelse for 2008 er en kartlegging av endringer fra 2007 til 2008 som fylkeskommunene har lagt opp til i henhold til fylkestingets budsjettvedtak for 2008. Totalt har 16 fylkeskommuner svart på undersøkelsen.

Netto driftsresultat

Endring i netto driftsresultat

Endring i budsjettert netto driftsresultat i 2008 sammenlignet med anslag på netto driftsresultat i 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Økt	2 (13 %)	9 %
Uendret	1 (7 %)	7 %
Redusert	12 (80 %)	84 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 15

Nivå på netto driftsresultat

Budsjettert netto driftsresultat i 2008 i prosent av driftsinntekter.

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Positivt på eller over 3 pst	1 (6 %)	6 %
Positivt under 3 pst	12 (75 %)	84 %
Negativt	3 (19 %)	10 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Videregående opplæring

Hvilken endring er det budsjettert med i videregående opplæring i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Økte midler	11 (73 %)	75 %
Uendrede midler	4 (27 %)	25 %
Reduserte midler	0	-

Antall fylkeskommuner som har svart: 15

På spørsmål om årsaken til økningen av midlene til videregående opplæring svarer fylkeskommunene:

Her kunne fylkeskommunene gi flere svar. Hvor mange fylkeskommuner som svarte på de ulike alternativene står i parentes.

- Økt antall elever (9)
- Økte kostnader knyttet til gratis læremidler (3)
- Økt satsing på kompetanseutvikling (3)

- Kostnader knyttet til voksenopplæring (4)
- Annet;
 - Styrking av spesialundervisning. (1)
 - Innføring av IB-linje. (1)
 - Forsøk med frukt og grønt. (1)
 - Opplæring i sosiale og medisinske institusjoner. (2)
 - Styrking av fag- og yrkesopplæring.
 - Økte leiekostnader/økte lønnskostnader. (1)
 - Økt rådgivningstjeneste. (1)
 - Tilrettelagt opplæring. (1)
 - Flere lærekontrakter. (1)
 - Forskjellige prosjekter. (1)

Har fylkeskommunen en ordning med gratis bærbar PC til elevene i videregående opplæring for skoleåret 2007/2008?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Ja, alle elever	4 (27 %)	24 %
Ja, alle elever på VG2	1 (7 %)	5 %
Ja, alle elever på VG1 og VG2	3 (20 %)	23 %
Ja, alle elever på VG2 og VG3	0	-
Nei	7 (46 %)	48 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 15

3 av fylkeskommunene som har svart nei på spørsmålet om de har en ordning med gratis bærbar PC svarer:

- Gratis bærbar PC vil bli innført fra skoleåret 2008/2009 på VG1 og VG2
- Har prøveordning på VG2 der flere elever har gratis bærbar PC.
- Noen skoler, men ikke alle, har ordning med gratis bærbar PC.

Kollektivtransport

Hvilke endring er det budsjettet med i kollektivtransporten i 2008 sammenlignet med faktisk tjenestetilbud for 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Utvidet tilbud	5 (31 %)	47 %
Uendret tilbud	7 (44 %)	32 %
Redusert tilbud	4 (25 %)	21 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Hva er årsaken til utvidelsen av kollektivtransporten i 2008? (Flere svar er mulig)

Alternativer	Antall svar
Økt antall reisende (ekskl. skoleskyssordning)	1
Økt antall i skoleskyssordning	0
Bedret tilbud (flere ruter etc.)	2
Annet	4

Antall fylkeskommuner som har svart: 5

Hva er årsaken til reduksjonen i kollektivtransporten i 2008? (Flere svar er mulig)

Alternativer	Antall svar
Redusert antall reisende (ekskl. skoleskyssordning)	0
Redusert antall i skoleskyssordning	0
Redusert tilbud (færre ruter etc)	4
Annet	1

Antall fylkeskommuner som har svart: 4

Er det budsjettert med en endring i kollektivtakstene i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Økte takster	10 (63 %)	63 %
Uendrede takster	4 (25 %)	18 %
Reduserte takster	2 (12 %)	19 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Fylkesvegsektoren

Hvilken endring er det budsjettert med på fylkesvegsektoren i 2008 sammenlignet med faktisk tjenestetilbud for 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Økte midler	7 (44 %)	40 %
Uendrede midler	7 (44 %)	44 %
Reduserte midler	2 (12 %)	16 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Tannhelse

Hvilken endring er det budsjettert med på tannhelsesektoren i 2008 sammenlignet med faktisk tjenestetilbud for 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Utvidet tilbud	4 (25 %)	33 %
Uendret tilbud	12 (75 %)	67 %
Redusert tilbud	0	-

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Kultursektoren

Hvilken endring er det budsjettert med på kultursektoren i 2008 sammenlignet med faktisk tjenestetilbud i 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Utvidet tilbud	10 (63 %)	61 %
Uendret tilbud	5 (31 %)	35 %
Redusert tilbud	1 (6 %)	4 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Regional utvikling

Hvilken endring er det budsjettert med i regional utvikling i 2008 sammenlignet med 2007?

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Utvidet tilbud	7 (44 %)	46 %
Uendret tilbud	7 (44 %)	44 %
Redusert tilbud	2 (11 %)	10 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Vedlikehold

Vedlikehold av bygninger

Vedlikehold av bygninger i 2007 sammenlignet med 2008.

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Høyere utgifter	4 (27 %)	45 %
Uendrede utgifter	9 (60 %)	45 %
Lavere utgifter	2 (13 %)	10 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 15

Vedlikehold av fylkesveger

Vedlikehold av fylkesveger i 2007 sammenlignet med 2008

Alternativer	Antall fylkeskommuner	Svar i forhold til befolkningsandel
Høyere utgifter	5 (31 %)	34 %
Uendrede utgifter	8 (50 %)	47 %
Lavere utgifter	3 (19 %)	19 %

Antall fylkeskommuner som har svart: 16

Vedlegg e)

Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2008

Sak	Oppmeldt
Helse- og omsorgsdepartementet	
Forslag om økt finansieringsansvar for kommunene for private fysioterapeuter med driftsavtaler med kommunene	1. møte 2007
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007
Kunnskapsdepartementet	
Gratis læremidler i videregående opplæring	1. møte 2007
St.meld. nr. 16 (2006-2007) Tidlig innsats for livslang læring - Timetallsutvidelse	1. møte 2007
Gratis frukt og grønt i grunnopplæringen	13. juni 2007 ¹
Arbeids- og inkluderingsdepartementet	
Kommunalt kvalifiseringsprogram som skal forvaltes av NAV-kontorene	1. møte 2007
Forslag om ikke-diskrimineringslov for personer med nedsatt funksjonsevne (universell utforming)	2. møte 2007
Justis- og politidepartementet	
Nødnett	2. møte 2007

¹ 3. oppmeldingstidspunkt for kostnadsberegningssaker 2007.

Vedlegg f) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2008

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Kostnadsberegninger 4 tidspunkter for oppmelding. Aktuelle områder for involvering av KS vurderes fortløpende.		Alle møtene	Alle
Samarbeidsavtaler <ul style="list-style-type: none"> • Helse og omsorg • Barnehage • Grunnopplæringen • Bostedsløshet • Landbruks- og næringsutvikling • Barnevern • Bosetting av flyktninger • Miljø- og samfunnsutvikling • Rammeavtale NAV • Styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk • Rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet 		Primært 3. møte	KRD, KS og berørte dep.
Økonomiområdet			
Helse og omsorg			
, Omsorgsplan 2015 med bla. følgende delplaner: - Kompetanseløftet 2015 og 10 000 årsverk - Nasjonal standard for lokale normer for legetjeneste i sykehjem - Investeringer sykehjem og omsorgsboliger - Demensplan 2015	2006, 2007	2. møte	HOD
Oppfølging etter avslutning av opptrappingsplanen for psykisk helse i kommunene. Oppfølging av den arbeidsrettede innsatsen innenfor opptrappingsplanen for psykisk helse	2005, 2006	Ikke avklart	HOD
Oppfølging av St.meld. 20 (2006-07) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller		2. møte	HOD
Oppfølging av rapport om lokalsykehus		2. møte	HOD
Oppfølging av St.meld. nr. 35 (2006-2007) om offentlig tannhelse			
Opptrappingsplan for rusfeltet		2. møte	HOD
Arbeidet med ny lov om kommunela helsetjenester og tjenester som i dag er regulert i sosialtjenesteloven.		Ikke avklart	HOD
Oppfølging av høringsnotatet om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent		Ikke avklart	HOD
Utdanning			
Forslag om lovendringer i opplæringsloven og friskoleloven i 2008		2. møte	KD
-Kommende St.meld. om kvalitet i grunnskoleopplæringen		2./3. møte	KD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Kommende St.meld. om språk		2./3. møte	
Lærebøker i tide		2./3. møte	KD
Barnehager			
Forslag om endringer i barnehageloven 2008		2./3. møte	KD
Barnevern			
Barnevern (generelt)	2007	2. møte	BLD
Landbruk			
Overføring av veterinærvakt og klinisk veterinærdekning til kommunene	2005, 2006	2. møte	LMD
Landbruksvikarordningen		2. møte	LMD
Flyktninger/innvandrere			
Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandringsbefolkningen	2006, 2007	2. møte	AID
Infrastruktur og tilgjengelighet			
Nødnett	2005, 2006, 2007	2./3. møte	JD
Forslag om ikke-diskrimineringslov for personer med nedsatt funksjonsevne (universell utforming)		2. møte	BLD
Arbeid og velferd			
Handlingsplan mot fattigdom	2007	2. møte	AID
NAV-reformen	2006, 2007	2. møte	AID
AFP		2. møte	AID
Offentlige tjenstepensjonsordninger		2. møte	AID
Kvalifiseringsprogrammet	2007	2. møte	AID
Kultur- og kirkedepartementet			
Stortingsmelding om forholdet mellom staten og Den norske kirke	2007	2. møte	KKD
Oppfølgingen av stortingsmeldingen om Den kulturelle skolesekken		2. møte	KKD
Stortingsmelding om bibliotek	2007	2. møte	KKD
Den kulturelle spaserstokken		2. møte	KKD
Oppfølging av stortingsmelding nr 39 (2006 - 2007) frivillighet for alle.	2007	2. møte	KKD
Andre saker			
Stortingsmelding om lokaldemokrati		2. møte	KRD
Forvaltningsreform		2. møte	KS

Tabellen gir en oversikt over saker det kan være aktuelt å omtale i løpet av konsultasjonsåret 2008. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen og vurderingen av sakene er derfor foreløpig. Oversikten er satt sammen av innspill både fra KS og departementene, og det er pt. ikke avgjort om departementene vil ta opp alle sakene i konsultasjonssammenheng. I enkelte tilfeller vil det være KS som legger fram sakene.

Vedlegg g)

Kostnadsutvikling
næringsbyggmarkedet
1998-2007



©1/2008 Prognosesenteret AS

Av: Prognosesenteret AS
Konsulent: Senneset, Birkeland
Dato/år: 17-1-2008

Innhold

	Side:
Innledende kommentarer	3
Sammendrag byggekostnadsutviklingen Norge 1998-2007	4
Innledende beskrivelse om byggekostnadsutviklingen	6
Historisk byggekostnadsutvikling Osloområdet	10
Byggekostnadsutvikling Norge 98-07 med 2 tilnærminger	12
Indeksert utvikling 98-07 med 2 tilnærminger	14
Private vs. offentlige/kommunale byggherrer	15
Hoveddrivere utvikling byggekostnader	16
Sammenheng pris/kostnadsutviklingen og definerte drivere....	17
Innledning - generelt om prisdannelse i byggemarkedet	17
Prisutviklingen på nye bygg siden 1980	18
Hvorfor svinger byggeprisene mer enn andre priser?	20
Indirekte prisdrivere	22
Andre prisdrivere	22
Mer om produktivitetsutviklingen	22
Fortjenestemarginer og lønnsvekst	23
Priser på arkitekt- og byggeteknisk konsulentvirksomhet	23
Priser på byggematerialer	24
Andre faktorer	24

Innledende kommentarer

De siste 2-3 årene har den opplevde prisveksten for byggherrer i det norske BA-markedet vært betydelig høyere enn hva SSBs byggekostnader har vist. Nevnte indeks brukes ofte for å oppjustere budsjetterte kostnadsrammer for konkrete byggeprosjekter, og konsekvensene for mange utbyggere har vært store "kostnadsoverskridelser" i forhold til tidligere kalkyler. Kommunenes Sentralforbunds medlemmer har gjennom spesielt de siste årene opplevd dette. Landets kommuner og fylkeskommuner er betydelige aktører i byggemarkedet, og kostnadsendringer utover "det normale" kan gi store konsekvenser i forhold til kommunenes/fylkeskommunenes muligheter til å holde seg innenfor bevilgede budsjett rammer.

Prognosesenteret AS har gjennomført flere studier hvor nettopp forholdet mellom opplevd prisutvikling og SSBs byggekostnadsutvikling har vært belyst. Utgangspunktet for disse analysene har vært basert på det metodeverket som Prognosesenteret AS etablerte i 2001 på oppdrag av Statsbygg Operasjonprosjektet.

Basert på ovennevnte problemstilling, har Prognosesenteret AS gjennomført en analyse som på nasjonalt nivå beskriver hvordan den faktiske byggekostnadsutviklingen har vært i perioden 1998-2007 basert på en output tilnærming. Analysen har tatt utgangspunkt i kostnadsutviklingen i byggemarkedet. Byggemarkedet er i denne sammenheng hovedsakelig definert som yrkesbyggemarkedet, hvor kontor/forretningsbygg, skolebygg og helsebygg utgjør de mest representative byggkategoriene. Underlag for å vurdere kostnadsutviklingen i anleggsmarkedet på tilsvarende måte, er det dessverre ikke tilstrekkelig sammenlignbart dataunderlag til å kunne gjennomføre. Videre har det ikke vært mulig å isolere kostnadsutviklingen til kommunale/fylkeskommunale bygg og sammenligne dette mot markedet for øvrig.

Analysen vil samtidig påvise den ulike utviklingen som input-priser (SSBs byggekostnadsutvikling) og output priser (målte byggherrepriser) har i den aktuelle perioden.

Prognosesenteret AS håper analyseunderlaget bidrar til å forstå vesentlige sider av sammenhenger og strukturer i det norske byggemarkedet i det videre arbeidet.

Prognosesenteret AS
Oslo, januar 2008

Sammendrag byggekostnadsutviklingen Norge 1998-2007

*Bruk av indekser
for regulering av
prisendringer*

Det påvises i denne analysen at bruk av SSB byggekostnadsindeks (BKI) ikke er godt egnet for å justere budjettrammer for byggeprosjekter fram i tid sett fra byggherres side. Årsaken til dette er flere, men de viktigste er at SSB-indeksen er en input indeks som ikke skal fange opp endringer i bl.a. fortjenestemarginer fra utførende leddet.

I en markedssituasjon hvor tilbuds- og etterspørselssiden er godt balansert, vil dette for byggherrene gi forholdsvis små utslag. I et marked hvor det derimot er stor ubalanse mellom tilbuds- og etterspørselssiden, vil variasjonene i forhold til BKI kunne bli store.

Byggekostnadsendringen som Prognosesenteret presenterer i analysen gir et mer presist bilde på kostnadsendringer for byggherre, da dataunderlaget er basert på endringer i byggherrekostnader, og således fanger opp alle aspekter i byggeprosessen knyttet til kostnadssiden.

En viktig presisering i forhold til fortolkningen knyttet til disse ulikhetene, er at de 2 tilnærmingene først og fremst måler ulike ting. For en offentlig eller kommunal aktør er det derfor av stor viktighet at man kjenner til definisjonsforskjellene og således tar høyde for dette i investeringsplaner knyttet til byggsektoren. I dag brukes den beskrevne inputindeksen til SSB i utstrakt grad som inflator på historisk bevilgede budjettrammer i byggeprosjekter i offentlig og kommunal sektor. Dette vil som påvist i denne analysen kunne gi store differanser fra den faktiske kostnadsøkningen sett fra byggherres side.

*Konklusjoner
relatert til
byggekostnads-
utviklingen*

Tabellen under viser konklusjonen fra denne markedsanalysen relatert til hvordan Prognosesenterets målte byggekostnadsutvikling har vært fra 1998 til 2007, sammenstilt med den samme utviklingen fra SSBs byggekostnadsindeks for boligblokker, Indeks 100 er 1998. For de 2 målemetodene viser de henholdsvis en vekst på 100,1% og 42,5% perioden sett under ett. Til sammenligning har konsumprisindeksen i den samme perioden økt med 18,6%.

	Output måling næringsbygg Norge		SSB- Byggekostnadsindeks boligblokker totalt	
	Index 100 i 1998	%- endring	Index 100 i 1998	%-endring
1998	100,0		100,0	
1999	108,7	8,7 %	102,7	2,7 %
2000	117,8	8,4 %	106,6	3,8 %
2001	127,1	7,9 %	111,8	4,9 %
2002	135,0	6,2 %	115,9	3,6 %
2003	139,5	3,3 %	119,9	3,5 %
2004	148,0	6,1 %	124,0	3,4 %
2005	158,5	7,1 %	128,9	4,0 %
2006	177,4	11,9 %	134,4	4,3 %
2007	200,1	12,8 %	142,5	6,0 %
Samlet kostnadsøkning i perioden				
		100,1 %		42,5 %

..sammendrag fortsetter

Private vs. offentlige byggherrer

Det eksisterer ingendirekte målinger på hvorvidt offentlige/kommunale aktører har opplevd kostnadsutviklingen anderledes enn private. Fra en kvalitativ synsvinkel har vi imidlertid erfart at aktører som er underlagt regler for offentlige anskaffelsesprosedyrer tenderer å bli vurdert som mindre attraktive fra entreprenørhold i et presset marked som vi har hatt de siste 2-3 årene. En vesentlig årsak til dette ligger bl.a. i at tilbydersiden på denne typen konkurranser må bruke store ressurser på tilbudsunderlaget, uten at de i nevneverdig grad kan være i dialog med oppdragsgiver underveis i en forhandlings/diskusjonsrolle. Når man har mer enn nok å velge i blant private byggherrer, kan resultatet fort bli at den offentlige aktøren blir skadelidende med påfølgende mindre konkurranse på egne prosjekter.

Aktivitetsnivå og priser

Som det går fram av tabellen på s 4 er prisendringer på nye bygg langt større enn endringene i BKI. Målt mot f.eks. konsumprisindeksen er forskjellen enda mer markert. Den viktigste årsaken til de store prisvariasjonene på nye bygg er de tilsvarende store variasjonene i aktivitetsnivået i byggemarkedet og at byggebedriftene er raske til å tilpasse prisene til aktivitetsnivået. Det er den lange levetiden på bygg som er den viktigste årsaken til de store variasjonene i aktiviteten. Den lange levetiden fører til at den årlige produksjonen av nye bygg utgjør en svært liten andel av den eksisterende bygningsmassen - i størrelsesorden 1-2 %. Små endringer i samlet etterspørsel etter bygg - enten det gjelder næringsbygg eller boliger - får dermed store konsekvenser for etterspørselen etter nye bygg.

Prisindekser

For å kunne gjennomføre en analyse av sammenhengen mellom aktivitetsnivå og prisutviklingen i byggemarkedet på lang sikt, har vi konstruert en indeks for utviklingen i prisene for nye næringsbygg som går tilbake til 1980. Deretter er årlige endringer i prisene sammenliknet med årlig endring i samlet byggeaktivitet. I hele perioden etter 1980 er det god sammenheng mellom pris- og aktivitetsendring. Prosentvis prisendring og prosentvis aktivitetsendring er i samme størrelsesorden, men prisendringene ser likevel ut til å være noe sterkere enn aktivitetsendringene. Dette har vært særlig merkbart i de senere årene. Trolig ville en aktivitetsindeks som også tok hensyn til kapasitetsutnyttningen i byggenæringen kunne gi en enda bedre sammenheng mellom prisutvikling og byggeaktiviteten.

Arbeidsproduktivitet

Endringer i byggeaktiviteten genererer endringer i prisene gjennom flere kanaler. Den viktigste kanalen ser ut til å være arbeidsproduktiviteten. Det er en omvendt sammenheng mellom produktivitsutvikling og aktivitetsnivå - produktiviteten synker i høykonjunktur og stiger i lavkonjunktur. I årene 1988-95 steg arbeidsproduktiviteten i den utførende delen av byggenæringen med 50 %. I årene etter har produktiviteten sunket like mye, og er nå igjen på 1988-nivå. Nye bygg kunne vært 20-25 % billigere dersom produktiviteten i byggenæringen hadde hatt samme utvikling som i resten av næringslivet i årene etter 1995.

Innledende beskrivelse om måling av byggekostnadsutviklingen

Byggenæringen er som alle andre næringer utsatt for kostnadsendringer. Håndteringen av endringene i denne næringen er imidlertid ofte mer kompleks da tiden fra et prosjekt planlegges til igangsetting skjer, ofte tar flere år. I offentlig og kommunal sektor er dette en spesielt vanskelig øvelse, da man er avhengig av at vedtatte bevilgninger i tidlig fase skal beskrive et sluttprodukt mange år fram i tid.

En lang planleggings- og byggeperiode krever at utbyggere gjør en grundig jobb med detaljplanene på prosjektene, slik at man så langt det lar seg gjøre kan lage et budsjett for hva det koster å gjennomføre et konkret byggeprosjekt i dag. Den store usikkerheten er imidlertid å beregne hva det samme byggeprosjektet koster om 4-5 år, så lenge prisene på byggevarer og håndverkere gjennom de siste 20 årene har endret seg svært mye. Dette er årsaken til at man må benytte en justeringsfaktor på det opprinnelige budsjettet for at man skal kunne gjennomføre det planlagte prosjektet i forhold til hvordan prisene i markedet til enhver tid utvikler seg.

Den tradisjonelt viktigste justeringsfaktoren for prisutvikling i byggebransjen er i dag SSB`s byggekostnadsindeks for boligblokker. Tilsvarende indeks finnes også for «eneboliger i tre» og benyttes på prosjekter som ligger tettere opp mot denne byggtypen. Dette er en såkalt input-indeks basert på en dekomponering av "representative" bygg innenfor de ulike kategoriene. Etter dekomponering gis hver byggdelt og innsatsfaktor en vektet verdi. Hver måned innhenter SSB data om prisutviklingen på et utvalg av disse innsatsfaktorene (og varegrupper). Målsettingen er selvsagt å få frem veiledende priser fratrukket eventuelle markedsrabatter på det enkelte tidspunktet. I teorien skal SSB`s byggekostnadsindeks vise en prisutvikling på tilnærmet sammenlignbare bygg over en periode.

Til tross for en teoretisk god treffsikkerhet, ser vi i praksis til dels store avvik mellom SSB`s ulike byggekostnadsindekser og utviklingen i reelle markedspriser. Reelle markedspriser defineres her som utviklingen i gjennomsnittlige byggekostnader relatert til endelige kostnader for byggherren.

En sentral forklaring på at man til tider ser store avvik i nevnte indeksutvikling og hvordan markedet opplever byggekostnadsutviklingen, er at SSB`s byggekostnadsindeks som nevnt er input prisbasert og således ikke er ment å måle output prisen (altså byggherres kostnader- og endringer i disse). Viktige kostnadselementer som således ikke er med i dette bildet er bl.a. produktivitsendringer og endringer i entreprenørens fortjenestemarginer

Andre årsaker til nevnte avvik, er relatert til de såkalt "representative" byggene, samt at byggekostnadsindeksen ikke er geografisk inndelt. Byråets mest brukte indeks knyttet til næringsbygg er som nevnt relatert til boligblokker. Man har altså ikke noen egen indeks (med representative bygg) for de ulike næringsbyggkategoriene, verken de offentlige eller private. Det er derfor en feilkilde at byggekostnadsutviklingen for en boligblokk ikke nødvendigvis speiler tilsvarende utvikling for et sykehus, en skole, et kontorbygg eller for den saks skyld et operabygg.

Ved et mindre byggeprosjekt med en relativt kort byggeperiode kan avvik mellom input indekser og reell markedspris for en stor del kompenseres ved gode tosidige kontrakter, tett byggherreoppfølging og fastprisavtaler fra tilbyderne. Ved komplekse bygg med lang byggetid - spesielt i kombinasjon med et oppadgående marked - vil imidlertid konsekvensene i forhold til budsjettoppfølging kunne bli meget store om man benytter standard indekser som ikke speiler reell markedsprising.

Et konkret eksempel på problemstillingen kan være en offentlig aktør som vedtar å bygge nytt hovedkontor i Oslo. Basert på dagsaktuelle kalkyler prises prosjektet til 500 mill - hvilket også er den budsjettmessige og politisk vedtatte rammen for prosjektet. Planlegging forventes å ta 2 år, selve byggeprosessen ytterligere 2 år. I budsjettmessig sammenheng skal byggekostnadsindeksen legges til grunn. Ved byggestart har indeksen steget med 3% + 3% - hvilket gir et korrigert byggebudsjett på 530 mill. Tilsvarende utvikling forventes i byggeperioden - dvs at man kalkulerer med en samlet budsjetttramme på 563 millioner kroner.

P.g.a. en presset markedssituasjon med kapasitetsmangel på utførende side og spesielt i forhold til de spesielle tekniske løsningene i dette bygget, så opplever man en reell kostnadsvekst relatert til dette bygget på hele 6 % hvert av de 2 første årene og 5 % årlig i byggeperioden. Dette gir en samlet sluttsum på 620 millioner kroner. Dette gir en merkostnad på 10 % i forhold til opprinnelig budsjett korrigert for den mest brukte indeksen i dagens bygge marked (563 millioner i forhold til 620 millioner).

En mediamessig vinkling rundt dette konkrete prosjektet, ville kunne tolkes som en stor kostnadssprekk, hvilket selvsagt ikke er korrekt.

For en del større offentlige byggeprosjekter, ref. Operabygget - St. Olav Hospital - Nye Ahus er det i dagens overopphetedde marked et spesielt stort behov for å følge kostnadsutviklingen svært tett mest mulig linket mot særtrekk ved det enkelte prosjektet. Dette selvsagt for å få et korrekt bilde av reell kostnadsutvikling relatert til opprinnelige budsjetter, men også for å oppnå optimal prising og trygghet for at man som byggherre faktisk betaler korrekt pris i forhold til markedsutviklingen.

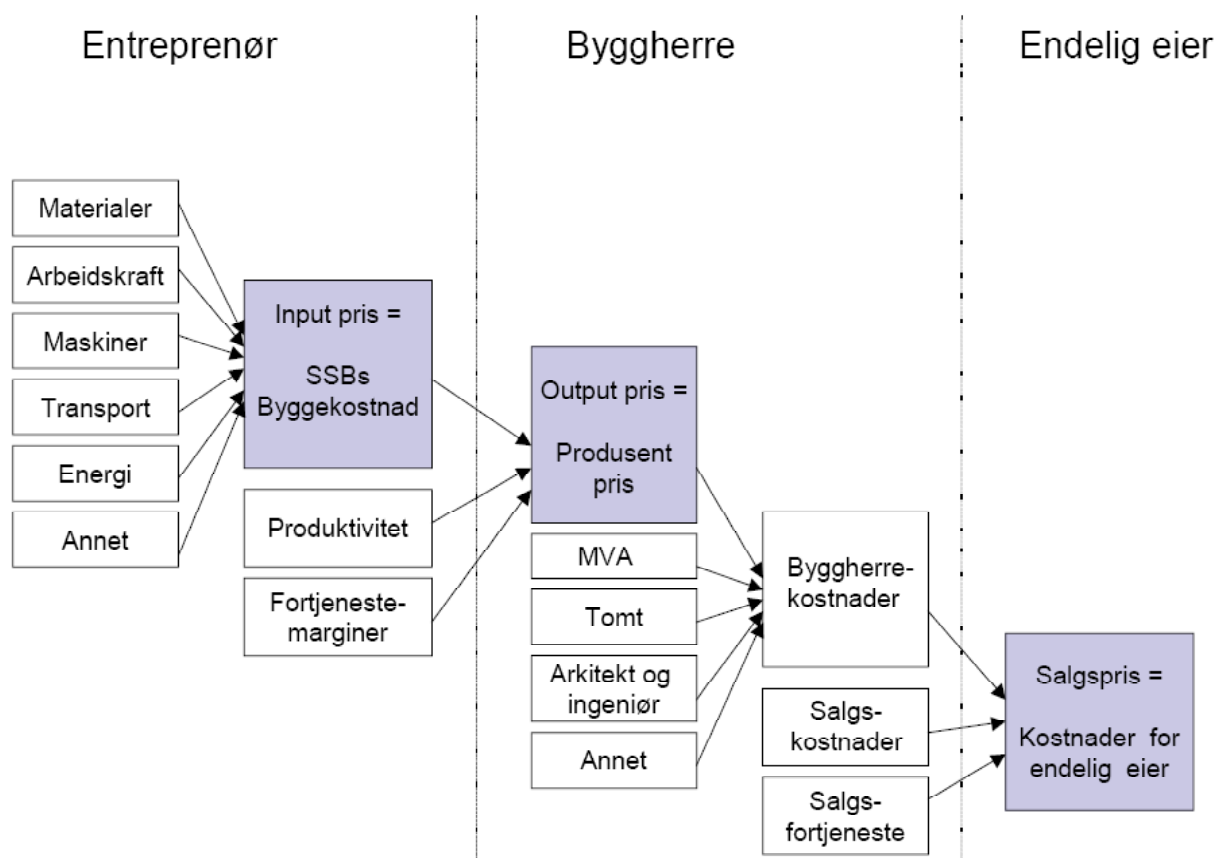
Målemetodens oppbyggig og avvik

Prisindekser som brukes for å beskrive prisutviklingen i bygge- og anleggsvirksomheten kan deles inn i tre hovedtyper: input prisindekser, output prisindekser og salgsprisindekser. Til hjelp for å beskrive prisbegrepene har man definert tre sentrale aktører som er knyttet til bygge- eller anleggproduksjonen:

Entreprenør:	En bedrift som påtar seg byggearbeidet i kraft av en kontrakt med byggherre.
Byggherre:	Person eller organisasjon som setter opp krav for et prosjekt, setter prosjektet i arbeid og betaler for det.
Endelig eier, konsument:	Personen eller organisasjonen som betaler den endelige salgsprisen på nybygget inklusiv tomten.

Disse rollene er ofte blandet sammen. Entreprenøren kan også være byggherre. Likeledes kan byggherre være endelig eier. Dette er med på å vanskeliggjøre datafangsten til outputpriser/produzentpriser for byggenæringen.

Under følger en kort beskrivelse av de tre indekstypene og hvordan SSB sine byggekostnadsindeks plasserer seg i dette bildet (Kilde SSB).



Input prisindekser

Input prisindekser eller byggekostnadsindeksene måler prisutviklingen på innsatsfaktorene i bygge- og anleggsproduksjonen, som arbeidskraft, materialer, transport og maskiner. Kostnadsendringene for innsatsfaktorene beregnes separat og vektet sammen til en indeks. Vektgrunnlaget baserer seg på representative byggeprosjekter og revideres med jevne mellomrom for å fange opp endringer i byggeskikk og byggemetoder.

Denne typen indekser mangler viktige elementer som påvirker output prisen, nemlig produktivitetendringer og endringer i entreprenørens fortjenestemarginer. SSBs byggekostnadsindekser er input prisindekser. Andre bruker byggekostnadsbegrepet med et helt annet innhold.

SSB publiserer også en prisindeks for nye eneboliger og flerbolighus som er en output prisindeks. Salgsprisindekser måler prisutviklingen på bygge- og anleggsprodukter betalt av konsument eller endelig eier. Denne indeksen benyttes i liten grad i markedet for å framskrive kostnadsutviklingen på bevilgede prosjektrammer i offentlig og kommunal sektor.

Utviklingstrekk på noen av disse indeksene vil bli omhandlet senere i analysen

Output prisindekser - faktisk prisutvikling byggherre/eier
Instrumentet for å beskrive den faktiske (historiske) utviklingen for byggekostnader av yrkesbygg/næringsbygg i Norge totalt, er basert på Prognosesenterets omfattende innsamling/registreringer av vareforbruk/kostnadsbruk knyttet til faktiske byggeprosjekter fra bestillers ståsted. En vesentlig forskjell i forhold til en evt. sammenligning av SSB-indeksen som er presentert tidligere og Prognosesenterets tilnærming, er at sistnevnte måling inkluderer produktivetsendringer og fortjenestemarginer i hele verdikjeden fram til ferdig bygg.

Registreringen som danner basis for nivåene som presenteres i denne analysen, måler de samlede generelle byggekostnader eksklusive tomt og moms, samt splittet opp på tekniske fag som elektro, rørleggerkostnader og ventilasjon.

Som vi har nevnt tidligere, er det ofte at rollene i byggeprosjekter går i hverandre. I offentlig/kommunal sektor er ofte byggherre og endelig eier en og samme aktør. Den største forskjellen rent metodisk er tomtekostnadene. Kompleksiteten i målingen hvis man inkluderer utviklingen på tomtekostnader er imidlertid såvidt stor, at dette er holdt utenfor analysegrunnlaget. Tomtekjøp skjer bl.a. ofte såvidt lang tid i forkant av det enkelte prosjekt at feilkildene overstiger nytteverdien.

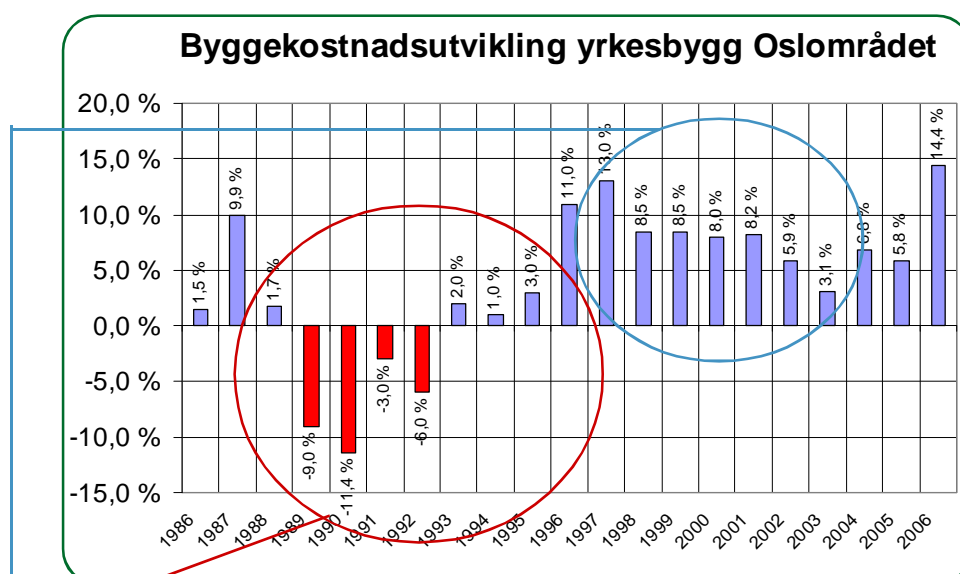
Prognosesenterets indeks/kostnadsregistrering er m.a.o. en såkalt output-indeks ved at vi måler kostnadsbildet på sisteleddet, d.v.s. hos byggherren/eieren. Datainnsamlingen gjennomføres kontinuerlig gjennom året, og utvalgsstørrelser holdes til enhver tid på nivåer som tilfredsstiller krav til statistiske avvik. Analysen knyttet til prisutviklingen på et historisk nivå er basert på utviklingen fram t.o.m. sist tilgjengelig statistikk på kvartalsbasis. Tilgjengelig dataunderlag etter endt kvartal foreligger ca. 6 uker etter avsluttet kvartal. Utviklingen etter dette tidspunktet defineres som en prognose relatert til uttak fra databasen.

Så lenge vår metodetilnærming er basert på en outputmodell som baseres på faktiske prosjekter som realiseres, er det viktig å presisere at ingen byggeprosjekter er like, og valg av tekniske/kvalitative løsninger varierer fra prosjekt til prosjekt. Vi har med basis i et stort underlagsmateriale rendyrket tallunderlaget til å omfatte "tradisjonelle" næringsarealer for at utviklingen fra år til år skal være så sammenlignbar som mulig. Dette betyr at enklere bygg som for eksempel lagerbygg og idrettsbygg er ekskludert fra utvalget. Likevel vil valg av løsninger (eksempel prefabrikerte bygg sammenlignet med plassbygg) og tekniske "nyvinninger"/prioriteringer (eksempelvis styringssystemer og automatikk) gjøre at presumptivt sammenlignbare bygg ikke gir et 100% korrekt bilde av prisutviklingen. Likevel er totalbasen av utvalget stort nok til at nevnte feilkilder i liten grad påvirker de presenterte nivåene.

Historisk byggekostnadsutvikling Osloområdet

I grafen under presenterer vi en oversikt over hvordan den faktiske prisutviklingen har vært på yrkesbygg i Osloområdet fra midten av 80-tallet fram til 2006. Vi har tatt med denne oversikten i analysen fordi vi her har lengre tidsrekker på dataunderlaget, og kan dokumentere avviket mellom 2 ulike tilnærminger på byggekostnadsutviklingen. Vi presenterer senere i analysen hvordan dette bildet ser ut for Norge totalt fra 1998-2007.

Grafen viser hvordan den prosentuelle endringen på byggekostnadene har vært i forhold til foregående år. Prisutvikling i denne sammenhengen er et begrep som knyttes opp mot hva det faktisk koster å bygge ulike næringsbygg i den beskrevne perioden. Dette betyr at også kvalitetsforskjeller ligger «innbakt» i tallunderlaget.



- 1989-1995 totalt prisfall på 24% sammenlignet med toppnivået i 1988.
- SSB hadde i samme periode en samlet prisvekst på 16%.
- Prisoppgangen inntreffer ca. 1 år etter den voldsomme nedturen byggebransjen opplevde f.o.m. 1987.
- Prisoppgangen inntreffer først i 1996, selv om det absolutte bunnpunktet rent aktivitetmessig var så tidlig som i 1993. Tidsforskyvning mellom 1 og 3 år i markedet.

- 1996-2003 en samlet prisøkning på Østlandet på 72%.
- SSB hadde i samme periode en samlet prisvekst på 31%.
- Veksten kom nesten 1-3 år etter at bransjen opplevde kraftig aktivitetsvekst.

Grafen viser en indeksert beskrivelse av byggekostnads-utviklingen basert på de to ulike målemetodene «SSB byggekostnadsindeks for boligblokker» og «Prognosesenterets output indeks for næringsbygg for Osloområdet». Osloområdet er i denne sammenheng definert til å omfatte fylkene Oslo og Akershus.

Hvis vi som et eksempel ser på et prosjekt som ble politisk behandlet og det ble vedtatt rammer for prosjektet i år 2000. Rammene for prosjektet ble vedtatt til 200 millioner kroner. Kontraheringen til dette prosjektet skjedde først ved årsskiftet 2006/2007.

Justert verdi med SSB indeks ved kontraheringstidspunktet:

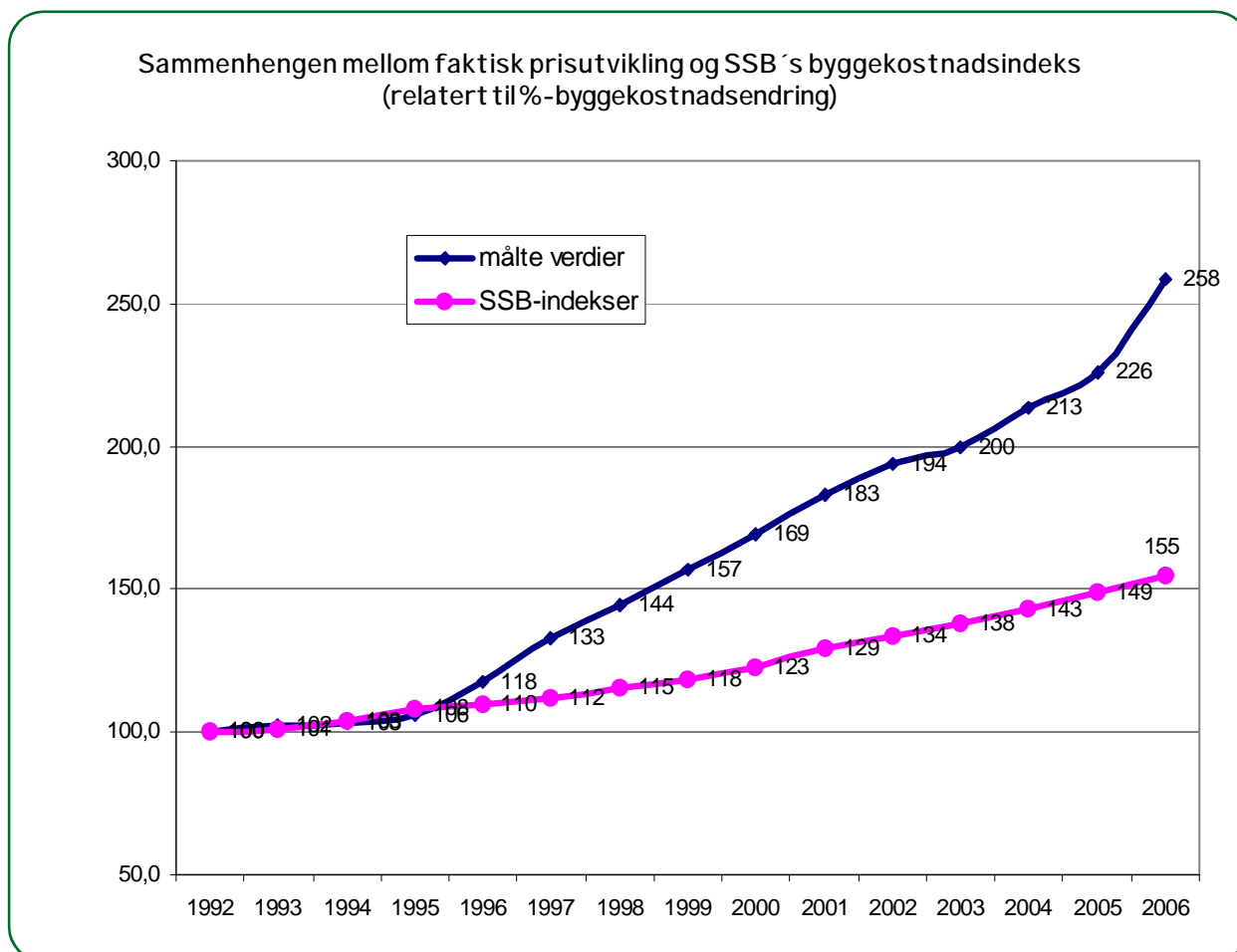
252 millioner kroner

Justert verdi med Prognosesenterets indeks kontraheringstidspunktet:

305 millioner kroner

Differanse på 53 millioner kroner eller 21% i den aktuelle perioden.

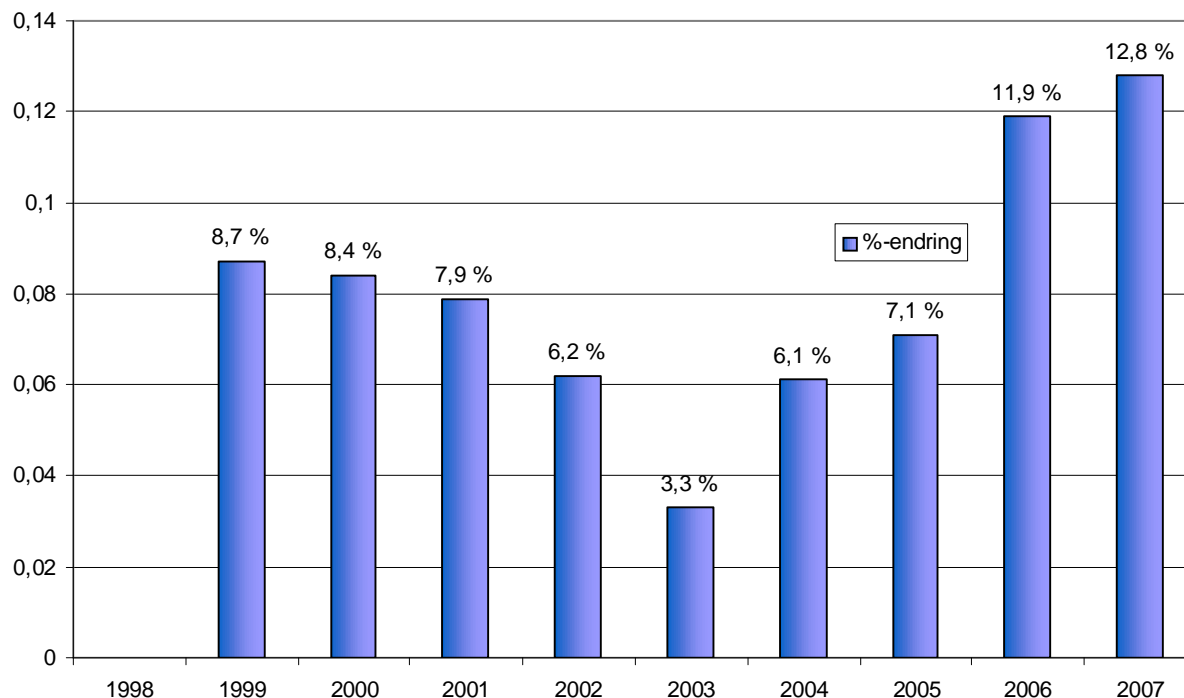
Som det framgår av grafen under, ville differansen blitt betydelig større om eksemplet strakk seg over en lengre periode.



Prosentuell byggekostnadsutvikling 1998-2007 med 2 målemetoder Norge

Vihar fram til nå beskrevet de prinsipielle forskjellene knyttet til beskrivelse av byggekostnadsutviklingen. I grafen under viser vi hvordan denne har utviklet seg basert på prosentuell endring fra foregående år.

%-endring i byggekostnader næringsbygg Norge 1998-2007 basert på Prognosesenterets output målinger



I perioden 1998 - 2001/2002 var den norske byggenæringen i slutten av en slags oppbyggingsfase etter den voldsomme nedturen bransjen opplevde på begynnelsen av 90-tallet. Aktivitetsnivået og etterspørselen mot næringen økte allerede i perioden 1992/93, men den mer markante kostnadsveksten skjedde ikke før 1997/1998. Målt i faste kroner, var den samlede produksjonen i byggenæringen ca. 60% høyere i 1998 enn hva den var i bunnåret 1992. Det tok altså flere år før ledig kapasitet ble fullt utnyttet. I 1998 ble det også innført nye byggeforskrifter i Norge, og dette hadde også en direkte innvirkning på kostnadsveksten både for boliger og næringsbygg spesielt i 1999 og 2000. Tilgangen på kvalifisert arbeidskraft begynte å "tilspisse" seg også som et resultat av at svenske bygningsarbeidere i større grad valgte å holde seg hjemme i et marked som samtidig begynte å øke i intensitet.

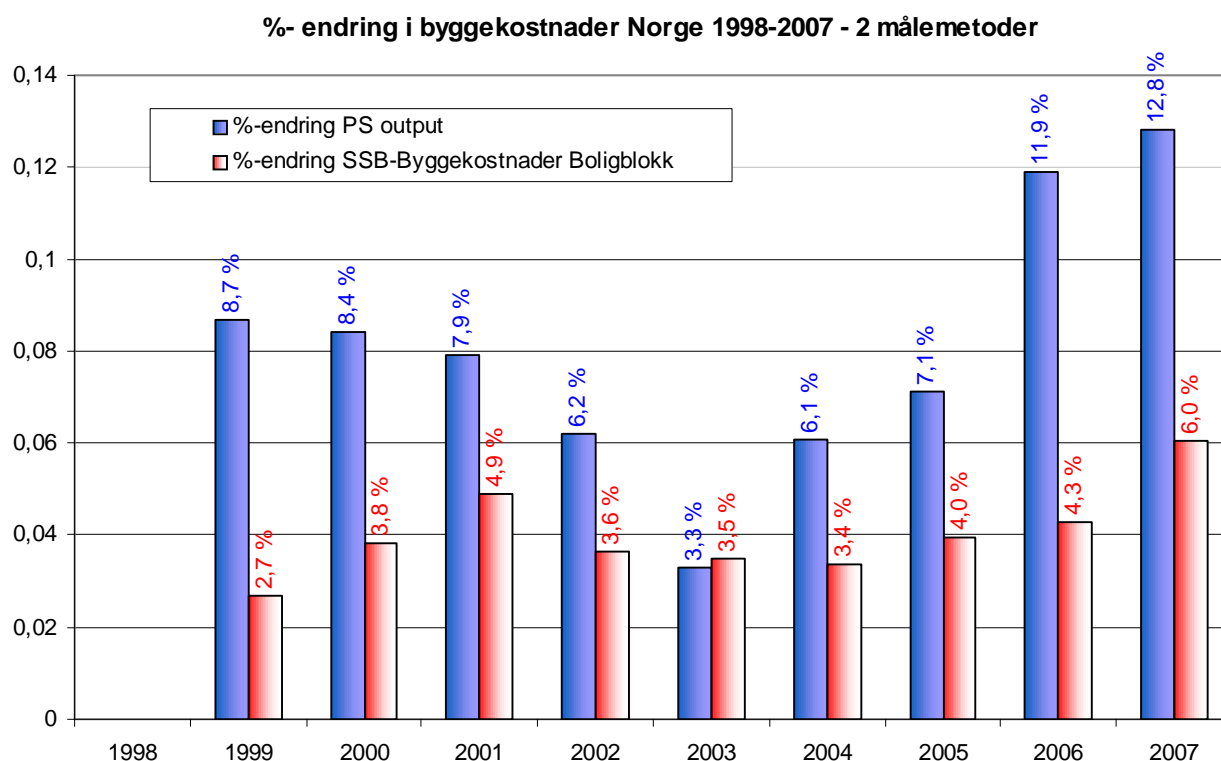
I perioden 2002/2003 var det kortvarig, men markant nedgang på kostnadsutviklingen. Finansiell uro i inn- og utland, samt en kraftig negativ psykologi i markedet, medførte at kostnadsveksten i 2003 sammenlignet med 2002 lå tett ned mot konsumprisindeksen. På tross av dette "hvileskjæret" i kostnadsveksten i 2003, endte den samlede produksjonen i næringen på et høyere nivå enn forgående år.

Perioden 2004/2005 viste en markant vekst i byggeaktiviteten i Norge, og mot slutten av perioden kunne man registrere sterke signaler om en brist i kapasiteten i næringen. Etterspørselen begynte å overstige tilbudssiden med en påfølgende sterk kostnadsvekst. Godt avhjulpet med tilgang på arbeidskraft fra Øst-Europa, ble den årlige kostnadsveksten

likevel holdt på et, etter forholdene, moderat nivå.

Perioden 2006/2007 viste seg å gi en tilnærmet galopperende kostnadsvekst. For første gang på mange år registreres en to sifret prosentuell kostnadsøkning 2 år på rad. Gjennom deler av 2006 og 2007 ble bransjen rammet av kapasitetsproblemer både på vare- og tjenestesiden. Viktige innsatsvarer som trelast, isolasjon og betong var rett og slett ikke mulig å framskaffe innenfor normale leveransetider. Tilsvarende situasjon har denne næringen knapt opplevd siden krigens dager. Som vi har vist eksempel på tidligere i analysen, hadde Osloområdet en kostnadsvekst opp mot 15% i 2006 sammenlignet med 2005. Utslagene på landsbasis ble riktignok noe lavere, men vi har opplevd 2 år på rad hvor det har vært et kraftig misforhold mellom tilbuds- og etterspørselssiden i markedet.

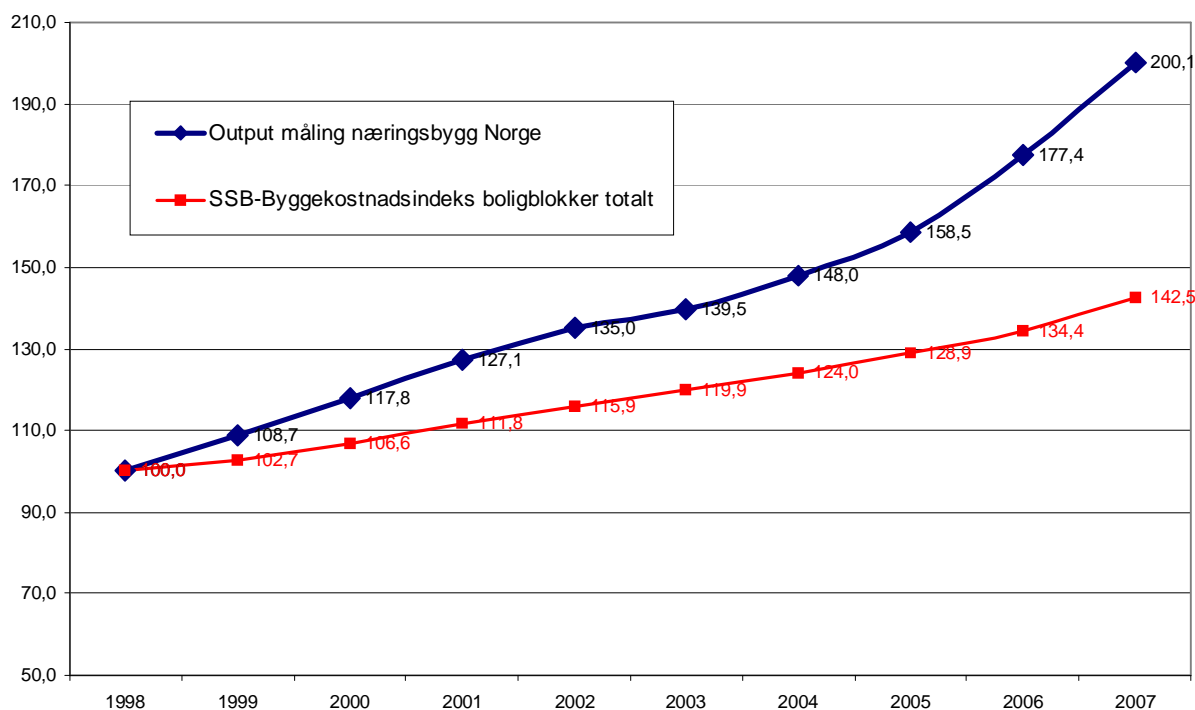
I grafen under presenterer vi hvordan utviklingen for Prognosesenterets outputindeks for næringsbygg i Norge har utviklet seg, sammenstilt med SSB's byggekostnadsindeks for boligblokker fra 1998-2007. Vi har tidligere i analysen beskrevet de ulike indeksenes oppbygging og anvendelsesområde. Senere i analysen vil vi også diskutere andre kostnadsindekssers samvariasjon, samt se på hvilke drivere som hovedsakelig er utslagsgivende for den beskrevne utviklingen.



Indeksert byggekostnadsutvikling 1998-2007 med 2 målemetoder Norge totalt

Vi har redegjort på de foregående sidene for den prosentuelle utviklingen i byggekostnader for næringsbygg i Norge basert på Prognosesenterets målinger, sammenstilt med SSB's byggekostnader for boligblokker. I grafen under presenterer vi disse endringsnivåene i en indeksert framstilling hvor 1998 er satt til indeks 100.

Indeksert byggekostnadsutvikling Norge 1998-2007



Den grafiske framstillingen viser at begge målemetodene i den beskrevne perioden har en kontinuerlig veksttendens, men Prognosesenterets kartlegging på outputnivå for næringsbygg har en mye brattere vekstkurve. For de 2 målemetodene viser de henholdsvis en vekst på 100,1% og 42,5%, perioden sett under ett. Til sammenligning har konsumprisindeksen i den samme perioden økt med 18,6%.

Det er kun i 2003 vi ser at nivåene for disse målemetodene viser et tilnærmet likt nivå i den beskrevne perioden. Den gjennomsnittlige årlige kostnadsveksten for Prognosesenterets måling hele perioden sett under ett viser 8% økning, mens SSB's byggekostnadsindeks viser i den samme perioden et gjennomsnitt på 4% årlig økning.

	Output måling næringsbygg Norge		SSB-Byggekostnadsindeks boligblokker totalt	
	Index 100 i 1998	%-endring	Index 100 i 1998	%-endring
1998	100,0		100,0	
1999	108,7	8,7 %	102,7	2,7 %
2000	117,8	8,4 %	106,6	3,8 %
2001	127,1	7,9 %	111,8	4,9 %
2002	135,0	6,2 %	115,9	3,6 %
2003	139,5	3,3 %	119,9	3,5 %
2004	148,0	6,1 %	124,0	3,4 %
2005	158,5	7,1 %	128,9	4,0 %
2006	177,4	11,9 %	134,4	4,3 %
2007	200,1	12,8 %	142,5	6,0 %
Samlet kostnadsøkning i perioden				
		100,1 %		42,5 %

Kostnadsutvikling private vs. offentlige/kommunale byggherrer

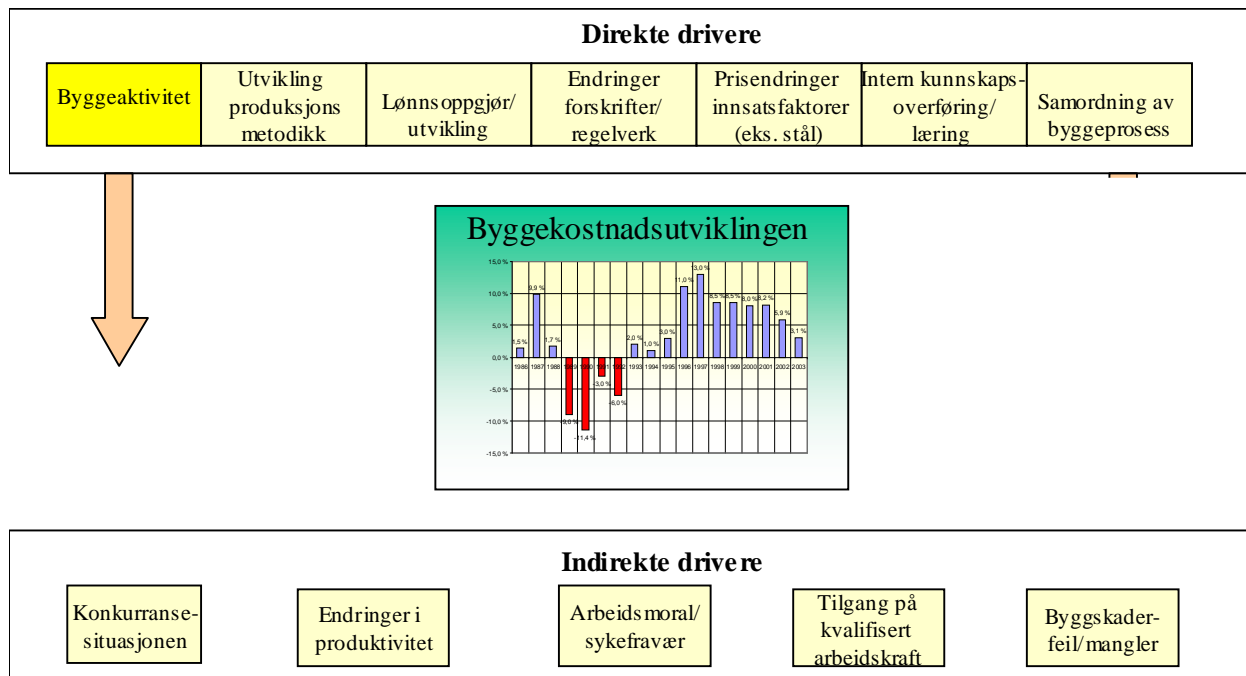
I de kartleggingene vi gjennomfører i forhold til byggekostnadsutviklingen, skiller vi ikke på om utbygger er privat eller offentlig/kommunal. Vi har tidligere forsøkt å skille på ulike grupper av byggherrer, men ser at usikkerheten og feilmarginene i en slik kvantitativ øvelse blir for store.

Det vi fra et kvalitativt ståsted imidlertid har erfart, er at aktører som er underlagt regler for offentlige anskaffelsesprosedyrer tenderer å bli vurdert som mindre attraktive fra entreprenørhold i et presset marked som vi har hatt de siste 2-3 årene. En vesentlig årsak til dette ligger i at tilbydersiden på denne typen konkurranser må bruke store ressurser på tilbudsunderlaget, uten at de i nevneverdig grad kan være i dialog med oppdragsgiver underveis i en forhandlings/diskusjonsrolle. Videre krever denne typen av prosjekter ofte mer administrative rutiner fra entreprenørhold som rapportering og rutiner knyttet til kontraktuelle forhold, og dette kan i sin tur virke negativt inn på interessen for å regne på offentlige anbud - når man ellers har mer enn nok å regne på i det private markedet.

Vi har erfart ved flere anledninger at offentlige aktører de siste årene har en langt mindre konkurranse på sine prosjekter enn tilsvarende private prosjekter, samtidig som tilbudssummene ofte avviker mer fra «markedspris» enn hva private opplever. Dette området er som nevnt over, vanskelig å tallfeste, og i liten grad fanget opp i det vi i denne sammenheng beskriver som faktisk kostnadsendring. Igjen fra et kvalitativt perspektiv, vurderer vi den presenterte kostnadsutviklingen de siste 2 årene til å ligge på et minimum av hvordan aktørene har opplevd den.

Hoveddrivere utvikling byggekostnader

Vi har i tabellen under vist hvilke drivere som hovedsakelig er bestemmende i forhold til byggekostnadsutviklingen. Som vi har diskutert tidligere, er den klart viktigste faktoren aktivitetsnivået i markedet. Markedet er med andre ord sterkt påvirket av tilbud/ etterspørselsparametre. Dette er derfor en vesentlig faktor som inngår i analysearbeidet for å forstå utviklingen.



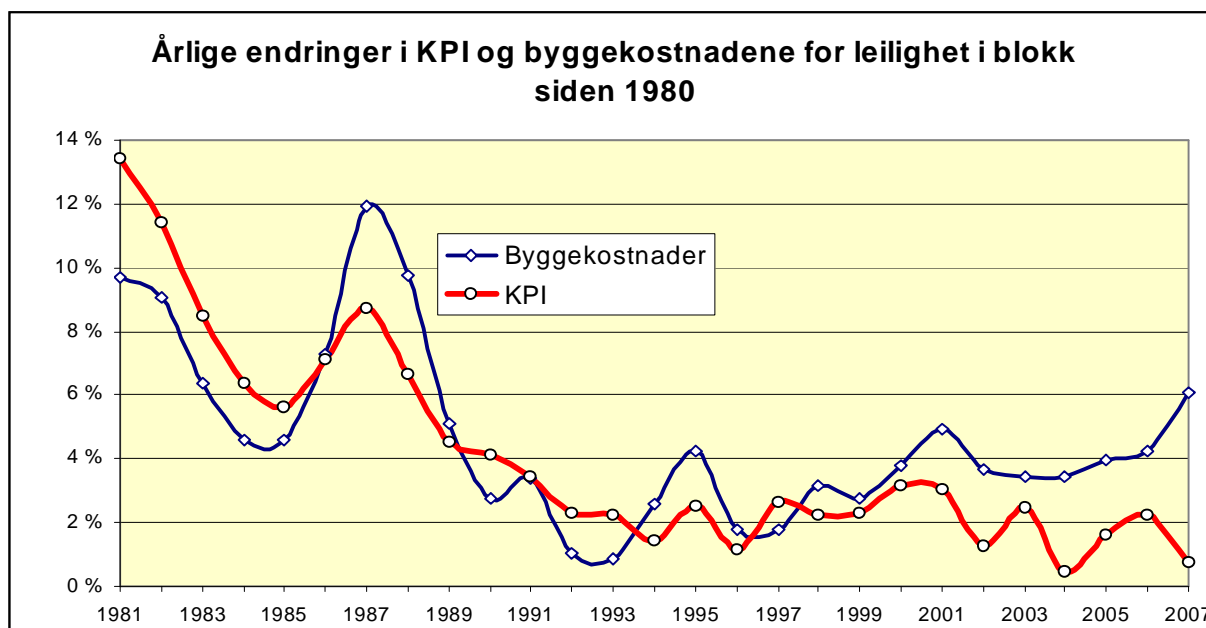
Årsak/virkningsforhold i dette markedet er definitivt komplekse, og kan ikke alene belyses ut fra hvordan aktiviteten i markedet er. Forhold som tilgang på arbeidskraft (også gjennom «import» av utenlandsk arbeidskraft), endringer i aktørenes fortjenestemarginer er klart medbestemmende for utviklingen. Videre er det en kjennsgjerning at byggebransjen tradisjonelt har lidd under manglende produktivitet i oppgangstider.

På de neste sidene går vi gjennom noen av de mest sentrale driverne, og ser også dette opp mot sammenhenger som er mulig å framstille basert på ulike kvantitative parametre.

Sammenheng mellom pris/kostnadsutviklingen og definerte drivere

Innledning - generelt om prisdannelse i byggemarkedet

Prisutviklingen i byggemarkedene preges av at svingningene i prisene er markant større enn for de aller fleste andre varer og tjenester. Den viktigste årsaken til dette er at produktene (byggene) har svært lang levetid, noe som innebærer at den årlige nyproduksjonen utgjør en langt mindre del av samlet bestand sammenliknet med andre produkter. F.eks. er det ca. 2 mill. boliger i landet, mens den årlige nyproduksjonen normalt ligger mellom 20.000 og 40.000 boligenheter - altså 1 til 2 % av bestanden. Til sammenlikning er det også ca. 2 mill. personbiler her i landet, mens årlig nysalg ligger på ca. 150.000, eller 7,5 % av bestanden. For andre varige forbrugsgoder, som hvite- og brunevarer, er forholdet mellom nysalg og bestand kanskje som 1 til 10. Endringer i samlet "behov" får dermed større konsekvenser for etterspørselen etter nye produkter i byggemarkedet enn det gjør i andre markeder. Derfor blir også prisutslagene i byggemarkedet ofte større, og dette er den viktigste årsaken til at relativt moderate konjunktursvingninger likevel kan slå kraftig ut i prisene på nye bygg. Dette kommer imidlertid ikke så lett fram ved bare å betrakte prisindekser for byggproduksjonen, jfr figuren under som viser utviklingen i byggekostnadsindeksen for leiligheter i blokk og i konsumprisindeksen.

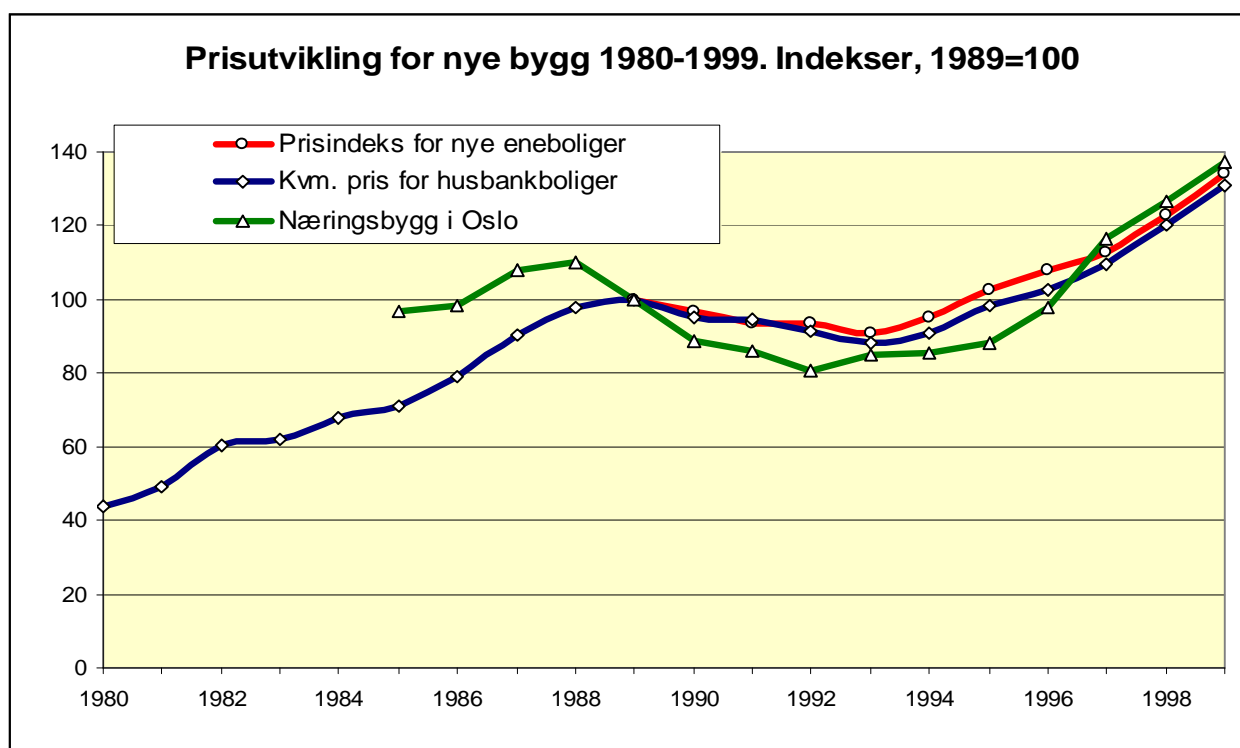


Årsaken er at byggekostnadsindeksen bare fanger opp en del av svingningene i den samlede byggeprisen, bl.a fordi arkitekt- og rådgivende ingeniørtjenester ikke er med i indeksen. Den får heller ikke med prisvirkninger av produktivitetendringer og endringer i fortjenestemarginer hos de ulike ledd i verdikjeden, prisvirkninger av endringer i offentlige krav, som f.eks. byggeforskrifter. Mange av disse priskomponentene har variert langt mer enn byggekostnadsindeksen. Den samlede utviklingen i kjøpeprisen på bygg har derfor vært atskillig mer turbulent enn utviklingen i byggekostnads- og konsumprisindeksen. F.eks. vet vi at prisene falt markert fra slutten av 1980-årene og fram til 1992-93. Etter 1993 steg prisene raskt igjen.

Prisdannelsen i byggemarkedet preges også av at en stor del av byggproduksjonen foregår med norsk arbeidskraft. Økt etterspørsel etter nye bygg og etter renoveringsarbeider på eldre bygg må derfor i hovedsak dekkes ved økt innenlands produksjon og høyere sysselsetting i byggenæringen.

Prisutviklingen på nye bygg siden 1980

For å kunne si noe om den langsiktige prisutviklingen på den type nye bygg som kommunene bestiller sammenliknet med den alminnelige prisutviklingen i landet, trenger vi å vite noe om den langsiktige prisutviklingen på de priskomponentene som ikke er med i byggekostnadsindeksen. Vi har valgt å studere prisutviklingen siden 1980, fordi 1980 innleder et tiår med betydelige svingninger i konjunktorene. Vi skal senere se på sammenhengen mellom konjunktursvingninger og prisutviklingen på nye bygg.



Også etter 1980-tallet har det som kjent vært markerte konjunkturrelaterte svingninger i norsk økonomi. Imotsetning til 1980-årene har imidlertid utslagene på den samlede prisutviklingen på varer og tjenester målt ved konsumprisindeksen vært moderate. Størst vekst var det fra 1989 til 1990, med ca. 4 %. Ikke i noe år har det vært nedgang i prisenivået. Veksten var lavest i 2004, med 0,4 %. Heller ikke byggekostnadsindeksen til SSB har vist store utslag etter 1990, men de senere årene har variasjonene gjennomgående vært noe større enn i konsumprisindeksen. Prisindeksen har imidlertid ikke vist nedgang siden 1990, eller siden 1980 for den saks skyld. Laveste vekst var i 1992 og 1993 med 0,6 %. Veksten var høyest i 2007 med vel 6 %.

Mangel på offisiell prisstatistikk gjør at vi ikke har nøyaktige tall for årlig prisutvikling på nye bygg helt fram til nåtid. Unøyaktigheten er størst fram til 1998, fra da av har Prognosesenteret konstruert en egen nasjonal prisindeks for nye næringsbygg, som kan betraktes som utviklingen i kjøpepris ekskl. tomtekostnader. For årene 1985-1998 disponerer vi en tilsvarende prisindeks for Oslo.

Før 1998 eksisterer det altså ingen nasjonal prisindeks for den type bygg som er interessant for kommunene (næringsbygg). Det nærmeste man kommer en nasjonal prisstatistikk for nye bygg er Husbankens tall for pris pr enhet for de boligene som er finansiert av banken. Banken oppgir også gjennomsnittsareal pr leilighet, slik at det er mulig å relatere utviklingen til en kvadratmeterpris. Det er imidlertid ikke justert for prisendringer pr. kvm som skyldes endringer i boligens størrelse (små boliger er dyrere pr. kvm enn store, alt annet likt), bygningsstandard eller boligenes beliggenhet. Prognosesenteret har gjennomført en enkel størrelsesjustering av kvadratmeterprisene.

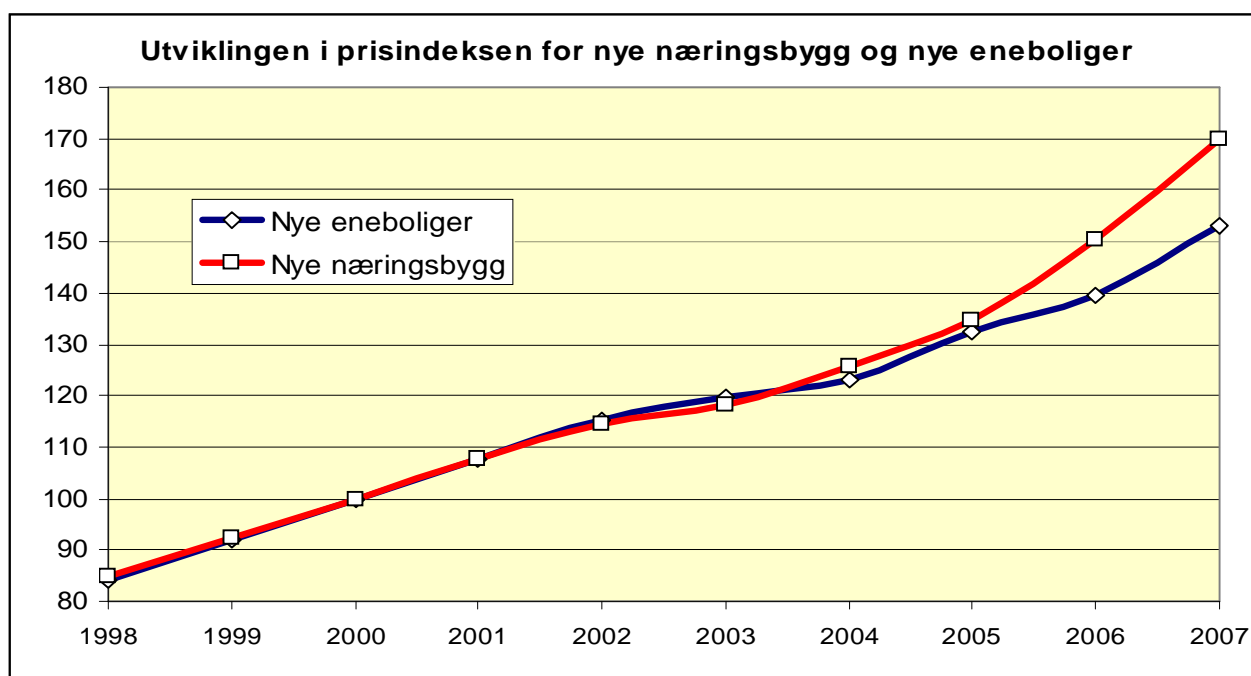
I 1989 begynte SSB å måle prisutviklingen for nye eneboliger. Fram til 1998 er det dermed denne indeksen og husbankstatistikken som kan gi en tallmessig indikasjon på byggeprisutviklingen på nasjonalt nivå. I tillegg har altså Prognosesenteret laget en indeks for Oslo med tall tilbake til 1985.

Etter 1989 er utviklingen i de tre indeksene nogenlunde parallell. Indekstallet for Oslo skiller seg ut med prisnedgang i 1989, mens de andre to har prisoppgang. Det skyldes trolig at nedgangstidene «traff» Oslo først. Prisnedgangen var dessuten sterkest i Oslo, og det bekreftes av utviklingen i byggeaktiviteten i denne perioden i Oslo.

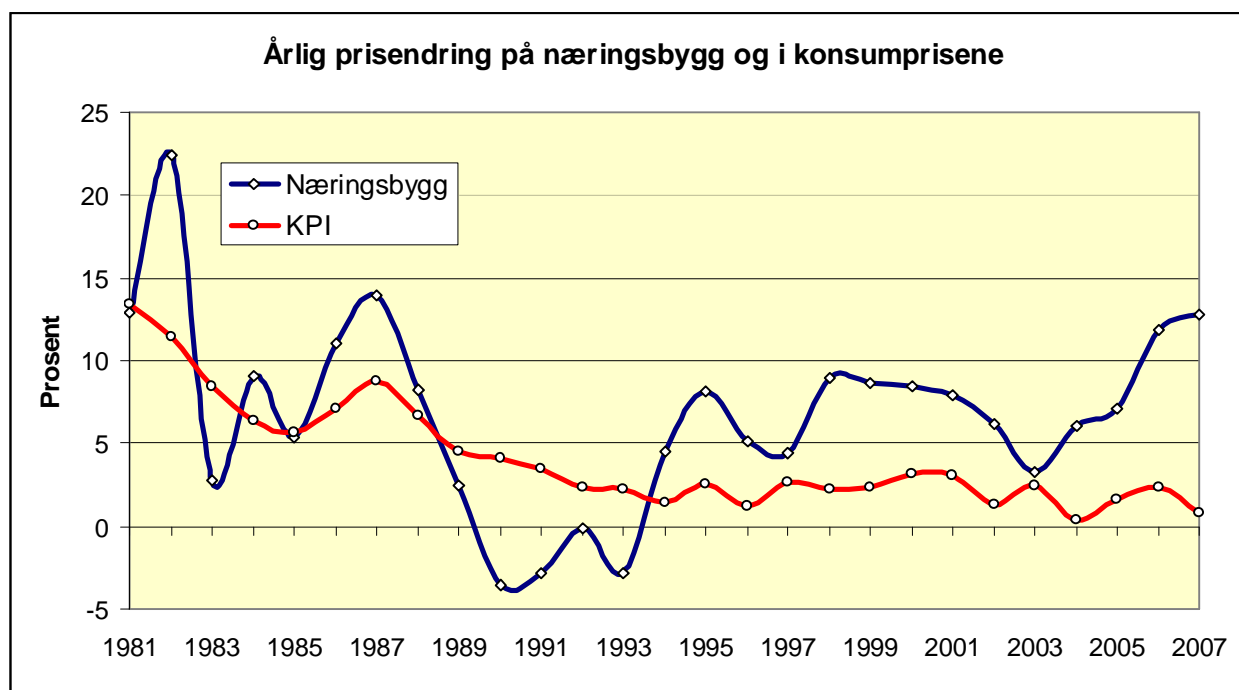
Ved hjelp av disse indeksene kan vi nå konstruere en prisstatistikk for nye næringsbygg på nasjonalt nivå for årene 1980-1998. Fram til 1989 benyttes prisstatistikken for husbankboliger. Deretter brukes prisindeksen for nye eneboliger fram til 1998. Etter 1998 benyttes Prognosesenterets egen prisstatistikk.

Figuren under demonstrerer at prisutviklingen for nye eneboliger ser ut til å være en god tilnærming til prisutviklingen på næringsbygg. Fra 1998 til 2007 har vi overlappende indekser, og i mesteparten av perioden er utviklingen sammenfallende. Det er bare de to siste årene, med sin spesielle prisutvikling, som indeksene avviker nevneverdig fra hverandre.

Forrige figur viste dessuten at prisene på nye eneboliger og kvadratmeterprisen på husbankfinansierte boliger også fulgte hverandre. Det tyder på at denne kvadratmeterprisen gir en god tilnærming til prisutviklingen på næringsbygg.



Prisutviklingen på næringsbygg siden 1980 blir dermed som vist på figuren under. For sammenlikningens skyld er også endringer i konsumprisindeksen tegn et inn.



Det er altså stort sett slik at byggeprisene stiger betydelig raskere enn det generelle prisnivået i gode tider, og - i motsetning til konsumprisene - kan byggeprisene godt falle i dårlige tider.

Hvorfor svinger byggeprisene mer enn andre priser?

Stikkordet her er den lange levetiden på bygg. Det fører til at etterspørslene etter nye bygg svinger mer enn for andre ferdigvarer eller tjenester. Store svingninger i etterspørselen genererer store prissvingninger.

Som forklaringsmodell for å beskrive konsekvensene på etterspørselen etter nye bygg av den lange levetiden, kan brukes husholdningens kjøp av boliger og biler. Det er slik at det er omtrent like mange biler som boliger i landet – ca. 2 mill. Det samlede «behovet» for biler og boliger øker år om annet med 1 %, eller 20.000 enheter. Hvis «behovet» for biler og boliger derimot skulle øke med 2 % fra et år til neste, for eksempel fordi rentene faller sterkt, betyr det at ønsket beholdning av biler og boliger øker med 40.000. Årlig selges det ca. 150.000 nye (og bruktimporterte) biler. Bilforhandlerne må skaffe til veie 20.000 flere nye biler for å dekke etterspørselen. Det klarer de nok greit, og virkningen på prisnivået på biler blir liten. Det hadde blitt noe vanskeligere å dekke den økte etterspørselen hvis alle bilene vi kjøpte ble produsert i Norge, men en 13 % produksjonsøkning (fra 150.000 til 170.000) ville trolig vært overkommelig.

Boligbyggingen, derimot, måtte øke med ca. 60 % (fra dagens nivå på vel 30.000 til vel 50.000) fra det ene året til det neste for å dekke opp for etterspørselsøkningen. Det hadde knapt vært mulig. Selv om byggenæringen hadde hatt så mye ledig kapasitet at den kunne klart produksjonsøkningen, ville det oppstått kapasitetsproblemer i kommunenes byggesakskontorer, og det ville oppstått flaskehals i tomtetilgangen. Siden boligproduksjonen dermed ikke klarer å holde tritt med etterspørselen, fører denne overskuddsetterspørselen til prisstigning i boligmarkedet.

I et tilfelle med sterk renteøkning eller evt. en generell konjunkturedgang, kan en tenke seg at behovet – eller den samlede etterspørselen etter boliger (eller næringsbygg) – synker med en prosent. Det betyr i så fall at behovet for nye boliger faller helt bort, siden det samlede behovet for boliger synker fra 2 mill. til 1,98 mill. Tilsvarende ville også behovet for nye næringsbygg falle mer eller mindre bort (konklusjonen her er litt mindre skarp siden analysegrunnet er dårligere for næringsbygg enn for boliger).

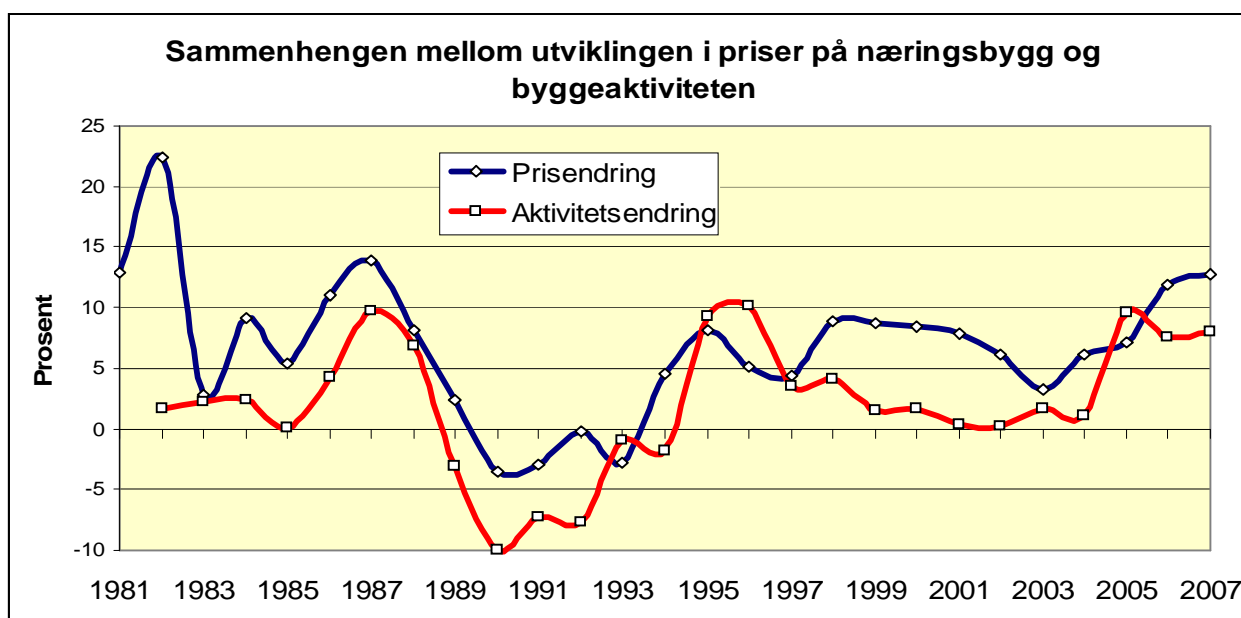
Selv om det skrotes vel 15.000 boliger i året, ville det likevel etter hvert bli et «overskudd» av boliger. Slik var det på begynnelsen av 1990-tallet. Svært høye renter (selv om de nominelle rentene ikke steg, var det en kraftig økning i realrentene etter skatt), og økt arbeidsledighet sørget for fall i behovet, og hadde det ikke vært for Husbankens svært generøse utlånsrammer og subsidierte renter ville nybyggingen ha sunket mot 0. Nå ble den «bare» halvert.

I andre byggmarkeder var nedgang i nybyggingen atskillig mer brutal enn i boligmarkedet. Igangsettingen av kontorbygg gikk for eksempel ned med 75 % fra toppåret 1988 og til bunnåret 1993. I bunnåret 1993 var igangsatt areal til forretningsbygg bare 18 % av toppåret 1986. Nybyggingen var sannsynligvis lavere enn skrotingen (avgangen av eldre bygg).

Denne voldsomme nedgangen i etterspørselen etter nye bygg sørget for at prisene sank. Mange bedrifter i byggenæringen gikk konkurs eller innstilte virksomheten. De bedriftene som klarte seg måtte nøye seg med svært lave driftsmarginer, men en del av prisnedgangen kunne likevel kompenseres gjennom sterk vekst i arbeidsproduktiviteten. Det var nedgangen i sysselsettingen som bidro til dette - det var den mest produktive arbeidskraften som ble igjen.

Det er altså byggeaktiviteten som er den klart viktigste prisdriveren i byggemarkedet.

Figuren under viser sammenhengen mellom prisutvikling og samlet byggeaktivitet (produksjon av nye boliger, næringsbygg og andre bygg samt renovering og vedlikehold av eldre bygg.) Prisene er forskjøvet ett år, slik at prisveksten i år t er sammenliknet med aktivitetsendringen i år t-1. Dette gir en bedre visuell sammenheng enn å måle år mot år, og det er dessuten rimelig at aktivitetsendringer virker med et visst tidsetterslep på prisendringer.



Indirekte prisdrivere

Endringer i byggeaktiviteten generer endringer i byggeprisene gjennom bl.a. følgende kanaler:

- Arbeidsproduktiviteten i byggenæringen. Produktiviteten øker i dårlige tider og synker i gode tider.
- Fortjenestemarginene. Synker i dårlige tider og øker i gode tider.
- Arbeidsmoral og sykefravær. Sykefraværet synker i dårlige tider og øker i gode tider.
- Lønnsvekst. Synker i dårlige tider og øker i gode tider, men tilgang på arbeidskraft fra f.eks. utlandet kan moderere lønnsutslagene.
- Byggsaker/feil og mangler. Synker i dårlige tider og øker i gode tider.

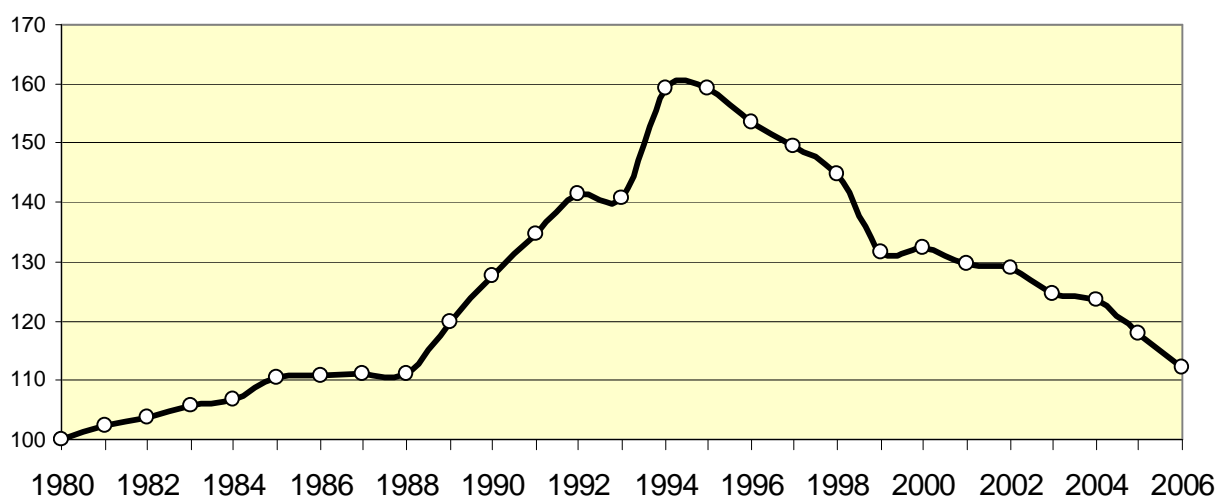
Andre prisdrivere

- Prisutviklingen på arkitekt- og ingeniørtjenster.
- Endringer i priser på byggematerialer og produksjonsteknisk utstyr generert av prisendringer på verdensmarkedet.
- Organisering av byggeprosessen. Denne driveren er også i noen grad påvirket av byggeaktiviteten.
- Endringer i forskrifter, lover og regelverk.
- Byggesaksbehandling

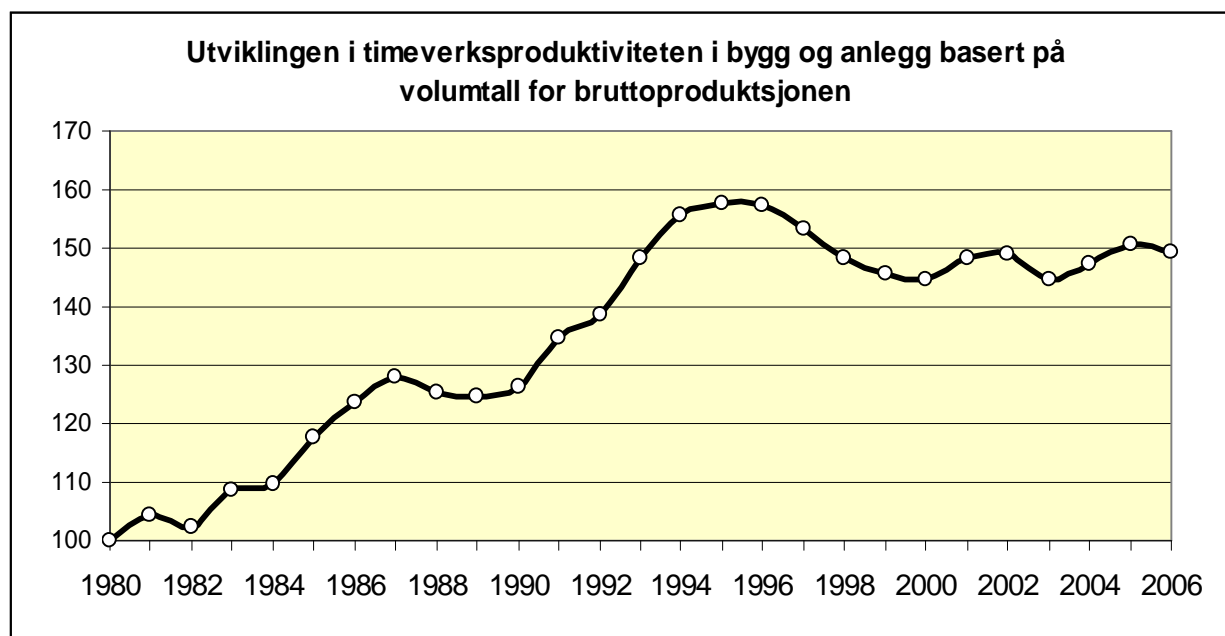
Mer om produktivitetsutviklingen

Den viktigste faktoren nevnt i kulepunktene er produktivitetsutviklingen. De fleste næringer har positiv produktivetsvekst uansett om det er gode eller dårlige tider, mens byggenæringen ser ut til å være avhengig av dårlige tider for å få til en vekst i arbeidsproduktiviteten. Målinger i SSB indikerer at den utførende delen av byggenæringen (entreprenører, byggmestre, installasjonsbedrifter) har hatt en sterk nedgang i produktiviteten siden 1995. Fordi målingene også gjelder anlegg, som har hatt en langt mer moderat produktivetsvekst enn bygg de siste årene, er det grunn til å tro at den negative utviklingen i byggproduktiviteten har vært enda sterkere enn for bygg og anlegg under ett.

Utviklingen i timeverksproduktiviteten i bygg og anlegg basert på volumtall for bruttoproduktet (verdiskapningen i utførende ledd)



Produktivitetsnedgangen i de utførende leddene har vært så sterk at den i perioder etter 1995 har mer enn veiet opp for produktivitsvekst i andre ledd i produksjonskjeden. Neste figur viser utviklingen i timeverksproduktiviteten i bygg og anlegg basert på volumtall for bruttoproduksjonen. Også her må vi regne med at utviklingen etter 1995 hadde vært mer negativ dersom det hadde vært mulig å skille mellom byggproduksjon og anleggsproduksjon. Dersom produktiviteten i utførende byggevirksomhet hadde utviklet seg på linje med resten av næringslivet etter 1995, kunne prisen på nye bygg trolig vært i størrelsesorden 20-25 % billigere enn de er. For perioden etter 2003 har den dårlige produktivitetsutviklingen ført til en ekstra prisvekst på i størrelsesorden 5 %.



Fortjenestermarginer og lønnsvekst

Fortjenestemarginene har økt relativt sterkt de siste 4-5 årene, og har dermed bidratt til den samlede prisveksten på nye bygg. Bidraget er likevel relativt beskjedt. Siden 2003, da nåværende «byggeboom» ble innledet, har fortjenestemarginene i de utførende leddene økt med 3-5 prosentpoeng, mens prisene på nye bygg har økt med over 40 %.

Heller ikke lønnsveksten har bidratt spesielt til prisveksten. Riktignok er siste lønnsstatistikk fra 2006, men den viste ingen spesielt sterk utvikling for byggsysselsatte. Selv om veksten muligens har tiltatt noe i 2007, har dette uansett ikke påvirket samlet kostnadsutvikling de siste 3-4 årene særlig mye.

Priser på arkitekt- og byggeteknisk konsulentvirksomhet

SSB lager prisdekser for arkitekttjenester, men ikke for byggeteknisk konsulentvirksomhet. I den grad prisutviklingen på arkitekttjenester er representativ for begge aktiviteter har prisutviklingen på denne delen av verdikjeden vært noe lavere enn samlet prisvekst. Sammenliknet med f.eks. 2003 var prisene på arkitekttjenester økt med 17 %, mens prisen på nye bygg altså økte med over 40 %. Siden 1998 (da indeksen starter) har prisen på arkitekttjenester økt med 53 %, mens prisen på nye bygg har økt med 100 %.

Priser på byggematerialer

De siste årene har internasjonal knapphet på en del byggematerialer bidratt til prisveksten på nye bygg. F.eks. har prisene på rørlegger- og elektromateriell økt med 30-50 % siden 2003. I byggekostnadsindeksen for boligblokker har disse materialene en vekt på ca. 5,5 %, så utslaget på de samlede kostnadene blir ikke all verden. Vektene er trolig noe høyere for næringsbygg, og prisutslagene blir dermed større. Ser vi på perioden fra 1998 til 2004 var det også sterk prisvekst på rør- og elmateriell, med 50-60%. Aller mest steg imidlertid prisen på armeringsstål i denne perioden, med 75 %. Jern og stål ekskl. armeringsstål økte med nesten 50 %.

Prisutviklingen på byggematerialer har altså vært en betydelig bidragsyter til prisveksten på nye næringsbygg de siste 8-10 årene.

Andre faktorer

Kostnadsvirkningene av endringer i offentlige pålegg, forsinkelser i behandlingen av byggesaker, i sykefraværet, i omfanget av byggskader etc. har vi ikke gjort noe forsøk på å kvantifisere innen for rammene av dette prosjektet.