

Innspill fra KS til regjeringens arbeid med budsjettet 2023

Forventninger til kommunerammer og prioriterte satsinger i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet 2023

God kommuneøkonomi i 2021, men den sterke prisveksten reduserer inntektsnivået inn i 2022

Høyere skatteinngang en ventet bidro til gode regnskapsresultater i sektoren i 2021. Foreløpige resultater fra regnskapsundersøkelsen til KS kan tyde på at netto driftsresultatet for kommunene utenom Oslo blir om lag 4¼ prosent i 2021. Dette er en økning på om lag 2 prosentpoeng fra 2020. Det er kommuner med over 50 000 innbyggere som hadde de høyeste netto driftsresultatene etter at man tar hensyn til avsetninger til bundne fond. For fylkeskommunene anslås resultatet til om lag 7½ prosent som er en økning fra 5¾ prosent i 2020. For både kommunene og fylkeskommunene bidro gode resultater til en økning i disposisjonsfondene.

For 2022 ligger veksten i frie inntekter an til å bli større enn på flere år, men den sterke prisveksten gjennom fjoråret gir grunn til bekymring. I 2021 finansierte ekstraordinære skatteinntekter prisveksten, men et vedvarende høyere prisnivå enn ventet inn i 2022 vil redusere kommunesektorens kjøpekraft - isolert sett i all fremtid.

Budsjettundersøkelsen til KS viser at kommunene i gjennomsnitt samlet har budsjettert med netto driftsresultat på 0,8 – 0,9 prosent i 2022. Det er lavere enn det nivået TBU anbefaler for kommunene samlet sett over tid, men bedre enn det som ble budsjettert for 2021. Det er relativt store forskjeller mellom kommunene i budsjettert resultat, og det er kommuner med mellom 10-60 000 innbygger som i snitt budsjetterer med de svakeste resultatene.

Fylkeskommunene har budsjettert med netto driftsresultat på i underkant av 3 prosent for 2022. Det er om lag på samme nivå som budsjettert i 2021, men det er svakere enn anbefalingen på 4 prosent som TBU har for fylkeskommunene samlet sett over tid.

KS er glade for det samarbeidet som har vært mellom regjeringen og kommunesektoren for å frambringe gode tall for merkostnader og mindreinntekter for kommunesektoren relatert til koronapandemien. Sykefraværet er og forventes å forbli svært høyt en god stund framover noe som gir betydelige utfordringer med å sikre forsvarlige og gode tjenester både i omsorgstjenestene, i skoler og barnehager og andre tjenester. Dette medfører betydelige utgifter både til vikarbruk og til overtid. KS stoler på at regjeringens løfter om full kompensasjon for koronarelaterte merutgifter og mindreinntekter gjelder. Kompensasjon må fordeles med treffsikkerhet slik at kommuner som har spesielt høy belastning ikke skal gå inn i 2023 med et underskudd som må dekkes inn.

Økte kostnader som følge av endret befolknings sammensetning må som vanlig dekkes

I 2023 anslås merkostnader som følge av den demografiske utviklingen for kommunene til 1,2 mrd. kroner. Av denne økningen må 0,9 mrd kroner dekkes av de frie inntektene, iht. analysen fra TBU. Merutgiftene for kommunene skyldes i hovedsak flere eldre i aldersgruppen 67 til 89 år. Flere eldre over 80 år bidrar til at årlige merkostnader om lag vil dobles de neste fem årene, som følge av befolkningsendringene.

De fleste kommuner vil fremover oppleve en økning i andelen eldre og nedgang i antall barn og unge. Det vil føre til et stort omstillingsbehov i disse kommunene, men det er stor forskjell mellom kommunene hvordan befolkningen endrer seg, se figur 1.

Figur 1 Kommunesektorens merkostnader som følge av demografiske endringer. Mill. 2021- kroner



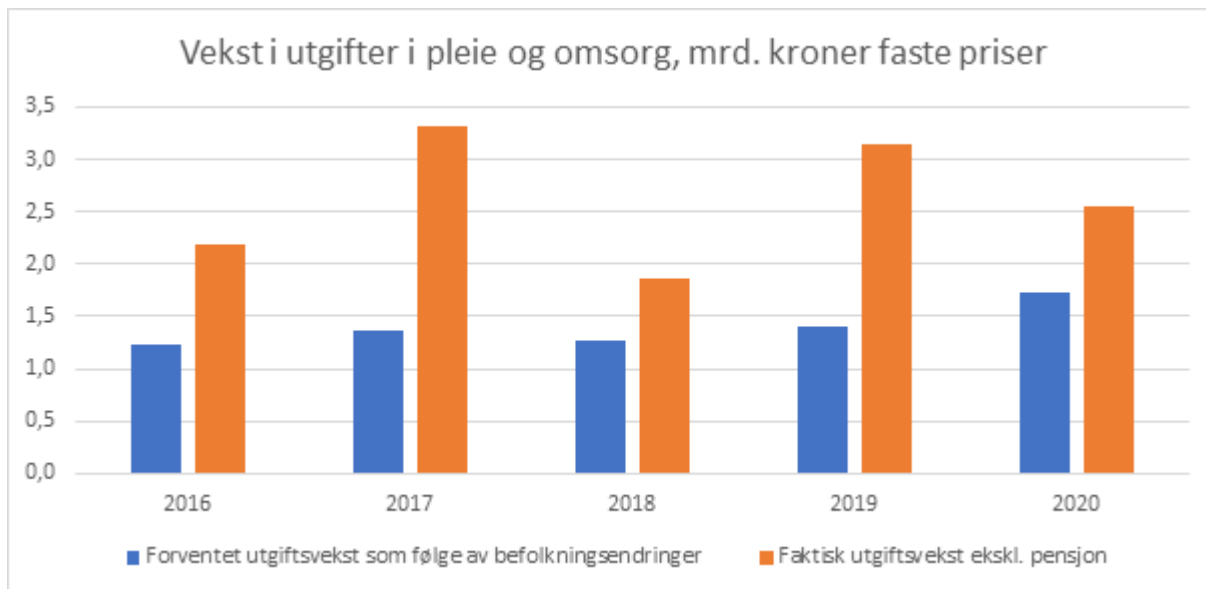
For fylkeskommunenes økonomi er utviklingen i aldersgruppen 16-18 år særlig viktig. Etter en periode med nedgang i innbyggertallet i denne aldersgruppen, ventes det nå økning. Det er foreløpig anslått at den demografiske utvikling isolert sett vil øke fylkeskommunenes utgifter med 0,7 mrd. kroner i 2023. Av dette anslås at om lag 0,6 mrd. kroner må dekkes innenfor de frie inntektene.

Veksten i de frie inntektene må ta hensyn til den sterke vekst i pleie og omsorgsutgiftene

KS mener at realveksten i de frie inntektene til kommunene, utover det å kompensere for demografiske endringer og pensjon og gi kommunen et økonomisk handlingsrom, må ta hensyn til kostnadsveksten innen pleie og omsorg særlig for tjenester til yngre brukere. Denne veksten har vært langt høyere de siste årene enn økningen i demografikostnadene skulle tilsi, se figur 2.

Etter justering med prisindeks for kommunalt konsum er veksten i perioden 2015-2020 på hele 18 prosent. Dette tilsvarer en årlig gjennomsnittlig økning på 3,4 prosent. Til sammenlikning var veksten i kommunenes realinntekter på 1,4 prosent per år. Denne sterke kostnadsveksten har bidratt til at kommunene har måttet prioritere vekk andre viktige oppgaver for å finne rom innenfor de frie inntektene til å dekke denne kostnadsøkningen. I en rapport på oppdrag for KS har Nordlandsforskning og UiO undersøkt årsaker til kostnadsvekst i pleie og omsorg i perioden 2015 – 2020. Kostnadsutviklingen synes i stor grad bestemt av forhold som kommunene selv i liten grad kan styre.

Figur 2 Vekst i utgifter til pleie og omsorg. Mrd. 2020-kroner



Med noen få unntak, er aktivitetsveksten relatert til personer under 80 år. Samtidig er antall mottakere høyest i aldersgruppen over 80 år. Antallet i denne aldersgruppen er relativt stabilt i hele analyseperioden. Det laveste antall brukere finner vi i aldersgruppen 0-18 år. Veksten i antall brukere i denne gruppen har mer enn doblet seg, mens antall innbyggere i denne aldersgruppen har vært om lag uendret i denne perioden. Det er også betydelig vekst i de andre aldersgruppene.

Kostnadsveksten er tydeligst i hjemmebaserte tjenester som har fått både langt flere brukere totalt sett og langt flere brukere med store behov. Brukergrupper med store bistandsbehov hadde først og fremst somatiske lidelser med behov for omfattende behandling og pleie. Brukere med rusproblemer og/eller psykiske helseutfordringer, herunder unge med blant annet alvorlige spiseforstyrrelser, har også økt og ga utslag på kostnadsveksten.

Det kan synes rimelig at innbyggerne i større grad skal få helhetlige og koordinerte helse- og omsorgstjenester i hjemmet, hvor retten til selv å velge tjenestenes utforming og nivå vektlegges sterkt. Men det kan bli kostbart. Befolkningsutviklingen framover tilsier at behovet for pleie- og omsorgstjenester vil øke sterkt også for eldre aldersgrupper fremover.

Inkludering av barn og unge

KS er, som mange andre, bekymret for langtidsvirkninger av koronapandemien. Det er rimelig å anta at utsatte og nedstengte tilbud vil gi ettervirkninger som påvirker behovet for helse, velferds- og omsorgstjenester i kommunene. KS har også bedt regjeringen øke kapasiteten i spesialisthelsetjenesten for de med de mest alvorlige psykiske lidelsene, slik at kommunene kan konsentrere arbeidet mer om forebygging og tiltak for barn og unge med lettere lidelser.

Pandemien har økt behovet for satsing i tjenestene til barn og unge. Spesielt har det vært en krevende situasjon i barnehager og skoler, men også andre tjenester har opplevd utfordringer. Samtidig er det stor oppmerksomhet på langtidseffekten av pandemien for barns og elevers faglige og sosiale læring. For å løse utfordringene må kommunene i enda større grad både styrke og trekke veksler på eksisterende kompetanse, på tvers av tjenester. Kommunene må derfor ha midler som styrker mulighetene for å finne gode lokale løsninger for barn og familier basert på innsikt i lokale behov. Kommunene er ulikt organisert, har ulike behov og utfordringer, hvilket tilsier at bevilgningen må gis som frie inntekter.

Hurdalsplattformen inneholder et løfte om å «gi kommunane nok ressursar til å sørgje for eit godt ettervern til barnevernsbarn fram til fylte 25 år». KS anbefaler at det tas høyde for dette i forslaget til statsbudsjett 2023.

Det grønne skiftet

Klimasats-ordningen bør styrkes og forlenges. Erfaringene med klimasats viser at tiltak blir prøvd ut og skalert opp år for år gjennom ordningen. Ordningen har også bidratt til gode omstillingsprosesser i kommuner og fylkeskommuner. For å nå målene på klimaområdet er det behov for både nye tiltak og virkemidler som kan utløse umiddelbare, raske utslippskutt i stor skala. Klimasats vil kunne være et viktig redskap for å gi støtte til pilotprosjekter for sterkere integrering av hensyn til naturmangfold også som klimatiltak i ordinære planprosesser, jfr. Hurdalsplattformens påpekning av behovet for å øke fokuset i arealplanleggingen på naturområder som binder jordsmonnet, lagrer karbon, beskytter mot erosjon og som er viktig for overvannshåndtering og flomdemping.

Utslippsfrie ferjer må fullfinansieres. Flere fylkeskommuner gjennomfører nå innledende arbeider for å kunne stille krav om energieffektive og utslippsfrie løsninger i nye ferge- og hurtigbåtanbud. En omstilling av ferge – og hurtigbåtflåten vil likevel bare kunne realiseres gjennom et finansielt samarbeid mellom staten og de aktuelle fylkeskommunene.

Flom og skredforebygging må prioriteres sterkere. Klimaendringene fører til økt ekstremvær med påfølgende naturødeleggelser og risiko for tap av menneskeliv. KS har merket seg at regjeringen gjennom Hurdalplattformen nå ønsker å øke innsatsen på dette området, og forventer at det bevilges mer midler til dette i statsbudsjettet 2023.

Håndtere veksten i helse- og omsorgsbehovet

En bærekraftig allmennlegetjeneste fordrer sterkere tiltak.

Regjeringen varsler i Hurdalplattformen at den vil styrke fastlegeordningen slik at rekruttering og stabil legedekning sikres i hele landet, blant annet gjennom å etablere nye rekrutteringshjemler, korte ned listelengden til fastlegene og øke basistilskuddet per innbygger. Det rapporteres nå om store utfordringer med å sikre legedekningen, både i store og små kommuner. I tillegg til å arbeide med langsiktige tiltak for å sikre nok leger, herunder utdanningskapasitet og nok LIS-1 plasser, er det også behov for å styrke finansieringen av selve ordningen for kommunene. Regjeringen bør vurdere å styrke finansieringen av allmennlegetjenesten med mer enn den tidligere varslede opptrappingen av handlingsplanen for allmennlegetjenesten 2020-24, og KS vil spesielt peke på behovet for styrket basistilskudd.

Styrket veiledningskapasitet i helse- og velferdsutdanningene

Regjeringen har varslet at den vil øke utdanningskapasiteten i sykepleierutdanningen som et tiltak for å møte det store arbeidskraftbehovet i framtiden. Praksisplasser og utdanningsplasser samt mer desentralisert utdanning er gjensidig avhengig av hverandre. Kapasiteten i kommunene til å gi god veiledning i praksis i sykepleierutdanningen og andre helse- og velferdsutdanninger kan styrkes gjennom en særskilt begrunnet vekst i frie inntekter.

Et taktskifte for digitalisering og fornying i offentlig sektor

KS vil understreke at både digitalisering og innovasjon er nødvendige virkemidler for å løse de store bærekraftsutfordringene i offentlig sektor.

Sammenhengende digitale tjenester

Stat og kommunesektor er enig om behovet for å skape en enklere hverdag for innbyggerne med bedre og mer sammenhengende digitale tjenester uavhengig av forvaltningsnivå eller fagsektor. I dag er det ikke utviklet egnede finansieringsmodeller for dette noe som skaper uforutsigbarhet og manglende fremdrift for både tiltakseier og samarbeidspartnere i kommunal sektor. Ved etablering av nye finansieringsmekanismer må også kommunal sektor sikres nødvendig finansiering for å nå målene.

Kommunal sektor har tatt viktige grep i 2020 og 2021 gjennom KS oppdrag innen digitalisering og etablering av regionale digitaliseringsnettverk som arenaer for samordning, utvikling og utbredelse.

Nettverkene har så langt helt eller delvis vært midlertidig finansiert av skjønnsmidler fra statsforvalter. Modellene vurderes som avgjørende for kommunal sektors evne til å øke takten i digitaliseringsarbeidet og den nødvendige fornying av offentlig sektor, og det må etableres mer langsiktighet og forutsigbarhet også i finansieringen av dem.

Frie innovasjonsmidler

Hurdalplattformen varsler at regjeringen vil teste en ordning med frie innovasjonsmidler. Det er svært positivt om dette igangsettes i 2023. Innretningen på disse midlene bør i så fall diskuteres innenfor rammen av samarbeidsavtalen mellom KDD og KS. Virkemidlene kan da vurderes i en helhetlig sammenheng og bidra til mangfold og bredde i innovasjonsarbeidet.

Tillitsreform

Frihet til lokal tilpasning bidrar til både bedre tjenester og styrket folkestyre. Økt tillit til lokaldemokratiet må være en prioritert oppgave i tillitsreformen, for å gi brukerne bedre tjenester. Det vil i den forbindelse være hensiktsmessig med stimuleringsmidler til kommuner som vil drive aktiv tillitsreform lokalt. Det er også hensiktsmessig med et utviklingsprogram for risikobasert egenkontroll i samarbeid med medarbeiderne i kommunesektoren.

Styrket regional utvikling gjennom fylkeskommunale virkemidler

Bredbåndsatsingen må intensiveres

Digitalisering, innovasjon og gründerskap krever en god digitale infrastruktur og er i dagens samfunn avgjørende for likeverdige tjenester til innbyggere og levedyktige lokalsamfunn. Rapporten «Samfunnsnyttene av gigabitsamfunnet» (februar 2022, FoU fra Senter for samfunnsøkonomisk analyse (SØA) på oppdrag fra Abelia, Nelfo, KS og NHO) viser at hvis vi viderefører eksisterende bredbåndspolitikken, vil ambisjonene med gigabitsamfunnet nås først i 2035. Den samlede nytteverdien for samfunnet med å fremskynde tilgang til høyhastighetsbredbånd til alle fra 2035 til 2025 er ifølge rapporten på hele 75 mrd. kroner.

Regionale forskningsfond må styrkes

Økte regionale forskningsfond kan styrke regionenes, kommuners og lokalt næringslivs forskningsevne gjennom tilskudd til forskning og innovasjon. Målet er å utvikle gode og konkurransedyktige forskningsmiljøer i alle fylker. Effektstudier av fondene viser at fondene når disse målene og at de er en viktig virkemiddelaktør. Regionale forskningsfond er den aktøren i virkemiddelapparatet som i størst grad finansierer forskning i kommunal sektor. 24% av midlene har gått til kommunal sektor. Regionale forskningsfond er derfor veldig viktig for kommunal sektor.

Fylkesveivedlikehold må oppskaleres

Etterslep på vedlikehold av fylkesveger må løses for å bedre fremkommeligheten for næringslivet, arbeids- og fritidsreiser og for å øke trafiksikkerheten, men også fordi etterslepet forsterker de økonomiske utfordringene på sikt. Fylkeskommunenes muligheter til å øke innsatsen på investeringer og vedlikehold av fylkesveiene er sterkt påvirket av hvilke økonomiske rammer staten stiller til disposisjon i årene som kommer. Stortingets vedtak for 2022 om en ramme på 379,6 millioner representerer en opptrapping, men det er likevel vesentlig lavere enn det planlagte årlige gjennomsnittet for tilskuddsordningen på 775 millioner i Nasjonal transportplan (NTP) 2022-2033 (seks første år). Nåværende regjeringspartier foreslo en økning av denne rammen ved behandlingen av NTP våren 2021.