



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rapport

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

April 2013



ISSN 0809-4071

Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram sin vårrapport for 2013. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2012.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien og kommunale tjenester basert på sist tilgjengelige tall.

Kapittel 3 ser nærmere på utviklingen i kommunesektorens langsiktige gjeld, herunder hvor stor del av gjelden som reelt sett belaster kommuneøkonomien og i hvilken grad kommunesektoren er eksponert for en renteendring.

Kapittel 4 gjennomgår det reviderte beregningsopplegget for demografikostnadene. Utvalget anslår hvert år hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Anslaget for demografikostnadene basert på den reviderte metoden presenteres i kapittel 6.

Omtalen av kommuneøkonomien og de kommunale tjenestene i 2012 er i hovedsak basert på ureviderte KOSTRA-tall for 2012, publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2013, foreløpige nasjonalregnskapstall for 2012, publisert av Statistisk sentralbyrå 13. februar 2013, samt en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 22. mars 2013.

Til det første konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2013 (avholdt 28. februar 2013) la TBU fram ett notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og ett notat om hvordan den demografiske utviklingen anslås å påvirke kommunesektorens utgifter. Disse notatene er gjengitt som kapittel 5 og 6 i denne rapporten.

De fleste av de faglige begrepene som er brukt i denne rapporten er forklart i vedlegg 7.

Utvalgets forrige rapport ble lagt fram i november 2012 og ble sendt alle landets kommuner og fylkeskommuner (publikasjonsnummer H-2279). Utvalgets rapporter fra høsten 1998 og framover er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider.

Eventuelle kommentarer til rapporten sendes til:

Teknisk beregningsutvalg, sekretariatet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Internettadresse:

www.regjeringen.no/tbu

Innhold

Kapitler

1	Utvalgets situasjonsforståelse.....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene.....	3
2.1	Inntektsutviklingen i 2012.....	3
2.2	Kommunesektorens størrelse	4
2.3	Aktivitets - og inntektsutviklingen siden 2002.....	5
2.4	Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1990-2012).....	7
2.5	Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld.....	8
2.6	Netto driftsresultat.....	9
2.7	Utviklingen i tjenestetilbud.....	11
3	Gjeld i kommunesektoren.....	21
3.1	Utviklingen i kommunesektorens langsiktige bruttogjeld.....	21
3.2	Kommunesektorens renteeksponering.....	22
3.3	Gjeldsbelastningen til enkeltkommuner.....	27
4	Beregningsopplegget for demografikostnader.....	30
4.1	Tidligere beregningsopplegg – prinsipper og forutsetninger.....	30
4.2	Metode.....	33
4.3	Komponentene i beregningsopplegget.....	34
4.4	Kostnadsnøkkelen.....	40
4.5	Befolkningsframskrivninger.....	43
4.6	Oppsummering og konklusjoner.....	45
5	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....	48
5.1	Utviklingen i netto driftsresultat.....	48
5.2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd.....	50
5.3	Utvalgets situasjonsforståelse.....	52
6	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter.....	53
6.1	Sammendrag.....	53
6.2	Demografisk utvikling.....	54
6.3	Metode for beregning av mer- og mindretgifter.....	55
6.4	Beregnete mer- og mindretgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen.....	58
6.5	Mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2013 – oppdaterte beregninger.....	59

Vedlegg

Vedlegg 1	Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2009-2012. Nasjonalregnskapets gruppering.....	65
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2012. Kommuner og fylkeskommuner.....	68
Vedlegg 3	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2012 og 2013.....	69
Vedlegg 4	Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering.....	73
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommune.....	76
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner.....	77
Vedlegg 7	Definisjonskatalog.....	78
Vedlegg 8	Utvalgets mandat og sammensetning.....	85

Kapittel

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter ble 2,1 prosent i 2012, mens veksten i de frie inntektene ble 2,2 prosent. Veksten i samlede inntekter var på om lag samme nivå som i 2011, men noe lavere enn gjennomsnittet for perioden 2005-2011. Inntektsveksten ble vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2012. Høyere inntektsvekst enn forutsatt har først og fremst sammenheng med god skatteinnngang.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren har siden 2010 vært lavere enn inntektsveksten. Den relative lave aktivitetsveksten skyldes nedgang i investeringene, mens sysselsettingsveksten har vært i overkant av 2 prosent og på linje med inntektsveksten. Aktivitetsveksten anslås til 1,4 prosent i 2012. Til tross for realnedgang de senere år ligger investeringsaktiviteten fortsatt på et høyt nivå.

Et høyt investeringsnivå og lånefinansiering knyttet til dette har bidratt til at gjeldsnivået i kommunesektoren har økt kraftig siden 2006. Netto gjeld utgjorde 44 prosent av inntektene ved utgangen av 2012. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger. Den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde knappe 30 prosent av inntektene ved utgangen av 2012, mot 9 prosent ved utgangen av 2006. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for framtidige renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2012 utgjorde netto driftsresultat 3,1 prosent av inntektene for kommunesektoren som helhet, noe som er i tråd med utvalgets anbefaling. Kommunene fikk en forbedring av netto driftsresultat i 2012. Økningen hadde sammenheng med økt brutto driftsresultat og økte netto gevinster på finansielle plasseringer. Fylkeskommunenes netto driftsresultat var på om lag samme nivå i 2012 som i 2011.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Også i 2012 var pensjonspremiene høyere enn pensjonskostnadene. For kommunesektoren som helhet økte netto premieavvik med om lag 5 mrd. kroner, i overkant av 1 prosent av inntektene.

Utbyggingen av barnehagesektoren fortsatte i 2012 og holdt tritt med økningen i antall barn i barnehagealder. I tillegg var det en viss økning i dekningsgraden for de yngste barna og en økning i andel barn med heltidsplass. I grunnskolen økte dekningsgraden i SFO, mens økningen omfanget av spesialundervisning stanset opp. Innen pleie og omsorg økte antall utførte årsverk med 3200 i 2011 og det ble fortsatt flere yngre brukere. De yngre brukerne, som i gjennomsnitt er mer ressurskrevende enn de eldre, utgjorde 43 prosent av brukerne i hjemmetjenesten i 2012. Videre synes institusjonstilbudet å bli kvalitativt bedre ved at det utføres flere legeårsverk og fysioterapiårsverk per beboer. Utbyggingen av barnevernet fortsatte i 2012. Innenfor videregående opplæring ble det flere elever og lærlinger.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012 la Regjeringens budsjettforslag for 2013 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,0 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 5 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2012 i Nasjonalbudsjettet 2013 innebærer forslaget en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 4,3 og 2,3 mrd. kroner.

Også i 2013 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre innenfor en generell befolkningsøkning trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. I forhold til det opprinnelige inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2012 legger budsjettopplegget for 2013 opp til en inntektsvekst som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenestetilbudet bør fortsatt prioriteres.

Utvalgets medlem Bjarne Jensen har følgende merknad:

Undertegnende mener utvalgets oppsummeringer og vurderinger ikke gir et dekkende bilde av den økonomiske situasjon for kommunesektoren. I utvalgets mandat står det:

«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.»

Et av de viktigste prioriteringsspørsmålene i samfunnsøkonomien er forholdet mellom offentlige velferdstjenester og privat konsum. De siste årene har realinntektsøkningen for kommunene sett under ett vært vesentlig lavere enn i økonomien som helhet. Det har ført til at veksten i privat konsum de siste årene vært mellom 3 og 4 prosent per år, mens veksten i kommunalt konsum som gjennomsnitt har vært ca. 2 prosent. Etter dette medlems vurdering burde Utvalgets materiale også belyse slike forhold. Dette fører bl.a. til at hovedlinjene i utviklingen, at veksten i det kommunale tjenestetilbud sakker etter i forhold til privat økonomi og velstand, blir underkommunisert. Det er f.eks. svært gunstige opplegg for finansiering av investeringen av nye sykehjems og omsorgsboliger. Når kommunene likevel ikke bygger så mange nye plasser som det er mål om skyldes det ikke vond vilje, men at de inntektsrammer som stilles til disposisjon for kommunene ikke er tilstrekkelig til å finansiere driften av så mange sykehjemsplasser og omsorgsboliger.

Det er store og systematiske forskjeller i den økonomiske utviklingen for grupper av kommuner. Tallgrunnlag for å vise denne utvikling er relativt enkelt tilgjengelig fra inntektsdataene i Kostra. Ca. 70 prosent av kommunenes inntekter styres i dag i hovedsak av staten; det gjelder rammetilskudd og skatteinntekter. De tildeles i all hovedsak basert på befolkningsstørrelser. Stort sett er systemet slik at «pengene følger befolkningen». Det er selvsagt viktig å ha slike sammenhenger, men det må også tas hensyn til merkostnader som omfordeling av befolkningen kan skape. Siden det skjer en betydelig omfordeling av befolkningen fordelt på kommunegrupper skjer det også en omfordeling av inntekter fra kommuner hvor folketallet vokser lavere enn landsgjennomsnittet eller til og med har befolkningsnedgang til kommuner med økende folketall i forhold til landsgjennomsnittet. I perioden 2002 til 2011 økte folketallet med 9,5 prosent på landsbasis. I kommunene med mindre enn 2500 innbyggere; dvs. stort sett distriktskommuner sank folketallet med 4,6 prosent i denne perioden. Kommunene med mellom 2500 og 5000 innbyggere hadde også som gruppe svakere befolkningsøkning enn landsgjennomsnittet. Den viktigste trend i denne endring er sterk vekst i de sentrale bykommuner, mens en del av distriktene får færre innbyggere. Dette betyr at for mange distriktskommuner reduseres inntektene i faste priser uten at de kommunale kostnader kan reduseres like mye. Den samlede effekt av endringene i kriteriene for fordeling av inntektene mellom kommunene i 2011 ser også ut til å ha svekket inntektene til distriktskommunene. Befolkningsutviklingen kan også skape spesielle utfordringer i de sterke voksende kommuner som får ekstra kostnader til etablering av nye tilbud. Disse befolkningsendringene fører til ekstra kostnader til kommunale tjenester som ikke tas hensyn til i utvalgets analyser og vurderinger.

2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

	1990- 2001 ¹	2002- 2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ⁴
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi									
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,3	12,9	12,3	12,0	12,6	13,6	13,8	14,0	13,9
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	20,5	16,4	16,2	15,7	15,9	17,4	17,6	17,7	18,0
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	18,5	15,1	14,6	14,4	14,4	15,0	15,1	15,4	15,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av landet	22,5	19,2	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,4	19,3
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien									
BNP for Fastlands-Norge, prosent volumendring	3,1	2,9	4,8	5,3	1,5	-1,6	1,7	2,5	3,5
Inntekter i kommunesektoren, reell endring, prosent ²⁾	2,2	2,2	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,1
Kommunal deflator, prosent endring	3,5	3,4	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter ⁵⁾	73,8	71,7	69,1	67,7	67,0	67,6	68,2	75,9	76,5
Frie inntekter, reell endring fra året før, prosent	0,9	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,2
Aktivitetendring i kommunesektoren, reell endring, prosent ⁶⁾	2,7	0,7	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent endring	1,7	0,1	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,3	2,1
Bruttoinvesteringer, prosent volumendring	5,4	1,0	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-2,7	-1,5
Bruttoinvesteringer i prosent av inntekter	10,5	12,1	11,5	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	12,6
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	2,7	1,7	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1
Nettofinansinvesteringer, prosent av inntekter	-1,3	-5,2	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,9	-5,1	-4,0
Netto gjeld, i prosent av inntekter ³⁾	20,3	17,4	16,5	19,6	30,2	33,5	38,3	41,6	44,0

- 1) Gjennomsnitt over perioden. Tallene fra 2002 er påvirket av overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Denne funksjonsendringen førte til at kommunesektorens omfang ble redusert fra 2002. I del B av tabellen er inntekts- og aktivitetsvekst korrigert for sykehusoverdragelsen.
- 2) Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer, blant annet sykehusreformen i 2002. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.
- 3) Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom.
- 4) Tallene for 2012 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 13. februar 2013 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 22. mars 2013.
- 5) 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 prosentpoeng fra 2010 til 2011.
- 6) Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

2.1 Inntektsutviklingen i 2012

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i 2012 i kommunesektorens inntekter på ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger i tilknytning til nasjonalbudsjettene.

I Nasjonalbudsjettet 2012 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 4,0 mrd. kroner eller 1,1 prosent, regnet fra anslag på regnskap for 2011. Veksten i kommunesektorens frie inntekter ble anslått til 2,7 mrd. kroner eller 1,0 prosent.

Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2012. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2011-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd.	Pst.	Mrd.	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2012	4,0	1,1	2,7	1,0
Revidert nasjonalbudsjett 2012	5,1	1,4	3,5	1,2
Nasjonalbudsjettet 2013	6,9	1,9	5,4	1,9
Oppdatert anslag	7,5	2,1	6,2	2,2

I Revidert nasjonalbudsjett 2012 ble den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2011 til 2012 anslått til 5,1 mrd. kroner. Oppjustering av veksten var blant annet knyttet til noe lavere øremerkede overføringer i regnskapet for 2011 enn forventet. Anslåtte skatteinntekter i 2012 ble i Revidert nasjonalbudsjett økt med 2,3 mrd. kroner i forhold til anslag i Nasjonalbudsjettet 2012.

Anslaget for den kommunale deflatoren i 2012 ble i Revidert nasjonalbudsjett nedjustert med ¼ prosentpoeng sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2012, som følge av at anslått lønnsvekst ble nedjustert fra 4 til 3¾ prosent.

I Nasjonalbudsjettet 2013 ble skatteanslaget for 2012 økt med ytterligere 2,6 mrd. kroner i forhold til anslaget i revidert nasjonalbudsjett, særlig knyttet til forholdsvis god vekst i forskuddstrekk. Kostnadsveksten i kommunesektoren i 2012 ble i Nasjonalbudsjettet 2013 oppjustert med 0,2 prosentpoeng till 3,2 prosent, på grunn av høyere anslag for lønnsveksten. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2011 til 2012 ble i Nasjonalbudsjettet 2013 anslått til 6,9 mrd. kroner eller 1,9 prosent. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter ble i Nasjonalbudsjettet 2013 anslått til 5,4 mrd. kroner eller 1,9 prosent.

Med grunnlag i oppdaterte regnskapstall for 2012 anslås realveksten i kommunesektorens inntekter til 2,1 prosent i 2012 i denne rapporten, mens veksten i de frie inntektene anslås til 2,2 prosent. Det er da innarbeidet at skatt på inntekt og formue ble knapt 750 mill. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013, og at inntekter fra eiendomsskatt også ble noe høyere enn forutsatt. Anslaget på inntektsutviklingen fra 2011 til 2012 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 3,4 prosent, som er 0,2 prosentpoeng høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.

2.2 Kommunesektorens størrelse

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, jf. del A av tabell 2.1. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter om lag 18 prosent i 2012. Tabell 2.1 viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 13 prosent i perioden 2002-2008, for så å øke til i underkant av 14 prosent etter 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008, da andelen var 14,4 prosent. De to siste årene har timeverksandelen økt og anslås å utgjøre 15,4 prosent i 2012. 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 anslås den kommunale sysselsettingsandelen til vel 19 prosent i 2011 og 2012, det samme som i 2002.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Økningen i sektorens andel av norsk økonomi ser ut til å ha festet seg på et varig høyere nivå.

Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009 har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum i 2011 og 2012 har den kommunale andelen vist en svak økning siden 2009. Målt ved inntektene som andel av BNP for fastlands-Norge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen øker til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter ikke har vært høyere enn BNP for fastlands-Norge i perioden 2009-2012, jf. figur 2.2. Dette har flere forklaringer, blant annet at de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012) der reformene behandles som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4.

2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen siden 2002

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. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer.

Figur 2.1 viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet ut av fylkeskommunene til staten. Det framgår av figur 2.1 at det særlig var høy aktivitetsvekst i perioden 2006-2009, ifølge tabell 2.1 drevet både av høy vekst i kommunal sysselsetting og høy vekst i investeringene.

Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene i figur 2.1 ikke helt sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom inntektsveksten.

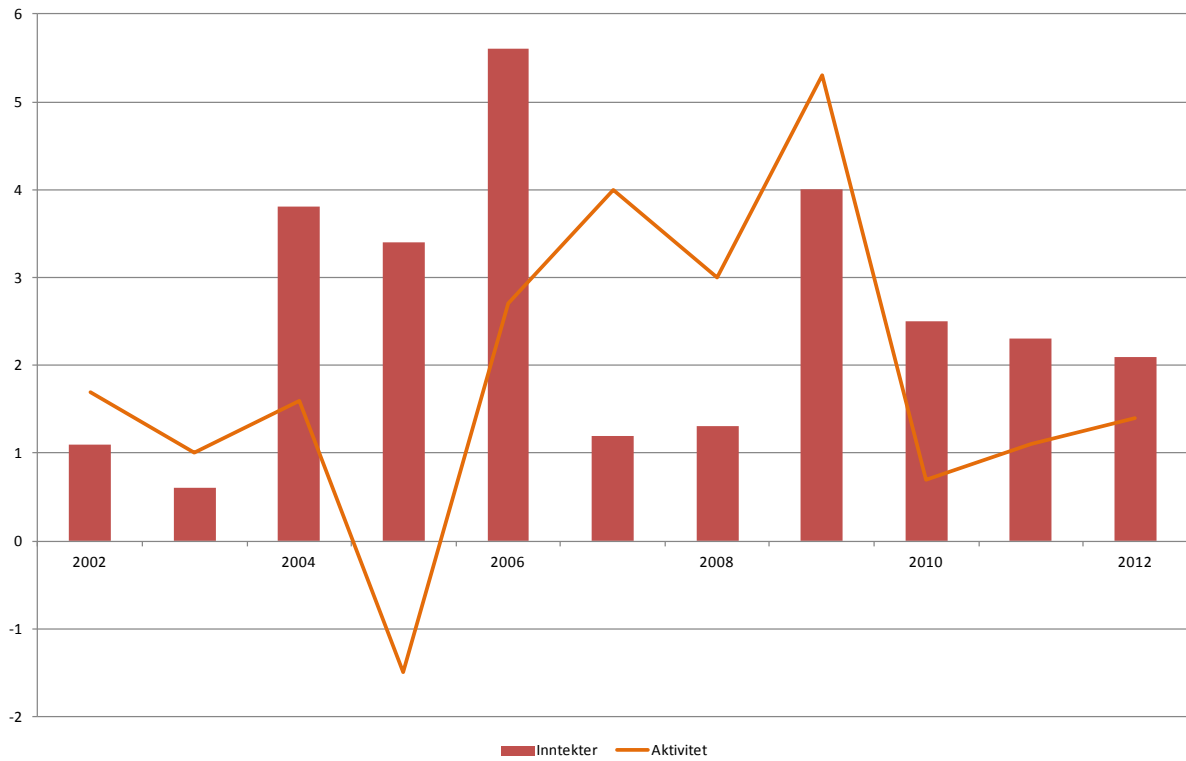
Det framgår av figur 2.1 at det har vært en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i årene etter 2009. Det er anslått en aktivitetsvekst på 0,7 prosent i 2010 og 1,1 prosent i 2011. Veksten fra 2011 til 2012 anslås foreløpig til 1,4 prosent, hvorav veksten i utførte timeverk anslås til 2,1 prosent, jf. tabell 2.1.

Det framgår videre av figur 2.1 at den anslåtte årlige aktivitetsveksten etter 2009 har vært klart lavere enn den årlige realinntektsveksten i samme periode. Etter 2009 har den gjennomsnittlige årlige veksten i aktiviteten vært rundt 1 prosent, mens den gjennomsnittlige årlige realveksten i inntektene har vært rundt 2 prosent. Oppbremsingen i veksten i aktiviteten er særlig knyttet til lavere vekst i bruttorealinvesteringene, jf. tabell 2.1

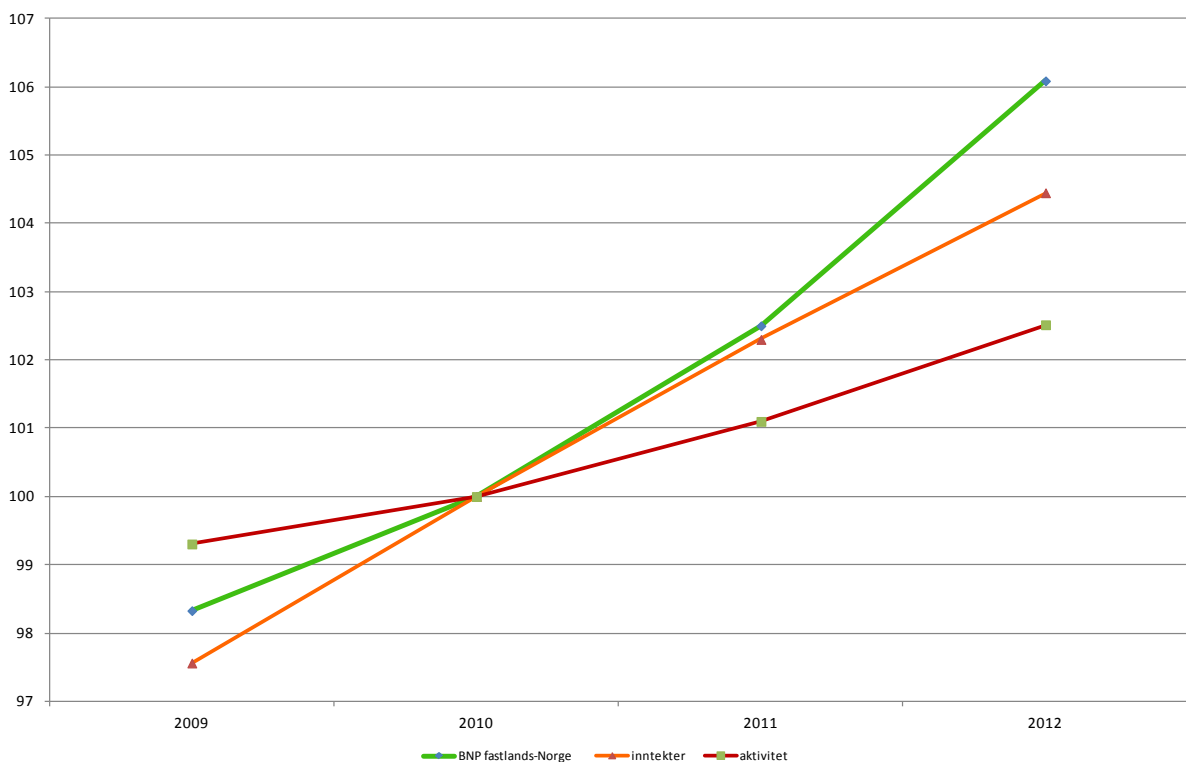
Den overnevnte beskrivelsen av forholdet mellom aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene kan også illustreres med en figur 2.2 der vi setter 2010 som basisår. I figur 2.2 framgår også utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Figur 2.2 viser at etter finanskrisen har realveksten i kommunesektorens inntekter vært litt lavere enn volumveksten i BNP for Fastlands-Norge. I

denne perioden har aktivitetsveksten vært lavere enn inntektsveksten, særlig på grunn av lavere vekst i investeringene.

Figur 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002–2012. Prosentvis volumendring fra året før



Figur 2.2 Utvikling i BNP Fastlands-Norge, reell utvikling i inntekter og aktivitet i kommuneforvaltningen i perioden 2009-2012. Volumindekser med 2010 = 100

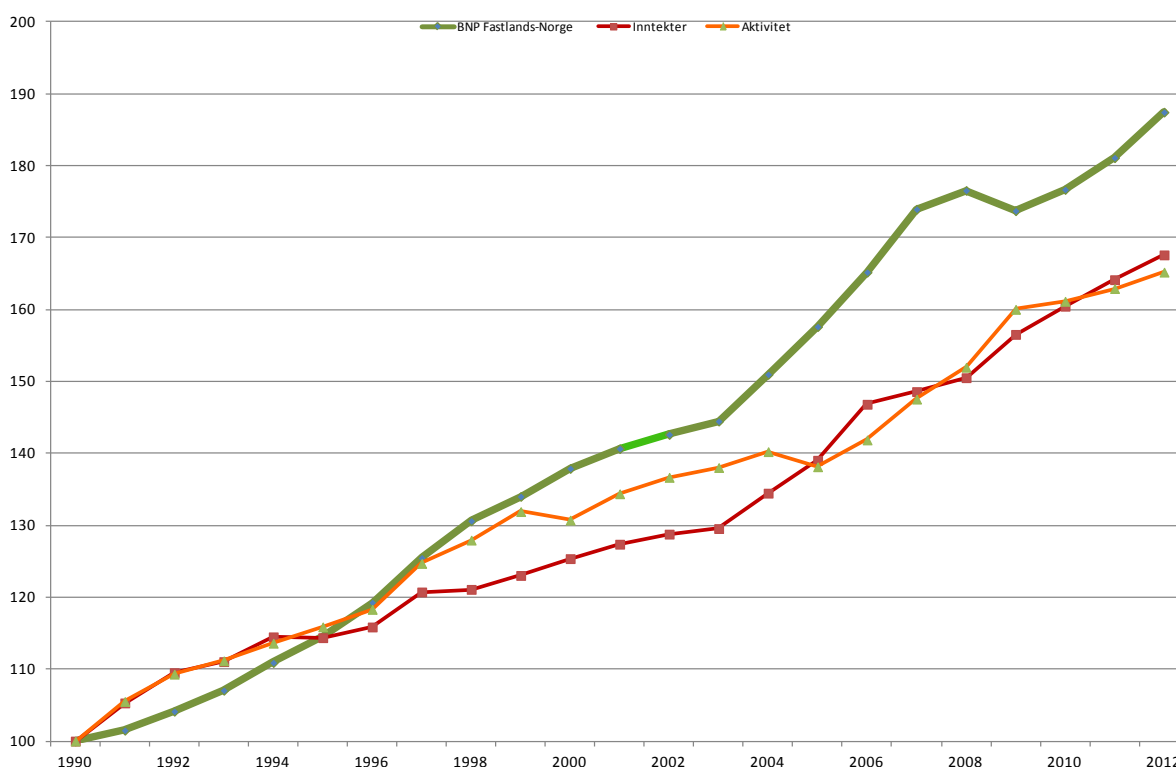


2.4 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1990-2012)

Figur 2.3 illustrerer noen hovedtall for utviklingen i kommuneøkonomien over en lengre periode, dvs. over perioden 1990-2012. Det framgår at samlet for de siste 22 årene har BNP for fastlands-Norge vokst sterkere enn aktiviteten og realinntektene i kommunesektoren. I perioden 1990-2012 økte BNP for fastlands-Norge med 2,9 prosent som årlig gjennomsnitt, mens inntektene til kommuneforvaltningen økte med 2,4 prosent pr. år i samme periode. Tallseriene for inntekter og aktivitet i kommunesektoren i figur 2.3 er korrigert for sykehusoverdragelsen til staten i 2002.

Et viktig formål med å tilføre kommunesektoren økte inntekter er å legge til rette for økt velferd og forbedret tjenestetilbud til landets innbyggere. Økt bruk av innsatsfaktorer, finansiert av økte inntekter, er ikke den eneste kilden til økt tjenesteproduksjon i kommunesektoren. Som i andre sektorer vil det over tid være en viss produktivitetsøkning i produksjon av kommunale tjenester. På den annen side er kommunal tjenesteproduksjon mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig og det er vanlig å anta at effektivitetsutviklingen i denne typen tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, er lavere enn i vareproduksjon. Produktivitetsveksten i denne type næringer er også vanskelig å måle. Volumutviklingen i tjenestetilbudet til innbyggerne vil ventelig ligge et sted mellom bnp-kurven og inntektskurven i figur 2.3

Figur 2.3 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1990-2012. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1990 = 100

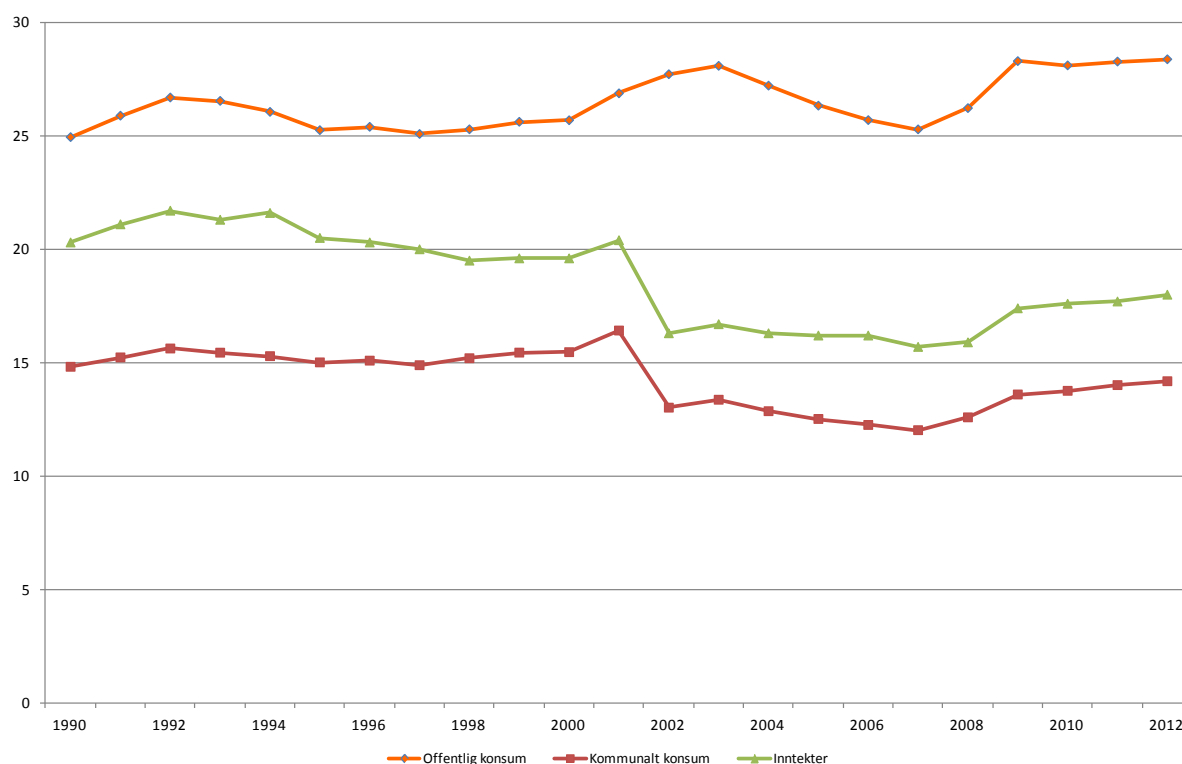


Forholdsvis svak produktivitetsvekst kan være en medvirkende årsak til at kommunesektorens andel av norsk økonomi, dvs. kommunesektorens inntekter og kommunalt konsum i prosent av BNP for Fastlands-Norge, ikke er redusert, til tross for at realinntektene til og aktiviteten i kommunesektoren har steget mindre enn BNP for fastlands-Norge, jf. figur 2.4. Dersom en tar hensyn til overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten i 2002 er

kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge om lag uendret eller litt stigende fra 1990 og fram til 2008. Etter 2009 har andelen for kommunalt konsum vært litt stigende.

Konstante eller stigende andeler for kommunale inntekter og kommunalt konsum, til tross for lavere inntekts- enn bnp-vekst, skyldes også at det over tid er reformer der kommunesektoren blir tilført økte inntekter og oppgaver, men der disse inntektene holdes utenom den beregnede inntektsveksten, for eksempel forvaltningsreformen i fylkeskommunene i 2010 og samhandlingsreformen i 2012.

Figur 2.4. Offentlig konsum, kommunalt konsum og kommunesektorens inntekter som prosent andel av BNP for Fastlands-Norge. 1990-2012



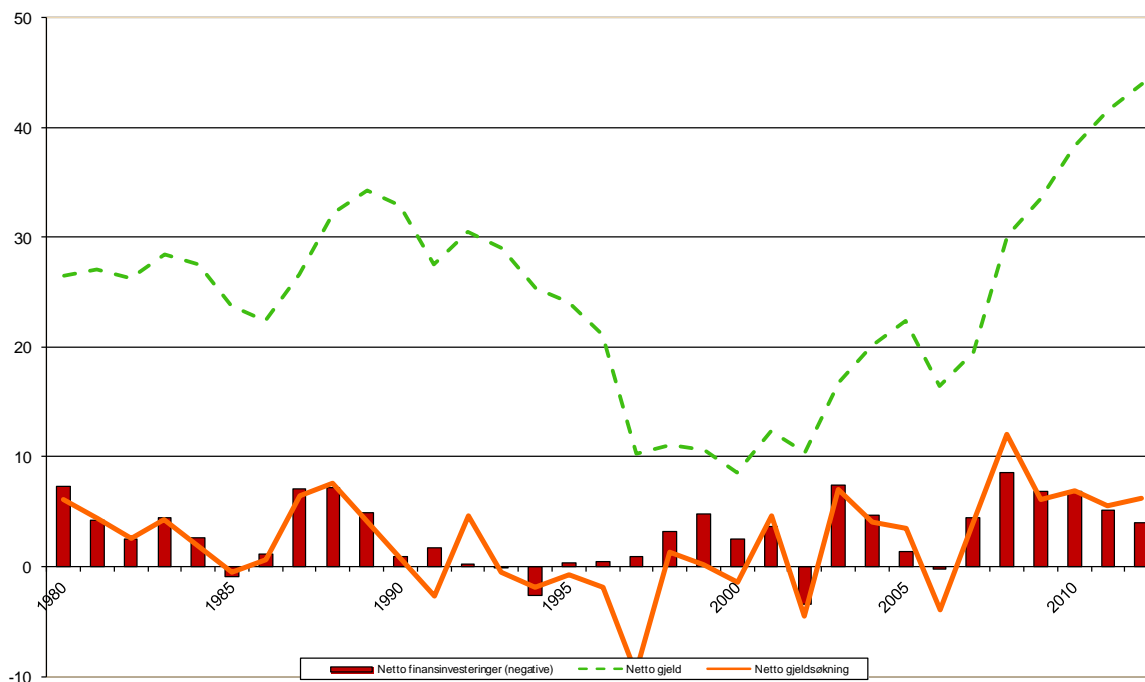
2.5 Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld

Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før låntransaksjoner) er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom.

Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer.

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer, og det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. I 2010 og 2012 har underskuddet avtatt noe målt i prosent av inntektene. Nettofinansinvesteringene var hhv. -24 mrd. kroner i 2010, -19 mrd. kroner i 2011 og -16 mrd. kroner i 2012 ifølge foreløpige tall. Målt i prosent av inntektene tilsvarer dette et underskudd på hhv. 6,8 prosent i 2010, 5,1 prosent i 2011 og 4,0 prosent i 2012.

Figur 2.5 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld og netto gjeldsøkning i kommuneforvaltningen. Prosent av inntekter



Figur 2.5 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld steget til over 40 prosent av inntektene i 2011 og 2012. Dette er høyere enn gjeldsnivået på slutten av 1980-tallet. For årene 1997-2000 var nettogjelden så lav som rundt 10 prosent av inntektene, blant annet som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringsposter.

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen har steget til over 40 prosent av inntektene er den samlede rentebelastende gjelden lavere enn dette, jf. kapittel 3 i denne rapporten om gjeld i kommunesektoren. Deler av lånene er knyttet til tjenester der avdrag og rente finansieres gjennom kommunale gebyrer, slik som gebyrer knyttet til vann, avløp og renovasjon. Videre er det slik at staten dekker rentekostnader og noen avdrag på kommunale skole-, kirke og sykehjemsinvesteringer og til transporttiltak i fylkene. Som det framgår av kapittel 3 anslås det en samlede netto rentebelastende gjeld for kommunesektoren ved utgangen av 2012. Basert på dette anslaget vil en endring i det generelle rentenivået på 1 prosentpoeng endre kommunesektorens årlige netto renteutgifter med vel 1 mrd. kroner. Kommunesektoren har imidlertid også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger), som motsvares av tilsvarende pensjonsforpliktelse. Sektoren har på dette området fordel av høyere rente.

2.6 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er utvalgets hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett utgjøre om lag 3 prosent av inntektene. Kravet vil variere fra kommune til kommune, særlig knyttet til

graden av lånefinansiering i den enkelte kommune. Utviklingen i driftsresultatet fra 2004 til 2012 framgår av tabell 2.3.

I kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på om lag 3 prosent av inntektene i både 2009 og 2010, men ble redusert til 2,5 prosent i 2011. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,1 prosent i 2012, en økning med 0,6 prosentpoeng i forhold til 2011.

I kommunene utenom Oslo var veksten i driftsinntekter større enn veksten i driftsutgifter både i 2011 og 2012, noe som har bidratt til en styrking av brutto driftsresultat de to siste årene. Økning i netto renteutgifter og netto avdrag, samt tap på finansielle plasseringer, bidro på den andre siden likevel til redusert driftsresultat i 2011, mens disse effektene av finansinntektene bidrar på plussiden i 2012.

I 2010 steg driftsresultatene i fylkeskommunene kraftig som følge av forvaltningsreformen som blant annet innebar at ansvaret for store deler av riksvegnettet ble overført fra staten. Det kan se ut som denne økningen i 2010 i noen grad var av engangskaraktter, men som det framgår av tabell 2.3 var netto driftsresultat i fylkeskommunene i 2011 og 2012 noe høyere enn før reformen.

Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eksklusive avskrivninger i prosent av inntekter

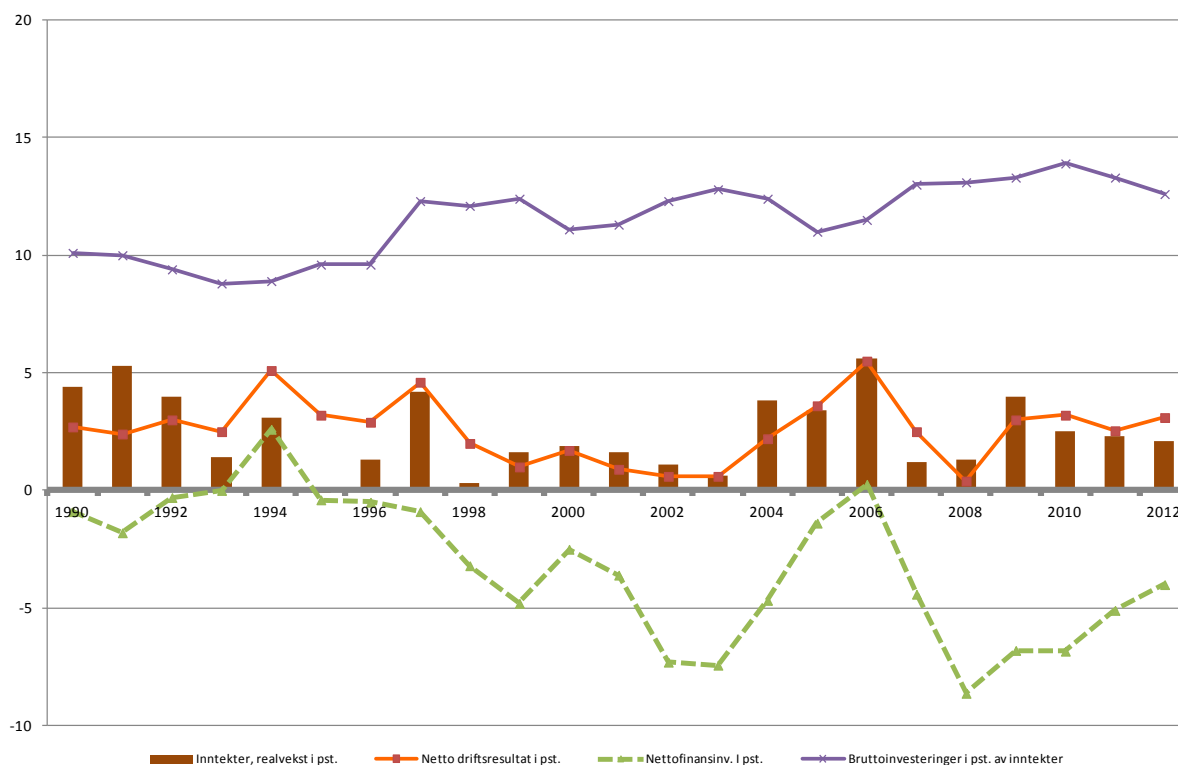
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommunesektoren								
Brutto driftsresultat	5,4	7,4	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1
Kommunene utenom Oslo								
Brutto driftsresultat	5,8	7,5	5,4	4,1	5,0	5,3	5,6	5,9
Netto driftsresultat	3,5	5,2	1,9	-0,6	2,7	2,1	1,8	2,6
Fylkeskommunene utenom Oslo								
Brutto driftsresultat	4,8	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,8	5,5	5,2
Oslo kommune								
Brutto driftsresultat	4,0	7,7	3,6	2,3	1,8	0,6	3,1	3,4
Netto driftsresultat	3,6	8,0	4,6	3,9	3,2	1,1	3,1	3,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.6 viser utviklingen i kommunesektorens netto driftsresultat, realveksten i kommunesektorens inntekter, utviklingen i nettofinansinvesteringer, samt bruttoinvesteringene som andel av inntektene over perioden 1990-2012. Netto driftsresultat og inntektsutviklingen har i stor grad variert i takt. Likevel har det vært en tendens til økende budsjettunderskudd målt ved nettofinansinvesteringene. Dette skyldes i stor grad at investeringene har økt som andel av inntektene. Første halvdel av 1990-tallet utgjorde bruttoinvesteringene om lag 10 prosent av inntektene, men etter dette steg denne andelen til over 13 prosent i perioden 2008-2011. Denne andelen er redusert fra 13,3 prosent i 2011 til 12,6 prosent i 2012 som følge av en svak nedgang i investeringene.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Premieavvik er pensjonspremien fratrukket pensjonskostnader I tillegg til årets pensjonskostnad kostnadsføres en andel av tidligere års premieavvik. For kommunesektoren som helhet utgjorde dette samlet sett 1,3 prosent av inntektene i 2012, mens gjennomsnittet for perioden 2003-2011 var 0,8 prosent. Premieavviket dekkes inn i løpet av 10 år.

Figur 2.6 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (reell prosentvis endring fra året før) 1990-2012, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat og bruttoinvesteringer (i prosent av driftsinntekter) og nettofinansinvesteringer i prosent av inntekter



2.7 Utviklingen i tjenestetilbud

I dette kapittelet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2011 til 2012, og samlet sett for perioden 2007 til 2012.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall ble publisert 15. mars 2013, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

Barnehagesektoren har vært i sterk vekst de senere årene, og veksten fortsatte også inn i 2012. Ved utgangen av 2012 hadde 90,4 prosent av barn i aldersgruppen 1-5 år plass i barnehage, noe som er en økning på 1,2 prosent fra 2011. I grunnskolen øker elevtallet noe fra 2011 til 2012, mens årstimer til undervisning er på om lag samme nivå som i 2011. Elevtallet i videregående opplæring var i sterk vekst i årene før 2009, før veksten flatet ut. Fra 2011 til 2012 øker elevtallet med 2,2 prosent. Innen pleie og omsorg økte antall utførte årsverk med nærmere 3 200 i 2012 og det blir stadig flere yngre tjenestemottakere. Omfanget av barnevernstjenesten har økt kraftig i løpet av den siste femårsperioden, og denne utviklingen fortsatte også i 2012. I løpet av 2012 kom det til 300 flere årsverk i barnevernet, og i alt mottok 53 500 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2012.

Demografisk utvikling

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. Den demografiske utviklingen i perioden 2007-2012 beskrives i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Demografisk utvikling 2007-2012

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Barnehager:							
Antall barn 1-5 år	292 539	311 972	314 484	21 945	2 512	7.5	0.8
Antall barn 1-2 år	117 932	126 234	124 856	6 924	-1 378	5.9	-1.1
Antall barn 3-5 år	174 607	185 738	189 628	15 021	3 890	8.6	2.1
Grunnskole:							
Antall barn 6-15 år	619 565	616 409	616 773	-2 792	364	-0.5	0.1
Videregående opplæring:							
Antall unge 16-18 år	191 124	194 106	196 202	5 078	2 096	2.7	1.1
Barnevern:							
Antall barn og unge 0-17 år	1 099 279	1 118 225	1 122 897	23 618	4 672	2.1	0.4
Pleie- og omsorg:							
Antall eldre 67 år og over	613 728	654 601	673 212	59 484	18 611	9.7	2.8
Antall eldre 67-79 år	395 134	433 018	451 627	56 493	18 609	14.3	4.3
Antall eldre 80-89 år	185 322	181 642	180 524	-4 798	-1 118	-2.6	-0.6
Antall eldre 90 år og over	33 272	39 941	41 061	7 789	1 120	23.4	2.8
Totalt:							
Antall innbyggere i alt	4 737 171	4 985 870	5 051 275	314 104	65 405	6.6	1.3
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 716 956	1 777 088	1 800 671	83 715	23 583	4.9	1.3
Andel innbyggere 1-18 år og 67 år og over (prosent)	36.2	35.6	35.6	-0.6	0.0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fem årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med i underkant av 84 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. I femårsperioden har antall barn og unge i grunnskolealder har gått noe ned, det samme har antall eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene har det vært en økning. Veksten har vært særlig sterk blant de yngste og blant de aller eldste (90 år og over) samt i aldersgruppen 67-79 år. Det samlede innbyggertallet har økt med om lag 314 000 de siste fem årene, en økning på 6,6 prosent. Til sammenligning økte antall innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 4,9 prosent i samme periode.

I løpet av 2012 var det en liten vekst i antall barn i barnehagealder, mens antall barn og unge i grunnskolealder var omtrent uendret. Unge med rett til videregående opplæring økte derimot med i overkant av 1 prosentpoeng. Samlet sett ble det i underkant av 19 000 flere eldre over 67 år fra 2011 til 2012. Veksten var svært sterk både i aldersgruppen 67-79 år og i gruppen 90 år og over, mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80-89 år.

Barnehager

Antall barn i barnehagealder har i løpet av de siste fem årene økt kraftig, og samtidig har barnehagedekningen økt fra om lag 80 prosent i 2007 til i overkant av 90 prosent i 2012. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage, og denne andelen har vært relativt

stabil de siste fem årene. Økningen i dekningsgraden skyldes den sterke barnehageutbyggingen i denne perioden. De siste fem årene har i overkant av 36 000 flere barn fått plass i barnehage. For de eldste barna har dekningsgraden de siste årene stabilisert seg, mens dekningsgraden blant 1-2 åringer fortsatt øker noe. For 0 åringer har dekningsgraden gått litt ned gjennom perioden.

De fem siste årene var det også en kraftig økning i andelen heltidsplasser. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass i overkant av 2 timer mer i barnehagen per uke i 2012 enn i 2007. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 20,2 prosent fra 2007 til 2012, mens veksten i antall barn med plass i barnehage var om lag 14,5 prosent.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2007 under ett var veksten i ressursinnsatsen (21 prosent) på om lag samme nivå som kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerede oppholdstimer i kommunale barnehager (22,2 prosent).

Både andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning og andelen assistenter med fagutdanning har økt de siste fem årene.

Tabell 2.5 Utvikling i barnehagesektoren 2007-2012 (private og kommunale)

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Produksjon:							
Barn med plass i barnehage i alt:	249 700	282 600	286 000	36 300	3 400	14.5	1.2
- herav andel i kommunal barnehage	52.5	52.3	52.4	-0.1	0.1		
Barn 0 år med plass i barnehage	2 600	2 600	2 300	-300	-300	-11.5	-11.5
Barn 1-2 år med plass i barnehage	81 700	100 300	100 100	18 400	-200	22.5	-0.2
Barn 3-5 år med plass i barnehage	164 900	179 200	183 200	18 300	4 000	11.1	2.2
Korrigerede oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)*	370 000	443 900	452 300	82 300	8 400	22.2	1.9
Ukorrigerede oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)	260 136 960	306 445 248	312 560 352	52 423 392	6 115 104	20.2	2.0
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	79.8	88.6	90.4	10.6	1.8		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	41.1	42.9	43.2	2.1	0.3		
Dekningsgrad:							
Andel av 1-5-åringer som har barnehageplass	84.3	89.6	90.1	5.8	0.5		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	4.6	4.3	3.8	-0.8	-0.5		
Andel av 1-2-åringer som har barnehageplass	69.3	79.5	80.2	10.9	0.7		
Andel av 3-5-åringer som har barnehageplass	94.4	96.5	96.6	2.2	0.1		
Ressursinnsats:							
Antall årsverk	60 500	71 300	73 200	12 700	1 900	21.0	2.7
Antall årsverk i kommunale barnehager	32 400	36 800	38 900	6 500	2 100	20.1	5.7
Kvalitet:							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning	83.1	85	85.8	2.7	0.8		
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	20.2	25.1	26.8	6.6	1.7		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

*Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigeret for alder og oppholdstidskategorier. Antall barn 0-2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1, 5 og 4-6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0-8 timer vektet med 6, timer, 9-16 vektet med 13 timer, 17-24 timer vektet med 21 timer, 25-32 timer vektet med 29 timer, 33-40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer.

Den sterke veksten i barnehagesektoren fra de siste årene ble i stor grad videreført i 2012. Totalt fikk 3 400 flere barn plass i barnehage i løpet av 2012, og barnehagedekningen var ved utgangen av året på i overkant av 90 prosent. For de eldste barna er det tegn til at dekningsgraden stabiliseres, mens den fortsatt øker noe for 1-2 åringer. Barnas gjennomsnittlige oppholdstid per uke fortsatte å øke i 2012, slik at også i 2012 gikk en del av kapasitetsveksten i sektoren med til å gi barn som allerede hadde plass lengre oppholdstid.

Ressursinnsatsen fortsatte å øke i 2012, og avtalte årsverk vokste med 5,7 prosent, mens korrigert oppholdstid økte med 1,9 prosent. Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning øker svakt i 2012. Også andelen assistenter med fagutdanning økte i 2012.

Grunnskole

Utviklingen i grunnskolen har vært relativt stabil de siste fem årene. Elevtallet har gått noe ned, mens ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning har økt gjennom femårsperioden. Økningen kan i stor grad knyttes til en økning i årstimer til spesialundervisning. I løpet av perioden har det også vært en økning i andelen av elevene som har plass i skolefritidsordningen (SFO). Gruppestørrelsen på både barne- og ungdomstrinnet reduseres noe fra 2007 til 2012. Dette kan indikere en høyere lærertetthet, men tallene er også påvirket av økningen i spesialundervisning i samme periode.

Tabell 2.6 Utvikling i grunnskoleopplæring 2007-2012 (privat og offentlig)

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Produksjon:							
Elever i alt i grunnskolen	616 300	612 600	614 400	-1 900	1 800	-0.3	0.3
Elever i private grunnskoler	15 483	16 684	18 190	2 707	1 506	17.5	9.0
Antall elever med plass i SFO	143 400	150 500	154 600	11 200	4 100	7.8	2.7
Antall elever med spesialundervisning	:	52 700	52 500	:	-200	:	-0.4
Dekningsgrad:							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO*	58.7	62.2	62.7	4.0	0.5		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk (kommunale)	88 758	94 351	93 691	4 933	-660	5.6	-0.7
Årstimer til undervisning i alt (i 1000)**	35 000	36 000	35 900	900	-100	2.6	-0.3
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)**	5 600	6 600	6 500	900	-100	16.1	-1.5
Årstimer til undervisn. i alt per elev**	56.5	58.6	58.4	1.9	-0.2	3.4	-0.3
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und.***	:	124.8	123.3		-1.5		-1.2
Kvalitet:							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn****	13.2	13.0	13.1	-0.1	0.1		
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn****	15.0	14.7	14.7	-0.3	0.0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI.

* Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

**Inkluder alle grunnskoler, alle eierforhold. Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

*** Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

**** Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Elevtallet i grunnskolen øker noe fra 2011 til 2012. Årstimer til undervisning er på om lag samme nivå som i 2011, noe som kan skyldes at den sterke veksten vi har sett i årstimer til spesialundervisning de siste årene, snur, og antallet årstimer til spesialundervisning synker noe fra 2011 til 2012. Gjennomsnittlig antall timer med spesialundervisning per elev som mottok spesialundervisning gikk ned i 2012, i gjennomsnitt fikk hver elev 1,5 timer mindre spesialundervisning enn i 2011. I underkant av 63 prosent av barn mellom seks og ni år hadde i 2012 plass i skolefritidsordningen (SFO), noe som er en økning på 0,5 prosentpoeng fra året før. Det er en forholdsvis sterk vekst i antall elever i private grunnskoler i perioden, og veksten er særlig sterk fra 2011 til 2012.

Barnevern

Barnevernstjenestene har økt kraftig i omfang den siste femårsperioden. Både antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar i mot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antallet barn og unge.

Økningen i barnevernet fortsatte også i 2012. I alt mottok i underkant av 53 500 barn og unge hjelp fra barnevernet i 2012, det er en økning på 1,3 pst. fra året før. Den største delen av veksten har kom i form av omsorgstiltak. Det har vært en kraftig økning i antall årsverk i barnevernet de siste fem årene. Bare i 2012 kom det til 300 flere årsverk, noe som kan ha sammenheng med at det ble bevilget øremerkede midler til opprettelse av nye stillinger.

Tabell 2.7 Utvikling i barnevernet 2007-2012 (private og kommunale)

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Produksjon:							
Antall undersøkelser	30 400	43 400	43 200	12 800	-200	42.1	-0.5
Antall barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	43 300	52 800	53 500	10 200	700	23.6	1.3
- herav hjelpetiltak	35 500	44 200	44 500	9 000	300	25.4	0.7
- herav omsorgstiltak	7 700	8 500	9 000	1 300	500	16.9	5.9
Dekningsgrad:							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	2,8	3,9	3,8	1,0	-0,1		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	3,9	4,7	4,8	0,9	0,1		
Ressursinnsats:							
Antall årsverk	3 200	3 900	4 200	1 000	300	31.3	7.7
Kvalitet:							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	2,6	3,1	3,4	0,8	0,3		
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	26,8	24,6	22,4	-4,4	-2,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder har gått ned de siste fem årene, og særlig fra 2011 til 2012 har nedgangen vært sterk.

Pleie- og omsorgstjenester

Omfanget av pleie- og omsorgstjenestene har økt de siste årene. Det økende behovet skyldes både at tjenestetilbudet har blitt bygd ut i takt med at det blir stadig flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, og at det har vært en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67

år). De siste 5 årene har antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester under 67 år økt med i overkant av 50 prosent.

Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Personer under 67 år utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester, og utgjør i 2012 i overkant av 43 pst. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant yngre (under 67 år) og de eldste (over 90 år) kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne.

Tabell 2.8 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2007-2012 (private og kommunale)

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Produksjon:							
Antall mottakere av hjemmetjenester	161 800	189 100	191 200	29 400	2 100	18.2	1.1
- herav under 67 år	54 900	80 100	82 700	27 800	2 600	50.6	3.2
- herav 67-79 år	31 400	33 100	33 600	2 200	500	7.0	1.5
- herav over 80 år	58 100	75 900	75 000	16 900	-900	29.1	-1.2
Antall beboere i institusjon	42 300	43 400	43 800	1 500	400	3.5	0.9
- herav under 67 år	4 100	4 700	4 800	700	100	17.1	2.1
- herav 67-79 år	7 000	7 500	7 700	700	200	10.0	2.7
- herav over 80 år	30 900	31 200	31 300	400	100	1.3	0.3
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 200	41 300	41 400	200	100	0.5	0.2
- herav andel private plasser i prosent	9.8	9.6	:				
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	:	21 700	21 900	:	200		0.9
Dekningsgrad:							
Andel 80 år og over som bor på institusjon**	14.3	14.1	14.1	-0.2	0.0		
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester	19.1	16.7	16.1	-3.0	-0.5		
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester	36.8	34.3	33.8	-3.0	-0.4		
Ressursinnsats:							
Årsverk i alt***	118 200	128 900	132 100	13 900	3 200	11.8	2.5
Kvalitet:							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0.3	0.4	0.4	0.1	0.0	38.7	10.3
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon****	0.3	0.3	0.3	0.0	-0.1	-12.1	-14.7
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	7.0	9.8	10.3	3.3	0.5	46.9	5.5
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon****	8.1	8.9	9.4	1.3	0.5	16.2	5.5
Andel årsverk med fagutdanning	71.0	73.0	74.0	3.0	1.0		
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	89.7	93.8	93.0	3.3	-0.8		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

*** Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets

Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for 2012 er uten Oslo.

****Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Antall årsverk i alt har økt med 13 900 i perioden 2007 til 2012. Årsverk av leger i institusjon har økt betydelig de siste årene, og økningen fortsatte også fra 2011 til 2012. Også fysioterapidekningen på institusjoner fortsatte å øke fra 2011 til 2012. Andelen plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner har økt de senere årene. Andel årsverk med fagutdanning økte noe i løpet av de siste fem årene.

Videregående opplæring

Antall elever i videregående skole vokser med 4 300 eller 2,2 prosent fra 2011 til 2012. Dette er en betydelig vekst når det sammenlignes med veksten i antall 16-18 åringer som er på 2 100 fra 2011 til 2012 (jmfør tabell 2.4). Tallene viser også at veksten i antall elever både i femårsperioden og fra 2011 til 2012 er noe større i de fylkeskommunale videregående skolene enn i de private. Andelen av 16-18-åringene som er i videregående opplæring har ligget relativt stabilt i overkant av 91 prosent, og nærmer seg 92 prosent i 2012.

Økningen i lærlinger i 2011 fortsetter også i 2012, etter at antallet gikk ned i perioden 2008 til 2010. Antallet elever i videregående skoler økte også i 2012, og andelen av elevene som går i fylkeskommunale skoler øker. Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved

avtalte lærerårsverk korrigert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2012 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet.

De siste årene har andelen elever og lærlinger som har bestått videregående opplæring i løpet av fem år gått noe opp, og i 2011 var andelen på 70 pst. (mangler 2012 tall). Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget til utdanningsprogram i 2012 gikk litt opp sammenlignet med 2011, mens andelen elever som har sluttet i løpet av året er uendret.

Tabell 2.9 Videregående opplæring 2007-2012 (private og offentlige)

	2007	2011	2012	Absolutt endring 2007-12	Absolutt endring 2011-12	Prosentvis endring 2007-12	Prosentvis endring 2011-12
Produksjon:							
Antall elever i videregående skole i alt	190 200	195 700	200 000	9 800	4 300	5.2	2.2
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	177 200	180 600	183 000	5 800	2 400	3.3	1.3
Antall lærlinger	37 200	35 300	36 300	-900	1 000	-2.4	2.8
Antall elever i fagskoler	2 400	6 000	6 200	3 800	200	158.3	3.3
Dekningsgrad:							
Andel 16-18-åringere som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91.1	91.5	91.8	0.7	0.3		
Andel elever over 20 år*	8.7	8.8	8.8	0.1	0.0		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	32 900	33 900	34 200	1 300	300	4.0	0.9
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	20 600	21 200	21 500	900	300	4.4	1.4
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8.7	8.8	8.8	0.1	0.0	1.1	0.0
Kvalitet:							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	:	88.3	88.5	:	0.2		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	68.5	70.0					
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4.5	4.7	4.7	0.2	0.0		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

* Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.

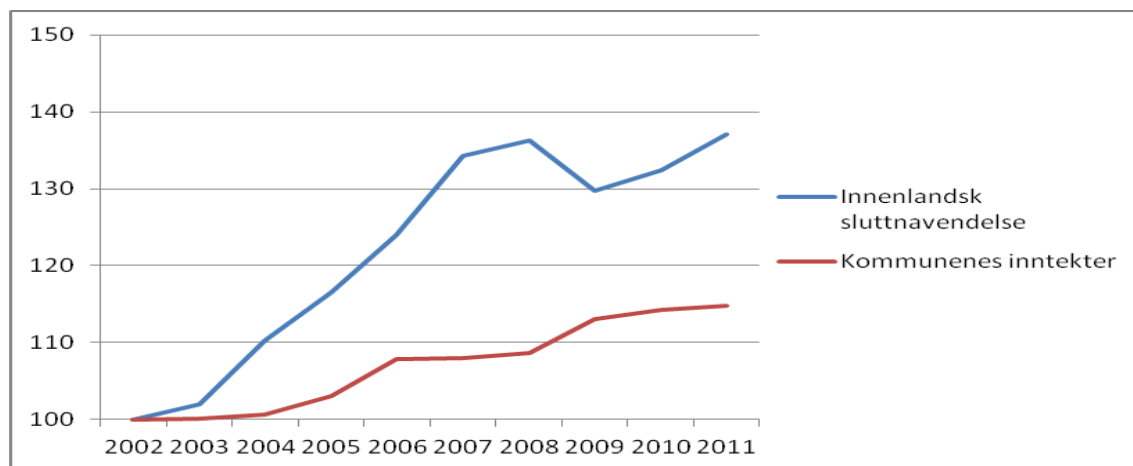
Utvalgets medlem Bjarne Jensen har følgende merknad til kapittel 2:

Dette kapitlet beskriver utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene. Tallene viser at inntekts og aktivitetsutviklingen i kommunene sett under ett er vesentlig lavere enn i økonomien for øvrig. Inntektene til kommunene i Norge, både samlet og fordelingen på kommuner, styres direkte av staten gjennom systemet for kommunale skatteinntekter og rammetilskudd.

I oversiktene over utviklingen i kommunenes sysselsetting tas også med tall for antall personer sysselsatt i kommunesektoren. Dette tallet burde ikke brukes fordi det er et dårlig mål og overdriver aktiviteten i kommunene vesentlig. Det siste skyldes at det registreres langt mer bruk av deltid i kommunene enn i privat sektor (jf. tabell 2.1 i kap. 2 hvor sysselsettingen både målt i timeverk og antall personer er vist). Dersom kommunene f.eks. skulle redusere bruken av deltid og i stedet bruke mer heltid, noe som er offisiell politikk, kunne en oppleve at dette tallet målte nedgang i sysselsettingen samtidig som arbeidsinnsatsen økte. Siden vi i offisielle statistikk også har tall for årsverk, som på en bedre måte belyser utviklingen i sysselsettingen, burde en unngå å bruke målet «sysselsatte personer» fordi det skaper forvirring og uklarhet om arbeidsinnsats og aktivitet i kommunesektoren. Det er mange eksempler på at målet «sysselsatte personer» er brukt for å overdrive aktiviteten i kommunesektoren. Derfor er det, etter dette medlems oppfatning, uheldig at et ekspertutvalg for beregning av utviklingen i kommuneøkonomien bruker dette når vi har bedre mål i offisiell statistikk mål.

Når en vurderer aktiviteten i kommunesektoren i forhold til resten av økonomien bruker utvalget bare BNP fastlands Norge som sammenligningsgrunnlag. BNP fastlands Norge er et begrep som ikke kan brukes i internasjonale sammenligninger fordi ingen andre land måler på denne måten. Likevel brukes det til internasjonale sammenligninger f.eks. i Nasjonalbudsjettet 2013. Dette målet bidrar også til å overdrive den andel av ressursene kommunene bruker i Norge. Siden Norge har et spesielt stort eksportoverskudd som følge av olje – og gassinntektene kan ikke et ukorrigert BNP brukes i sammenligningene. For å belyse ressursbruken i kommunesektoren i forhold til resten av økonomien burde en i stedet sammenligne med den del av BNP som brukes innenlands. Det er summen av privat konsum, offentlig konsum og bruttoinvesteringer i Norge. Da ville en også ha et mål som kunne brukes i internasjonale sammenligninger. I figuren nedenfor er vist hvordan realveksten har vært i ressursbruk i Norge sammenholdt med realvekst i kommunenes inntekter.

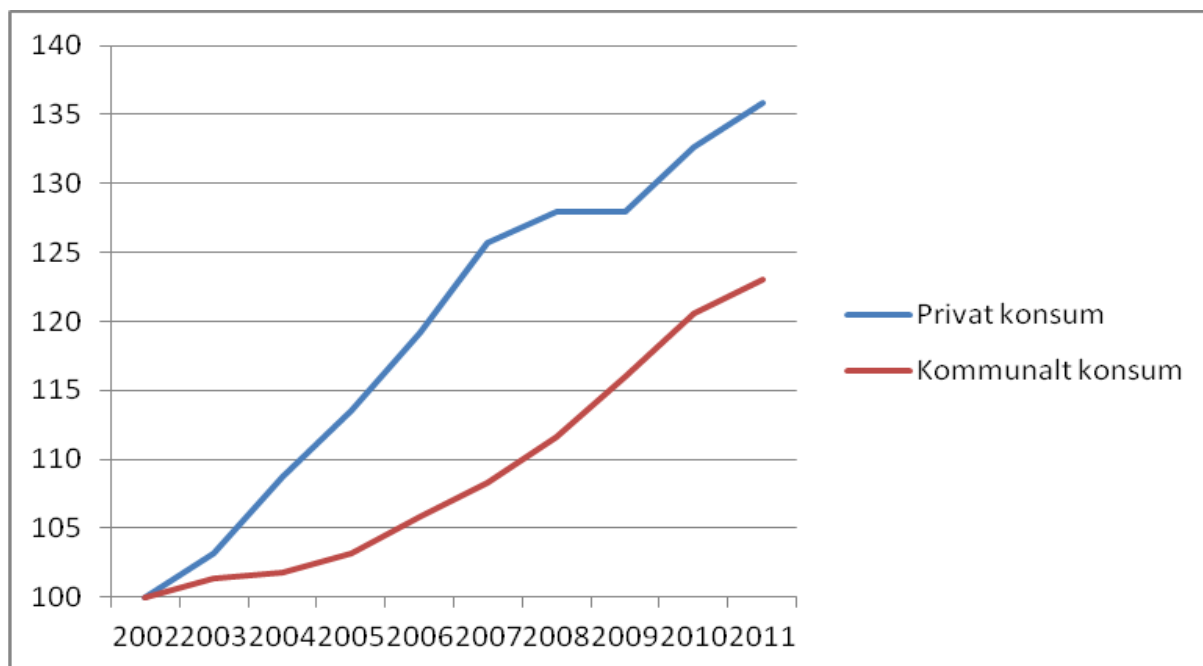
Realvekst i kommunenes inntekter per innbygger og samlet ressursbruk¹ per innbygger i Norge. 2002-2011.



Kilder: SSB, Kostra og Nasjonalregnskapet.

Etter dette utvalgsmedlemsvurdering er det en mangel i tallgrunnlaget at det ikke brukes en indikator som sammenholder veksten i kommunalt konsum med veksten i privat konsum. Tallgrunnlaget for en slik sammenligning er lett tilgjengelig i nasjonalregnskapet. Nedenfor er denne utviklingen vist for perioden 2002-2011.

Vekst i faste priser kommunalt konsum og privat konsum 2002-2011.



Kilde: SSB Nasjonalregnskapet

¹ Samlet ressursbruk i Norge er summen av privat konsum, offentlig konsum og bruttoinvesteringer i Norge. Det er det samme som bruttonasjonalprodukt fratrukket vårt store eksportoverskudd.

3 Gjeld i kommunesektoren

Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld for kommuneforvaltningen steget til over 40 prosent av inntektene ved utgangen av 2012, jf. tabell 2.1 og figur 2.5 i kapittel 2. For årene 1997-2000 var nettogjelden så lav som rundt 10 prosent av inntektene, blant annet som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringsposter.

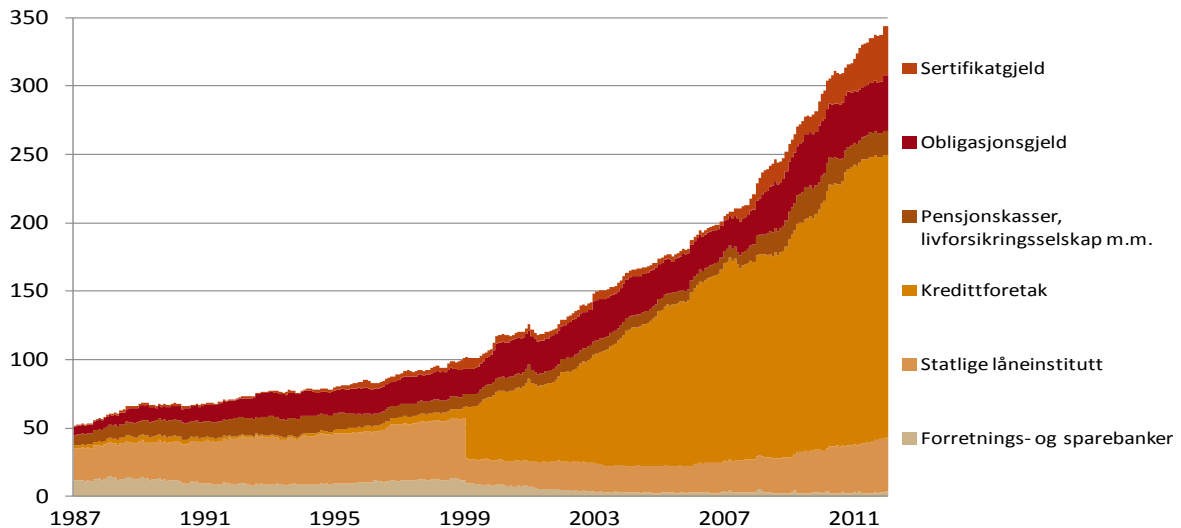
Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen utgjør over 40 prosent av inntektene, vil den rentebelastende gjelden være lavere enn dette. Noen av postene som inngår i nettogjeldsbegrepet er ikke rentebærende. I tillegg vil staten og innbyggerne (gjennom brukerbetaling) dekke renter og avdrag på deler av gjelden, slik at gjelden i realiteten ikke belaster kommunenes økonomi.

Dette kapitlet ser nærmere på utviklingen i kommunesektorens *langsiktige* gjeld, hvor stor del av denne gjelden som reelt sett belaster kommuneøkonomien og i hvilken grad kommunesektoren er eksponert for en renteendring. Bak makrobildet skjuler det seg store kommunevise variasjoner, og det er avslutningsvis gjort noen betraktninger rundt gjeldsbelastningen for enkeltkommuner.

3.1 Utviklingen i kommunesektorens langsiktige bruttogjeld

Figur 3.1 viser utviklingen i den såkalte K2-indikatoren for kommuneforvaltningen. K2 er et tilnærmet 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. I figuren er kommuneforvaltningens bruttogjeld vist i nominelle beløp. Figuren viser langsiktig gjeld, det vil i praksis si gjelden som kommuneforvaltningen har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt for videreutlån.

Figur 3.1 Kommunesektorens innenlandske bruttogjeld (K2). Nominelle beløp i mrd. kr. 1987-2012.



Fram til årtusensskiftet var det en økning i gjelden på 5-10 mrd. kroner årlig. Veksten tiltok på 2000-tallet, og gjelden økte med 10-15 mrd. kroner årlig fram til 2008. Etter det tiltok veksten ytterligere, og de siste årene har gjelden økt med 20-30 mrd. kroner årlig. Samlet gjeld ved utgangen av 2012 utgjorde 343 mrd. kroner.

K2

K2 er et tilnærmet 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, forsikringsselskaper 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 som kommunesektoren garanterer for eller gjeld i kommunale aksjeselskaper o.l.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld er hentet fra kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskap. I dette kapitlet er det benyttet tall som foruten kommunene og fylkeskommunene også inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Dette omtales i Kostra-sammenheng som konserntall.

Forskjellen mellom konserntall i Kostra for langsiktig gjeld og K2-statistikken vil – i tillegg til at de rapporteres inn fra ulike aktører – være at førstnevnte inkluderer samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, uavhengig av type virksomhet.

Nettogjeld

Nettogjeld omfatter brutto gjeld (både 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. Viktige kilder er balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner. Disse registrene inneholder fordeling av fordringer og gjeld etter konto eller finansobjekt og med en viss inndeling etter debitor-/kreditorsektor.

Nettogjeld oppgis for kommuneforvaltningen samlet, jf. omtalen under K2 ovenfor.

3.2 Kommunesektorens renteeksponering

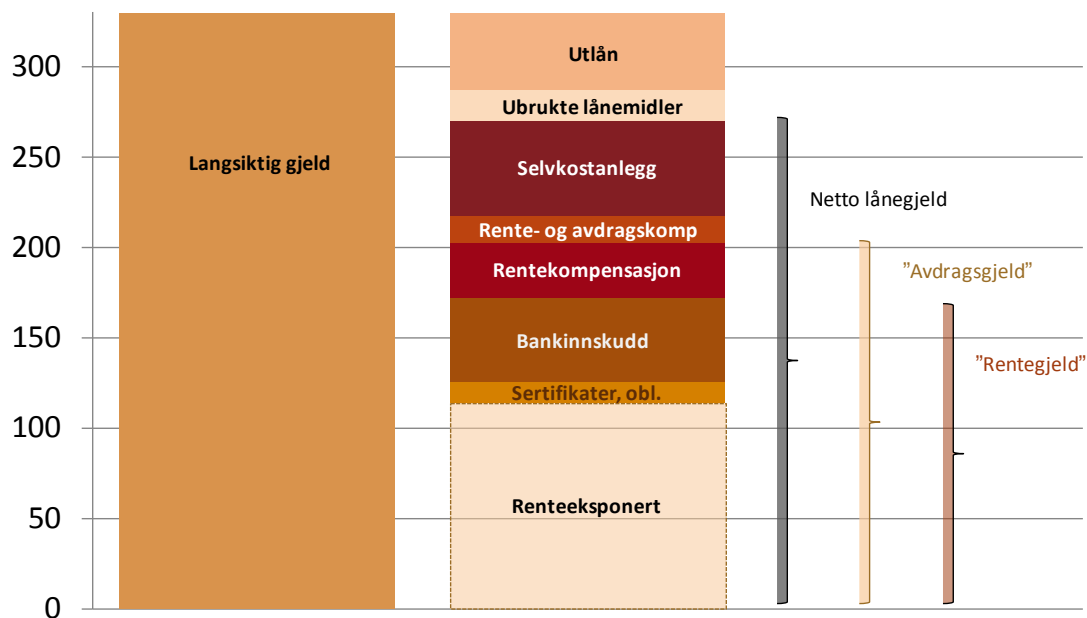
Oppdeling av kommunesektorens gjeld

K2 er et mål på alle innlån i kommunesektoren. Tallet gir likevel ikke uten videre et riktig bilde av gjeldsbyrden til kommunesektoren. Ikke all gjeld belaster kommunebudsjettene. En betydelig del av gjelden vil være knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien: Noe videreformidles til privatpersoner og selskaper, noe knytter seg til

rentekompensasjonsordninger for skole og kirker, der staten dekker renteutgiftene, og noe knytter seg til tjenester som finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne (først og fremst VAR-området).

For å belyse hvordan dette slår ut, er det her tatt utgangspunkt i balanseregnskapene som kommunene og fylkeskommunene, samt kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) har rapportert inn til Kostra (det som omtales som konserntall i Kostra-sammenheng). Statistikken for 2012 er hentet fra publiseringen av de ureviderte tallene 15. mars 2013 og må derfor tolkes med en viss varsomhet. Reviderte Kostratall vil bli publisert 15. juni 2013. Figur 3.2 viser de aktuelle balansepostene på eiendels- og gjeldssiden. Ifølge Kostra hadde kommunesektoren (inklusive kommunale foretak og interkommunale selskaper) ved utgangen av 2012 en samlet bruttogjeld på om lag 330 mrd kroner.

Figur 3.2 Dekomponering av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2012. Mrd. kroner.¹



Utlån og ubrukte lånemidler

Dersom det korrigeres for utlån og ubrukte lånemidler (det som i Kostra-publiseringen kalles netto lånegjeld) anslås gjelden til rundt 270 mrd. kroner.

Selvkostanlegg

På bakgrunn av selvkostregnskapene som kommunene rapporterer inn i Kostra, kan den bokførte verdien av kommunesektorens anleggsmidler til vann, avløp og renovasjon anslås til 53 mrd. kroner. Det er denne størrelsen kommunene tar utgangspunkt i når de skal fastsette de

¹ Forskjellene mellom det som i figuren omtales som "renteekspontert gjeld" i figur 3.2 og nettogjeldsbegrepet fra finansielle sektorregnskaper, som det henvises til innledningsvis i kapitlet, er flere. Førstnevnte omfatter ikke kortsiktig gjeld samt trekker ikke inn visse fordringsposter som f.eks. aksjer og andeler. I tillegg omfatter figur 3.2 samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, uavhengig av type virksomhet, mens sistnevnte oppgis for kommuneforvaltningen, slik denne er definert i nasjonalregnskapet, jf. boks 3.1

kalkulerte rentekostnadene, som de så kan kreve dekket inn gjennom gebyrene fra innbyggerne. Noe forenklet får kommunene dekket rente- og avdragsutgifter på investeringer innen vann, avløp og renovasjon som om investeringene hadde vært fullt ut lånefinansiert. En økning i renten på ett prosentpoeng medfører altså at kommunene kan øke gebyrene en prosent av de bokførte verdiene, dvs. om lag 530 mill. kroner.¹

Rentekompensasjonsordninger

Grunnlaget som rentekompensasjonen i de ulike ordningene beregnes ut fra, utgjør samlet sett noe over 45 mrd. kroner.

I én av disse ordningene (handlingsplan for eldreomsorg/ opptrappingsplan for psykisk helse) dekker staten både renter og avdrag. Beregningsgrunnlaget for denne ordningen var vel 15 mrd. kroner.

Kommunesektorens inntekter fra egne utlån samt fra de investeringene som er gjort i selvkostanlegg og i tilknytning til handlingsplanen for eldreomsorg og opptrappingsplanen for psykisk helse, vil i prinsippet finansiere både renter og avdrag på den tilhørende gjelden. Netto vil derfor ikke denne delen av gjelden belaste kommuneregnskapene. Alt i alt anslås dette å omfatte nærmere 40 prosent av kommunesektorens samlede langsiktige gjeld. Avdragene på den resterende gjelden belaster derimot netto kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter og regnskaper. Denne delen er i figuren benevnt "avdragsgjeld" og utgjorde om lag 200 mrd. kroner.

For de øvrige rentekompensasjonsordningene (skole og svømmeanlegg, skole 1997, kirkebygg og fylkesveier) dekker refusjonen fra staten kommunenes og fylkeskommunenes estimerte renteutgifter, men ikke avdragene. Netto vil derfor ikke renteutgiftene for denne delen av gjelden belaste kommuneregnskapene. Beregningsgrunnlaget, som rentekompensasjonen fastsettes ut fra, utgjorde om lag 30 mrd. kroner. Dersom det også korrigeres for dette, gjenstår den delen av gjelden der renteutgiftene som kommunesektoren selv må dekke. Denne er i figuren benevnt "rentegjeld" og utgjorde vel 170 mrd. kroner, tilsvarende om lag halvparten av den samlede langsiktige gjelden.

Bankinnskudd og sertifikater/obligasjoner

Kommunesektoren har bankinnskudd og andre rentebærende plasseringer (eksklusiv det som kan knyttes til de ubrukte lånemidlene). Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelda². Dersom det også tas hensyn til dette, utgjorde restbeløpet – den renteeksponerte delen av kommunesektorens langsiktige gjeld – anslagsvis rundt 115 mrd. kroner ved utgangen av 2012 (før det tas hensyn til

¹ Når det gjelder renovasjon er kommunene pålagt å finansiere tjenesten fullt ut gjennom gebyrinntektene fra innbyggerne. En eventuell renteøkning *skal* for denne tjenesten altså belastes innbyggerne (og motsatt ved en rentenedgang). For vann og avløp setter selvkost en øvre ramme for gebyrene. 4 av 5 kommuner, og tilnærmet alle de større kommunene, finansierer imidlertid disse tjenestene fullt ut gjennom gebyrinntekter, jf. TBUs høstrapport for 2012, kapittel 4.3.

² Figur 3.2 tar for seg aktiva og passiva som er rentebærende. Det er likevel ikke nødvendigvis fullt samsvar mellom de to sidene til enhver tid. Det vil kunne ta tid før tilskudd og betalingssatser blir justert i samsvar med endringer i rentenivået, slik at også deler av den ikke-renteeksponerte gjelden i figuren vil kunne være eksponert for endringer i rentenivået på kort sikt. Det vil også være forskjellige rentevilkår på de ulike postene, som kan gi ulike utslag i skiftende markeder og gjør at ikke alle postene nødvendigvis vil svinge helt i takt. Selvkost og husbanklån er knyttet opp mot rentene på statsobligasjoner, mens de andre er knyttet opp til pengemarkedsrentene.

rentebindinger). Det tilsvarer drøyt én tredel av kommunesektorens langsiktige gjeld. Det innebærer i så fall at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med vel én milliard kroner.

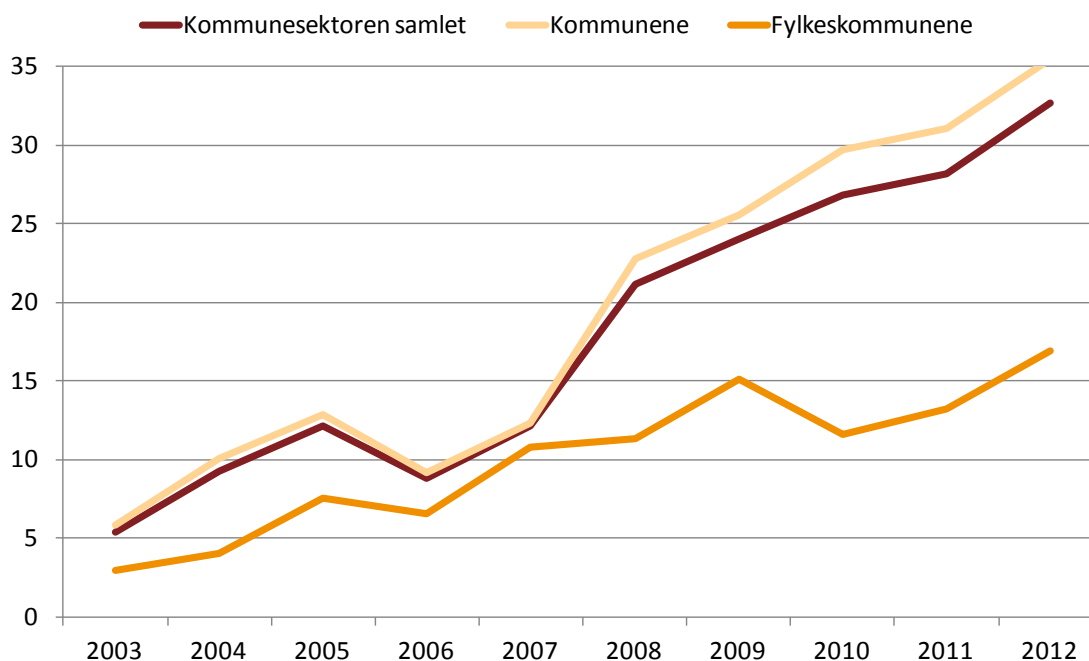
Annet

Kommunesektoren har dessuten også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper). Ved utgangen av 2012 utgjorde pensjonsmidlene i alt 332 mrd. kroner, mens pensjonsforpliktelsene, som heller ikke er tatt med blant figuren foran, utgjorde 434 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler, og derigjennom pensjonskostnadene. Over tid er det imidlertid grunn til å anta at lavere rente vil gi lavere avkastning og dermed høyere pensjonskostnader, mens en renteøkning vil gi høyere avkastning og dermed lavere pensjonskostnader. Hvordan en renteendring slår ut på avkastningen på kort sikt, er det derimot vanskelig å si noe om. Bl.a. omfatter pensjonsmidlene en betydelig andel som er investert i obligasjoner. Eksempelvis er førstegangseffekten av en renteøkning kursfall på obligasjonsporteføljen. Sammenhengen mellom rente/avkastning/pensjonspremie på den ene siden og kommunenes driftsregnskap på den andre blir i tillegg på kort sikt svakere ved at det er pensjonskostnaden, ikke pensjonspremien, som har resultat effekt i kommuneregnskapene.

Utviklingen i kommunesektorens renteesponering

I figur 3.3 er det illustrert hvordan kommunesektorens renteesponering har utviklet seg over tid. I figuren er det tatt utgangspunkt i den renteesponerte gjelden (merket "renteesponert" i figur 3.2) og hvordan den har utviklet seg fra 2003-2012, vist som andel av driftsinntektene.

Figur 3.3 Den renteesponerte gjelden til hhv. kommunesektoren samlet, kommunene og fylkeskommunene, målt som andel av brutto driftsinntekter. 2003-2012. Prosent.



¹ F.o.m. 2012 er det mulig å identifisere konsernintern gjeld og konserninterne fordringer i Kostra-statistikken (utlån fra kommunekassen til KF og IKS, og motsatt). I figur 3.2 er det korrigert for konserninterne transaksjoner. For å unngå brudd i tidsserien fra 2011 til 2012, er 2012-tallet i figur 3.3 *ikke* korrigert for konserninterne transaksjoner. Det trekker tallet for 2012 noe opp, sammenlignet med figur 3.2.

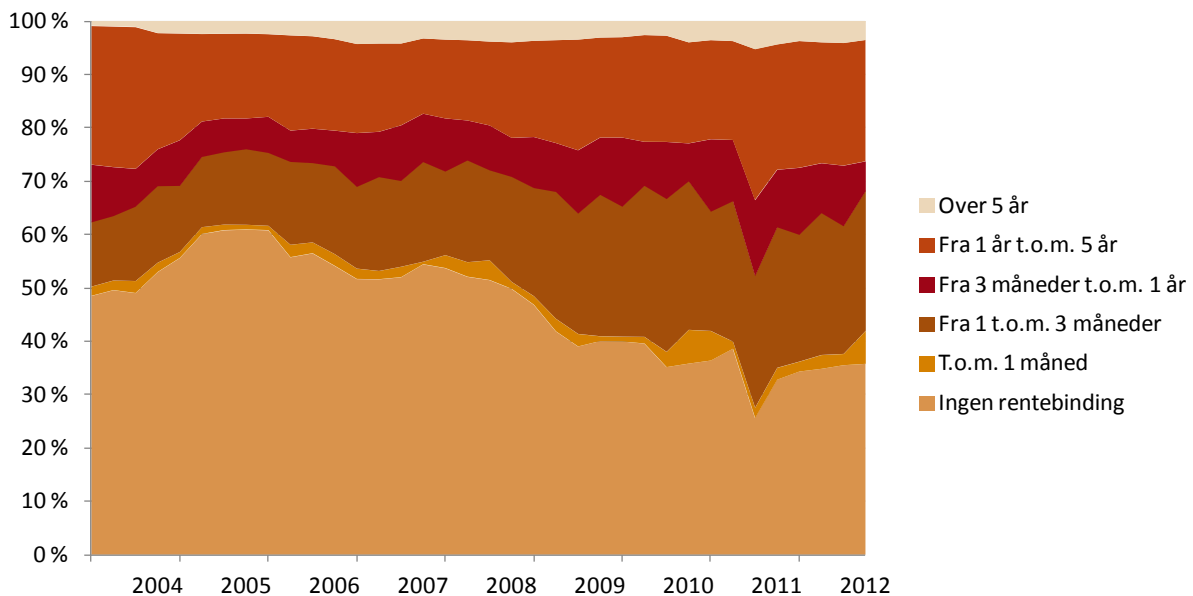
Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som tallene i utgangspunktet kan tyde på, har det – også etter at det er korrigert for disse forholdene – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var kommunesektoren nesten rentenøytral. Ved utgangen av 2012 tilsvarte renteeksponert gjeld i størrelsesorden 30 prosent av de samlede inntektene. Målt som andel av de frie inntektene (skatt og rammetilskudd) tilsvarte renteeksponert gjeld om lag 40 prosent.

Figuren viser også tallene splittet på kommunene og fylkeskommunene. Renteeksponeringen er noe mindre for fylkeskommunene enn for kommunene, men den har økt for begge siden 2003. For fylkeskommunene kom økningen i gjeldsgrad noe tidligere for kommunene, i en periode da det var en kraftig vekst i elevtallet i videregående opplæring. Økningen for kommunene har i hovedsak kommet etter 2008. Nedgangen for fylkeskommunene fra 2009 til 2010 må ses i sammenheng med forvaltningsreformen.

Rentebinding i kommunene og fylkeskommunene

Figur 3.2 og 3.3 kan indikere at en økning i rentenivået med ett prosentpoeng vil legge beslag på om lag 0,3 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil imidlertid effekten være mer usikker ettersom kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden. Figur 3.4 illustrerer rentebindingstiden i kommunesektoren på innlånene. Inngåtte rentebytteavtaler er imidlertid ikke med i tallene. Den faktiske rentebindingen i kommunene og fylkeskommunene vil derfor kunne avvike fra det som er vist i figuren.

Figur 3.4 Kommuners og fylkeskommuners lån, fordelt etter rentebindingstid, 2004-2012. Prosent.



Ved utgangen av 2012 var rundt 35 prosent av sektorens gjeld uten rentebinding, om lag 35 prosent hadde rentebinding opp til 1 år, rundt 25 prosent mellom 1 og 5 år og knapt 5 prosent over 5 år. Andelen gjeld der kommunene og fylkeskommunene har bundet renten lengre enn ett år har ligget relativt stabilt på 20-30 prosent de siste årene.

Figur 3.2 indikerer at for om lag to tredeler av kommunesektorens langsiktige gjeld vil økte utgifter som følge av en eventuell renteøkning (-reduksjon) motsvares av en tilsvarende inntektsøkning (-reduksjon) knyttet til gebyrer, rentekompensasjon fra staten o.l. Om lag to

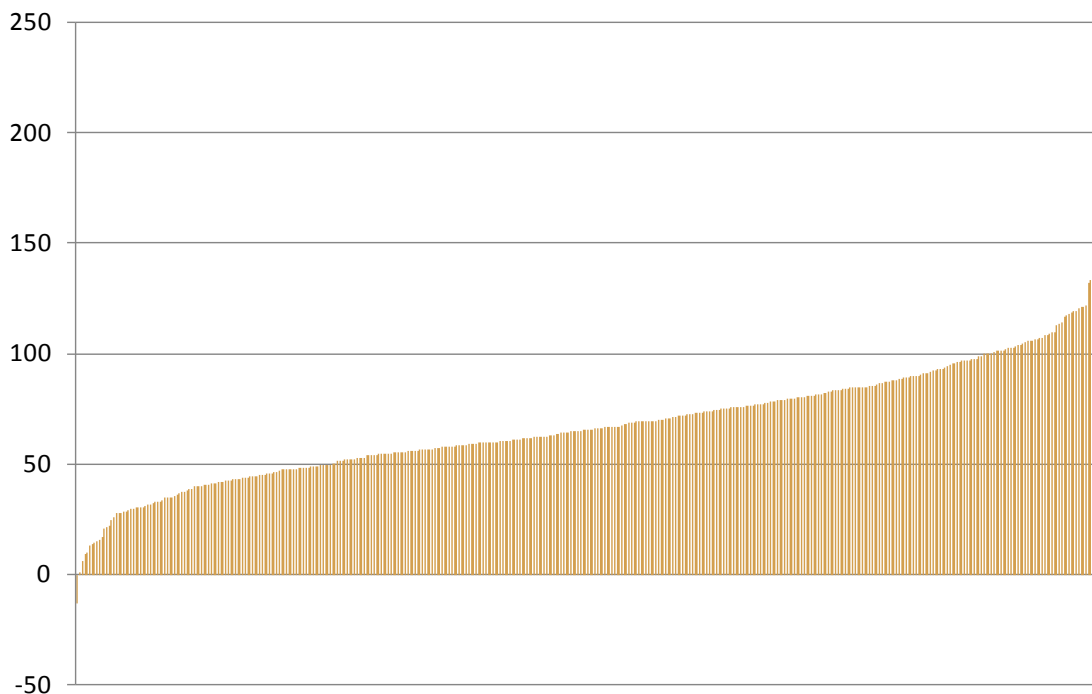
tre deler av gjelden kan anslås å være "rentenøytral", mens rundt en tredel av gjelden er "renteeksponert" før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger. Figur 3.4 indikerer samtidig at i størrelsesorden 20-25 prosent av gjelden har en rentebindingstid på over ett år. Sett i sammenheng kan det indikere at også for størstedelen av den i utgangspunktet renteeksponerte gjelden har kommunesektoren bundet renten. På helt kort sikt kan derfor kommunesektoren sett under ett antas å være lite eksponert for endringer i rentenivået.

3.3 Gjeldsbelastningen til enkeltkommuner

Bak makrotallene skjuler det seg store kommunevise variasjoner. Høy gjeld er ikke nødvendigvis negativt i seg selv og kan bero på et ønske om å fordele inntekt og utgifter over tid. På helt generelt grunnlag kan det være rasjonelt å ha stor gjeld når utsiktene til framtidige inntekter er gode. Om vekstutsiktene er svake og rentenivået høyt, kan derimot gjeldsbyrden bli tung å bære.

I dette avsnittet illustreres variasjonene i gjeldsgraden til kommunene. En tilsvarende dekomponering av gjelden som i figur 3.2 hadde gitt et enda bedre bilde, men tallgrunnlaget som skal til for å avlede den renteeksponerte gjelden har ikke vært tilgjengelig for alle kommunene. For å illustrere forskjellene mellom kommunene er det i figur 3.5 benyttet Kostra-begrepet netto lånegjeld (dvs. langsiktig gjeld fratrukket utlån og ubrukte lånemidler) for alle landets kommuner, målt som andel av de samlede driftsinntektene³. Figuren gir likevel et godt bilde på *variasjonene* mellom kommunene, selv om *nivået* på den renteeksponerte gjelden vil være lavere.

Figur 3.5 Netto lånegjeld ved utgangen av 2011 i prosent av driftsinntektene. Tall for alle enkeltkommuner, sortert stigende etter nivå.



³ Pga. at de reviderte konserntallene for 2011 er av bedre kvalitet og mer fullstendige enn de ureviderte tallene for 2012, er 2011-tallene benyttet i dette avsnittet.

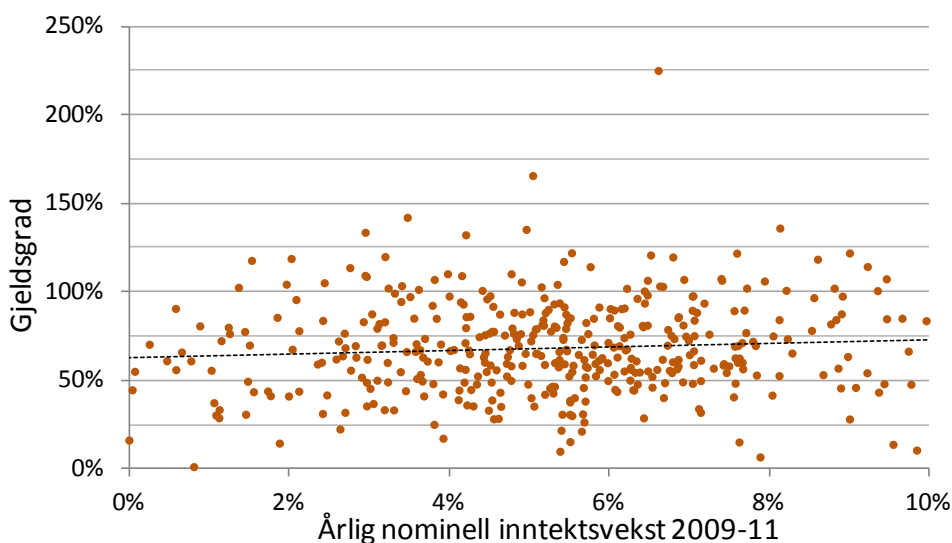
For kommunene samlet utgjorde netto lånegjeld ved utgangen av 2011 knapt 70 prosent av driftsinntektene. I mediankommunen utgjorde den om lag 66 prosent. Forskjellene er imidlertid store. I det ene enden av skalaen oversteg utlånene og de ubrukte lånemidlene kommunens langsiktige gjeld (negativ netto lånegjeld), mens i det andre ytterpunktet hadde en kommune en netto lånegjeld på nærmere 225 prosent av driftsinntektene. Om lag hver tiende kommune hadde en netto lånegjeld under 40 prosent, og om lag hver tiende hadde en gjeldsgrad over 100 prosent.

Figuren belyser variasjonene, men en skal være varsom med å bruke netto lånegjeld som utgangspunkt for hvordan renteendringer påvirker kommunens økonomi. En renteøkning på eksempelvis fem prosentpoeng i en kommune der netto lånegjeld utgjør 100 prosent av inntektene, innebærer at renteutgiftene knyttet til denne gjelden vil "spise opp" fem prosent av driftsinntektene. Dersom netto lånegjeld utgjør 50 prosent, vil de økte renteutgiftene tilsvare 2½ prosent av driftsinntektene. Da tas det imidlertid ikke hensyn til enkelte andre faktorer som det vil være nødvendig å trekke inn dersom en skulle ha gjort en grundigere vurdering av hvordan en renteendring slår ut på kommunenes økonomi. Det omfatter blant annet momentene som allerede har blitt drøftet i dette kapitlet (selvkostanlegg, rentekompensasjonsordninger, rentebærende aktiva). Utslagene ved en renteendring vil da i realiteten være noe mindre.

I tillegg vil forventet befolkningsutvikling og inntektsnivå, inntektsvekst, finansiell situasjon m.m. ha betydning for kommunens evne til å betjene gjelden. Andre investeringer enn de som allerede er nevnt, kan også tenkes dekket inn gjennom inntektene eller besparelsene de genererer. Eksempelvis kan investeringer i utleieboliger tenkes dekket inn gjennom leieinntektene. Den reelle gjeldsbelastningen for den enkelte kommune kan altså være påvirket av flere faktorer som det ikke er gått nærmere inn på her.

Figur 3.6 viser forholdet mellom netto lånegjeld og årlig inntektsvekst i perioden 2009-2011 for alle kommuner. Som den prikkede trendlinjen viser, er det en svak tendens til at gjeldsgraden øker med inntektsveksten. Kommuner med høy inntektsvekst vil trolig kunne klare gjeldsbelastningen bedre enn kommuner med lav inntektsvekst.

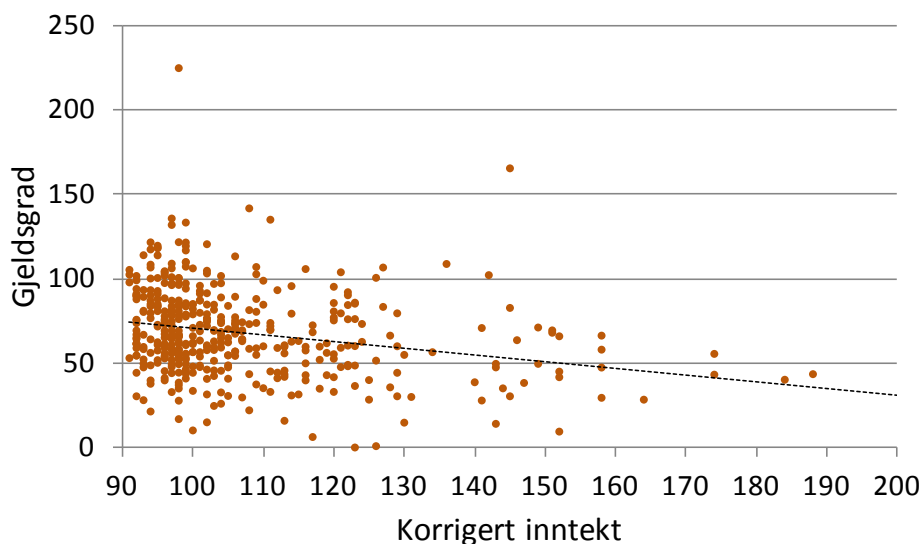
Figur 3.6 Kommunenes netto lånegjeld i 2011 (i prosent av samlede driftsinntekter) og årlig nominell inntektsvekst 2009-2011.¹



¹ De faktiske verdiene viser bare kommuner med inntektsvekst og gjeldsgrad innenfor de angitte akseverdiene.

I figur 3.7 er gjeldsgraden sammenholdt med kommunenes inntektsnivå. Figuren viser en tendens til at gjelden reduseres med høyere inntekter.

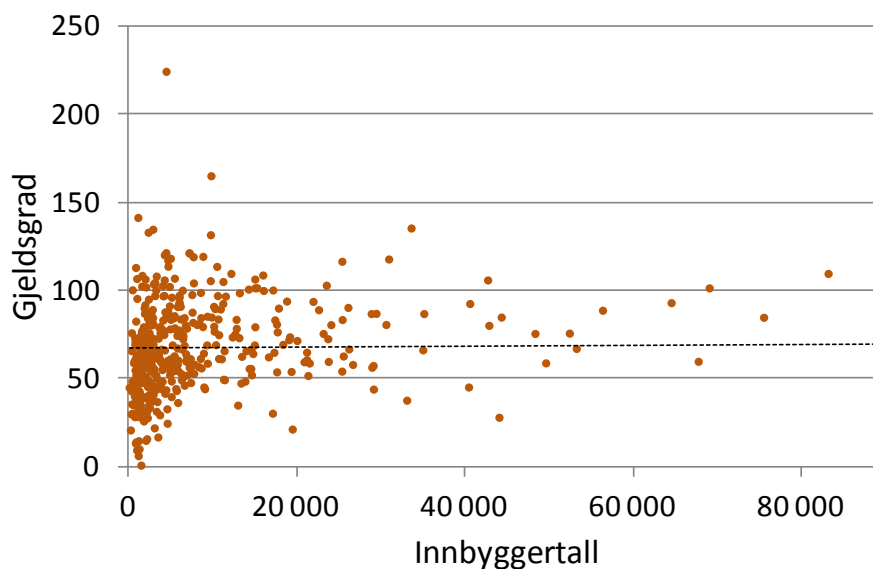
Figur 3.7 Kommunenes netto lånegjeld (i prosent av samlede driftsinntekter) og korrigert inntekt inkl. eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter (i prosent av landsgjennomsnittet). 2011.¹



¹ De faktiske verdiene viser bare kommuner med inntektsnivå og gjeldsgrad innenfor de angitte akseverdiene.

I figur 3.8 er gjeldsgraden sammenholdt med innbyggertallet i den enkelte kommune. Figuren indikerer at det er ingen klar sammenheng mellom gjeldsgrad og kommunestørrelse.

Figur 3.8 Kommunenes netto lånegjeld (i prosent av samlede driftsinntekter) og innbyggertall. 2011.¹



¹ De faktiske verdiene viser bare kommuner med inntektsnivå og gjeldsgrad innenfor de angitte akseverdiene.

4 Beregningsopplegget for demografikostnader

Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi anslår hvert år hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Utvalget gir sitt første anslag for påfølgende år i notat til det 1. konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren i månedsskiftet februar/mars, deretter et oppdatert anslag i etterkant av at SSB publiserer nye befolkningsframskrivninger i juli, og til slutt et endelig anslag etter årets utgang, når endelige tall for befolkningsutviklingen er publisert (dette anslaget innarbeides i notatet med påfølgende års anslag til det 1. konsultasjonsmøtet).

Utvalget har fram til nå tatt utgangspunkt i de tjenestene som inngår i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, der de mest sentrale velferdstjenestene inngår. Utvalget har anslått hvordan utgiftene vil påvirkes av at behovene i befolkningen for disse tjenestene endres i takt med flere innbyggere og endret alderssammensetning. Utvalget har alltid presisert at anslaget som publiseres, må anses å være et grovt estimat som baserer seg på flere forenkling forutsetninger.

Våren 2011 tok utvalget initiativ til en nærmere gjennomgang av metoden som benyttes for å anslå demografikostnadene. Foranledningen var mistanke om utilsiktet skjevhet i vektingsopplegget i beregningene. Utvalget gjorde gjennom 2011 og 2012 en overordnet vurdering av prinsippene og forutsetningene som ligger til grunn for anslaget (kapittel 1), samt gikk gjennom hvordan dette er operasjonalisert i beregningsopplegget (kapittel 2). Sistnevnte kan deles inn i tre hovedkategorier:

- Hvilke tjenester/utgifter som omfattes (størrelsen på utgiftsbehovet, avsnitt 2.1),
- hvordan utgiftene henføres til ulike aldersgrupper (kostnadsnøkkelen, avsnitt 2.2),
- hvilke befolkningsprognoser som skal legges til grunn (avsnitt 2.3).

Utvalgets anslag for 2014, avgitt til det 1. konsultasjonsmøtet i 2013, er basert på den reviderte metoden som beskrives i dette notatet.

4.1 Tidligere beregningsopplegg – prinsipper og forutsetninger

Beregningsopplegget som utvalget har benyttet i sine demografianslag fram til nå, bygger på noen forenkling forutsetninger som det er viktig å være klar over når en skal forstå hva som ligger i utvalgets demografianslag. Disse er kort gjennomgått i dette avsnittet.

Deskriptivt utgangspunkt

Beregningene baserer seg på historiske data, nærmere bestemt sist rapporterte regnskapstall og brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) på bestemte tjenesteområder. Deretter gjøres det noen antakelser om hvordan tjenestetilbudet bygges ut, basert på den anslåtte inntektsutviklingen i kommunesektoren, men utover dette tas det ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av bestemte tjenester eller til noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet.

Det tas heller ikke hensyn til kommunesektorens finansielle utgangspunkt. Om det for eksempel skulle være behov for å styrke driftsbalansen, vil en større del av inntektsveksten

brukes til sparing framfor til utbygging av tjenestetilbudet. Utvalget gjør imidlertid ingen betraktninger av denne typen.

Ettårig tidsperspektiv

Utvalgets anslag er et innspill til konsultasjonsordningen og til regjeringens prosess om statsbudsjettet for det påfølgende år. Beregningene har et ettårig perspektiv i den forstand at de søker å anslå hvordan demografiendringene påvirker kommunesektorens utgifter i det kommende året. Utvalget har ikke utarbeidet anslag for hvordan demografiutviklingen påvirker utgiftene på lengre sikt.

Uendret gjennomsnittskostnad (uendret standard, produktivitet og dekningsgrad)

I beregningene legger utvalget til grunn konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen fra det året da beregningene gjøres, til det påfølgende året, som anslaget gjelder for. Noe forenklet kan en si at dette innebærer 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.

Forutsetningen om å legge gjennomsnittskostnader til grunn for beregningene kan også diskuteres. For å oppfylle forutsetningen om uendret standard, dekningsgrad og produktivitet vil det i teorien være riktigere å legge til grunn marginalkostnad. I den grad marginalkostnaden ved å tilby tjenestene er lavere enn gjennomsnittskostnaden, vil det trekke i retning av at anslaget overvurderer kostnadene, og vice versa. Man kan for eksempel tenke seg at kostnaden ved å tilby for eksempel grunnskole tjenester vil være minkende (til et visst punkt) for hvert nye individ i en gitt gruppe. Dette fordrer at det er tilgjengelig kapasitet for å motta de nye elevene. Har man tilgjengelige skolelokaler og slipper å opprette nye klasser, bør i utgangspunktet kostnadene ved en ny 6-15-åring være lavere enn gjennomsnittskostnaden.

Regnskapstallene som er tilgjengelige på det tidspunktet da utvalget utarbeider anslaget til det 1. konsultasjonsmøtet, vil være nærmere to år gamle. Disse framskrives til året før budsjettåret basert på antatt vekst i frie inntekter. Endringer i tjenesteproduksjonen som følge av økt befolkning, endret standard eller dekningsgrad finansieres hovedsakelig av de frie inntektene. Beregningene tar altså utgangspunkt i standard og dekningsgrader i sist tilgjengelige regnskapsår, forsøker å justere for utbyggingen av tjenestetilbudet i de to påfølgende årene, for å anslå hva som er gjennomsnittskostnadene på beregningstidspunktet. Beregningsopplegget tar altså hensyn til historiske endringer i standard og dekningsgrad, nærmere bestemt hva som var status for det sist avlagte rapporteringsåret. Deretter forutsettes det at disse parametrene utvikler seg i takt med inntektsveksten, men i beregningene forutsettes det så at disse er uendret fra dette utgangspunktet og gjennom budsjettåret som utvalgets demografianslag gjelder for.

Uendret standard

Det er rimelig å anta at kvaliteten på de kommunale tjenestene vil øke over tid, i samsvar med velferdsøkningen i samfunnet ellers og som følge av årlige politiske vedtak både sentralt og lokalt. Dette understøttes f.eks. av MAKKO-modellen til SSB, der SSB gitt dagens standard, dekningsgrad og produktivitet har tilbakeskrevet timeverkenene innen pleie og omsorg med befolkningsendringene og sammenholdt det med historiske tall, jf. rapport

2008/42 fra SSB. I tilbakeskrivingen holdes timeverksbruken per pasient (standard), andelen syke pasienter (dekningsgrad) og produktiviteten fast over tid. Den eneste grunnen til veksten i tilbakeskrivingen er derfor endringer i befolkningssammensetningen. Når tilbakeskrivingen gir et høyere tall enn det faktiske, er det et mål på vekstbidraget fra endring i faktorer som gir økt standard og/eller dekningsgrad. I perioden fra 1995 til 2005 er differansen på 7,3 millioner timeverk. Disse analysene viser altså en økning i timeverkene som ikke kan henføres til befolkningsendringer. SSBs vurdering er at dette i første rekke skyldes at standarden for den enkelte har økt.

Uendret produktivitet

Det er i beregningene ikke tatt høyde for en eventuell effektivisering av tjenestene. Endrede arbeids- og organisasjonsformer, ny teknologi o.l. tilsier at det skjer en viss effektivisering av de kommunale tjenestene. Beregninger som utvalget har presentert i sine høstrapporter for henholdsvis 2010 og 2011, bygger også opp under dette.

Uendret dekningsgrad

Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det forutsettes altså at etterspørselen etter kommunale tjenester endres i takt med befolkningsendringene i de respektive målgruppene for tjenestene. Målgruppene for tjenestene er utledet fra kriteriene i kostnadsnøkklene. I beregningene tas det altså ikke hensyn til endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne. I løpet av de siste 25 årene har den forventede levealderen i Norge økt med nesten 6 år for menn og vel 3 år for kvinner. Det tilsvarer at forventet levealder øker med to måneder hvert år i perioden. Deler av dette vil knytte seg til lavere dødelighet blant unge og noe knytter seg til lengre levetid blant de eldre. Noen finner grunnlag for å hevde at bedret helse blant eldre forkorter levetiden med funksjonstap. Andre finner at forlenget levealder også forlenger perioden med funksjonstap, eller at den skrøpelige perioden er like lang, men utsettes i tid. I planleggingssammenheng er en nøktern vurdering å ta utgangspunkt i hypotesen om utsettelse av sykdom, det vil si å legge til grunn en forholdsvis stabil og uendret periode med alvorlige funksjonstap på slutten av livet, i hvert fall i et mellomlangt tidsperspektiv, jf. St.meld. nr. 25 (2005-2006). Ved forlenget levealder innebærer dette flere friske leveår. Dette innebærer at behovet for tjenester innen eldreomsorgen skulle øke noe mindre enn veksten i antall eldre.

Uendrede sosiale forhold

I beregningene forutsettes det som nevnt uendrede dekningsgrader. Det innebærer en forutsetning om at tjenestene bygges ut i takt med befolkningsendringene i målgruppene for tjenestene, verken mer eller mindre. Forhold som endringer i arbeidsledigheten, innvandrersandelen, sykefraværet, andelen eldre som er uten ektefelle m.m. vil kunne påvirke behovet for visse kommunale tjenester eller kostnadene ved å produsere dem, men i beregningene er det forutsatt at disse parametrene holder seg uendret fra det regnskapsåret som danner basis for beregningene.

Uendret bosettingsmønster

Det samme gjelder for bosettingsmønsteret. I beregningene tas det ikke hensyn til endringer i bosettingsmønster. Flyttemønsteret og sentraliseringen skulle tilsi at kostnadene ved å produsere tjenestene blir lavere. Det vil likevel kunne være regionale forskjeller i befolkningsutviklingen som kan virke i motsatt retning. Smådriftsulemper kan

tilsi at for kommuner med befolkningsnedgang kan det ikke nødvendigvis påregnes at kapitalkostnadene og administrasjonsutgiftene reduseres med befolkningen.

Uavhengig av finansiering

Utvalget har i sine anslag anslått de samlede kostnadene som følger av den demografiske utviklingen. De anslåtte demografikostnadene som utvalget har publisert, skal finansieres av kommunesektorens samlede inntekter, og ikke bare av de frie inntektene. Utvalget har ikke gjort vurderinger rundt hvordan disse finansieres, dvs. hvor mye av utgiftene som må finansieres av de frie inntektene og hvor mye som kan finansieres av øremerkede tilskudd, brukerbetaling eller andre inntekter. Hoveddelen av kostnadene vil måtte finansieres av de frie inntektene, men noe vil også finansieres med brukerbetaling, øremerkede tilskudd o.l.. I teorien kunne en tenke seg ulike måter å beregne utgiftsbehovet på for kommunesektoren, som igjen vil kunne knytte demografianslaget tettere opp til de ulike inntektene som kommunesektoren har, og med det anslå hvor mye av de økte utgiftene som under gitte forutsetninger vil belaste de frie inntektene, øremerkede tilskudd, brukerbetaling osv. Dette spørsmålet er imidlertid ikke tatt opp i notatet.

4.2 Metode

Metoden som ligger til grunn for utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen, har vært tilnærmet uendret fra da utvalget begynte å utarbeide anslag. For en grundigere gjennomgang viser utvalget viser til tidligere notater som utvalget har avgitt til det 1. konsultasjonsmøtet. Notatene er gjengitt i utvalgets vårrapporter.

Tjenestene som inngår (utgiftsbehovet)

Beregningene tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordelte seg på tjenester til de ulike aldersgruppene for sist avlagte regnskapsår. De delene av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet er medregnet. For kommunene omfatter dette barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helse, pleie og omsorg og administrasjon. For fylkeskommunene omfatter det videregående opplæring, tannhelse, fylkesveier og lokale ruter. Dette innebærer at driftsutgifter knyttet til bl.a. kulturformål, kirken, næringsformål og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke inngår i beregningene.

Det samlede utgiftsbehovet anslås ved å summere brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) på de sektorene som omfattes av inntektssystemet for sist tilgjengelige regnskapsår. Utgiftene har så blitt framskrevet til året før budsjettåret med den nominelle veksten i frie inntekter. Hensikten er å anslå kommunesektorens brutto driftsutgifter til de aktuelle tjenestene

I tabell 1 er det som eksempel vist hvordan inntektsveksten som er benyttet til å framskrive utgiftsbehovet, ble beregnet i utvalgets demografinotat fra våren 2012. Nivået på inntektene er hentet fra kommuneproposisjonen og statsbudsjettet..

Tabell 4.1 Nominell inntektsvekst 2010-2012

Frie inntekter, nominelt nivå og nominell vekst	Datakilde	Kommuner	Fylkeskommuner
2010	Kommuneproposisjonen for 2012, tab. 3.1	209 231	48 514
2012	Prop. 1 S (2010-2011), tab. 2.3	233 678	51 818
Nominell vekst 10-12		9,0 %	6,8 %

Fordelingen på aldersgrupper (kostnadsnøkkelen)

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

Anslåtte befolkningsendringer (framskrivningene)

Ut fra denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe ved hjelp av middelalternativet i befolkningsframskrivningene fra Statistisk sentralbyrå (supplert med alternativene for høy og lav innvandring for å skissere usikkerheten), og disse summeres deretter opp for et samlet anslag for kommunesektoren som helhet.

4.3 Komponentene i beregningsopplegget

Utgiftsbehovet

Det samlede utgiftsbehovet for kommunene finnes ved å summere samlede driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) på de sektorene som omfattes av inntektssystemet. Tallene baserer seg på fjorårets regnskap, og framskrives med antatt vekst i frie inntekter.

Hvilke tjenester skal inngå?

For kommunene er sektorene som inngår i utgiftsbehovet barnehage, grunnskole, kommunehelsetjeneste, sosialtjenesten, barnevern, pleie- og omsorg og administrasjon. Om lag 83 prosent av de samlede driftsutgiftene kan knyttes opp til disse sektorene. Målet med utgiftsutjevningen er å kompensere kommuner for utgifter ved tjenesteytingen de selv ikke kan påvirke, og kostnadsnøkkelen er verktøyet som sørger for at midler omfordeles i tråd med variasjoner i hver enkelt kommunes beregnede utgiftsbehov.

For fylkeskommunene inngår tannhelse, videregående opplæring, fylkesveier og kollektivtransport i utgiftsbehovet.

I demografiberegningene tas det per i dag utgangspunkt i kommunesektorens samlede utgiftsbehov for de tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen i inntektssystemet. For demografiberegningene 2013 er det samlede utgiftsbehovet beregnet til 307 mrd. kroner (bruttodriftsutgifter inkl. avskrivninger).

Tjenesteområdene som inngår i utgiftsbehovet er svært ulike, noen er mer individrettede mens andre er mer av kollektive goder å regne. Barnehage, grunnskole, videregående opplæring, tannhelse og helse- og sosialtjenestene er individ-/brukerrettede tjenester, mens sektorene fylkesveier og kollektivtransport har mer karakter av kollektive goder. Disse

tjenestene som har karakter av kollektive goder vil ikke nødvendigvis øke utgiftene i takt med innbyggertallet. Utgiftene til sentraladministrasjon, som er å betrakte som en støttefunksjon, vil heller ikke nødvendigvis øke i takt med innbyggertallet. Bør disse tjenestene være en del av utgiftsbehovet som demografiutgiftene beregnes ut i fra? I resten av dette delkapitlet diskuteres denne problemstillingen nærmere, sektor for sektor.

Administrasjon

Utviklingen i administrasjonsutgiftene de siste årene tyder på at kommunene bruker mindre ressurser på kommunal administrasjon sammenlignet med de andre sektorene som inngår i utgiftsbehovet. Det er mulig at noe av nedgangen kan tilskrives at kommunene har blitt flinkere til å føre sektorspesifikke administrasjonsutgifter på det enkelte tjenesteområde i stedet for å føre de på sentraladministrasjonen.

Det er også bred faglig enighet om at det er smådriftsulemper knyttet til kommunal administrasjon. Dette er det blant annet redegjort for i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Alle kommuner må ha en viss minimumsadministrasjon for å kunne drive og drifte en kommune, uavhengig av størrelse. I kostnadsnøkkelen for administrasjon tas dette hensyn til gjennom basiskriteriet, som utgjør om lag 1,3 prosent, eller 3,3 mrd kroner av kommunenes utgiftsbehov basert på bruttodriftsutgifter. Administrasjonsnøkkelens samlede andel av utgiftsbehovet til kommunene er 8,8 prosent, eller 22,6 mrd. kroner.

Når befolkningen øker og tjenestene bygges ut, vil også sentraladministrasjonen øke i omfang. Det vil være en viss sammenheng mellom befolkningsutviklingen og administrasjonen, men det er lite trolig at administrasjonsutgiftene vil øke proporsjonalt med befolkningsøkningen eller i takt med endringer i befolknings sammensetningen. En ny innbygger fører ikke automatisk med seg et økt behov for administrasjon i kommunen. For en tjeneste som grunnskole er det annerledes: Flere barn i aldersgruppen 6-15 år betyr automatisk også at det må tilbys flere grunnskole plasser, og utgiftene øker. Tjenesten knytter seg opp mot en bestemt aldersgruppe, noe kommunens sentraladministrasjon ikke gjør. Det kan argumenteres for at flere barn i grunnskole generer mer administrasjon, men administrasjonen som knytter seg til den enkelte skole skal føres på grunnskolefunksjonene i KOSTRA-regnskapet og vil med det ligge inne i demografiberegningene. Det samme prinsippet vil gjelde for de øvrige tjenestene i kommunene og fylkeskommunene.

Det vil kunne være regionale variasjoner i befolkningsutviklingen som kan tilsi at administrasjonen ikke kan reduseres i mindre kommuner med befolkningsnedgang. En viss sammenheng mellom befolkningsutvikling og administrasjon er det også rimelig å anta at det vil være, men den virker å være svakere enn for de individrettede tjenestene, særlig på kortere sikt.

Administrasjon behandles også forskjellig mellom kommuner og fylkeskommuner i kostnadsnøkklene (og derigjennom også i demografiberegningene). I kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ligger ikke administrasjonsutgiftene inne i utgiftsbehovet.

Fylkesveier

Fylkeskommunene har ansvaret for drift og vedlikehold av fylkesveinettet. På bakgrunn av Vegdirektoratets modeller beregnes det en faktor for vedlikeholdskostnader som sammen med veilengde danner grunnlaget for fordeling av midler til drift og vedlikehold i kostnadsnøkkelen. Delkostnadsnøkkelen for veier inneholder med andre ord ingen

demografiske kriterier. Vegdirektoratet har omfattende modeller for beregning av vedlikeholdskostnader vei, der trafikknivå er en del av det hele. Det er i tillegg mange andre faktorer som vil påvirke vedlikeholdsbehovet på veiene, blant annet været (for eksempel brøyting, rydding etter ras og flom m.m.). Selv om trafikknivået kan knyttes opp mot innbyggertall – flere innbyggere vil kreve økt veikapasitet – er det neppe noe én-til-én-forhold mellom økning i folketall og trafikknivå, og det er derfor ikke sikkert at en økning i innbyggertallet vil ha veldig stor påvirkning på drift og vedlikeholdskostnadene på fylkesveiene.

Fylkesveiene utgjør om lag 10,4 prosent av utgiftsbehovet til fylkeskommunene, eller knappe 5,2 mrd. kroner.

I likhet med administrasjon behandles også veier ulikt mellom kommuner og fylkeskommuner. I kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ligger veiene inne i utgiftsbehovet, mens i kostnadsnøkkelen for kommunene ikke omfatter veinettet.

Kollektivtransport

Det skilles mellom båt/ferge og buss/bane.

Kollektivtransport til lands kan i stor grad knyttes opp mot arbeidsreiser og skoleskyss, og reisevaneundersøkelser viser at unge er storforbrukere av kollektivreiser. Borge-utvalget anbefalte å vektlegge aldersgruppen 6-34 år sterkt (25,6 prosent) i sitt forslag til kostnadsnøkkel for lokale ruter, men godt under vekten som antall innbyggere i alt har i dagens delkostnadsnøkkel (52 prosent). Særlig større byer opplever stort press på kollektivtilbudet sitt.

Driftsutgiftene til båt/ferge som andel av samlede driftsutgifter er redusert de siste årene, nettodriftsutgifter eksklusive avskrivninger har lagt rundt 13-14 prosent av de samlede driftsutgiftene til lokale ruter de siste årene. Til sammenligning er båt/ferge kriteriene i dag vektet med 23 prosent i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Tall fra Statistisk sentralbyrå viser at antallet bosatte på øyer uten fastlandsforbindelse er minkende, samtidig med at samlet folketall har økt. Per 1. januar 2003 var antall innbyggere bosatt på øyer uten fastlandsforbindelse 90 400, mens tallet var 66 400 per 1. januar 2012. Rutenettet til sjøs vil ligge mer eller mindre fast, uavhengig av befolkningsøkning, i alle fall på kort sikt. Bygging av broer og tunneler vil kunne påvirke tilbudet. Når øyer blir landfaste avvikles som regel også båt- og fergetilbudet. I perioden 2003 til 2010 er antall fergeruter redusert fra 131 til 125. I samme periode har det likevel vært en økning i både antall transporterte kjøretøy og personer, men sammenlignet med 1990, som tallgrunnlaget for delkostnadsnøkkelen er fra, er antall transporterte personer redusert med nesten 30 prosent.

Lokale ruter utgjør om lag 22,9 prosent av det fylkeskommunenes utgiftsbehov, eller 11,5mrd. kroner.

Hvilke kostnadskomponenter skal inngå?

I utgiftsbehovet inngår summen av brutto driftsutgifter i kommunekassene, slik dette begrepet er definert i KOSTRA, på de respektive funksjonene. Brutto driftsutgifter omfatter lønn og sosiale utgifter, kjøp av varer og tjenester, overføringer og avskrivninger, fratrukket

internsalg, sykelønnsrefusjon og momskompensasjon som knytter seg til driftsanskaffelser. Tallene gjengis i vedlegg 2b i utvalgets høstrapporter.

Kommunale foretak og interkommunale selskaper

I dagens metode er utgiftene hentet fra regnskapsrapporteringen til kommunekassene. Produksjonen til kommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) ligger ikke inne i disse tallene. Kommunenes kjøp fra KF-er og IKS-er og kommunens overføringer til disse enhetene vil imidlertid være inkludert. Det mest korrekte vil være å ta utgangspunkt i konserntallene, slik at driftsutgiftene omfatter utgiftene til tjenesteproduksjonen i alle kommunale virksomheter. For de tjenestene som inngår i utgiftsbehovet i utvalgets demografiberegninger, vil likevel størstedelen av transaksjonene gå mellom kommunekassen og KF-et/IKS-et. Nivået på de samlede driftsutgiftene mellom de to tallgruppene vil derfor være tilnærmet like.

Avskrivninger

Utvalgets demografianslag anslår hvordan driftsutgiftene endres med demografien. De årlige investeringsutgiftene holdes utenom, men utvalgets demografianslag tar likevel hensyn til de historiske investeringene gjennom avskrivningene.

Avskrivningene inngår som en komponent i brutto driftsutgifter i KOSTRA og dermed også i utgiftsbehovet som ligger til grunn for beregningene. Ved å framskrive utgiftsbehovet av ut ligger det i utvalgets anslag innbakt en antagelse om at også den samlede realkapitalen på de ulike tjenesteområdene endres i takt med de demografiske endringene.

Varige driftsmidler synker i verdi som følge av slitasje og elde. Den økonomiske verdi kan være gitt ved hva driftsmidlet opprinnelig kostet kommunen eller hva tilsvarende driftsmiddel ville kostet kommunen i dag. En kan ha to perspektiver på dette: Det ene synliggjør de utlegg kommunen opprinnelig hadde ved anskaffelsen. Det andre synliggjør kostnaden ved å foreta en fremtidig reinvestering.

I kommunens regnskaper og i KOSTRA-rapporteringen baserer avskrivningene seg på historisk kost. Anskaffelsene avskrives lineært over den økonomiske levetiden, og avskrivningene fordeles på de ulike funksjonene/tjenestene.

I nasjonalregnskapet baserer avskrivningene seg på gjenanskaffelsesverdi. Beregningene gjøres på tidsserier. Nasjonalregnskapet beregner kapitalbeholdning og kapitalslit med å bruke geometriske avskrivninger, dvs. at kapitalslitet er en fast prosentsats av beholdningen ved slutten av forrige periode. Beholdningen regnes om til løpende priser ved hjelp av prisindekser for nyinvesteringer etter art. Avskrivningene i nasjonalregnskapet oppgis kun for kommuneforvaltningen samlet, og ikke for det enkelte tjenesteområde.

I gjeldende beregninger legges KOSTRA-rapporteringen og kommunenes regnskaper til grunn. Avskrivningene tar utgangspunkt i de faktiske utleggene kommunesektoren har hatt på sine investeringer. Dersom demografiutgiftene skal gjenspeile kommunesektorens reelle kostnad på realkapitalen innen de aktuelle tjenesteområdene, vil ikke historisk kost ta hensyn til finanskostnadene eller – i de tilfeller der investeringen finansieres av egne midler – kostnaden ved at kapitalen er bundet opp. På den annen side vil avskrivningene være basert på brutto historisk kost og derfor ikke være fratrukket eksterne tilskudd, slik som for eksempel statlige investeringstilskudd.

Om en legger nasjonalregnskapets avskrivninger til grunn, vil demografiutgiftene ikke bare gjenspeile hva dagens realkapital koster kommunene, men også hva det vil koste å erstatte den. Demografianslaget vil da i teorien inneholde et sparingselement som skal ta høyde for at investeringer skal kunne finansieres fullt ut med kommunens egne midler. Over tid – om denne tanken følges videre – innebærer dette at kommunesektorens gjeld knyttet til de sentrale velferdstjenestene, vil gå mot null. Avskrivningene baserer seg på bruttokostnaden og gjør ikke fratrekk for eksterne tilskudd, og nasjonalregnskapet fordeler i motsetning til KOSTRA heller ikke avskrivningene på tjenesteområdet.

Pensjon

På de enkelte funksjonene i kommuneregnskapet føres kommunens pensjonspremie. I demografiberegningene til utvalget har derfor også pensjonspremien vært innarbeidet. Størrelsen som påvirker bunnlinjen i kommunens budsjett og regnskap, er imidlertid pensjonskostnaden. For aktivitetsnivået i kommunen vil kostnaden være det mest sentrale; pensjonskostnaden er den størrelsen som måles opp mot balansekravet i kommuneloven. Når utvalget i sin situasjonsforståelse sammenholder demografianslaget med inntektsveksten, vil det derfor være bedre konsistens om demografianslaget omfatter pensjonskostnaden framfor pensjonspremien. Utslagene på utvalgets demografianslag vil være relativt små og utjevne seg over tid, slik at det vil også være et spørsmål om hva som er å anse som hensiktsmessig.

Hvordan skal utgiftsbehovet framskrives?

I beregningsopplegget beregnes utgiftsbehovet ut fra sist publiserte regnskapstall. Deretter framskrives dette for å anslå tjenesteproduksjonen to år etter. I framskrivningen av utgiftsbehovet søker utvalget, med utgangspunkt i sist publiserte regnskapstall, å estimere hvilket nivå og omfang tjenestene på de aktuelle områdene har ved inngangen til år t (dvs. ved inngangen til året som utvalgets demografianslag gjelder for). Framskrivningen skal altså prøve å si noe om hvordan tjenestene bygges ut og utgiftene utvikler seg i løpet av perioden fra sist tilgjengelige rapporteringsår og fram til året som anslaget gjelder for.

Framskrivningen bør derfor ta høyde for nye oppgaver som kommunesektoren får i løpet av denne perioden, og det skal oppgis i kroneverdien ved utgangen av perioden. Det bør imidlertid være upåvirket av inn- og utlemminger ettersom dette kun dreier seg om endret finansiering, og ikke vil virke inn på nivået på tjenestene. Utvalget har vurdert ulike alternativer for å framskrive utgiftsbehovet.

Anslått kostnadsvekst

Ved å framskrive utgiftsbehovet med deflatoren, forutsettes det samme tjenestetilbud som i regnskapsåret som danner basisen for å anslå utgiftsbehovet. Når utgangspunktet for beregningene er inneværende år og anslaget skal omfatte året som kommer, vil det trolig innebære at det tas utgangspunkt i et for lavt utgiftsnivå for år t-1, og deflatoren anses derfor ikke som egnet for formålet.

Anslått vekst i frie inntekter

Et alternativ er å framskrive utgiftsbehovet med nominell vekst i frie inntekter. Det forutsettes da at tjenestene bygges ut i takt med veksten i de frie inntektene. Dette er en rimelig forutsetning ettersom de tjenestene som demografianslaget omfatter, i all hovedsak

er finansiert av de frie inntektene. Hvis f.eks. styrkingen av tjenestene i større grad kommer gjennom øremerking, vil imidlertid ikke dette bli fanget opp ved en slik tilnærming. Veksten i de frie inntektene som oppgis i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen er oppgavekorrigert, dvs. at den er korrigert både for endringer i oppgaveporteføljen og for inn- og utlemminger. I statsbudsjettet gis det hvert år en oversikt over endringene på rammetilskuddet som følger av innlemminger og korreksjoner.

Ved å bruke oppgavekorrigert vekst i frie inntekter, legger en til grunn samme oppgaveportefølje som i basisåret, og vil ikke få innarbeidet eventuelle endringer framskrivningsperioden.

Ved å benytte en vekst som ikke er oppgavekorrigert, vil framskrivningene ta hensyn til endringer i kommunesektorens oppgaver, men samtidig også innlemminger og uttrekk. Heller ikke dette vil være i tråd med hva utvalget ønsker at veksten skal gjenspeile. Innlemminger og uttrekk vil heller ikke være relevant ettersom disse inntektene har vært med på å finansiere tjenestene som inngår i utgiftsbehovet. Det vil i utgangspunktet også kunne være forbehold ved å se alle oppgaveendringer under ett; disse kan komme på tjenesteområder som ikke inngår i utvalgets demografiberegninger. Dersom veksten i frie inntekter skal legges til grunn for framskrivningen av utgiftsbehovet, må det gjøres en mer detaljert vurdering av de enkelte elementene som ligger inne i veksten og korrigeres for disse i tråd med det ovennevnte.

Anslått verdivekst i kommunesektorens utgiftsarter

Et alternativ kan da være å benytte anslaget i Nasjonalbudsjettet på verdiveksten i kommunesektorens utgiftsarter. I disse tallene er både forventet kostnadsvekst og anslått aktivitetsvekst innarbeidet. Grunnlagstallene framgår av vedlegg 1 i utvalgets høstrapporter *Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen*. En mulig løsning vil da være beregne verdiveksten med utgangspunkt i løpende utgifter til overføringer til private, lønn, produktinnsats og produktkjøp. Denne faktoren benyttes så til å framføre tallsettet fra sist avlagte regnskapsår.

Tallene vil være upåvirket av endringer i finansieringsform, de vil gjenspeile endringer i kommunesektorens oppgaveportefølje, og de vil være nominelle. Å benytte dette tallsettet til å framskrive utgiftsbehovet vil innebære en enkel og lett tilgjengelig som ikke krever ytterligere korrigeringer fra de offisielle regjeringsdokumentene, slik tilfellet vil være dersom veksten i frie inntekter legges til grunn. Grunnlagsdataene vil imidlertid også omfatte tjenesteområder som ikke inngår i utvalgets demografiberegninger, og dersom utviklingen på disse områdene skulle avvike mye fra de øvrige, vil dette kunne svekke treffsikkerheten til vekstanslaget. Like fullt vil tjenestene som utvalgets demografianslag omfatter, utgjøre en stor andel av kommunesektorens samlede utgifter, slik at dette uansett trolig ikke vil slå ut i nevneverdig grad. En svakhet med denne metoden er at på tidspunktet da demografiberegningene foretas, har man kun et anslag for utgiftene for kommunesektoren samlet. Det betyr at man må bruke samme vekstprosent for kommunene og fylkeskommunene, noe som vil være en svakhet ved metoden dersom en reform gjør at veksten er veldig forskjellig i kommuner og fylkeskommuner.

Elastisitet

Håkonsen og Løyland (2011) undersøker i *Er øremerking treffsikkert?* blant annet hvordan inntektselastisitetene for ulike kommunale tjenesteområder varierer. Formålet har vært å belyse en hypotese om at de mest lovpålagte sektorene forventes å ha lavere inntektselastisiteter fordi oppgavene må utføres uansett inntektsnivå.

Elastisitetene måler hvor mange prosent mer en kommune vil tilby av hver tjeneste per prosent økning i nivået på frie inntekter.

Av de sektorene som inngår i utgiftsbehovet, viser resultatene at sentraladministrasjonen er mest inntektselastisk (1,32). Av alle sektorene er det kultursektoren som har høyest inntektselastisitet (2,04). Inntektselastisitet på over 1 antyder at dette er såkalte luksusgoder. De fleste vil være enige i at på kultursektoren står kommunene relativt fritt til å prioritere, og at denne sektoren jevnt over prioriteres høyere av kommuner med god råd og av kommuner som har høye vekst i frie inntekter. Tallene tyder også på at prioriteringen av sentraladministrasjonen til en viss grad er avhengig av inntektsnivået. I den motsatte enden av skalaen peker grunnskole og barnehage seg ut som de minst inntekstelasstiske sektorene (0,61), sektorer som blir høyt prioritert uavhengig av inntektsnivå. Som påpekt under diskusjonen i avsnitt 2.1 må det tilbys skoleplass til hver nye 6-15-åring, men det følger ikke nødvendigvis med økte utgifter til sentraladministrasjonen.

4.4 Kostnadsnøkkelen

For å henføre anslaget på de samlede utgiftene (utgiftsbehovet) på de enkelte aldersgruppene, er kostnadsnøkklene i inntektssystemet benyttet. Analysene som ligger bak utgiftsutjevningen i inntektssystemet, gir et statistisk grunnlag for å vurdere hva som driver etterspørselen etter kommunale tjenester og kostnadene ved å tilby dem. Gjennom utgiftsutjevningen skal kommunene i prinsippet fullt ut kompenseres for utgifter ved tjenesteytingen de selv ikke kan påvirke, og kostnadsnøkkelen er verktøyet som sørger for at midler omfordeles i tråd med variasjoner i hver enkelt kommunes beregnede utgiftsbehov. Kostnadsnøkkelen er den mekanismen i inntektssystemet som i praksis sørger for dette, og som fordeler tilskudd til kommunene etter deres varierende behov. Gjennom kostnadsnøkkelen og et oppdatert sett med kriteriedata beregnes utgiftsbehovet for den enkelte kommune og fylkeskommune for de tjenestene som har karakter av å være nasjonale velferdstjenester.

Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet er basert på tverrsnittsanalyser av hvordan utgiftene til de ulike tjenesteområdene varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kostnadsnøkkelen består av et sett med kriterier med tilhørende vekt, der målet er å fange opp ufrivillige kostnadsforskjeller mellom kommunene. I kostnadsnøkklene skilles det mellom kriterier som ivaretar variasjoner i behovet for (etterspørselen etter) tjenester og kriterier som ivaretar variasjoner i kostnadene mellom kommunene og fylkeskommunene ved å tilby tjenester. Regresjonsanalysene som ligger til grunn for kostnadsnøkklene vil i varierende, men begrenset grad fange opp årsakene til kostnadsforskjellene. Forklaringskraften til de bakenforliggende regresjonsanalysene vil variere for de ulike sektorene, fra relativt lav for barnevern til relativt høy for grunnskole. De utarbeidede kostnadsnøkklene gir altså en forenklet versjon av virkeligheten. I tillegg ville det for den type beregninger som demografianslaget bygger på, i prinsippet ha vært mer hensiktsmessig å bygge på tidsserieanalyser. På den annen side vil tverrsnitts- og

tidsserieanalysene identifisere mange av de samme etterspørselsdriverne, og utvalget vil derfor basere seg på kostnadsnøklene i inntektssystemet.

Blant etterspørselskriteriene vil normalt alderskriterier være tillagt mest vekt. Om lag 2/3 av kostnadsnøkkelen består av alderskriterier. Antall barn 6-15 år fanger for eksempel opp tjenestebehovet innen grunnskole. Men alderskriteriene ivaretar ikke etterspørselen etter kommunale tjenester fullt ut. Derfor er kostnadsnøkkelen supplert med ulike sosiale kriterier som ivaretar at etterspørselen også avhenger av levekår, helsetilstand mv. Enkelte av de sosiale kriteriene kan knyttes opp mot aldersgrupper, som f.eks. antall barn i alderen 0-15 år med én forelder i barnevernsnøkkelen, mens andre er frikoblet fra aldersgruppene, som f.eks. opphøringsindeksen og urbanitetskriteriet i delkostnadsnøkkelen for sosialtjenester.

Kriterier som ivaretar variasjoner i kostnader ved å tilby en tjeneste knytter seg til ulikt bosettingsmønster og ulik kommunestørrelse. Kostnadsnøkkelen inneholder egne kriterier som ivaretar variasjonen i kostnader ved å gi en enkelt tjeneste.

Utgangspunktet i demografiberegningene har vært å anslå hvordan behovet for tjenestene endres med befolkningen over tid. Utvalget har sett bort fra de kommunevise kostnadsforskjellene, men disse har påvirket anslagene indirekte ved at utvalget har basert sitt anslag på sektorens samlede utgiftsbehov. Utvalget har tidligere heller ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Det har imidlertid vært to unntak: Innen barnehage har kriteriet Barn 1-2 år uten kontantstøtte blitt tillagt aldersgruppen 0-2 år, og innen videregående opplæring har kriteriet for Søkere på yrkesfag blitt tillagt gruppen 16-18 år. Utvalget har likevel behandlet de sosiale kriteriene ulikt i så måte. Ved å inkludere enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, mener utvalget at beregningene i større grad enn tidligere vil gjenspeile hvordan etterspørselen varierer med de demografiske endringene. Utvalget har derfor sett på muligheten for å inkludere disse i kostnadsnøkkelen som brukes i demografiberegningene.

Utvalget har på bakgrunn av dette innarbeidet følgende seks kriterier i kostnadsnøkkelen:

Tabell 4.2 Sosiale kriterier som innarbeides i TBU kostnadsnøkkelen

Kriterium	Delkostnadsnøkkel	Vekt i samlet kostnadsnøkkel i inntektssystemet	Henført til aldersgruppe
Andel barn 1 år uten kontantstøtte	Barnehage	0,0291	0-1
Barn 0-15 år med enslig forsørger	Barnevern	0,0110	0-15
Innvandrere 6-15 år, eks. Skandinavia	Grunnskole	0,0082	6-15
Norskfødte med innvandrerforeldre 6-15 år, eks. Skandinavia	Grunnskole	0,0009	6-15
Uføre 18-49 år	Sosialhjelp	0,0045	18-49
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	Pleie og omsorg	0,0439	16-66
Ikke-gifte 67 år og over	Pleie og omsorg	0,0416	67 og over

Selv om enkelte av disse gruppene vil omfatte forholdsvis få innbyggere, slik som f.eks. Barn 0-15 år med enslig forsørger, kan likevel en relativt sett større andel av utgiftene henføres til disse gruppene. Grunnforutsetningen om konstante dekningsgrader innebærer en antagelse om at også disse gruppene øker i takt med aldersgruppen for øvrig, og da vil det også være en forbedring i beregningene om også disse innarbeides i kostnadsnøkene.

Vekten fra kriteriene innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre legges rett på innbyggere 6-15 år. Barn 0-15 år med enslig forsørger splittes opp mellom innbyggere 0-2 år, 3-5 år og 6-15 år med bakgrunn i den relative størrelsen mellom disse tre aldersgruppene. Kriteriet for uføre er lagt til aldersgruppen 18-49 år. Psykisk utviklingshemmede 16 år og over har blitt henført til de ulike aldersgruppene i intervallet 16-66 år. Ikke-gifte over 67 år har blitt fordelt på de ulike aldersgruppene i over 67 år, mens andel barn 1-2 år uten kontantstøtte som tidligere har blitt lagt på aldersgruppen 0-2 år.

Deretter er spørsmålet hvordan delkostnadsnøkene skal vektet sammen til én kostnadsnøkkel. Utvalget har tidligere i dagens metode trukket ut alderskriteriene fra kostnadsnøkkel og skalert disse opp slik at de summerer seg til 1. I den alternative metoden foreslås det å vekte sammen delkostnadsnøkene med bakgrunn i andelen av bruttodriftsutgifter. Dette gjøres ved at man foretar oppskaleringen innenfor hver enkelt delnøkkel for så å summere sammen verdiene på de ulike alderskriteriene til en felles kostnadsnøkkel etterpå.

I dagens metode kan det argumenteres for at delkostnadsnøkler med høy andel alderskriterier får en høyere vekt i utvalgets kostnadsnøkkel enn det andelen av brutto driftsutgifter skulle tilsi. Hvis de undervektete sektorene har sterkest befolkningsvekst, vil det innebære at anslaget undervurderer merutgiftene. Når sosiale kriterier innarbeides i kostnadsnøkkel (som vist i tabellen over) blir forskjellen mellom de to metodene mindre, noe som skyldes at oppskaleringseffekten reduseres, siden kostnadsvekten før oppskalering økes fra om lag 73 prosent til drøye 84 prosent.

I tabellene på neste side vises utslagene mellom de to metodene når sosiale kriterier innarbeides, basert på demografiberegningene for 2013 (for fylkeskommunene er det ingen sosiale "demografikriterier" og derfor ingen endringer). Dette er en illustrasjonsberegning, basert på det utgiftsbehovet som ble lagt til grunn ved siste beregning. Hvis en gjør endringer i det, vil også beløpene og/eller vektningen av alderskriteriene kunne bli endret. Utslagene av nye kriterier og ny sammenvektning vil også variere fra år til år etter hvordan utviklingen er i de ulike aldersgruppene. Her er det kun vist beregninger for 2013, og da trekker begge endringene opp demografianslaget, men i år med en annen befolkningsutvikling vil endringene kunne tenkes å trekke ned anslaget.

Tabell 4.3 Mer-/mindreutgifter for 2013 etter gammel metode, etter at sosiale kriterier er innarbeidet og etter at både ny vektning og sosiale kriterier er innarbeidet. Mill. 2012 kroner¹

	Dagens metode		Med sosiale kriterier		Med sosiale kriterier og ny	
	Kostnads- nøkkel	Mer- /mindreutgift	Kostnads- nøkkel	Mer- /mindreutgift	Kostnads- nøkkel	Mer- /mindreutgift
0-2 år	0.077	43	0.069	38	0.066	37
3-5 år	0.107	665	0.095	588	0.091	567
6-15 år	0.321	217	0.293	198	0.272	184
16-18 år	0.134	494	0.136	500	0.138	507
19-22 år	0.017	46	0.019	52	0.022	59
23-34 år	0.038	325	0.046	388	0.051	437
35-66 år	0.098	213	0.118	257	0.134	291
67-74 år	0.044	821	0.059	1 096	0.059	1 099
75-79 år	0.019	17	0.025	23	0.025	23
80-89 år	0.088	-151	0.089	-152	0.089	-153
90 år og over	0.057	698	0.051	635	0.052	642
Sum	1,000	3 338	1,000	3 622	1,000	3 692

¹ Basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012. Kolonne 2 og 3 ("Dagens metode") er utvalgets demografianslag for 2013, slik det ble oversendt konsultasjonsordningen 29. august 2012 og publisert i kapittel 8 i utvalgets høstrapport for 2012.

Med dagens TBU-nøkkel for kommunene er demografikostnadene for 2013 tidligere beregnet til 3,39 mrd. kroner), mens med en nøkkel som inkluderer sosiale kriterier beregnes utgiftene til 3,62 mrd. kroner. Forskjellene mellom beregningene er på om lag 240 millioner kroner. Dette skyldes i første rekke at de eldre får en høyere vekt når sosiale kriterier innarbeides.

Om en også endrer sammenvektingen, beregnes kostnadene til 3,69 mrd. kroner Dette kan i første rekke henføres til at aldersgruppen 18-66, der veksten forventes å bli relativt sterk, får tyngre vekt.

4.5 Befolkningsframskrivninger

Statistisk sentralbyrå legger hver sommer fram nye befolkningsframskrivninger. Tidligere skjedde oppdateringene hvert tredje år, men f.o.m. 2008 oppdaterer Statistisk sentralbyrå framskrivningene årlig. Framskrivningene viser hvordan landets folkemengde, fordelt på kjønn og alder, vil endre seg under gitte forutsetninger om fruktbarhet, dødelighet og flytting inn og ut av landet. Befolkningen framskrives ett år om gangen etter den såkalte kohort-komponent-metoden, der antall personer på slutten av et år (t) beregnes ved hjelp av status på fjoråret (t-1) og anslag for endringskomponenter i år t for fødte, døde, utvandrere og innvandrere. Komponentene beregnes ved hjelp av alders- og kjønns-spesifikke rater og sannsynligheter. Beregningene er ført fram til år 2100.

Ettersom det er stor usikkerhet om utviklingen i de fire komponentene som inngår i befolkningsframskrivningene (fruktbarhet, dødelighet, innenlands mobilitet og særlig nettoinnvandringen), har Statistisk sentralbyrå gjort en rekke beregninger med ulike

kombinasjoner av forutsetninger. De alternative forutsetningene har fått betegnelsene L (lavt), M (mellomnivå) og H (høyt). Et beregningsalternativ beskrives ved fire karakterer, i denne rekkefølgen: fruktbarhet, levealder, innenlands flytting og nettoinnvandring. Statistisk sentralbyrå antar at den framtidige utviklingen vil ligge mellom lav- og høyalternativet.

Utvalget har i sine anslag av demografiutgiftene lagt til grunn middelalternativet (MMMM). Navnet MMMM angir at mellomnivået er brukt for alle komponentene. Det omtales ofte som referansealternativet og anses som det mest realistiske. Samtidig har usikkerheten ved beregningene blitt skissert ved å vise hvordan henholdsvis høy (MMM) og lav nettoinnvandring (MMML) vil slå ut på beregningene. De alternativene som gir lavest og høyest nasjonal vekst, er henholdsvis LLML, der komponenter er kombinert slik at de bidrar til lavest mulig befolkningsvekst, og HHMH, der alle komponenter bidrar til høy befolkningsvekst. Statistisk sentralbyrå anser det imidlertid for lite sannsynlig at kombinasjonen av de laveste eller høyeste anslagene inntreffer samtidig og over lengre tid.

Til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren baserer utvalget beregningene sine på SSBs framskrivninger fra juli året før. Utvalget oppdaterer så dette anslaget i etterkant av at SSB sommeren samme året publiserer de nye, oppdaterte framskrivninger. Så, etter at de faktiske befolkningstallene per 1. januar foreligger, foretar utvalget etterberegninger av demografianslaget, basert på den faktiske – i motsetning til den framskrevne – befolkningsveksten. De seneste årene har alle de opprinnelige anslagene som utvalget har foretatt for det påfølgende år til det 1. konsultasjonsmøtet, basert på middelalternativet, undervurdert den faktiske kostnadsveksten (kostnadsveksten slik den anslås basert på de endelige befolkningstallene). Sterk befolkningsvekst har gjort at selv beregningene basert på høyalternativet har undervurdert kostnadsveksten for alle årene utenom 2011, 2012 og 2013. Dette understreker usikkerheten i de beregningene som utvalget legger fram. Fra år til år er det særlig nettoinnvandringen som vil kunne variere, mens fruktbarhet og dødelighet vil være mer stabile faktorer.

Statistisk sentralbyrås framskrev fra 1970-tallet folkemengden på regionalt nivå uten å dele inn befolkningen etter innvandrer kjennetegn. Ettersom omfanget av innvandringen til Norge har økt så sterkt de siste tiårene, ble det tidlig på 2000-tallet en økende interesse for den framtidige størrelsen på innvandrerbefolkningen. F.o.m. 2005 lagde Statistisk sentralbyrå en separat framskrivning av antall innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre, samt mellom tre grupper etter landbakgrunn, i tillegg til regional framskrivning av folkemengden. Beregningene ble publisert parallelt i årene 2005, 2008, 2009 og 2010. Forutsetningene om det nasjonale innvandringsoverskuddet på aggregert nivå har vært felles for de to settene av framskrivninger.

Befolkningsframskrivningene som ble gjort sommeren 2011, representerte et brudd med det opplegget som hadde vært brukt tidligere. Nytt av året var at folkemengden er delt inn etter innvandrer kjennetegn, der utvandrings- og fødselsrater for innvandrere ville avhenge av hvor lenge de har bodd i landet, og framskrivningene gjorde i motsetning til tidligere forutsetninger om bruttoinnvandring, i stedet for bare nettoinnvandring. Beregningen av antall innvandrere var nå en integrert i framskrivningen av folkemengden. Anslagene på innvandringen framover bygde på en økonomisk modell for sammenhengen mellom innvandring og økonomiske faktorer, representert ved arbeidsledigheten i Norge og inntektsnivået i Norge i forhold til gjennomsnittet for OECD.

4.6 Oppsummering og konklusjoner

Utvalget har siden 2002 beregnet hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter kommende år. Formålet med beregningene er å gi et anslag på hvilken inntektsvekst som er nødvendig for å videreføre det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet som følge av at befolkning og alderssammensetning endres. I dette notatet er det gjort rede for prinsipper og forutsetninger i det beregningsopplegget som er benyttet fram til nå, og mulige endringer som kan forbedre beregningsopplegget. Når det gjelder omfanget av tjenester som bør dekkes av beregningene har utvalget delt seg i et flertall og et mindretall.

Utvalgets flertall viser til at dagens beregningsopplegg omfatter driftsutgifter (inklusive avskrivninger) knyttet til nasjonale velferdstjenester, det vil si de tjenestene som i dag omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. De tjenester som omfattes av utgiftsutjevningen utgjør nærmere 85 prosent av kommunesektorens brutto driftsutgifter. Én konsekvens av dette opplegget er at relativt like tjenester behandles forskjellig avhengig av om de utføres av kommuner eller fylkeskommuner. Kommunal administrasjon omfattes av utgiftsutjevningen, men ikke fylkeskommunal administrasjon. Fylkeskommunale veger omfattes av utgiftsutjevningen, men ikke kommunale veger. I det nye beregningsopplegget vil like tjenester bli behandlet mer symmetrisk ved at kommunal administrasjon og fylkesveger holdes utenfor. Dette innebærer at beregningsgrunnlaget reduseres med nærmere 9 prosent for kommunene og om lag 10 ½ prosent for fylkeskommunene. De tjenestene som omfattes av beregningene vil etter dette utgjøre 77 prosent av kommunesektorens brutto driftsutgifter. I forhold til beregningene i tabell 4 medfører dette at merutgiftene for 2013 reduseres fra 3,7 mrd. kroner til 3,3 mrd. kroner.

Det nye beregningsopplegget innebærer en tydeligere avgrensning til individrettede tjenester slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursinnsatsen tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker. Vider vil antall brukere i stor grad være påvirket utviklingen i befolkning og alderssammensetning. De tjenester som holdes utenfor har i større grad karakter av å være kollektive goder (veger, kultur, etc) eller støttefunksjoner (administrasjon). Også for disse tjenestene kan det være nødvendig med en viss økning i ressursinnsatsen for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere eller antall innbyggere øker, men det økte ressursbehovet vil ikke være proporsjonalt med økningen i antall brukere eller innbyggere.

Et ideelt beregningsopplegg ville tatt utgangspunkt i proporsjonalitetsfaktorer for de enkelte tjenester.¹ Avgrensningen i det nye beregningsopplegget kan forstås som et rimelig kompromiss i fravær av presis informasjon om proporsjonalitetsfaktorene. For de tjenestene som omfattes av beregningene antas det en proporsjonalitetsfaktor lik 1. Det er imidlertid god grunn til å tro at proporsjonalitetsfaktoren er mindre enn 1 – tjenestetilbudet kan opprettholdes selv om utgiftene ikke øker helt i takt med antall brukere. Følgelig vil merkostnadene knyttet til demografi overvurderes for disse tjenestene. På den andre siden

¹ En proporsjonalitetsfaktor gir uttrykk for hvor mange prosent utgiftene må øke for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere eller antall innbyggere øker med 1 prosent. Proporsjonalitetsfaktor lik 1 kan forstås som at det legges til grunn at marginalkostnaden er lik gjennomsnittskostnaden, mens en proporsjonalitetsfaktor mindre enn 1 betyr at marginalkostnaden er lavere enn gjennomsnittskostnaden.

undervurderes merkostnadene for de tjenestene som er holdt utenfor, og hvor proporsjonalitetsfaktoren implisitt er satt lik null i. Med ikke urimelige forutsetninger om de sanne proporsjonalitetsfaktorene, vil de to effektene om lag utlikne hverandre².

Et mindretall i utvalget er ikke enige i denne endringen, eller begrunnelsene for den, jf særmerknad til slutt i notatet.

Det nye beregningsopplegget viderefører dagens praksis hvor kostnadsnøkklene i inntektssystemet benyttes til å fordele utgiftene på aldersgrupper. Det foretas imidlertid to tekniske endringer. Den første endringen er at flere etterspørselsfaktorer eller sosiale kriterier tilordnes bestemte aldersgrupper. Den andre endringen er oppvektingen av alderskriteriene skjer innenfor den enkelte delkostnadsnøkkel og at delkostnadsnøkklene deretter vektes sammen basert på budsjettandeler. Disse endringene innebærer at vektingen av aldersgrupper innen hver delkostnadsnøkkel og sammenvektingen av delkostnadsnøkklene blir mer korrekt. Beregningene vil på en bedre måte fange opp at befolkningsveksten er forskjellig for ulike aldersgrupper. I det tidligere beregningsopplegget fikk for eksempel pleie og omsorg for lav vekt, noe som innebar at merutgiftene ble undervurdert i perioder med sterk befolkningsvekst blant de eldre.

Ved beregning av merutgifter er det nødvendig å framskrive utgiftsbehovet fra siste kjente regnskapsår. Tidligere praksis har vært å framskrive med nominell vekst i frie inntekter korrigert for innlemminger og oppgaveendringer. Når formålet med framskrivningen er å få et riktig anslag på utgiftene i beregningsåret, vil det imidlertid ikke være riktig å korrigere for oppgaveendringer innenfor de tjenesteområder som omfattes av beregningene. For å få en riktigere framskrivning vil det nye beregningsopplegget framskrive utgiftene med vekst i frie inntekter som ikke er korrigert for oppgaveendringer knyttet til de tjenester som beregningen omfatter. Framskrivning basert på frie inntekter gjør det mulig med separate framskrivninger for kommuner og fylkeskommuner.

Det nye beregningsopplegget viderefører dagens praksis med hensyn til håndtering av avskrivninger og pensjon. Det innebærer at beregningsgrunnlaget inkluderer avskrivninger fra KOSTRA i stedet for nasjonalregnskapet og pensjonspremie i stedet for beregnet pensjonskostnad. Dette gjør det enklere å utføre separate beregninger for kommuner og fylkeskommuner (avskrivninger) og å separere ut utgiftene knyttet til de tjenesteområder beregningene omfatter (pensjon).

Framskrivningen av befolkningen i ulike aldersgrupper vil fortsatt baseres på SSBs befolkningsprognoser. Det har tidligere vært et problem at prognosene undervurderer befolkningsveksten, og spesielt innvandringen. Det antas at dette problemet nå er mindre ettersom prognosene bygger på en økonomisk modell for sammenhengen mellom innvandring og økonomiske faktorer.

² Anta for eksempel at de tjenester som omfattes av beregningene har en proporsjonalitetsfaktor lik 0,9, mens de som ikke omfattes har en proporsjonalitetsfaktor lik 0,5. Budsjettandelen for de tjenester som omfattes av det nye beregningsopplegget er 77 prosent. Det korrekte beregningsgrunnlaget ville da vært 80,8 prosent $(0,77 \times 0,9 + 0,23 \times 0,5)$ av samlede utgifter. Til sammenlikning vil det nye beregningsopplegget gi et beregningsgrunnlag tilsvarende 77 prosent $(0,77 \times 1 + 0,23 \times 0)$ av samlede utgifter.

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Thor Fjellanger, Pål Hernæs, Per Richard Johansen Lise Solgaard og Bjarne Jensen.

I mandatet er utvalget bedt om årlig å utarbeide et notat om demografiutviklingen inkludert kommunesektorens utgifter, blant annet til bruk i konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Her ønsker en å anslå kostnadene ved å gi et kommunalt tjenestetilbud ved endringer i omfanget og sammensetningen av befolkningen. I beregningen antas det at både standard, dekningsgrad og produktivitet i tjenesteproduksjonen er konstante.

I beregningene så langt har en innskrenket seg til å beregne kostnader knyttet til de sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektssystemet legger i utgangspunktet til grunn at alle kommunale utgifter til tjenester som finansieres av de frie inntektene varierer proporsjonalt med folketallet, gjennom innbyggertilskuddet som gis pr innbygger. Det er i tillegg utarbeidet kostnadsnøkler for sektorer der sammensetningen av innbyggermassen mv. er avgjørende for etterspørselen etter tjenestene. For kommunene gjelder det barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helsetjenester, pleie og omsorg, og administrasjon mv. For fylkeskommunene gjelder det videregående utdanning, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjeneste. Kostnadsnøklerne brukes til å korrigere innbyggertilskuddet, for å kompensere for ufrivillige kostnader og sikre at alle kommuner og fylkeskommuner har samme krav til egenfinansiering av de nasjonale velferdstjenestene som inngår i inntektssystemet.

Disse medlemmene ser ikke at det har skjedd noe som tilsier at sektoromfanget av demografiberegningene bør reduseres, ved å ta ut fylkesveier og kommunal administrasjon, slik utvalgets flertall ønsker. Det er ikke gjennomført noen faglig analyse som kan begrunne dette. Det har heller ikke kommet noe ønske fra konsultasjonsordningen om en slik endring. Forslaget innebærer en vesentlig innskrenking i forhold til i dag av hvilke kostnader som dekkes av beregningen. Dagens beregningsopplegg omfatter 84 pst av kommunesektorens utgifter. Dersom fylkesveier og kommunal administrasjon trekkes ut vil utgiftsandelen bli redusert til 77 pst. I så fall vil 23 pst av driftsutgiftene i kommunesektoren bli holdt utenfor beregningsopplegget. Dermed blir anslaget ikke like relevant for en drøfting av hvilket rom det er for bedre kommunale tjenester innenfor den budsjettammen som stilles til disposisjon for kommunesektoren.

Disse medlemmene mener derfor at omfanget av de sektorene som dagens beregningsopplegg omfatter bør opprettholdes. Dersom en skulle gjøre en endring er det mer relevant å utvide beregningene til å omfatte andre sektorer der en må anta at kostnadene vil variere med innbyggertallet, slik inntektssystemet legger til grunn.

5 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

25. februar 2013

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2014

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2014 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2012 og bygger på tilgjengelig informasjon per 25. februar 2013. Alle tall for 2012 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

5.1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat 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. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2005-2012 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2012 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2013. Tallene bygger på oppgaver fra 181 kommuner og 17 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 70 prosent av landets befolkning.

I kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på om lag 3 prosent av inntektene i både 2009 og 2010, men ble redusert til 2,5 prosent av inntektene i 2011. I kommunene kom netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, men betydelig reduksjon i gevinster på finansielle plasseringer tilsier at den underliggende økonomiske balansen likevel ble styrket. Fylkeskommunene fikk, fra et høyt nivå påvirket av forvaltningsreformen, en betydelig nedgang i netto driftsresultat i 2011.

Tabell 5.1 *Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 2005-2011*

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ²⁾
Kommunesektoren								
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,2
Kommunene (inkl. Oslo)								
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,2	5,8
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,8
Fylkeskommunene								
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,1
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,4

¹⁾ Eks. avskrivninger.

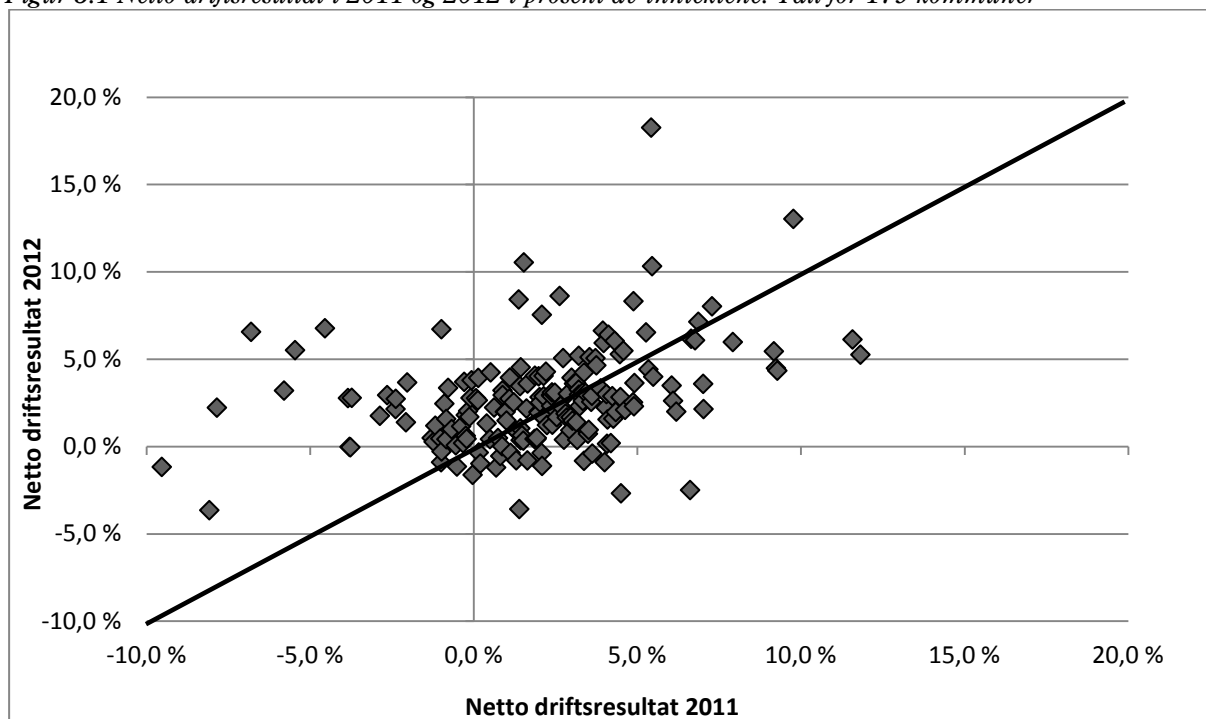
²⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 181 kommuner (inkl. Oslo) og 17 fylkeskommuner.

KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat i kommunene økte i 2012, fra 2 prosent av inntektene i 2011 til 2,8 prosent i 2012. Styrkingen av netto driftsresultat hadde sammenheng med økt brutto driftsresultat og reduserte rente- og avdragsutgifter (netto). Reduksjonen i rente- og avdragsutgifter hadde sammenheng med økning i netto gevinster på finansielle plasseringer, som etter å ha vært negative i 2011, kom opp på et relativt høyt nivå i 2012.

I fylkeskommunene økte brutto driftsresultat med om lag ett prosentpoeng fra 2011 til 2012, mens netto driftsresultat ble noe redusert. Motsatt utvikling i brutto og netto driftsresultat skyldes reduserte renteinntekter og økte avdragsutgifter. Det kan se ut til at fylkeskommunenes høye netto driftsresultat i 2010 i stor grad kan knyttes til engangseffekter av forvaltningsreformen. Men også i 2011 og 2012 er fylkeskommunenes netto driftsresultat noe høyere enn før reformen.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3,2 prosent av inntektene i 2012. Dette er en økning på 0,7 prosentpoeng i forhold til 2011. Utvalget anbefaler at kommunesektorens netto driftsresultat over tid bør utgjør om lag 3 prosent av inntektene. I løpet av 2013 vil utvalget utarbeide et nytt anbefalt nivå som følge av at momskompensasjonen knyttet til investeringer fra 2014 skal føres i investeringsregnskapet.

Figur 5.1 Netto driftsresultat i 2011 og 2012 i prosent av inntektene. Tall for 179 kommuner¹⁾



¹⁾Oslo og Aukra er ikke inkludert i figuren.

Fordelingen mellom kommuner med henholdsvis økning og reduksjon i netto driftsresultat fra 2011 til 2012 er nokså lik. Dette framgår av figur 1 hvor 56 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 44 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2011 til 2012 er det en reduksjon i antall kommuner med negativt netto driftsresultat. Mens 23 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2011, ble andelen redusert til 13 prosent i 2012. Om lag 3 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2011 og 2012. Netto driftsresultat i 2012 var høyest i kommuner med færre enn 2 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Premieavvik er pensjonspremiene fratrukket pensjonskostnader. I tillegg til årets pensjonskostnad kostnadsføres en andel av tidligere års premieavvik. For kommunesektoren som helhet utgjorde dette samlet sett 0,1 prosent av inntektene i 2011, mens gjennomsnittet for perioden 2003-2010 var 0,8 prosent. KS' regnskapsundersøkelse viser at netto premieavvik utgjorde i overkant av 1 prosent av inntektene i 2012. Premieavviket regnskapsføres og dekkes slik inn i løpet av 10 år.

5.2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2012. Tallene for 2012 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter, begge publisert 13. februar 2013 av Statistisk sentralbyrå.

Tabell 5.2 *Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2012*¹⁾

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	3,4	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,3	2,2
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,2
Aktivitetendring i kommunesektoren (%) ³⁾	-1,5	2,7	4,0	3,0	5,3	0,7	1,1	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	0,5	1,2	2,9	3,3	2,3	2,0	2,3	2,1
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	-7,9	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,3	-2,7	2,0
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,0	13,1	13,3	13,9	13,3	13,1
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%)	-1,4	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,8	-5,1	-5,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	22,4	17,4	20,5	31,2	34,7	39,5	43,1	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) ⁴⁾	73,0	73,0	71,8	71,4	71,9	72,6	80,0	80,4
Frie inntekter, realvekst (%) ⁵⁾	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,3

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2012 og tidligere år. Foreløpige tall for 2012 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall og foreløpige tall for kommunale finanser, publisert av Statistisk sentralbyrå 13. februar 2013.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigerert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigerert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

5) Korrigerert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 2,2 prosent i 2012, mens veksten i de frie inntektene anslås til 2,3 prosent. Veksten i samlede inntekter i 2012 var på linje med veksten i 2011, men noe lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2011 på 2,8 prosent. I forhold til utvalgets rapport fra november 2012 er den samlede inntektsveksten for 2012 oppjustert med 0,3 prosentpoeng, mens veksten i frie inntekter i 2012 er oppjustert med 0,4 prosentpoeng. Skatt på inntekt og formue ble knapt 750 mill. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2013, og inntektene fra eiendomsskatt ble også litt høyere enn forutsatt.

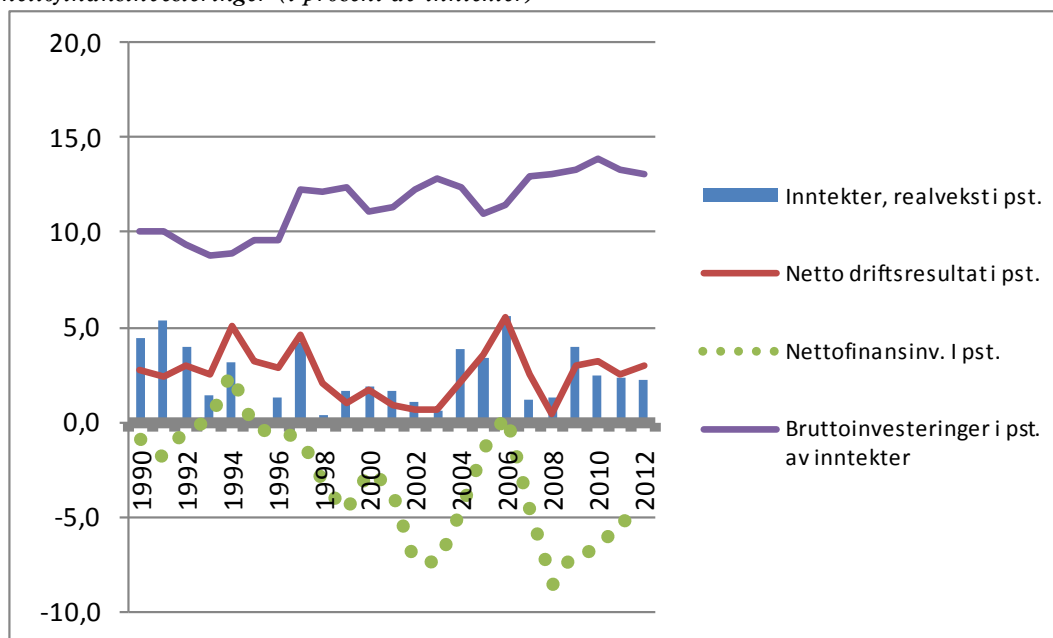
Anslaget på inntektsutviklingen fra 2011 til 2012 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 3,2 prosent, det samme anslaget for 2012 som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2013.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 2,1 prosent fra 2011 til 2012, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har dermed holdt seg på over 2 prosent årlig vekst siden 2009.

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. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2011 til 2012 anslås til 1,9 prosent, en oppjustering med 0,3 prosentpoeng i forhold til anslaget i novemberrapporten. Oppjusteringen er knyttet til høyere vekst i utførte timeverk enn tidligere anslått.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2012 anslås foreløpig til 2 prosent målt i faste priser, dvs. en forholdsvis moderat stigning etter to år med en svak reduksjon. Målt som andel av inntektene lå investeringene likevel fortsatt på et forholdsvis høyt nivå i 2012, på drøyt 13 prosent, som innebærer en viss nedgang fra et toppnivå på 13,9 prosent i 2009. KSs regnskapsundersøkelse indikerer at veksten i investeringene i 2012 kan være lavere.

Figur 5.2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2012, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før låntransaksjoner) bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2012 anslås underskuddet til 5,8 prosent av inntektene. Dette er en økning i forhold til 2011 (5,1 prosent), men en

reduksjon i forhold til perioden 2008-2010. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3.2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra drøyt 20 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til over 40 prosent ved utgangen av 2011.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på drøyt 80 prosent i 2012, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

5.3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 2,2 prosent i 2012, mens veksten i de frie inntektene anslås til 2,3 prosent. Veksten i samlede inntekter var på om lag samme nivå som i 2011, men noe lavere enn gjennomsnittet for perioden 2005-2011. Inntektsveksten ble vesentlig høyere enn det som ble lagt til grunn i budsjettopplegget for 2012 (1,1 prosent). Høyere inntektsvekst enn forutsatt har først og fremst sammenheng med god skatteinngang. Den samlede inntektsveksten har gitt grunnlag for finansiering av nye oppgaver (blant annet valgfag på ungdomstrinnet og opptrapping av likverdig behandling av kommunale og private barnehager), økt befolkning og generell forbedring av tjenestetilbudet.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren tok seg opp i 2012, men fra lave nivåer i 2010 og 2011. Aktivitetsveksten anslås til 1,9 prosent i 2012. Aktivitetsutviklingen de senere årene er nært knyttet til investeringsutviklingen. Mens investeringene reelt sett ble redusert i 2010 og 2011, viser foreløpige nasjonalregnskapstall en svak investeringsvekst i 2012. Sysselsettingsveksten har vært stabil i overkant av 2 prosent per år siden 2009.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2012 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på vel 3 prosent av inntektene som er i tråd med utvalgets anbefaling. Kommunene fikk en vesentlig forbedring av netto driftsresultat i 2012, mens resultatet i fylkeskommunene var på om lag samme nivå som i 2011.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2012 i Revidert nasjonalbudsjett 2012, legger Regjeringens budsjettforslag for 2013 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,0 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 5 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2012 i Nasjonalbudsjettet 2013 innebærer forslaget en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 4,3 og 2,3 mrd. kroner.

Også i 2013 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre innenfor en generell befolkningsøkning, trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Budsjettopplegget for 2013 legger opp til en inntektsvekst som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenestetilbudet bør fortsatt prioriteres.

6 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

26. februar 2013

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2014

6.1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2014-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2013.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2012 og er basert på registrert folketall 1. januar 2012. Anslag på merutgifter i 2014 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014. Anslaget på merutgiftene i 2013 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2013.

I forhold til tidligere års anslag har TBU gjort noen mindre endringer i beregningsmetoden, og endret hvilke sektorer som skal inngå i utgiftsgrunnlaget som benyttes for å anslå merkostnadene. Endringene i metoden er diskutert i et eget notat, som er vedlagt dette notatet.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2013 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 65 900 personer. På bakgrunn av dette anslår utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 3,3 mrd. 2013-kroner i 2014. Av de samlede merutgiftene anslås det at vel 0,4 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2014 er om lag 0,2 mrd. lavere enn den anslåtte demografikostnaden for 2013 fra samme tidspunkt i fjor. Befolkningsveksten antas å være noe lavere i 2013 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2014) enn i 2012 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2013). Det antas fortsatt vekst i de yngste aldersgruppene, med sterkest vekst i barn i alderen 0-1 år. Veksten i de eldste aldersgruppene er fortsatt høy, med unntak av aldersgruppen 80-89 år der det forventes fortsatt nedgang.

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 51 600, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 2,7 mrd. kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 3,8 mrd. kroner.

SSB publiserte 21. februar 2013 innbyggertall ved inngangen til 2013. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2012 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2013 til om lag 2,8 mrd. 2012-kroner. Dette er om lag 0,7 mrd. kroner lavere enn utvalgets anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2012. Disse beregningene var basert på befolkningsframskrivningene som SSB publiserte i juni 2011. Det oppdaterte anslaget er også 0,6 mrd. kroner lavere enn det oppdaterte estimatet som utvalget publiserte i sin rapport høsten 2012 (basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2012).

Den faktiske befolkningsveksten i 2012 ble noe svakere enn det som var lagt til grunn i den siste framskrivningen fra SSB. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått, særlig blant de aller yngste barna. I likhet med i 2011 var det en nedgang i antall 0-2 åringer i 2012, mens de tidligere prognosene har kalkulert med en moderat økning i denne gruppen. Økningen i aldersgruppen 23-34 år var relativt høy i 2012, og høyere enn anslått i prognosene. Dette er en aldersgruppe som i liten grad etterspør kommunale velferdstjenester og som følgelig medfører relativt lave kommunale utgifter per innbygger i gjennomsnitt. Lavere vekst enn antatt blant barn og unge trekker også i retning av lavere kommunale utgifter. Dette gjør at utvalget har nedjustert sitt anslag på kommunale merutgifter knyttet til demografi i 2013 fra høsten 2012 med 0,6 mrd. kroner, fra 3,4 mrd. til 2,8 mrd.

6.2 Demografisk utvikling

Kommunesektoren har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014 foretatt av SSB. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2012 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2012-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2012. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1.1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2013 til 1. januar 2014 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Flere i de yngste aldersgruppene trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-74 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget

understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,5 pst.

Tabell 6.1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2013 til 1.1.2014

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	2 577	2,1	3 157	2,6	3 668	3,0
2-5 år	1 236	0,5	1 881	0,7	2 419	1,0
6-15 år	927	0,2	2 270	0,4	3 421	0,6
16-18 år	517	0,3	909	0,5	1 245	0,6
19-22 år	-241	-0,1	763	0,3	1 592	0,6
23-34 år	14 845	1,9	21 035	2,6	26 080	3,2
35-66 år	6 636	0,3	10 693	0,5	14 000	0,7
67-74 år	22 591	7,0	22 626	7,0	22 655	7,1
75-79 år	3 690	2,8	3 690	2,8	3 690	2,8
80-89 år	-2 235	-1,2	-2 235	-1,2	-2 235	-1,2
90 år og over	1 096	2,6	1 096	2,6	1 096	2,6
Sum	51 639	1,0	65 885	1,3	77 631	1,5

6.3 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 tjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på noen sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i denne fordelingen 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. Endelig 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 ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne, arbeidsledighet, innvandrersandel, bosettingsmønster m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for etterspørsel og kostnader for kommunale tjenester.

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. I beregningene benyttes kostnadsnøklene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2013, som vist i statsbudsjettet for 2013 (Prop. 1 S (2012-2013) for Kommunal- og regionaldepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 har utvalget endret hvilke tjenester som skal inngå i beregningene. Utvalget er delt i et flertall og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av tjenester. Det vises til særmerknad fra kommunesektorens representanter til slutt i notatet. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet vært medregnet. Det nye beregningsopplegget innebærer at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker. Endringen i forhold til tidligere beregningsopplegg er at kommunal administrasjon og fylkesveier holdes utenfor beregningsgrunnlaget. Også for disse tjenestene kan det være nødvendig med en viss økning i ressursinnsatsen for å opprettholde tjenestetilbudet når antall innbyggere øker, men det økte ressursbehovet vil ikke være proporsjonalt med økningen i antall innbyggere. Avgrensningen i det nye beregningsopplegget kan forstås som et kompromiss. På den ene siden undervurderes merkostnadene fordi noen tjenester er holdt utenfor. På den andre siden overvurderes merkostnadene for de tjenester som er inkludert dersom tjenestetilbudet kan opprettholdes selv om utgiftene ikke øker helt i takt med antall brukere. Under rimelige forutsetninger vil de to effektene om lag utligne hverandre. Det vises til et eget notat om det nye beregningsopplegget for en nærmere diskusjon av dette.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2014 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2013. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2011 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2013 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter, inkludert midler til kommunal medfinansiering og utskrivingsklare pasienter (samhandlingsreformen). I 2012 ble 5,567 mrd. kroner overført til kommunene i forbindelse med samhandlingsreformen. I beregningene av brutto driftsutgifter til samhandlingsreformen er dette beløpet først deflatert ned til 2011 kroner, og så framskrevet med den anslåtte veksten i frie inntekter fra 2011 til 2013 på linje med de andre sektorene.

Midlene til samhandling fordeles i inntektssystemet etter en egen delkostnadsnøkkel som består av alderskriterier (0-17 år, 18-49 år, 50-66 år, 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over). Gruppene 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over er aldersgrupper som TBU bruker i dag, mens gruppene 0-17 år, 18-49 år og 50-66 år grupper som dels går på tvers av aldersinndelingen TBU bruker (jamfør gruppene i tabell 1.3). I innvektingen av disse gruppene er det gjort noen forenklinger. Eksempelvis er vekten fra gruppa 0-17 år fra samhandlingsnøkkelen i TBU nøkkelen fordelt mellom gruppene 0-1 år, 2-5 år og 6-15 år, mens 16-17 år er lagt på gruppa 16-18 år selv om dette da vil overvurdere vekten av 16-18-åringene noe. Utslagene av disse forenklingene er relativt beskjedne.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 252 mrd. kroner i 2013. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 49 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 301 mrd. kroner i 2013. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2013 framkommer som brutto driftsutgifter i 2011, på henholdsvis 229 mrd. kroner for kommunene og 45 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2011 til 2013 på 10 % for kommunene og 9 % for fylkeskommunene. Av kommunesektorens totale brutto driftsutgifter i 2011 utgjør tjenestene som inngår i beregningene av mer- og mindreutgiftene knyttet til demografi om lag 77 %.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2013 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2013 i tabell 2.

Tabell 6.2 Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester¹⁾. Anslag 2013

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	252	0,838
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	49	0,162
Sum	301	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.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren og samhandlingsreformen. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut.

Utvalget har tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden har utvalget fra og med anslaget for 2014 også inkludert vektningen av enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Vektningen av disse kriteriene er lagt på de tilhørende alderskriteriene, og alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2.

Tabell 6.3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,044	0,012	0,039
2-5 år	0,146	0,024	0,127
6-15 år	0,332	0,059	0,288
16-18 år	0,015	0,695	0,125
19-22 år	0,021	0,017	0,020
23-34 år	0,047	0,051	0,048
35-66 år	0,125	0,099	0,121
67-74 år	0,068	0,020	0,060
75-79 år	0,028	0,008	0,025
80-89 år	0,107	0,011	0,092
90 år og over	0,065	0,002	0,055
Sum	1,000	1,000	1,000

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,332 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 33,2 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

6.4 Beregnede mer- og mindretgifter i 2014 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2013 til 2014 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnes. Derest beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindretgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2013 til 2014 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 3,3 mrd. kroner i 2013. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,1 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Tabell 6.4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2013 til 2014. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2013-kr)	Utgift per innb. (2013-kr)	Anslått endring i folketall 2013-2014	Mer-/mindretgift (mill. 2013-kr)
0-1 år	0,039	11,7	96 274	3 157	304
2-5 år	0,127	38,1	150 666	1 881	283
6-15 år	0,288	86,8	140 673	2 270	319
16-18 år	0,125	37,7	192 212	909	175
19-22 år	0,020	6,1	22 743	763	17
23-34 år	0,048	14,4	17 977	21 035	378
35-66 år	0,121	36,3	17 138	10 693	183
67-74 år	0,060	18,2	56 667	22 626	1 282
75-79 år	0,025	7,4	56 551	3 690	209
80-89 år	0,092	27,6	152 895	-2 235	-342
90 år og over	0,055	16,6	403 776	1 096	443
Sum	1,000	301,0	59 580	65 885	3 252

Av de samlede merutgiftene på om lag 3,3 mrd. kroner, anslås det at vel 0,4 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år. Økningen i denne aldersgruppen antas å flate noe ut i 2013, og veksten antas å bli svakere enn i 2012.

I tabell 5 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4.

Tabell 6.5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2013 til 2014. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2013-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2013-2014	Mer- /mindreutgift	Anslått endring i folketall 2013-	Mer-/mindreutgift (mill. 2013-kr)
0-1 år	96 274	2 577	248	3 668	353
2-5 år	150 666	1 236	186	2 419	364
6-15 år	140 673	927	130	3 421	481
16-18 år	192 212	517	99	1 245	239
19-22 år	22 743	-241	-5	1 592	36
23-34 år	17 977	14 845	267	26 080	469
35-66 år	17 138	6 636	114	14 000	240
67-74 år	56 667	22 591	1 280	22 655	1 284
75-79 år	56 551	3 690	209	3 690	209
80-89 år	152 895	-2 235	-342	-2 235	-342
90 år og over	403 776	1 096	443	1 096	443
Sum	59 580	51 639	2 629	77 631	3 776

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,6 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,8 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2012 til 2013 er det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-2 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

6.5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2013 – oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2012 ble de samlede merutgiftene i 2013 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2012 til 2013 på om lag 67 900 I etterkant av at SSB publiserte nye befolkningsframskrivninger i juni 2012, oppdaterte utvalget sitt anslag til 3,4 mrd. kroner, basert på en anslått befolkningsvekst på om lag 65 800, der den største nedgangen fra de opprinnelige framskrivningene kom blant de aller yngste.

SSB publiserte 21. februar 2013 befolkningstall per 1. januar 2013 som viser at den faktiske befolkningsveksten fra 2012 til 2013 ble om lag 65 400, dvs. 2 500 færre enn først lagt til grunn. Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindreutgifter for 2013 som ble lagt fram i utvalgets høstrapport for 2012, med de endelige befolkningstallene per 1. januar 2013. De samlede merutgiftene for 2013 anslås nå til vel 2,8 mrd. 2012-kr., som er vel 0,7 mrd. lavere enn

anslått i notat til det første konsultasjonsmøtet i 2012, og 0,6 mrd. lavere enn anslaget til den tredje konsultasjonsmøtet høsten 2012.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått blant de mellom 0- 2 år, 6-18 år og de over 70, mens den ble høyere for gruppene mellom 23 og 74 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene 0-2 og 6-15 ligger om lag 300 og 200 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2012.

Sammenligner man de oppdaterte beregningene med beregningene som ble lagt fram i høringsrapporten 2012 er det også her i de yngste aldersgruppene at befolkningsutviklingen ble svakere enn anslått, dette gjelder særlig for aldersgruppene 0-2 år og 6-15 år. Det var også en svakere utvikling enn anslått i de to eldste aldersgruppene.

Tabell 6.6 Endring i innbyggertall 2012-2013 og beregnede mer- og mindreutgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2012 til 2013. Mill. 2012-kroner.

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2012		Beregning foretatt til utvalgets høringsrapport for 2012		Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2013	
	Endring i innbyggertall 2012-2013 (SSBs framskrivning fra juni 2011)	Mer-/mindreutgifter (mill. 2012-kr)	Endring i innbyggertall 2012-2013 (SSBs framskrivning)	Mer-/mindreutgifter (mill. 2012-kr)	Faktisk endring i innbyggertall 2012-2013	Mer-/mindreutgifter (mill. 2012-kr)
0-2 år	1 851	234	337	43	-1 314	-166
3-5 år	3 792	672	3 750	665	3 890	689
6-15 år	1 628	260	1 356	217	364	58
16-18 år	2 354	500	2 325	494	2 096	445
19-22 år	2 767	54	2 362	46	2 164	42
23-34 år	21 941	332	21 467	325	24 511	371
35-66 år	14 776	212	14 853	213	15 083	217
67-74 år	17 944	804	18 328	821	18 157	813
75-79 år	490	22	392	17	452	20
80-89 år	-1 049	-156	-1 012	-151	-1 118	-167
90 år og over	1 398	609	1 602	698	1 120	488
Sum	67 892	3 543	65 760	3 338	65 405	2 811

Særmerknad fra utvalgsmedlemmene Thor Fjellanger, Pål Hernæs, Per Richard Johansen, Lise Solgaard og Bjarne Jensen

I mandatet er utvalget bedt om årlig å utarbeide et notat om demografiutviklingen inkludert kommunesektorens utgifter, blant annet til bruk i konsultasjonsordningen mellom Regjeringen og KS. Her ønsker en å anslå kostnadene ved å gi et kommunalt tjenestetilbud ved endringer i omfanget og sammensetningen av befolkningen. I beregningen antas det at både standard, dekningsgrad og produktivitet i tjenesteproduksjonen er konstante.

I beregningene så langt har en innskrenket seg til å beregne kostnader knyttet til de sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Inntektssystemet legger i utgangspunktet til grunn at alle kommunale utgifter til tjenester som finansieres av de frie inntektene varierer proporsjonalt med folketallet, gjennom innbyggertilskuddet som gis pr innbygger. Det er i tillegg utarbeidet kostnadsnøkler for sektorer der sammensetningen av innbyggermassen mv. er avgjørende for etterspørselen etter tjenestene. For kommunene gjelder det barnehage, grunnskole, barnevern, sosialhjelp, helsetjenester, pleie og omsorg, og administrasjon mv. For fylkeskommunene gjelder det videregående utdanning, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjeneste. Kostnadsnøklerne brukes til å korrigere innbyggertilskuddet, for å kompensere for ufrivillige kostnader og sikre at alle kommuner og fylkeskommuner har samme krav til egenfinansiering av de nasjonale velferdstjenestene som inngår i inntektssystemet.

Disse medlemmene ser ikke at det har skjedd noe som tilsier at sektoromfanget av demografi-beregningene bør reduseres, ved å ta ut fylkesveier og kommunal administrasjon, slik utvalgets flertall ønsker. Det er ikke gjennomført noen faglig analyse som kan begrunne dette. Det har heller ikke kommet noe ønske fra konsultasjonsordningen om en slik endring. Forslaget innebærer en vesentlig innskrenking i forhold til i dag av hvilke kostnader som dekkes av beregningen. Dagens beregningsopplegg omfatter 84 pst av kommunesektorens utgifter. Dersom fylkesveier og kommunal administrasjon trekkes ut vil utgiftsandelen bli redusert til 77 pst. I så fall vil 23 pst av driftsutgiftene i kommunesektoren bli holdt utenfor beregningsopplegget. Dermed blir anslaget ikke like relevant for en drøfting av hvilket rom det er for bedre kommunale tjenester innenfor den budsjettammen som stilles til disposisjon for kommunesektoren.

Disse medlemmene mener derfor at omfanget av de sektorene som dagens beregningsopplegg omfatter bør opprettholdes. Dersom en skulle gjøre en endring er det mer relevant å utvide beregningene til å omfatte andre sektorer der en må anta at kostnadene vil variere med innbyggertallet, slik inntektssystemet legger til grunn.

Basert på den avgrensningen av sektorer som utvalget tidligere har nyttet og for øvrig med samme metodikk og datasett som utvalgets flertall, har disse medlemmene beregnet demografikostnadene for 2014 til 3 645 mill kroner, 393 mill kroner mer enn flertallets anslag.

Vedlegg

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2009-2012.
Nasjonalregnskapets gruppering***Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2009-2012. Mill. kroner og endring i prosent.*

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2009	2010	2011*	2012*	09/10	10/11**	11/12**
A. Inntekter i alt	342 628	363 960	393 313	418 120	6,2	8,1	6,3
Løpende inntekter	340 118	361 990	390 403	414 276	6,4	7,8	6,1
Gebyrer	43 387	45 795	48 401	51 103	5,6	5,7	5,6
Renter og utbytte mv.	13 402	12 739	19 778	16 322	-4,9	55,3	-17,5
Produksjonsskatter	8 565	9 202	9 650	10 321	7,4	4,9	7,0
<i>Eiendomsskatt</i>	6 495	7 104	7 566	8 082	9,4	6,5	6,8
<i>Andre produksjonsskatter</i>	2 070	2 098	2 084	2 239	1,3	-0,7	7,4
Skatt på inntekt og formue	128 005	136 670	133 930	143 501	6,8	-2,0	7,1
Overføringer fra staten	142 533	153 028	172 634	187 635	7,4	12,8	8,7
Andre innenl. overføringer	4 226	4 556	6 010	5 394	7,8	31,9	-10,2
Kapitalinntekter	2 510	1 970	2 910	3 844	-21,5	47,7	32,1
Salg av fast realkapital	575	46	73	61	-92,0	58,7	-16,4
Salg av fast eiendom	1 935	1 924	2 837	3 783	-0,6	47,5	33,3
B. Utgifter i alt	364 846	387 824	412 208	434 047	6,3	6,3	5,3
Løpende utgifter	318 348	336 735	359 516	380 051	5,8	6,8	5,7
Lønnskostnader	185 907	195 353	210 624	221 941	5,1	7,8	5,4
Produktinnsats	70 176	74 007	76 724	78 755	5,5	3,7	2,6
Produktkjøp husholdningene	17 655	19 244	20 798	22 171	9,0	8,1	6,6
Renter	10 485	10 494	12 129	10 966	0,1	15,6	-9,6
Produksjonssubsidier	10 962	12 861	13 480	14 172	17,3	4,8	5,1
Stønader til husholdningene	9 575	10 280	10 320	10 490	7,4	0,4	1,6
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	4 962	4 893	4 775	4 795	-1,4	-2,4	0,4
<i>Andre stønader</i>	4 613	5 387	5 545	5 695	16,8	2,9	2,7
Overføringer ideelle organisasjoner	11 240	11 875	12 417	13 225	5,6	4,6	6,5
Overføringer til staten	2 348	2 621	3 024	8 331	11,6	15,4	175,5
Kapitalutgifter	46 498	51 089	52 692	53 996	9,9	3,1	2,5
Anskaffelse fast realkapital	43 953	48 679	49 514	50 354	10,8	1,7	1,7
Kjøp av fast eiendom	1 216	1 020	1 344	1 461	-16,1	31,8	8,7
Kapitaloverføringer til næringsvirksomh	1 329	1 390	1 834	2 181	4,6	31,9	18,9
C. Nettofinansinvestering	-22 218	-23 864	-18 895	-15 927	7,4	-20,8	-15,7

*Foreløpige tall

**Anslag

Kilde: SSB

Tabell 1.2 Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo, 2010-2012. Mill. kroner og endring i prosent.

	2010*	2011*	2012*	Endring i prosent	
				10/11	11/12
A. Brutto inntekter (B+C)	304 428	330 803	352 698	8,7	6,6
B. Løpende inntekter	302 743	327 984	349 081	8,3	6,4
Gebyrer	43 278	45 307	47 523	4,7	4,9
Formuesinntekter	7 684	14 035	11 342	82,7	-19,2
<i>Renter</i>	3 717	4 314	4 208	16,1	-2,5
<i>Utbytte</i>	4 310	7 273	4 522	68,8	-37,8
<i>Uttak fra forretningsdrift</i>	-343	2 448	2 612	-814,5	6,7
<i>Bompenger, leieinntekter grunn mv</i>	0	0	0	0,0	0,0
Skatter i alt	127 003	123 981	132 233	-2,4	6,7
<i>Produksjonsskatter</i>	9 202	9 650	10 321	4,9	7,0
<i>Eiendomsskatt</i>	7 104	7 566	8 082	6,5	6,8
<i>Andre produksjonsskatter</i>	2 098	2 084	2 239	-0,7	7,4
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	117 801	114 331	121 912	-2,9	6,6
Overføringer fra staten	119 372	137 981	151 395	15,6	9,7
Overføring fra fylkeskommunen	1 689	2 308	2 051	0,0	0,0
Andre innenlandske løpende overføringer	3 717	4 371	4 538	17,6	3,8
C. Kapitalinntekter	1 685	2 820	3 617	67,4	28,3
Salg av fast realkapital	39	69	54	74,1	-21,4
Salg av fast eiendom	1 645	2 751	3 563	67,2	29,5
D. Brutto utgifter (E+F)	326 411	345 958	365 320	6,0	5,6
E. Løpende utgifter	287 586	307 048	325 395	6,8	6,0
Lønnskostnader	173 589	187 602	197 714	8,1	5,4
Produktinnsats	60 597	62 356	63 790	2,9	2,3
Produktkjøp til husholdninger	17 225	18 575	19 835	7,8	6,8
Renter	9 475	10 913	9 653	15,2	-11,5
Overføringer til private	24 872	25 595	27 303	2,9	6,7
<i>Produksjonssubsidier</i>	4 695	4 951	5 835	5,5	17,8
<i>Stønader til husholdninger</i>	9 952	9 949	9 999	0,0	0,5
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	4 879	4 753	4 784	-2,6	0,7
<i>Andre stønader til husholdninger</i>	5 074	5 196	5 215	2,4	0,4
<i>Ideelle organisasjoner</i>	10 225	10 695	11 470	4,6	7,2
Overføringer til staten	1 389	1 497	6 607	7,8	341,3
Overføringer til fylkeskommunen	439	511	493	16,4	-3,5
F. Kapitalutgifter	38 825	38 909	39 925	0,2	2,6
Anskaffelse av fast realkapital	37 761	37 527	38 462	-0,6	2,5
Kjøp av fast eiendom	962	1 238	1 414	28,7	14,2
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	102	145	49	41,3	-66,3
G. Nettofinansinvesteringer (A-D)	-21 983	-15 154	-12 622	-31,1	-16,7

* Foreløpige tall

Kilde: SSB

Tabell 1.3 Inntekter og utgifter i fylkeskommunene eks. Oslo, 2010-2012. Mill. kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2010*	2011*	2012*	10/11	11/12
A. Brutto inntekter (B+C)	60 471	64 115	66 594	6,0	3,9
B. Løpende inntekter	60 186	64 025	66 367	6,4	3,7
Gebyrer	2 517	3 094	3 580	22,9	15,7
Formuesinntekter	3 867	4 530	3 608	17,2	-20,3
<i>Renter</i>	523	740	714	41,7	-3,5
<i>Utbytte</i>	778	1 124	430	44,4	-61,7
<i>Uttak fra forretningsdrift</i>	541	676	412	25,1	-39,1
<i>Bompenger, leieinntekter grunn mv</i>	2 025	1 990	2 052	-1,7	3,1
Skatter i alt	18 869	19 599	21 589	3,9	10,2
<i>Produksjonsskatter</i>	0	0	0	-	-
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	18 869	19 599	21 589	3,9	10,2
Overføringer fra staten	33 656	34 653	36 240	3,0	4,6
Overføring fra kommunene	439	511	493	0,0	0,0
Andre innenlandske løpende overføringer	839	1 639	856	95,4	-47,7
C. Kapitalinntekter	285	91	228	-68,3	151,4
Salg av fast realkapital	7	4	7	-33,3	61,4
Salg av fast eiendom	279	86	220	-69,1	156,0
D. Brutto utgifter (E+F)	62 352	67 856	69 899	8,8	3,0
E. Løpende utgifter	50 088	54 073	55 828	8,0	3,2
Lønnskostnader	21 764	23 022	24 227	5,8	5,2
Produktinnsats	12 221	13 155	13 593	7,6	3,3
Produktkjøp til husholdninger	2 019	2 223	2 336	10,1	5,1
Renter	1 019	1 216	1 313	19,3	8,0
Overføringer til private	10 144	10 622	10 584	4,7	-0,4
<i>Produksjonssubsidier</i>	8 166	8 529	8 337	4,4	-2,2
<i>Stønader til husholdninger</i>	328	371	491	13,3	32,2
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	15	22	11	53,1	-51,4
<i>Andre stønader til husholdninger</i>	313	349	480	11,5	37,5
<i>Ideelle organisasjoner</i>	1 650	1 722	1 756	4,3	1,9
Overføringer til staten	1 232	1 527	1 724	23,9	12,9
Overføring til kommunene	1 689	2 308	2 051	36,6	-11,1
F. Kapitalutgifter	12 264	13 783	14 072	12,4	2,1
Anskaffelse av fast realkapital	10 918	11 987	11 892	9,8	-0,8
Kjøp av fast eiendom	59	107	48	82,1	-55,4
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 288	1 689	2 132	31,2	26,2
G. Nettofinansinvesteringer (A-D)	-1 881	-3 741	-3 305	208,3	-10,1

* Foreløpige tall

Kilde: SSB

Vedlegg 2**Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner. 2012
Kommuner og fylkeskommuner***Tabell 2.1 Hovedtall for drift, investering og finansiering. Millioner kroner*

	2012			Sum	2011 Sum
	Kommuner eks. Oslo	Oslo	Fylkes- kommunene		
Drift					
1. Brutto driftsinntekter	298 428	45 614	63 103	407 146	381 237
2. Brutto driftsutgifter	280 800	44 049	58 029	382 879	360 121
3. Brutto driftsresultat (1-2)	17 628	1 565	5 074	24 267	21 116
4. Renteinntekter	8 093	1 754	1 379	11 226	10742
4.a - herav utbytte	2 780	1 070	430	4 280	4183
4.b - herav gevinst omløpsmidler	1 414	0	18	1 432	508
5. Renteutgifter	9 188	634	1 302	11 124	11395
5.a - herav tap finansielle omløpsmidler	206	0	-15	191	1140
6. Netto renter	-1 094	1 119	77	101	-654
7. Avdragsinntekter	231	12	0	243	203
8. Avdragsutgifter	8 918	1 033	1 840	11 791	10 790
9. Netto avdrag	-8 687	-1 021	-1 840	-11 548	-10 587
10. Utlån	137	23	0	160	160
11. Netto driftsresultat (3+6+9-10)	7 709	1 640	3 310	12 660	9 715
Investering					
12. Brutto investeringsutgifter	34 000	2 972	12 519	49 490	48 235
13. Tilskudd, refusjoner, salg fast eiendom	7 603	694	4 301	12 598	13 624
Finansiering					
14. Overskudd før lån (3+6-12+13)	-9 863	407	-3 068	-12 524	-14 149
15. Bruk av lån (netto)	20 846	-585	5 838	26 098	26 900
16. Netto premieavvik	-4 387	-228	-523	-5 138	-465
17. Netto anskaffelse av midler (15+13+11-12+16)	-2 228	-1 450	407	-3 272	1 539
Nøkkeltall					
Brutto driftsresultat i prosent av innt.	5,9 %	3,4 %	8,0 %	6,0 %	5,5 %
Renter/avdrag i prosent av innt.	3,3 %	-0,2 %	2,8 %	2,8 %	2,9 %
Netto driftsresultat i prosent av innt.	2,6 %	3,6 %	5,2 %	3,1 %	2,5 %
Brutto inv i prosent av innt.	11,4 %	6,5 %	19,8 %	12,2 %	12,7 %
Oversk før lån i prosent av innt.	-3,3 %	0,9 %	-4,9 %	-3,1 %	-3,7 %
Lån i prosent av innt.	61,3 %	-19,7 %	46,6 %	52,7 %	55,8 %

Vedlegg 3**Statlige overføringer til kommunesektoren i 2012 og 2013. 1000 kr.**

Tabell 3.1 Statlige overføringer til kommunesektoren 2012 og 2013. 1000 kroner

Øremerket tilskudd			Vedtatt budsjett	Saldert budsjett
Kap.	Post	Navn	RNB 2012	2013
225		Tiltak i grunnsopplæringen		
	60	Tilskudd til landslinjer	178 774	184 495
	62	Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	20 909	21 578
	63	Tilskudd til samisk i grunnsopplæringen	52 487	52 919
	66	Tilskudd til leirskoleopplæring	42 618	43 982
	67	Tilskudd til opplæring i finsk	8 160	7 958
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	230 339	238 984
	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskole reformer	246 937	231 297
226		Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	36 050	37 204
	62	Tilskudd for økt lærertetthet		157 000
227		Tilskudd til særskilte skoler		
	60	Tilskudd til Moskvaskolen	1 339	2 044
	61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	4 500	4 644
	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	5 361	5 533
231		Barnehager		
	60	Driftstilskudd til barnehager	10 000	0
	61	Investeringsstilskudd	47 000	10 000
	62	Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage		
	64	Tilskudd til midlertidige lokaler	19 400	6 500
	65	Skjønnsmidler til barnehager		
286		Forskningsfond		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	219 000	0
287				
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning		219 000
		Sum	1 122 874	1 223 138
Kulturdepartementet				
314		Kultur og samfunn		
	60	Tilskudd til livssynsneutrale seremonirom		10 000
320		Allmenne kulturformål		
	60	Den kulturelle spaserstokken og kulturkort for ungdom	19 250	3 900
		Sum	19 250	13 900
Justisdepartementet				
430		Kriminalomsorgens sentrale forvaltning		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	72 000	102 304
440		Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten		
	60	Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak	5 000	5 160
		Sum	77 000	107 464
Kommunal- og regionaldepartementet				
551		Regional utvikling og nyskaping		
	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 550 950	1 525 950
	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	628 600	557 700
552		Nasjonalt samarbeid for regional utvikling		
	62	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	30 000	30 000
575		Ressurskrevende tjenester		
	60	Toppfinansieringsordning (tidl. kap.761.64)	5 350 218	5 850 000

Øremerket tilskudd			Vedtatt budsjett	Saldert budsjett
Kap.	Post	Navn	RNB 2012	2013
581		Bolig- og bomiljøtiltak		
	61	Husleietilskudd	2 500	2 500
582		Rentekompensasjon skoleanlegg og kirkebygg		
	60	Rentekompensasjon - skole- og svømmeanlegg	546 000	439 700
	61	Rentekompensasjon - kirkebygg	48 750	49 200
586		Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser		
	63	Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	1 103 500	1 013 900
	64	Investeringstilskudd	920 900	847 800
		Sum	10 181 418	10 316 750
Arbeids- og inkluderingsdepartementet				
621		Tilskudd til sosiale tjenester og og sosial inkludering		
	62	Kvalifiseringsprogrammet		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	178 525	163 330
		Sum	178 525	163 330
Helse- og omsorgsdepartementet				
718		Rusmiddelforebygging		
	63	Rusmiddeltiltak	15 462	15 957
719		Annet folkehelsearbeid		
	60	Kommunetilskudd	6 277	6 459
761		Tilskudd forvaltet av Helsedirektoratet		
	60	Kompetansetiltak i kommunene	193 425	202 215
	61	Tilskudd til vertskommuner	958 903	952 588
	62	Dagaktivitetstilbud	150 000	254 800
	63	Tilskudd til rusmiddeltiltak		
	66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse	84 334	87 129
	67	Tilskudd til særskilte utviklingstiltak	136 712	111 087
762		Primærhelsetjeneste		
	60	Helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten	26 381	57 225
	61	Fengselshelsetjenesten	126 800	130 858
	62	Øyeblikkelig hjelp	131 000	270 192
	63	Allmennlegetjenester	67 000	123 144
763		Rustiltak		
	61	Kommunalt rusarbeid	419 602	86 029
764		Psykisk helse		
	60	Psykisk helsearbeid	199 600	226 179
783		Personell		
	61	Turnustjeneste	125 134	129 138
		Sum	2 640 630	2 653 000
Barne- og likestillingsdepartementet				
840		Krisetiltak		
	60	Tilskudd til krisesentre		
	61	Tilskudd til incestsentre	70 000	72 240
	62	Tilskudd til kommuner		
846		Forsknings- og utredningstiltak		
	60	Tilskudd til likestillingsarbeid i kommunal sektor	1 900	1 900
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet		
	60	Kommunalt barnevern	286 860	464 755
	61	Utvikling i kommunene		26 446
855		Statlig forvaltning av barnevernet		
	60	Tilskudd til kommunene	180 297	186 067
857		Barne- og ungdomstiltak		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	62 493	64 333
		Sum	601 550	815 741

Øremerket tilskudd			Vedtatt budsjett	Saldert budsjett
Kap.	Post	Navn	RNB 2012	2013
Fiskeri- og kystdepartementet				
1050		Diverse fiskeriformål		
	60	Tilskudd til fykeskommuner		180 000
1062		Kystverket		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	37 320	60 000
		Sum	37 320	240 000
Landbruks- og matdepartementet				
1143		Statens landbruksforvaltning		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	126 118	130 154
		Sum	126 118	130 154
Samferdselsdepartementet				
1320		Statens vegvesen		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak	125 000	140 000
	62	Tilskudd til rassikring på fylkesveger	538 400	550 800
1330		Særskilte transporttiltak		
	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	493 100	758 900
1351		Persontransport med tog		
	60	Kompensasjon for ansvarsoverføring kjøp av persontransport med tog		
		Sum	1 156 500	1 449 700
Miljøverndepartementet				
1400		Miljøverndepartementet		
	61	Framtidens byer	19 000	37 000
	62	Den naturlige skolesekken		3 500
	65	Groruddalen	31 000	32 000
1427		Direktoratet for naturforvaltning		
	60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	6 000	6 000
	65	Handlingsplaner for friluftslivet	2 000	
1441		Klima- og foruresningstiltak		
	69	Oppryddingstiltak	37 300	26 250
		Sum	95 300	104 750
Fornyings- og administrasjonsdepartementet				
1540		Nasjonale minoriteter		
	60	Tiltak for rom	5 803	5 800
		Sum	5 803	5 800
Forsvarsdepartementet				
1795		Kulturelle og allmenntilgittige formål		
	60	Tilskudd til kommuner	1 696	0
		Sum	1 696	0
Ølje- og energidepartementet				
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat		
	60	Tilskudd til skredforebygging	24 000	14 000
		Sum	24 000	14 000
Folketrygden				
2755		Helsetjeneste i kommunene		
	62	Tilskudd til fastlønnsordning fysioterapeuter	265 000	290 000
		Sum	265 000	290 000
		Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)	16 513 734	17 513 827
Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)¹⁾				
225		Tilskudd i grunnopplæringen		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere	133 498	125 316
231		Barnehager		

Øremerket tilskudd			Vedtatt budsjett	Saldert budsjett
Kap.	Post	Navn	RNB 2012	2013
	63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	122 108	126 015
490		Utlendingsdirektoratet		
	60	Vertskommunetilskudd (tidl. kap. 690.60)	252 472	246 394
821		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere		
	60	Integreringstilskudd (tidl. kap. 651.60)	4 512 341	5 090 852
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninge	360 900	314 268
	62	Kommunale innvandrertiltak (tidl. kap. 651.62)	109 278	172 823
822		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (tidl. kap. 653.60)	1 645 648	1 648 676
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet		
	64	Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger		
	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	920 000	1 100 000
		Sum	8 056 245	8 824 344
Andre poster utenfor kommuneopplegget¹⁾				
1632		Kompensasjon for merverdiavgift		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	15 400 000	18 500 000
		Sum	15 400 000	18 500 000
		Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget	23 456 245	27 324 344
Rammeoverføringer til kommunesektoren				
571		Rammetilskudd til kommuner		
	60	Innbyggertilskudd	105 448 073	109 678 586
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	360 789	373 080
	62	Nord-Norge og Namdalstilskudd (tidl. Nord-Norgetilskudd)	1 392 318	1 446 422
	63	Småkommunetilskudd (tidl. regionaltilskudd)	895 028	929 742
	64	Skjønnstilskudd	2 256 000	2 175 000
	66	Veksttilskudd	81 766	60 233
	67	Storbytilskudd	381 354	401 506
		Sum rammeoverføringer kommuner	110 815 328	115 064 569
572		Rammetilskudd til fylkeskommuner		
	60	Innbyggertilskudd	26 652 862	27 316 533
	62	Nord-Norge-tilskudd	555 759	577 270
	64	Skjønnstilskudd	409 000	509 000
	65	Tilskudd til barnevern/hovedstadstilskudd		
		Sum rammeoverføringer fylkeskommuner	27 617 621	28 402 803
		Sum rammeoverføringer	138 432 949	143 467 372

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

Vedlegg 4

Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering

1 Innledning

Offentlig forvaltning og offentlige og private foretak fører sine regnskaper etter ulike regnskapsforskrifter. Ved å konvertere regnskapstallene over i nasjonalregnskapets gruppering oppnår man imidlertid en felles inndeling som gjør det mulig å sammenstille de ulike delene av økonomien. En oppstilling av kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets grupperinger er derfor nødvendig, f.eks. for å sammenlikne med utviklingen i øvrige deler av offentlig sektor. For å vurdere utviklingen i kommunesektoren over tid, kan det også være en fordel å bruke nasjonalregnskapets tall. Nasjonalregnskapets tall blir, i tillegg til løpende priser, også utarbeidet i faste priser. Dermed får man tidsserier for volumutviklingen av investeringer, vareinnsats/produktinnsats, lønninger mv. I tillegg kan det i nasjonalregnskapet 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 ulikeheter i omfang mv. som nevnes i punkt 2 nedenfor, gir de to tabellsett opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

2 Omfang av kommunesektoren i de to tabellsett

Med basis i forskriftene av 15. desember 2000 vil kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet omfatte den virksomhet som kommunene fører på de ulike kostrafunksjonene med unntak av funksjonene 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 330 (Samferdselsbedrifter/transporttiltak) og 373 (Kino). Kommunal næringsvirksomhet, kinoer etc. regnes i nasjonalregnskapet som forretningsdrift. Hos fylkeskommunene er funksjon 710 (Fylkeskommunal næringsvirksomhet) holdt utenfor og behandlet som forretningsdrift i nasjonalregnskapet. Som en del av kommuneforvaltningen regnes også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF) og interkommunale selskaper som anses drive med forvaltningsvirksomhet.

Nasjonalregnskapets noe bredere definisjon og oppdeling av kommuneforvaltningen som forvaltningssektor, medfører f.eks. at lønnskostnadene i en rekke kommunale foretak grupperes sammen med lønnskostnadene i kommunene. Tilsvarende gjelder for tallene for bruttoinvesteringer.

Tabellene etter kommuneregnskapets oppstillingsmåte omfatter bare de ordinære fylkes- og kommunekasser. Felleskommunal virksomhet er her bare med i form av de tilskudd som blir bokført i kommunekassenes regnskap. De ulikheter i omfang som er nevnt over er imidlertid ikke så omfattende at de to tabellsett ikke kan sees i sammenheng.

3 Ulike underskuddsbegrep

I tabeller etter nasjonalregnskapets gruppering er "underskudd før lånetransaksjoner" en viktig indikator ved vurdering av utviklingen i kommuneforvaltningen. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det tilsvarende begrep "underskudd før lån og avsetning".

4 Sammenhengen mellom nasjonalregnskapets artsinndeling og kostraarter

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. De funksjonene som er definert som kommuneforvaltningens forretningsdrift ifølge nasjonalregnskapets gruppering holdes utenfor. Summering over alle andre funksjoner i kostra vil generelt kunne frembringe følgende nasjonalregnskapsarter:

Lønnskostnader	Artene 010 - 099 i kostra, fratrukket sykelønnsrefusjoner (710).
Produktinnsats	Kostraartene 100 - 270, minus artene 200 (inventar og utstyr) og 209 (medisinsk utstyr) som i nasjonalregnskapets gruppering defineres som investeringer. I tillegg trekkes art 690 (fordelte utgiftene) fra. Enkelte av artene i 200-serien behandles som investeringer dersom de stammer fra investeringsregnskapet (kontoklasse 0). I tillegg inkludere produktinnsats den beregnede størrelsen <i>indirekte målte finansielle tjenester</i> .
Gebyrer	Summering av artene 600 - 650 i kostra. Salg av driftsmidler (art 660) behandles i nasjonalregnskapet som salg av realkapital.
Renteinntekter/ formuesinntekter	Art 900 (renter) + art 905 (utbytte og eieruttak).

Andre nasjonalregnskapsarter vil være litt 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. Dette gjelder særlig skillet mellom produktinnsats og bruttoinvesteringer.

5 Enkelte avledede begreper

I tabeller og kommentarer som bygger på nasjonalregnskapets grupperinger blir det ofte brukt en del begreper som er avledet fra de som er ført opp under punkt 4. De viktigste av disse er:

a) **Konsum i kommuneforvaltningen** = Lønnskostnader
+ Produktinnsats
+ Kapitalslit
+ Produktkjøp til husholdninger
- Gebyrer
+ Driftsresultat i VAR-sektoren
(funksjonene 340 - 357)

b) **Bruttoprodukt** = Lønnskostnader
+ Kapitalslit
+ Driftsresultat i VAR-sektoren

Kapitalslitet fremkommer ikke direkte i kommuneregnskapet, men er beregnet ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

c) **Nettoinvesteringer** = Bruttoinvesteringer
- Kapitalslit

Vedlegg 5

Kostnadsdeflator for kommunene

Det framgår av tabell 5.1 at den kommunale kostnadsdeflatoren i 2012 er beregnet til 3,4 prosent, som er en oppjustering med 0,2 prosentpoeng fra anslaget i Nasjonalbudsjettet 2013. Grunnen til oppjusteringen er en økning i pensjonskostnader i forhold til samlede lønnsutbetalinger. Prisveksten på kjøp av varer og tjenester er beregnet til 1,3 prosent fra 2011 til 2012, mens veksten i årslønn og pensjonskostnader er beregnet til 4,6 prosent.

Tabell 5.1 Beregning av samlet kommunal deflator

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Deflator	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4
Syssetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	3,0	3,5	5,2	7,2	5,0	3,5	4,7	4,6
Årslønnsvekst	3,4	3,9	4,8	6,7	4,6	3,7	4,3	4,1
Bidrag fra pensjonskostnader	-0,4	-0,4	0,4	0,5	0,4	-0,2	0,4	0,5
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	1,7	3,6	3,0	5,1	2,1	3,1	2,5	1,3
Lønnsandel i prosent	63,8	64,7	63,7	62,6	62,8	62,4	61,7	62,8

Tabell 5.2 Pensjonskostnadenes bidrag til kostnadsvekst

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Lønn, mill kroner	107329	114687	124236	136669	146821	154626	164333	174196
Pensjonskostnader, mill. kroner	13122	13558	15145	17425	19286	20042	22052	24349
Arbeidsgiveravgift på lønn mill. kroner	16446	16471	16717	18335	19799	20685	22306	23396
Lønnskostnader mill.kroner	136897	144716	156098	172429	185906	195353	208691	221941
Pensjonskostnader påslagskoeffisient på lønn	0,122	0,118	0,122	0,127	0,131	0,130	0,134	0,140
Pensjonskostnader 1 + påslagskoeffisient	1,122	1,118	1,122	1,127	1,131	1,130	1,134	1,140
Pensjonskostnader indeks fra året før i påslagskoeffisient	0,996	0,996	1,003	1,005	1,003	0,998	1,004	1,005
Årslønnsvekst indeks	1,034	1,039	1,048	1,067	1,046	1,037	1,043	1,041
Pensjonskostnader, indeks	0,996	0,996	1,003	1,005	1,003	0,998	1,004	1,005
Samlet indeks økt årslønn og pensjonskostnader	1,030	1,035	1,052	1,072	1,050	1,035	1,047	1,046

Vedlegg 6

Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 6.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²⁾
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013 ³⁾
Kommuner	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60
Fylkeskommuner	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65
Kommuneforvaltningen	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25
Fellesskatt	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

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⁾ Forslag i Nasjonalbudsjettet 2013

Tabell 6.2 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere¹⁾

	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.

Vedlegg 7

Definisjonskatalog

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget en indikator der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor 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.

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 korrigert 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 driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Se under begrepet "netto driftsresultat" i tillegg.

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).

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. I BNP for Fastlands-Norge medregnes kun fastlandsøkonomien, dvs. petroleumsvirksomhet og utenriksjøfart er holdt utenom.

Brutto investeringsutgifter

Brutto investeringsutgifter viser investeringsutgifter i investeringsregnskapet korrigert for fordelte utgifter og internsalg. Brutto investeringsutgifter omfatter alle utgifter til investeringer i fast eiendom, utgifter til vedlikehold etter GKRS sitt regelverk samt utgifter til annet inventar og utstyr. Denne definisjonen bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene (Kontoklasse:0, artene (010...500)-690-790).

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.

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.

Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/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... 895) - 690 - 790). Art 690 er 'Fordelte utgifter' og art 790 er "Internsalg". Definisjonen bygger på Kostra.

Driftsutgifter

Driftsutgiftene er summen av lønnsutgifter inkl. sosiale utgifter, inventar og utstyr til driftsformål, andre kostnader til driftsformål, stønader, subsidier og overføringer til stat/andre kommuner/andre fylkeskommuner. Driftsutgiftene er kontoklasse 1, alle funksjoner og artene (010...480) + 590 - 690 - 790. Art 590 er avskrivninger. Art 690 er "Fordelte utgifter" og art 790 er 'Internsalg'. Driftsutgiftene (brutto) viser således de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp. Definisjonen bygger på Kostra.

Eiendomsskatt

Ny lov om eiendomsskatt ble innført f.o.m. 1.1.2007. Det er kun kommuner som 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". Utskriving av eiendomsskatt på verker og bruk kan også skje i tillegg til utskrivning av eiendomsskatt i områder utbygd på byvis. 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.

Fast realkapital

Omfatter både materiell produksjonskapital (boliger, andre bygninger, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonskapital, livdyr- og frukttrebestand mv.) og immateriell produksjonskapital (lete- og undersøkelseskostnader, EDB-software, varemerke og annen immateriell kapital). Lagerkapital og verdigjenstander (f.eks. edle metaller og antikviteter), som ikke kan brukes gjentatte ganger i produksjonen, regnes ikke som fast realkapital. Det gjør heller ikke naturkapital som ikke er produsert. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

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 (eksklusive eiendomsskatt) og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet. Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigererte frie inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

Kapitalslit

Uttrykk for den verdiforringelse av realkapital som skjer i løpet av året. Kapitalslitet 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).

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 sektor i nasjonalregnskapet og omfatter kommuner, fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF), interkommunale selskaper (IKS) og kirkelige fellestråd. Den gjelder likevel ikke den virksomhet som føres på KOSTRA-funksjonene 320, 330, 373 og 710. Dette regnes som markedsrettede aktiviteter og holdes utenfor forvaltningen. Se for øvrig vedlegg 5.

Korrigererte frie inntekter

Frie inntekter korrigerert for variasjon i utgiftsbehovet. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur, vil ha ulikt nivå på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Indeks som brukes ved korrigering er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Korrigererte frie inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i inntektsgrunnlaget.

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 lånegjeld

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

kontoklasse 2, kapittel (41...45), sektor (00...99). Data hentes fra kommunens 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 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. Netto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

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

Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene
((600..895)-690-790) - (((010..480)+590)-690-790).

Resultat eksterne finansieringstransaksjoner = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene
(900+905+909+920) - (500+509+510+520).

Motpost avskrivninger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990

Netto gjeld

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

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom.

Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon.

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.

Næringskatter

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 næringskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.). Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er et overskuddsbegrep som brukes i nasjonalregnskapet og i statistikk om offentlige finanser. Det fremkommer som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet. Avdragsutgifter og realiserte og urealiserte gevinster på finansformuen er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Nettofinansinvesteringer ligger nært opp til begrepet overskudd før lån og avsetninger, som brukes i kommuneregnskapet. Forskjellen er at realiserte og urealiserte tap/gevinster på aksjer klassifisert som omløpsmidler (art 509/909) regnes med i beregningen av overskudd før lån og avsetninger.

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). Tidligere betegnet som "vareinnsats". Det foreligger mer presise definisjoner, i første rekke for avgrensningene mot bruttoinvestering i fast realkapital og mot lønnskostnader. Produktinnsatsen gjelder anvendte, 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 eksklusive prisstigning. Se også under begrepet "deflator".

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntektene omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget. Se også TBUs faste vedlegg 4.

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 faste vedlegg 4.

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 skattøre 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 vekter. 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 førstegangsmilitær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertidig 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.

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 kommunesektoren

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

Vedlegg 8

Utvalgets mandat og sammensetning

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 budsjettkonferanser 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
Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS
Assisterende kommunaldirektør Pål Hærnes, Oslo kommune
Økonomisjef Thor Fjellanger, Sandefjord kommune
Økonomisjef Lise Solgaard, Vest-Agder fylkeskommune
Førsteamanuensis/forsker Jon H. Fiva, Høgskolen BI
Førsteamanuensis/forsker Lars Håkonsen, Høgskolen i Telemark/Telemarksforskning
Professor Bjarne Jensen, Høgskolen i Hedmark/Fagforbundet
Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå
Seniorrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, Finansdepartementet
Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet
Fagdirektør Liv Klyve, Helse- og omsorgsdepartementet
Underdirektør Grete Lilleschulstad, Kommunal- og regionaldepartementet

Sekretariatet:

Seniorrådgiver Trond Hjelmervik-Hansen, KS
Fagsjef Rune Bye, KS
Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå
Rådgiver Jostein Birkelund, Statistisk sentralbyrå
Rådgiver Espen Ottesen Vattekar, Statistisk sentralbyrå
Utredningsleder Anders Harildstad, Finansdepartementet
Seniorrådgiver Karen Nystad Byrhagen, Kommunal- og regionaldepartementet
Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og regionaldepartementet
Seniorrådgiver Sigurd Steinsund Pedersen, Kommunal- og regionaldepartementet
Seniorrådgiver Torill Sundland, Kommunal- og regionaldepartementet

Utgitt av:
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere
eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Post og distribusjon
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
www.publikasjoner.dep.no
Tlf.: 22 24 20 00

Husk å oppgi publikasjonskode: H-2290 B

Rapporten er tilgjengelig på internett:
<http://www.regjeringen.no/tbu>

Forsidebilde: www.colourbox.no

Trykk: Departementenes servicesenter - 04/2013 - 1200