

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Historisk svake netto driftsresultater i 2024

Over flere år var kommunesektorens frie inntekter høyere enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig midlertidig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten i 2021 og 2022 bidro til gode netto driftsresultater og til at mange kommuner kunne spare betydelige midler i disposisjonsfond. I samme periode ble kostnadsveksten i sektoren uventet høy, noe som bidro til en nedgang i realinntektene. Netto driftsresultat for sektoren i 2023 endte på 1,3 prosent, som er lavere enn utvalgets anbefaling for sektoren samlet på 2 prosent over tid. Mens det meste av merskatteveksten har vært midlertidig, er effekten av uventet kostnadsvekst varig.

Netto driftsresultat ble ytterligere redusert fra 2023 til 2024. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat i 2024 bare 0,1 prosent av inntektene. Nivået på netto driftsresultat var det svakeste siden 2008.

Resultatene var særlig svake for kommunene, med et netto driftsresultat på -0,4 prosent. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene. Kommuner med inntekter fra naturressurser har gjennomgående høyere netto driftsresultat i 2024 enn kommuner uten slike inntekter. Kommuner med et høyt gjeldsnivå har i gjennomsnitt klart svakere resultater enn andre kommuner. Andelen kommuner med negative netto driftsresultat økte fra 47 prosent i 2023 til 58 prosent i 2024.

Svakere netto driftsresultat i kommunene må blant annet ses i sammenheng med skattesvikt, at kommunene trenger tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået og at merutgifter som følger av demografiendringer ble undervurdert i årene 2022–2024. Samtidig har det vært høy utgiftsvekst blant annet for barnevern og sosialtjenester, og mange kommuner rapporterer også om at bemanningsutfordringer har bidratt til å trekke opp utgiftene.

I lys av en utfordrende økonomisk situasjon for kommunesektoren vedtok Stortinget høsten 2024 økte bevilgninger både for 2024 og 2025. Dette bidro isolert sett til en bedring av resultatene i 2024.

Aktivitetsnivået var i årene 2023 og 2024 høyere enn det inntektene ga rom for, noe som isolert sett svekket driftsresultatene. Midlertidig merskattevekst har bidratt til å holde driftsresultatene oppe i årene før 2024, og har dermed i noen grad skjult en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter.

Varierende nivå på disposisjonsfondene

Disposisjonsfondene i kommunesektoren ble redusert i både 2023 og 2024, men kommunesektoren har samlet sett fortsatt betydelige disposisjonsfond. Kommuner med store disposisjonsfond har handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene framover. Disposisjonsfondene gir også rom for å redusere gjeldsopptak eller foreta

investeringer. Det er imidlertid store variasjoner i størrelsen på oppsparte midler mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Utvalget vurderer det som bekymringsfullt at over 10 prosent av kommunene ikke har disposisjonsfond. Samtidig hadde de aller fleste av disse kommunene negative netto driftsresultat i 2024, og de har gjennomgående høyere gjeld sammenliknet med øvrige kommuner. Kommuner som ikke har tilstrekkelige fond å tære på ved negative overraskelser, må i tråd med balansekravet i kommuneloven dekke inn et merforbruk i løpet av to år.

Kommunesektoren bør komme tilbake til utvalgets anbefalte nivå, det vil si et netto driftsresultat på om lag 2 prosent av inntektene. Det vil innebære at driftsutgiftene må vokse mindre enn driftsinntektene.

Bedre utsikter for 2025

Samlet sett ga saldert budsjett for 2025 en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 13,4 mrd. kroner målt fra anslått nivå på inntektene i 2024 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett for 2024 (RNB 2024). Målt i forhold til anslag på regnskap for 2024 er realveksten 21,4 mrd. kroner. Dette inkluderer også ekstrabevilgninger til ny AFP på 4,1 mrd. Økningen i realinntektene i 2025 må ses i sammenheng med betydelige bevilgninger til kommunesektoren, både i det ordinære budsjettet for 2025 og i tilleggsproposisjon i fjor høst, samt at mindreskatteveksten i 2024 kun var midlertidig. Justert for merkostnader til demografi og oppgaveendringer er det anslåtte nivået på de frie inntektene i 2025 litt over nivået før pandemien og i 2023. I vedtatt budsjett til RNB 2025 ble bevilgningene til kommunesektoren økt med ytterligere 1,6 mrd. kroner i 2025. Dette er ikke innarbeidet i tallene, men løfter nivået på frie inntekter. Realveksten i 2025 blir med den ytterligere bevilgningen på 23 mrd. kroner.

Mange av kommunene med høyest inntekter har også de høyeste netto driftsresultatene og de største disposisjonsfondene. Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet for kommunene fra og med 2025. Endringene vil blant annet løfte skatteinntektene for skattesvake kommuner og kan isolert sett bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i disse kommunene. Inntektsutjevningen vil baseres på de samme inntektsartene som i dag, og det vil fortsatt være inntektsforskjeller mellom kommunene. Endringer i grunnlaget for den kommunale inntektsskatten vil redusere usikkerheten om skatteinngangen over tid, og dermed gjøre det lettere å ha gode budsjettprosesser i kommuner og fylkeskommuner.

Samlet er utsiktene for 2025 bedret, men sektoren vil ta med seg deler av ubalansen fra 2024. Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Men både staten og innbyggerne må ha realistiske forventninger til det kommunale tjenestetilbudet gitt rammevilkårene.

Antall kommuner registrert i ROBEK økte gjennom 2024, men er fortsatt på et lavt nivå. I midten av juni 2025 var det 23 kommuner i registeret, men antallet ventes å øke etter at alle kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2024.

Store omstillingsbehov

Det er krevende å tilpasse tjenestetilbudet til endret demografi. Mange kommuner vil oppleve nedgang i antall barn og unge, mens mange fylkeskommuner vil få nedgang i antall elever på videregående skole. Framover ventes også antall personer i yrkesaktiv alder å avta i mange kommuner. Samtidig vil utgifts- og arbeidskraftbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren å øke kraftig. Sektoren står dermed overfor store omstillinger. På denne bakgrunn har utvalget satt ut et prosjekt som skal se nærmere på behov for og gjennomføring av omstillinger i kommuner og fylkeskommuner.

Krigen i Ukraina og økte spenninger internasjonalt har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere i tillegg til stor enighet om direkte støtte til Ukrainas forsvarskamp. Det gir isolert sett betydelig mindre rom for andre prioriteringer.

Gjennom vinteren falt fondsverdien i Statens pensjonsfond utland (SPU) betydelig, etter sterk oppgang i flere år. Fondsmidlene har bidratt til et styrket offentlig tjenestetilbud, men gjør også velferdssamfunnet mer sårbar for svingninger i finansmarkedene og kronekursen enn tidligere.

Effektivisering av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Kommunesektoren begrenses i effektiviseringsarbeidet av en del reguleringer og normer der nytten neppe står i forhold til kostnadene. Regjeringen har satt ned en kommunekommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i sektoren. Utvalget har forventninger til kommisjonens arbeid og vil igjen understreke at staten bør styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

Pensjonskostnader og merutgifter til befolkningsendringer i 2026

Realveksten i frie inntekter skal reflektere inntektsutviklingen utover pris- og lønnsvekst. Merkostnader til pensjon har frem til nå vært en del av begrunnelsen for realveksten i frie inntekter, selv om det er sammenlignbart med annen kostnadsvekst som inngår i den kommunale deflatoren. Utvalget ser positivt på at kompensasjon for vekst i pensjonskostnader fra og med 2026 inkluderes i anslagene på den kommunale deflatoren. Det betyr at vekst i pensjonskostnadene i 2026 og fremover vil bli dekket gjennom den kommunale deflatoren.

Kommunesektorens utgiftsbehov endrer seg med befolkningsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen, særlig fordi det er vanskelig å anslå innvandringen til Norge. Den mest usikre faktoren er innvandringen som følge av krigen i Ukraina. Ankomst av flyktninger øker behovet for en rekke tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring for ungdommer og voksne, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester.

Utvalget har oppdatert beregningene av kommunesektorens merutgifter som følger av befolkningsendringer og anslår dem til 3,5 mrd. 2025-kroner i 2026, hvorav 2,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Dette er uendret fra utvalgets anslag i mars.