

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Høy inflasjon nasjonalt og internasjonalt

De fleste land har i løpet av 2022 og 2023 opplevd høy prisvekst. Selv om prisveksten er redusert de siste månedene, er den fortsatt høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene. I Norge er arbeidsmarkedet fortsatt stramt.

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, men prisene har avtatt betydelig i 2023. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponerte for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. Det er stor forskjell mellom kommuner. En del har hatt høye kraftinntekter, mens andre kun har opplevd høye kostnader.

Utviklingen i inntekter, aktivitet og gjeld

Betydelig merskattevekst siste halvdel av 2022 innebærer at det i Nasjonalbudsjettet for 2024 (NB24) ble anslått en realnedgang i kommunesektorens frie inntekter på 0,8 prosent fra 2022 til 2023, mens det ble anslått nullvekst i samlede inntekter. Realinntektsnivået for frie inntekter er høyere enn før pandemien, men lavere når det også korrigeres for demografikostnader.

I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2023 (RNB23) vedtok Stortinget å øke rammetilskuddet til kommunesektoren slik at det sammen med merskatteveksten mer enn kompenserte for den økte kostnadsveksten i 2023. Siden RNB23 har det kommet ny informasjon som indikerer at kommunesektoren ligger an til å komme bedre ut i 2023 enn ventet i vår. Anslått høyere skatteinngang og lavere kostnadsvekst i 2023 gir kommunesektoren 7,3 mrd. kroner mer enn tiltenkt i RNB23, der et lavere kostnadsnivå tilsvarende 3,2 mrd. kroner er varig.

Aktivitetsveksten anslås til 0,8 prosent i 2023, noe som er en økning i forhold til 2022 da aktivitetsveksten var 0,4 prosent. I 2023 anslås det økning i sysselsettingen, mens det anslås realnedgang i investeringene. Investeringsnivået er fortsatt høyt, og investeringene har økt spesielt mye i VAR-sektoren.

Gjeldsgraden i kommunesektoren har vært økende, men det er nå tegn til stabilisering. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank har de siste to årene økt styringsrenten fra null til 4,25 prosent, og den vil sannsynligvis holde seg oppe en god stund fremover. Slik Norges Bank nå vurderer utsiktene, vil styringsrenten trolig bli satt opp i desember. Hvis rentenivået kommunesektoren står overfor hadde økt i takt med styringsrenten, ville netto renteutgifter på tre år kunne øke med 12 mrd. kroner eller tilsvarende 2,4 prosent av frie inntekter. Tidsforsinkelser og fastrentelån bidrar til at økningen trolig blir klart mindre enn det.

Netto driftsresultat

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, noe som har sammenheng med betydelige merskattevekst over flere år. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. Per november 2023 er ingen fylkeskommuner og 12 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. 1¾ og 4 prosent av inntektene. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat 3,6 prosent av inntektene. De høye driftsresultatene i 2022 hadde sammenheng med en betydelig merskattevekst mot slutten av året. Kommunesektoren har håndtert merskatteveksten på en god måte ved å øke disposisjonsfondene.

KS har tidligere i høst innhentet informasjon fra et utvalg kommuner og fylkeskommuner. På bakgrunn av denne informasjonen forventer utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2023 blir rundt 1 prosent av inntektene, dvs. noe under det anbefalte nivået på 2 prosent over tid. De fleste kommuner og fylkeskommuner har imidlertid tilstrekkelige disposisjonsfond til å kunne dekke eventuelle negative netto driftsresultater.

Disposisjonsfond

Gjentatte år med høy merskattevekst 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. Dette tilsvarer rundt 15 prosent av driftsinntektene, opp fra 8 prosent i 2015. Utvalget gir anbefalinger om hvilket nivå netto driftsresultat bør ligge på over tid. I kapittel 6 i denne rapporten vurderer utvalget om det bør gis tilsvarende anbefaling for disposisjonsfond. De primære formålene med disposisjonsfond er å skjerme tjenestetilbudet for svingninger i inntekter og utgifter og å bygge opp egenkapital til framtidige investeringer. Utvalget vil ikke anbefale et tallfestet nivå for disposisjonsfond, blant annet fordi det anbefalte nivået vil måtte variere over tid og mellom kommuner.

Utvalget anbefaler at disposisjonsfondet bør være stort nok til at kommunen er i stand til å håndtere midlertidige negative sjokk med en varighet på opptil 2-3 år, og at fondene tæres på i møte med slike sjokk. Historisk har det vært en bekymring at disposisjonsfondene var for lave. For kommunesektoren samlet er trolig disposisjonsfondene nå større enn det som er nødvendig for å skjerme tjenestetilbudet fra midlertidige negative sjokk. Samtidig som disposisjonsfondene har økt til historisk høye nivåer er gjelden i kommunesektoren høy. Kommuner med store disposisjonsfond bør vurdere om fondene er større enn nødvendig, og om det er rom for å redusere gjelden og/eller øke egenfinansieringen av investeringer ved å bygge ned disposisjonsfondene.

Utsiktene framover

I NB24 legges det opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 6,4 mrd. kroner i 2024. Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2023 etter Stortingets behandling

av RNB23. Dette er omtrent tilstrekkelig til å dekke merkostnader til demografi (3,9 mrd.) og pensjon (2,0 mrd.), samt satsinger innenfor de frie inntektene (0,6 mrd.). Merkostnader til demografi tar hensyn til bosatte flyktninger fra Ukraina. Skatteanslagene, kostnadsveksten, samt demografi- og pensjonskostnadene er usikre.

Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene fremover. 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 vil avta etter hvert som petroleumsinntektene går ned. Samtidig vokser utgiftene raskere som følge av flere eldre. Krigen i Ukraina har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere. Det gir isolert sett mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. 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.