

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Etter flere år med gode netto driftsresultater bidro kraftig renteøkning og høyere kostnadsnivå til at det i 2023 var mange kommuner som hadde negative driftsresultater. Samtidig har betydelige inntekter fra konsesjonskraft, havbruk og avkastning på finansielle plasseringer trukket opp resultatene i flere kommuner. Forskjellene mellom kommunene øker.

Over flere år har kommunesektorens frie inntekter blitt høyere enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig merskattevekst mot slutten av budsjettårene. I perioden 2015 – 2022 var de økonomiske resultatene stort sett meget gode slik at mange kommuner har kunnet spare betydelige midler i disposisjonsfond.

Kraftige impulser fra utlandet

De fleste land opplevde høy prisvekst i 2022 og 2023. Selv om prisveksten ble redusert gjennom fjoråret og hittil i år, er den fortsatt stort sett høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene.

Krigen i Ukraina påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. Norge besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina, og kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktingene. I tillegg førte Russlands begrensninger av eksport av gass til høye energipriser i Europa i 2022, men prisene har nå falt betydelig.

Kommuner og fylkeskommuner er ulikt eksponert for effekten av økningene i markedsprisen på strøm vi ha sett etter invasjonen i Ukraina. Det gjelder både inntekter og utgifter, og det har også vært store regionale forskjeller i prisene. Samlet har dette bidratt til stor variasjon i den økonomiske utviklingen.

Inntekter og aktivitet

Realveksten i de samlede inntektene var 7,6 mrd. kroner (1,2 prosent) fra 2022 til 2023, mens de frie inntekter økte med 0,7 mrd. kroner (0,1 prosent) Dette er en oppjustering fra anslaget i Nasjonalbudsjettet 2024, som følge av et høyere inntektsnivå i 2023 enn ventet. Anslaget på inntektsveksten ble også oppjustert fra Revidert nasjonalbudsjett 2023 til Nasjonalbudsjettet 2024.

I Revidert nasjonalbudsjett 2023 var anslaget for kostnadsveksten i 2023 langt høyere enn anslaget i Saldert budsjett 2023. Stortinget vedtok derfor under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner. Sammen med anslått merskattevekst kompenserte dette for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023.

Oppdatert informasjon viser at kommunesektoren reelt sett fikk om lag 12,1 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i revidert budsjett. Av dette skyldes 7,9 mrd. kroner høyere skatteinntekter og 4,2 mrd. kroner lavere kostnadsvekst enn ventet. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til et varig lavere kostnadsnivå fremover. Tilsvarende bidro isolert sett en høyere kostnadsvekst enn ventet i 2021 og 2022 til et varig høyere kostnadsnivå.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren i 2023 er oppjustert i forhold til anslaget i saldert budsjett som følge av en vekst i utførte timeverk og produktinnsats, mens utviklingen i

bruttorealinvesteringer trekker i motsatt retning. Investeringsnivået er fortsatt forholdsvis høyt. I starten av pandemien var det høy inntektsvekst og lav aktivitetsvekst, mens det de to siste årene har vært omvendt. Det kan tyde på at aktivitet som ikke var mulig å gjennomføre under pandemien er gjenopptatt. Aktivitetsveksten var høyere enn inntektsveksten skulle tilsi, noe som gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeldsvekst.

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat ble redusert fra 2022 til 2023 både for kommuner og fylkeskommuner. For kommunesektoren som helhet utgjorde netto driftsresultat 1,3 prosent av inntektene som er lavere enn det nivået utvalget anbefaler at resultatet bør ligge på over tid. For kommunene, hvor det anbefalte nivået er 1¾ prosent, var driftsresultat 0,8 prosent, mens det var 4,2 prosent for fylkeskommunene. For fylkeskommunene er dette i tråd med anbefalingen om et driftsresultat på 4 prosent over tid. Utvalget understreker at anbefalingene om netto driftsresultat gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Lavere netto driftsresultater kan blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Kommunenes utgifter til sosialhjelp har økt blant annet fordi flere husholdninger får økonomiske problemer på grunn av høyere priser på viktige varer og tjenester. I tillegg har kostnadene økt som følge av tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina, en økning som i stor grad dekkes av integreringstilskuddet. Mange kommuner må også omstille som følge av fallende barnetall og økning i antall eldre. Slike omstillinger er kostnadskrevende.

Driftsresultatene i 2023 er likevel noe høyere enn anslått av utvalget i fjor høst. De ville blitt lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettopplegget. I tillegg har utbytte og avkastning på finansielle investeringer hatt en positiv effekt på resultatet for sektoren samlet i 2023 sammenliknet med i 2022. Økningen i netto renteutgifter har trukket noe i motsatt retning.

Kommuner med negative netto driftsresultater vil måtte tære på disposisjonsfondene. I tillegg brukte kommunesektoren av disposisjonsfondet til å finansiere investeringene i 2023. Disposisjonsfondene ble derfor redusert i 2023, men ligger fortsatt på et høyt nivå for sektoren samlet. Disposisjonsfondene i kommunesektoren utgjorde 13,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, ned fra 14,9 prosent i 2022.

Selv om kommunenes inntekter har økt mer enn ventet, er netto driftsresultat i kommunene lavere enn det utvalget anbefaler. I tillegg varierer netto driftsresultat betydelig både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og spredningen synes å være større i 2023 enn tidligere år. Det siste har sammenheng med store forskjeller i avkastning på finansplasseringer og inntekter fra utbytte og at enkelte kommuner i 2023 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og fra kraft. Kraftprisene har også variert mye mellom de ulike landsdelene, og økningen i rentenivået har påvirket kommunene ulikt. I 2023 hadde nærmere halvparten av kommunene et negativt netto driftsresultat, noe som er mer enn dobbelt så mange som i 2022. Disse kommunene må bruke av disposisjonsfondene, og en slik situasjon vil over tid ikke være bærekraftig. Også når det gjelder størrelsen på disposisjonsfondene og gjeld, er variasjonen mellom kommunene stor. Det var en tendens til

at kommuner som hadde negative netto driftsresultater i 2023, også hadde lave disposisjonsfond, noe som understreker forskjellene i den økonomiske situasjonen.

Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I juni 2024 var ingen fylkeskommuner og 18 kommuner oppført i registeret. Antallet har ligget lavt over flere år, og til tross for relativt svake driftsresultater i mange kommuner i fjor, ser det ut som det kun blir en liten økning i antall kommuner i ROBEK i år.

Utviklingen i kommunale tjenester

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringene og var om lag 89 prosent i 2023. 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 2023, mens 65 prosent oppfylte pedagognormen. Dette er en nedgang fra 2022.

Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen og antall årstimer per elev som får spesialundervisning økte marginalt for alle trinnene i 2023 sammenlignet med 2022. For grunnskolen samlet var gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2023 på samme nivå som i 2022.

Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år, og det er stadig færre som fullfører på mer enn normert tid. Samtidig er det fortsatt betydelig variasjon i fullføring geografisk og mellom studieretninger. Andelen elever som slutter i videregående opplæring uten å fullføre fortsatte å øke i 2023.

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 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 2022, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2023, er trolig andre forklaringer vel så viktige.

Utsiktene framover

I Nasjonalbudsjettet 2024 la regjeringen opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2024 på 2,2 mrd. kroner og en realvekst i samlede inntekter på 8,8 mrd. kroner. Siden saldert budsjett er inntektsnivået i kommunesektoren oppjustert for 2023, mens inntektsnivået i 2024 er om lag uendret, noe som bidrar til at anslaget for realveksten fra 2023 til 2024 blir redusert. Etter stortingsbehandlingen av RNB2024 anslås det en realnedgang i 2024 på 1,0 mrd. kroner i de frie inntektene og en realvekst på 8,4 mrd. i samlede inntekter.

Kommunenenes inntekter har over flere år blitt høyere enn ventet i hovedsak som følge av merskattevekst mot slutten av året. Særlig i 2021 og 2022 ble skatteinngangen langt høyere enn ventet. Samtidig ble også prisveksten klart sterkere enn anslått disse årene. Når det tas

hensyn til faktisk kostnadsvekst og merkostnader til den demografiske utviklingen, er nivået på de frie inntektene i 2024 om lag på samme nivå som i 2016.

Merutgifter knyttet til utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina har en overvekt av kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Utvalgets beregninger viser at merutgiftene knyttet til de demografiske endringene som belaster de frie inntektene utgjør 4,3 mrd. kroner i 2024 og 3,6 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2025. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2025, særlig fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året.

Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet for kommunene. Endringene vil blant annet kunne løfte skatteinntektene for skattesvake kommuner og kan isolert sett bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i disse kommunene. Endringer i grunnlaget for den kommunale inntektsskatten vil redusere usikkerheten knyttet til skatteinngangen for alle kommuner.

Gjeldsnivået i kommunesektoren har økt over tid, og dette gjør kommunesektorens økonomi mer sårbar for renteøkninger. Norges Bank økte i løpet av vel to år styringsrenten fra null til 4,5 prosent. Banken har signalisert at renten holdes uendret ut året før den settes gradvis ned.

Økte energipriser spesielt i 2022 som følge av Russlands begrensninger på eksport av gass bidro til høye offentlige inntekter som har bidratt til at pensjonsfondet har fortsatt å øke. Handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert et stykke frem i tid, med mindre store kursfall på verdens børser fremskynder dette. Samtidig vil befolkningen i arbeidsdyktig alder snart helt slutte å vokse. Veksten i de løpende inntektene i statsbudsjettet og finansieringsbidraget fra fondet vil dermed ganske raskt reduseres. Samtidig vil utgiftene vokse 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 av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Utvalget vil igjen understreke at staten på sin side bør styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne u hensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.