

Norske fylker under press fra økte kostnader

ANALYSTS

Anine Gulbrandsen
+4797501657
anine.gulbrandsen@nordiccreditrating.com

Sean Cotten
+46735600337
sean.cotten@nordiccreditrating.com

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren har blitt svekket de to siste årene på bakgrunn av økte lønninger og utgifter. Lønnsvekst og inflasjon har påvirket driftsmarginene negativt, mens høyere renter har økt finansieringskostnaden. Kommunesektoren har økt sine kapitalutgifter, etter at investeringer var noe redusert under pandemien, noe som har bidratt til en moderat økning i gjeldsgrad.

Vi forventer at økte kostnader og behovet for å levere tjenester til lokalbefolkningen vil legge press på kommunesektorens budsjetter i 2024. Ikke-essensielle tjenester er med større sannsynlighet utsatt for kostnadsuttak gitt mer økonomisk utfordrende tider, mens essensielle tjenester vil bli prioritert innenfor stramme budsjetter. Vi forventer lavere driftsmarginer i 2024, og at solide disposisjonsfond, etter gode resultater over flere år, vil bli værende på dagens nivåer eller reduseres for å dekke ekstra utgifter, tilbakebetale gjeld eller for å finansiere investeringer.

Norges institusjonelle rammeverk for kommunesektoren er sterkt, med et inntektssystem som reduserer forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner. Det er likevel forskjeller i driftsresultatene mellom fylkeskommunene, både når det gjelder driftsmarginer og størrelsen på finansielle reserver. Kommuner og fylkeskommuner har også variasjoner i demografiske og geografiske faktorer som påvirker prioriteringen.

Denne artikkelen tar for seg mer dyptgående problemstillinger som Norges fylkeskommuner står overfor. Nordic Credit Rating (NCR) publiserte sin endelige metode for lokale og regionale myndigheter den 14. februar, 2024. Metodikken definerer NCRs tilnærming for å analysere det institusjonelle rammeverket og spesifikke faktorer for lokale og regionale myndighetsenheter som bestemmer utstederens kredittverdighet.

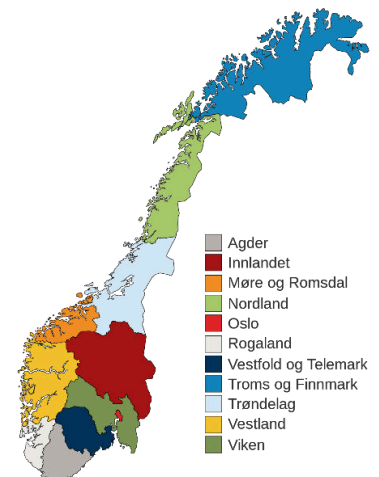
NORSKE FYLKESKOMMUNER

Per 1.januar 2022, består Norge av totalt 15 fylkeskommuner. Økningen fra 11 fylker i 2023 er på bakgrunn av at Viken ble delt tilbake til fylkene Akershus, Buskerud og Østfold. I tillegg har fylkene Vestfold og Telemark blitt delt inn i separate fylker, det samme har Troms og Finnmark. Fylkesinndelingene reverserer sammenslåingene av disse fylkene i 2020.

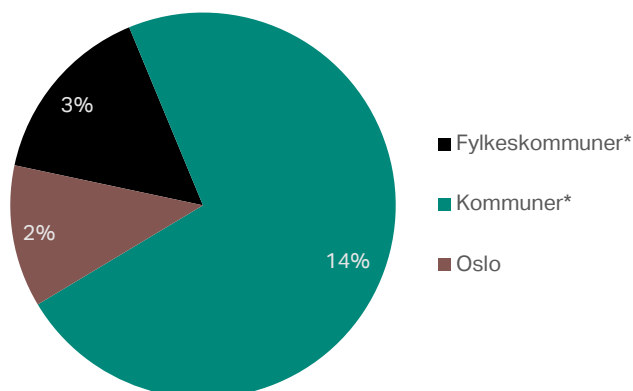
Utvidelsen til 15 fylker har skapt et behov for å revurdere inntektssystemet og kostnadsnøklerne som benyttes for å fordele midler til fylkene. I tillegg vil skjønsmessige tilskudd til fylkene bli erstattet av et standardtilskudd per innbygger, noe som vil være fordelaktig for fylker med høyere befolkningstetthet på bekostning av mindre folkerike fylker. En kompensasjons- og overgangsordning vil bli brukt for å lette overgangen, men effektene vil være merkbare allerede i 2024.

Fylkeskommunene i Norge har et bredt spekter av ansvarsområder, med samferdsel, videregående opplæring og tannhelse som noen av de viktigste oppgavene. Fylkeskommunenes prioriteringer varierer imidlertid noe på bakgrunn av forskjeller i demografi og størrelse. Hovedstaden, Oslo, er fylket med høyest befolkningstetthet, mens Troms, Finnmark og Nordland, i nord, har lavest.

Kommunesektoren utgjør en betydelig del av økonomien i Norge, og den totale inntekten i sektoren utgjør i underkant av 20% av fastlands-BNP. Den sterke koblingen mellom norsk økonomi og kommuneøkonomien understreker viktigheten av solid lokal styring og økonomisk forvaltning. De siste årene har pandemien og geopolitiske spenninger skapt usikkerhet i både norsk og global økonomi. Dette fortsatte inn i 2023, og inflasjonspress og økte rentenivåer tror vi vil vedvare i 2024.



Figur 1. Inntekt i prosent av BNP for Fastlands-Norge, 2022



Kilde: SSB, NCR. *Ex. Oslo.

MERK: På grunn av Oslos status som både en kommune og et fylke, har vi utelatt hovedstaden fra de fleste tallene i denne artikkelen.

Renteutgiftene for fylkene økte med 48% mellom 2021 og 2022. Gitt økningen i markedsrentene i 2023 og våre forventninger for 2024, tror vi at fylker med høy gjeld vil fortsette å møte et økt økonomisk press i år. Rentenedsettelse i løpet av 2024 vil kunne gi noe økonomisk lettelse over tid.

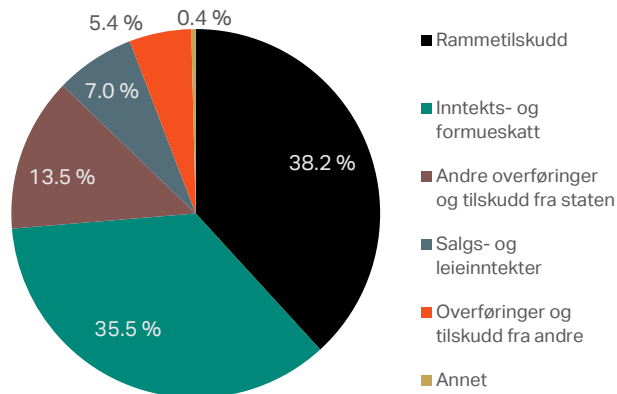
Norge har et omfattende økonomisk utjevningssystem som kompenserer fylker som står overfor en ugunstig kostnadsstruktur eller en mindre gunstig demografisk profil, og jevner ut forskjeller per innbygger. Gjennom rammetilskudd blir ufrivillige forskjeller i kostnader fullt ut utjevnet, mens skatteinntekter (inntekt- og formuesskatt fra enkeltpersoner og naturressursskatt fra kraftselskaper) blir delvis omfordelt. Etter vårt syn bidrar inntektssystemet til et sterkt rammeverk som reduserer forskjeller mellom fylkeskommunene, men det tillater noen variasjoner og begrenser deres fleksibilitet til en viss grad.

HØYERE KOSTNADER LEGGER PRESS PÅ BUDSJETTER

Totale driftsinntekter for fylkene økte med 5% i 2022, som er siste tilgjengelige data. Dette var et resultat av lav arbeidsledighet og en sterk økonomi. Skatteinntekter og rammetilskudd var de viktigste inntektskildene, som er frie inntekter som fylkene kan prioritere basert på lokale behov. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjorde 74% av de totale driftsinntektene i 2022, i tråd med historiske nivåer, og vi forventer at den samlede andelen vil fortsette på dette nivået.

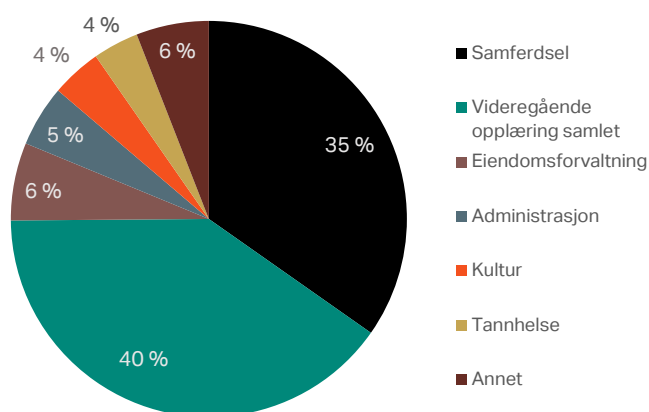
Ifølge statsbudsjettet for 2024 vil de frie inntektene øke 5,1% nominelt fra 2023. En økning i frie inntekter fører ikke nødvendigvis automatisk til økt handlingsrom, ettersom sektoren står ovenfor demografiske endringer og økte pensjonsforpliktelser, samt strammere økonomiske betingelser på bakgrunn av økte kostnader og renter.

Figur 2. Fylkenes inntektskilder *, 2022



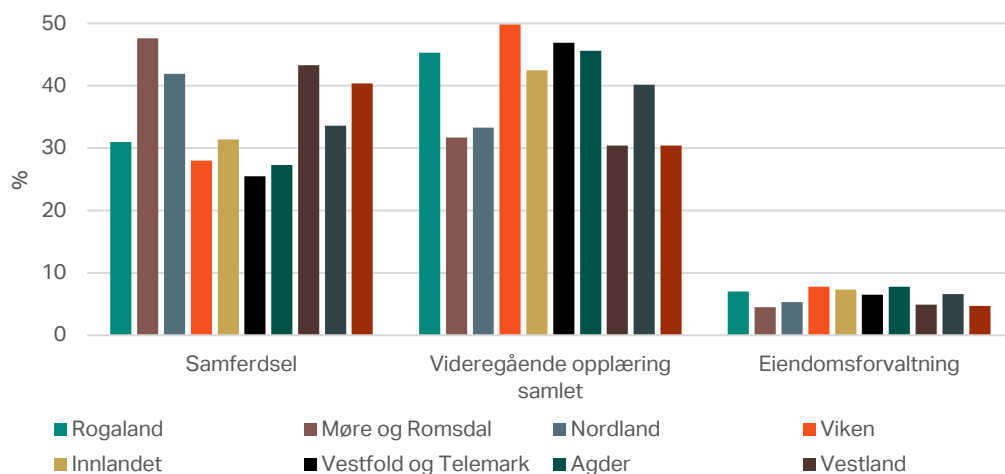
Kilde: SSB, NCR. *Ex. Oslo.

Figur 3. Fylkenes utgifter etter ansvarsområder *, 2022



Kilde: SSB, NCR. *Ex. Oslo.

Figur 4. Fylkenes andel av totale driftsutgifter etter type, 2022



Kilde: SSB, NCR.

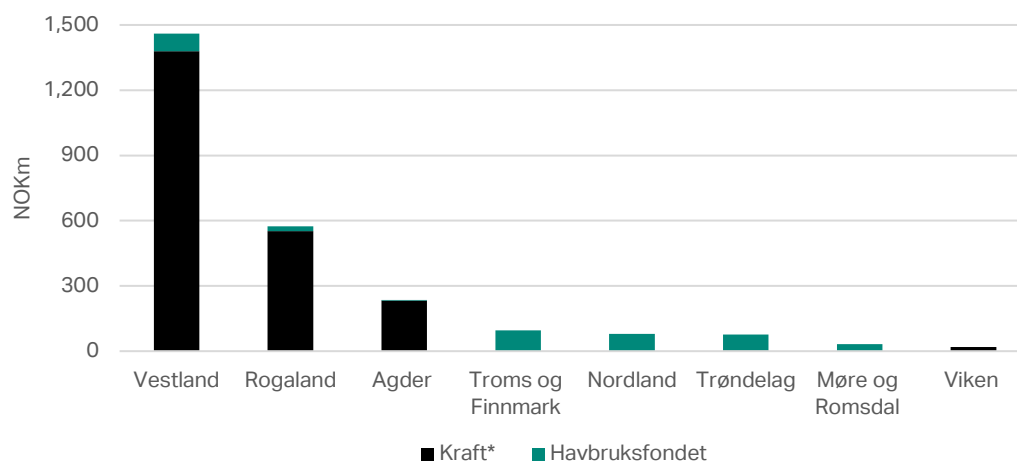
Tallene i denne rapporten inkluderer de tidligere fylkene Troms og Finnmark, Vestfold og Telemark, og Viken.

De totale driftsutgiftene økte med 6% i 2022, og det forventes at de har økt ytterligere i 2023 og 2024. I statsbudsjettet for 2024 er lønns- og prisvekst for kommunesektoren estimert til 4,3%, med en lønnsøkning på 4,9% og en prisvekst på 3,4%. Den økte kostnadsbasen legger press på fylkesbudsjettene, og vi ser det som sannsynlig at noen fylker vil måtte gjennomføre betydelige kostnadskutt eller benytte en del av sine disposisjonsfond i 2024.

ENKELTE FYLKESKOMMUNER STYRKET AV EKSTRA INNTEKTER

Ettersom skattenivåer i stor grad bestemmes på regjeringsnivå, ser vi på fleksibiliteten på fylkesnivå som noe begrenset. Som nevnt ovenfor, blir også skatteinntekter delvis utjevnet. Noen fylkeskommuner er imidlertid bedre posisjonert for å generere inntekter fra kilder utover tradisjonell skatt og tilskudd. Vi mener at fylker med ekstra inntektsstrømmer, som fra kraft og havbruk, har mindre økonomisk press, noe som muliggjør større investeringer i lokale behov. Fylkeskommuner som er vertskap for eller har eierandeler i kraftselskaper, mottok ekstra inntekter på grunn av økte energipriser i 2022. Energiprisene forble høye også i 2023, men på et generelt lavere nivå enn det historiske høye nivået i 2022. Agder, Rogaland og Vestland var fylkene med den høyeste andelen av inntektene sine fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg.

Figur 5. Fylkenes inntekter fra kraft og havbruksfondet, 2022



Kilde: SSB. *Konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg. Ex. Oslo, Innlandet og Vestfold og Telemark pga. nullinntekt.

Kommunesektoren mottok en total inntekt på over 3,1 mrd. NOK fra havbruksfondet i 2022, inkludert 387 mill. NOK i utbetalinger til syv fylker. Den nylig implementerte ressursrenteskatten på sjøfasen av produksjonen av laks og ørret vil gi vertsfylkene økte og mer stabile inntekter fremover (se relevante kilder nedenfor). Regjeringen har uttalt at kommunesektoren skal dra nytte av inntektene som genereres i havbruksindustrien, som bruker offentlige ressurser langs kysten. En økning i budsjettet vil kunne føre til at fylkene som mottar inntekt fra havbruksfondet kan investere mer i viktige tjenester for lokalbefolkningen.

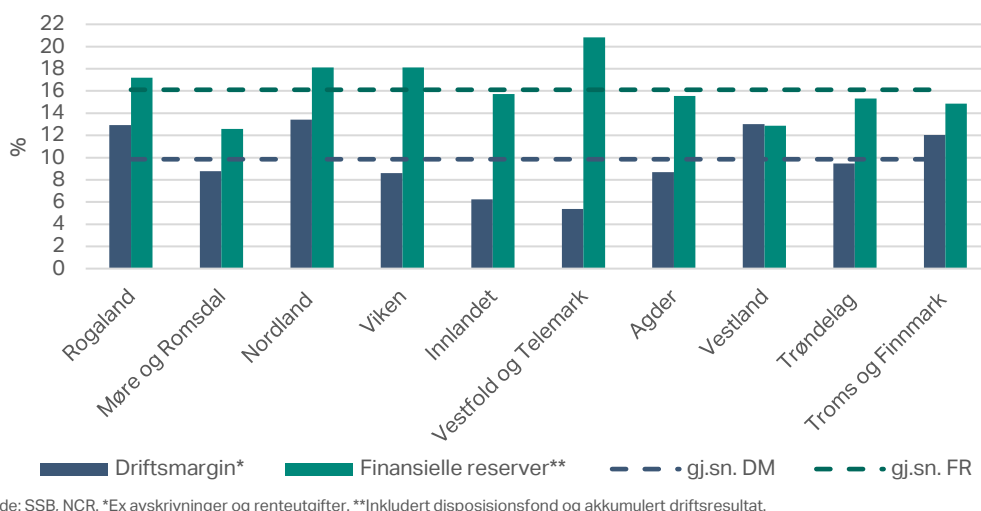
POTENSIELT MERFORBRUK MITIGERES AV SOLIDE FINANSIELLE RESERVER

Solide driftsmarginer de siste årene har ført til at fylkene har akkumulert store beløper til disposisjonsfondet. Vi tror imidlertid at presset på driftsmarginene var større i 2023, selv om vi forventer at fylkene vil rapportere solide resultater totalt sett for i fjor. Vi ser det sannsynlig at presset på marginene vil fortsette i 2024 før det avtar på bakgrunn av redusert inflasjonspress og fallende renter. Vi forventer at fylkene vil ha lavere driftsmarginer ved utgangen av 2023 og 2024, og at avsetninger til disposisjonsfond ikke nødvendigvis vil være prioritert.

NCRs vurdering av finansielle reserver og driftsmarginer utføres parallelt, på bakgrunn av at eksisterende reserver kan dekke eventuelle underskudd/merforbruk i driftsresultatene. Hvis akkumulert merforbruk fra driftsregnskapet overstiger 3%, eller ikke dekkes innen to år etter at det oppstår, kan fylkeskommunen bli ført opp på ROBEK-listen. ROBEK er en liste over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har oppfylt spesifikke frister. Selv om ingen av fylkene for øyeblikket er inkludert på ROBEK-listen eller hadde akkumulert merforbruk i 2022, er tretten kommuner registrert på listen per 6. februar 2024.

I 2022, de siste rapporterte tallene, var gjennomsnittlig driftsmargin for fylkene 9,8%. Den gjennomsnittlige andelen av finansielle reserver i forhold til totale driftsinntekter var 16,1%. Rogaland, Nordland, Viken og Vestfold og Telemark hadde store finansielle reserver, mens Rogaland og Nordland var blant fylkene med de høyeste driftsmarginene. Vestfold og Telemark hadde den laveste driftsmarginen i 2022, men stort beløp på disposisjonsfond fungerer som en solid likviditetsbuffer.

Figur 6. Driftsmarginer og finansielle reserver som andel av driftsinntektene, 2022

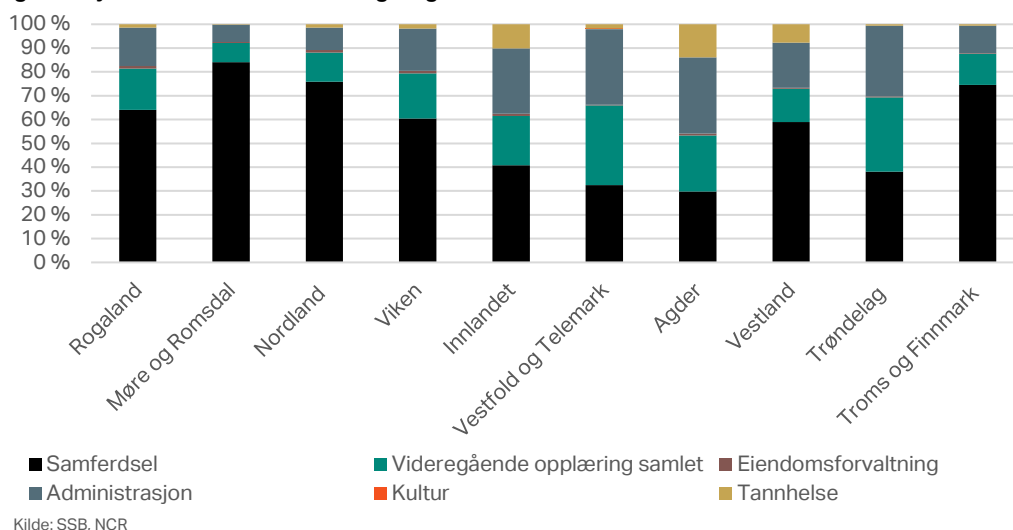


VESENTLIGE BEHOV FOR YTTERLIGERE INVESTERINGER INNENFOR SAMFERDSEL

Fylkenes totale brutto investeringsutgifter økte med 6% i 2022 sammenlignet med 2021, da investeringsnivået falt under pandemien. Samferdsel, videregående opplæring og eiendomsforvaltning var de største investeringsområdene, i den rekkefølgen. Investeringer knyttet til transport har økt over de siste 10 årene, mens investeringer i videregående skoler og kulturelle tjenester har falt. I 2022 var en betydelig del av investeringer i samferdsel knyttet til fylkesveier, samt miljø- og trafikksikkerhetstiltak. Vi tror at dette, sammen med andre fremtidige investeringsbehov, vil forbli høyt.

Norges veinett består av både nasjonale- og fylkesveier, og budsjettansvaret er delt mellom staten og fylkeskommunene. Statens vegvesen anslår at det totale vedlikeholdsetterslepet for fylkesveiene er opptil 100 mrd. NOK. Selv om det nåværende forslaget fra regjeringen inkluderer rundt 10 mrd. NOK til drift og vedlikehold av det nasjonale veinettet i 2024, er det kun satt av en ekstra sum på 415 mill. NOK i tilskudd til vedlikehold av fylkesveier. Som et resultat av det betydelige vedlikeholdsetterslepet for fylkesveiene, har det vært bred diskusjon om staten bør gi mer øremerkede midler til fylkene, eller til og med overføre ansvaret for fylkesveiene til staten. For å kompensere kan det være at noen fylkeskommuner vil benytte finansielle reserver til å dekke økte investeringsutgifter, noe som innebærer en potensiell reduksjon i disposisjonsfond fremover, eller vil ta opp ytterligere gjeld.

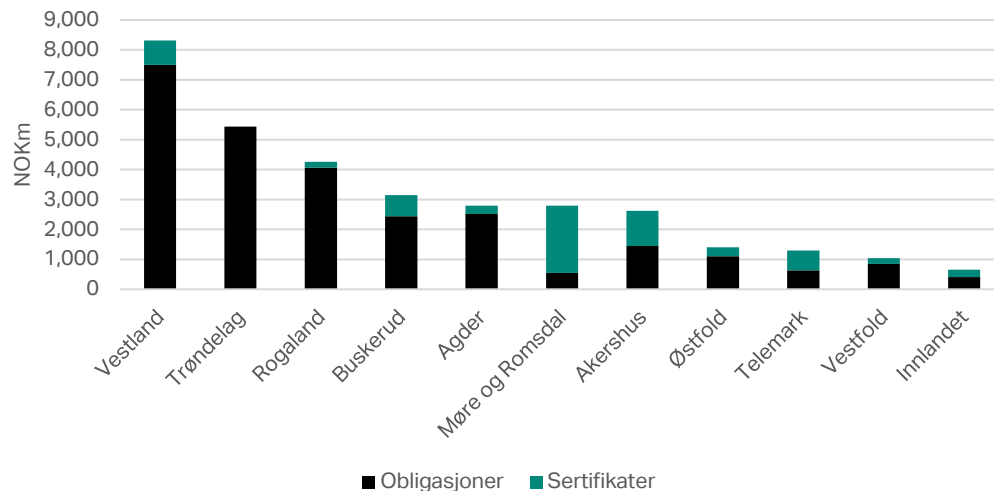
Figur 7. Fylkenes brutto investeringsutgifter etter ansvarsområde, 2022



Vi forventer at gjeldsgraden for enkelte fylker vil øke på grunn av høyere investeringsbehov, sammen med en noe svakere inntektsvekst på grunn av en nedgang i økonomisk aktivitet. Kommunesektoren

har tilgang til både bankfinansiering og kapitalmarkedet. Det har vært en jevn økning i antall kommuner og fylkeskommuner som benytter seg av obligasjonsmarkedet, og omtrent 40% har utestående beløp. Per 8. februar 2024 er totalt utestående beløp for kommunesektoren 242 mrd. NOK, og 12 av 15 fylker benytter seg av obligasjonsmarkedet med et totalt utestående beløp på 86 mrd. NOK, hvorav 52 mrd. NOK kommer fra Oslo og 34 mrd. NOK fra de andre fylkene.

Figur 8. Fylkenes utestående beløp i kapitalmarkedet, 8 Feb. 2024



Kilde: Stamdata, NCR.

EKSTREMVÆR KAN ØKE INVESTERINGSBEHOV

Vi har nylig sett en økning i ekstremvær, sannsynligvis på grunn av klimaendringer, som forventes å fortsette å utgjøre en utfordring og kreve ytterligere investeringer. Stormen Hans i 2023 forårsaket store skader på infrastruktur og boliger over hele Norge. Regjeringen har så langt støttet kommunesektoren med 704 mill. NOK for å kompensere for økte kostnader relatert til stormen Hans, inkludert utbetalinger til fylkene, Innlandet og Viken, på henholdsvis 250 mill. NOK og 100 mill. NOK. Dette understreker det økende behovet for robust beredskap for flom- og skredbeskyttelse, som sannsynligvis vil øke i overskuelig fremtid, og vi forventer også at investeringene i denne forbindelse vil øke. Generelt forventer vi at regjeringen vil fortsette å gi finansiell støtte til hjelp ved naturkatastrofer, men virkningene av klimaendringer og økt værvolatilitet vil kreve nye kriterier for byplanlegging og vanskelige avgjørelser om hvilke områder man skal unngå og hvilke områder man skal forsterke. De relaterte konsekvensene og investeringene i infrastruktur vil sannsynligvis være kostbare for fylkene.

RELEVANTE KILDER

- (i) [Local and Regional Government Rating Methodology](#), 14 Feb. 2024
- (ii) [Norway salmon farms face sharp tax hike](#), 29 Mar. 2023

DISCLAIMER

Disclaimer © 2024 Nordic Credit Rating AS (NCR, the agency). All rights reserved. All information and data used by NCR in its analytical activities come from sources the agency considers accurate and reliable. All material relating to NCR's analytical activities is provided on an "as is" basis. The agency does not conduct audits or similar warranty validations of any information used in its analytical activities and related material. NCR advises all users of its services to carry out individual assessments for their own specific use or purpose when using any information or material provided by the agency. Analytical material provided by NCR constitutes only an opinion on relative credit risk and does not address other forms of risk such as volatility or market risk and should not be considered to contain facts of any kind for the purpose of assessing an issuer's or an issue's historical, current or future performance. Analytical material provided by NCR may include certain forward-looking statements relating to the business, financial performance and results of an entity and/or the industry in which it operates. Forward-looking statements concern future circumstances and results and other statements that are not historical facts, sometimes identified by the words "believes", "expects", "predicts", "intends", "projects", "plans", "estimates", "aims", "foresees", "anticipates", "targets", and similar expressions. Forward-looking statements contained in any analytical material provided by NCR, including assumptions, opinions and views either of the agency or cited from third-party sources are solely opinions and forecasts which are subject to risk, uncertainty and other factors that could cause actual events to differ materially from anticipated events. NCR and its personnel and any related third parties provide no assurance that the assumptions underlying any statements in analytical material provided by the agency are free from error, nor are they liable to any party, either directly or indirectly, for any damages, losses or similar, arising from use of NCR's analytical material or the agency's analytical activities. No representation or warranty (express or implied) is made as to, and no reliance should be placed upon, any information, including projections, estimates, targets and opinions, contained in any analytical material provided by NCR, and no liability whatsoever is accepted as to any errors, omissions or misstatements contained in any analytical material provided by the agency. Users of analytical material provided by NCR are solely responsible for making their own assessment of the market and the market position of any relevant entity, conducting their own investigations and analysis, and forming their own view of the future performance of any relevant entity's business and current and future financial situation. NCR is independent of any third party, and any information and/or material resulting from the agency's analytical activities should not be considered as marketing or a recommendation to buy, sell, or hold any financial instruments or similar. Relating to NCR's analytical activities, historical development and past performance does not safeguard or guarantee any future results or outcome. All information herein is the sole property of NCR and is protected by copyright and applicable laws. The information herein, and any other information provided by NCR, may not be reproduced, copied, stored, sold, or distributed without NCR's written permission.

NORDIC CREDIT RATING AS

nordiccreditrating.com