

Rådmannens budsjettforslag for 2020 - kommunene

1. Innledning

Budsjettundersøkelsen er gjennomført ved at det er sendt ut spørreskjema til rådmenn/økonomisjefer til et utvalg på 150 kommuner. Det er bedt om svar med utgangspunkt i rådmannens/byrådets fremlagte forslag til budsjett for 2020. Parallelt med spørreundersøkelsen er økonomiske oversikter fra fremlagte budsjett- og økonomiplanforslag for 2020-2023 lastet ned fra kommunene sine nettsider. Behandlingen i kommunestyrene gjenstår; og det skjer vanligvis de 2-3 siste ukene før jul.

Undersøkelsen viser at årets budsjettarbeid i landets kommuner er krevende. Andelen kommuner som svarer at budsjettarbeidet har vært mer krevende enn foregående år er høyere i 2020 enn i tilsvarende undersøkelse for årene 2014 til 2019.

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å angi hvor mye driftsbudsjettet for 2020 for ulike tjenesterområder er sammenliknet med vedtatt budsjett for 2019. Svarene skulle oppgis som prosentvis endring (i nominelle priser). Oppsummert forventes det sterkest utgiftsvekst innen pleie- og omsorg.

Veksten innenfor skoleområdet kan forklares mye av budsjetteknikk. Årsaken er omleggingen fra øremerket finansiering av lærernorm til rammefinansiering. Veksten blir også da naturlig større når svarene innbyggervektes. De fleste av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at både lærernorm i skolene og bemanningsnorm i barnehagene innebærer økte utgifter for kommunen.

Det forventes ikke vekst i driftsbudsjetter, utover lønns- og prisstigning til barnevern og sosiale tjenester. Det ser også ut til veksten i antall tjenestemottakere i barnevern og sosialhjelpsmottakere totalt sett blir uendret eller lavere i forhold til vedtatt budsjett i 2019.

En gjennomgang av budsjettdokumenter i 101 kommuner indikerer at budsjettert netto driftsresultat for alle kommuner vil ende på 0,3 - 0,5 prosent av driftsinntektene.

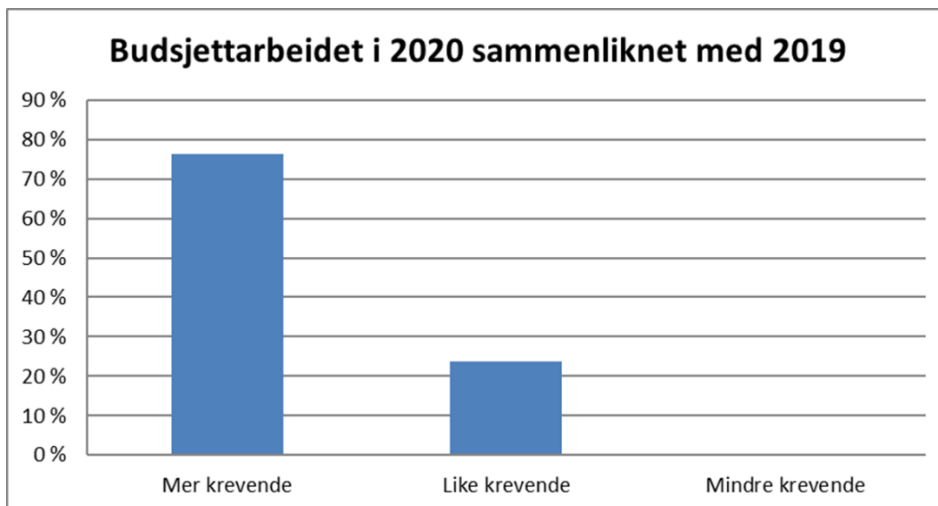
Investeringsbudsjettene i 101 kommunene tyder på at kommunene samlet planlegger å investere for 80 - 85 mrd. kroner i 2020, som er noe avdempet i forhold til 2019. Om lag 2/3 av investeringene skal finansieres med låneopptak, men det stor variasjon mellom kommunene i andel lånefinansiering.

Kommunene effektiviserer og iverksetter sparetiltak for rundt 6 milliarder kroner i 2020 .

2. Hvordan har budsjettarbeidet for 2020 vært?

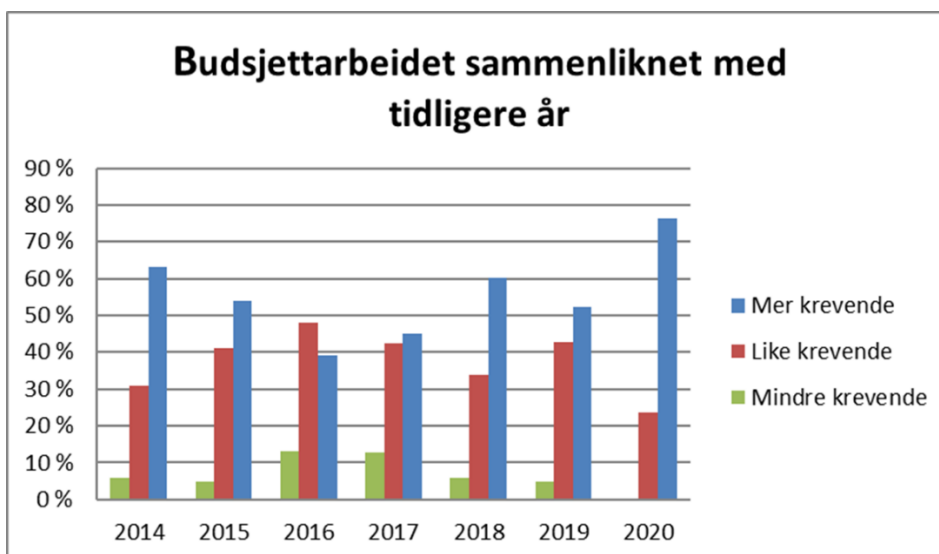
60 kommuner har svart på spørreundersøkelsen. Over 50 prosent av landets innbyggere bor i de kommunene som har svart.

75 prosent av alle kommunene svarer at budsjettarbeidet for 2020 har vært mer eller like krevende som foregående år.



Figur 1: Hvor krevende har budsjettarbeidet for 2020 vært sammenliknet med 2019?

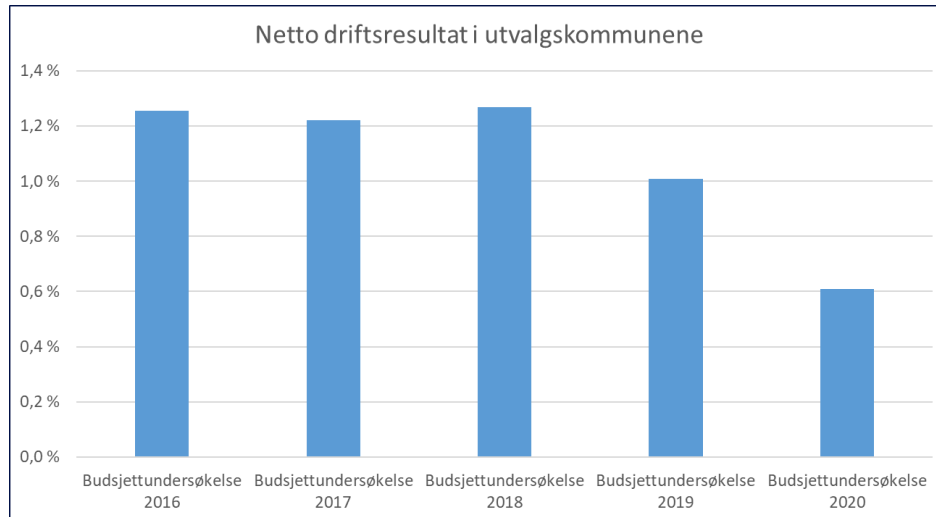
Andelen kommuner som svarer at budsjettarbeidet har vært mer krevende enn foregående år er høyere i 2020 enn i tilsvarende undersøkelse fra 2014 til 2019. I tolkningen av dette spørsmålet må det videre tas hensyn til at referanserammen for dette spørsmålet ikke er det samme; i årets budsjettundersøkelse er referanseramme budsjettarbeidet for 2019, mens referanserammen for de to foregående undersøkelsene har vært budsjettarbeidet i henholdsvis 2013, 2014, 2015, 2016, 2017, 2018.



Figur 2: Hvor krevende har budsjettarbeidet vært sammenliknet med fjoråret?

3. Driftsbudsjettet

Det er foretatt en gjennomgang av økonomisk oversikt driftsbudsjett i 101 kommuner.



Figur 3: Samlet netto driftsresultat i utvalgskommunene som andel av driftsinntekter

Netto driftsresultat i utvalgskommunene utgjør 0,6 prosent av driftsinntektene. Dette er hvilket er 0,4 prosentpoeng lavere enn i budsjettundersøkelsen for foregående år, og en halvering fra budsjetterte resultater to år tilbake i tid. Budsjetterte netto driftsresultat for 2020 er videre 1,15 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittlig anbefalt nivå fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).

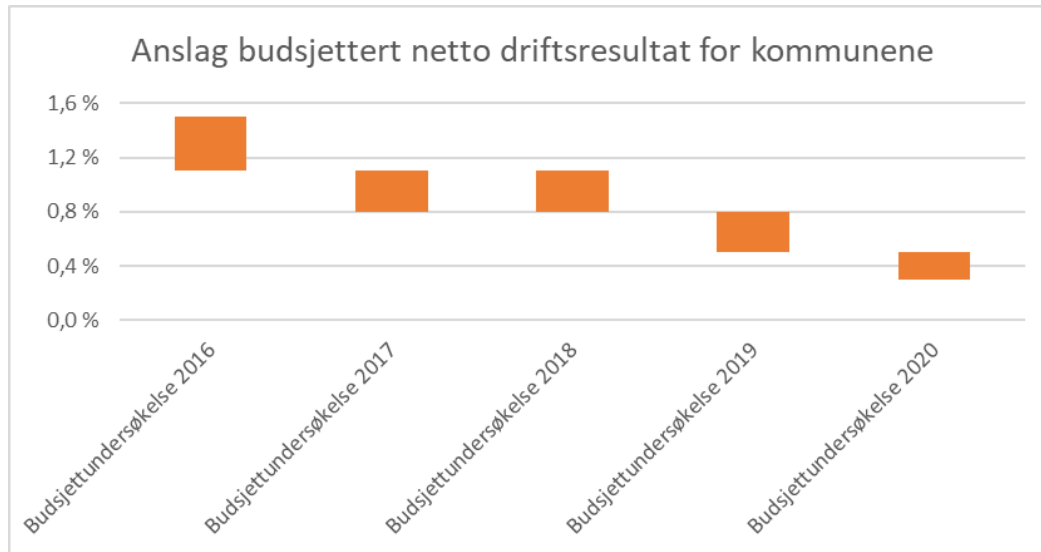
Det er stor spredning i netto driftsresultat blant kommunene etter innbyggertall. De største kommunene budsjetterer med de høyeste resultatene, mens mer enn halvparten av kommunene med under 10 000 innbyggere som budsjetterer med et negativt netto driftsresultat.

| Kommune utenom Oslo | Netto driftsresultat | | | Antall kommuner |
|----------------------------|----------------------|--------------|--------------|-------------------|
| | Samlet | Gjennomsnitt | Median | |
| Under 10 000 innbyggere | -0,4 % | -0,4 % | -0,4 % | 48 av 243 |
| 10 - 20 000 innbyggere | 0,3 % | 0,3 % | 0,5 % | 19 av 51 |
| 20 - 60 000 innbyggere | 0,0 % | 0,1 % | 0,1 % | 24 av 48 |
| Over 60 000 innbyggere | 1,3 % | 1,3 % | 1,3 % | 10 av 13 |
| Samlet for utvalget | 0,6 % | 0,0 % | 0,2 % | 101 av 356 |

Tabell 1: Netto driftsresultat gruppert etter innbyggertall

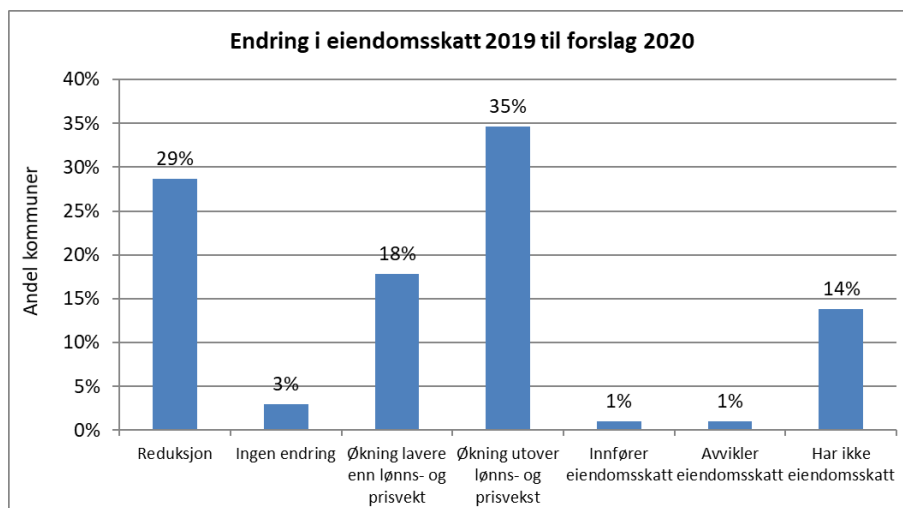
I utvalgsundersøkelser kan tall fra enkeltkommuner påvirke de samlede resultatene. Gjennomsnittresultat og medianresultat (resultat for den kommunen som er midt i utvalget) vil kunne gi oss utfyllende informasjon. Brukes disse indikatorene på utvalget er tendensene de samme, det er de minste kommunene som har de svakeste resultatene og de største kommunene det beste resultatet.

KS anslår på grunnlag av utvalgskommunenes budsjetter at netto driftsresultat for alle landets kommuner vil bli i størrelsesorden 0,3 – 0,5 prosent av driftsinntektene for 2020.



Figur 4: Anslag netto driftsresultat

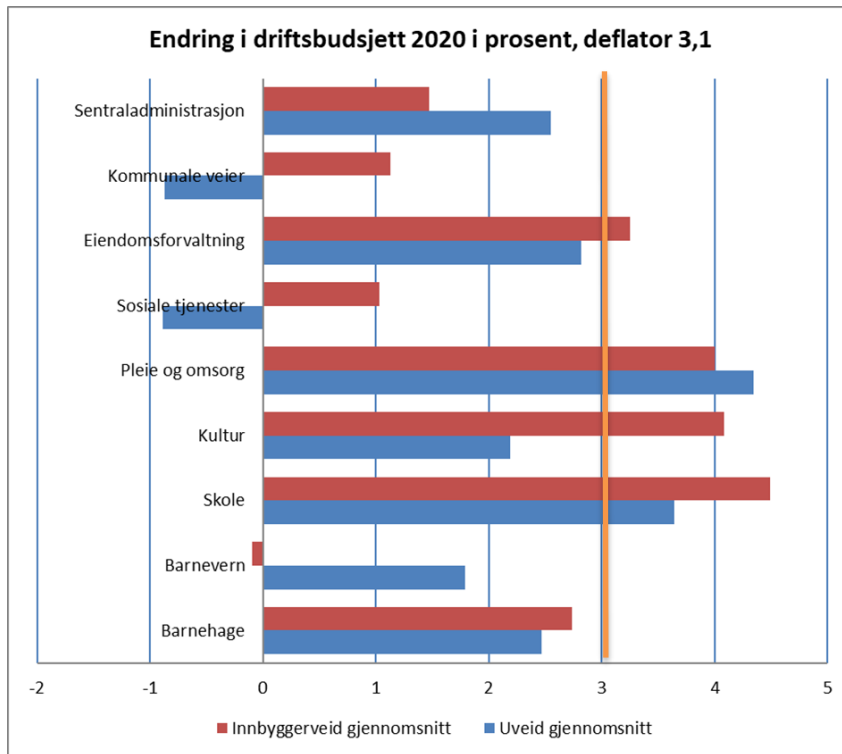
Eiendomsskatteinntektene i utvalgskommunene er om lag uendret fra foregående år, hvilket betyr en realnedgang i disse inntektene tilsvarende lønns- og prisveksten i statsbudsjettet er anslått til 3,1 prosent. Budsjettundersøkelsen viser videre at eiendomsskatteinntektene reduseres eller øker mindre enn lønns- og prisveksten i omlag 60 prosent av kommunene som har innført eiendomsskatt. Vedtatte innstramminger i eiendomsskatten for produksjonsutstyr og foreslåtte innstramminger for bolig- og fritidseiendommer antas å være forklaringsfaktorer i denne sammenheng. Økte strømpriser og dermed økte eiendomsverdier på kraftanlegg antas å trekke i motsatt retning.



Figur 5: Utvikling i eiendomsskatteinntekter i utvalgskommuner

3.2 Tjenesteområdenes driftsbudsjetter

Kommunene ble i spørreundersøkelsen bedt om å angi hvor mye veksten i driftsbudsjettet for 2020 for ulike tjenesterområder er sammenliknet med vedtatt budsjett for 2019. Svarene skulle oppgis som prosentvis endring (i nominelle priser).

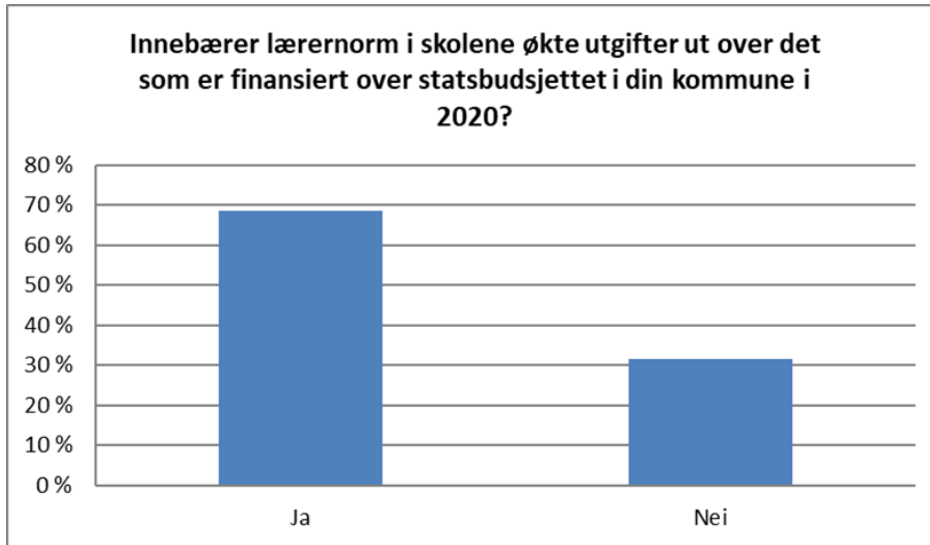


Figur 6: Endringer i driftsbudsjett på tjenesteområder, fra budsjettundersøkelsen 2020

Det forventes sterkest utgiftsvekst innen pleie- og omsorg i 2020. Økningen i innslagspunktet utover lønnsvekst i tilskuddsordningen for særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester, finansieres innenfor budsjettet til pleie og omsorg og/eller ved økt busjettramme til pleie- og omsorg.

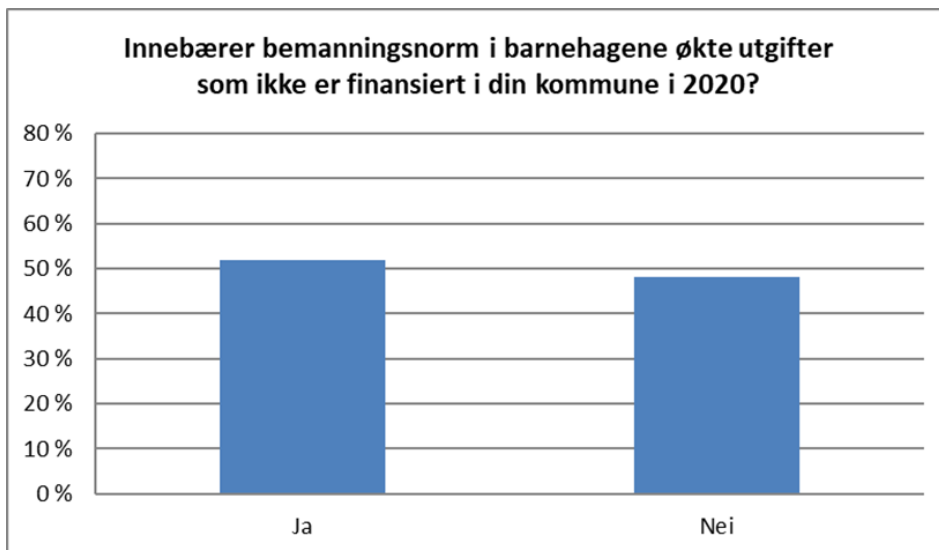
På skole forventes det vekst, men er sterkt påvirket av omleggingen fra øremerket finansiering av lærernorm til rammefinansiering. Veksten blir også da naturlig større når svarene innbyggervektes. De fleste av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at både at lærernorm i skolene og bemanningsnorm i barnehagene innebærer økte utgifter for kommunen.

Nesten 70 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen påpeker at lærernorm i skolene vil medføre økte utgifter for kommunen ut over det som er finansiert over statsbudsjettet.



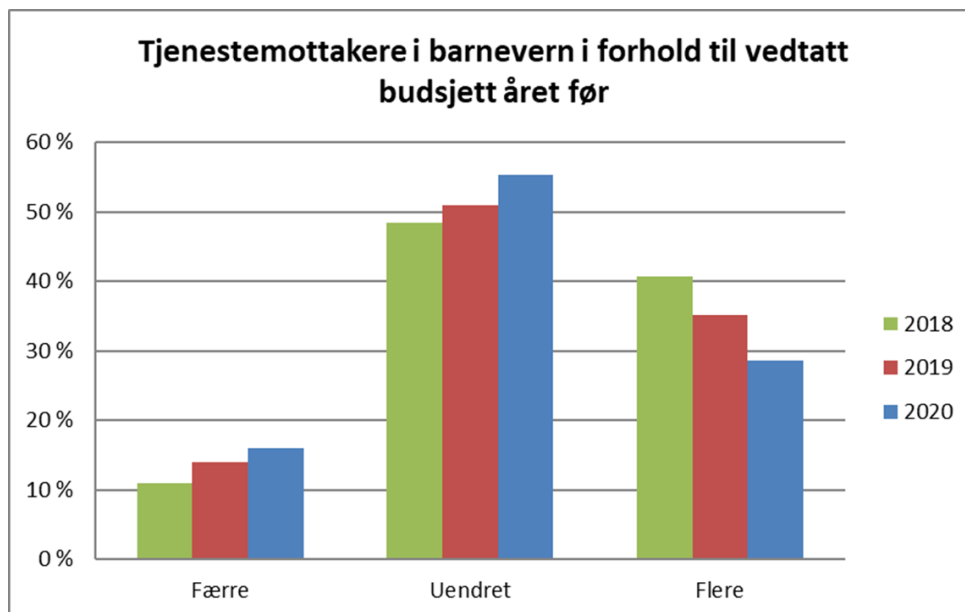
Figur 7: Økte utgifter som følge av lærernorm i skolene

Om lag 50 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen påpeker at bemanningsnorm i barnehagene vil medføre økte utgifter for kommunen ut over det som er finansiert over statsbudsjettet.



Figur 8: Økte utgifter som følge av bemanningsnorm i barnehage

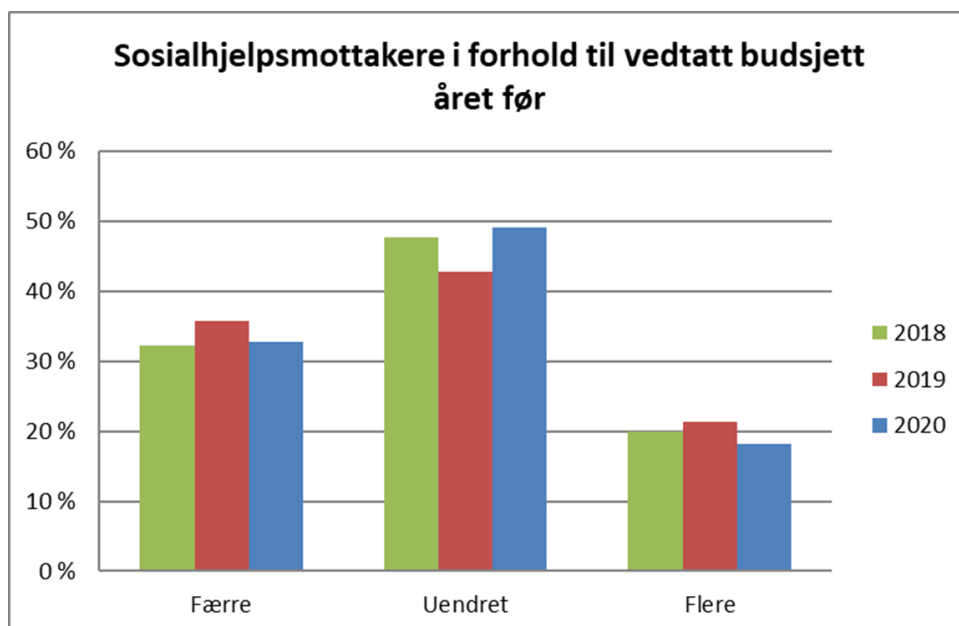
Det forventes ikke vekst i driftsbudsjetter, utover lønns- og prisstigning til barnevern og sosiale tjenester.



Figur 9: Antall tjenestemottakere i barnevern, rådmennenes budsjettforslag 2018, 2019 og 2020

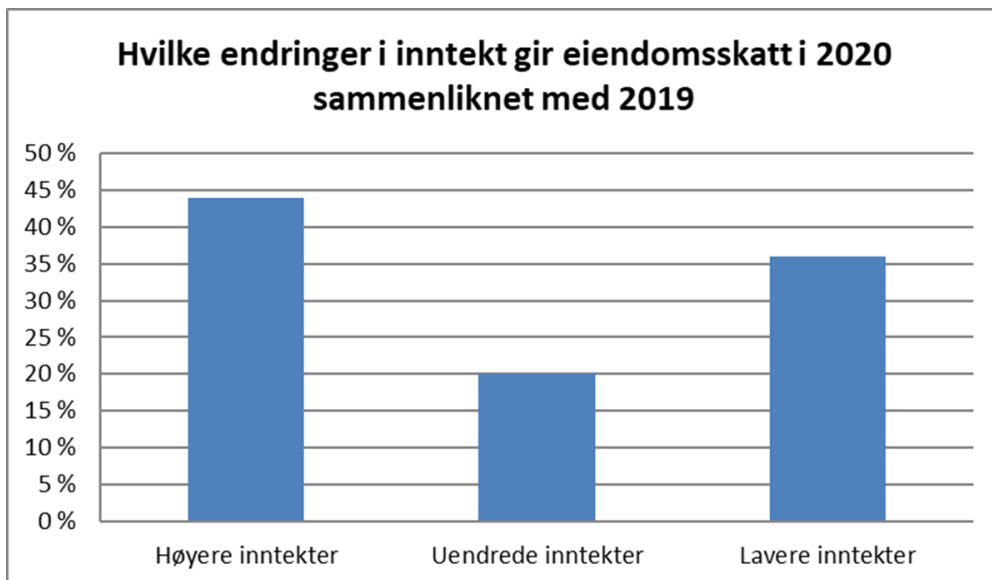
Det ser også ut til veksten i antall tjenestemottakere i barnevern og sosialhjelpsmottakere totalt sett vil bli uendret i forhold til vedtatt budsjett i 2020. Noe av forklaringen i antall i tjenestemottakere i barnevern, kan skyldes nedgang i enslige mindreårige flyktninger. For sosialhjelpsmottakere kan uendret vekst skyldes:

- Aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere
- Færre arbeidsinnvandrere
- Færre innvandrere og flyktninger
- Fallende arbeidsledighet
- Prioritering av innvandrere og rett til videregående opplæring



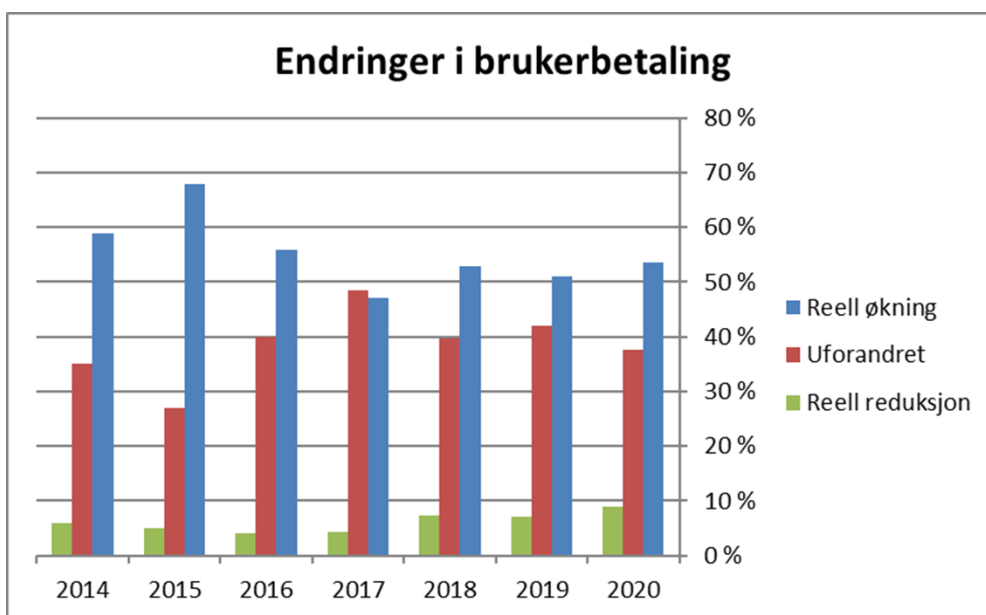
Figur 10: Antall sosialhjelpsmottakere, rådmennenes budsjettforslag 2018, 2019 og 2020

44 prosent av kommunene som har eiendomsskatt oppgir at de i 2020 vil få høyere inntekter i eiendomsskatt sammenliknet med 2019, mens 36 prosent oppgir at de vil få lavere inntekter i 2020.



Figur 11: Andel kommuner som får høyere, uendrede, lavere inntekter i eiendomsskatt i 2020

Om lag halvparten av kommunene har budsjettet med en reell økning i brukerbetaling/gebyr for 2020, men det er ikke store avvik i svarene fra tidligere år med unntak for 2015.

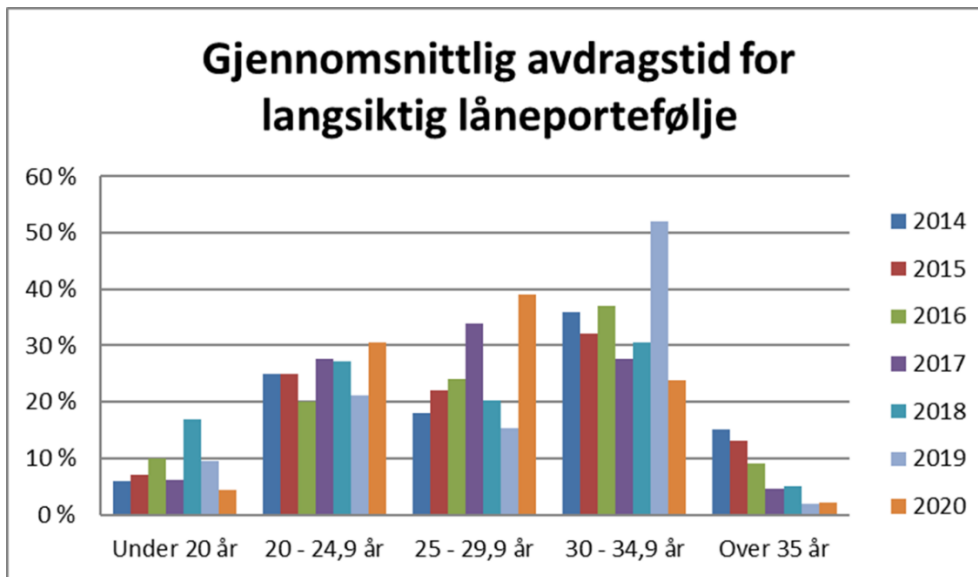


Figur 12: Endringer i brukerbetaling/gebyr samlet sett fra året før

4. Finans

4.1 Avdragstid for langsiktig låneportefølje

Figur 12 viser at hyppigheten av kommunene i utvalget oppgir en avdragstid på 25 – 29,9 år på langsiktig låneportefølje, som er lavere en tidligere og skyldes mest sannsynlig endringer i kommuneloven.



Figur 13: Gjennomsnittlig avdragstid lånegjeld, budsjett 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.

Regler om maksimal avdragstid følger av kommunelovens § 50. Kommunene kan imidlertid velge en kortere avdragstid, og i spørreundersøkelsen ble kommunene bedt om å angi gjennomsnittlig avdragstid for kommunens låneportefølje. Basert på svaren er den gjennomsnittlige avdragstid på langsiktig låneportefølje på 26 år i 2020. Gjennomsnittlig gjenstående avdragstid for kommunene i spørreundersøkelsen er imidlertid omtrent, eller noe lavere, som tilsvarende undersøkelse fra 2014 - 2019.

55 prosent av kommunene oppgir at de betaler minimumsavdrag i henhold til kommuneloven og 45 prosent betaler mer enn minimumsavdrag.

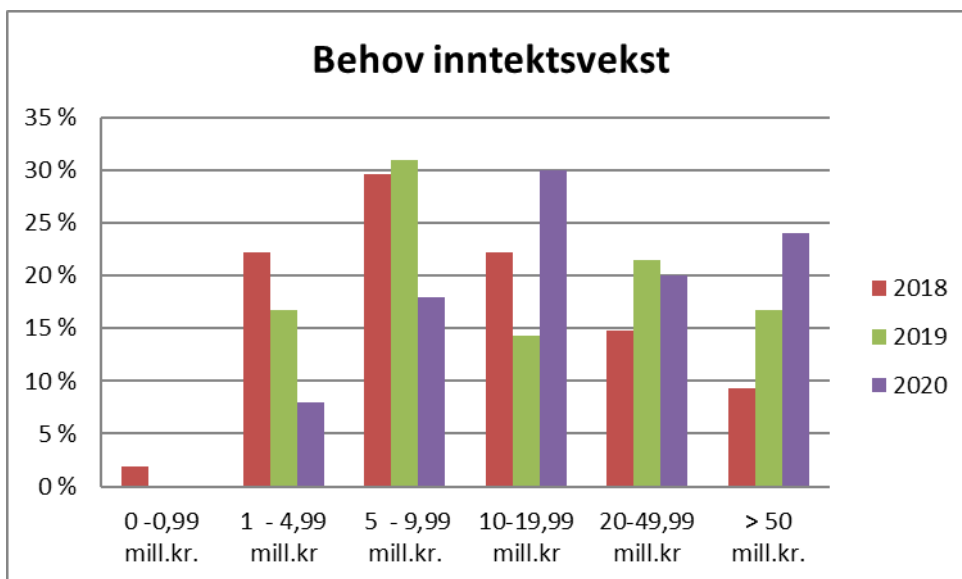
4.2 Kommunene effektiviserer og iverksetter sparetiltak

Kommunene er i spørreundersøkelsen for 2020 bedt om å gi anslag for hvor mye høyere inntektsvekst kommunene måtte hatt, dersom det ikke var lagt inn effektiviseringstiltak og budsjettbalansen skulle vært uendret. Kommunene har oppgitt dette behovet i millioner kroner.



Figur 14: Behov inntektsvekst i 2020 uten effektiviserings- og innsparingstiltak

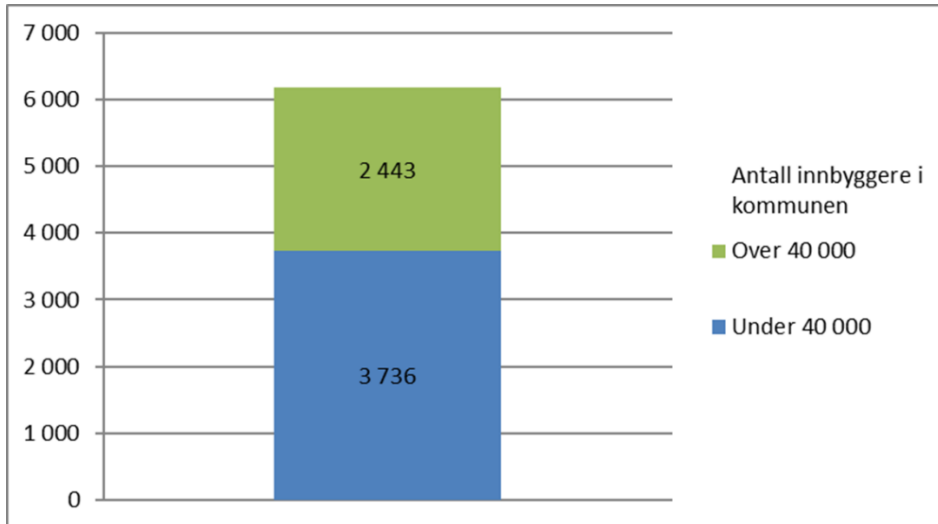
I figuren under viser behov inntektsvekst uten effektiviserings- og innsparingstiltak for årene 2018, 2019 og 2020. Figurene 14 og 15 kan indikere at kommunene har behov for større inntektsvekst 2020 sett i forhold til inntektsveksten i 2018 og 2019.



Figur 15: Behov inntektsvekst i 2018, 2019, 2020 uten effektiviserings- og innsparingstiltak

For å kunne gi et anslag for det kommunene samlet har innarbeidet av effektiviserings- og sparetiltak i sine budsjetter for 2020, er svarene i budsjettundersøkelsen gruppert etter utgiftskorrigerede frie inntekter.

Behovet for inntektsvekst i disse gruppene ble så vektet opp i forhold til innbyggertall. Det gir et anslag for effektivisering- og sparetiltak i kommunenes budsjetter i 2020 for rundt 6 milliarder kroner.



Figur 16: Effektiviserings- og sparetiltak i budsjettene for 2019

5. Investeringsbudsjettet

5.1 Investeringsbudsjett 2020

| Investeringer i kroner per innbygger | Helse og omsorg (inkl. boliger) Kultur, idrett og kirke VAR Øvrige områder | | | | | | Sum investeringer (ekskl. videreutlån) |
|--------------------------------------|--|------------|---------------------------------|-------------------------|--------------|----------------|--|
| | Skole | Barnehage | Helse og omsorg (inkl. boliger) | Kultur, idrett og kirke | VAR | Øvrige områder | |
| Kommuner under 10 000 innb | 2 066 | 449 | 4 995 | 1 929 | 2 826 | 5 342 | 17 605 |
| Kommuner 10000 - 19999 innb | 3 204 | 658 | 2 598 | 1 606 | 4 059 | 3 938 | 16 062 |
| Kommuner 20000 - 59999 innb | 3 347 | 280 | 2 766 | 1 219 | 3 271 | 3 694 | 14 576 |
| Kommuner 60000 - 300 000 innb | 2 701 | 602 | 2 977 | 1 887 | 2 103 | 3 278 | 13 549 |
| Oslo | 4 310 | 605 | 4 431 | 2 814 | 2 951 | 6 756 | 21 865 |
| Alle | 3 152 | 525 | 3 332 | 1 903 | 2 734 | 4 253 | 15 899 |

Tabell 2: Investeringer 2019 i kroner per innbygger – etter sektor og kommunestørrelse¹

Rådmennenes forslag til investeringsbudsjett i 105 kommuner viser at disse kommunene planlegger å investere for 56 mrd. kroner (kr. 15 899 per innbygger). Basert på dette anslår KS at planlagt investeringsvolum for alle landets kommuner vil utgjøre i størrelsesorden 80 – 85 mrd. kroner i 2020. Dette er litt lavere enn tilsvarende anslag i budsjettundersøkelsen for 2019, og tas det i tillegg hensyn til lønns- og prisvekst blir aktivitetsnedgangen enda større. Det er i første rekke kommunene med under 10 000 innbyggere og med 20 – 59 999 innbyggere som bidrar til denne utviklingen.

Det kan se ut til at om lag 40 prosent av investeringene vil skje innenfor skole og helse- og omsorg (inkludert boliger), fordelt med 16-18 mrd. kroner innen skole og 17-19 mrd. kroner innen helse- og omsorg (inkl. boliger). Samlet sett ligger investeringsandelen for disse sektorene marginalt lavere enn i fjorårets budsjettundersøkelse. Andelen skoleinvesteringer har gått ned, mens andelen helse- og sosialinvesteringer har gått noe opp.

Undersøkelsen viser videre at planlagt investeringsaktivitet er høyest i Oslo, og aktiviteten ser ut til å bli høy innenfor alle sektorer. Det høye investeringsnivået pr innbygger må ses i sammenheng med blant annet høy befolkningsvekst og at Oslo er både kommune og fylkeskommune.

Utenom Oslo er det kommunene med under 10 000 innbyggere som legger opp til høyest investeringsaktivitet. Det er spesielt investeringer innen helse og omsorg (inkl. boliger) og øvrige områder som trekker opp investeringsnivået i disse kommunene, mens skoleinvesteringene trekker i motsatt retning.

¹ Øvrige områder omfatter bl.a. kommunal infrastruktur (utenom VAR), rammebevilgninger til oppgradering av eiendommer, brann- og beredskap, transportmidler, IKT, administrasjonsbygg og flerformålsbygg.

5.2 Finansieringen av investeringer (ekskl utlån)

Kommuner med 10 – 20 000 innbyggere og Oslo er mer avhengige av ekstern lånefinansiering i 2019 enn øvrige kommuner, mens kommunene med over 60 000 innbyggere i større grad enn øvrige kommuner klart å finne rom i driftsbudsjettet til egenfinansiering av investeringer.

| | Låneopptak | Merverdiavgift- Tilskudd | kompensasjon | Overført fra drift | Netto bruk av avsetninger | Salgsinntekter og annen ekstern finansiering (inkl netto videreutlån) |
|-------------------------------|-------------|-----------------------------|--------------|-----------------------|------------------------------|--|
| Kommuner under 10 000 innb | 61 % | 14 % | 14 % | 3 % | 2 % | 4 % |
| Kommuner 10000 - 19999 innb | 71 % | 6 % | 11 % | 5 % | 2 % | 5 % |
| Kommuner 20000 - 59999 innb | 64 % | 10 % | 12 % | 3 % | 4 % | 7 % |
| Kommuner 60000 - 300 000 innb | 62 % | 7 % | 13 % | 9 % | 3 % | 6 % |
| Oslo | 70 % | 10 % | 10 % | 8 % | 0 % | 3 % |
| Alle | 65 % | 9 % | 12 % | 7 % | 2 % | 5 % |

Tabell 3: Finansiering av investeringer etter kommunestørrelse 2020

Basert på utvalgsundersøkelsen anslår KS at det planlegges en investeringsaktivitet i kommunene utenom Oslo på 65-70 mrd. kroner i 2019. Med en lånefinansieringsandel på 64 prosent tilsvarer dette en lånefinansiering på i størrelsesorden 40-45 mrd. kroner. Noe av lånefinansieringen vil være bruk av ubrukte lånemidler fra tidligere år. Tas det i tillegg hensyn til at kommunenes avdrag vil øke noe kommende år, kan dette indikere at kommunene utenom Oslo planlegger å øke sin lånegjeld (eksklusiv formidlingslån) med i størrelsesorden 10 - 20 mrd. kroner, eller anslagsvis 3 – 5 pst av samlede inntekter. Dette er i noe lavere anslaget for lånevekst i 2019 i fjorårets budsjettundersøkelse.

5.3 Investeringsbudsjett 2020 – 2023

| Investeringer i utvalgskommunene | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2020-2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|
| Investeringer i varige driftsmidler | 55 379 163 | 53 080 597 | 48 547 258 | 39 423 542 | 196 430 560 |
| Tilskudd til andres investeringer | 188 948 | 118 744 | 122 397 | 70 224 | 500 313 |
| Investeringer i aksjer og andeler | 584 888 | 505 070 | 474 014 | 482 615 | 2 046 587 |
| Utlån | 7 653 814 | 7 567 167 | 8 149 258 | 8 043 216 | 31 413 455 |
| Avdrag på lån | 3 159 651 | 3 004 205 | 3 531 619 | 3 385 738 | 13 081 211 |
| Sum finansieringsbehov | 66 966 463 | 64 275 783 | 60 824 545 | 51 405 335 | 243 472 126 |
| Låneopptak | -44 488 963 | -41 369 989 | -39 757 760 | -29 548 293 | -155 165 004 |
| Tilskudd | -4 947 334 | -6 593 307 | -6 002 548 | -7 670 507 | -25 213 696 |
| Kompensasjon merverdiavgift | -6 804 711 | -6 560 120 | -5 878 444 | -4 572 254 | -23 815 529 |
| Overført fra drift | -3 815 717 | -3 317 264 | -3 132 111 | -2 857 506 | -13 122 598 |
| Salgsinntekter, utdelinger, mottatte avdrag og bruk avsetninger | -6 909 738 | -6 435 103 | -6 053 683 | -6 756 776 | -26 155 299 |
| Sum finansiering | -66 966 463 | -64 275 783 | -60 824 545 | -51 405 335 | -243 472 126 |

Tabell 4: Investeringer 2020 - 2023 i 1 000 kroner

Økonomiplanene i de 105 kommunene i budsjettundersøkelsen, som har 66 prosent av landets folketall, viser at disse kommunene i perioden 2020 – 2023 har planer om å investere i varige driftsmidler for nesten 200 mrd. kroner. Av dette planlegges 55 mrd. kroner investert i 2020. Dette indikerer at investeringene for alle landets kommuner i perioden 2020 – 2023 vil ligge på omlag 280 mill. kroner. Investeringene i kommunene i budsjettundersøkelsen viser samtidig en fallende tendens gjennom økonomiplanperioden,

og planlagte investeringer i 2023 utgjør 70 prosent av planlagt investeringsnivå i 2020. Det kan ikke ses bort fra dette kan ha sammenheng med økonomiplanen har får et mer tentativt preg mot slutten av perioden, og at investeringsnivået vil bli høyere enn det økonomiplanene planen indikerer.

Lånefinansieringen av investeringene i utvalgskommunene ligger stabilt på 63 - 65 prosent av anleggsinvesteringene i hele økonomiplanperioden (deler av låneopptaket i tabell 6 ovenfor gjelder innlån til videre utlån).