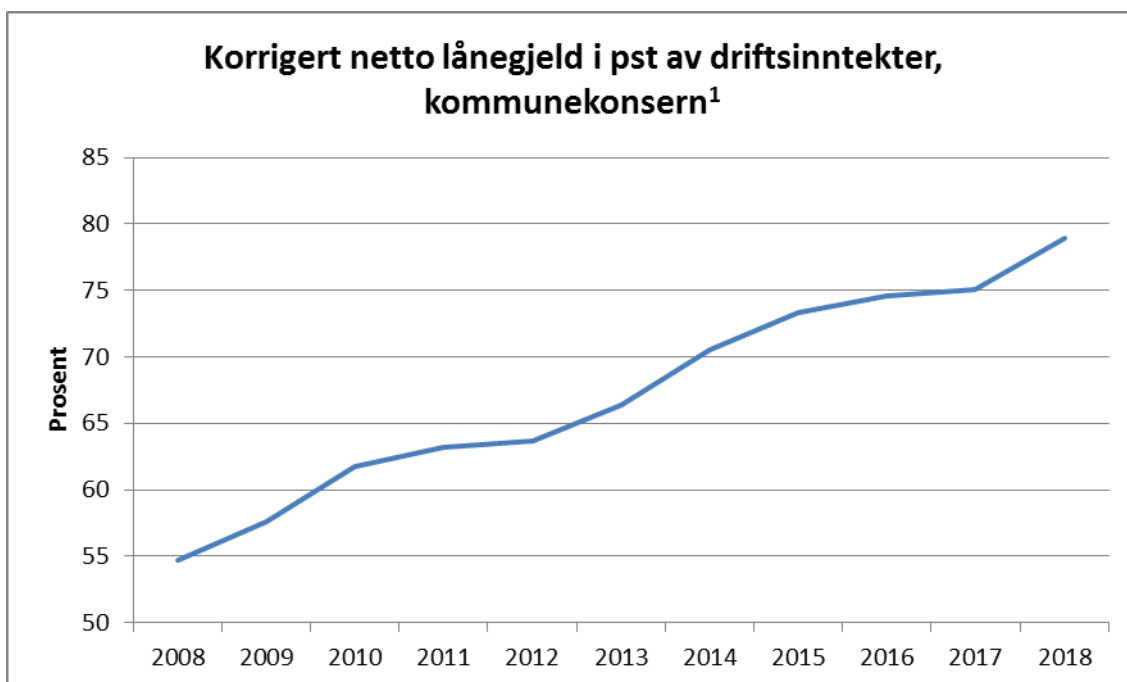


Sterk gjeldsvekst og noen flere kommuner med lite økonomisk handlingsrom

Kommunenes konsernregnskapstall¹ for 2018 viser at korrigert netto lånegjeld² økte med nesten 30 mrd. kroner til 366 mrd. kroner. Dette er den sterkeste årlige veksten kommunene har hatt i siste 10 års periode målt i kroner.

Kommunenes inntekter økte med 15 mrd. kroner eller 3,4 prosent i 2018. Sterkere gjeldsvekst enn inntektsvekst gjorde at korrigerede netto lånegjeld ved utgangen av 2018 utgjorde 78,9 prosent av brutto driftsinntekter, en økning på nesten 4 prosentpoeng fra foregående år.



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

En gjeldsvekst som er høyere enn inntektsveksten har vært regelen, og ikke unntaket, i siste 10 års periode. Mens korrigert netto lånegjeld ved utgangen av 2008 utgjorde 55 prosent av driftsinntektene er den i 2018 økt til nesten 79 prosent.

Den sterke gjeldsveksten er bekymringsfull. Ved bedømmingen av økonomisk handlingsrom bør det likevel ikke ses kun 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 frihet 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 handlefrihet 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

Flere kommuner har fått redusert økonomisk handlingsrom de siste to årene.

I 2018 er det 41 kommuner (9,5 pst) som vurderes å ha lite økonomisk handlingsrom. Dette er 9 flere kommuner enn i 2017 og 18 flere enn i 2016⁴. Antallet kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom er i samme to-års periode redusert med 26, mens antallet kommuner med moderat økonomisk handlingsrom er tilnærmet uendret.

Utviklingen i økonomisk handlingsrom de siste to årene avviker fra perioden 2013 – 2016, selv om også denne perioden var preget av gjeldsvekst. I årene 2013 - 2016 gikk antallet kommuner med lite økonomisk handlefrihet gikk ned fra 67 til 23, mens antallet kommuner med større grad av økonomisk handlefrihet økte fra 152 til 259. Dette hadde sammenheng med at kommunene leverte svært gode driftsresultater samtidig som det ble bygd opp fondsreserver.

Hovedregelen er at kommunene med begrenset økonomisk handlingsrom kjennetegnes ved at de har⁵:

- korrigert netto lånegjeld på over 75 pst av inntektene
- netto driftsresultat⁶ etter avsetning til bundne fond på under 1 prosent av inntektene
- disposisjonsfond hensyntatt regnskapsmessig mer-/mindreforbruk på under 5 prosent av inntektene.

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 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

⁵ For kommuner med den høyeste gjeldsgraden (over 175 pst av gjennomsnittet) 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.

⁶ 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.

148 kommuner (35 pst) har moderat økonomisk handlingsrom, mens 233 kommuner (55 pst) har større grad av økonomisk handlingsrom. Kommunevis oversikt følger som vedlegg til notatet.

År	Lite økonomisk handlingsrom	Moderat økonomisk handlingsrom	Større grad av økonomisk handlingsrom
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

Andelen kommuner med større grad av økonomisk handlingsrom i 2018 er høyest blant de minste og største kommunene. Når det gjelder kommuner med lite økonomisk handlingsrom er det imidlertid ingen tilsvarende tydelige tendenser, og disse kommunene er dermed relativt jevnt fordelt uavhengig av kommunistørrelse. Dette kan tyde på at kommunenes egne prioriteringer har betydning for å oppnå moderat eller større grad av økonomisk handlingsrom.

	Lite økonomisk handlingsrom	Moderat økonomisk handlingsrom	Større grad av økonomisk handlingsrom
Kommuner med under 3000 innbyggere	8 %	25 %	67 %
Kommuner med 3 - 5000 innbyggere	10 %	32 %	59 %
Kommuner med 5 - 10000 innbyggere	14 %	44 %	42 %
Kommuner med 10 - 20000 innbyggere	5 %	51 %	44 %
Kommuner med 20 - 50000 innbyggere	14 %	40 %	47 %
Kommuner med over 50000 innbyggere	6 %	19 %	75 %

Tabell 2 – Økonomisk handlingsrom etter kommunistørrelse 2018, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Blant de 41 kommunene med lite økonomisk handlingsrom i 2018 er det 13 kommuner som har et handlingsrom som er svært begrenset. Dette er 2 færre kommuner enn i 2017.

Kommuner med svært begrenset handlingsrom har som hovedregel⁷

- 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.

⁷ 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.

Netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger	Disposisjonsfond inkl. regnskapsmessig mer-/mindreforbruk	
	Under 2 pst av driftsinntekter	2 - 5 pst av driftsinntekter
Under 0 pst av driftsinntekter (negativt)	13 (32 pst) Svært utsatt	14 (34 pst) Noe utsatt
0 - 1 pst av driftsinntekter	6 (15 pst) Noe utsatt	8 (20 pst) Mindre utsatt

Tabell 3 – 41 kommuner med begrenset handlingsrom i 2018, sammenstilt av KS basert på grunnlagstall fra SSB Kostra

Det er 17 kommuner som har lite økonomisk handlingsrom (kategori rød) både i 2017 og 2018. Med andre ord har omlag av halvparten av kommunene som hadde begrenset økonomisk handlingsrom i 2017 fortsatt et begrenset handlingsrom i 2018. Dette kan tyde på at det tar noe tid for kommuner å bedre sitt økonomiske handlingsrom. 22 kommuner har gått fra å ha moderat økonomisk handlingsrom i 2017 til lite økonomisk handlingsrom i 2018, mens en kommune har gått fra å ha større grad av økonomisk handlingsrom i 2017 til lite økonomisk handlingsrom i 2018.

Analysen vurderes å gi et riktig bilde for situasjonen på landsbasis, samtidig som den gir et godt utgangspunkt for å belyse situasjonen for den enkelte kommune. Det er også flere faktorer som vil påvirke den økonomiske handlefriheten og som må inkluderes i mer dyptgående analyser av den enkelte kommunenes økonomisk handlefrihet. 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 den økonomiske handlefriheten for enkeltkommuner i analysen er overvurdert.
- større engangsutgifter til f.eks. vedlikehold i driftsregnskapet for 2018 som er finansiert med bruk av disposisjonsfond. Dette reduserer netto driftsresultat, og kan slik sett ha bidratt til å undervurdere den underliggende økonomiske handlefriheten 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. I 2018 var det 54 kommuner som hadde sertifikatlån som utgjorde mer enn 25 prosent av driftsinntektene. 9 av disse kommunene hadde samtidig lite økonomisk handlingsrom.

	Alle kommuner	Kommuner med lite økonomisk handlingsrom
Har ikke sertifikatlån	304	27
Serifikatlån utgjør under 25 pst av driftsinntekter	64	5
Serifikatlån utgjør 25 - 50 pst av driftsinntekter	29	3
Serifikatlån utgjør mer enn 50 pst av driftsinntekter	25	6
Sum kommuner	422	41

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 udekket⁸ i investeringsregnskapet.

Korrigert netto lånegjeld ved utgangen av 2018 varierer fra -70⁹ til 185 pst av brutto driftsinntekter. Det er ingen entydig grense for når en kommune kan sies å ha et høyt gjeldsnivå. I 2018 utgjorde korrigert netto lånegjeld for alle landets kommuner (konserntall) 78,9 prosent av inntektene, hvilket er en økning på 3,8 prosentpoeng fra 2017.

Mediankommunen hadde i 2018 en korrigert netto lånegjeld på 76,7 pst av driftsinntektene, en økning med 2,3 prosentpoeng fra 2017.

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 i 2018, 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 2018 ble 223 (53 pst) av kommunene vurdert å ha høy gjeldsbelastning, hvilket er en økning på 16 kommuner fra foregående år. 124 kommuner (29 pst) hadde lav gjeldsbelastning (under 65 pst av inntektene), hvilket er en nedgang på 22 kommuner fra foregående år.

⁸ 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.

⁹ Det er 4 kommune konsern som har korrigert negativ netto lånegjeld i 2018, dvs. at kommunens utlån og ubundne investeringsfond er større enn lånegjelden.

Netto lånegjeld korrigeret for ubundne investeringsfond

	Høyere enn 75 pst av driftsinntekter	65 -75 pst av driftsinntekter	Lavere enn 65 pst av driftsinntekter
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

Korrigeret 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 handlefrihet. 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 2018 på 2,6 pst av driftsinntektene, som er 0,7 prosentpoeng lavere enn i 2017. Resultatet i 2018 er samtidig 0,85 prosentpoeng høyere enn det anbefalte gjennomsnittsnivået fra TBU. Resultatene for perioden 2015 til 2018 bør videre ses i lys av skatteinntektene i disse årene ble vesentlig høyere enn opprinnelig anslått, og at det for 2018 var det rundt 160 kommuner mottok utbetalinger fra havbruksfondet.

Netto driftsresultat etter korrigeret for bundne fondsavsetninger er for 2018 på samme nivå som bokført netto driftsresultat, mens det i 2017 og 2016 var betydelige avvik mellom de to resultatstørrelsene. I disse to årene var netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger henholdsvis ½ og 0,3 prosentpoeng lavere enn bokført netto driftsresultat.

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

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
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

146 kommuner (35 pst) av kommunene har et netto driftsresultat i 2018 som isolert indikerer begrenset økonomisk handlefrihet (under 1 pst av inntektene), hvilket er en økning på 47 kommuner eller nesten 50 prosent fra foregående år. Sammenlignes det med 2016 så er det en økning i antall kommuner med lave netto driftsresultat på 85, hvilket er langt over en fordobling. I underkant av halvparten av kommunene har et resultat i 2018 som defineres som større grad av økonomisk handlefrihet (over 2 pst), mens det kun to år tilbake (i 2016) var omlag $\frac{3}{4}$ av kommunene som oppnådde et tilsvarende resultat.

Disposisjonsfond

Størrelsen på disposisjonsfondet er en parameter for økonomisk handlefrihet. 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 handlefrihet. I realiteten er det heller ingen forskjell på disponering av regnskapsmessig mindreforbruk og bruk av disposisjonsfond.

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

Disposisjonsfond inkl. samlet regnskapsmessig mer-/mindreforbruk

	Lavere enn 5 pst av driftsinntekter	5 - 8 pst av driftsinntekter	Høyere enn 8 pst av driftsinntekter
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

69 kommuner (16 pst) hadde i 2018 disposisjonsfond som er under 5 pst av driftsinntektene, hvilket er 21 færre enn i 2017 og 39 færre enn i 2016. Antallet kommuner som har disposisjonsfond på over 8 pst av driftsinntektene har i samme tidsperiode økt med 49 til 276 kommuner. Dette viser at kommunene har benyttet de gode driftsresultatene de siste årene til å styrke sine reserver. Nivået på disposisjonsfondene er også årsakene til at et 50 talls kommuner vurderes å ha moderat og ikke lite økonomisk handlingsrom slik KS definerer dette (se side 2 i notatet).