

1.2 Rammebetingelser og økonomiske forutsetninger

1.2.1 Innledning

I denne delen av dokumentet presenteres de overordnede økonomiske rammebetingelsene, samt de gjennomgående forutsetninger, som budsjett- og økonomiplanforslaget bygger på. De nærmere inntektsanslagene for Ringsaker kommune presenteres i hoveddel IV.

Kommunesektorens samlede inntekter anslås i regjeringens forslag til statsbudsjett til om lag 556 mrd. kroner i 2020. I tabell 1.2.1.1 anslås sammensetningen av inntektene i 2020 og nominell endring fra 2019.

Tabell 1.2.1.1 Kommunesektorens inntekter i 2020

	Mrd. kroner	Andel av samlede inntekter (%)	Nominell endring i % fra 2019 ¹⁾
Frie inntekter			
Skatteinntekter	222,9	40,1	1,9
Rammetilskudd	178,9	32,2	2,4
Sum frie inntekter	401,9	72,3	2,1
Øremerkede tilskudd ²⁾	34,0	6,1	7,4
Gebyrer	75,5	13,6	3,8
Momskompensasjon	27,0	4,9	3,8
Andre inntekter	17,3	3,1	3,1
Totalt	555,7	100,0	2,7

1) Nominell endring. Beregningsgrunnlaget er anslag på regnskap for 2019 korrigert for oppgaveendringer.

2) Ekskl. tilskudd til kommunenes arbeid med flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og asylsøkere

Kommunesektorens skatteinntekter og rammetilskudd er sektorens frie inntekter. De frie inntektene utgjør vel 72,3 % av samlede inntekter. Andelen skatteinntekter og rammetilskudd er henholdsvis 40,1 % og 32,2 % av de samlede inntektene. De frie inntektene kan disponeres fritt innenfor rammen av lover og forskrifter og gir kommunesektoren rom for lokal tilpasning av virksomheten.

Skatteinntekter er kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skatteyttere. Størrelsen på skatteinntektene avhenger blant annet av utviklingen i skattegrunnlagene og av de kommunale og fylkeskommunale skattørene. Rammetilskudd bevilges på Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) budsjett.

Øremerkede tilskudd skal benyttes i tråd med formålet som er angitt for bevilgningen. Andelen øremerkede tilskudd utgjør 6,1 % av de samlede inntektene i kommunesektoren.

Gebyrinntekter er kommunale eiendomsavgifter og egenbetaling for tjenester som leveres av kommunene, eksempelvis tekniske tjenester, helse- og omsorgstjenester og barnehagetjenester, og utgjør 13,6 % av de samlede inntektene.

Momskompensasjon er refusjon til kommunesektoren for anskaffelser som er merverdiavgiftspliktige og utgjør 4,9 % av de samlede inntektene.

1.2.2 Hovedtrekkene i det økonomiske opplegget for kommunesektoren

Kommunesektorens inntekter i 2019

I revidert nasjonalbudsjett 2019 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2019 anslått til 0,4 mrd. kroner. Videre ble det anslått en reell nedgang i de frie inntektene på 1,8 mrd. kroner. Nedgangen i frie inntekter hadde sammenheng med at ekstra skatteinntekter i 2018 ikke ble videreført.

Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2019 anslås nå til 5,3 mrd. kroner. De frie inntektene anslås å øke reelt med 3,2 mrd. kroner. Inntektsveksten er vesentlig høyere enn lagt opp til i statsbudsjettet for 2019, noe som i hovedsak skyldes økte skatteinntekter i 2019.

Kommunesektorens skatteinntekter i 2019 ser nå ut til å bli 4,9 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett for 2019, blant annet som følge av økende sysselsetting. Videre er utbytte til personlige skattytere for skatteåret 2018 fortsatt på et høyt nivå, trolig som følge av tilpasninger til økt utbyttebeskatning. Det bidrar til økte skatteinntekter for kommunene.

Kostnadsveksten i kommunesektoren anslås til 3,0 % i 2019, som er det samme som lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett for 2019.

Kommunesektorens inntekter i 2020

I kommuneproposisjonen for 2020 la regjeringen opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på mellom 0,2 og 1,5 mrd. kroner. Regjeringen legger nå opp til en reell vekst i samlede inntekter på knapt 3,2 mrd. kroner, tilsvarende 0,6 %. Inntektsveksten er regnet fra inntektsnivået i 2019 slik det ble anslått etter stortingsbehandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2019. Ved beregning av realvekst i kommunesektorens inntekter er det lagt til grunn en pris- og kostnadsvekst i kommunal tjenesteyting på 3,1 %.

I kommuneproposisjonen for 2020 varslet regjeringen en realvekst i frie inntekter i 2020 på mellom 1 og 2 mrd. kroner. Det ble varslet at kommunene ville få 1–2 mrd. kroner av veksten, og at fylkeskommunene ville få en realvekst i frie inntekter på -0,2–0,1 mrd. kroner. Den foreslåtte veksten for fylkeskommunene ble sett i sammenheng med at fylkeskommunene antas å få en nedgang i sine demografiutgifter som følge av anslåtte endringer i befolkningens sammensetning. Regjeringen legger nå opp til en realvekst i frie inntekter i 2020 på 1,3 mrd. kroner. Det tilsvarer en realvekst på 0,3 %. Inntektsveksten er regnet fra inntektsnivået i 2019 slik det ble anslått etter stortingsbehandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2019. Det innebærer at oppjusteringen av skatteanslaget for 2019 med 4,9 mrd. kroner, ikke påvirker nivået på sektorens inntekter i 2020.

Regjeringen foreslår at veksten i frie inntekter på 1,3 mrd. kroner i sin helhet tildeles kommunene. Av veksten begrunnes 400 mill. kroner med satsing på tidlig innsats i skolen og 150 mill. kroner med satsingen på rusfeltet.

Veksten i frie inntekter i 2020 må sees i sammenheng med kommunesektorens anslåtte merutgifter som følge av befolkningsutviklingen. I kommuneproposisjonen for 2020 ble det vist til beregninger utført av Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) som viste merutgifter for kommunesektoren i 2020 på 1,3 mrd. kroner som følge av den demografiske utviklingen. Av dette ble det anslått at om lag 0,9 mrd. kroner må finansieres innenfor veksten i frie inntekter. De anslåtte merutgiftene er et uttrykk for hva det vil koste å opprettholde tjenestetilbudet i blant annet skole, barnehage og omsorgstjenesten med uendret standard og produktivitet i tjenestene. I kommuneproposisjonen for 2020 ble det anslått en nedgang i kommunesektorens samlede pensjonskostnader på 450 mill. kroner i 2020, utover det som dekkes av den kommunale deflatoren. Anslaget er beheftet med usikkerhet.

Etter dette anslås kommunesektorens handlingsrom å øke med 300 mill. kroner i 2020. Da er det tatt hensyn til merutgifter som følge av den demografiske utviklingen på 0,9 mrd. kroner, forventet reduksjon i pensjonskostnadene på 450 mill. kroner og satsinger finansiert innenfor veksten i frie inntekter på 550 mill. kroner.

Ved fastsettelsen av veksten i frie inntekter til kommunesektoren i 2020 er det tatt hensyn til at kommunene skal dekke en større del av kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold av nasjonale e-helseløsninger og bidra mer til helsenettet. Det tas sikte på at kommunenes bidrag til finansiering av nasjonale e-helseløsninger korrigeres ut av veksten i de frie inntektene fra 2021, og at regjeringen kommer tilbake til saken i kommuneproposisjonen for 2021.

Tabell 1.2.2.1 Økning i kommunesektorens handlingsrom i 2020

	Mrd. kroner
Vekst i frie inntekter	1,30
- merkostnader til demografi	-0,90
- reduserte kostnader til pensjon	0,45
- satsinger innenfor veksten i frie inntekter	-0,55
Økt handlingsrom	0,30

I tabell 1.2.2.2 er realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 på 3,2 mrd. kroner dekomponert. Veksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2019 i revidert nasjonalbudsjett 2019.

Tabell 1.2.2.2 Realvekst i kommunesektorens samlede inntekter i 2020

	Mrd. kroner
Frie inntekter	1,3
Frie inntekter knyttet til endringer i oppgaver ¹⁾	0,1
Øremerkede tilskudd	1,4
Gebyrinntekter	0,5
Realvekst samlede inntekter	3,2

¹⁾ Disse midlene bevilges som frie inntekter, men regnes ikke med i veksten i frie inntekter siden midlene er knyttet til nye pålagte oppgaver. Midlene regnes med i veksten i de samlede inntektene.

I kommuneproposisjonen for 2020 ble det varslet at skattøren skal fastsettes ut fra en målsetting om at skatteinntektene for kommunene skal utgjøre 40 % av de samlede inntektene. Det foreslås at den kommunale skattøren for 2020 reduseres med 0,45 prosentpoeng til 11,1 %. Anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2020 bygger blant annet på 1,0 % sysselsettingsvekst og en årslønnsvekst på 3,6 % fra 2019 til 2020.

Tabell 1.2.2.3 viser anslag på frie inntekter til primærkommunene i 2019 og 2020. Inntektene i 2019 er anslag på regnskap korrigert for oppgaveendringer, regelendringer og endringer i finansieringen av kommunesektorens oppgaver.

Tabell 1.2.2.3 Frie inntekter i primærkommuner i 2019 og 2020 (nominelle priser). Beløp i mill. kroner

	2019	2020	Endring i %
Skatter i alt	183 980	187 580	2,0
Herav skatt på inntekt og formue	168 750	172 290	2,1
Rammetilskudd	138 719	142 107	2,4
Sum frie inntekter	322 699	329 687	2,2

Den nominelle veksten i kommunenes frie inntekter anslås til 6,988 mrd. kroner eller 2,2 % i 2020, regnet fra anslag på regnskap for 2019.

Størrelsen på og utviklingen av de frie inntektene er særlig avgjørende for vurderingen av økonomiske forutsetninger og hvilken handlefrihet en dermed kan legge til grunn for økonomiplanperioden. Dette har igjen konsekvenser for hvilke tjenestetilbud kommunen kan gi innbyggerne.

Situasjonen for de enkelte kommuner vil naturlig nok variere i forhold til alle makrobeskrivelsene foran. Til orientering ligger Ringsaker kommune under det gjennomsnittlige nivået for frie inntekter,

nærmere bestemt på 95 % i 2018, hvis en ser bort fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter. Hvis en tar med eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter, ligger Ringsaker kommune på 97 % av gjennomsnittlig nivå i 2018. Disse inntektsforskjellene fremstår etter at en har korrigert for ulikheter i utgiftsbehovet.

Beregningene av hva Ringsaker kommune for egen del kan budsjettere med under de ulike inntekstpostene, er vist i hoveddel IV. De konkrete anslagene vedrørende skatt og rammetilskudd er presentert i kapittel 4.23 under omtalen av virksomhetsområde 90 Felles.

1.2.3 Aktuelle saker av betydning for kommunesektoren

I forslaget til statsbudsjett for 2020 er det redegjort for endringer i oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåer, regelendringer og finansiering inkl. innlemming av øremerkede tilskudd. Konsekvensene av endringene for Ringsaker kommune er beregnet og innarbeidet i budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023 i den grad dette ikke allerede er hensyntatt i den etablerte rammen. Det vises til egne kommentarer om dette i hoveddel IV. Under presenteres et utvalg av saker med betydning for kommunesektoren.

Tidlig innsats

Høsten 2018 og i 2019 var kompensasjonen til kommunene for innføringen av lærernormen øremerket. I 2020 legger regjeringen opp til at 1,317 mrd. kroner til tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats på 1.–10. trinn, innlemmes i rammetilskuddet til kommunene. Midlene blir i 2020 fordelt særskilt for å ta hensyn både til kommuner med et relativt og med et absolutt behov for lærerårsverk. I tillegg er 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med tidlig innsats i skolen. Disse midlene må sees i sammenheng. Samlet sett innebærer dette at midler som kan benyttes til flere lærerårsverk som følge av lærernormen videreføres på om lag samme nivå i 2020 som i 2019, og at lærernormen er mer enn fullt ut finansiert når behovet for kompensasjon blir beregnet på kommunenivå. Fra 2021 vil midlene som blir innlemmet i rammetilskuddet bli fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

Inntektsgradert foreldrebetaling i SFO på 1.–2. trinn

Regjeringen foreslår å innføre en nasjonal ordning med inntektsgradert foreldrebetaling i SFO på 1. og 2. trinn fra skoleåret 2020/2021. Dette innebærer at foreldrebetaling for et heltidstilbud i SFO på 1.–2. trinn maksimalt skal utgjøre 6 % av den samlede person- og kapitalinntekten i husholdningen. Kommunene kompenseres i 2020 gjennom en økning i rammetilskuddet på 58,2 mill. kroner. Helårseffekten av tiltaket er 139,7 mill. kroner.

Gratis SFO for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn

Regjeringen foreslår å innføre gratis SFO for elever med særskilte behov på 5.–7. trinn fra skoleåret 2020/2021. Kommunene kompenseres gjennom en økning i rammetilskuddet på 21 mill. kroner i 2020. Helårseffekten av tiltaket er 50,4 mill. kroner.

Opptappingsplanen for rusfeltet

Regjeringen har satt som mål å øke bevilgningene til rusfeltet med 2,4 mrd. kroner, i tråd med Opptappingsplanen for rusfeltet (2016–2020). For 2020 er 150 mill. kroner av veksten i kommunenes frie inntekter begrunnet med behovet for å fullføre den flerårige satsingen på å styrke tjenestene på rusfeltet.

Tilskuddsordning for ressurskrevende tjenester

Kommunene har ansvaret for å gi helse- og omsorgstjenester til dem som har krav på dette i henhold til helse- og omsorgstjenesteloven. Tjenestene finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter (skatteinntekter og rammetilskudd). Behovet for ressurskrevende tjenester varierer betydelig mellom kommuner, og det har foreløpig vært vanskelig å finne objektive kriterier i

inntektssystemet for å fange opp denne kostnadsvariasjonen. Det er derfor en egen tilskuddsordningen for ressurskrevende tjenester som et supplement til kommunens frie inntekter.

Kommunene får refundert deler av utgiftene til tjenester til mennesker som mottar omfattende helse- og omsorgstjenester. Dette kan blant annet gjelde personer med psykisk utviklingshemming, nedsatt funksjonsevne, personer med rusmiddelproblemer og mennesker med psykiske lidelser.

Innslagspunktet foreslås økt til 1,361 mill. kroner. Dette er en økning ut over det som følger av anslått lønnsvekst for 2019 på kr 50.000. Økningen i innslagspunktet må ses i sammenheng med sterk utgiftsvekst i toppfinansieringsordningen de senere år. Kompensasjonen for kommunenes utgifter ut over innslagspunktet beholdes uendret på 80 %.

Investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser

Investeringstilskuddet fordeles på to poster ved at 50 % av den samlede tilsagnsrammen nyttes til ren netto tilvekst av heldøgns plasser. Den resterende andelen av tilsagnsrammen nyttes til rehabilitering/modernisering, utskifting av eksisterende plasser og tiltak som ikke innebærer netto tilvekst. I budsjettforslaget for 2020 foreslås det en samlet tilsagnsramme på 3,595 mrd. kroner. Rammen gir rom for tilsagn om tilskudd til om lag 2.000 heldøgns omsorgsplasser.

Kompensasjon for endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger

Med virkning fra 1. januar 2018 ble det gjennomført endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. I revidert nasjonalbudsjett for 2019 ble kommunene kompensert gjennom en økning i rammetilskuddet på 90 mill. kroner for anslåtte merutgifter som følge av disse endringene. Kompensasjonen videreføres i 2020. Se nærmere omtale i Prop. 1 S (2019–2020) for Arbeids- og sosialdepartementet.

Overføring av skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten

Regjeringen foreslår å overføre skatteoppkrevingen fra kommunene til Skatteetaten fra 1. juni 2020. Kommunenes utgifter til skatteoppkreving er anslått til 1,105 mrd. kroner årlig. Effekten av dette er 644,4 mill. kroner i 2020, og rammetilskuddet reduseres tilsvarende.

Innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet

Rammefinansiering i form av frie inntekter er hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren. I statsbudsjettet for 2020 foreslår regjeringen å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Under følger en omtale av utvalgte tilskudd som innlemmes.

Innlemming av tilskudd til rekruttering av psykologer

Regjeringen har gjennom et rekrutteringstilskudd lagt til rette for at alle kommuner kan rekruttere psykologkompetanse før plikten til å ha slik kompetanse i de kommunale helse- og omsorgstjenestene trer i kraft 1. januar 2020. Tilskuddet på 211,6 mill. kroner innlemmes i rammetilskuddet i 2020.

Innlemming av tilskudd til dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens

Kommunene har fra 1. januar 2020 plikt til å tilby et dagaktivitetstilbud til hjemmeboende personer med demens. For å bygge ut et slikt tilbud ble det i 2012 etablert en tilskuddsordning som innlemmes i rammetilskuddet i 2020. Det innlemmes derfor 369,1 mill. kroner i rammetilskuddet.

Innlemming av tilskudd til etablering og tilpasning av egen bolig

Som en del av kommunereformen overføres ansvaret for tilskudd til etablering i egen bolig og tilskudd til tilpasning av bolig fra Husbanken til kommunene i 2020. Tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet som økes med 496,5 mill. kroner.

Innlemming av tilskudd til leirskoleopplæring

Fra 1. august 2019 har kommunene plikt til å tilby leirskole eller annen skoletur med overnatting som del av grunnskoleopplæringen. Det øremerkede tilskuddet til leirskoleopplæring på 56,1 mill. kroner overføres til rammetilskuddet.

1.2.4 Lønns- og prisforutsetninger

Årslønnsveksten er beregnet til 3,5 % fra 2019 til 2020. KS har beregnet at overhenget fra 2019 til 2020 utgjør anslagsvis 1,3 prosentpoeng av årslønnsvekstrammen.

Lønnsoppgjøret for 2020 er et hovedoppgjør, og samlet tas det i budsjettet høyde for en total ramme som utgjør om lag 3,5 %. Denne lønnsveksten, sammen med antatt prisvekst på 2,0 % er benyttet ved prisfremskrivning av kommunens inntekter.

I budsjettet er det i tillegg tatt hensyn til at lønnsveksten skal dekke lønnsoppgjør og økt reguleringspremie for ansatte i Ringsaker kirkelige fellesråd, anslåtte virkninger av sentrale forhandlinger om driftstilskudd leger/fysioterapeuter, legevakt, turnusleger og korrigeringer av lønn i forbindelse med ansettelse, ansiennitetsopprykk m.m., som ikke inngår i hovedoppgjøret.

Til inndekning av lønnsoppgjøret i 2020 føres det opp en bevilgning på 39,935 mill. kroner, som sammen med overhenget tilsvarer om lag 3,5 %. Dette er i samsvar med KLP sine prognoser for reguleringspremien, mens lønnsveksten i forslaget til statsbudsjettet for 2020 er 0,1 prosentpoeng høyere. Som nevnt i 2. tertialrapport 2019 ble det sentrale lønnsoppgjøret i kapittel 4 kostbart og langt utover budsjettert ramme i 2019, noe som har gitt salderingsmessige utfordringer i budsjett 2020 og økonomiplan 2020-2023.

Det er i forslaget til budsjett 2020 lagt til grunn en prisvekst på 2,0 %. Andre driftsutgifter enn lønn er i budsjettforslaget for 2020 i utgangspunktet kompensert med en slik prisvekst på 2,0 %.

I tråd med praksis vektet samme forutsetninger om lønnsvekst (det er her benyttet 3,5 % med vekt om lag 70 %) og prisvekst (det er her benyttet 2,0 % med vekt om lag 30 %). Dette vektete uttrykket for kostnadsvekst brukes i rammeberegningen til framskriving av inntektsartene/ gebyrene. I rådmannens forslag til budsjett 2020 er dermed i utgangspunktet disse inntektsartene forutsatt å øke med om lag 3,0 %. Det vises til nærmere presentasjon av foreslåtte endringer i de ulike kommunale betalingsordningene i kapittel 5.2, samt i omtalen av de respektive virksomhetsområdene i kapittel 4. Selve forslaget til gebyrregulativ for 2020 er tatt inn i kapittel 3.1 i rosa bok.

Økonomiplanen føres i faste priser med 2020-kroneverdi. Avdragene som innarbeides med løpende priser i basis, er deflaterte med utgangspunkt i en sats på 2,0 for 2020-2023.