

Kommunene i Nordland

Saksb.: Ane Fønnes Odnæs
e-post: fmnoad@fylkesmannen.no
Tlf: 75531616
Vår ref: 2014/6612
Deres ref:
Vår dato: 08.10.2014
Deres dato:
Arkivkode:

Statsbudsjettet 2015

Fylkesmannen vil i dette brevet kort gå gjennom regjeringens forslag til statsbudsjett for 2015 og de føringer dette legger for kommunens rammebetingelser. Det fokuseres her på de elementer som antas å være av særlig interesse i forhold til budsjettprosessen i kommunene.

Kommunesektorens inntekter 2014

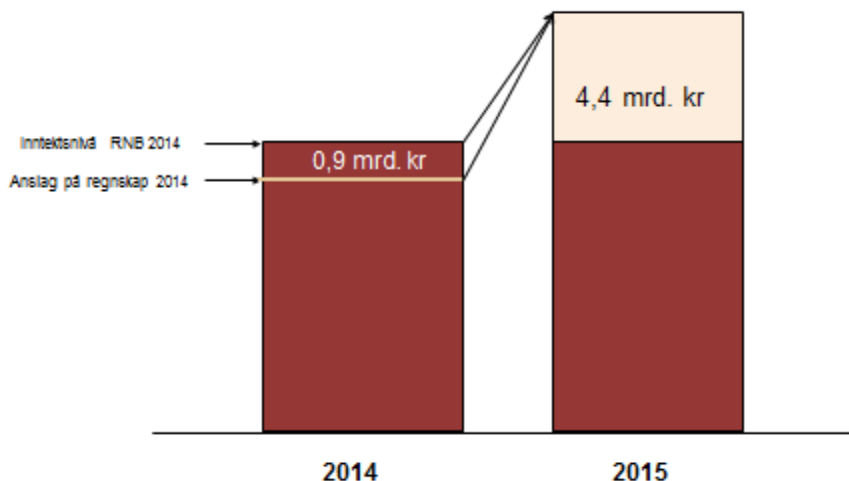
Ny informasjon om skatteinntekten trekker i retning av at kommunesektorens skatteinntekter i 2014 vil kunne få en nedgang på 0,9 mrd. i forhold til hva som er lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett. Nedgangen fordeler seg med 750 mill. kroner på kommunene og 150 mill. kroner på fylkeskommunene.

Nedjusteringen påvirker ikke inntektsnivået i kommunesektoren i 2015, siden veksten regnes fra nivået i Revidert nasjonalbudsjett. Nedjusteringen kommer i tillegg til nedjusteringen på 1,2 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2014. De samlede nedjusteringene fra saldert budsjett må ses i sammenheng med noe svakere vekst i norsk økonomi.

Pris og lønnsvekst i kommunesektoren (deflator) er uendret fra RNB 2014 og anslås til 3 %. Herav er lønnsveksten anslått til 3,3 %.

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2015 anslås etter dette til 6,2 mrd. kroner. For de frie inntektene anslås det en realvekst på 4,4 mrd. kroner. Disse fordeles med 3,9 mrd. kroner til kommunene og 0,5 mrd. kroner til fylkeskommunene. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014. Dette er betydelig høyere enn det som ble varslet i kommuneproposisjonen 2015, der det ble varslet en vekst på mellom 4,5 til 5 mrd. kroner. Ut over veksten i frie inntekter foreslår Regjeringen økt bevilgninger til flere tiltak innen helse og omsorg, barn og unge og samferdsel.

Etter revidert nasjonalbudsjett er anslaget på skatteinntektene i 2014 nedjustert med 0,9 mrd. kroner. Ved beregning av vekst fra anslag på regnskap blir veksten i frie inntekter derfor 0,9 mrd. kroner høyere, altså 5,3 mrd. kroner. Svikten i skatteinntekter på 0,9 milliarder kroner belaster kommuneøkonomien, men inntektsreduksjonen videreføres ikke til 2015. Dette er i trad med vanlig praksis. Bakgrunnen er at regjeringen i kommuneproposisjonen varsler et gitt nivå på kommunesektorens inntekter i 2015. Dette nivået ligger fast, uavhengig av at anslaget på skatteinntektene for 2014 er endret i forhold til anslaget i revidert nasjonalbudsjett.



Veksten i frie inntekter legger til rette for en fortsatt vekst i tjenestetilbudet i kommunesektoren.

Vekst i frie inntekter

Demografi og pensjonskostnader

Veksten i frie inntekter må ses i sammenheng med økte utgifter for kommunesektoren knyttet til befolkningsutviklingen. I Kommuneproposisjonen 2015 ble det lagt til grunn beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Disse beregningene indikerte at kommunesektoren ville få merutgifter i 2015 på om lag 3,1 mrd. kroner som følge av den demografiske utviklingen. Av dette ble det anslått at om lag 2,7 mrd. kroner må finansieres innenfor veksten i frie inntekter. Anslaget baserte seg blant annet på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012.

SSB publiserte nye befolkningsframskrivninger i juni 2014 og beregninger utført av departementet tyder på at anslaget for 2015 blir redusert med 0,6 mrd. kroner, til 2,5 mrd. kroner. Av dette anslås 2,1 mrd. kroner å belaste de frie inntektene. Reduksjonen skyldes i all hovedsak at det tidligere var forventet en vekst i antall barn i barnehagealder. De nye framskrivningens tyder imidlertid på en nedgang.

I Kommuneproposisjonen 2015 ble det anslått at kommunesektorens pensjonskostnader vil øke med om lag 0,5 mrd. kroner utover det som kompenseres gjennom deflatoren. De økte kostnadene må dekkes av de frie inntektene.

Til sammen utgjør altså økte demografi- og pensjonskostnader 2,6 mrd. kroner. Dette er bunnplanken som kommunesektoren må ha for å videreføre tjenestetilbudet med dagens standarder og dekningsgrader. Imidlertid har kommunene et selvstendig ansvar for pensjon som er en del av lønns- og avtalevilkårene i kommunesektoren.

Andre tiltak innenfor de frie inntektene

Av veksten i frie inntekter til kommunene er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Videre er 200 mill. kroner av veksten begrunnet i en styrking av kommunale tjenester til rusavhengige og personer med psykiske lidelser. 100 mill. kroner av veksten er begrunnet ut fra satsing på mer fleksibelt barnehageopptak.

Av veksten i frie inntekter til fylkeskommunene er 200 mill. kroner begrunnet i behovet for fornying og opprusting av fylkesveiene. Dette er en økning på 50 mill. kroner i forhold til det som ble varslet i Kommuneproposisjonen 2015.

Frie inntekter til nye eller utvidede oppgaver

Ved pålegg om nye eller utvidede oppgaver for kommunesektoren, avvikling av oppgaver eller regelendringer som har økonomiske konsekvenser, skal kommunesektoren kompenseres eller trekkes i frie inntekter på grunnlag av beregnet endring i økonomisk belastning. Disse endringene holdes utenom veksten i frie inntekter. Dette er såkalte korreksjonssaker og er beskrevet nærmere under tabell 6.18 i budsjettproposisjonen. Her er noen større saker som gjelder kommunene:

Det er noen gamle saker som får effekt i 2015. Økt kommunal egenandel i statlige barnevernsinstitusjoner trappes videre opp i 2015 og kommunene blir kompensert for dette. I tillegg en rekke saker innenfor skole og barnehage som får helårseffekt i 2015. Blant annet gjelder det endringen til kontantstøtte. I 2014 ble rammetilskuddet redusert med 344 mill. kroner som følge av økt kontantstøtte. I ettertid har det vist seg at uttrekket var for høyt og i RNB ble derfor rammetilskuddet økt med 175 mill kroner, slik at uttrekket ble redusert til 169 mill. kroner. Helsårseffekten av dette utgjør 243 mill. kroner.

I tillegg er det noen nye saker innenfor barnehage og pleie og omsorg. Se særskilte satsninger nedenfor.

Skatteandel - skatteøren

Skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere deles mellom staten, kommuner og fylkeskommuner. Fordelingen bestemmes ved at det fastsettes maksimalsatser på skattørene for kommuner og fylkeskommuner. I kommuneproposisjonen ble det signalisert at skattørene for 2015 skal fastsettes ut fra et mål om at skatteinntektene for kommunesektoren skal utgjøre 40 pst. av de samlede inntektene.

Avviklingen av kommunal medfinansiering og uttrekket fra rammetilskuddet innebærer isolert sett at skatteandelen i kommunene øker. Videre skal uføretrygd fra 2015 skatlegges som lønn. Denne reformen innebærer isolert sett at skatteinntektene til stat og kommuner øker. Samlet sett må de kommunale skattørene reduseres for å oppnå en skatteandel på 40 pst. De kommunale skattørene reduseres med 0,15 prosentenheter til 11,25 pst., mens de fylkeskommunale skattørene reduseres med 0,05 prosentenheter til 2,60 pst.

Deflator

I presentasjonen av kommuneopplegget i kommuneproposisjonen/statsbudsjettet fokuseres det på reelle endringer i kommunesektorens inntekter. Dette innebærer at man i statsbudsjettet prisjusterer kommunesektorens inntekter for anslått lønnsvekst og anslått prisvekst på varer/tjenester før man legger til realveksten. Deflatoren for kommunesektoren utarbeides i Finansdepartementet (FIN) i forbindelse med statsbudsjettet. Deflatoren består av en delindeks for lønnsvekst og en delindeks for kjøp av varer og tjenester. Lønnsvekst teller knapt 2/3 av deflatoren. Andelen har vært stabil over tid.

Følgende kostnadselementer er ikke dekket av deflatoren:

- Rentekostnader
- Pensjonskostnader er dekket i budsjettdeflatoren i den grad de øker i takt med lønnsveksten. Dersom pensjonskostnadene øker mer (eller mindre) enn lønnsveksten, fanges ikke dette opp av budsjettdeflatoren.
- Demografikostnader

Disse kostnadselementene må dekkes av veksten i frie inntekter.

2015: Anslaget på samlet pris- og lønnsvekst (deflator) i statsbudsjettet for 2015 er 3 %. I anslaget ligger det inne en anslått lønnsvekst på 3,3 %. Kommunesektoren er kompensert for anslått pris- og lønnsvekst innenfor de foreslåtte inntektsrammer for 2015.

Særskilte satsninger/ endringer

Ut over vekst i frie inntekter, foreslås det endringer i statsbudsjettet som berører kommunene:

Helse og omsorg

I tillegg til satsingen på psykisk helse og rusarbeid og helsestasjons- og skolehelsetjenesten gjennom kommunenes frie inntekter foreslår regjeringen:

- Å øke investeringstilskuddet til heldøgns omsorgsplasser. Det gis en tilsagnsramme på om lag 4 mrd. kroner til 2 500 heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsbolig i 2015. I tillegg foreslås det å heve den maksimale anleggskostnaden per enhet.
- Bevilgningen til dagaktivitetstilbud til demente foreslås økt med 130 mill. kroner. Dette legger til rette for 1 070 nye dagaktivitetsplasser for hjemmeboende personer med demens i 2015.
- Rett til brukerstyrt personlig assistanse (BPA) for personer under 67 år med langvarig og stort behov for personlig assistanse trer i kraft fra 1. januar 2015. Kommunesektoren kompenseres med 300 mill. kroner i 2015 gjennom rammetilskuddet til kommunene

- Øyeblikkelig hjelp som døgntilbud i kommunene bygges videre ut i 2015. Her gis det et tilskudd i 2015 på vel 300 mill. kroner til dette.
- Kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten (KMF) avvikles i 2015. Som varslet i kommuneproposisjonen skal uttrekket fra kommunerammen baseres på beste anslag for faktiske KMF-utgifter i 2015, dvs. utgiftsnivået kommunene ville hatt til oppgaven ved uendret ansvar. Kommunerammen reduseres derfor med om lag 5,7 milliarder kroner i 2015. I tillegg justeres kommunerammen ned med 89 mill. kroner for å unngå dobbeltfinansiering ved oppbygging av tilbudet om øyeblikkelig hjelp.

Ressurskrevende tjenester

Formålet med toppfinansieringsordningen er å sikre at tjenestemottakere som krever stor ressursinnsats fra det kommunale tjenesteapparatet, får et best mulig tilbud uavhengig av kommunens økonomiske situasjon. I 2014 får kommunene kompensert 80 pst. av egne netto lønnsutgifter til helse- og omsorgstjenester ut over et innslagspunkt på 1 010 000 kroner.

Antallet mottakere om lag har doblet seg fra den gang ordningen ble innført i 2004 og fram til 2014. Utgiftene (nominelt) har mer enn firedoblet seg i samme periode. Dette tilsvarer mer enn en tredobling av utgiftene reelt sett. Statens tilskudd økte fra 6,36 til 7,27 mrd. kroner fra 2013 til 2014 og antallet mottakere økte med 6,9 pst. mens utgiftene per tjenestemottaker utover innslagspunktet økte nominelt med litt over 6 pst (reelt sett i underkant av 3 pst.).

På bakgrunn av den sterke utgiftsveksten foreslår regjeringen en forsiktig innstramning i ordningen. Dette gjøres ved å øke innslagspunktet med 37 000 kroner utover prisjustering - til kr. 1 080 000 noe som innebærer at statens utgifter isolert sett reduseres med 220 mill. kr. Kompensasjonsgraden holdes uendret på 80 pst. Den underliggende veksten i ordningen antas fortsatt å være sterk og bevilgningen til ordningen øker med 975 mill. kroner fra 2014 (saldert budsjett) til 2015.

Siden kommunene fører regnskap etter andre prinsipper enn staten, vil endringer i statens tilskudd i statsbudsjettet for 2015 få virkning på kommuneøkonomien allerede fra 2014. Kommunene skal inntektsføre midlene det året utgiftene oppstår, altså i 2014. Videre vil kommunene på vanlig måte få etterskuddsvis refusjon fra staten i 2015.

Barnehage og skole

Som nevnt tidligere er 100 mill. kroner av veksten i frie inntekter begrunnet med økt fleksibilitet i barnehageopptaket. I tillegg er det andre satsninger i tilknytning til barnehage og skole:

- Regjeringen gjennomfører et lærerløft og foreslår å styrke satsingen på videreutdanning for lærere med 144 mill. kroner over Kunnskapsdepartementets budsjett i 2015. Styrkingen innebærer en økning på 1500 nye studieplasser til videreutdanning.
- Regjeringen vil styrke satsingen på kompetanseheving for barnehageansatte i 2015 og foreslår å øke bevilgningene til dette formålet med om lag 60 mill. kroner over Kunnskapsdepartementets budsjett.

- Regjeringen vil innføre en bedre sosial profil på foreldrebetalingen i barnehagen. Det foreslås et nasjonalt minstekrav til redusert foreldrebetaling som sikrer at betalingen for en heltidsplass maksimalt skal utgjøre 7 pst. av en families samlede person- og kapitalinntekt. Det tas sikte på at endringen kan tre i kraft 1. august 2015. Som kompensasjon for dette økes rammetilskuddet til kommunene med 111,6 mill. kroner.
- Maksimal foreldrebetaling i barnehagen øker fra 1. januar 2015 med reelt 100 kroner, til 2 580 kroner i måneden. Som følge av dette reduseres rammetilskuddet til kommunene med 312 mill. kroner.
- Regjeringen foreslår å fase inn ytterligere 3 mrd. kroner i 2015 av investeringsrammen i rentekompensasjonsordningen for skole- og svømmeanlegg.

Samferdsel

Regjeringen foreslår flere satsinger på fylkesveier:

- I 2015 blir fylkeskommunene kompensert med 272 mill kroner til tiltak for å innfri kravene i tunnelsikkerhetsforskriften. Midlene bevilges over rammetilskuddet til fylkeskommunene i tabell C.
- Investeringsrammen i rentekompensasjonsordningen for transporttiltak økes fra 2 mrd. kroner til 3 mrd. kroner.
- Som nevnt tidligere er 200 mill. kroner av veksten i frie inntekter til fylkeskommunen begrunnet med opprusting av fylkesveiene. Dette kommer i tillegg til 780 mill. kroner til formålet i budsjettet for 2014, og gir en total bevilgning på ca. 1 mrd. 2015-kroner.

Styrke kommuner med store investeringsbehov

Regjeringen vil styrke kommuner med store investeringsbehov som følge av sterk befolkningsvekst. I kommuneproposisjonen ble grensen for å kvalifisere til tilskuddet redusert til 1,7 pst. i gjennomsnittlig årlig befolkningsvekst de siste tre årene. I tillegg ble satsen økt til 60 000 kr per nye innbygger ut over vekstgrensen.

I stortingsbehandlingen av kommuneproposisjonen ba kommunalkomiteen regjeringen om å se på muligheten for å utvide tilskuddet ytterligere. På bakgrunn av dette foreslår nå regjeringen å redusere vekstgrensen til 1,6 pst. Økningen finansieres delvis ved et trekk i innbyggertilskuddet for alle kommuner, og delvis ved at satsen for kommunene som mottar veksttilskudd reduseres til 55 000 kr per nye innbygger ut over grensen (i stedet for 60 000 som foreslått i kprp.). Veksttilskuddet utgjør 393 mill. kroner i 2015, noe som er en betydelig styrking i forhold til dagens modell (61 mill. kroner i 2014).

Tilskuddet blir mer forutsigbart når man går fra en grense i forhold til landsgjennomsnittet (som i dag) til en fast grense. Da kan en kommune forutsi om den vil motta veksttilskudd uavhengig av utviklingen på landsbasis.

Kommunene i Nordland

Vekst i frie inntekter fra 2014 til 2015

Fra 2014 til 2015 er det på landsbasis en nominell vekst i kommunenes frie inntekter på 4,8 prosent (fra anslag på regnskap for 2014). Kommunene i Nordland anslås samlet sett å få en nominell vekst i de frie inntektene på 4,1 prosent.

I Nordland har 10 av 44 kommuner vekst som er høyere enn eller lik veksten på landsbasis. Størst vekst har Grane kommune med 7,8 prosent, mens Røst kommune har lavest vekst med -0,3 prosent. Vekstprosentene er regnet fra anslag på regnskap for 2014.

Fylkesmennene har i ulik grad holdt tilbake skjønnsmidler til fordeling i løpet av året. Veksttallene på kommunenivå som presenteres her inkluderer ikke eventuelt tilbakeholdt skjønn, noe som kan påvirke vekstanslaget for den enkelte kommune.

Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Sett under ett hadde kommunene i Nordland i 2013 utgiftskorrigerede frie inntekter på 102 prosent av landsgjennomsnittet. Når man sammenligner kommunenes inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, tar man hensyn til at de antatte kostnadene ved å produsere tjenester varierer betraktelig mellom kommunene. I Nordland hadde 42 av 44 kommuner utgiftskorrigerede frie inntekter som var høyere eller lik landsgjennomsnittet. Variasjoner i inntektsnivå kommunene i mellom har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i skatteinntekter, regionalpolitiske tilskudd, veksttilskudd og skjønnsstilskudd.

Finansielle indikatorer

Netto driftsresultat viser hva kommunene/fylkeskommunene sitter igjen med av driftsinntekter når alle driftsutgifter, inkludert netto renteutgifter og låneavdrag, er trukket fra. Netto driftsresultat kan enten brukes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk. Ifølge Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) bør netto driftsresultat over tid ligge på om lag 3 prosent av driftsinntektene for kommunesektoren samlet. Resultatet for sektoren samlet i 2013 var på 2,4 prosent. Kommunene i Nordland hadde i 2013 i gjennomsnitt et netto driftsresultat på 1,3 prosent av driftsinntektene. Landsgjennomsnittet for kommunene inkludert Oslo var 2,3 prosent.

Netto lånegjeld viser kommunens/fylkeskommunens langsiktige gjeld fratrukket totale utlån (videreformidling av lån) og ubrukte lånemidler. Netto lånegjeld anses å være det målet som gir best uttrykk for den gjelden som må dekkes av kommunenes ordinære inntekter. Kommunene i Nordland hadde i gjennomsnitt 59 199 kroner per innbygger i netto lånegjeld i 2013. Landsgjennomsnittet var 51 475 kroner per innbygger.

For videre lesing vises det til Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettsider:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/bud/Statsbudsjettet-2015.html?id=768492>

Med hilsen

Roar Arne Kvitvik
avdelingsdirektør

Ane Fønnes Odnæs
rådgiver