

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Koronapandemien har store økonomiske konsekvenser

I 2020 opplevde internasjonal og norsk økonomi kraftig produksjonsfall og høy arbeidsledighet på grunn av koronapandemien og strenge smitteverntiltak. Norge har hatt færre smitteutbrudd og færre dødsfall enn mange andre land. Vaksinasjonen av befolkningen er godt i gang, og en prosess med avviklingen av smitteverntiltak har startet. Norges Bank og SSB forventer at produksjonen vil være tilbake på nivået før pandemien i løpet av 2021, men at det vil ta lenger tid før arbeidsledigheten reduseres til et normalt nivå.

Norske kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske følgene av pandemien er også store. Kommunesektoren opplevde økte utgifter (spesielt til smittevernsoppgaver), skattesvikt og reduserte brukerbetaling i 2020. Dette ble i noen grad motvirket av at pandemien bidro til at den kommunale deflatoren ble lavere enn opprinnelig lagt til grunn, først og fremst på grunn av lavere lønnsvekst. Midlertidig reduksjon av arbeidsgiveravgiften og manglende muligheter til å gjennomføre planlagt aktivitet har også trukket utgiftene ned i 2020. Staten har gitt betydelige ekstrabevilgninger til kommunesektoren begrunnet med koronapandemien, både i 2020 og så langt i 2021.

En arbeidsgruppe, med representanter fra departementene og KS, er oppnevnt for å beregne de økonomiske virkningene av pandemien for kommunesektoren. Gitt nye beregninger av deflatoren (publisert i RNB2021), anslås de økonomiske virkningene av pandemien nå til 10,8 mrd. kroner i 2020. Kompenserende bevilgninger og midlertidig reduksjon av arbeidsgiveravgiften utgjør 2 mrd. kroner mer enn dette. Kommunesektoren ble også tilført midler til aktivitetsstimulering i løpet av 2020. Arbeidsgruppen vil presentere beregninger for 2021 i august.

Netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2019 utgjorde netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet 2,0 prosent av inntektene, noe som tilsvarer utvalgets anbefalte nivå. I 2020 økte netto driftsresultat til 3,1 prosent av inntektene. Driftsresultatet økte både i kommunene og fylkeskommunene, og økningen var spesielt stor i fylkeskommunene. Blant kommunene er netto driftsresultat gjennomgående høyest i de minste og i de største kommunene. Mange små kommuner fikk betydelige overføringer fra havbruksfondet i 2020. Gode driftsresultater siden 2015 har muliggjort oppbygging av betydelige disposisjonsfond og bidratt til et lavt antall kommuner og fylkeskommuner i ROBOK. I juni 2021 er ingen fylkeskommuner og 14 kommuner oppført.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Det har hovedsakelig sammenheng med at ekstrabevilgningene som ble inntektsført i 2020, i noen grad er knyttet til utgifter som først vil påløpe etter 2020. For netto driftsresultat etter avsetninger til bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, var økningen fra 2019 til 2020 knapt halvparten av økningen i det ordinære netto driftsresultatet.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Når midlertidige koronarelaterte inntekter holdes utenfor, ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 1,0 prosent og veksten i frie inntekter ble -0,2 prosent. Reduksjonen i frie inntekter må ses i sammenheng med betydelig merskattevekst i 2019. Både veksten i samlede og frie inntekter ble høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2020. Dette skyldes i hovedsak at den kommunale deflatoren, som tidligere omtalt, ble lavere enn lagt til grunn. I tillegg ble veksten i samlede inntekter trukket opp av høyere gebyrinntekter og havbruksinntekter.

I 2020 var det om lag nullvekst i aktiviteten, noe som må ses i sammenheng med at en del vanlig virksomhet var nedstengt eller vanskelig å opprettholde under pandemien. Selv om investeringene ble redusert i 2020, er investeringsnivået fortsatt høyt og har vært høyt gjennom flere år. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Både netto gjeld (utenom pensjonsreserver) og renteeksponert gjeld økte markert fra 2019 til 2020. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Norges Bank satte styringsrenten raskt til null for å begrense de negative virkninger av pandemien. Rentene falt også for kommuner og fylkeskommuner. Siden rentenivået for tiden er svært lavt, vil renteutgiftene være moderate til tross for høyt gjeldsnivå. I siste pengepolitiske rapport fra juni 2021 har Norges Bank signalisert at første renteøkning vil komme i september og at styringsrenten deretter vil øke gradvis fram mot 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for at rentenivået vil øke de nærmeste årene.

Tjenester

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen i 2020. Kommunene har brukt mye ressurser på smittevern og gjennomføring av TISK-strategien. Barnehager og skoler har periodevis vært stengt, det har vært innført restriksjoner på besøk i sykehjem, og kollektivtransporten har hatt færre reisende. Rusomsorg, psykiatri og barnevern er også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kan være vanskelig 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 85,4 prosent i 2020. Dekningsgraden blant 3-5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for færre barn i barnehage, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2020, mens i underkant av 70 prosent oppfylte pedagognormen. Målt ved grunnskolepoeng har det vært en forbedring av elevprestasjonene siden 2013. Det var også en markert forbedring fra 2019 til 2020, noe som skyldes høyere standpunktkarakterer og at eksamener ble avlyst våren 2020 på grunn av koronapandemien. Gjennomsnittlig gruppestørrelse er redusert og stadig flere skoler oppfyller lærernormen. Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og også stor variasjon mellom studieretninger.

I pleie og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over, mens andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. De senere årene har andelen yngre mottakere av sosialhjelp (18-24 år) blitt redusert. Til tross for koronapandemien, fortsatte denne utviklingen

i 2020. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020, noe som kan ha sammenheng med pandemien.

Utsiktene for kommuneøkonomien framover

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien også i 2021, men pandemien kan også ha mer langsiktige konsekvenser. Elever i grunnskole og videregående opplæring har opplevd stengte skoler og mer digital undervisning. Innen barnevern, rusomsorg og psykiatri er det en bekymring at pandemien har økt behovet for tjenester. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter også når pandemien er over. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet på grunn av elektroniske møter, kan trekke i retning av permanent lavere utgifter.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren som helhet har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Det må imidlertid tas høyde for at de årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser.