

Utvalgets situasjonsforståelse

Usikkerhet nasjonalt og internasjonalt

De fleste land har i løpet av 2022 opplevd økende prisvekst. Den økende prisveksten har blant annet sammenheng med brutte forsyningskjeder som følge av koronapandemien. Krigen i Ukraina og lavere eksport av gass fra Russland har i tillegg ført til økte priser på energi i Europa. Krigen har også gjort det vanskeligere å transportere korn fra Ukraina, noe som har medført økte matvarepriser. Samtidig er arbeidsledigheten svært lav i de fleste land. For å unngå at prisveksten skal bite seg fast på et høyt nivå, har sentralbankene, også Norges Bank, respondert med å øke styringsrentene.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter til å ta imot flyktninger. De dekkes av integreringstilskuddet, men det er også utgifter som skal dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere. I august oppjusterte utvalget anslagene for demografikostnadene for 2023. Utgangspunktet var oppdaterte befolkningsframskrivninger fra SSB fra juli som tok høyde for tilstrømningen av flyktninger fra Ukraina slik det så ut da. Det er usikkert hvor lenge krigen vil vare og hvor mange som vil returnere til Ukraina når den er over.

Utviklingen i strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner, da en del har høye kraftinntekter, mens andre kun opplever høyere kostnader. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponert for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. I Sør-Norge har strømprisene økt til svært høye nivåer i 2022. I andre deler av landet har strømprisene vært lavere enn i 2021.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de har sørget for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske virkningene av pandemien var store i 2020 og 2021. Virkningene er i 2022 fremdeles betydelige, men mindre enn i de to foregående årene. Regjeringen har varslet at den vil se på helheten i kompensasjonen til kommunene i nysalderingen av 2022-budsjettet.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Kommunesektoren fikk svært høy inntektsvekst i 2021. Dette hadde sammenheng med betydelig merskattevekst på grunn av bedre utvikling i norsk økonomi enn antatt og tilpasninger til høyere skatt på utbytte. Bedring i arbeidsmarkedet og tilpasninger til økt skatt på utbytte har gitt betydelig merskattevekst også i 2022, men det meste av merskatteveksten som skyldes skattetilpasninger ble trukket inn av staten i form av redusert rammetilskudd i 2022 i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2022.

I nasjonalbudsjettet for 2023 (NB23) anslås det nå en realnedgang i kommunesektorens samlede og frie inntekter i 2022 på henholdsvis 1,2 prosent og 2,9 prosent. Oppgavekorrigeringer og midlertidige koronarelaterte inntekter, samt hele merskatteveksten i 2022 som anslås å være knyttet til ekstraordinært høye utbytter i 2021 og tilhørende trekk i rammetilskudd er holdt utenfor ved beregning av realveksten. At realinntektsveksten ser ut til å bli negativ i 2022, har sammenheng med betydelig merskattevekst i 2021 og høyere

kostnadsvekst enn opprinnelig anslått i 2022. Kostnadsveksten blir særlig drevet opp av høyere strømpriser og økte byggekostnader. Kostnadsveksten i 2022 blir trolig også høyere enn lagt til grunn i NB23. Realinntektsnivået i 2022 ventes å være litt høyere enn før pandemien når det er korrigert for oppgaveoverføringer, men litt lavere når en også korrigerer for økte demografikostnader.

Det var realnedgang i investeringene under pandemien, men i 2022 anslås det at investeringene igjen vil få en realvekst. For 2022 anslås aktivitetsveksten til 0,8 prosent. Investeringer og sysselsetting trekker veksten opp, mens det er en markert nedgang i produktinnsatsen.

Investeringsnivået har vært høyt i flere år, og som følge av dette har gjelden i kommunesektoren økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank har det siste året økt styringsrenten fra null til 2,5 prosent. Ifølge banken er det større usikkerhet om den framtidige utviklingen i inflasjon og aktivitet enn normalt, men mest sannsynlig økes styringsrenten videre i desember. Økt styringsrente har medført økte lånekostnader for kommuner og fylkeskommuner.

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat, som følge av betydelig merskattevekst, stort sett ligget over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene. I 2021 utgjorde netto driftsresultat 4,7 prosent av inntektene. Netto driftsresultat har vært høyt både i kommunene og fylkeskommunene.

Gode driftsresultater har muliggjort oppbygging av betydelige disposisjonsfond. Merskattevekst og god økonomistyring har bidratt til et lavt antall kommuner og fylkeskommuner i ROBEK. I november 2022 var ingen fylkeskommuner og 14 kommuner oppført i ROBEK.

Som følge av svak inntektsutvikling og høy kostnadsvekst vil netto driftsresultat bli redusert i 2022. Hvor mye avhenger blant annet av i hvilken grad kommuner og fylkeskommuner blir kompensert for merutgifter og mindreinntekter i forbindelse med koronapandemien for 2022. KS har tidligere i høst innhentet informasjon fra et utvalg kommuner og fylkeskommuner. På bakgrunn av resultatet fra undersøkelsen forventer utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2022 blir under det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. De fleste kommuner og fylkeskommuner har imidlertid tilstrekkelige disposisjonsfond til å kunne dekke eventuelle negative netto driftsresultater.

Utsiktene for kommuneøkonomien framover

I NB23 legges det opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2,6 mrd. kroner i 2023. Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2022 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2022 (RNB22). I forhold til oppdatert anslag på regnskap anslås frie inntekter å falle med 0,1 mrd. kroner.

Veksten i de frie inntektene er høyere enn det intervallet som ble varslet i Kommuneproposisjonen 2023. Dette må ses på bakgrunn av utvalgets oppjustering av demografikostnadene. Det oppjusterte anslaget er basert på nye befolkningsframskrivninger

som blant la til grunn et høyere antall annet bosatte flyktninger fra Ukraina, men ikke så mange som UDI planlegger for nå. Det økonomiske handlingsrommet ble i NB23 anslått til 0,1 mrd. kroner i 2023. Det er usikkerhet knyttet til det økonomiske handlingsrommet fordi skatteinntekter, kostnadsvekst og demografikostnader er mer usikre enn vanlig.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og, med unntak for 2020 og 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. De årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil være høye i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som kan gi mindre rom for inntektsvekst i kommunesektoren. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å unngå å innføre uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner.