



Kommunal- og
distriktsdepartementet

Rapport

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2022

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2022

Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien	5
2.1	Innledning	5
2.2	Aktivitets- og inntektsutviklingen	6
2.3	Netto driftsresultat og disposisjonsfond	10
2.4	Nettofinansinvesteringer og netto gjeld	14
2.5	Sysselsetting	15
2.6	Kommunesektorens inntekter i 2022	15
3	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	21
3.1	Barnehage	23
3.2	Grunnskole	25
3.3	Videregående opplæring	27
3.4	Barnevern	29
3.5	Helse og omsorg	31
3.6	Sosialtjenester	34
3.7	Administrasjon	35
4	Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor	36
4.1	Effektivitetsmål	36
4.2	De tre sektorer som det beregnes effektivitet for	37
4.3	Datagrunnlaget	37
4.4	Innsatsfaktorer	38
4.5	Tjenesteproduksjonen	38
4.6	Bootstrapping	40
4.7	Malmquist-indeksen for produktivitetssendringer	41
4.8	Produksjonsindeksen og uavhengighet av prioritering	42
4.9	Benchmarking	44
4.10	Sammenlikning av frontmetoder	44
4.11	Paneldataanalyse	45
4.12	Konklusjoner	45
5	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter	48
1	Sammendrag	48
2	Demografisk utvikling	49
3	Anslag for mer- og mindretgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter	51
4	Metode for beregning av mer- og mindretgifter	51
5	Beregnete mer- og mindretgifter i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen	54
6	Mer- og mindretgifter i 2022 – oppdaterte beregninger	57
6	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	60

1	Utviklingen i netto driftsresultat.....	60
2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd.....	67
3	Utvalgets situasjonsforståelse	70
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2015-2022. Nasjonalregnskapets gruppering.....	74
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter 2006-2021. Kommuneregnskapets gruppering	75
Vedlegg 3	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2003-2022	78
Vedlegg 4	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2022	80
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommunene	85
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner	86
Vedlegg 7	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet.....	88
Vedlegg 8	Definisjonskatalog.....	91
Vedlegg 9	Utvalgets mandat og sammensetning.....	106

Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) ble oppnevnt i 1979. Utvalget blir nedsatt for tre år om gangen, og inneværende utvalgsperiode går ut ved årsskiftet 2023/2024.

Utvalget skulle legge opp til og gjennomføre faglige analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren. Departementet presiserte i 1981 forståelsen av mandatet, og utvalget fikk en tydeligere rolle i å utarbeide innspill til arbeidet med å utforme den statlige politikken som gjaldt økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Etter siste revisjon i 2012 ble det tatt inn i mandatet at utvalget skal legge fram det beste mulige bakgrunnsmateriale, med sikte på å komme fram til en omforent situasjonsforståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Dette hadde vært praksis i flere år allerede. Av mandatet framgår det også at utvalget skal utarbeide notater om den økonomiske situasjonen og om den demografiske utviklingen i forkant av regjeringens budsjettkonferanse og konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren. Utvalgets mandat og sammensetning er vist i vedlegg 9.

Utvalget legger med dette fram sin rapport for sommeren 2022. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2021.

I kapittel 1 legger utvalget fram sin forståelse av den aktuelle situasjonen i kommuneøkonomien.

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien. Omtalen av kommuneøkonomien er basert på nasjonalregnskapstall som ble publisert 13. mai 2022, samt statistikk for offentlige forvaltning inntekter og utgifter, som ble publisert 7. juni 2022.

Kapittel 3 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i de kommunale og fylkeskommunale tjenestene. Omtalen av tjenestene i kapittel 3 baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2021, publisert 15. juni 2022.

Utvalgets rapporter fra 2005 og framover er lagt ut på utvalgets nettside (regjeringen.no/tbu).

Eventuelle kommentarer, spørsmål eller andre ting kan rettes til sekretariatet ved tomod.reiersen@kdd.dep.no, naeem.rashid@kdd.dep.no eller arild.kormeseth@kdd.dep.no.

Kapitler

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Koronapandemien og krigen i Ukraina

Etter at de fleste nasjonale smitteverntiltakene ble opphevet i september 2021, fikk Norge en ny runde med strenge smitteverntiltak og nedstenging av deler av samfunnet mot slutten av året og inn i 2022. Samtidig er det høy aktivitet i norsk økonomi. Produksjonen er på et høyere nivå enn før pandemien, arbeidsledigheten er svært lav og det er mangel på arbeidskraft i de fleste bransjer. Prisveksten har steget og er bredt basert, og Norges Bank har økt styringsrenten. Krigen i Ukraina bidrar til høye priser på energi og råvarer. Den kraftige prisveksten har ført til at markedsaktørene nå forventer økte styringsrenter, og de økte renteforventningene har ført til uro i finansmarkedene.

Kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske følgene av pandemien for kommunesektoren var store, og pandemien har fortsatt virkning. For 2020 og 2021 sett under ett er kommunesektoren blitt godt kompensert for merutgifter og mindreinntekter. Sektoren har også mottatt bevilgninger for å stimulere lokalt næringsliv.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette har kommunesektoren fått økte utgifter. Det er bevilget om lag 11 milliarder kroner til tiltak knyttet til mottak, bosetting og oppfølging av flyktninger fra Ukraina. Dette inkluderer midler til kommunene for å sette de i stand til å håndtere situasjonen.

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. Per 27. juni 2022 er ingen fylkeskommuner og 16 kommuner oppført i registeret.

Endelige KOSTRA-tall viser at de gode resultatene forsterket seg i 2021. Netto driftsresultat ble 4,7 prosent av inntektene, mer enn det dobbelte av utvalgets anbefalte nivå og det høyeste nivået siden 2006. I kommunene ble netto driftsresultat 4,3 prosent og for fylkeskommunene 7,4 prosent. Dette er klart over de anbefalte nivåene på hhv. 1¾ og 4 prosent over tid. Høye driftsresultater i 2021 betyr at disposisjonsfondene økte ytterligere.

De høye driftsresultatene i 2021 har sammenheng med betydelig merskattevekst mot slutten av året: Merskatteveksten skyldes god utvikling i norsk økonomi og tilpasninger til høyere skatt på utbytte. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Pandemiens økonomiske virkninger på sektoren, som utgifter til smittevernoppgaver og lavere billettinntekter i kollektivtrafikken, er kompensert av statlige tilleggsbevilgninger.

Sammenliknet med 2020, har netto driftsresultat økt i alle landsdeler og for kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er de minste kommunene, noe som blant annet har

sammenheng med lavere havbruksinntekter. Samtlige fylkeskommuner fikk relativt høye netto driftsresultater i 2021. Det er imidlertid stor variasjon i netto driftsresultat både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble beregnet til 1,9 prosent og realveksten i frie inntekter til 3,5 prosent i 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenfor. Veksten i både samlede og frie inntekter ble vesentlig høyere enn anslagene i det vedtatte budsjettoplegget for 2021. Høyere inntektsvekst enn anslått har sammenheng med betydelig merskattevekst som omtalt foran.

Etter nullvekst i aktiviteten i 2020, tok aktivitetsveksten seg opp i kommunesektoren i 2021. Veksten var drevet av produktinnsats og sysselsetting, mens investeringene ble betydelig redusert både i 2020 og 2021. Til tross for at investeringene ble redusert under pandemien ligger de fortsatt på et høyt nivå. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Kommunesektoren kan også benytte fondsmidler til å øke egenfinansieringen av investeringene.

Norges Bank satte opp styringsrenten med 0,5 prosentenheter fra 0,75 til 1,25 prosent i rentemøte 22. juni 2022. Samtidig ble rentebanen hevet, og bankens prognose er at styringsrenten vil være rundt 3 prosent neste sommer.

Tjenester

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen også i 2021. Kommunene har brukt mye ressurser på smittevern og gjennomføring av TISK-strategien. Barnehager og skoler har periodevis vært stengt og kollektivtransporten har hatt færre reisende. Rusomsorg, psykiatri og barnevern er også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kan være vanskelige å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringene og var 87 prosent i 2021. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for færre barn i barnehage, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2021, mens 71 prosent oppfylte pedagognormen.

I grunnskolen er gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert, og stadig flere skoler oppfyller lærernormen. Målt ved grunnskolepoeng har det vært en forbedring av elevprestasjonene siden 2013. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer har økt under pandemien. Det er sannsynligvis en kombinasjon av flere årsaker til dette. Det er for eksempel pekt på at avlyst skriftlig eksamen har gitt mer tid til å gjennomgå innholdet i læreplanene og til at lærerne har innført flere vurderingssituasjoner der elevene fikk muligheten til å vise kompetansen sin på flere måter enn tidligere. Fordi eksamen ble avlyst, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det er også for tidlig å konkludere med at elevene ikke har faglige etterslep som følge av pandemien. Dette kan for eksempel være kunnskap og ferdigheter som ikke fanges opp i den nasjonale statistikken eller at læringstapene er mer langsiktige. Økning i

gjennomsnittlige standpunkt karakterer under pandemiårene observeres også i andre land. Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og også stor variasjon mellom studieretninger.

I pleie og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har trolig sammenheng med en økning i antall eldre og bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke, og kvaliteten på tilbudet har økt ved at tilgangen på personell med utdanning innen psykiatri og rusarbeid er blitt bedre. En del kommuner har utfordringer med å rekruttere personell og personell med korrekt kompetanse, blant annet sykepleiere og fastleger.

De senere årene har andelen yngre mottakere av sosialhjelp (18–24 år) blitt redusert. Denne utviklingen fortsatte under koronapandemien. Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2021, noe som kan ha sammenheng med pandemien.

Utsiktene framover

I Nasjonalbudsjettet 2022 la regjeringen Solberg opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2 mrd. kroner (0,5 %) i 2022 regnet i forhold til inntektsanslaget for 2021 i Revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor både i 2021 og 2022. Regjeringen Støre foreslo en ytterligere økning i inntektene, og i saldert budsjett ble det lagt opp til en vekst i de frie inntektene på 4,7 mrd. kroner (1,1 %).

På grunn av tilpasninger til økt skatt på utbytte fra 1. januar 2022 og bedre utvikling i arbeidsmarkedet enn forventet vil kommunesektoren, ifølge Revidert nasjonalbudsjett 2022, få betydelig merskattevekst også i 2022. Normal praksis er at kommunesektoren beholder merskatteveksten, men fordi merskatteveksten er uvanlig stor og delvis skyldes en skattetilpasning, vil det meste av merskatteveksten knyttet til utbytte bli trukket inn i form av redusert rammetilskudd. Samtidig oppjusteres anslaget på den kommunale deflatoren fra 2,5 til 3,7 prosent i 2022 ifølge Revidert nasjonalbudsjett 2022. Den samlede effekten av merskattevekst, redusert rammetilskudd, økt kostnadsvekst i 2022 og endringer som følge av stortingsbehandlingen, trekker isolert sett realverdien av kommunesektorens frie inntekter opp i 2022.

Til tross for at det er lagt opp til økte inntekter i 2022, anslås det at kommunesektorens frie inntekter reelt faller med 1,9 prosent fra oppdatert anslag på regnskap for 2021. Det skyldes i hovedsak at inntektene i 2021 ble oppjustert på grunn av merskatteveksten mot slutten av året og at kostnadsveksten har økt. Reallinntektnivået for frie inntekter i 2022 ser likevel ut til å bli høyere enn i 2020

Det er fortsatt betydelig usikkerhet til den økonomiske utviklingen for kommunesektoren i 2022. Ny informasjon etter framleggelsen av revidert nasjonalbudsjett trekker i retning av høyere kostnadsvekst. Utviklingen i strømprisen varierer mellom ulike deler av landet. På Øst- og Vestlandet har strømprisene økt kraftig, mens i resten av landet har de gått til dels kraftig ned. Skatteanslagene er også usikre.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren som helhet har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og, med unntak for 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. De årlige merutgiftene knyttet til den

demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å unngå å innføre uhensiktsmessige reguleringer av kommunenes ressursbruk.

2 Utviklingen i kommuneøkonomien

Kommunesektoren har hatt god inntektsvekst i flere år på rad. Inntektsveksten var særlig høy i 2021, som følge av at sterk utviklingen i arbeidsmarkedet ga vesentlig høyere skatteinngang enn ventet, samt at tilpasninger til skatteskjerpelsen på utbytte fra 1. januar 2022 ga ekstra innbetalt forskuddsskatt i desember. Den sterke veksten i skatteinngangen ble delvis motvirket av høy prisvekst på kjøp av varer og tjenester.

Også i inneværende år ligger det an til høye inntekter i kommunesektoren. Med de ekstra midlene regjeringen foreslo i tilleggsproposisjon i fjor ble det lagt opp til et betydelig større handlingsrom i kommuneopplegget sammenlignet med foregående år. Samtidig ble anslaget for kommunenes skatteinngang i 2022 betydelig oppjustert i revidert nasjonalbudsjett, blant annet som følge av tilpasningen til økt utbyttebeskatning. Kommunene har ikke planlagt for de ekstraordinære inntektene fra skattetilpasningen i de opprinnelige budsjettene, og for å unngå at den samlede offentlige pengebruken blir for høy gitt konjunktursituasjonen, foreslo regjeringen i revidert budsjett at en stor del av disse merinntektene skal tilfalle staten gjennom et trekk i rammetilskuddet til sektoren. Kommunene får beholde noe av merinntekten knyttet til skatt på utbytte, i tillegg til at det er anslått betydelig konjunktorell merskattevekst til sektoren også i 2022. Samtidig har prisene kommunene står overfor i år blitt vesentlig høyere enn lagt til grunn ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022.

Om vi ser 2021 og 2022 samlet basert på anslagene i revidert budsjett for 2022, er merskatteveksten større enn den isolerte effekten av høyere kostnadsvekst i de to årene, sammenlignet med hva som var anslått til Nasjonalbudsjettet 2022. Det er fortsatt usikkerhet knyttet til utviklingen i sektorens skatteinntekter og kostnadsutvikling i inneværende år. Ny informasjon siden fremleggelsen av det reviderte 2022-budsjett trekker i retning av at kostnadsveksten vil bli høyere. Dersom lønnsveksten blir høyere enn anslått, vil det også trekke opp skatteinntektene.

Koronapandemien har hatt stor innvirkning på kommuneøkonomien de siste årene. Når en ser de to første årene i pandemien under ett, er sektoren samlet sett kompensert utover de anslåtte virkningene av pandemien. Arbeidsgruppen som kartlegger de økonomiske virkningene av pandemien, har fått forlenget sitt mandat, slik at den også vil kartlegge de økonomiske konsekvensene for første halvår i inneværende år.

Krigen i Ukraina har utløst en humanitær krise og dens ringvirkninger, som høye energi- og råvarepriser og millioner av mennesker på flukt, gir større usikkerhet om utviklingen fremover enn normalt. Hovedbildet for norsk økonomi er likevel fortsatt relativ høy vekst i år og samlet sett er utsiktene gode.

2.1 Innledning

Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor og har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag, herunder velferdstjenester som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester. Kommunalt konsum har i de siste årene før pandemien utgjort rundt 14,5 prosent av BNP Fastlands-Norge. I pandemiårene 2020 og 2021 var konsumandelen 15,0 prosent. Kommunesektorens inntekter har over tid økt mer enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I 2021 beregnes sektorens inntekter å tilsvare 19,6 prosent av BNP for Fastlands-Norge. De viktigste inntektene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, også omtalt som frie inntekter. De utgjorde 72,2 prosent av samlede inntekter i 2021.

Dette kapitlet redegjør for utviklingen i kommuneøkonomien basert på et sett av indikatorer, rapportert i tabell 2.1. Indikatorene er basert på Statistisk sentralbyrås statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, nasjonalregnskapsstatistikk og KOSTRA. Det er gjort et unntak fra offisielle definisjoner i statistikken ved at bompenger ikke er inkludert i utvalgets definisjon av inntekter innenfor kommuneopplegget.

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi												
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	15,0	15,0
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge	17,2	17,5	17,7	17,8	17,7	18,1	18,7	19,0	18,7	18,6	19,5	19,6
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,7	16,9	16,8	16,8	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,6	17,6
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	19,3	19,5	19,4	19,5	19,4	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien												
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	1,9	1,9	3,7	2,3	2,2	1,4	0,9	2,0	2,2	2,0	-2,3	4,2
Samlede inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. ²⁾	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	1,9
Kommunal deflator, pst. endring	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter ³⁾	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,2
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,6
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5
Aktivitetendring i kommunesektoren, pst. endring	0,7	1,5	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,5	2,7	2,6	0,0	1,9
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,2	2,6
Produktinnsats, pst. volumendring	-1,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	2,0	2,5	2,6	5,9
Bruttoinvesteringer, pst. volumendring	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-3,1	-7,1
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,5	13,3
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter ⁴⁾	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter ⁵⁾	5,9	6,0	6,4	6,6	6,6	8,6	10,0	11,4	12,2	11,8	11,6	13,4
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-1,6
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter ⁶⁾	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,3	47,3	48,5	46,9

¹⁾ Tallene er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 13. mai 2022 og statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 7. juni 2022.

²⁾ Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien.

³⁾ Kommuneopplegget for 2011 innebar overgang til rammefinansiering av barnehager. Sammen med innlemming av enkelte andre øremerkede ordninger bidro dette til å øke andelen frie inntekter med om lag 8 prosentenheter fra 2010 til 2011.

⁴⁾ Brudd i tidsserien. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat.

⁵⁾ Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

⁶⁾ Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2021 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall uten disse fordringene.

Kilder: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen

Inntektsutviklingen i 2021

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i kommunesektorens inntekter i 2021 på ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger til nasjonalbudsjettene. I beregningen av

veksten er ikke midlertidige bevilgninger og bortfall av gebyrinntekter knyttet til koronapandemien inkludert.¹ Beregnet inntektsvekst er også korrigert for oppgaveendringer.

Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021.¹ Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2021-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt i forhold til regnskap for 2020:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2021	1,3	0,2	1,6	0,4
Saldert budsjett 2021	1,7	0,3	1,8	0,4
Revidert nasjonalbudsjett 2021	9,0	1,6	5,9	1,4
Revidert nasjonalbudsjett 2021 etter budsjettavtale	9,0	1,6	5,9	1,4
Nasjonalbudsjettet 2022	11,4	2,0	9,4	2,2
Revidert nasjonalbudsjett 2022	10,5	1,8	15,2	3,5
Juni 2022	11,3	1,9	15,1	3,5
<i>Memo: Målt i forhold til anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2020:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2021	3,6	0,7	4,0	1,0
Saldert budsjett 2021	4,1	0,7	4,2	1,0

¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer og midlertidige overføringer, slik som bevilgninger i forbindelse med koronapandemien.

Kilde: Finansdepartementet

Anslaget for veksten i kommunesektorens inntekter i 2021 har blitt betydelig oppjustert siden fremleggelsen av det opprinnelige budsjettet, se tabell 2.2. Til tross for at kostnadsveksten ble betydelig høyere enn lagt til grunn ved behandlingen av budsjettet, noe som isolert sett bidro til å dempe veksten, ble realveksten i sektorens inntekter uvanlig høy. De samlede inntektene økte reelt med 11,3 mrd. kroner i 2021, tilsvarende 1,9 prosent. Realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 15,1 mrd. kroner eller 3,5 prosent. Oppjusteringen av realveksten i 2021 skyldes hovedsakelig at skatteinntektene ble høyere enn opprinnelig lagt til grunn.

Regnskapstallene viste at skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 9,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Sammenlignet med Revidert nasjonalbudsjett 2021 var oppjusteringen 15,1 mrd. kroner og 18,3 mrd. kroner sammenliknet med det opprinnelige budsjettet (Saldert budsjett 2021). Vesentlig sterkere utvikling i arbeidsmarkedet og betydelig høyere innbetalt forskuddsskatt i desember 2021 enn lagt til grunn, har bidratt til oppjusteringen. Sistnevnte må ses i sammenheng med tilpasninger til Stortingets vedtak om økt skatt på utbytter mv. fra 2022, se boks 2.1 for nærmere omtale.

Lavere realvekst i sektorens samlede inntekter enn i de frie inntektene må ses i sammenheng med at det ble en realnedgang i de koronajusterte gebyrinntektene samt lavere bruk av øremerkede tilskudd.

Basert på oppdaterte tall fra statistikken over offentlige finanser ble kommuneforvaltningens koronajusterte gebyrinntekter i 2021 reelt om lag 4,6 mrd. kroner lavere enn anslått i

¹ Reduserte gebyrinntekter som følge av pandemien, slik som anslått av arbeidsgruppen for kommunesektorens koronakostnader, er korrigert ut siden en rekke av de midlertidige bevilgningene er knyttet til kompensasjon av dette inntektstapet.

Nasjonalbudsjettet 2022. Blant annet bidro gebyrinntekter fra avløpstjenester og renovasjon til å trekke ned gebyrinntektene.

Bruken av de øremerkede overføringene i 2021, utenom midlertidige overføringer i forbindelse med pandemien mv., ble ifølge regnskapstallene reelt sett om lag 2,4 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2022. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av investeringstilskudd, nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge og tilskudd til store kollektivprosjekter.

En økning i kostnadsdeflatoren bidrar isolert sett til å trekke ned realveksten i kommunesektorens frie og samlede inntekter. I det opprinnelige kommuneopplegget for 2021 fra Nasjonalbudsjettet 2021 var deflatoren anslått til 2,7 prosent i 2021. Denne er nå beregnet til 4,3 prosent.

Kommunesektoren har vært viktig i håndteringen av koronapandemien, og kommuneøkonomien har vært påvirket av pandemien også i 2021. Arbeidsgruppen med representanter fra staten og kommunesektoren som kartlegger de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren, leverte sluttrapporten for 2021 den 1. april i år. I rapporten anslår arbeidsgruppen de økonomiske konsekvensene av pandemien for sektoren som helhet til om lag 16,1 mrd. kroner i 2021. Sektorens kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter for 2021 summerer seg til 15,8 mrd. kroner i 2021 og er bevilget over rammetilskuddet.² Det ble også bevilget et særskilt og varig tillegg på 1,9 mrd. kroner i 2021-budsjettet som kompensasjon for den reelle skattesvikten gjennom 2020. Når en ser de to første årene i pandemien under ett, er kommunesektoren kompensert ut over de anslåtte virkningene av pandemien. Den sterke merskatteveksten i 2021 er ikke inkludert i arbeidsgruppens anslag for de økonomiske virkningene av pandemien, og tilfaller derfor kommunesektoren i tillegg til kompensasjonen.

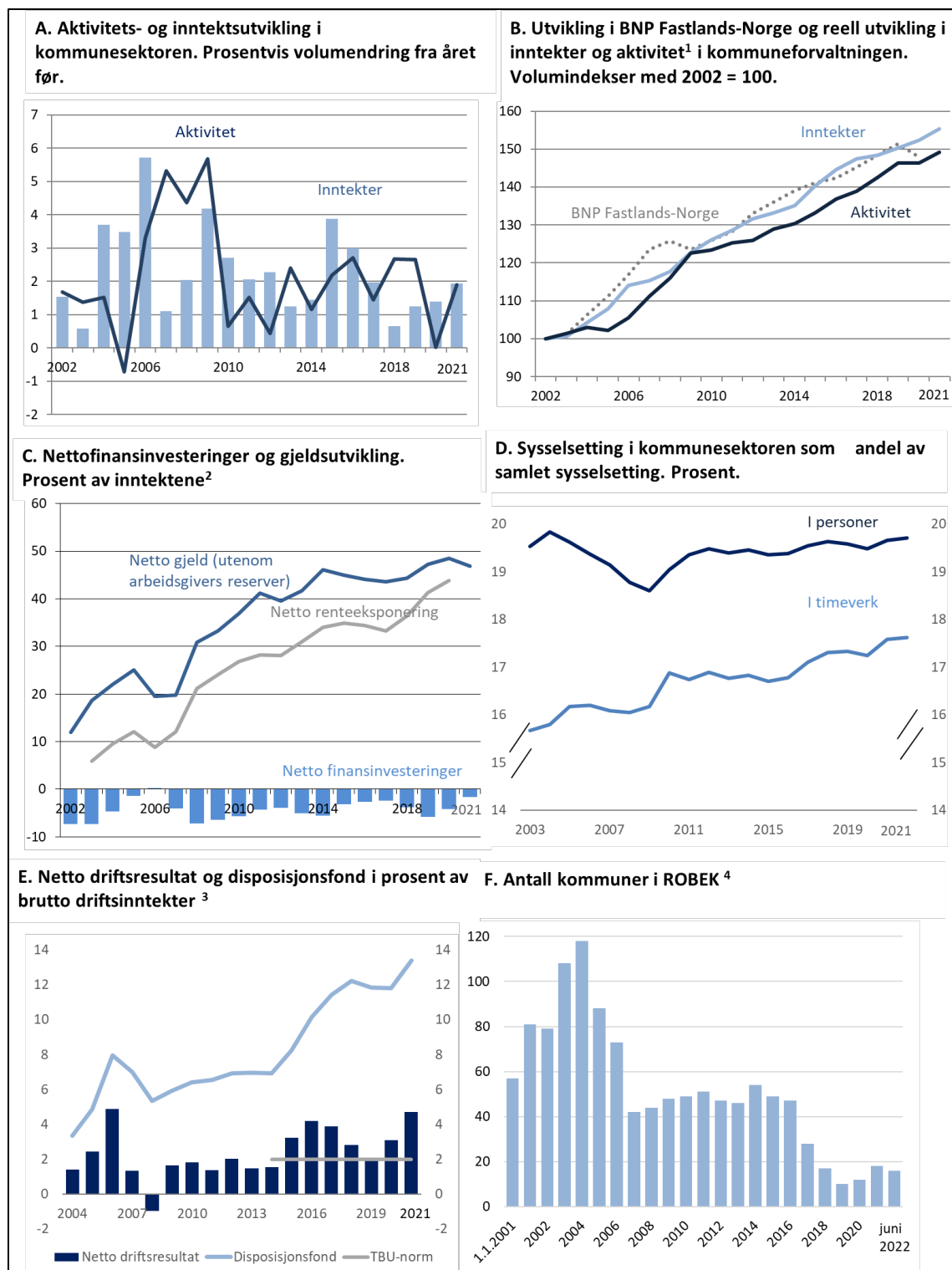
Aktivitetsvekst- og inntektsutviklingen i de siste årene

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen, se boks 2.3. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til den løpende tjenesteproduksjon finansiert av kommunesektoren og nyinvesteringer. Når en sammenligner aktivitetsveksten med realveksten i samlede inntekter, får man en indikasjon på hvordan utviklingen påvirker nettofinansinvesteringer i sektoren. Se punkt 2.4 for omtale av nettofinansinvesteringer.

I 2021 er aktiviteten beregnet til å ha tatt seg opp med 1,9 prosent, etter nullvekst fra 2019 til 2020, se figur 2.1A. Figuren viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Realveksten i samlede inntekter var høyere enn aktivitetsveksten i 2020, og lik i 2021, opp fra 1,4 prosent i 2020 til 1,9 prosent i 2021. Aktivitetsveksten i 2021 var i stor grad drevet av veksten i produktkjøp på 5,9 prosent og veksten i utførte timeverk på 2,6 prosent,³ mens en reell nedgang i bruttoinvesteringene på 7,1 prosent isolert sett trakk ned.

² Noe av kompensasjonen for utgifter til vaksiner i 2021 ble bevilget i 2022.

³ For 2020 og senere årganger betrakter SSB fravær fra jobb knyttet til bortfall av arbeidsplass i forbindelse med myndighetenes smitteverntiltak for å begrense omfanget av koronapandemien som annet fravær. Denne type fravær inngår dermed ikke i utførte timeverk.



Figur 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

¹ Aktivitetsveksten er korrigert for større oppgaveoverføringer.

² Nettofinansinvesteringer og nettogjeld (både med og uten arbeidsgivers reserver) er oppgitt i prosent av kommuneforvaltningens samlede inntekter. Netto renteesponering er oppgitt i prosent av kommunenes brutto driftsinntekter.

³ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

⁴ Inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat og i brutto driftsinntekter. I figur 2.1E er det korrigert for denne endringen i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden. Tallene avviker derfor fra tilsvarende tall i tabell 2.1 for årene t.o.m. 2013. Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessig mer- og mindreforbruk.

⁵ Med unntak av 1.1.2001, da registeret ble opprettet, og 2022 er alle tall per 31.12. i det respektive år.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Figur 2.1B viser realveksten i samlede inntekter, aktivitetsveksten og realveksten i Fastlands-BNP siden 2002. Seriene i figur 2.1B er ikke fullt ut sammenlignbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom den beregnede inntektsveksten. Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren, se figur 2.1A. Den samme tendensen så vi for 2018 og 2019, mens lav aktivitetsvekst, kombinert med betydelige overføringer fra staten, bidro til at underskuddet falt i 2020 og videre i 2021.

2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Brutto driftsresultat er lik forskjellen mellom driftsinntekter og driftsutgifter eksklusiv avskrivninger. Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler). Netto driftsresultat viser dermed hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Tallene for brutto og netto driftsresultat i 2021 bygger på data publisert av Statistisk Sentralbyrå 15. juni 2022.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på $1\frac{3}{4}$ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.⁴ Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2009 – 2021 er vist i tabell 2.3. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigerert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenlignbare for hele perioden.

Netto driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014. Driftsresultatene ble deretter kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2021 stort sett på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

⁴ Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat (eks. avskrivninger) etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer er trukket fra for årene før 2014. Konsern. Prosent av brutto driftsinntekter.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kommunesektoren													
Brutto driftsresultat	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6
Netto driftsresultat	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7
Disposisjonsfond ²	5,8	6,3	6,4	6,8	6,8	6,9	8,9	10,2	11,4	12,2	11,9	11,8	13,8
Kommunene (inkl. Oslo)													
Brutto driftsresultat	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2
Netto driftsresultat	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3
Disposisjonsfond ²	5,6	5,9	6,0	6,4	6,6	6,6	8,6	10,0	11,4	12,2	11,8	11,6	13,4
Fylkeskommunene													
Brutto driftsresultat	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3
Netto driftsresultat	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4
Disposisjonsfond ²	7,0	8,5	8,7	8,8	8,0	8,7	10,3	11,2	11,6	12,6	12,3	13,0	15,8

² Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Netto driftsresultat i 2021 var det høyeste siden 2006

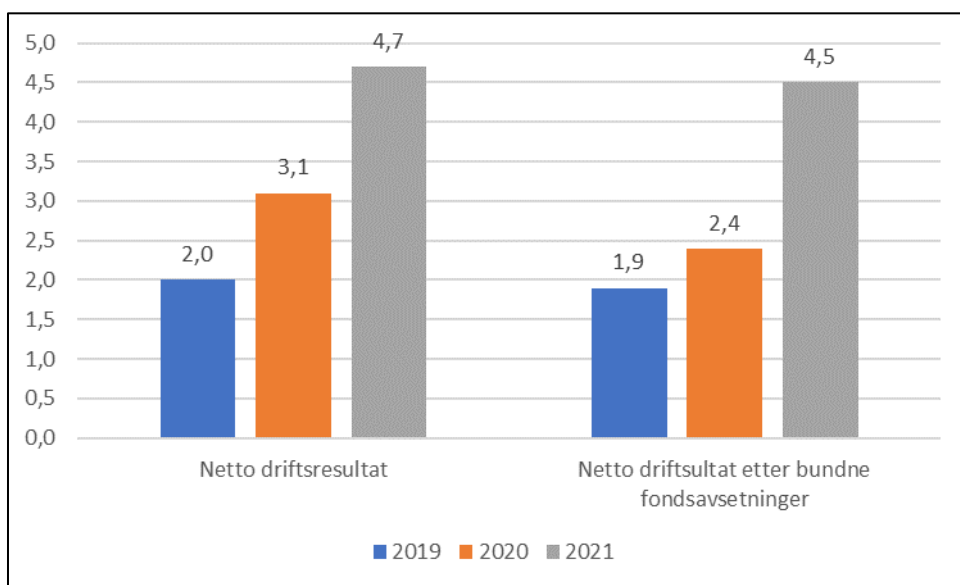
I 2020 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet, og for kommunene og fylkeskommunene hver for seg, over utvalgets anbefaling.

I 2021 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet mer enn dobbelt så høyt som utvalgets anbefaling over tid, og det høyeste siden 2006. Netto driftsresultat for både kommunene samlet og fylkeskommunene samlet lå markant over anbefalingene. For sektoren samlet var netto driftsresultat i 2021 på 4,7 prosent. Tall for kommunene og fylkeskommunene lå på henholdsvis 4,3 og 7,4 prosent.

Forbedringen av driftsresultatene fra 2020 til 2021 var i stor grad drevet av den kraftige merskatteveksten. Merskattevekst som først blir kjent mot slutten av året vil trolig i særlig grad disponeres seinere år og dermed bidra til å trekke netto driftsresultat opp. Samlet sett ble skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene 18,3 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021 og 15,1 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2021. Mer enn halvparten av merskatteveksten ble dermed først kjent mot slutten av året, og merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett 2021 tilsvarer nærmere 2 ½ prosent av kommunesektorens samlede driftsinntekter i 2021. Merskatteveksten har sammenheng med en bedre utvikling i arbeidsmarkedet i fjor høst enn ventet og tilpasninger til et høyere nivå på skatt på utbytte fra 2022 som ble kjent etter budsjettavtalen i desember 2021.

Som følge av covid-19 var det en del planlagte aktiviteter som ikke lot seg gjennomføre i 2021, og dette har isolert sett medført en forbedring av driftsresultatet i 2021. Overtakelsen av veiadministrasjonen og sammenslåinger av fylkeskommunene kan også ha bidratt til utsatt aktivitet i 2021. Også lavere renteutgifter og økt avkastning på finansielle omløpsmidler og store engangsinntekter ifm. salg av kraftaksjer og tilskudd knyttet til ekstraordinære hendelser i enkeltkommuner trekker i samme retning. Betydelig økning i utgifter til energi, medisinsk og annet forbruksmaterieell samt kjøp av andre tjenester, lavere utbetalinger fra havbruksfondet og noe lavere utbytteinntekter trekker resultatet i motsatt retning.

Netto driftsresultater er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultatene påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2020 var avsetning av slike bundne inntekter langt større enn bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. Den underliggende økonomiske balansen var dermed svakere enn det netto driftsresultatet indikerer. I 2021 var fremdeles avsetningen større enn bruken, men langt mindre enn i 2020 jf. figur 2.2. Forskjellen mellom nivået på netto driftsresultat og netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond er således mye mindre i 2021 enn i 2020. Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2021 er dermed sterkere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for.



Figur 2.2 Netto driftsresultat og netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger i kommunesektoren. 2019, 2020 og 2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

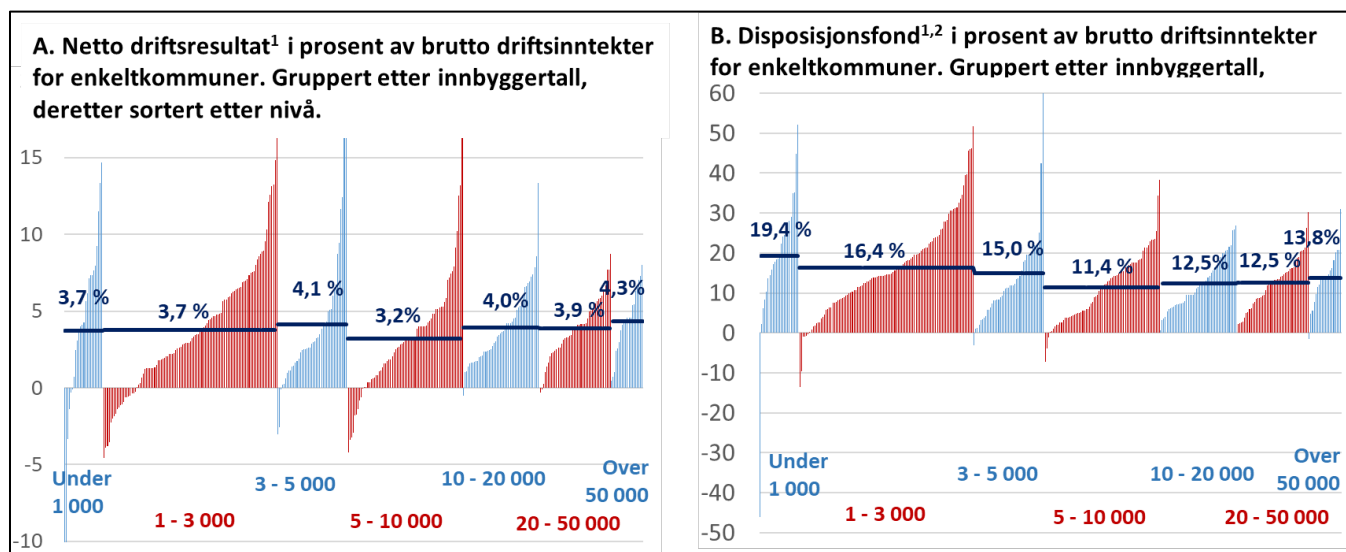
Bak tallene for landet som helhet, er det store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, se figur 2.3A. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på netto driftsresultat i 2021. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. I 2021 hadde de største kommunene med over 50 000 innbyggere noe høyere netto driftsresultat enn de øvrige i gjennomsnitt, mens kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere hadde noe lavere. Samtidig viser figuren at variasjonen mellom kommunene er mindre blant de store kommunene enn i de små og mellomstore.

Av kommunene hadde 42 som utgjør en andel på 12 prosent et negativt netto driftsresultat i 2021. I 2020 var andelen 18 prosent, og i 2019 44 prosent.

Mange kommuner har bygd opp disposisjonsfondene

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK. Et flertall av kommunene har bygd opp disposisjonsfond etter flere år med relativt gode driftsresultater, jf. figur 2.3B. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 87 mrd. kroner ved utgangen av 2021, tilsvarende

13,8 prosent av driftsinntektene. Disposisjonsfondene som andel av driftsinntektene økte klart i 2021 og har aldri vært større. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene.



Figur 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond1 2021 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Uveide gruppegjennomsnitt

¹Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller disposisjonsfond som var større enn skalaen på y-aksen i figuren

²Inkluderer også regnskapsmessige mindreforbruk, mens regnskapsmessige merforbruk er trukket fra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

Det er betydelige variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner også for disposisjonsfond. Tall for enkeltkommuner er vist i figur 2.3 B, som viser disposisjonsfondene og regnskapsmessig mindreforbruk for alle kommuner etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall, tilsvarende som for netto driftsresultat i figur 2.3A. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på disposisjonsfondet. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. I alt hadde 12 kommuner et positivt akkumulert merforbruk. For seks av dem var merforbruket større enn tre prosent. Hvis merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at kommunen blir meldt inn i ROBEK. Per 27. juni 2022 var det 16 kommuner i ROBEK, fortsatt et lavt antall sammenliknet med de fleste årene så langt på 2000-tallet.

For at årlige svingninger i pensjonspremien ikke skal slå rett ut i kommunenes pensjonskostnader skiller det mellom betalte pensjonspremier og regnskapsførte pensjonskostnader. Pensjonspremiene som kommunene betaler, har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har ført til en økning i det akkumulerte premieavviket i kommunesektorens balanse. Årlige opparbeide premieavvik skal bygges ned over syv år eller tilbakeføres fullt ut året etter at premieavviket oppsto ved at de kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. Det akkumulerte avviket var rundt 37 mrd. kroner ved utgangen av 2021, en økning på om lag 7 mrd. kroner fra 2020. Kommunene og fylkeskommunene må ha likviditet til å håndtere at pensjonspremiene over tid har vært høyere enn regnskapsførte pensjonskostnader. Det har de senere årene blitt tatt hensyn til at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal dekke merkostnader til

demografi og pensjon hvor også de regnskapsmessige kostnadene knyttet til nedbygging av tidligere års akkumulert premieavvik inngår.

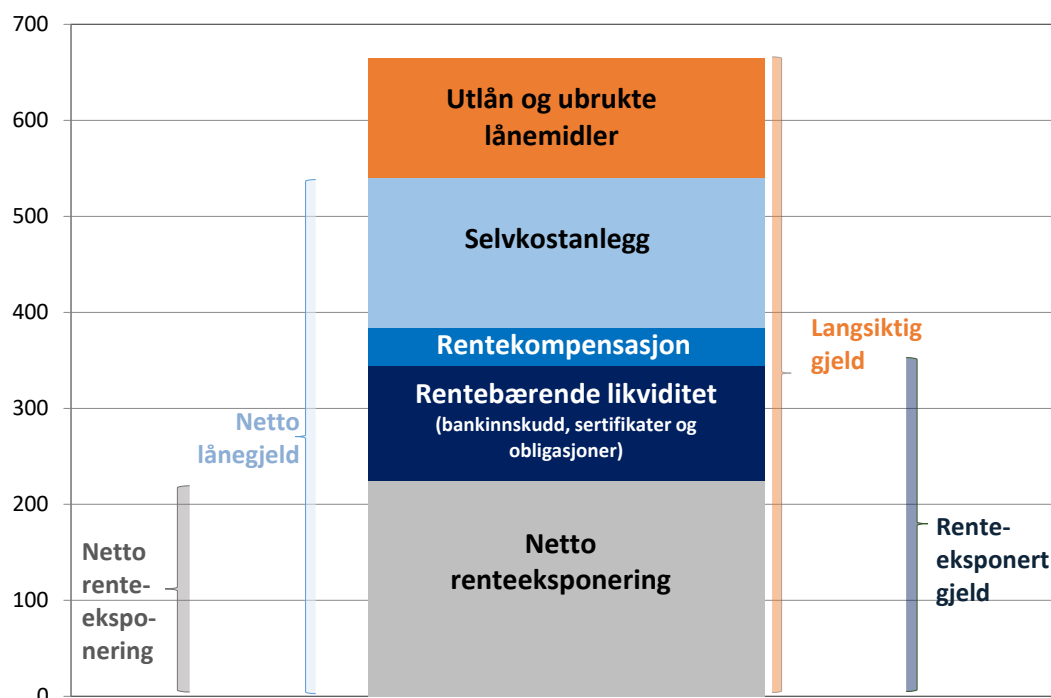
2.4 Nettofinansinvesteringer og netto gjeld

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet. Nettofinansinvestering, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon.

I 2021 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer -10,2 mrd. kroner, tilsvarende 1,6 prosent av samlede inntekter. Det er en bedring på 14,6 mrd. kroner fra 2020. Bedringen av underskuddet må blant annet ses i sammenheng med den kraftige økningen i skatteinngangen og fallet i bruttorealinvesteringer.

Figur 2.1C viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Dette finansielle sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.

Ved utgangen av 2021 utgjorde sektorens netto gjeld 46,9 prosent av inntektene⁵, se figur 2.1C. Det er en reduksjon på 1,7 prosentenheter fra 2020. Netto gjelden gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.4 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.



Figur 2.4 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2021. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

⁵ Netto gjeld eksklusive arbeidsgivers pensjonsreserver. Deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Netto gjeld medregnet arbeidsgivers reserver er derfor lavere.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 664 mrd. kroner ved utgangen av 2021. Noe av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe knyttet seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, som finansieres gjennom gebyrene fra innbyggerne. Videre er det slik at staten dekker renteutgifter og noen avdrag på investeringer til skole, kirker, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til 344 mrd. kroner, tilsvarende 54 prosent av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil normalt ikke belaste kommunebudsjettene over tid.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). For alle disse postene vil en eventuell høyere rente medføre økte inntekter for kommunesektoren, noe som delvis vil motsvare effekten som en økt rente har på renteutgiftene. Dersom en tar hensyn til disse faktorene, kan kommunesektorens netto renteeksponering ved utgangen av 2021 anslås til 224 mrd. kroner, eller om lag 35,4 prosent av driftsinntektene, en nedgang fra 43,8 i 2020⁶. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 2 ¼ mrd. kroner, eller knapt 0,4 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger og effekten en endring i renten vil kunne ha på finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler.

2.5 Sysselsetting

Figur 2.1 D viser utviklingen i sysselsettingen i kommunesektoren som andel av samlet sysselsetting fra 2002. I pandemiårene 2020 og 2021 sto kommuneforvaltningen for 17,6 prosent av alle utførte timeverk, noe som er en økning fra 17,2 prosent før pandemien i 2019. Økningen må ses i sammenheng med at det som følge av pandemien var en svakere utvikling i samlede utførte timeverk enn for kommuneforvaltningen.

Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen det siste tiåret vært over 19 prosent. I 2021 sto kommuneforvaltningen direkte for 19,7 prosent av samlet sysselsetting.

2.6 Kommunesektorens inntekter i 2022

Dette avsnittet er basert på omtalen av kommunesektorens inntekter i regjeringens forslag til kommuneopplegget i Revidert nasjonalbudsjett 2022 (RNB 2022). I tråd med etablert praksis regnes inntektsveksten i utgangspunktet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2021 etter Stortingets behandling av RNB2021.⁷ Midlertidige ekstraordinære bevilgninger i forbindelse med koronapandemien holdes utenom beregningsgrunnlaget når veksten skal beregnes, slik midlertidige bevilgninger vanligvis behandles.

I nasjonalbudsjettet for 2022 la regjeringen Solberg opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 2,0 mrd. kroner, se tabell 2.4. I regjeringen Støres tilleggsproposisjon ble

⁶ Her kan det se ut som det er feil i statistikken fra SSB i tallet som knytter seg til selvkostanleggene, og det påvirker tallet for både renteeksponert gjeld og for netto renteeksponering for 2021. Etter utvalgets vurdering utgjorde renteeksponert gjeld i 2021 om lag 390 mrd. kroner, tilsvarende vel 60 prosent av driftsinntektene (i motsetning til 344 mrd. kroner, tilsvarende vel halvparten av driftsinntektene), mens netto renteeksponering utgjorde om lag 270 mrd. kroner, tilsvarende 42,6 prosent av driftsinntektene. I så fall vil 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett belaste kommuneøkonomien med om lag 2¼ mrd. kroner, eller vel 0,4 prosent av driftsinntektene. Merk at tall for 2021 ikke er lagt inn i figur 2.1. C.

⁷ Dette er fordi kommunene skal kunne planlegge ut fra et inntektsnivå som er mest mulig kjent, jf. boks 2.2.

sektoren tilført ekstra midler, som innebar et betydelig økt handlingsrom i kommuneopplegget sammenlignet med de senere årene. Veksten i frie inntekter økte med 2,5 mrd. kroner til 4,5 mrd. kroner. I det endelig vedtatte budsjettet for 2022 som Stortinget vedtok i fjor høst, ble inntektene økt ytterligere, og realveksten i sektorens frie inntekter ble anslått til 4,7 mrd. kroner etter stortingsbehandlingen.

I RNB 2022 ble anslaget på kommunesektorens skatteinntekter i 2022 oppjustert med 21 mrd. kroner sammenlignet med saldert budsjett for 2022, hvorav anslagsvis 14–16 mrd. kroner skyldes den markerte økningen i utbetalte utbytter til personlige skattytere i 2021, se nærmere omtale i boks 2.1. Dette er ekstraintekter som kommunene ikke har planlagt for i de opprinnelige budsjettene, og som kommer i en situasjon der norsk økonomi er i høykonjunktur. Normal praksis er at anslagsendringer i kommunesektorens inntekter mellom vedtatt og revidert budsjett innarbeides i anslaget som danner utgangspunkt for inntektsutviklingen året etter. Årets anslagsendring er uvanlig stor, og skyldes delvis skattetilpasninger til endringer i utbyttebeskatningen. For å unngå at den samlede offentlige ressursbruken ikke blir for høy gitt konjunktursituasjonen, har Stortinget vedtatt at om lag 12,1 mrd. kroner av merinntektene fra de ekstraordinære utbyttene i 2021 skal tilfalle staten og bidra til inndekning av økte utgifter. Det er fortsatt usikkerhet om skatteanslagene.

Høyere kommunal kostnadsdeflator for 2022 trekker isolert sett ned realveksten i kommunesektorens inntekter i 2022, sammenlignet med tidligere anslag. I revidert nasjonalbudsjett er kostnadsdeflatoren anslått til 3,7 prosent, opp fra anslått 2,5 prosent i Nasjonalbudsjettet 2022. Oppjusteringen skyldes særlig høyere anslag for prisveksten, men høyere lønnsvekstanslag har også bidratt. Krigen i Ukraina, høye strømpriser, høye materialpriser og forsinkelser i globale forsyningskjeder bidrar til usikkerhet om prisutviklingen fremover.

Etter stortingsbehandlingen av RNB 2022 anslås det nå en realnedgang i 2022 på 3,2 mrd. kroner i kommunesektorens samlede inntekter og 8,9 mrd. kroner i de frie inntektene, se tabell 2.4. Anslagene for sektorens inntektsvekst fra 2021 til 2022 påvirkes i stor grad av ny informasjon om kommuneøkonomien i 2021. At det nå samlet anslås en realinntektsnedgang i 2022, på tross av at inntektene i 2022 ventes å være på et høyt nivå, skyldes den betydelige oppjusterte skatteinngangen for 2021. Med oppdaterte anslag for kostnadsveksten i revidert budsjett for 2022, kan nivået for sektorens frie inntekter etter korreksjoner i 2022 anslås til 6,8 mrd. 2022-kroner høyere enn i 2020, se figur 2.5. Ny informasjon tyder på at kostnadsveksten i kommunesektoren i inneværende år kan bli høyere enn anslått i RNB 2022. Kommunesektoren mottar ikke strømstøtte og det er større usikkerhet knyttet til hvordan utviklingen i strømpriser slår ut i sektorens kostnadsutvikling enn for husholdningene. Dersom lønnsveksten blir høyere enn lagt til grunn, vil det også kunne trekke opp kommunesektorens skatteinntekter. Usikkerheten om både deflatoren og skatteveksten i 2022 er stor.

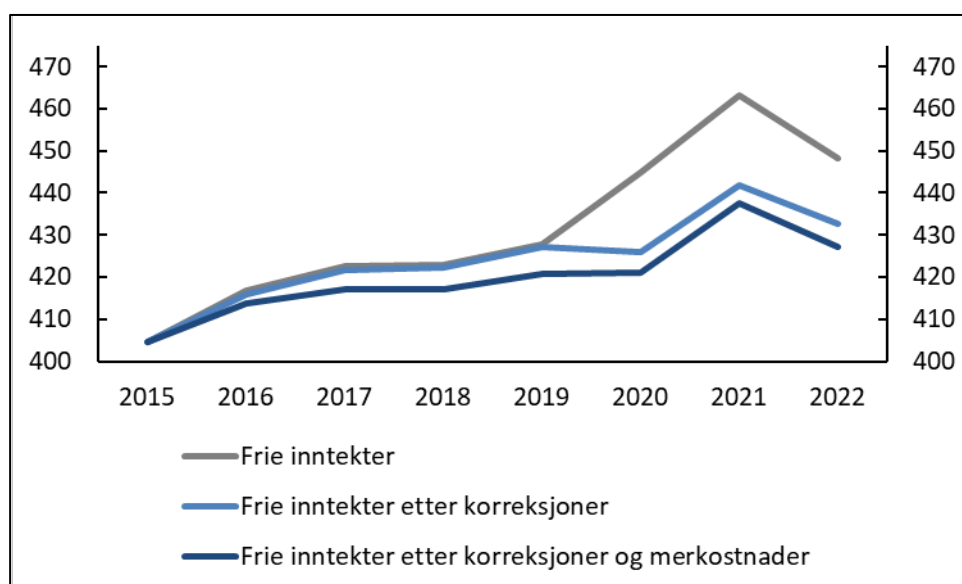
Arbeidsgruppen som kartlegger de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren, har fått forlenget sitt mandat og skal også kartlegge de økonomiske konsekvensene av pandemien for sektoren for første halvår 2022. Mandatet er ikke forlenget ut over dette. Til nå er det bevilget om lag 1,7 mrd. kroner i kompensasjon over rammetilskuddet for merutgifter og mindreinntekter som følge av pandemien i 2022. I forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2022 anmodet Stortinget regjeringen om å fremme forslag i nysalderingen av statsbudsjettet for 2022 om å kompensere merutgifter til pandemien i kommunene og fylkeskommunene i perioden 2020 til første halvår 2022.

Tabell 2.4 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2022. Mrd. 2022-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
Målt ift. anslag for 2021 i Revidert nasjonalbudsjett 2021:				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2022	1,7-2,6	-	2,0-2,4	-
Nasjonalbudsjettet 2022	3,8	0,7	2,0	0,5
Tilleggsproposisjonen	7,4	1,3	4,5	1,0
Saldert budsjett 2022 (inkl. budsjettavtalen)	8,6	1,5	4,7	1,1
Målt ift. oppdaterte anslag for 2021:				
Nasjonalbudsjettet 2022	-2,2	-0,4	-4,0	-0,9
Tilleggsproposisjonen	1,3	0,2	-1,5	-0,3
Saldert budsjett 2022	2,6	0,4	-1,4	-0,3
Revidert nasjonalbudsjett 2022 ¹	-3,2	-0,5	-8,9	-1,9

¹Inkludert virkningene av forliket om RNB2022 mellom regjeringspartiene og SV.

Kilde: Finansdepartementet

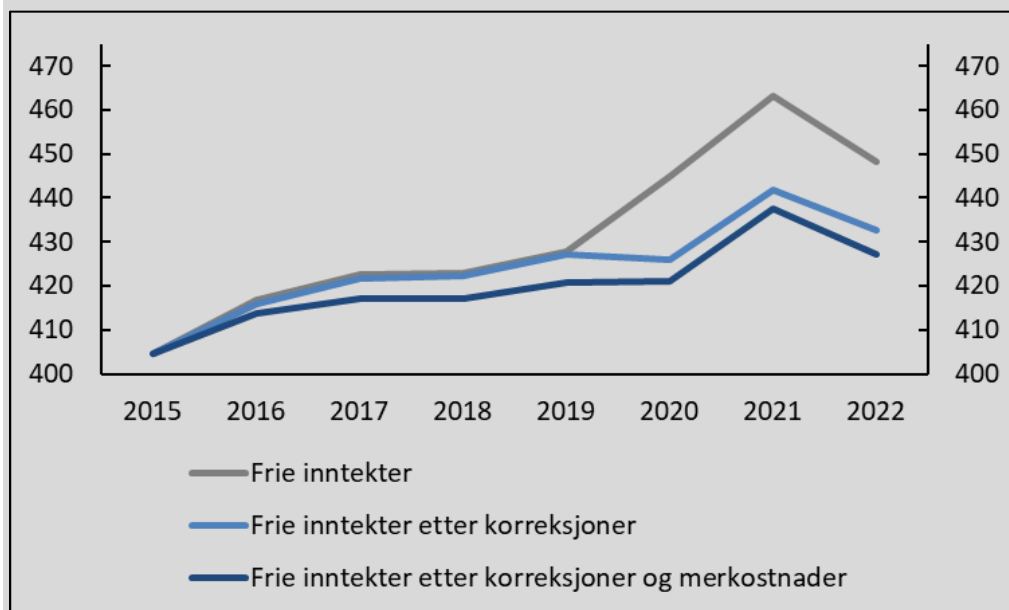


Figur 2.5 Utviklingen i frie inntekter og utviklingen korrigert for oppgaveendringer mv. og midlertidige tiltak samt økte merkostnader til demografi og pensjon. Mrd. 2022-kroner

Kilde: Finansdepartementet

Boks 2.1 Uttak av utbytter

Utviklingen i utbyttene har nær sammenheng med endringer i utbyttebeskatningen, se figur 2.6. Det var betydelige tilpasninger i forbindelse med skattereformen i 2006, da beskatningen av utbytte økte fra null til 28 prosent. Skattesatsen ble redusert fra 28 til 27 prosent i 2014 og 2015, men så økt til 28,75 prosent i 2016 med ny skattereform og videre til 29,76 prosent i 2017, 30,59 prosent i 2018, 31,68 prosent i 2019 og 35,2 prosent fra 2022. Skjerpelsen i utbyttebeskatningen i 2022 ble foretatt via en økning i oppjusteringsfaktoren fra 1,44 til 1,6. Utbetalt utbytte anslås å ha økt med i underkant av 80 mrd. kroner fra 2020 til 2021. Økningen må ses i sammenheng med den skjerpede beskatningen fra og med 1.1.2022.



Figur 2.6 Aksjeutbytte bosatte personer 17 år og eldre. Tall for 2021 er foreløpige tall for skattepliktig utbytte. Mrd. kroner

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Skatteetaten.

Økte skatteinntekter som følge av økte utbytter antas i hovedsak å bli bokført i 2022, men også en del av den uventede og sterke merskatteveksten i 2021 som kom i desember stammer trolig fra tilpasninger til endrede skatteregler. I Revidert Nasjonalbudsjett 2022 anslo Finansdepartementet at den markerte økningen i utbetalte utbytter til personlige skattytere i 2021 isolert sett vil trekke opp kommunesektorens skatteinntekter i 2022 med 14–16 mrd. kroner.

Til nå har normal praksis vært at kommunesektoren har fått beholde uventede merinntekter og motsatt at sektoren selv må bære kostnaden ved lavere enn anslått inntektsvekst. Siden 2005, med unntak av 2014 og 2020, har skatteinntektene vist seg å bli høyere enn anslått i opprinnelig budsjett. I 2020, da skatteinntektene falt som følge av pandemien, ble det gitt en ekstraordinær kompensasjon for bortfallet av skatteinntektene.

Stortinget har vedtatt at om lag 12,1 mrd. kroner av merinntektene i 2022 fra de ekstraordinære utbyttene i 2021 skal tilfalle staten gjennom trekk i rammetilskuddet og bidra til inndekning av økte utgifter.

Store uventede variasjoner i kommunesektorens skatteinntekter, blant annet som følge av varierende eierinntekter skaper uforutsigbarhet for kommunesektoren. Utfordringene har økt over tid i takt med at skattegrunnlag som kan variere betydelig fra år til år, slik som netto formue og eierinntekter, har blitt en stadig større del av kommunesektorens skattegrunnlag. Dette skaper utfordringer for kommunenes budsjettarbeid og økonomistyring, både i et ettårsperspektiv og i den langsiktige planleggingen.

Boks 2.2 Realvekst og realnivå i kommunesektorens inntekter i budsjettene

Stortinget bestemmer langt på vei nivået på kommunesektorens inntekter i forbindelse med de årlige statsbudsjettene, blant annet gjennom vedtak om rammeoverføringer, skattørene og øremerkede midler. For å gi kommunene forutsigbarhet, signaliseres det i mai året før (i forbindelse med kommuneproposisjonen) hvor stor realvekst i frie inntekter og samlede inntekter som regjeringen legger opp til at kommunesektoren skal få i året som kommer («budsjettåret», år T). Den signaliserte realveksten er basert på anslag på inntektene for inneværende år (T-1) i revidert nasjonalbudsjett (RNB) som legges fram samtidig med kommuneproposisjonen.

Regjeringens endelige forslag til realvekst i kommunesektorens inntekter (for år T) presenteres i statsbudsjettet i oktober. Den foreslåtte veksten i sektorens inntekter tar utgangspunkt i inntektsanslaget (for år T-1) fra RNB justert for eventuelle endringer som følge av Stortingets behandling. Logikken i dette er at eventuelle endringer i skatteanslaget (merskattevekst eller skattesvikt) for inneværende år (T-1) etter at RNB er vedtatt ikke skal påvirke det man vedtar om inntektene i budsjettåret (T). Dette gir en forutsigbarhet for hva de nominelle inntektene blir neste år, i tillegg til at det gir en mer stabil utvikling i inntektene over tid.

Denne måten å framstille veksten i kommunesektorens inntekter på benyttes til å vise inntektsnivået i budsjettåret sammenliknet med regjeringens planlagte nominelle nivå for inneværende år (T-1) og handlingsrommet for kommunesektoren i budsjettåret.

Den beregnede kostnadsveksten for inneværende år (T-1), målt med den kommunale deflatoren, kan endre seg etter at kommuneproposisjonen for budsjettåret (T) er vedtatt. Dette påvirker ikke realveksten i inntektene for budsjettåret (T). Men det vil isolert sett påvirke det reelle inntektsnivået i budsjettåret (T). Det skyldes at kjøpekraften som det nominelle inntektsnivået for inneværende år gir, har endret seg. Redusert deflator for inneværende år (T-1) vil isolert sett trekke det reelle nivået i budsjettåret (T) opp, mens økt deflator isolert sett vil trekke det reelle nivået ned.

Dette kan illustreres med tallene for 2022 slik de foreligger nå. Den kommunale deflatoren for 2021 økte med 1,6 prosentpoeng fra RNB 2021/Kommuneproposisjonen 2022. Dette påvirker ikke realveksten i 2022 fordi 2021-deflatoren måler kostnadsveksten fra 2020 til 2021. Men en høyere deflator i 2021 betyr at det anslåtte nominelle inntektsnivået for 2021 fra RNB21/ Kommuneproposisjonen 2022 isolert sett innebærer et lavere reelt inntektsnivå i 2021 enn det som opprinnelig var planlagt. Dersom en ser på realveksten over to år, fra 2020 til 2022, fører dette til at den planlagte reelle inntektsøkningen fra 2021 til 2022 (som ikke er endret som følge av deflatorendringen i 2021) isolert sett vil gi et lavere reelt inntektsnivå i 2022 enn lagt til grunn i Kommuneproposisjonen 2022.

Boks 2.3 Aktivitetsutvikling, produktinnsats og utførte timeverk

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjorde av de samlede utgiftene for de tre kostnadsartene året før. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av effektiviseringstiltak.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Bruttorealinvestering

Verdien av anskaffelser av fast realkapital minus salg av fast realkapital. Anskaffelser av fast realkapital omfatter utgifter til kjøp av bygninger og anlegg, transportmidler, maskiner, utstyr, inventar mv.

Utførte timeverk

Antall timeverk utført av alle sysselsatte i innenlandsk produksjonsvirksomhet innenfor effektiv normalarbeidstid, med tillegg for utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter.

3 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen også i 2021. Kommunene har brukt mye ressurser på smittevern og gjennomføring av TISK-strategien. Barnehager og skoler har periodevis vært stengt og kollektivtransporten har hatt færre reisende. Rusomsorg, psykiatri og barnevern er også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kan være vanskelig å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringer og var 87 prosent i 2021. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for færre barn i barnehage, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2021, mens 71 prosent oppfylte pedagognormen.

I grunnskolen er gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert, og stadig flere skoler oppfyller lærernormen. Målt ved grunnskolepoeng har det vært en forbedring av elevprestasjonene siden 2013. Gjennomsnittlige standpunktkarakterer har økt under pandemien. Det er sannsynligvis en kombinasjon av flere årsaker til dette. Det er for eksempel pekt på at avlyst skriftlig eksamen har gitt mer tid til å gjennomgå innholdet i læreplanene og til at lærerne har innført flere vurderingssituasjoner der elevene elever fikk muligheten til å vise kompetansen sin på flere måter enn tidligere. Fordi eksamen ble avlyst, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det er også for tidlig å konkludere med at elevene ikke har faglige etterslep som følge av pandemien. Dette kan for eksempel være kunnskap og ferdigheter som ikke fanges opp i den nasjonale statistikken eller at læringstapene er mer langsiktige. Økning i gjennomsnittlige standpunktkarakterer under pandemiårene observeres også i andre land. Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og også stor variasjon mellom studieretninger.

De senere årene har andelen yngre mottakere av sosialhjelp (18–24 år) blitt redusert. Denne utviklingen fortsatte under koronapandemien. Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2021, noe som kan ha sammenheng med pandemien.

I pleie og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke, og kvaliteten på tilbudet har økt ved at tilgangen på personell med utdanning innen psykiatri og rusarbeid er blitt bedre.

En del kommuner har utfordringer med å rekruttere personell og personell med korrekt kompetanse. Dette gjelder særlig for helse- og omsorgssektoren, blant annet fastleger og sykepleiere.

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2014 til 2021, og da særlig utviklingen i løpet av det siste året.

Tallene i dette kapitlet er hentet fra KOSTRA, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, helse- og omsorgssektoren, sosialtjenesten og administrasjon.

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2014–2021 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med ca 2 400 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på nærmere 20 000 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med i overkant av 17 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2014–2021 med ca. 260 000 personer, tilsvarende 5 prosent.

Tabell 3.1 Befolkningsutviklingen. Innbyggertall per 31.12. i ulike aldersgrupper av spesiell betydning for ulike deler av kommunale tjenester.

	2014	2020	2021	Endring 2014-21	Endring 2020-21	Årlig endring 2014-21, pst.	Årlig endring 2020-21 pst.
Barnehager:							
Antall barn 1-5 år	314 571	290 630	284 235	-30 300	-6 400	-1,4	-2,2
Antall barn 1-2 år	122 180	111 367	109 224	-13 000	-2 100	-1,6	-1,9
Antall barn 3-5 år	192 391	179 263	175 011	-17 400	-4 300	-1,3	-2,4
Grunnskole:							
Antall barn 6-15 år	622 464	641 083	640 378	17 900	-700	0,4	-0,1
Videregående opplæring:							
Antall unge 16-18 år	196 055	189 190	191 069	-5 000	1 900	-0,4	1,0
Barnevern:							
Antall barn og unge 0-17	1 125 604	1 111 690	1 108 523	-17 100	-3 200	-0,2	-0,3
Pleie- og omsorg:							
Antall eldre 67 år og over	722 741	849 655	870 958	148 200	21 300	2,7	2,5
Antall eldre 67-79 år	502 304	613 250	630 670	128 400	17 400	3,3	2,8
Antall eldre 80-89 år	176 933	190 309	193 735	16 800	3 400	1,3	1,8
Antall eldre 90 år og over	43 504	46 098	46 556	3 100	500	1,0	1,1
Totalt:							
Antall innbyggere i alt	5 165 802	5 391 369	5 425 270	259 500	33 900	0,7	0,6
Antall innbyggere 1-18 år og 80 år og over	1 353 527	1 357 310	1 355 973	2 400	-1 300	0,0	-0,1
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	26,2	25,2	25,0	-1,2	-0,2	-	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennom 2021 gikk antall barn noe ned. Det ble ca. 7 000 personer færre i barnekullene 1–5 år og 6–15 år, mens unge i aldersgruppen 16–18 år gikk noe opp, med nærmere 2 000 personer. Det ble 5 700 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 34 000 i løpet av 2021, tilsvarende 0,6 prosent.

3.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2014. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, men ikke like mye, jf. figur 3.1A. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,2 prosent i 2014 til 93,4 prosent i 2021, jf. figur 3.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg på i overkant av 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1–2-åringene i 2021. I 2021 gikk 87 prosent av 1–2-åringene i barnehage, en økning på 1,6 prosentpoeng fra året før.

Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2014 til 2021, jf. figur 3.1C. Fra 2020 til 2021 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

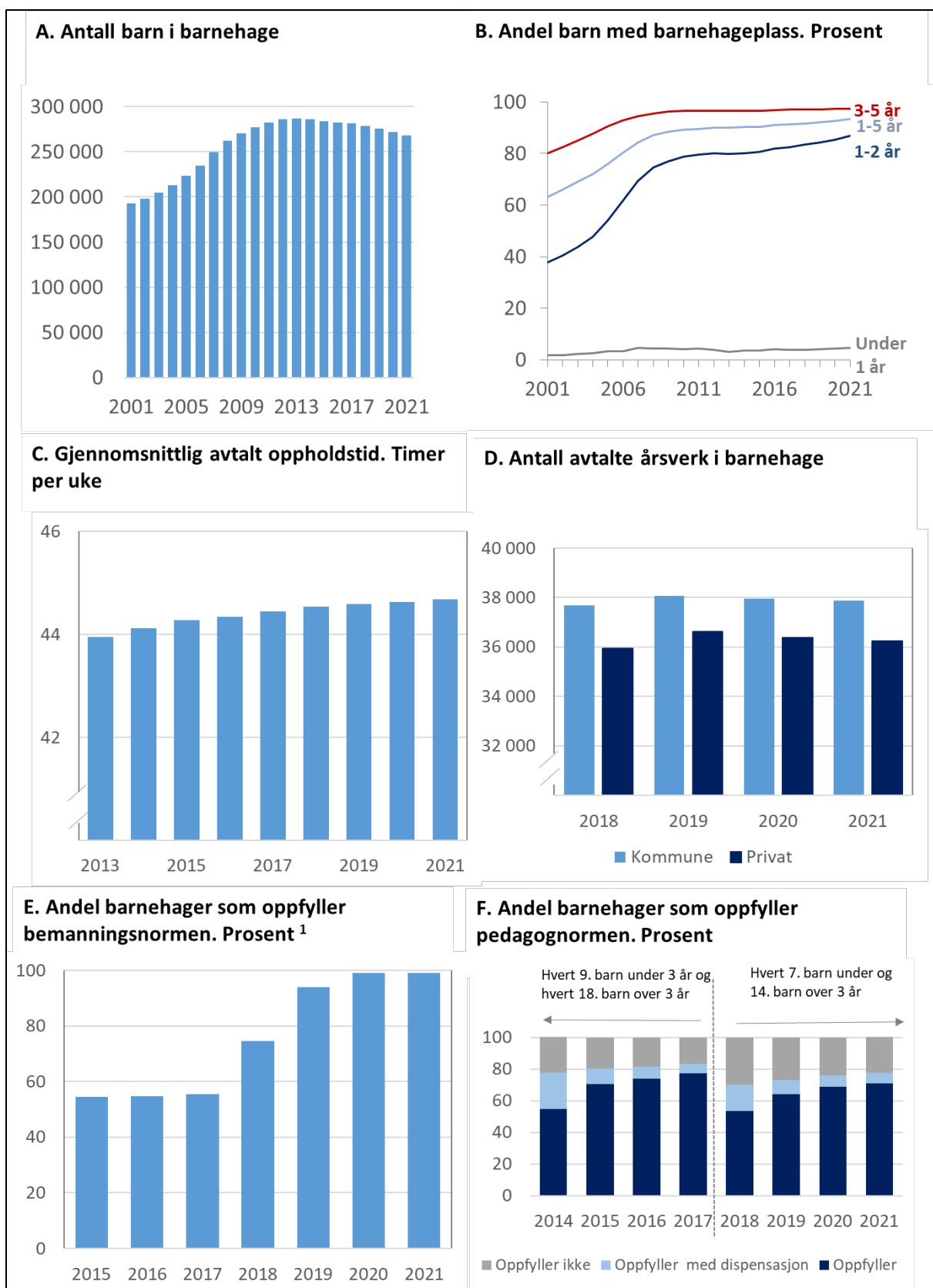
Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk marginalt ned, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 3.1D. I de kommunale barnehagene ble antall årsverk redusert med nærmere 100 årsverk, tilsvarende om lag 0,2 prosent. I de private barnehagene ble antall årsverk redusert med i overkant av 100 årsverk i 2021, tilsvarende om lag 0,3 prosent. Den prosentvise nedgangen i årsverk er lavere enn nedgangen i antall barn i barnehagene, og dette betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2021.

Boks 3.1 Bemanningsnorm

Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Boks 3.2 Pedagognorm

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen for hvert sjuende barn under tre år og minst én pedagogisk leder for hvert fjortende barn over tre år. Pedagognormen måtte bli innfridd innen 1. august 2018. Før dette var kravet henholdsvis ni og atten barn per pedagogisk leder. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk. Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet kan jobbe som pedagogisk leder.



Figur 3.1 Utvikling i barnehagesektoren

¹ Bemanningsnormen trådte i kraft fra 2019. Årene 2015-2017 viser andel barnehager som oppfylte normen som ble innført fra 2018/2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Kommunale barnehager har over tid hatt litt høyere bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2021 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene har også økt bemanningstettheten, som i 2021 var 5,7 barn per ansatt.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 3.1E. Totalt gikk det 900 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2021. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100. Se boks 3.1 om bemanningsnorm

71 prosent av barnehagene oppfylte i 2021 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 3.1F, en økning fra 69 prosent i 2020. I gjennomsnitt er det 13,1 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 200 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

En stadig større andel av grunnbemanningen var utdannede barnehagelærere. I 2015 var andelen 37,5 prosent, mens den i 2021 hadde økt til 42,3 prosent.

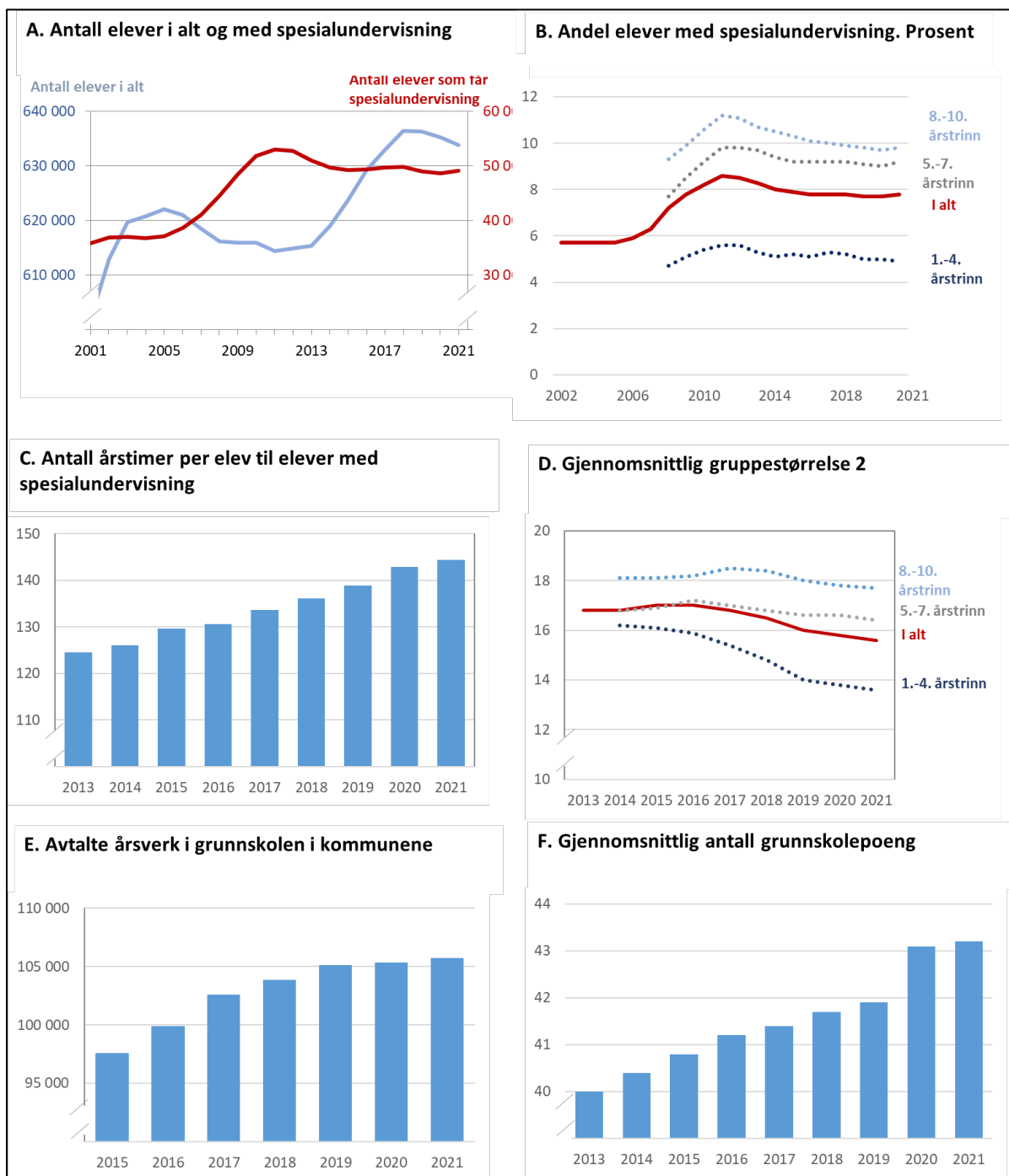
3.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2014–2018, men har avtatt noe etter 2018, jf. figur 3.2A. Nedgangen fra 2020 til 2021 var på vel 1 400 elever, og var en kombinasjon av en nedgang i de kommunale grunnskolene med nærmere 2 400 elever og en økning i de private skolene med i overkant av 900 elever. 4,6 prosent av elevene går i private skoler.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 til 2021 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 3.2A og B., før andelen de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 3.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 3.2B.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 3.2D. "Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.-4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2014 til 15,6 elever i 2021.

Høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Det innebærer at det i gjennomsnitt ikke skal være mer enn 15 elever per lærer på 1.-4. trinn og 20 elever på 5.-10. trinn og på ungdomstrinnet. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.



Figur 3.2 Utvikling i grunnskolesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Tall per desember 2021 viser at 90 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.–7. trinn oppfylte omtrent 96 prosent av skolene kravet, mens 92 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. I 2021 er det blitt drøyt 300 flere årsverk i den ordinære undervisningen, samtidig som det har blitt om lag 2 400 færre elever i offentlige grunnskoler siden 2020. Dette har bidratt til at noen flere skoler oppfyller normen. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for nærmere 300 årsverk for at alle

skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Gjennomsnittlige standpunktkarakterer har økt under pandemien. Det er sannsynligvis en kombinasjon av flere årsaker til dette. Det er for eksempel pekt på at avlyst skriftlig eksamen har gitt mer tid til å gjennomgå innholdet i læreplanene, og til at lærerne har innført flere vurderingssituasjoner der elevene fikk muligheten til å vise kompetansen sin på flere måter enn tidligere.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng (boks 3.3) for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 3.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Både høyere standpunktkarakterer og avlyste eksamener har bidratt til at grunnskolepoengene har økt i pandemiårene. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2021 hadde i snitt 43,2 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,5 grunnskolepoeng mer enn guttene. Andelen som står uten vurderingsgrunnlag i norsk (begge målformer), engelsk, kroppsøving og matematikk har alle økt noe sammenlignet med året før. Størst økning er det i norsk sidemål, der det er 0,3 prosentpoeng flere uten vurderingsgrunnlag enn året før.

Tall fra KOSTRA viser at for skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2014–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2014 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i SFO varierte noe etter 2018, og økte fra 58,4 prosent i 2020 til 61,0 prosent i 2021.

Boks 3.3 Grunnskolepoeng

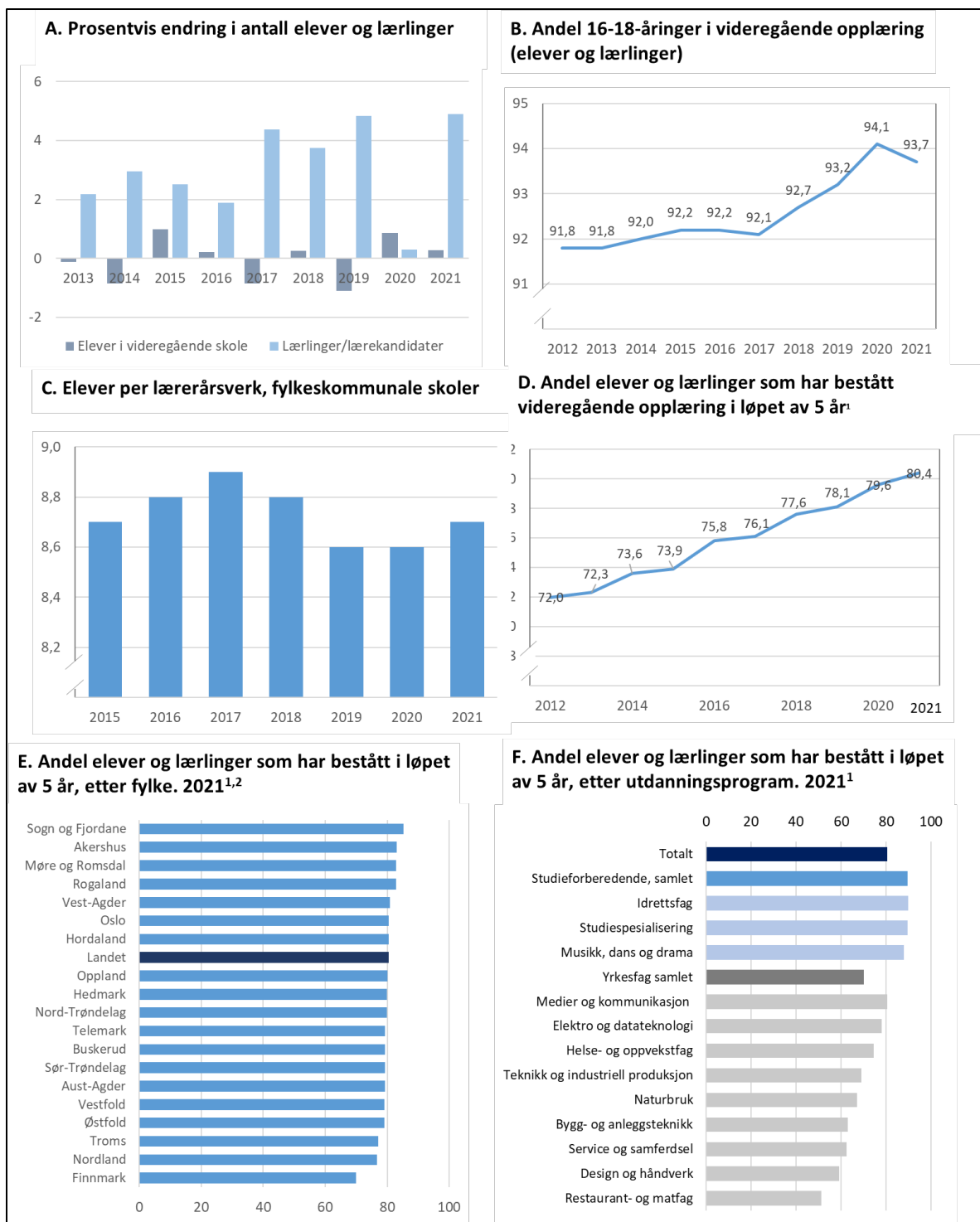
Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra gjennomsnittet av alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole.

3.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2014 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16-18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp, jf. figur 3.3A og B. I 2021 økte befolkningen av 16-18-åringene noe mer enn antallet elever i samme alder. En stadig mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2014 sluttet 4,8 prosent, mens i 2021 var andelen redusert til 4 prosent.

Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra og med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2020 til 2021, jf. figur 3.3C.

I alt 80,4 prosent av 2015-kullet fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 3.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 18 år siden. Andelen elever som fullførte, innen fem år har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2015, var økningen på 0,8 prosentpoeng fra året før.



Figur 3.3 Utvikling i videregående opplæring

¹ Årstallet tilsvarer kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2020 til elevene til 2014-kullet.

² Tallene er presentert med fylkesinndelingen før sammenslåinger, da 2014-kullet startet utdanningen i disse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 3.3E og F. Innenfor studieforberedende var andelen av elever som fullførte innen fem år, på 89,4 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, var andelen lavere, med 70,0 prosent. Andelen som består

studieforberedende og yrkesfaglige utdanningsprogrammene har økt det siste året. Variasjonen er større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige som består enn for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Den høyeste andelen som fullførte og besto, var i Sogn og Fjordane med 85,4 prosent, mens den var lavest i Finnmark med 70,0 prosent.

Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 80,6 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 48,9 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleiervnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenes samarbeid med kommunene blitt bedre.

Boks 3.4 Opplæringsloven

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen, rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år.

3.4 Barnevern

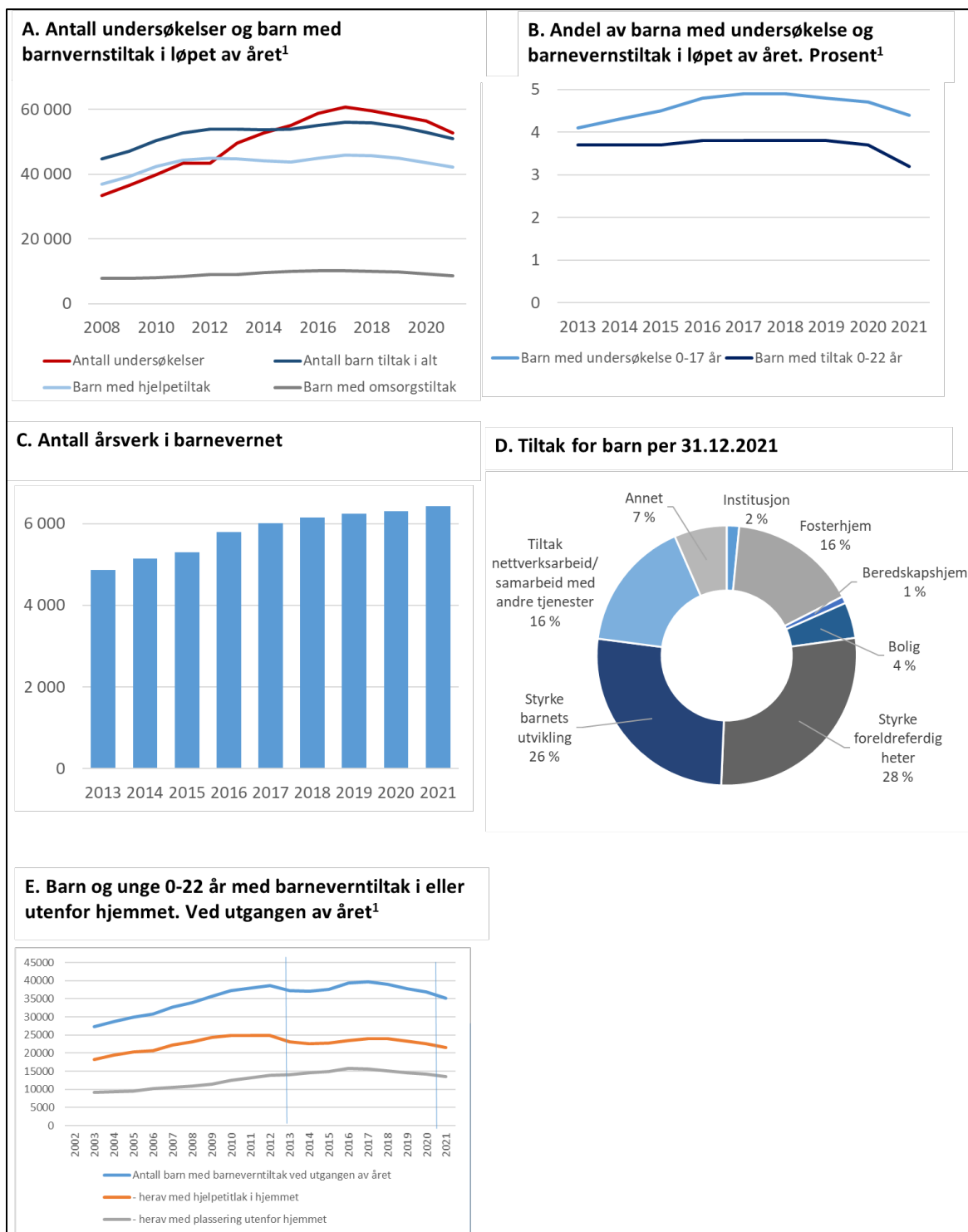
Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for førstelinjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har på sin side ansvaret for andrelinjetjenesten, for institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017, jf. figur 3.4A. Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 3.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt redusert, jf. figur 3.4B.

Fra 1. januar 2021 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2021 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et brudd i statistikken over.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for

barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.



Figur 3.4 Utvikling i barnevern

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Etersom ett barn kan ha flere tiltak og flere

plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de vel 35 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2021, hadde om lag 62 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 38 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i antall barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har andelene vært relativt stabile.

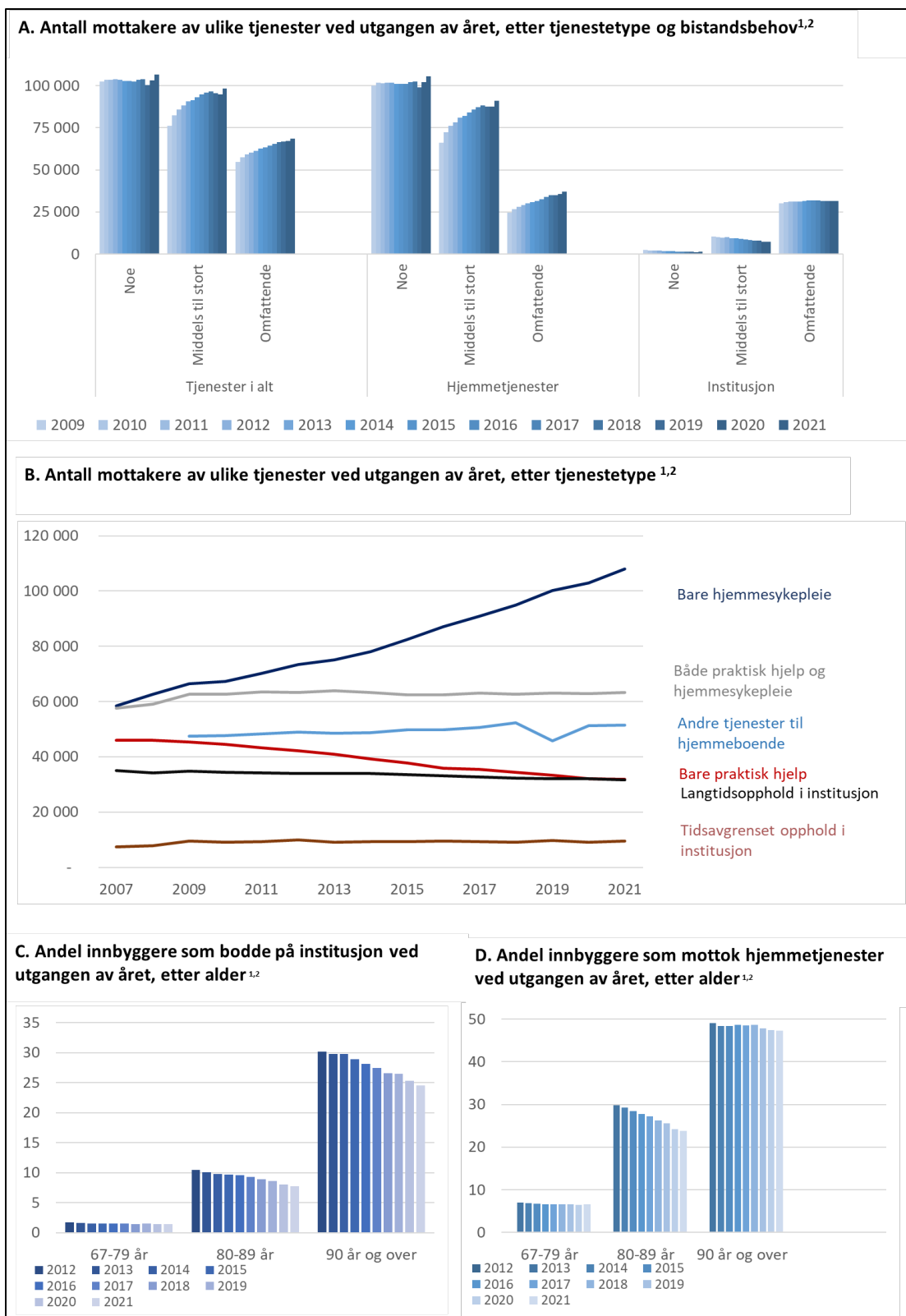
Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2014 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2021 ble 92 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 3.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2021. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

3.5 Helse og omsorg

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 3.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2014 var på 37,7 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2021, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2021 var 42,7 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 69,5 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 3.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene over 67 år øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I perioden 2014–2021 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 3.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2019, jf. notene til figur 3.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2020. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,7 timer i uka i 2014 til 9,7 timer i 2021.



Figur 3.5 Utvikling i omsorgstjenestene

¹ Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2019 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der "rehabilitering utenfor institusjon" f.o.m. 2019 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

² Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2019: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2019-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2019-årgangen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2021, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 3.6A. I 2021 økte antall årsverk med i overkant av 2 800. En høyere andel av de brukerrettede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 3.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0-20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 51,3 i 2021, jf. 3.6C.



Figur 3.6 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

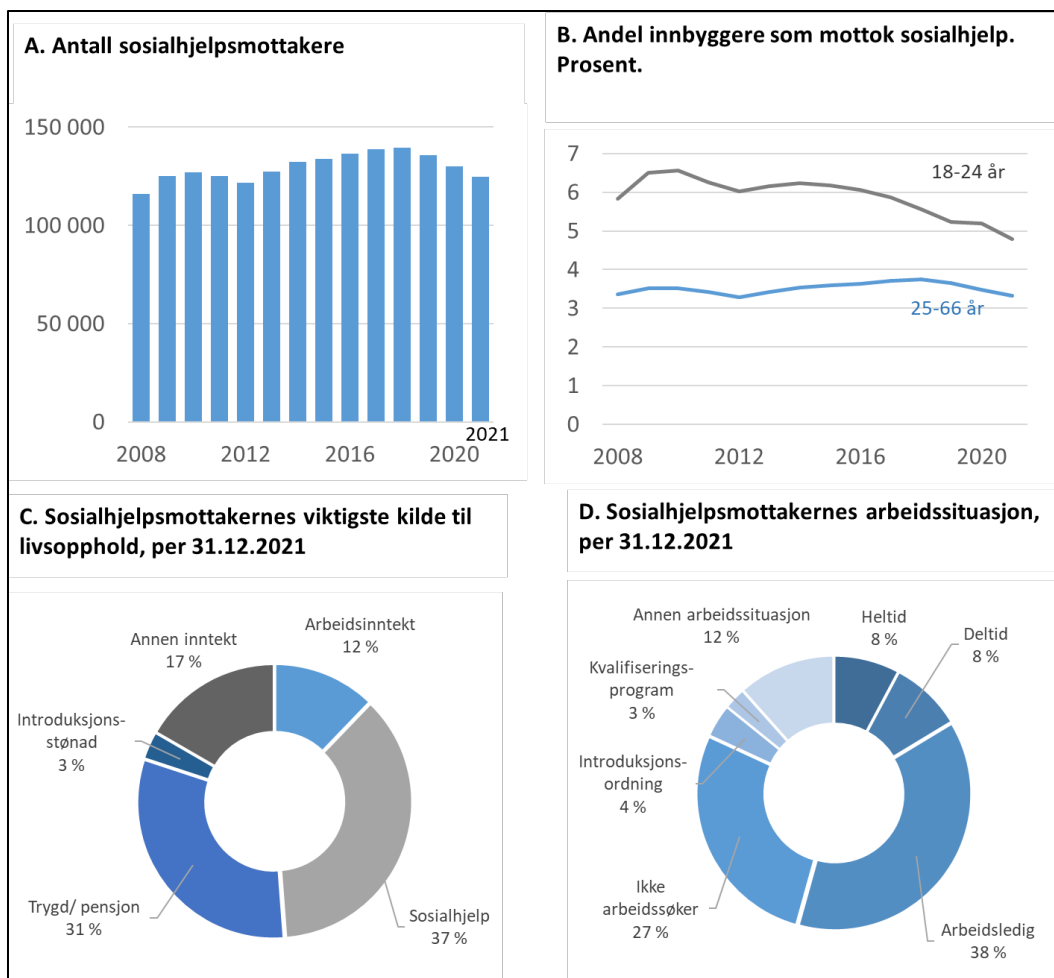
Legedekningen og fysioterapidekningen har også økt over tid, og legedekningen økte noe fra 2020 til 2021, mens fysioterapidekningen gikk noe ned jf. figur 3.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene, jf. 3.6E. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2021, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2021.

Til tross for at årsverksinnsatsen har økt i helse og omsorg, rapporterer flere kommuner om problemer med å rekruttere helsepersonell. I tillegg er det diskusjon om lange pasientlister og mangel på fastleger. Samtidig framgår det av mandatet til Helsepersonellkommisjonen at Norge har flere leger og sykepleiere per innbyggere enn sammenliknbare land. Kommisjonens formål er å etablere et kunnskapsgrunnlag og foreslå tiltak for å møte framtidige utfordringer i helse- omsorgstjenestene, både i spesialisthelsetjenesten og i kommunene. Kommisjonen skal levere sin utredning innen 1. februar 2023.

3.6 Sosialtjenester

Antallet mottakere av sosialhjelp økte i perioden 2012–2018, men gikk deretter noe ned, jf. figur 3.7A. Andelen innbyggerne i aldersgruppen 25-66 år som mottar sosialhjelp, har blitt litt redusert de siste årene, mens blant unge voksne i alderen 18-24 år som mottok økonomisk sosialhjelp er nedgangen sterkere, jf. figur 3.7B.

Om lag 2/3 av mottakerne var utenfor arbeidsmarkedet som registrerte arbeidsledige eller ikke-arbeidssøkende, og 51 800 personer hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2021, jf. figur 3.7C og D. I alt 6,7 mrd. kroner ble utbetalt i stønad i 2021, noe som er en nedgang på ca. 0,1 mrd. kroner fra 2020.

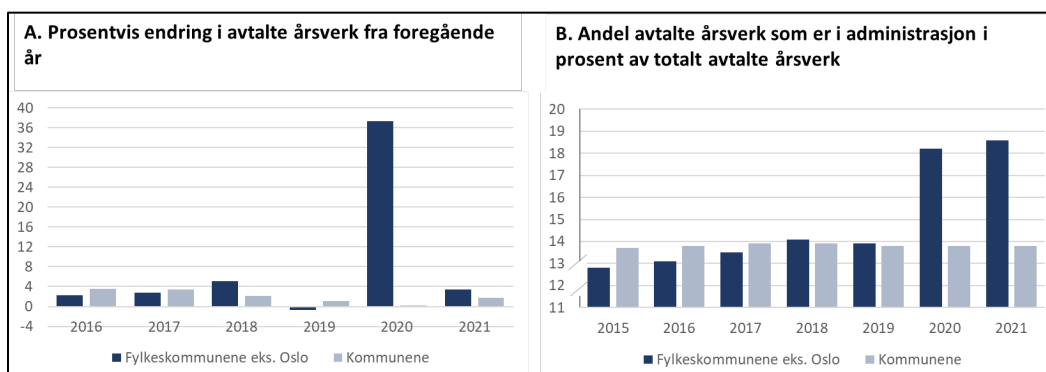


Figur 3.7 Utvikling i sosialtjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

3.7 Administrasjon

Avtalte årsverk til administrasjonen økte noe for kommunene og fylkeskommunene i 2021, jf. figur 3.8A. Økningen for fylkeskommunene i 2020 hadde sammenheng med SAMS veiadministrasjon som er flyttet fra staten til fylkeskommunene. Fylkeskommunenes andel som går til administrasjon økte derfor markant, jf. figur 3.8B.



Figur 3.8 Avtalte årsverk i administrasjon i kommuner og fylkeskommuner

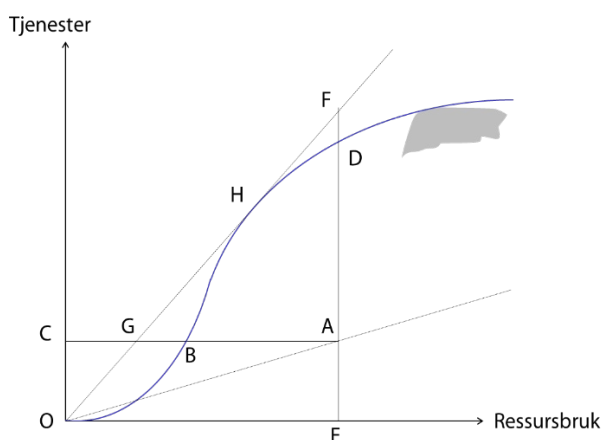
Kilde: Statistisk sentralbyrå

4 Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor⁸

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) ønsket et prosjekt som vurderer mulighetene for og den praktiske anvendbarheten til effektivitetsanalyser av offentlig tjenesteyting. Transportøkonomisk institutt og Frisch-senteret fikk oppdraget. TBU ba om at det skal gjøres en vurdering av dagens metoder for å analysere effektiviteten i kommunene og effektivitetsutviklingen i kommunene som Senter for økonomisk forskning (SØF) gjør årlig for TBU. De ulike metodenes evne til å analysere effektivitetsutviklingen for de største tjenesteområdene samlet over tid og for den enkelte kommune over tid skal vurderes, samt metodenes evne til å sammenlikne effektiviteten mellom kommuner. Det skal gis anbefalinger om hvordan fremtidige effektivitetsanalyser bør gjennomføres enten ved bruk av de metodene som benyttes i dag eller ved å ta i bruk andre metoder. Dette er et sammendrag av rapporten skrevet av oppdragstaker. I sammendraget er det referanser til hovedrapporten.

4.1 Effektivitetsmål

Mens SØFs analyser er fokusert på *effektivitet*, er det vanlig i litteraturen også å være opptatt av *produktivitet*. Slik begrepene brukes i denne rapporten kan forskjellen mellom disse illustreres i en figur:



Figur 4.1 Effektivitet og produktivitet.

Figur 4.1 ser på tilfellet hvor en tjeneste produseres med en innsatsfaktor eller ressurs. Vi ser på en hypotetisk observert kommune A. Denne kommunen produserer et tjenestevolum lik avstanden OC og bruker OE innsatsfaktor eller ressurs.

Den blå kurven beskriver beste praksis ved gitt teknologi, dvs. effektiv produksjon eller *fronten*. Denne kan estimeres ved ulike metoder; her er den vist som en glatt kurve, mens den i f.eks. dataomhyllingsanalyse (Data Envelopment Analysis på Engelsk, forkortet til DEA) vil være en stykkevis lineær front. Kommunens produktivitet (dvs. produkt/innsatsfaktor) er gitt av helningen på den stiplede linjen OA gjennom datapunktet A. Produktiviteten kan angis

⁸ TØI rapport 1879/2022. Forfattere: Kenneth Løvold Rødseth, Rasmus Bøgh Holmen, Sverre Kittelsen og Finn Førund

som selve forholdstallet (f.eks. elever per lærer), men kan også normaliseres ved å se produktiviteten i forhold til en fast referanse, f.eks. størst mulig produktivitet. I figuren er den størst mulige produktiviteten tegnet som den rette linjen OGHF, siden produktiviteten i punktet H er den høyest mulige med denne teknologien. Når vi her baserer oss på teknologien kalles den normaliserte produktiviteten gjerne *teknisk produktivitet* (TP) og er forholdet mellom helningene på de to linjene. Dette kan forstås som den faktiske tjenesteproduksjonen per enhet ressursbruk i forhold til den høyst mulige tjenesteproduksjonen per enhet ressursbruk. Det kan vises at dette geometrisk kan beregnes som $TP=CG/CA$.

Ressursbesparende *teknisk effektivitet* er derimot et mål på avstanden fra datapunktet til fronten, som her kan beregnes i innsatsfaktorbesparende retning som $TE=CB/CA$. Dette er nødvendig ressursbruk i forhold til faktisk ressursbruk, gitt størrelsen på tjenesteproduksjonen. Forskjellen på de to målene skyldes at kommune A ikke er av optimal størrelse, dvs. at selv om kommunen hadde vært effektiv og redusert sin ressursbruk til avstanden CB ville den fortsatt hatt lavere produktivitet enn om den hadde vært større. Vi definerer derfor ressursbesparende skalaeffektivitet som forholdstallet mellom teknisk produktivitet og teknisk effektivitet $SE=TP/TE=CG/CB$. Alle tre mål vil ha verdier fra 1 og nedover, der f.eks. effektivitet lik 1,0 (eller 100%) tilsier at en kommune er fullt effektiv mens verdier lavere enn 1,0 tilsier at kommunen anslås til å være mer eller mindre ineffektiv.

Dersom det faktisk er konstant skalautbytte i sektoren vil teknologifronten være en rett linje som sammenfaller med linjen maksimal produktivitet. Da vil teknisk effektivitet være lik teknisk produktivitet, og dermed vil også skalaeffektiviteten være 1 over alt.

Metoden som SØF bruker til å estimere fronten er ikke-parametrisk og kalles DEA. Metoden baseres på å sammenlikne observerte data for produkter og innsatsfaktorer for kommunale tjenestesektorer mot en referansefront som bygger på effektive kommuner.

I avsnitt 2.1 i hovedrapporten vises de matematiske formuleringene av DEA-metoden som lineære programmeringsproblemer (LP-problemer), og det drøftes spesielt hvordan en kan håndtere ulike variabeltyper i en DEA-analyse. I øvrige metodeavsnitt beskrives metoder for å analysere utviklingen over tid, bruk av produksjonsindeksen til å måle effektivitet og produktivitet, samt enkelte alternative metoder. Deretter gir kapittel 3 en gjennomgang av datagrunnlaget og kapittel 4 sammenligner empiriske resultater ved bruk av SØFs metodikk med ulike alternativer. I sammendraget drøfter vi datagrunnlaget og metodenes styrker og svakheter sammen med de empiriske analysene.

4.2 De tre sektorer som det beregnes effektivitet for

SØF tar for seg tre sektorer; grunnskole, barnehage og pleie- og omsorgstjenester. Disse sektorene står for brorparten av kostnadene. I skolesektoren benyttes data for de enkelte skoler, og det innføres det en skolebidragsindikator som bygger på karakterer. Kontekstuelle variabler⁹ er foreldres utdanning, inntekt og innvandrerbakgrunn.

Det innføres også en miljøindikator som bygger på bl.a. tilfeller av mobbing.

4.3 Datagrunnlaget

Rapporten er basert på de data SØF har benyttet i sine analyser og hentes i hovedsak fra KOSTRA og data fra SSB. Ideelt skal data i en effektivitetsanalyse være komplette, dvs.

⁹ Variabler som en kommune ikke kan påvirke.

dekke all ressursbruk og all tjenesteproduksjon for en klart avgrenset sektor. Det må heller ikke være overlapp eller dobbelttelling som gjør at samme informasjon opptrer flere ganger. Variable bør dessuten måle de viktige aspektene uten målefeil. Hvilke data som praktisk sett bør inngå i effektivitetsanalyser av kommunal sektor er likevel gjenstand for en rekke kompromisser knyttet til tilgjengelighet, datakvalitet, sammenlignbarhet over tid og på tvers av kommuner, samt viktigheten av en eventuell utelatt variabel. Ofte vil også antall variabler i en analyse begrenses av antallet observasjoner (frihetsgrader) hvis den skal kunne gi meningsfylt informasjon.

Vi gir i avsnitt 3 i hovedrapporten en gjennomgang av datagrunnlaget i de ulike sektorene. En rekke variabler er allerede tatt i bruk eller vurdert for SØFs analyser, men vi viser også eksempler på mulige nye variabler i sektorer som allerede analyseres samt andre sektorer hvor det vil være mulig å gjennomføre effektivitetsanalyser. **Vi anbefaler at det gjennomføres årlige effektivitetsanalyser også i flere delsektorer enn skole, pleie og omsorg og barnehager. I sektoravgrensningen er det viktig å ta hensyn til eventuelle samdriftsfordeler og vanskeligheter med å skille data mellom sektorer, f.eks. mellom SFO og skole. Vi anbefaler også at det gjennomføres videre forskning på hvordan en best kan ta hensyn til forskjeller i kostnader mellom by og land og betydningen av interkommunalt samarbeid.**

4.4 Innsatsfaktorer

På innsatsfaktorsiden kan det være særlige problemer med måling av kapital på en konsistent måte. Bruk av verdimål heller enn kvantum skjuler problemene med ulik prissetting over tid og på tvers av kommuner; tomtepriser er f.eks. svært ulike i ulike distrikter. Også bruk av lønnskostnader kan skjule heterogenitet i arbeidskraften; er det høye lønnskostnader fordi en har høyt kvalifiserte og derfor høyt lønnede medarbeidere, eller fordi en bruker mye arbeidskraft?

Hvis en skal aggregere ulike innsatsfaktorer er kostnader det beste målet fordi det veier sammen med priser som skal reflektere den samfunnsøkonomiske verdien av hver enkelt faktortype. Over tid er det likevel riktig å deflatere med gode prisindekser for hver komponent separat. I avsnitt 4.1 i hovedrapporten har vi sammenliknet resultatene i modeller med ulike kapitalmål og arbeidskraftsmål, og finner rimelig samsvar mellom de ulike modellene.

Vi finner ingen begrunnelse i materialet vi har mottatt for valget å justere av driftskostnader med delkostnadsnøklene i inntektssystemet for kommunene utover at det tar hensyn til bosettingsmønsteret. Det er vanskelig å vurdere kvaliteten i disse korreksjonsfaktorene. Det er rimelig å tro at bosettingsmønsteret vil ha betydning for eller samvariere med kostnadene, men vi drøfter i avsnitt 2.1 om informasjonen om bosettingsmønsteret er utnyttet på den rette måten i effektivitetsanalysene (jf. også neste avsnitt om kontekstuelle variabler i tjenesteproduksjonen).

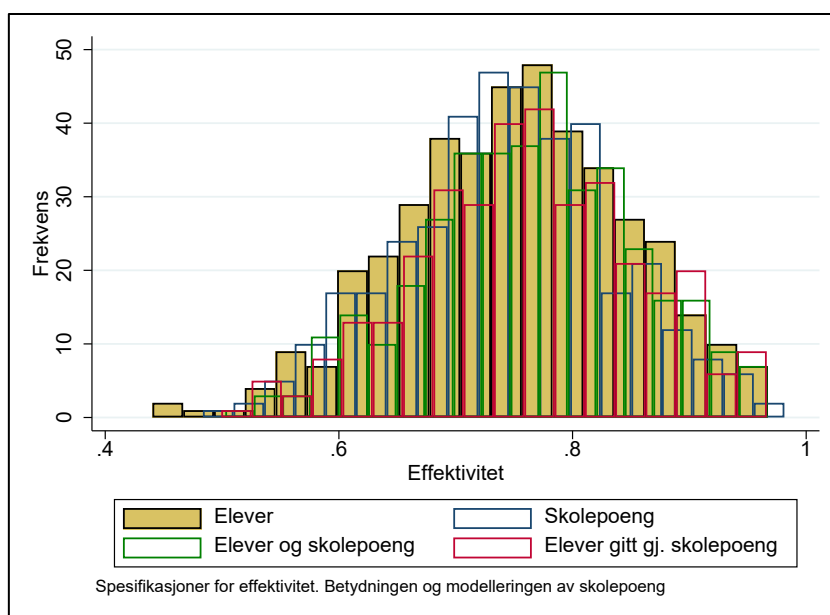
Etter vår vurdering har SØF fremskaffet gode data for de viktigste innsatsfaktorene og i hovedsak behandlet disse på en rimelig måte. Likevel er vi kritiske til å korrigere driftsutgifter med mål for bosettingsmønsteret og anbefaler at en i stedet benytter sentralitetsmål i en samvariasjonsanalyse.

4.5 Tjenesteproduksjonen

Måling av tjenesteproduksjonen byr på store problemer. Det finnes gode data på viktige volummål som f.eks. antall elever på hvert trinn i skolen, antall sykehjemspasienter osv.

Derimot kan det være store forskjeller i sammensetningen av disse. Det gjelder f.eks. hvor krevende de er å yte tjenester til (vanskelighet) og kvaliteten på tjenestene som ytes. Bruk av mikrodata til å beskrive og kvantifisere slike forskjeller er en lovende utvikling, slik f.eks. skolebidragsindikatoren fanger opp kommunenes bidrag til karakterer for elevene på ulike trinn. Danske myndigheter er her et godt forbilde. **Utvikling av slike indikatorer også på andre kommunale sektorer er en forskingsoppgave som TBU og KDD bør oppmuntre til, og ta i bruk i effektivitetsanalysene etterhvert som de foreligger.**

Mens det er viktig å kartlegge kvaliteten til tjenestene har bruken av slike indikatorer i selve produksjonsmodellen i DEA-analysen en rekke fallgruver og vi foreslår derfor i stedet å ta hensyn til kvalitetsaspektene i analyser av samvariasjonen med volumbaserte effektivitetsmål. Først og fremst er det metodisk ikke rimelig å behandle slike indekser som produkter/outputs i en effektivitetsanalyse; det er f.eks. ikke det samme å øke antall elever og øke det gjennomsnittlige karakternivået. Bruken av delkonstnadsindekser for å korrigere for geografiske og topografiske forskjeller mellom kommunene er av samme type. SØF korrigerer driftskostnadene for slike forskjeller, men i prinsippet gjenspeiler disse forskjeller i vanskeligheten av å yte tjenester heller enn feilkilder i den målte faktorbruken. I tillegg dekker ikke slike kvalitetsindikatorer alle aspekter av sammensetning og kvalitet. Det er f.eks. mange andre aspekter av skolehverdagen enn karakterer og skolemiljø som er viktige for elevenes utvikling. Skal en ta hensyn til mange sammensetnings- og kvalitetsaspekter blir det etter hvert en komplisert og lite gjennomiktig modell.



Figur 4.2 Frekvensfordelinger av effektivitetsscorer i grunnskolen over norske kommuner i 2019 beregnet ved innsatsfaktororientert og bootstrappet DEA og variabelt skalautbytte for 2018 og 2019.

*Faktorinnsats: Bruttodriftsutgifter mot bruttodriftsutgifter fratrukket arbeidsgivergift og avskrivninger. Produkter: a) og d) Elever på hvert hovedtrinn, b) samlede skolepoeng på hvert hovedtrinn og c) Elever og samlede skolepoeng på hvert hovedtrinn
Kontekstuelle variabler: a) til c) Ingen, d) gjennomsnittlig skolepoeng på hvert hovedtrinn*

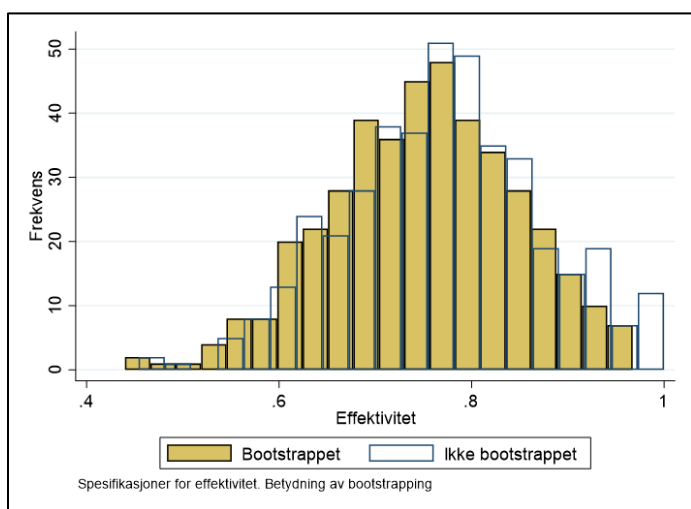
I avsnitt 2.1.3 gjennomgås bruken av skolebidragsindikatoren i detalj. I figur 4.2, hentet fra den empiriske analysen i avsnitt 4.1 i hovedrapporten, har vi illustrert effektivitetsscorene for grunnskolen estimert ved DEA ved tre ulike håndteringer av kvalitetsaspektet sett opp mot en spesifisering der kun elever per hovedtrinn er benyttet som produkter.

Figuren gir ikke indikasjon på store avvik i resultatene for ulike måter å behandle skolebidrag/skolepoeng. Generelt vil mindre avvik i kvalitet også gi små avvik i effektivitetsmål i de ulike metodene. Derimot vil en analyse basert på rene volumtall i produksjonsmodellen gi mere gjennomsluktige og metodisk konsistente resultater, samtidig som koeffisientene i den estimerte ettermodellen vil gi informasjon om betydningen av de ulike kontekstuelle variablene for ressursbruk og effektivitet. **Vi anbefaler at variabler som beskriver sammensetning og kvalitet i stedet blir behandlet som kontekstuelle variabler, som i en DEA-analyse tilsier at det legges i en trinn-to analyse som viser samvariasjonen mellom disse kjennetegnene og effektiviteten basert på en ren volum-modell.**

I kapittel 2.1.2 gir vi også en oversikt over metodeutvidelser av DEA-metoden som tillater å inkludere variabler som ikke er på volummål. TBU kan vurdere uttesting av slike modeller som del av det videre arbeidet med effektivitetsanalysene.

4.6 Bootstrapping

Effektivitet og produktivitet målt ved DEA-metoden vil være lett å beregne uansett antall variabler og antall observasjoner, men estimatene vil være mer usikre desto færre observasjoner som foreligger. Dette problemet kan avhjelpes ved å bruke *bootstrapping* til å tallfeste usikkerheten i form av konfidensintervall eller standardfeil (Simar og Wilson, 1998). I stolpediagrammet figur 4.3 ser vi betydningen av effektivitetsfordelingen med og uten bootstrapping. Bootstrapping vil generelt gi en lavere effektivitet. Vi ser at dette gjelder spesielt for de høyeste effektivitetstall.



Figur 4.3 Frekvensfordelinger av effektivitetsscorer i grunnskolen over norske kommuner i 2019 beregnet ved innsatsfaktororientert og bootstrappet og ikke bootstrappet DEA med variabelt skalautbytte for 2018 og 2019.

Faktorinnsats: Bruttodriftsutgifter fratrukket arbeidsgivergift og avskrivninger
 Produkter: Elever på hvert hovedtrinn. Kontekstuelle variabler: Ingen.

Bootstrapping hindrer at resultater overfortolkes gjennom å tro at estimatene er mere presise enn de er. Også rangeringen av kommuner kan være usikker og bruk av bootstrap gir mulighet for å vise i hvilken grad en kommune er statistisk signifikant mer effektiv enn en annen. **Vi anbefaler at en fortsatt bruker bootstrapping til å beskrive usikkerheten til effektivitetsestimaterne i DEA-metoden.**

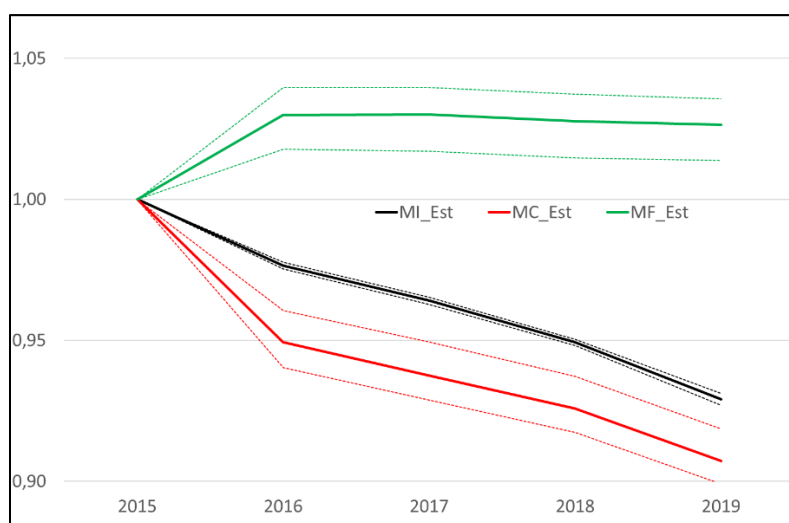
4.7 Malmquist-indeksen for produktivitetsendringer

SØF bruker det som kan kalles en vindu-analyse for å beskrive effektivitetsutviklingen over tid. Denne er basert på utvikling av effektivitetstall fra et år til det neste i hvert par av år. Referanseteknologien endres med overlapp av årene hver annen periode. I SØFs opplegg vet en ikke om en endring over et lengre tidsrom skyldes endring i variabelspesifikasjonen, i dimensjonaliteten til modellen, i bruk av bootstrap for å korrigere effektivitetsestimaterne, eller i faktisk endring av kommunenes effektivitet mellom tidspunktene. Dermed er ikke disse effektivitetsmål sammenliknbare over tid og metoden er ikke standard i litteraturen.

Innen effektivitetsanalysen er det vanlig å benytte den såkalte Malmquistindeksen (Malmquist, 1953; Caves mfl. 1982) til å måle produktivitetsutviklingen og så dekomponere denne til ett mål for *frontendring*, ett for *effektivitetsutviklingen* og ett mål for *endring i skalaeffektivitet*. Fordelene med Malmquistanalyse drøftes nærmere i avsnitt 2.2 mens avsnitt 4.2 viser hvordan dette kan slå ut empirisk for skolesektoren.

Som en ser av figur 1 må referansen for produktivitet ha konstant skalautbytte (være en rett linje). Over tid vil både fronten og referansen kunne endre seg. Ved beregning av produktivitetsendring er det derfor også nødvendig å bruke en fast referanse, slik f.eks. prisindekser bruker faste vekter. Den faste referansen kan f.eks. være fronten i første periode, fronten i siste periode, eller en referansefront som utnytter observasjonene i alle år.

En illustrasjon av resultater for Malmquist-indeksen og dets hovedkomponenter vises i figur 4.4 hvor vi har beregnet indeksen med en referansefront basert på observasjoner i alle år:



Figur 4.4 Estimert Malmquistindeks MI og dets komponenter frontskift MF og opphenting MC; $MI=MC \times MF$. Estimater og 95% konfidensintervall for snittet over kommuner ved bruk av bootstrapping.

«Bootstrapping»¹⁰ brukes for å beregne konfidensintervall for tallene for indeksen. Vi ser at Malmquist- indeksen MI synker med omtrent 7%, men at konfidensintervallet er ganske smalt. Multiplikativ dekomponering av indeksen i to deler viser at frontindeks MF og

¹⁰ Bootstrapping brukes av SØF for første gang i TBU rapporten Borge et al. (2020). Meget kort sagt er metoden å analysere sensitiviteten til estimerte effektivitetstall ved å trekke nye sampler for enhetene mange ganger, f.eks. 2000, og så utføre egne effektivitetsberegninger på hvert enkelt datasett. Konfidensintervall på avviket mellom det originale effektivitetstallet til en enhet og det estimerte ved observasjonene som er trukket kan da lages.

oppheptingsindeksen MC begge har vesentlig bredere konfidensintervall enn MI indeksen. Dette viser usikkerheten ved estimatene

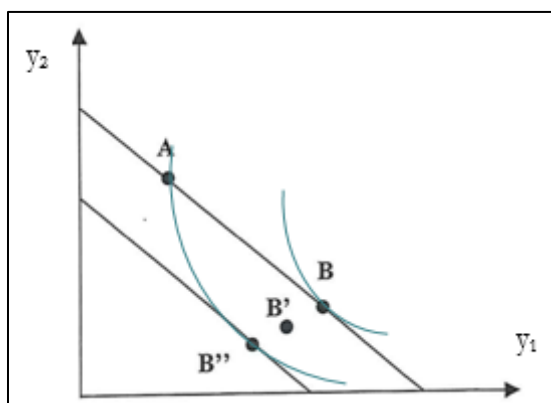
Malmquistindeksen gir resultater som er lett tolkbare og basert på samme definisjoner over tid. Indeksen og dekomponeringen gir også informasjon om produktivitet utviklingen, i tillegg til effektivitet utviklingen. Produktivitet er et mål på hvor mye samfunnet får ut av ressursene. Effektivitet er kun et mål på tjenesteproduksjon i forhold til ressursbruk ut fra mulighetene på hvert tidspunkt og ved sin størrelse.

Utfordringen ved Malmquistindeksen er kun at en må ha en enkel modellspesifikasjon hvor det er mulig å skaffe data tilbake i tid og må gjennomføre en større modellkjøring over alle relevante år på nytt. En enkel modell er likevel enklere å forstå. En enkel modell tilbake i tid forhindrer dessuten ikke at rikere modellspesifikasjoner kan brukes i analysen for det siste året eller de siste årene. **Vi anbefaler at TBU tar i bruk Malmquistindeksen for analyse av effektivitet utviklingen over tid basert på en enkel modellspesifikasjon.**

4.8 Produksjonsindeksen og uavhengighet av prioritering

Produksjonsindeksen (Borge m.fl., 2001) er ment som et mål på kommunenes samlede tjenestetilbud. Den er hovedsakelig utviklet med sikte på å måle produksjon og ikke effektivitet, men TBU har bedt om en vurdering av bruk av indeksen til effektivitetsmåling. Avsnitt 2.3 beskriver indeksens oppbygging og egenskaper.

Overordnet kan indeksen beskrives som bestående av et sett av kriterier med tilhørende vektorer, hvor vektene i hovedsak er budsjettandeler. Det beregnes delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur, samt den overordnede produksjonsindeksen som omfatter alle disse tjenestene.

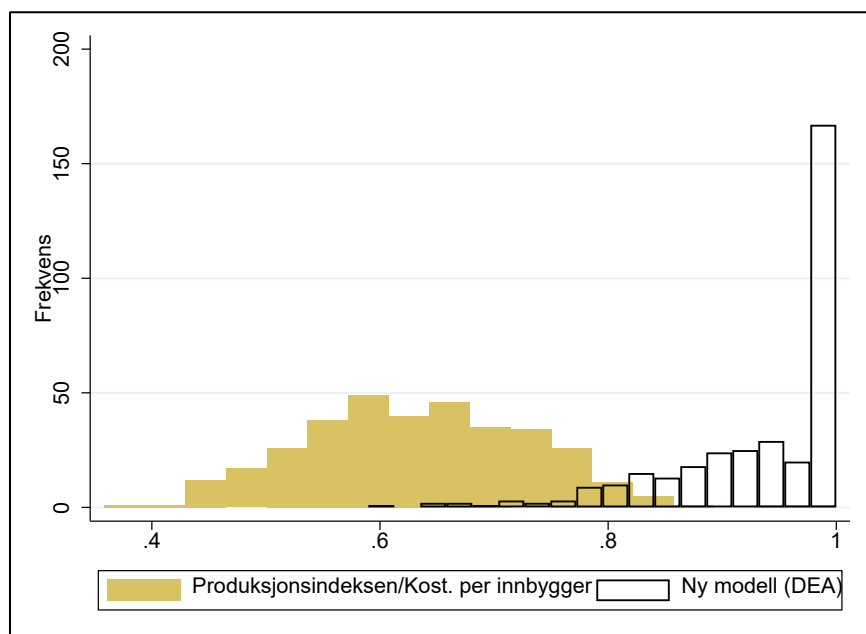


Figur 4.5 Nytteoptimering under budsjettbetingelse.

Figur 4.5 viser budsjettlinjer for kostnader for kommunene A, B, B' og B''. SØF innfører en forutsetning om at punkter på den samme kostnadslinje har den samme produksjonen. Kommune A har altså den samme produksjonen som kommune B. Men hvis de to kommunene prioriterer tjenestene forskjellig, f.eks. hvis aldersfordelingen av innbyggerne er forskjellig, så gir det ikke god mening at produksjonen er lik. De to blå kurvene («indifferenskurver») representerer nivåer på preferansene kommunene har. Med de samme preferanser med nytte som øker utover i diagrammet, så har A en klart lavere nytte enn B for samme kostnad. En optimering av nytten når preferansene tas i betraktning er ikke forenlig med samme kostnad. Vi innser at utledning av alternative vektorer basert på en sosial

nyttefunksjon kan vise seg både vanskelig og svært ressurskrevende. Vi vil i stedet anbefale metodikk til effektivitetsmåling som tillater at vi ikke må benytte priser eller kostnader i beregningen av effektivitet i produksjonsindekssammenheng.

Den enkleste bruken av produksjonsindeksen til å måle produktivitet er å dele produksjonsindeksen på korrigerede brutto driftskostnader pr innbygger. For å normalisere dette som et effektivitetsmål må en velge enheten med høyest produktivitet som benchmark for andre enheter, og beregne effektivitet som forholdet mellom hver kommunes produktivitet og den høyeste produktiviteten målt i utvalget. Dette kalles Corrected ordinary Least Squares (COLS) i effektivitetslitteraturen. I avsnitt 2.3.2 beskrives et alternativt opplegg til måling av effektivitet ved bruk av DEA-metoden på produksjonsindeksens delindekser. Forskjellen mellom SØFs produksjonsindeks og en DEA modell når det gjelder effektivitet vises i figur 4.6. DEA modellen har konstant skalautbytte og vekter for produkter som bestemmes av modellen og ikke som produksjonsindeksen som bruker gitte budsjettandeler. Begge modeller har kostnadene per innbygger som eneste innsatsfaktor:



Figur 4.6 En sammenlikning mellom kommuneeffektivitet målt ved DEA og SØFs produksjonsindeks som er estimert med Corrected Least Square-estimatoren (COLS).

Vi ser at COLS-metoden gir effektivitetsscore som i større grad er normalfordelte – noe som kan sees i sammenheng med at produksjonsindeksen er innrettet mot å måle avvik fra det gjennomsnittlige produksjonsnivået.

En DEA-analyse basert på produksjonsindeksen har også klare svakheter ved at den i stor grad er basert på variabler med vidt forskjellig målestokk. Det er ordinale data (f.eks. skolemiljø), korrigerede negative data (f.eks. skolebidrag), og forholdstall. Vi har tidligere drøftet at standard DEA ikke er tilpasset denne typen data, men at det kreves justeringer av DEA-modellen. **En anbefaling, i alle fall i forbindelse med DEA, vil være å i stor grad benytte tradisjonelle volummål i definisjonen av frontmodellen, og heller å korrigere for mer komplekse variabler i en ettermodell. Vi viser til kapittel 2.1.2 for ytterligere detaljer rundt dette.**

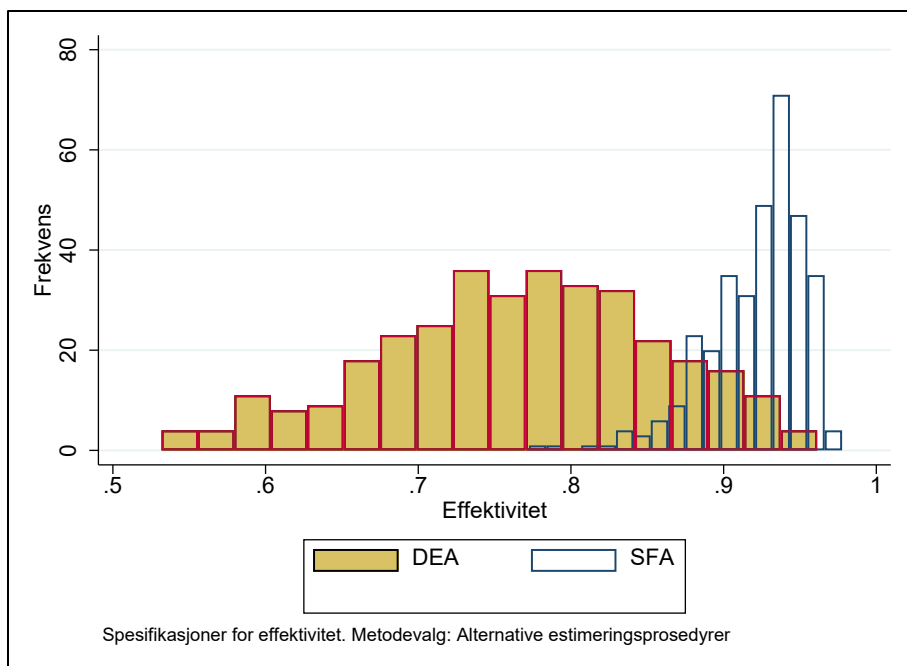
4.9 Benchmarking

Benchmarking brukes gjerne som betegnelse på nøkkelindikatorer for tjenester. Slike mål er partielle størrelser. For en kommune kan det være driftsutgifter til barnehager per innbygger, elever per lærer, pleietrengende per pleier og liknende. Men slike partielle mål kan være misvisende når det gjelder å måle samlet effektivitet for en kommune som har flere tjenester og innsatsfaktorer. Metoden tar heller ikke inn over seg avveininger i ressursbruk (f.eks. avveininger mellom ulike produkter i tjenesteproduksjonen), noe SØFs metodikk er i stand til. Benchmarking basert på partielle indikatorer kan heller ikke ta hensyn til utnyttelse av skalaøkonomi og samdriftsfordeler eller ulemper, noe DEA-metoden er velegnet til. Veies de ulike partielle forholdstallene sammen vil det ha samme egenskaper som en effektivitetsindeks basert på produksjonsindeksen som beskrevet i forrige avsnitt. **Mens partielle forholdstall kan gi viktig sektorinformasjon anbefaler vi ikke bruk av disse i en effektivitetsanalyse.**

4.10 Sammenlikning av frontmetoder

I tillegg til standard DEA modell er to andre modeller i bruk som er basert på stokastikk, SFA (Stochastic Frontier Analysis) og StoNED modellen (Stochastic Nonparametric Envelopment of Data). StoNED er en videreutvikling av DEA som gjør det mulig å ta simultant hensyn til kontekstuelle variabler. En standard DEA modell som SØF bruker har ikke stokastiske variabler, dvs. variabler med målefeil eller tilfeldige utslag. Dette er en svakhet da stokastisk variasjon i data som oftest vil være relevant for estimering av effektivitet. En modell som er mye brukt er SFA. Men en slik modell krever at man må formulere en parametrisk (matematisk) frontfunksjon. En funksjon som er brukbar kan være vanskelig å konstruere spesielt for tjenesteytende sektorer som kommuner.

Metodene er nærmere forklart i avsnitt 2.5. En sammenlikning av effektivitet når DEA og SFA brukes til estimering av grunnskole-effektivitet med SØFs variabelspesifikasjon vises i figur 4.7: SFA gir her en klart sterkere konsentrasjon av kommuner med høyere effektivitet enn DEA. SFA tolker derfor en betydelig del av variasjonen mellom kommunene som tilfeldigheter og målefeil heller enn som forskjeller i effektivitet. Et problem med SFA er imidlertid at det på grunn av de sterke forutsetningene ikke alltid er mulig å finne en løsning. DEA-modellen er velkjent i litteraturen, lett å beregne, og konseptuelt enkel å forholde seg til. DEA-metoden vil også ha mere presis informasjon om effektiviteten og potensialet for forbedring for den enkelte kommunen. **Vi anbefaler fortsatt bruk av DEA (eller dets nære utvidelse StoNED) som hovedmodell i analysene, men ser gjerne at en også bruker SFA til robusthetsanalyser, spesielt fokusert på om rangeringen av kommuner er ulik mellom metodene.**



Figur 4.7 Frekvensfordelinger av effektivitetsscorer i grunnskolen over norske kommuner i 2019 beregnet ved innsatsfaktororientert og a) bootstrappet DEA og b) SFA og 2018 og 2019 med variabelt skalautbytte. Faktorinnsats: Bruttodriftsutgifter fratrukket arbeidsgivergift og avskrivninger. Produkter: Elever og samlede skolepoeng på hvert hovedtrinn og skolemiljø. Kontekstuelle variabler: Ingen

4.11 Paneldataanalyse

Det er fokusert på metodikk for estimering av effektivitet basert på tverrsnittsdata. SFA og StoNED (og varianter av DEA) kan derimot utvides til å ta hensyn til at kommunedata har en paneldatastruktur, dvs. at den samme kommunen observeres gjentatte ganger over tid.

En viktig fordel med paneldata over tverrsnittsdata er at det er mulig å identifisere uobserverbar heterogenitet; dvs. kjennetegn ved kommunene som påvirker deres produksjon men som ikke enkelt kan kvantifiseres ved hjelp av relevante variabler i modellspesifikasjonen. Dette er blitt utnyttet i litteraturen om effektivitetsmåling, hvor det er blitt utviklet modeller som skiller mellom kommuneheterogenitet (som ikke er en del av effektivitetsleddet, men som heller tilskrives variasjon i uforklarte kontekstuelle variabler) og effektivitet. Dette betinger at en er i stand til å skaffe data for de samme variablene for noen år tilbake i tid, noe som igjen antakelig innebærer å velge en enkel variabelspesifikasjon. **Vi anbefaler at paneldataanalyser vurderes nærmere framover.**

4.12 Konklusjoner

SØF har opp gjennom årene levert et solid arbeid i sine analyser av effektivitet i kommunesektoren, i all hovedsak basert på det som har vært standard innenfor effektivitetslitteraturen. Likevel har det i analysene vært foretatt tilpasninger som fremstår som noe mer ad hoc og derfor mindre gjennomskubare og etterprøvbare. SØFs analyser avviker fra standard metodikk innen effektivitetsanalyser på en del punkter.

Dette gjelder bl.a. behandling av kontekstuelle variabler og endring over tid. Vi anbefaler mer bruk av standardmetoder. DEA er primært egnet for volummål, men SØF blander data med ulike målestokker. Dette fører til at effektivitetsberegninger ikke blir korrekte og vanskelige å

tolke. Behandling av kvalitet og sammensetning er et vanskelig punkt. Mange aktuelle variabler har spesielle måleenheter som ikke egner seg for DEA som er basert på volumdata og ikke data basert på forholdstall eller diskrete kategorier. Også korreksjoner av driftskostnadene kan spille inn på effektivitetsmålingen. Vi anbefaler bruk av disse som kontekstuelle variabler i en tilleggs- eller ettermodell som kortsiktig løsning, men anbefaler videre forskning på temaet.

Vi finner empiriske forskjeller mellom teknisk effektivitet og produktivitet. Det viser at SØF kan ha nytte av å utvide modellopplegget til å dekomponere teknisk effektivitet og skalaeffektivitet. Det sistnevnte kan gi nyttig informasjon om hvordan kommunestørrelse påvirker produktiviteten.

Spesielt for analyser av effektivitet over tid ser vi ikke SØFs vinduanalyse som hensiktsmessig da effektivitetstallene ikke er sammenliknbare når modellen skifter over tid. Våre beregninger viser at dette har til dels betydelige innvirkninger på resultatene. Kjeding av effektivitetsscore viser da en sammensatt effekt av modell- og effektivitetsendringer. Malmquist-indeksen for produktivitetsendring over diskret tid er standarden i litteraturen og vi anbefaler at denne tas i bruk, da med en enkel variabelspesifikasjon som lar seg bruke for noen år tilbake. Malmquist-indeksen gir også informasjon om produktivitetsutviklingen i tillegg til effektivitetsutviklingen.

SØFs opplegg for å måle effektivitet basert på produksjonsindeksen gir ikke et korrekt mål på effektivitet fordi opplegget gir en indeks for produktivitet, ikke effektivitet, slik begrepene vanligvis brukes. Man trenger en referanseproduktivitet for å beregne effektivitet. Produksjonsindeksen har også flere uønskede egenskaper, som bl.a. konstant bytteforhold mellom produkter. Vi foreslår en mulig alternativ produksjonsindeks som tilfredsstillende vanlige krav til effektivitetsmåling, men vil ikke anbefale dette som hovedtilnærming nå. Det virker hensiktsmessig å ta en grundig gjennomgang av variablene i produksjonsindeksen og i hvilken grad dagens opplegg er vellykket i å konvertere dem til en felles målestokk. En anbefaling i forbindelse med DEA-metoden vil være å i stor grad benytte tradisjonelle volummål i definisjonen av modellen for produktfunksjonen, og heller korrigere for mer komplekse variabler i en ettermodell.

DEA-metoden er enkel å forstå og solid etablert som en hovedmetode i effektivitetsmåling internasjonalt. Vi anbefaler at denne fortsatt benyttes som hovedmetode, og at usikkerheten fortsatt beskrives ved bruk av bootstrapping. Benchmarking i betydningen partielle forholdstall er ikke spesielt egnet til effektivitetsanalyse. En utvidelse av metodeopplegget er å anvende stokastiske metoder (SFA; StoNED) og/eller paneldatametodikk til å beriket analysene og belyse robustheten til resultatene. Våre beregninger viser at resultatene fra stokastiske modeller avviker sterkt fra den deterministiske DEA-modellen. Paneldata kan gi ny innsikt, bl.a. ved å gjøre det mulig å skille mellom effektivitet og andre forskjeller mellom kommunene som har betydning for ressursbruken.

Løpende statistikk og analyser av effektivitets- og produktivitetsutviklingen i kommunesektoren har stor samfunnsmessig verdi. Vi anbefaler at arbeidet fortsetter, men med større vekt på standard metoder.

Vi har gjennomgått en del kilder til data for ressursbruk og tjenesteproduksjon i kommunesektoren, og dette bør kunne gi grunnlag for rikere modeller i flere delsektorer. Likevel, enkle modeller er oftest mest gjennomsluktige og forståelige.

Etterprøvnbarhet og reproduserbarhet er viktig for resultatenes legitimitet, i tillegg til å gjøre det enklere med evalueringer som denne. Det bør derfor etableres ordninger for deponering eller offentliggjøring (f.eks. på web) av datagrunnlaget både i rå form og i bearbejdede form

slik at det kan for fremtiden er enklere å gjøre reproduksjonsstudier eller alternative antakelser og metoder.

I tillegg er det ønskelig å stimulere til videre forskning, f.eks. på hvordan kvalitetsaspekter kan bli tatt hensyn til, særlig i ikke-parametriske eller semi-parametriske metoder. Det er dessuten ønskelig å stimulere forskning om hvordan en skal behandle interkommunalt samarbeid, betydningen av bosettingsmønster og ikke minst utvikling av flere kvalitetsmål basert på mikrodata.

5 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 11. mars 2022 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2023.

1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2023-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2022 etter at SSB 24. februar 2022 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2022.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2020 og er basert på registrert folketall 1. januar 2020. Anslag på merutgifter i 2023 bygger på framskrivningen av befolkningen fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023. Utvalgets framskrivning av endringen i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivningen for 1. januar 2022 og faktisk befolkning 1. januar 2022 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2022 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2022.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvanderandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.

Aldersgruppene er grove. For eksempel innebærer aldersgruppen 50–66 år at kostnadene knyttet til en 50-åring forutsettes å være de samme som for en 66-åring. Det medfører markerte hopp i enhetskostnadene for de eldre gruppene. Kostnadene til en 90-åring er for eksempel nær det dobbelte av kostnadene til en 89-åring i disse beregningene. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Usikkerheten i demografianslagene knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2023 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2020 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2022. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2023 legger derfor utvalget denne gangen til grunn regnskapstallene fra 2019.

Merkostnader til demografi i 2023 anslås på bakgrunn av befolkningsveksten fra 1.1.2022 til 1.1.2023. Forventet befolkningsvekst gjennom 2022, basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) og justert for avvik per 1. januar 2022, er om lag 29 400 personer. Befolkningsveksten forventes å bli klart høyest for aldersgruppene over 50 år, og spesielt gruppene 67–79 år, 50–66 år og 80–89 år. Også for aldersgruppen 16–18 år ventes det økning i folketallet. Befolkningen ventes derimot å falle for aldersgrupper for personer i alderen 2–15 år. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,9 mrd. 2022-kroner i 2023. Dette er en oppjustering på 0,2 mrd. kroner siden utvalgets første, foreløpige anslag fra TBUs høstrapport 2021. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Delen av merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til 1,4 mrd. kroner i 2023, som tilsvarer en oppjustering på om lag 0,1 mrd. kroner fra foreløpig anslag i TBUs høstrapport.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 23 800 personer, og de beregnede merutgiftene for 2023 kan da anslås til 1,4 mrd. 2022-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli 34 400. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,3 mrd. 2022-kroner. Det er også stor usikkerhet knyttet til antall flyktninger etter Russlands angrep på Ukraina, og hvordan dette vil påvirke antall bosatte i Norge. Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

Merkostnader til demografi i 2022 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2021 til 1.1.2022, Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2021 var 33 900 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2021 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2022 ble om lag 1,7 mrd. 2021-kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2021-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2021. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene økte med 1,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. 2021-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2021. Dette skyldes i hovedsak høyere befolkningsvekst eller lavere nedgang enn anslått i de fleste aldersgrupper. Det var klart høyere befolkningsvekst enn anslått i aldersgruppene 0–1 år, altså nyfødte, og 23–29 år. I aldersgruppene 6–15 år, 23–29 år og 35–49 år ble nedgangen betydelig lavere enn anslått i mars 2021.

2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for blant annet barnehager, grunnskole, videregående opplæring og helse- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot

bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Metode for justering av befolkningsframskrivingene

I juni 2020 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2020-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2020. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2021 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2022 og faktisk befolkning per 1. januar 2021, og det er endringen i dette tidsrommet som frembringer de beregnede demografirelaterte merkostnadene i 2022.

For merkostnadene i 2023 er det befolkningsendring fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023, dvs. gjennom 2022 som benyttes. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2022 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskrivning slik at beregningen normalt sett blir mer treffsikker.

Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2023 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2022. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antall som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivinger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2022 og 1. januar 2023 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser TBUs anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 i tre alternativer. Nettoinnvandringen gjennom 2022 lagt til grunn i SSBs befolkningsframskriving for middels og høy innvandring var henholdsvis 14 826 og 19 611 personer, mens økningen gjennom 2021 var 19 650 personer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2–5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og flere 16–18-åringer trekker isolert sett i retning av høyere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folkemengde basert på SSBs mellomalternativ og henholdsvis lav og høy innvandring varierer mellom 0,4 og 0,6 prosent.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	2 468	2,2	2 827	2,6	3 229	2,9
2-5 år	-6 712	-2,9	-6 326	-2,7	-5 964	-2,6
6-15 år	-3 894	-0,6	-3 205	-0,5	-2 540	-0,4
16-18 år	2 219	1,2	2 473	1,3	2 717	1,4
19-20 år	164	0,1	329	0,3	472	0,4
21-22 år	-2 374	-1,8	-2 155	-1,6	-2 007	-1,5
23-29 år	-3 395	-0,7	-2 045	-0,4	-909	-0,2
30-49 år	-40	0,0	1 737	0,1	3 350	0,2
50-66 år	12 374	1,1	12 689	1,1	12 972	2,3
67-79 år	14 528	2,3	14 554	2,3	14 581	4,0
80-89 år	7 823	4,0	7 823	4,0	7 823	4,0
90 år og over	676	1,5	676	1,5	676	1,5
Sum	23 837	0,4	29 377	0,5	34 400	0,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

3 Anslag for mer- og mindreutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter

Beregningene for utviklingen i hvordan de demografiske endringene isolert sett påvirker kommunesektorens utgifter, gjøres både for utgiftene i alt (uavhengig av hvordan tjenestene finansieres) og utgiftene som er ment finansiert gjennom de frie inntektene. Den reelle belastningen på de frie inntektene vil være lavere enn for de samlede som følge av at noen av de anslåtte utgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter.

Metodene for beregning av merutgifter til demografi i alt og merutgifter knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like. Forskjellen er at det for frie inntekter tas utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøklene vektet sammen.

I netto driftsutgifter er driftsinntekter som kan henføres direkte til de respektive tjenestene trukket fra brutto driftsutgifter. Disse inntektene omfatter brukerbetaling og andre gebyrinntekter, øremerkede tilskudd samt salgs- og leieinntekter. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye kommunene bruker av sine frie inntekter på de ulike tjenestene.

4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller

mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. I beregningene tas det heller ikke hensyn til mulige endringer i behovene innen hver aldersgruppe f.eks. på grunn av arbeidsledighet, innvandrersandel, befolkningens helsetilstand og funksjonsevne m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som det ses på i dette notatet.

Beregningene gjøres for landet som helhet. Det tas dermed ikke eksplisitt hensyn til at det eksempelvis kan være kostnader knyttet til å bygge ned en tjeneste i én kommune og bygge den tilsvarende opp i en annen kommune selv med uendret samlet tjenestebehov.

Beregningsopplegget tar utgangspunkt i driftsutgiftene til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette representerer om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (utenom finansutgifter) og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden¹¹. Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn.

Bruker denne gangen regnskapstall for 2019

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2023 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2020 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2023 legger derfor utvalget til grunn regnskapstallene fra 2019, ikke fra 2020 slik utvalget ville gjort i et normalår.

¹¹ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

Framskriver inntektene til 2022-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2023 i avsnitt 5 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2022, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2022 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter – i tråd med etablert praksis – i henhold til Nasjonalbudsjettet 2022. Det vedtatte budsjettoplegget for 2022 tilsier isolert sett at frie inntekter for 2022 blir noe høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Om en hadde tatt hensyn til dette, ville anslaget for merutgifter til demografi isolert sett øke med rundt 20 millioner kroner.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene, er anslått til 367 mrd. kroner i 2022. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 70 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, er anslått til 437 mrd. kroner i 2022. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2022 framkommer som brutto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 335 mrd. kroner for kommunene og 63 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2022 på 9,6 prosent for kommunene og 10,9 prosent for fylkeskommunene. Metoden innebærer at midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer og engangsbevilgninger begrunnet med korona e.l. i perioden 2019–2022 er trukket fra.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 310 mrd. kroner og 57 mrd. kroner i 2022, samlet 367 mrd. kroner i 2022. Anslaget på netto driftsutgifter i 2022 framkommer som netto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 283 mrd. kroner for kommunene og 52 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2022.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Framskrevet med nominell vekst fra 2019 til 2022

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	367,4	0,840	310,0	0,844
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	70,1	0,160	57,5	0,156
Sum	437,5	1,000	367,5	1,000

¹ Med nasjonale velferdstjenester menes de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene, med unntak av kommunal administrasjon og fylkeskommunal vei.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2022, som vist i statsbudsjettet for 2022 (Prop. 1 S (2021-2022)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklede kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkler vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2. Som følge av at graden av brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene, blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov uavhengig av finansiering og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Når for eksempel aldersgruppa 6–15 år har en vekt på 0,316 i den kommunale kostnadsnøkkel, er tolkningen at 31,6 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,160	0,009	0,136	0,168	0,008	0,143
6-15 år	0,316	0,025	0,269	0,322	0,022	0,275
16-18 år	0,013	0,655	0,116	0,013	0,690	0,119
19-20 år	0,009	0,016	0,010	0,009	0,014	0,010
21-22 år	0,010	0,012	0,010	0,010	0,011	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,025	0,040	0,027
30-49 år	0,095	0,127	0,100	0,093	0,115	0,096
50-66 år	0,069	0,100	0,074	0,067	0,091	0,071
67-79 år	0,109	0,005	0,093	0,105	0,005	0,090
80-89 år	0,112	0,002	0,095	0,109	0,001	0,092
90 år og over	0,054	0,000	0,045	0,052	0,000	0,044
Sum	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen

I avsnitt 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2022 til 2023 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2023 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkel i tabell 3. Dernest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2022. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2022 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 i de tre alternativene.

Tabell 4 viser mer- og mindretgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for

befolkningsvekst, justert for faktisk befolkning per 1. januar 2022. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalget anslår at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 1,9 mrd. kroner i 2023. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,4 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4.

Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2022	Samlede utg. (mrd. 2022- kr)	Utgift per innb. (2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	0,023	110 132	10,2	92 521	2 827	262
2-5 år	0,136	230 561	59,5	258 014	-6 326	-1 632
6-15 år	0,269	640 378	117,7	183 814	-3 205	-589
16-18 år	0,116	191 069	50,8	265 659	2 473	657
19-20 år	0,010	126 641	4,6	36 037	329	12
21-22 år	0,010	134 348	4,5	33 198	-2 155	-72
23-29 år	0,029	503 188	12,6	24 977	-2 045	-51
30-49 år	0,100	1 463 355	43,7	29 858	1 737	52
50-66 år	0,074	1 154 635	32,3	27 942	12 689	355
67-79 år	0,093	630 670	40,5	64 293	14 554	936
80-89 år	0,095	193 735	41,4	213 821	7 823	1 673
90 år og over	0,045	46 558	19,8	426 179	676	288
Sum	1,000	5 425 270	437,5	80 643	29 377	1 889

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

For kommunene er det anslått en merutgift på 1,2 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene og spesielt aldersgruppen 80–89 år. Det er anslått betydelige mindreutgifter for barn i barnehage- og grunnskolealder.

Fylkeskommunene forventes å få økning i utgifter som følge av demografiendringer på vel 0,7 mrd. kroner i disse beregningene, som følge av flere unge i aldersgruppen 16-18 år.

Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås til 1,4 mrd. kroner, se tabell 5, hvorav 0,9 mrd. kroner er knyttet til kommunene mens 0,6 mrd. kroner er knyttet til fylkeskommunene.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2022	Utg. frie innt. (mrd. 2022- kr)	Utgift per innb. (2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	0,024	110 132	8,8	80 227	2 827	227
2-5 år	0,143	230 561	52,5	227 741	-6 326	-1 441
6-15 år	0,275	640 378	100,9	157 632	-3 205	-505
16-18 år	0,119	191 069	43,6	228 248	2 473	564
19-20 år	0,010	126 641	3,6	28 780	329	9
21-22 år	0,010	134 348	3,6	26 736	-2 155	-58
23-29 år	0,027	503 188	10,1	19 997	-2 045	-41
30-49 år	0,096	1 463 355	35,3	24 155	1 737	42
50-66 år	0,071	1 154 635	26,0	22 523	12 689	286
67-79 år	0,090	630 670	32,9	52 176	14 554	759
80-89 år	0,092	193 735	33,8	174 432	7 823	1 365
90 år og over	0,044	46 558	16,2	348 143	676	235
Sum	1,000	5 425 270	367,5	67 731	29 377	1 443

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

	Utgift per innb. (2022- kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer- /mindreutgift (mill. 2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022- 2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	92 521	2 468	228	3 229	299
2-5 år	258 014	-6 712	-1 732	-5 964	-1 539
6-15 år	183 814	-3 894	-716	-2 540	-467
16-18 år	265 659	2 219	589	2 717	722
19-20 år	36 037	164	6	472	17
21-22 år	33 198	-2 374	-79	-2 007	-67
23-29 år	24 977	-3 395	-85	-909	-23
30-49 år	29 858	-40	-1	3 350	100
50-66 år	27 942	12 374	346	12 972	362
67-79 år	64 293	14 528	934	14 581	937
80-89 år	213 821	7 823	1 673	7 823	1 673
90 år og over	426 179	676	288	676	288
Sum	80 643	23 837	1 452	34 400	2 303

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Størrelsen på nettoinnvandringen og fødselstallene er noen av de største usikkerhetsmomentene i befolkningsframskrivingene. Lavere netto innvandring og lavere

fødselstall enn lagt til grunn har bidratt til at demografiutgiftene har blitt overvurdert i flere av de seinere årene.

Dersom det legges til grunn SSBs alternativ med lav nettoinnvandring, og ellers de samme forutsetningene som omtalt i avsnitt 4, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,5 mrd. kroner. Det er om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering, se tabell 6. Dersom det forutsettes høy nettoinnvandring, kan merutgiftene anslås til om lag 2,3 mrd. kroner, det vil si 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,4 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter på om lag 0,3 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

	Utgift per innb. (2022-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2022-2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)	Anslått endring i folketall 2022-2023	Mer-/mindreutgift (mill. 2022-kr)
0-1 år	80 227	2 468	198	3 229	259
2-5 år	227 741	-6 712	-1 529	-5 964	-1 358
6-15 år	157 632	-3 894	-614	-2 540	-400
16-18 år	228 248	2 219	506	2 717	620
19-20 år	28 780	164	5	472	14
21-22 år	26 736	-2 374	-63	-2 007	-54
23-29 år	19 997	-3 395	-68	-909	-18
30-49 år	24 155	-40	-1	3 350	81
50-66 år	22 523	12 374	279	12 972	292
67-79 år	52 176	14 528	758	14 581	761
80-89 år	174 432	7 823	1 365	7 823	1 365
90 år og over	348 143	676	235	676	235
Sum	67 731	23 837	1 071	34 400	1 796

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

6 Mer- og mindreutgifter i 2022 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra mars 2021 ble de samlede merutgiftene i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 1,2 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2020, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2021.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2022 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 ble om lag 33 900, dvs. 9 900 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2021.

Sett i forhold til fjorårets notat til 1. konsultasjonsmøte, ble befolkningsutviklingen sterkere enn anslått for aldersgruppene inntil 18 år, særlig bidrar flere 0-1 åringer til større merutgifter enn anslått i mars 2021. Befolkningsnedgangen ble også betydelig lavere enn anslått i aldersgrupper 23–29 år og 35–49 år. Befolkningsutviklingen ble derimot svakere enn anslått for de eldre aldersgruppene over 67 år.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2022 til om lag 1,7 mrd., dvs. 0,5 mrd. mer enn beregningen fra mars 2021, se tabell 8.

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 1,3 mrd. kroner i 2022, omtrent 0,4 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i mars 2021, se tabell 9.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra november 2021](#), hvordan etterberegningene ble sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte demografikostandene for 2006–2010 og overvurderte dem i 2012–2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene. Tabell 8 og 9 viser at i 2022 undervurderte utvalget demografikostnadene.

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Alders-gruppe	Framskrivning i TBU mars 2021		Endelige tall per 1.1.2022, publisert 24.2.2022		Differanse mellom endelige tall og framskrivning	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)
0-1 år	-1 792	-160	1 773	158	3 565	318
2-5 år	-4 907	-1 179	-4 844	-1 163	63	15
6-15 år	-1 272	-222	-705	-123	567	99
16-18 år	1 738	446	1 879	482	141	36
19-20 år	-3 597	-123	-3 676	-126	-79	-3
21-22 år	1 114	35	1 052	33	-62	-2
23-29 år	-5 320	-127	-2 259	-54	3 061	73
30-34 år	3 875	111	5 350	153	1 475	42
35-49 år	-2 138	-61	-710	-20	1 428	41
50-66 år	13 949	373	14 735	394	786	21
67-79 år	17 918	1 124	17 420	1 092	-498	-31
80-89 år	3 929	813	3 426	709	-503	-104
90 år og over	533	218	460	188	-73	-30
Sum	24 030	1 248	33 901	1 722	9 871	475

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2021		Endelige tall per 1.1.2022, publisert 24.2.2022		Differanse mellom endelige tall og framskrivning	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2021-kr)
0-1 år	-1 792	-138	1 773	137	3 565	275
2-5 år	-4 907	-1 040	-4 844	-1 027	63	13
6-15 år	-1 272	-190	-705	-105	567	85
16-18 år	1 738	383	1 879	414	141	31
19-20 år	-3 597	-98	-3 676	-101	-79	-2
21-22 år	1 114	28	1 052	27	-62	-2
23-29 år	-5 320	-102	-2 259	-43	3 061	59
30-34 år	3 875	89	5 350	124	1 475	34
35-49 år	-2 138	-49	-710	-16	1 428	33
50-66 år	13 949	300	14 735	317	786	17
67-79 år	17 918	912	17 420	886	-498	-25
80-89 år	3 929	663	3 426	578	-503	-85
90 år og over	533	178	460	154	-73	-24
Sum	24 030	936	33 901	1 345	9 871	409

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

6 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 11. mars 2022 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2023.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2023 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2021 og bygger på tilgjengelig informasjon per 7. mars 2022. Alle tall for 2021 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

Selv om koronapandemien også preget 2021, ble den økonomiske nedgangen i 2020 hentet inn gjennom året. Oppgangen var særlig drevet av tjenestenæringene, men det var også vekst i næringer som i liten grad ble påvirket av pandemien. Strenge smitteverntiltak i starten og slutten av året bremset den økonomiske aktiviteten, men de hadde mindre omfattende økonomiske konsekvenser enn tiltakene i 2020. Særlig arbeidsmarkedet utviklet seg sterkt. Det var en betydelig oppgang i sysselsettingen og en sterk nedgang i arbeidsledigheten gjennom høsten i fjor. Stramt arbeidsmarked, flaskehals og uro i blant annet energimarkedet, har samtidig gitt økt lønns- og prisvekst gjennom året. Russlands angrep på Ukraina og usikkerhet om pandemiens videre forløp skaper usikkerhet om den videre utviklingen.

Oppgangen i norsk økonomi, kombinert med skatteendringer, ga kommunesektoren en betydelig sterkere vekst i skatteinntekten i 2021 enn ventet. Dette ble bare delvis motvirket av høy prisvekst på kjøp av varer og tjenester. Kommuner og fylkeskommuner har spilt og spiller fortsatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. Kommunesektoren har hatt økte utgifter knyttet til smittevernoppgaver og reduserte inntekter fra brukerbetaling. Kommunesektoren har derfor også i 2021 blitt tilført betydelige ekstrabevilgninger og andre økonomiske tiltak begrunnet med koronapandemien. Også i inneværende år vil koronapandemien ha virkninger på kommuneøkonomien. Sektoren har derfor blitt tilført ekstrabevilgninger i tillegg til det ordinære kommuneopplegget.

1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2021 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2022. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 3. mars 2021. Tallene for Oslo er ikke innarbeidet i dette notatet.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter alle fylkeskommunene og 240 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 78,3 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med 3 000 - 5000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2021 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2020. Anslag alle kommuner 2021.

	2020	2021 ^{1,2}
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	6,2	8,4
Netto driftsresultat	2,8	4,9
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	5,6	7,8
Netto driftsresultat	2,3	4,4
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	9,5	11,3
Netto driftsresultat	5,8	7,4

¹ Anslag for 2021 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner og alle fylkeskommunene, uten tall fra Oslo kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2020 og KS' regnskapsundersøkelse 2021.

legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2020 til 2021, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2020 til 2021 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 4,9 prosent i 2021. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1 $\frac{3}{4}$ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2008–2021 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2021 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2020 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet noe over nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. Resultatene for hhv. kommunene og fylkeskommunene var også over utvalgets anbefaling. Med resultatforbedringen i 2021, ser netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet ut til å være mer enn dobbelt så høyt i 2021 som utvalgets anbefaling over tid. Netto driftsresultat for både kommunen samlet og fylkeskommunene samlet ligger markant over anbefalingene.

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra¹. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper². Prosent av brutto driftsinntekter. 2008–2021.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 ^{1,2}
Kommunesektoren														
Brutto driftsresultat	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	
Netto driftsresultat	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	5
Kommunene (inkl. Oslo)²														
Brutto driftsresultat	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	
Netto driftsresultat	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4 ½
Fylkeskommunene														
Brutto driftsresultat	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	
Netto driftsresultat	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7 ½

¹ Fra 2014 ble mva-kompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at momskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

² Anslag for 2021 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014–2020 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2–0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0,1 prosentpoeng høyere. Tall for Oslo er ikke inkludert i 2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2021 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

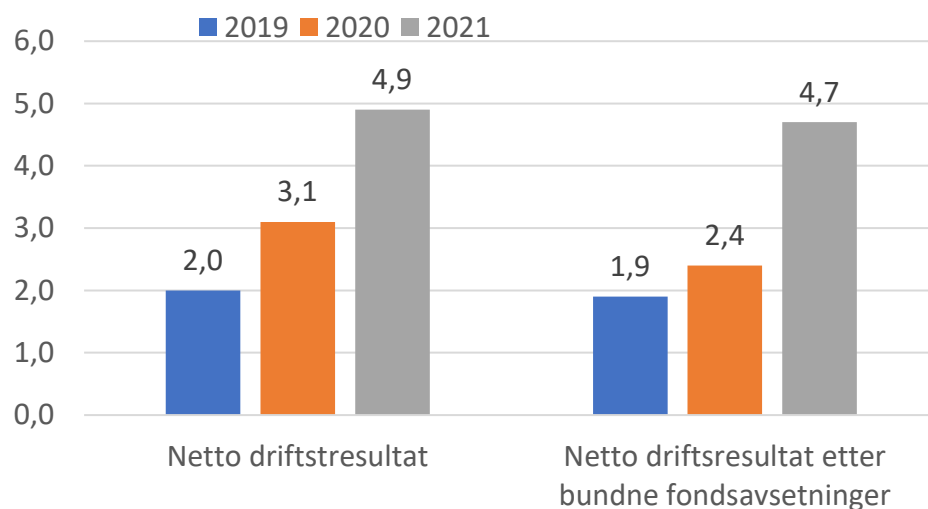
Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 5 prosent av inntektene i 2021, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 4 ½ prosent og for fylkeskommunene 7 ½ prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Forbedringen i netto driftsresultat fra 2020 til 2021 skyldes at inntektsveksten har vært høyere enn veksten i driftsutgiftene. Skatteinntektene økte med om lag 18 mrd. kroner utover anslaget i saldert budsjett. Mesteparten av merskatteveksten har trolig sammenheng med en bedre utvikling i arbeidsmarkedet i fjor høst enn ventet, samt tilpasninger til et høyere nivå på skatt på utbytte fra 2022.

Lavere renteutgifter og økt avkastning på finansielle omløpsmidler og store engangsinntekter ifm. salg av kraftaksjer og tilskudd knyttet til ekstraordinære hendelser i enkeltkommuner, har bidratt til å trekke opp resultatet i 2021. Betydelig økning i utgifter til energi, medisinsk og annet forbruksmaterieell samt kjøp av andre tjenester, lavere utbetalinger fra havbruksfondet og noe lavere utbytteinntekter trekker resultatet i motsatt retning.

Netto driftsresultater er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultatene påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2020 var avsetning av slike bundne inntekter langt større enn bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. I 2021 var det fremdeles avsetningen større enn bruken, men langt mindre enn i 2020 jf. figur 1. Forskjellen mellom nivået på netto driftsresultat og netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond er således mye mindre i 2021 enn i 2020. Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2021 er dermed sterkere enn hva økningene i netto driftsresultat gir uttrykk for.

Figur 1 Netto driftsresultat før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2019, 2020 og 2021 i prosent av inntektene. Tall for 240 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



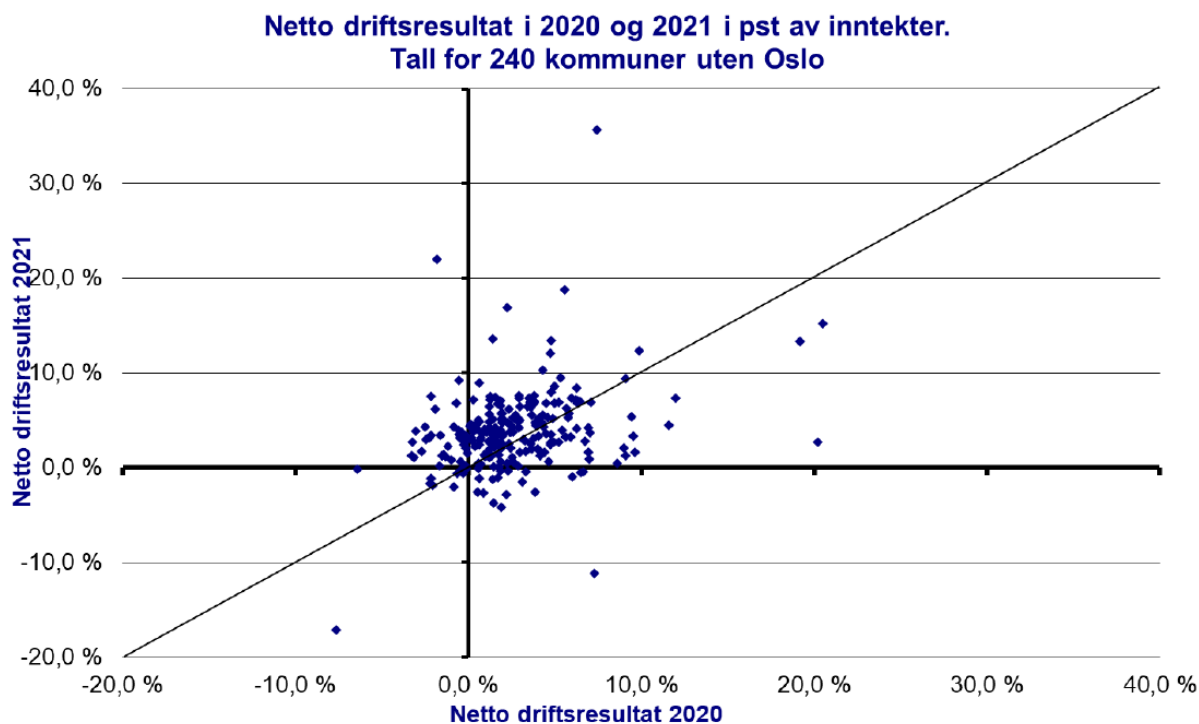
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2021

Spredningen i netto driftsresultat mellom kommunene er stor også i 2021, fra minus 17 prosent av driftsinntektene i kommunen med svakest resultat til 36 prosent i kommunen med best resultat. Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 206 kommuner som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. 75 prosent av disse 206 kommunene har en spredning i sine netto driftsresultater med om lag 7 prosentpoeng, hvilket er på nivå med «toppårene» 2018 og 2020.

Et flertall av kommunene fikk et sterkere netto driftsresultat i 2021 enn i 2020. Av de 256 kommunene, som inngikk i undersøkelsen per 4. mars, fikk 172 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 84 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 2 hvor 67 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 33 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2020 til 2021 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat vesentlig ned. Om lag 11 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2021, en nedgang fra 26 prosent i 2020. Om lag 4 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2020 og 2021.

Figur 2 Netto driftsresultat i 2020 og 2021 i prosent av inntektene. Tall for 240 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2021

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2020-2021.

	2020		2021 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0-3 000	4,2	3,8	3,4
3-5 000	2,5	2,3	5,8
5-10 000	1,3	1,7	3,5
10-20 000	2,0	1,9	3,9
20-50 000	1,6	1,8	3,9
Over 50 000 ¹	2,5	2,9	5,0
Landet	2,2	2,4	4,4

¹ Anslag for 2021 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 240 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2021

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2020-2021.

	2020		2021 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	2,1	2,2	4,3
Agder og Rogaland	2,9	2,9	5,3
Vestlandet	1,5	1,8	3,6
Trøndelag	3,4	3,5	5,0
Nord-Norge	1,9	1,9	2,6
Landet	2,2	2,4	4,4

¹ Anslag for 2021 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2021

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med 3 000 – 5 000 innbyggere med 5,8 prosent og kommuner over 50 000 innbyggere med 5 prosent. Det var en forbedring av resultatet i alle kommunegrupper, med unntak av kommuner med under 3 000 innbyggere som var noe ned.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Agder, Rogaland og Trøndelag, og svakest i Nord-Norge som også hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2020 til 2021, fra 1,9 prosent til 2,5 prosent.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, økte markant fra 2020 til 2021. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 13,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2021 (11,5 prosent i 2020).

Det er betydelig variasjon i resultatene mellom fylkeskommunene. Svakest netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger har Trøndelag 3,9 prosent og Innlandet med 5,0 prosent. Best resultat har Nordland med 9,0 prosent. De øvrige varierer mellom 5,3 prosent og 8,6 prosent.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte noe mindre enn inntektene i 2021, både i kommunene og i fylkeskommunene. Det må blant annet ses på bakgrunn av merskatteveksten i 2021, hvor mye kom på slutten av året.

Boks 1 Definisjon av begreper i notatet

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra havbruksfondet).

Frie inntekter

Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av ordinære skatter på inntekt og formue, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet.

Brutto driftsresultat

Årets driftsinntekter fratrukket årets driftsutgifter. I begrepet som benyttes i dette notatet inngår ikke avskrivninger i årets driftsutgifter. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Netto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat viser hvor stor andel av kommunenes inntekter som går med til å betjene renter og avdrag. Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en bundet inntekt) og som ikke er benyttet til å finansiere investeringer.

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget en indikator der endring i sysselsettingen målt i timeverk, endring i produktinnsats i faste priser og endring i brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektorer brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjorde av de samlede utgiftene for de tre kostnadsartene året før.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

Bruttorealinvestering

Verdien av anskaffelser av fast realkapital minus salg av fast realkapital. Anskaffelser av fast realkapital omfatter utgifter til kjøp av bygninger og anlegg, transportmidler, maskiner, utstyr, inventar mv. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

Utførte timeverk

Antall timeverk utført av alle sysselsatte inkludert utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2021, samt foreløpig statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. I tråd med vanlig praksis holdes midlertidige bevilgninger, slik som overføringer fra staten knyttet til koronapandemien mv., utenfor beregningen.

Realveksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2021 ligger realveksten i inntektene an til å bli klart høyere enn lagt opp til i de opprinnelige budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 5. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er beregnet til 10,5 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter er beregnet til 15,2 mrd. kroner. Oppjusteringen av realveksten i 2021 skyldes særlig høyere skatteinntekter enn opprinnelig lagt til grunn. Høy kostnadsvekst bidrar til å dempe realveksten i inntektene.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021.¹ Anslag på ulike tidspunkt.² Mrd. 2021-kroner og prosentvis vekst

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2021	1,3	0,2	1,6	0,4
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	1,7	0,3	1,8	0,4
Revidert budsjett 2021, inkl. avtale.....	9,0	1,6	5,9	1,4
Nasjonalbudsjettet 2022	11,4	2,0	9,4	2,2
Nå.....	10,5	1,8	15,2	3,5

¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveendringer og midlertidige overføringer, herunder bevilgninger i forbindelse med pandemien og høye strømpriser.

² Den kommunale kostnadsdeflatoren i beregningen er anslått til 4,3 prosent.

Kilde: Finansdepartementet

Regnskapstallene for 2021 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 18,3 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021 (saldert budsjett). Dette er om lag 15,1 mrd. kroner høyere enn skatteanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2021 og 9,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at utviklingen i arbeidsmarkedet i 2021 ble vesentlig sterkere enn ventet. I tillegg ble innbetalt forskuddsskatt i desember 2021 betydelig høyere enn ventet, noe som trolig kan ses i sammenheng med tilpasninger til Stortingets vedtak om å øke skatt på utbytter mv. fra 2022. Eiendomsskatten ble om lag 0,7 mrd. kroner høyere enn anslått.

De øremerkede overføringene, eksklusive midlertidige overføringer ifm. pandemien mv., ble ifølge regnskapstallene om lag 2,4 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2022. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av investeringstilskudd, nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge og store kollektivprosjekter.

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2022.¹²

Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren ser ut til å ha vært betydelig høyere i 2021 enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Det vil bidra til å dempe realinntektsveksten. Den kraftige deflatorveksten skyldes særlig høy prisvekst på bygg, vedlikehold mv. og energi. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2021 på 4,3 prosent, mens anslaget i Nasjonalbudsjettet 2022 var 3,3 prosent. I dette anslaget er det ikke tatt hensyn til at Stortingets vedtak om å innføre en midlertidig strømstøtteordning til husholdningene fra og med desember 2021 isolert sett bidrar til å dempe årsveksten i konsumprisindeksen for 2021 med om lag 0,1 prosentpoeng. Siden støtteordningen ikke gjelder kommunesektoren, vil metoden for beregning av kostnadsdeflatoren isolert sett undervurdere kostnadsveksten i kommunesektoren om lag tilsvarende.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2009-2021¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Inntekter, realvekst (%) ²	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	1,8
Deflator, vekst (%)	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) ³	0,7	1,5	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,5	2,7	2,5	0,2	2,5
Utførte timeverk, vekst (%) ³	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,2	2,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	8,1	-2,0	-6,4
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,5	13,5
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-2,6
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ⁴	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,3	47,3	48,0	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁵	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,5	76,7
Frie inntekter, realvekst (%) ⁶	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5

¹ Tall for 2021 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2022 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 3. mars 2022.

² Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveoverføringer. Også midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien mv., er holdt utenfor.

³ Korrigeret for forvaltningsreformen i 2010.

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

⁵ Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

⁶ Korrigeret for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

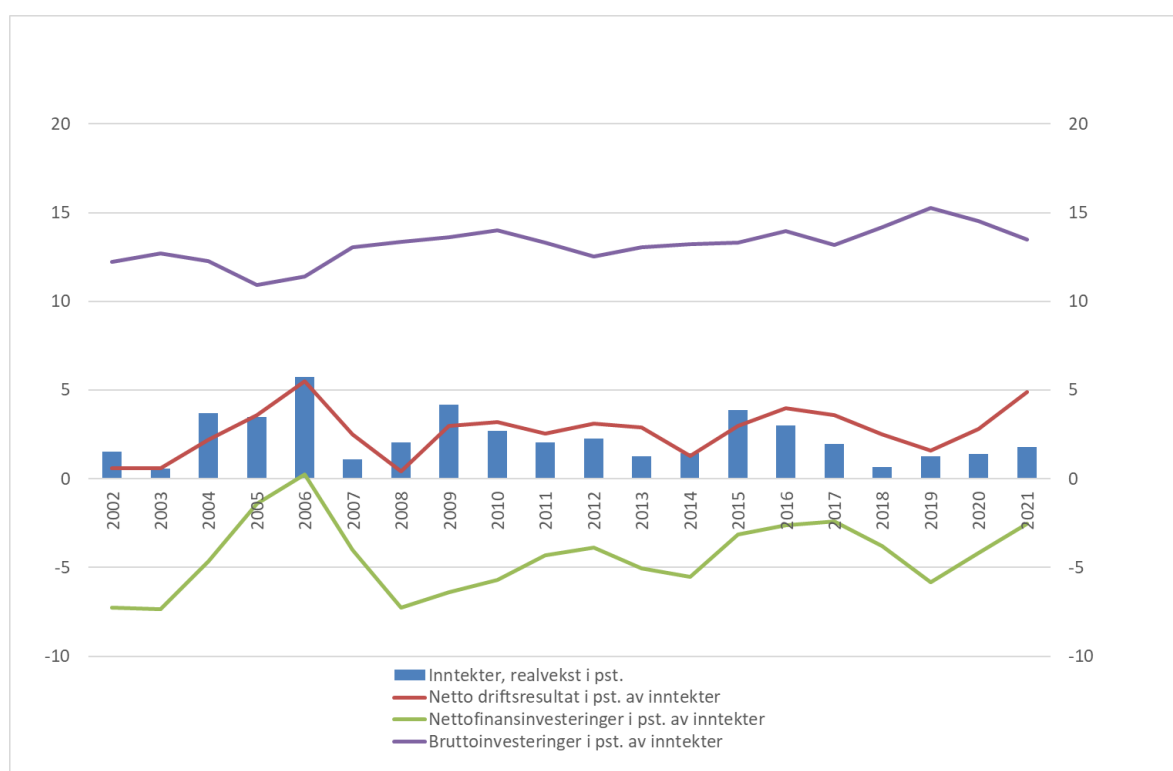
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og TBU.

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2010–2021. Tallene for 2021 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 16. februar og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publisert 3. mars av Statistisk sentralbyrå.

¹² Midlertidig reduserte gebyrinntekter som er kompensert gjennom midlertidige bevilgninger er korrigeret ut av veksten.

Aktivitetsindikatoren¹³ gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Etter om lag null aktivitetsvekst fra 2019 til 2020, beregnes nå aktivitetsveksten fra 2020 til 2021 til 2,5 prosent. Dette er 0,1 prosentpoeng høyere enn anslaget i TBUs høstrapport 2021, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22). Realveksten i investeringene og produktinnsatsen ser ut til å ha blitt noe lavere enn anslått i NB22 (-6,4 mot -5,0 prosent for investeringene og 7,6 mot 8,0 prosent for produktinnsatsen), men dette ble motvirket av at veksten i timeverkene ble høyere enn ventet (2,8 mot 2,0 prosent). Aktivitetsveksten i 2021 er på nivå med aktivitetsveksten i årene før pandemien.

Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før)¹, utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)², og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

² I figuren omfatter ikke netto driftsresultat foretak og interkommunale selskaper, og mva-kompensasjon fra investeringer er ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990–2013 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med årene 2014–2021 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Etter et par år med svært sterk vekst i investeringene før pandemien, falt veksten i både 2020 og 2021. Investeringene som andel av inntektene falt fra 14,5 prosent i 2020 til 13,5 prosent i 2021. Investeringsutviklingen kan ha vært påvirket av både pandemien og kommunesammenslåinger.

¹³ For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen.

Etter et par år før pandemien med svært sterk vekst i investeringene, falt veksten i både 2020 og 2021. Investeringene som andel av inntektene falt fra 14,5 prosent i 2020 til 13,5 prosent i 2021. Investeringene i 2021 kan ha vært påvirket av pandemien og sammenslåinger.

Nettofinansinvesteringer bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld.

I 2020 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer -24,8 mrd. kroner, tilsvarende 4,2 prosent av samlede inntekter. Det er en reduksjon i underskuddet på drøyt 8 mrd. kroner fra 2019. Med foreløpige tall for 2021 avtar underskuddet ytterligere til om lag 16,2 mrd. kroner, om lag 2,6 prosent av samlede inntekter. Bedringen må blant annet ses i sammenheng med den kraftige økningen i skatteinntangen, kombinert med fortsatt høyt nivå på midlertidige overføringer fra staten og fallet i bruttorealinvesteringer.

Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i sektorens samlede inntekter og netto driftsresultat. Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Inntekter fra havbruksfondet inngår i øremerkede tilskudd, men kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover på linje med de frie inntektene. Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76–78 siden 2011 da barnehager ble innlemmet i frie inntekter. Dette er et historisk høyt nivå.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I mars 2022 var ingen fylkeskommuner og 18 kommuner oppført i registeret.

KS' regnskapsundersøkelse viser at denne utviklingen forsterket seg i 2021. Basert på undersøkelsen anslås det at netto driftsresultat for kommunesektoren vil utgjøre 5 prosent av inntektene i 2021, mer enn det dobbelte av utvalgets anbefalte nivå og det høyeste nivået siden 2006. I kommunene anslås netto driftsresultat i 2021 til 4½ prosent av inntektene, mens det for fylkeskommunene anslås til 7½ prosent. Dette er klart over de anbefalte nivåene på hhv. 1¾ og 4 prosent. Høye driftsresultater i 2021 betyr at disposisjonsfondene øker ytterligere.

De høye driftsresultatene i 2021 har sammenheng med at betydelig merskattevekst mot slutten av året: Merskatteveksten skyldes god utvikling i norsk økonomi og tilpasninger til høyere skatt på utbytte. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått,

blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Den kraftige økningen i blant annet utgifter til smittevernoppgaver, lavere billettinntekter i kollektivtrafikken og stimuleringsstiltak for lokalt næringsliv er kompensert av statlige tilleggsbevilgninger.

Sammenliknet med 2020, har netto driftsresultat økt i alle landsdeler og for kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er de minste kommunene, noe som blant annet har sammenheng med lavere havbruksinntekter. Samtlige fylkeskommuner relativt høye netto driftsresultater i 2021. Det er stor variasjon i netto driftsresultat både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Basert på foreløpig statistikk fra SSB anslår utvalget realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 1,8 prosent og realveksten i frie inntekter til 3,5 prosent i 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenfor, og det er tatt hensyn til utvalgets oppjustering av den kommunale deflatoren for 2021 siden Nasjonalbudsjettet. Veksten i både samlede og frie inntekter er høyere enn anslagene i budsjettoplegget for 2021.

I forhold til Nasjonalbudsjettet 2022 er sysselsettingsveksten for 2021 oppjustert, mens veksten i investeringer og produktinnsats er justert ned. Aktivitetsveksten i 2021 anslås til 2,5 prosent, om lag samme nivå som tidligere anslått. Selv om investeringene er redusert i 2020 og 2021, ligger de fortsatt på et høyt nivå. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank satte opp styringsrenten fra 0,25 til 0,50 prosent i desember 2021. Ifølge bankens prognose vil styringsrenten være 1,75 prosent mot slutten av 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for ytterligere økning i rentenivået. Kommunesektoren kan også benytte fondsmidler til å øke egenfinansieringen av investeringene.

Utsiktene framover

I det vedtatte budsjettoplegget for 2022 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 8,6 mrd. kroner (1,5 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 4,7 mrd. kroner (1,5 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor i både 2021 og 2022.

I 2022 vil flere eldre og flere innbyggere i alderen 16–18 år bidra til økte utgifter, mens færre barn i barnehagealder trekker i retning av lavere utgifter. I et eget notat om den demografiske utviklingen og kommunesektorens utgifter presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på den faktiske demografiske utviklingen. De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer, og som skal dekkes av veksten i frie inntekter, er oppjustert fra 0,9 til 1,3 mrd. kroner. Det vedtatte budsjettoplegget for 2022 legger opp til en vekst i frie inntekter på 4,7 mrd. kroner målt fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Dette skal blant annet dekke netto merkostnader knyttet til demografiske endringer. Videre utgjør satsinger innenfor de frie inntektene 0,2 mrd. kroner, mens pensjonskostnadene øker med 0,4 mrd. kroner. Dette trekker isolert sett handlingsrommet ned sammenliknet med saldert budsjett, fra 3,2 til 2,8 mrd. kroner.

Samtidig er det betydelig usikkerhet om hvordan utviklingen i norsk økonomi siden i fjor høst samlet sett vil påvirke kommunesektorens handlingsrom i 2022. Isolert sett tilsier høye energipriser og byggekostnader at den kommunale deflatoren for 2022 vil kunne bli oppjustert. Lønnsoppgjøret, både i offentlig og privat sektor, vil også kunne påvirke anslaget på deflatoren og kommunesektorens skatteinntekter. Hvorvidt endringer i anslaget på deflatoren, spesielt knyttet til lønnsoppgjøret, påvirker realveksten i kommunesektorens inntekter, avhenger av de bakenforliggende årsakene til at anslagene endres. Utvalget vil komme tilbake med oppdaterte anslag i junirapporten basert på det oppdaterte makroøkonomiske bildet i Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien også i 2022, men sannsynligvis i langt mindre omfang enn i 2020 og 2021. Pandemien kan også få mer langsiktige konsekvenser for kommuneøkonomien. Innen barnevern, og innen tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer er det en bekymring at pandemien kan ha medført et oppdemmet behov for tjenester. Stengte skoler, mer hjemmeundervisning og smitteverntiltak kan ha hatt konsekvenser for elevenes læringsutbytte i grunnskole og videregående opplæring. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter framover. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet i kommunesektoren på grunn av digitale møter, kan imidlertid trekke i retning av permanent lavere utgifter.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren som helhet har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og, med unntak for 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Det må imidlertid tas høyde for at de årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser.

Vedlegg

Vedlegg 1 Inntekter og utgifter 2015-2022.

Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2015-2022. Mill. kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021*	2022**	20/21*	21/22**
A. INNTEKTER I ALT	503 843	528 277	555 657	577 103	604 004	621 164	670 234	676 537	7,9	0,9
Løpende inntekter	496 737	524 683	551 197	573 335	599 515	616 777	663 085	669 061	7,5	0,9
Gebyrer	71 666	73 453	76 704	79 558	84 411	82 862	86 046	91 765	3,8	6,6
<i>Bompenger</i>	3 323	3 325	3 378	3 462	3 822	3 723	3 899	4 043	4,7	3,7
Trygde- og pensjonspremier	2 883	3 021	3 675	3 813	4 087	4 157	4 335	4 504	4,3	3,9
Renter og utbytte mv.	16 330	14 722	14 554	16 955	21 188	14 858	16 816	18 066	13,2	7,4
Eiendomsskatt	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 527	15 994	4,8	3,0
Skatt på inntekt og formue	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	203 214	236 406	251 500	16,3	6,4
Overføringer fra staten	221 844	231 512	245 739	253 998	260 616	287 982	292 855	275 592	1,7	-5,9
<i>Bompenger</i>	2 289	627	1 097	1 429	2 159	1 628	1 718	1 803	5,6	4,9
Andre innenl. overføringer	4 590	5 771	5 074	5 988	6 681	6 199	8 538	9 068	37,7	6,2
Bøter, inndragninger mv.	73	109	110	101	110	52	90	100	73,1	11,1
Frie banktjenester	2 288	2 611	2 798	2 730	2 410	2 635	2 472	2 472	-6,2	-
Kapitalinntekter	7 106	3 594	4 460	3 768	4 489	4 387	7 149	7 476	63,0	4,6
Salg av fast realkapital	2 055	143	3 448	2 697	3 555	3 387	6 149	6 476	81,5	5,3
Salg av fast eiendom	5 051	3 451	1 012	1 071	934	1 000	1 000	1 000	-	-
B. UTGIFTER I ALT	518 664	541 553	568 421	597 839	637 144	645 994	680 449	713 506	5,3	4,9
Løpende utgifter	449 305	468 156	492 608	515 267	543 533	553 097	585 481	614 414	5,9	4,9
Lønnskostnader	258 439	270 090	282 682	296 681	312 380	315 875	330 217	342 435	4,5	3,7
Produktinnsats	111 303	114 614	122 374	127 712	134 538	138 856	153 656	158 964	10,7	3,5
Produktkjøp husholdningene	23 555	24 618	25 582	27 112	28 321	29 561	30 729	31 774	4,0	3,4
Renter	12 852	12 381	12 083	12 189	14 027	12 456	10 375	17 775	-16,7	71,3
Produksjonssubsidier mv.	7 873	7 965	8 126	8 997	9 981	11 491	14 613	15 110	27,2	3,4
Stønader til husholdningene	16 336	17 740	19 934	19 717	19 414	18 887	18 971	19 616	0,4	3,4
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	5 836	6 239	6 594	7 003	7 018	6 736	6 522	6 744	-3,2	3,4
<i>Andre stønader</i>	10 500	11 501	13 340	12 714	12 396	12 151	12 449	12 872	2,5	3,4
Overføringer ideelle org.	15 822	17 493	18 666	19 872	21 650	22 472	23 164	23 952	3,1	3,4
Overføringer til staten	2 899	3 020	2 915	2 747	2 954	3 257	3 485	4 542	7,0	30,3
Andre innenl. overføringer	226	235	246	240	268	242	271	246	12,0	-9,2
Kapitalutgifter	69 359	73 397	75 813	82 572	93 611	92 897	94 968	99 092	2,2	4,3
Anskaffelse fast realkapital	64 987	70 458	73 239	80 559	90 530	89 580	91 235	96 092	1,8	5,3
Kjøp av fast eiendom	1 755	1 074	974	458	662	1 000	1 500	1 000	50,0	-33,3
Kapitaloverf. næringsv.	2 617	1 865	1 600	1 555	2 419	2 317	2 233	2 000	-3,6	-10,4
C. NETTOFINANSINVESTERING	-14 821	-13 276	-12 764	-20 736	-33 140	-24 830	-10 215	-36 970	-58,9	261,9

* Foreløpige tall

**Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Vedlegg 2 Inntekter og utgifter 2006-2021. Kommuneregnskapets gruppering

Tabell 1 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunesektoren. Konserntall.^{1,2} Mill. kroner.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 20-21 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	275 033	289 335	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 955	501 375	527 247	544 821	564 715	588 508	634 269	7,8
2. Brutto driftsutgifter i alt	263 206	283 924	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 640	483 230	510 665	533 971	561 315	577 901	613 653	6,2
3. Brutto driftsresultater (1-2)	11 827	5 410	1 275	5 552	7 952	8 477	10 991	10 270	2 731	11 315	18 144	16 582	10 851	3 399	10 607	20 617	..
4. Netto avdrag	7 699	8 268	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 429	17 955	19 488	19 813	20 668	22 164	25 146	13,5
5. Netto finans	-1 747	369	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 556	2 387	1 778	2 802	198	1 475	-600	-140,7
6. Utlån	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	173	207	200	151	158	4,8
7. Avskrivninger	11 667	12 234	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	22 038	23 396	25 241	27 099	28 872	31 670	34 182	7,9
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	17 405	8 851	2 337	11 773	12 961	11 510	14 483	14 337	6 971	15 206	21 028	20 383	15 127	11 205	18 488	30 094	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	34 038	40 190	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 295	77 488	79 741	87 240	98 898	96 341	97 464	1,2
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	9 984	11 744	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 315	24 972	27 318	30 670	36 191	32 617	34 099	4,5
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	-561	-10 808	-26 202	-19 649	-19 878	-17 087	-14 494	-20 181	-24 128	-16 184	-13 361	-12 381	-21 422	-30 633	-22 792	-7 858	..
12. Bruk av lån (netto)	19 998	22 316	26 653	33 137	35 815	31 563	27 675	36 334	38 180	43 851	43 976	41 409	44 741	51 263	53 318	51 869	-2,7
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-12 126	-2 751	8 474	-3 535	-4 796	-2 373	17	-2 352	209	-13 010	-12 948	-9 616	-2 981	543	-7 444	-18 654	..

¹ Konsern inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

² Beløpene er summen av kommunene og fylkeskommunene i henholdsvis tabell 2 og 3 i dette vedlegget. Det er ikke korrigert for overføringer mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunene. Konserntall.¹ Mill. kroner.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 20-21 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	235 004	247 778	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 291	425 473	448 610	464 134	481 142	496 424	536 123	8,0
2. Brutto driftsutgifter i alt	224 533	243 006	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	389 121	410 001	434 304	454 819	478 059	488 968	520 719	6,5
3. Brutto driftsresultater (1-2)	10 471	4 772	1 395	4 400	4 019	6 254	8 331	7 185	1 773	9 170	15 472	14 306	9 315	3 083	7 456	15 404	..
4. Netto avdrag	6 941	7 431	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 187	15 417	16 795	17 028	17 815	19 235	21 812	13,4
5. Netto finans	-1 600	812	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 381	2 085	1 309	2 420	-149	889	-1 053	-218,5
6. Utlån	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	206	195	150	158	5,4
7. Avskrivninger	10 249	10 810	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 409	19 403	20 952	22 405	23 813	26 041	28 307	8,7
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	15 242	7 182	1 078	9 553	7 867	8 035	11 179	10 280	4 834	11 849	17 202	16 982	12 067	9 034	13 222	22 794	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	29 880	35 164	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 304	63 268	65 280	70 992	80 270	79 476	77 908	-2,0
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	9 279	11 030	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 697	18 882	21 843	23 207	25 587	24 707	25 125	1,7
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	118	-8 558	-23 342	-17 219	-18 367	-13 534	-11 173	-16 036	-20 314	-13 408	-11 594	-9 489	-18 484	-27 638	-22 033	-7 914	..
12. Bruk av lån (netto)	17 141	19 138	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 323	37 288	34 910	37 376	45 004	47 495	44 570	-6,2
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-10 557	-2 220	8 180	-2 118	-2 906	-1 991	866	-2 775	718	-11 993	-10 565	-8 703	-1 341	948	-5 312	-14 637	..

¹ Konsern inkluderer kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3 Hovedtall for drift, investering og finansiering for fylkeskommunene. Konserntall.¹ Mill. kroner.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 20-21 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	40 029	41 557	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 664	75 902	78 637	80 687	83 573	92 084	98 147	6,6
2. Brutto driftsutgifter i alt	38 673	40 918	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 519	73 229	76 361	79 152	83 256	88 933	92 934	4,5
3. Brutto driftsresultater (1-2)	1 356	638	-120	1 152	3 933	2 223	2 660	3 085	958	2 145	2 673	2 276	1 535	317	3 151	5 213	..
4. Netto avdrag	758	837	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	2 537	2 693	2 786	2 853	2 928	3 334	13,9
5. Netto finans	-147	-443	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	302	470	383	347	586	453	-22,6
6. Utlån	..	..	..	..	..	..	..	..	-	0	-	1	1	5	1	-	-100,0
7. Avskrivninger	1 418	1 424	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 629	3 993	4 289	4 694	5 059	5 629	5 876	4,4
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	2 163	1 669	1 259	2 220	5 094	3 475	3 304	4 057	2 137	3 357	3 826	3 401	3 061	2 170	5 265	7 301	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	4 158	5 026	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	14 221	14 462	16 248	18 627	16 865	19 556	16,0
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	705	714	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	5 617	6 090	5 475	7 462	10 604	7 910	8 974	13,5
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	-679	-2 250	-2 860	-2 430	-1 511	-3 553	-3 321	-4 145	-3 814	-2 775	-1 768	-2 891	-2 938	-2 995	-759	55	..
12. Bruk av lån (netto)	2 857	3 178	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	6 687	6 498	7 365	6 258	5 823	7 299	25,3
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-1 569	-531	294	-1 417	-1 890	-382	-849	423	-509	-1 017	-2 382	-913	-1 640	-405	-2 132	-4 017	..

¹ Konsern inkluderer fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2003-2022

Tabell 1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 9 og 10 som viser kommuneopplegget i faste 2022-priser.

	Regnskap																		Anslag	
	2003	2004 ⁶⁾	2005	2006	2007 ⁷⁾	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1. Skatteinntekter	96 428	100 687	107 015	119 675	121 934	129 275	136 061	145 331	143 069	153 087	162 253	166 257	177 063	193 484	202 543	210 192	220 012	218 032	251 933	267 494
1.1 Skatt på inntekt og formue	93 213	97 157	102 691	114 788	116 363	123 081	129 561	138 222	135 503	145 065	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	203 214	236 406	251 500
1.2 Eiendomsskatt	3 215	3 530	4 324	4 887	5 571	6 194	6 500	7 109	7 566	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 527	15 994
2. Trygde- og pensjonspremier	1 416	1 465	1 526	1 634	1 774	1 950	2 094	2 211	2 356	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 813	4 087	4 157	4 335	4 504
3. Overføringer fra staten ¹⁾	81 108	84 998	90 992	99 307	108 142	119 019	139 530	149 191	169 121	181 818	192 967	203 522	210 587	220 290	234 834	242 260	247 186	273 426	278 132	260 517
3.1 Rammetilskudd	53 425	47 052	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	193 394	194 527	180 584
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget ²⁾	16 583	20 497	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	37 424	41 026	34 462
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. ³⁾	9 595	9 393	8 789	7 928	7 626	9 062	16 110	11 962	11 980	12 179	14 505	13 372	14 021	18 166	21 770	21 637	16 705	15 598	15 110	16 570
3.4 Momskompensasjon	1 506	8 056	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 009	27 469	28 900
4. Gebyrer (eks. bompenger)	32 407	34 298	35 839	36 604	41 718	46 178	49 134	52 654	56 020	59 182	61 814	64 493	68 342	70 128	73 326	76 096	80 589	79 139	82 147	87 721
5. Renteinntekter mv.	16 254	15 533	15 111	15 278	18 596	16 652	15 390	14 103	18 810	16 610	16 628	18 866	18 618	17 333	17 352	19 685	23 598	17 493	19 288	20 537
6. Andre innenlandske løpende overføringer	3 614	3 813	4 318	5 023	5 819	7 320	8 236	8 035	7 861	8 300	9 765	11 844	13 556	16 366	14 882	16 297	17 952	19 127	21 544	22 341
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	231 227	240 794	254 801	277 521	297 983	320 394	350 446	371 525	397 237	421 494	446 063	467 722	491 049	520 622	546 612	568 344	593 424	611 374	657 379	663 114
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	203 962	214 403	229 375	252 681	269 987	292 730	316 852	343 249	364 091	390 208	412 294	432 744	455 527	482 102	503 816	523 208	549 034	574 126	618 647	621 502
9. Kommuneopplegget, faste 2022-priser ⁴⁾	384 231	390 997	408 097	433 941	444 120	452 567	471 473	493 957	504 283	522 685	531 540	541 129	556 268	573 802	585 591	589 846	599 769	620 969	641 537	621 502
10. Kroner per innbygger, faste 2022-priser ⁵⁾	83 940	84 882	87 948	92 700	93 752	94 300	97 047	100 392	101 142	103 476	104 039	104 752	106 688	109 123	110 580	110 702	111 739	115 178	118 250	114 134

1) Se også vedlegg 4

2) Inkluderer overføringer fra andre statsregnskap og 70-poster på statsbudsjettet.

3) Tilskuddene under pkt. 3.3 (tilskudd til arbeidsmarkedstiltak, flyktninger, flom/hjemfall, kirkelov, sletting av sykehusgjeld m.v.) fastlegges ut fra andre vurderinger enn hensynet til kommunesektorens økonomi. De holdes derfor utenfor når veksten i kommunesektorens inntekter beregnes.

4) Prisveksten for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, se vedlegg 5.

5) Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2022, er hentet fra middelalternativet (MMM) i SSBs befolkningsframskrivinger.

6) Inntektsnedgangen må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene. Engangsbevilgning på 21,6 mrd. kr til sletting av gjeld m.v. i forbindelse med sykehusreformen er holdt utenom kommuneopplegget (inngår i pkt. 3.3).

7) Reduksjonen i rammetilskuddet må bl.a. ses i sammenheng med at ansvaret for barnevern, familielever og rusomsorg ble overtatt av staten i 2004. Videre ble generell momskompensasjonsordning finansiert ved trekk i rammetilskuddet.

8) SSB publiserte i november og desember 2014 publiserte en tallrevisjon av offentlige finanser og nasjonalregnskapet, i tråd med internasjonale retningslinjer. Denne revisjonen innebar blant annet en viss omfangsutvidelse i definisjonen av kommuneforvaltningen i forhold til tidligere.

Blant annet anses kinodrift og mange kulturinstitusjoner nå som en del av kommuneforvaltningen, noe som har økt nivået på både «andre inntekter» og «gebyrer». Alle sektorendringene er tilbakeført til 2007. Dette gjør at det er et brudd i tallene mellom 2006 og 2007.

Tabell 2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 2003-2022

	Regnskap																		Anslag	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
I. Frie innt. (tab.5.1 linje 1+3.1). Mill. kr	149 853	147 739	155 588	173 606	179 738	191 501	208 829	228 096	270 233	291 498	305 745	317 438	331 274	350 211	363 595	375 076	391 679	411 426	446 460	448 078
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	64,3	68,2	68,8	68,9	67,8	67,5	65,2	63,7	52,9	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,0	56,4	59,7
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	35,7	31,8	31,2	31,1	32,2	32,5	34,8	36,3	47,1	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	47,0	43,6	40,3
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	73,5	68,9	67,8	68,7	66,6	65,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,2	72,1
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	74,2	72,7	72,5	72,6	70,6	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,6	76,7

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 2004-2022 ¹⁾

	Regnskap																		Anslag	
	2004 ⁶⁾	2005	2006	2007 ⁷⁾	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	
1. Skatteinntekter	4,4	6,3	11,8	1,9	6,0	5,2	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-0,9	15,5	6,2	
1.1 Skatt på inntekt og formue	4,2	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-1,0	16,3	6,4	
1.2 Eiendomsskatt	9,8	22,5	13,0	14,0	11,2	4,9	9,4	6,4	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,5	4,8	3,0	
2. Trygde- og pensjonspremier	4,8	7,1	9,1	8,9	10,1	17,2	6,9	13,4	7,5	6,1	5,5	3,5	4,6	6,6	3,2	2,0	10,6	4,3	3,9	
3. Overføringer fra staten ¹⁾	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,7	1,7	-6,3	
3.1 Rammetilskudd	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,7	0,6	-7,2	
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget ²⁾	23,6	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	18,6	9,6	-16,0	
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. ³⁾	-2,1	-6,4	-9,8	-3,8	18,8	77,8	-25,7	0,1	1,7	19,1	-7,8	4,9	29,6	19,8	-0,6	-22,8	-6,6	-3,1	9,7	
3.4 Momskompensasjon	435,0	33,0	-8,7	10,9	14,5	9,0	8,5	-0,9	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	-0,9	1,7	5,2	
4. Gebyrer (eks. bompenger)	5,8	4,5	2,1	14,0	10,7	6,4	7,2	6,4	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,8	5,9	-1,8	3,8	6,8	
5. Renteinntekter mv.	-4,4	-2,7	1,1	21,7	-10,5	-7,6	-8,4	33,4	-11,7	0,1	13,5	-1,3	-6,9	0,1	13,4	19,9	-25,9	10,3	6,5	
6. Andre innenlandske løpende overføringer mv.	5,5	13,2	16,3	15,9	25,8	12,5	-2,4	-2,2	5,6	17,7	21,3	14,5	20,7	-9,1	9,5	10,2	6,5	12,6	3,7	
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	4,1	5,8	8,9	7,4	7,5	9,4	6,0	6,9	6,1	5,8	4,9	5,0	6,0	5,0	4,0	4,4	3,0	7,5	0,9	
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	5,1	7,0	10,2	6,8	8,4	8,2	8,3	6,1	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,8	4,9	4,6	7,8	0,5	
9. Kommuneopplegget, faste 2022-priser ⁴⁾	1,8	4,4	6,3	2,3	1,9	4,2	4,8	2,1	3,6	1,7	1,8	2,8	3,2	2,1	0,7	1,7	3,5	3,3	-3,1	
10. Kroner per innbygger, faste 2022-priser ⁵⁾	1,1	3,6	5,4	1,1	0,6	2,9	3,4	0,7	2,3	0,5	0,7	1,8	2,3	1,3	0,1	0,9	3,1	2,7	-3,5	

1) Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 4 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2022

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2022.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022	RNB 2022
Kunnskapsdepartementet				
	225	Tiltak i grunnopplæringen		
	60	Tilskudd til landslinjer	247 269	244 976
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	94 733	94 733
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	128 796	128 796
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 477	15 477
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 154	9 154
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	310 689	310 689
	69	Tilskudd for fullføring av videregående opplæring	832 334	832 334
	226	Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen		
		Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede		
	61	nytilsatte lærere	61 919	61 919
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	41 583	41 583
	65	Tilskudd til nye og utvidete sommerskoletilbud ifb. koronapandemien		
	227	Tilskudd til særskilte skoler		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	44 552	44 552
	231	Barnehager		
		Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn		
	66		17 342	17 342
	240	Fagskoler		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 130 826	1 130 826
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	50 701	50 701
	286	Regionale forskningsfond		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	159 012	159 012
		Sum	3 144 387	3 142 094
Kultur- og likestillingsdepartementet				
	315	Frivillighetsformål		
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	214 940	214 940
	61	Midlertidig tilskuddsordning for frivillige organsasjoner som følge av ekstratordinære strømpriser		480 000
	323	Musikk og scenekunst		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 145	23 145
		Sum	238 085	718 085
Justis- og beredskapsdepartementet				
	430	Kriminalomsorgen		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	100 441	100 441
	433	Konfliktråd		
	60	Tilskudd til kommuner	10 531	10 531

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022	RNB 2022
	451	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap		
	60	Refusjoner til kommunene og statsforvalterne mv.		
		Sum	110 972	110 972
Kommunal- og distriktsdepartementet				
	541	IT- og ekopolitikk		
	60	Bredbåndsutbygging	304	304
	61	Forebygging og håndtering av digitale hendelser	648	648
				10
				000
	553	Regional- og distriktsutvikling		
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	817 170	867 170
	62	Kompetansepiloter	17 360	17 360
	63	Interreg og Arktis 2030	91 266	91 266
	65	Omstilling	88 214	88 214
	66	Utprøving av bygdevekstavtaler	10 000	10 000
	68	Kommunal kompensasjonsordning til lokale virksomheter		250 000
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	57 000	57 000
	567	Nasjonale minoriteter		
	60	Rom	6 526	6 526
	575	Ressurskrevende tjenester		
	60	Toppfinansieringsordning	12 102 348	12 102 348
	61	Tilleggskompensasjon	55 000	55 000
	590	Planlegging og byutvikling		
	65	Områdesatsing i byer	86 890	86 890
		Sum	13 636 422	13 946 422
Arbeids- og inkluderingsdepartementet				
	621	Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	156 040	156 040
		Sum	156 040	156 040
Helse- og omsorgsdepartementet				
	714	Folkehelse		
	60	Kommunale tiltak	96 948	96 948
	740	Helsedirektoratet		
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	89 415	
	761	Omsorgstjeneste		
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 514	9 514
	61	Vertskommuner	903 016	903 016
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	2 268 732	2 012 932
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	805 400	805 400
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	120 365	122 265
	67	Utviklingstiltak	86 542	86 542
	68	Kompetanse og innovasjon	386 900	381 900

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022	RNB 2022
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	1 015 685	967 985
762		Primærhelsetjeneste		
	60	Forebyggende helsetjenester	413 078	508 078
	61	Fengselshelsetjeneste	193 876	193 876
	63	Allmennlegetjenester	416 455	565 455
765		Psykisk helse, rus og vold		
	60	Kommunale tjenester	341 904	341 904
	62	Rusarbeid	412 874	412 874
783		Personell		
	61	Tilskudd til kommuner	193 338	193 338
		Sum	7 754 042	7 602 027
Barne- og familiedepartementet				
840		Tiltak mot vold og overgrep		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	112 645	112 645
846		Familie- og oppveksttiltak		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn		
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	657 489	607 489
	62	Utvikling i kommunene	60 771	60 771
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet		
	60	Kommunalt barnevern		
	61	Utvikling i kommunene	70 475	74 975
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	27 397	27 397
855		Statlig forvaltning av barnevernet		
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	119 047	119 047
882		Kirkebygg og gravplasser		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	41 111	41 111
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	19 822	19 822
		Sum	1 108 757	1 063 257
Nærings- og fiskeridepartementet				
919		Diverse fiskeriformål		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	497 000	497 000
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt		2 000
970		Kystverket		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	35 200	35 200
		Sum	532 200	534 200
Landbruks- og matdepartementet				
1142		Landsbruksdirektoratet		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	179 494	179 494
		Sum	179 494	179 494
Samferdselsdepartementet				
1320		Statens vegvesen		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	150 200	150 200
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	20 500	20 500

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022	RNB 2022
	65	Tilskudd til fylkesveier	379 600	418 600
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	20 000	20 000
	1330	Særskilte transporttiltak		
		Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	308 400	308 400
	1332	Transport i byområder mv.		
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 200 400	1 950 400
	65	Konkurransen Smartere transport	15 600	15 600
	66	Tilskudd til byområder	3 024 100	3 024 100
		Sum	6 118 800	5 907 800
Klima- og miljødepartementet				
	1420	Miljødirektoratet		
		Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	3 026	3 026
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	272 838	222 838
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	87 157	137 157
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	700	700
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200	1 200
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 000	3 000
	69	Oppryddingstiltak	125 962	125 962
	1429	Riksantikvaren		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 824	8 824
		Sum	502 707	502 707
Forsvarsdepartementet				
	1700	Forsvarsdepartementet		
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner		1 800
		Sum		1 800
Olje- og energidepartementet				
	1820	Norges vassdrags- og energidirektorat		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	110 000	110 000
		Sum	110 000	110 000
Folketrygden				
	2755	Helsetjenester i kommunene mv.		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	502 000	487 000
		Sum	502 000	487 000
Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)			34 093 906	34 461 898
Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)¹⁾				
	225	Tilskudd i grunnopplæringen		
		Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	30 705	117 174
	231	Barnehager		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549	144 549

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022	RNB 2022
	490	Utlendingsdirektoratet		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	144 639	980 473
	671	Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere		
	60	Integreringstilskudd	4 953 065	8 279 665
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	656 771	763 471
	62	Kommunale innvandretiltak	237 256	255 456
	672	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 008 013	1 299 913
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	602	344
		Sum	7 175 600	11 841 045
Andre poster utenfor kommuneopplegget¹⁾				
	1632	Kompensasjon for merverdiavgift		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	28 900 000	28 900 000
		Sum	28 900 000	28 900 000
		Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget	36 075 600	40 741 045
Rammeoverføringer til kommunesektoren				
	571	Rammetilskudd til kommuner		
	60	Innbyggertilskudd	143 680 149	135 303 649
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	808 128	808 128
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 253 346	2 253 346
	64	Skjønnstilskudd	990 000	1 160 000
	65	Regionsentertilskudd	203 375	203 375
	66	Veksttilskudd	145 756	145 756
	67	Storbytilskudd	608 665	608 665
		Sum rammeoverføringer kommuner	148 689 419	140 482 919
	572	Rammetilskudd til fylkeskommuner		
	60	Innbyggertilskudd	40 129 892	37 729 892
	62	Nord-Norge-tilskudd	710 577	710 577
	64	Skjønnstilskudd	412 000	1 661 000
		Sum rammeoverføringer fylkeskommuner	41 252 469	40 101 469
		Sum rammeoverføringer	189 941 888	180 584 388

¹ Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget medregnes ikke ved beregning av vekst i kommunesektorens inntekter

Vedlegg 5 Kostnadsdeflator for kommunene

Tabell 1 Beregning av samlet kommunal deflator. Prosentvis endring fra året før.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ¹
Deflator	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	3,7
Sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	3,0	3,5	5,2	7,2	5,0	3,5	4,7	4,7	4,6	3,5	2,5	2,4	2,4	2,6	3,7	0,8	2,0	
Årslønnsvekst	3,4	3,9	4,8	6,7	4,6	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2	3,3	2,5	2,5	2,9	3,5	1,7	2,7	
Bidrag fra pensjonskostnader	-0,4	-0,4	0,4	0,5	0,4	-0,2	0,4	0,6	0,9	0,3	-0,8	-0,1	-0,1	-0,3	0,2	-0,9	-0,7	
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	1,7	3,6	3,0	5,1	2,1	3,1	2,5	1,3	2,6	2,5	2,2	2,9	2,5	3,8	2,4	1,3	7,6	
Lønnsandel i pst.	63,8	64,7	63,7	62,6	62,8	62,4	61,7	63,3	62,9	62,7	61,9	61,8	61,6	61,2	59,5	58,8	58,7	

¹ Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 6 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere¹

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²	2003	2004	2005	2006	2007
Kommuner	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25
Fylkeskommuner	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70
Kommuneforvaltningen	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95
Fellesskatt	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kommuner	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	12,15	10,95
Fylkeskommuner	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,70	2,40
Kommuneforvaltningen	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	14,85	13,35
Fellesskatt til staten ³	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	7,15	8,65
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00	22,00	22,00	22,00

¹ Fra 1979 har maksimalsatsene vært brukt i samtlige kommuner og fylkeskommuner

² Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen

³ Skattesatsen på fellesskatt til staten for noen kommuner i Troms og Finnmark (tiltakssonen) er satt til 5,15 prosent i 2022.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 2 Maksimalkattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere ¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²⁾
Kommuner	7,00	7,00	5,50	5,50	4,75	4,25	0,00
Fylkeskommuner	4,00	4,00	4,00	2,75	2,50	2,50	0,00
Kommuneforvaltning	11,00	11,00	9,50	8,25	7,25	6,75	0,00
Fellesskatt	17,00	17,00	18,50	19,75	20,75	21,25	28,00
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

¹⁾ Tidsangivelsen for etterskuddsskatter gjelder inntektsår. Innbetalingen av etterskuddsskatt foretas året etter inntektsåret

²⁾ Kommunal/fylkeskommunal etterskuddsskatt ble omgjort til statlig skatt fra inntektsåret 1998 med budsjettvirkning i 1999.

Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 7 Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

1 Innledning

Offentlig forvaltning og offentlige og private foretak fører sine regnskaper etter ulike regnskapsforskrifter. Ved å konvertere regnskapstallene over til definisjonene i nasjonalregnskapet (NR) oppnår man en felles inndeling som gjør det mulig å sammenstille de ulike delene av økonomien. En oppstilling av kommuneforvaltningens inntekter og utgifter i NR er derfor nødvendig, f.eks. for å sammenlikne med utviklingen i øvrige deler av offentlig sektor eller privat sektor.

For å vurdere utviklingen i kommuneforvaltningen over tid, kan det også være en fordel å bruke NR. NR blir, i tillegg til løpende priser, også utarbeidet i faste priser. Dermed får man tidsserier for volumutviklingen av investeringer, produktinnsats, lønnskostnader mv. I tillegg kan det i NR være korrigert for endringer i kommuneregnskapsforskriftene som ellers ikke vil gi sammenlignbare tall over tid.

Tabellene etter kommuneregnskapets oppstillingsmåte gir tall etter de samme begrep som finnes i den enkelte kommunes og fylkeskommunes regnskap. Disse tabellene gir derfor endringstall som kan sammenlignes med utviklingen i egen kommune. Med forbehold om virkningen av de ulikheter i omfang mv. som nevnes nedenfor, gir de to tabellsettene opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

2 Omfang av kommuneforvaltningen

I NR omfatter kommuneforvaltningen kommuner og fylkeskommuner, samt kommuneforetak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale samarbeid (IKS) som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Det vil si at KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i NR. På den annen side inkluderer kommuneforvaltningen i NR også alle kirkelige fellestråd og om lag 100 kommunale museer og teatre organisert som stiftelser eller aksjeselskaper.

3 Sammenhengen mellom artsinndelingen i NR og KOSTRAs arter

For at den enkelte kommune- og fylkeskommune også skal kunne sammenlikne utviklingen i egen kommune med tall etter nasjonalregnskapets gruppering gis det her en oversikt over sammenhengen mellom de to grupperingene.

Lønnskostnader: Artene 010 – 099 i KOSTRA, fratrukket 710 (sykelønnsrefusjoner).

Produktinnsats: Artene 100 – 270 i KOSTRA, med unntak for artene 200 (inventar og utstyr) og 209 (medisinsk utstyr) som i nasjonalregnskapets defineres som investeringer. I tillegg trekkes art 690 (fordelte utgifter) fra. Enkelte av artene i 200-serien behandles som investeringer dersom de stammer fra investeringsregnskapet (kontoklasse 0). I tillegg inkluderer produktinnsats den beregnede størrelsen *indirekte målte finansielle tjenester*.

Gebyrer: Artene 600 – 650 i KOSTRA. Salg av driftsmidler (art 660) behandles i nasjonalregnskapet som salg av realkapital.

Andre nasjonalregnskapsarter vil være vanskeligere å følge. Når det gjelder overføringer til private (art 470) skiller nasjonalregnskapet mellom flere ulike overføringstyper, og hvilken funksjon som er brukt vil da være med å bestemme overføringstype. I andre tilfeller vil kontoklasse være med å bestemme omkodingene til nasjonalregnskapsarter.

4 Ulike underskuddsbegrep

I tabeller etter NRs gruppering er *nettofinansinvesteringer* (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) en viktig indikator ved vurdering av den økonomiske utviklingen. Dette resultatbegrepet er definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det sammenlignbare begrepet *underskudd før lån og avsetning*.

5 Ulike gjeldsbegrep

I NR lages også statistikk over fordringer og gjeld, benevnt *finansielle sektorregnskaper*. Denne gir et avstemt og helhetlig bilde av institusjonelle sektors finansielle eiendeler, gjeld og finanstransaksjoner, samt en beskrivelse av fordrings- og gjeldsforholdene sektorene imellom. Statistikken benyttes i denne rapportens del 2 for å belyse gjeldsutviklingen i kommuneforvaltningen.

Finansregnskapet baseres på en rekke datakilder: regnskapsstatistikk for finansielle foretak og stats- og kommuneforvaltningen, utenriksregnskap, statistikk for verdipapirer registrert i VPS, samt ulike typer av registerstatistikk.

Oppstillingen under viser hvilke objekter som inngår i finansregnskapet og hvilke kapitler i kommuneregnskapene som disse tilsvarer. Legg merke til at fordringer og gjeld tilknyttet pensjoner, det vil si kapittel 2.19/5.19, 2.20/5.20, 2.39/5.39 og 2.40/5.40 i kommuneregnskapet, ikke inngår i finansregnskapet.

Fordringer:		Gjeld:	
NRs gruppering	Kapittel i kommuneregnskapet	NRs gruppering	Kapittel i kommuneregnskapet
F2 Sedler, mynt og bankinnskudd	2.10 / 5.10		
F31 Sertifikater	2.12 / 5.12	G31 Sertifikater	2.43 / 5.43
F32 Obligasjoner	2.11 / 5.11	G32 Obligasjoner	2.41 / 5.41
F4 Utlån	2.22 / 5.22	G4 Lån	2.31 / 5.31 og 2.45 / 5.45
F5 Aksjer og fondsandeler	2.18 / 5.18 og 2.21 / 5.21		
F6 Forsikringstekniske reserver	Finnes ikke i kommuneregnskapet		
F8 Andre fordringer	2.13 / 5.13	G8 Annen gjeld	2.32 / 5.32

Nettofordringer eller nettogjeld er differansen mellom fordringer og gjeld. Avvik mellom finansregnskapet og kommuneregnskapet vil være forklart av ulike definisjoner og verdsettingsprinsipper, samt forskjeller i sektoromfang beskrevet i punkt 2. Også feil og mangler i statistikkene kan forårsake avvik.

6 *Hvor finner man mer informasjon om nasjonalregnskapet?*

- Årlig og kvartalsvis nasjonalregnskap gir informasjon om produksjon, anvendelse og sysselsetting i Norge: www.ssb.no/nr og www.ssb.no/knr
- Inntekts- og kapitalregnskapet beskriver inntekts- og utgiftstransaksjoner, sparing og nettofinansinvesteringer for alle sektorene i økonomien: www.ssb.no/nri
- Finansielle sektorregnskaper har statistikk over fordrings- og gjeldsforholdene: www.ssb.no/finsek
- Statistikk om offentlige finanser gir oppstillinger over inntekter og utgifter, samt fordringer og gjeld, i stats- og kommuneforvaltningen: www.ssb.no/offinnut og www.ssb.no/offogjeld

Vedlegg 8 Definisjonskatalog

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser der disse veies sammen. Som vekter brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Den nevnte indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter enn de som er nevnt ovenfor, for eksempel overføringer til private og renteutgifter.

Akkumulert regnskapsmessig merforbruk

Det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes merforbruk fra tidligere år som ikke er dekket inn. Se også "regnskapsmessig merforbruk" for nærmere omtale. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk innebærer at egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ ("et negativt disposisjonsfond"). En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk sier noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften og som de må dekke inn gjennom positive netto driftsresultater i framtiden. Indikatoren er hentet fra balanseregnskapet til kommunene og fylkeskommunene.

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser der disse veies sammen. Som vekter brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Den nevnte indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter enn de som er nevnt ovenfor, for eksempel overføringer til private og renteutgifter.

Arbeidskapital

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Indikatoren vises derfor som regel eksklusiv premieavvik for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Avskrivninger

Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt, og kan følgelig brukes for sammenligning med det resultatorienterte regnskapssystem, som primært brukes i privat næringsliv. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon der verdsettingen av kapitalen er basert på anskaffelseskostnaden. Det blir ikke korrigeret for at inflasjon påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellige tidspunkt. I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen (Kontoklasse 1, art 590). Avskrivningene har en motpost (funksjon 860, art 990), slik at de ikke får virkning for beregning av netto driftsresultat.

Brutto driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift samt gebyrer og salgs- og leieinntekter. Det korrigeres for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv (690 og 790). Driftsinntektene er kontoklasse 1 (driftsregnskapet), alle funksjoner og artene ((600... 890) – 690 – 790)". Art 690 er 'Fordelte utgifter' og art 790 er 'Internsalg'. Definisjonen bygger på KOSTRA.

Brutto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter (inkl. avskrivninger) eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Se også begrepet "netto driftsresultat".

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter
Brutto driftsinntekter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (600..890)–690–790).
Brutto driftsutgifter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (((010..480)+590)–690–790).

Brutto driftsutgifter

Brutto driftsutgifter i alt gir uttrykk for (fylkes-)kommunens samlede utgifter til alle tjenestene. Begrepet omfatter også avskrivninger og det korrigeres for viderefordeling av utgifter.

Definisjonen bygger på KOSTRA.

Brutto driftsutgifter *i alt* er i KOSTRA definert som Kontoklasse 1 (driftsregnskapet), alle funksjoner, artene [(010..480, 590)–(690)] + kontoklasse 3, alle funksjoner, artene [(010..370, 400..470, 590) – (690, 775, 780, 880, 895)]. Driftsutgiftene (brutto) viser således de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigeret for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp.

Brutto driftsutgifter på den enkelte funksjon/tjenesteområde viser hvor mye den enkelte tjenesten koster i løpet av et år. Begrepet omfatter de løpende utgiftene til tjenesten inkludert avskrivninger korrigeret for viderefordeling av utgifter samt sykkelønsrefusjon og mva-kompensasjon.

Brutto driftsutgifter *på funksjon/tjenesteområde* er i KOSTRA definert som kontoklasse 1 (driftsregnskapet), funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010..480, 590) – (690, 710, 729)] + kontoklasse 3, funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010..370, 400..470, 590) – (690, 710, 729, 775, 780, 880, 895)].

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

Verdiskapningen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet. Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land. Med BNP i Fastlands-Norge menes bruttoproduktet for all innenlandsk produksjonsaktivitet utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

Brutto investering i fast realkapital

Anskaffelser av ny fast realkapital, pluss kjøp minus salg av eksisterende fast realkapital. Fast realkapital består av realkapital som boliger andre bygg, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv. og immateriell realkapital (eng: intellectual property products (IPP)), som leting etter mineraler inklusive råolje og naturgass, forsknings- og utviklingskostnader, programvare og originalverk innen kunst.

Brutto investeringsutgifter

Begrepet omfatter kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i forbindelse med investeringer i fast eiendom og anlegg. Begrepet skal si noe om prioritering av nybygging, større utviklingstiltak og andre investeringer innen de enkelte tjenesteområdene og totalt. Definisjonen i KOSTRA er kontoklasse 0 (investeringsregnskapet (fylkes)-kommuneregnskapet), alle tjenestefunksjonene (100..790), artene [(010..501) – (690)] + kontoklasse 4 (investeringsregnskapet KF/FKF/IKS), alle tjenestefunksjonene (100..790), artene [(010..500) – (690, 901)]

Deflator

Veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Deflatoren benyttes av Finansdepartementet og TBU ved beregning av realvekst i kommunesektorens inntekter.

Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (f.eks. vil øremerkede tilskudd være en slik bundet inntekt) og som ikke er benyttet til å finansiere investeringer. Disposisjonsfond er en del av kommunenes og fylkeskommunenes egenkapital. Egenkapitalen kan deles i fire, henholdsvis etter bundne og ubundne inntekter og etter drifts- og investeringsinntekter. Disposisjonsfond er den delen som gjenspeiler oppsparte, frie driftsinntekter. Indikatoren er hentet fra kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskaper.

Disposisjonsfondet vises av og til etter at akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk er "et negativt disposisjonsfond", det vil si når egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ. En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

Driftsinntekter

Se brutto driftsinntekter.

Driftsutgifter

Se brutto driftsutgifter.

Eiendomsskatt

Kun kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan skrives ut i "hele kommunen" eller i "klart avgrensede område som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang". Kommunene kan også velge å skrive ut eiendomsskatt bare på "verker og bruk" eller på dette i kombinasjon med næringseiendom. Det finnes også noen andre kombinasjoner av det geografiske virkeområdet, jf. lov om eignedomsskatt § 3. Kraftanlegg er eksempel på verk og bruk. Herunder hører også vassfall, inklusive kraftstasjoner, overføringsanlegg, fordelingsnett etc. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter. Fra 2019 er satsen ved førstegangsutskrivning av eiendomsskatt, samt maksimal årlig satsøkning, redusert fra to til én promille.

Fastlands-Norge

Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

Fast realkapital

Et kapitalobjekt regnes som fast realkapital dersom det er resultat av en produksjonsprosess, dvs. produsert kapital, og brukes gjentatte ganger eller kontinuerlig i produksjonen over en lenger periode enn ett år.

Omfatter både realkapital som boliger og andre bygninger, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv., og immateriell realkapital (eng: Intellectual property products (IPP)) som leting etter mineraler, forsknings- og utviklingskostnader, EDB-programvare og originalverk innen kunst.

Lagerkapital og verdigjenstander som ikke kan brukes gjentatte ganger i produksjon, regnes ikke som fast realkapital. Det gjør heller ikke naturkapital og annen ikke-produsert kapital. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

FI-U

Frie inntekter, utvidet begrep: Utvalget benytter i kapittel 7 en inntektsstørrelse som i tillegg til å omfatte rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt og eiendomsskatt også inkluderer konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntekter fra

Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Dette er inntekter som ikke er underlagt streng regulering med hensyn til bruk.

Frie inntekter

Frie inntekter kan ha to ulike definisjoner.

Når det snakkes om frie inntekter i forbindelse med kommuneopplegget (for eksempel som andel av samlede inntekter eller vekst i frie inntekter i tabell 2.1), omfatter frie inntekter skatteinntekter og rammetilskudd. Se også TBUs vedlegg om kommuneforvaltningens samlede inntekter.

Frie inntekter kan også benyttes om inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter, altså inntekter som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en slik bundet inntekt). Summen av ordinære skatter på inntekt og formue, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet.

Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigerede inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

GSI (Grunnskolens informasjonssystem)

GSI (Grunnskolens informasjonssystem) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. GSI samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Det samles inn drøyt 100 opplysninger om hver eneste grunnskole, bl.a. årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT. I GSI registreres situasjonen per 1. oktober hvert år. Data blir offentlig tilgjengelige i GSI i slutten av desember.

Inntekter i kommuneforvaltningen

Summen av løpende inntekter og kapitalinntekter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se vedlegg 1.

IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk)

IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for blant annet nasjonal statistikk for omsorgssektoren i perioden 2007- 2017. IPLOS-registeret inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Fra og med 2018 inngår IPLOS-opplysningene i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR).

K2

K2 er et mål for hvor stor innenlandsk bruttogjeld kommuneforvaltningen har, og er den indikatoren som best gir uttrykk for utviklingen i den samlede gjelden over en lengre periode. Statistikken er avledet fra regnskapsopplysninger fra banker, finansieringsforetak, forsikringselskaper og pensjonskasser, i tillegg til at Statistisk

sentralbyrå henter inn opplysninger fra VPS, Statens Pensjonskasse og Eksportkreditt Norge AS. All gjeld i K2 er rentebærende.

K2 oppgis for kommuneforvaltningen samlet. Kommuneforvaltningen omfatter kommuner og fylkeskommuner samt kommunal virksomhet som ikke er næringsrettet og som er underlagt kommuner eller fylkeskommuner. Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) som driver næringsvirksomhet inngår ikke i tallene. Det gjør heller ikke gjeld kommunesektoren garanterer for eller gjeld i kommunale aksjeselskaper o.l. Se for øvrig omtale av "kommuneforvaltningen".

Kapitalslit

Reduksjon i verdien av fast realkapital på grunn av normal slitasje, skade og foreldelse. Kapitalslitet i nasjonalregnskapet fremkommer ikke direkte fra kommuneregnskapet, men kan beregnes ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

Kapitalutgifter

Kapitalutgiftene omfatter kjøp av fast eiendom og anskaffelse av fast realkapital (bygninger og anlegg, utstyr og inventar).

KFI-U, Korrigerte frie inntekter, utvidet begrep

Rammetilskudd, inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt (alle etter skatteutjevning), eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter, inntekter fra havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet. Se også FI-U og korrigerte inntekter.

Kommunalt pasientregister (KPR)

Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) er et sentralt helseregister. KPR inneholder opplysninger om de som har søkt om, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester fra kommunene. Det er hjemlet i helseregisterloven § 11 og regulert av forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister. KPR inneholder opplysninger om omsorgsdata (tidligere innrapportert til IPLOS-registeret) fra og med 2017, samt utvalgte opplysninger fra KUHR-registeret fra og med juli 2016. KUHR (kontroll og utbetaling av helserefusjoner) er et system som håndterer refusjonskrav fra behandlere og helseinstitusjoner til staten (HELFO).

Kommunekassetall

Kommunekassetall i denne rapporten brukt i tilknytning til regnskapstall der kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale selskaper (IKS) samt interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, ikke inngår.

Kommunalt konsum

Konsum i kommuneforvaltningen beregnes som summen av lønnskostnader, produktinnsats (inkl. reparasjoner og vedlikehold), kapitalslit, produktkjøp til husholdningene, driftsresultat i markedsrettet virksomhet for visse kapitler fratrukket gebyrer. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets definisjoner.

Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen er en del av offentlig forvaltning og omfatter ikke-markedsrettet virksomhet som er direkte styrt og kontrollert av lokale og regionale politisk og administrative myndigheter. En sentral oppgave er produksjon av tjenester.

Kommuneforvaltningen er en sektor i nasjonalregnskapet og omfatter kommuner, fylkeskommuner og kirkelige fellesråd. I tillegg omfatter sektoren kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale selskaper (IKS), dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet. De fleste forvaltningsforetakene finner en innenfor vann- og avløp, renovasjon, tjenester tilknyttet eiendomsdrift, offentlig administrasjon, helsetjenester, bibliotek- og museumsdrift samt innenfor drift av sports- og idrettsanlegg. Sektoren omfatter også kommunale og fylkeskommunale lånefond.

KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet. Dette vil omfatte virksomhet som føres på KOSTRA-funksjonene 320, 330, 373 og 710.

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

Kommunesektoren

Når dette begrepet brukes i tilknytning til statistikk, omfatter statistikken kommuner, fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF), interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeid etter kommuneloven, samt lånefondene. Se også omtale under konserntall. Denne inndelingen følger altså organisasjonsform. Populasjonen vil altså være litt annerledes enn for kommuneforvaltningen (se egen omtale av dette).

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

Konserntall

Blir i denne rapporten brukt om statistikk der det i tillegg til kommunen ("etatene", dvs. den delen av organisasjonen som ligger under administrasjonssjefen) også inngår kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF, regulert i kapittel 9 i kommuneloven), interkommunale selskaper (IKS, regulert i lov om interkommunale selskaper) samt interkommunale politiske råd (kapittel 18 i kommuneloven) og kommunale oppgavefelleskap (kapittel 19 i kommuneloven). De to sistnevnte kom med ny kommunelov, som trådte i kraft i 2020. Til og med 2019 inngikk også § 27-samarbeid som var egne rettssubjekter, Dei konserntallene. Disse er fra og med 2020 omdannet til enten interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefelleskap.

Særregnskapene rapporteres enkeltvis til SSB og konsolideringen til konsern foretas av SSB. Mellom (fylkes)kommunen og KF/FKF er eierforholdet alltid en-til-en, mens IKS eies av flere kommuner/fylkeskommuner sammen. Den enkelte (fylkes)kommunes eierandel i IKS fordeles i henhold til registrerte eierandeler i Foretaksregistret i Brønnøysund. § 27-enhetene fordeles etter eierandel for de enhetene hvor SSB har fått opplysninger om eierandelene, ellers behandles disse enhetene likt som

(fylkes)kommunale foretak. (Fylkes)kommunal virksomhet organisert som aksjeselskaper og stiftelser inngår ikke i konsernbegrepet.

Ved utgangen av 2017 var det registret 243 interkommunale selskap, 8 interfylkeskommunale selskap og 37 kjente interkommunale samarbeider (§27-enheter) med om lag 2207 eierforbindelser. Det var 176 kommunale foretak og 7 fylkeskommunale foretak. Kommunene Oslo, Drammen og Bergen og Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde organisert finansforvaltningen i lånefond.

Konsum i kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, dvs. som sum av produktinnsats (varer og tjenester som kommuneforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringskatter, men fratrukket inntekter fra salg til andre sektorer (gebyrer). I tillegg kommer produktkjøp til husholdninger, dvs. kommunenes finansiering av varer og tjenester som husholdningene forbraker. Kommunenes tilskudd til private barnehager blir f.eks. betraktet som produktkjøp til husholdningene siden kommunene "betaler" deler av husholdningenes konsum av barnehagetjenester.

Konsumet i kommuneforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som forbrukes av husholdningene (personlig konsum).

Korrigerte inntekter/utgiftskorrigerte inntekter

Inntekter korrigeret for variasjon i utgiftsbehovet. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur, vil ha ulikt nivå på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Den delen av inntektene som inngår i et beregnet samlet utgiftsbehov for sektorene som inngår i utgiftsutjevningen blir korrigeret ved hjelp av mekanismene for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, kostnadsnøkkelen. Utgiftskorrigerte inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftsinntekter, inntekter fra havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift i inntektsgrunnlaget. I TBUs rapport brukes som hovedregel det mest omfattende inntektsbegrepet, se FI-U og KFI-U.

KOSTRA

KOSTRA (KOMmune-STat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål.

Langsiktig gjeld

Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år. Lån beregnet for videreformidling til andre instanser/innbyggere, såkalte formidlingsutlån, inngår.

Langsiktig gjeld, konsern (eks. pensjonsforpliktelser) = kontoklasse 2, kapittel (41..45), alle sektorer + kontoklasse 5, kapittel (41..46), alle sektorer + kapitlene (41,42,43,45), alle sektorer i lånefond.

Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

Løpende utgifter

Løpende utgifter er definert som lønnskostnader, produktinnsats (vareinnsats), produktkjøp til husholdninger, renteutgifter, overføringer fra kommuneforvaltningen til private og staten, samt utgifter til kommunale foretak.

Nasjonalregnskapet

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet gir både en sammenfattet beskrivelse av økonomien under ett, og en detaljert beskrivelse av transaksjonene mellom de ulike deler av økonomien og mellom Norge og utlandet. Statistikk fra en rekke områder stilles sammen og bearbeides i nasjonalregnskapet. Det norske nasjonalregnskapet utarbeides i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land.

Det årlige realregnskapet gir tall for produksjon, produktinnsats, bruttoprodukt, inntektskomponenter og sysselsetting fordelt på næringer, og dessuten tall for konsum, investeringer, realkapital, eksport og import. Det institusjonelle sektorregnskapet beskriver alle økonomiske transaksjoner som berører de institusjonelle sektorene, det vil si finansielle foretak, ikke-finansielle foretak, offentlig forvaltning, husholdninger og utlandet.

Netto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat består av avskrivninger og netto finansutgifter (renter og avdrag, verdiendringer på finansielle omløpsmidler og utbytte). Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Netto driftsresultat = Brutto driftsresultat + resultat eksterne finansieringstransaksjoner + motpost avskrivninger.

Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene
((600..890)-690-790) - (((010..480)+590)-690-790).

Resultat eksterne finansieringstransaksjoner = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene
(900+905+920) - (500+510+520).

Motpost avskrivninger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990.

Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter (se egen omtale) inkludert avskrivninger etter at inntekter knyttet direkte til tjenesten, som for eksempel øremerkede tilskudd fra staten, brukerbetaling og andre direkte inntekter, er trukket fra. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye som finansieres gjennom frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter totalt, konsern = kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner (100..790), artene (010..480) + 590 – (600..780,800..895).

Netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområde, konsern = kontoklasse 1 og 3, funksjonene som gjelder det enkelte tjenesteområdet, artene (010..480) + 590 - (600..780,800..895).

Definisjonen bygger på KOSTRA.

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom, jf. vedlegg 1. Nettofinansinvesteringer, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se også vedlegg 1 om kommuneforvaltningens samlede inntekter og utgifter.

Netto gjeld (med og uten arbeidsgivers reserver)

Netto gjeld omfatter brutto gjeld (kortsiktig og langsiktig) fratrukket finansielle fordringer (bankinnskudd, aksjer og andeler mv.).

Nettogjeld er hentet fra finansielle sektorregnskaper. Statistikken bygger på basisstatistikker i SSB og statistikk for verdipapirer registrert i VPS. Disse registrene inneholder fordeling av fordringer og gjeld etter konto eller finansobjekt og med en viss inndeling etter debitor-/kreditorsektor. Viktige kilder er balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner.

Deler av sektorens plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet.

I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer.

I begrepet netto gjeld uten arbeidsgivers reserver er disse ikke trukket fra.

Netto lånegjeld

Netto lånegjeld tar utgangspunkt i langsiktig gjeld, men trekker i tillegg fra låneopptak som (i påvente av framdriften på investeringsprosjektet e.l.) står ubrukt på konto, samt

konsernets utlån til andre (f.eks. formidlingslån som startlån i Husbanken eller ansvarlige lån til selskaper). Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

Netto lånegjeld = langsiktig gjeld, konsern (eks. pensjonsforpliktelser) - totale utlån – ubrukte lånemidler.

Totale utlån, konsern = kontoklasse 2, kapittel 22 + kontoklasse 5, kapittel 22, alle sektorer + kapittel 22, alle sektorer i lånefond.

Ubrukte lånemidler, konsern = kontoklasse 2 og 5, kapittel 9100, alle sektorer.

Netto renteesponering (også kalt netto renteesponert gjeld)

Netto renteesponering er langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser fratrukket hhv. utlån og ubrukte lånemidler; restverdi på anleggsmidler innen de gebyrfinansierte tjenesteområdene vannforsyning, avløpshåndtering og renovasjon; disponert investeringsramme innen rentekompensasjonsordningene samt rentebærende, ikke-lånefinansiert likviditet.

Netto renteesponering = renteesponert gjeld – likviditet som ikke er lånefinansiert.

Likviditet som ikke er lånefinansiert = kasse og bankinnskudd + sertifikater + obligasjoner + derivater – kassekredittlån – ubrukte lånemidler.

Kasse og bankinnskudd = kontoklasse 2 og 5, kapittel 10, alle sektorer + kapittel 10 i lånefond

Sertifikater = kontoklasse 2 og 5, kapittel 12, alle sektorer

Obligasjoner = kontoklasse 2 og 5, kapittel 11, alle sektorer

Derivater = kontoklasse 2 og 5, kapittel 15, alle sektorer + kapittel 15 i lånefond

Kassekredittlån = kontoklasse 2 og 5, kapittel 31, alle sektorer

Ubrukte lånemidler = kontoklasse 2 og 5, kapittel 9100, alle sektorer

Netto renter og avdrag

Netto renter og avdrag er differansen mellom brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Se under begrepene "brutto driftsresultat" og "netto driftsresultat".

Nominell vekst

Vekst i løpende kroner fra et år til et annet, det vil si vekst som inkluderer prisstigning.

Næringsskatter

Overføringer til offentlig forvaltning fra innenlandske produsenter i form av skatter og avgifter som er knyttet til produksjonsvirksomheten, men som ikke varierer i takt med produksjonen av produkter. De viktigste næringsskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.).

Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Overskudd før lån

Overskudd før lån er det samlede overskuddet i kommunenes og fylkeskommunenes drifts- og investeringsregnskap når låneopptak og avdrag holdes utenom, jf. vedlegg 2. Overskudd før lån kan sammenlignes med nettofinansinvesteringer, men baserer seg på kommuneregnskapet, ikke nasjonalregnskapet.

Overskudd før lånetransaksjoner måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Overskuddet før lånetransaksjoner, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Dersom overskudd før lånetransaksjoner er negativt, kalles det gjerne underskudd før lånetransaksjoner. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Primærbalanse

Primærbalanse er inntekter fratrukket konsum og investeringer. Det vil tilsvare nettofinansinvesteringer fratrukket netto renteutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produksjonsskatter

Produksjonsskatter er summen av produktskatter og næringskatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Det foreligger mer presise definisjoner i 2008 SNA og ESA 2010, i første rekke for avgrensningene mot bruttoinvestering i fast realkapital og mot lønnskostnader. Produktinnsatsen gjelder anvendte (forbrukte), og ikke innkjøpte, varer og tjenester. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produktskatter

Overføringer fra innenlandske produsenter til offentlig forvaltning i form av skatter og avgifter som varierer i takt med produksjonen av produkter, eller er knyttet til produkter på annen måte. De viktigste produktskattene er merverdiavgift, investeringsavgift, bilavgift og bensinavgift. Tidligere betegnet som "varetilknyttede avgifter". Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Realinvesteringer

Tilvekst i realkapital.

Realkapital

Denne posten inneholder alle transaksjoner knyttet til bruttoinvesteringer i realkapital og kapitaloverføringer som resulterer i reallokering av formue. Med realkapital mener vi materiell og immateriell fast realkapital, lagerkapital, verdigjenstander, samt ikke-produsert kapital som naturkapital

og immateriell produksjonskapital som patenter mv. Kapitaloverføringer representerer overdragelse av finans- eller realkapitalformue uten noen form for motytelse. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Reell vekst

Vekst i faste priser fra et år til et annet, det vil si vekst eksklusiv prisstigning. Se også under begrepet "deflator".

Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk

Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet.

Regnskapsmessig merforbruk

Et regnskapsmessig mer- og mindreforbruk er bunnlinjen i kommunenes og fylkeskommunenes driftsregnskap. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet.

Regnskapsmessig mindreforbruk

Midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. For alle praktiske formål er et regnskapsmessig mindreforbruk det samme som disposisjonsfond, og med ny kommunelov vil dette begrepet opphøre f.o.m. 2020 og i stedet inngå i disposisjonsfondet. Sammen med disposisjonsfondet sier dette noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift (før eventuelle akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra).

Et regnskapsmessig merforbruk

I denne rapporten er betegnelsen brukt om det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket. Det akkumulerte merforbruket viser ikke bare årets regnskapsmessige merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Se også akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

Et regnskapsmessig merforbruk er en negativ bunnlinje i driftsregnskapet det enkelte år og innebærer at et negativt netto driftsresultat etter netto avsetning til bundne fond, heller ikke kan dekkes ved å trekke på disposisjonsfondet i henhold til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Et regnskapsmessig merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Med ny kommunelov f.o.m. 2020 vil inndekningen av et negativt netto driftsresultat ikke være like tett koblet til kommunestyrets og fylkestingets vedtatte bruk av disposisjonsfondet. Kommunene og fylkeskommunene er i større grad pålagt å dekke inn et negativt resultat ved å bruke av disposisjonsfondet så lenge det er midler på fondet.

Renteeksponert gjeld

Netto renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i netto lånegjeld, men korrigerer i tillegg for enkelte rentebærende eiendeler. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger (statistikk som Husbanken og Samferdselsdepartementet rapporterer til SSB), selvkosttjenester (fra selvkostregnskapene på VAR-området, som kommunene rapporterer inn i KOSTRA).

Indikatoren illustrerer den delen av kommunesektorens langsiktige gjeld der kommunesektoren må finansiere renter og avdrag med de frie inntektene.

Bokført verdi på VAR-investeringene = Kalkulerte rentekostnader for hhv. vann, avløp og renovasjon, der summen er dividert med kalkylerenten. Beløpet viser dermed "hovedstolen"/bokført verdi på VAR-anleggene, der kalkulatoriske renter og avskrivninger vil bli dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. Kalkylerente 5-årig swaprente tillagt 1/2 prosentpoeng.

Rentekompensasjon = hovedstolen/beregningsgrunnlaget som ligger til grunn for rentekompensasjon som Husbanken utbetaler til kommunen for investeringer skole- og kirkeprosjekter samt omsorgsbygg og sykehjem.

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

I statsbudsjettet hvert år fastsettes det økonomiske opplegget for kommunesektoren det kommende året, det såkalte kommuneopplegget. Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter som inngår i kommuneopplegget er kommunenes andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt i kommuner som har innført det. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget.

Inntekter som er definert som "utenfor kommuneopplegget", vil for eksempel være kompensasjon for merverdiavgift, enkelte tilskudd til flyktninger o.l. I tillegg til skatteinntektene som inngår i kommuneopplegget har kommunene inntekter fra konsesjonsavgift, konsesjonskraft samt inntekter fra havbruksfondet.

Se også TBUs vedlegg om kommuneforvaltningen samlede inntekter og utgifter samt vedlegget om statlige overføringer til kommunesektoren.

Samlede inntekter

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget og renteinntekter. Se under "samlede inntekter innenfor kommuneopplegget" for en nærmere definisjon av dette begrepet. Se også TBUs vedlegg om kommuneforvaltningen samlede inntekter og utgifter.

Skatt på inntekt og formue

Omfatter alle tvungne, ikke-gjengjeldte betalinger i kontanter eller

naturalier som offentlig forvaltning og utlandet regelmessig pålegger institusjonelle enheters inntekt og formue, samt enkelte periodiske avgifter som beregnes på inntekt eller formue. Skatter på inntekt og formue deles inn i inntektsskatter, og andre løpende skatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Skattøre

Kommunale og fylkeskommunale skattører angir hvilken andel av skatt på alminnelig inntekt for personlige skatteyttere som tilfaller henholdsvis kommuner og fylkeskommuner. Skattørene vedtas årlig av Stortinget ved behandling av statsbudsjettet.

Sysselsatte normalårsverk

Definert som antall heltidssysselsatte personer, pluss antall deltidssysselsatte omregnet til heltidssysselsatte. Antall sysselsatte normalårsverk for lønnstakere framkommer etter omregning til heltid med andel av full stilling eller dellønnsbrøk som vektor. Antall normalårsverk for selvstendige er beregnet med basis i arbeidstid for mannlige selvstendige.

Sysselsatte personer

Antall personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet. Sysselsatte personer omfatter personer som arbeider deltid, personer som er inne til førstegangs militær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertid fraværende fra inntektsgivende arbeid pga. sykdom, ferie, permisjon mv. Utenlandske lønnstakere i innenlandsk produksjonsvirksomhet, herunder utenlandske sjømenn på norskeide og innleide skip, er også inkludert i sysselsettingsbegrepet. Sysselsatte personer er gjennomsnittstall over et år (eller kvartal), og er fordelt på næring, yrkesstatus (lønnstakere eller selvstendige), og kjønn.

Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

Utførte timeverk

Antall timeverk utført av alle sysselsatte i innenlandsk produksjonsvirksomhet innenfor effektiv normalarbeidstid, med tillegg for utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Antall utførte timeverk er også påvirket av kalendermessige forhold (bevegelige helligdager og skuddår). Antall arbeidsdager vil kunne variere med inntil 3 dager fra ett år til neste pga. slike kalendermessige forhold.

Utgifter i kommuneforvaltningen

Summen av løpende utgifter og kapitalutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se vedlegg 1.

Vedlegg 9 Utvalgets mandat og sammensetning

I

Det blir oppnemnt eit berekningsutval til fagleg vurdering av data som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane. Utvalet skal leggje fram det best moglege talmessige bakgrunns materialet, med sikte på å kome fram til ein omforeina situasjonsforståing av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

Bakgrunns materialet bør innehalde ei oversikt over dei tilhøve utvalet meiner er viktige for vurderinga av økonomien i kommunar og fylkeskommunar, og ei vurdering av desse tilhøva og av utviklingstendensane. Vurderingane bør gjelde både kommunane og fylkeskommunane sett under eitt og så langt råd er og gjeva oversyn over variasjonane mellom dei ulike kommunar og fylkeskommunar. Til konsultasjonsordninga og i forkant av regjeringa sine budsjettkonferansar bes utvalet årlig utarbeide notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, og om den demografiske utviklinga inkludert kommunesektorens utgifter. Utvalet bes vidare om å utarbeide eit notat til konsultasjonsordninga om utviklinga i tjenesteytinga etter at endelege rekneskapstal vert lagt fram.

Så langt utvalet finn det forsvarleg, kan det sjølv ta opp særskilde problemstillingar.

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

II

Utvalet skal vere breitt samansett. Oppnemninga gjeld inntil vidare, men ikkje ut over 3 år. Kommunal- og regionaldepartementet har fullmakt til å løyse medlem frå vervet og til å oppnemne nye medlem.

III

Kommunal- og regionaldepartementet har fullmakt til å gje nærare retningslinjer for arbeidet i utvalet innanfor rammene av mandatet.

IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

Utvalgsmedlemmer:

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder

Professor Jon Magnussen, NTNU

Sjeføkonom Torbjørn Eika, KS

Kommunalsjef Linda Nipen, Kinn kommune

Direktør Økonomi, Sven Oluf Nylænder, Lillestrøm kommune

Leder Seksjon for budsjett og økonomiplan/Ass. avdelingsleder for økonomi og strategisk planlegging Berit Helene Koht, Troms og Finnmark fylkeskommune

Seniorforsker/assisterende direktør Ailin Aastvedt, Telemarksforskning

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Lovise Bauger, Finansdepartementet/Underdirektør Kari Anne Haugen, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Senorrådgiver Toril Berge Flatabø, Helse- og omsorgsdepartementet

Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og distriktsdepartementet

Sekretariatet:

Spesialrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, KS

Avdelingsdirektør Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Brynjar Indahl, Finansdepartementet

Rådgiver Linn Karina Stormo, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og distriktsdepartementet

Seniorrådgiver Naeem Rashid, Kommunal- og distriktsdepartementet

Seniorrådgiver Tormod Reiersen, Kommunal- og distriktsdepartementet

Utgitt av:
Kommunal- og distriktsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000

Publikasjonskode: H-2527

Forsidebilde: Privat (Naeem Rashid)
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
08/2022 – opplag 70

