



# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2021



# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2021

# Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse.....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene .....	4
2.1	Innledning.....	4
2.2	Aktivitets- og inntektsutviklingen .....	5
2.3	Netto driftsresultat og disposisjonsfond .....	9
2.4	Nettofinansinvesteringer og netto gjeld.....	12
2.5	Sysselsetting .....	14
2.6	Kommunesektorens inntekter i 2021 .....	14
3	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester .....	18
3.1	Barnehage.....	19
3.2	Grunnskole .....	21
3.3	Videregående opplæring.....	23
3.4	Barnevern.....	24
3.5	Helse og omsorg .....	26
3.6	Sosialtjenester.....	29
3.7	Administrasjon.....	30
4	Finansiering gjennom brukerbetaling i kommunesektoren .....	32
4.1	Prisfastsettelse og ordninger for brukerbetaling .....	32
4.2	Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et kommuneperspektiv .....	34
4.3	Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et brukerperspektiv .....	37
4.4	Årsaker til forskjeller i brukerbetalinger .....	39
5	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter .....	40
1	Sammendrag.....	40
2	Demografisk utvikling .....	41
3	Anslag for mer- og mindreutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter .....	42
4	Metode for beregning av mer- og mindreutgifter .....	43
5	Beregnete mer- og mindreutgifter i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen .....	45
6	Mer- og mindreutgifter i 2021 – oppdaterte beregninger .....	48
6	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	51
1	Utviklingen i netto driftsresultat.....	51
2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd .....	58
3	Utvalgets situasjonsforståelse .....	61
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2013-2020. Nasjonalregnskapets gruppering .....	65
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter 2004-2019. Kommuneregnskapets gruppering.....	66
Vedlegg 3	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2021 .....	69

Vedlegg 4	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2021 .....	71
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommunene .....	76
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner .....	77
Vedlegg 7	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet .....	79
Vedlegg 8	Definisjonskatalog .....	82
Vedlegg 9	Utvalgets mandat og sammensetning .....	97

## Forord

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

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

Utvalget legger med dette fram sin rapport for sommeren 2021. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2020.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien. Omtalen av kommuneøkonomien er basert på nasjonalregnskapstall som ble publisert 12. mai 2021, samt statistikk for offentlige finanser, som ble publisert 3. juni 2021.

Kapittel 3 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i de kommunale og fylkeskommunale tjenestene. Omtalen av tjenestene i kapittel 3 baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2020, publisert 15. juni 2021.

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

Eventuelle kommentarer, spørsmål eller andre ting kan rettes til sekretariatet ved [tormod.reiersen@kmd.dep.no](mailto:tormod.reiersen@kmd.dep.no), [naeem.rashid@kmd.dep.no](mailto:naeem.rashid@kmd.dep.no) eller [arild.kormeseth@kmd.dep.no](mailto:arild.kormeseth@kmd.dep.no).

# Kapitler



# 1 Utvalgets situasjonsforståelse

## *Koronapandemien har store økonomiske konsekvenser*

I 2020 opplevde internasjonal og norsk økonomi kraftig produksjonsfall og høy arbeidsledighet på grunn av koronapandemien og strenge smitteverntiltak. Norge har hatt færre smitteutbrudd og færre dødsfall enn mange andre land. Vaksinasjonen av befolkningen er godt i gang, og en prosess med avviklingen av smitteverntiltak har startet. Norges Bank og SSB forventer at produksjonen vil være tilbake på nivået før pandemien i løpet av 2021, men at det vil ta lenger tid før arbeidsledigheten reduseres til et normalt nivå.

Norske kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske følgene av pandemien er også store. Kommunesektoren opplevde økte utgifter (spesielt til smittevernsoppgaver), skattesvikt og reduserte brukerbetalingen i 2020. Dette ble i noen grad motvirket av at pandemien bidro til at den kommunale deflatoren ble lavere enn opprinnelig lagt til grunn, først og fremst på grunn av lavere lønnsvekst. Midlertidig reduksjon av arbeidsgiveravgiften og manglende muligheter til å gjennomføre planlagt aktivitet har også trukket utgiftene ned i 2020. Staten har gitt betydelige ekstrabevilgninger til kommunesektoren begrunnet med koronapandemien, både i 2020 og så langt i 2021.

En arbeidsgruppe, med representanter fra departementene og KS, er oppnevnt for å beregne de økonomiske virkningene av pandemien for kommunesektoren. Gitt nye beregninger av deflatoren (publisert i RNB2021), anslås de økonomiske virkningene av pandemien nå til 10,8 mrd. kroner i 2020. Kompenserende bevilgninger og midlertidig reduksjon av arbeidsgiveravgiften utgjør 2 mrd. kroner mer enn dette. Kommunesektoren ble også tilført midler til aktivitetsstimulering i løpet av 2020. Arbeidsgruppen vil presentere beregninger for 2021 i august.

## *Netto driftsresultat*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2019 utgjorde netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet 2,0 prosent av inntektene, noe som tilsvarer utvalgets anbefalte nivå. I 2020 økte netto driftsresultat til 3,1 prosent av inntektene. Driftsresultatet økte både i kommunene og fylkeskommunene, og økningen var spesielt stor i fylkeskommunene. Blant kommunene er netto driftsresultat gjennomgående høyest i de minste og i de største kommunene. Mange små kommuner fikk betydelige overføringer fra havbruksfondet i 2020. Gode driftsresultater siden 2015 har muliggjort oppbygging av betydelige disposisjonsfond og bidratt til et lavt antall kommuner og fylkeskommuner i ROBEK. I juni 2021 er ingen fylkeskommuner og 14 kommuner oppført.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Det har hovedsakelig sammenheng med at ekstrabevilgningene som ble inntektsført i 2020, i noen grad er knyttet til utgifter som først vil påløpe etter 2020. For netto driftsresultat etter avsetninger til bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, var økningen fra 2019 til 2020 knapt halvparten av økningen i det ordinære netto driftsresultatet.

## *Inntekter, aktivitet og gjeld*

Når midlertidige koronarelaterte inntekter holdes utenfor, ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 1,0 prosent og veksten i frie inntekter ble -0,2 prosent. Reduksjonen i frie inntekter må ses i sammenheng med betydelig merskattevekst i 2019. Både veksten i samlede og frie inntekter ble høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2020. Dette skyldes i hovedsak at den kommunale deflatoren, som tidligere omtalt, ble lavere enn lagt til grunn. I tillegg ble veksten i samlede inntekter trukket opp av høyere gebyrinntekter og havbruksinntekter.

I 2020 var det om lag nullvekst i aktiviteten, noe som må ses i sammenheng med at en del vanlig virksomhet var nedstengt eller vanskelig å opprettholde under pandemien. Selv om investeringene ble redusert i 2020, er investeringsnivået fortsatt høyt og har vært høyt gjennom flere år. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Både netto gjeld (utenom pensjonsreserver) og renteeksponert gjeld økte markert fra 2019 til 2020. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Norges Bank satte styringsrenten raskt til null for å begrense de negative virkninger av pandemien. Rentene falt også for kommuner og fylkeskommuner. Siden rentenivået for tiden er svært lavt, vil renteutgiftene være moderate til tross for høyt gjeldsnivå. I siste pengepolitiske rapport fra juni 2021 har Norges Bank signalisert at første renteøkning vil komme i september og at styringsrenten deretter vil øke gradvis fram mot 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for at rentenivået vil øke de nærmeste årene.

## *Tjenester*

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen i 2020. Kommunene har brukt mye ressurser på smittevern og gjennomføring av TISK-strategien. Barnehager og skoler har periodevis vært stengt, det har vært innført restriksjoner på besøk i sykehjem, og kollektivtransporten har hatt færre reisende. Rusomsorg, psykiatri og barnevern er også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kan være vanskelig å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1-2 åringer og var 85,4 prosent i 2020. Dekningsgraden blant 3-5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for færre barn i barnehage, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2020, mens i underkant av 70 prosent oppfylte pedagognormen. Målt ved grunnskolepoeng har det vært en forbedring av elevprestasjonene siden 2013. Det var også en markert forbedring fra 2019 til 2020, noe som skyldes høyere standpunktkarakterer og at eksamener ble avlyst våren 2020 på grunn av koronapandemien. Gjennomsnittlig gruppestørrelse er redusert og stadig flere skoler oppfyller lærernormen. Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og også stor variasjon mellom studieretninger.

I pleie og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over, mens andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. De senere årene har andelen yngre mottakere av sosialhjelp (18-24 år) blitt redusert. Til tross for koronapandemien, fortsatte denne utviklingen



i 2020. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020, noe som kan ha sammenheng med pandemien.

#### *Utsiktene for kommuneøkonomien framover*

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien også i 2021, men pandemien kan også ha mer langsiktige konsekvenser. Elever i grunnskole og videregående opplæring har opplevd stengte skoler og mer digital undervisning. Innen barnevern, rusomsorg og psykiatri er det en bekymring at pandemien har økt behovet for tjenester. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter også når pandemien er over. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet på grunn av elektroniske møter, kan trekke i retning av permanent lavere utgifter.

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

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene

*Utbruddet av koronaviruset i starten av 2020 har preget verden, og vil fortsette å ha betydning for den økonomiske situasjonen en god stund fremover. Kommunesektoren har stått i første linje i kampen for å stoppe smitten, og har jobbet hardt for fortsatt å kunne levere gode tjenester til innbyggerne.*

*Koronapandemien har påvirket kommunesektorens økonomi betydelig. Gjennom fjoråret opplevde kommunesektoren økte utgifter, skattesvikt og reduserte brukerbetalinger (herunder billettinntekter fra kollektivtransport). De økte utgiftene skyldes i stor grad smittevernoppgaver. Dette ble motvirket av lavere kostnadsvekst i sektoren, først og fremst på grunn av lavere lønnsvekst enn opprinnelig lagt til grunn. Utgiftene ble også motvirket av effekten av midlertidig reduksjon i arbeidsgiveravgiften samt ulike innsparinger i kommunesektoren på grunn av manglende muligheter til å gjennomføre planlagte aktiviteter.*

*Kommunesektoren har blitt kompensert for netto merutgifter, mindreinntekter og skattesvikt gjennom 2020. I tillegg har de fått bevilget midler, blant annet for å sette i gang aktivitetsfremmende tiltak og kompensasjon til lokalt næringsliv. Samlet sett ble sektoren tilført 19,3 mrd. kroner i 2020. Dette har bidratt til at kommuneøkonomien bedret seg i 2020. Både netto driftsresultat og nettofinansinvesteringer økte fra 2019 til 2020 for kommunesektoren samlet.*

*I løpet av vårterminen 2021 har Stortinget gitt kommunesektoren koronarelaterte tilleggsbevilgninger på vel 21 mrd. kroner, herav 16 mrd. kroner for å kompensere for merutgifter og mindreinntekter i forbindelse med pandemien.*

### 2.1 Innledning

Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor og har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag, herunder velferdstjenester som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester. Kommunalt konsum som andel av BNP Fastlands-Norge har i de siste årene før pandemien utgjort rundt 14,5 prosent. I 2020 var konsumandelen 15,1 prosent. Kommunesektorens inntekter har over tid økt mer enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I 2020 beregnes sektorens inntekter å tilsvare 19,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge. De viktigste inntektsartene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, også omtalt som frie inntekter. De utgjorde 71,9 prosent av samlede inntekter i 2020.

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

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien<sup>1</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>												
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,3	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	15,1
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge	17,1	17,2	17,5	17,7	17,8	17,7	18,1	18,7	19,0	18,7	18,6	19,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,7	17,0	17,1	17,0	17,1	17,0	17,1	17,5	17,7	17,8	17,8	18,1
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	18,8	19,1	19,3	19,2	19,2	19,1	19,3	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>												
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	1,8	1,9	1,9	3,7	2,3	2,2	1,4	0,9	2,0	2,2	2,3	-2,5
Samlede inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. <sup>2)</sup>	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,0
Kommunal deflator, pst. endring	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter <sup>3)</sup>	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,9
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,6
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2
Aktivitetsendring i kommunesektoren, pst. endring	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,9	2,6	-0,1
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,1	1,4	-0,5
Produktinnsats, pst. volumendring	10,2	-1,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	2,0	2,1	2,1
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	8,1	-2,0
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,2	14,6
Netto driftsresultat, kommunekasser, pst. av driftsinntekter	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	3,6	2,5	1,6	2,8
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter <sup>4)</sup>	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,3
Netto gjeld, i pst. av inntekter <sup>4)</sup>	29,1	33,0	36,2	32,7	33,9	37,4	34,8	32,9	32,3	33,0	34,0	32,3
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter <sup>5)</sup>	33,3	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,3	46,1	49,0

<sup>1</sup> Tallene er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 12. mai 2021, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 3. juni 2021.

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

<sup>3</sup> 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.

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

<sup>5</sup> Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2020 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall både medregnet og uten disse fordringene.

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

## 2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen

### Inntektsutviklingen i 2020

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i kommunesektorens inntekter i 2020 på noen ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger til nasjonalbudsjettene. I beregningen av

veksten er ikke midlertidige bevilgninger og bortfall av gebyrinntekter knyttet til koronakrisen inkludert.<sup>1</sup> Beregnet inntektsvekst er også korrigert for oppgaveendringer.

*Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt i forhold til regnskap for 2019:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Saldert budsjett 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Revidert nasjonalbudsjett 2020	1,6	0,3	-4,0	-1,0
Revidert nasjonalbudsjett 2020 inkl. Prop. 127 S (2019-2020) <sup>1</sup>	2,8	0,5	-4,0	-1,0
Nasjonalbudsjettet 2021	4,4	0,8	-2,6	-0,6
Revidert nasjonalbudsjett 2021	4,7	0,9	-1,0	-0,2
Juni 2021	5,6	1,0	-1,0	-0,2
<i>Memo: Målt i forhold til anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2019:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2020	3,2	0,6	1,3	0,3
Saldert budsjett 2020	3,2	0,6	1,3	0,3

<sup>1</sup> Inkludert virkningene av forliket om RNB2020 mellom regjeringspartiene og FrP.

Kilde: Finansdepartementet

De samlede inntektene økte reelt med 5,6 mrd. kroner i 2020, tilsvarende en vekst på 1,0 prosent, se tabell 2.2. Realveksten i kommuneforvaltningens samlede inntekter ble, i likhet med i de foregående årene, klart høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettene.

Det var en realnedgang i kommunesektorens frie inntekter på 1,0 mrd. kroner, som tilsvarer en reduksjon på 0,2 prosent. Dette er samtidig klart høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet for 2020 (NB2020). Den lave veksten i frie inntekter i 2020 må ses i sammenheng med en betydelig merskattevekst i 2019.

Den relativt høye realveksten i 2020 skyldes blant annet at kostnadsdeflatoren ble betydelig lavere enn tidligere lagt til grunn. Kostnadsdeflatoren endte opp på 1,0 prosent i 2020. I det opprinnelige budsjettforslaget for 2020 var deflatoren anslått til 3,1 prosent. Betydelig lavere lønns- og prisvekst enn anslått og lave pensjonskostnader trakk deflatoren ned.

Ifølge oppdaterte tall fra statistikken over offentlige finanser ble også kommuneforvaltningens koronajusterte gebyrinntekter reelt om lag 2,2 mrd. kroner høyere enn anslått. Det er særlig salgs- og oppdragsinntekter som trakk opp gebyrinntektene.

Lavere skatteinntekter og lavere bruk av øremerkede tilskudd enn ventet bidrar isolert sett til å dempe inntektsveksten sammenliknet med tidligere anslag. Bruken av de øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstallene reelt sett om lag 3,1 mrd. kroner lavere enn bevilget. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av tilskudd til omsorgsboliger, tilskuddsordning for barn og unge, tilskudd til fylkesveier, tilskudd til store kollektivprosjekter mv. Det var også underforbruk av enkelte bevilgninger knyttet til tiltak i møte med pandemien.

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

Regnskapstallene viste videre at skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 0,9 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021 (NB2021). Skatteinntektene var om lag 1,4 mrd. kroner høyere enn skatteanslaget i Revidert Nasjonalbudsjett 2020 (RNB2020) og 4,5 mrd. kroner lavere enn anslått i NB2020.

Koronapandemien har påvirket de økonomiske forholdene for kommunesektoren i 2020 mye. Inntekter fra brukerbetaling og gebyrer mv. falt, samtidig som kommunesektorens utgifter til blant annet økt kapasitet og smittevern i helse- og omsorgssektoren har økt. Skatteinntektene ble også klart lavere enn anslått ved inngangen til 2020. Pandemien har samtidig også bidratt til å dempe lønnsveksten slik at den kommunale deflatoren ble betydelig lavere enn anslått i NB2020.

Regjeringen opprettet i 2020 en arbeidsgruppe med representanter fra staten og kommunesektoren som har gitt faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren, se boks 2.1 til slutt i kapitlet.<sup>2</sup> Basert på arbeidsgruppens kartlegging, anslås det at kommunesektoren samlet sett ble kompensert med 2,0 mrd. kroner ut over de beregnede virkningene av virusutbruddet i 2020. Det er samtidig store forskjeller mellom kommunene.

Gjennom 2020 ble sektoren i sum tilført 19,3 mrd. kroner etter saldert budsjett. Av dette har 18 mrd. kroner sammenheng med koronapandemien, og kan deles inn i kompenserende bevilgninger og andre bevilgninger knyttet til blant annet aktivitetsfremmende tiltak. Sektoren er også tilført ekstra midler ut over det som er begrunnet med pandemien, herunder overføringer fra havbruksfondet. I tillegg har det vært iverksatt andre tiltak, herunder kostnadsfritt smittevernsutstyr og den midlertidige nedsettelsen av arbeidsgiveravgiften.

### **Aktivitetsvekst- og inntektsutviklingen i de siste årene**

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

I 2020 er aktiviteten beregnet å ha falt med 0,1 prosent, mot en vekst på 2,6 prosent i 2019. Realveksten i samlede inntekter var høyere enn aktivitetsveksten i 2019, men lavere i 2020, ned fra 1,3 prosent i 2019 til 1,0 prosent i 2020. Se figur 2.1A. Figuren viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Aktivitetsveksten i 2019 var særlig drevet av sterk realvekst i bruttoinvesteringene på 8,1 prosent. Fallet i aktiviteten i 2020 har sammenheng med en reell nedgang i bruttoinvesteringene på 2,0 prosent, samt et fall i utførte timeverk på 0,5 prosent.<sup>3</sup>

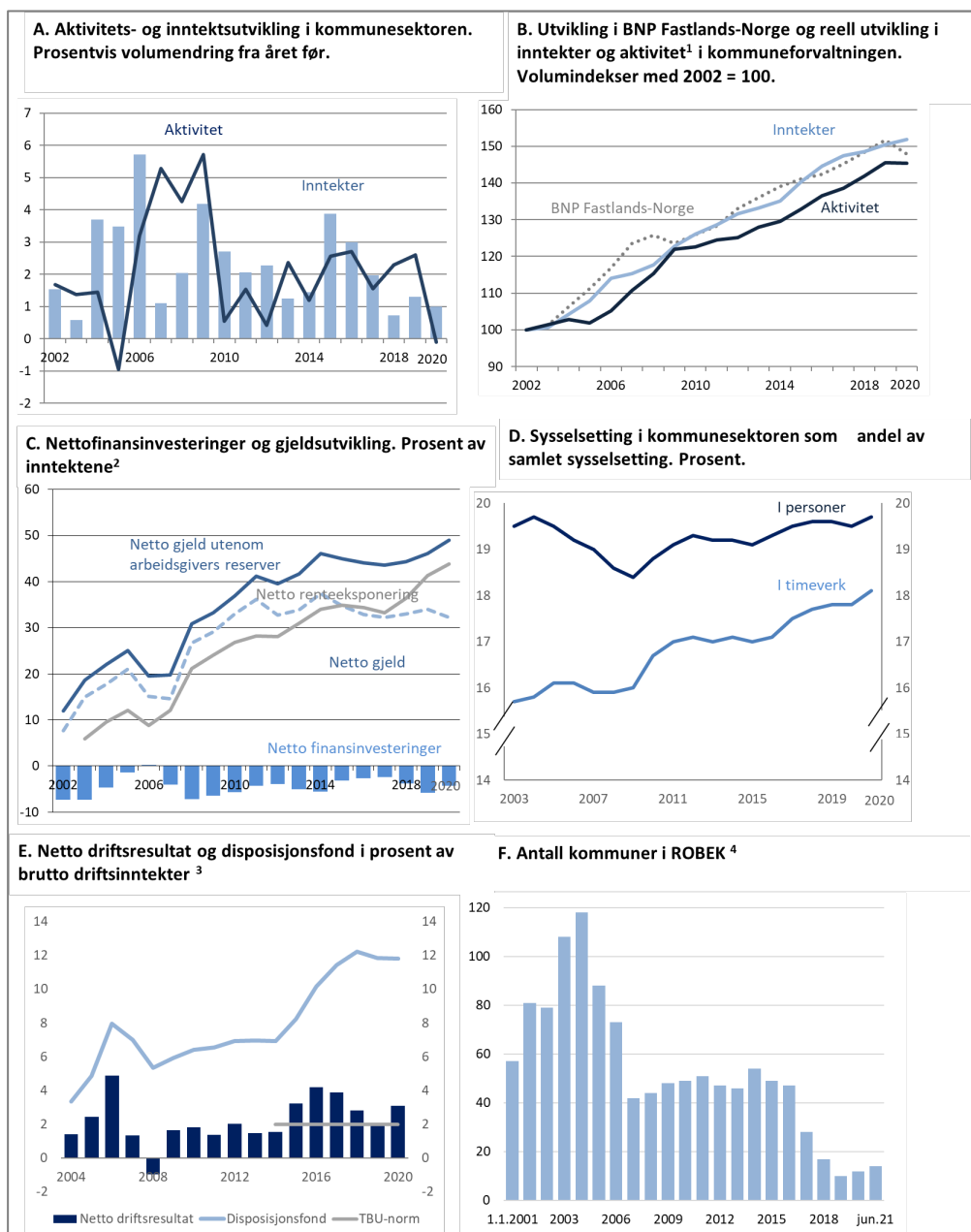
Figur 2.1B viser realveksten i samlede inntekter, aktivitetsveksten og realveksten i Fastlands-BNP siden 2002. Seriene i figur 2.1B er ikke fullt ut sammenlignbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009,

---

<sup>2</sup> Vurderinger av kommunesektorens skatteinntekter og kommunal kostnadsdeflator er holdt utenfor mandatet til arbeidsgruppen.

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

mens dette tilskuddet er holdt utenom den beregnede inntektsveksten. Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren, se figur 2.1A. Den samme tendensen så vi nå også for 2018 og 2019, mens den lave aktivitetsveksten, kombinert med betydelige overføringer fra staten, bidrar til at underskuddet faller i 2020.



Figur 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

<sup>1</sup> Aktivitetsveksten er korrigert for større oppgaveoverføringer.

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

<sup>3</sup> Inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat og i brutto driftsinntekter. I figur 2.1E er det korrigert for denne endringen i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden. Tallene avviker derfor fra tilsvarende tall i tabell 2.1 for årene t.o.m. 2013. Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessig mer- og mindreforbruk.

<sup>4</sup> Med unntak av 1.1.2001, da registeret ble opprettet, og 2021 er alle tall per 31.12. i det respektive år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Brutto driftsresultat er lik forskjellen mellom driftsinntekter og driftsutgifter eksklusiv avskrivninger. Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler). Netto driftsresultat viser dermed hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt" som siste setning i definisjonen av netto driftsresultat. Tallene for brutto og netto driftsresultat i 2020 bygger på data publisert av Statistisk Sentralbyrå 15. juni 2021. Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.

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

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2009 – 2020 er vist i tabell 2.3. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at

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

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

<sup>2</sup> Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

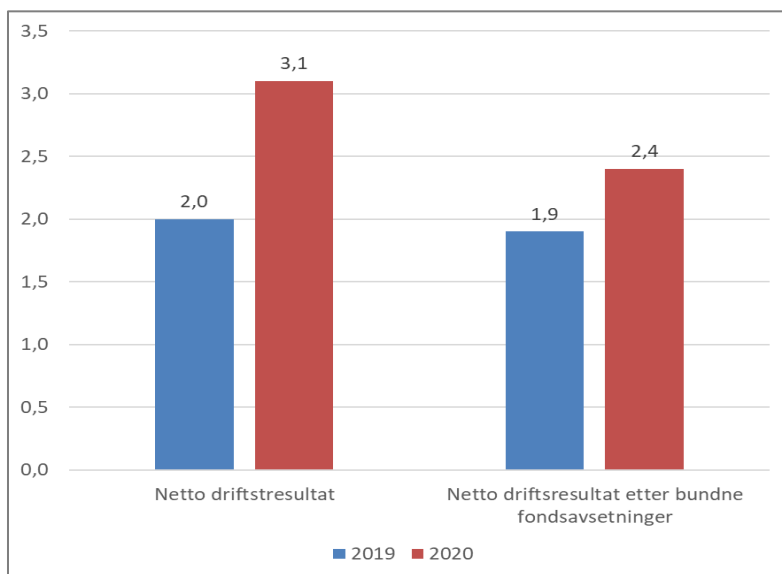


merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2018 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2019 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet på nivå med utvalgets anbefaling for sektoren. For kommunene var resultatet på 1,9 prosent i 2019, omtrent på nivå med utvalgets anbefaling. For fylkeskommunene var resultatet på 2,6 prosent i 2019, noe under utvalgets anbefaling for fylkeskommunene på 4 prosent.

I 2020 var resultatet igjen godt over utvalgets anbefaling for sektoren samlet med netto driftsresultat på 3,1 prosent. Tilsvarende tall for kommunene er 2,7 prosent og for fylkeskommunene 5,7 prosent. Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 var imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat isolert sett kan gi uttrykk for. Deler av forbedringen skyldtes at øremerkede inntekter, blant annet gitt med bakgrunn i pandemien, ikke ble brukt i 2020, men ble satt av til bundne fond til bruk i senere. Netto driftsresultat etter netto avsetninger til bundne fond, som tar hensyn til dette, var 2,4 prosent. Selv om det tas hensyn til disse periodiseringseffektene, ble netto driftsresultat styrket fra 2019 til 2020, se figur 2.2. Det økte netto driftsresultatet må også ses i sammenheng med at sektoren fikk økte inntekter fra Havbruksfondet, og at pensjonskostnadene ble redusert i kjølvannet av innføring av ny offentlig tjenestepensjon. For fylkeskommunene var midler til rassikring tidligere øremerket og kunne føres til inntekt i investeringsregnskapet. Midlene gis nå som rammetilskudd, og inntektsføres i driftsregnskapet for så å bli overført til investeringsregnskapet, noe som isolert sett medfører økt netto driftsresultat, og altså uten at det påvirker den reelle økonomiske situasjonen.



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

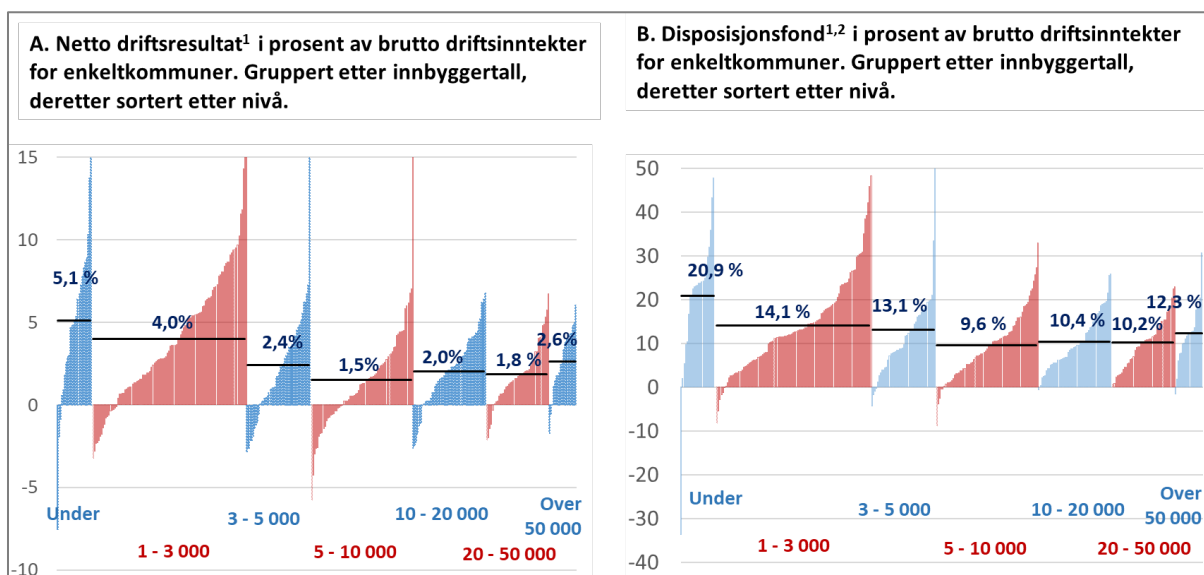
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

Bak tallene for landet som helhet skjuler det seg variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, se figur 2.3A. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på netto driftsresultat i 2020. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. I 2020

hadde de mindre kommunene høyere netto driftsresultat enn de større. Dette må ses i sammenheng med at det særlig er de mindre kommunene som fikk relativt store utbetalinger fra Havbruksfondet i 2020. Også kommuner med over 50 000 innbyggere hadde høyere netto driftsresultat enn landsgjennomsnittet. Samtidig viser figuren at variasjonen mellom kommunene er mindre blant de store kommunene enn i de små og mellomstore.

Av kommunene hadde 64 (18 %) et negativt netto driftsresultat i 2020 I 2019 var andelen 44 prosent.

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men et flertall av kommunene har bygd opp disposisjonsfond etter flere år med relativt gode driftsresultater, jf. figur 2.3B. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 69 mrd. kroner, tilsvarende 11,8 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2020. Disposisjonsfondene som andel av driftsinntektene har gått litt ned de to siste årene. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene.



Figur 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond<sup>1</sup> 2020 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter.

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

<sup>2</sup> Inkluderer også regnskapsmessige mindreforbruk, mens regnskapsmessige merforbruk er trukket fra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

Også bak de aggregerte tallene for disposisjonsfond skjuler det seg variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Tall for enkeltkommuner er vist i figur 2.3 B, som viser disposisjonsfondene og regnskapsmessig mindreforbruk for alle kommuner etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall, tilsvarende som for netto driftsresultat i figur 2.3A. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på disposisjonsfondet. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. I alt hadde 18 kommuner et akkumulert merforbruk. For fem av dem var merforbruket større enn tre prosent. Hvis merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at

kommunen blir meldt inn i ROBEK. Per medio juni 2021 var 14 kommuner i ROBEK, fortsatt et svært lavt antall sammenliknet med de fleste årene i perioden 2001– 2021.

For at årlige svingninger i pensjonspremien ikke skal slå rett ut i kommunenes pensjonskostnader skilles det mellom betalte pensjonspremier og regnskapsførte pensjonskostnader. Pensjonspremiene som kommunene betaler, har over flere år vært høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene. Det har ført til en økning i det akkumulerte premieavviket i kommunesektorens balanse. Årlige opparbeide premieavvik skal bygges ned over maksimalt syv år ved at de kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. Det akkumulerte avviket var knappe 30 mrd. kroner ved utgangen av 2020, en nedgang på vel 2 mrd. kroner fra 2019. Kommunene og fylkeskommunene må ha likviditet til å håndtere at pensjonspremiene over tid har vært høyere enn regnskapsførte pensjonskostnader. Det har de senere årene blitt tatt hensyn til at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal dekke merkostnader til demografi og pensjon hvor også de regnskapsmessige kostnadene knyttet til nedbygging av tidligere års akkumulert premieavvik inngår.

## 2.4 Nettofinansinvesteringer og netto gjeld

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

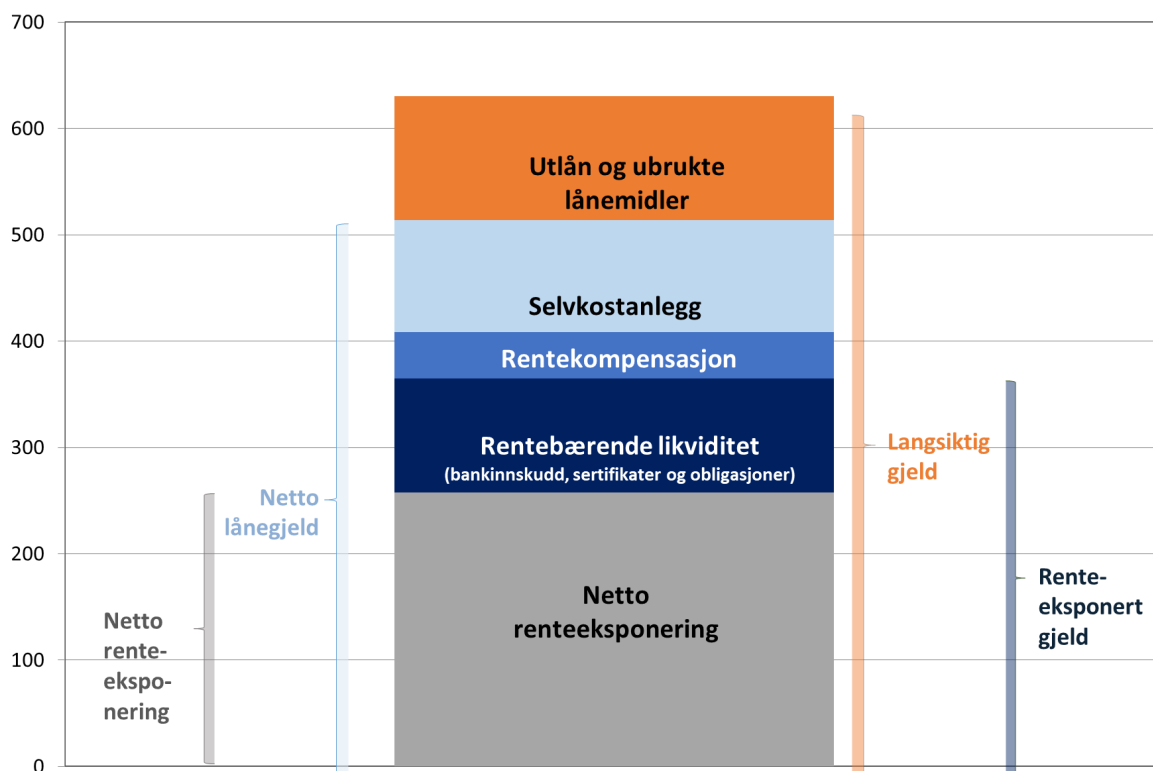
I 2020 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer -25,2 mrd. kroner, tilsvarende 4,3 prosent av samlede inntekter. Det er en bedring på om lag 8 mrd. kroner fra 2019. Det må ses i sammenheng med lav aktivitetsvekst kombinert med den kraftige økningen i midlertidige overføringer fra statsforvaltningen i 2020.

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

Deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet. Disse regnskapspostene inngår i forsikringsmessige avsetninger på balansens gjeldsside hos livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Kommunenes reserver (eiendel/fordringer) er knyttet til de kollektive avtalene de har inngått for sine ansatte med livselskaper og kommunale pensjonskasser.

Det framgår av figur 2.1C at medregnet denne kategorien fordringer utgjorde netto gjeld 32,3 prosent av inntektene ved utgangen av 2020, en reduksjon på 1,7 prosentpoeng fra 2019. Nedgangen må ses i sammenheng med en kraftig økning av arbeidsgivers reserver som følge av frigjøringen av premiereserver i forbindelse med ny offentlig tjenestepensjon. Disse midlene overføres til kommunenes og fylkeskommunenes premiefond.

Uten disse fordringene var gjeldsandelen om lag 49 prosent, dvs. en økning på 2,9 prosentpoeng. Dette gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.4 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.



Figur 2.4 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2020. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 630 mrd. kroner ved utgangen av 2020. Noe av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe knyttet seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, som finansieres gjennom gebyrene fra innbyggerne. Videre er det slik at staten dekker renteutgifter og noen avdrag på investeringer til skole, kirker, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til 365 mrd. kroner, tilsvarende vel 60 prosent av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil normalt ikke belaste kommunebudsjettene over tid.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). For alle disse postene vil en eventuell høyere rente medføre økte inntekter for kommunesektoren, noe som delvis vil motsvare effekten som en økt rente har på renteutgiftene. Dersom en tar hensyn til disse faktorene, kan kommunesektorens netto renteeksponering ved utgangen av 2020 anslås til 257 mrd. kroner, eller om 43,8 prosent av driftsinntektene, en økning fra 41,8 i 2019. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 2 ½ mrd. kroner, eller vel 0,4 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger og effekten en endring i renten vil kunne ha på finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler.

## 2.5 Sysselsetting

Figur 2.1 D viser utviklingen i sysselsettingen i kommunesektoren som andel av samlet sysselsetting fra 2002. I 2020 sto kommuneforvaltningen for 18,1 prosent av alle utførte timeverk, noe som er en økning fra 17,8 prosent i 2019. Økningen må ses i sammenheng med at det som følge av pandemien var en svakere utvikling i samlede utførte timeverk enn for kommuneforvaltningen.

Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen vært over 19 prosent etter 2009. I 2020 sto kommuneforvaltningen direkte for 19,7 prosent av samlet sysselsetting.

## 2.6 Kommunesektorens inntekter i 2021

Dette avsnittet er basert på omtalen av kommunesektorens inntekter i regjeringens forslag til kommuneopplegget i Revidert nasjonalbudsjett 2021 (RNB2021). I tråd med etablert praksis regnes inntektsveksten i utgangspunktet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2020 etter Stortingets behandling av RNB2020.<sup>5</sup> Midlertidige ekstraordinære bevilgninger i forbindelse med koronapandemien holdes utenom beregningsgrunnlaget når veksten skal beregnes, slik midlertidige bevilgninger vanligvis behandles.

I 2021 er det med RNB2021 hittil vedtatt om lag 21,5 mrd. kroner i tilleggsbevilgninger til kommunesektoren begrunnet med koronapandemien, herav 16 mrd. kroner for å kompensere for merutgifter og mindreinntekter. Om lag 5 mrd. kroner av disse er knyttet til merutgifter og mindreinntekter i 2. halvår 2021. Arbeidsgruppen som kartlegger de økonomiske konsekvensene av koronapandemien for kommunesektoren vil levere neste rapport i august 2021. Rapporten vil inneholde arbeidsgruppens anslag på nødvendige merutgifter og mindreinntekter for 1. halvår 2021 basert på foreløpige regnskapstall. Det tas også sikte på å gi anslag for 2. halvår 2021. Regjeringen varslet i RNB21 at den vil komme tilbake med en ny vurdering av merutgifter og mindreinntekter på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport i august.

Utover de midlertidige bevilgningene er det også bevilget et særskilt og varig tillegg i frie inntekter på 1,9 mrd. kroner i 2021-budsjettet, slik at den midlertidige skattesvikten i 2020 ikke skal gi varig virkning på kommunesektorens inntektsnivå fremover.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2020 påvirker også anslagene for sektorens inntekter i 2021. Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2020 venter regjeringen nå en realvekst i 2021 på 9,1 mrd. kroner i kommunesektorens samlede inntekter og 5,9 mrd. kroner i de frie inntektene. Økningen fra saldert budsjett skyldes dels at anslaget på skatteinntekter i 2021 er økt, dels at skatteinntektene og bruken av øremerkede tilskudd i 2020 ble lavere enn anslått.

---

<sup>5</sup> Dette er fordi kommunene skal kunne planlegge ut fra et inntektsnivå i 2020 som er mest mulig kjent, jf. boks 2.3.

Tabell 2.4 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021. Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2020 i Revidert nasjonalbudsjett 2020:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2021 <sup>1</sup>	1,4-1,9	-	2,0-2,4	-
Nasjonalbudsjettet 2021	3,6	0,7	4,0	1,0
Saldert budsjett 2021	4,1	0,7	4,2	0,3
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2020:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2021	1,3	0,2	1,6	0,4
Saldert budsjett 2021	1,7	0,3	1,8	0,4
Revidert nasjonalbudsjett 2021 <sup>2</sup>	9,1	1,6	5,9	1,4

<sup>1</sup> Inkluderer ikke det særskilte og varige tillegget på 1,9 mrd. kroner som ble vedtatt ifm. Statsbudsjettet 2021. Veksten signalisert i Kommuneproposisjonen 2021 var eksklusiv dette tillegget.

<sup>2</sup> Inkludert virkningene av forliket om RNB2021 mellom regjeringspartiene og FrP.

Kilde: Finansdepartementet

## Boks 2.1 Ekstra bevilgninger til kommunesektoren i 2020 etter saldert budsjett

Gjennom fjoråret ble kommunesektoren i sum tilført 19,3 mrd. kroner i bevilgninger etter saldert budsjett for 2020, se tabell 2.3. Mesteparten av ekstrabevilgningene var midlertidige og gitt som følge av koronapandemien. Av de 18 mrd. kronene begrunnet med koronapandemien utgjorde om lag 11,7 mrd. kroner kompensierende bevilgninger, mens øvrige midler til blant annet aktivitetsstimulerende tiltak utgjorde om lag 6,3 mrd. kroner. Av de kompensierende bevilgningene ble 4,4 mrd. kroner bevilget som skjønnsmidler, fordelt med 2 mrd. kroner til kommunene og 2,4 mrd. kroner til fylkeskommunene.<sup>1</sup>

Sektoren ble også bevilget 1,3 mrd. kroner som ikke er relatert til pandemien.

Utover bevilgningene kom også en besparelse anslått til 1,7 mrd. kroner som følge av midlertidig reduksjon i arbeidsgiveravgiften og kostnadsfritt smittevernutstyr tilsvarende 0,8 mrd. kroner.<sup>2</sup>

Regjeringen har også varslet at den tar sikte på å dekke alle nødvendige kostnader kommunesektoren har i forbindelse med testing og smittesporing i tråd med TISK-strategien (testing, isolering, smittesporing og karantene) i 2020 og 2021.

Tabell 2.5 Kommunesektorens økte bevilgninger og tiltak i 2020 etter saldert budsjett. Mrd. 2020-kroner.

Bevilgninger relatert til koronapandemien	18,0
<i>Kompenserende bevilgninger</i>	<i>11,7</i>
<i>Andre bevilgninger, herunder aktivitetsfremmende tiltak</i>	<i>6,3</i>
Øvrige bevilgninger (ikke relatert til koronapandemien)	1,3
<b>Totalt</b>	<b>19,3</b>

I mars 2021 offentliggjorde arbeidsgruppen med medlemmer fra departementene og KS sin sluttrapport for 2020. Arbeidsgruppen har systematisk gått gjennom hvilke typer utgifter eller inntekter som blir påvirket av utbruddet av koronaviruset både direkte og indirekte, og gitt et anslag på hvor mye som de ulike typene utgifter og inntekter utgjør.<sup>3</sup> De økonomiske virkningene av virusutbruddet for kommunesektoren anslås nå til 10,8 mrd. kroner i 2020.<sup>3</sup> Dette inkluderer netto merutgifter, mindreinntekter, reduserte skatteinntekter og økt handlingsrom som følge av lavere kostnadsvekst enn budsjettert med samt ulike innsparinger på grunn av manglende muligheter til å gjennomføre planlagte aktiviteter, men ikke direkte kompensierende bevilgninger. Anslagene er beheftet med usikkerhet. De baserer seg på innrapporterte tall for alle fylkeskommunene, samt et utvalg kommuner, som så er aggregert opp til et anslag på nasjonalt nivå. Det vil kunne variere noe hva som ligger til grunn for tallene i enkeltkommuner, men som et utgangspunkt kan anslagene sies å illustrere netto merutgifter som følger av virusutbruddet utover de opprinnelig budsjetterte rammene i kommunene og fylkeskommunene.

Sammenholdes kompensierende bevilgninger, tiltak og virkning av redusert arbeidsgiveravgift med de økonomiske virkningene i 2020, er kommunesektoren kompensert med 2 mrd. kroner ut over de anslåtte virkningene av virusutbruddet i 2020. Det har styrket økonomien i sektoren i 2020.

<sup>1</sup> Mesteparten av bevilgningen til fylkeskommunene består av dekning av mindreinntekter og merutgifter innen kollektivtransport, hensyntatt et mindreforbruk på 0,7 mrd. kroner.

<sup>2</sup> Statistisk sentralbyrå har beregnet kommunesektorens reduserte utgifter til arbeidsgiveravgift i 2020 som følge av nedsettelsen av satsen i 3. termin 2020 til 2,0 mrd. kroner. For å anslå sektorens realiserbare økte økonomiske handlingsrom som følge av nedsettelsen er det benyttet samme metode som arbeidsgruppen har brukt for å anslå sektorens mulighet til å realisere det økte handlingsrommet som følge av lavere lønns- og prisvekst i 2020. Kommuner og fylkeskommuner i sone 5 betaler ikke arbeidsgiveravgift og fikk et tilskudd tilsvarende 4 prosent av lønnskostnadene. Dette er ikke inkludert i anslaget for kommunesektorens reduserte utgifter som følge av lavere arbeidsgiveravgift.

<sup>3</sup> Oppdatert anslag. I rapporten fra mars anslo arbeidsgruppen virkningene til 9,6 mrd. kroner. Det anslaget er basert på kommunal deflator fra i fjor høst. Deflatoren er i etterkant nedjustert.



## Boks 2.2 Realvekst og realnivå i kommunesektorens inntekter i budsjettene

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

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

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

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

Dette kan illustreres med tallene for 2019 slik de foreligger nå: Den kommunale deflatoren for 2018 økte med 0,5 prosentpoeng fra RNB 2018/kommuneproposisjonen 2019. Dette påvirker ikke realveksten i 2019, da denne måler veksten fra 2018 til 2019. Men en høyere deflator i 2018 betyr at det anslåtte nominelle inntektsnivået for 2018 fra RNB isolert sett gir et lavere reelt inntektsnivå i 2018 enn det som opprinnelig var planlagt. Dersom en ser på realveksten over to år, fra 2017 til 2019, fører dette til at den planlagte reelle inntektsøkningen fra 2018 til 2019 (som ikke har endret seg) isolert sett vil gi noe lavere reelt inntektsnivå i 2019 enn lagt til grunn i Kommuneproposisjonen 2019.

## Boks 2.3 Aktivitetsutvikling, produktinnsats og utførte timeverk

### Aktivitetsutvikling

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

### Produktinnsats (vareinnsats)

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

### Bruttorealinvestering

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

### Utførte timeverk

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

### 3 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2013 til 2020, og da særlig utviklingen i løpet av det siste året.

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

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2013–2020 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med nærmere 5 000 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på nærmere 16 000 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med nærmere 11 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2013–2020 med vel 282 000 personer, tilsvarende 5,5 prosent.

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

	2013	2019	2020	Endring 2013-20	Endring 2019-20	Årlig endring 2013-20, pst.	Årlig endring 2019-20 pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	316 400	296 332	290 630	-25 800	-5 700	-1,2	-1,9
Antall barn 1-2 år	123 600	113 893	111 367	-12 300	-2 500	-1,5	-2,2
Antall barn 3-5 år	192 800	182 439	179 263	-13 500	-3 200	-1,0	-1,8
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	618 100	642 376	641 083	23 000	-1 300	0,5	-0,2
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	197 100	188 630	189 190	-8 000	600	-0,6	0,3
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 125 200	1 118 608	1 111 690	-13 500	-6 900	-0,2	-0,6
<b>Omsorgstjenester:</b>							
Antall eldre 67 år og over	698 700	827 420	849 655	150 900	22 200	2,8	2,7
Antall eldre 67-79 år	478 000	596 710	613 250	135 300	16 500	3,6	2,8
Antall eldre 80-89 år	178 400	185 480	190 309	11 900	4 800	0,9	2,6
Antall eldre 90 år og over	42 400	45 230	46 098	3 700	900	1,2	2,0
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	5 109 100	5 367 580	5 391 369	282 300	23 800	0,8	0,4
Antall innbyggere 1-18 år og 80 år og over	1 352 400	1 358 048	1 357 310	4 900	-700	0,1	-0,1
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	26,5	25,3	25,2	-1,3	-0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennom 2020 gikk antall barn noe ned. Det ble færre i barnekullene 1-5 år og 6-15 år, mens unge i aldersgruppen 16-18 år gikk noe opp. Det ble 5 700 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 24 000 i løpet av 2020, tilsvarende 0,4 prosent.

### 3.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1-5 år noe ned etter 2013. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, jf. figur 3.1A, men ikke like mye. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,0 prosent i 2013 til 92,7 prosent i 2020, jf. figur 3.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg rundt 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1-2-åringene i 2020. I 2020 gikk 85,4 prosent av 1-2-åringene i barnehage, en økning på 1,1 prosentpoeng fra året før.

Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,7 timer fra 2013 til 2020, jf. figur 3.1C. Fra 2019 til 2020 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

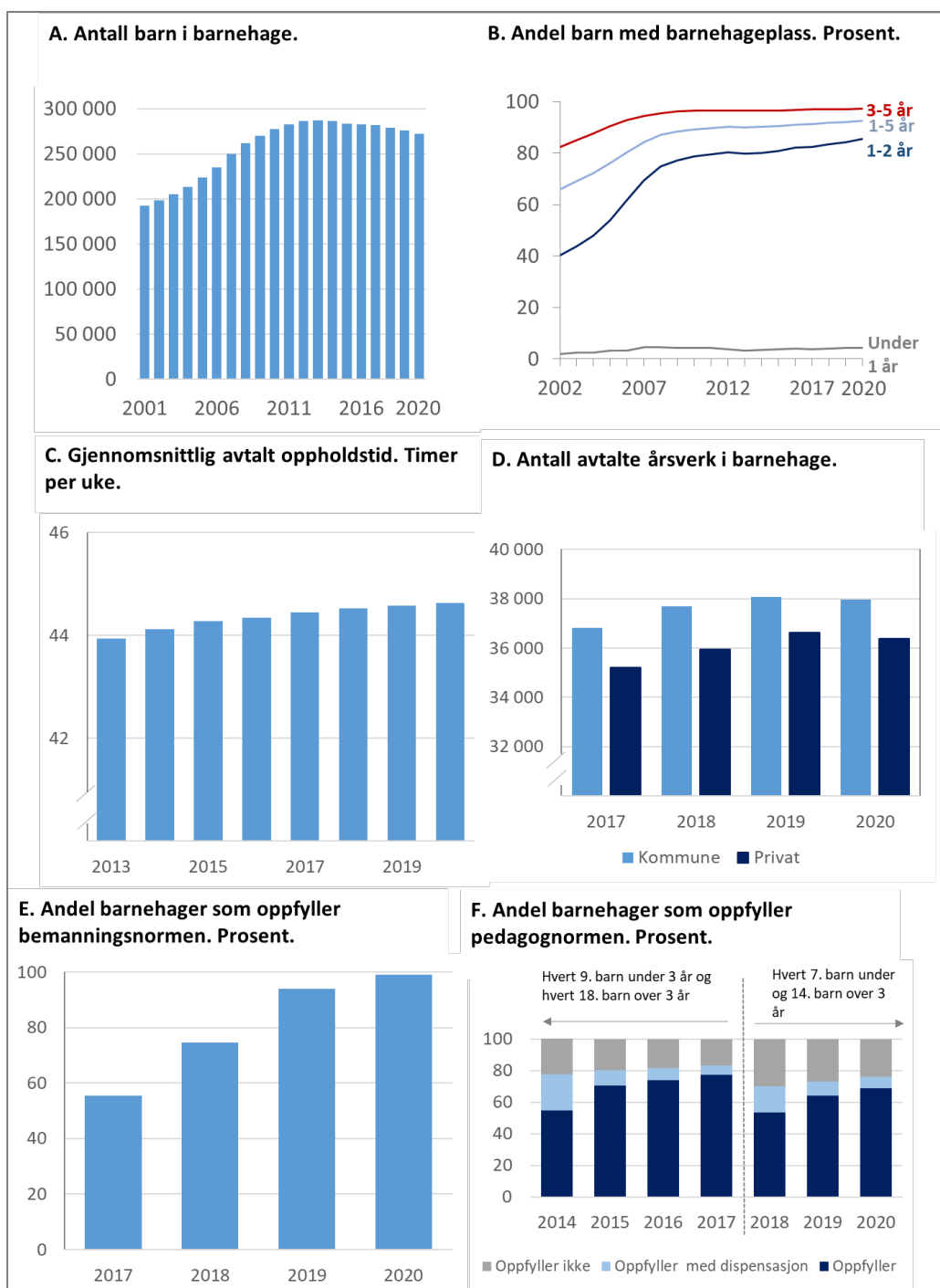
Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk marginalt ned, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 3.1D. I de kommunale barnehagene ble antall årsverk redusert med vel 100 årsverk i 2020, tilsvarende ca. 0,3 prosent, mens i de private barnehagene ble antall årsverk redusert med vel 200 årsverk i 2020, tilsvarende ca. 1,2 prosent. Nedgangen er noe lavere enn nedgangen i antall barn i barnehagene.

Dette gjorde at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2020. Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2020 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene økte bemanningstettheten fra 5,8 barn per ansatt i 2018 til 5,7 barn per ansatt i 2020. Forskjellene mellom de kommunale og de private barnehagene har slik blitt mindre etter innføringen av bemanningsnormen.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 3.1E. Totalt gikk det 2 400 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2020. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100.

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



Figur 3.1 Utvikling i barnehagesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

69 prosent av barnehagene oppfylte i 2020 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 3.1F, en økning fra 64 prosent i 2019. I gjennomsnitt er det 13,3 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 500 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

En stadig større andel av grunnbemanningen var utdannede barnehagelærere. I 2015 var andelen 37,5 prosent, mens den i 2020 hadde økt til 41,6 prosent.

## 3.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen var lenge stabilt, men økte svakt i perioden 2013–2020, jf. figur 3.2A. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der 4,2 prosent av elevene går, enn i de kommunale.

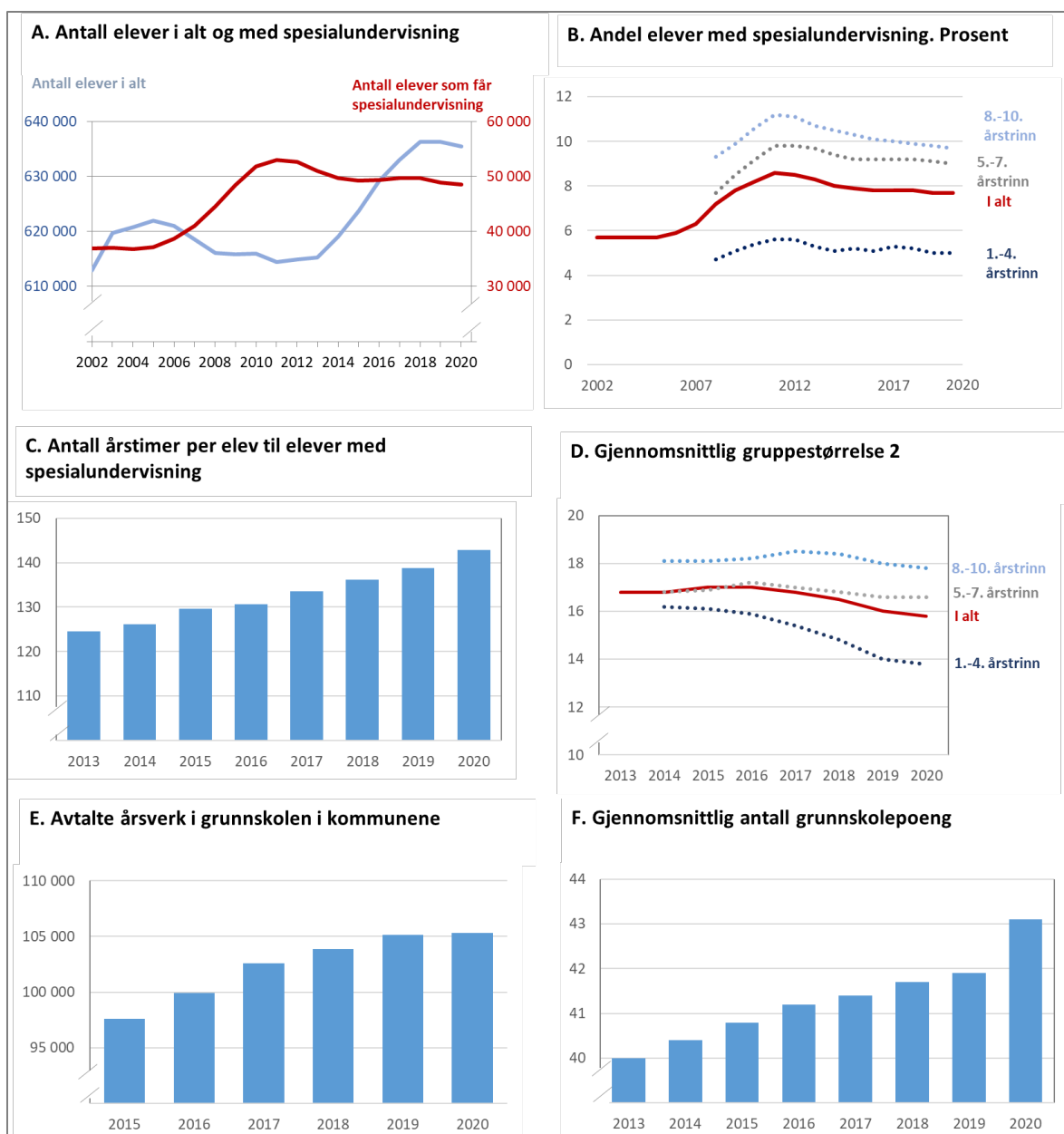
Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 3.2A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte frem til 2011, før den de neste årene ble lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens den fortsatte å gå svakt nedover på ungdomstrinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 3.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefellesskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging, innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære tilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 3.2B.

De siste par-tre årene har også lærertettheten økt, jf. figur 3.2D. "Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.-4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2013 til 15,8 elever i 2020.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.-10. trinn. Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2019 maksimalt 16 elever per lærer på 1.-4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.-10. trinn. Fra og med høsten 2019 ble normen skjerpet til 15 på 1.-4. trinn og 20 på 5.-10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per 1. oktober 2020 viste at 83 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.-4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.-7. trinn oppfylte ca. 93 prosent av skolene kravet, mens 88 prosent oppfylte kravet på 8.-10. trinn. I 2020 er det blitt drøyt 200 flere årsverk i den ordinære undervisningen, samtidig som det har blitt ca. 1 800 færre elever i offentlige grunnskoler siden 2019. Dette har bidratt til at noen flere skoler oppfyller normen. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for nærmere 500 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 3.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2020 hadde i snitt 43,1 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,4 grunnskolepoeng mer enn guttene. Andelen som står uten vurderingsgrunnlag i norsk (begge målformer), engelsk, og kroppsøving er redusert med 0,1 prosentpoeng fra 2019 til 2020. I matematikk er det ingen endring.



Figur 3.2 Utvikling i grunnskolesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Årsakene til økningen i grunnskolepoeng fra 2019 til 2020 kan være høyere standpunkt karakterer og avlyste eksamener. På grunn av koronasituasjonen våren 2020, ble alle eksamener for elever i grunnskolen avlyst. Grunnskolepoengene er derfor kun basert på standpunkt karakterer. Normalt får elevene noe svakere karakterer på skriftlige eksamener. Da eksamenen ble avlyst, ble også fristen for fastsetting av standpunkt karakterer utsatt. Dermed fikk skolene bedre tid til å vurdere elevene. Disse faktorene kan ha medvirket til at årets tall skiller seg fra tidligere år.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2013–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene frem mot 2013 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6-9 år som hadde plass i SFO ble redusert fra 60,8 prosent i 2019 til 58,4 prosent i 2020.

### 3.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2013 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16-18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp, jf. figur 3.3A og B. En stadig lavere andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2013 sluttet 4,8 prosent, mens i 2020 var andelen redusert til 3,8 prosent.

Avtalte årsverk i videregående opplæring, hvor tallene ikke er sammenliknbare lengre tilbake enn til 2015, har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra om med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2019 til 2020, jf. figur 3.3C.

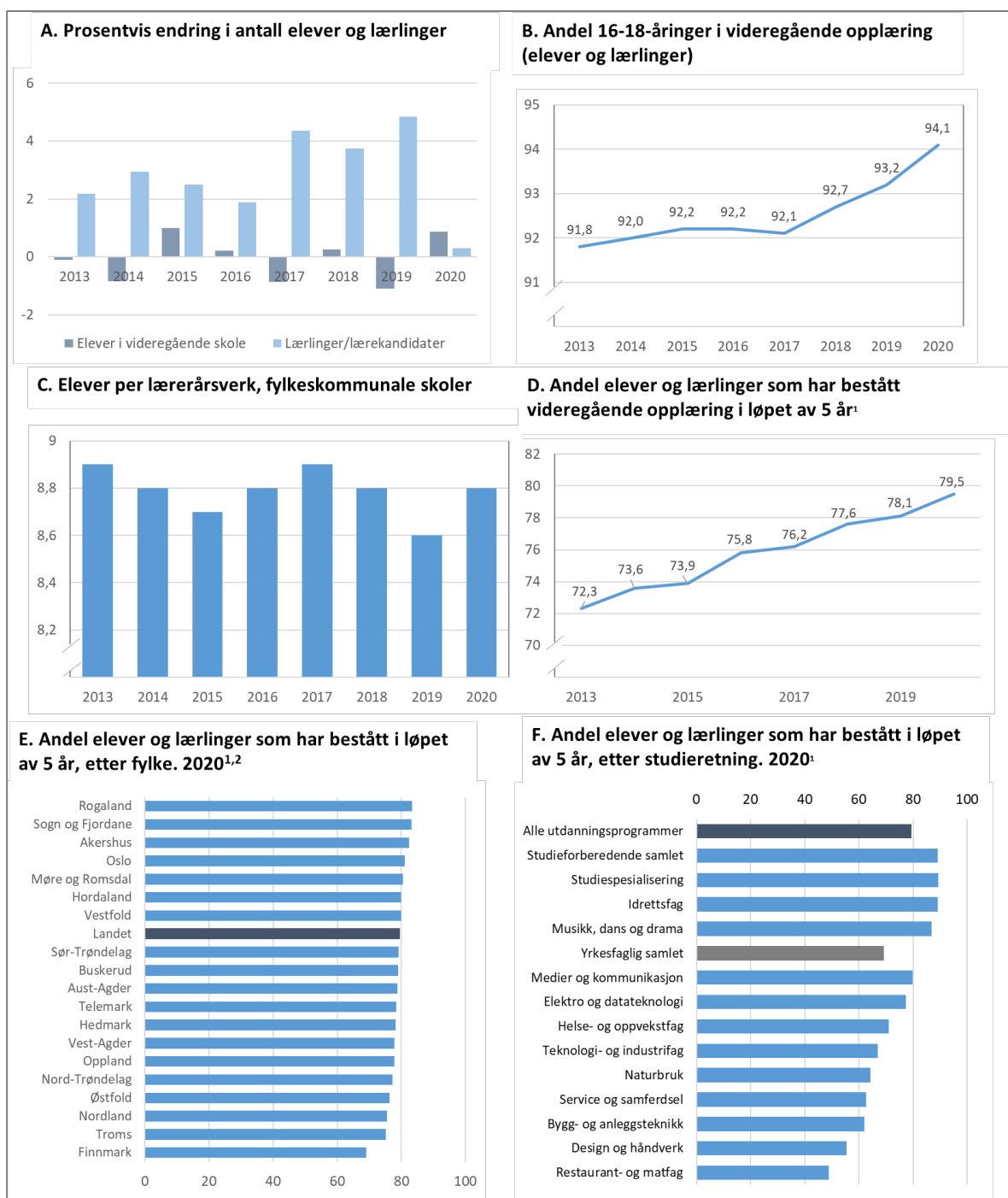
Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, dvs. inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 79,5 prosent av 2014-kullet som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 3.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 17 år siden, som er kullet som startet i 1994. Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2014, var økningen på 1,4 prosentpoeng fra året før.

Tall for fullføring av utdanning innen fem år, strekker seg over perioder hvor det har vært sammenslåing av fylkeskommuner. I omtalen av og figurer for enkeltfylkeskommuner nedenfor, er det derfor tatt utgangspunktet i videregående skoler som var knyttet til fylkeskommuner før sammenslåinger i 2018 og 2020.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 3.3E og F. Innenfor studiespesialisering var andelen av elever som fullførte innen fem år på 89,1 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere med 69,3 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforbereende utdanningsprogrammene. Innenfor studieforbereende utdanningsprogram var andelen høyest i Sogn og Fjordane med 92,7 prosent og lavest i Finnmark med 82 prosent. Innenfor yrkesfaglige program var andelen høyest i Rogaland med 83,3 prosent og lavest i Finnmark med 58,3 prosent. Forskjellene mellom fylkeskommunene har blitt noe mindre over tid.

Variasjonen var også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 81,4 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullfører innenfor seks år, var det kun 49,2 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleiivnivå, skolenivå og i lærebedrifter. Det samarbeides om å sikre en god overgang fra ungdomsskole til videregående skole, styrke sammenhengen i opplæringen mellom kommuner og fylkeskommuner samt rådgivning om opplæringstilbudene i videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.





Figur 3.3 Utvikling i videregående opplæring

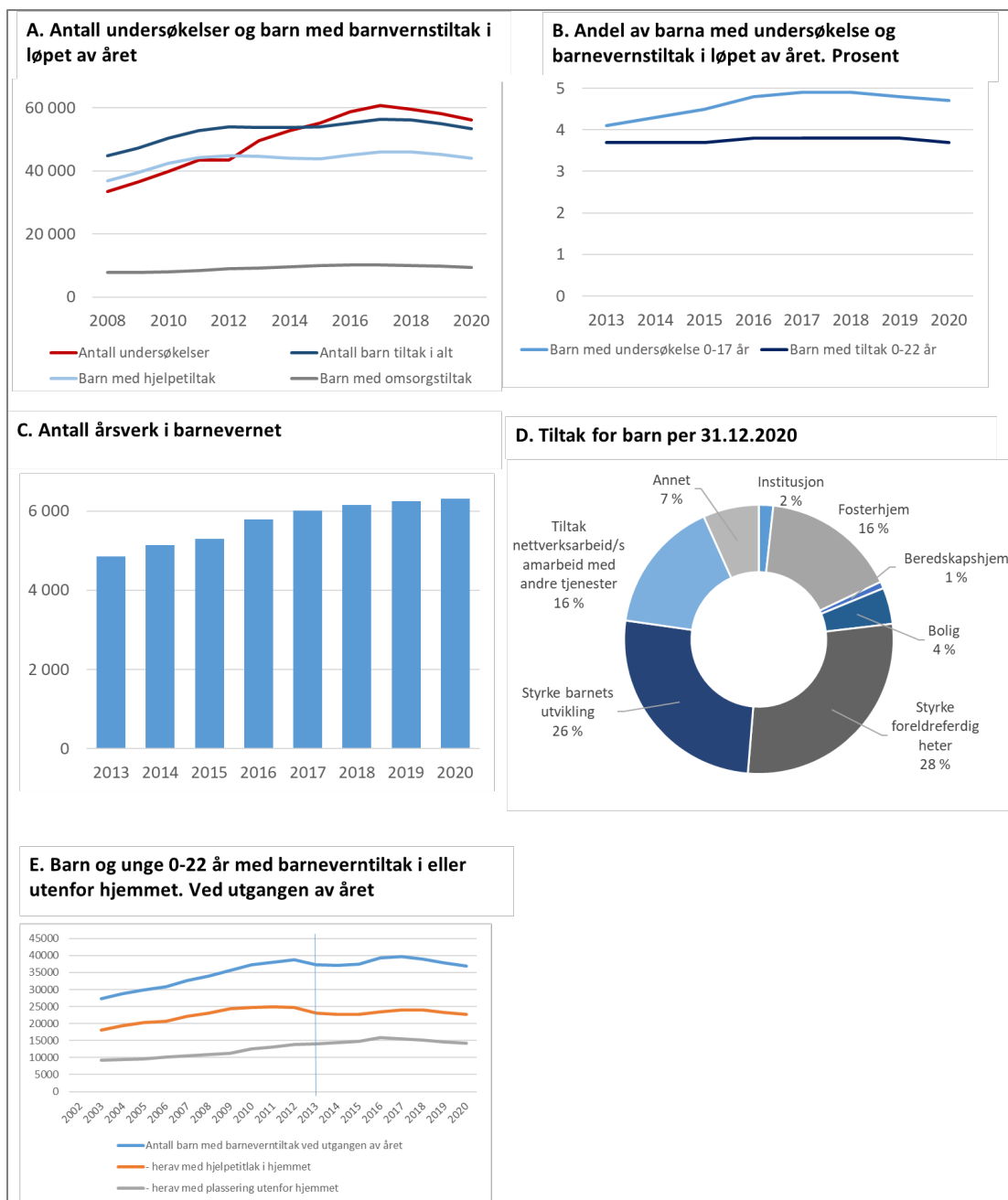
<sup>1</sup> Årstallet tilsvarer kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2020 til elevene til 2014-kullet.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

### 3.4 Barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for førstelinjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har



Figur 3.4 Utvikling i barnevern

Kilde: Statistisk sentralbyrå

samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har på sin side ansvaret for andrelinjetjenesten, for institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, jf. figur 3.4A og C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det frem mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Fra 2017 til 2020 gikk antall undersøkelser og tiltak ned, men avtalte årsverk har økt. Andelen barn med

undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt noe redusert, jf. figur 3.4B. I 2020 kan restriksjoner knyttet til fysisk kontakt som følge av koronapandemien isolert sett ha ført til at undersøkelser og tiltak har blitt noe lavere enn de alternativt ville blitt. Samtidig er det grunn til å anta at pandemien har ført til en større grad av samvær mellom sårbare barn og omsorgspersoner og at dette har fått negative konsekvenser som ikke blir fanget opp.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjon av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Etersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 37 000 barna med barnevernstiltak ved utgangen av 2020, hadde om lag 61 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i tall på barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har disse andelene vært relativt stabile.

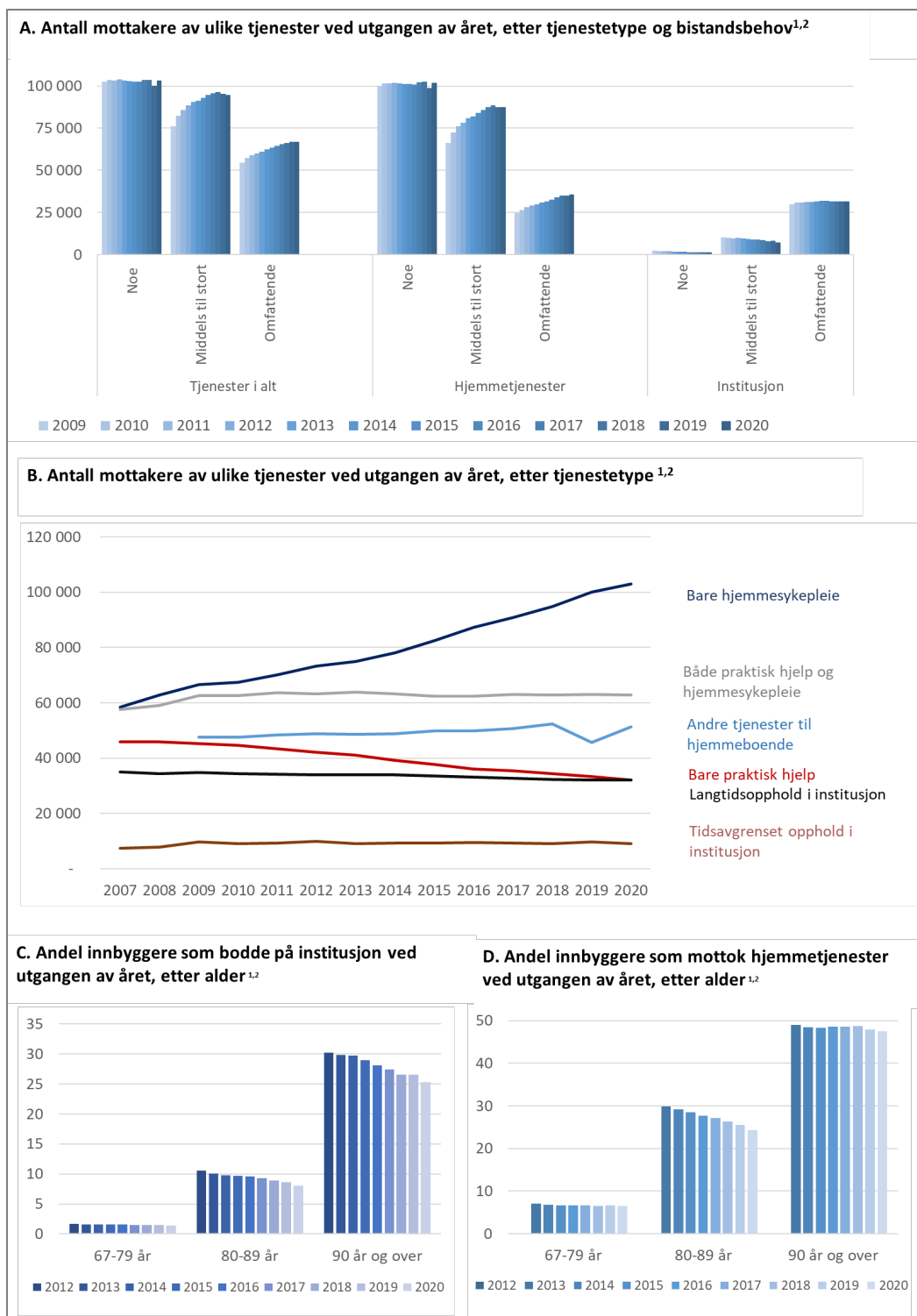
Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2013 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2020 ble 91 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 3.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2020. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

### **3.5 Helse og omsorg**

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 3.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2013 var på ca. 37,7 prosent. Denne andelen har økt gradvis frem mot 2020, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2020 var ca. 41,3 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 69 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de tre eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 3.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I løpet av perioden 2013–2020 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 3.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2019, jf. fotnotene til figur 3.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen



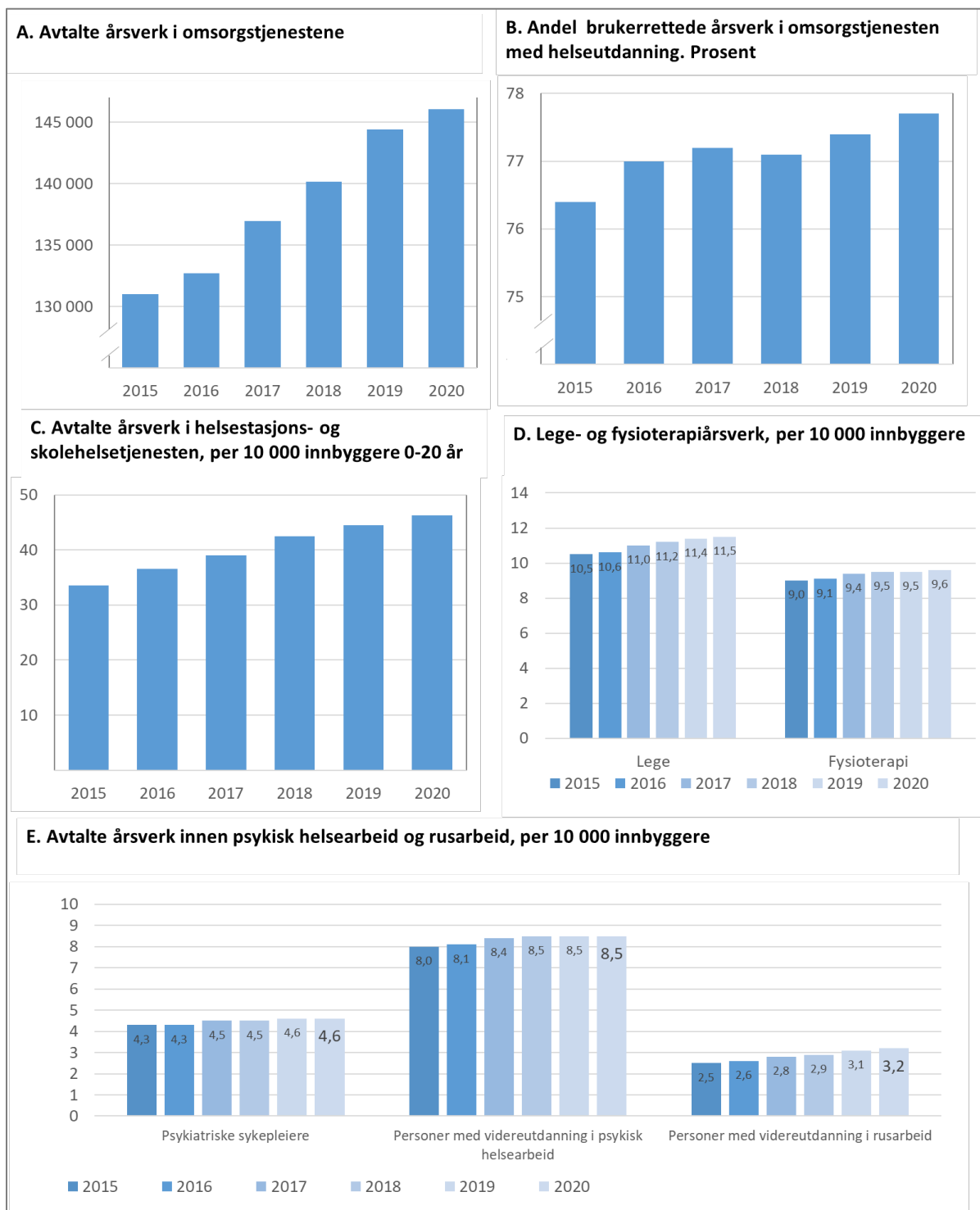
**Figur 3.5 Utvikling i omsorgstjenestene**

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten frem til 2019. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,4 timer i uka i 2013 til 9,6 timer i 2020.



Figur 3.6 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ressursinnsatsen økte betydelig i perioden 2015 til 2020, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 3.6A. I 2020 økte antall årsverk med i overkant av 1 600. En høyere andel av de brukerrettede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 3.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 46,3 i 2020, jf. 3.6C.

Legedekningen og fysioterapidekningen har også økt over tid, men var om lag uendret fra 2019 til 2020, jf. figur 3.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene, jf. 3.6E. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2020, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2020.

Under koronapandemien har kommunene hatt ansvaret for beredskap og smittevern, og det er kommunene som er ansvarlig for gjennomføringen av TISK-strategien (testing – isolering – smittesporing – karantene). Dette har ført til et økt aktivitetsnivå i helse- og omsorgstjenestene. Samtidig har det vært noe lavere aktivitet knyttet til dagaktivitetstilbud, ordinære konsultasjoner og fysioterapitjenester. De reviderte KOSTRA-tallene per 15. juni 2021 viser at det har vært en reell utgiftsvekst både innenfor annet forebyggende helsearbeid<sup>6</sup> og innenfor tjenestene diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering. Innenfor diagnose, behandling, habilitering og rehabilitering<sup>7</sup> har det for landet som helhet vært en realvekst i brutto driftsutgifter på 12 prosent til 16,3 mrd. kroner, mens det for annet forebyggende helsearbeid har vært en realvekst i brutto driftsutgifter på vel 36 prosent til 2,6 mrd. kroner.

### 3.6 Sosialtjenester

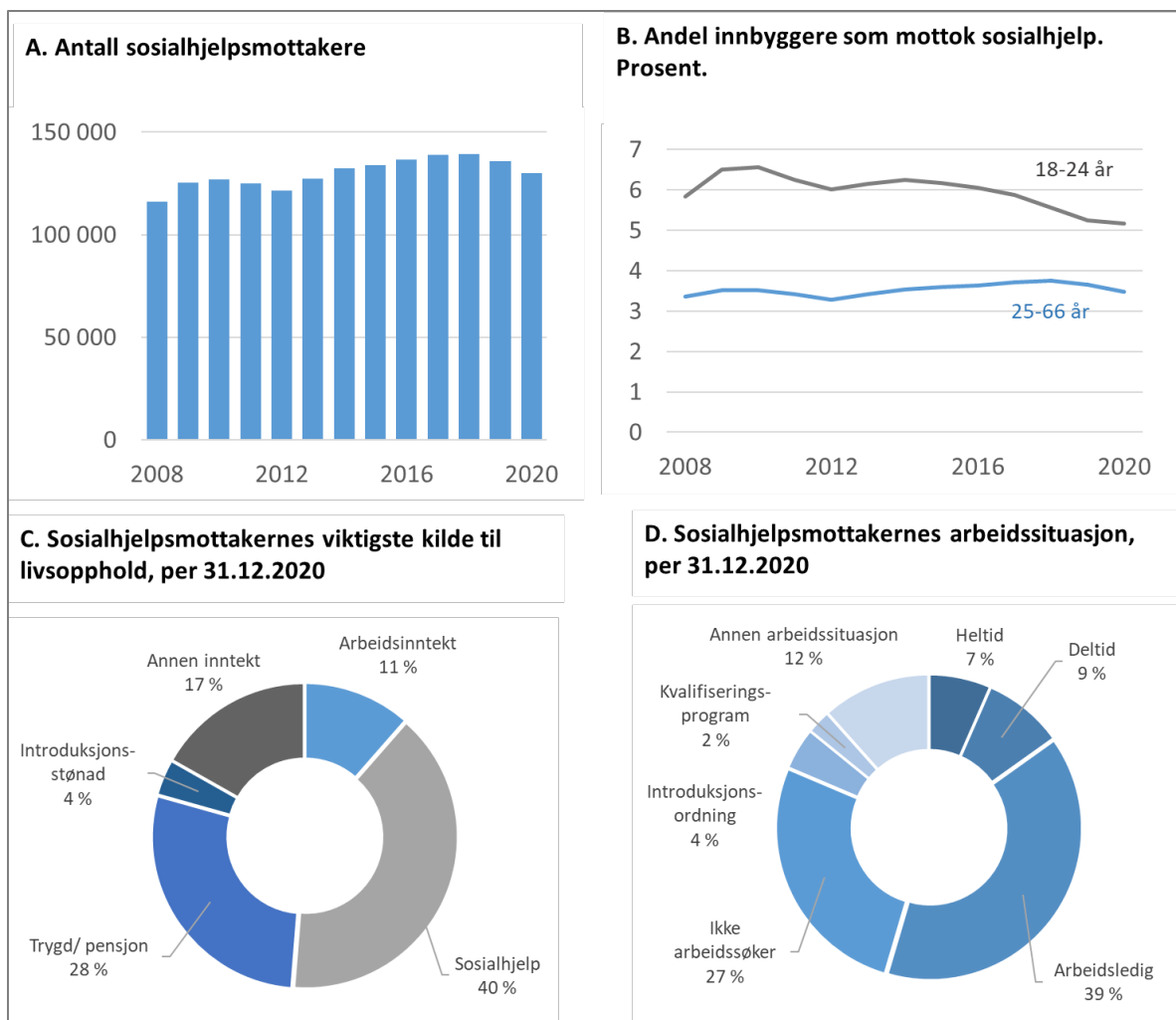
Antallet mottakere av sosialhjelp økte i perioden 2012-2018, men gikk noe ned i 2019 og i 2020, jf. figur 3.7A. Andelen innbyggerne i aldersgruppen 25-66 år som mottar sosialhjelp, har økt svakt de siste årene, mens en stadig mindre andel blant unge voksne i alderen 18-24 år mottok økonomisk sosialhjelp, jf. figur 3.7B.

Om lag 2/3 av mottakerne var utenfor arbeidsmarkedet som registrerte arbeidsledige eller ikke-arbeidssøkende, og 51 800 personer hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2020, jf. figur 3.6C og D. I alt 6,8 mrd. kroner ble utbetalt i stønad i 2020, noe som er en nedgang på ca. 0,2 mrd. kroner fra 2019.

---

<sup>6</sup> KOSTRA-funksjon 233

<sup>7</sup> KOSTRA-funksjon 241



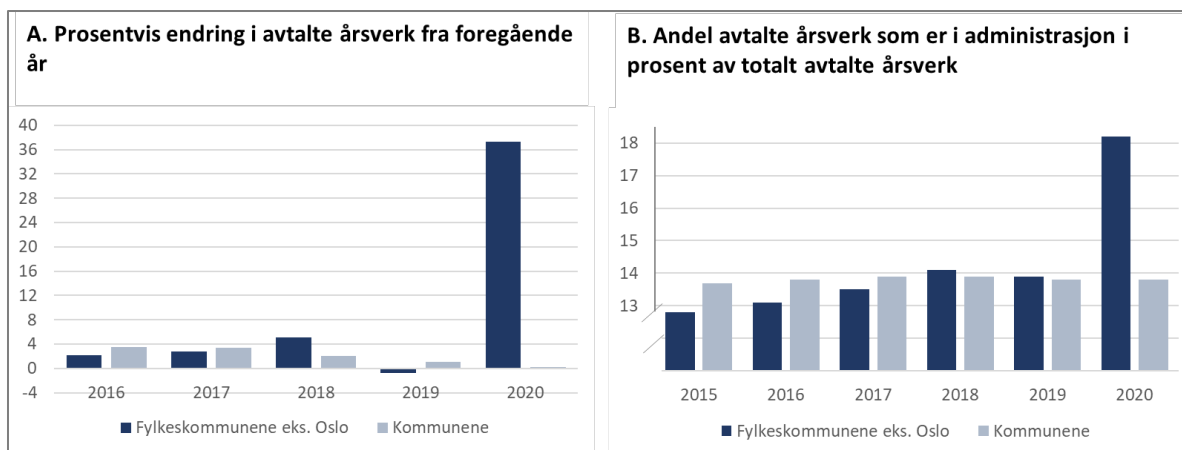
Figur 3.7 Utvikling i sosialtjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3.7 Administrasjon

Avtalte årsverk til administrasjonen økte marginalt for kommunene i 2020, mens det gikk vesentlig opp i fylkeskommunene, jf. figur 3.7A. Dette har sammenheng med SAMS veiadministrasjon som er flyttet fra staten til fylkeskommunene. Fylkeskommunenes andel som går til administrasjon økte derfor markant, jf. figur 3.7B.





*Figur 3.8 Avtalte årsverk i administrasjon i kommuner og fylkeskommuner*

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 4 Finansiering gjennom brukerbetaling i kommunesektoren<sup>8</sup>

*Oslo Economics har på oppdrag for Kommunal- og moderniseringsdepartementet utredet betydningen av brukerbetalinger i kommunesektoren. Formålet med prosjektet var å etablere et bedre faktagrunnlag for brukerbetalinger i kommunesektoren. I prosjektet har det blitt utarbeidet en prinsipiell beskrivelse av prisfastsettelse og ordningene for brukerbetalinger, kartlagt omfang, forskjeller og utvikling i brukerbetalinger – fra både kommunenes finansieringsperspektiv og fra brukerperspektivet – ved bruk av deskriptiv statistikk. Videre ble det gjennomført en analyse av årsakene til forskjeller i brukerbetalinger mellom kommunene. Utredningen dekker både brukerbetalinger samlet sett og innenfor et utvalg av sentrale kommunale tjenesteområder.*

### 4.1 Prisfastsettelse og ordninger for brukerbetaling

*Brukerbetalinger kan bidra til en mer effektiv ressursanvendelse i offentlig sektor*

Den viktigste begrunnelsen for brukerfinansiering av tjenester er at brukerbetalinger kan bidra til mer effektiv ressursanvendelse i samfunnet. Hvis kommunale tjenester finansieres gjennom skatt eller andre kilder som ikke krever betaling, er prisen for å bruke tjenesten lik null. Dette kan føre til overproduksjon og overkonsum av tjenesten i forhold til hva som er samfunnsøkonomisk lønnsomt. Brukerbetalinger setter en positiv pris på tjenesten, noe som normalt vil redusere etterspørselen og bidra til et nivå av tjenesteproduksjon og konsum som øker den samlede velferden for samfunnet. Brukerbetalinger kan bidra til en mer effektiv ressursfordeling, selv om betalingene ikke dekker de fulle kostnadene.

*Brukerbetaling er en mer egnet finansieringskilde for tjenester som har egenskaper av å være private goder*

Samtidig er brukerbetalinger ikke like egnet til finansiering av alle offentlige tjenester. Brukerbetaling er generelt mer egnet som finansieringskilde hvis tjenesten har egenskaper som tilsvarer et privat gode enn om det er et offentlig gode. I tillegg må det hensyntas eventuelle eksternaliteter ved konsumet av tjenesten, og om det er politiske eller samfunnsmessige formål med tjenesteproduksjonen, for eksempel fordelingshensyn. De fleste offentlige tjenester kan helt eller delvis regnes som offentlige goder og kan være forbundet med positive eksternaliteter, for eksempel barnehage og skolefritidsordning (SFO). Da kan det reelle tjenestenivået være for lavt i forhold til det sosialt optimale nivået hvis brukerne må betale en pris som dekker kostnadene ved å produsere tjenesten. I disse tilfellene kan det være hensiktsmessig å subsidiere tjenesteproduksjonen. Det kan også være politiske mål som tilsier at man ikke ønsker full brukerfinansiering. Eksempelvis anses det på flere tjenesteområder som hensiktsmessig å ta fordelingshensyn for å støtte enkelte brukergrupper. Dette gjelder særlig grupper som er økonomisk eller sosialt svakere stilt. Vann-, avløps- og renovasjonstjenestene (VAR-tjenestene) er et eksempel på tjenester der full brukerfinansiering er velegnet, fordi det anses som riktig at brukeren betaler en pris som tilsvarer kostnadene ved sitt konsum.

---

<sup>8</sup> Sammendrag av Oslo Economics' rapport nr. 2020-69 – Finansiering gjennom brukerbetaling i kommunesektoren.

*Regulering av brukerbetalinger og muligheter for å ta fordelingshensyn i fastsettelsen av gebyrregulativene, varierer for de ulike tjenesteområdene*

Kommuneloven inneholder ingen generelle regler som begrenser kommunenes adgang til å ta betaling for tjenester. Adgangen til å kreve brukerbetalinger, og hvor mye kommunene kan kreve, er likevel regulert for de ulike tjenestene gjennom særlover og forskrifter.

Bestemmelsene varierer følgelig for ulike tjenesteområder. Overordnet anvendes det tre hovedprinsipper for prisfastsettelsen av brukerbetalinger. For mange områder gjelder selvkostprinsippet, som tilsier at kommunen kan kreve brukerbetalinger inntil merkostnaden ved å yte tjenesten (selvkost). For andre områder bestemmer staten gebyrnivåene, gjerne i form av maksimalsatser. Til sist er det enkelte områder der det er vanlig med brukerbetaling, og kommunene stort sett står fritt til å bestemme gebyrsatsene.

*Tabell 1 Oversikt over regulering av kommunenes adgang til å kreve brukerbetalinger*

<b>Tjenesteområde</b>	<b>Prinsipp for prisfastsettelse</b>	<b>Mulighet til å ta fordelingshensyn</b>
Helse- og omsorgstjenester i institusjon	Langtidsopphold: Maks reelle oppholdsutgifter, men begrenset til andel av inntekt (moderasjonsordning) Korttidsopphold: Maksimale satser	Ja
Helse- og omsorgstjenester i hjemmet	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Kommunal legehjelp	Nasjonale satser	Nei
Skolefritidsordningen	Maks selvkost, med moderasjonsordninger	Ja
Barnehage	Nasjonale maksimalsatser og moderasjonsordninger	Ja
Vannforsyning	Maks selvkost	Nei
Avløp	Maks selvkost	Nei
Renovasjon og avfall	Lik selvkost	Ja
Brann og ulykkesvern	Maks selvkost	Ja
Plan- og byggesaksbehandling	Maks selvkost	Ja

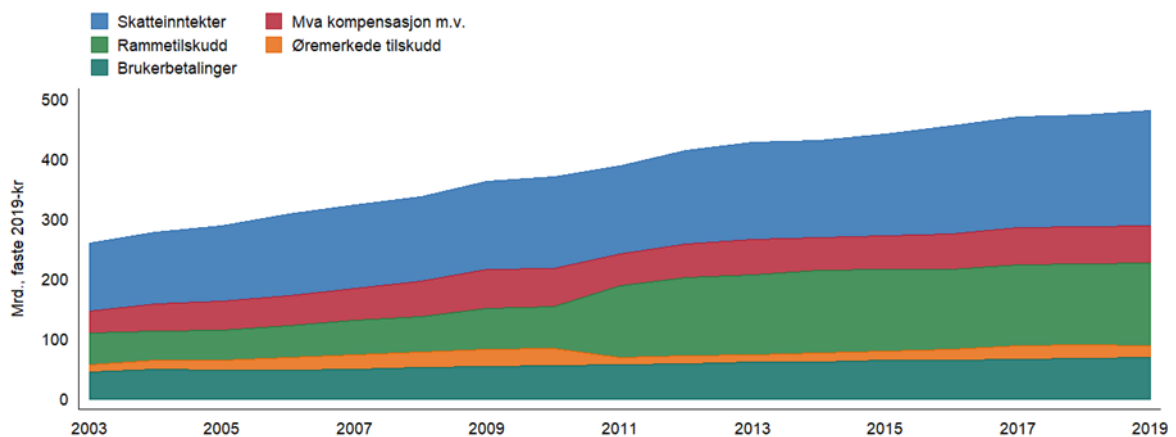
Oslo Economics har videre vurdert hvilke muligheter kommunene har til å ta fordelingshensyn i fastsettelsen av gebyrer. Her finnes det noen generelle mønstre. For de typiske velferdstjenestene, som helse- og omsorg, barnehage og SFO, er det gode muligheter for kommunene å legge fordelingshensyn til grunn i fastsettelsen av gebyrer. Innen disse områdene er det også fastsatte moderasjonsordninger gjennom lover eller forskrifter. Innen vann- og avløpsområdet er det ikke anledning til å ta fordelingshensyn, da loven krever at prisforskjeller mellom brukere skal være begrunnet i kostnadsforskjeller. Innen avfalls- og renovasjonstjenester, feiertjenester og plan- og byggesaksbehandling, har kommunene anledning til å fastsette regulativene på en slik måte at fordelingshensyn kan legges til grunn. Tabell 1 oppsummerer vurderingene for utvalgte tjenesteområder. Merk at dette er en overordnet tolkning av regelverket og ikke en fullverdig juridisk vurdering.

## 4.2 Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et kommuneperspektiv

*Brukerbetalinger står for omtrent 15 prosent av kommunens driftsinntekter*

Brukerbetalinger er en viktig inntektskilde for kommunene. Dette fremkommer av Figur 1, som viser utviklingen i kommunenes driftsinntekter fra ulike kilder i perioden 2003-2019. Samlet sett utgjorde brukerbetalinger i kommunal sektor 70 milliarder kroner, eller 14,6 prosent av kommunenes totale driftsinntekter, i 2019. Sammenlignet med 2003, har brukerbetalinger totalt økt med 25 milliarder kroner (målt i 2019-prisnivå), en økning på 57 prosent. Sett som andel av kommunenes driftsinntekter er brukerbetalinger imidlertid noe lavere enn i 2003, da brukerbetalinger utgjorde 17 prosent av kommunenes driftsinntekter. Grunnen til dette er at det har vært høyere vekst i andre inntektskilder.

*Figur 1 Utvikling i kommunenes driftsinntekter, 2003-2019*



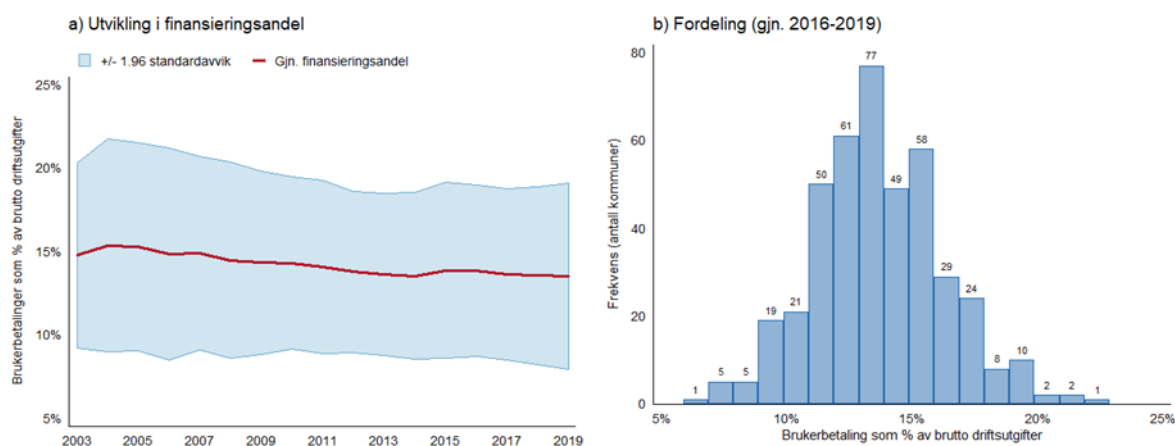
Note: Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. Mva-kompensasjon m.v. er det som i tabellene benevnes som Overføringsinntekter med krav til motytelse i drift og Andre overføringer. Øremerkede tilskudd er det som i tabellene benevnes Andre statlige overføringer.

Kilde: SSB tabeller 12328 og 04949.

*Finansieringsandelen gjennom brukerbetalinger har vært relativt konstant siden 2003*

Finansieringsandelen er andelen av driftsutgifter til en tjeneste som finansieres gjennom brukerbetalinger. Dette er en indikator for betydningen av brukerbetalinger som finansieringskilde. Overordnet har finansieringsandelen i kommunale tjenester vært relativt konstant rundt 15 prosent i perioden 2003 til 2019 (se figur 2a).

Figur 2 a) Utvikling og b) fordeling av brukerbetalingers finansieringsandel (gjennomsnitt 2016-19). Aggregert for alle tjenesteområder.



Note: Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetalinger som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetaling er her definert som summen av det som i kildetabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. I histogrammet til høyre representerer hver stolpe 1 prosent.

Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065.

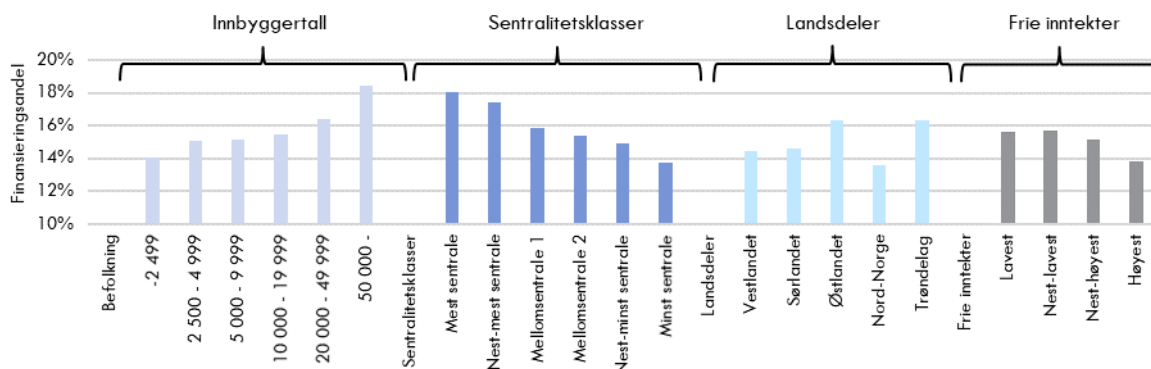
Finansieringsandelen gjennom brukerbetalinger er lavere for mindre og mindre sentrale kommuner, samt kommuner med høye frie inntekter per innbygger (utgiftsjustert)

Finansieringsandelen varierer imidlertid mellom kommunene. Utviklingen i spredningen mellom kommunene vises gjennom et bånd på pluss/minus 1,96 standardavvik rundt gjennomsnittet i figur 2a. Båndet representer området hvor ca. 95 prosent av kommunene har en finansieringsandel som ligger innen båndet. Overordnet er forskjellen mellom kommuner relativt konstant over tid.

Figur 2b viser et histogram av fordelingen av finansieringsandel for et beregnet gjennomsnitt i perioden 2016-19 for hver kommune. Overordnet har flertallet av kommuner finansieringsandeler relativt likt landsgjennomsnittet, mellom 10 og 17 prosent. Samtidig er det enkelte kommuner som avviker i større grad fra gjennomsnittet.

Variasjon i finansieringsandeler ser ut til å henge sammen med ulike karakteristika hos kommunene (se figur 3). Et generelt trekk for den overordnede finansieringsandelen på tvers av alle tjenesteområder, er at finansieringsandelen er lavere for mindre kommuner, mindre sentrale kommuner og kommuner med høye frie inntekter. Innad i gruppene av mindre og mindre sentrale kommuner, observeres det vi samtidig større variasjon i finansieringsandel. Det samme gjelder også innen flere enkelttjenester (se rapporten).

Figur 3 Gjennomsnittlige finansieringsandeler i ulike grupper av kommuner (gjennomsnitt 2016-19). Aggregert for alle tjenesteområder.



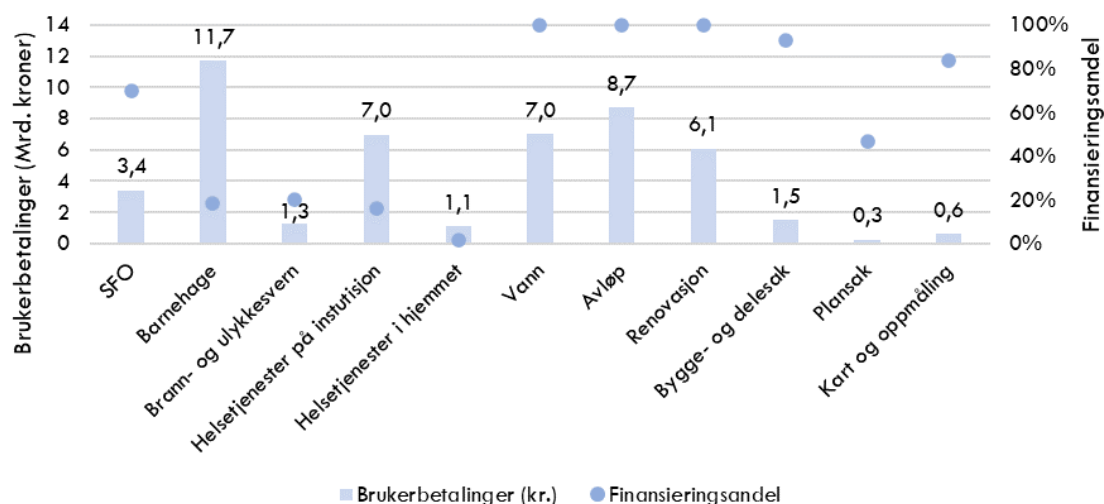
Note: Finansieringsandel er her definert som gjennomsnittlige totale brukerbetaling som andel av brutto driftsutgifter. Brukerbetaling er her definert som summen av det som i kildetabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salg- og leieinntekter.

Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065.

### Finansieringsandelen gjennom brukerbetaling er høyest blant VAR-tjenestene

Finansieringsandelen varierer for ulike tjenesteområder. Figur 4 gir en oversikt over finansieringsandelen og summen av brukerbetaling i sentrale kommunale tjenesteområdene. Finansieringsandelen er høyest blant VAR-tjenester. Det er disse tjenestene som har full dekning av selvkost som mål. Finansieringsandel er også høy for bygge- og delesaksbehandling, kart og oppmåling, og SFO – tjenester der også mange kommuner har et mål om full dekning av selvkost. Ser man på samlede brukerbetaling, er innbetalingene høyest for barnehage, VAR-tjenester og helsetjenester i institusjon.

Figur 4 Brukerbetaling (stolper) og finansieringsandel (prikker) per område. Totalt for hele landet, 2019.



Note: \*SFO er beregnet for 2015-2019.

Kilde: SSB (ulike tabeller – se Oslo Economics rapport nr. 69 for full kildeoversikt).

Det har vært lite endring over tid i gjennomsnittlig finansieringsandel innen de fleste områder. Unntakene er SFO- og barnehage-området, hvor andelen som finansieres over brukerbetaling har sunket fra 2016. Dette skyldes trolig en endring i forskrift for

foreldrebetaling i barnehage i 2015. Endringen gjelder kun barnehageområdet, men mange kommuner innførte samtidig lignende endringer for SFO-betalinger på frivillig basis.

Analysene presentert i rapporten viser også at det er relativt begrensede forskjeller mellom kommunene i brukerbetalingers finansierungsandel innen de fleste tjenesteområder. Unntakene er SFO og plansaksbehandling hvor det er stor spredning mellom kommunene.

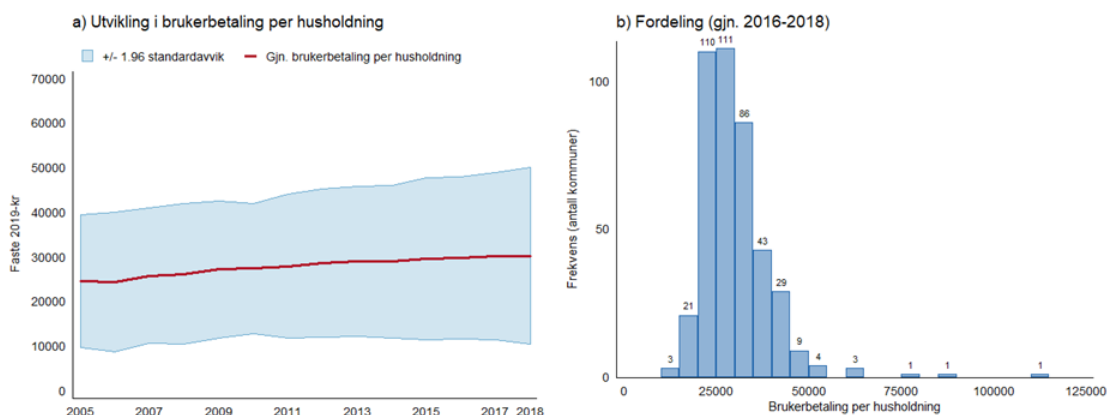
### 4.3 Omfang og utvikling i brukerbetalinger fra et brukersperspektiv

For å belyse brukerbetalingenes betydning for innbyggerne, har gebyrnivåene blitt beregnet og analysert. I utredningen analyseres både en gjennomsnittlig brukerbetaling per relevant bruker eller enhet, også kalt enhetspris, og de standardiserte gebyrsatsene som rapporteres hos SSB. Hva som er relevant enhet for å beregne enhetspris varierer fra område til område.

*Gjennomsnittlig gebyrbelastning for husholdningene har økt innen alle tjenesteområder unntatt barnehageområdet*

I 2018 var den gjennomsnittlige brukerbetalingen per husholdning for alle tjenesteområder samlet sett lik 30 302 kroner, opp totalt 23 prosent fra 2005 (i faste priser). Dette fremkommer av figur 5a, som viser utvikling i gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning for denne perioden. Hvis man istedenfor ser på brukerbetaling per husholdning som andel av husholdningens medianinntekt har også denne økt over samme periode.

*Figur 5: a) Utvikling og b) fordeling i gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning (faste 2019-kroner, gjennomsnitt 2016-19). Alle tjenesteområder aggregert.*

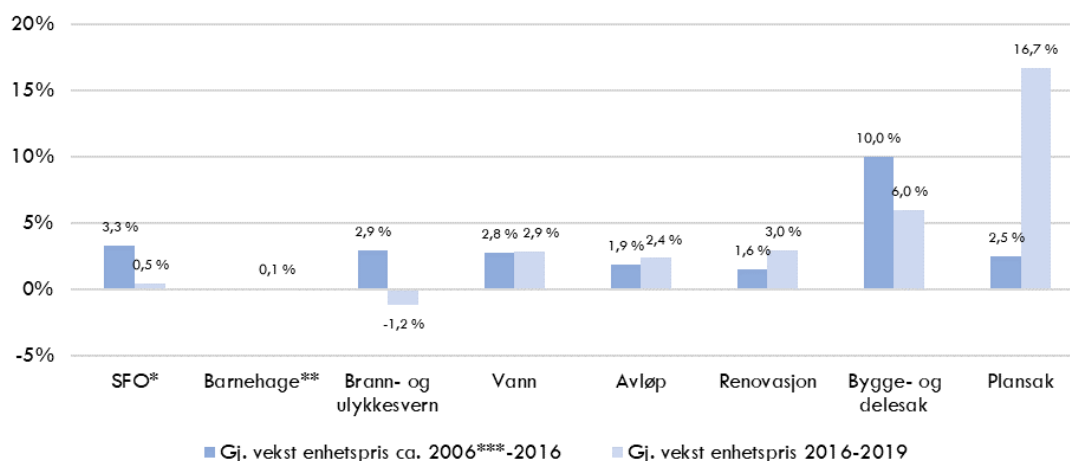


Note: Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter. Stolpene i histogrammet til høyre representerer 5 000 kroner.

Kilde: SSB tabeller 12367, 05065 og 06944.

Analysen av utvalgte tjenesteområder viser at gebyrnivåene har økt gjennomgående i analyseperioden (se figur 6). Merk at perioden varierer, men dette gjelder ca. 2006-2019 for de fleste tjenesteområder). I SFO- og barnehageområdet har det vært svært lav reell stigning i gebyrnivåene fra 2016. Dette kan bl.a. henge sammen med en endring i forskrift for foreldrebetaling i barnehage i 2015. Det har vært reell nedgang i gebyrnivå for brann- og ulykkesvern tilsvarende 1,15 prosent årlig fra 2016-2019. Ettersom gebyrnivåene måles i inflasjonsjusterte 2019-kroner, kommer veksten i gebyrnivå i tillegg til den generelle prisøkningen i samfunnet. Samlet sett ser det derfor ut til at gebyr-belastningen for husholdningene har økt.

Figur 6 Gjennomsnittlig årlig vekstrate i beregnet gebyrnivå (enhetspris) for de utvalgte tjenesteområdene. KPI-justert.

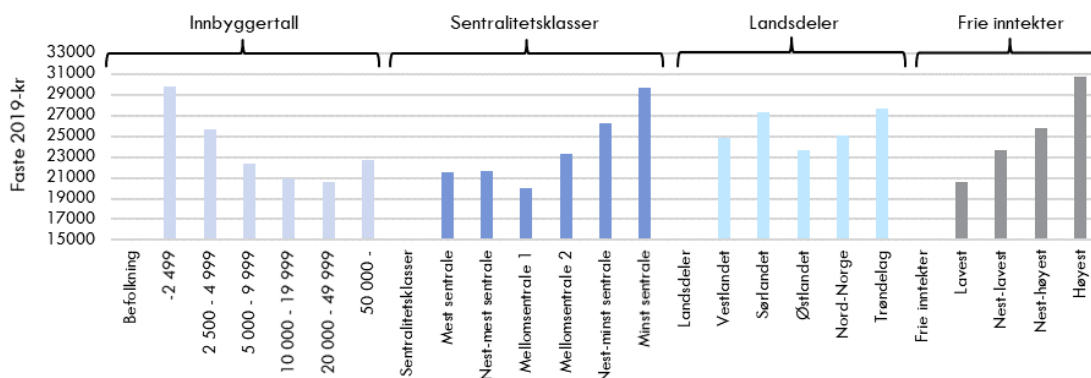


Note: \*SFO er beregnet for 2009-2015. \*\*Enhetspris for barnehage er ikke tilgjengelig fra før 2016. \*\*\*Hva hvilket tidsrom vekstraten er beregnet varierer mellom områdene og er i gjennomsnitt ca. 2006. Alle vekstratene utenom SFO er beregnet til og med 2016. For de ulike områdene er første år i beregningen som følger. Barnehage: 2002, VAR: 2004, Byggesak: 2009, Plansak: 2010.

*Gjennomsnittlige brukerbetalinger per bruker er høyere for mindre og mindre sentrale kommuner, samt kommuner med høye frie inntekter per innbygger (utgiftsjustert)*

Det er relativt lite variasjon i gjennomsnittlige brukerbetalinger (og gebyrnivåer) på tvers av kommuner. Samtidig avviker enkelte kommuner i større grad landsgjennomsnittet (se figur 5b over). Generelt har mindre kommuner og mindre sentrale kommuner i snitt høyere gjennomsnittlige brukerbetalinger. Dette gjelder både for samlede brukerbetalinger per husholdning og for enhetspriser innen de fleste tjeneste-områder. Unntaket er tjenesteområdene SFO, byggesaksbehandling og plansaksbehandling, der beregnede gebyrnivåer er gjennomsnittlig høyere i store kommuner og sentrale kommuner. Videre har kommuner med høyere utgiftsjusterte frie inntekter per innbygger vesentlig høyere gjennomsnittlige brukerbetalinger. Det er samlet sett betydelig større variasjon i gebyrnivåer mellom de minste og minst sentrale kommunene, sammenliknet med de andre gruppene av kommuner (se figur 7).

Figur 7 Gjennomsnittlig brukerbetaling per husholdning i ulike grupper av kommuner (gjennomsnitt 2016-18). Alle tjenesteområder aggregert.



Note: Brukerbetalinger er her summen av det som i disse tabellene er benevnt som Brukerbetaling for kommunale tjenester og Andre salgs- og leieinntekter.

Kilde: SSB tabeller 12367 og 05065.



## 4.4 Årsaker til forskjeller i brukerbetalinger

Den deskriptive analysen synliggjør en del forskjeller blant de ulike kommunene og mellom de ulike gruppene av kommuner. Det anvendes egnede statistiske metoder (multivariate lineære regresjonsanalyser) for å undersøke mulige forklaringsfaktorer for forskjellene mellom kommunene nærmere.

I utredningen undersøkes tre overordnede hypoteser om forskjeller mellom kommunene i finansieringsandeler og gebyrnivåer:

1. Kommunenes og innbyggernes økonomi: Kommuner med god økonomi er mindre avhengig av gebyrer og kommunene tar hensyn til at innbyggere med høyere inntekt har høyere betalingsvilje- og evne.
2. Politikk og strategiske avveininger: Kommuner tar politiske og/eller strategiske valg når de bestemmer gebyrnivåene og finansieringskilder for tjenesteproduksjonen.
3. Kostnads- og effektivitetsforskjeller: Kommuner som har bedre forutsetninger for effektiv tjenesteproduksjon er mindre avhengig av brukerbetalinger som finansieringskilde.

Resultatene varierer for de ulike tjenesteområdene og om man ser på finansieringsandeler eller enhetspriser/gebyrnivå. Noen generelle trekk og viktige funn er:

- Kommuneøkonomi har en sammenheng med brukerbetalinger. Det er en negativ sammenheng mellom kommunenes økonomi målt i frie inntekter og finansieringsandel. Samtidig er det ingen entydig og signifikant sammenheng mellom kommunenes økonomi og gjennomsnittlig brukerbetaling/gebyrnivå. Dette kan tyde på at høye frie inntekter gir lavere finansieringsandel fordi kommunene velger et høyere nivå på tjenestetilbudet.
- Kommuner med høyere medianinntekt blant innbyggerne har høyere finansieringsandel og gjennomsnittlig brukerbetaling/gebyrnivå innenfor enkelte områder, blant annet plan- og byggesak.
- Det avdekkes ikke belegg for en entydig sammenheng mellom om politisk ledelse i kommunen er fra høyre- eller venstresiden og brukerbetalinger.
- Resultatene støtter hypotesen om at kommunene tar strategiske valg. Det er for eksempel en klar positiv sammenheng mellom gebyrnivåene i nabokommunene og gebyr i egen kommune. Dette tyder på at kommuner prøver å skape tilsvarende forhold som i nabokommunene når de fastsetter gebyrregulativet, noe som også bekreftes fra kommunene som har blitt intervjuet i prosjektet.
- Sammenhengen mellom brukerbetalinger og kostnadsdrivere og effektivitet i kommunal tjenesteproduksjon er ikke entydig. Det er statistisk signifikante sammenheng mellom flere av kostnadsvariablene og effektivitet (målt ved kommunestørrelse, sentralitet og SØFs effektivitetsindeks). Sammenhengene er imidlertid positive for noen tjenesteområder og negative for andre tjenesteområder. Resultatene tilsier dermed at sammenhengene må vurderes for de enkelte tjenesteområdene. Denne variasjonen i resultatene for effektivitetsindeksen er muligens en konsekvens av at sammenhengen kan gå begge veier: høyere brukerbetalinger kan gjøre kommunene mer effektive (innenfor enkelte tjenester) eller mer effektive kommuner kan ha lavere gebyrer.

## 5 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 15. mars 2021 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2022.

### 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2022-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget 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 2022 knyttet til den demografiske utviklingen, men utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2021 etter at SSB 23. februar 2021 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2021.

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

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2020 og er basert på registrert folketall 1. januar 2020. Anslag på merutgifter i 2022 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022. Utvalgets framskrivning av endringen i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2021 og faktisk befolkning 1. januar 2021 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2021 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2021.

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. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som ev. framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvanderandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet. Aldersgruppene er grove. For eksempel innebærer aldersgruppen 50–66 år at kostnadene knyttet til en 50-åring forutsettes å være de samme som for en 66-åring, i aldersgruppen 50–66 år. Det medfører markerte hopp i enhetskostnadene for de eldre gruppene. Kostnadene til en 90-åring er f.eks. nær det dobbelte av kostnadene til en 89-åring i disse beregningene. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvander-/landbakgrunn. Gitt den korte tidsperioden og forutsetningene om uendrede dekningsgrader, standarder og produktivitet, vil usikkerheten i anslagene være begrenset. Denne usikkerheten knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2021, basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) og justert for avvik per 1. januar 2021, er om lag 24 000 personer. Befolkningsveksten er klart høyest for aldersgruppene over 50 år, og

spesielt gruppene 67–79 år og 80–89 år. Også for aldersgruppen 16-18 år ventes det økning i folketallet. Befolkningen ventes derimot å falle i de fleste andre aldergrupper. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,2 mrd. 2021-kroner i 2022. Dette er en nedjustering på 0,3 mrd. kroner siden utvalgets første, foreløpig estimerer fra høstrapporten 2020. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Delen av merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til 0,9 mrd. kroner i 2022.

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 16 600 personer, og de beregnede merutgiftene for 2022 kan da anslås til 0,7 mrd. 2021-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 33 500. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,9 mrd. 2021-kroner.

Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2020, altså fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021, var den laveste på 30 år. Den lave veksten ble i stor grad fanget opp i befolkningsframskrivingene fra juni 2020. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2020 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2021 ble om lag 1,2 mrd. 2020-kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. 2020-kroner lavere enn TBUs anslag basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger publisert i juni 2020. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene økte med 0,9 mrd. kroner, dvs. om lag 0,2 mrd. 2020-kroner mindre enn det som utvalget anslo i juni 2020. Dette skyldes i hovedsak lavere befolkningsvekst enn anslått blant barn inntil 5 år, dvs. i barnehagealder.

## 2 Demografisk utvikling

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

### *Metode for justering av befolkningsframskrivingene*

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

For kostnadsøkning i 2022 er det befolkningsendring fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022, som er relevant. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2021 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskrivning slik at beregningen normalt sett blir treffsikker.

Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2022 sammenliknes med fasiten i 2021. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antall som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2021 og 1. januar 2022 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

### Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger 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, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser TBUs anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-2 123	-2,0	-1 792	-1,7	-1 374	-1,3
2-5 år	-5 377	-2,3	-4 907	-2,1	-4 348	-1,8
6-15 år	-2 065	-0,3	-1 272	-0,2	-340	-0,1
16-18 år	1 453	0,8	1 738	0,9	2 056	1,1
19-20 år	-3 840	-2,9	-3 597	-2,8	-3 274	-2,5
21-22 år	759	0,6	1 114	0,8	1 573	1,2
23-29 år	-7 326	-1,4	-5 320	-1,1	-2 732	-0,5
30-34 år	2 833	0,7	3 875	1,0	5 240	1,4
35-49 år	-3 604	-0,3	-2 138	-0,2	-182	0,0
50-66 år	13 518	1,2	13 949	1,2	14 501	1,3
67-79 år	17 888	2,9	17 918	2,9	17 952	2,9
80-89 år	3 929	2,1	3 929	2,1	3 929	2,1
90 år og over	533	1,2	533	1,2	533	1,2
<b>Sum</b>	<b>16 578</b>	<b>0,3</b>	<b>24 030</b>	<b>0,4</b>	<b>33 534</b>	<b>0,6</b>

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

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 0–5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og flere 16-18-åringer trekker isolert sett i retning av høyere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,3 og 0,6 prosent.

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

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

av de anslåtte utgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter.

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

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

#### **4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter**

Utvalgets beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen tar utgangspunkt i analyser av hvordan kommunesektorens utgifter faktisk fordeler seg på individrettede velferdstjenester til de ulike aldersgruppene. De bygger altså ikke på en sentralt fastsatt norm for tjenestetilbudet. Med utgangspunkt i hvordan utgiftene fordeler seg, beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Til slutt beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

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

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

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

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015<sup>7</sup> en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden. Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at

de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2022 i avsnitt 5 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2021, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2021 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter i henhold til Nasjonalbudsjettet 2021. Midlertidige midler på samlet 1,5 mrd. kroner som følge av koronapandemien er holdt utenfor. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene er anslått til 349 mrd. kroner i 2021. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 67 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 416 mrd. kroner i 2021. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2021 framkommer som brutto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 335 mrd. kroner for kommunene og 63 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2021 på 4,1 prosent for kommunene og 6,2 prosent for fylkeskommunene. Metoden innebærer at det tas hensyn til midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer e.l. i 2020 og 2021.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 294 mrd. kroner og 55 mrd. kroner i 2021. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 349 mrd. kroner i 2021. Anslaget på netto driftsutgifter i 2021 framkommer som netto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 283 mrd. kroner for kommunene og 52 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2021.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2021*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	348,9	0,839	294,3	0,842
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	67,1	0,161	55,1	0,158
<b>Sum</b>	<b>416,0</b>	<b>1,000</b>	<b>349,4</b>	<b>1,000</b>

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

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2021, som vist i statsbudsjettet for 2021 (Prop. 1 S (2020-2021)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

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

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

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkk el	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkk el
0-1 år	0,027	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,160	0,009	0,136	0,168	0,008	0,142
6-15 år	0,316	0,025	0,268	0,322	0,022	0,274
16-18 år	0,013	0,655	0,118	0,013	0,690	0,121
19-20 år	0,010	0,017	0,011	0,009	0,015	0,010
21-22 år	0,010	0,012	0,010	0,010	0,011	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,025	0,040	0,028
30-34 år	0,025	0,033	0,026	0,024	0,030	0,025
35-49 år	0,070	0,094	0,074	0,069	0,085	0,071
50-66 år	0,068	0,100	0,073	0,067	0,090	0,070
67-79 år	0,109	0,005	0,092	0,105	0,005	0,089
80-89 år	0,113	0,002	0,094	0,109	0,001	0,092
90 år og over	0,054	0,000	0,045	0,052	0,000	0,044
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## 5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2022 knyttet til den demografiske utviklingen

I avsnitt 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2021 til 2022 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2022 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkel i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2021. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2022 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2021 til 1. januar 2022 i de tre alternativene.

Tabell 4 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst, justert for faktisk befolkning per 1. januar 2021. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalget anslår at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 1,2 mrd. kroner i 2022. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,3 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4.

*Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).*

	Kostnads- nøkkel	Folketal. 1. jan. 2021	Samlede utg. (mrd. 2021- kr)	Utgift per innb. (2021-kr)	Anslått endring i folketal 2021- 2022	Mer- /mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	0,023	108 359	9,7	89 097	-1 792	-160
2-5 år	0,136	235 405	56,5	240 175	-4 907	-1 179
6-15 år	0,269	641 083	111,8	174 350	-1 272	-222
16-18 år	0,117	189 190	48,5	256 404	1 738	446
19-20 år	0,011	130 317	4,5	34 241	-3 597	-123
21-22 år	0,010	133 296	4,2	31 600	1 114	35
23-29 år	0,029	505 447	12,1	23 875	-5 320	-127
30-34 år	0,026	380 835	10,9	28 546	3 875	111
35-49 år	0,074	1 077 880	30,8	28 546	-2 138	-61
50-66 år	0,073	1 139 900	30,5	26 726	13 949	373
67-79 år	0,092	613 250	38,5	62 707	17 918	1 124
80-89 år	0,095	190 309	39,4	206 875	3 929	813
90 år og over	0,045	46 098	18,9	409 108	533	218
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 391 369</b>	<b>416,0</b>	<b>77 162</b>	<b>24 030</b>	<b>1 248</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

For kommunene er det anslått en merutgift på 0,8 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få økning i utgifter som følge av demografiendringer på vel 0,4 mrd. kroner, noe som må ses i sammenheng med flere unge i aldersgruppen 16-18 år.

Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter anslås til 0,9 mrd. kroner, se tabell 5.



Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMM).

	Kostnadsnøkkel	Folketall. 1. jan. 2021	Utg. frie innt. (mrd. 2021-kr)	Utgift per innb. (2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	0,024	108 359	8,4	77 265	-1 792	-138
2-5 år	0,143	235 405	49,9	211 978	-4 907	-1 040
6-15 år	0,274	641 083	95,9	149 514	-1 272	-190
16-18 år	0,119	189 190	41,7	220 323	1 738	383
19-20 år	0,010	130 317	3,6	27 346	-3 597	-98
21-22 år	0,010	133 296	3,4	25 444	1 114	28
23-29 år	0,028	505 447	9,7	19 112	-5 320	-102
30-34 år	0,025	380 835	8,8	23 090	3 875	89
35-49 år	0,071	1 077 880	24,9	23 090	-2 138	-49
50-66 år	0,070	1 139 900	24,6	21 540	13 949	300
67-79 år	0,089	613 250	31,2	50 889	17 918	912
80-89 år	0,092	190 309	32,1	168 765	3 929	663
90 år og	0,044	46 098	15,4	334 197	533	178
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 391 369</b>	<b>349,4</b>	<b>64 805</b>	<b>24 030</b>	<b>936</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

Utgift per innb. (2021-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring		
	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)	
0-1 år	89 097	-2 123	-189	-1 374	-122
2-5 år	240 175	-5 377	-1 291	-4 348	-1 044
6-15 år	174 350	-2 065	-360	-340	-59
16-18 år	256 404	1 453	373	2 056	527
19-20 år	34 241	-3 840	-131	-3 274	-112
21-22 år	31 600	759	24	1 573	50
23-29 år	23 875	-7 326	-175	-2 732	-65
30-34 år	28 546	2 833	81	5 240	150
35-49 år	28 546	-3 604	-103	-182	-5
50-66 år	26 726	13 518	361	14 501	388
67-79 år	62 707	17 888	1 122	17 952	1 126
80-89 år	206 875	3 929	813	3 929	813
90 år og over	409 108	533	218	533	218
<b>Sum</b>	<b>77 162</b>	<b>16 578</b>	<b>741</b>	<b>33 534</b>	<b>1 862</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Størrelsen på nettoinnvandring er et av de største usikkerhetsmomentene i befolkningsframskrivingene, og lavere netto innvandring enn lagt til grunn har sammen med lavere fødselstall bidratt til at demografiutgiftene har blitt overvurdert de seinere årene.

Dersom det legges til grunn SSBs alternativ med lav nettoinnvandring, og ellers de samme forutsetningene som omtalt i avsnitt 4, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,7 mrd. kroner. Det er om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering, se tabell 6. Dersom det forutsettes høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 1,9 mrd. kroner, det vil si 0,6 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene er vist i tabell 7. Alternativet med lav innvandring gir om lag 0,4 mrd. kroner lavere merutgifter enn middelalternativet, mens alternativet med høy innvandring gir merutgifter om lag 0,5 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

*Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2021 til 2022 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.*

	Utgift per innb. (2021-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)	Anslått endring i folketall 2021-2022	Mer-/mindreutgift (mill. 2021-kr)
0-1 år	77 265	-2 123	-164	-1 374	-106
2-5 år	211 978	-5 377	-1 140	-4 348	-922
6-15 år	149 514	-2 065	-309	-340	-51
16-18 år	220 323	1 453	320	2 056	453
19-20 år	27 346	-3 840	-105	-3 274	-90
21-22 år	25 444	759	19	1 573	40
23-29 år	19 112	-7 326	-140	-2 732	-52
30-34 år	23 090	2 833	65	5 240	121
35-49 år	23 090	-3 604	-83	-182	-4
50-66 år	21 540	13 518	291	14 501	312
67-79 år	50 889	17 888	910	17 952	914
80-89 år	168 765	3 929	663	3 929	663
90 år og over	334 197	533	178	533	178
<b>Sum</b>	<b>64 805</b>	<b>16 578</b>	<b>507</b>	<b>33 534</b>	<b>1 456</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## 6 Mer- og mindreutgifter i 2021 – oppdaterte beregninger

I TBUes anslag fra mars 2020 ble de samlede merutgiftene i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 2,0 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2018, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2020. Med utgangspunkt i de nye befolkningsframskrivninger fra juni 2020 ble anslaget for merutgiftene nedjustert til 1,4 mrd. i juni 2020.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2021 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 ble om lag 24 000, dvs. henholdsvis 9 900 og 800 lavere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2020 og oppdatert anslag fra juni 2020.

Sett i forhold til fjorårets notat til 1. konsultasjonsmøte, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått for alle aldersgrupper under 80 år, og litt høyere blant de aller eldste. Sammenliknet med beregninger fra juni 2020, ble befolkningsutviklingen svakere for aldersgrupper 0-15 år og 19-22 år. Befolkningsutviklingen ble derimot sterkere for aldersgrupper 23-66 år og 80 år og over.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2021 til om lag 0,8 mrd. og 0,2 mrd. mindre enn beregningen fra henholdsvis mars 2020 og juni 2020, se tabell 8.

*Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Alders-gruppe	Framskrivning i TBU mars 2020		Framskrivning i TBU juni 2020		Endelige tall per 1.1.2021, publisert 23.2.2021	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2020-kr)
0-1 år	235	20	-704	-61	-2 480	-213
2-5 år	-4 059	-939	-4 334	-1 003	-4 915	-1 137
6-15 år	-235	-40	-1 109	-190	-1 293	-222
16-18 år	1 131	281	505	126	560	139
19-20 år	-2 370	-79	-2 800	-93	-3 080	-103
21-22 år	257	8	-314	-10	-685	-21
23-29 år	-2 648	-62	-6 176	-143	-5 511	-128
30-34 år	7 299	205	6 027	169	6 611	186
35-49 år	-1 523	-43	-2 615	-73	-2 106	-59
50-66 år	13 577	356	14 013	367	14 451	379
67-79 år	16 610	1 033	16 655	1 036	16 540	1 028
80-89 år	4 664	957	4 679	960	4 829	991
90 år og over	718	290	754	304	868	350
<b>Sum</b>	<b>33 656</b>	<b>1 987</b>	<b>24 581</b>	<b>1 389</b>	<b>23 789</b>	<b>1 190</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter beregnes nå til 0,9 mrd. kroner i 2021, henholdsvis omtrent 700 mill. og 200 mill. lavere enn det som ble foretatt i mars 2020 og juni 2020, se tabell 9.

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

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgr uppe	Framskrivning i TBU mars 2020		Framskrivning i TBU juni 2020		Endelige tall per 1.1.2021, publisert 23.2.2021	
	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift (2020-kr)
0-1 år	235	17	-704	-52	-2 480	-185
2-5 år	-4 059	-826	-4 334	-882	-4 915	-1 000
6-15 år	-235	-34	-1 109	-162	-1 293	-189
16-18 år	1 131	243	505	109	560	120
19-20 år	-2 370	-63	-2 800	-75	-3 080	-82
21-22 år	257	6	-314	-8	-685	-17
23-29 år	-2 648	-50	-6 176	-116	-5 511	-103
30-34 år	7 299	167	6 027	138	6 611	151
35-49 år	-1 523	-35	-2 615	-60	-2 106	-48
50-66 år	13 577	289	14 013	298	14 451	307
67-79 år	16 610	835	16 655	837	16 540	831
80-89 år	4 664	776	4 679	779	4 829	804
90 år og over	718	235	754	247	868	284
<b>Sum</b>	<b>33 656</b>	<b>1 561</b>	<b>24 581</b>	<b>1 052</b>	<b>23 789</b>	<b>873</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## **6 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren**

### **Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 15. mars 2021 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2022.**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2022 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2020 og bygger på tilgjengelig informasjon per 10. mars 2021. Alle tall for 2020 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

I 2020 opplevde internasjonal og norsk økonomi produksjonsfall og høy arbeidsledighet på grunn av koronapandemien og strenge smitteverntiltak. Norge har hatt færre smitteutbrudd og færre dødsfall enn de fleste andre land. Arbeidsledigheten er fortsatt høyere enn før pandemien, og nedgangen i ledigheten stoppet opp etter at det igjen ble iverksatt strenge smitteverntiltak fra slutten av oktober 2020. Mer smittsomme muterte virusvarianter har ført til nye runder med tilstramming av tiltakene de første månedene av 2021. I desember 2020 ble den første vaksinen godkjent for bruk i EU/EØS. Vaksinasjonen i Norge har kommet i gang, men det usikkert hvor lang tid det vil ta å få vaksinert store deler av befolkningen. Det er sannsynlig at de fleste smitteverntiltakene kan avvikles i løpet av 2021.

Kommuner og fylkeskommuner har en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. Det er mange nye og krevende oppgaver som skal løses. De økonomiske følgene av pandemien er også store.

Gjennom fjoråret opplevde kommunesektoren økte utgifter, skattesvikt og reduserte brukerbetaling (herunder billettinntekter fra kollektivtransport). De økte utgiftene skyldes først og fremst smittevernoppgaver. Dette ble i noen grad motvirket av lavere kostnadsvekst i sektoren, først og fremst på grunn av lavere lønnsvekst enn opprinnelig lagt til grunn. Kommunesektoren har blitt tilført betydelige ekstrabevilgninger og andre økonomiske tiltak begrunnet med koronapandemien.

Også i inneværende år vil koronapandemien ha virkninger på kommuneøkonomien. Sektoren har blitt tilført ekstrabevilgninger begrunnet med koronapandemien i tillegg til det ordinære kommuneopplegget.

### **1 Utviklingen i netto driftsresultat**

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2020 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2021. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 4. mars 2021. Tallene for Oslo er innarbeidet i dette notatet, bortsett fra i tabell 3 og 4.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter 9 av 10 fylkeskommuner og 223 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 78 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i undersøkelsen. Troms og Finnmark fylkeskommune er den eneste fylkeskommunen som ikke inngår i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2020 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det

*Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2019. Anslag alle kommuner 2020.*

	2019	2020 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	4,6	6,2
Netto driftsresultat	1,6	2,7
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>		
Brutto driftsresultat	4,3	5,6
Netto driftsresultat	1,4	2,2
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	6,2	9,7
Netto driftsresultat	2,6	5,9

<sup>1</sup> Anslag for 2020 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner og 9 fylkeskommuner, samt tall fra Oslo kommune.

<sup>2</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse har en svakere utvikling i netto driftsresultat på 0,125 pst, fra 2019 til 2020 enn kommunene i undersøkelsen. For brutto driftsresultat følger kommuner som ikke er med i undersøkelsen samme utvikling som kommuner som er med i undersøkelsen. I tillegg er tall for Oslo innarbeidet for 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2019, KS' regnskapsundersøkelse 2020 og Oslo kommune for 2020.

legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2019 til 2020, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2019 til 2020 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 2,7 prosent i 2020. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.<sup>9</sup> Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2008–2020 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2018 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2019 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet på nivå med utvalgets anbefaling for sektoren. For kommunene var resultatet på 1,9 prosent i 2019, omtrent på nivå med utvalgets anbefaling. For fylkeskommunene var resultatet på 2,6 prosent i 2019, noe under utvalgets anbefaling for fylkeskommunene på 4 prosent. Det ser ut til at resultatet ble

<sup>9</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

**Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra<sup>1</sup>. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>2</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2008-2020.**

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

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

<sup>2</sup> Anslag for 2020 er basert på regnskap fra Oslo kommune, regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner og 9 fylkeskommuner, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2019 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0-0,1 prosentpoeng høyere.

<sup>3</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2019 til 2020 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2020 KS' regnskapsundersøkelse, Oslo kommune og TBU

godt over utvalgets anbefaling igjen i 2020. Basert på KS' regnskapsundersøkelse og tall for Oslo anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 prosent av inntektene i 2020, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 2 ½ prosent og for fylkeskommunene 6 prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

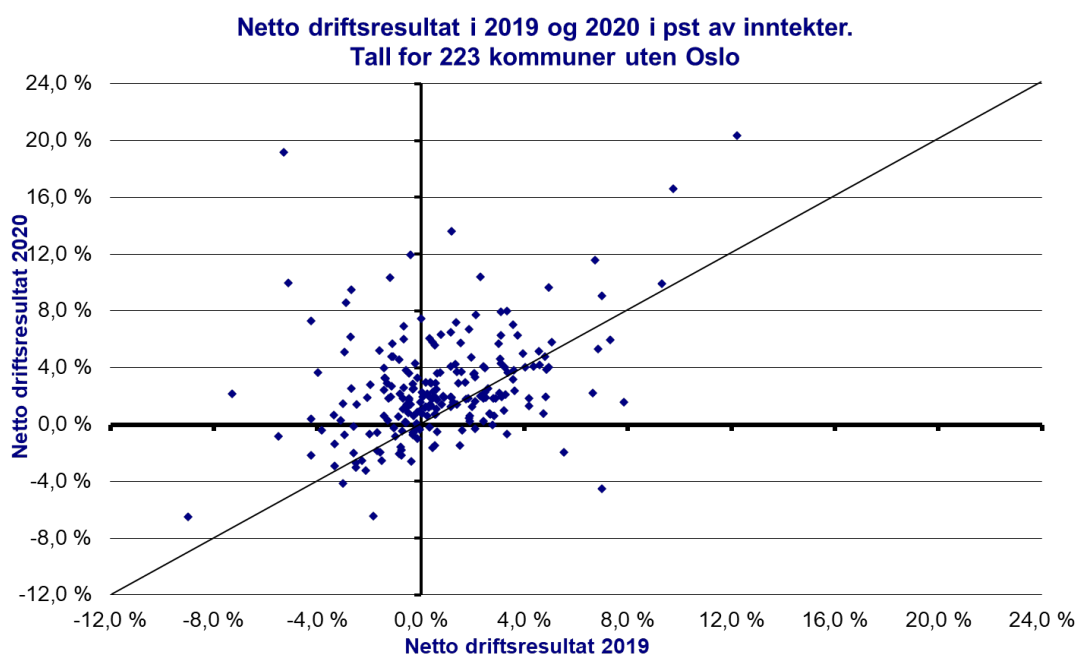
Forbedringen i netto driftsresultat fra 2019 til 2020 skyldes at inntektsveksten har vært høyere enn veksten i driftsutgiftene. Statlige overføringer økte med om lag 19 mrd. kroner etter saldert budsjett. Mesteparten av dette var begrunnet med koronapandemien, hvorav mye er gitt som kompensasjon for netto merutgifter og mindreinntekter knyttet til pandemien. I tillegg kommer økte inntekter knyttet til havbruksfondet som trekker inntektsveksten opp, mens lavere skatteinntekter trekker motsatt vei. På utgiftssiden har offentlig tjenstepensjon og nye samordningsregler med folketrygden gjort at kommunenes pensjonskostnader har blitt redusert fra 2019 til et permanent lavere nivå i 2020. I tillegg har en del aktiviteter ikke latt seg gjennomføre på grunn av covid-19 og ført til at utgiftene har blitt lavere enn de alternativt ville vært i et mer normalt år. Netto finansutgifter har også blitt redusert, i første rekke fordi det lavere rentenivået har ført til lavere renteutgifter. I tillegg har sektoren hatt nytte av andre tiltak, herunder den midlertidige nedsettelsen av arbeidsgiveravgiften, samt kostnadsfritt smittevernutstyr tilsvarende 0,8 mrd. kroner. Samtidig ble lønns- og prisveksten i sektoren lavere enn budsjettet med. For kommunene var utgiftsveksten særlig høy innen kommunehelse- og omsorgstjenestene som følge av økt aktivitet med bekjempelsen av pandemien. Dette motsvares noe av lavere utgifter innen kultur og idrett som følge av nedstenging og lavere utgifter til sosialtjenesten som følge av færre enslige mindreårige flyktninger.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er imidlertid svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2020 var avsetning av slike bundne inntekter større enn bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. På selvkostområdene (i hovedsak VAR-området) ble gebyrene i 2020 satt i forhold til forventet kostnadsnivå. Som følge av lavere rentenivå og lavere lønns- og prisvekst, har imidlertid kostnadene blitt lavere enn forventet. Begge disse forholdene trekker netto driftsresultat opp i 2020. I KS' regnskapsundersøkelse tilsvarte dette om lag ½ prosentpoeng for kommunene og 1 ¾ prosentpoeng for fylkeskommunene. Det vil ha motsatt effekt for de årene de bundne fondene brukes i driftsregnskapene. Også netto driftsresultat etter bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, viser en økning fra 2019 til 2020.

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, og spredningen i 2020 var noe høyere enn i 2019. På grunn av kommunesammenslåingene fra og med 2020, er resultatene fra de sammenslåtte kommunene i 2020 sammenlignet med de vektete resultatene i 2019 fra enkeltkommunene som inngår i de sammenslåtte kommunene. Et flertall av kommunene fikk et sterkere netto driftsresultat i 2020 enn i 2019. Av de 223 kommunene som inngikk i undersøkelsen, fikk 193 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 30 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 1 hvor 86,5 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 13,5 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2019 til 2020 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat vesentlig ned. Om lag 20 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2020, en nedgang fra 65 prosent i 2019. Om lag 17 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2019 og 2020.

*Figur 1 Netto driftsresultat i 2019 og 2020 i prosent av inntektene. Tall for 223 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.*



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



**Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2019-2020.**

	2019		2020 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0–3 000	1,0	1,3	4,0
3–5 000	1,3	0,4	2,5
5–10 000	-0,2	-0,2	1,6
10–20 000	0,5	1,0	2,0
20–50 000	0,6	0,8	1,9
Over 50 000 <sup>1</sup>	2,1	2,3	2,6
<b>Landet</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>2,3</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2020 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 223 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

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

**Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2019-2020.**

	2019		2020 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	1,3	1,3	2,2
Agder og Rogaland	1,7	1,7	2,9
Vestlandet	0,8	1,2	1,4
Trøndelag	1,7	2,1	3,5
Nord-Norge	-0,5	0,0	1,7
<b>Landet</b>	<b>1,1</b>	<b>1,4</b>	<b>2,3</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2020 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 223 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

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

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med under 3 000 innbyggere med 4 prosent og kommuner over 50 000 innbyggere med 2,6 prosent. Det var en forbedring av resultatet i alle kommunegrupper.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Trøndelag og svakest på Vestlandet og i Nord-Norge. Kommunene på Vestlandet hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2019 til 2020, fra 1,2 prosent til 1,4 prosent.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, lå om lag på samme nivå ved utgangen av 2020 som i 2019. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 11,1 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2020 (10,9 prosent i 2019).

Blant fylkeskommunene hadde 7 av 9 fylkeskommuner en resultatforbedring fra 2019 til 2020. I fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene. Midler til rassikring var tidligere øremerket og kunne føres til inntekt i investeringsregnskapet. Midlene gis nå som rammetilskudd og inntektsføres i driftsregnskapet for så å bli overført til investeringsregnskapet, noe som isolert sett medfører økt netto driftsresultat. Også for

fylkeskommunen har lavere pensjonskostnader hatt betydning for netto driftsresultat. Som følge av covid-19 var det en del planlagte aktiviteter som ikke lot seg gjennomføre i 2020, og dette har isolert sett medført en forbedring av driftsresultatet. Den samme effekten har forsinkelsen i implementering og bemanning av veiadministrasjonen i fylkeskommunenes organisasjon hatt.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte mer enn inntektene i 2020, både i kommunene og i fylkeskommunene.

### **Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget**

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

### **Frie inntekter**

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

### **Brutto driftsresultat**

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

### **Netto driftsresultat**

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

### **Disposisjonsfond**

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

### **Nettofinansinvesteringer**

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

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Bruttorealinvestering**

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

### **Utførte timeverk**

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

## 2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2020, samt foreløpig statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. I tråd med vanlig praksis holdes midlertidige bevilgninger, slik som overføringer fra staten knyttet til koronapandemien, utenfor beregningen. På grunn av forsinkelser i rapporteringen av lønnsveksten i kommuneforvaltningen fra Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene har utvalget denne gangen ikke laget en foreløpig beregning av kommunal deflator for 2020. Beregningsteknisk brukes derfor Finansdepartementets anslag på kommunal deflator fra Nasjonalbudsjettet 2021 (1,6 prosent), som er det siste anslaget som er laget på kommunal deflator for 2020. Dette gjør at beregningene av realinntektsveksten i dette notatet er mer usikre enn vanlig.

Med dette utgangspunktet beregnes realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 1,1 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter falt med 3,5 mrd. kroner. Nedjusteringen av inntektsveksten i 2020 fra anslagene i Nasjonalbudsjettet 2021 har blant annet sammenheng med noe lavere skatteinntekter enn anslått og underforbruk av øremerkede tilskudd, mens andre inntekter trakk noe opp.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020.<sup>1</sup> Anslag på ulike tidspunkt.<sup>2</sup> Mrd. 2020-kroner og prosentvis vekst

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2020 .....	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Revidert budsjett 2020, inkl. avtale.....	2,8	0,5	-4,0	-1,0
Nasjonalbudsjettet 2021 .....	4,4	0,8	-2,6	-0,6
Nå.....	1,1	0,2	-3,5	-0,8

<sup>1</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveendringer og midlertidige overføringer, herunder bevilgninger i forbindelse med pandemien.

<sup>2</sup> Den kommunale kostnadsdeflatoren i beregningen er basert på Finansdepartementets anslag i Nasjonalbudsjettet 2021 på 1,6 prosent.

Kilde: Finansdepartementet

Regnskapstallene for 2020 viser at skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 4,5 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2020. Dette er om lag 1,4 mrd. kroner høyere enn skatteanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2020 og 0,9 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstallene om lag 3,1 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2021. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av tilskudd til omsorgsboliger, tilskuddsordning for barn og unge, tilskudd til fylkesveier, tilskudd til store kollektivprosjekter mv. Det var også underforbruk av enkelte bevilgninger knyttet til tiltak i møte med pandemien. Dette underforbruket regnes ikke med i veksten da dette er knyttet til midlertidige bevilgninger.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2009-2020<sup>1</sup>

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	0,2
Deflator, vekst (%)	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3</sup>	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,4	2,6	0,1
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3</sup>	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,1	1,4	-0,6
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3</sup>	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	8,1	-0,1
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,1	15,2	14,9
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,8	-4,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>4</sup>	33,3	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,4	46,1	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>5</sup>	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,8
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6</sup>	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,8

<sup>1</sup> Tall for 2020 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 12. februar 2021 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 4. mars 2021.

<sup>2</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer. Også midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien, er holdt utenfor. For 2020 er anslag på kommunal deflator for 2020 fra Nasjonalbudsjettet 2021 brukt.

<sup>3</sup> Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

<sup>4</sup> Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

<sup>5</sup> Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

<sup>6</sup> Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. For 2020 er anslag på kommunal deflator for 2020 fra Nasjonalbudsjettet 2021 brukt.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter ble om lag på samme nivå som lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2021. Gebyrinntektene økte reelt med om lag 0,5 mrd. kroner når en korrigerer for inntektsbortfallet som er kompensert.<sup>10</sup>

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2009–2020. Tallene for 2020 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 12. februar og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publisert 4. mars av Statistisk sentralbyrå.

Aktivitetsindikatoren<sup>11</sup> gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Etter et par år med høy aktivitetsvekst i kommunesektoren, beregnes nå aktivitetsveksten fra 2019 til 2020 til 0,1 prosent. Dette er 0,6 prosentenheter lavere enn anslaget i TBUs høstrapport 2020, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2021 (NB21). Endringen må særlig ses i sammenheng med at realveksten i investeringene ser ut til å ha falt -0,1 prosent mot et anslag på 4,5 prosent økning, og antall utførte timeverk ser ut til å ha falt med 0,6 prosent i motsetning til anslaget i NB21 på 0-vekst. Realveksten i produktinnsatsen ser ut til å ha vært 1,8 prosent, mot anslått 0-vekst i NB21. Mens aktivitetsveksten i 2018 og 2019 var betydelig høyere enn inntektsveksten, er aktivitets- og inntektsvekstene for 2020 om lag på samme nivå.

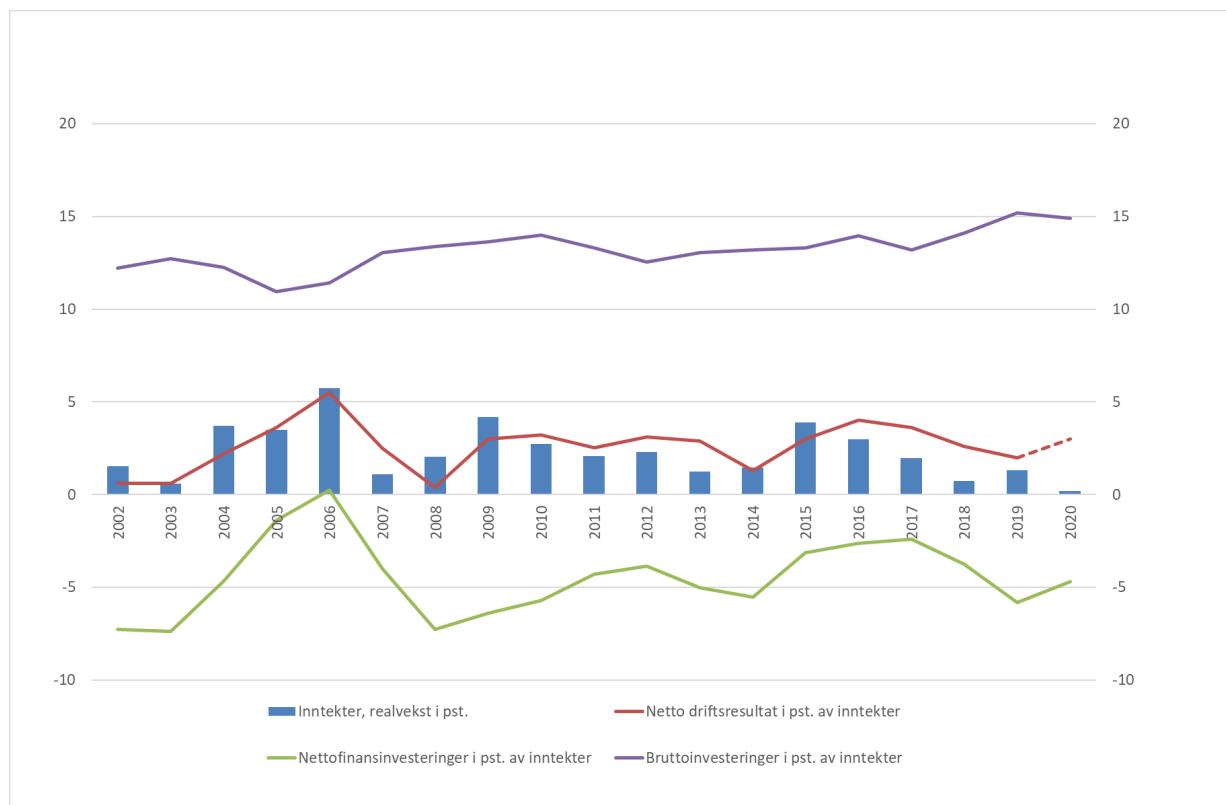
Etter et par år med svært sterk vekst i investeringene, falt veksten i 2020 til nær null. Investeringene som andel av inntektene er fortsatt høye, beregnet til 15 prosent.

<sup>10</sup> Midlertidig reduserte gebyrinntekter er korrigert ut av veksten siden en rekke av de midlertidige bevilgningene er knyttet til kompensasjon av dette inntektstapet.

<sup>11</sup> 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.

Investeringene i 2020 kan ha vært påvirket av pandemien, sammenslåinger og at fylkeskommunene overtok alt ansvar for fylkesveiene fra og med 1. januar 2020.

**Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før)<sup>1</sup>, utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)<sup>2</sup>, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)**



<sup>1</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

<sup>2</sup> I figuren omfatter ikke netto driftsresultat foretak og interkommunale selskaper, og mva-kompensasjon fra investeringer er ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990–2013 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med årene 2014–2018 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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

I 2019 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer - 33,1 mrd. kroner, tilsvarende 5,8 prosent av samlede inntekter. Det er en økning i underskuddet på drøyt 12 mrd. kroner fra 2018. Det må ses i sammenheng med høy investeringsvekst. Med foreløpige tall for 2020 avtar underskuddet til om lag 27,6 mrd. kroner, om lag 4,7 prosent av samlede inntekter. Bedringen må ses i sammenheng med den kraftige økningen i midlertidige overføringer fra statsforvaltningen i 2020.

Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i sektorens samlede inntekter og netto driftsresultat.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Inntekter fra havbruksfondet inngår i øremerkede tilskudd, men kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover på linje med de frie inntektene. Kommunesektorens frie inntekter består av

skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76–78 siden 2011, som er et historisk høyt nivå.

### 3 Utvalgets situasjonsforståelse

#### *Netto driftsresultat*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene sett under ett har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene, i hovedsak på grunn av betydelig merskattevekst. Siden 2016 har imidlertid netto driftsresultat gradvis blitt redusert, og i 2019 utgjorde netto driftsresultat 2 prosent av inntektene for sektoren som helhet. Gode driftsresultater de senere årene har bidratt til at kommuner og fylkeskommuner har kunnet bygge opp betydelige disposisjonsfond. Antall kommuner i ROBEK er på et historisk lavt nivå. I februar 2021 var ingen fylkeskommuner og bare elleve kommuner oppført.

I høst-rapporten 2020 skrev utvalget at det var stor usikkerhet knyttet til netto driftsresultat i 2020. Det viktigste usikkerhetsmomentet var om ekstrabevilgningene var tilstrekkelige til å dekke merutgifter og mindreinntekter. I tillegg hadde mange kommuner og fylkeskommuner budsjettert med svakere driftsresultater i 2020 enn i tidligere år. Basert på foreløpige regnskapstall anslås nå netto driftsresultat for 2020 til 3 prosent av inntektene for kommunesektoren som helhet. Økningen i netto driftsresultat fra 2019 til 2020 har blant annet sammenheng med ekstrabevilgninger i forbindelse med koronapandemien som i stor grad motvirkes av økte utgifter til smittevernsoppgaver og aktivitetsstimulerende tiltak. Økte utbetalinger fra havbruksfondet, lavere pensjonskostnader og at smittesituasjonen har ført til at en del tjenester og aktiviteter (herunder reiser) ikke har latt seg gjennomføre, trekker også netto driftsresultat opp i 2020.

Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2020 er svakere enn hva økningen i netto driftsresultat gir uttrykk for. Det har hovedsakelig sammenheng med at ekstrabevilgningene som ble inntektsført i 2020, i noen grad er knyttet til utgifter som først vil påløpe i 2021. Netto driftsresultat etter bundne fond som tar hensyn til denne periodiseringsproblematikken, viser også en økning fra 2019 til 2020.

Både kommunene og fylkeskommunene ser ut til å få økte netto driftsresultat i 2020. I kommunene anslås netto driftsresultat å bli 2½ prosent av inntektene, mens fylkeskommunenes netto driftsresultat anslås til 6 prosent av inntektene. Til sammenlikning er de anbefalte nivåene henholdsvis 1¾ prosent for kommunene og 4 prosent for fylkeskommunene. Økningen er spesielt stor i fylkeskommunene, som klart lå klart under det anbefalte nivået i 2019.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner i 2020. Kommuner med færre enn 10.000 innbyggere ser ut til å få størst økning i netto driftsresultat. Økningen i netto driftsresultat er også stor blant kommunene i Nord-Norge, men fra et lavt nivå i 2019. En del kommuner hadde i 2020 høye inntekter fra havbruksfondet som bidrar til å trekke netto driftsresultat opp. Også blant fylkeskommunene var det stor variasjon i netto driftsresultat i 2020.

### *Inntekter, aktivitet og gjeld*

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i 2020 til 0,2 prosent, mens veksten i frie inntekter anslås til -0,8 prosent, når midlertidige koronarelaterte inntekter holdes utenfor. Det ligger nå an til at veksten i samlede inntekter blir høyere enn anslått i budsjettoplegget for 2020. Dette skyldes i hovedsak overføringer fra havbruksfondet og nedjustering av den kommunale deflatoren. Anslaget på veksten i frie inntekter er om lag som i budsjettoplegget for 2020. Både veksten i samlede og frie inntekter er nedjustert i forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2021.

Det beregnes nå om lag nullvekst i investeringer og aktivitet i 2020, noe som er en nedjustering i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2021. Investeringsnivået er fortsatt høyt og har vært høyt gjennom flere år. Det høye investeringsnivået har bidratt til et høyt gjeldsnivå. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Norges Bank har, som ett av flere tiltak for å begrense virkningene av pandemien, satt styringsrenten til null. Rentene har falt også for kommuner og fylkeskommuner. Siden rentenivået for tiden er svært lavt, vil renteutgiftene være moderate til tross for høyt gjeldsnivå.

### *Utsiktene framover*

Det vedtatte budsjettoplegget for 2021 (saldert budsjett) innebærer at kommunesektorens samlede inntekter vil øke med 2,1 mrd. kroner (0,4 prosent) og at de frie inntektene vil øke med 2,2 mrd. kroner (0,5 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2020 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2020. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor i både 2020 og 2021.

I 2021 vil flere eldre og flere innbyggere i alderen 16–18 år bidra til økt utgifter, mens færre barn i barnehagealder trekker i retning av lavere utgifter. I et eget notat om den demografiske utviklingen og kommunesektorens utgifter presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på den faktiske demografiske utviklingen. De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer, og som skal dekkes av veksten i frie inntekter, er nedjustert fra 1,1 til 0,9 mrd. kroner i forhold til Nasjonalbudsjettet 2021. Isolert sett innebærer dette at økningen i det økonomiske handlingsrommet oppjusteres fra 0,7 til 0,9 mrd. kroner. Effektivisering av driften, som uansett er gunstig, vil gi ytterligere økt handlingsrom og kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

De senere årene har kommuner og fylkeskommuner hatt gode driftsresultater på grunn av betydelig merskattevekst. Samtidig har demografikostnadene vært moderate og lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Pensjonskostnadene er også blitt lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Det må imidlertid tas høyde for at de årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Sett i lys av det økte presset mot offentlige finanser beskrevet i Perspektivmeldingen, er det usikkerhet knyttet til hvor høyt økte offentlige utgifter vil bli prioritert.

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien i både 2020 og 2021. Kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter bør derfor vurderes over tid, og ikke innenfor det enkelte budsjettår. Pandemien kan også ha mer langsiktige konsekvenser, for eksempel på grunn av



reduisert læringsutbytte for skoleelever og manglende forebygging. Dette vil trekke i retning av økte utgifter også når pandemien er over. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet på grunn av elektroniske møter, kan trekke i retning av permanent lavere utgifter.

# Vedlegg

# Vedlegg 1      Inntekter og utgifter 2013-2020.

## Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2013-2020. Mill. kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	2020**	18/19*	19/20**
<b>A. INNTEKTER I ALT</b>	<b>454 852</b>	<b>475 922</b>	<b>503 843</b>	<b>528 277</b>	<b>555 657</b>	<b>577 103</b>	<b>604 213</b>	<b>619 019</b>	<b>4,7</b>	<b>2,5</b>
<b>Løpende inntekter</b>	<b>451 217</b>	<b>472 858</b>	<b>496 737</b>	<b>524 683</b>	<b>551 197</b>	<b>573 335</b>	<b>599 724</b>	<b>614 631</b>	<b>4,6</b>	<b>2,5</b>
Gebyrer	64 807	67 553	71 666	73 453	76 704	79 558	84 247	81 266	5,9	-3,5
<i>Bompenger</i>	2 993	3 060	3 323	3 325	3 378	3 462	3 659	3 392	5,7	-7,3
Trygde- og pensjonspremier	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 813	3 817	2 649	0,1	-30,6
Renter og utbytte mv.	14 399	16 653	16 330	14 722	14 554	16 955	21 186	14 957	25,0	-29,4
Eiendomsskatt	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	3,8	0,5
Skatt på inntekt og formue	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	203 214	4,7	-1,0
Overføringer fra staten	200 765	213 648	221 844	231 512	245 739	253 998	260 770	288 101	2,7	10,5
<i>Bompenger</i>	2 095	2 006	2 289	627	1 097	1 429	2 459	2 078	72,1	-15,5
Andre innenl. overføringer	4 062	3 724	4 590	5 771	5 074	5 988	6 680	6 398	11,6	-4,2
Bøter, inndragninger mv.	66	70	73	109	110	101	110	52	8,9	-52,7
Frie banktjenester	2 229	2 213	2 288	2 611	2 798	2 730	2 902	3 176	6,3	9,5
<b>Kapitalinntekter</b>	<b>3 635</b>	<b>3 064</b>	<b>7 106</b>	<b>3 594</b>	<b>4 460</b>	<b>3 768</b>	<b>4 489</b>	<b>4 388</b>	<b>19,1</b>	<b>-2,2</b>
Salg av fast realkapital	128	93	2 055	143	3 448	2 697	3 489	3 388	29,4	-2,9
Salg av fast eiendom	3 507	2 971	5 051	3 451	1 012	1 071	1 000	1 000	-6,6	-
<b>B. UTGIFTER I ALT</b>	<b>476 435</b>	<b>500 721</b>	<b>518 664</b>	<b>541 553</b>	<b>568 421</b>	<b>597 839</b>	<b>637 347</b>	<b>644 210</b>	<b>6,6</b>	<b>1,1</b>
<b>Løpende utgifter</b>	<b>416 034</b>	<b>436 862</b>	<b>449 305</b>	<b>468 156</b>	<b>492 608</b>	<b>515 267</b>	<b>543 748</b>	<b>551 329</b>	<b>5,5</b>	<b>1,4</b>
Lønnskostnader	237 861	249 085	258 439	270 090	282 682	296 681	312 377	316 044	5,3	1,2
Produktinnsats	99 499	104 684	111 303	114 614	122 374	127 712	135 027	138 449	5,7	2,5
Produktkjøp husholdningene	21 143	22 918	23 555	24 618	25 582	27 112	28 321	29 546	4,5	4,3
Renter	12 999	13 365	12 852	12 381	12 083	12 189	14 027	12 459	15,1	-11,2
Produksjonssubsidier mv.	7 558	7 197	7 873	7 965	8 126	8 997	9 982	11 494	10,9	15,1
Stønader til husholdningene	14 575	15 410	16 336	17 740	19 934	19 717	19 144	17 379	-2,9	-9,2
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	5 051	5 537	5 836	6 239	6 594	7 003	7 018	6 745	0,2	-3,9
<i>Andre stønader</i>	9 524	9 873	10 500	11 501	13 340	12 714	12 126	10 634	-4,6	-12,3
Overføringer ideelle org.	13 570	14 934	15 822	17 493	18 666	19 872	21 650	22 463	8,9	3,8
Overføringer til staten	8 751	9 041	2 899	3 020	2 915	2 747	2 976	3 256	8,3	9,4
Andre innenl. overføringer	78	228	226	235	246	240	244	239	1,7	-2,0
<b>Kapitalutgifter</b>	<b>60 401</b>	<b>63 859</b>	<b>69 359</b>	<b>73 397</b>	<b>75 813</b>	<b>82 572</b>	<b>93 599</b>	<b>92 881</b>	<b>13,4</b>	<b>-0,8</b>
Anskaffelse fast realkapital	56 164	59 366	64 987	70 458	73 239	80 559	90 190	89 558	12,0	-0,7
Kjøp av fast eiendom	1 588	1 793	1 755	1 074	974	458	1 000	1 000	118,3	-
Kapitaloverf. næringsv.	2 649	2 700	2 617	1 865	1 600	1 555	2 409	2 323	54,9	-3,6
<b>C. NETTOFINANSINVESTERING</b>	<b>-21 583</b>	<b>-24 799</b>	<b>-14 821</b>	<b>-13 276</b>	<b>-12 764</b>	<b>-20 736</b>	<b>-33 134</b>	<b>-25 191</b>	<b>59,8</b>	<b>-24,0</b>

\* Foreløpige tall

\*\* Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## Vedlegg 2     Inntekter og utgifter 2004-2019. Kommuneregnskapets gruppering

Tabell 1 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunesektoren. Konserntall.<sup>1,2</sup> Mill. kroner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Endring 19-20 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	250 446	275 033	289 335	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 955	501 375	527 247	544 821	564 715	588 301	4,2
2. Brutto driftsutgifter i alt	246 189	263 206	283 924	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 640	483 230	510 665	533 971	561 315	577 845	2,9
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>4 250</b>	<b>11 827</b>	<b>5 410</b>	<b>1 275</b>	<b>5 552</b>	<b>7 952</b>	<b>8 477</b>	<b>10 991</b>	<b>10 270</b>	<b>2 731</b>	<b>11 315</b>	<b>18 144</b>	<b>16 582</b>	<b>10 851</b>	<b>3 399</b>	<b>10 456</b>	..
4. Netto avdrag	7 002	7 699	8 268	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 429	17 955	19 488	19 813	20 668	22 164	7,2
5. Netto finans	-1 794	-1 747	369	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 556	2 387	1 778	2 802	198	1 347	580,2
6. Utlån	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	207	200	151	-24,7
7. Avskrivninger	10 932	11 667	12 234	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	22 038	23 396	25 241	27 099	28 872	31 685	9,7
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>9 981</b>	<b>17 405</b>	<b>8 851</b>	<b>2 337</b>	<b>11 773</b>	<b>12 961</b>	<b>11 510</b>	<b>14 483</b>	<b>14 337</b>	<b>6 971</b>	<b>15 206</b>	<b>21 028</b>	<b>20 383</b>	<b>15 127</b>	<b>11 205</b>	<b>18 479</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	30 113	34 038	40 190	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 295	77 488	79 741	87 240	98 898	96 343	-2,6
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 974	9 984	11 744	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 315	24 972	27 318	30 670	36 191	32 620	-9,9
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-4 844</b>	<b>-561</b>	<b>-10 808</b>	<b>-26 202</b>	<b>-19 649</b>	<b>-19 878</b>	<b>-17 087</b>	<b>-14 494</b>	<b>-20 181</b>	<b>-24 128</b>	<b>-16 184</b>	<b>-13 361</b>	<b>-12 381</b>	<b>-21 422</b>	<b>-30 633</b>	<b>-22 800</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	20 300	19 998	22 316	26 653	33 137	35 815	31 563	27 675	36 334	38 180	43 851	43 976	41 409	44 741	51 263	46 750	-8,8
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-8 142	-12 126	-2 751	8 474	-3 535	-4 796	-2 373	17	-2 352	209	-13 010	-12 948	-9 616	-2 981	543	-15 017	..

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunene. Konserntall.<sup>1</sup> Mill. kroner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Endring 19-20 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	214 229	235 004	247 778	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 291	425 473	448 610	464 134	481 142	496 217	3,1
2. Brutto driftsutgifter i alt	210 420	224 533	243 006	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	389 121	410 001	434 304	454 819	478 059	488 912	2,3
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>3 803</b>	<b>10 471</b>	<b>4 772</b>	<b>1 395</b>	<b>4 400</b>	<b>4 019</b>	<b>6 254</b>	<b>8 331</b>	<b>7 185</b>	<b>1 773</b>	<b>9 170</b>	<b>15 472</b>	<b>14 306</b>	<b>9 315</b>	<b>3 083</b>	<b>7 305</b>	..
4. Netto avdrag	6 293	6 941	7 431	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 187	15 417	16 795	17 028	17 815	19 235	8,0
5. Netto finans	-1 398	-1 600	812	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 381	2 085	1 309	2 420	-149	762	-612,5
6. Utlån	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	206	195	150	-23,2
7. Avskrivninger	9 582	10 249	10 810	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 409	19 403	20 952	22 405	23 813	26 056	9,4
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>8 497</b>	<b>15 242</b>	<b>7 182</b>	<b>1 078</b>	<b>9 553</b>	<b>7 867</b>	<b>8 035</b>	<b>11 179</b>	<b>10 280</b>	<b>4 834</b>	<b>11 849</b>	<b>17 202</b>	<b>16 982</b>	<b>12 067</b>	<b>9 034</b>	<b>13 214</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	26 802	29 880	35 164	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 304	63 268	65 280	70 992	80 270	79 478	-1,0
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 166	9 279	11 030	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 697	18 882	21 843	23 207	25 587	24 710	-3,4
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-4 615</b>	<b>118</b>	<b>-8 558</b>	<b>-23 342</b>	<b>-17 219</b>	<b>-18 367</b>	<b>-13 534</b>	<b>-11 173</b>	<b>-16 036</b>	<b>-20 314</b>	<b>-13 408</b>	<b>-11 594</b>	<b>-9 489</b>	<b>-18 484</b>	<b>-27 638</b>	<b>-22 041</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	18 506	17 141	19 138	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 323	37 288	34 910	37 376	45 004	40 913	-9,1
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>-7 366</b>	<b>-10 557</b>	<b>-2 220</b>	<b>8 180</b>	<b>-2 118</b>	<b>-2 906</b>	<b>-1 991</b>	<b>866</b>	<b>-2 775</b>	<b>718</b>	<b>-11 993</b>	<b>-10 565</b>	<b>-8 703</b>	<b>-1 341</b>	<b>948</b>	<b>-10 849</b>	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3 Hovedtall for drift, investering og finansiering for fylkeskommunene. Konserntall.<sup>1</sup> Mill. kroner.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Endring 19-20 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	36 217	40 029	41 557	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 664	75 902	78 637	80 687	83 573	92 084	10,2
2. Brutto driftsutgifter i alt	35 769	38 673	40 918	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 519	73 229	76 361	79 152	83 256	88 933	6,8
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>447</b>	<b>1 356</b>	<b>638</b>	<b>-120</b>	<b>1 152</b>	<b>3 933</b>	<b>2 223</b>	<b>2 660</b>	<b>3 085</b>	<b>958</b>	<b>2 145</b>	<b>2 673</b>	<b>2 276</b>	<b>1 535</b>	<b>317</b>	<b>3 151</b>	..
4. Netto avdrag	709	758	837	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	2 537	2 693	2 786	2 853	2 928	2,6
5. Netto finans	-396	-147	-443	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	302	470	383	347	586	68,9
6. Utlån	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-	0	-	1	1	5	1	-82,3
7. Avskrivninger	1 350	1 418	1 424	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 629	3 993	4 289	4 694	5 059	5 629	11,3
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>1 484</b>	<b>2 163</b>	<b>1 669</b>	<b>1 259</b>	<b>2 220</b>	<b>5 094</b>	<b>3 475</b>	<b>3 304</b>	<b>4 057</b>	<b>2 137</b>	<b>3 357</b>	<b>3 826</b>	<b>3 401</b>	<b>3 061</b>	<b>2 170</b>	<b>5 265</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	3 311	4 158	5 026	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	14 221	14 462	16 248	18 627	16 865	-9,5
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	808	705	714	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	5 617	6 090	5 475	7 462	10 604	7 910	-25,4
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-229</b>	<b>-679</b>	<b>-2 250</b>	<b>-2 860</b>	<b>-2 430</b>	<b>-1 511</b>	<b>-3 553</b>	<b>-3 321</b>	<b>-4 145</b>	<b>-3 814</b>	<b>-2 775</b>	<b>-1 768</b>	<b>-2 891</b>	<b>-2 938</b>	<b>-2 995</b>	<b>-759</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	1 794	2 857	3 178	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	6 687	6 498	7 365	6 258	5 837	-6,7
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-776	-1 569	-531	294	-1 417	-1 890	-382	-849	423	-509	-1 017	-2 382	-913	-1 640	-405	-4 168	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 3 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2021. (NB: Ikke oppdatert siden høsten 2020. Vil bli oppdatert før trykking av rapporten)

Tabell 1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 9 og 10 som viser kommuneopplegget i faste 2021-priser.

	Regnskap																		Anslag	
	2002 <sup>6)</sup>	2003	2004 <sup>7)</sup>	2005	2006	2007 <sup>8)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1. Skatteinntekter	90 291	96 428	100 687	107 015	119 675	121 934	129 275	136 061	145 331	143 069	153 087	162 253	166 257	177 063	193 484	202 543	210 192	220 014	218 903	232 996
1.1 Skatt på inntekt og formue	87 414	93 213	97 157	102 691	114 788	116 363	123 081	129 561	138 222	135 503	145 065	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	204 100	218 200
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatter	2 877	3 215	3 530	4 324	4 887	5 571	6 194	6 500	7 109	7 566	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 750	14 803	14 796
2. Trygde- og pensjonspremier	1 351	1 416	1 465	1 526	1 634	1 774	1 950	2 094	2 211	2 356	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 615	3 723	3 918	3 919
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	96 241	81 108	84 998	90 992	99 307	108 142	119 019	139 530	149 191	169 121	181 818	192 967	203 522	210 587	220 290	234 834	241 187	246 923	275 104	256 134
3.1 Rammetilskudd	53 063	53 425	47 052	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	192 952	178 822
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	13 531	16 583	20 497	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	40 694	37 019
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	28 420	9 595	9 393	8 789	7 928	7 626	9 062	16 110	11 962	11 980	12 179	14 505	13 372	14 021	18 166	21 770	20 564	16 442	13 728	11 294
3.4 Momskompensasjon	1 227	1 506	8 056	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 730	29 000
4. Gebyrer (eks. bompenger)	30 874	32 407	34 298	35 839	36 604	41 718	46 178	49 134	52 654	56 020	59 182	61 814	64 493	68 342	70 128	73 326	75 916	80 354	75 170	83 607
5. Renteinntekter mv.	14 121	16 254	15 533	15 111	15 278	18 596	16 652	15 390	14 103	18 810	16 610	16 628	18 866	18 618	17 333	17 352	19 652	24 016	21 560	19 879
6. Andre innenlandske løpende overføringer	3 875	3 614	3 813	4 318	5 023	5 819	7 320	8 236	8 035	7 861	8 300	9 765	11 844	13 556	16 366	14 882	16 764	18 412	18 707	19 212
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	236 753	231 227	240 794	254 801	277 521	297 983	320 394	350 446	371 525	397 237	421 494	446 063	467 722	491 049	520 622	546 612	567 327	593 442	613 361	615 747
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	192 861	203 962	214 403	229 375	252 681	269 987	292 730	316 852	343 249	364 091	390 208	412 294	432 744	455 527	482 102	503 816	523 495	549 261	574 155	580 656
9. Kommuneopplegget, faste 2021-priser <sup>4)</sup>	359 869	367 005	373 468	389 801	414 487	424 210	432 278	450 336	471 812	481 675	499 252	507 710	516 869	531 329	548 077	559 338	563 711	573 116	589 658	580 656
10. Kroner per innbygger, faste 2021-priser <sup>5)</sup>	79 053	80 177	81 076	84 005	88 544	89 549	90 072	92 696	95 891	96 608	98 837	99 374	100 056	101 905	104 231	105 623	105 797	106 774	109 355	107 174

1) Se også vedlegg 5

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

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

4) Prisveksten for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, se vedlegg 6.

5) Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2020 og 2021, er hentet fra middelalternativet (MMMM) i SSBs befolkningsframskrivning.

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

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

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

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

Tabell 2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 2002–2021.

	Regnskap																		Anslag	
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
I. Frie innt. (tab.5.1 linje 1+3.1). Mill. kr	143 354	149 853	147 739	155 588	173 606	179 738	191 501	208 829	228 096	270 233	291 498	305 745	317 438	331 274	350 211	363 595	375 076	391 681	411 855	411 817
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	63,0	64,3	68,2	68,8	68,9	67,8	67,5	65,2	63,7	52,9	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,2	56,6
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	37,0	35,7	31,8	31,2	31,1	32,2	32,5	34,8	36,3	47,1	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	46,8	43,4
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,3	73,5	68,9	67,8	68,7	66,6	65,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,6	71,3	71,7	70,9
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	75,0	74,2	72,7	72,5	72,6	70,6	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,6	75,9

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 2003–2021 <sup>1)</sup>.

	Regnskap																		Anslag	
	2003	2004 <sup>1)</sup>	2005	2006	2007 <sup>2)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
1. Skatteinntekter	6,8	4,4	6,3	11,8	1,9	6,0	5,2	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-0,5	6,4	
1.1 Skatt på inntekt og formue	6,6	4,2	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-0,6	6,9	
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatter	11,7	9,8	22,5	13,0	14,0	11,2	4,9	9,4	6,4	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,4	0,0	
2. Trygde- og pensjonspremier	-15,7	4,8	7,1	9,1	8,9	10,1	17,2	6,9	13,4	7,5	6,1	5,5	3,5	4,6	6,6	2,7	2,4	11,4	-6,9	
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	0,7	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,4	-7,3	
3.1 Rammetilskudd	0,7	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,4	-7,3	
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	22,6	23,6	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	28,9	-9,0	
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	-66,2	-2,1	-6,4	-9,8	-3,8	18,8	77,8	-25,7	0,1	1,7	19,1	-7,8	4,9	29,6	19,8	-5,5	-20,0	-16,5	-17,7	
3.4 Momskompensasjon	22,7	435,0	33,0	-8,7	10,9	14,5	9,0	8,5	-0,9	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	1,8	4,6	
4. Gebyrer (eks. bompenger)	5,0	5,8	4,5	2,1	14,0	10,7	6,4	7,2	6,4	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,5	5,8	-6,5	11,2	
5. Renteinntekter mv.	15,1	-4,4	-2,7	1,1	21,7	-10,5	-7,6	-8,4	33,4	-11,7	0,1	13,5	-1,3	-6,9	0,1	13,3	22,2	-10,2	-7,8	
6. Andre innenlandske løpende overføringer mv.	-6,7	5,5	13,2	16,3	15,9	25,8	12,5	-2,4	-2,2	5,6	17,7	21,3	14,5	20,7	-9,1	12,6	9,8	1,6	2,7	
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	-2,3	4,1	5,8	8,9	7,4	7,5	9,4	6,0	6,9	6,1	5,8	4,9	5,0	6,0	5,0	3,8	4,6	3,4	0,4	
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	5,8	5,1	7,0	10,2	6,8	8,4	8,2	8,3	6,1	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,9	4,9	4,5	1,1	
9. Kommuneopplegget, faste 2021-priser <sup>4)</sup>	2,0	1,8	4,4	6,3	2,3	1,9	4,2	4,8	2,1	3,6	1,7	1,8	2,8	3,2	2,1	0,8	1,7	2,9	-1,5	
10. Kroner per innbygger, faste 2021-priser <sup>5)</sup>	1,4	1,1	3,6	5,4	1,1	0,6	2,9	3,4	0,7	2,3	0,5	0,7	1,8	2,3	1,3	0,2	0,9	2,4	-2,0	

1) Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 1



## Vedlegg 4 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2021

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2021.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021	RNB 2021
<b>Øremerkede tilskudd</b>				
<b>Kunnskapsdepartementet</b>				
225		<b>Tiltak i grunnsopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	243 207	242 162
	63	Tilskudd til samisk i grunnsopplæringen	87 660	87 660
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg		73 826
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 480	15 480
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 185	9 185
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	302 816	302 816
	69	Tilskudd for fullføring av videregående opplæring	691 500	781 500
226		<b>Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen</b>		
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	61 919	61 919
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	40 529	40 529
	65	Tilskudd til nye og utvidete sommerskoletilbud ifb. koronapandemien		500 000
227		<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	43 502	43 502
231		<b>Barnehager</b>		
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	17 342	17 342
240		<b>Fagskoler</b>		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 025 451	1 025 451
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	44 543	44 543
286		<b>Regionale forskningsfond</b>		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	194 982	194 982
		<b>Sum</b>	<b>2 778 116</b>	<b>3 440 897</b>
<b>Kulturdepartementet</b>				
315		<b>Frivillighetsformål</b>		
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	206 800	206 800
323		<b>Musikk og scenekunst</b>		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 000	23 033
		<b>Sum</b>	<b>229 800</b>	<b>229 833</b>
<b>Justis- og beredskapsdepartementet</b>				
430		<b>Kriminalomsorgen</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	86 200	86 200
433		<b>Konfliktråd</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	13 611	13 611

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021	RNB 2021
<b>451</b>		<b>Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap</b>		
	60	Refusjoner til kommunene og statsforvalterne mv.	120 000	3 983 400
		<b>Sum</b>	<b>219 811</b>	<b>4 083 211</b>
<b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b>				
<b>541</b>		<b>IT- og ekopolitikk</b>		
			264	364
	60	Bredbåndsutbygging	082	082
<b>553</b>		<b>Regional- og distriktsutvikling</b>		
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	780 770	856 770
	62	Kompetansepiloter	16 920	16 920
	63	Interreg og Arktis 2030	104 548	105 548
	65	Omstilling	99 046	99 046
	68	Kommunal kompensasjonsordning til lokale virksomheter		3 046 000
<b>567</b>		<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Rom	3 729	5 029
<b>575</b>		<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning	11 023 904	11 023 904
<b>590</b>		<b>Planlegging og byutvikling</b>		
	65	Områdesatsing i byer	65 195	65 195
		<b>Sum</b>	<b>12 358 194</b>	<b>15 582 494</b>
<b>Arbeids- og sosialdepartementet</b>				
<b>621</b>		<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	152 085	152 085
		<b>Sum</b>	<b>152 085</b>	<b>152 085</b>
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>				
<b>714</b>		<b>Folkehelse</b>		
	60	Kommunale tiltak	95 336	95 336
<b>740</b>		<b>Helsedirektoratet</b>		
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	87 149	87 149
<b>761</b>		<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 273	9 273
	61	Vertskommuner	932 308	922 408
	63	Investeringstilskudd – rehabilitering	3 264 567	3 188 567
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	728 000	770 400
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	2 625 071	2 778 059
	67	Utviklingstiltak	75 269	75 269
	68	Kompetanse og innovasjon	489 591	519 591
	69	Investeringstilskudd – netto tilvekst	806 835	706 835
<b>762</b>		<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Forebyggende helsetjenester	420 961	427 961
	61	Fengselshelsetjeneste	188 963	188 963
	63	Allmennlegetjenester	854 787	884 587
<b>765</b>		<b>Psykisk helse, rus og vold</b>		
	60	Kommunale tjenester	230 507	240 507

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021	RNB 2021
	62	Rusarbeid	455 178	455 178
<b>783</b>		<b>Personell</b>		
	61	Tilskudd til kommuner	160 416	160 416
		<b>Sum</b>	<b>11 424 211</b>	<b>11 510 499</b>
<b>Barne- og familiedepartementet</b>				
<b>840</b>		<b>Tiltak mot vold og overgrep</b>		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	104 917	104 917
<b>846</b>		<b>Familie- og oppveksttiltak</b>		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	44 220	54 220
	61	Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	516 597	581 597
	62	Utvikling i kommunene	115 159	130 159
<b>854</b>		<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	60	Kommunalt barnevern	820 000	820 000
	61	Utvikling i kommunene	66 872	71 185
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	26 703	26 703
<b>855</b>		<b>Statlig forvaltning av barnevernet</b>		
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	385 036	385 036
<b>882</b>		<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg		20 000
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	59 320	66 320
		<b>Sum</b>	<b>2 138 824</b>	<b>2 260 137</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>				
<b>919</b>		<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 000 000	1 021 406
		<b>Sum</b>	<b>1 000 000</b>	<b>1 021 406</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>				
<b>1142</b>		<b>Landsbruksdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	174 945	175 395
		<b>Sum</b>	<b>174 945</b>	<b>175 395</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>				
<b>1320</b>		<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene		96 000
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	20 000	20 000
	65	Tilskudd til fylkesveier	175 000	100 000
<b>1330</b>		<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	300 600	300 600
<b>1332</b>		<b>Transport i byområder mv.</b>		
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 630 000	2 630 000
	65	Konkurransen Smartere transport	16 800	16 800
	66	Tilskudd til byområder	2 805 300	2 811 900
<b>1360</b>		<b>Kystverket</b>		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	34 300	34 300
		<b>Sum</b>	<b>5 982 000</b>	<b>6 009 600</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>				

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021	RNB 2021
1420		<b>Miljødirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	1 000	1 000
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	224 244	200 244
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	13 820	57 520
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	1 000	1 000
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200	1 200
	65	Tiltak til kommuner med ulvrevir i Hedmark, Akershus og Østfold	20 560	20 560
	69	Oppryddingstiltak	92 962	92 962
1429		<b>Riksantikvaren</b>		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 600	8 600
		<b>Sum</b>	<b>363 386</b>	<b>383 086</b>
<b>Olje- og energidepartementet</b>				
1820		<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	68 000	68 000
		<b>Sum</b>	<b>68 000</b>	<b>68 000</b>
<b>Folketrygden</b>				
2755		<b>Helsetjenester i kommunene mv.</b>		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	475 000	476 000
		<b>Sum</b>	<b>475 000</b>	<b>476 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>	<b>37 364 372</b>	<b>45 392 643</b>

#### Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup>

225		<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	36 265	32 084
231		<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549	144 549
291		<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd	6 035 134	5 504 799
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	992 285	1 050 343
	62	Kommunale innvandrertiltak	250 006	272 577
292		<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 060 508	1 124 482
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	546	412
490		<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	149 329	151 315
		<b>Sum</b>	<b>8 668 622</b>	<b>8 280 561</b>

#### Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup>

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2021	RNB 2021
573		<b>Kommunestruktur</b>		
	60	Kommunesammenslåing	53 200	53 200
1632		<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	28 950 000	28 380 000
		<b>Sum</b>	<b>29 003 200</b>	<b>28 433 200</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>37 671 822</b>	<b>36 713 761</b>

### Rammeoverføringer til kommunesektoren

571		<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	139 545 158	141 971 870
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	808 012	808 012
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 269 747	2 269 747
	64	Skjønnstilskudd	2 525 000	4 150 000
	65	Regionsentertilskudd	202 897	202 897
	66	Veksttilskudd	190 848	190 848
	67	Storbytilskudd	604 898	604 898
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>146 146 560</b>	<b>150 198 272</b>
572		<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	37 216 160	37 728 660
	62	Nord-Norge-tilskudd	713 613	713 613
	64	Skjønnstilskudd	2 582 000	4 263 000
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>40 511 773</b>	<b>42 705 273</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>186 658 333</b>	<b>192 903 545</b>

## Vedlegg 5 Kostnadsdeflator for kommunene

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

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

<sup>1</sup> Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2021.

Kilde: Finansdepartementet

## Vedlegg 6 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere<sup>1</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2</sup>	2003	2004	2005	2006
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kommuner	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	12,15
Fylkeskommuner	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,70
Kommuneforvaltningen	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	14,85
Fellesskatt til staten <sup>3</sup>	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	7,15
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00	22,00	22,0

<sup>1</sup> Fra 1979 har maksimalsatsene vært brukt i samtlige kommuner og fylkeskommuner

<sup>2</sup> Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen

<sup>4</sup> Skattesatsen på fellesskatt til staten for noen kommuner i Troms og Finnmark (tiltakssonen) var satt til 3,65 prosent i 2021.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 2 Maksimalkattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere <sup>1</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 <sup>2)</sup>
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

<sup>1)</sup> Tidsangivelsen for etterskuddsskatter gjelder inntektsår. Innbetalingen av etterskuddsskatt foretas året etter inntektsåret

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

Kilde: Finansdepartementet



## Vedlegg 7 Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

### 1 Innledning

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

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

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

### 2 Omfang av kommuneforvaltningen

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

### 3 Sammenhengen mellom artsinndelingen i NR og KOSTRAs arter

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

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

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

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

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

#### 4 Ulike underskuddsbegrep

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

#### 5 Ulike gjeldsbegrep

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

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

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

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

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

6 *Hvor finner man mer informasjon om nasjonalregnskapet?*

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

## Vedlegg 8      Definisjonskatalog

### Aktivitetsutvikling

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

### Akkumulert regnskapsmessig merforbruk

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

### Aktivitetsutvikling

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

### Arbeidskapital

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

### Avskrivninger

Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt, og kan følgelig brukes for sammenligning med det resultatorienterte regnskapssystem, som primært brukes i privat næringsliv. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon der verdsettingen av kapitalen er basert på anskaffelseskostnaden. Det blir ikke 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 driftsinntekter

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

#### Brutto driftsresultat

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

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter

Brutto driftsinntekter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (600..890)–690–790).

Brutto driftsutgifter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (((010..480)+590)–690–790).

#### Brutto driftsutgifter

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

Definisjonen bygger på KOSTRA.

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

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

Brutto driftsutgifter *på funksjon/tjenesteområde* er i KOSTRA definert som kontoklasse 1 (driftsregnskapet), funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010..480,

590) – (690, 710, 729)] + kontoklasse 3, funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010..370, 400..470, 590) – (690, 710, 729, 775, 780, 880, 895)].

### Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

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

### Brutto investering i fast realkapital

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

### Brutto investeringsutgifter

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

### Deflator

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

### Disposisjonsfond

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

Disposisjonsfondet vises av og til etter at akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk er "et negativt disposisjonsfond", det vil si når egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er

negativ. En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

#### Driftsinntekter

Se brutto driftsinntekter.

#### Driftsutgifter

Se brutto driftsutgifter.

#### Eiendomsskatt

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

#### Fastlands-Norge

Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

#### Fast realkapital

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

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

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

#### Frie inntekter

Frie inntekter kan ha to ulike definisjoner.

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

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

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

#### GSI (Grunnskolen informasjonssystem)

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

#### Inntekter i kommuneforvaltningen

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

#### IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk)

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

#### K2

K2 er et mål for hvor stor innenlandsk bruttogjeld kommuneforvaltningen har, og er den indikatoren som best gir uttrykk for utviklingen i den samlede gjelden over en lengre periode. Statistikken er avledet fra regnskapsopplysninger fra banker, finansieringsforetak, forsikringsselskaper og pensjonskasser, i tillegg til at Statistisk sentralbyrå henter inn opplysninger fra VPS, Statens Pensjonskasse og Eksporthkredit Norge AS. All gjeld i K2 er rentebærende.

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

#### Kapitalslit



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

#### Kapitalutgifter

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

#### Kommunalt pasientregister (KPR)

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

#### Kommunekassetall

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

#### Kommunalt konsum

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

#### Kommuneforvaltningen

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

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

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

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

#### Kommunesektoren

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

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

#### Konserntall

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

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

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

#### Konsum i kommuneforvaltningen

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

siden kommunene "betaler" deler av husholdningenes konsum av barnehagetjenester.

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

#### Korrigerte frie inntekter/utgiftskorrigerte frie inntekter

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

#### 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 tjenestoområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål.

#### Langsiktig gjeld

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

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

Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

#### Løpende utgifter

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

#### Nasjonalregnskapet

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet gir både en sammenfattet beskrivelse av

økonomien under ett, og en detaljert beskrivelse av transaksjonene mellom de ulike deler av økonomien og mellom Norge og utlandet. Statistikk fra en rekke områder stilles sammen og bearbeides i nasjonalregnskapet. Det norske nasjonalregnskapet utarbeides i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land.

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

### Netto driftsresultat

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

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

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

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

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

### Netto driftsutgifter

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

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

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

Definisjonen bygger på KOSTRA.

### Nettofinansinvesteringer

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

#### Netto gjeld (med og uten arbeidsgivers reserver)

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

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

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

I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer.

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

#### Netto lånegjeld

Netto lånegjeld tar utgangspunkt i langsiktig gjeld, men trekker i tillegg fra låneopptak som (i påvente av framdriften på investeringsprosjektet e.l.) står ubrukt på konto, samt konsernets utlån til andre (f.eks. formidlingslån som startlån i Husbanken eller ansvarlige lån til selskaper). Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

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

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

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

#### Netto renteesponering (også kalt netto renteesponert gjeld)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Netto renter og avdrag

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

#### Nominell vekst

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

#### 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.

#### Overskudd før lån

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

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

#### Primærbalanse

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

#### Produksjonsskatter

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

#### Produktinnsats (vareinnsats)

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

#### Produktskatter

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

#### Realinvesteringer

Tilvekst i realkapital.

#### Realkapital

Denne posten inneholder alle transaksjoner knyttet til bruttoinvesteringer i realkapital og kapitaloverføringer som resulterer i reallokering av formue. Med realkapital mener vi materiell og immateriell fast realkapital, lagerkapital, verdigjenstander, samt ikke-produsert kapital som naturkapital og immateriell produksjonskapital som patenter mv. Kapitaloverføringer representerer overdragelse av finans- eller realkapitalformue uten noen form for motytelse. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

#### Reell vekst

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

#### Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk

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

#### Regnskapsmessig merforbruk

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

#### Regnskapsmessig mindreforbruk

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

#### Et regnskapsmessig merforbruk

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

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

#### Renteeksponert gjeld

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

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

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

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

#### Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget



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

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

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

#### Samlede inntekter

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

#### Skatt på inntekt og formue

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

#### Skattøre

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

#### Sysselsatte normalårsverk

Definert som antall heltidssysselsatte personer, pluss antall deltidssysselsatte omregnet til heltidssysselsatte. Antall sysselsatte normalårsverk for lønnstakere framkommer etter omregning til heltid med andel av full stilling eller dellønnsbrøk som 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 førstegangs militær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertid fraværende fra inntektsgivende arbeid pga. sykdom, ferie, permisjon mv. Utenlandske lønnstakere i innenlandsk produksjonsvirksomhet, herunder utenlandske sjømenn på norskeide og innleide skip, er også inkludert i sysselsettingsbegrepet. Sysselsatte personer er gjennomsnittstall over et år (eller kvartal), og er fordelt på næring, yrkesstatus (lønnstakere eller selvstendige), og kjønn.

#### Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

#### Utførte timeverk

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

#### Utgifter i kommuneforvaltningen

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

#### Utgiftskorrigerede frie inntekter/korrigerede frie inntekter

Se korrigerede frie inntekter

## Vedlegg 9 Utvalgets mandat og sammensetning

### I

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

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

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

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

### II

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

### III

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

### IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

**Utvalgsmedlemmer:**

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder

Professor Jon Magnussen, NTNU

Sjeføkonom Torbjørn Eika, KS

Kommunalsjef Linda Nipen, Kinn kommune

Stabssjef Oddgeir Albertsen, Tromsø kommune

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

Seniorforsker/assisterende direktør Ailin Aastvedt, Telemarksforskning

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Lovise Bauger, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Senorrådgiver Toril Berge Flatabø, Helse- og omsorgsdepartementet

Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Sekretariatet:**

Spesialrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, KS

Avdelingsdirektør Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Førstekonsulent Marius Monsrud, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Brynjar Indahl, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seniorrådgiver Naeem Rashid, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seniorrådgiver Tormod Reiersen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

Publikasjonskode: H-2508

Forsidebilde: Tobias Lystad på Unsplash  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
08/2021 – opplag 100

