

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Koronapandemien har hatt store økonomiske konsekvenser

I mars 2020 opplevde internasjonal og norsk økonomi kraftig produksjonsfall og høy arbeidsledighet på grunn av koronapandemien og strenge smitteverntiltak. De fleste nasjonale smitteverntiltakene ble opphevet i slutten av september 2021. Ifølge SSB er produksjonen i norsk økonomi nå over nivået før pandemien. Etterspørselen etter arbeidskraft er økende, men arbeidsledigheten er fortsatt noe høyere enn før pandemien.

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 for kommunesektoren er store. Sektoren opplever økte utgifter (spesielt til smittevernsoppgaver) og reduserte brukerbetalingen (blant annet til kollektivtransport). I 2020 ble kommunesektorens skatteinntekter redusert, men i 2021 har skatteinntektene blitt høyere enn anslått.

Både i 2020 og 2021 har staten gitt betydelige ekstrabevilgninger til kommuner og fylkeskommuner begrunnet med koronapandemien. En arbeidsgruppe, med representanter fra departementene og KS, ble oppnevnt for å vurdere de økonomiske virkningene av pandemien for kommunesektoren. Med utgangspunkt i arbeidsgruppens beregninger, anslås det at kommunesektoren ble kompensert med 2 mrd. kroner ut over de anslåtte virkningene av pandemien i 2020.

I 2021 har staten bevilget 22 mrd. kroner til kommunesektoren begrunnet med koronapandemien. Av disse er 16 mrd. kroner kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter. For første halvår 2021 anslår arbeidsgruppen konsekvensene av pandemien til 9,3 mrd. kroner for kommunesektoren som helhet. Basert på ny rapport fra arbeidsgruppen i april vil det bli gjort en ny vurdering av merutgifter og mindreinntekter i 2021 i revidert nasjonalbudsjett neste år.

Inntekter, aktivitet og gjeld

I nasjonalbudsjettet for 2022 anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2021 til 2,0 prosent og veksten i frie inntekter til 2,2 prosent. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenfor. Veksten i både samlede og frie inntekter er høyere enn anslagene i budsjettopplegget for 2021. Det skyldes merskattevekst på grunn av høye utbytter, samt at norsk økonomi har utviklet seg bedre enn ventet gjennom pandemien. Effekten dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere elpriser og høyere byggekostnader.

For 2021 anslås aktivitetsveksten til 2,4 prosent. Investeringene ble redusert i 2020, og ser ut til å falle også i 2021, men vil likevel være på et høyt nivå. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank satte opp styringsrenten til 0,25 prosent i september 2021. Ifølge bankens prognose vil styringsrenten være 1 prosent om ett år og 1,7 prosent mot slutten av 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for ytterligere økning i rentenivået.

Netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2019 utgjorde netto driftsresultat for kommunesektoren 2,0 prosent av inntektene, noe som tilsvarer utvalgets anbefalte nivå. I 2020 økte netto driftsresultat til 3,1 prosent av inntektene.

Gode driftsresultater siden 2015 har muliggjort oppbygging av betydelige disposisjonsfond. Siden staten har gitt kommunesektoren kompensasjon i form av ekstrabevilgninger, har disposisjonsfondene holdt seg oppe gjennom pandemien. Gode driftsresultater og oppbygging av disposisjonsfond har bidratt til et lavt antall kommuner og fylkeskommuner i ROBEK. I november 2021 var ingen fylkeskommuner og 17 kommuner oppført i ROBEK.

På grunn av koronapandemien var 2020 et spesielt år. Staten ga kommunesektoren betydelige ekstrabevilgninger, men deler av midlene er knyttet til utgifter som først vil påløpe etter 2020. Netto driftsresultat etter avsetninger til bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, økte også i 2020. Økningen utgjorde knapt halvparten av økningen i det ordinære netto driftsresultatet.

I 2021 vil netto driftsresultat trekkes opp av merskattevekst, mens høyere kostnadsvekst og lavere utbetalinger fra Havbruksfondet trekker i motsatt retning. Utvalget anslår at netto driftsresultat for kommunesektoren også i 2021 vil ligge godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene.

Utsiktene for kommuneøkonomien framover

De fleste nasjonale smitteverntiltakene er nå avviklet. Samtidig er det lokale smitteutbrudd i deler av landet og generelt økende smittetall. Utviklingen videre er usikker, men pandemien vil trolig få konsekvenser for kommuneøkonomien også i 2022.

I tillegg kan koronapandemien ha mer langsiktige konsekvenser for kommuneøkonomien. Innen barnevern, rusomsorg og psykisk helsevern er det en bekymring at pandemien kan ha medført et oppdemmet behov for tjenester. Stengte skoler, mer hjemmeundervisning og smitteverntiltak kan ha hatt konsekvenser for elevenes læringsutbytte i grunnskole og videregående opplæring. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter framover. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet i kommunesektoren på grunn av digitale møter, kan imidlertid 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.