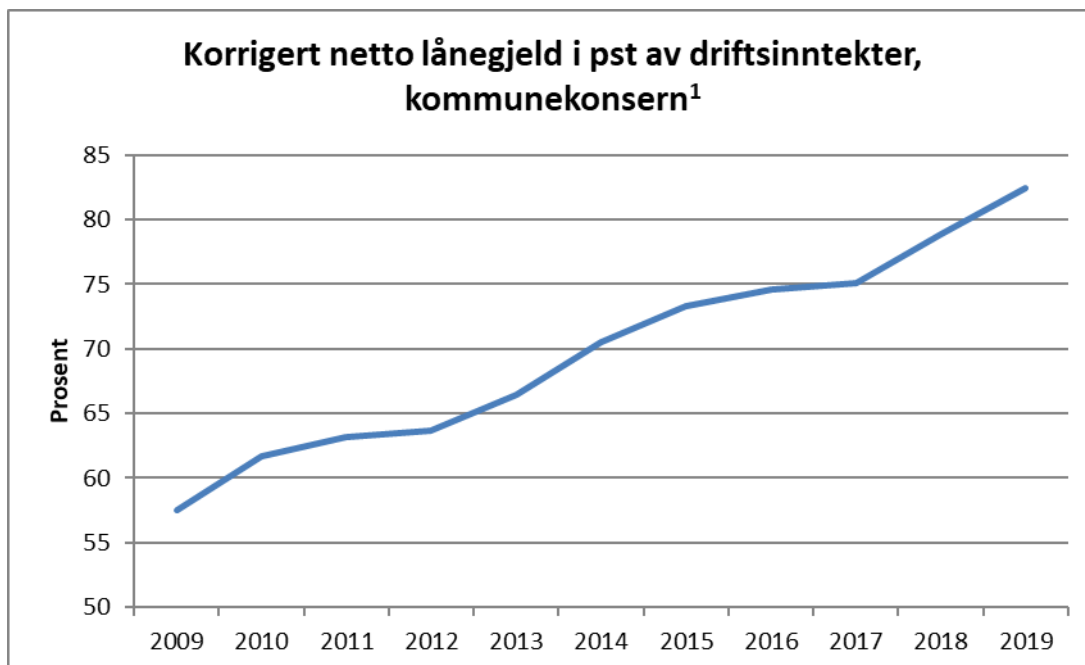


Gjelden øker og det økonomiske handlingsrommet svekkes i mange kommuner

Kommunenes regnskapstall (konsern)¹ for 2019 viser at korrigert netto lånegjeld² økte med over 30 mrd. kroner til 397 mrd. kroner. Det økonomiske handlingsrommet er også svekket i mange kommuner, og en av fem kommuner har nå lite økonomisk handlingsrom.

Kommunenes inntekter økte med 17 mrd. kroner eller 3,7 prosent i 2019. Sterkere gjeldsvekst enn inntektsvekst gjorde at korrigerede netto lånegjeld ved utgangen av 2019 utgjorde 82,4 prosent av brutto driftsinntekter, en økning på 3,6 prosentpoeng fra foregående år.



Figur 1 – Økonomisk handlingsrom, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

En gjeldsvekst som er markert høyere enn inntektsveksten har vært regelen, og ikke unntaket, i siste 10 års periode. Korrigert netto lånegjeld har som følge av dette økt fra 58 prosent av driftsinntektene i 2009 til nesten 83 prosent i 2019.

Den sterke gjeldsveksten er bekymringsfull. Ved bedømmingen av økonomisk handlingsrom bør det likevel ikke bare ses på gjeldsnivå. Det bør også ses hen til om kommunene har tilstrekkelige reserver for å møte uforutsette hendelser, uten at dette får umiddelbare konsekvenser for tjenestetilbudet. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er størrelser som sier noe om dette.

¹ Konsernregnskap omfatter i tillegg til kommuneregnskapet også kommunale foretak (KF), kommunens andel i interkommunale selskap (IKS) og kommunens andel i interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter.

² Korrigert netto lånegjeld er langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, utlån, ubrukte lånemidler og ubundne investeringsfond (korrigert for eventuelt netto udekket i investeringsregnskapet)

KS har gjort en analyse av den enkelte kommunes økonomiske handlingsrom der nivået av disse tre størrelsene er sett i sammenheng. I analysen er følgende kriterier benyttet:

- Netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond
- Netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger
- Disposisjonsfond inkludert samlet regnskapsmessig mer-/mindreforbruk

Ut fra kommunens resultat på disse tre kriteriene er det foretatt en samlet vurdering av kommunenes økonomiske handlingsrom etter følgende prinsipper³:

Begrenset økonomisk handlefrihet	Begrenset økonomisk handlefrihet (rødt) i alle tre delkriterier
Moderat økonomisk handlefrihet	a) Begrenset økonomisk handlefrihet (rødt) i minst ett av delkriteriene og samtidig moderat økonomisk handlefrihet (gult) i minst ett annet delkriterie b) Moderat økonomisk handlefrihet (gult) i alle tre delkriteriene
Større grad av økonomisk handlefrihet	a) Større grad av økonomisk handlefrihet (grønt) i minst to av delkriteriene b) Større grad av økonomisk handlefrihet i ett av delkriteriene, og moderat økonomisk handlefrihet (gult) i de to andre delkriteriene

Kommunenes økonomiske handlingsrom markert svekket i 2019.

Det er 78 av 419⁴ kommuner (19 pst) som vurderes å ha lite økonomisk handlingsrom i 2019. Dette er nesten en dobling av antallet kommuner siden foregående år, og 3,5 ganger så mange kommuner som i 2016⁵. Trenden fra de seneste årene, der stadig flere kommuner har lite økonomisk handlingsrom, er dermed forsterket det siste året. Antallet kommuner med lite økonomisk handlingsrom er nå det høyeste siden KS startet med denne undersøkelsen i 2013.

Svekkelsen av det økonomiske handlingsrommet kommer imidlertid ikke bare til uttrykk gjennom flere kommuner med lite økonomisk handlingsrom. Antallet kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom er det siste året redusert med 84 (36 prosent) til 149. En må tilbake til 2013 og 2014 for å finne tilsvarende lavt antall kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom.

³ KS har i analysen benyttet tilsvarende tilnærming som Riksrevisjonen i dokument 3:5 (2014-2015). Analysen er likevel søkt forbedret ved at det benyttes litt andre definisjoner av kriteriene der flere faktorer blir hensyntatt, samtidig som kommunene fordeles i 3 grupper per kriterium.

⁴ 3 kommuner har ikke rapportert tall til Kostra i 2019

⁵ Tallene for 2016 er ikke helt sammenlignbare da det i 2017 ble foretatt en mindre justering av kriteriene for begrenset økonomisk handlingsrom. Med de nye kriteriene ville det vært 4 flere kommuner med begrenset handlingsrom i 2016

Kommunene med begrenset økonomisk handlingsrom kjennetegnes ved at de har⁶:

- korrigert netto lånegjeld på over 75 pst av inntektene
- netto driftsresultat⁷ etter avsetning til bundne fond på under 1 prosent av inntektene
- disposisjonsfond hensyntatt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk på under 5 prosent av inntektene.

Som vedlegg til notatet følger en oversikt som viser hvordan den enkelte kommunes økonomiske handlingsrom vurderes på grunnlag av kriteriene som er benyttet i dette notatet.

År	Lite økonomisk handlingsrom	Moderat økonomisk handlingsrom	Større grad av økonomisk handlingsrom
2019	78	192	149
2018	41	148	233
2017	32	154	240
2016	23	146	259
2015	40	192	196
2014	63	211	154
2013	67	209	152

Tabell 1 – Økonomisk handlingsrom, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

En nærmere gjennomgang av viser at andelen kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom i 2019 er høyest blant største kommunene, etterfulgt av det minste kommunene. Høyest andel kommuner med lite økonomisk handlingsrom finner en i kommunene med 5 – 10 000 innbyggere, og denne kommunegruppen er også den som har den laveste andelen kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom. Det er også grunn til å merke seg at blant de største kommunene er det få som vurderes å ha lite økonomisk handlingsrom. Om dette er en indikasjon på kommunenes egne prioriteringer eller om det er andre faktorer som påvirker kommunenes økonomiske handlingsrom er det imidlertid ikke mulig å si noe om ut fra undersøkelsen KS har gjennomført.

⁶ For kommuner med den høyeste gjeldsgraden (over 130 pst av inntektene) er det stilt økte krav til netto driftsresultat og disposisjonsfond. Videre er det lagt til grunn at kommuner med både negativt netto driftsresultat og negativt disposisjonsfond har et begrenset økonomisk handlingsrom uavhengig av gjeldsnivå.

⁷ Det tas utgangspunkt i driftsresultat slik dette fremkommer i konsernregnskapet, dvs. inkludert premieavvik, og så korrigeres dette for avsetning til og bruk av bundne fond.

	Lite økonomisk handlingsrom	Moderat økonomisk handlingsrom	Større grad av økonomisk handlingsrom
Kommuner med under 3000 innbyggere	18 %	39 %	43 %
Kommuner med 3 - 5000 innbyggere	16 %	46 %	38 %
Kommuner med 5 - 10000 innbyggere	27 %	49 %	24 %
Kommuner med 10 - 20000 innbyggere	11 %	54 %	35 %
Kommuner med 20 - 50000 innbyggere	21 %	51 %	28 %
Kommuner med over 50000 innbyggere	6 %	38 %	56 %

Tabell 2 – Økonomisk handlingsrom etter kommunistørrelse 2019, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Det er 34 kommuner som har lite økonomisk handlingsrom (kategori rød) både i 2018 og 2019. Med andre ord har 83 prosent av de 41 kommunene som hadde lite økonomisk handlingsrom i 2018 også lite økonomisk handlingsrom i 2019. Dette er en høyere andel enn foregående år, hvor omlag av halvparten av kommunene hadde begrenset økonomisk handlingsrom to år på rad. Dette tyder på at det tar noe tid for kommuner å bedre sitt økonomiske handlingsrom, men tallene fra 2019 kan samtidig indikere at de økonomiske rammevilkårene det siste året har gjort dette enda mer krevende.

37 kommuner har gått fra å ha moderat økonomisk handlingsrom i 2018 til lite økonomisk handlingsrom i 2019. 7 kommuner, som alle er mindre kommuner og hadde havbruksfondsinnntekter i 2018, har gått fra å ha større grad av økonomisk handlingsrom til lite økonomisk handlingsrom.

Ser man nærmere på de 78 kommunene med lite økonomisk handlingsrom i 2019 er det 25 kommuner som har et handlingsrom som kan karakteriseres som svært begrenset. Dette er 12 flere kommuner enn i 2018, men andelen kommuner i denne kategorien, 32 prosent av kommunene med lite økonomisk handlingsrom, er på nivå med foregående år. Med andre ord øker antallet kommuner med svært begrenset handlingsrom proporsjonalt med antallet kommuner med lite økonomisk handlingsrom.

Kommuner med svært begrenset handlingsrom har⁸

- korrigert netto lånegjeld utgjør over 75 pst av driftsinntektene
- netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger som er negativt
- disposisjonsfond hensyntatt regnskapsmessig mer-/mindreforbuk som er under 2 pst av driftsinntektene.

Netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger	Under 2 pst av driftsinntekter	2 - 5 pst av driftsinntekter
Under 0 pst av driftsinntekter (negativt)	25 (32 pst) Svært utsatt	38 (49 pst) Noe utsatt
0 - 1 pst av driftsinntekter	8 (10 pst) Noe utsatt	7 (9 pst) Mindre utsatt

Tabell 3 – 78 kommuner med begrenset handlingsrom i 2019, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

⁸ For kommuner med den høyeste gjeldsgraden (over 175 pst av gjennomsnittet) er det stilt økte krav til netto driftsresultat og disposisjonsfond. I tillegg anses kommuner med både negativt netto driftsresultat og negativt disposisjonsfond vurderes å ha lite økonomisk handlingsrom uavhengig av gjeldsnivå.

Analysen som KS har gjort vurderes å gi en god beskrivelse av situasjonen på landsbasis, samtidig som den gir et godt utgangspunkt for å belyse situasjonen for den enkelte kommune. Det er likevel flere faktorer som vil påvirke det økonomiske handlingsrommet i den enkelte kommune, og som må inkluderes i mer dyptgående analyser av økonomisk handlingsrom på kommunenivå. Eksempler på dette er:

- at det isolert fokuseres netto lånegjeld, mens det ikke tas høyde for andre langsiktige økonomiske bindinger i form av leieavtaler etc. Dette kan medføre at det økonomiske handlingsrommet for enkeltkommuner i analysen er overvurdert.
- større engangsutgifter til f.eks. vedlikehold i driftsregnskapet for 2019 som er finansiert med bruk av disposisjonsfond. Dette reduserer netto driftsresultat, og kan slik sett ha bidratt til å undervurdere det underliggende økonomiske handlingsrommet i driften. Motsatt vil det være for større engangsinntekter avsatt til disposisjonsfond.
- i hvilken grad det er knyttet særskilt risiko til kommunens gjeld. Behov for refinansiering av en større del av de langsiktige lånene i nær fremtid er en slik risiko (refinansieringsrisikoen). Denne er knyttet til sannsynligheten for at det ikke er mulig å få refinansiert sine lån på ønsket tidspunkt til en akseptabel rente. Refinansieringsrisikoen vil også variere ut fra om kommunen har fri egenkapital til selv å kunne refinansiere egne lån i en mellomperiode. Kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom er dermed særlig utsatt om kommunen ikke har fri egenkapital.

Bruk av kortsiktige lån med løpetid på under 1 år, såkalte sertifikatlån, til finansiering av investeringer er et eksempel på et element som bør inkluderes i mer dyptgående analyser av økonomisk handlingsrom på kommunenivå. I 2019 var det 48 kommuner som hadde sertifikatlån som utgjorde mer enn 25 prosent av driftsinntektene, en nedgang på 6 kommuner fra foregående år. 12 av disse 48 kommunene hadde samtidig lite økonomisk handlingsrom.

	Alle kommuner	Kommuner med lite økonomisk handlingsrom
Har ikke sertifikatlån	309	55
Serifikatlån utgjør under 25 pst av driftsinntekter	62	11
Serifikatlån utgjør 25 - 50 pst av driftsinntekter	28	3
Serifikatlån utgjør mer enn 50 pst av driftsinntekter	20	9
Sum kommuner	419	78

Tabell 4 - Sertifikatlån, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

Vedlegg - Nærmere om de enkelte indikatorene

Korrigert netto lånegjeld

Ved analyse av gjeldssituasjonen i kommunene, tas det utgangspunkt i netto lånegjeld (langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, utlån og ubrukte lånemidler). Det er store variasjoner kommunene imellom når det gjelder i hvilken grad man har egenkapitalreserver som kan brukes til finansiering av fremtidige investeringer eller ekstraordinær nedbetaling av gjeld. I analysen tas det hensyn til dette ved at det benyttes en korrigert netto lånegjeld definert som; netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond og korrigert for netto udekket⁹ i investeringsregnskapet.

Korrigert netto lånegjeld ved utgangen av 2019 varierer fra -50¹⁰ til 180 pst av brutto driftsinntekter. Det er ingen entydig grense for når en kommune kan sies å ha et høyt gjeldsnivå. I 2019 utgjorde korrigert netto lånegjeld for alle landets kommuner (konserntall) 82,4 prosent av inntektene, hvilket er en økning på 3,6 prosentpoeng fra 2018. Mediankommunen hadde i 2019 en korrigert netto lånegjeld på 82,2 pst av driftsinntektene, en økning med hele 5,5 prosentpoeng fra 2018.

Det er tatt utgangspunkt i at kommuner med gjeld over gjennomsnittet kan være mer følsomme for renteøkninger etc., og dermed bør ha andre buffere i sin økonomi. Sammenlignbarhet over tid er viktig i denne type analyser. Selv om gjennomsnittsnivået for gjeld har økt de senere årene, har KS likevel valgt å fastholde den tidligere grense for høy korrigert netto lånegjeld på 75 pst av inntektene. Gjeld mellom 65 og 75 pst av inntektene defineres som moderat og under 65 pst som begrenset.

I 2019 ble 252 (60 pst) av kommunene vurdert å ha høy gjeldsbelastning, hvilket er en økning på 29 kommuner fra foregående år. 101 kommuner (24 pst) hadde lav gjeldsbelastning (under 65 pst av inntektene). Dette er en nedgang på 23 kommuner fra foregående år, men sammenlignes det med 2013 er andelen kommuner med lav gjeldsbelastning halvert.

	Høyere enn 75 pst av driftsinntekter	65 -75 pst av driftsinntekter	Lavere enn 65 pst av driftsinntekter
2019	252	66	101
2018	223	75	124
2017	207	73	146
2016	201	66	161
2015	187	61	180
2014	165	59	204
2013	147	65	216

Tabell 5 – Netto lånegjeld, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

⁹ Netto udekket i investeringsregnskapet (udekket fratrukket udisponert i investeringsregnskapet) kan sammenlignes med regnskapsmessig mer-/mindreforbruk i driftsregnskapet. Netto udekket gir uttrykk for om det er behov for tilleggsfinansiering av allerede foretatte og bokførte investeringer.

¹⁰ Det er 3 kommunekonsern som har korrigert negativ netto lånegjeld i 2019, dvs. at kommunens utlån og ubundne investeringsfond er større enn lånegjelden.

Korrigert netto driftsresultat

Netto driftsresultat er et måltall for hvor stor andel av driftsinntektene som kan benyttes til avsetninger og finansiering av investeringer. Netto driftsresultat bør korrigeres for netto bundne fondsavsetninger når man skal belyse økonomisk handlingsrom, spesielt på kommunenivå. Gjennom denne korreksjonen får man tatt hensyn til disposisjoner som kommunen er pliktig til å foreta ved avleggelsen av regnskapet, og som i hovedsak gjelder periodiseringer av inntektsføringer som er foretatt i regnskapet.

Netto driftsresultat for kommunene etter bundne fondsavsetninger var i 2019 på 1,8 pst av driftsinntektene, som er 0,8 prosentpoeng lavere enn i 2018 og 1,5 prosentpoeng lavere enn i 2017. Resultatet i 2019 er på nivå med det anbefalte gjennomsnittsnivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), etter i flere år på rad å ha ligget over dette nivået. Sammenligning av resultatutviklingen over tid i perioden 2015 til 2019 vanskeliggjøres av at skatteinntektene i alle disse årene, i større eller mindre grad, har blitt høyere enn opprinnelig anslått.

I 2019 er det imidlertid noen store kommuner som trekker opp netto driftsresultat for landet. Gjennomsnittlig uveid netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger var i 2019 på 0,5 prosent av driftsinntektene, hvilket er en nedgang på hele 2,2 prosentpoeng fra 2018. Denne nedgangen må imidlertid vurderes i lys av at det var det rundt 160 kommuner mottok utbetalinger fra havbruksfondet. Netto driftsresultat i mediankommunen er ikke i samme grad påvirket av utbetalinger fra havbruksfondet. Mediankommunens netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger i 2019 var på nivå med det uveide gjennomsnittet, dvs. 0,5 prosent av brutto driftsinntekter. Dette er en nedgang på 1,4 prosentpoeng fra foregående år.

I grupperingen av kommuner etter resultat har KS har i sin analyse tatt utgangspunkt i det anbefalte gjennomsnittsnivået fra TBU, og lagt til grunn at et korrigert netto driftsresultat på under 1 pst av driftsinntektene gir begrenset økonomisk handlingsrom. Videre at korrigert netto driftsresultat mellom 1 og 2 pst gir moderat økonomisk handlingsrom, mens over 2 pst indikerer større grad av økonomisk handlingsrom.

Netto driftsresultat etter netto bunde fondsavsetninger

	Lavere enn 1,0 pst av driftsinntekter	1,0 - 2,0 pst av driftsinntekter	Høyere enn 2,0 pst av driftsinntekter
2019	250	63	106
2018	146	76	200
2017	99	88	239
2016	61	53	314
2015	134	76	218
2014	218	79	131
2013 - korr for mva fra investeringer	245	64	119

Tabell 6 – Netto driftsresultat, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

250 kommuner (60 pst) av kommunene har et netto driftsresultat i 2019 som isolert indikerer begrenset økonomisk handlingsrom (under 1 pst av inntektene), hvilket er en økning på 104 kommuner eller 70 prosent fra foregående år. 106 kommuner (25 prosent) hadde et resultat i 2019 som defineres som større grad av økonomisk handlingsrom (over 2 pst).

Sammenlignes det med 2016 og 2017 er, både økningen i kommuner med svake netto driftsresultater og nedgangen i kommuner med gode resultater, langt større. Dette kan indikere svekkelsen i netto driftsresultater startet allerede i 2018, men at utviklingen da ble undervurdert som følge av de store utbetalingene fra havbruksfondet til mange kommuner dette året.

Disposisjonsfond

Størrelsen på disposisjonsfondet er en parameter for økonomisk handlingsrom. Dette har sammenheng med at disposisjonsfondet på kort sikt kan benyttes til å dekke opp for uforutsette negative utslag i økonomien slik som uforutsett økning i rentenivået eller nedgang i skatteinntekter. Ved vurderingen av nivået på disposisjonsfondene bør det også tas hensyn til samlet regnskapsmessig mer-/mindreforbruk, da dette også påvirker kommunens reelle økonomiske handlingsrom. I realiteten er det heller ingen forskjell på disponering av regnskapsmessig mindreforbruk og bruk av disposisjonsfond.

KS har lagt til grunn at et disposisjonsfond korrigert for regnskapsmessig mer-/mindreforbruk på under 5 pst av driftsinntektene isolert sett er en indikasjon av på begrenset økonomisk handlingsrom. Korrigert disposisjonsfond på mellom 5 og 8 pst av inntektene representerer moderat økonomisk handlingsrom, mens korrigert disposisjonsfond over 8 pst representerer større grad av økonomisk handlingsrom.

Disposisjonsfond inkl. samlet regnskapsmessig mer-/mindreforbruk

	Lavere enn 5 pst av driftsinntekter	5 - 8 pst av driftsinntekter	Høyere enn 8 pst av driftsinntekter
2019	93	70	256
2018	69	77	276
2017	90	77	259
2016	108	93	227
2015	162	90	176
2014	201	81	146
2013	203	81	144

Tabell 7 – Disposisjonsfond, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

93 kommuner (23 pst) hadde i 2019 disposisjonsfond som er under 5 pst av driftsinntektene. Dette er 24 flere enn i 2018, men på nivå med 2017. Antallet kommuner som har disposisjonsfond på over 8 pst av driftsinntektene har i 2019 blitt redusert med 20 til 256 kommuner, men også her er antallet kommuner på nivå med 2017. Dette viser at kommunene har benyttet de gode driftsresultatene de siste årene til å styrke sine reserver,

og at de svekkede resultatene i 2019 i mindre grad har påvirket disse resultatene. Fondsoppbyggingen siden 2013 er en viktig årsak til at et betydelig antall kommuner vurderes å ha moderat og ikke lite økonomisk handlingsrom i 2019 slik KS definerer dette (se side 2 i notatet).