

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Usikkerhet nasjonalt og internasjonalt

De fleste land har i 2022 og så langt i 2023 opplevd høy prisvekst. Samtidig er arbeidsledigheten gjennomgående svært lav. For å redusere prisveksten har sentralbankene, også Norges Bank, respondert med å øke styringsrentene.

Krigen i Ukraina påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. For det første har Norge besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktninger. For det andre bidro Russlands begrensninger på eksport av gass til høye energipriser i Europa i 2022. Utviklingen i strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner, da en del har høye kraftinntekter, mens andre kun opplever høye kostnader. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponerte for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. I Sør-Norge økte strømprisene til svært høye nivåer i 2022. Strømprisene er redusert i 2023, men ligger fortsatt på høyere nivåer enn tidligere år. I andre deler av landet har strømprisene vært mer normale og til dels beveget seg motsatt retning av i sør.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de har sørget for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske virkningene av pandemien var store i 2020 og 2021, men gjennom tilleggsbevilgninger fra staten ble kommunesektoren kompensert for disse. For første halvår 2022 er det beregnet at merkostnader og mindreinntekter utgjorde 8,8 mrd. kroner. Fordi det tidligere var bevilget omtrent 1,5 mrd. kroner i koronakompensasjon, ble det bevilget 7,3 mrd. kroner i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2022 utgjorde disposisjonsfondene nær 100 mrd. kroner, tilsvarende rundt 15 prosent av driftsinntektene. Antall kommuner i ROBEM ligger på et lavt nivå. Per juni 2023 er ingen fylkeskommuner og bare 13 kommuner oppført i registeret.

I 2021 lå netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner på et historisk høyt nivå. Netto driftsresultat ble redusert i 2022, men både for kommunene og fylkeskommunene til nivåer klart over utvalgets anbefalte nivå på hhv. 1¼ og 4 prosent av inntektene. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat 3,6 prosent av inntektene.

De høye driftsresultatene i 2022 har sammenheng med en betydelig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten skyldes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst i norsk økonomi enn lagt til grunn i budsjettoppdraget. Høyere rente enn lagt til grunn trekker i motsatt retning fordi rentefradragene blir større. Effekten på resultatet ble dempet av vesentlig høyere

kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader.

Sammenliknet med 2021, har netto driftsresultat blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntakene er de aller minste kommunene og kommunene i Nord-Norge, noe som blant annet har sammenheng med høyere havbruksinntekter.

Variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, var større i 2022 enn tidligere år. Det har sammenheng med at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene, og merskatteveksten var ujevnt fordelt.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Både samlede og frie inntekter anslås å falle fra 2021 til 2022. Realnedgangen er beregnet til 0,6 prosent for samlede inntekter og 1,8 prosent for frie inntekter. Nedgangen er noe større enn utvalget anslo i konsultasjonsnotatet i slutten av februar. Oppgavekorrigeringer og midlertidige koronarelaterte inntekter, samt hele merskatteveksten i 2022 som anslås å være knyttet til ekstraordinært høye utbytter i 2021 og tilhørende trekk i rammetilskudd, er holdt utenfor ved beregning av realveksten. Den svake inntektsutviklingen fra 2021 til 2022, har sammenheng med betydelig merskattevekst i 2021 og høyere kostnadsvekst enn opprinnelig anslått i 2022. I Revidert nasjonalbudsjett 2023 er kostnadsveksten beregnet til 6,7 prosent fra 2021 til 2022. Selv om inntektene reelt sett ble redusert i 2022, lå realinntektsnivået i 2022 over nivået før pandemien.

Det ble merskattevekst også i 2022, den høyeste noen gang. Gjentatte år med stor merskattevekst er en utfordring for økonomistyringen gjennom året i kommunene og for statens inntektsstyring av sektoren.

Det var en markant realnedgang i investeringene i kommunesektoren under koronapandemien. I 2022 var det igjen realvekst i investeringene til tross for at koronaen ikke var over i begynnelsen av året. Målt som andel av inntektene utgjør investeringene en mindre andel enn før pandemien. Sysselsettingsveksten var moderat i 2022, samtidig som det var en klar realnedgang i produktinnsatsen. Samlet sett ble det bare en svak økning i aktiviteten i kommunesektoren i 2022.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt, og sektoren er derfor sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Siden september 2021 har Norges Bank gradvis økt styringsrenten. Siste økning, i juni 2023, var på 0,5 prosentpoeng, og styringsrenten er nå 3,75 prosent. Det er det høyeste nivået siden 2008. Banken signaliserer at styringsrenten trolig vil øke til 4,25 prosent i løpet av høsten. Til sammenlikning forventet Norges Bank en rentetopp på 3,5 prosent så sent som i mars. Kommuner og fylkeskommuner med store disposisjonsfond og høy gjeld kan vurdere å benytte disposisjonsfondet til å redusere gjelden.

Tjenester

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen også i 2022. Kommuner og fylkeskommuner har hatt høyt sykefravær. Rusomsorg, psykiatri og barnevern ble også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kunne være vanskelige å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringer og var 88 prosent i 2022. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for at tallet på barn i barnehager har vært stabilt, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2022, mens 67 prosent oppfylte pedagognormen, noe som er en nedgang fra 2021.

I grunnskolen var det en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2022, noe som kan ha sammenheng med flere elever. Eksamener ble avlyst under pandemien. Samtidig oppnådde elevene bedre standpunktkarakterer. Bedre standpunktkarakterer under pandemien observeres også i andre land. Fordi eksamener ble avlyst under pandemien, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det kan ikke utelukkes at elevene har faglige etterslep som følge av pandemien.

Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og stor variasjon mellom studieretninger.

I helse og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. Selv om lege- og sykepleierdekningen er høy i Norge, har mange kommuner betydelige utfordringer med å rekruttere fastleger og sykepleiere. I distriktene er utfordringene større enn ellers i landet.

Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2021, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2022, er trolig andre forklaringer vel så viktige.

I 2022 økte antallet mottakere av sosialhjelp, og en rapport fra SIFO tyder på at andelen husholdninger med økonomiske utfordringer har økt ytterligere inn i 2023. Utviklingen har sammenheng med sterk prisvekst på strøm og matvarer, samt flere flyktninger fra Ukraina. Videre har NAV fått en ny veileder som understreker retten til individuell behandling og rom for å utøve faglig skjønn. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2023 ble økonomien til minstepensjonister, barnefamilier og andre utsatte grupper styrket. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 ble de veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp og satser i folketrygden prisjustert. Kommunenes utbetalinger til sosialtjenester har økt markant som følge av utviklingen.

Utsiktene framover

Fordi lønns- og prisveksten i 2023 blir høyere enn det som ble lagt til grunn i det opprinnelige budsjettet, varslet finansministeren i februar en prisjustering av budsjettene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2023. Stortinget har vedtatt å øke rammetilskuddet til kommunesektoren slik at det sammen med merskatteveksten mer enn kompenserte for den økte kostnadsveksten.

Etter dette anslås det for 2023 en realnedgang på 8,4 mrd. kroner (1,3 %) i samlede inntekter og 11,6 mrd. kroner (2,4 %) i frie inntekter. Veksten er da regnet i forhold til

oppdatert anslag på regnskap for 2022. Den anslåtte realnedgangen i inntektene har sammenheng med merskattevekst i siste halvdel av 2022. Realnivået for frie inntekter i 2023 ser ut til å bli noe lavere enn før pandemien. Utvalget vil understreke at anslagene på skatteinngang og kostnadsvekst er usikre.

Merutgifter til demografi påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina er i stor grad kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året.

Som følge av at det kom flere flyktninger fra Ukraina enn tidligere anslått, oppjusterte utvalget i februar merkostnadene som følge av den demografiske utviklingen med 900 mill. kroner for 2023. I tillegg har utvalget gjort en ny vurdering av merutgifter til demografi for 2024, herunder betydningen av flyktninger fra Ukraina. Basert på ny informasjon om bosetting av flyktninger fra Ukraina, opprettholder utvalget tidligere anslag på merutgifter til demografi på 4,6 mrd. kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner skal dekkes av frie inntekter. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren har hatt gode driftsresultater og har kunnet bygge opp betydelige disposisjonsfond. Samtidig har demografikostnadene, før krigen i Ukraina, vært moderate. Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene framover. Årsakene til dette er at inntektene på statsbudsjettet vil vokse saktere som følge av at veksten i arbeidsstyrken flater ut og at veksten i Statens pensjonsfond utland reduseres. Samtidig vokser utgiftene raskere som følge av flere eldre. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som isolert sett vil gi mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.