

Redusert kommunal deflator og konsekvenser for kommunesektorens økonomiske handlefrihet

FoU-rapport utarbeidet for KS Kommunesektorens
organisasjon

02.10.2020



Sammendrag

I dette FoU-prosjektet har vi undersøkt kommunesektorens mulighet til å ta ut økonomiske effekter (økt kjøpekraft) ved en nedjustering av kommunal deflator¹ i et allerede påbegynt budsjettår. Vi har forsøkt å besvare følgende spørsmål:

- Hvilken *inntektsramme* er det relevant å regne ut fra når muligheten for å hente ut økonomiske effekter av lavere deflator anslås?
- I hvilken grad vil et nedjustert anslag for deflatoren underveis i budsjettåret kunne realiseres i *inneværende budsjettår*, og hvilke effekter kan eventuelt hentes ut i påfølgende år?

For å svare på dette har vi vurdert hvilke inntekts- og utgiftsarter som påvirkes helt eller delvis av endret lønns- og prisvekst (deflator), hvilke prismekanismer som gjelder for hvilke inntekter og utgifter, og hvilke lover og forskrifter som påvirker kommunesektorens handlefrihet knyttet til de enkelte tjenesteområdene.

Det er lagt et *forsiktighetsprinsipp* til grunn for vurdering av hvilke inntekter som bør tas ut av den totale inntektsrammen ved beregning av effekten. Det vil si at utgangspunktet er at samtlige inntekter skal medregnes, og at *avvik* fra dette er begrunnet. Det er kun endringen i kommunal deflator fra statsbudsjettet 2020 til RNB i juni 2020 som er vurdert i sammenheng med spørsmålet om økt handlefrihet. Øvrige faktorer som kan påvirke volum i kommunesektorens inntekter og utgifter er holdt utenfor og forutsatt uendret i perioden som drøftes i denne rapporten.

Det er krevende å skulle beregne eksakt effekten av økt kjøpekraft som følge av redusert deflator. Gjennom vårt arbeid har vi funnet en del elementer som vi mener det må tas hensyn til når effekten av redusert deflator skal beregnes. Dette er områder hvor det objektivt sett er mulig å avgrense, og hvor det dermed kan fastslås med rimelig sikkerhet at det *ikke* foreligger økt handlefrihet (kjøpekraft) som følge av redusert deflator. Samtidig viser samtalen med kommunene at det selv med disse korrigeringsene nok er en del forhold utover dette hvor endret deflator vil ha effekt inneværende år i den enkelte kommune og fylkeskommune, men disse kan i noen grad også utligne hverandre. Dette er bl.a. knyttet til ulike avtaler og kontrakter som inngås med årlige prisreguleringer, men effektene er det ikke fullt ut mulig å beregne ut fra tilgjengelige data, inkludert regnskap på KOSTRA-nivå.

¹ Veid samlet pris- og lønnsendring i kommunesektoren i prosent fra året før.

Rapporten viser at følgende forhold ikke har handlefrihet, slik at disse bør korrigeres for og holdes utenfor beregningen av deflatoreffekt (økt kjøpekraft):

Inntekt	Kommune/Fylkeskommune	Korreksjon (i mrd. kr.)
Gebyrer		25,8
Fylkestannhelsetjenesten	Fylkeskommune	0,6
VAR-inntekter	Kommune	22,8
Plan, byggesak, kart og oppmåling	Kommune	2,0
Skolefritidsordning	Kommune	0,4
Overføringer og statlige tilskudd		34,4
Særlig ressurskrevende tjenester	Kommune	10,8
Øremerkede tilskudd og refusjoner	Begge	21,2
Spillemidler	Begge	1,5
Regionale utviklingsmidler	Fylkeskommune	0,9
Rammetilskudd		67,4
Tilskudd ikke-kommunale barnehager	Kommune	22,0
NAV (sosiale stønader)	Kommune	8,4
Driftsavtale leger og fysioterapeuter	Kommune	3,9
Kontrakter buss, ferge og båt	Fylkeskommune	14,0
Kjøp av kommunale tjenester	Kommune	15,0
Øvrige tilskudd kultur	Begge	1,2
Tilskudd lærebedrifter	Fylkeskommune	2,9
Sum korrigeringer		127,6

Dersom beregningsgrunnlaget for kommunesektorens samlede inntekter korrigeres med 127,6 milliarder kroner, blir ny beregning av økt kjøpekraft som følge av deflatorjusteringen på 6,9 milliarder kroner. Det er 2,2 milliarder kroner lavere enn beregningene i Revidert Nasjonalbudsjett på 9,1 milliarder kroner.

Grunnlaget for beregning av økt kjøpekraft foreslås etter dette justert til 76 prosent av de samlede inntektene. Vi mener dette er et mer korrekt grunnlag for beregning av økt kjøpekraft. Konklusjonen er at økt handlefrihet kun har effekt i inneværende budsjettår.

Det betyr at de merutgifter/reduert handlefrihet som oppstod i 2020 vil være "sunk cost". Konklusjonen er at økt handlefrihet kun har effekt i inneværende budsjettår. Statlig justering av deflator vil kunne medføre fremtidig budsjettbalanse, men kompenserer ikke for tapt økonomisk handlefrihet i 2020.

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	5
1.1 Problemstilling	5
1.2 Forutsetninger og tilnærming	6
2. Deflatorendring og økonomisk handlefrihet	8
2.1 Deflatorendring	8
2.2 Årsregnskapet og økonomisk handlefrihet	10
3. Sammenheng mellom finansiering og de tilhørende utgifter	13
3.1 Gebyrinntekter	13
Tannhelse (fylkeskommuner)	13
Øvrige brukerbetalinger (kommuner)	13
Selvkostområder	14
Vann, avløp, renovasjon, feiing og slamtømming (kommuner)	15
Plan, byggesak og kart og oppmåling (kommuner)	16
Skolefritidsordning (kommuner)	17
Øvrige salgs- og leieinntekter (begge)	17
Konklusjon gebyrinntekter	18
3.2 Overføringer og statlige tilskudd	18
Statlige overføringer til kommunesektoren (begge)	18
Særlig ressurskrevende tjenester (kommuner)	19
Spillemidler (fylkeskommuner)	19
Regionale utviklingsmidler (fylkeskommuner)	20
Konklusjon refusjoner og statlige tilskudd	20
3.3 Handlefrihet innenfor de frie inntektene	21
Tilskudd til ikke-kommunale barnehager (kommuner)	21
NAV- økonomisk sosialhjelp (kommuner)	22
Kjøp av tjenester innen samferdsel (fylkeskommuner)	23

722 Fylkesveier	23
730 Buss	23
731 Fylkesveiferges	24
732 Båtruter	24
Øvrige kontrakter og tilskudd (begge)	24
Tilskudd til lærlingbedrifter (fylkeskommuner)	25
Skatteinntekter	25
Konklusjon handlefrihet for de frie inntektene	25
3.4 Lønnsoppgjør og øvrige prisreguleringer i praksis	26
3.5 Økonomiske virkninger på lengre sikt	27
4. Konklusjoner	29
Kilder og referanser	31

1. Innledning

I forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett (RNB) og vurdering av kompensasjon til kommunesektoren for økte kostnader knyttet til situasjonen med COVID-19, gjorde regjeringen en vurdering av økonomiske konsekvenser av antatt lavere pris- og lønnsvekst for kommunesektoren. Etter regjeringens beregning vil den antatt lavere pris- og lønnsveksten frigjøre 9,1 milliarder kroner for kommunesektoren i 2020. Regjeringen mener mindrekostnaden ved redusert kommunal deflator² kan bidra til å dekke noe av merkostnadene/mindreinntektene som har rammet sektoren som følge av COVID-19, og dermed redusere behovet for statlig kompensasjon.

Dette FoU-prosjektet skal undersøke kommunesektorens mulighet til å ta ut økonomiske effekter (innsparinger) ved en nedjustering av kommunal deflator i et allerede påbegynt budsjettår. Prosjektet skal kartlegge virkningen av deflatorendring på sektorens inntekter og utgifter, og deretter vurderer kommunesektorens reelle muligheter for å tilpasse sine inntekter og utgifter til den nye deflatoren. Dette innebærer at det gjøres en vurdering av hvilke tilpasninger som kan gjøres i inneværende regnskapsår, og hvilke effekter man eventuelt kan forvente å kunne ta ut i påfølgende budsjettår.

1.1 Problemstilling

Den overordnede problemstillingen rapporten skal besvare er “hvorvidt og i hvilken grad kommunesektoren kan hente ut økonomiske effekter av en endring i deflator underveis i budsjettåret.” For å svare på denne overordnede problemstillingen er det følgende del-problemstillinger vurdert:

Problemstilling 1: Hvilken *inntektsramme* er det relevant å regne ut fra når muligheten for å hente ut økonomiske effekter av lavere deflator skal anslås?

For å svare på dette må det gjøres en vurdering av hvilke inntekts- og utgiftsarter som påvirkes helt eller delvis av endret lønns- og prisvekst (deflator), hvilke prismekanismer som gjelder for hvilke inntekter og utgifter, og hvilke lover og forskrifter som påvirker kommunesektorens handlefrihet knyttet til de enkelte tjenesteområdene.

Problemstilling 2: I hvilken grad vil et nedjustert anslag for deflatoren underveis i budsjettåret kunne realiseres i *inneværende budsjettår*, og hvilke effekter vil man eventuelt kunne hente ut i påfølgende år?

For å svare på dette må det gjøres en vurdering av når handlefriheten til kommunesektoren gjøres gjeldende. Tidspunktet for når en eventuell handlefrihet gjøres gjeldende kan variere mellom tjenesteområder, og vil avhenge av blant annet særskilte bindinger i lov og forskrift, på bakgrunn av alternative prisreguleringer i kontrakter og avtaler, samt variasjoner i lokal og sentral handlefrihet. Vurderingene skal bygge på en *objektiv* tilnærming, basert på teoretisk og praktisk mulighet, og ikke på de enkelte kommuners og fylkers politiske eller administrative ønsker.

² Veid samlet pris- og lønnsendring i kommunesektoren i prosent fra året før.

1.2 Forutsetninger og tilnærming

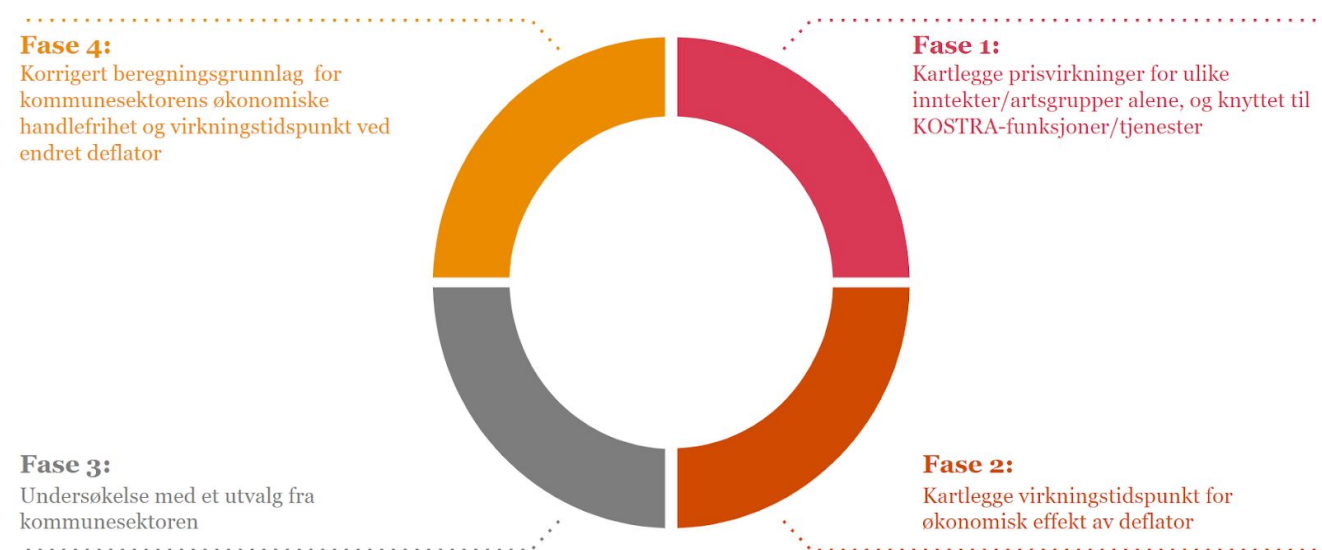
Det er to overordnede forutsetninger som ligger til grunn for arbeidet med denne rapporten.

1. Et *forsiktighetsprinsipp* er lagt til grunn for vurdering av hvilke inntekter som bør tas ut av den totale inntektsrammen ved beregning av effekten. Det vil si at det som utgangspunkt er lagt til grunn at samtlige inntekter skal medregnes, og at justeringer av inntektsrammen ved at inntekter tas ut må begrunnes i det enkelte tilfelle.
2. Det er kun endringen i kjøpekraft som følge av endret kommunal deflator fra statsbudsjettet 2020 til RNB i juni 2020 som er vurdert. Øvrige faktorer som kan påvirke volum i kommunesektorens inntekter og utgifter er holdt utenfor og forutsatt uendret i perioden som drøftes i denne rapporten.

Prosjektet er gjennomført på vegne av KS. Prosjektet har hatt en sentral referansegruppe bestående av representanter fra KS og kommune/fylkeskommune. Videre har prosjektet hatt nær dialog med ressurspersoner fra enkelte kommuner/fylkeskommuner, og det har også vært dialog og avklaringer med KS underveis i arbeidet.

Den overordnede tilnærmingen til gjennomføringen av prosjektet er oppsummert i figuren nedenfor.

Figur 1: Oversikt over fasene i prosjektet



I fase 1 er de ulike inntektsartene kartlagt med hensyn på deflatorpåvirkning. De ulike artenes særpreg og eventuelle forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner er vurdert. Videre er sammenhengen mellom inntektene og hva de finansierer vurdert. KOSTRA-funksjonene er benyttet for å analysere mer detaljerte regnskapsdata på tjenestoområdene.

I fase 2 er det kartlagt når man kan forvente virkninger av endret deflator. Det vil si når (fylkes)kommunene kan ta ut økonomiske effekter av endringen. Dette er gjort på bakgrunn av lover, forskrifter, kontrakter m.v. Dette har vært sentrale temaer i samtaler med kommunesektoren (fase 3) og i kontakt med ulike sentrale myndigheter.

I fase 3 er funnene og antakelsene fra fase 1 og 2 drøftet med representanter fra kommunesektoren. Det har i prosjektperioden vært gjennomført intervjuer med ressurspersoner fra noen kommuner og fylkeskommuner. Den sentrale referansegruppen er benyttet til drøfting av funn underveis.

Til slutt er funnene oppsummert i en konklusjon som foreslår korrigeringer som bør gjøres av inntektsrammen når det beregnes økt kjøpekraft, og når kommunesektoren kan forvente å kunne hente ut økonomiske effekter av deflatorjusteringen.

2. Deflatorendring og økonomisk handlefrihet

2.1 Deflatorendring

Ved behandlingen av Prop. 52 S vedtok Stortinget følgende anmodning «Stortinget ber regjeringen om å kompensere kommunene og fylkeskommunene for urimelige virkninger av skattesvikt, inntektsbortfall og merutgifter i forbindelse med håndteringen av smittesituasjonen og endret økonomisk utvikling siden vedtatt statsbudsjett»³. I Prop. 67 S varslet regjeringen at den ville komme tilbake med en samlet vurdering av de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet, og fremme forslag til ytterligere tiltak for kommunene⁴.

Før en slik samlet vurdering forelå, var det allerede før påske gitt økte bevilgninger på 6,5 milliarder kroner til kommunesektoren. Tabellen nedenfor inneholder beløp i milliarder kroner, og er hentet fra fremleggingen av RNB 12. mai 2020. Tabellen viser foreløpig anslag av økonomiske konsekvenser i 2020.

Tabell 1: Anslåtte økonomiske konsekvenser for kommunesektoren i 2020

	Kommunesektoren samlet	Kommuner	Fylkeskommuner
Reduserte skatteinntekter	-5,3	-4,0	-1,3
Reduserte brukerbetaling	-5,5	-2,5	-3,0
Merutgifter	-3,6	-3,5	-0,1
Økt kjøpekraft	9,1	7,7	1,4
Virkninger av virusutbruddet	-5,3	-2,3	-3,0
Tidligere tiltak	6,5	5,2	1,3
Redusert arbeidsgiveravgift	2,2	2,0	0,2
Andre forslag i RNB	2,1	0,6	1,5
Kompenserende tiltak	10,8	7,8	3,0

I Revidert Nasjonalbudsjett har finansdepartementet beregnet de økonomiske konsekvensene for kommunesektoren som følge av COVID-19. Tabellen over viser de enkelte momenter som er vurdert og tilhørende beløp. Prognose for reduserte skatteinntekter er beregnet til 5,3 milliarder kroner, brukerbetaling er redusert med 5,5 milliarder kr, og øvrige merutgifter er beregnet til 3,6 milliarder kroner. Til sammen gir dette merutgifter/ mindreinntekter på 14,4 milliarder kroner for den samlede kommunesektoren. Deretter viser regnestykket en besparelse i form av økt kjøpekraft på 91 milliarder, som når den trekkes fra gir en samlet økonomisk virkning av virusutbruddet på 5,3 milliarder kroner. Tabellen viser da sum kompenserende tiltak på til sammen 10,8 milliarder kroner.

³ <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Vedtak/Sak/?p=79197> (vedtak 414)

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/86cb8515420749e1ae7122bf24827632/no/pdfs/prp20192020006700odddpdfs.pdf> (side 13)

For kommunesektoren gir dette en samlet kompensasjon på 5,5 milliarder kroner, når man inkluderer tiltakene og beregnet økt kjøpekraft. For fylkeskommunene er merutgifter og kompensasjon i balanse, slik at hele den beregnede økte handlekraften tilfaller kommunene.

Det er beregningen av *økt kjøpekraft* som er omtalt videre i denne rapporten. Beregnet økt kjøpekraft for kommunesektoren er altså beregnet til 9,1 milliarder kroner. Regjeringen har beregnet økt økonomisk handlefrihet for kommunesektoren som følge av nedjustert deflator. I følge korrespondanse med finansdepartementet er det beregnede anslaget for økt kjøpekraft i RNB 2020 på 9,1 milliarder kroner, fordelt slik:

- **Frie inntekter:** 6,9 milliarder kroner
- **Øremerkede overføringer:** 0,6 milliarder kroner
- **Gebyrer:** 1,3 milliarder kroner
- **Andre inntekter:** 0,3 milliarder kroner

Beregningen er gjort på samlede inntekter i kommuneforvaltningen som inngår i kommuneopplegget, dvs. uten bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak, asylsøkere m.v. Merverdiavgiftskompensasjon er heller ikke inkludert siden det ikke er en del av kommuneopplegget. Gebyrer inkluderer brukerbetaling og gebyrer samt salgs- og oppdragsinntekter. Bompenger er holdt utenfor. Andre inntekter inkluderer 70-poster på statsbudsjettet, overføringer fra andre statsregnskaper og andre innenlandske overføringer.

Kommunal deflator anslås i statsbudsjettet for kommende budsjettår. Denne er basert på forventning til lønns- og prisstigning, hvor lønnsandelen utgjør ca. 60 prosent og prisveksten for øvrig utgjør ca. 40 prosent i kommunesektorens budsjetter. Den kommunale deflatoren ligger til grunn for beregningen av rammetilskuddet og anslag for vekst i nasjonalbudsjettet. Konkret innebærer endret deflator i RNB 2020 følgende:

- Lønnsveksten er korrigert fra 3,6 prosent til 1,5 prosent
- Prisveksten er korrigert fra 1,9 prosent til 1,2 prosent
- Samlet pris- og lønnsvekst (kommunal deflator) er redusert fra 3,1 prosent i Nasjonalbudsjettet for 2020 til 1,4 prosent i Revidert nasjonalbudsjett for 2020

Regjeringen forutsetter dermed at årets lønnsoppgjør i kommunal sektor blir tilnærmet null-vekst, samt at prisveksten på øvrige tjenester vil bli svært mye lavere enn tidligere anslått.

KS har i høringsinnspill til stortingets behandling av RNB gitt et anslag på 19 – 28 milliarder kroner i merutgifter som følge av COVID-19-pandemien⁵. En viktig grunn til forskjellen fra regjeringens anslag er at KS har gitt et grovt anslag på merutgifter og direkte inntektsbortfall i hele 2020, mens regjeringen har tatt utgangspunkt i kommunesektorens ekstra utgifter og inntektsbortfall i 1. halvår 2020. Men også når det gjelder effekten av redusert deflator er det forskjeller mellom regjeringens anslag og KS. Regjeringens beregninger av innsparinger for kommunesektoren er basert på sektorens samlede inntekter, mens KS har benyttet frie inntekter.

Både Stortinget og regjeringen har oppfordret kommunene til å opprettholde normal drift så langt det lar seg gjøre, og etterspørre varer og tjenester i markedet som planlagt. Kommunesektoren er også blitt oppfordret til ikke å permittere ansatte.

⁵ <https://www.ks.no/contentassets/79d2b646827f445faf5c58e72609ebab/RNB2020KomPrp2021.pdf>

2.2 Årsregnskapet og økonomisk handlefrihet

Spørsmålet som søkes belyst i denne rapporten er om beregningsgrunnlaget, det vil si kommunesektorens samlede inntekter er et realistisk beregningsgrunnlag sett i forhold til kommunesektorens mulighet til å kunne realisere en slik beregnet økt handlefrihet.

Rapporten gjennomgår ulike inntekts- og utgiftsområder, samt noen spesielle forhold i henholdsvis kommunenes og fylkeskommunenes tjeneste- og ansvarsområder. Eksempler er områder som er finansiert ved selvkost og som må følge gjeldende lover og forskrifter og kommunale oppgaver som helt eller delvis er finansiert med øremerkede tilskudd. Redusert pris på innsatsfaktorene i selvkostkalkylen skal direkte medføre reduserte gebyrer for innbyggerne. Besparelser knyttet til oppgaver som er finansiert med øremerkede tilskudd vil i mange tilfeller medføre lavere tilskudd eller krav om tilbakebetaling. Kommunen har også en rekke avtaler med private aktører hvor prisreguleringsfaktoren allerede er avtalt i kontrakter som forplikter begge parter.

Kommuneloven krever at kommunens budsjett skal være realistisk, og at kommunen må levere et budsjett i balanse. Det er samtidig betydelig endringer fra 2019 til 2020 som følge av kommune- og regionreform og tilhørende endring av oppgaver og finansiering. Noen viktige momenter som har betydning i denne sammenheng er blant annet:

- Kommunereformen har endret antall kommuner fra 437 til 365
- Regionreformen har endret tidligere 19 fylkeskommuner til 11 fylker
- Oppgaveendringer i regionreformen er skjematisk beregnet og lagt inn som del av innbyggertilskuddet og fordelt deretter
- Tidligere øremerkede tilskudd i regional- og distriktsutvikling er innlemmet i rammetilskuddet samtidig med at forventninger og forpliktelser i noen grad er videreført
- Fylkeskommunene har fått nytt inntektssystem i 2020
- Veireformen; fylkene har fra 1.1.20 fått fullt ansvar for tidligere sams vegadministrasjon som var under Statens Vegvesen. Dette omfatter betydelig kapital i form av veier som skal bygges og vedlikeholdes
- Noen tidligere øremerkede midler til ras- og skredsikring, tunnelforskrift mm er lagt inn i rammetilskuddet og synliggjort i tabell c. som tilsammen er på ca. 8 milliarder kroner

Til grunn for kartleggingen ligger det siste tilgjengelige kommuneregnskapet (2019) slik det er rapportert iht. KOSTRA/SSB. Tabellen nedenfor viser fordelingen av driftsinntektene for kommunesektoren, fordelt på kommunene, fylkeskommunene og totalt.

Tabell 2: Kommunesektorens driftsinntekter

Driftsinntekter	Andel kommune	Andel fylke	Andel av total
Brukerbetalinger	3,5%	0,9%	3,1%
Andre salgs- og leieinntekter	9,3%	6,1%	8,8%
Overføringer med krav om motytelse	10,7%	8,0%	10,3%
Rammetilskudd	30,4%	42,1%	32,1%
Andre statlige tilskudd	3,8%	5,4%	4,0%
Andre overføringer	0,4%	0,3%	0,4%
Skatt på inntekt og formue	38,4%	37,1%	38,2%
Eiendomsskatt totalt	3,2%		2,8%
Andre direkte og indirekte skatter	0,4%	0,1%	0,4%

I årsregnskapet for 2019 utgjorde de samlede gebyrinntektene 11,9 prosent (totalen av brukerbetalinger og andre salgs- og leieinntekter). Andelen i kommunene er størst med 12,8 prosent, mens fylkene kun har 7 prosent. Sum statlige tilskudd og overføringer var på 14,7 prosent. Rammetilskuddet utgjorde samlet sett 32,1 prosent. For fylkenes er rammetilskuddets andel på 42,1 prosent, som er betydelig høyere enn for kommunene. Årsaken er ingen eiendomsskatt, og færre gebyrinntekter enn kommunene.

Tabellen nedenfor viser fordelingen av driftsutgiftene i 2019 for kommunesektoren på hovedpostnivå i kommunene, fylkeskommunene og totalt.

Tabell 3: Kommunesektorens driftsutgifter

Driftsutgifter	Andel kommune	Andel fylke	Andel av total
Lønn	61,5%	32,2%	56,4%
Kjøpe av varer og tjenester som inngår i (fylkes)kommunal egenproduksjon	16,0%	31,7%	18,7%
Kjøp av tjenester som erstatter (fylkes)kommunal tjenesteproduksjon	15,2%	21,5%	16,3%
Overføringsutgifter	7,4%	14,6%	8,6%

Kommunene har større andel lønnsutgifter i regnskapet enn fylkeskommunene. Det betyr at kommunene i større grad har egne ansatte til å utføre tjenester, mens fylkene i større grad har kontraktbaserte tjenester. Spesielt innenfor samferdsel er dette tydelig. Forøvrig har fylkene i langt større grad ansvar for forvaltning av tilskuddsordninger til næringsliv mm, eksempelvis de regional og distriktpolitiske virkemidlene og spillemidler til idrett og kulturformål.

Internt i kommunenes og fylkenes årsbudsjetter benyttes den kommunale deflatoren til å justere de ulike artene i budsjettet, både på inntektssiden og utgiftssiden. Deflatoren er ingen kompensasjon, men samlet sett virker denne slik at lønns- og prisnivået blir korrekt for det nye året. For at utgift- og inntektssiden skal kunne reguleres gjennomsnittlig med deflator, innebærer det at lønnspostene øker med 3,6 prosent, de øvrige utgiftsartene med 1,9 prosent og samtlige inntekter i gjennomsnitt øker med 3,1 prosent som anslag i statsbudsjettet for 2020.

Regjeringen kommer med oppdateringer av beregnet deflator i forbindelse med årlige nasjonalbudsjett og revidert nasjonalbudsjett (RNB) fra et makroperspektiv på kommuneøkonomien. Vanligvis er det kun mindre justeringer fra vedtatte estimat i statsbudsjettet i desember til nytt estimat i RNB i mai året etter på 0,1-0,2 prosentpoeng. Det spesielle i 2020 er at dette anslaget blir gjenstand for en såpass omfattende nedjustering, fra tidligere estimat på 3,1 prosent til 1,4 prosent.

3. Sammenheng mellom finansiering og de tilhørende utgifter

I dette kapittelet vurderes på hvilke områder kommunesektoren får økt økonomisk handlefrihet som følge av redusert deflator, og på hvilke områder det ikke er slik handlefrihet. Det vurderes også hvordan effektene slår ut tidsmessig; det vil si om det frigjør ressurser i årets budsjett. Drøftingen er forsøkt basert på en mest mulig objektiv tilnærming, og med detaljerte søk i årsregnskap og utdypende intervjuer for å bekrefte eller avkrefte antakelser. Vi tar gangspunkt i en vanlig artsgruppering etter hovedposter, vurderer først om enkelte elementer for inntektskilden påvirkes, og deretter om det er handlefrihet i forhold til de kostnadene som finansieringskilden er ment å finansiere. Henvisninger til relevante forskrifter mv er tatt med der det anses som nødvendig.

Øvrige økonomiske konsekvenser i løpet av året, så som reduserte inntekter og økte kostnader som følge av endret aktivitet på grunn av den spesielle situasjonen knyttet til COVID-19, er forsøkt holdt utenfor. Også øvrige konsekvenser av endret eller mangelfull finansiering som følge av oppgaveendringer er forsøkt holdt utenfor.

3.1 Gebyrinntekter

Gebyrinntektene omfatter brukerbetalinger og salgs- og leieinntekter. Art 600 består blant annet av inntekter fra brukerbetaling for kommunale tjenester. Eksempelvis brukerbetaling for hjemmetjenester, dagopphold, vederlag for opphold på institusjon, oppholdsbetaling i barnehager og SFO, foreldrebetaling kultur- og musikkskoler og så videre. Andre salgs- og leieinntekter inkl VAR omfatter KOSTRA-artene 620-670. Dette er blant annet salgs- og skjenkeavgifter alkohol, løyvegebyrer, fylkeskommunens inntekter fra formidling av den kulturelle skolesekken, bompenginntekter fra egne bommer, billett- og utleieinntekter og kommunale årsgebyrer (vann, avløp, feiing, renovasjon og slamtømming).

Tannhelse (fylkeskommuner)

Brukerbetalinger kommer fra betalende pasienter, det vil si andre enn de gruppene som fylkeskommunene etter loven har ansvar for å yte tannhelsetjenester til. Takstene for offentlige tannhelsetjenester for betalende pasienter justeres årlig og vedtas av fylkestinget i budsjettbehandlingen med virkning for det påfølgende år. Prisene skal speile honorartakster hos private tannleger, det betyr at fylkeskommunene ikke skal bidra til konkurransevridning opp mot private tannklinikker ved å "subsidiere" offentlig distriktstannklinikker. (jf. dom fra ESA i 2013 og påfølgende lovendring f.o.m. 1.1.2015)⁶. *Forskrift om vederlag for tannhelsetjenester i den offentlige tannhelsetjenesten (FOR-1984-05-24-1268)*⁷ ligger til grunn. Ovenfor betalende pasienter må tjenestene vurderes som selvkost, det betyr at mulige besparelser i fylkeskommunenes drift av tannhelsetjenestene til betalende pasienter vil komme disse til gode ved neste prissetting. Det er dermed ingen handlefrihet som følge av deflator. Omfanget av inntektene vil dermed ha tilsvarende utgiftsside. Inntektene på funksjon tannhelse utgjorde ca. 0,6 milliard kroner i regnskapet for 2019.

Øvrige brukerbetalinger (kommuner)

Betalingsstatsene for barnehage er oppad begrenset av maksimalsatser gitt i *Forskrift om foreldrebetaling i barnehager*⁸. Kommunene vedtar betalingsregulativ for kommende år i budsjettvedtaket året før. Satsene

⁶ <https://lovdata.no/static/PROP/prop-201415-016.pdf>

⁷ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1984-05-24-1268>

⁸ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1478>

oppretholdes i året uavhengig av endringer kommunal deflator. På den måten opprettholdes inntektsnivået til kommunene, og det blir mulig å realisere handlefriheten som oppstår gjennom redusert lønns- og prisstigning.

Nedenfor vil vi komme tilbake til kostnadssiden for barnehage - under kostnader finansiert av frie inntekter. Begrunnelsen er at hoveddelen av kostnadssiden innenfor barnehage, og spesifikt kostnadene knyttet til tilskudd til private barnehager, finansieres av frie inntekter.

Innenfor det kommunale helse og omsorgsområdet fattes det også vedtak om brukerbetalinger og betalingssetser. Det framkommer ikke i intervjuer og undersøkelser i dette prosjektet at vedtatte betalingsregulativ korrigeres i løpet av året som følge av endret lønns- og prisstigning. *Forskrift om egenandel for kommunale helse- og omsorgstjenester (FOR-2011-12-16-1349)*⁹ regulerer dette. Den største delen knyttes til langtidsopphold, hvor § 3 viser at det er beboerens inntekt som legges til grunn for hva de skal betale for oppholdet. Denne inntekten er på en indirekte måte knyttet til deflator ved at de er knyttet opp mot folketrygdens grunnbeløp (G). Dette betyr at en redusert deflator kan gi lavere regulering av maksbeløpene, og dermed medføre lavere inntekter enn opprinnelig anslått for kommunene.

Det vurderes likevel som realistisk at allerede vedtatte inntektsanslag kan legges til grunn, og at kommunesektoren dermed får en økt økonomisk handlefrihet i inneværende budsjettår når lønns- og prisstigningen reduseres. Brukerbetalinger på dette området i hovedsak en delfinansiering/egenbetalinger slik at selvkost ikke er en problemstilling.

Selvkostområder

Enkelte av kommunens tjenester finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Dette gjelder i hovedsak tekniske tjenester som vannforsyning, avløp, renovasjon og plan- og byggesaksbehandling. For tjenestene som er definert som selvkost er regelen at gebyrene fra innbyggerne i sum ikke kan overstige hva det koster kommunen å levere tjenesten¹⁰. Det vil si at selvkost setter en øvre ramme for hva kommunen kan kreve inn av kommunale avgifter knyttet til tjenesten. Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen utarbeide en selvkostkalkyle (for- og etterkalkyle). Hensikten er å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost. Jf. forurensningsloven skal kommunene drifte renovasjon etter selvkostprinsippet. Innenfor de øvrige områdene er det noe ulik praksis i kommunene.

KS har gjennomført en undersøkelse av graden av selvkost blant alle landets kommuner med mer enn 15 000 innbyggere, dvs 78 kommuner. Per 22. september 2020 har 46 av kommunene besvart undersøkelsen. 46 av kommunene, med nesten 60 prosent av landets folketall, har besvart undersøkelsen. Det vil si at selv om det er et begrenset antall kommuner, dekker de en stor andel av utgiftene knyttet til selvkostområdene. Undersøkelsen vurderes derfor som representativ for gruppen av kommuner som er spurt, dvs. alle kommuner med over 15 000 innbyggere. For øvrige kommuner har undersøkelsen statistiske svakheter med hensyn på representativitet. Funnene i undersøkelsen er oppsummert i tabellen nedenfor.

⁹ <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-12-16-1349>

¹⁰ Ref kommunelovens § 15-1 og tilhørende "Forskrift om beregning av samlet selvkost for kommunale og fylkeskommunale gebyrer (selvkostforskriften)", samt veiledende retningslinjer i "H 3-14".

Tabell 4: Oppsummering av selvkost-undersøkelse

	ANTALL KOMMUNER				ANTALL INNBYGGERE			
	Med svar	Med full selvkost	Andel med full selvkost av kommuner med svar på spørsmål	Andel med full selvkost av alle i undersøkelse	Med svar	Med full selvkost	Andel med full selvkost av kommuner med svar på spørsmål	Andel med full selvkost av alle i undersøkelse
Avløp	46	46	100 %	100 %	3 226 500	3 226 500	100 %	100 %
Vann	46	46	100 %	100 %	3 226 500	3 226 500	100 %	100 %
Septik	46	45	98 %	98 %	3 226 500	3 200 316	99 %	99 %
Feiing	43	43	100 %	93 %	3 016 789	3 016 789	100 %	94 %
Plansaksbehandling	44	16	36 %	35 %	3 160 363	1 039 375	33 %	32 %
Byggesaker	46	30	65 %	65 %	3 226 500	1 803 105	56 %	56 %
Kart/oppmåling	44	22	50 %	48 %	3 160 363	1 338 668	42 %	41 %
Skolefritidsordning	44	7	16 %	15 %	3 160 363	416 336	13 %	13 %

I tabellene nedenfor er det hentet ut brutto driftsutgifter for de aktuelle områdene. Utgangspunktet for beregningen av graden av selvkost er “andelen med full selvkost av kommuner med svar på spørsmål” under kolonnen “antall innbyggere”. Dette fordi antallet innbyggere i større grad er bestemmende for de totale brutto driftsutgiftene i kommunene enn “antall kommuner”.

Vann, avløp, renovasjon, feiing og slamtømming (kommuner)

Tabellen nedenfor viser brutto driftsutgifter til vann, avløp og renovasjon i 2019¹¹, samt andelen innbyggere som bor i kommuner med selvkost (representert ved innbyggerne i de 46 kommunene i undersøkelsen). Innenfor de brutto driftsutgifter som kommunene har knyttet til selvkostområdene, er det ikke økt økonomisk handlefrihet dersom lønns- og prisstigningen reduseres, ettersom dette skal komme brukeren/innbyggerne i kommunen til gode. Praksisen innenfor de tradisjonelle VAR-områdene synes å være lik på tvers av kommunene.

¹¹ Tall hente fra www.ssb.no tabell 12367: detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K)

Tabell 5: Brutto driftsutgifter og andel selvkost, VAR-området

KOSTRA-kode	Funksjon	Brutto driftsutgifter i 2019 (i hele 1 000 kr)	Andel med selvkost	Ingen handlefrihet
340	Produksjon av vann	1 982 920	100%	1 982 920
345	Distribusjon av vann	4 664 760	100%	4 664 760
350	Avløpsrensing	3 506 144	100%	3 506 144
353	Avløpsnett/innsamling av avløpsvann	4 768 454	100%	4 768 454
354	Tømming av slam mm i avløpsanlegg	540 695	99%	535 288
355	Innsamling mm av husholdningsavfall	7 338 469	100%	7 338 469
	Total	22 801 442		22 796 035

Plan, byggesak og kart og oppmåling (kommuner)

Undersøkelsen fra KS viser at det er ulik praksis innenfor de andre områdene som plan, byggesak og kart og oppmåling. Andel selvkost varierer her fra 33 prosent for plan, 56 prosent for byggesak og 42 prosent for kart og oppmåling. Det er imidlertid mer usikre tall og vurderinger knyttet til områdene utenfor VAR, ettersom det kan være mer etablert praksis (og mulighet) blant de større kommunene å ha selvkost også på disse områdene. Prosentandelen til utvalget vurderes representativt for alle kommuner over 15 000, men det er mye som taler for at det burde vært en lavere andel for resten av utvalget. Byggesaks- og plangebyrer er mye lavere for mindre kommuner, se også undersøkelsen som Oslo Economics har gjort for KS.

Vi har derfor nedjustert anslagene noe til hhv. 30 prosent, 50 prosent og 40 prosent for å være på den sikre siden.

Tabellen nedenfor viser brutto driftsutgifter til plan- og byggesaksbehandling i 2019¹², samt nytt anslag for andelen innbyggere som bor i kommuner med selvkost (representert ved innbyggerne i de 46 kommunene i undersøkelsen), og brutto driftsutgifter som kommunene dermed ikke har økt økonomisk handlefrihet for.

¹² Tall hente fra www.ssb.no tabell 12367: detaljerte regnskapstall driftsregnskapet, etter regnskapsomfang, funksjon og art (K)

Tabell 6: Brutto driftsutgifter og andel selvkost, plan, byggesak, kart og oppmåling

KOSTRA-kode	Funksjon	Brutto driftsutgifter i 2019 (i hele 1 000 kr)	Andel med selvkost	Ingen handlefrihet
301	Plansaksbehandling	1 981 446	30%	594 434
302	Byggesaksbehandling	1 757 489	50%	878 745
303	Kart og oppmåling	1 212 925	40%	485 170
	Total	4 951 860		1 958 348

Skolefritidsordning (kommuner)

For SFO fattes det vedtak om betalingssetter i kommunenes budsjettvedtak. På dette området viser rapport fra KS at ca. 13 prosent benytter selvkost. Her har de kommunene som har svart ca. 60 prosent av elevtallet (6-9 åringer) i landet, og 67 prosent av kommunenes totale inntekter fra foreldrebetaling i SFO. Dette kan tilsi at selvkostgraden fra KS undersøkelsen kan benyttes for kommunene med over 15 000 innbyggere, mens den for de mindre kommunene settes lavere. Tallet er heftet med usikkerhet, ettersom det er grunn til å anta at større kommuner oftere benytter selvkost på valgfrie tjenesteområder enn små kommuner. Tabellen under viser at for de større kommunene, dvs over 15 000 innbyggere vil en andel på 13 prosent selvkost utgjøre 437 millioner kroner og som bør holdes utenfor ved vurdering av økt kjøpekraft.

Tabell 7: Brutto driftsutgifter og andel selvkost, skolefritidstilbud

KOSTRA-kode	Funksjon	Brutto driftsutgifter i 2019 (i hele 1 000 kr)	Andel med selvkost	Ingen handlefrihet
215	Skolefritidstilbud (større kommuner)	3 363 275	13 %	437 226

Øvrige salgs- og leieinntekter (begge)

På øvrige områder er det grunn til å anta at betalingssetter og takstendringer vedtas i de årlige budsjetter slik det framgår av økonomiforskriftene¹³. Det betyr at vedtatte inntektsnivå med all sannsynlighet opprettholdes i 2020 selv med en lavere deflator enn forutsatt ved vedtakstidspunktet. Kommunesektoren får da en økt økonomisk handlefrihet som følge av redusert deflator og disse inntektene bør inkluderes i beregningen av økt kjøpekraft. Det antas som lite sannsynlig at budsjettvedtakene korrigeres med nye, lavere satser i brukerbetalinger i løpet av året som følge av lavere deflator.

¹³ Forskrift om økonomiplan, årsbudsjett, årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner mv.

Konklusjon gebyrinntekter

- Korreksjon fylkestannhelsetjenesten som gjelder selvkostområde 0,6 milliarder kroner.
- Korreksjon selvkost kommuner for VAR-inntekter 22,8 milliarder kroner.
- Korreksjon kommuner for andel selvkost kommuner på områdene plan, byggesak og kart og oppmåling 2 milliarder kroner.
- Korreksjon selvkost SFO 0,4 milliarder kroner
- Øvrige inntekter forventes å få økt kjøpekraft når deflator reduseres, og det korrigeres dermed ikke ved beregning av deflatoreffekt.

3.2 Overføringer og statlige tilskudd

Dette omfatter art 700 Refusjoner fra staten og art 810 statlige tilskudd. Eksempelvis toppfinansiering til særlig ressurskrevende tjenester, refusjon fra NAV-stat (eksempelvis kvalifiseringsprogram), fastlønnstilskudd for leger/fysioterapeuter, tilskudd til opplæring, tilretteleggingstilskudd NAV, tilskudd som gis ifm. flom, orkaner og lignende samt andre refusjoner knyttet til produksjon av et bestemt antall tjenester. Videre omfatter dette ulike statlig tilskudd som vertskommunetilskudd (HVPU), lønnstilskudd til omsorgssektoren, utbedringstilskudd til boliger, integreringstilskudd m.v., prosjektmidler, statlige tilskudd som videreformidles. For å vurdere kommunesektorens handlefrihet, er det nødvendig å vurdere de ulike statlige tilskudd, spesielt post 60, i hvilken grad disse er øremerket og formålsstyrt, eller om det foreligger kommunal økonomisk handlefrihet dersom tilsagn opprettholdes.

Statlige overføringer til kommunesektoren (begge)

Gjeldende oversikt¹⁴ over statlige overføringer til kommunesektoren viser en sum på 36,8 milliarder kroner i 2020. De øremerkede tilskuddene til flyktninger og asylsøkere som er utenfor kommuneopplegget er da holdt utenfor i denne summen. Dette omfatter statlige overføringer i statsbudsjettet for postene 60-69. For å vurdere kommunenes handlefrihet innenfor disse ulike tilskuddet, har vi vurdert retningslinjene, tildelingsbrev og rapporteringskrav. For noen av tilskuddene benyttes en fast sats, eksemplvis per elev, som grunnlag for tilskudd. Dersom tilsagnet er knyttet til slike satser, og i tillegg rapporteringskravene er mer kvalitative i forhold til måloppnåelse og det ikke er stilt krav om regnskapsrapporter og revisjonsgodkjenning, er tilskuddene vurdert som "rammestyrte". I noen av regelverkene benyttes denne benevnelsen. De tilskuddene vi har vurdert som "rammestyrte" er dermed vurdert å ha en kommunal handlefrihet ettersom tilsagn/tilskudd opprettholdes uavhengig av redusert deflator. På den måten vil inntekten være stabil, mens kommunesektorens utgifter vil kunne reduseres som følge av redusert deflator. Til sammen 4,8 milliarder kroner av tilskuddspostene vurderes som "rammestyrte". Av de 36,8 milliardene vurderer vi at det ikke foreligger slik handlefrihet for de resterende 32 milliardene: Disse betraktes som øremerkede, det vil si at tilskuddet er forbundet med detaljerte krav til formål og utgifter, og at kommunene/fylkene ikke har noen økonomisk handlefrihet. Dersom øremerkede midler ikke anvendes til formålet, skal ubrukte midler settes av til bundne fond eller eventuelt returneres til tilskuddsgiver. Viser til vedlagte oversikt, med de vurderinger som der er gjort. Ettersom det er mange ulike departementer og direktorater som håndterer ulike tilskudd, og reglementene er svært ulikt utformet og i noen grad lite tilgjengelige, tar vi forbehold om at de ulike tilskudd er korrekt vurdert. Vi mener likevel at konklusjon i forhold til økonomisk handlefrihet er god nok til å kunne anbefale at hoveddelen av post 60 tilskuddene bør holdes utenfor en beregning av økt handlefrihet. Tilbakemeldinger fra kommunaldepartementet,

¹⁴

<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kommuneproposisjonen-2021-revidert-nasjonalbudsjett-2020-og--koronatiltak-fase-3/id2721180/> (vedlegg 4: 60-postliste per RNB 2020)

kunnskapsdepartementet, utdanningsdirektoratet og helsedirektoratet bekrefter langt på vei denne vurderingen av øremerking og handlefrihet.

De øremerkede tilskuddene til flyktninger og asylsøkere ligger imidlertid utenfor kommuneopplegget, og er derfor holdt utenfor i beregningen av effekter av redusert deflator. Tilsammen er dette på 42,5 milliarder kroner, hvorav tilskudd til bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere, dvs. integreringstilskudd m.v., utgjør 9,7 milliarder kroner.

Særlig ressurskrevende tjenester (kommuner)

Kommuner som yter særlig ressurskrevende helse- og omsorgstjenester til enkeltmottakere kan søke Helsedirektoratet om delvis (80 prosent) refusjon av direkte lønnsutgifter utover et innslagspunkt tilknyttet disse tjenestene. Det vil si at det bare kan søkes refusjon for lønn knyttet til direkte brukertid og ikke tid brukt på administrasjonsarbeid, opplæring og veiledning. Utgiftene det søkes refusjon for skal være ført på artene 010-099, 270 og/eller 300-380 om tjenestene er kjøpt fra eksterne leverandører. De direkte lønnsutgiftene det kan søkes refusjon for innbefatter direkte lønnsutgifter som er anført på KOSTRA-funksjonene 232, 233, 234, 241, 242, 243, 253, 254 og 273.

Søknader om refusjon i 2020 skal baseres på regnskapet for 2019 og innslagspunktet for ordningen pr. 2020. Innslagspunktet er i 2020 satt til 1 361 000 kroner. Sammenlignet med 2019 er det en økning på 50 000 kroner utover forventet lønnsøkning (innslagspunktet i 2019 var 1 270 000). Denne merkostnaden, som følge av økningen i innslagspunktet, er beregnet av KS til 350 millioner kroner og må dekkes av kommunene.

Konklusjonen med tanke på økt handlefrihet blir dermed at kommunene mottar refusjon for 80 prosent av de direkte lønnsutgiftene utover innslagspunktet. Det vil si at kommunene ikke har økonomisk handlefrihet knyttet til disse 80 prosentene og at besparelsen for denne andelen av utgiftene i sin helhet tilfaller staten. De resterende 20 prosentene vil kommunen ha handlefrihet over, i likhet med de resterende utgiftene knyttet til ressurskrevende brukere. I følge oversikt fra Helsedirektoratet, er det i 2020 utbetalt til sammen ca. 10,8 milliarder kroner til kommunene på bakgrunn av rapportering for 2019. Den økonomiske effekten av lavere deflator for dette beløpet tilfaller i sin helhet staten.

Spillemidler (fylkeskommuner)

Spillemidler til idrett, lag og foreninger formidles via fylkeskommunene, som behandler søknader og utbetaler tilskudd til de godkjente prosjektene. Hoveddelen kommer fra overskudd i Norsk Tipping. Tilsagn er knyttet til konkrete prosjekter, og det foreligger ingen handlefrihet i fylkene. Samlet beløp kan variere fra et år til neste. I Prop. 1 S 2019-2020, Kulturdepartementet, framgår bevilgningene for 2020 i tabell 5.1, Fordeling av spilleoverskuddet til kulturformål, med 805 millioner kroner. I følge kulturdepartementet er 55 millioner overført til fylkene som tilskudd til regionale kulturbygg og desentralisert ordning for tilskudd til kulturbygg. Tabell 5.2 viser at til sammen 2,8 milliarder kroner er tilsvarende bevilget til idrettsformål. I følge kulturdepartementet er det tilskuddet til idrettsanlegg på ca. 1,49 milliarder kroner som overføres fylkene.

Kulturdepartementet har i dokumentet *Bestemmelser og tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet - 2020*, punkt 6.6.2, Fastsetting og overføring av spillemidler til fylkeskommunene, følgende retningslinje: *Departementet meddeler og utbetaler til fylkeskommunene de spillemidler som er stillet til disposisjon for hver fylkeskommunen etter at hovedfordelingen av spillemidler er foretatt, normalt primo mai. Midlene settes på egen rentebærende konto.* Basert på informasjon fra kulturdepartementet bør spillemidler på tilsammen ca. 1,5 milliarder kroner holdes utenfor ved beregning av handlefrihet.

Regionale utviklingsmidler (fylkeskommuner)

Programkategori 13.50 i statsbudsjettet omfatter bevilgninger til distrikts- og regionalpolitiske tiltak. Tilsammen er det bevilget nærmere 1,3 milliarder kroner i 2020. Midlene tilføres fylkene for videre utbetaling til konkrete tiltak. Fylkene er tilskuddsforvaltere, og bruken av midlene rapporteres i standardisert fagsystem i regionalforvaltning.no. Ubrukte midler kan overføres til neste år, og må da benyttes innenfor formål og iht. visse kriterier. I 2020 er 71 prosent av, altså ca. 917 millioner kroner overført til fylkene i følge informasjon fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, regionalpolitisk avdeling. Resten går til Innovasjon Norge, Siva, Forskningsrådet, Distriktssenteret, Kompetanse Norge og KMD. Fra 1.1.2020 ble kap. 550, post 60 og 64 innlemmet i rammetilskuddet til fylkeskommunene som følge av regionreformen. I tillegg ble den gamle 62-posten slått sammen med en del andre virkemidler under kap. 553, post 61.

Alle midlene i programkategori 13.50 omfatter virkemidler som fylkeskommunene skal tildele, og som ikke kan brukes i fylkeskommunens egen virksomhet. I denne sammenhengen vil det si at inntektene en knyttet til spesielle formål og er øremerket slik at fylkeskommunene ikke får noen effekt av redusert deflator. Hele inntekten, på til sammen 0,9 milliarder kroner, må derfor holdes utenom ved beregning av økt handlefrihet. Denne vurderingen samsvarer med informasjon fra departementet i tildelingsbrev for 2020, og i regelverk på nettsiden regionalforvaltning.no.

Konklusjon refusjoner og statlige tilskudd

- Korreksjon toppfinansiering for særlig ressurskrevende tjenester 10,8 milliarder kroner.
- Korreksjon andre øremerkede tilskudd og refusjoner 21,2 milliarder kroner.
- Korreksjon spillemidler 1,5 milliarder kroner.
- Korreksjon regionale utviklingsmidler 0,9 milliarder kroner.

3.3 Handlefrihet innenfor de frie inntektene

Art 800 viser kommunesektorens samlede rammetilskudd inkludert inntektsutjevning (skatteutjevning). Rammetilskuddet utgjør, sammen med skatteinntektene, de frie inntektene som kommunesektoren kan benytte til å finansiere sine tjenester. Det skjer årlig strukturelle endringer i rammetilskuddet, ved at oppgaver justeres, tidligere øremerkede tilskudd innlemmes, prioriteringer synliggjøres i tabell c, og ikke minst ved at kriteriedata for utgiftsutjevningen endres. På den måten skjer det endringer i kommunesektorene reelle handlefrihet, ettersom forventning, føringer og rettigheter i noen grad følger med. Noen av disse tjenesteområdene er regulert av egne forskrifter som påvirker kommunenes handlefrihet. I en drøfting av kommunal økonomisk handlefrihet som følge av redusert lønns- og prisvekst, er det derfor viktig å vurdere hvilke områder som finansieres av rammetilskuddet, og som har egne føringer og forpliktelser.

For fylkeskommunene må handlefriheten i 2020 også sees i lys av regionreform, nye oppgaver, nytt inntektssystem og innlemminger av tidligere øremerkede tilskudd.

Tilskudd til ikke-kommunale barnehager (kommuner)

Tilskudd til ikke-kommunale barnehager er regulert i en egen forskrift, og finansieres av frie inntekter. Når deflator reduseres, må kommunenes handlefrihet vurderes med hensyn på kommunenes utgiftsside, og hvilke krav som stilles i aktuelle lover og forskrifter.

I forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166)¹⁵ § 1. Vedtak om kommunalt tilskudd fremgår det at *kommunen skal uten ugrunnet opphold fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, i samsvar med forskriften her*. Av dette følger at det kun skal fattes vedtak en gang i året. Årsakene er at dette skal sikre de private barnehager økonomisk forutsigbarhet for kommende driftsår. Forskriften sier videre i § 3 at *Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret*. I § 9. Vedtak om sats, er fristen gitt ved at *kommunen skal fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret*. Av § 10. Indeksregulering, framgår at *kommuner som fastsetter egne satser, jf. § 3, § 7 og § 8, skal indeksregulere satsene med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator) før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jf. § 1*.

Utdanningsdirektoratet presiserer på sin nettside at: *I kommunens vedtak om sats, må det stå at den endelige satsen kan bli justert på bakgrunn av eventuelle endringer i kommunal deflator når Nasjonalbudsjettet er vedtatt*. Muligheten for å beregne økt kjøpekraft følger dermed av forskriften og utdanningsdirektoratets føringer. Konklusjonen er at kommunene ikke får noen økt økonomisk handlefrihet i 2020, ettersom de er bundet av forskriftskravet om at det kun fattes slikt vedtak en gang i året, som i praksis vil si før regnskapsåret 2020 starter.

Ved beregning av tilskudd for 2021 skal regnskap 2019 legges til grunn, korrigert for deflator 2020, og tillagt anslag for deflator 2021. Her kan man da benytte faktisk, dvs den justerte, deflator for 2020. Når vedtak skal fattes for tilskudd 2022, vil regnskap 2020 legges som basis. Her må det antas at regnskapet vil være et resultat av faktisk lønns- og prisnivå i 2020. På den måten vil kommunene kunne balansere budsjett og regnskap i 2021 og 2022.

Det antas at regjeringen vil legge reell deflator i 2020 til grunn for beregningen av vekst for kommunesektoren i 2021. På den måten vil budsjettveksten bli justert, og ny tilskuddsberegning for 2021 og 2022 vil ikke medføre noen salderingsmulighet for kommunesektoren. Effekten av manglende deflatorjustering av tilskuddet i 2020 blir imidlertid ikke hentet inn.

¹⁵ <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-10-09-1166>

NAV- økonomisk sosialhjelp (kommuner)

Økonomisk sosialhjelp skal sikre hjelp til livsopphold, for eksempel til mat, klær, husleie m.v. Stønadene utbetales av kommunene og satsene settes i budsjettbehandlingen med virkning fra 1.1. påfølgende år. Dette er i hht budsjett- og regnskapsforskriften en del av det obligatoriske budsjettvedtaket. Intervjuer bekrefter at denne praksis følges. Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen¹⁶ regulerer de kommunale, sosiale tjenestene som obligatorisk inngår i NAV-kontoret. Det fremgår av §18 i loven at:

- Den som ikke kan forsørge for sitt livsopphold gjennom arbeid eller ved å gjøre gjeldende økonomiske rettigheter, har krav på økonomisk stønad
- Stønaden bør ta sikte på å gjøre vedkommende økonomisk selvhjulpen
- Departementet kan gi veiledende retningslinjer om stønadsnivået

Som det fremgår av det siste punktet ovenfor gis det årlig veiledende retningslinjer for økonomisk stønad til livsopphold som kommunene kan forholde seg til. For 2020 (og 2019) er det gitt følgende veiledende satser¹⁷:

Tabell 8: Veiledende sosiale stønadssatser for 2019 og 2020

	2020	2019
Enslige	kroner 6 250	kroner 6 150
Ektepar/samboere	kroner 10 450	kroner 10 250
Person i bofellesskap	kroner 5 250	kroner 5 150
Barn 0-5 år	kroner 2 750	kroner 2 400
Barn 6-10 år	kroner 3 150	kroner 3 100
Barn 11-17 år	kroner 4 100	kroner 4 000

I forbindelse med RNB og justeringen av deflator er det ikke gitt noen nye veiledende satser, slik at de veiledende satsene ovenfor (som er gjeldende fra 1. januar 2020) fortsatt er gjeldende statlig veiledning til kommunene. Det ansees som relativt usannsynlig at kommunene vil velge å nedjustere satsene for sosialhjelp i løpet av 2020, både som en følge av veiledende satser ikke er justert, og som en følge av at det er nærliggende å anta at den pågående pandemien vil øke behovet for sosialhjelpsutbetalinger i 2020. Det er ingen signaler fra sentrale myndigheter om at de veiledende satsene vil bli nedjusteres. På hjemmesiden til NAV var det publisert så sent som 31.08.20 at satsene i de veiledende retningslinjene prisjusteres i 2020 i tråd med anslaget for vekst i konsumprisindeksen i nasjonalbudsjettet for 2020 (1,9 pst.) - som altså er opprinnelig anslag høsten 2019 og ikke det korrigererte nivået som ble presentert i RNB. Regjeringens Rundskriv A-1/2020 bekrefter dette¹⁸.

Søk i KOSTRA for 2019 (tabell 12131) bekrefter at nær 100 prosent av kommunene følger de veiledende satsene, og intervjuer bekrefter at ingen vurderer å redusere disse satsene lokalt uten at det foreligger en sentral føring

¹⁶ <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2009-12-18-131>

¹⁷ https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/oversikt-over-satser/statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad_kap

¹⁸ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/rundskriv-a-12020-statlige-veiledende-retningslinjer-for-okonomisk-stonad-for-2020-med-virkning-fra-1-september-2020/id2736984/>

om dette. Konklusjonen blir dermed at kommunene ikke har mulighet til å ta ut noen økonomisk effekt av lavere kommunal deflator knyttet til dette området og at kostnadene her bør tas ut av beregningsgrunnlaget.

Kjøp av tjenester innen samferdsel (fylkeskommuner)

Innenfor de store samferdselsområdene utføres tjenestene av private aktører, fylkeskommunale foretak eller heleide fylkeskommunale aksjeselskaper, som reguleres i kontrakter. Kontraktene på disse områdene er relativt like mellom fylkeskommunene og reguleres som regel basert på nasjonale indekser knyttet til transportsektoren. For å kunne gi en sammenhengende vurdering av effekten av lavere deflator på disse kontraktene er det gjort to forutsetninger:

1. De ulike prisregulerende indeksene som benyttes i kontraktene vil samlet sett følge den generelle pris- og lønnsutvikling og kan dermed anses å samvariere med den kommunale deflatoren
2. Samtlige kontrakter har en langsiktig løpetid som tillater fylkeskommunene å ta ut effekten av lavere pris- og lønnsvekst i påfølgende år, der det er åpning for dette i eksisterende kontrakter

Felles for kontraktene er at fylkeskommunene har svært begrenset handlingsfrihet til å gjøre prisreguleringer i 2020. Nedenfor er en gjennomgang av de ulike samferdselsområdene, hvilken form for kontraktsregulering som er gjeldende på området og hvilket mulighetsrom det gir for å ta ut effekter av lavere deflator.

722 Fylkesveier

Fylkeskommunene overtok ansvaret for tidligere sams-vegadministrasjon fra Statens vegvesen fra 1.1.2020. Kontraktene på dette området er "arvet" av Statens Vegvesen og følger byggekostnadsindeksen for veganlegg, nærmere bestemt "Veg i dagen". Disse kontraktene reguleres kvartalsvis. Fakturering for oppdrag skjer i to omganger. I første omgang sendes en faktura basert på opprinnelig kontraktspris. Dernest sendes en prisjusteringsfaktura ved slutten av kvartalet, etter at indeksjusteringen er kjent. Beløpet på prisjusteringsfakturaen utgjør endringen i indeksen fra kontraktsinngåelsen til det aktuelle tidspunktet. Det vil si at fakturering for oppdrag sendes ved to anledninger, først når oppdrag er gjennomført og dernest når indeks for kvartalet er publisert, slik at endelig fakturering for oppdrag ikke er klart før kvartalstall for indeks er offentliggjort. De kvartalsvise tallene publiseres av SSB fortløpende og indeks for 3. kvartal 2020 blir gjort tilgjengelig 23. oktober 2020.

Konklusjonen blir dermed at kontraktene reguleres gjennom året og at fylkeskommunene får økonomisk effekt av endringen i deflator i 2020. Det antas at prisjusteringsfakturaer i 2020 vil kunne fange opp helårsvirkning av prisjustering i 2020. Slik at dette kan korrigeres i regnskapet for 2020.

730 Buss

Kontraktene på dette området er regulert med kostnadsindeks for buss, mens hvilken konkret indeks avhenger av energien som brukes på bussene. Tidspunktet for prisregulering i kontraktene gjør at effekten av lavere lønns- og prisvekst i 2020 ikke vil kunne bli tatt ut før i påfølgende år. Eksempelvis er prisen for busstjenestene i første halvår 2020 gitt ved kontraktspris og indeksen i første halvår 2019. Tilsvarende er andre halvår 2020 regulert med indeks for andre halvår i 2019. Konklusjonen er at fylkeskommunene ikke kan hente ut økonomiske effekter av lavere deflator i 2020, men at den lavere pris- og lønnsveksten i 2020 vil danne grunnlaget for reguleringen av kontraktsprisene i 2021. Regnskapet for 2019 viser at det er brukt 9,5 milliarder kroner til dette formål.

731 Fylkesveiferges

På dette området er det enkelte kontrakter som er “arvet” fra statens vegvesen. Disse kontraktene reguleres på samme måte som fylkesveier. Det er likevel få slike kontrakter, både i omfang og volum. Hovedregelen er derfor reguleringen av de øvrige kontraktene. Disse kontraktene prisreguleres årlig, basert på kostnadsindeks for innenriks sjøfart (nærsjøindeksen). Prisreguleringen i kontraktene baserer seg på endringen fra året kontrakten ble inngått og året før inneværende år. Det vil si at en kontrakt som ble inngått i 2019 først reguleres for indeksendring i 2021, da man korrigerer for utvikling i 2020. Konklusjonen er at fylkeskommunene ikke kan hente ut økonomiske effekter av lavere deflator i 2020, men at den lavere pris- og lønnsveksten i 2020 vil danne grunnlaget for reguleringer av kontraktsprisene i 2021. Regnskap 2019 viser at det er brukt 2,9 milliarder kroner til dette formålet.

732 Båtruter

Kontraktene prisreguleres med endringer i kostnadsindeks for innenriks sjøfart (nærsjøindeks) i foregående år. Hvilken konkret indeks som benyttes avhenger av type fartøy, herunder “ferger”, “små hurtigbåter” og “store hurtigbåter”. I tillegg til disse kontraktene er det enkelte kontrakter som reguleres med en fordeling på drivstoff, KPI og kostnad. Kontraktene reguleres med endringen i indeks fra 3. kvartal til 3. kvartal i de foregående årene. Det vil si at prisreguleringen for 2020 er basert på endringen i indeks fra 3. kvartal 2018 til 3. kvartal 2019. Konklusjonen er at fylkeskommunene ikke kan hente ut økonomiske effekter av lavere deflator i 2020, men at den lavere pris- og lønnsveksten i 2020 vil danne grunnlaget for reguleringer av kontraktsprisene i 2021 og 2022. Da vil henholdsvis $\frac{3}{4}$ av utviklingen i 2020 kunne tas med som grunnlag i 2021 og $\frac{1}{4}$ i 2022. Regnskapet for 2019 viser at det er brukt 1,6 milliarder kroner til kjøp av tjenester på dette området.

Øvrige kontrakter og tilskudd (begge)

Det er også andre områder hvor det kjøpes eksterne tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon. Eksempelvis kan det være kjøp av fellestjenester/IKT, sykehjemsplasser og øvrige institusjonsplasser innenfor barnevernet og rus, omsorgstjenester for hjemmeboende, avtaler og kontrakter med museer, kulturinstitusjoner m.v. En oversikt basert på regnskap 2019, viser at sum kjøp av slike tjenester som erstatter kommunal egenproduksjon (art 370) på ca. 15 milliarder for kommunene. Det er usikkert hvilke kontrakter dette omfatter, og hvilke prisreguleringsmekanismer disse har. Det er også stor variasjon i hvordan og på hvilke områder de enkelte kommunene kjøper private tjenester.

Driftstilskudd vil ofte være utbetalt tidlig på året, og det vil være vanskelig eller umulig å reversere dette. I forhold til beregning av neste års tilskudd så antas det som mulig å kunne justere neste års påslag for merberegnet prisjustering i år for på den måten skaffe en økonomisk handlefrihet. Også på områder hvor staten er part (eksempelvis samfinansiering av kulturinstitusjoner) vil dette være mulig lokalt dersom staten også nedjusterer satsene. På mange områder vil det være politisk vanskelig ettersom kanskje spesielt kultursektoren har fått store negative konsekvenser av COVID-19-pandemien og nedstengning og begrensning i arrangementer. I regnskap 2019 er tilskudd til kulturformål, hvor mange større tilskudd til kulturinstitusjoner

I regnskapet for 2019 har vi identifisert tilskudd til museer og kulturinstitusjoner på tilsammen ca. 1,2 milliarder kroner som fylkeskommunene formidler. Det foreslås å hensynta dette ved beregning av deflatorvirkning i forhold til disse områdene.

Samlet sett bør utgifter til private som erstatter kommunal egenproduksjon og tilskudd til kulturinstitusjoner holdes utenfor ved beregning av økt handlefrihet. Samlet sum har vi beregnet til 16,2 milliarder kroner.

Tilskudd til lærlingbedrifter (fylkeskommuner)

Fylkeskommunen har finansieringsansvar for alle lærekontrakter, opplæringskontrakter og kontrakter og fagbrev. midlene inngår i rammetilskuddet til fylkeskommunen. fylkeskommunene er forpliktet til å benytte retningslinjer og satser fastsatt av departementet, jfr. forskrift til opplæringsloven §11-4. Basistilskudd i 2019 var på 157 399 per lærling. Regnskapet for 2019 viser at til sammen 2,9 milliarder kroner er utbetalt til lærebedrifter. Konklusjonen er at fylkeskommunen ikke kan hente ut økonomiske effekter av lavere deflator i 2020, ettersom tilskuddssatsene er fastsatt av staten og ikke kan justeres av fylkeskommunene selv.

Skatteinntekter

Skatteinntektene omfatter skatt på inntekt og formue og andre direkte og indirekte skatter (naturressursskatt). I tillegg kommer eiendomsskatt som er en kommunal valgt beskatning av eiendommer og arealer.

Eiendomsskattene er en frivillig kommunal skatt som vedtas lokalt av kommunestyret. Det er imidlertid flere begrensninger i lov og forskrifter knyttet til denne skatten. Budsjettvedtaket for eiendomsskatt må følge ovennevnte regelverk, og reguleres ikke i forhold til deflator. Regnskapet det enkelte år vil dermed følge av beregnet grunnlag i budsjettet, og det korrigeres ikke i forhold til endring av lønns og prisnivå. I denne sammenheng anses nivå på eiendomsskatten å opprettholdes uavhengig av deflator. På den måten vil eiendomsskatten være sikret samme nivå, og kommunene vil kunne oppnå økt handlefrihet på utgiftssiden ved at eiendomsskatten blir mer verdt. Utskrivningstidspunkt er 1. mars i budsjettåret.

Konklusjon handlefrihet for de frie inntektene

- Korreksjon tilskudd til ikke-kommunale barnehager 22 milliarder kroner.
- Korreksjon NAV (sosiale stønader) bruk av veiledende satser 8,4 milliarder kroner.
- Driftsavtale leger og fysioterapeuter 3,9 milliarder kroner
- Korreksjon kontrakter buss, ferge og båt 14 milliarder kroner.
- Korreksjon tilskudd lærlingbedrifter 2,9 milliarder.
- Korrigering avtaler med private som erstatter kommunal egenproduksjon på 21 milliarder kroner.
- Tilskudd kulturformål korrigeres med 1,2 milliarder kroner.
- Eiendomsskatten påvirkes ikke av endret deflator

3.4 Lønnsoppgjør og øvrige prisreguleringer i praksis

I regjeringens beregninger av endret deflator er det forutsatt at tidligere anslått årslønnsvekst nedjusteres fra 3,6 prosent til 1,5 prosent. Dette er mer enn en halvering, og innebærer at det forventes at årets lønnsoppgjør blir tilnærmet null. Den øvrige veksten kan antas å dekke overheng fra fjoråret samt lønnsglidning.

Gitt at statens forventninger slår til, vil de avsatte midler til årets lønnsoppgjør i stor grad kunne frigjøres. Kommuner og fylker vi har vært i kontakt med bekrefter dette. Det er riktignok noe ulik forventning til reelt lønnsoppgjør i 2020, og det er noe ulik håndtering av lokal og sentralt lønnsoppgjør i kommunenes budsjetter. Det er fortsatt noe usikkerhet knyttet til regjeringens beregningsgrunnlag, og mange avventer derfor mer sikre anslag før budsjettene reguleres i kommunen/fylkeskommunen. Besparelsen i budsjettet avsetning til årets lønnsoppgjør er dermed den viktigste og største effekten av lavere deflator.

Ved vurdering av de ulike inntekts- og utgiftsartene, er det gjort vurderinger av kommunesektorens handlingsfrihet i 2020 og eventuell mulighet til å hente ut økonomiske effekter i påfølgende år i de tilfellene der kommunesektoren ikke får økt kjøpekraft i 2020. I flere av disse vurderingene, som i kontrakter, er overordnet konsumprisindeks og ulike andre indekser en bestemmende faktor for prisreguleringen. Det har derfor vært nødvendig å gjøre noen forutsetninger om samvariasjon for ulike indekser slik det er gjort konkret i drøfting av kontrakter innen samferdsel for å kunne vurdere handlingsrommet. Den overordnede forutsetningen for prisveksten er at ulike (sektor-) indekser i makro vil følge den generelle prisveksten, slik den fremgår av kommunal deflator. Dette vil i noen tilfeller gi seg utslag i at prisreguleringen blir lavere enn indeks, mens den i andre tilfeller vil ha motsatt effekt. Dette kommer av at ulike indekser baserer seg på ulike elementer av KPI for sin utvikling. Likevel antar man at dette i makro vil gå i null.

Med den samlede vurderingen av ulike prisindekser som grunnlag, er det gjort en vurdering av de generelle driftsutgiftene til kommunesektoren og som ikke eksplisitt er nevnt tidligere i dette kapitlet. Disse er vurdert på samme måte som indeksene nevnt ovenfor. Det vil si at driftsutgifter knyttet til blant annet artene 180-184 (strøm) og art 195 (Avgifter, gebyrer, lisenser o.l.) er vurdert å bli påvirket av endringen i deflator, men at disse motvirker hverandre som følge av de totale endringene i konsumprisindeksen. I dette konkrete tilfellet kan man tenke at kommunens abonnementer knyttet til blant annet fagsystemer ikke nedjusteres i 2020, men at strømprisen blir lavere og dermed nuller ut effekten. Vi har ikke funnet tilstrekkelig grunnlag for å gjøre endringer i inntektsrammen som det regnes økt kjøpekraft av på bakgrunn av enkelte kostnadsarters prisutvikling.

Det er noe ulik tilnærming lokalt i kommunene/fylkeskommunene til hvordan lønns- og prismekanismer virker og hvordan disse håndteres. Mange kommuner og fylker har egne prisjusteringsmodeller som tar med årets endring av lønns- og prisforutsetninger med i rammeberegningen for neste års budsjett, og på den måten oppnår en viss salderingseffekt. Intervjuene vi har foretatt viser at mange avventer utviklingen for å se resultateffekter, og vil heller foretar korrigeringer på et senere tidspunkt eller tar det som en del av årsoppgjøret og vurdering mer- og mindreforbruk. Det er også ulik praksis i forhold til grad av rammebudsjettering, om man benytter netto eller brutto budsjettansvar, og ulik praksis/reglement for håndtering av mer-/mindreforbruk i avdelingene/sektorene. Det varierer også om man har sentralt eller lokalt ansvar og finansiering av effektene av lønnsoppgjørene. I hovedsak er dette organisatoriske forhold som ikke påvirker den *objektive* handlefriheten. Kommunenes praksis i forhold til budsjettendringer i 2020 avhenger av grad av distribuert handlefrihet i budsjettet samlet sett, samt grad av omstillingsutfordring og behov for å saldere budsjettet underveis i året.

3.5 Økonomiske virkninger på lengre sikt

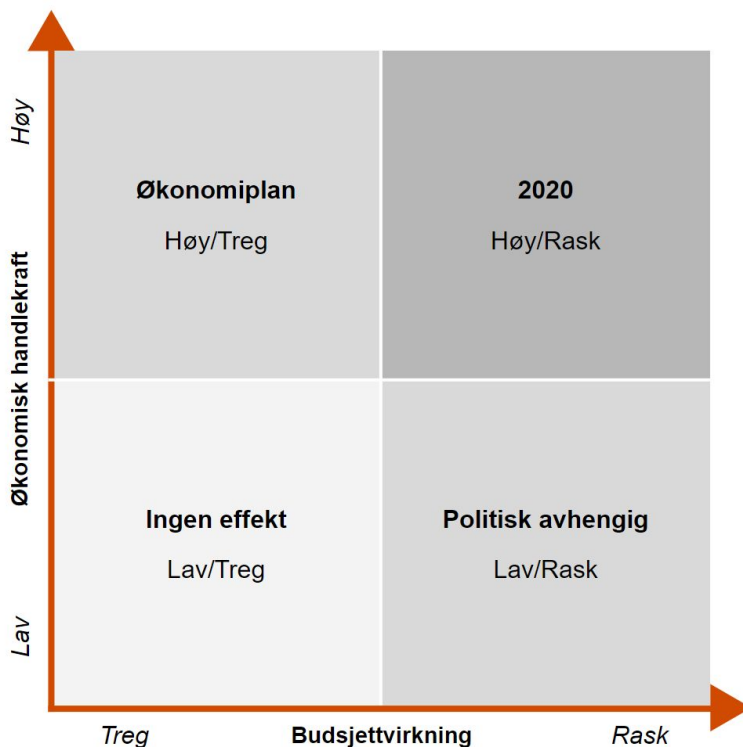
Modellen neste side viser et tenkt scenario der kommunene kan hente ut effekter av lavere deflator i innværende og påfølgende år. Som det er vist ovenfor har kommunesektoren mulighet til å hente ut ca. 76 prosent av beregnet økt kjøpekraft i 2020, mens det videre spørsmålet er hvilken mulighet man har for å hente ut effekter fra den resterende andelen av inntektsrammen i påfølgende år.

Modellen illustrerer at det på noen områder er rask budsjettvirkning, og at kommunene har økonomisk handlefrihet. Det er det "ønskede området" markert som 2020. Rapporten viser at ca. 76 prosent av beregnet handlefrihet kan - objektivt sett - realiseres allerede i 2020.

Innenfor enkelte områder har kommunesektoren mulighet til å hente ut effekter i påfølgende år, det vil si i økonomiplanperioden. Her har kommunene handlefriheten, men budsjettvirkningen er treg. Dette knytter seg spesielt til:

1. Områder som er prisregulert med bakgrunn i indekser e.l. som er basert på generell pris- og lønnsvekst (herunder indekser som ligger til grunn for prisregulering i samferdselskontrakter)
2. Områder der (fylkes)kommunene har handlingsrom til å bestemme utbetalinger av tilskudd m.v. selv, og dermed kan korrigere for 2020 i utbetalinger i økonomiplanperioden

Figur 2: Økonomisk handlefrihet over tid



Samtidig er det noen områder hvor kommunesektoren selv ikke har mulighet til å hente ut effekter, verken i budsjettåret eller i økonomiplanperioden. Dette knytter seg til utbetalinger der anslått deflator i statsbudsjettet for 2020 ligger til grunn for beregninger, og kommunesektoren selv ikke har handlefrihet til å endre eventuelt tilskudd i innværende eller påfølgende år. Eksempel på dette er tilskuddet til ikke-kommunale barnehager. Her vil kommunene i 2021 basere seg på faktisk pris- og lønnsvekst i 2020 og i 2022 basere sin utbetaling på regnskapet for 2020, slik at det blir en "korrekt" utbetaling basert på faktiske pris- og lønnsvekst i 2020 og

kostnader i 2022, men den andelen av inneværende års utbetaling fra kommunene som baserte seg på anslått deflator i statsbudsjettet for 2020 vil ikke kommunene kunne hente tilbake.

På noen områder vil det være mulig å ta ut effekter dersom staten gjør dette i sentrale føringer underveis i budsjettåret. Eksempelvis dersom tilskudd korrigeres der det er samfinansiering, eller dersom veiledende satser for sosialhjelp reduseres. Hvorvidt dette er politisk ønskelig er ikke opp til oss å vurdere.

Når staten korrigerer for lavere deflator/økt handlefrihet i 2020 i nytt anslag for vekst i kommende nasjonalbudsjett, vil virkningen være at kommunene balanserer, det vil si at korrigert utgiftsnivå da harmonerer med inntektsnivået i 2021. På den måten vil handlefriheten i 2020 nulles ut. De merutgifter/reduert handlefrihet som oppstod i 2020 vil dermed være "sunk cost".

Konklusjonen er at økt handlefrihet kun har effekt i inneværende budsjettår. Statlig justering av deflator vil kunne medføre fremtidig budsjettbalanse, men kompenserer ikke for tapt økonomisk handlefrihet i 2020.

4. Konklusjoner

Det er krevende å skulle beregne nøyaktig effekten av redusert deflator. Gjennom dette arbeidet er det identifisert en del elementer som bør tas hensyn til når effekten av redusert deflator skal beregnes. Dette er områder hvor det objektivt sett er mulig å avgrense, og hvor det dermed kan fastslås med rimelig sikkerhet at det ikke foreligger økt handlefrihet (kjøpekraft) som følge av redusert deflator.

Gjennomgangen av inntekter og utgifter for kommuner og fylker viser at følgende forhold ikke har handlefrihet, slik at disse bør korrigeres for og holdes utenfor beregningen av deflatoreffekt (økt kjøpekraft):

Tabell 9: Oversikt over anbefalt korreksjoner ved beregning av økt kjøpekraft:

Inntekt	Kommune/Fylkeskommune	Korreksjon (i mrd. kr.)
Gebyrer		25,8
Fylkestannhelsetjenesten	Fylkeskommune	0,6
VAR-inntekter	Kommune	22,8
Plan, byggesak, kart og oppmåling	Kommune	2,0
Skolefritidsordning	Kommune	0,4
Overføringer og statlige tilskudd		34,4
Særlig ressurskrevende tjenester	Kommune	10,8
Øremerkede tilskudd og refusjoner	Begge	21,2
Spillemidler	Begge	1,5
Regionale utviklingsmidler	Fylkeskommune	0,9
Rammetilskudd		67,4
Tilskudd ikke-kommunale barnehager	Kommune	22,0
NAV (sosiale stønader)	Kommune	8,4
Driftsavtale leger og fysioterapeuter	Kommune	3,9
Kontrakter buss, ferge og båt	Fylkeskommune	14,0
Kjøp av kommunale tjenester	Kommune	15,0
Formidler kulturinstitusjoner	Fylkeskommuner	1,2
Tilskudd lærebedrifter	Fylkeskommune	2,9
Sum korrigeringer		127,6

Totalt er det altså ca. 127,6 milliarder kroner som bør korrigeres for når man beregner økonomisk effekt av justert deflator for inneværende budsjettår. Beløpene er basert på årsregnskap 2019, kommunekassenes tall. I tillegg er noen konkrete korreksjonsbeløp hentet fra dokumentene til statsbudsjett 2020, samt at det er innhentet informasjon om årets tildelinger der det har vært mulig.

Samtalene med kommunene viser at selv med disse korrigeringsene er det nok en del forhold i tillegg hvor endret deflator ikke vil ha effekt inneværende år. Eksempelvis er det ulike avtaler og kontrakter som har ulike forpliktelser og prisreguleringer, men som det ikke er mulig å estimere nøyaktige effekter ut fra tilgjengelige data. Også prisendringer på øvrige varer og tjenester kan ha store utslag, men disse kan i noen grad også utligne hverandre.

Tabellen nedenfor viser de overordnede beregningene og fordelingen av økt kjøpekraft på 9,1 milliarder kroner som ble lagt fram i forbindelse med Revidert Nasjonalbudsjett 2020, og som finansdepartementet har konkretisert. Videre viser tabellen hva som foreslås korrigeret i rapporten, ny korrigeret sum og ny beregning av handlefrihet.

Tabell 10: Oppsummering av beregnet "økt kjøpekraft" i RNB og ny beregning etter korrigering

	RNB total	RNB økt handlefrihet	Korrigering	Korrigert total	Ny beregning av handlefrihet
Frie inntekter ¹⁹	405,9	6,9	67,2	338,7	5,7
Gebyrer	76,5	1,3	25,8	50,7	0,9
Øremerkede overføringer ²⁰	35,3	0,6	34,6	0,7	0,0
Andre inntekter	17,6	0,3	0	17,6	0,3
Totale driftsinntekter	535,3	9,1	127,6	407,7	6,9

Som det fremgår av tabellen bør beregningsgrunnlaget for beregning av økt kjøpekraft justeres til den delen av inntektsrammen som det faktisk er handlefrihet innenfor. Dette gir en ny beregning av økt kjøpekraft på 6,9 milliarder kroner.

Vår beregning av økt kjøpekraft som følge av nedjustert deflator for inneværende budsjettår er 2,2 milliarder kroner lavere enn anslått i RNB. Det betyr at ikke mer enn ca. 76 prosent av kommunesektorens samlede inntektsramme har økt kommunal handlefrihet som følge av redusert deflator.

Et slikt beregningsgrunnlag bør kunne anvendes ved beregning av vekst i kommende nasjonalbudsjetter. Når staten korrigerer for lavere deflator/økt handlefrihet i anslaget for vekst i kommende nasjonalbudsjett, vil imidlertid virkningen være at kommunene balanserer, det vil si at korrigert utgiftsnivå da harmonerer med inntektsnivået i 2021. Det betyr at de merutgifter/reduert handlefrihet som oppstod i 2020 vil være "sunk cost". Konklusjonen er at økt handlefrihet kun har effekt i inneværende budsjettår. Statlig justering av deflator vil kunne medføre fremtidig budsjettbalanse, men kompenserer ikke for tapt økonomisk handlefrihet i 2020.

¹⁹ kun korrigert rammetilskuddet, skatt er holdt uendret

²⁰ på linjen øremerkede overføringer er samlet korreksjon av øremerkede overføringer og øvrige inntekter lagt. Det er derfor ikke gjort korrigeringer på linjen andre inntekter.

Kilder og referanser

Intervjuer og kontakt med ressurspersoner:

- Rådgivere/ressurspersoner i KS
- Økonomisjefer/analyseressurser i 3 kommuner og 3 fylkeskommuner
- Saksbehandlere/ansvarlige for statlige tilskuddsordninger og beregninger i ulike departementer og direktorater

Økonomiske data og øvrige dokumentasjon:

- Regnskap 2019 for kommunekassene, samlet og detaljert per art og funksjon
- SSB, tabeller og oversikter
- KOSTRA-veileder 2020, artskontoplan og funksjonsoversikt kommuner og fylker
- Detaljregnskap enkeltkommuner og -fylker
- Kontrakter og avtaler
- Lover og forskrifter
- Rapporter fra KS
- Meld. St. 2 (2019-2020) Revidert nasjonalbudsjett 2020
- Prop. 1 S (2019-2020) Statsbudsjettet 2020

Reglement og dokumentasjon for ulike tilskuddsordninger:

- Post 60, statlige tilskudd til kommunesektoren 2020
- Kulturdepartementet; kulturtilskudd og spillemidler
- Helsedirektoratet, toppfinansiering av ressurskrevende brukere
- Kommunal- og regionaldepartementet, regionale tilskudd

Ansvarsbegrensning

© 2020 PwC. Med enerett.

Denne rapport er utarbeidet for KS' bruk i samsvar med kontrakt datert 26. august 2020

Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i møter med ledere og fagpersoner og i dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss, samt offentlige registre. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av tallmaterialet.

KS har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med vilkårene i kontrakten. Rapporten og/eller informasjon fra rapporten skal ikke benyttes for andre formål eller distribueres til andre uten skriftlig samtykke fra PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av KS eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller engasjementsbrevet.

PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til rapporten samt ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

© 2020 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS, PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS og PricewaterhouseCoopers Services AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.