



Mer utfordrende tider i sikte

[Kommunene og norsk økonomi 2/2018](#)



Innhold

Innhold	2
1. Mer utfordrende tider i sikte	3
2. Konjunkturoppgang ute og hjemme – stor usikkerhet internasjonalt	4
2.1 Fortsatt moderat oppgang gir økt rente.....	5
2.2. Regional utvikling	8
3. Arbeidsmarked og befolkning.....	9
3.1 Hvileskjær for bedringen i arbeidsmarkedet?	9
3.2 Oppsving i sysselsettingen - bedring i alle fylker	10
3.3 Folkeveksten ventes å holde seg på dagens nivå framover	12
3.4 Store regionale forskjeller i befolkningsveksten	13
4. Aktiviteten i kommunene	14
4.1 Kommunenes virksomhet	14
4.2 Klar sysselsettingsvekst i kommunal sektor	15
4.3 Liten endring i sykefravær i kommunesektoren.....	16
4.4 Stigende lønnsvekst presser kommunal deflator opp	17
4.5 Veksten i skatteinntektene kan forventes å avta	18
4.6 Tre år med merskattevekst har gitt klar inntektsvekst i kommunene.....	20
4.7 Høyt netto driftsresultat de siste årene.....	20
4.8 Stabil gjeldsvekst, men nesten ingen vekst i rentebærende gjeld	21
4.9 Variasjoner i gjeldsnivå og økonomisk handlefrihet.....	24
Vedleggstabeller	25
Skatteinntang for kommuner og fylkeskommuner.....	25
Brutto driftsutgifter på tjenestoområder	26
Utviklingen i kommuneøkonomien.....	27
Befolkningsendringer etter fylke	28

Følgende i KS har vært med i utarbeidelsen av "Kommunene og norske økonomi 2/2018":
Torbjørn Eika, Espen Rymoen, Rune Bye, Helga Birgitte Aasdalen,
Ingunn Monsen, Martin Fjordholm, Sigmund Engdal

1. Mer utfordrende tider i sikte

Norsk økonomi har lagt oljenedturen bak seg. I nesten to år har det vært oppgang med en vekst i brutto nasjonalprodukt (BNP) Fastlands-Norge på over to prosent årlig rate. En betydelig del av verdiskapingen i Norge foregår i kommunesektoren og aktivitetsutviklingen i sektoren har bidratt til oppgangen. Det er en stor økning i antall utførte timeverk i kommunesektoren i første halvår 2018 sammenlignet med halvåret før ifølge de siste nasjonalregnskapstallene. Den tilsvarende økningen i investeringene er enda større. Dette tyder på at kommunesektoren har bidratt til at den norske konjunkturoppgangen har fortsatt i år.

Det positive vekstbidraget må ses i sammenheng med en god økonomisk utvikling i sektoren. Vi har tre år bak oss med klar realvekst i frie inntekter, som har bidratt til et større økonomisk handlingsrom. Inntektsutviklingen i 2018 blir imidlertid neppe like god for sektoren under ett, og realverdien av frie inntekter kan komme til å bli mindre enn i 2017. Dermed vil driftsresultatet bli dårligere i år enn i fjor, men vil trolig likevel ligge over det anbefalte nivået.

Ikke alle vil kjenne seg igjen i hovedbilde av en god kommuneøkonomi. Det er slett ikke uvanlig, men i år er det en spesiell faktor som bidrar til forskjeller. Kommuner og fylkeskommuner med et betydelig nivå på oppdrettsaktiviteten får et betydelig engangsløft i inntektene. Store inntekter fra salg av nye tillatelser har gjennom en relativt ny ordning/mekanisme ført til utbetalinger fra havbruksfondet på 2,7 milliarder kroner.

Den relativt gode inntektsveksten fram til fjoråret har ikke vært i tråd med anslagene i statsbudsjettene. Det har dermed ikke vært en «villet politikk», men et resultat av at skatteinngangen har vært undervurdert. I år vil de beregnede merutgiftene av endringene i befolkningens størrelse og sammensetning blitt mindre enn lagt til grunn i budsjettet. Den svake inntektsutviklingen i år skulle dermed i prinsippet bli lettere å bære enn det statsbudsjettet la opp til.

Som økonom vil man alltid bekymre seg; Den «overraskende» høye inntektsveksten i årene vi har bak oss har medført generelt gode økonomiske resultater i kommunesektoren. Erfaringer viser imidlertid at det kan svekke budsjett disiplinen. Dette vil være uheldig, særlig med tanke på at vi er inne i ett tidsskille hvor veksten i behovene går opp og veksten i inntektene går ned.

Veksten i kommunesektorens bruttogjeld har siden starten av 2016 kommet ned på det laveste nivået på 15 år, men vokser fremdeles rundt fem prosent årlig og dermed om lag i takt med inntektene. Netto renteeksponert gjeld på sin side har vokst mindre og klart mindre enn driftsinntektene. Dette er spesielt kjærrkomment nå som rentene begynner å øke. Det er imidlertid stor variasjon i kommunenes gjeldsgrad og det er hevet over tvil at renteoppgangen vil bli krevende for en del kommuner.

Oppgangen i norsk økonomi ser ut til å være sterkest der kapasitetsutnyttelsen har vært svakest. Dette har pågått en stund og har medført en betydelig utjevning av arbeidsledigheten mellom fylkene. I løpet av det siste år har ledigheten falt eller vært uforandret i alle fylker, men gjennomgående har nedgangen vært størst i fylkene der ledigheten var høyest. I det siste ser det ut til at nedgangen i ledigheten har stoppet opp eller sågar økt litt. Trolig dreier det seg om en pause, men det illustrerer at den inneværende oppgangen fortsatt kan beskrives som skjør.

En fortsettelse av den inneværende norske konjunkturoppgangen er økonomisk gunstig for de fleste av innbyggerne. Oppgangen vil imidlertid i liten grad redusere kommunesektorens utfordringer, som på flere områder snarere vil øke. Inntektsutvikling kan bli svakere framover ettersom behovet for kortsiktige stimulanser av økonomien er redusert og det er heller ikke særlig rom for økt underliggende bruk av oljeinntekter framover. Rentene er nettopp satt opp og det er signalisert videre oppgang gjennom de tre kommende årene. Utfordringene med å rekruttere arbeidskraft med riktig kompetanse vil øke. Utgiftsbehovene vil øke i en lengre fremtid med bakgrunn i flere eldre. Nye dyre helseteknologiske muligheter og klimautfordringene som trolig vil kreve stadig mer ressurser til bekjempelse av utslipp, reduksjon av konsekvensene av klimaforverring og reparasjon av naturskader.

4. oktober 2018

Torbjørn Eika, sjeføkonom i KS

2. Konjunkturoppgang ute og hjemme – stor usikkerhet internasjonalt

Moderat konjunkturoppgang preger økonomiene til de fleste av våre handelspartnere, men veksten antas å ville dempes noe framover. Norsk økonomi har for lengst ristet av seg vår særegne konjunkturedgang knyttet til redusert oljeaktivitet og oljeprisfall i 2014. Vekst i oljeinvesteringene, redusert rente og stimulerende finanspolitikk har vært viktige ingredienser i det økonomiske omslaget rundt årsskiftet 2016-2017.

Den internasjonale konjunkturoppgangen etter finanskrisens herjinger har vart en god stund. Styrken og varigheten i oppsvinget er forskjellig mellom ulike land og regioner. I USA har arbeidsledigheten falt i mer enn åtte år, mens bedringen i Euro-området har vart i rundt fem. I USA har ledigheten kommet ned på historisk lave nivåer, svært nær det norske. I Euro-området samlet er ledigheten fortsatt mye høyere enn i Norge, men er ikke mer enn 1 prosentpoeng høyere enn det laveste nivået like før finanskrisen. Variasjonen mellom Euro-landene er imidlertid stor. I Tyskland er arbeidsledigheten 3,4 prosent og dermed litt lavere enn i Norge, mens den i Hellas er hele 20 prosent.

Prognosene for internasjonal økonomi peker mot en fortsatt moderat konjunkturoppgang, men veksten hos våre handelspartnere i 2019 ventes å bli litt lavere enn siste to årene. Dette er en del av en naturlig konjunkturprosess i form av ettervirkninger og bortfall av politikktiltak og tilstramming av pengepolitikken. Usikkerheten i utviklingen i verdensøkonomien er ikke lenger særlig direkte knyttet til finanskrisen. Den er i større grad knyttet til en uforutsigbar amerikansk økonomisk politikk, Storbritannias Brexit, konflikter og uro i Iran, Syria, Tyrkia, Nord-Korea.

Utviklingen i norsk økonomi fremstår på kort sikt som mindre usikker, men på litt lenger sikt vil utviklingen ute kunne ha stor betydning. Med oljepriser på et behagelig høyt nivå, er det grunn til å tro at oljenæringen vil bidra til fortsatt forsiktig oppgang i flere år framover til tross for at en må vente en stadig mindre ekspansiv finanspolitikk og økt rente.

Fig 2.1 Produksjon, regnskap og prognose

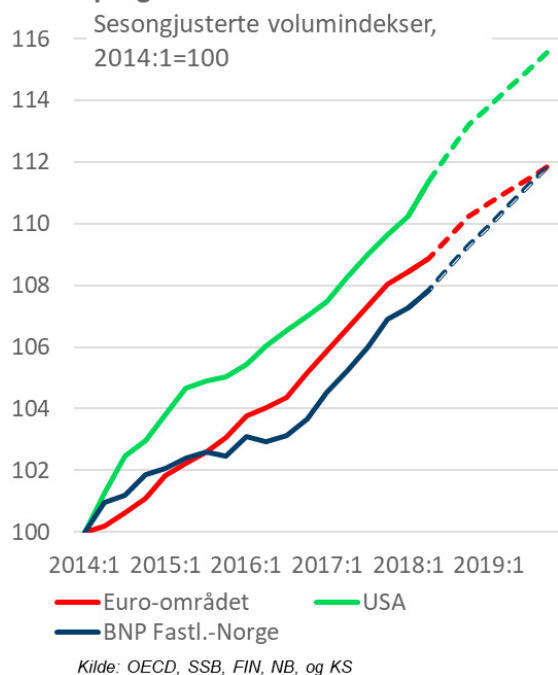
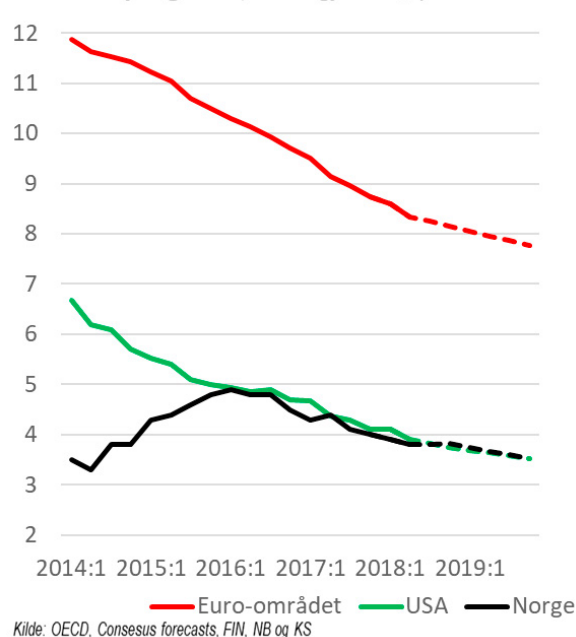
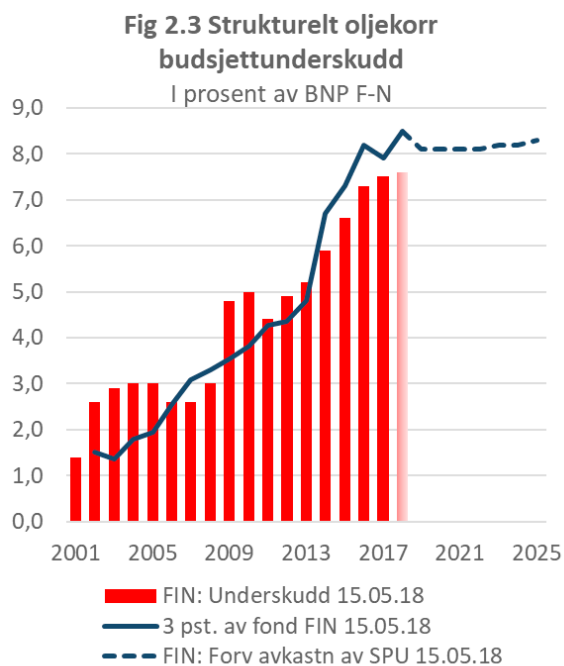


Fig 2.2 Arbeidsledighet, regnskap og prognose, Sesongjustert, pst.



2.1 Fortsatt moderat oppgang gir økt rente

Norsk økonomi har i snart to år vært i konjunkturoppgang. Veksten i offentlig etterspørsel har vært høy, men er nå på vei ned. Økningen i oljepengebruken (definert som strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd) som i perioden 2014-2016 årlig tilsvarte 0,7 prosent av BNP Fastlands-Norge, dempet seg ifølge Revidert Nasjonalbudsjett 2018 (RNB 2018) til 0,2 prosent i 2017 og 0,1 prosent i 2018. Per september 2018, er det et betydelig underforbruk av oljepenger sett i forhold til 3-prosentbanen i handlingsregelen. 3-prosentbanen, som altså er 3 prosent av statens pensjonsfond utland (SPU), er imidlertid en størrelse som endrer seg mye opp og ned. SPU måles i norske kroner, så både endringer på verdens børser og i kronekursen slår rett inn i 3-prosentbanen. For å sikre en underliggende stabilitet i oljepengebruken og at handlingsregelen overlever som rettesnor for finanspolitikken, kan det argumenteres for at det normalt bør være en klar sikkerhetsmargin til 3-prosentbanen. En oljepengebruk i tråd med det går nå relativt godt sammen med at konjunktursituasjonen ikke lenger krever særlige stimulanser.



Kilde: Finansdepartementet og KS

Gradvis mindre fall i oljeinvesteringene og etter hvert vekst samt høy vekst i fastlandsnæringenes investeringer har bidratt til omslaget til konjunkturoppgang og til at den fortsetter. Veksten i oljeinvesteringene er en følge av at oljeprisen har kommet opp og ikke minst at kostnadene har blitt betydelig redusert. I tillegg til at investeringsnivået gjennom nedgangen hadde kommet ganske langt ned.

Svak krone sammen med god vekst internasjonalt har bidratt til å stimulere eksporten av tradisjonelle varer som har økt klart siste halvannet år. Denne utviklingen ventes å fortsette. I konjunkturedgangen bidro forløpet i privat konsum til svak aktivitetsutvikling, men konsumet har deretter med unntak av årets første kvartal gitt kraftfulle bidrag til oppgangen. Helt i startfasen av oppgangen var veksten i boliginvesteringene meget kraftig. Som en følge av svak utvikling i bruktboligprisene snudde investeringsutviklingen til fall, og nedgangen har vært ganske kraftig i de tre siste kvartalene. Framover ventes vekstimpulsene fra husholdningenes etterspørsel å ta seg opp. Konsumveksten vil trolig fortsette i om lag uendret fart, mens fallet i boliginvesteringene nå trolig vil bremse og etter hvert kanskje snu til en liten økning.

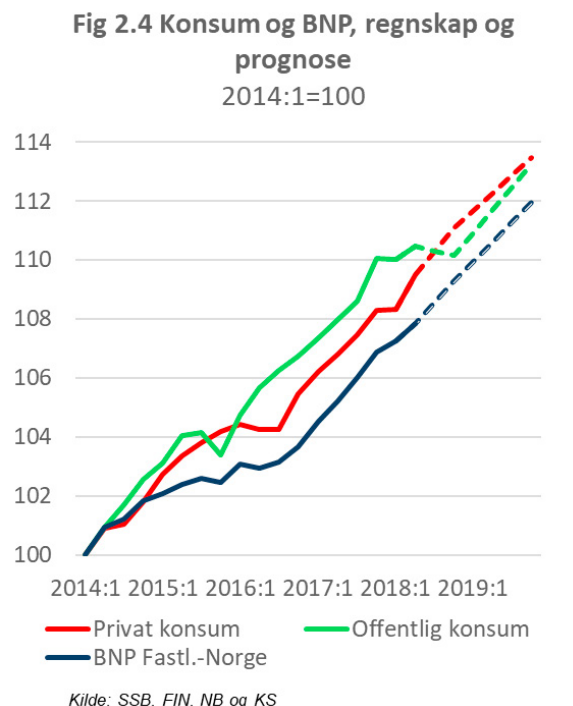
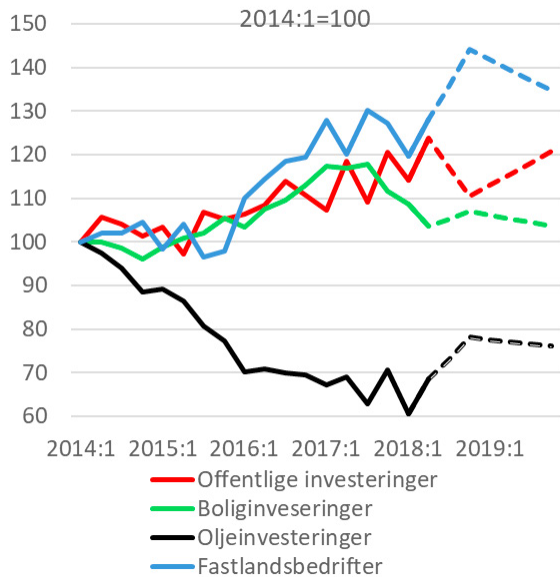
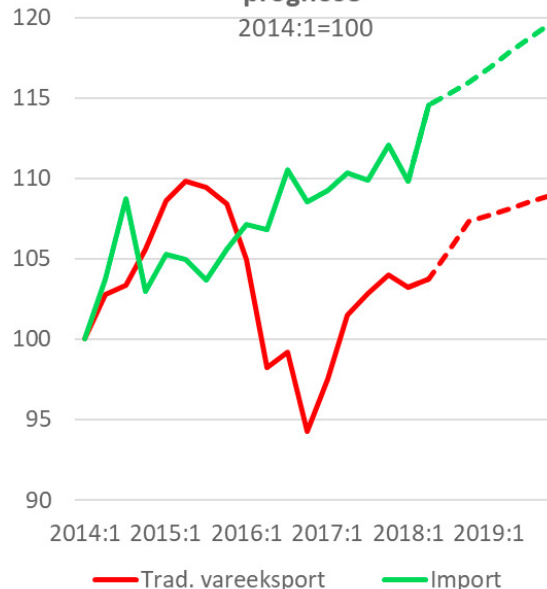


Fig 2.5 Investeringer, regnskap og prognose
2014:1=100



Kilde: SSB, FIN, NB og KS

Fig 2.6 Eksport/import, regnskap og prognose
2014:1=100



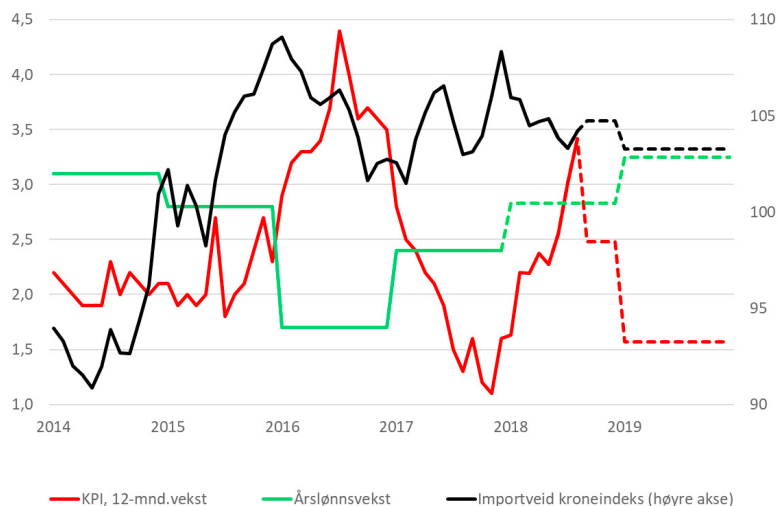
Kilde: SSB, FIN, NB og KS

Virkningen av en svekkelse av krona vil stimulere økonomien; BNP blir høyere og arbeidsledigheten lavere enn det som ellers hadde blitt realisert. Baksiden av medaljen er imidlertid at prisene øker og at reallønna lenge blir lavere enn uten kronesvekkelsen.

Kronesvekkelsen i etterkant av oljeprisnedgangen i 2014, ga høy prisvekst og var en viktig faktor bak den kraftige reallønnsnedgangen i 2016. Kronesvekkelsen bidro også til svak vekst i privat konsum. Også etter at krona nådde rekordsvake nivåer tidlig i 2016, har det vært betydelige svingninger i kronas verdi. Svingningene har imidlertid «gått begge veier» og dermed i liten grad bidratt til inflasjonsendringene gjennom det siste året.

I 2017 var den underliggende inflasjonen målt med veksten i konsumprisindeksen uten energivarer og avgiftsendringer (KPI-JAE) 1,4 prosent, ned fra 3,1 prosent i 2016. Endringene i kronekurs har lenge vært mye viktigere for inflasjonen enn bevegelsene i lønnsveksten. Utviklingen i energiprisene og som oftest prisen på elektrisitet har derimot vært en meget viktig faktor bak bevegelsen i inflasjonen. Kald og relativt nedbørfattig vinter samt den lange, varme og tørre sommeren har bidratt til svært høye elektrisitetspriser så langt i år, og til at prisene trolig holder seg ganske høye også neste år. Dette vil bidra til at inflasjonen trolig i år blir 2,7 eller 2,8 prosent og dermed langt høyere enn man så for seg i begynnelsen av året.

Fig 2.7 Nominelle størrelser, regnskap og prognose
Prosent og indeks 1995=100



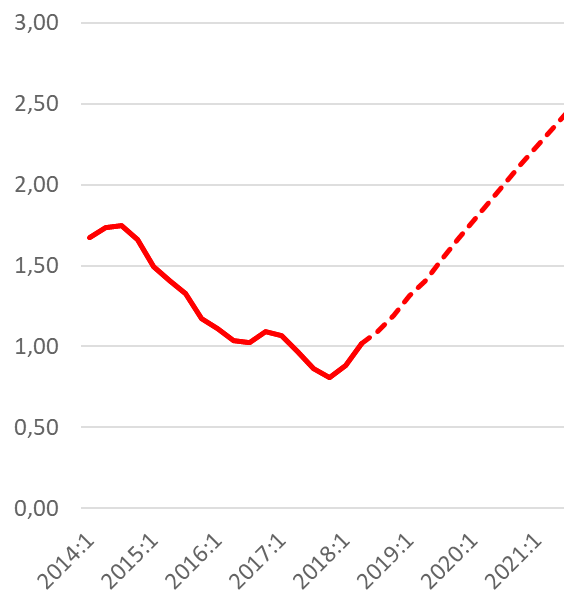
Kilde: SSB, FIN, NB og KS

Det stiplede linjene i figur 2.7 viser det som kreves med en konstant inflasjon resten av året for at gjennomsnittet av de siste årsvekstanslagene til SSB, Finansdepartementet og Norges Bank skal bli realisert. Ettersom mye av kraftprisøkningen kom etter utarbeidelsen av RNB2018 som gir Finansdepartementets siste prognose, undervurderer figuren inflasjonen i resten av året. Anslagene for den nominelle lønnsveksten i år er stort sett på nivået med det signaliserte resultatet av fronfagsoppgjøret på 2,8 prosent eller litt høyere. Reallønnsveksten i 2018 ligger dermed an til å bli svært lav. Når konsumet likevel kommer til å øke ganske friskt i år, kan det blant annet forklares av konjunkturoppgangen og den tilhørende økningen i sysselsettingen.

Oljenedturen førte til nedsettelse av styringsrenta og kom i mars 2016 ned til rekordlave 0,5 prosent. Etter nær 2 år med konjunkturoppgang ble styringsrenta i september i år satt opp til 0,75 prosent. Norges Bank signaliserte samtidig at renta trolig vil bli satt opp med 0,25 prosentpoeng to ganger i 2019 og 2020 og nå 2 eller 2,25 prosent i slutten av 2021. Det virker nå sannsynlig at en slik renteoppgang vil holde konjunkturoppgangen moderat og den kommende høykonjunktoren beskjeden.

SSBs anslag for renteutviklingen framover er for praktisk formål helt lik Norges Banks. Husholdningenes gjeld som andel av inntekt er rekordhøy og etter at renta har vært stabilt lav i lang tid. Norges Bank poengterer at det derfor er mer usikkerhet enn vanlig knyttet til hvordan økonomien vil reagere på renteendringene, og at det derfor vil være ekstra usikkerhet om den videre utvikling i renta framover.

Fig 2.8 Pengemarkedsrente, Norges Banks prognose



Tabell 2.1 Norsk økonomi - regnskap og prognoser

Realvekst fra foregående periode	Regnskap, sesongjustert				Anslag for 2018					Anslag for 2019				
	artalsrater	Årl.rate, siste ²⁾			FIN	SSB	NBa	SSB	NBa	FIN	SSB	NBa	SSB	NBa
	18:1	18:2	4 kvart.	2 kvart.	15/5	7/6	21/6	6/9	20/9	15/5	7/6	21/6	6/9	20/9
Privat konsum	0,1	1,1	2,6	1,9	2,6	2,5	2,5	2,5	2,2	2,9	2,8	2,3	2,6	2,1
Offentlig konsum ³⁾	0,0	0,4	2,5	1,7	1,4	1,6	1,5	1,8	2,2	..	1,7	1,5	1,7	1,5
- kommuneforvaltningen	-0,1	0,3	3,0	1,6	1,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Oljeinvesteringer	-14,1	13,1	-4,7	-6,3	5,2	2,4	2,8	4,3	2,1	8,0	3,8	8,7	10,1	10,8
Investeringer Fastl.-Norge ⁴⁾	-4,8	4,1	1,7	-5,7	2,3	-0,1	-0,5	-0,1	..	..	1,6	2,8	2,3	..
- fastlandsbedrifter	-6,0	7,2	4,0	-7,3	8,8	5,5	5,3	5,5	0,0	5,4	3,0	5,3	3,0	4,2
- boliger	-2,6	-4,6	-3,3	-14,4	-5,2	-8,8	-7,8	-10,3	-9,9	-1,7	-0,1	-0,8	-0,2	-1,5
- offentlig forvaltning	-5,3	8,5	3,8	7,4	1,6	1,6	..	3,0	..	..	1,3	..	0,4	..
-- kommuneforvaltningen	2,8	0,7	1,8	7,1	1,0	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Etterspørsel fra Fastl.Norge	-1,1	1,5	2,4	0,1	2,2	1,7	1,7	1,7	1,2	2,3	2,2	2,1	2,3	1,9
Eksport i alt	0,6	1,5	-1,2	0,6	2,5	1,6	..	0,6	..	2,2	2,6	..	2,2	..
- tradisjonell vareeksport ⁵⁾	-0,8	0,5	5,4	0,1	4,6	3,9	4,1	3,4	3,5	4,9	4,4	5,1	3,2	5,2
Import i alt	-2,0	4,3	1,8	2,2	4,0	2,2	3,6	2,7	2,9	3,8	2,5	3,3	3,7	3,9
BNP	0,2	0,4	2,3	1,0	1,9	1,6	2,0	1,8	1,8	1,9	2,2	1,6	2,1	2,2
BNP Fastlands-Norge	0,4	0,5	2,7	2,1	2,5	2,1	2,6	2,3	2,5	2,6	2,5	2,3	2,4	2,5
- kommuneforvaltningen	0,3	0,4	2,4	2,4	1,3	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Timeverksproduktivit FN	-0,4	0,1	2,2	2,2	1,5	1,9	..	1,0	..	1,4	1,1	..	1,0	..
Utførte timeverk F-Norge	0,8	0,4	0,9	-0,5	1,0	0,2	..	1,3	..	1,2	1,4	..	1,4	..
- kommuneforvaltningen	1,0	0,6	1,9	2,6	0,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Antall sysselsatte i alt	0,5	0,3	2,2	3,3	1,3	1,0	1,8	1,4	1,6	1,1	0,9	1,0	1,4	1,2
- kommuneforvaltningen	0,3	0,2	1,5	1,7	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
Memo: BNP handelspartnere					2,7	2,8	2,8	2,4	2,6	2,4	2,5	2,4	2,3	2,3

1) Regnskap er det kvartalsvise nasjonalregnskapet fra SSB. Anslag FIN, NBa og SSB er sist publiserte prognoser

fra hhv. Finansdepartementet, Norges Bank og Statistisk sentralbyrå.

2) Vekst siste fire (to) kvartaler over de siste fire (to) kvartalene ett (et halvt) år tidligere.

3) Norges Banks prognoser inkluderer også off. investeringer.

4) Norges Banks prognoser inkluderer ikke off investeringer.

5) Norges Banks prognoser inkluderer også tjenesteeksport.

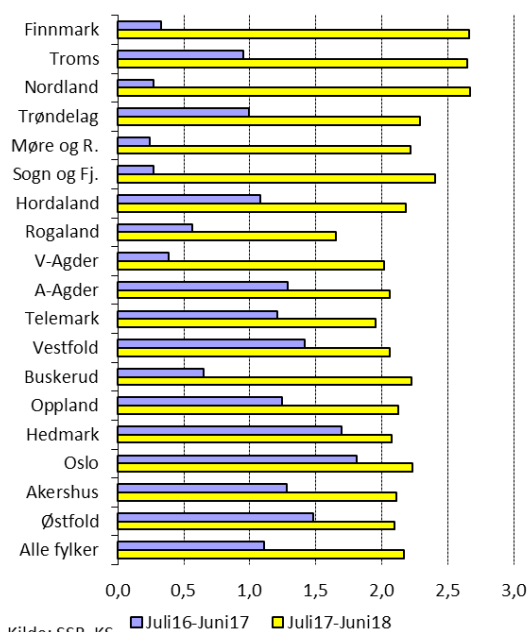
2.2 Regional utvikling

KS har utarbeidet en indikator for fylkesvis bruttoprodukt som viser at bruttoproduktet i alle fylker økte klart til firekvartalsperioden som omfatter 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018, sammenliknet med foregående firekvartalsperiode. Indikatoren viser en realvekst på 2,2 prosent for alle fylker samlet, mens veksten i firekvartalsperioden før (det vil si 2. halvår 2016 og 1. halvår 2017) var på 1,1 prosent. På landsbasis er veksten dermed doblet.

Indikatoren viser at økningen i veksten var spesielt markert i fylkene Nordland, Finnmark, Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane (jfr. figur 2.9). For de to sistnevnte fylkene er oppsvinget innen oljenæringen en viktig faktor i utviklingen. At Rogaland ikke er på lista over fylker med markert oppsving er av den grunn overraskende, men det positive vekstomslaget har vært ganske likt gjennomsnittet. Av østlandsfylkene var det bare Buskerud som hadde et klarere omslag.

Bakgrunnen for at KS lager denne indikatoren er at fylkesvise nasjonalregnskapstall først kommer mer enn ett år etter statistikkårets utløp. Produksjonsindikatoren beregnes ved å veie sammen utviklingen i produksjon i de ulike næringene med fylkenes andel av den samlede produksjonen i hver enkelt næring. Utviklingen innenfor næringene vil imidlertid ikke være helt lik i alle fylker, og i noen tilfeller kan forskjellene være store. Jevnt over fanger denne metoden imidlertid opp hovedtrekkene i den regionale utviklingen, men det er likevel en god del usikkerhet knyttet til tallene.

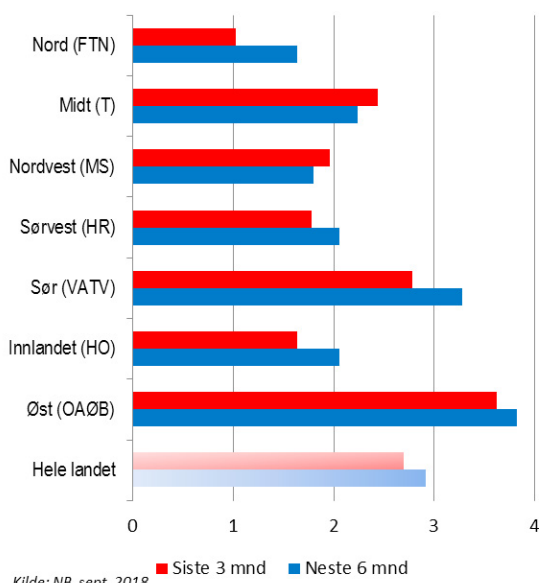
Fig. 2.9 Indikator for realvekst i BNP
Realvekst to siste 4-kvartalsperioder, pst



Resultatene fra Norges Banks undersøkelse i de regionale nettverkene i august viser et bilde som avviker noe fra KS sin indikator. Ifølge denne undersøkelsen var veksten svakest i region Nord de siste tre månedene, men det forventes at veksten tar seg opp her de neste seks månedene. Vår indikator for realvekst etter fylke viser derimot at veksten var sterkest i nord i siste firekvartalsperiode. Forskjellen mellom tallene fra Norges Bank og KS kan henge sammen med ulik metodebruk. Beregningsmetoden som KS bruker, forutsetter at veksten i den enkelte næring er lik i alle fylker, noe som er en usikker forutsetning. Fiske, fangst og akvakultur var blant næringene med sterkest vekst på landsbasis i firekvartalsperioden 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018, men tallene fra Norges Bank kan tyde på at veksten har vært svakere i de nordligste fylkene enn i de øvrige fylkene med stort innslag av denne næringen.

Norges Banks undersøkelse viser videre at region Øst (Oslo, Akershus, Østfold og Buskerud) både hadde sterkest vekst og de mest optimistiske vekstutsiktene. At veksten har vært relativt svak i region sørvest (Rogaland og Hordaland) samsvarer bedre med KS-indikatoren. I regionene Midt (Trøndelag) og Nordvest (Møre og Romsdal og Sogn og Fjordane) forventes det at veksten vil avta noe det nærmeste halvåret, mens de øvrige regionene har tro på sterkere vekst.

Fig. 2.10 Indikator for prod.vekst
Pst. årlig rate brt.produkt fastland



3. Arbeidsmarked og befolkning

Oljen til tross, arbeidskraft utgjør den klart største andelen av den beregnede nasjonalformuen. Hvor mye en faktisk får ut av arbeidskraften påvirkes blant annet av hvor godt arbeidsmarked fungerer. Arbeidsledighet innebærer utnyttede ressurser for samfunnet, inntektstap og mulig sosial stigmatisering for den enkelte. For noen grupper innebærer manglende deltakelse i arbeidslivet at en faller utenfor en svært viktig arena for integrering. I perioder hvor det er vanskelig å skaffe arbeid trekker en del folk seg ut av det norske arbeidsmarkedet. Noen setter seg på skolebenken og ved å øke sin kompetanse kan de bidra til en høyere verdiskaping på sikt.

For verdiskapingens del, er den isolerte effekten av at økt sysselsetting muligjgjøres ved at folk melder seg på arbeidsmarkedet like gunstig som at det skjer ved at ledigheten reduseres. For velferden i samfunnet, er det kanskje ikke det samme: Å få arbeidsløse i jobb kan oppfattes som viktigere enn å sysselsette de som har trukket seg ut av arbeidsstyrken.

3.1 Hvileskjær for bedringen i arbeidsmarkedet?

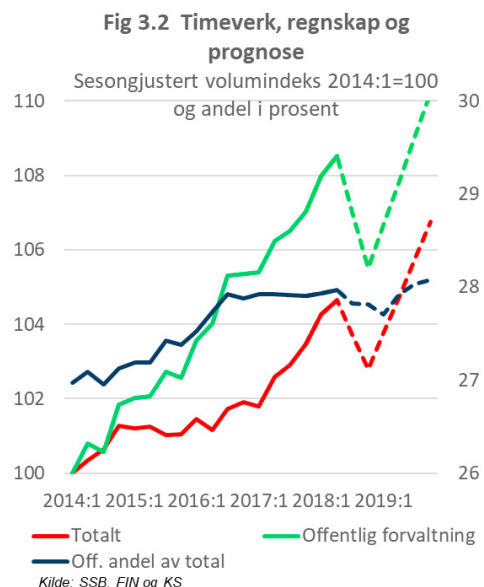
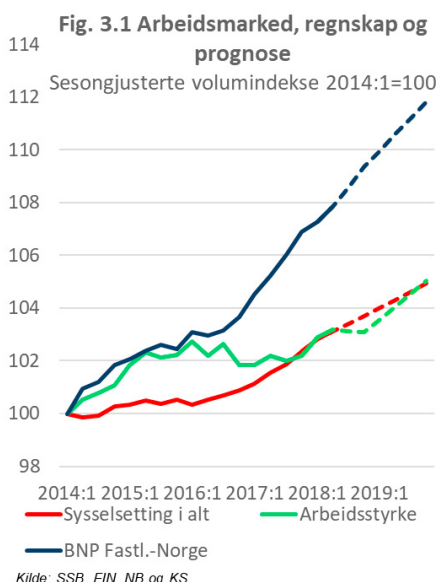
Som en del av konjunkturoppgangen, har arbeidsmarkedet vært i bedring. Sysselsettingen tok seg markert opp for vel to år siden, etter en periode med meget svak utvikling. I begynnelsen førte dette til at arbeidsledigheten gikk markert ned, men etter hvert steg også arbeidsstyrken markert og bremsset nedgangen i ledigheten. Befolkningsvekst trekker hele tiden i retning av at arbeidsstyrken øker, selv om befolkningsveksten er betydelig redusert gjennom de senere årene. Noen av dem som trakk seg ut av arbeidsstyrken i lavkonjunktoren kommer nå tilbake. I tillegg er det en tendens til høyere yrkesaktivitet i de eldre aldersgruppene.

Det kan være en følge av at de gjennomgående er friskere, bedre utdannet eller være et produkt av endret atferd på grunn av pensjonsreformen.

Gjennom sommeren 2018 ser nedgangen i arbeidsledigheten ut til å ha stoppet helt opp. Prognosene peker imidlertid mot at det er et hvileskjær og at arbeidsledigheten skal ytterligere litt ned. Målt med AKU er ledigheten i 2019 i den siste prognosen fra Norges Bank med 3,4 prosent klart lavere enn det gjennomsnittlige ledighetsnivået siste 20-30 år på 3,7 prosent. Norges Banks regionale nettverk viser en økende knapphet på arbeidskraft i næringslivet, men at det fremdeles er lavere enn gjennomsnittet siden 2005. Knapphet på arbeidskraft med riktig kompetanse vil trolig bli en økende utfordring for kommunesektoren i tiden framover.

Under konjunkturedgangen bidro sysselsettingsutviklingen i offentlig forvaltning til at samlet sysselsetting økte noe. Offentlige timeverk har fra litt ut i 2014 utgjort en økende andel av samlede utførte timeverk, men andelen har stabilisert seg i 2017 og i årets første halvår. Utsikter til fortsatt moderat konjunkturoppgang peker mot at denne utviklingen fortsetter.

Sysselsettingstallene fra nasjonalregnskapet viser en tendens til økt gjennomsnittlig arbeidstid. «Hakket» i figur 3.2 for både offentlige og samlede antall timeverk betyr at timeverkene må reduseres i de neste kvartalene for at prognosen for årsveksten skal holde. Dette kan skyldes at veksten i timeverk har kommet overraskende på prognosemakerne eller at det er problemer med sesongjusteringen slik at det reelle underliggende antall timeverk er lavere enn det publiserte.

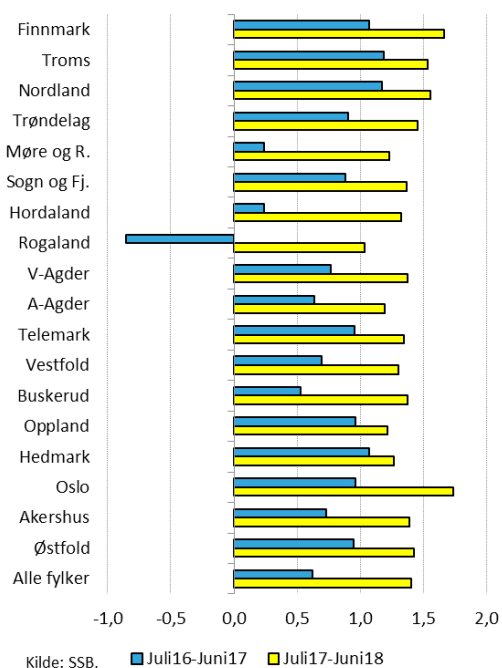


3.2 Oppsving i sysselsettingen - bedring i alle fylker

På landsbasis var sysselsettingen ifølge nasjonalregnskapet 1,4 prosent høyere i perioden 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018 sammenliknet med firekvartalsperioden før (2. halvår 2016 og 1. halvår 2017). Sysselsettingsveksten var dermed klart sterkere enn i foregående firekvartalersperiode, da økningen var på 0,6 prosent.

KS sin indikator for den regionale utviklingen i sysselsettingen (figur 3.3), som er laget på tilsvarende måte som for bruttoproduktet (avsnitt 2.2)¹, viser videre at nedgang er snudd til vekst i Rogaland. At alle de øvrige fylkene hadde også høyere sysselsettingsvekst i siste firekvartalsperiode enn i den foregående. Veksten er ganske lik, og spenner fra 1,0 prosent i Rogaland til 1,7 prosent i Oslo. Endringen fra forrige firekvartalsperiode er imidlertid svært forskjellig. Omslaget i Rogaland er det klart kraftigste, fra -0,9 prosent til 1,0 prosent altså 1,9 prosentpoeng. Den minste økningen finner vi i Hedmark og Oppland hvor endringen bare er på henholdsvis 0,2 og 0,3 prosentpoeng.

Fig. 3.3 Indikator for vekst i sysselsetting
Gj.sn. vekst to siste 4-kvartalsperioder i prosent

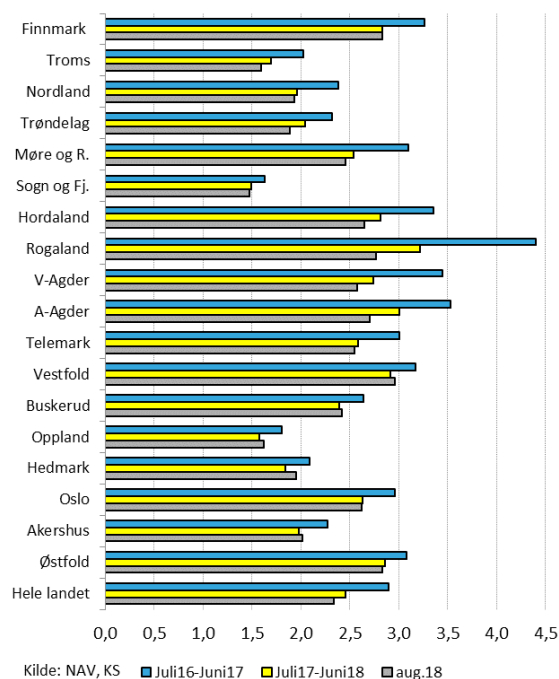


¹ Det foreligger ikke nasjonalregnskapsstatistikk for sysselsetting etter fylke for 2017 og 2018. Vår metode for å fylkesfordele sysselsettingstallene for hele landet tar utgangspunkt i sysselsettingen etter næring. Denne fordeles etter fylkenes andel av den aktuelle sysselsettingen i siste år det finnes tall for som er 2016.

Stabilisering av arbeidsledigheten etter flere års nedgang

I 2017 var arbeidsledighetsraten, målt som registrerte helt arbeidsledige ved NAV, 2,7 prosent av arbeidsstyrken som års-gjennomsnitt. Året før utgjorde de helt ledige 3,0 prosent. For månedene januar til og med august 2018 var ledighetsraten i gjennomsnitt 2,4 prosent, det samme som i august. Også i september holdt ledighetsraten seg på 2,4 prosent. Alle fylker hadde nedgang i ledigheten i 2017, og tallene for januar-august i år viser fortsatt nedgang i alle fylker. Arbeidssøkere som deltar på tiltak utgjorde i månedene januar-mai 0,7 prosent av arbeidsstyrken, mens det i august var nede i 0,4 prosent ifølge NAV.

Fig. 3.4 Helt arbeidsledige
Ledighetsrate to siste 4-kvartalsperioder (gj.sn.)
og august 2018, pst



Nedgangen i ledighetsraten fra 2016 til 2017 var sterkest i Rogaland og Aust-Agder som hadde den høyeste ledigheten i 2016. Forskjellen mellom fylkene ble redusert i løpet av 2017 og inn i 2018. Sesongjusterte tall for perioden januar-august 2018 er lavere enn gjennomsnittet for 2017 i alle fylker, selv om endringene var små i fylkene Hedmark, Oppland og Sogn og Fjordane. Disse fylkene, i tillegg til Troms, hadde imidlertid den laveste ledigheten i de to foregående årene. I årets åtte første måneder lå disse fylkene fremdeles lavest i ledighet, med fra 1,5-1,9 prosent av arbeidsstyrken.

Sesongjusterte tall fra NAV for august viser imidlertid at antallet helt ledige på landsbasis har økt noe de to siste månedene. I flere av fylkene på Østlandet var ledigheten i august litt høyere enn gjennomsnittet for firekvarteralsperioden 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018 (se figur 3.4).

For landet som helhet gikk ledigheten ned fra 2,6 prosent i august i fjor til 2,4 prosent i august 2018. Personer med yrkesbakgrunn fra ingeniør- og ikt-fag samt industri hadde størst nedgang i ledighet fra august 2017 til august 2018, noe som må ses i sammenheng med utviklingen innen oljerelatert industri. Nedgangen i ledighet det siste året har også vært sterk i bygg og anlegg. NAVs tall viser at det var yrkesgruppene barne- og ungdomsarbeid og reiseliv og transport som hadde høyest andel helt ledige og høyest andel bruttoledighet (helt ledige + arbeidssøkere på tiltak) i august i år.

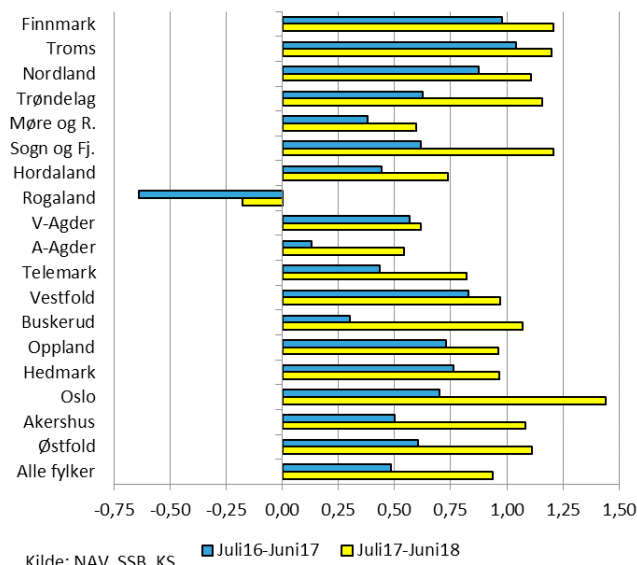
AKU-tallene for arbeidsledige har fra slutten av 2014 og fremover vært vesentlig høyere enn NAVs tall for bruttoledigheten. I 2. kvartal 2018 utgjorde AKU-ledigheten 3,9 prosent av arbeidsstyrken, noe som var om lag 1 prosentpoeng høyere enn bruttoledigheten ifølge NAV. Også AKU-ledigheten har gått betydelig ned siden toppnivået i 1. kvartal 2016, da den utgjorde 4,9 prosent. Som NAV-ledigheten, viser AKU ikke noen ytterligere nedgang, og ledigheten var i sommermånedene faktisk litt høyere enn i våres.

Forskjellen på ledighetstallene fra AKU og NAV kommer blant annet av at personer som ikke har rett til dagpenger mangler insentiv til å melde seg ledig hos NAV, men vil - hvis de blir spurt av AKU - svare at de er arbeidsledige. I NAV-tallene er det ingen usikkerhet, mens det er usikkerhet knyttet til AKU-tallene som altså er basert på en spørreundersøkelse. AKU fanger imidlertid trolig best opp de reelle tallene for arbeidsledighet.

Arbeidsstyrken ser ut til å øke i de fleste fylker

Når vi legger sammen tallene for arbeidsledige fra NAV med tallene på sysselsatte fra nasjonalregnskapet jfr. figurene 3.3 og 3.4, får vi en indikator på arbeidsstyrkens størrelse. I figur 3.5 vises beregnet endring i arbeidsstyrken siste fire kvartaler (som omfatter 2. halvår 2017 og 1. halvår 2018), sammenliknet med tilsvarende periode ett år tidligere. Arbeidsstyrken målt på denne måten viste en økning på 0,9 prosent for landet som helhet. Størst økning finner vi i Oslo med 1,4 prosent og deretter følger Sogn og Fjordane, Finnmark og Troms med 1,2 prosent. Rogaland var eneste fylke med nedgang i arbeidsstyrken, riktignok beskjeden med 0,2 prosent. Aust-Agder hadde den minste økningen med 0,5 prosent.

Fig. 3.5 Indikator for vekst i arbeidsstyrken
Gj.sn. vekst to siste 4-kvartalsperioder i prosent



Indikatoren i figur 3.5 viser at arbeidsstyrken i landet som helhet økte med 0,9 prosent i perioden 2. halvår 2017/1. halvår 2018, og med 0,5 prosent i tilsvarende periode ett år tidligere. AKU for tilsvarende to perioder viser henholdsvis vekst i arbeidsstyrken på 0,5 prosent og nedgang i arbeidsstyrken på 0,3 prosent, og dermed et noe mindre positivt bilde enn vår indikator. Dette reflekterer i stor grad at AKU har registrert en langt svakere utvikling i sysselsettingen enn nasjonalregnskapet. Vår indikator for arbeidsstyrken som er basert på nasjonalregnskapet og NAV blir imidlertid ikke helt konsistent ettersom de sysselsatte registreres etter arbeidssted, mens de ledige registreres etter bosted. Forskjellen mellom nasjonalregnskapet og AKU når det gjelder sysselsetting er blant annet at førstnevnte er mer utfyllende og blant annet inkluderer korttidsarbeidsinnvandrere og utlendinger sysselsatt i utenriksjøfart - grupper som ikke er med i AKU. AKU på sin side er konsistent når det gjelder populasjon, men usikkerhetene på fylkesnivå knyttet til at AKU er en utvalgsundersøkelse blir så stor at vi har valgt å ikke legge noen vekt på fylkesfordelte AKU-tall.

3.3 Folkeveksten ventes å holde seg på dagens nivå framover

Det var 5 312 343 innbyggere registrert bosatt i Norge 1. juli i år, en økning på 16 724 innbyggere siden 1. januar i år. Denne økningen i befolkningen var om lag 2 700 lavere enn i tilsvarende periode i fjor. Om lag 60 prosent av veksten siste halvår kom som følge av netto innvandring og 40 prosent som følge av fødselsoverskudd.

Befolkningsveksten fra 1. januar 2017 til 1. januar 2018 ble 37 300. Befolkningsøkningen gjennom 2017 var den laveste siden 2005. Både nettoinnvandring og fødselsoverskuddet var det laveste siden 2005. Veksten var om lag 200 lavere enn i hovedalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2016. I en oppdatert beregning fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), basert på den faktiske befolkningsutviklingen i 2017, ble merutgiftene for kommunesektoren i 2018 som må dekkes av de frie inntektene anslått til om lag 1,4 mrd. kroner. Det var om lag 0,9 mrd. kroner lavere enn anslaget som ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2018.

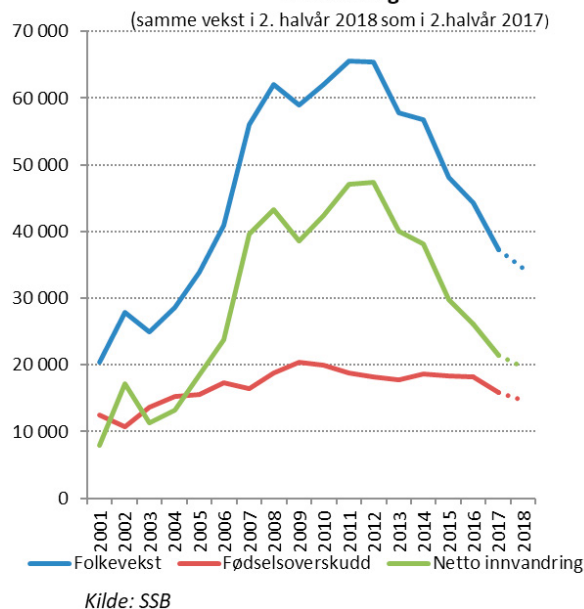
SSB publiserte 26. juni i år nye befolkningsframskrivninger. SSBs hovedalternativ gir lavere befolkningsvekst enn det vi har sett i perioden 2006 til 2016. SSB peker på flere årsaker til lavere befolkningsvekst framover. Innvandringen har gått tydelig ned og forventes å fortsette på et lavere nivå enn i tiårsperioden vi har lagt bak oss. Det er særlig innvandringen fra Øst-Europa som har blitt redusert, noe som blant annet reflekter en bedring i de respektive økonomiene med høyere lønninger og ikke minst at det har blitt lettere å få jobb Øst-Europa. Frukthbarheten har også gått betydelig ned i Norge, og SSB forventer at den vil holde seg lav i noen år før den øker noe. I tillegg vil de store kullene fra etterkrigstiden begynne å komme inn i de eldste aldersgruppene, noe som bidrar en tydelig økning i antall døde framover, til tross for økt levealder.

TBU ga i juni-rapporten anslag for økningen i kommunesektorens utgifter pga. endringer i befolkningens størrelse og aldersmessige sammensetning (demografiutgifter) for 2019. I disse beregningene anslås kostnadene ved å videreføre nivået på sentrale kommunale tjenester når befolkningen endres. Beregningene bygger på forutsetning om at gjennomsnittskostnadene holdes konstant, det vil si at det ikke legges til grunn endringer i standarden på tjenestene eller produktiviteten. I tillegg legges det til grunn uendret dekningsgrad. Det tas heller

ikke hensyn til målsetninger om utbygging av tjenester eller endringer i behovene i ulike aldersgrupper. Basert på middelalternativet i de nye befolkningsframskrivingene til SSB, er merutgiftene for kommunesektoren i 2019 anslått til 1,3 mrd. kroner, hvorav om lag 1,0 mrd. kroner antas å belaste de frie inntektene. Netto merutgifter i kommunene er anslått til om lag 1,6 mrd. kroner, mens det for fylkeskommunene er anslått netto mindretgifter på om lag 0,6 mrd. kroner. Merutgiftene i kommunene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene og til barn og unge i grunnskolealder. For fylkeskommunene er det nedgangen i antall 16-18-åringer som slår sterkt ut.

Anslagene fra TBU er betydelig lavere enn beregningene til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i forkant av regjeringens første budsjettkonferanse om 2019-budsjettet. Disse beregningene var basert middelalternativet og lavalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2016. TBUs anslag for merkostnadene er nå 0,6 mrd. kroner lavere enn beregningene som var basert på alternativet med lav innvandring.

Figur 3.6 Folkevekst, fødselsoverskudd, netto innvandring

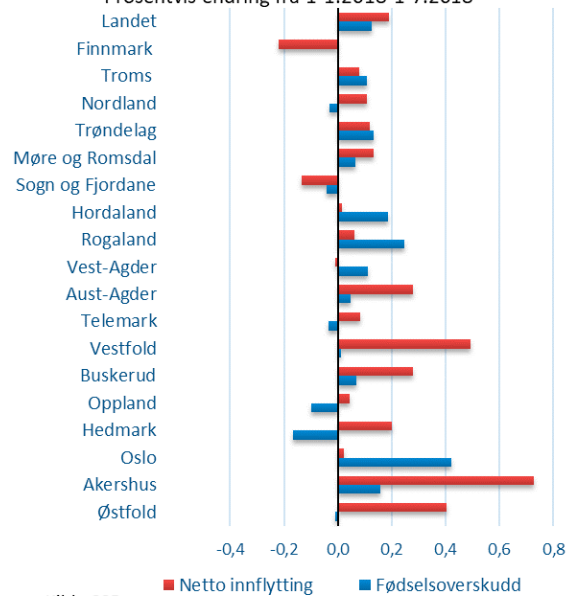


3.4 Store regionale forskjeller i befolkningsveksten

Befolkningsveksten i første halvår i år for landet under ett var på 0,3 prosent. Det var Akershus og Vestfold som hadde høyest prosentvis vekst med henholdsvis 0,9 og 0,5 prosent. Målt i antall personer sto Akershus og Oslo for om lag halvparten av den totale befolkningsøkningen. Nettoinnflyttingen bidro mest til veksten i Akershus, mens et stort fødselsoverskudd stod for omtrent hele befolkningsveksten i Oslo. I Akershus var det først og fremst innenlands flytting som bidro til veksten, mens nettoinnvandring fra utlandet til Oslo ble motsvart av et tilsvarende innenlands utflytting. I Vestfold kom befolkningsøkningen som følge av netto innflytting både innenlands og økt innvandring fra utlandet.

I første halvår gikk folketallet ned i Finnmark, Sogn og Fjordane og Oppland. I alle disse tre fylkene var det innenlands flytting som førte til at folketallet falt, mens innvandring fra utlandet trakk i motsatt retning.

Figur 3.7 Befolkningsendring 1. halvår 2018
Prosentvis endring fra 1-1.2018-1-7.2018



Kilde:SSB

4. Aktiviteten i kommunene

Kommunesektoren er en svært viktig for norsk velferd og økonomi. Store deler av de offentlig finansierte velferdstjenestene produseres i eller videreformidles av kommuner og fylkeskommuner. Kommunesektorens tjenester er viktige for innbyggernes velferd direkte, men også for verdiskapingen ellers i økonomien.

Kommunesektoren står for en betydelig del av den samlede sysselsettingen og etterspør mange varer og tjenester til konsum og investering fra privat sektor. Statens rammer for kommunene er viktig, men atferden i kommunesektoren til gitte statlige rammer påvirker også utviklingen i norsk økonomi gjennom gjeldstilpasning og hvordan ressursene disponeres.

4.1 Kommunenes virksomhet

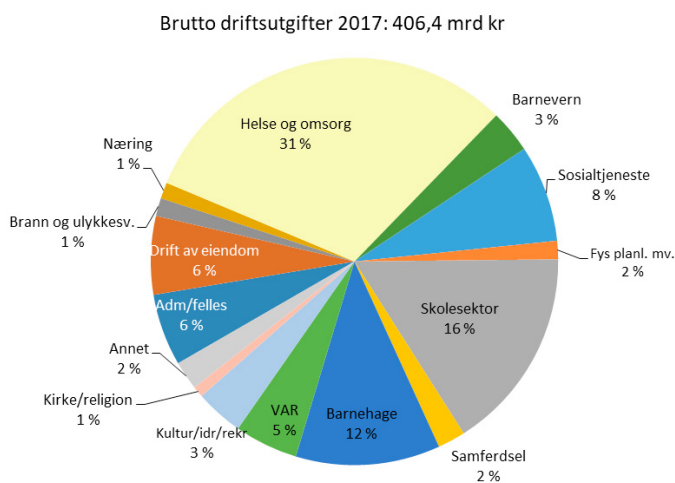
Kommunesektoren er en viktig tjenesteprodusent, og ressursbruken er i vesentlig grad konsentrert om produksjon av nasjonale velferdstjenester.

Kommunesektoren sysselsetter om lag 19 prosent av sysselsatte i Norge, mens utførte timeverk i utgjør i overkant av 16 prosent. Forskjellen i andelen sysselsatte og utførte timeverk skyldes at det er relativt mange som jobber deltid i kommunesektoren.

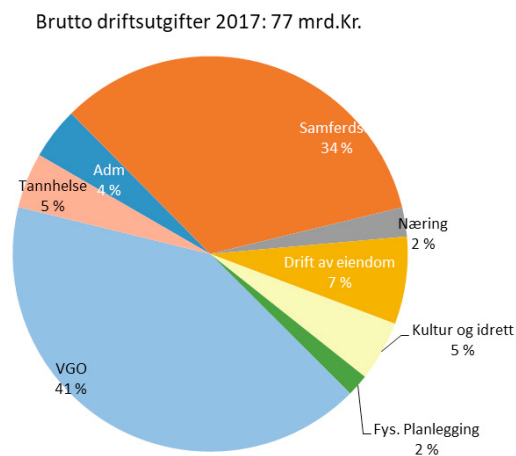
Grunnskole, barnehage, helse- og sosialsektoren legger beslag på om lag 60 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter, mens videregående opplæring og samferdsel legger beslag på om lag 75 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter.

Ser vi på utviklingen de siste fem årene har veksten i brutto driftsutgifter vært sterkest innen sosialtjenester og barnevern med henholdsvis 8,7 og 7,2 prosent. Den svakeste veksten har vært innenfor administrasjon, skole og barnehage. Veksten innenfor barnevernet skyldes en stor utbygging av tjenestene blant annet som følge av at flere barn har hatt behov for bistand. Den svake veksten innenfor barnehage og skole må sees i sammenheng med en svakere befolkningsutvikling for barn og unge enn andre aldersgrupper i denne perioden. Andelen av driftsutgiftene til helse- og omsorg har i femårsperioden har vokst noe mer enn samlede brutto driftsutgifter. Utviklingen i utgiftsområdene i 2017 er ganske lik gjennomsnittet siste fem år, med ett betydelig unntak: Mens utgiftene til administrasjon har vokst minst siste fem år under ett, har de vokst om lag i takt med de samlede brutto driftsutgiftene fra 2016 til 2017. Denne utviklingen kan ses i lys av sammenslåingsprosessene i kommuner og fylker.

Figur 4.1 Bruttodriftsutgifter i kommunene



Figur 4.2 Bruttodriftsutgifter i fylkeskommunene



Tabell 4.1 Utviklingen i ressursbruken på de ulike tjenesteområdene i kommunesektoren
2012 – 2017 (brutto driftsutgifter)

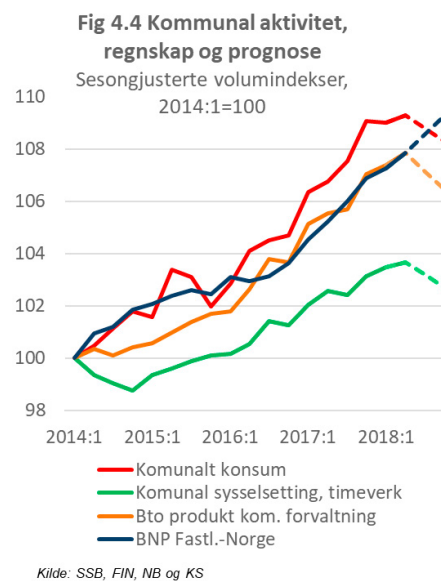
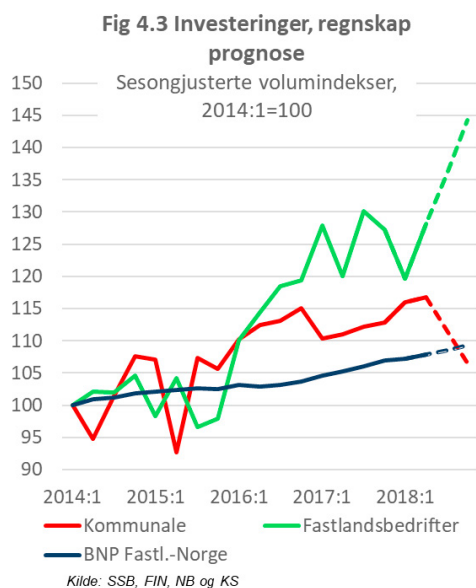
	Nivå 2017	Andel	Årlig nominell vekst 2012-17	Nominell vekst 2016-17
Helse og omsorg	131,3	27,1	4,9	5,2
Grunnskole	82,4	17,0	4,1	4,4
Barnehage	49,9	10,3	4,0	3,9
Videregående opplæring	36,9	7,6	3,4	2,7
Samferdsel	34,8	7,2	6,2	7,3
Administrasjon	29,3	6,0	1,7	5,5
Sosialtjenester	22,8	4,7	8,7	9,7
Barnevern	14,0	2,9	7,2	8,9
Annet	82,7	17,1	5,0	6,4
Brutto driftsutgifter til tjenesteområdene i alt	483,8	100,0	4,5	5,4

Kilde: SSB og KS.

4.2 Klar sysselsettingsvekst i kommunal sektor

Veksten i kommunal sysselsetting i 2016 og 2017 var ganske høy etter fire år med svakere vekst. Utførte timeverk i kommunesektoren økte med 1,8 prosent i første halvår i år, målt opp mot samme periode i fjor. Veksten de siste fire kvartalene var på 1,3 prosent, regnet fra de foregående fire kvartalene. Det er klart høyere enn veksten i timeverk i fastlandsøkonomien som økte med 0,7 prosent i denne perioden. Timeverksveksten for kommunesektoren er høyere enn anslaget for 2018 fra RNB på 0,7 prosent.

De fire siste kvartalene har veksten i antall sysselsatte i Norge økt med 1,5 prosent, regnet fra de foregående fire kvartalene. Den prosentvise veksten i antall sysselsatte har dermed vært klart sterkere enn veksten i timeverk. For kommunesektoren har økningen i antall sysselsatte vært på 1,3 prosent i samme periode, det vil si lik som veksten i timeverk. Gjennomsnittlig arbeidstid har dermed holdt seg oppe i kommunesektoren, men gått ned i økonomien som helhet ifølge nasjonalregnskapet.



Totalt har antall sysselsatte i kommunesektoren økt med om lag 5 800 personer fra 2. kvartal 2017 til 2. kvartal i 2018. Sysselsatte i staten har økt med 3 700 personer i samme periode. For helse- og omsorgstjenester, som domineres av offentlig sektor, økte sysselsettingen med om lag 2 900 personer. Antall sysselsatte i privat sektor ble økt med om lag 44 000 i samme periode.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå i forhold til sektorens inntektene. Veksten de siste fire kvartalene har vært på 1,8 prosent sammenliknet med foregående firekvartals periode. Dette er om lag som veksten i samlede brutto investeringene i Fastlands-Norge som økte med 1,7 prosent i denne perioden.

Veksten i sysselsettingen i kommuneforvaltningen har bidratt til økt produksjonen av kommunale tjenester. Bruttoproduktet i kommuneforvaltningen økte med 2,2 prosent de fire siste kvartalene regnet fra forrige firekvartalsperiode, mens BNP Fastlands-Norge økte med 2,4 prosent i denne perioden.

Veksten i det kommunale konsumet var i 2017 litt høyere enn det private konsumet. I første halvår i år har situasjonen vært motsatt. Det kommunale konsumet defineres som den delen av produksjonen som ikke finansieres av brukerbetaling, men av skatter og overføringer mv. Veksten i de fire siste

kvartalene, regnet fra tilsvarende periode året før var på 3,0 prosent. Dette er klart høyere enn siste prognose fra RNB, hvor Regjeringen anslo en helårsvekst for 2018 på 1,3 prosent.

4.3 Liten endring i sykefravær i kommunesektoren

Tall fra KS sitt PAI-register viser at sykefraværet i kommuner og fylkeskommuner var på om lag 9,7 prosent i perioden 2. kvartal 2017-1.kvartal 2018. Sammenliknet med tilsvarende periode i fjor var det en liten økning. For kommunene var sykefraværet på 9,9 prosent, og for fylkeskommunene 7,4 prosent. Deltidsansatte har et høyere sykefravær enn heltidsansatte, med 10,5 mot 9,2 prosent. Sykefraværet i kommunene varierer mye mellom ulike sektorer. Det er høyest innen barnehagesektoren med noe over 12,5 prosent og i helse- og omsorgssektoren med 11,2 prosent. Administrasjon og teknisk sektor har lavest sykefravær, med henholdsvis 7,2 og 6,8 prosent. I kommunene var den største nedgangen innen undervisning og administrasjon.

I fylkeskommunene hadde ansatte i videregående opplæring fravær på 7,2 prosent, mens ansatte innenfor administrasjon og samferdsel hadde fravær på hhv. 6,7 og 6,0 prosent. Den største økningen

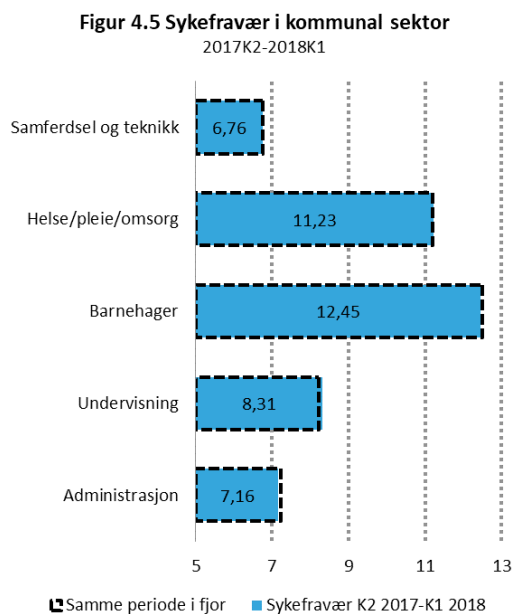
Tabell 4.2 Sykefravær i kommunesektoren
2. kvartal 2017-1.kvartal 2018, prosent

	I alt	Fylkeskommuner	Kommuner
Samlet sykefravær	9,69 (0,04)	7,44 (0,12)	9,93 (-0,01)
Legemeldt sykefravær	8,35 (0,03)	6,44 (0,1)	8,56 (0)
Egenmeldt sykefravær	1,33 (-0,01)	1 (0,02)	1,37 (-0,01)
I arbeidsgiverperioden	4,09 (-0,1)	3,36 (0)	4,17 (-0,13)
Utenfor arbeidsgiverperioden	5,6 (0,14)	4,08 (0,12)	5,77 (0,13)
Sykefravær, kvinner	10,91 (0,03)	9,05 (0,07)	11,06 (0)
Sykefravær, menn	5,86 (0,02)	5,09 (0,08)	6,01 (-0,02)
Heltidsansatte	9,23 (-0,01)	6,96 (0,1)	9,54 (-0,06)
Deltidsansatte	10,53 (0,14)	9,34 (0,37)	10,61 (0,12)

Tall i parentes viser endring i prosentpoeng fra ett år tidligere.

Kilde: KS (PAI)

i fylkeskommunene var i administrasjon, med 0,3 prosentpoeng fra tilsvarende periode i fjor.



4.4 Stigende lønnsvekst presser kommunal deflator opp

Kommunesektoren er arbeidsintensiv og lønnskostnadene er den desidert største kostnadskomponenten for sektoren.

Lønnskostnadene utgjorde om lag 60 prosent av summen av lønnskostnad produktinnsats og realinvesteringer i 2017. Lønnsdannelsen i Norge følger i stor grad frontfagsmodellen, ved at frontfaget forhandler lønn først og resultatet danner en norm for øvrige oppgjør. Dermed blir lønnsveksten spesielt påvirket av lønnsomhetsutviklingen i industrien i tillegg til av presset i arbeidsmarkedet og lønnsveksten blir ganske lik mellom næringene.

Lønnsveksten ble redusert og kom ned på et lavt nivå som følge av oljenedturen. Lønnsomheten i oljerelatert virksomhet ble kraftig redusert. Arbeidsledigheten økte og dermed ble forhandlingsstyrken til arbeidstakerne redusert. Struktureffekter, blant annet i form av redusert sysselsetting i høyt lønnsnæringer, bidro til at den nominelle lønnsveksten i 2016 kom ned i 1,7 prosent. Omslaget til konjunkturoppgang bidro til at lønnsveksten i 2017 tok seg opp til 2,3 prosent, og veksten i de største forhandlingsområdene i gjennomsnitt og i industrien lå på om lag 2,5 prosent. Veksten i kommunesektoren var også 2,5 prosent. De siste anslagene for årslønnsveksten fra SSB og Norges Bank er 2,8 prosent for i år og 3,2-3,3 prosent for 2019.

Til tross for den siste tid konjunkturoppgang, ser det ut til at overraskende høye energipriser vil bidra til at gjennomsnittlig reallønnsnivå for økonomien som helhet trolig blir lavere i 2018 enn i 2014. Dette

Tabell 4.3. Kommunal deflator: Vekstrater i prosent og bidrag i prosentpoeng

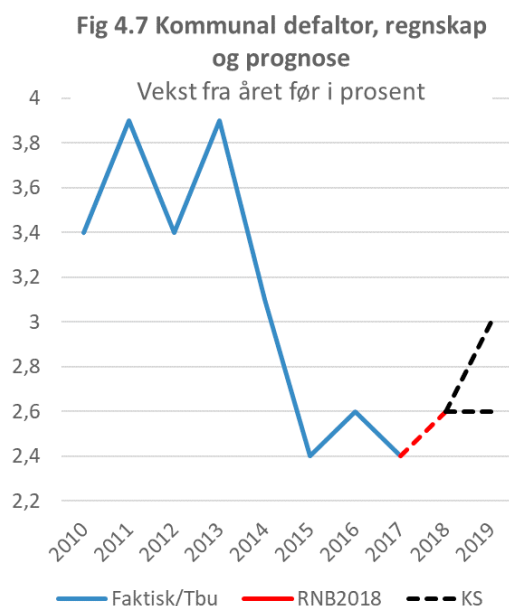
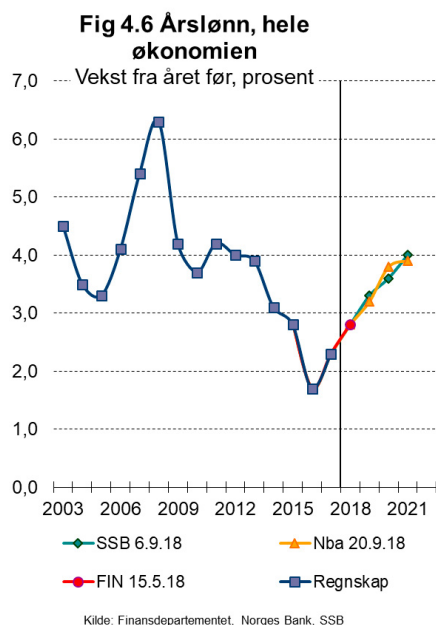
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommunal deflator	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	2,6	2,6-3,0
Lønn/pensjon	7,2	5	3,5	4,7	4,7	4,6	3,5	2,5	2,4	2,5	2,8	3,25
...Årslønn	6,7	4,6	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2	3,3	2,5			
...Lønnsvekstbidrag fra pensjoner	0,4	-0,2	0,4	0,6	0,9	0,3	-0,8	-0,1	-0,1			
Priser kjøp av varer og tjenester	5,1	2,1	3,1	2,5	1,3	2,6	2,5	2,2	2,9			
Lønnsandel	0,63	0,63	0,62	0,62	0,63	0,63	0,63	0,62	0,62			

Kilde: For 2008-2016 TBU-K (2017H) og for 2017-2018 RNB (2018)

Tabell 4.4. Regnskap og prognoser for vekst i priser (KPI) og årslønn lønnsvekst i 2019, prosent

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Årslønn	6,3	4,2	3,7	4,2	4,0	4,0	3,1	2,8	1,7	2,3		
SSB											2,8	3,3
Norges Bank											2,8	3,2
Finansdepartementet											2,8	..
KPI	3,8	2,1	2,5	1,2	0,8	2,1	2,0	2,1	3,6	1,8		
SSB											2,8	1,7
Norges Bank											2,7	1,3
Finansdepartementet											2,1	1,7

Kilder: SSB, Norges Bank og Finansdepartementet



kommer etter at den årlige reallønnsveksten i de foregående 15 årene i gjennomsnitt var nær 2,5 prosent.

Den kommunale kostnadsdeflatoren er nå beregnet til 2,4 prosent for 2017. I nasjonalbudsjettet for 2018 blir deflatoren anslått til 2,6 prosent, og anslaget ble opprettholdt i RNB.

Deflatoren for kommunesektoren er en sammenveiling av prisene på det kommunene kjøper; lønn, produktinnsats (driftskostnader) og investeringer. Deflatoren brukes blant annet til å regne ut realveksten i kommunesektorens samlede og frie inntekter med utgangspunkt i regnskapene i løpende priser. I statsbudsjettarbeidet kan den ha det motsatte formål: Ut fra en gitt realøkning i samlede/frie inntekter kan et anslag på veksten i deflatoren brukes til å regne ut hva økningen da må bli i løpende priser som er det prissette budsjett og regnskap gjøres opp i. Til budsjettarbeidet forutsettes det normalt at pensjonskostnadene (og andre kostnader ut over utbetalt lønn) følger årslønnsveksten for hele økonomien. I den grad KMD regner med at økingen i pensjonskostnadene vil avvike fra det, har det i budsjettsammenheng ikke vært vanlig å inkludere det i deflatoren.

Hvis en tar utgangspunkt i gjennomsnittsanslagene for veksten i KPI og årslønn for 2019 fra SSB, Finansdepartementet og Norges Bank, kan en komme fram til et anslag på veksten i den kommunale deflatoren på i området 2,6 – 3,0 prosent. 8. oktober kommer Finansdepartementets anslag i statsbudsjettet.

Lønnsveksten bidrar med en vekt på 62 prosent som var lønnsandelen i 2016 i følge det

tekniske beregningsutvalget for kommuner og fylkeskommuner (TBU-K). Gjennomsnittet av lønnsanslagene fra SSB og Norges Bank er 3,25 prosent.

Vekten til kommunesektorens kjøp er 38 prosent. Prisvekstbidraget kan baseres på de toneangivende prognosemakernes anslag på KPI, jfr. tabell 4.4. Anslagene på prisveksten er relativt lave og lavere enn inflasjonsmålet til Norges Bank på 2 prosent. Den underliggende inflasjonen har vært lav i lang tid og ventes bare gå moderat opp. Elektrisitetsprisene på sin side ventes å gi negative prisimpulser, etter at de i stor grad som følge av unormale værforhold har blitt veldig høye i 2018. I perioden 2008-2016 har prisveksten på kommunenes kjøp av varer og tjenester vært 0,5 prosentpoeng høyere enn veksten i KPI. Hvis vi legger til grunn at forskjellen framover blir +/- =0,5 prosentpoeng fra dette gjennomsnittet, kan prisstigningen for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester i 2019 anslås til 2,1 prosent +/- =0,5 prosentpoeng.

4.5 Veksten i skatteinntektene kan forventes å avta

Kommuner og fylkeskommuner mottok i perioden januar-august i år 120,4 mrd. kroner i skatter fra personlig inntekt og formue samt naturressursskatt, jfr. tabeller bak i rapporten. Kommunene hadde en vekst i skatteinntangen på 3,3 prosent i forhold til samme periode i fjor, mens fylkeskommunene hadde en vekst på 2,7 prosent. For kommunesektoren samlet, utgjorde veksten 3,2 prosent. Skatteveksten i kommunesektoren har de åtte første månedene vært noe sterkere enn forventet for året som helhet. Ved fremleggingen av statsbudsjettet i fjor høst,

ble skatteveksten for 2018 anslått til 1,3 prosent for kommunene og 2,7 prosent for fylkeskommunene. Skatteanslaget ble satt ned i RNB 2018 på bakgrunn av nedjusterte anslag for lønnsveksten til 1,0 prosent for kommunene og 2,3 prosent for fylkeskommunene.

Om lag 9 av 10 av kommunesektorens skattekroner kommer som forskuddstrekk fra arbeidsgivere. Denne delen av skatteinntektene økte med 4,7 prosent for kommunene og 4,1 prosent for fylkeskommunene de første åtte månedene i år, sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Forskuddstrekk har dermed økt sterkere enn de samlede skatteinntektene, mens forskuddsskatt (det vil si skatt fra personlige skatteyttere av formue og inntekt som det ikke trekkes forskuddstrekk av) og restskatt har trukket den samlede veksten ned. Inntektene fra forskuddsskatt har gått ned med 0,2 prosent for kommunene og 0,9 prosent for fylkeskommunene, sammenliknet med tilsvarende periode i fjor. Inntektene fra restskatt har de åtte første månedene vært om lag 17 prosent lavere enn i tilsvarende periode i fjor.

Det er spesielt i kommunene at skatteveksten i de første åtte månedene i år har vært sterkere enn anslått for kommunene, men det gjør seg i noen grad også gjeldende for fylkeskommunene. Skatteinngangen i august var vesentlig lavere enn i samme måned i fjor både i kommunene og fylkeskommunene, og det kan tyde på at veksten er på vei nedover. De siste fire månedene av året må fylkeskommunene ha en vekst på 1,7 prosent fra samme måneder i fjor for å oppnå skatteinntekter tilsvarende det gjeldende årsanslaget, mens kommunene vil treffe årsanslaget med en nedgang på 1,9 prosent. Det er imidlertid betydelig usikkerhet knyttet til utviklingen de fire siste månedene av året. Fortsatt gjenstår de viktige skattemånedene september og november som har betydelig inngang av forskuddstrekk for personlige skatteyttere. I tillegg påvirkes høstmånedene av likning og avregning for 2017 og av korreksjon av fordelingen av skatteinntekter mellom skattekreditorene, dvs. kommunene, fylkeskommunene, staten og folketrygden.

Ny vurdering og eventuell endring av skatteanslagene vil komme i forbindelse med fremleggingen av statsbudsjettet for 2019. Eventuelle anslag om merskattevekst i 2018 da vil bare gi forventet ekstra inntekter dette året, mens inntektsnivået det legges opp til i 2019 isolert sett ikke blir påvirket.

Skattevekst i alle fylker

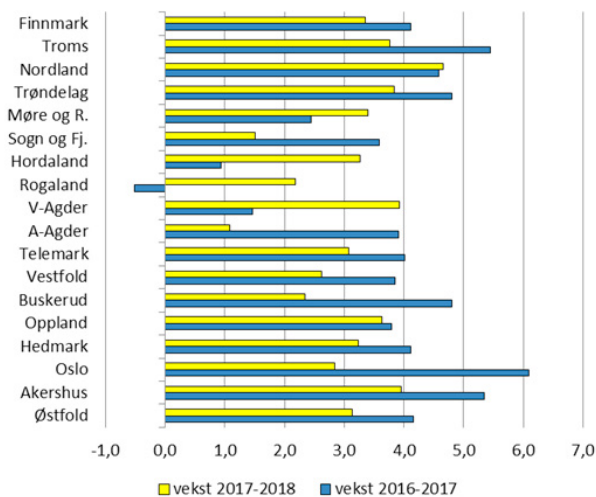
Kommunene og fylkeskommunenes skatteinntekter fra personlig inntekt og formue samt

naturressursskatt var 3,2 prosent høyere i årets første åtte måneder enn i samme periode i 2017.

De fleste fylkene har hatt svakere skattevekst i år enn i tilsvarende periode i fjor. Unntakene er fylkene som hadde svakest vekst i fjor. I Rogaland er nedgang snudd til vekst, og i Vest-Agder, Hordaland og Møre og Romsdal er veksten klart sterkere i år enn i fjor. Også Nordland har hatt litt sterkere vekst så langt i år enn i samme periode i fjor. Skatteveksten ble både i 2016 og 2017 påvirket av tilpasninger til økt skattesats på aksjeutbytte og aksjegevinster. Det er grunn til å tro at skattetilpasningene ikke gjorde like stort utslag på skatteveksten i alle fylker, men at de bidro betydelig til veksten i fylker som Oslo og Akershus. Nedgangen i oljetilknyttede næringer har snudd og bidrar til at skatteinntektene øker i fylkene hvor disse næringene er sterkest representert. Samlet viser tallene at variasjonen i skatteveksten mellom fylkene er klart mindre enn i fjor.

Veksten i skatteinntektene fra 2017 til 2018 var i årets første åtte måneder høyest i Nordland, hvor skatteinntektene økte med 4,7 prosent. Deretter følger Akershus, som har hadde en vekst på 4,0 prosent og Vest-Agder med en vekst på 3,9 prosent. Aust-Agder og Sogn og Fjordane hadde svakest vekst med henholdsvis 1,1 prosent og 1,5 prosent i årets første åtte måneder.

Fig. 4.8 Kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter i januar-august.
Endring fra året før i prosent.

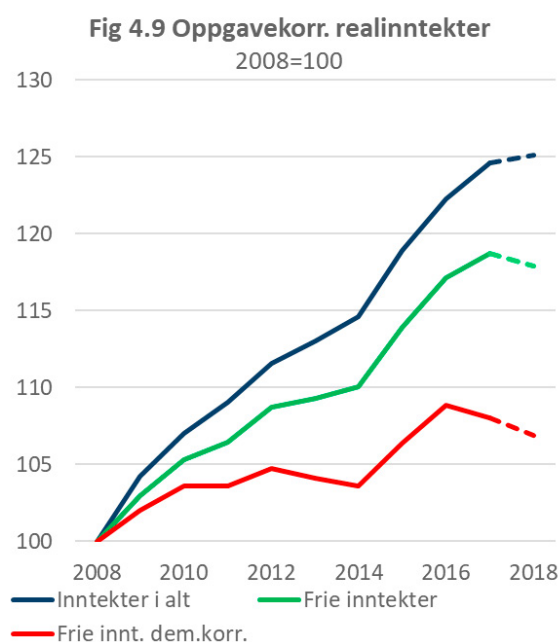


4.6 Tre år med merskattevekst har gitt klar inntektsvekst i kommunene

Det har vært en relativt høy vekst i kommunesektorens inntekter i de tre siste årene som en direkte følge av at skatteinngangen har blitt vesentlig større enn lagt til grunn i de respektive statsbudsjettene.

Realveksten i kommunesektorens oppgavekorrigerede samlede inntekter i 2017 ble i Revidert nasjonalbudsjettet for 2018 (RNB2018) beregnet til 1,9 prosent. Økningen i de frie inntekter ble anslått til 1,4 prosent. Hvis man tar hensyn til endringen i de kommunale kostnadene som kan knyttes til endringer i befolkningens størrelse og aldersmessige sammensetning (demografiske endringer) og som de frie inntektene skal dekke, blir veksten i frie demografikorrigerede inntekter redusert til 0,8 prosent.

Anslagene for inntektsveksten i 2018 fra RNB2018 vises i figuren. De samlede inntektene øker litt, mens de frie inntektene faller med 0,7 prosent. Mye av forskjellen i denne utviklingen kan tilskrives inntektene fra Havbruksfondet på 2,7 mrd. kroner som i regnskapet ikke betraktes som frie inntekter selv om det ikke er noen restriksjoner knyttet til disponeringen av disse inntektene. Dersom disse inntektene inkluderes ville realverdien av de frie inntektene bli om lag uendret fra 2017. Hvis man tar hensyn til de økte kostnadene som følger av de demografiske endringene, faller realverdien av de frie inntektene.



Kilde: TBU, FIN og KS

Av figuren går det fram at nær to tredeler av veksten i frie inntekter i tiårsperioden fram til 2018 har gått til å dekke økte kostnader knyttet til demografiske endringer. De samlede inntektene økte klart mer enn de frie inntektene. Dette kan forklares av relativt høy vekst i øremerkede tilskudd, nye oppgaver som korrigeres ut av veksten i de frie inntektene og økte gebyrer. Økte øremerkede tilskudd har bidratt til forskjell i vekst mellom samlede og frie inntekter selv om øremerkede tilskudd ikke har økt som andel av sektorens samlede inntekter. Det må ses i sammenheng med at flere øremerkede tilskudd, blant annet barnehagetilskuddet, ble innlemmet i de frie inntektene i 2011.

Se vedleggstabell for utviklingen i ulike inntektsbegrep i en lengere tidsperiode fram til 2017.

4.7 Høyt netto driftsresultat de siste årene

Netto driftsresultatet i kommunesektorens var 3,9 prosent i 2017. Det er klart høyere enn det nivået det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anbefaler som et gjennomsnitt over tid for sektorens samlet sett på 2 prosent. Anbefalingen gjelder på konsernnivå.

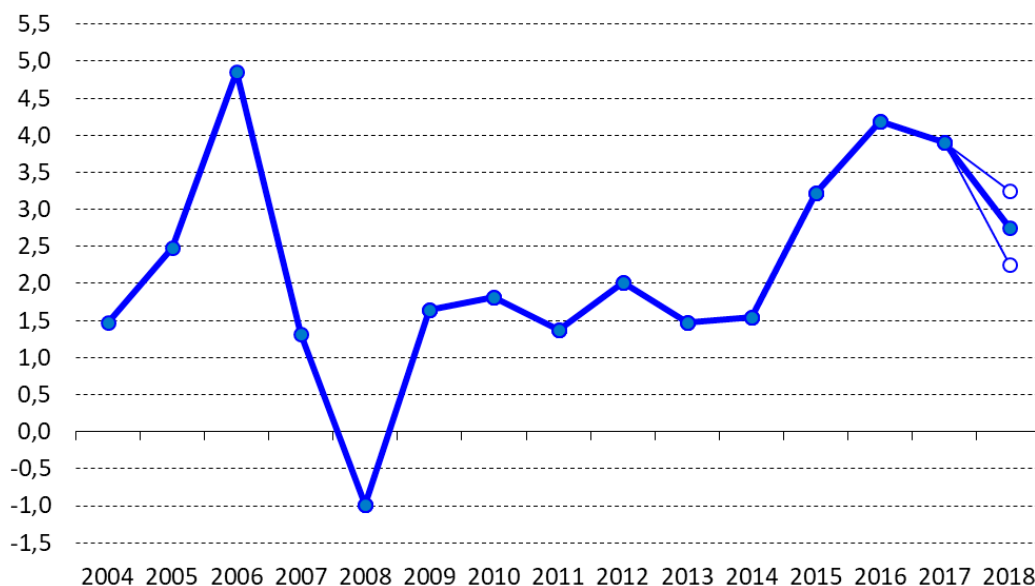
Gjennomsnittet for siste 10-årsperiode er på 2,0 prosent. Da er kompensasjon for investeringsmoms ført i driftsregnskapet i årene fram til 2013 trukket ut. I denne perioden har netto driftsresultat vært lavere enn 2 prosent i seks av årene, vært akkurat på 2 prosent i ett av årene og har ligget over 2 prosent de siste tre årene. De høye netto driftsresultatene de tre siste årene må ses i sammenheng med den høye merskatteveksten disse årene.

TBU har også kommet med separate anbefalinger for kommuner og fylkeskommuner. For kommunene inkludert Oslo er anbefalt nivå satt til 1¼ prosent og for fylkeskommunene er anbefalingen satt til 4 prosent. I 2017 var netto driftsresultat i kommunene inklusiv Oslo på 3,8 prosent, mens fylkeskommunene utenom Oslo hadde 4,3 prosent. Resultatene både i kommunene og fylkeskommunene var dermed høyere enn TBUs anbefaling for netto driftsresultat som gjennomsnitt over tid.

Prognoser over utviklingen i netto driftsresultat er svært usikre fordi utviklingen avhenger av mange forhold. Analyser utført i KS viser at endringer i brutto driftsresultat fra ett år til et annet langt på vei kan forklares av realveksten i frie inntekter. I RNB 2018 ble det anslått en nedgang i kommunesektorens frie inntekter på 0,7 prosent eller 2,6 mrd. 2017-kroner. Rundt 160 kommuner

Figur 4.10 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekt for kommunesektoren,
(Konsern)

Anslag på et sannsynlig intervall for 2018



Kilde: Kostra, TBU og KS

og ti fylkeskommuner mottar i tillegg tilsammen 2,7 mrd. kroner i 2018 fra Havbruksfondet som følge av salg av oppdrettstillatelser. Disse midlene gis som øremerkede tilskudd, men kommunene som mottar tilskuddet kan benytte midlene fritt. Summen av disse midlene og RNBs anslag for frie inntekter gir inntekter i 2018 på om lag samme nivået som i 2017. I følge en enkel modell utviklet av KS gir inntektsvekst i denne størrelsesorden en nedgang i brutto driftsresultat som andel av brutto driftsinntekter fra 2017 til 2018 på mellom 1,4 og 0,9 prosentpoeng.

For å komme til netto driftsresultat, må netto renteutgifter og avdrag anslås. Slike anslag er så lenge før året er omme usikre. I 2017 utgjorde de 4,0 prosent av driftsinntektene. Som årsgjennomsnitt vil kortsiktige renter trolig øke svært beskjedent fra 2017 til 2018. På denne bakgrunn anslår vi at netto renteutgifter og avdrag vil ligge på rundt 4 prosent av inntektene også i 2018.

Netto driftsresultat i kommuner og fylkeskommuner som andel av brutto driftsinntekt kan samlet sett i 2018 da ende på mellom 2¼ og 3¼ prosent, med et punkttestimat på 2¾ prosent. Inntektene fra Havbruksfondet er svært ujevnt fordelt mellom kommunene og de fleste får ingenting. For den delen av kommunesektoren som ikke får noe særlig havbruksinntekter kan netto driftsresultatet i 2018 anslås til mellom 1¼ og 2¾ prosent, med et punkttestimat på 2¼ prosent.

4.8 Stabil gjeldsvekst, men nesten ingen vekst i rentebærende gjeld

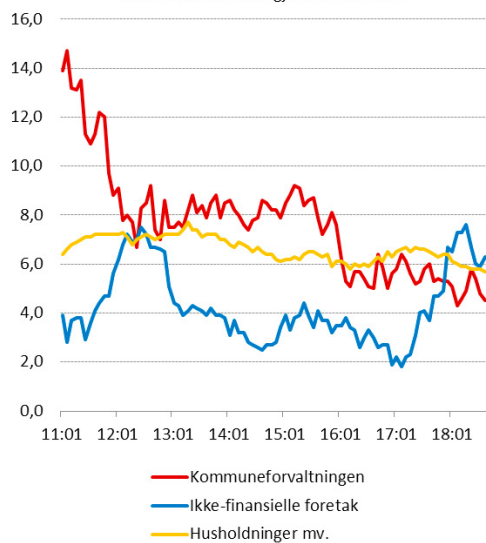
Gjeldsveksten i kommuneforvaltningen fra innenlandske kredittkilder var siste tolv måneder (sesongjustert) ifølge kredittindikatoren på 4,5 prosent. Veksten har siden inngangen av 2016 variert mellom 4,3 og 6,4 prosent. Gjennomsnittlig gjeldsvekst fra 2016 – august 2018 er for øvrig 2,7 prosent-poeng lavere enn gjennomsnittlig gjeldsvekst i de nærmest foregående årene (2012 – 2015). Foruten kommunesektoren er kredittindikatoren splittet opp i husholdningene og ikke-finansielle foretak.

Samlet brutto gjeld (sesongjustert) i kommuneforvaltningen var på 502 mrd. kroner i august 2018; en økning på 186 mrd. kroner eller 59 prosent siden utgangen av 2011. Økningen i brutto lånegjeld siste 12 måneder er 23 mrd. kroner eller 5 mrd. lavere enn i tilsvarende periode året før. Målt ved utgangen av august var gjennomsnittet av gjeldsøkningen siste tolv måneder i årene 2016, 2017 og 2018 mer enn 5 mrd. kroner lavere enn gjennomsnittlig økning på tilsvarende tidspunkt i årene 2010 – 2015.

Gjeldsvekst i kommunal sektor vil normalt være et speilbilde av investeringsaktivitet i sektoren. De kvartalsvise nasjonalregnskapstallene per 1. halvår 2017 og 2018 viser imidlertid ingen tegn på nedgang i kommuneforvaltningens investeringsaktivitet.

Fig 4.11 Kredittindikatoren

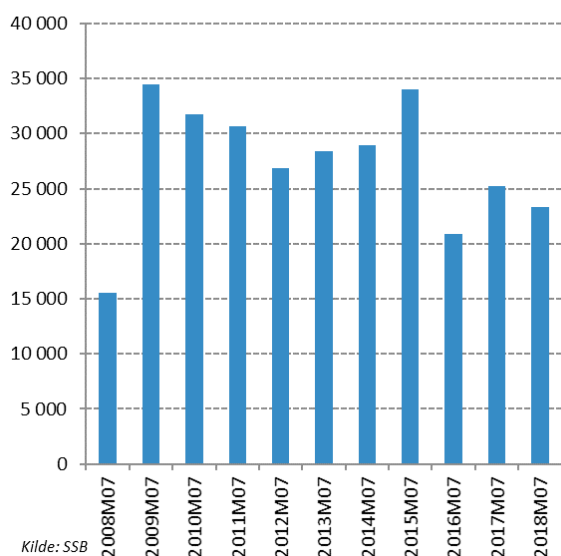
Pst vekst innenl. bto gjeld siste 12 mnd



Kilde: SSB

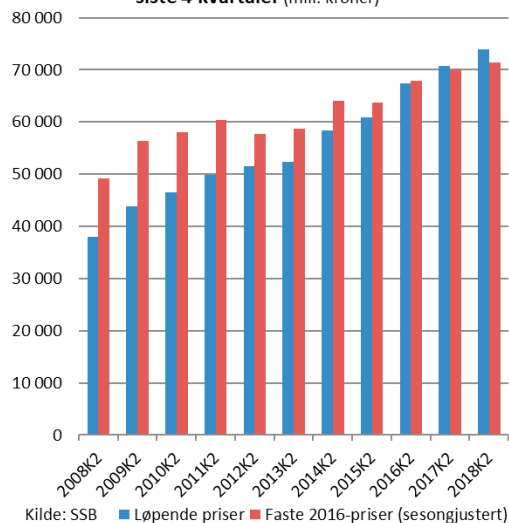
Fig 4.12 Kommuneforvaltningen - økning i innenlands lånegjeld siste 12 måneder per utgangen av juli

(løpende priser, mill. kroner)



Kilde: SSB

Faktisk er det slik at investeringsaktiviteten i siste 4 kvartaler per utgangen av 1. halvår i 2017 og 2018 har vært høyere enn i de nærmest foregående årene målt i både løpende og faste priser. De høye netto driftsresultatene i kommunesektoren i 2015 - 2017 kan ha bidratt til økt egenfinansiering av investeringer og ekstraordinær nedbetaling av gjeld. På den annen side kan de høye driftsresultatene også ha stimulert kommuner og fylkeskommuner til økte investeringer og låneopptak, og dermed dempet nedgangen i gjeldsvekst. Manglende sammenheng mellom gjeldsvekst og investeringsaktivitet kan

Fig 4.13 Investeringer i kommuneforvaltningen - siste 4 kvartaler (mill. kroner)

Kilde: SSB

også ha sammenheng med ulike former for investeringstilskudd og at kommuneforvaltningen tar opp lån i utlandet som ikke inngår i kredittindikatoren.

De kvartalsvise nasjonalregnskapstallene peker videre i retning av at reduksjonen i befolkningsveksten de siste årene har hatt liten eller ingen dempende effekt på investeringsaktiviteten. Det kan ikke ses bort fra at dette kan skyldes at investeringsprosjekter ofte går over flere år, og at det kan ta noe tid før eventuell lavere befolkningsvekst slår ut. På den annen side er investeringene knyttet innbyggernes fremtidige behov og i et slikt perspektiv er forventninger om fremtiden vel så viktig som historien. Det er også slik at det er befolkningsutviklingen i de aldersgrupper som i størst grad etterspør kommunale tjenester som har størst betydning for kommunesektorens investeringsbehov og ikke den samlede befolkningsveksten, jf. «eldrebølgen». KS sin budsjettundersøkelse indikerer at kommuner og fylkeskommuner legger opp til en fortsatt høy investeringsaktivitet de nærmeste årene, og at den vil kunne komme til å øke noe.

Rentefølsomhet

Kredittforetakene, i hovedsak Kommunalbanken og KLP Kommunekreditt, er den viktigste kredittkilden for kommuneforvaltningen. Kredittforetakenes andel av kommunesektorens gjeld har ligget stabilt på 51 - 52 prosent siden utgangen av 2015. I samme periode har obligasjons- og sertifikatlån hatt en andel på 28 - 30 prosent av gjelden. Dette er vesentlig annerledes enn om en ser noen år tilbake. I 2007 lå lån fra kredittforetakene på et toppnivå med 70 prosent

av den kommunale gjelden, mens sertifikat- og obligasjonslån hadde en andel på under 15 prosent.

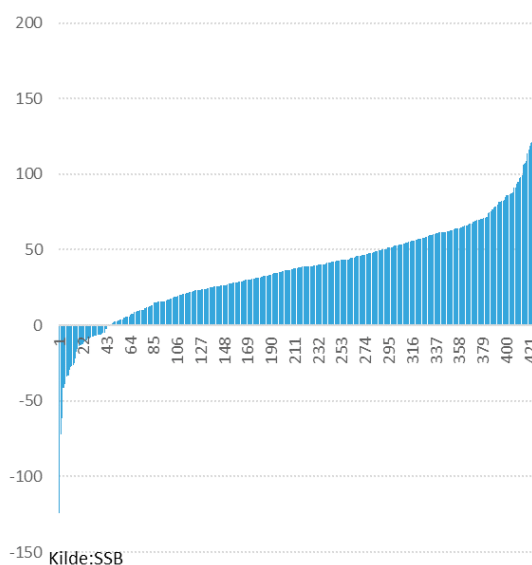
Om lag ¾ av kommuneforvaltningens lån har en kortere rentebinding enn 1 år. Endringer i rentenivået kan derfor forventes å gi en relativt rask innvirkning på kommunesektorens renteutgifter. Men ikke alle renteutgifter må bæres av kommunen selv.

For å kunne gi et grovt bilde av hva en renteendring isolert sett vil kunne ha å si for sektoren samlet, har KS i flere år basert på SSBs kvartalsvise nasjonalregnskapstall beregnet netto renteeksponert gjeld for kommuner og fylkeskommuner. I beregningen korrigeres brutto lånegjeld for opptatte lån i Husbanken for videre utlån til kommunens innbyggere og lån med ulik statlig rentestøtte. Det trekkes også fra bankinnskudd og plasseringer i obligasjoner/sertifikater som kommunen har, samt ansvarlige lån til kraftsektoren. Endelig korrigeres det for renter knyttet til realkapital i VAR-sektoren, siden finanskostnadene for disse tjenestene i stor grad kan dekkes inn gjennom økte gebyrer fra innbyggerne.

Kommunesektorens renteeksponerte gjeld har siden 2014 økt med 10 mrd. kroner til drøyt 170 mrd. kroner. Bruttogjelden har i samme periode økt med over 90 mrd. kroner. Den lavere veksten i rentebærende gjeld må ses i sammenheng med gode netto driftsresultater i disse årene som i stor grad er benyttet til å styrke disposisjonsfondene og dermed også likviditeten i kommunene. Videre har det vært betydelige lånefinansierte investeringer innen selvkostområdene, som ikke påvirker den renteeksponerte gjelden.

Figur 4.14 Netto renteeksponert gjeld i prosent av driftsinntektene

Kommuner fordelt fra lavest til høyest gjeldsgrad



holdes til forfall, og at rentepapirer med lav rente er lite attraktive for markedet.

Renteeksponert gjeld publiseres på kommunenivå i SSB-Kostra². Som figur 4.14 viser varierer andelen netto renteeksponert gjeld som andel av driftsinntektene betydelig mellom kommuner. Konsekvensene av renteendring vil derfor være forskjellig fra kommune til kommune. I 2017 var det 45 kommuner som hadde negativ netto renteeksponering, mens for 12 kommuner utgjorde netto renteeksponert gjeld over 100 prosent av driftsinntektene.

Tabell 4.5 Rentebærende fordringer og gjeld, samt renteeksponert gjeld i kommunesektoren, mrd. kroner

	31.12.2014	31.12.2015	31.12.2016	31.12.2017	30.06.2018
Fordringer inkl. utlån	108	120	134	151	159
Gjeld (fratrukket gjeld med rentekomp)	329	354	376	397	411
Netto gjeld	221	234	242	246	252
Selvkostanlegg*	60	70	76	81	81
Renteeksponert gjeld	161	164	166	165	171

* Gjelder vann, avløp og renovasjon. Anslag basert på kommunenes rapportering i SSB KOSTRA.

En renteeksponert gjeld på drøyt 170 mrd. kroner innebærer at 1 prosentpoeng økt rente vil føre til økte netto renteutgifter for kommunene i størrelsesorden 1,7 mrd. kroner før det tas hensyn til rentebindinger. Det er videre ikke tatt hensyn til at kommunesektoren har betydelige pensjonsmidler plassert i fond/livselskaper som ved en renteoppgang må forventes å gi økt avkastning og dermed lavere premieinnbetalinger til pensjonsordningene enn de ellers ville vært. Det antas imidlertid at det vil ta noe tid før en vil se en slik effekt da pensjonskassene både har en del obligasjoner med lav rente som

² Tilnæringsmåten for beregning av renteeksponert gjeld på kommunenivå i Kostra avviker fra tilnæringsmåten som er benyttet for å beregne renteeksponert gjeld på kommunenivå med utgangspunkt i nasjonalregnskapstallene. Kostratallene gir imidlertid en god beskrivelse for variasjonen mellom kommuner.

4.9 Variasjoner i gjeldsnivå og økonomisk handlefrihet

Netto lånegjeld, definert som langsiktig lånegjeld eksklusiv pensjonsforpliktelse fratrukket utlån og ubrukte lånemidler, i kommunene (konsern) har økt de senere årene. Som andel av driftsinntektene utgjorde netto lånegjeld 79 prosent i 2017, mens den utgjorde 63 prosent i 2008. Andelen har imidlertid vært stabil fra 2016 til 2017.

Målt per innbygger har netto lånegjeld økt fra kroner 35 081 i 2008 til 66 830 i 2017. Det er Oslo og de minste kommunene som har lavest netto lånegjeld målt som andel av driftsinntekter, mens det er kommunene med mellom 10 og 20 000 innbyggere som har den høyeste netto lånegjelden. Lånegjelden per innbygger er likevel høyest i de minste kommunene. Videre faller lånegjelden per innbygger med kommunistørrelse, og det er kommunene med over 50 000 innbyggere som har den laveste netto lånegjelden per innbygger.

Utenom Oslo er det kommunene i Oppland og Buskerud som har lavest netto lånegjeld som andel av inntektene, mens det er kommunene i Møre og Romsdal og Finnmark som har den høyeste gjelden. Målt per innbygger er det kommunene i Vestfold og Rogaland som har den laveste netto lånegjelden, mens Finnmark og Troms som har høyest gjeld. Når lånegjelden varierer er det et resultat av lokaldemokratiske prioriteringer som igjen kan være påvirket av innbyggernes behov/forventninger og endringer i befolkningsmengde og sammensetning.

Kommunens økonomiske handlefrihet bør ikke bedømmes kun ut fra nivået på lånegjelden. Netto driftsresultat og disposisjonsfond er to andre sentrale størrelser når en skal vurdere en kommunes økonomiske handlingsrom. KS har, basert på KOSTRA konserntall, søkt å belyse den økonomiske handlefriheten til den enkelte kommune ved hjelp av en sammenveid indikator av disse tre størrelsene. Basert på et sett av grenseverdier satt av KS kan de fleste kommunene (92 prosent) i 2017 anses å ha moderat eller større grad av økonomisk handlingsrom. 32 kommuner ble vurdert til å ha lite økonomisk handlingsrom (<http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/kommuneokonomi/om-lag-uendret-okonomisk-handlingsrom-i-kommunene>).

Antallet kommuner med lite økonomisk handlingsrom har i perioden 2015-2017 vært lavere enn i de nærmest foregående årene. Dette må ses i sammenheng med gode netto driftsresultat kommunene i denne perioden.

Tabell 4.6 Netto lånegjeld i kommunene (konsern)

Innbyggertall	Antall kommuner	Andel av driftsinntekter, pst	Kroner per innbygger
Under 1000	29	59,8	91 632
1 000 - 1 999	66	63,6	82 610
2 000 - 2 999	64	76,2	82 324
3 000 - 4 999	66	78,3	79 670
5 000 - 9 999	88	86,1	76 816
10 000 - 19 999	54	91,8	75 012
20 000 - 49 999	43	88,1	69 229
Over 50 000 uten Oslo	15	82,4	64 470
Oslo	1	42,2	37 480
Landet	426	78,9	66 830

Kilde: SSB/Kostra

Tabell 4.7 Netto lånegjeld i kommunene (konsern), fylkesvis

	Andel av driftsinntekter, pst	Kroner per innbygger
Østfold	82,4	64 206
Akershus	91,6	68 828
Oslo	42,2	37 480
Hedmark	79,5	71 026
Oppland	72,1	64 268
Buskerud	74,3	60 548
Vestfold	75,8	58 163
Telemark	79,9	71 561
Aust-Agder	87,9	77 984
Vest-Agder	86,7	73 979
Rogaland	74,8	59 365
Hordaland	78,0	63 474
Sogn og Fjordane	87,9	90 353
Møre og Romsdal	103,1	89 961
Sør-Trøndelag	91,3	75 031
Nord-Trøndelag	92,1	84 963
Nordland	81,4	77 869
Troms	100,9	94 304
Finnmark	101,8	113 754
Landet	78,9	66 830

Kilde: SSB/Kostra

Tabell 4.8 Økonomisk handlingsrom i kommunene

År	Lite	Moderat	Større grad av
2017	32	154	240
2016	23	146	259
2015	40	192	196
2014	63	211	154
2013	67	209	152

Kilde: SSB (Kostra)/KS

Vedleggstabeller

Skatteinngang for kommuner og fylkeskommuner

Skatteinngang for kommuner og fylkeskommuner januar - august 2018

Skatt på inntekt og formue samt naturressursskatt

Skatteinngang etter måned (akkumulert)

	Kommune- sektoren i alt mill kr	Akk. vekst fra året før pst	Kommuner mill kr	Akk. vekst fra året før pst	Fylkes- kommuner mill kr	Akk. vekst fra året før pst
Januar	23 354	4,8	19 313	4,9	4 040	4,1
Februar	24 606	4,5	20 364	4,6	4 242	3,9
Mars	56 329	3,8	46 625	3,9	9 704	3,3
April	58 247	4,5	48 227	4,6	10 020	4,0
Mai	94 826	3,8	78 514	3,9	16 312	3,3
Juni	95 952	3,7	79 446	3,8	16 507	3,2
Juli	117 944	3,9	97 645	4,0	20 298	3,4
August	120 379	3,2	99 661	3,3	20 718	2,7
September						
Oktober						
November						
Desember						

Anslag hele året fra:

NB 2018	191 753	1,5	158 543	1,3	33 210	2,7
RNB 2018	191 300	1,3	158 200	1,0	33 100	2,3

Skatteinngang etter fylke

	Kommune- sektoren i alt mill kr	Akk. vekst fra året før pst	Kommuner mill kr	Akk. vekst fra året før pst	Fylkes- kommuner mill kr	Akk. vekst fra året før pst
Østfold	5 614	3,1	4 628	3,2	986	2,8
Akershus	16 360	4,0	13 551	4,0	2 809	3,6
Oslo	20 425	2,8	17 077	3,0	3 349	1,8
Hedmark	3 564	3,2	2 936	3,3	628	2,9
Oppland	3 631	3,6	2 999	3,7	632	3,1
Buskerud	6 229	2,3	5 149	2,5	1 080	1,5
Vestfold	5 047	2,6	4 168	2,7	879	2,2
Telemark	3 478	3,1	2 868	3,1	610	2,8
Aust-Agder	2 292	1,1	1 895	1,1	396	0,8
Vest-Agder	3 662	3,9	3 029	4,0	633	3,6
Rogaland	11 430	2,2	9 441	2,2	1 989	2,1
Hordaland	11 768	3,3	9 743	3,4	2 025	2,8
Sogn og Fjordane	2 356	1,5	1 949	1,5	407	1,4
Møre og Romsdal	5 510	3,4	4 550	3,5	960	3,1
Trøndelag	9 231	3,8	7 622	4,0	1 609	3,2
Nordland	4 899	4,7	4 035	4,7	863	4,3
Troms	3 433	3,8	2 829	3,9	604	3,3
Finnmark	1 450	3,4	1 191	3,4	259	3,0
Hele landet	120 379	3,2	99 661	3,3	20 718	2,7

Brutto driftsutgifter på tjenesteområder

	Mrd. kroner											Vekst fra foregående år, i prosent										
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	
Sum brutto utgifter kommuner	226.8	249.4	270.1	283.4	301.0	321.8	340.7	355.8	364.3	384.2	406.4	10.0	8.3	4.9	6.2	6.9	5.9	4.4	2.4	5.5	5.8	
administrasjon og styring	16.9	18.7	19.8	20.5	22.3	23.6	21.8	22.7	23.2	24.3	25.8	10.6	5.8	3.8	8.5	5.9	-7.6	4.1	2.4	4.6	6.1	
barnehager	25.1	29.4	33.0	35.6	38.4	41.0	42.7	45.8	46.0	48.0	49.9	17.3	12.3	8.0	7.8	6.8	4.0	7.2	0.6	4.3	3.9	
grunnskoleopplæring	52.0	55.7	59.4	62.8	65.0	67.5	69.9	72.8	74.9	78.9	82.4	7.1	6.7	5.6	3.6	3.8	3.7	4.0	3.0	5.3	4.4	
helse og omsorg	71.9	80.4	85.4	89.9	95.5	108.4	113.8	121.7	117.8	124.9	131.3	11.8	6.2	5.3	6.2	13.5	5.0	7.0	-3.2	6.0	5.2	
sosialtjeneste	10.2	10.9	12.7	13.9	14.6	15.1	16.1	17.5	18.5	20.8	22.8	6.9	16.2	9.9	4.9	3.2	7.0	8.8	5.7	12.2	9.7	
barnevern	5.5	6.1	6.8	7.7	8.8	9.9	10.7	11.3	11.8	12.8	14.0	9.6	11.2	13.8	14.0	12.4	8.3	5.5	4.8	8.5	8.9	
vann, avløp og renovasjon	11.7	12.7	13.4	14.4	14.9	15.4	16.4	17.4	18.2	19.7	20.5	8.3	5.6	7.2	3.3	3.9	5.9	6.3	4.9	8.0	4.3	
fysisk planlegging, kulturminner, natur og nærmiljø	3.6	4.1	4.3	4.5	4.9	5.3	5.6	6.0	6.0	6.3	6.8	12.1	5.3	5.4	8.4	7.3	5.2	7.4	0.4	6.0	6.8	
kultur	9.1	9.8	10.5	11.3	12.0	12.5	13.1	13.9	14.4	15.3	16.1	7.6	8.0	7.3	5.8	4.6	5.0	6.0	3.5	6.0	5.7	
kirke	2.3	2.5	2.6	2.7	2.9	3.0	3.1	3.3	3.3	3.4	3.6	5.8	4.9	3.6	5.8	4.5	4.8	4.3	2.4	3.3	3.9	
samferdsel	5.0	5.6	6.1	6.1	6.4	6.4	7.0	7.1	7.3	7.8	8.9	11.5	8.7	0.5	4.6	1.1	8.9	1.4	2.3	6.8	14.9	
bolig	4.9	5.1	5.4	5.7	6.1	6.2	6.9	7.5	8.0	8.4	8.9	3.6	7.6	3.9	8.6	1.3	10.9	8.4	7.4	4.0	6.3	
nærings	3.7	4.0	4.1	4.1	4.3	4.5	4.8	4.8	5.3	5.3	5.2	8.5	2.1	0.0	5.3	4.8	5.9	0.9	9.2	0.2	-1.2	
brann og ulykkesvern	3.4	3.7	3.9	4.2	4.2	4.4	4.7	5.1	5.2	5.6	5.9	8.5	5.8	6.4	1.2	4.1	6.5	8.2	2.9	7.6	4.3	
øvrige	1.3	0.9	2.7	0.0	0.8	-1.4	4.1	-1.0	4.1	2.7	4.3											
Sum brutto driftsutgifter fylkeskommuner	42.5	46.5	50.3	56.6	61.0	63.4	66.6	69.6	72.2	74.8	77.4	9.5	8.1	12.5	7.9	3.8	5.1	4.5	3.8	3.5	3.6	
administrasjon og styring	1.6	1.7	2.6	2.9	3.1	3.3	3.3	3.4	3.3	3.5	3.5	7.0	51.9	9.5	8.2	7.1	-1.4	2.1	-1.6	4.1	1.7	
videregående opplæring	23.7	25.3	27.5	28.7	29.7	31.1	32.3	33.6	34.8	35.9	36.9	6.7	8.5	4.4	3.4	4.9	3.8	4.2	3.4	3.1	2.7	
tannhelse	2.2	2.5	2.6	2.7	2.9	2.9	3.1	3.3	3.3	3.4	3.5	10.5	5.6	5.6	5.5	1.2	4.7	7.0	0.7	3.7	1.2	
fysisk planlegging, kulturminne, natur og nærmiljø	1.2	1.1	1.3	1.2	1.3	1.5	1.6	1.6	1.6	1.6	1.7	-6.2	16.9	-3.8	5.3	13.6	4.4	5.0	-0.9	-3.6	10.0	
kultur	1.9	1.9	2.3	2.3	2.4	2.5	2.7	3.1	3.1	3.3	3.3	3.3	19.1	-1.6	4.0	4.9	7.5	14.8	2.8	4.6	-0.7	
samferdsel	8.9	10.4	11.5	16.0	18.3	19.4	20.6	22.3	23.5	24.7	25.9	16.5	10.2	39.6	14.1	6.1	6.3	8.5	5.3	4.9	4.9	
nærings	1.9	2.5	2.2	2.5	3.0	2.5	2.7	2.4	2.3	2.0	2.0	34.8	-15.1	17.2	19.9	-16.2	7.6	-12.8	-3.1	-12.3	0.0	
øvrige	1.0	1.0	0.3	0.2	0.4	0.1	0.4	-0.2	0.2	0.4	0.7											
Brutto driftsutgifter i alt i 2017-kroner	388.5	409.0	416.2	425.0	437.7	448.2	377.7	403.8	422.6	470.9	483.8	5.3	1.8	2.1	3.0	2.4	-15.7	6.9	4.6	11.4	2.7	
Kommuner	327.2	344.7	350.9	354.3	363.9	374.5	302.8	328.5	346.7	394.2	406.4	5.4	1.8	1.0	2.7	2.9	-19.2	8.5	5.5	13.7	3.1	
Fylkeskommuner	61.3	64.3	65.3	70.7	73.8	73.7	74.9	75.3	75.9	76.7	77.4	4.9	1.6	8.3	4.4	-0.1	1.6	0.6	0.7	1.1	0.9	
Memorandum: Finansdepartementets kommunale deflator	69.3	72.4	77.0	80.0	82.7	85.9	88.9	92.3	95.2	97.5	100.0	6.4	3.9	3.4	3.9	3.4	3.9	3.1	2.4	2.6	2.4	

Utviklingen i kommuneøkonomien

	2002-06	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
A. Kommunesektoren, i pst av landets økonomi												
Inntekter i alt, pst. av BNP for Fastlands-N	15,9	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,4	18,0	18,5	18,7
Kom. konsum, pst. av BNP for Fastl.-Norge	12,4	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	14,2
Utførte timeverk, pst av landet	15,3	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3
Sysselsatte personer, pst av landet	19,1	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,8	19,0	19,1
B. Kommunesektoren, pst realvekst fra året før												
Inntekter i alt 1)	2,9	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9
Frie inntekter 1)	2,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4
Frie inntekter korr for demografi 1)	0,9	-1,7	-0,9	2,0	1,6	0,0	1,1	-0,6	-0,4	2,7	2,3	0,7
Aktivitet, realvekst 2)	1,3	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,5	2,0
Utførte timeverk	0,4	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	1,0	2,5	1,9
Produktinnsats	2,4	4,0	1,7	10,2	2,9	0,4	0,2	3,7	2,8	4,7	0,4	4,7
Bruttorealinvesteringer 2)	2,6	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,6	-1,0
C. Kommunesektoren, pst kostn. vekst fra året før												
Årslønn (iflg TBU for inntektsoppgjørene/KS)	4,3	4,8	6,7	4,6	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2	3,3	2,5	2,5
Deflator u/pensjon iflg oppr budsjett	3,5	3,5	4,2	4,5	3,1	2,8	3,3	3,3	3,1	3,0	2,7	2,5
Deflator iflg Finansdepartementet	3,4	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4
D. Kommunesektoren, pst av inntekt												
Frie inntekter i pst av samlede inntekter	71,2	66,8	66,0	66,4	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,3	73,0
Nto driftsresultat, pst av driftsinntekter 3)						3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9
Bto realinvesteringer i pst av inntekter	12,0	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,7
Nettofinansinvesteringer, pst av inntekter	-4,1	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6
Nto gjeld uten pensjonsreserv, pst av inntekter 4)	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,7	41,3	43,4	47,4	47,8	47,8	47,7

1) Innenfor kommuneopplegget, korrigert for oppgaveendringer og ekskl ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

2) Medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

3) Konserntall korrigert for investeringsmoms for årene før 2014.

4) Ekskl. fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilde historiske tall: TBU for kommunesektoren, TBU for inntektsoppgjørene, Finansdepartementet, SSB, KS.

Befolkningsendringer etter fylke

Befolkningsendring Fødselsoverskudd, netto innvandring og netto innenlandske flytting												
	Folketall 01.jul.18	Endring fra 01.jul.17		Herav:		Herav:		Endring fra 01.jul.17		Herav:		
		Fødsels- overskudd	Netto innvandring	Fødsels- overskudd	Netto innvandring	Fødsels- overskudd	Netto innvandring	Fødsels- overskudd	Netto innvandring	Fødsels- overskudd	Netto innvandring	
	Antall innbyggere				Prosent							
Østfold	296575	2381	122	578	1706	0,8	0,0	0,2	0,2	0,0	0,2	0,6
Akershus	619440	9301	2034	2030	5241	1,5	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,9
Oslo	676462	7402	5610	3717	-1984	1,1	0,8	0,6	0,6	0,8	0,6	-0,3
Hedmark	197032	529	-493	658	350	0,3	-0,3	0,3	0,3	-0,3	0,3	0,2
Oppland	189761	326	-380	742	-42	0,2	-0,2	0,4	0,4	-0,2	0,4	0,0
Buskerud	282751	1970	430	929	571	0,7	0,2	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2
Vestfold	250316	1979	63	768	1125	0,8	0,0	0,3	0,3	0,0	0,3	0,5
Telemark	173471	-87	-173	674	-583	-0,1	-0,1	0,4	0,4	-0,1	0,4	-0,3
Aust-Agder	117601	583	134	194	255	0,5	0,1	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2
Vest-Agder	186725	1892	471	683	719	1,0	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,4
Rogaland	474976	1394	2682	527	-1813	0,3	0,6	0,1	0,1	0,6	0,1	-0,4
Hordaland	523586	1996	2162	970	-1141	0,4	0,4	0,2	0,2	0,4	0,2	-0,2
Sogn og Fjordane	110034	-300	10	492	-801	-0,3	0,0	0,4	0,4	0,0	0,4	-0,7
Møre og Romsdal	267385	718	379	1119	-799	0,3	0,1	0,4	0,4	0,1	0,4	-0,3
Sør-Trøndelag	459906	3991	1304	2749	-56	0,9	0,3	0,6	0,6	0,3	0,6	0,0
Nordland	243515	148	-59	1340	-1161	0,1	0,0	0,6	0,6	0,0	0,6	-0,5
Troms	166810	589	358	1037	-809	0,4	0,2	0,6	0,6	0,2	0,6	-0,5
Finmark	75997	-231	45	500	-778	-0,3	0,1	0,7	0,7	0,1	0,7	-1,0
Landet	5312343	34581	14699	19707	0	0,7	0,3	0,4	0,4	0,3	0,4	0,0

Kontoradresse: Haakon VIIIs gate 9, 0161 Oslo
Postadresse: Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Telefon: 24 13 26 00

www.ks.no
ks@ks.no
ISBN: 978-82-93100-22-5