



DET KONGELIGE  
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTORENN

MATERIALET TIL 1. KONSULTASJONSMØTE  
6. mars 2024

**1. Innhold**

1. Innhold.....	1
1. Det 1. konsultasjonsmøtet 2024 .....	2
2. Om notat fra TBU av mars 2024 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	3
3. Om notat fra TBU av mars 2024 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter.....	6
4. Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2025.....	8
4.1 Innretningen av budsjettpolitikken .....	8
4.2 Høy kostnadsvekst presser kommuneøkonomien i 2024 .....	9
4.3 KS forventer at regjeringen prioriterer kommunesektorens frie inntekter i kommunerammen for 2025 .....	11

**Vedlegg:**

- a) Notat fra TBU om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren
- b) Notat fra TBU om demografisk utvikling
- c) KS' regnskapsundersøkelse 2023
- d) KS' budsjettundersøkelse 2024 for kommuner
- e) KS' budsjettundersøkelse 2024 for fylkeskommuner

## **1. Det 1. konsultasjonsmøtet 2024**

Hovedtema for det 1. konsultasjonsmøtet er rammene for kommuneopplegget i kommende års statsbudsjett.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) utarbeider notater til møtet om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter i 2025. Notatet om den økonomiske situasjonen er gjengitt i kapittel 2. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg a.

Sammendrag av notatet om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter i 2025 er gjengitt i kapittel 3. Notatet i sin helhet ligger som vedlegg b.

KS' regnskapsundersøkelse for 2023 er et grunnlag for TBUs notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Regnskapsundersøkelsen ligger som vedlegg c. Vedlagt er også KS' budsjettundersøkelse for 2024 (vedlegg d og e).

KS har fremmet innspill til regjeringens arbeid med statsbudsjettet for 2025. Innspillet er gjengitt i kapittel 4.

Diskusjonen på det 1. konsultasjonsmøtet er vanligvis knyttet opp mot rammene for kommuneopplegget. Det er derfor i utgangspunktet kun KS, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet som deltar på møtet.

Tidspunkt for de øvrige møtene innenfor konsultasjonsordningen i 2023 er:

- 2. konsultasjonsmøte: 26. april kl. 09.30-10.45
- Bilaterale møter mellom fagdepartementene og KS i oktober/november

Det finnes mer informasjon om konsultasjonsordningen på Kommunal- og distriktsdepartementets hjemmesider på regjeringen.no og på KS.no.

## 2. Om notat fra TBU av mars 2024 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

### **Innledning og Utvalgets situasjonsforståelse**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2024 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2023 og bygger på tilgjengelig informasjon per 29. februar 2024. Alle tall for 2023 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

De fleste land har i løpet av 2022 og 2023 opplevd høy prisvekst. Selv om prisveksten ble redusert gjennom fjoråret, er den fortsatt høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene. I Norge har arbeidsledigheten økt noe, men er fortsatt på et relativt lavt nivå.

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 avtok 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.

### ***Netto driftsresultat og disposisjonsfond***

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, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner.

KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat ble redusert fra 2022 til 2023, og lå under nivået utvalget anbefaler at resultatet bør ligge på over tid. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 1 ½ prosent av inntektene. Kommunene samlet ser ut til å få et netto driftsresultat under det anbefalte nivået på 1 ¾ prosent, mens fylkeskommunene ser ut til å få netto driftsresultat rundt anbefalingen på 4 prosent av inntektene.

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, noe som trolig blant skyldes sterk prisvekst på sentrale varer og tjenester for husholdningene. I tillegg opplever mange kommuner omstillinger 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 trolig blitt vesentlig lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettoplegget. I tillegg har utbytte og avkastning på finansielle investeringer hatt en positiv effekt på resultatet for sektoren samlet i 2023 sammenliknet med i 2022, mens økningen i netto renteutgifter har trukket noe i motsatt retning. Sammenliknet med 2022, har netto driftsresultatene blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er gruppen av kommuner med mellom 3 000 og 5 000 innbyggere.

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 utvalgskommunene i regnskapsundersøkelsen utgjorde 12,7 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, mot 13,7 prosent i 2022.

Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I februar 2024 var ingen fylkeskommuner og 17 kommuner oppført i registeret. Til tross for at kommunenes inntekter har økt mer enn ventet vil utvalget peke både på at netto driftsresultat i kommunene ligger under utvalgets anbefaling og at variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, synes å være større i 2023 enn tidligere år. Det siste har sammenheng med at forskjellene i avkastningen på finansplasseringer og inntekter fra utbytte er store og at enkelte kommuner i 2023 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og fra kraft. Det har også vært store forskjeller i utviklingen i kraftprisene mellom de ulike landsdelene, og økningen i rentenivået har slått ulikt ut. Rundt 42 prosent av kommunene i regnskapsundersøkelsen hadde negativt netto driftsresultat i 2023 mot 21 prosent i 2022. Disse kommunene må tære på fondene sine, og en slik situasjon vil over tid ikke være bærekraftig. Også når det gjelder størrelsen på disposisjonsfondene og gjeld er variasjonen mellom kommunene stor.

### ***Inntekter, aktivitet og gjeld***

Basert på statsregnskapet og skatteregnskapet anslår utvalget at de samlede inntektene reelt sett har økt med 0,8 pst. fra 2022 til 2023, mens de frie inntekter var om lag på samme nivå som året før. Den svake inntektsutviklingen fra 2022 til 2023, skyldes betydelig merskattevekst mot slutten

av 2022 som løftet nivået på realinntektene i 2022. I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2024 (NB24) er realinntektsnedgangen mindre både i samlede og frie inntekter, noe som skyldes merskattevekst i 2023 etter framleggelsen av budsjettet.

Utvalget har lagt til grunn en deflator på 4,5 prosent for 2023, noe som er likt som anslaget i NB24, og en nedgang fra anslaget på 5,2 pst. i Revidert nasjonalbudsjett 2023 (RNB23).

Oppdatert informasjon tilsier at kommunesektoren reelt sett fikk 11,3 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i RNB23, som følge av høyere skatteinntekter og lavere kostnader enn ventet. Samlet sett gir inntekst- og kostnadsutviklingen, medregnet kompensasjonen i RNB23, et varig reelt inntektsløft for sektoren tilsvarende 3,2 mrd. kroner utover det som var tiltenkt i Saldert budsjett 2023.

I forhold til NB24 er sysselsettingen i kommunesektoren ut til å ha økt mer fra 2022 til 2023, mens investeringsveksten ser ut til å bli noe lavere enn tidligere anslått. Produktinnsatsen er betydelig oppjustert. Samlet gir dette en betydelig oppjustering av aktivitetsveksten for 2023, og den er nå anslått klart høyere enn inntektsveksten.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt, og sektoren påvirkes derfor av at rentenivået har økt. Norges Bank har i løpet av to og et halvt år økt styringsrenten fra null til 4,5 prosent. Banken har signalisert at renten holdes uendret fram til i høst før den settes gradvis ned.

### *Utsiktene framover*

Lavere kostnadsvekst i 2023 enn ventet i RNB23 bidrar isolert sett til å trekke opp nivået på realinntektene i 2024. Dette var imidlertid kjent informasjon ved behandlingen av 2024-budsjettet i fjor høst. I det vedtatte budsjettoplegget for 2024 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 14,5 mrd. kroner (2,2 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 6,4 mrd. kroner (1,3 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2023 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2023.

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, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året. Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også

fra andre land enn Ukraina og at dette også kan bli tilfellet i 2024. Utvalget vil oppdatere beregningene av merutgiftene til demografi i juni i år.

Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene fremover. Statens pensjonsfond utland har økt mye det siste året, men etter hvert som petroleumsinntektene avtar er veksten i fondet ventet å bli mindre. Sammen med en mindre vekst i arbeidsstyrken, vil det gi en svakere inntektsutvikling i statsbudsjettet noen år frem i tid. 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 i 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.

*Hele notatet er vedlagt*

### **3. Om notat fra TBU av mars 2024 om demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter**

#### **Sammendrag**

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2025-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2024 etter at SSB 21. februar 2024 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2024.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 til 4,3 mrd. 2024-kroner, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Nye befolkningsframskrivninger fra SSB forventes å foreligge i juni. Utvalget vil da oppdatere anslaget.

Utvalget tar normalt utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Det er også denne gangen grunn til å

tro at innvandringen gjennom 2024 - som følge av krigen i Ukraina - blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022, der det ikke lå inne eksplisitte forutsetninger om innvandring av flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. På bakgrunn av IMDIs bosettingsscenarier per 30. januar 2024, som antyder en brutto bosetting på 30 000 flyktninger fra Ukraina, samt en forutsetning om noe tilbakeflytting, legger utvalget i sitt hovedalternativ til grunn en netto innvandring på 28 000 høyere enn i middelalternativet til SSB.

Kommunene har fått en anmodning fra IMDi om å bosette 37 000 flyktninger i 2024. Utvalget har med denne bakgrunn også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 36 000 utover det som er lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskriving og 8 000 utover utvalgets hovedalternativ. Et slikt alternativ gir samlede merutgifter til demografi på 5,1 mrd. kroner i 2025, hvorav 4,2 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Utvalget har også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 8 000 under utvalgets hovedalternativ. Dette alternativet gir samlede merutgifter til demografi på 3,6 mrd. kroner i 2025, hvorav 2,9 mrd. kroner belaster de frie inntektene.

Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina. Dette kan også bli tilfellet i 2024 og innebærer isolert sett en risiko for at merutgifter til demografi undervurderes.

Merkostnader til demografi i 2024 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2023 til 1.1.2024 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 samt en forutsetning om en merinnvandring på rundt 20 000 fra Ukraina utover de 10 000 som lå til grunn i SSBs middelalternativ. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2023 var 61 200 personer, mens TBU anslag la til grunn 53 600 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2023 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2024 ble om lag 5,2 mrd. 2023-kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. 2023-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2023. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 4,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2023-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2023 som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2024. Høyere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med høyere nettoinnvandring fra andre land enn Ukraina enn lagt til grunn i SSBs middelalternativ.

*Hele notatet er vedlagt.*

## 4. Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2025

### 4.1 Innretningen av budsjettpolitikken

#### Situasjonen i norsk økonomi og utsiktene fremover

Etter at gjeninnhenting etter pandemien tok slutt i september 2022 har det ikke vært noen underliggende vekst i fastlands-BNP. Det kan tolkes som en kraftig konjunkturedgang. Arbeidsledigheten har økt i halvannet år, men svært langsomt og er fremdeles på et relativt lavt nivå sammenliknet med perioden mellom finanskrisen og pandemien. Et negativt trendskifte i kortsiktig arbeidsinnvandring kombinert med høyt sykefravær forklarer hvorfor utviklingen i arbeidsmarkedet fremstår som langt bedre enn produksjonsutviklingen.

Den svake krona må betraktes som et betydelig problem, ved å forsterke inflasjonsimpulsene fra utlandet, bidra til uoptimal lønnsomhet i konkurranseutsatt sektor og redusere arbeidsinnvandringen. Om lag uendret reallønn og kraftig renteøkning har bidratt til en moderat nedgang i privat konsum, og en kraftig nedgang i boligbyggingen. Noen klar lavkonjunktur kan vi så langt imidlertid ikke snakke om, men en kan bekymre seg for utviklingen videre i år og neste år.

I dagens situasjon virker høye renter som riktig respons på den svake krona. SSB og Norges Bank venter en moderat vekst i eksporten fra fastlandet og en tilsvarende utvikling kan leses ut av SSBs investeringsundersøkelse for oljenæringen og i kraftforsyning. Andre investeringer og ikke minst boliginvesteringene ventes å falle markert, mens privat konsum står på stedet hvil. Det er ikke opplagt at en nøytral finanspolitikk, som 2024-budsjettet er beregnet å være, vil vise seg å være optimalt med hensyn til konjunktorene. Alle prognoser peker i retning av økt arbeidsledighet, men ikke til veldig høye nivåer. En markert nedgang i sykefravær, tilbakevending av kortsiktige arbeidsinnvandrere eller økt produktivitet, kan medføre en kraftigere økning i arbeidsledigheten. Krigene i Ukraina og i Midtøsten, bekymringer for utviklingen i Kina og USA kan tolkes som at impulsene fra verdensøkonomien er mer usikre enn vanlig.

Handlingsregelen gir nå rom for en betydelig større oljepengebruk enn dagens. Men et stort og langvarig fall i oljefondet vil før eller senere komme. Og da bør en ha en betydelig sikkerhetsmargin til 3-prosentbanen. De årlige økningene i kostnadene knyttet til helse og omsorg vil øke framover, mens det motsatte vil skje med skattegrunnlagene. Økte behov knyttet til forsvar og sikkerhet, flyktninger og klima og natur forsterker utfordringene.

Dette trekker i retning av at en bør prioritere hardere enn noensinne og være forsiktig med å øke oljepengebruken. Men dersom konjunktorene skulle ligge an til å svekkes markert sammenliknet med «dagens» rådene prognoser bør finanspolitikken kanskje på banen. Stimulering av økonomien



gjennom ekstraordinære tilskudd til kommunesektoren knyttet til ekstraordinært vedlikehold og framskyndte investeringer er i dagens situasjon et Kinderegg med ledig kapasitet i bygg og anlegg og store vedlikeholdsetterslep. Dersom det spesielt er sviktende etterspørsel fra husholdningene som trekker aktiviteten ned kan tiltak rettet mot bredere lag av befolkningen kanskje være på sin plass.

## 4.2 Høy kostnadsvekst presser kommuneøkonomien i 2024

**Høy prisvekst i 2021 og 2022 har redusert de reelle kommunerammene betydelig. Ekstraordinær høy skatteinngang i 2021 og 2022 har midlertidig kompensert for høye priser og bidratt til gode resultater. Effekten av høyere kostnader er permanent, mens de ekstra skatteinntektene i hovedsak bare har midlertidig effekt. Dette har ført til at veksten i de frie inntektene i perioden 2016 til 2024 reelt sett ikke ser ut til å ha økt mer enn demografikostnadene.**

For 2023 ble Kommunesektoren i Revidert nasjonalbudsjett (RNB) kompensert for at prisveksten så ut til å bli klart høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget. Da Nasjonalbudsjettet 2024 (NB24) ble lagt fram var det klart at skatteinntektene kom til å bli høyere i 2023 og prisveksten lavere enn det sektoren ble kompensert for i RNB. Lavere prisvekst bedrer også situasjonen i 2024.

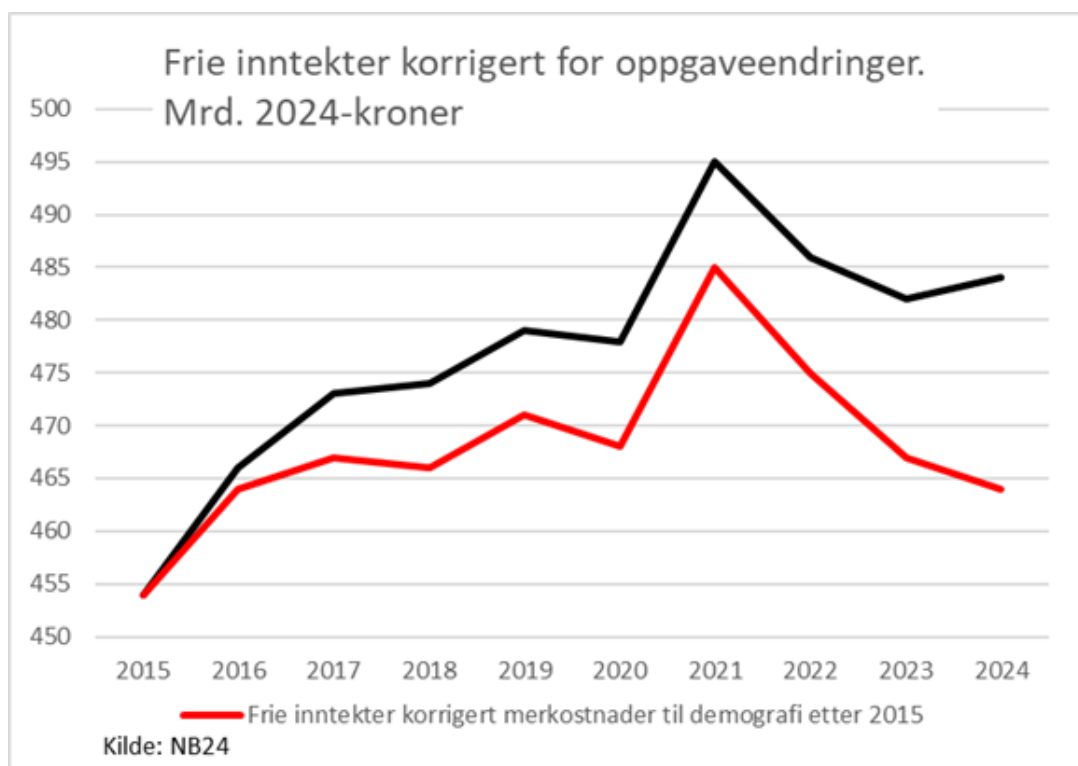
Endelige tall for skatteinngangen viser at skatteinntektene ble ytterligere noe høyere i 2023 enn ventet (rundt 3 mrd. kroner mer enn anslått i NB24). Samlet sett ble inntektsveksten i 2023 noe høyere enn anslått i NB24.

Foreløpige resultater fra regnskapsundersøkelsen til KS kan tyde på at netto driftsresultatet for kommunene utenom Oslo blir om lag 1 prosent. Dette er klart lavere enn i 2022, og også noe lavere enn TBUs anbefaling om nivå på netto driftsresultatet over tid for kommunene samlet.

Fra 2022 til 2023 økte driftsutgiftene klart mer enn driftsinntektene. Dette trekker ned netto driftsresultatet og utviklingen må ses i sammenheng med det høye kostnadsnivået kommunesektoren har stått overfor. Også øke renteutgifter har isolert sett bidratt til å trekke ned resultatene fra 2022 til 2023, mens høyere utbytte og finansavkastning har bidratt i motsatt retning. Finansinntektene varierer betydelig mellom kommunene, og har bidratt til stor spredning i netto driftsresultatene. Rundt 45 prosent av kommunene i regnskapsundersøkelsen hadde negativt netto driftsresultat i 2023 mot 17 prosent i 2022. Svakere resultater har bidratt til at disposisjonsfondene ble redusert fra 2022 til 2023. Netto driftsresultatet for fylkeskommunene anslås til 4,2 prosent. Dette er om lag i tråd med det TBU anbefaler at nivået bør ligge på over tid. Også for fylkeskommunene har resultatet avtatt fra 2022.

For 2024 er det per i dag få holdepunkter for å si noe om utviklingen i skatteinngangen sammenliknet med anslaget i NB24. Realverdien av frie inntekter korrigert for merkostnader for demografi og pensjon i 2024 anslås i NB24 til å være på samme nivå som i 2016, se figur 1. Høyere prisvekst enn ventet har dermed ført til at de økonomiske rammer i perioden fra 2016 til 2024 ikke har gitt grunnlag for mer tjenesteproduksjon i 2024 enn det som direkte følger av økt befolkningsvekst. For å bedre tjenestetilbudet utover dette må kommunene og fylkeskommunene enten økte produktiviteten eller bruke av oppsparte midler.

Figur 1 Nivået på kommunesektorens frie inntekter. 2024- kroner<sup>1</sup>



Budsjettundersøkelsen til KS viser at kommuner og fylkeskommuner samlet for 2024 har budsjettert med det laveste netto driftsresultat som er registrert siden KS begynte å lage slike undersøkelser. Det er samtidig store variasjoner i budsjettert resultat. Mellomstore kommuner med mellom 20-60 000 innbygger har i snitt budsjettert med de svakeste resultatene.

Budsjettundersøkelsen indikerer at kommunene har planlagt innsparings- og effektiviseringstiltak i størrelsesorden 9 milliarder kroner i 2024. Dette er betydelig høyere enn i 2023, og må både ses i lys av ønske om å få mer velferd ut av hver krone og en mer presset kommuneøkonomi.

### 4.3 KS forventer at regjeringen prioriterer kommunesektorens frie inntekter i kommunerammen for 2025

Kommunerammene oppleves nå som stramme. Som følge av redusert realinntektsnivå er det nå stort behov for økte frie inntekter utover kompensasjon for demografisk utvikling og pensjon for at sektoren skal kunne opprettholde eller bedre tjenestetilbudet. Situasjon er særlig krevende innenfor helse og omsorg. Etterspørselen av tjenester til yngre brukere øker samtidig som veksten i antall eldre nå slår inn for fullt. Det er i tillegg store rekrutteringsutfordringer i sektoren. Konsekvensene for personellbehov av alle nye statlige satsinger må vurderes slik at det ikke settes i gang nye satsinger uten at det er kjent hva som kreves av økt innsats av arbeidskraft og at det er tilgjengelig.

Vekst i frie inntekter ut over det som følger av kompensasjon for demografikostnader og eventuelle realøkninger i pensjonskostnader, er den viktigste prioritering fra KS i budsjettet for 2025. Økte frie inntekter bør også kombineres med større lokal frihet slik at sektoren i større grad kan tilpasse tjenestene til behovet lokalt. Økte frie inntekter, utover demografi og pensjon, vil også kunne lette omstillingen til nytt inntektssystem.

Usikre anslag for merkostnadene som følge av befolkningsendringer

Det er stor usikkerhet om nettoinnvandringen til Norge i 2024. I statsbudsjettet for 2024 ble det lagt til grunn at det bosettes 20 000 flyktninger fra Ukraina i 2024, mens kommunenes bosettingsbehov i oktober ble estimert til 37 000 flyktninger<sup>1</sup>. TBU har foreløpig lagt til grunn en netto innvandring på 28 000 flyktninger i 2024, og utvalget anslår merkostnader for kommunesektoren i 2025 som følge av den demografiske utviklingen til 4,3 mrd. kroner. Av denne økningen må 3,6 mrd. kroner finansieres av frie inntekter, ifølge analysen fra TBU.

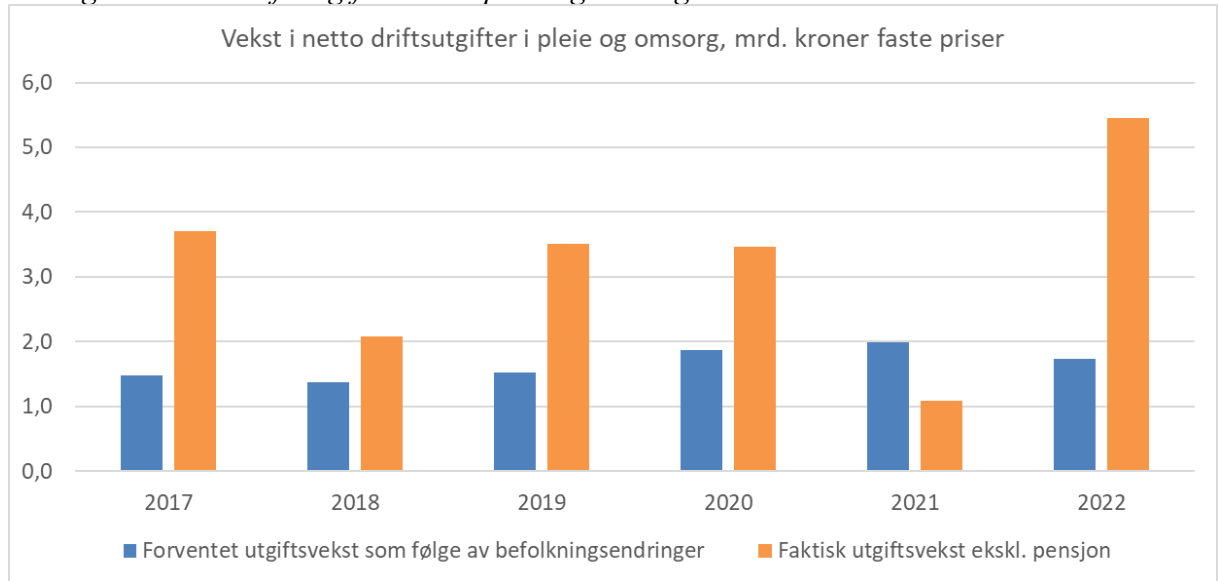
#### **Veksten i de frie inntektene må avspeile den sterke vekst i pleie og omsorgsutgiftene**

Demografiberegningen viser at kostnadsveksten innen pleie og omsorg vil tilta betydelig framover som følge av flere eldre. Kommunesektorens netto driftsutgifter til helse og omsorg har økt mer enn det demografikostnadene skulle tilsi, se figur 2. Kommunene har blant annet i flere år opplevd sterk vekst i etterspørsel etter tjenester blant yngre brukere som overskrider veksten i befolkningen i de aktuelle aldersgruppene, se figur 3.

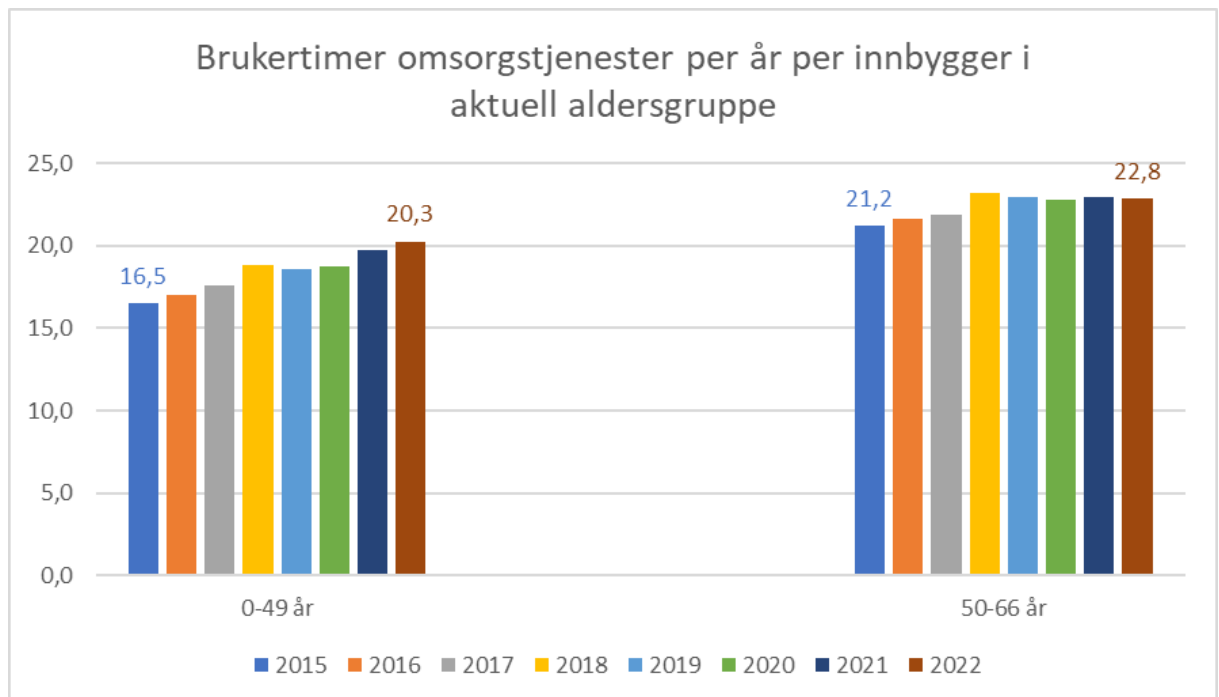
---

<sup>1</sup> I notat fra UDI fra 30. januar 2024 indikeres det at kommunene bør planlegge for 30 000 flyktninger fra Ukraina i 2024. Basert på aldersfordelingen blant allerede ankomne flyktninger fra Ukraina vil en økning i antall flyktninger i tråd med planleggingstallene fra UDI kunne innebære om lag 2,6 mrd. kroner i økte demografikostnader i 2025 utover middelalternativet i befolkningsframskrivningene til SSB. Av dette vil rundt 2,3 mrd. kroner måtte finansieres av de frie inntektene.

Figur 2 Netto driftsutgifter innen pleie og omsorg. Mrd. 2022- kroner



Figur 3 Brukertimer omsorgstjenester per år per innbygger i aktuelle aldersgruppe



Det er en stor bekymring for utslaget kostnadsveksten for særlig yngre brukere under 67 år i pleie og omsorgssektoren gir over tid. Kostnadsveksten i helse- og omsorgstjenestene er finansiert ved omstilling av kommunale tjenester. Det vil bli krevende å balansere tilbud og behov om veksten fortsetter.

KS ber regjeringen følge opp forslagene fra arbeidsgrupperapporten om regelverk som hindrer kostnadseffektive løsninger innenfor rammen av helse- og omsorgsfeltet. Ressurskrevende

helsetjenester til en liten gruppe brukere kan særlig for små kommuner være en stor økonomisk belastning. Det er en økende gruppe yngre brukere i denne

gruppen. KS mener derfor at toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester må endres samtidig med det nye inntektssystemet, slik at den i mye større grad tar hensyn til kommunens totale utgifter til ressurskrevende tjenester sett i forhold til folketallet og inntektsgrunnlaget. Dette vil gi kommunene større forutsigbarhet og bidra til en mer målrettet kompensasjon til kommunene med de høyeste utgiftene.

KS ber også om at det ved fastsetting av realveksten i de frie inntektene til kommunene i 2025 tas hensyn til denne sterke veksten i kostnader innen pleie og omsorg. Veksten i kommunesektorens inntektsrammer må også i stor grad tilføres som reell vekst i frie inntekter, slik at det blir mulig for hver enkelt kommune og fylkeskommune å prioritere og sette inn innsatsen der det lokale behovet er størst.

### **Rekrutteringsutfordringene er svært store**

En hovedutfordring for de offentlige velferdstjenestene både i 2025 og årene videre er rekruttering av nok helsepersonell. En grunnleggende forutsetning for kommunesektoren er imidlertid tilstrekkelig økonomiske handlingsrom.

I KS' Arbeidsgivermonitor for 2023 oppgir om lag 70 prosent av kommunene at de har meget store utfordringer med å rekruttere sykepleiere. Om vi legger til de som svarer at situasjonen oppleves ganske utfordrende, så øker andelen til over 90 prosent. Mange rapporterer også at det er utfordrende å rekruttere leger, vernepleiere, psykologer og helsefagarbeidere til sin kommune. For alle disse yrkesgruppene har rekrutteringsutfordringene økt sammenliknet med forrige undersøkelse i 2021. Rekrutteringsutfordringene gjelder i hele landet, og andelen kommuner med rekrutteringsutfordringer er stor både blant de mindre og de mer folkerike kommunene.

Kommunesektoren og staten må sammen bidra til at det skapes realistiske forventninger til hva som faktisk kan løses. Både penger og tilgangen på personell begrenser. Regjeringen må sørge for at konsekvensene for personellbehov av alle nye satsinger blir vurdert slik at det ikke settes i gang nye satsinger uten at det er kjent hva som kreves av økt innsats av arbeidskraft – og at denne vil la seg rekruttere.

### **Nytt inntektssystem – behov for økte frie inntekter**

Forslag til nytt inntektssystem for kommunene vil bli lagt fram i løpet av våren. Erfaringsmessig vil endringen gi betydelige omfordelingseffekter mellom kommunene. Til tross for

inntektsgarantiordningen som ligger inne i systemet, vil det være krevende omstilling for mange kommuner som vil tape på endringene. I tillegg opplever flere fallende barnetall og økning i antall eldre i befolkningen som innebærer enda større omstillingsbehov. Disse omstillingene vil ta tid og trolig være mer kostnadskrevenne enn det gjennomsnittstallene i demografikostnadsberegningene sier. Økning i frie inntekter vil hjelpe kommunene gjennom disse omstillingsutfordringene.

### **Grønn omstilling**

Fylkeskommunene har i lang tid vært opptatt av grønn omstilling, der overgang til utslippsfri kollektivtransport har hatt høy prioritet. Innfasing av el-fergene er et godt eksempel på grønn omstilling innen transportbransjen. El-fergene har bidratt til store utslippskutt, teknologiutvikling og nye konkurransedyktige produkter laget i Norge. Satsingene, herunder tilpasning til statlige forskriftskrav med påbud om nullutslippsteknologi for ferjer og hurtigbåter, har samtidig påført de aktuelle fylkeskommunene merkostnader uten at dette har blitt kompensert.

De siste tre årene har vært preget av høy prisvekst. Flere fylkeskommuner har i budsjettet for 2024 valgt å skjerme kollektivtilbudet, men enkelte har vært nødt til å både øke billettprisene og redusere rutetilbudet.

KS ber om at rammene til fylkeskommunene styrkes slik at de har mulighet til å opprettholde et godt rutetilbud, samt å gjennomføre de investeringene som skal til for å elektrifisere både busser, ferjer og hurtigbåter.

### **Digitalisering og gevinstrealisering**

I Statsbudsjettet 2024 vedtok Stortinget et prinsipp om at kommuner og sykehus skal finansiere statlig satsing på digital samhandling igjennom pålagt gevinstuttak. Det er svært uklart hvordan dette vil påvirke de økonomiske rammene til kommunesektoren framover. Kommunene har liten eller ingen innflytelse på statens dimensjonering, prioritering og kostnadsbruk i en slik satsing. Mange av gevinstene som oppnås vil først og fremst være bedre tjenestekvalitet og pasientsikkerhet for innbyggerne, eller økonomiske gevinster for andre aktører enn kommunesektoren. KS forutsetter at slike gevinster ikke trekkes inn i gevinstberegninger som gjelder kommunene. KS ber om statlige satsinger kun kan delfinansieres med trekk i kommunerammen i den grad de gir direkte og dokumenterte netto kostnadsbesparelser for kommunene som virksomheter, og kun etter felles kostnadsberegning med KS.

Dette innebærer at det må gjøres konkrete og realistiske vurderinger av effekter og gevinster. Vår erfaring er at man ofte er for optimistiske når det gjelder estimer av effekter og for konservative når det gjelder å estimere pukkelkostnader eller kostnader i andre tilgrensende sektorer. KS forventer å bli involvert i forkant ved denne typen beregninger slik at den totale økonomien er kjent for alle før man kommer til utvikling av tiltaket.

En annen tilnærming vil bidra til å svekke kommuneøkonomien, inklusive tjenesteproduksjon og handlingsrommet til nødvendige lokale investeringer i møte med samfunnsutfordringene.

### **Redusert styringstrykk som del av tillitsreformen**

Regjeringen og kommunesektoren har et felles mål – et best mulig samfunn for landets innbyggere. Men lokale behov er forskjellige. For kommunesektoren er det viktig at nasjonale myndigheter viser tillit til at lokale valg er gjort med innbyggernes beste i sikte.

En viktig del av regjeringens tillitsreform er å stole mer på fagfolks vurdering ute i tjenestene, og som en konsekvens redusere rapporterings- og dokumentasjonstrykket. Her deler regjeringen og KS felles ambisjon. Men det opplevde styringstrykket er mer enn rapportering og dokumentasjon. Faglige retningslinjer og veiledere er viktige og nyttige verktøy for kommunesektoren, og det vil alltid være behov for å kunne søke faglige råd og veiledning. Samtidig må slik veiledning være tilpasset den faktiske variasjonen i ressurser og kapasitet i kommunesektoren, og ikke minst bygge opp under den enkelte kommunes mulighet til å finne de beste løsningene for innbyggerne basert på de forutsetninger som gjelder i nettopp denne kommunen.

Like før sommeren 2023 gjennomførte KS en manuell telling av retningslinjer og veiledere kommunene forventes å forholde seg til. Bunken med dokumenter ble over to meter høy og inneholder rundt 400 dokumenter. De aller fleste er nokså omfattende og detaljerte.

I tillegg til omfanget, er statens egen forståelse av veiledere som normerende en utfordring, og kommunens selvstendighet blir ofte ikke beskrevet. De pedagogiske virkemidlene fremstår dermed i praksis som like styrende som formelle regler og forskrifter.

Direktoratene sitter med mye fagkunnskap, for eksempel om hva som er medisinsk beste praksis eller nyeste metode. Det er viktig og nyttig at beste praksis kan bli løftet frem som en mulig løsning, og fagdirektoratene har en viktig rolle i å vise frem dette. Samtidig hviler ofte beste praksis på en ressursituasjon som ikke gjenspeiles i kommunene, hverken når det gjelder kompetanse, kapasitet eller økonomi.

Faglige vurderinger og råd skal etter KS syn være til faglig hjelp for kommuner og fylkeskommunen til å ta selvstendige valg. Kommuner og fylkeskommuner vil ofte følge det faglige rådet, men lokale vurderinger og prioriteringer kan gjøre at man velger et annet tiltak eller strategi enn det som ligger i direktoratenes veiledninger og råd. Kommunens oppgave er å sikre innbyggerne tjenester som er en avveining mellom ressursinnsats og effekt (men selvfølgelig alltid innenfor lovens krav).

KS mener at samspillet mellom stat og kommunesektor bør vris i retning av mer faglig støtte basert på lokale behov og forutsetninger. Det vil gi best utnyttelse av knappe ressurser og bedre mulighetene for omstilling i sektoren. Det betyr i praksis å redusere omfang og innretning på både

rapportering, dokumentasjon og faglig veiledning. I veiledere og retningslinjer må kommunelovens regler om kommunens selvstendighet, oppgaver og rolle, herunder hvorfor kommunen har en selvstendig rolle, fremheves. Det må fremgå at veiledere og retningslinjer ikke er rettslig bindende eller normerende for kommunesektoren, men statens anbefalinger.

### **Programfinansiering**

Omfanget av øremerking er fortsatt stort. KS har nylig satt ut et oppdrag for å kartlegge øremerkede tilskudd og foreslå forenklinger. KS ønsker med det en tilsvarende kartlegging som ble gjort i forbindelse med områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd i 2017.

Kartleggingen fra 2017 viste at det var 247 tilskudd rettet mot kommunesektoren på til sammen 44 mrd. kroner. For kommunesektoren er det først og fremst mange små tilskuddsposter som er kostnadskrevene og lite effektivt. Et alternativ, slik også områdegjennomgangen pekte på, er å samle tilskuddsordninger. Slik programfinansiering kan gi en bedre og mer effektiv bruk av midlene. Det gir mulighet til å tilpasse bruken til lokale behov innenfor området programfinansieringen skal gi effekt for. Samtidig vil både staten og kommunesektoren bruke mindre ressurser til å administrere både søknader og rapportering og kan dermed øke innsatsen på å gi innbyggerne gode tjenester.

KS ber staten vurdere programfinansiering innen kommunale tjenesteområder med mange små tilskuddsordninger slik som helse og oppvekst, og at dette kan presenteres i statsbudsjettet 2025.