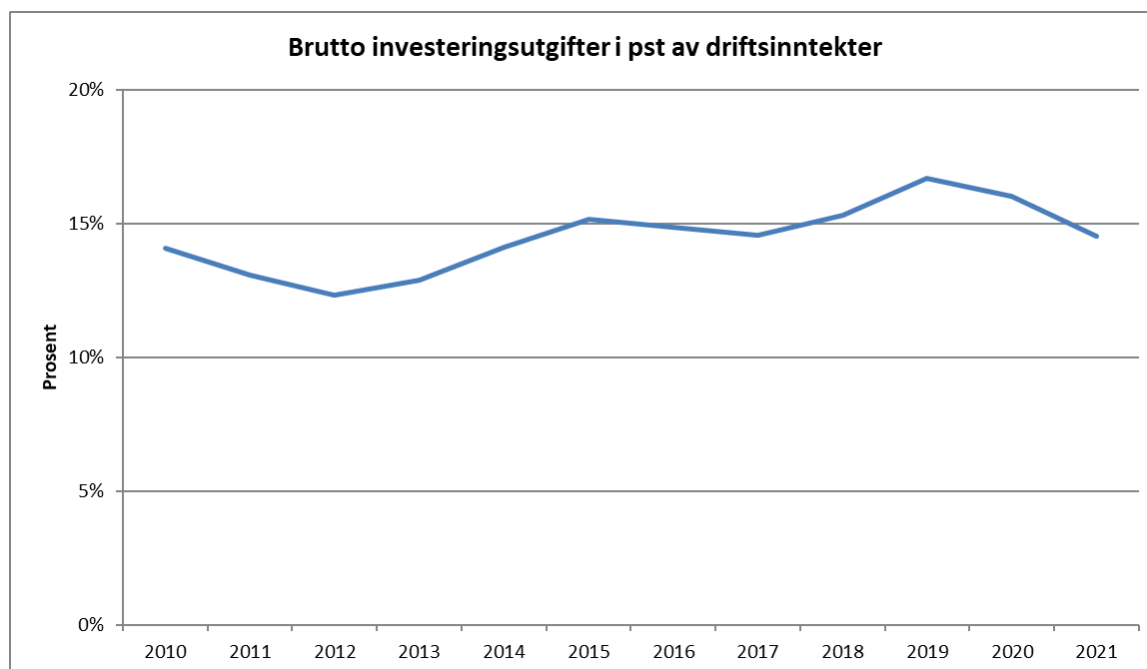


Bedret økonomisk handlingsrom i kommunene i 2021

Kommunenes regnskapstall (konsern)¹ viser at kommunene investerte for i underkant av 80 mrd. kroner i 2021. Korrigert netto lånegjeld² økte med 26 mrd. kroner til 456 mrd. kroner. To tredjedeler av kommunene har større grad av økonomisk handlingsrom.

Kommunenes investeringsutgifter har ligget stabilt rundt 80 mrd. kroner de siste 3 årene. Kommunenes inntekter har samtidig økt med 11,5 prosent fra 2019 til 2021, og som andel av inntektene har investeringene falt fra 16,7 prosent i 2019 til 14,5 prosent i 2021. Investeringsnivået i 2021, målt som andel av inntekt, er tilbake på nivået fra perioden 2015 – 2018³.



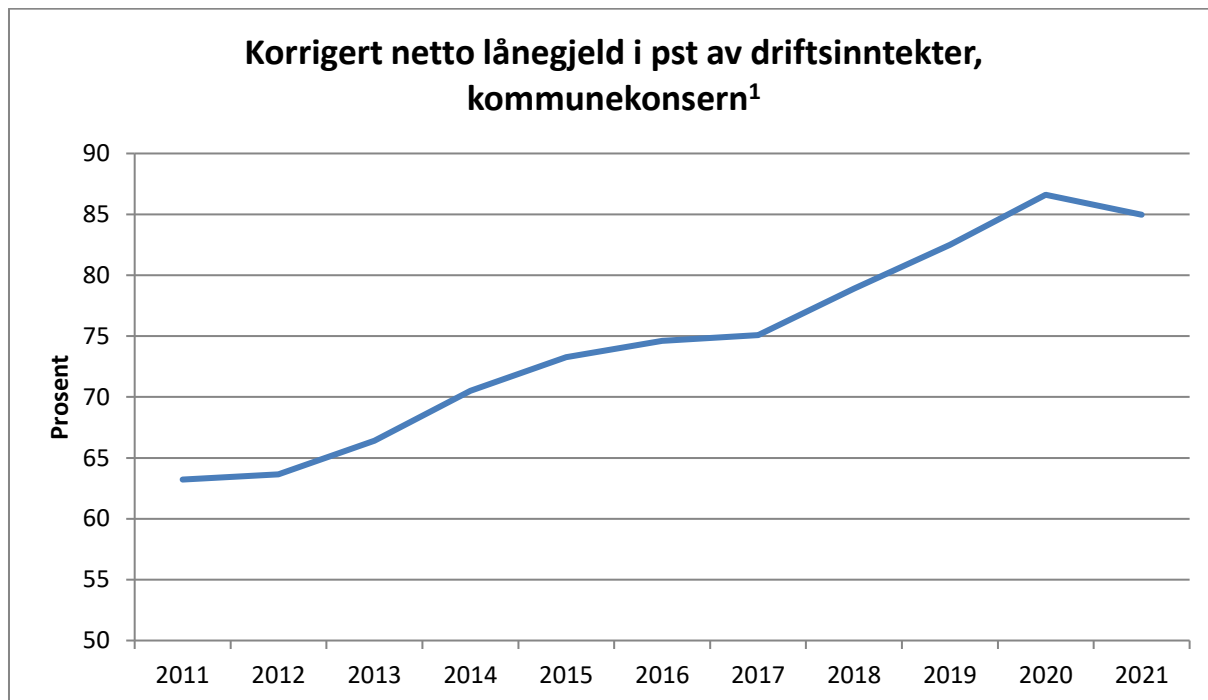
Figur 1 – Brutto investeringsutgifter, SSB-Kostra

En stor del av kommunenes investeringsaktivitet er lånefinansiert og kommunenes korrigerte netto lånegjeld økte med 26 mrd. kroner eller 6 prosent fra 2020. Veksten i driftsinntektene var i 2021 på 8 prosent. Korrigert netto lånegjeld som andel av driftsinntektene gikk som følge av dette ned med 1,6 prosentpoeng fra foregående år og endte på 85 prosent.

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 udekket i investeringsregnskapet)

³ Reelt sett er nok investeringsnivået i 2021 noe høyere enn det forholdstallet indikerer. Dette skyldes at deler av driftsinntektene i 2021 er knyttet til kompensasjon for kommunenes merutgifter som følge av koronapandemien samt ekstraordinær skattevekst som ikke videreføres til kommende regnskapsår.



Figur 2 – Korrigert netto lånegjeld, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

En gjeldsvekst høyere enn inntektsveksten har vært regelen i siste 10 års periode. Korrigert netto lånegjeld har økt fra 63,2 prosent av driftsinntektene i 2011 til 85,0 prosent i 2021.

Den sterke gjeldsveksten har ført til at mange kommuner begynner å få et høyt gjeldsnivå. I 2021 hadde nesten 30 prosent av kommunene korrigert netto lånegjeld som var høyere enn driftsinntektene, mens det i 2014 var kun 10 prosent av kommunene som hadde så høy gjeld. Det er i kommunene med 10 – 20 000 og 20 – 50 000 innbyggere at andelen kommuner med korrigert lånegjeld som overstiger driftsinntektene er høyest med henholdsvis 38 og 43 prosent.

	Kommuner i 2021 med korrigert lånegjeld som overstiger driftsinntektene	
	Antall	Andel av kommunene i kommunegruppen
Kommuner med under 3 000 innbyggere	23	18 %
Kommuner med under 3 000 - 10 000 innbyggere	39	34 %
Kommuner med under 10 000 - 20 000 innbyggere	18	38 %
Kommuner med under 20 000 - 50 000 innbyggere	19	43 %
Kommuner med over 50 000 innbyggere	4	21 %
Alle kommuner	103	29 %

Tabell 1 – Korrigert lånegjeld sammenlignet med driftsinntekter, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

I vurdering av økonomisk handlingsrom kan det imidlertid ikke bare ses på gjeldsnivå. Det bør også ses hen til om kommunene har tilstrekkelige reserver for å møte uforutsette negative utslag i økonomien, uten at dette får umiddelbare konsekvenser for tjenestetilbudet. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er størrelser som sier noe om dette.

KS har de senere årene foretatt en årlig analyse av den enkelte kommunes økonomiske handlingsrom vurdert ut fra følgende indikatorer (som andel av driftsinntekter):

- Netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger
- Netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond
- Disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet til senere inndekning

Analysen i 2021 tar utgangspunkt i de samme indikatorene, men selve analysen er omarbeidet en del fra tidligere. Den nye tilnærmingen innebærer at det beregnes en egen indikator for økonomisk handlingsroms per kommune etter følgende prinsipper⁴:

- Netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger som andel av driftsinntekter er tatt direkte inn analysen. Isolert sett vurderes et resultat på under 1 prosent av driftsinntektene å indikere begrenset grad av økonomisk handlingsrom, et resultat på 1 - 2 prosent av driftsinntektene ses som en indikasjon på moderat økonomisk handlingsrom og et resultat på over 2 prosent antas å indikere større grad av økonomisk handlingsrom.
- For netto lånegjeld fratrukket ubundne investeringsfond er et nivå på 85 prosent av driftsinntektene satt til indikatorverdien 1. For hvert prosentpoeng lånegjelden avviker fra 85 prosent av driftsinntektene gis det i indikatoren et fradrag eller tillegg på 0,05 prosentpoeng i indikatoren for korrigert lånegjeld. For eksempel vil da en kommune med lånegjeld på 70 prosent av driftsinntektene få en indikatorverdi på 1,75, mens en kommune med lånegjeld på 130 prosent av driftsinntektene vil få en indikatorverdi på minus 1,25.
- For disposisjonsfond inkludert samlet merforbruk i driftsregnskapet til senere inndekning er et nivå på 8 prosent av driftsinntektene satt til indikatorverdien 1. For hvert prosentpoeng fondsreserven avviker fra 5 prosent av driftsinntektene gis det i indikatoren for disposisjonsfond et fradrag eller tillegg på 0,33 prosentpoeng. For eksempel vil da en kommune med fondsreserve på 2 prosent av driftsinntektene få en indikatorverdi på 0, mens en kommune med fondsreserve på 12 prosent av driftsinntektene vil få en indikatorverdi på 3,25.

Indikatortilnærmingen for korrigert netto lånegjeld og disposisjon inkl. merforbruk innebærer en kalibrering av disse to kriteriene til formater som er sammenlignbart med netto driftsresultat. Dette gjør det også mulig å beregne en samlet indikator for økonomisk handlingsrom⁵. Graden av økonomisk handlingsrom uttrykt gjennom den samlede indikatoren vil med denne tilnærmingen være slik at man da kan bruke samme grenseverdier for det økonomiske handlingsrommet som for korrigert netto driftsresultat. For å få sammenlignbare tall over tid har KS også beregnet økonomisk handlingsrom etter denne metoden for tidligere regnskapsår.

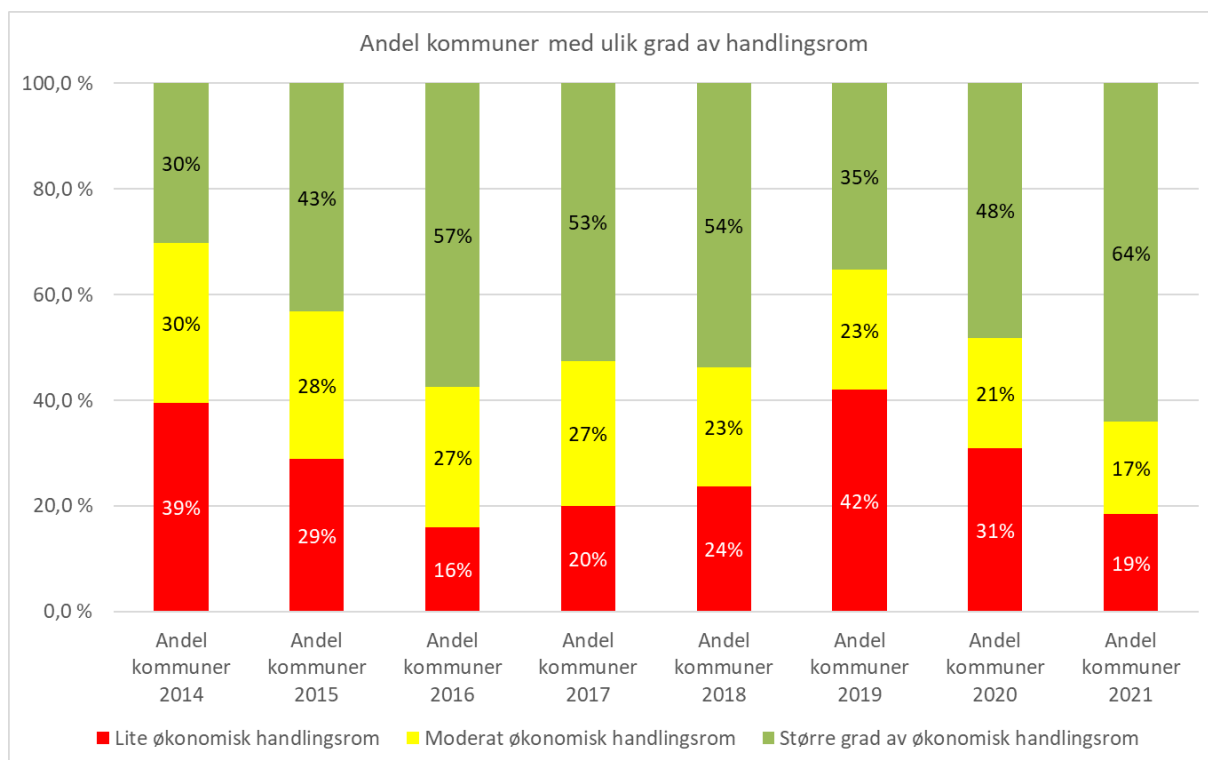
⁴ Utgangspunktet for indikatorvalget i KS analysen er Riksrevisjonen i dokument 3:5 (2014-2015). Både indikatordefinisjoner og analyseopplegg er imidlertid videreutviklet over tid

⁵ KS har valgt å legge lik vekt på de tre indikatorene når de vektetes sammen til en samlet indikator for økonomisk handlingsrom.

Begrenset økonomisk handlingsrom	Samlet indikator mindre enn 1
Moderat økonomisk handlingsrom	Samlet indikator mellom 1 og 2
Større grad av økonomisk handlingsrom	Samlet indikator over 2

Kommunenes økonomiske handlingsrom.

Nesten to tredjedeler av kommunene anses å ha større grad av økonomisk handlingsrom i 2021. På den annen side er det 66 kommuner (19 pst) som vurderes å ha begrenset økonomisk handlingsrom, en reduksjon fra 2020 hvor det var 110 kommuner (31 pst) som hadde begrenset økonomisk handlingsrom.



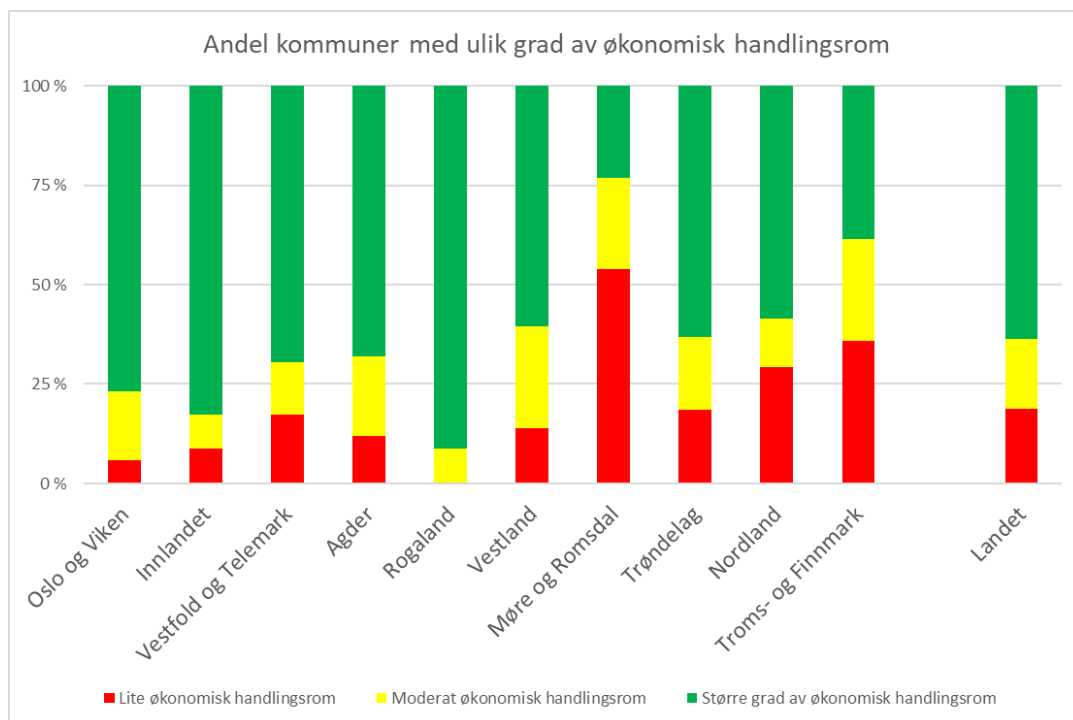
Figur 3 – Kommuner gruppert etter handlingsrom 2014 – 2021, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Økonomisk handlingsrom i kommunene er i 2021 tilbake på nivået man hadde i perioden 2016 – 2018. I alle disse årene, 2021 inkludert, har faktisk skatteinngang for kommunene samlet blitt betydelig høyere enn anslåtte skatteinntekter i budsjettssammenheng. En stor del av disse merskatteinntektene har først blitt kjent så sent på året at de ofte har vært udisponerte ved årets utgang. Merskatteinntektene har dermed bidratt til å trekke opp kommunens netto driftsresultat. Dette har igjen bidratt til å øke kommunenes bufferkapital representert med disposisjonsfondet. Denne type inntekter er også av ekstraordinær karakter som ikke videreføres til kommende budsjettår.

Sett i lys av dette er det ikke usannsynlig at reelt økonomisk handlingsrom kan være noe overvurdert i år hvor kommunene får uforutsette inntekter mot slutten av året. Dette er imidlertid en utfordring av generell karakter, og ikke et forhold som er knyttet til KS' analysen. På den annen side kan det se ut til at mange kommuner har benyttet uforutsette merskatteinntekter i årene 2016 – 2018 til en permanent styrking av sin bufferkapital mot

uforutsette negative utslag i økonomien (disposisjonsfondet). For kommunene samlet er korrigert disposisjonsfond⁶ økt fra 7,9 prosent av driftsinntektene i 2015 til 13,4 prosent i 2021. Dette bidrar isolert sett til en styrking av kommunenes langsiktige handlingsrom.

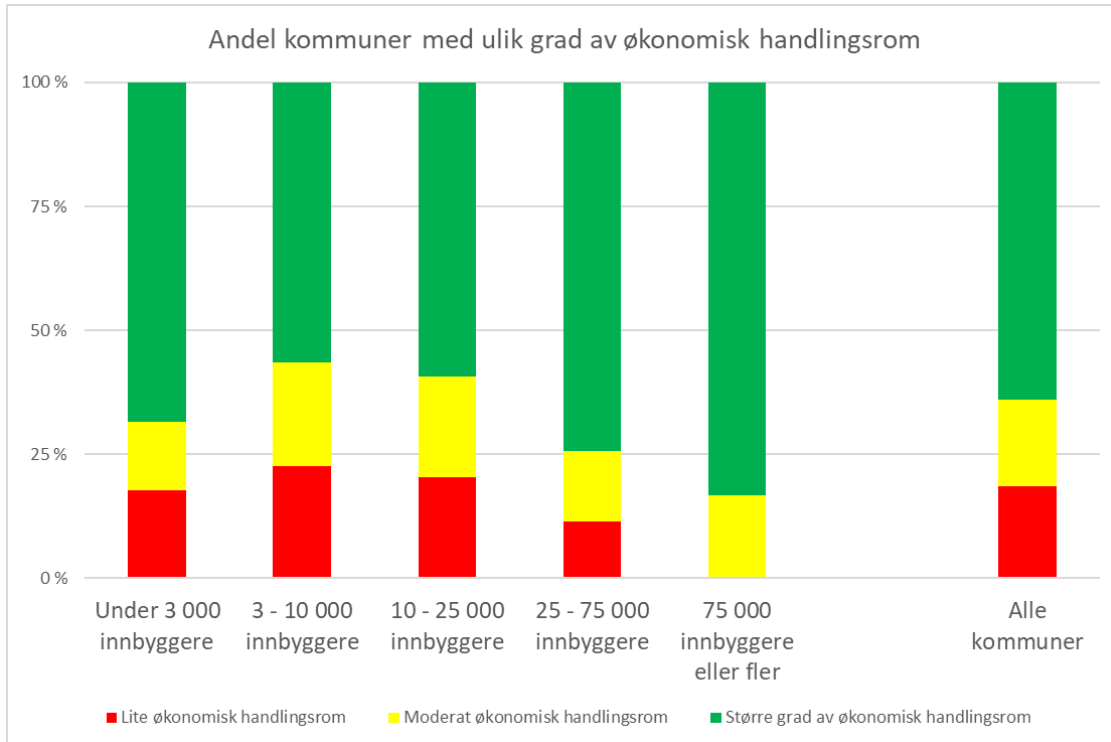
Inndeles kommunene etter fylke er det Rogaland og Innlandet som har den høyeste andelen kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom i 2021, der henholdsvis 91 og 83 prosent av kommunene er i denne kategorien. Størst andel av kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom har Møre og Romsdal hvor over halvparten av kommunene er i denne kategorien, fulgt av Troms og Finnmark med 36 prosent av kommunene. Om dette er en indikasjon på at kommunene i ulike deler av landet prioriterer ulikt eller om det er andre faktorer som påvirker kommunenes økonomiske handlingsrom er det imidlertid ikke mulig å si noe om ut fra tallmaterialet KS benytter.



Figur 4 – Kommuner sortert etter fylke og gruppert etter grad av økonomisk handlingsrom i 2021, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Kommunene med over 75 000 innbyggere har den høyeste andelen av kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom i 2021. Det er heller ingen av de største kommunene som vurderes å ha begrenset økonomisk handlingsrom. Kommunene med 25 – 75 000 innbyggere har også en noe høyere andel av kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom enn øvrige kommunegrupper.

⁶ Disposisjonsfond inkl. samlet merforbruk til inndekning i senere år (i 2019 og tidligere år også inkludert regnskapsmessig mindreforbruk)



Figur 5 – Økonomisk handlingsrom etter kommunistørrelse 2021, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Av de 66 kommunene som vurderes å ha begrenset økonomisk handlingsrom i 2021 er det 12 kommuner som vurderes å ha et økonomisk handlingsrom som er svært begrenset. Alle disse 12 kommunene ligger alle i de to nordligste fylkene. Kjennetegnet ved disse kommunene er at de har en indeks for økonomisk handlingsrom på – 1 eller lavere. En så lav indeks er en klar indikasjon på at aktivitetsnivået i kommunen er høyere enn det inntektene kan bære over tid.

40 av de 66 kommunene med begrenset økonomisk handlingsrom har en indeks for økonomisk handlingsrom mellom 0 og 1, hvilket indikerer at handlingsrommet er noe mindre begrenset.

	Antall kommuner
Noe mindre begrenset (indeks 0 - 1)	40
Begrenset (indeks - 1 til 0)	14
Svært begrenset (indeks lavere enn - 1)	12

Tabell 2 – 66 kommuner med begrenset handlingsrom i 2021, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Som vedlegg til notatet følger en oversikt som viser vurdering av økonomiske handlingsrom på kommunenivå med de kriteriene som er benyttet i dette notatet.

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

- at det isolert fokuseres på netto lånegjeld i analysen, 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 2021 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 siden kommunen har begrensede frie fondsreserver.

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 2021 var det 40 kommuner som hadde sertifikatlån som utgjorde mer enn 25 prosent av driftsinntektene, hvorav 5 også hadde begrenset økonomisk handlingsrom i KS' analyse.

	Alle kommuner	Kommuner med begrenset økonomisk handlingsrom
Har ikke sertifikatlån	242	22
Serifikatlån utgjør under 25 pst av driftsinntekter	74	2
Serifikatlån utgjør 25 - 50 pst av driftsinntekter	30	1
Serifikatlån utgjør mer enn 50 pst av driftsinntekter	10	4
Sum kommuner	356	29

Tabell 3 - Sertifikatlån, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

Vedlegg - Nærmere om de enkelte indikatorene

Korrigert netto lånegjeld

Som indikator for lånegjeld er det tatt utgangspunkt i netto lånegjeld (langsiktig gjeld fratrukket pensjonsforpliktelser, utlån og ubrukte lånemidler). Det er imidlertid store variasjoner kommunene imellom når det gjelder i hvilken grad kommunen 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 udekket⁷ i investeringsregnskapet.

Korrigert netto lånegjeld ved utgangen av 2021 varierer fra -17⁸ til 220 prosent av brutto driftsinntekter. Det er ingen entydig grense for når en kommune kan sies å ha et høyt gjeldsnivå. I 2021 utgjorde korrigert netto lånegjeld for alle landets kommuner (konserntall) 85 prosent av inntektene, hvilket er en nedgang på 1,6 prosentpoeng fra foregående år. Mediankommunen hadde i 2021 en korrigert netto lånegjeld på 83,7 prosent av driftsinntektene, en nedgang med 2,2 prosentpoeng fra 2020.

I KS' analyse av økonomisk handlingsrom er et nivå på korrigert netto lånegjeld på 85 prosent av driftsinntektene vurdert å være en indikasjon på begrenset handlingsrom isolert sett. Dette gjeldsnivået er derfor satt til indikatorverdien 1, slik at det blir sammenlignbart med et netto driftsresultat på 1 prosent av driftsinntektene som også er vurdert å være en isolert indikasjon på begrenset økonomisk handlingsrom. For hvert prosentpoeng lånegjelden avviker fra 85 prosent av driftsinntektene gis det i indikatoren for lånegjeld et fradrag eller tillegg på 0,05 prosentpoeng.

Ut fra denne inndelingen vurderes 167 (47 pst) av kommunene å ha en gjeldsbelastning som isolert sett trekker i retning av begrenset økonomisk handlingsrom (over 85 prosent av driftsinntektene), mens 85 kommuner (24 pst) har en gjeldsgjeldsbelastning som trekker i retning av større grad av økonomisk handlingsrom (under 65 pst av inntektene). Andelen kommuner med høy korrigert lånegjeld (over 85 prosent av driftsinntektene) har økt fra 27 prosent i 2015 til 47 prosent i 2021.

⁷ Udekket i investeringsregnskapet kan sammenlignes med regnskapsmessig merforbruk i driftsregnskapet. Udekket gir uttrykk for om det er behov for tilleggsfinansiering av allerede foretatte og bokførte investeringer. Inntil 2019 ble det også tatt hensyn til udisponert finansiering i investeringsregnskapet, men dette er et regnskapsbegrep som ikke lenger er i bruk med ny kommunelov fra 2020.

⁸ Det er 1 kommunekonsern som har negativ korrigert netto lånegjeld i 2021, dvs. at kommunens utlån og ubundne investeringsfond er større enn lånegjelden.

Netto lånegjeld korrigert for ubundne investeringsfond

	Høyere enn 85 pst av driftsinntekter	65 -85 pst av driftsinntekter	Lavere enn 65 pst av driftsinntekter
2021	167	104	85
2020	185	89	81
-----Kommunereform, færre kommuner-----			
2019	197	121	101
2018	157	141	124
2017	145	135	146
2016	126	141	161
2015	115	131	182

Tabell 4 – Netto lånegjeld, sammenstilt av KS basert på tall fra SSB Kostra

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 2021 på 4,1 prosent av driftsinntektene. Dette er 2,1 prosentpoeng høyere enn i 2020. Resultatet i 2021 er over det dobbelte av det anbefalte gjennomsnittsnivået fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)⁹. Sammenligning av resultatutviklingen over tid i perioden 2015 til 2021 vanskeliggjøres både som følge av at covid-19 pandemien i 2020 og 2021, og at skatteinntektene i årene 2015 – 2019 og 2021, i større eller mindre grad, har blitt høyere enn opprinnelig anslått. I tillegg har det i enkeltår vært store utbetalinger fra havbruksfondet som trekker opp resultatet i disse årene.

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 prosent av driftsinntektene isolert sett indikerer et begrenset økonomisk handlingsrom. Videre at korrigert netto driftsresultat mellom 1 og 2 prosent indikerer moderat økonomisk handlingsrom, mens over 2 prosent indikerer større grad av økonomisk handlingsrom.

⁹ I analysen ses det på netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger, mens TBU benytter netto driftsresultat. Over tid vil en kunne forvente at disse størrelsene ikke avviker vesentlig fra hverandre, men det kan være betydelige forskjeller i enkeltår.

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
2021	69	35	252
2020	141	68	146
-----Kommunereform, færre kommuner-----			
2019	250	63	106
2018	146	76	200
2017	99	88	239
2016	61	53	314
2015	134	76	218

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

252 kommuner (71 pst av kommunene) har et netto driftsresultat i 2021 som isolert indikerer større grad av økonomisk handlingsrom (over 2 pst av inntektene), hvilket er en økning på 30 prosentpoeng fra foregående år. 69 kommuner (19 prosent) hadde et resultat i 2021 som indikerer som begrenset økonomisk handlingsrom (under 1 pst av driftsinntektene). Betydelig høyere skatteinntekter enn anslått i 2021, der en betydelig andel også først ble kjent mot slutten av året antas å være en forklaringsfaktor til resultatforbedringen. I tillegg har både 2020 og 2021 vært spesielle år som følge av covid-19 pandemien, og det kan ikke ses bort fra at dette også har virket inn på det økonomiske resultatet fra driften.

Disposisjonsfond

Størrelsen på disposisjonsfondet benyttes også som indikator for økonomisk handlingsrom i KS' analyse. Bakgrunnen for dette er at fondet på kort sikt kan benyttes til å dekke opp for uforutsette negative utslag i økonomien (f.eks. uforutsett økning i rentenivået eller nedgang i skatteinntekter). For kommuner med akkumulert regnskapsmessig merforbruk¹⁰ betraktes dette som negativt disposisjonsfond i analysen.

I KS' analyse av økonomisk handlingsrom er korrigert disposisjonsfond på 5 prosent av driftsinntektene eller lavere sett som isolert indikasjon på begrenset økonomisk handlingsrom. Nivået på 5 prosent er derfor satt til indikatorverdien 1 i analysen, slik at det blir sammenlignbart med et netto driftsresultat på 1 prosent av driftsinntektene. For hvert prosentpoeng disposisjonsfondet avviker fra 5 prosent av driftsinntektene gis det i indikatoren for disposisjonsfond et fradrag eller tillegg på 0,33 prosentpoeng.

¹⁰ Inntil 2019 ble det også tatt hensyn til regnskapsmessig mindreforbruk, men dette er et regnskapsbegrep som ikke lenger er i bruk med ny kommunelov fra 2020.

Korrigert disposisjonsfond på mellom 5 og 8 prosent vil med denne tilnærmingen isolert sett være indikasjon på moderat økonomisk handlingsrom, mens korrigert disposisjonsfond over 8 prosent blir en indikasjon på 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
2021	58	42	256
2020	73	55	227
-----Kommunereform, færre kommuner-----			
2019	93	70	256
2018	69	77	276
2017	90	77	259
2016	108	93	227
2015	162	90	176

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

58 kommuner (21 pst) hadde i 2021 disposisjonsfond på under 5 prosent av driftsinntektene, hvilket er en nedgang fra 2020 på 15 kommuner eller 4 prosentpoeng. 72 prosent av kommunene hadde i 2021 et disposisjonsfond på over 8 prosent av driftsinntektene. Andelen kommuner med et korrigert disposisjonsfond over 8 prosent av kommunene har også økt markert de senere årene. Dette er en klar indikasjon på at kommunene har benyttet de gode driftsresultatene i mange av årene etter 2015 til å styrke sine reserver og dermed styrke sitt økonomiske handlingsrom.