

Sluttrapport for 2020 fra arbeidsgruppen som skal kartlegge økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen for kommunesektoren

Mars 2021

Innhold

1	Innledning	3
1.1	Bakgrunn	3
1.2	Oppdatert mandat.....	4
2	Økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen	6
2.1	Utviklingen i 2020	6
2.2	Tallgrunnlag og metode	9
2.3	Merutgifter og mindreinntekter i tjenestene i 2020	10
i.	Kommunene	10
ii.	Fylkeskommunene.....	13
2.4	Skatteinntekter, lønns- og prisvekst og arbeidsgiveravgift.....	15
i.	Lavere skatteinntekter	15
ii.	Lavere lønns- og prisvekst.....	15
iii.	Redusert arbeidsgiveravgift.....	15
3	Vurdering av anslaget for 1. halvår 2021 ut fra oppdaterte 2020-tall	17
	Vedlegg 1 Spørreskjema til kommunene og fylkeskommunene	18
	Vedlegg 2 Økte bevilgninger til kommunesektoren gjennom 2020 som følge av virusutbruddet.....	21
	Vedlegg 3 Omtale av lavere lønns- og prisvekst fra arbeidsgruppens delrapport høsten 2020.....	24

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Regjeringen satte i april 2020 ned en arbeidsgruppe for å gå gjennom hvilke typer utgifter og inntekter som blir påvirket av utbruddet av koronaviruset, og gi et anslag på hvor mye de ulike typene utgifter og inntekter utgjør. Arbeidsgruppen består av representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet, kommunesektoren og KS.

Stortingets anmodningsvedtak nr. 414 (2019–2020) av 19. mars 2020, sa at kommunene og fylkeskommunene skal kompenseres for urimelige virkninger av skattesvikt, inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med håndteringen av smittesituasjonen og endret økonomisk utvikling siden vedtatt statsbudsjett.

Stortinget ba i anmodningsvedtak nr. 718 (2019-2020) av 17. juni 2020 om at regjeringen i tilknytning til nysalderingen av statsbudsjettet for 2020 vurderte behovet for kompensasjon til kommunesektoren i lys av ny informasjon både om merutgifter og inntektsbortfall i kommunesektoren, utvikling i skatteinngang og lønns- og prisutvikling.

Arbeidsgruppen publiserte 15. oktober 2020 en [delrapport](#) med sine første vurderinger av de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet for kommunesektoren i 2020,¹ som et bidrag til beslutningsgrunnlaget i regjeringens vurdering til nysalderingen av 2020-budsjettet.

Arbeidsgruppen avgir nå sin endelige vurdering knyttet til 2020. Basert på oppdaterte tall for 2020, gjør også arbeidsgruppen en første vurdering av anslagene for 1. halvår 2021 som ble lagt til grunn i Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021).

Etter at delrapporten ble lagt fram høsten 2020, ble mandatet for arbeidsgruppen endret. Arbeidsgruppen vil innen august 2021 avgi rapport med arbeidsgruppens anslag for 1. halvår 2021, hvor det også tas sikte på å gi anslag for 2. halvår 2021.

¹ Arbeidsgruppen gjør ikke egne vurderinger av kommunesektorens skatteinntekter, men legger Finansdepartementets skatteanslag til grunn. Det samme gjelder deflatoren for kommunale utgifter.

1.2 Oppdatert mandat

Oppdatert mandat for arbeidsgruppe for å kartlegge økonomiske konsekvenser av covid-19- situasjonen for kommunesektoren

Bakgrunn

Utbruddet av koronaviruset vil i betydelig grad påvirke kommunenes og fylkeskommunenes inntekter og utgifter i 2020 og 2021. Det er imidlertid stor usikkerhet rundt hvor store de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet vil være.

Som følge av dette nedsatte regjeringen en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren for å gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren.

Gjennom 2020 har det i flere runder blitt iverksatt tiltak rettet mot kommunesektoren. Mesteparten av de ekstra midlene er gitt for å kompensere sektoren for økonomiske virkninger av koronautbruddet i 2020. Det er også bevilget ekstra midler til kommunesektoren i 2021-budsjettet for å kompensere for økonomiske virkninger av koronautbruddet i 2021. I tillegg til utbetalinger gjennom de ordinære kriteriene i rammetilskuddet, er det bevilget skjønnsmidler som fordeles av fylkesmennene etter behov.

Mandat

Arbeidsgruppen skal:

1. Systematisk gå gjennom hvilke typer utgifter eller inntekter som blir påvirket av koronapandemien både direkte og indirekte.

Dette kan for eksempel knytte seg til merutgifter/mindreinntekter som reduserte foreldrebetalingen innen barnehage og SFO, reduserte inntekter innen kultur og idrett, økte utgifter til sykehjem og hjemmetjenester, økte utgifter til smittevernutstyr og andre helserelaterte utgifter, transportbehov, større behov for renhold for å forebygge smitte e.l. Konjunkturrelaterte merutgifter som for eksempel sosialhjelp utgifter skal også kartlegges. Det kan også knytte seg til mindreutgifter/merinntekter som f.eks. lavere kostnadsvekst.

Arbeidsgruppen skal ikke gjøre egne vurderinger av kommunesektorens skatteinntekter, men legge Finansdepartementets skatteanslag til grunn. Det samme gjelder deflatoren for kommunale utgifter.

2. Gi et anslag på hvor mye de ulike typene utgifter og inntekter under punkt 1 utgjør.

Arbeidsgruppen skal ikke drøfte spørsmål rundt størrelsen på kompensasjon av merutgifter og mindreinntekter. Arbeidsgruppen skal bestå av representanter fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Finansdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Samferdselsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Kulturdepartementet og KS. Kommunal- og moderniseringsdepartementet leder arbeidsgruppen.

Arbeidsgruppen skal avgi siste rapport for 2020 innen 1. april 2021. Basert på oppdaterte tall for 2020 vil arbeidsgruppen også gjøre en første vurdering av anslagene for 1. halvår 2021 som ble lagt til grunn i Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021). Rapport skal avgis innen august 2021. Denne rapporten skal inneholde arbeidsgruppens anslag for nødvendige merutgifter og mindreinntekter for 1. halvår 2021, og det skal også tas sikte på å gi anslag for 2. halvår 2021. I tillegg skal rapporten inneholde arbeidsgruppens anslag for kommunenes eventuelle merutgifter ved å gjennomføre valget høsten 2021 som følge av pandemien.

2 Økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen

2.1 Utviklingen i 2020

Arbeidsgruppen har kartlagt hvilke merutgifter og mindreinntekter kommunesektoren har hatt som følge av utbruddet av koronaviruset. Anslagene omfatter merutgifter og mindreinntekter som er *direkte og indirekte relatert til virusutbruddet*. De direkte merutgiftene og mindreinntektene omfatter for eksempel utgifter til smittevernutstyr, testing og testkapasitet, smittesporing, lønnsutgifter og kompensasjon til henholdsvis egne ansatte og til fastleger som har vært i isolasjon og karantene, og økt renhold. Det omfatter også lavere brukerbetaling som følge av for eksempel stengte barnehager og SFO, færre oppdrag innen praktisk bistand i omsorgssektoren, stengte kultur- og fritidstilbud, og bortfall av billettinntekter for kollektivtransporten.

De indirekte merutgiftene og mindreinntektene er økonomiske konsekvenser for kommunale og fylkeskommunale oppgaver som kun indirekte følger av virusutbruddet. Dette omfatter for eksempel reduserte inntekter fra havnevirkosomhet og parkering.

Samlet anslås totale netto merutgifter og inntektsbortfall for sektoren til om lag 14 mrd. kroner i 2020, jf. tabell 1. Av dette anslås de økonomiske konsekvensene for kommunene til om lag 10 mrd. kroner og for fylkeskommunene til vel 4 mrd. kroner. Disse anslagene er tilnærmet uendret fra arbeidsgruppens delrapport høsten 2020.

For kommunene kan om lag halvparten av anslåtte merutgifter og inntektsbortfall henføres til helse- og omsorgstjenestene, hvor økte utgifter til lønn, testing, smittesporing, smittevernutstyr samt kostnader knyttet til isolasjoner og karantene er de største enkeltpostene. Rundt 20 prosent kan henføres til grunnskole og barnehage, hvor tapte inntekter i stengningsperioden mars/april hadde størst økonomisk effekt. De resterende merutgiftene og inntektsbortfall fordeler seg på kultur, idrett og havn, samt enkelte andre tjenester.

For fylkeskommunene er de økonomiske konsekvensene av virusutbruddet i all hovedsak knyttet til reduserte billettinntekter i kollektivtransporten.

Det har også vært besparelser som følge av virusutbruddet, for eksempel som følge av innsparinger på eleveksamen, mindre reise- eller kursvirkosomhet e.l. For kommunene er denne besparelsen vist i en egen rad i tabell 1 under merutgiftene, mens den for fylkeskommunene er trukket fra i anslagene for de enkelte tjenestene. Økte bevilgninger til kommunesektoren gjennom 2020 som følge av virusutbruddet er ikke hensyntatt i tallene. Merutgifter og mindreinntekter i de enkelte tjenestene er nærmere beskrevet i avsnitt 2.3.

Tallgrunnlaget i rapporten baserer seg på innrapporterte tall for alle fylkeskommunene. For kommunene er det samlet inn tall fra et utvalg kommuner som så er aggregert opp til et anslag på nasjonalt nivå. Anslagene i rapporten viser merutgiftene og mindreinntektene som følger av virusutbruddet utover de opprinnelig budsjetterte rammene i kommunene og fylkeskommunene. For tiltak som har blitt finansiert med øremerkede tilskudd, har kommunene og fylkeskommunene blitt bedt om kun å rapportere på netto merkostnader de har hatt utover tilskuddet.

Omdisponering av ressurser mellom ulike tjenesteområder fanges kun opp i de innrapporterte utgiftene i den grad dette har ført til overtidsbetaling og økte vikarkostnader. Arbeidsgruppen har ikke sett på eventuelle betydninger dette kan ha hatt for kvaliteten i

tjenestetilbudet, men har kun sett på påløpte utgifter i kommunene og fylkeskommunene. Eventuelt etterslep som følge av redusert nivå på enkelte tjenester i 2020 er ikke vurdert.

Arbeidsgruppens anslag er beheftet med usikkerhet. Overordnet knytter usikkerheten seg til at man egentlig ikke vet hvordan utviklingen i kommunesektorens utgifter og inntekter ville vært i fravær av pandemien, se nærmere omtale i avsnitt 2.2.

I noen tilfeller vil det kunne være vanskeligere å trekke opp en klar grense mellom hva som er nødvendige merutgifter og mindreinntekter som følge av pandemien og hva som ikke er det. Som et utgangspunkt mener arbeidsgruppen at det kun er sektorens nødvendige merutgifter for å opprettholde tjenestetilbudet og bekjempe pandemien som skal inngå i tallgrunnlaget, i tillegg til mindreinntekter som følge av nødvendige tiltak for å bekjempe pandemien. Dette skillet er likevel vanskelig å fullt ut ivareta i praksis. Arbeidsgruppen har derfor ikke korrigert for alle tilfeller i tallgrunnlaget hvor utgiftene i større grad anses å følge av valg kommunene og fylkeskommunene selv har tatt. Selv om det å inkludere noen slike utgifter i tallgrunnlaget isolert sett vil bidra til å blåse opp kostnadsbildet i enkeltsektorer, er beløpene av en slik størrelse at det vil ha liten betydning for hovedtallene i rapporten.

Skatteinntektene og effekten av en midlertidig reduksjon i arbeidsgiveravgiften og av lavere lønns- og prisvekst er nærmere omtalt i avsnitt 2.3. Arbeidsgruppen har i tråd med mandatet lagt til grunn Finansdepartementets anslag for lønns- og prisveksten (kommunal deflator) i 2020. Anslaget for effekten av lavere lønns- og prisvekst i 2020 er ikke oppdatert siden delrapporten. Finansdepartementet vil først publisere oppdatert kommunal deflator for 2020 i Revidert nasjonalbudsjett 2021.

Kommunene og fylkeskommunene har fått økte bevilgninger etter saldert budsjett for 2020. En oversikt over økte bevilgninger til kommunesektoren gjennom 2020 som følge av virusutbruddet finnes i vedlegg 2.

Koronapandemien har også bidratt til andre økonomiske konsekvenser for kommunesektoren, slik som for eksempel reduserte netto renteutgifter som følge av lavere rentenivå, verditap på finansplasseringer som følge av nedgangen i aksjemarkedene og lavere eieruttak fra egne selskaper. Dette er forhold knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes finansielle disposisjoner. Kommunesektorens finansielle disposisjoner er ikke en del av kommuneopplegget, og kommunene og fylkeskommunene bærer selv risikoen ved slike tilpasninger. Disse virkningene er derfor ikke hensyntatt i denne rapporten.

Tabell 1 Anslåtte merutgifter og mindreinntekter i 2020 som følge av virusutbruddet. Mrd. kroner. ¹

	Anslag oktober 2020	Anslag mars 2021 ⁴	
Kommuner			
Merutgifter ²	6,4	6,9	
Helse og omsorg	4,7	5,5	
Barnehage og grunnskole	0,8	1,1	
Økonomisk sosialhjelp	0,3	0,2	
Øvrige tjenester ³	0,9	1,0	
Besparelser som ikke er spesifisert på tjenesteområde ³	-0,3	-0,9	
Mindreinntekter	3,6	3,3	
Foreldrebetaling barnehage og SFO	1,5	1,6	
Brukerbetalinger og refusjoner helse og omsorg	0,3	0,2	
Kultur og idrett	0,8	0,8	
Øvrige mindreinntekter	1,0	0,6	
Sum merutgifter (netto) og mindreinntekter	10,0	10,2	
Lavere skatteinntekter (+)	2,7	2,7 ⁵	
Mindreutgift som følge av redusert pris- og lønnsvekst (-) ⁴	5,9	5,9	Ikke oppdatert ⁴
Mindreutgift som følge av redusert arbeidsgiveravgift (-)	1,6	1,5	
Sum kommuner	5,2	5,5	
Fylkeskommuner			
Merutgifter (netto)	-0,1	-0,1	
Samferdsel	-0,1	-0,1	
Videregående opplæring	0,0	0,1	
Øvrige tjenester	0,0	-0,1	
Mindreinntekter	4,0	4,3	
Samferdsel	3,6	3,9	
Tannhelse	0,3	0,2	
Videregående opplæring	0,2	0,2	
Øvrige tjenester	0,0	0,0	
Sum merutgifter (netto) og mindreinntekter	3,9	4,2	
Lavere skatteinntekter (+)	0,9	1,1	
Mindreutgift som følge av redusert pris- og lønnsvekst (-) ⁴	1,0	1,0	Ikke oppdatert ⁴
Mindreutgift som følge av redusert arbeidsgiveravgift (-)	0,2	0,2	
Sum fylkeskommuner	3,6	4,1	
Sektoren samlet¹			
Merutgifter (netto)	6,3	6,8	
Mindreinntekter (+)	7,6	7,6	
Lavere skatteinntekter (+)	3,6	3,8⁵	
Mindreutgift som følge av redusert pris- og lønnsvekst (-)⁴	6,9	6,9	Ikke oppdatert ⁴
Mindreutgift som følge av redusert arbeidsgiveravgift (-)	1,8	1,7	
Sum sektoren samlet	8,8	9,6	

¹ Avvik mellom leddene og summene skyldes avrunding.

² For kommunene er summen for merutgifter oppgitt netto, etter at besparelser/mindreutgifter er trukket fra, mens merutgiftene på tjenesteområde ikke er oppgitt netto, se fotnote 3. For fylkeskommunene er eventuelle innsparinger spesifisert på tjenesteområde, slik at også tall for merutgifter på tjenesteområde er oppgitt netto.

³ I delrapporten fra oktober 2020 inngikk besparelser/mindreutgifter som ikke var spesifisert på tjenesteområde, under (netto) merutgifter for øvrige tjenester. Dette kunne imidlertid også omfatte mindreutgifter (f.eks. lavere vikarbruk) som i realiteten knyttet seg til skole, barnehage eller helse og omsorg. I denne rapporten er disse besparelsene/mindreutgiftene skilt ut som en egen rad i tabellen.

⁴ Finansdepartementet publiserer oppdatert kommunal deflator for 2020 i Revidert nasjonalbudsjett 2021. Anslaget for mindreutgift som følge av redusert pris- og lønnsvekst har ikke blitt oppdatert siden arbeidsgruppens delrapport, og anslaget fra delrapporten er derfor gjengitt her.

⁵ Sammenlignet med anslaget i arbeidsgruppens delrapport fra oktober er det korrigeret for vedtatte lettelser i formuesskatten i forbindelse med Prop. 126 L. Det oppdaterte tallet inkluderer også at eiendomsskatten ble om lag 0,2 mrd. kroner høyere enn anslått ifm. Saldert budsjett 2020.

Kilde: Arbeidsgruppen som skal kartlegge økonomiske konsekvenser av covid-19- situasjonen for kommunesektoren og Finansdepartementet

2.2 Tallgrunnlag og metode

Anslagene i denne rapporten for netto merutgifter og mindreinntekter er i hovedsak basert på innrapporterte regnskapstall for 2020 fra kommunene og fylkeskommunene i en undersøkelse gjennomført av KS i februar og mars 2021. Undersøkelsen omfattet 48 kommuner², som til sammen omfatter 54 pst. av innbyggerne,³ i tillegg til alle fylkeskommunene. Arbeidsgruppen kom med innspill til spørsmålene som ble sendt til kommunene og fylkeskommunene i forkant av utsendelsen. Spørreskjemaet som ble sendt ut er gjengitt i vedlegg 1.

KS har hatt hovedansvaret for å samle inn, bearbeide de innrapporterte tallene og utarbeide anslag på nasjonalt nivå.⁴ Arbeidsgruppen har hatt tilgang til det fullstendige tallgrunnlaget. Regnskapstallene fra undersøkelsen er, i den grad det har vært mulig, sammenholdt og sett opp mot annen tilgjengelig statistikk for utviklingen. Dette har f.eks. vært ureviderte regnskapstall for 2020 fra (Kommune-Stat-Rapportering), som ble publisert 15. mars 2021, BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapportering-Løsning) innenfor barnehage og GSI (Grunnskolen informasjonssystem) innen grunnskole.

Kommunenes og fylkeskommunenes merutgifter og mindreinntekter som følge av koronapandemien kan ikke leses direkte ut av kommunenes offisielle regnskaper eller KOSTRA. Kommunenes interne regnskaper er innrettet på en annen måte, som også gir muligheter for at kommunene i stor grad kan isolere utgifter knyttet til covid-19. Tilbakemeldinger fra kommunene tyder på at mange har benyttet disse mulighetene. Kommunenes egne rapporteringer kan derfor være mer presise enn analyser basert på offisielle regnskaper i KOSTRA, selv om kommunenes rapportering også vil være preget av et visst skjønn. I en ideell situasjon hadde man hatt et kontrafaktisk scenario, det vil si kjennskap til hvordan utviklingen i sektorens kostnader og inntekter ville vært i 2020 i fravær av pandemien. Det er naturlig nok ikke mulig, og derfor vil anslagene i denne rapporten være beheftet med usikkerhet.

For å utarbeide et anslag for merutgifter og mindreinntekter i kommunene, er de innrapporterte tallene fra utvalgskommunene aggregert opp til nasjonalt nivå for de ulike tjenesteområdene. Kommunene som inngikk i undersøkelsen, utgjorde et representativt utvalg etter geografi og smittetall⁵. Utvalgskommunene ble delt inn i tre grupper: kommuner med færre enn 25 000 innbyggere, kommuner med 25-70 000 innbyggere og kommuner

² Undersøkelsen omfattet 11 av 12 kommuner med over 70 000 innbyggere, tilsvarende 96 pst. av innbyggerne i denne kommunegruppen. Blant kommunene med 25 000–70 000 innbyggere omfattet undersøkelsen 13 av 35 kommuner (39 pst. av innbyggerne), blant kommunene med under 25 000 innbyggere deltok 24 av 309 kommuner (19 pst. av innbyggerne).

³ Undersøkelsen som lå til grunn for arbeidsgruppens delrapport, omfattet til sammenlikning 21 kommuner med 45 pst. av folketallet, i tillegg til alle fylkeskommunene.

⁴ Inntektsbortfall innen kommunal havnevirksomhet er anslått basert på en undersøkelse gjennomført av Samfunnsbedriftene.

⁵ Smittetallene er antall som har vært smittet i kommunen fra pandemiens start til 31. desember * 10 000 / folketallet i kommunen. Kommunene med over 70 000 innbyggere som inngikk i undersøkelsen, hadde et smittetall per 31.12.2020 på 135,6 innbyggere per 10 000 innbyggere (138,6 for hele kommunegruppen). Kommunene i utvalget med 25-70 000 innbyggere hadde et smittetall på 80,6 (82,2 for hele kommunegruppen), og kommuner i utvalget med under 25 000 innbyggere hadde et smittetall på 52,5 (48,2 for hele kommunegruppen). Ettersom de minste kommunene var underrepresentert i undersøkelsen, blir smittetallet noe høyere i utvalgskommunene enn i de øvrige når en ser kommunene under 70 000 under ett (68,9 i utvalget vs. 62,2 for alle kommunene samlet).

med flere enn 70 000 innbyggere. Anslag for hver gruppe ble skalert opp etter innbyggertall, og så summert opp for å utarbeide nasjonale anslag.^{6,7}

2.3 Merutgifter og mindreinntekter i tjenestene i 2020

i. Kommunene

Helse og omsorg

Koronapandemien utfordrer de kommunale helse- og omsorgstjenestene på ulike måter og i ulik grad avhengig av i hvilket omfang den enkelte kommune har vært rammet av covid-19-utbrudd. Tjenestene innenfor denne sektoren er i stor grad lovpålagte og må løses uavhengig av en pågående pandemi. Kommunen må sørge for at alle som oppholder seg i kommunen tilbys forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

Kommunene er ansvarlig for beredskap og smittevern i kommunen, og det er kommunene som er ansvarlig for gjennomføringen av TISK-strategien (testing – isolering – smittesporing – karantene).

Alle kommuner har hatt merutgifter til smittevern, knyttet til blant annet utstyr, personell og renhold. Det er imidlertid store variasjoner i hvor mye ressurser den enkelte kommune har vært nødt til å bruke på for eksempel TISK-strategien.

Kommunene organiserer arbeidet ut ifra lokale forhold og har blant annet mulighet til å omdisponere personell til andre tjenester. De samlede merutgiftene innenfor helse og omsorg for kommunene i 2020 som følge av koronapandemien anslås nå til om lag 5,5 mrd. kroner. I delrapporten ble disse merutgiftene anslått til 4,7 mrd. kroner. Arbeidsgruppen anslår nå at helse- og omsorgstjenesten hadde mindreinntekter på om lag 0,2 mrd. kroner, mot 0,3 mrd. kroner i delrapporten. Samlet utgjør netto merutgifter og mindreinntekter om lag 5,7 mrd. kroner for 2020 for helse og omsorg. Det fremheves at det er store variasjoner mellom enkeltkommuner.

Nedenfor beskrives kort ulike typer merutgifter som inngår i undersøkelsen innenfor helse- og omsorgssektoren:

Merutgifter lønn, unntatt fastleger

Kommunene har hatt en betydelig belastning på helse og omsorgstjenestene. Drift av ordinære tjenester er ressurs- og kostnadskrevende i personell og utstyr under koronapandemien, samtidig som beredskapsarbeid, smittevern og TISK-strategien krever

⁶ I arbeidsgruppens delrapport var arbeidsgruppens vurdering at smittetrykket i de ulike kommunene egnet seg best for å anslå merutgiftene og mindreinntektene innen helse- og omsorgstjenestene på nasjonalt nivå, og de innrapporterte tallene indikerte også en viss sammenheng mellom antall smittetilfeller og økte kostnader. I beregningen av de økonomiske konsekvensene innenfor helse- og omsorgstjenestene ble kommunene delt inn i to grupper etter smittenivå per innbygger, og så aggregert opp etter innbyggertall. Denne gangen viser ikke de innrapporterte tallene noen entydig samvariasjon med smittetall, og også for helse- og omsorgstjenestene har innbyggertall nå blitt lagt til grunn.

⁷ Arbeidsgruppen har også vurdert en metode hvor kommunene ble delt inn i to grupper, henholdsvis kommuner med over og under 70 000 innbyggere. Denne metoden gir ikke vesentlige forskjeller i resultatene.

store ressurser. I undersøkelsen er det kartlagt merutgifter for kommunene, men fastlegene er egen kategori. Denne kategorien omfatter derfor lønnsutgifter for alle personellgrupper utenom fastlegene.

Smittevernutstyr

Kommunene hadde betydelige merutgifter til smittevernutstyr i 2020. I tillegg fordelte staten smittevernutstyr tilsvarende om lag 800 mill. kroner uten krav om betaling fra kommunene, jf. Prop. 127 S (2019–2020). Den ekstraordinære ordningen med sentralt innkjøp opphørte ved årsskiftet 2020-2021, og kommunene måtte derfor starte arbeidet med å bygge opp lokale lagre høsten 2020. Dette inngår ikke i undersøkelsen. De vesentligste utgiftene ved dette antas å komme i 2021.

Andre merutgifter, unntatt fastleger

Kommunene etablerte i 2020 koronaklinikker/ beredskapsplasser, og de hadde utgifter til knyttet til gjennomføring av testing, smittesporing og isolering/karantene.

Videre er det foretatt en beregning av "diverse merutgifter" innenfor helse- og omsorgstjenestene. Dette omfatter renhold, vakthold, sikring, lager, logistikk, utstyr (inkl. IKT), materiell, rekvisita, konsulenttjenester, kjøp fra private, mm.

Merutgifter fastleger

Legetjenesten har vært sentral i perioden under pandemien. Denne kategorien omfatter merutgifter knyttet til fastleger, kjøp av allmennlegetjenester, kompensasjon for karantene og isolasjon, legevakt og kommuneoverlege.

Barnehage og grunnskole

Alle barnehager og utdanningsinstitusjoner ble stengt fra og med 13. mars 2020. Barn og unge med behov for sammensatte tjenester eller som kommunen på andre måter mente var sårbare, skulle likevel kunne gå i barnehage, skole og i skolefritidsordningen (SFO). Videre hadde barn og unge med foreldre i kritiske samfunnsfunksjoner mulighet til å få gå i barnehage, skole og på SFO i stengningsperioden. I perioden 13. mars–12. april skulle ikke foreldre betale for barnehage eller SFO. Deretter har foreldre som mottar et tilbud måttet betale, uavhengig av om dette har vært et begrenset tilbud. Betalingsfritak gjelder deretter kun dersom barnehagen eller SFO er helt stengt med hjemmel i smittevernloven.

Barnehagene ble åpnet igjen fra 20. april, mens grunnskoletrinnene 1.–4. og SFO for 1.–4. trinn ble åpnet igjen 27. april. Fra 11. mai åpnet skolene for alle trinn. Nasjonale smittevernveiledere for barnehage og skole ble publisert hhv. 15. april og 20. april. Smittevern tiltakene innebar blant annet at de fleste barnehagene og skolene måtte ha mindre grupper enn vanlig. Ved barnehage- og skolestart høsten 2020 måtte alle barnehager og skoler fortsatt følge (reviderte) smittevernveiledere. Kommunene har derfor hatt merutgifter til barnehager og skoler også etter gjenåpningen til vikarer, ekstra renhold m.m. Mot slutten av året var det igjen en økning i smittetallene, som igjen medførte forsterkede smittevern tiltak i skoler og barnehager i flere kommuner.

Basert på innrapporterte tall fra kommunene, anslår arbeidsgruppen mindreinntekter for alle kommuner på 1,6 mrd. kroner. Anslaget er 0,1 mrd. kroner høyere enn anslaget fra delrapporten og er i all hovedsak knyttet til perioden barnehager og skoler var stengt. Dette samsvarer også godt med anslag Kunnskapsdepartementet har gjort på mindreinntekter knyttet til tapt foreldrebetaling i barnehager og SFO, som var basert på BASIL og GSI-

statistikk. Alle anslagene inkluderer refusjoner fra kommunene til private barnehager for tapt foreldrebetaling.

Netto merutgifter anslås nå til 1,1 mrd. kroner i 2020, mot 0,8 mrd. kroner i delrapporten. For å drive på rødt eller gult nivå, er erfaringen at svært mange kommuner og barnehageeiere mener det er behov for enten å styrke bemanningen utover det ordinære eller å redusere åpningstiden. Fra kommunenes side rapporteres det om problemer med å rekruttere nok vikarer.

Samlet utgjør mindreinntekter og netto merutgifter for barnehage og grunnskole i 2020 om lag 2,7 mrd. kroner.

Sosialhjelp

Det var tidlig i koronapandemien ventet en økning i antall sosialhjelpsmottakere. Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet en veileder for forenklet behandling av vedtak om økonomisk sosialhjelp som følge av koronasituasjonen. Denne gir veiledning om hvordan NAV-kontoret kan sikre forsvarlig saksbehandling i en situasjon med større press på de sosiale tjenestene. Rapporter som Arbeids- og velferdsdirektoratet tidligere innhentet fra de største byene og på fylkesnivå, indikerte likevel at det ikke var noen stor økning i antall søknader om økonomisk sosialhjelp.

De innrapporterte tallene i undersøkelsen som danner grunnlaget for anslaget i delrapporten etterlot det det samme inntrykket. I oktober anslo arbeidsgruppen merutgifter på om lag 0,3 mrd. kroner i 2020. Merutgiftene til sosialhjelp i 2020 anslås nå til om lag 0,2 mrd. kroner.

Kultur og idrett

Smitteverntiltakene på nasjonalt og lokalt nivå har fått store konsekvenser for kultur- og idrettssektoren ved at arrangement og aktiviteter har blitt avlyst, stengt, utsatt eller endret for å tilpasses situasjonen. Begrenset publikumstilbud på grunn av smitteverntiltak og tidvis stengning har blant annet redusert billettinntektene. Dette har også påvirket kommunale tjenester og tilbud som for eksempel bibliotek, kino, museer, idrettsanlegg, fritidstilbud for blant annet barn og unge.

Det kommunale kulturtilbudet er i liten grad lovregulert, og kommunesektoren har stort handlingsrom for å vurdere virkemidler og tiltak utfra lokale og regionale forutsetninger og behov. I de fleste tilfeller er det samlede tilbudet til befolkningen et samspill mellom kommunale tjenester, frivillige organisasjoner og private aktører. Kommunene og fylkeskommunenes bidrag kan derfor både være drift av tjenester, tilskudd til organisasjoner og institusjoner samt eierskap i selskaper og virksomheter. De store variasjonene når det gjelder organiseringen av tilbudene gjør det også krevende å lage anslag for netto merutgifter og inntektsbortfall for alle kommunene basert på innbyggertall.

Mindreinntektene for kommunene knyttet til kultur- og idrettstilbud er nå anslått til om lag 0,8 mrd. kroner i 2020, det samme som i delrapporten. Undersøkelsen gjennomført av KS indikerer at det er store variasjoner mellom kommuner, og at enkelte kommuner har hatt særskilt store tap som følge av pandemien. Dette henger trolig sammen med at de gjeldende kommunene har ansvaret for driften av store kulturinstitusjoner og/eller idrettsanlegg.

Kommunene har også hatt merutgifter som følge av at aktiviteter er blitt gjennomført i henhold til smittevernbestemmelser, som ikke dekkes av midlertidige tilskuddsordninger til kultursektoren. Disse merutgiftene er anslått til 0,2 mrd. kroner. I dette tallet inngår også

enkelte tilskudd til kultur- og idrettstilbud og støtte til kommunalt eide virksomheter i de tilfellene kommunene har tatt dette med i rapporteringen.

De innrapporterte opplysningene fra enkelte kommuner indikerer at utfordringene for noen aktører har vært store. Det har ikke vært mulig for arbeidsgruppen å vurdere hva som er nødvendige merutgifter som følge av pandemien innenfor kultur og idrett. De innrapporterte opplysningene gir heller ikke noe svar på hva som er det reelle behovet for enkeltaktører. Dette gjør at det er større usikkerhet rundt anslagene innen kultur og idrett enn på andre områder. Arbeidsgruppen vil jobbe videre med avgrensningen til nødvendige merutgifter på kulturområdet frem mot neste rapport, som vil omhandle 2021.

Øvrige merutgifter

Dette omfatter blant annet koronatelefon, IKT/kommunikasjon, renhold på øvrige sektorer, barnevern, rus og psykisk helse og samferdsel i kommuner. Samlet sett er det i denne kategorien anslått merutgifter på 1,0 mrd. kroner i 2020. I denne kategorien ble det anslått merutgifter på 0,9 mrd. kroner i delrapporten, men hva som inngår er kategorien er noe endret (jf. fotnote 3 til tabell 1).

Øvrige mindreinntekter

Dette er en samlekategori for øvrige mindreinntekter. Som følge av den globale pandemien, har anløp i kommunale havner blitt lavere enn ventet. Dette gjelder i første rekke cruisetrafikken, men også annen anløpstrafikk. I tillegg kan det i denne kategorien for eksempel inngå parkering, kulturskole og kantine. Samlet anslås disse mindreinntektene til 0,6 mrd. kroner for kommunene i 2020, mot 1,0 mrd. kroner i delrapporten i oktober.

ii. Fylkeskommunene

Kollektivtransport

Billettinntektene i kollektivtransporten gikk drastisk ned i 2020, samtidig som tjenesteproduksjonen som hovedprinsipp ble opprettholdt med samme standard og dekningsgrad/kapasitet for å sikre at en samfunnskritisk funksjon ikke ble satt ut av spill. Kollektivselskapene hadde i liten grad mulighet for å redusere kostnadene, først og fremst grunnet krav og behov om tilstrekkelig kapasitet til at smittevernfarene råd kunne overholdes under reise, men også grunnet varslingsfrist i kontraktene med operatørene. Kollektivtransport ble også tidlig definert som samfunnskritisk infrastruktur som måtte opprettholdes.

For fylkeskommunene dreier mindreinntektene seg i hovedsak om bortfall av billettinntekter fra ordinære passasjerer, og noe fra skoleskyss i form av bortfall av refusjon fra kommuner. Antallet ordinære passasjerer har vært betydelig lavere enn normalt i 2020, blant annet som følge av oppfordringer og til dels påbud om å benytte hjemmekontor og benytte annen transport enn kollektiv der det er mulig.

Mindreinntektene for fylkeskommunal kollektivtransport i 2020 anslås nå til 3,9 mrd. kroner. I delrapporten var anslaget på 3,6 mrd. kroner. Av de samlede mindreinntektene skyldtes om lag 140 mill. kroner bortfall av refusjon for skoleskyss. Det var store variasjoner mellom fylkeskommunene i størrelsen på rapporterte inntektsbortfall. Dette skyldtes store variasjoner i kollektivtilbudet og -bruken ulike steder i landet. I tillegg var også dekningsbidraget fra

passasjerer ulikt før virusutbruddet inntraff, det vil si andelen av finansieringen som dekkes av brukerbetaling i den enkelte fylkeskommune.

Merutgifter innenfor kollektivtransport dreier seg blant annet om økte utgifter til renhold og andre smitteverntiltak, ekstraordinære administrative utgifter og eventuelle merutgifter til skoleskyss. Noen fylkeskommuner nedjusterte ruteproduksjonen i perioder. For disse ble det innrapportert eventuelle besparelser som er oppnådd gjennom dialog mellom oppdragsgiver og operatørselskap eller lignende, slik som for eksempel avtalte lettelser i vederlag for bortfall av variable utgifter og permitteringer på operatørens hånd. For kollektivtransporten er nettoutgiftene samlet sett anslått til å bli om lag 100 mill. kroner lavere i 2020, i all hovedsak som følge av redusert rutetilbud. Dette anslaget er det samme som i delrapporten.

Samlet sett anslås netto merutgifter og mindreinntekter for samferdsel til 3,8 mrd. kroner.

Tannhelse

Innen tannhelse er de økonomiske konsekvensene blant annet knyttet til reduserte inntekter fra den økonomiske aktiviteten (ordinær pasientbehandling). Omfanget av den økonomiske aktiviteten varierer mye mellom fylkeskommunene. I perioder var dette tilbudet tilnærmet nedstengt. Tapte pasientinntekter i 2020 anslås nå til om lag 230 mill. kroner, mot 260 mill. kroner i delrapporten.

Anbefalingene knyttet til smittevern i odontologisk praksis, blant annet for å ivareta lovpålagt akuttfunksjon, har gitt merutgifter. Fylkeskommunene brutto merutgifter er anslått til 40 mill. kroner for 2020, men motsvares av reduserte utgifter til tannteknikk, forbruksmateriell, reiser o.l. Samlet sett er det meldt inn en liten, netto mindreutgift på 10 mill. kroner i 2020, mot en anslått mindreutgift på 20 mill. kroner i delrapporten.

Videregående opplæring

Alle utdanningsinstitusjoner ble stengt fra og med 13. mars 2020. Det var en gradvis åpning for noen trinn fra 27. april, og fra 11. mai ble skolene åpnet for alle trinn. Smitteverntiltak innebar at mange skoler blant annet måtte ha mindre grupper enn vanlig, og skriftlige eleveksamener ble avlyst. Utover høsten gikk videregående skoler i flere fylker over til rødt tiltaksnivå, noe som innebar mye bruk av hjemmeundervisning.

Arbeidsgruppen anslår at brutto merutgifter var 220 mill. kroner i 2020, hvorav renhold og smittevern sto for om lag en tredjedel. Øvrige utgifter har vært knyttet til utstyr til digital undervisning, overtidsarbeid, administrasjon og avbrutte studieturer. Det har vært lavere utgifter, anslått til 160 mill. kroner i 2020, grunnet blant annet avlysning av eleveksamener og kurs til ansatte samt redusert vikarbruk. Samlet gir dette netto merutgifter på 60 mill. kroner i 2020. I oktober ble netto merutgifter anslått til 20 mill. kroner

Inntektsbortfallet innen videregående opplæring anslås til 180 mill. kroner i 2020. Over halvparten kommer fra lavere salg i kantine og/eller ved restauranter i tilknytning til matfagene, mens det resterende hovedsakelig knytter seg til lavere inntekter fra utleie, avmeldte kandidater til privatisteksamen og avlyste kurs.

Samlet utgjør anslåtte mindreinntekter og netto merutgifter om lag 240 mill. kroner for hele 2020. I delrapporten ble dette anslått til 150 mill. kroner.

Lavkonjunktur i økonomien vil kunne øke behovet for videregående opplæring i tiden framover. Arbeidsgruppen har ikke gjort en vurdering av dette.

Øvrige tjenester

I undersøkelsen fra KS er det ikke rapportert om vesentlige merutgifter og mindreinntekter for fylkeskommunene utover kollektivtrafikk, tannhelse og videregående opplæring.

I likhet med spørreskjema for kommunene ble spørsmålene i skjema til fylkeskommunene tydeliggjort for å kartlegge merutgifter og mindreinntekter på kultur- og idrettsområdet. Fylkeskommunene bidrar i hovedsak gjennom ordinære driftstilskudd og eierskap av institusjoner og virksomheter på kulturområdet, og det ble i liten grad innrapportert ekstra tilskudd som et nødvendig covid-19 tiltak. Dette kan skyldes at mange regionale kulturinstitusjoner har vært omfattet av statlige tiltak og ordninger.

2.4 Skatteinntekter, lønns- og prisvekst og arbeidsgiveravgift

i. Lavere skatteinntekter

Kommunesektorens skatteinntekter ble 3,8 mrd. kroner lavere enn anslått i saldert budsjett for 2020,⁸ fordelt med 2,7 mrd. kroner for kommunene og 1,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Koronapandemien kan utvilsomt forklare en betydelig del av sektorens skattesvikt i 2020, men det er ikke mulig å gi et anslag på hvor stor del av skattesvikten i 2020 som kan sies å være en virkning av pandemien. Skattesvikten er regnet fra anslåtte skatteinntekter i saldert budsjett 2020 høsten 2019. Slike skatteanslag lages under usikkerhet, og det er ikke mulig å vite hvordan utviklingen ville vært gjennom 2020 i fravær av pandemien. Her kan det være flere forhold som trekker i ulike retninger. Derfor inkluderes den samlede skattesvikten i denne sammenhengen.

ii. Lavere lønns- og prisvekst

Kommunesektorens potensial for å realisere økt kjøpekraft som følge av lavere lønns- og prisvekst enn opprinnelig budsjettet med, er ikke oppdatert siden arbeidsgruppens delrapport høsten 2020. Finansdepartementet publiserer oppdatert kommunal deflator for 2020 i Revidert nasjonalbudsjett 2021. Departementet vil samtidig gi et anslag på hvor mye av den økte kjøpekraften sektoren kunne realisere ved å benytte metoden arbeidsgruppen utarbeidet til dette formålet høsten 2020. Omtalen av effekten av lavere lønns- og prisvekst fra høstrapporten, hvor metoden er beskrevet, er gjengitt i vedlegg 3.

iii. Redusert arbeidsgiveravgift

Arbeidsgiveravgiften for 3. termin (for aktivitet i mai og juni, med ordinært forfall for 15. juli) ble redusert med fire prosentenheter.

Det samlede provenytapet som følge av endringen er beregnet til 10,6 mrd. kroner bokført i 2020, en oppjustering fra anslaget på 8 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett 2020.

⁸ Korrigert for lettelser i formuesskatten i forbindelse med Prop. 126 L hvor Stortinget vedtok økt verdsettelsesrabatt i formuesskatten for aksjer, driftsmiddel mv., noe som reduserte kommunenes skatteinntekter med ytterligere 550 mill. kroner. Kommunene ble kompensert for denne endringen gjennom tilsvarende økt rammetilskudd.

Beregnet skattesvikt inkluderer at eiendomsskatten ble om lag 0,2 mrd. kroner høyere enn anslått ifm. Saldert budsjett 2020.

Statistisk sentralbyrå har beregnet kommunesektorens reduserte utgifter til arbeidsgiveravgift i 2020 som følge av nedsettelsen 3. termin til 2,0 mrd. kroner. Det er 0,2 mrd. kroner lavere enn anslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2020. Effekten av lavere arbeidsgiveravgift virker kun på lønnskostnadene. Det innebærer at for en relativt kapitalintensiv sektor som vann, avløp og renovasjon blir effekten av lavere arbeidsgiveravgift relativt liten sammenlignet med effekten av lavere kommunal deflator hvor alle kostnader legges til grunn. For enkelthets skyld beregner likevel arbeidsgruppen kommunesektorens økte økonomiske handlingsrom på tilsvarende måte som effekten av lavere lønns- og prisvekst, se avsnitt 2.3 i arbeidsgruppens delrapport fra oktober 2020 (også gjengitt i vedlegg 3 i denne rapporten). I all hovedsak innebærer det at lønnsutgifter knyttet til tjenester som er 100 pst. brukerfinansiert eller finansieres av øremerkede tilskudd holdes utenfor beregningen. Kommunesektorens besparelse som følge av reduksjon i arbeidsgiveravgiften anslås da til 1,7 mrd. kroner, fordelt slik at 1,5 mrd. kroner tilfaller kommunene og 0,2 mrd. kroner tilfaller fylkeskommunene. Kommuner og fylkeskommuner i sone 5 betaler ikke arbeidsgiveravgift og fikk et tilskudd tilsvarende 4 pst. av lønnskostnadene. Dette er ikke inkludert i anslaget for kommunesektorens reduserte utgifter som følge av lavere arbeidsgiveravgift.

3 Vurdering av anslaget for 1. halvår 2021 ut fra oppdaterte 2020-tall

Mesteparten av kommunesektorens bevilgninger begrunnet med koronapandemien i 2021 ble skilt ut i en egen prosess og lagt frem i et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2021. Regjeringens forslag til bevilgning i tilleggsnummeret baserte seg blant annet på arbeidsgruppens anslag for merutgifter og mindreinntekter i 3. tertial 2020, omregnet til en halvårseffekt.

I henhold til mandatet skal arbeidsgruppen, basert på oppdaterte tall for 2020, gjøre en første vurdering av anslagene for 1. halvår 2021 som ble lagt til grunn i Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021). Arbeidsgruppen har ikke samlet inn anslag fra kommunesektoren for 3. tertial særskilt til denne rapporten, slik det ble gjort i tilknytning til delrapporten høsten 2020. Denne vurderingen tar derfor utgangspunkt i endringen i anslagene for 2020 under ett.

Anslagene for årets åtte første måneder i arbeidsgruppens delrapport fra høsten 2020 ble gitt med utgangspunkt i regnskapstall, mens 3. tertial var basert på kommunenes og fylkeskommunenes anslag. Kommunesektorens netto merutgifter og mindreinntekter i 3. tertial 2020 ble anslått til 4,7 mrd. kroner, under forutsetning om at smittetrykket på rapporteringstidspunktet (i slutten av september) vedvarte ut året.

Smittetrykket økte gjennom årets siste tre måneder. Dette gjenspeiles i tallene ved at anslåtte merutgifter og inntektsbortfall er noe høyere nå enn i delrapporten. På den annen side ser også besparelsene ut til å være høyere enn lagt til grunn i fjor høst, noe som også kan ha sammenheng med at kommunene er forsiktige med å rapportere inn besparelser før man ser dem i regnskapet. Det er utfordrende å identifisere eksakt hvilken periode i løpet av året besparelsene oppstod og ble realisert. Man kan heller ikke slå fast med sikkerhet at økningen i anslåtte merutgifter kan tilskrives endringer i 3. tertial, selv om utviklingen i smittesituasjonen gjennom høsten isolert sett tilsier det. Anslagene for de første månedene i delrapporten var også basert på foreløpige regnskapstall. Samlet sett er anslaget for kommunene for 2020 tilnærmet uendret fra arbeidsgruppens delrapport. Anslaget for fylkeskommunene er høyere enn i delrapporten.

Arbeidsgruppen har kun vurdert anslaget som lå til grunn i Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021) for 1. halvår 2021 basert på oppdaterte tall for 2020. Det vil si at det ikke er gjort vurderinger opp mot utviklingen med økt smitte så langt i 2021 eller opp mot endringer i oppgaver og ansvar som tilkommer kommunesektoren i 2021, slik som f.eks. arbeidet med vaksinerings. Arbeidsgruppen vil komme tilbake med en nærmere vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunene og fylkeskommunene i 1. halvår 2021 i rapporten som legges frem i august 2021.

Vedlegg 1 Spørreskjema til kommunene og fylkeskommunene

Tabell 1 Spørreskjema til kommunene februar 2021¹

	Sum for 2020
<p>Helse og omsorg (eks. karantenehotell og grensestasjoner som faller inn under nasjonale ordninger) <u>Merutgifter helse og omsorg (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov)</u> Smittevernstyr Merutgifter Koronasenter/beredskapsplasser mv Smittesporing Testing og testkapasitet (inkl. lokale teststasjoner) Isolasjon og karantene (karantenehotell og direkte smitterelatert arbeid) Merutgifter fastleger kjøp allmennlegetjenester Kompensasjon fastleger i karantene og isolasjon Renhold Kompensasjon til private og ideelle organisasjoner knyttet til ekstrautgifter til smittevern, karantene mv. Merutgifter lønn (fratrukket refusjoner) utover det som er rapportert ovenfor</p> <p><u>Inntektsbortfall helse og omsorg (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer)</u> Bortfall refusjonsinntekter Reduserte inntekter egenandel praktisk bistand</p> <p>Karantenehoteller og grensestasjoner Testing i karantenehoteller og kostnader til helse- og omsorgstjenester for personer som oppholder seg i karantenehoteller, brutto utgifter Teststasjoner-grensekommuner/flyplasser, brutto utgifter Øremerkede tilskudd knyttet til utgiftene ovenfor (til fradrag)</p> <p>Barnehage <u>Merutgifter etter nasjonal gjenåpning barnehage (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Lønnsutgifter Renhold Tilskudd for kompensasjon ekstra utgifter private barnehager (utenom tap foreldrebetaling)</p> <p><u>Inntektsbortfall barnehager etter nasjonal stengingsperiode (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Tap foreldrebetaling i kommunale barnehager i kommunal stengingsperiode. Tilskudd til private barnehager for tap foreldrebetaling grunnet stenging</p> <p>Grunnskole <u>Merutgifter (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Lønnsutgifter Renhold</p> <p><u>Inntektsbortfall (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Tap foreldrebetaling i SFO i grunnet stenging</p> <p>Kultur og idrett <u>Merutgifter (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Merutgifter til smitteverntiltak og endringer/tilpasninger av tilbud, inkl. kommunale kulturbygg, idrettsanlegg o.a. Nødvendige tilskudd til arrangementer og virksomheter som faller utenfor andre tilskuddsordninger, inkl. dekning av utgifter og inntektsbortfall til kommunalt eide kulturbygg, idrettsanlegg o.a. Beskriv kort under kommentarer nedenfor</p> <p><u>Inntektsbortfall (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov):</u> Mindreinntekter fra arrangement og aktivitet pga. helt eller delvis stengning/avlysning</p> <p>Andre tjenesteområder <u>Merutgifter (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov)</u> Sosialhjelp Koronatelefon IKT/Kommunikasjon Renhold Barnevern Leverandørkontrakter (force majeure)</p> <p><u>Inntektsbortfall (spesifiser ytterligere i påfølgende linjer ved behov)</u> Inntektsbortfall parkering Inntektsbortfall havn</p> <p>Besparelser/reduerte utgifter (spesifiser på påfølgende linjer), oppgi med minusfortegn Vikarutgifter Kurs, konferanser, reiser Mindreutgifter grunnet ikke avholdt eksamen på 10. trinn Besparelser/reduerte utgifter fra arrangement og aktivitet pga. helt eller delvis stenging/avlysning</p>	

¹ Kommunene kunne også supplere med egne rader i skjemaet.

Tabell 2 Spørreskjema til fylkeskommunene februar 2021¹

	1. halvår				2. halvår					
	Mars	Apr	Mai	Juni	Juli	Aug	Sep	Okt	Nov	Des
Videregående opplæring										
<u>Inntektsbortfall</u>										
Mindreinntekter medlemsavgift eller fast utleie										
Mindreinntekter kantine og/eller restaurant og matfag										
Mindreinntekter privatisteksamener (avmeldte kandidater)										
Mindreinntekter for leieinntekter for internatskolene pga. hjemsendte elever										
<u>Merutgifter (lønn og andre merutg.)</u>										
Økte utgifter til digitalt utstyr for å kunne gjennomføre digital undervisning										
Merutgifter i forbindelse med hjemreiser for avbrutte studieturer										
Økte renholdsutgifter og andre smitteverntiltak										
Overtid og mertid for lærere og nøkkelpersonell										
Økte vikarutgifter										
Leie av lokaler										
Andre nødvendige merutgifter grunnet covid-19										
<u>Utgifter som bortfaller eller reduseres</u>										
Innsparinger på eleveksamen										
Lavere utgifter til kurs for ansatte										
Lavere lønnsutgifter, redusert vikarbruk og lignende										
Samferdsel										
<u>Inntektsbortfall</u>										
Generelt inntektsbortfall kollektivtransport (ordinære passasjerer)										
Bortfall av refusjon fra kommuner i forbindelse med skoleskys										
Samferdsel										
<u>Merutgifter (lønn og andre merutg.)</u>										
Merutgifter knyttet til skoleskys										
Økte renholdsutgifter og andre smitteverntiltak										
Ekstraordinære administrative utgifter										
Utvikling av ny teknologi (direkte relatert til pandemien - spesifiser i kommentarfelt)										
Merutgifter knyttet til ferje										
Taxikompensasjon - skoleskys										
Merutgifter avlyst buss for bane - erstatningsbeløp til operatør										
<u>Mindreutgifter som konsekvens av redusert ruteproduksjon</u>										
<u>Andre utgifter som bortfaller eller reduseres</u>										
Ref. veileder										
Reduserte TT-utgifter										
Tannhelse										
<u>Inntektsbortfall</u>										
Tapte pasientinntekter										
<u>Merutgifter (lønn og andre merutg.)</u>										
Merutgifter lønn										
Smitteverntiltak, herunder verneutstyr										
Økte renholdsutgifter										
IKT-utgifter for digital samhandling og hjemmekontor										
<u>Utgifter som bortfaller eller reduseres</u>										
Mindreutgifter tannteknikk, forbruksmaterieill, porto, reiser etc.										
Øvrige sektorer / administrasjon										
<u>Inntektsbortfall</u>										
Varig bortfall av inntekter for utførte oppdrag (f.eks. arkeologer eller annet personale)										
Mindreinntekter fra arrangement og aktivitet pga. helt eller delvis stengning/avlysning av kultur- og idretts tilbud										
<u>Merutgifter (lønn og andre merutg.)</u>										
Økte utgifter til digitalt utstyr for hjemmekontor for å kunne gjennomføre arbeidsdagen og arbeidsoppgaver										
Økte renholdsutgifter og andre smitteverntiltak										
Overtid og mertid for nøkkelpersonell										
Merutgifter til smitteverntiltak og endringer/tilpasninger av tjenester										
Merutgifter til smitteverntiltak og endringer/tilpasninger av kultur- og idretts tilbud										

Tilskudd som et nødvendig covid-19 tiltak, der tilskuddet skal fange opp forhold som ikke kompenseres av Merutgifter til smitteverntiltak og endringer/tilpasninger av tjenester

Utgifter som bortfaller eller reduseres

Besparelser/reduerte utgifter pga. helt eller delvis stengning/avlysning av kultur- og idrettstilbud

Vikarutgifter

Kurs, konferanser, reiser

¹ Fylkeskommunene kunne også supplere med egne rader i skjemaet

Vedlegg 2 Økte bevilgninger til kommunesektoren gjennom 2020 som følge av virusutbruddet

Tabell 1 Bevilgninger gitt som kompensasjon for virusutbruddet i 2020^{1,2}

	Prop. 52, 67 og 73 (før påske)	Prop. 117 (RNB 2020)	Prop. 127 (fase 3)	Prop. 142 S (sept.)	Nysaldert (nov.)	Sum
Økt rammetilskudd kommuner (kap. 571, post 60 og 64)³						7 007³
Generelt kompensierende tiltak for merutgifter	3 750					
Kompensasjon av foreldrebetaling i barnehage og SFO	1 000					
Økt tilgjengelighet i helsestasjons- og skolehelsetjeneste og til avlastningstiltak og aktivitetstiltak for barn og unge med store behov		150				
Økt skjønnsmidler til kommuner som har hatt større merutgifter	400		400		700	
Skjønnsstilskudd TISK-strategi				500 ⁴		
Økt kontrollaktivitet i kommunene av etterlevelse av smitteverntiltak					107	
Økt rammetilskudd fylkeskommuner (kap. 572, post 60 og 64)⁵						3 985⁶
Kompensasjon inntektsbortfall kollektivtransport	1 000	1 500	600	785 ⁵		
Økt skjønnsstilskudd – merutgifter smittevern videregående opplæring					100	
Øremerkede tilskudd						738
Primærhelsetjeneste – praksiskompensasjon fastleger (762.70)		80				
Testing ved grenseoverganger (762.63)				210	-36	
Psykisk helse, rus og vold – smittevern overfor sårbare grupper (765.71)		50				
Familie og oppvekst – ferie og fritidsaktiviteter og frivillige organisasjoners arbeid rettet mot utsatte og sårbare barn og unge (846.61)		53				
Innreisekarantenehotell (451.60)					75	
Barne- og ungdomsvernet – utvide alarmtilbudet for barn og unge (854.61)		4				
Julepakke sårbare grupper (846.61)					11	
BFDs tiltakspakke – barn som henger etter i undervisning (226.21)		162				
Tilskudd digitale læremidler (226.21)		56				
Tilskudd digital undervisning (226.21)		73				
TOTALT						11 730

¹ Tallene er ikke direkte sammenliknbare med tabell 1 i rapporten under avsnitt 2.1. I undersøkelsen som tabell 1 baserer seg på, ble kommunene og fylkeskommunene bedt om kun å rapportere på netto merkostnader de hadde hatt utover tilskuddet i de tilfellene tiltak hadde blitt finansiert med øremerkede tilskudd.

² I tillegg til bevilgningene vil staten i 2020 gi smittevernutstyr tilsvarende om lag 800 mill. kroner som fordeles uten krav om betaling fra kommunene.

³ Med unntak av bevilgningene som er bevilget som skjønnsmidler (i alt inntil 1 300 mill. kroner), er økningen i rammetilskuddet fordelt ut på kommunene over innbyggertilskuddet og fordelt etter inntektssystemets kriterier.

⁴ Skjønnsstilskuddet på 500 mill. kroner til TISK-strategien som ble bevilget i forbindelse med Prop. 142 S, var midler som ble fordelt av fylkesmannen og som skulle gå til særskilte utgifter og smittevern som følge av virusutbruddet. Eventuelle ubrukte midler skulle tilbakeføres til statskassen ved årsslutt. Bevilgningen ble brukt i sin helhet.

⁵ Bevilgningene til fylkeskommunenes rammetilskudd er bevilget som skjønnsmidler og er fordelt ut på den enkelte fylkeskommune etter en særskilt fordeling.

⁶ Bevilgningen på 1 500 mill. kroner i Prop. 142 S til fylkeskommunene ble bevilget som skjønnsmidler og fordelt til de enkelte fylkeskommunene i rater basert på fylkeskommunenes regnskap og oppdaterte prognoser, noe som innebar at det måtte foreligge et dokumentert behov for at utbetaling skulle skje. Eventuelle ubrukte midler skulle tilbakeføres til statskassen ved årsslutt. I alt 785,2 mill. kroner av bevilgningen ble brukt (og 714,8 mill. kroner forble ubrukt).

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 2 Økte bevilgninger til kommunesektoren gjennom 2020 som er gitt på bakgrunn av virusutbruddet, men som ikke er kompensasjon (aktivitetsfremmende tiltak o.l.)

Kap.	Post	Betegnelse	Tiltak	Beløp	Prop.
225	69	Tiltak i grunnopplæringen for fullføring av videregående opplæring	Tiltak for fullføring av videregående opplæring	Fagbrev på jobb – tilskudd til fylkeskommunene	46 127 S
225	69	Tiltak i grunnopplæringen av videregående opplæring	Tiltak for fullføring av videregående opplæring	Tilskudd for at permitterte/ledige kan fullføre VGO	300 127 S
225	69	Tiltak i grunnopplæringen av videregående opplæring	Tiltak for fullføring av videregående opplæring	Tiltak for lærlinger	175 127 S
225	69	Tiltak i grunnopplæringen av videregående opplæring	Tiltak for fullføring av videregående opplæring	Tilskudd rettet mot personer som går ut av videregående opplæring uten å fullføre	150 127 S
240	60	Fagskoler Driftstilskudd til fagskoler	Fagskoler	1 500 studieplasser i høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole)	55,1 117 S
240	61	Fagskoler Utviklingsmidler til fagskoler	Fagskoler	Utstyr til fagskolene	10 142 S
286	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	Regionale forskningsfond.		30 127 S
323	60	Musikk og scenekunst Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	Musikk og scenekunst	Kompensasjon bortfall billettinntekter	0,2 127 S
541	60	IT- og ekompolitikk Bredbåndsutbygging	IT- og ekompolitikk	Bredbåndsutbygging	150 67 S
553	61	Regional- og distriktsutvikling Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	Regional- og distriktsutvikling	Kommunale næringsfond	600 127 S
553	61	Regional- og distriktsutvikling Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	Regional- og distriktsutvikling	Investeringstilskudd, næringshage- og inkubatorprogram	120 142 S
571	60	Rammetilskudd til kommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til kommuner	Tiltakspakke for sårbare barn og unge	-2,5 117 S
571	60	Rammetilskudd til kommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til kommuner	Forskuttering endret basisfinansiering allmennejetjenesten HOD	66,6 117 S
571	60	Rammetilskudd til kommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til kommuner	Lønntilskudd - redusert arbeidsgiveravgift tiltakssonen	43 117 S
571	60	Rammetilskudd til kommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til kommuner	Kompensasjon til kommunene for bortfall av kommunale skatteinntekter som følge av endringer i formuesskatten ifb. Prop. 126 L og Prop. 127 S.	550 127 S
571	60	Rammetilskudd til kommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til kommuner	Tilskudd til særlig hardt rammede kommuner	250 Nysald.
572	64	Rammetilskudd til fylkeskommuner Skjønnstilskudd	Rammetilskudd til fylkeskommuner	Lønntilskudd - redusert arbeidsgiveravgift tiltakssonen	7 117 S
572	60	Rammetilskudd til fylkeskommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til fylkeskommuner	Karriereveiledning	10 127 S
572	60	Rammetilskudd til fylkeskommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til fylkeskommuner	Økt lærlingstilskudd	170 127 S
572	60	Rammetilskudd til fylkeskommuner Innbyggertilskudd	Rammetilskudd til fylkeskommuner	Støtte til kompetanseheving og bedriftsintern opplæring i bedrifter som rammes av virusutbruddet for å forebygge permittering	50 52 S

572	60	Rammetilskudd til fylkeskommuner Innbyggertilskudd	Støtte til kompetanseheving og bedriftsintern opplæring i bedrifter som rammes av virusutbruddet for å forebygge permittering	250	67 S
576	60	Vedlikehold og rehabilitering i kommuner og fylkeskommuner	Vedlikeholdspakke kommunene	2 500	127 S
761	68	Omsorgstjeneste Spesielle driftsutgifter	Aktivitetstilbud til langtidsboende ved sykehjem og beboere i omsorgsboliger med heldøgns bemanning	125	117 S
761	68	Omsorgstjeneste Kompetanse og innovasjon	Studieplasser innen desentraliserte studier for ansatte i omsorgstjenesten	20	127 S
882	61	Kirkebygg og gravplasser Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	Kirker. Kompetanseheving murere	52	127 S
1320	65	Statens vegvesen. Tilskudd til fylkesveier	Gryteklare vedlikeholdsarbeid på fylkesveier	400	142 S
1420	61	Miljødirektoratet Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	Klimasats - Utviklingskontrakter for grønne hurtigbåter	20	127 S
1420	61	Miljødirektoratet Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	Klimasats	50	127 S
1820	60	Norges vassdrags- og energidirektorat Tilskudd til flom- og skredforebygging	Forebyggende flom- og skredsikringstiltak	65	127 S
Sum				6 262,5	

Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 3 Omtale av lavere lønns- og prisvekst fra arbeidsgruppens delrapport høsten 2020

Lavere lønns- og prisvekst

Koronapandemien har bidratt til en betydelig nedjustering av anslaget på lønns- og prisvekst i kommunesektoren (den kommunale deflatoren) i 2020 sammenlignet med anslaget på 3,1 pst., som lå til grunn i kommuneopplegget for 2020 i saldert budsjett. Finansdepartementet anslo den kommunale deflatoren til 1,4 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2020. I Nasjonalbudsjettet 2021 er anslaget oppjustert til 1,6 pst. som følge av en oppjustering av både lønns- og prisveksten fra anslagene i mai.

Den kraftige nedjusteringen av kostnadsveksten i 2020 innebærer isolert sett en vesentlig økning i sektorens kjøpekraft. Denne virkningen har derfor blitt synliggjort som en del av de økonomiske virkningene av pandemien.⁹ Effekten ble i Nasjonalbudsjettet 2021 anslått til 8,2 mrd. kroner, 0,9 mrd. kroner ned fra 9,1 mrd. kroner slik den ble anslått i revidert budsjett, dersom en regner effekten på kommunesektorens samlede inntekter i 2020 innenfor kommuneopplegget.

Arbeidsgruppen har sett nærmere på kommunesektorens mulighet til å realisere det økte økonomiske handlingsrommet som følge av lavere lønns- og prisvekst i 2020 enn budsjettet med og konkludert med å holde følgende utenfor beregningsgrunnlaget for sektorens besparelse:

- *Gebyr og brukerbetalinger knyttet til kommunale tjenester hvor det er lovmessige krav om at eventuelle besparelser skal tilfalle kjøperen av tjenesten innen rimelig tid.* Selvkostområdet omfatter de kommunale tjenestene vann, avløp og renovasjon samt byggesaksbehandling og SFO. Kommunene som subsidierer disse tjenestene, der dette er tillat, vil kunne realisere en effekt av lavere lønns og prisvekst ved å holde gebyrene fast slik at gebyrene dekker en høyere andel av kostnad enn opprinnelig forutsatt.

En gjennomgang av statistikk for ulike selvkostområder, viser at det med unntak av renovasjon, er krevende å entydig identifisere hvor stor andel av gebyrinntektene som kommer fra tjenester som er 100 % brukerfinansiert. Det skyldes at det på flere områder er ulik praksis mellom kommuner. Etter en samlet vurdering mener

⁹ Det er vanlig praksis at hele det makroøkonomiske bildet i kommunesektoren vurderes på nytt i revidert budsjett, men normalt følges endringer i deflatoren av om lag tilsvarende endringer i skatteanslagene. Nettoeffekten på kommunesektorens økonomi er derfor vanligvis beskjedne, og dette bakgrunnstallet har under normale omstendigheter ikke direkte budsjettkonsekvenser. Lavere anslag på kostnadsveksten og lavere skatteanslag henger nært sammen da lavere lønnsvekst bidrar til å redusere begge. Lavere anslag på kostnadsveksten og lavere skatteanslag henger nært sammen da lavere lønnsvekst bidrar til å redusere begge. Når en nå skal vurdere kommunesektorens samlede økonomiske virkninger av koronapandemien er det derfor viktig også å synliggjøre sektorens økte kjøpekraft ved lavere kostnadsvekst sammen med anslaget på skatteinngangen.

arbeidsgruppen at det er grunnlag for å holde 1/3 av gebyrgrunnlaget utenfor beregningen.¹⁰

- *Øremerkede tilskudd som er kostnadsdekkende eller refusjonsordninger, hvor lavere kostnader vil føre til redusert tilskudd.* Etter en gjennomgang av 60-postene innenfor kommuneopplegget, med vekt på de største tilskuddene, ser det ut til at kommunesektoren trolig ikke vil ha mulighet til å kunne realisere økt handlingsrom på om lag 2/3 av tilskuddsmidlene. Her inngår blant annet toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester på 10,7 mrd. kroner.
- *Deler av andre overføringer fra statsforvaltningen som ikke inngår i statsregnskapets 60-poster, slik som 70-poster.* Det usikkert hvor mye økt økonomisk handlingsrom sektoren kan hente ut på disse øvrige inntektene. For enkelte av overføringene, slik som spillemidler fra Norsk Tipping knyttet til idretts- og kulturformål, er det grunn til å tro at sektoren ikke vil kunne realisere en besparelse. Som en forenklet tilnærming har arbeidsgruppen derfor valgt å holde alle øremerkede tilskudd utenfor beregningen slik at det gjøres en samlet korleksjon av øremerkede tilskudd og andre overføringer.
- *Deler av kommunesektorens frie inntekter som går til å dekke utgifter hvor lavere kostnadsvekst i liten grad kan realiseres, slik som utbetalinger til økonomisk sosialhjelp og tilskudd til lærebedrifter.* Etter en samlet vurdering legger arbeidsgruppen til grunn at kommunesektoren ikke kan realisere økt kjøpekraft på utgifter som tilsvarer om lag 5 pst. av sektorens frie inntekter.

Med bakgrunn i en helhetlig vurdering anslår arbeidsgruppen at kommunesektorens potensial for å realisere økt kjøpekraft til 6,9 mrd. kroner, som følge av en reduksjon i kommunal deflator i 2020 fra 3,1 pst. til 1,6 pst. Kommunenes økte kjøpekraft anslås til 5,9 mrd. kroner, mens fylkeskommunenes økte kjøpekraft anslås til 1,0 mrd. kroner.

Av den anslåtte deflatoreffekten på 6,9 mrd. kroner, er det en begrenset del som ikke kan realiseres som økt kjøpekraft i 2020 og dermed heller ikke benyttes til å dekke koronarelaterte kostnader. Det skyldes i all hovedsak at beregningsgrunnlaget ikke er korrigert for utgifter som sektoren ikke kan realisere en besparelse på i år, men hvor utgiftene inngår i langsiktige kontrakter eller justeres senere år som følge av lavere kostnadsvekst i år. Den kommunale deflatoren er ment å fange opp den løpende kostnadsveksten for kommunesektoren, og anslaget på besparelsen forutsetter at kommunesektoren kan realisere den lavere løpende kostnadsveksten.¹¹

For eksempel er kommunenes finansiering av private barnehager fastsatt i forskrift og beregnet med utgangspunkt i den kommunale deflatoren som ble fastsatt i statsbudsjettet i fjor høst.¹²

Kommuner og fylkeskommuner har i tillegg betydelige utgifter til avtaler og kontrakter der prisjusteringsfaktor for 2020 allerede er satt og hvor kommunen ikke kan realisere effekt av

¹⁰ Med gebyrer her menes summen av «Brukerbetalinger og gebyrer», «gebyrer» og «Salgs- og oppdragsinntekter» i SSBs statistikk over offentlige finanser. Det ses her bort fra inntekter fra bompenger, som ikke er en del av kommuneopplegget.

¹¹ Den historiske kostnadsveksten beregnes basert på SSBs prisindekser. Med langsiktige kontrakter menes det her avtaler for perioder utover det som prisindeksene fanger opp.

¹² Finansiering av private barnehager i 2020 tar utgangspunkt i kommunenes kostnader til egne barnehager i 2018, justert med den kommunale deflatoren slik den anslås for 2019 og 2020 i Nasjonalbudsjettet 2020.

lavere pris og lønnsvekst i år. Dette gjelder for eksempel tilskudd på kultur- og idrettssektoren, husleieutgifter, kjøp av pleie og omsorgstjenester fra private samarbeidspartnere og kjøp av tjenester innen samferdsel. Muligheten kommunene og fylkeskommunene har til å justere kontraktene slik at de gjenspeiler den lavere kostnadsveksten i år avhenger av hvordan den enkelte kontrakt er utformet. Dersom kontraktene ikke gir rom for prisjusteringer underveis er dette til gunst for kommunesektoren hvis kostnadsveksten blir høyere enn forutsatt, mens det er en ulempe for sektoren når kostnadsveksten blir mindre enn forutsatt. Over tid vil dette jevne seg ut, men i år vil ulempen for kommunesektoren være større enn vanlig.

På den annen side er øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget ikke inkludert i beregningen av deflatoreffekten for 2020. Mesteparten av dette er knyttet til integreringsfeltet og årsaken til at tilskuddene holdes utenfor kommuneopplegget er at bevilgningene varierer svært mye fra år til år. Innretningen av dem skiller seg ikke fra tilskudd innenfor kommuneopplegget. Flesteparten av tilskuddene knyttet til integrering er per capita-tilskudd der lavere kostnadsvekst vil kunne gi økt handlingsrom.