



Kommunal- og  
distriktsdepartementet

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2023

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2023

# Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse.....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien .....	5
2.1	Innledning .....	5
2.2	Aktivitets- og inntektsutviklingen.....	6
2.3	Netto driftsresultat og disposisjonsfond.....	11
2.4	Nettofinansinvesteringer og netto gjeld .....	15
2.5	Sysselsetting .....	16
2.6	Kommunesektorens inntekter i 2023 .....	17
3	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester.....	20
3.1	Demografiske endringer .....	21
3.2	Barnehage .....	22
3.3	Grunnskole .....	24
3.4	Videregående opplæring .....	26
3.5	Barnevern .....	28
3.6	Helse og omsorg .....	31
3.7	Sosialtjenester .....	33
3.8	Administrasjon .....	35
4	Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren.....	36
4.1	Innledning .....	36
4.2	Sammendrag av rapporten.....	37
5	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – oppdatert juni 2023.....	42
5.1	Oppdaterte vurderinger om bosetting av flyktninger i 2023.....	42
5.2	Noen hovedtrekk for metoden .....	43
6	Notater til konsultasjonsordningen i mars 2023 .....	45
6.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	45
6.2	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter .....	57
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2015–2023. Nasjonalregnskapets gruppering.....	79
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter 2006–2022. Kommuneregnskapets gruppering .....	80
Vedlegg 3	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2003–2023 .....	83
Vedlegg 4	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2022 .....	85
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommunene .....	90
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner .....	91
Vedlegg 7	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet.....	93
Vedlegg 8	Definisjonskatalog .....	96
Vedlegg 9	Utvalgets mandat og sammensetning .....	111



## 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 2023. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2022.

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 15. juni 2023, samt statistikk for offentlige forvaltning inntekter og utgifter, som ble publisert 8. juni 2023.

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 2022, publisert 15. juni 2023.

Kapittel 4 er et sammendrag fra et prosjekt gjennomført av Senter for økonomisk forskning (SØF) for utvalget om konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren.

I kapittel 5 legger utvalget fram oppdaterte vurderinger per juni 2023 av demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter til demografiendringer i 2024.

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

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

# Kapitler

# 1 Utvalgets situasjonsforståelse

## *Usikkerhet nasjonalt og internasjonalt*

De fleste land har i 2022 og så langt i 2023 opplevd høy prisvekst. Samtidig er arbeidsledigheten gjennomgående svært lav. For å redusere prisveksten har sentralbankene, også Norges Bank, respondert med å øke styringsrentene.

Krigen i Ukraina påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. For det første har Norge besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktninger. For det andre bidro Russlands begrensninger på eksport av gass til høye energipriser i Europa i 2022. Utviklingen i strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner, da en del har høye kraftinntekter, mens andre kun opplever høye kostnader. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponerte for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. I Sør-Norge økte strømprisene til svært høye nivåer i 2022. Strømprisene er redusert i 2023, men ligger fortsatt på høyere nivåer enn tidligere år. I andre deler av landet har strømprisene vært mer normale og til dels beveget seg motsatt retning av i sør.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de har sørget for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske virkningene av pandemien var store i 2020 og 2021, men gjennom tilleggsbevilgninger fra staten ble kommunesektoren kompensert for disse. For første halvår 2022 er det beregnet at merkostnader og mindreinntekter utgjorde 8,8 mrd. kroner. Fordi det tidligere var bevilget omtrent 1,5 mrd. kroner i koronakompensasjon, ble det bevilget 7,3 mrd. kroner i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

## *Netto driftsresultat og disposisjonsfond*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2022 utgjorde disposisjonsfondene nær 100 mrd. kroner, tilsvarende rundt 15 prosent av driftsinntektene. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. Per juni 2023 er ingen fylkeskommuner og bare 13 kommuner oppført i registeret.

I 2021 lå netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner på et historisk høyt nivå. Netto driftsresultat ble redusert i 2022, men både for kommunene og fylkeskommunene til nivåer klart over utvalgets anbefalte nivå på hhv. 1¼ og 4 prosent av inntektene. For kommunesektoren som helhet ble netto driftsresultat 3,6 prosent av inntektene.

De høye driftsresultatene i 2022 har sammenheng med en betydelig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten skyldes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst i norsk økonomi enn lagt til grunn i budsjettopplegget. Høyere rente enn lagt til grunn trekker i motsatt retning fordi rentefradragene blir større. Effekten på resultatet ble dempet av vesentlig høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader.

Sammenliknet med 2021, har netto driftsresultat blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntakene er de aller minste kommunene og kommunene i Nord-Norge, noe som blant annet har sammenheng med høyere havbruksinntekter.

Variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, var større i 2022 enn tidligere år. Det har sammenheng med at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene, og merskatteveksten var ujevnt fordelt.

### *Inntekter, aktivitet og gjeld*

Både samlede og frie inntekter anslås å falle fra 2021 til 2022. Realnedgangen er beregnet til 0,6 prosent for samlede inntekter og 1,8 prosent for frie inntekter. Nedgangen er noe større enn utvalget anslo i konsultasjonsnotatet i slutten av februar. Oppgavekorrigeringer og midlertidige koronarelaterte inntekter, samt hele merskatteveksten i 2022 som anslås å være knyttet til ekstraordinært høye utbytter i 2021 og tilhørende trekk i rammetilskudd, er holdt utenfor ved beregning av realveksten. Den svake inntektsutviklingen fra 2021 til 2022, har sammenheng med betydelig merskattevekst i 2021 og høyere kostnadsvekst enn opprinnelig anslått i 2022. I Revidert nasjonalbudsjett 2023 er kostnadsveksten beregnet til 6,7 prosent fra 2021 til 2022. Selv om inntektene reelt sett ble redusert i 2022, lå realinntektsnivået i 2022 over nivået før pandemien.

Det ble merskattevekst også i 2022, den høyeste noen gang. Gjentatte år med stor merskattevekst er en utfordring for økonomistyringen gjennom året i kommunene og for statens inntektsstyring av sektoren.

Det var en markant realnedgang i investeringene i kommunesektoren under koronapandemien. I 2022 var det igjen realvekst i investeringene til tross for at koronaen ikke var over i begynnelsen av året. Målt som andel av inntektene utgjør investeringene en mindre andel enn før pandemien. Sysselsettingsveksten var moderat i 2022, samtidig som det var en klar realnedgang i produktinnsatsen. Samlet sett ble det bare en svak økning i aktiviteten i kommunesektoren i 2022.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt, og sektoren er derfor sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Siden september 2021 har Norges Bank gradvis økt styringsrenten. Siste økning, i juni 2023, var på 0,5 prosentpoeng, og styringsrenten er nå 3,75 prosent. Det er det høyeste nivået siden 2008. Banken signaliserer at styringsrenten trolig vil øke til 4,25 prosent i løpet av høsten. Til sammenlikning forventet Norges Bank en rentetopp på 3,5 prosent så sent som i mars. Kommuner og fylkeskommuner med store disposisjonsfond og høy gjeld kan vurdere å benytte disposisjonsfondet til å redusere gjelden.

### *Tjenester*

Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen også i 2022. Kommuner og fylkeskommuner har hatt høyt sykefravær. Rusomsorg, psykiatri og barnevern ble også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kunne være vanskelige å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringene og var 88 prosent i 2022. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall

årsverk i barnehagene har økt til tross for at tallet på barn i barnehager har vært stabilt, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2022, mens 67 prosent oppfylte pedagognormen, noe som er en nedgang fra 2021.

I grunnskolen var det en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2022, noe som kan ha sammenheng med flere elever. Eksamener ble avlyst under pandemien. Samtidig oppnådde elevene bedre standpunktkarakterer. Bedre standpunktkarakterer under pandemien observeres også i andre land. Fordi eksamener ble avlyst under pandemien, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det kan ikke utelukkes at elevene har faglige etterslep som følge av pandemien.

Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og stor variasjon mellom studieretninger.

I helse og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. Selv om lege- og sykepleierdekningen er høy i Norge, har mange kommuner betydelige utfordringer med å rekruttere fastleger og sykepleiere. I distriktene er utfordringene større enn ellers i landet.

Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2021, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2022, er trolig andre forklaringer vel så viktige.

I 2022 økte antallet mottakere av sosialhjelp, og en rapport fra SIFO tyder på at andelen husholdninger med økonomiske utfordringer har økt ytterligere inn i 2023. Utviklingen har sammenheng med sterk prisvekst på strøm og matvarer, samt flere flyktninger fra Ukraina. Videre har NAV fått en ny veileder som understreker retten til individuell behandling og rom for å utøve faglig skjønn. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2023 ble økonomien til minstepensjonister, barnefamilier og andre utsatte grupper styrket. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 ble de veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp og satser i folketrygden prisjustert. Kommunenes utbetalinger til sosialtjenester har økt markant som følge av utviklingen.

### *Utsiktene framover*

Fordi lønns- og prisveksten i 2023 blir høyere enn det som ble lagt til grunn i det opprinnelige budsjettet, varslet finansministeren i februar en prisjustering av budsjettene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2023. Stortinget har vedtatt å øke rammetilskuddet til kommunesektoren slik at det sammen med merskatteveksten mer enn kompenserte for den økte kostnadsveksten.

Etter dette anslås det for 2023 en realnedgang på 8,4 mrd. kroner (1,3 %) i samlede inntekter og 11,6 mrd. kroner (2,4 %) i frie inntekter. Veksten er da regnet i forhold til oppdatert anslag på regnskap for 2022. Den anslåtte realnedgangen i inntektene har sammenheng med merskattevekst i siste halvdel av 2022. Realnivået for frie inntekter i 2023



ser ut til å bli noe lavere enn før pandemien. Utvalget vil understreke at anslagene på skatteinngang og kostnadsvekst er usikre.

Merutgifter til demografi påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina er i stor grad kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Det er stor usikkerhet knyttet til anslagene, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året.

Som følge av at det kom flere flyktninger fra Ukraina enn tidligere anslått, oppjusterte utvalget i februar merkostnadene som følge av den demografiske utviklingen med 900 mill. kroner for 2023. I tillegg har utvalget gjort en ny vurdering av merutgifter til demografi for 2024, herunder betydningen av flyktninger fra Ukraina. Basert på ny informasjon om bosetting av flyktninger fra Ukraina, opprettholder utvalget tidligere anslag på merutgifter til demografi på 4,6 mrd. kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner skal dekkes av frie inntekter. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren har hatt gode driftsresultater og har kunnet bygge opp betydelige disposisjonsfond. Samtidig har demografikostnadene, før krigen i Ukraina, vært moderate. Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene framover. Årsakene til dette er at inntektene på statsbudsjettet vil vokse saktere som følge av at veksten i arbeidsstyrken flater ut og at veksten i Statens pensjonsfond utland reduseres. Samtidig vokser utgiftene raskere som følge av flere eldre. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som isolert sett vil gi mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien

*Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren er god. Over flere år har kommunesektoren hatt høyere vekst i frie inntekter enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig merskattevekst. Samtidig har utgiftsveksten knyttet til pensjon og demografiendringer stort sett vært lavere enn lagt til grunn i budsjettene. Med høyere inntektsvekst og lavere utgiftsvekst knyttet til pensjon og demografiendringer enn planlagt for, har kommunesektoren hatt gode driftsresultater og spart betydelige midler i disposisjonsfond over mange år. For sektoren som helhet utgjør nå disposisjonsfondene nær 100 mrd. kroner, tilsvarende rundt 15 prosent av driftsinntektene. Det er historisk høyt, og gjør sektoren samlet sett godt rustet for å håndtere usikkerhet og utfordringer.*

*Skatteinntangen for kommunesektoren ble rekordhøy i 2022 og skyldtes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst. Den sterke veksten i skatteinntangen ble delvis motvirket av høy prisvekst på kjøp av varer og tjenester.*

*Også i inneværende år ligger det an til merskattevekst i kommunesektoren sammenliknet med anslaget i saldert budsjett. Utsiktene til merskattevekst må ses i sammenheng med en sterkere utvikling i arbeidsmarkedet enn ventet i fjor høst. Høyere lønns- og sysselsettingsvekst bidro til å trekke opp kommunale skattegrunnlag på slutten av året, noe som forventes å bli videreført inn i 2023. Det forventes nå også en høyere lønnsvekst i 2023 enn anslått tidligere, noe som ytterligere forsterker veksten i skattegrunnlaget. På den andre siden antas økende renter å dempe veksten i skattegrunnlagene noe.*

*Samtidig ser kostnadene kommunene står overfor i år ut til å bli vesentlig høyere enn lagt til grunn ved behandlingen av statsbudsjettet for 2023. Stortinget vedtok under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren slik at det sammen med merskatteveksten mer enn kompenserte for den økte kostnadsveksten.*

*Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter knyttet til bosetting og integrering av flyktninger. Noen kommuner kan også ha utgifter knyttet til mottak av flyktninger. Tilskudd fra staten skal gi en rimelig dekning av gjennomsnittlige merutgifter, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere. I kapittel 5 og 6 i rapporten beregner utvalget demografikostnader for 2024 under ulike antakelser for antall flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og blir bosatt her.*

### 2.1 Innledning

Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor og har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag, herunder velferdstjenester som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester. Kommunalt konsum har i de siste årene før pandemien utgjort rundt 14,5 prosent av BNP Fastlands-Norge. I pandemiårene 2020 og 2021 var konsumandelen nesten 15,0 prosent, mens andelen i 2022 var tilbake på 14,5 prosent. Kommunesektorens inntekter har over tid økt mer enn verdiskapingen i fastlandsøkonomien. I 2022 beregnes sektorens inntekter å tilsvare 18,8 prosent av BNP for Fastlands-Norge, ned fra en andel på 19,4 prosent under pandemiårene. De viktigste inntektene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, også omtalt som frie inntekter. De utgjorde 72,4 prosent av samlede inntekter i 2022.

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

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>											
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,6	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	14,8	14,9	14,5
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-N.	17,7	17,8	17,7	18,1	18,7	18,9	18,7	18,6	19,4	19,4	18,8
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,8	16,8	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,5	17,5	17,0
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total	19,4	19,5	19,4	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7	19,0
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>											
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	3,7	2,3	2,2	1,4	0,9	2,2	1,9	2,3	-2,8	4,2	3,8
Saml. inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. <sup>2</sup>	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	2,2	-0,6
Kommunal deflator, pst. endring	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	6,7
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,5	77,0
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5	-1,8
Aktivitetendring i kommunesektoren, pst. endring	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,5	2,6	2,7	-1,0	1,8	0,2
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,7	0,7
Produktinnsats, pst. volumendring	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,0	-2,8
Bruttoinvesteringer, pst. volumendring	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-7,9	3,5
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,6	13,3	14,0
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter <sup>3</sup>	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,6
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter <sup>4</sup>	6,9	6,9	6,9	8,2	10,2	11,4	12,2	11,9	11,8	13,8	14,9
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-1,5	-2,9
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter <sup>5</sup>	39,6	41,8	46,1	45,0	44,1	43,6	44,3	47,3	48,6	46,8	46,9

<sup>1</sup> Tallene er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. juni 2023 og statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 8. juni 2023.

<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> 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>4</sup> Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

<sup>5</sup> Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2022 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall uten disse fordringene.

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

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.

## 2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen

### Inntektsutviklingen i 2022

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i kommunesektorens inntekter i 2022 på ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger til nasjonalbudsjettene. I beregningen av

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

*Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2022.<sup>1</sup> Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2022-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt i forhold til regnskap for 2021:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2022	-2,2	-0,4	-4,0	-0,9
Tilleggsproposisjon 2022	1,3	0,2	-1,5	-0,3
Saldert budsjett 2022 (inkl. budsjettavtalen)	2,6	0,4	-1,4	-0,3
Revidert nasjonalbudsjett 2022	-3,3	-0,5	-8,9	-1,9
Nasjonalbudsjettet 2023	-7,4	-1,2	-13,3	-2,9
Revidert nasjonalbudsjett 2023	-4,8	-0,8	-8,4	-1,8
Juni 2023	-3,6	-0,6	-8,4	-1,8
<i>Memo: Målt i forhold til anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2021:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2022	3,8	0,7	2,0	0,5
Tilleggsproposisjon	7,4	1,3	4,5	1,0
Saldert budsjett 2022 (inkl. budsjettavtalen)	8,6	1,5	4,7	1,1

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

Kilde: Finansdepartementet

Regnskapstallene viste at skatteinntektene for kommunesektoren i 2022 ble nær 35 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett for 2022. Dette er den høyeste merskatteveksten som er målt for kommunesektoren noen gang, selv justert for nedtrekket i rammetilskuddet på 12,1 mrd. kroner ifm. Revidert nasjonalbudsjett 2022. Merskatteveksten skyldtes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst. De senere årene har merskatteveksten hatt særlig sammenheng med tilpasninger til økt skatt på utbytte. Gjentatte år med stor merskattevekst er en utfordring for planleggingen i kommunene og for statens inntektsstyring av sektoren.

Til tross for den høye merskatteveksten er anslaget for realveksten i kommunesektorens inntekter i 2022 blitt nedjustert siden fremleggelsen av det opprinnelige budsjettet, se tabell 2.2. Nå anslås realveksten i kommunesektorens frie inntekter å falle med 8,4 mrd. kroner fra 2021, mot anslaget på 1,4 mrd. kroner i Saldert budsjett 2022. Samlede inntekter anslås å falle med 3,6 mrd. kroner i 2022, mot en anslått økning på 2,6 mrd. kroner. Nedjusteringen må sees i sammenheng med at inntekstveksten for 2022 regnes fra et høyere inntektsnivået i 2021 enn anslått, hovedsakelig grunnet uventet sterk merskattevekst i siste halvdel av 2021. Samlet sett ble nivået på de frie inntektene også i 2022 høyere enn anslått i saldert budsjett.

Kostnadsveksten i 2022 ble betydelig høyere enn lagt til grunn i budsjettet, og kommunal deflator er oppjustert fra 2,5 prosent til 6,7 prosent siden Saldert budsjett 2022. En økning i kostnadsdeflatoren bidrar isolert sett til å trekke ned realveksten i kommunesektorens frie og samlede inntekter, og bidro til en uventet kostnadsvekst på om lag 18,8 mrd. kroner i 2022,

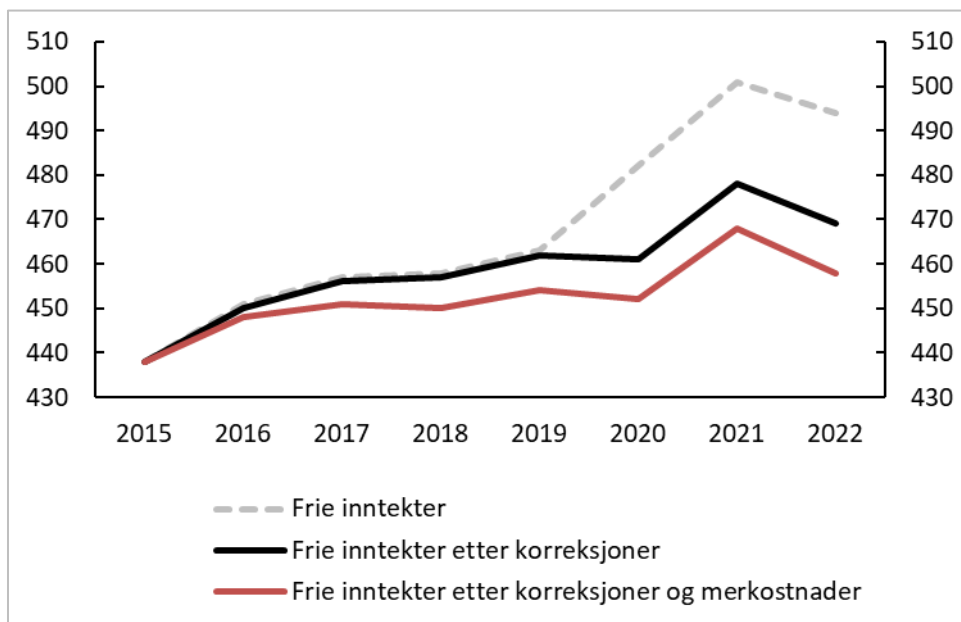
<sup>1</sup> Reduserte gebyrinntekter som følge av pandemien, slik som anslått av arbeidsgruppen for kommunesektorens koronakostnader, er korrigert ut siden en rekke av de midlertidige bevilgningene er knyttet til kompensasjon av dette inntektstapet.

sammenlignet med anslaget i saldert budsjett. Justert for nedtrekket i rammetilskuddet i Revidert nasjonalbudsjett 2022, var merskatteveksten i kommunesektoren om lag 4 mrd. kroner høyere enn den uventede kostnadsveksten i fjor.

Figur 2.1 viser nivået på de frie inntektene over tid målt i faste 2023-kroner, slik at kostnadsveksten er hensyntatt. Frie inntekter (stiplet grå linje) var særlig høye under pandemien, blant annet som følge av betydelige overføringer til sektoren for å dekke utgifter ifm. pandemien. Korrigert for midlertidige tiltak og oppgaveoverføringer mv. var frie inntekter høye i 2021 og 2022, som følge av betydelig merskattevekst (svart linje). Justeres det også for merutgifter til demografi (rød linje), var nivået på frie inntekter i 2022 høyere enn i nivået i årene før pandemien.

I figur 2.1 er det korrigert for alle engangsoverføringer, samt overføringer som skal styrke spesifiserte tjenestetilbud i kommunen. En del av dette er midler som gjør kommunene bedre rustet til å tilby gode tjenester, men som korrigeres ut når vi beregner veksten i frie inntekter.

Figur 2.1 viser endringen i det faktiske nivået på frie inntekter over tid, men ikke nivået som det ble planlagt for i de opprinnelige budsjettene. Over flere år har frie inntekter blitt høyere enn planlagt, fordi merutgiftene til pensjon har blitt lavere enn anslått og skatteinntektene har blitt høyere enn anslått. Oppdaterte tall viser at realveksten i frie inntekter har blitt betydelig sterkere enn det som lå til grunn i de enkelte statsbudsjettene i perioden 2015-2021, se figur 2.2. Dette følger særlig av sterkere skattevekst enn anslått og lavere pensjonskostnader enn anslått. Samlet sett har dette bidratt til å styrke realveksten i de frie inntektene med i gjennomsnitt 5,2 mrd. 2023-kroner per år i perioden 2015 til 2022. Samtidig har også merkostnadene til demografi i snitt blitt 0,2 mrd. kroner lavere enn anslått i samme periode.

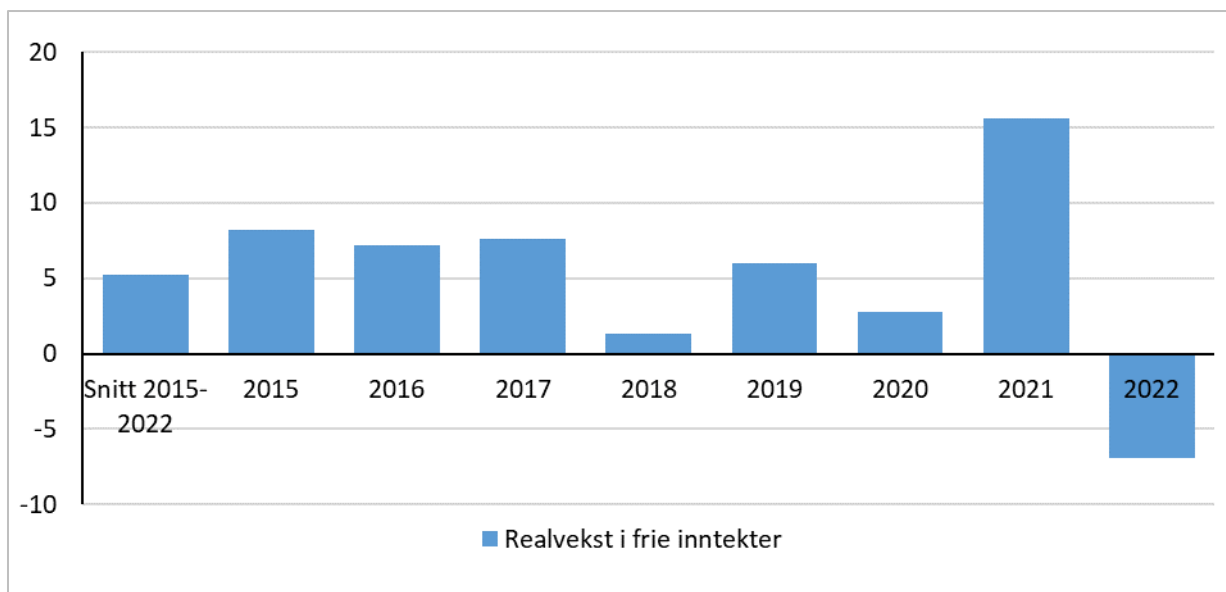


Figur 2.1 Utviklingen i frie inntekter med korreksjoner<sup>1,2</sup>. Mrd. 2023-kroner. 2015 til 2023

<sup>1</sup> Den grå linjen er korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

<sup>2</sup> Den røde linjen er i tillegg justert for merkostnader til demografi. Historisk inngår merkostnader til pensjon i kostnadsveksten.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet.



Figur 2.2 Avvik mellom anslag i saldert budsjett og oppdaterte tall for realveksten i frie inntekter<sup>1,2,3</sup>. Mrd. 2023-kroner

<sup>1</sup> Korrigeret for midlertidige tiltak og oppgaveendringer.

<sup>2</sup> Endringer i skatt, rammetilskudd og kommunal deflator fanges opp i endringer i realveksten i frie inntekter.

<sup>3</sup> Både anslag og faktiske tall hensyntar merkostnader til pensjon.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, TBU og Finansdepartementet.

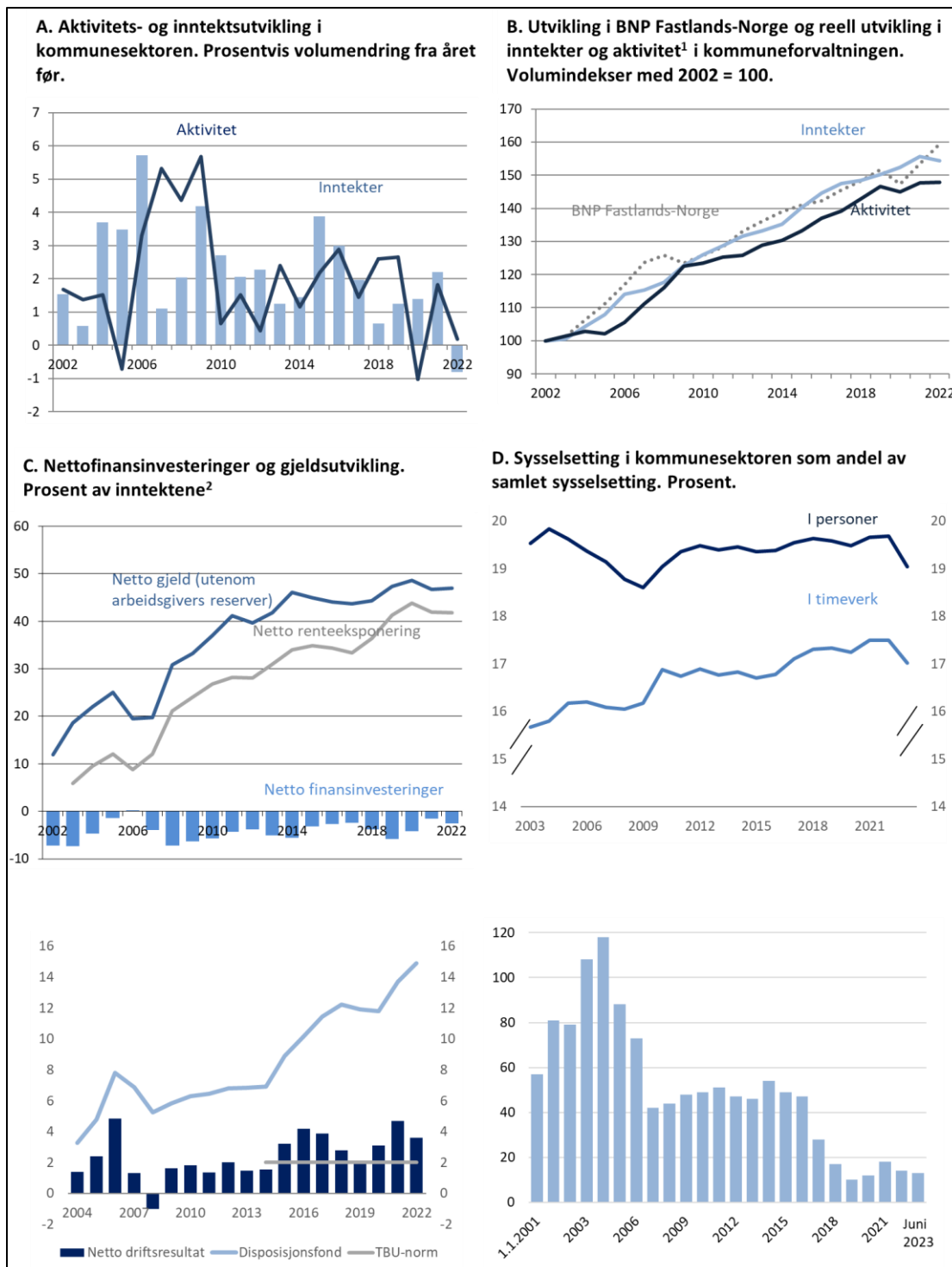
Kommunesektoren har vært viktig i håndteringen av koronapandemien, og kommuneøkonomien ble påvirket av pandemien også i 2022. Kommunesektoren er blitt kompensert for sine merutgifter og mindreinntekter som følge av pandemien. I første halvår 2022 mottok sektoren en kompensasjon på 1,5 mrd. kroner. I forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2022 ble det vedtatt en tilleggsbevilgning til kommunesektoren på 7,3 mrd. kroner.

### 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 2022 er aktiviteten beregnet til å ha økt med 0,2 prosent, etter en økning på 1,8 prosent fra 2020 til 2021, se figur 2.3A. Figuren viser aktivitets- og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Samlede inntekter er beregnet til å ha falt med 0,6 prosent i 2022, sammenlignet med en økning på 2,2 prosent i 2021. Aktivitetsveksten i 2022 var i stor grad drevet av en reell økning i bruttoinvesteringene på 3,5 prosent, mens et fall i produktinnsats på 2,8 prosent isolert sett trakk ned. Veksten i utførte timeverk i kommunesektoren var 0,7 prosent i 2022.





Figur 2.3 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> Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

<sup>4</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>5</sup> Med unntak av 1.1.2001, da registeret ble opprettet, og 2023 er alle tall per 31.12. i det respektive år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Figur 2.3B viser realveksten i samlede inntekter, aktivitetsveksten og realveksten i Fastlands-BNP siden 2002. Seriene i figur 2.3B er ikke fullt ut sammenlignbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom den beregnede inntektsveksten. Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store negative netto finansinvesteringer i sektoren, se figur 2.3A og 2.3C. Lav aktivitetsvekst, kombinert med betydelige overføringer fra staten, bidro til lavere negative netto finansinvesteringene i 2020 og videre i 2021. I 2022 var aktivitetsveksten høyere enn inntektsveksten noe som bidro til økte negative netto finansinvesteringer i sektoren.

## 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<sup>2</sup>. Oppdaterte tall for brutto og netto driftsresultat i 2022 ble publisert av Statistisk Sentralbyrå 15. juni 2023.

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 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.<sup>3</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 2010–2022 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 korrigeret for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

Netto driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2010–2014. Driftsresultatene ble deretter kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2022 stort sett godt over utvalgets anbefaling.

---

<sup>2</sup> Uten å ta opp mer lån.

<sup>3</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 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat (eks. avskrivninger) etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer er trukket fra for årene før 2014. Konsern. Prosent av brutto driftsinntekter.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Kommunesektoren</b>													
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8
Netto driftsresultat	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,6
Disposisjonsfond <sup>3</sup>	6,4	6,6	6,9	6,9	6,9	8,2	10,2	11,4	12,2	11,9	11,8	13,8	14,9
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>													
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4
Netto driftsresultat	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0
Disposisjonsfond <sup>2</sup>	6,0	6,1	6,5	6,7	6,6	7,8	10,0	11,4	12,2	11,8	11,5	13,4	14,7
<b>Fylkeskommunene</b>													
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,1
Netto driftsresultat	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,4
Disposisjonsfond <sup>2</sup>	8,7	8,9	9,0	8,3	8,7	10,3	11,2	11,6	12,7	12,3	13,0	15,8	16,1

<sup>1</sup>Avskrivninger er ikke trukket fra.

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

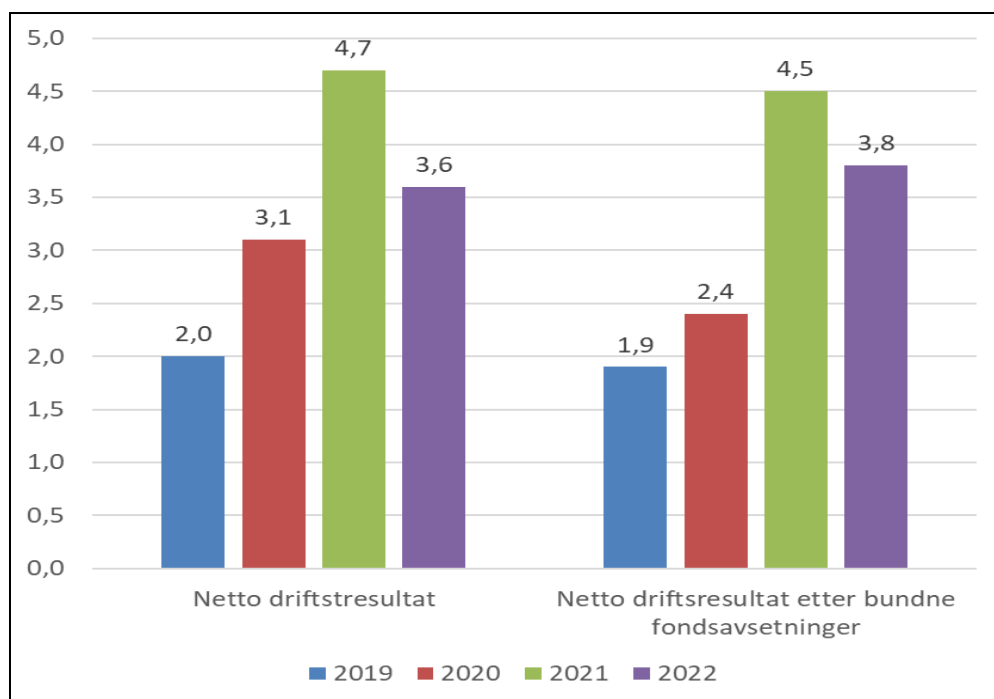
Kilde: Statistisk sentralbyrå

### *Netto driftsresultat for sektoren var høyt i 2022, men spredningen var større enn tidligere*

I 2021 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet mer enn dobbelt så høyt som utvalgets anbefaling over tid, og det høyeste siden 2006. I 2022 var netto driftsresultat 3,6 prosent av driftsinntektene i kommunesektoren som helhet, også det langt over nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. Netto driftsresultat for både kommunene samlet og fylkeskommunene samlet lå markant over anbefalingene med hhv. 3,0 og 6,4 prosent.

De gode driftsresultatene i 2022 må ses i lys av den kraftige merskatteveksten, og at en stor del av denne først ble kjent mot slutten av året. I tillegg ble også kompensasjonen for koronarelaterte merutgifter først varslet i forbindelse med nysaldert budsjett.

Netto driftsresultater er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultatene påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er mottatt, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2022 var avsetningen til bundne fond mindre enn bruken, og fra 2021 til 2022 var nedgangen i netto driftsresultat litt større enn nedgangen i netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger. Svekkelsen av den økonomiske balansen i 2022 var derfor noe mindre enn hva nedgangen i netto driftsresultat gir uttrykk for.



*Figur 2.4 Netto driftsresultat og netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger i kommunesektoren. 2019–2022*

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

Bak tallene for landet som helhet, er det store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, se figur 2.3A, og variasjonene i 2022 var større enn i foregående år. Større variasjon må ses i sammenheng med flere forhold. Enkelte kommuner fikk store inntekter fra Havbruksfondet. De høye strømprisene gir større forskjeller mellom kommuner som hadde kraftinntekter og kommuner som kun fikk økte utgifter. I tillegg var det store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Også merskatteveksten, som særlig var knyttet til skatt på eierinntekter, kan slå ulikt ut, selv etter inntektsutjevningen

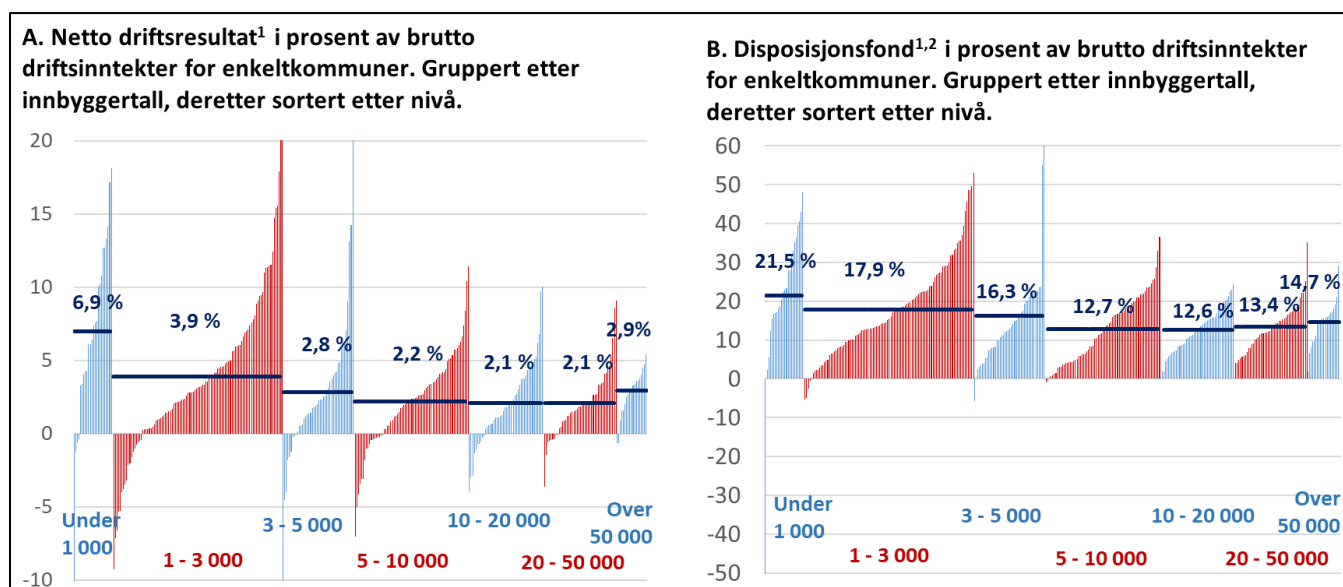
I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på netto driftsresultat i 2022. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. I 2022 hadde de minste kommunene, og da særlig kommunene med inntil 1000 innbyggere høyere netto driftsresultat enn de øvrige i gjennomsnitt, mens kommuner med mellom 5 000 og 50 000 innbyggere hadde noe lavere. Samtidig viser figuren at variasjonen mellom kommunene er mindre blant de store kommunene enn i de små og mellomstore.

I 2022 var det 70 kommuner, tilsvarende 20 prosent, som hadde et negativt netto driftsresultat. For enkelte av disse kommunene var driftsunderskuddene store. I 2021 var andelen 12 prosent, og i 2020 18 prosent. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK.

#### *Mange kommuner har bygd opp disposisjonsfondene*

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Høyere inntektsvekst og lavere utgiftsvekst enn planlagt har medvirket til at kommunesektoren har hatt gode driftsresultater og spart betydelige midler i disposisjonsfond i perioden 2015 til 2022. Det er store forskjeller mellom

kommuner, men som vist i figur 2.5B har et flertall av kommunene bygd opp disposisjonsfond etter flere år med relativt gode driftsresultater. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 99 mrd. kroner ved utgangen av 2022, tilsvarende 14,9 prosent av driftsinntektene. Disposisjonsfondene som andel av driftsinntektene økte klart også i 2022 og har aldri vært større. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene. Mange kommuner står dermed godt rustet for å håndtere usikkerhet og kan tære på de oppsparte midlene ved uforutsette negative hendelser. Disposisjonsfondene gir også rom for å redusere gjeldsopptak eller foreta investeringer, og gir således kommunene en større handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene fremover.



Figur 2.5 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i 2022 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Uveide gruppegjennomsnitt

<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. (Fri egenkapital drift)

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

Det er betydelige variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner også for disposisjonsfond. Tall for enkeltkommuner er vist i figur 2.5B, 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 2.5A. 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 ni kommuner et positivt akkumulert merforbruk. For fire 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 15. juni 2023 var det 14 kommuner i ROBEK, fortsatt et lavt antall sammenliknet med de fleste årene så langt på 2000-tallet.

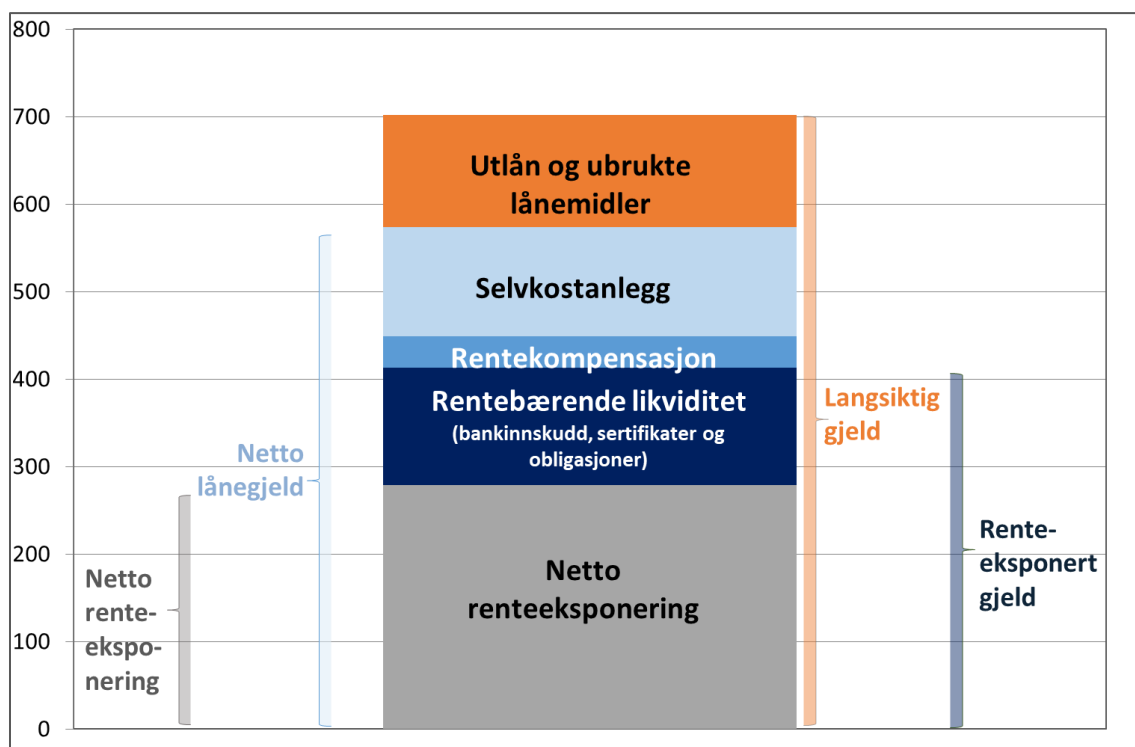
For at årlige svingninger i pensjonspremien ikke skal slå rett ut i kommunenes pensjonskostnader skilles det mellom betalte pensjonspremier og regnskapsførte

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 syv år eller tilbakeføres fullt ut året etter at premieavviket oppsto ved at de kostnadsføres med samme nominelle beløp hvert år. Det akkumulerte avviket var nærmere 42 mrd. kroner ved utgangen av 2022, en økning på oppunder 5 mrd. kroner fra 2021. Kommunene og fylkeskommunene må ha likviditet til å håndtere at pensjonspremiene over tid har vært høyere enn regnskapsførte pensjonskostnader. Det har de senere årene blitt tatt hensyn til at veksten i kommunesektorens frie inntekter skal dekke merkostnader til demografi og pensjon hvor også de regnskapsmessige kostnadene knyttet til nedbygging av tidligere års akkumulert premieavvik inngår.

## 2.4 Nettofinansinvesteringer og netto gjeld

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

Tallene for 2022 viser at kommuneforvaltningen hadde negative nettofinansinvesteringer på 19,6 mrd. kroner, tilsvarende 2,9 prosent av samlede inntekter. Det er en økning i underskudd på 9,8 mrd. kroner fra 2021, men en nedgang på 5,2 mrd. kroner fra 2020. Økningen i underskuddet fra 2021 må blant annet ses i sammenheng med høye bruttorealinvesteringer.



Figur 2.6 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2022. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.3C viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Dette finansielle sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.

Ved utgangen av 2022 utgjorde sektorens netto gjeld 46,9 prosent av inntektene<sup>4</sup>, se figur 2.3C. Dette er på omtrent samme nivå som i 2021. Nettogjelden gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.6 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.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 702 mrd. kroner ved utgangen av 2022. 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 gebyrer 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, som i figur 2.6 er benevnt renteeksponert gjeld, anslås til 413 mrd. kroner, tilsvarende 62 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 2022 anslås til 279 mrd. kroner, eller om lag 41,8 prosent av driftsinntektene, en nedgang fra 41,9 i 2021. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 2 ¾ 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 2.3 D viser utviklingen i sysselsettingen i kommunesektoren som andel av samlet sysselsetting fra 2002. Andelen har vært stabil på om lag 17 prosent over lang tid. I pandemiårene 2020 og 2021 sto kommuneforvaltningen for 17,5 prosent av alle utførte timeverk. I 2022 var andelen tilbake på 17,0 prosent. Nedgangen må ses i sammenheng med sterk vekst i sysselsettingen samlet sett.

Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen det siste tiåret ligget på om lag 19,5 prosent. I 2022 gikk andelen kommuneforvaltningen direkte stod for av samlet sysselsetting ned til 19,0 prosent.

---

<sup>4</sup> Netto gjeld eksklusive arbeidsgivers pensjonsreserver. Deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Netto gjeld medregnet arbeidsgivers reserver er derfor lavere.

## 2.6 Kommunesektorens inntekter i 2023

Dette avsnittet er basert på omtalen av kommunesektorens inntekter i regjeringens forslag til kommuneopplegget i Revidert nasjonalbudsjett 2023 (RNB 2023). I tråd med etablert praksis regnes inntektsveksten i utgangspunktet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2022 etter Stortingets behandling av RNB2022.<sup>5</sup>

I Nasjonalbudsjettet 2023, og i det endelig vedtatte budsjettet for 2023 som Stortinget vedtok i fjor høst, la regjeringen opp til en realnedgang i kommunesektorens frie inntekter på 0,1 mrd. kroner, se tabell 2.4.

I Saldert budsjett 2023 Etter stortingsbehandlingen av RNB 2023 anslås det nå en realnedgang i 2023 på 8,0 mrd. kroner i kommunesektorens samlede inntekter og 11,6 mrd. kroner i de frie inntektene, se tabell 2.4. Nedjusteringen av veksten i de frie inntektene i år må sees i sammenheng med et betydelig høyere inntektsnivå i 2022 enn ventet i Saldert budsjett 2023, hovedsakelig grunnet uventet sterk merskattevekst i sist halvdel av 2022.

*Tabell 2.4 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2023. Anslag på ulike tidspunkter. Mrd. 2023-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2022 i Revidert nasjonalbudsjett 2022:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2023	-	-	1,8-2,3	-
Nasjonalbudsjettet 2023	5,2	0,9	2,6	0,6
Saldert budsjett 2023 (inkl. budsjettavtalen)	6,1	1,0	2,6	0,6
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2022:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2023	2,5	0,4	-0,1	0,0
Saldert budsjett 2023	3,4	0,6	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2023	-8,0	-1,3	-11,6	-2,4

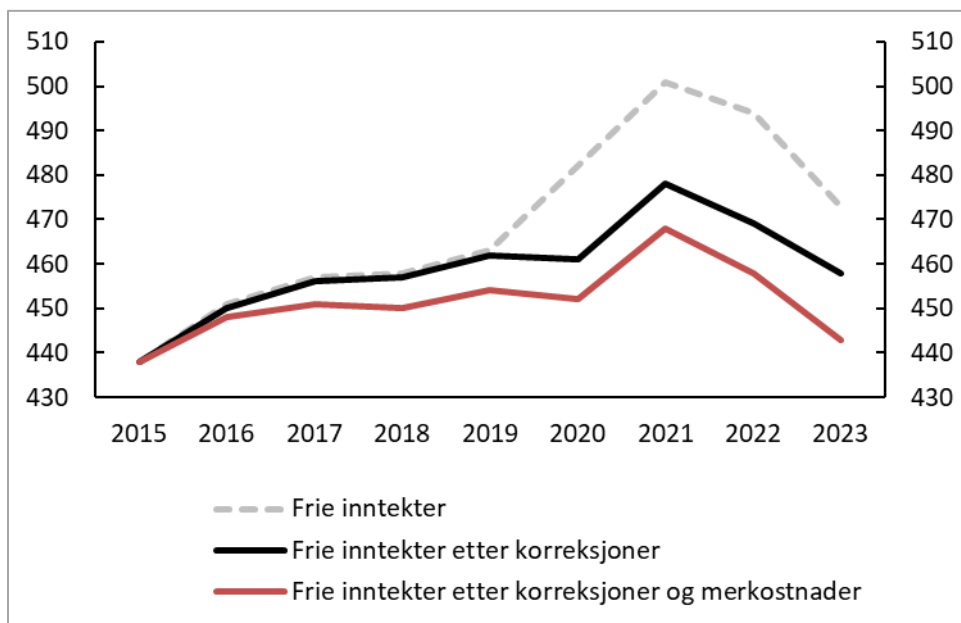
Kilde: Finansdepartementet

Høyere vekst i den kommunale kostnadsdeflatoren enn anslått i saldert budsjett for 2023 trekker isolert sett ned realveksten i de frie inntektene i år, men dette ble kommunesektoren mer enn kompensert for i forbindelse med Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2023. Tatt hensyn til merskatteveksten er det vedtatt å øke rammetilskuddet med 3,2 mrd. kroner, noe som isolert sett er om lag 600 mill. kroner mer enn hva undervurderingen av kostnadsveksten skulle tilsi. Sammen med endringer i skatteopplegget som ble vedtatt i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett, anslås de frie inntektene reelt sett til å være 400 mill. kroner høyere enn i saldert budsjett for 2023. Samlet sett bidrar kompensasjonen og anslått merskattevekst i 2023 til å dempe nedgangen i realinntektene fra 2022 til 2023.

Figur 2.7 viser utviklingen i frie inntekter som i figur 2.1, men med anslaget for 2023. I 2023 anslås frie inntekter justert for oppgaveoverføringer mv. å være på samme nivå som årene før pandemien. Justeres det også for merutgifter til demografi, og pensjon i 2023 (hvor de

<sup>5</sup> Dette er fordi kommunene skal kunne planlegge ut fra et inntektsnivå som er mest mulig kjent, jf. boks 2.2.

ikke er fanget opp i den kommunale deflatoren), anslås nivået på frie inntekter i år noe lavere enn de fire siste årene før pandemien (rød linje). Det er betydelig usikkerhet knyttet til anslagene på merskattevekst og merutgifter til demografi og pensjon, samt kostnadsveksten i 2023. Gjennom effektivisering kan kommunesektoren skaffe seg et større handlingsrom i år og videre framover enn det utviklingen i de økonomiske rammevilkårene isolert sett tilsier.



Figur 2.7 Utviklingen i frie inntekter med korreksjoner<sup>1,2</sup>. Mrd. 2023-kroner. 2015 til 2023

<sup>1</sup> Den grå linjen er korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

<sup>2</sup> Den røde linjen er i tillegg justert for merkostnader til demografi. Det er i tillegg justert for pensjon i 2023. Historisk inngår merkostnader til pensjon i kostnadsveksten.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet

## Boks 2.1 Realvekst og realnivå i kommunesektorens inntekter i budsjettene

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

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

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

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

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

## Boks 2.2 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 vektorer brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjorde av de samlede utgiftene for de tre kostnadsartene året før. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av effektiviseringstiltak.

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Bruttorealinvestering**

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

### **Utførte timeverk**

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

### 3 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

*Koronapandemien har påvirket tjenesteproduksjonen også i 2022. Kommuner og fylkeskommuner har hatt høyt sykefravær. Rusomsorg, psykiatri og barnevern ble også påvirket negativt ved at enkelte tiltak kunne være vanskelige å gjennomføre under pandemien. Til tross for dette er store deler av tjenesteproduksjonen opprettholdt.*

*I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringer og var 88 prosent i 2022. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for at tallet på barn i barnehager har vært stabilt, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2022, mens 67 prosent oppfylte pedagognormen, noe som er en nedgang fra 2021.*

*I grunnskolen var det en økning i gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2022, noe som kan ha sammenheng med flere elever. Eksamener ble avlyst under pandemien. Samtidig oppnådde elevene bedre standpunktkarakterer. Bedre standpunktkarakterer under pandemien observeres også i andre land. Fordi eksamener ble avlyst under pandemien, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det kan ikke utelukkes at elevene har faglige etterslep som følge av pandemien.*

*Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og stor variasjon mellom studieretninger.*

*I helse og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. Selv om lege- og sykepleierdekningen er høy i Norge, har mange kommuner betydelige utfordringer med å rekruttere fastleger og sykepleiere. I distriktene er utfordringene større enn ellers i landet.*

*Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2021, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2022, er trolig andre forklaringer vel så viktige.*

*I 2022 økte antallet mottakere av sosialhjelp, og en rapport fra SIFO tyder på at andelen husholdninger med økonomiske utfordringer har økt ytterligere inn i 2023. Utviklingen har sammenheng med sterk prisvekst på strøm og matvarer, samt flere flyktninger fra Ukraina. Videre har NAV fått en ny veileder som understreker retten til individuell behandling og rom for å utøve faglig skjønn. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2023 ble økonomien til minstepensjonister, barnefamilier og andre utsatte grupper styrket. Ved behandlingen av Revidert Nasjonalbudsjett 2023 ble de veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp og satser i folketrygden prisjustert. Kommunenes utbetalinger til sosialtjenester har økt markant som følge av utviklingen.*

### 3.1 Demografiske endringer

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 2015–2022 økte antall innbyggere i disse gruppene med ca. 17 400 personer. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på 26 300 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med nærmere 9 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2015–2022 med ca. 275 000 personer, tilsvarende 5,3 prosent.

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

	2015	2021	2022	Endring 2015-22	Endring 2021-22	Årlig endring 2015-22, pst.	Årlig endring 2021-22 pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	310 725	284 235	284 679	-26 000	400	-1,2	0,1
Antall barn 1-2 år	120 549	109 224	112 193	-8 400	3 000	-1,0	2,7
Antall barn 3-5 år	190 176	175 011	172 486	-17 700	-2 500	-1,4	-1,4
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	628 122	640 378	645 043	16 900	4 700	0,4	0,7
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	195 198	191 069	195 385	200	4 300	0,0	2,3
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 127 402	1 108 523	1 112 191	-15 200	3 700	-0,2	0,3
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	744 696	870 958	891 835	147 100	20 900	2,6	2,4
Antall eldre 67-79 år	524 671	630 670	645 483	120 800	14 800	3,0	2,3
Antall eldre 80-89 år	176 079	193 735	200 377	24 300	6 600	1,9	3,4
Antall eldre 90 år og over	43 946	46 556	45 978	2 000	-600	0,6	-1,3
<b>Totalt:</b>							
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	26,0	25,0	25,0	-1,0	0,0	-	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennom 2022 økte antall barn noe. Det ble ca. 400 flere barn i aldersgruppen 1–5 år, 4 700 flere i aldersgruppen 6–15 år, mens unge i aldersgruppen 16–18 år økte med ca. 200 personer. Det ble 6 000 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 63 700 i løpet av 2022, tilsvarende 1,2 prosent.

Som en følge av krigen i Ukraina, flyktet mange av innbyggerne til andre land. I Norge var det 30 300 flere bosatte innvandrere fra Ukraina ved inngangen til 2023 enn året før. Dette har bidratt til vekst i innbyggertallet, særlig blant barn og ungdom, aldersgrupper.

Utviklingen i enkeltkommuner og den enkelte fylkeskommunene vil kunne avvike fra den nasjonale utviklingen.



## 3.2 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2015 og fram til 2021. I 2022 gikk barnetallet i barnehagealder noe opp, noe som må ses i sammenheng med bosatte flyktninger fra Ukraina. Antall barn med barnehageplass har blitt redusert i perioden fra 2015 til 2021, men viste en marginal økning i 2022, jf. figur 3.1A. Barnehagedekningen har gått gradvis opp fra 90,4 prosent i 2015 til 93,4 prosent i 2022, jf. figur 3.1B. Om lag halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna gikk dekningsgraden noe ned i 2022, mens dekningsgraden fortsatte å øke for 1–2-åringene i 2022. I 2022 gikk 87,7 prosent av 1-2-åringene i barnehage, en økning på 0,7 prosentpoeng fra året før. Dekningsgraden for 1-5-åringene var på 93,4 prosent både i 2021 og 2022.

Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2015 til 2022, jf. figur 3.1C. Fra 2021 til 2022 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

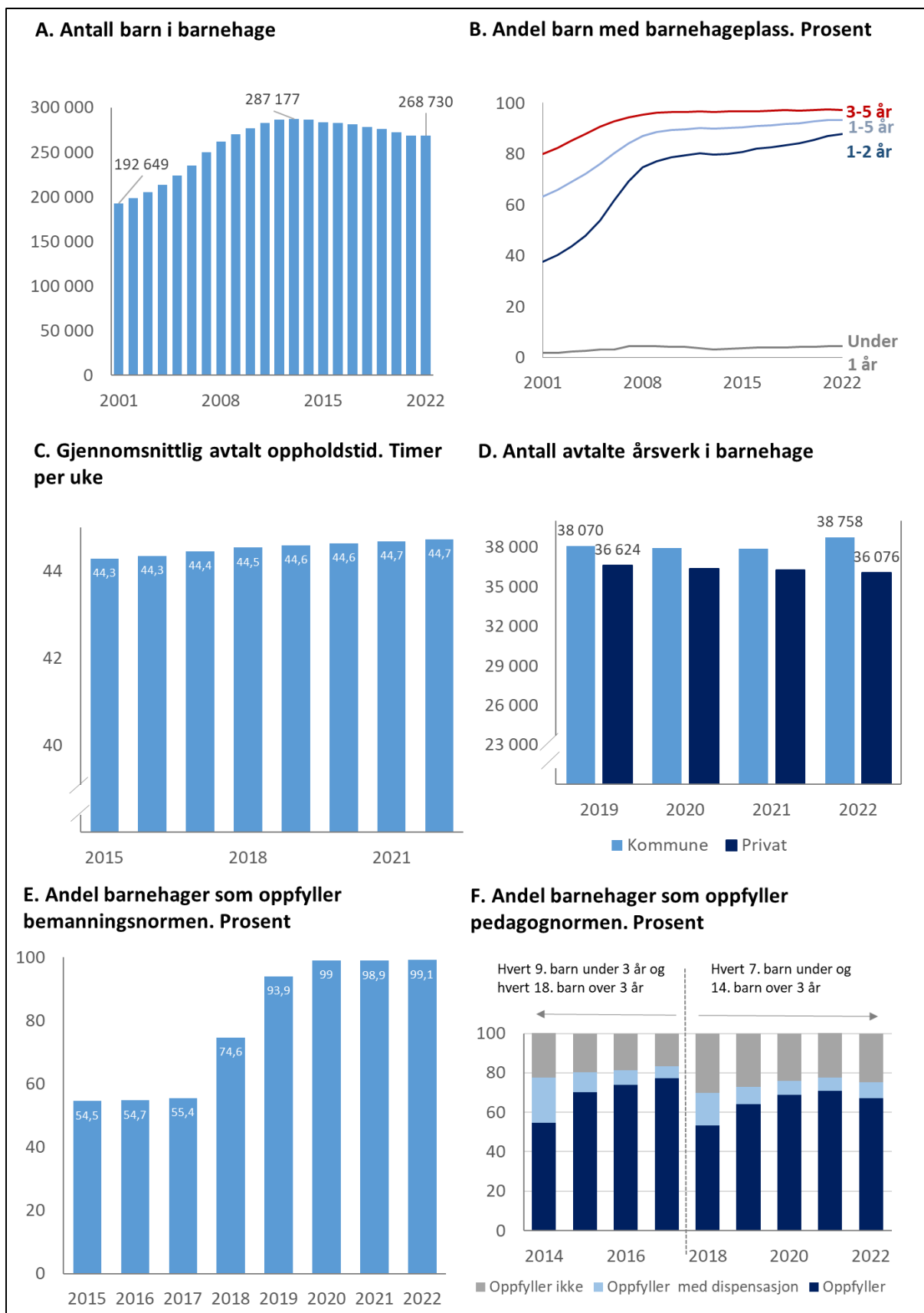
Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk økte med i overkant av 700 avtalte årsverk i barnehagene i 2022. I de kommunale barnehagene var økningen på nærmere 900 avtalte årsverk, mens det var en nedgang i de private barnehagene med nærmere 200, jf. figur 3.1D. Dette kan sees i sammenheng med at antallet barn i private barnehager har blitt redusert med ca. 1 700, mens det har vært en økning i antallet barn i de kommunale barnehagene med ca. 1 900. Den samlede, prosentvise økningen i årsverk er høyere enn den prosentvise økningen i antall barn i barnehagene, og dette betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2022.

### Boks 3.1 Bemanningsnorm

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

### Boks 3.2 Pedagognorm

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



Figur 3.1 Utvikling i barnehagesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Kommunale barnehager har over tid hatt litt høyere bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2022 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene hadde en bemanningstetthet i 2022 på 5,8 barn per ansatt.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 3.1E. Totalt gikk det 870 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2022. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100. Se boks 3.1 om bemanningsnormen.

67 prosent av barnehagene oppfylte i 2022 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 3.1F, en nedgang fra 71 prosent i 2021. Det er totalt ca. 1 600 barnehager som ikke oppfyller pedagognormen, inkludert barnehager med dispensasjon fra utdanningskravet. 1 000 av disse barnehagene mangler ett årsverk for å oppfylle pedagognormen. Resten mangler to eller flere årsverk. I gjennomsnitt var det 13,3 barn per barnehagelærer i 2022, en økning fra 13,1 barn per barnehagelærer i 2021. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det brutto rundt 2 600 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 600 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

Andelen av grunnbemanningen som var utdannede barnehagelærer, var i 2022 på 43,0 prosent, en nedgang fra 43,6 prosent i 2021.

### **3.3 Grunnskole**

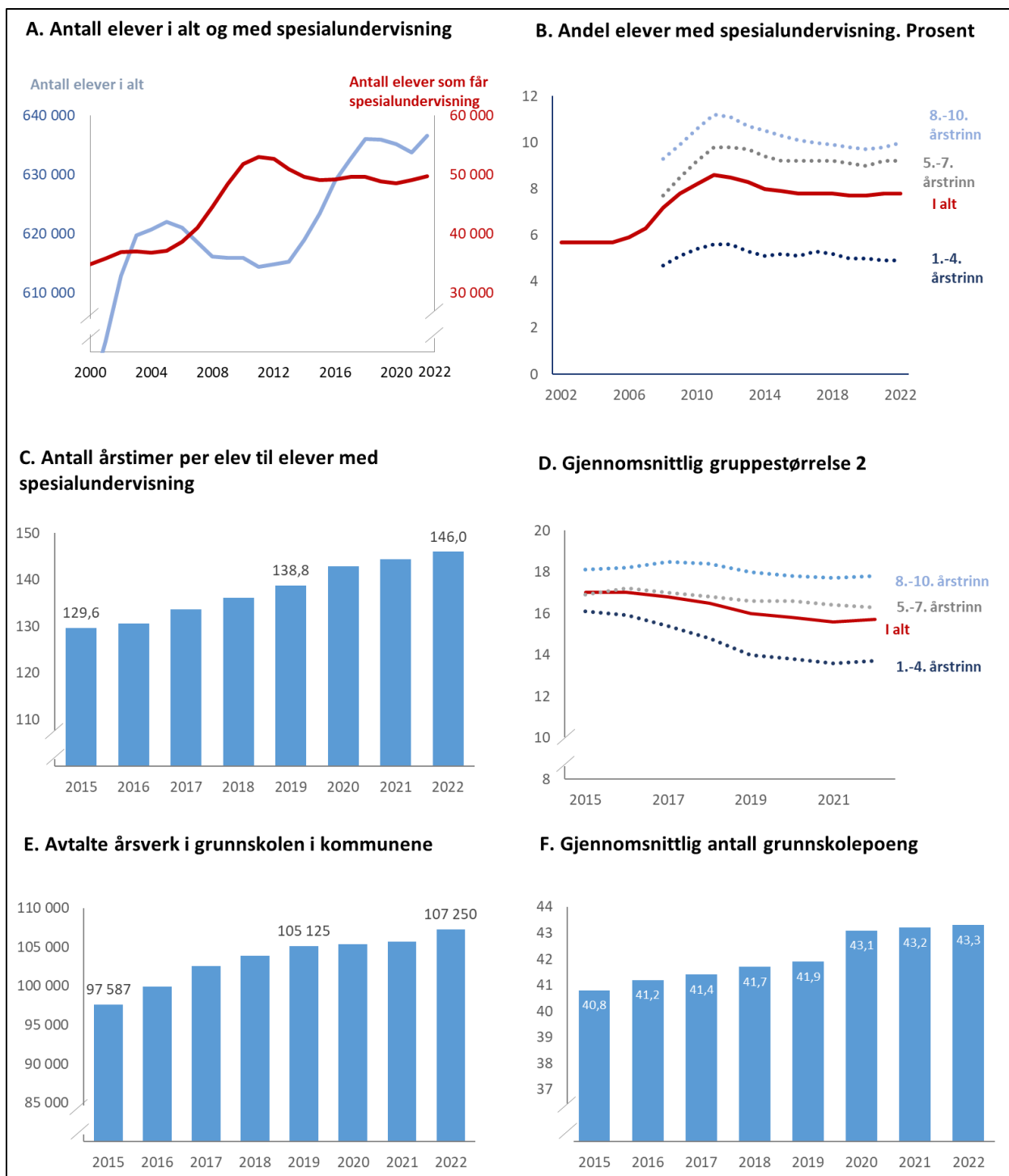
Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2015–2018, men har avtatt noe fra 2018 til 2021, jf. figur 3.2A. I 2022 økte antallet elever med vel 2 800, noe som har sammenheng med bosetting av flyktninger fra Ukraina. Det var en økning både i de kommunale grunnskolene med vel 1 800 elever og i de private skolene med vel 1 000 elever. 4,7 prosent av elevene går i private skoler.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning økte svak gjennom perioden 2015-2022

Andelen elever som fikk spesialundervisning har vært stabil etter 2015 på barne- og mellomtrinnet, mens den har gått svakt nedover på ungdomstrinnet, se figur 3.2.B. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 3.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkelte elever mindre slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 3.2B.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 3.2D. "Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med.

Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 på 1.– 10. trinn ble redusert fra 17,0 elever i 2015 til 15,7 elever i 2022. Gruppestørrelse 2 viser en liten økning fra 2021 til 2022. Dette gjelder på alle hovedtrinn med unntak av mellomtrinnet.



Figur 3.2 Utvikling i grunnskolesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Det innebærer at det i gjennomsnitt ikke skal være mer enn 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn og på ungdomstrinnet. Normen gjelder på hvert trinn på skolenivå og i ordinær undervisning. Spesialundervisning og særskilt norskopplæring er ikke en del av normen.

Tall fra GSI per oktober 2022 viser at 89 prosent av de offentlige skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en nedgang på ett prosentpoeng fra året før. På 5.–7. trinn

oppfylte omtrent 96 prosent av skolene kravet, mens 92 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. I 2022 er det blitt drøyt 1 500 flere årsverk i grunnskolesektoren, mens det har vært en økning med vel 1 800 elever i de kommunale grunnskolene. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det 470 flere årsverk til undervisning i grunnskolen i 2022–2023 sammenliknet med forrige skoleår, og det er behov for nærmere 320 årsverk for at alle skolene skal kunne oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 3.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Avgangselevene fra grunnskolen våren 2022 hadde i snitt 43,3 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,3 grunnskolepoeng mer enn guttene. Avstanden mellom jenter og gutter er noe mindre enn året før da avstanden var 4,5 grunnskolepoeng. Både høyere standpunktkarakterer og avlyste eksamener har bidratt til at grunnskolepoengene har økt i pandemiårene. Bedre standpunktkarakterer under pandemien observeres også i andre land. Fordi eksamener ble avlyst under pandemien, vet man ikke om økningen i gjennomsnittlige standpunktkarakterer gjenspeiler en reell økning i kompetansenivået. Det kan ikke utelukkes at elevene har faglige etterslep som følge av pandemien.

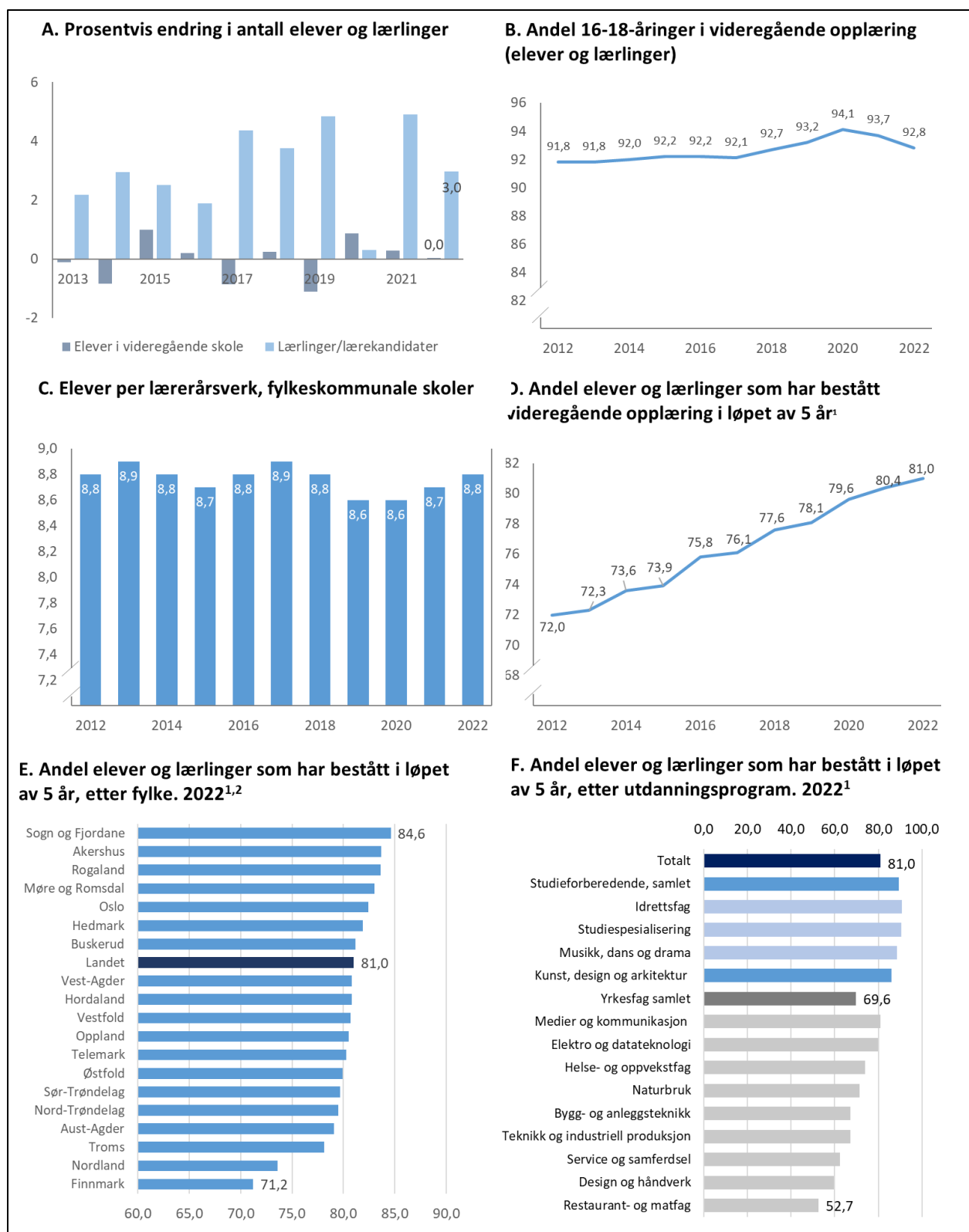
. Andelen barn i alderen 6-9 år som hadde plass i skolefritidsordningen (SFO) varierte noe etter 2018 og økte markant fra 61,0 prosent i 2021 til 65,7 prosent i 2022. Økningen har sammenheng med innføringen av tilbud om 12 timer gratis SFO til elever på 1. trinn. Nå deltar 92 prosent av førsteklasingene i SFO, en økning fra 83 prosent høsten 2021. Det har også vært en økning i deltakelsen på 2.-4.trinn.

### Boks 3.3 Grunnskolepoeng

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

## 3.4 Videregående opplæring

Siden 2015 har elevtallet i videregående skole vært relativt stabilt. Årskullene har blitt mindre, men en større andel av 16-18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp fram til 2020, jf. figur 3.3A og B. I 2022 økte befolkningen av 16–18-åringene noe mer enn antallet elever i samme alder. Dermed har andelen av 16–18-åringene i videregående opplæring gått ned. Veksten i antallet unge i aldersgruppen 16–18 år antas å ha sammenheng med at en del av flyktningene fra Ukraina befinner seg i denne aldersgruppen. Etter en nedgang i andelen av elevene som sluttet i løpet av skoleåret fra 2015, gikk denne andelen opp fra fire til fem prosent fra 2021 til 2022. Dette har påvirket at andelen som er i videregående opplæring har blitt redusert i 2022.



Figur 3.3 Utvikling i videregående opplæring

<sup>1</sup> Årstallet tilsvare 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



Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra om med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2021 til 2022, 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, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 81,0 prosent av 2016-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 18 år siden (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 2016, var økningen på 0,6 prosentpoeng fra året før.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 3.3E og F. Innenfor studieforbereende var andelen elever som fullførte innen fem år på 89,4 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 70,0 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforbereende utdanningsprogrammene. Den høyeste andelen som fullførte og besto, var i Sogn og Fjordane med 85,2 prosent, mens den var lavest i Finnmark med 70,0 prosent.

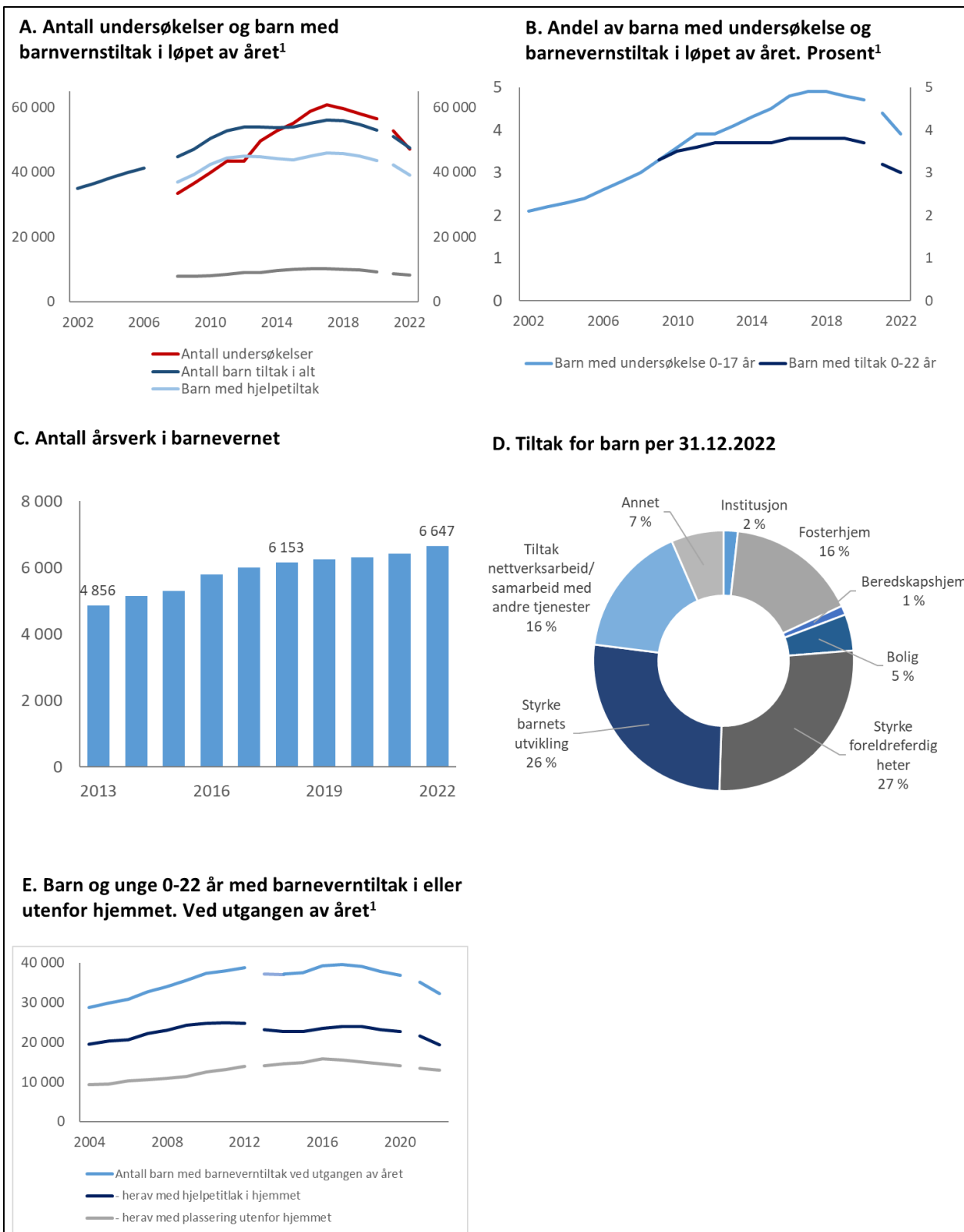
Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 80,6 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 51,2 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleiervnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenes samarbeid med kommunene blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.

#### Boks 3.4 Opplæringsloven

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

### 3.5 Barnevern

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



**Figur 3.4 Utvikling i barnevern**

<sup>1</sup> Fra 1. januar 2021 er retten til ettervern utvidet og målgruppen er 0–24 år i 2021 (0–22 år før 2021)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

sin side ansvaret for andrelinjetjenesten, for institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017 og spesielt i 2022, jf. figur 3.4A. Andel barn med undersøkelser og tiltak falt blant annet i 2020 og 2021, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2022, er trolig andre forklaringer vel så viktige.

Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 3.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt redusert, jf. figur 3.4B.

Fra 1. januar 2022 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2022 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et brudd i statistikken over.

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

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Etersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de vel 30 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2022, hadde om lag 60 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 40 prosent var plassert utenfor hjemmet.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2014 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2022 ble 92 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 3.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2022. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

### 3.6 Helse og omsorg

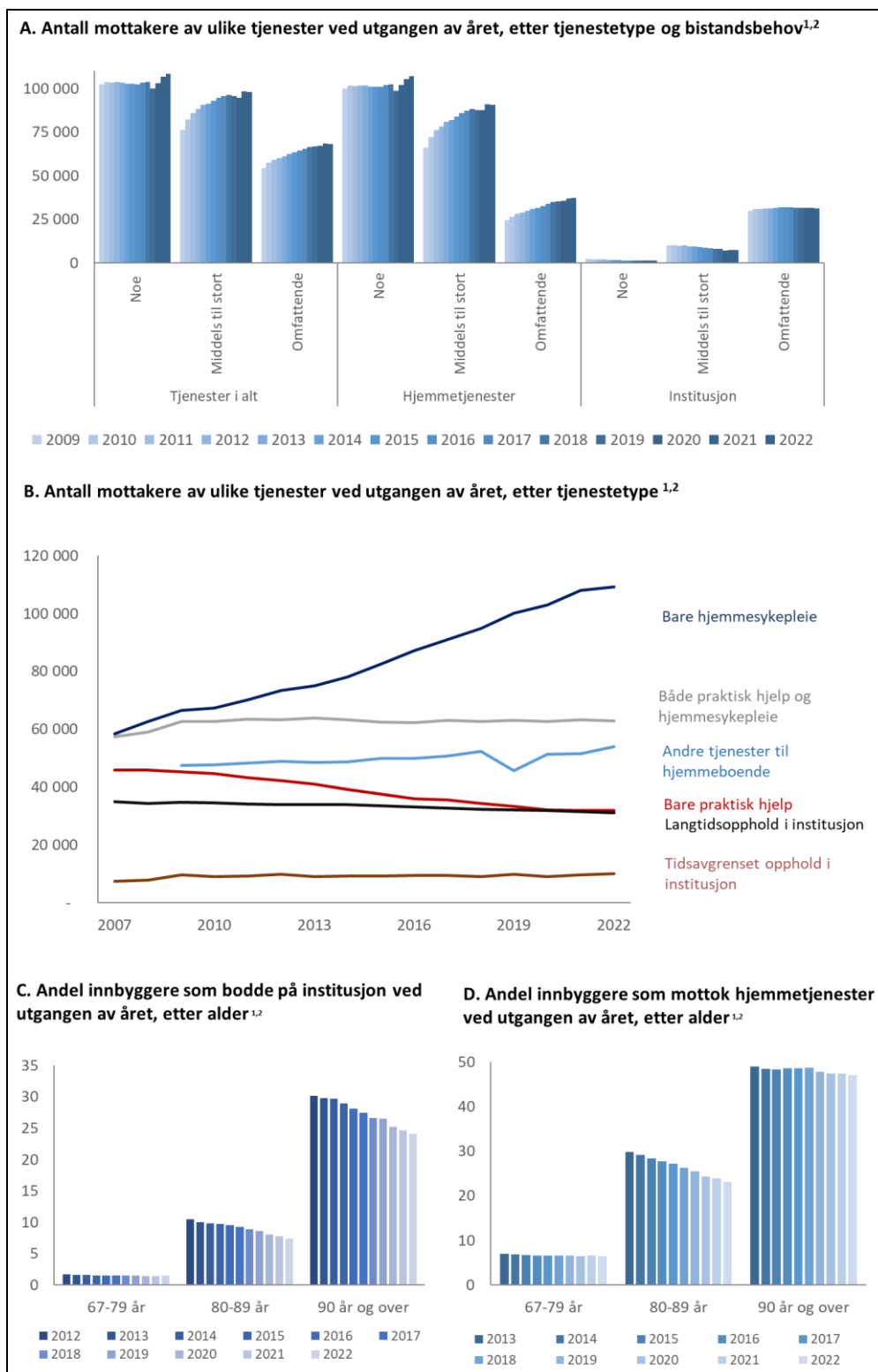
Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 3.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2015 var på 39,1 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2022, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2022 var 41,5 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 70,0 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 3.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I perioden 2015–2022 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 fram mot 2022, jf. fotnotene til figur 3.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2021. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig timetall per mottaker fra 8,9 timer i uka i 2015 til 9,8 timer i 2022.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2022, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 3.6A. I 2022 økte antall årsverk med i overkant av 3 100. Andel av de brukerrettede årsverkene som hadde helsefaglig utdanning falt litt fra 2021 til 2022, 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 52,4 i 2022, jf. 3.6C.

Legedekningen har også økt over tid og noe fra 2021 til 2022, mens fysioterapidekningen har vært mer stabil den siste delen av perioden, og gikk noe ned jf. figur 3.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene gjennom perioden 2015–2021, jf. 3.6E. I 2022 var det en liten nedgang fra året før. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,5 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2022, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,4 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 2022.

Til tross for at årsverksinnsatsen har økt i helse og omsorg, rapporterer flere kommuner om problemer med å rekruttere helsepersonell. Det er en bekymring knyttet til at mange innbyggere mangler fastlege, fastlegers arbeidsbelastning og at mange fastleger har lange lister. Helsepersonellkommisjonen peker i sin utredning på at det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell i de siste årene, særlig er det vanskelig å rekruttere fastleger og sykepleie og det er, og vil bli, spesielt utfordrende i distriktskommuner.

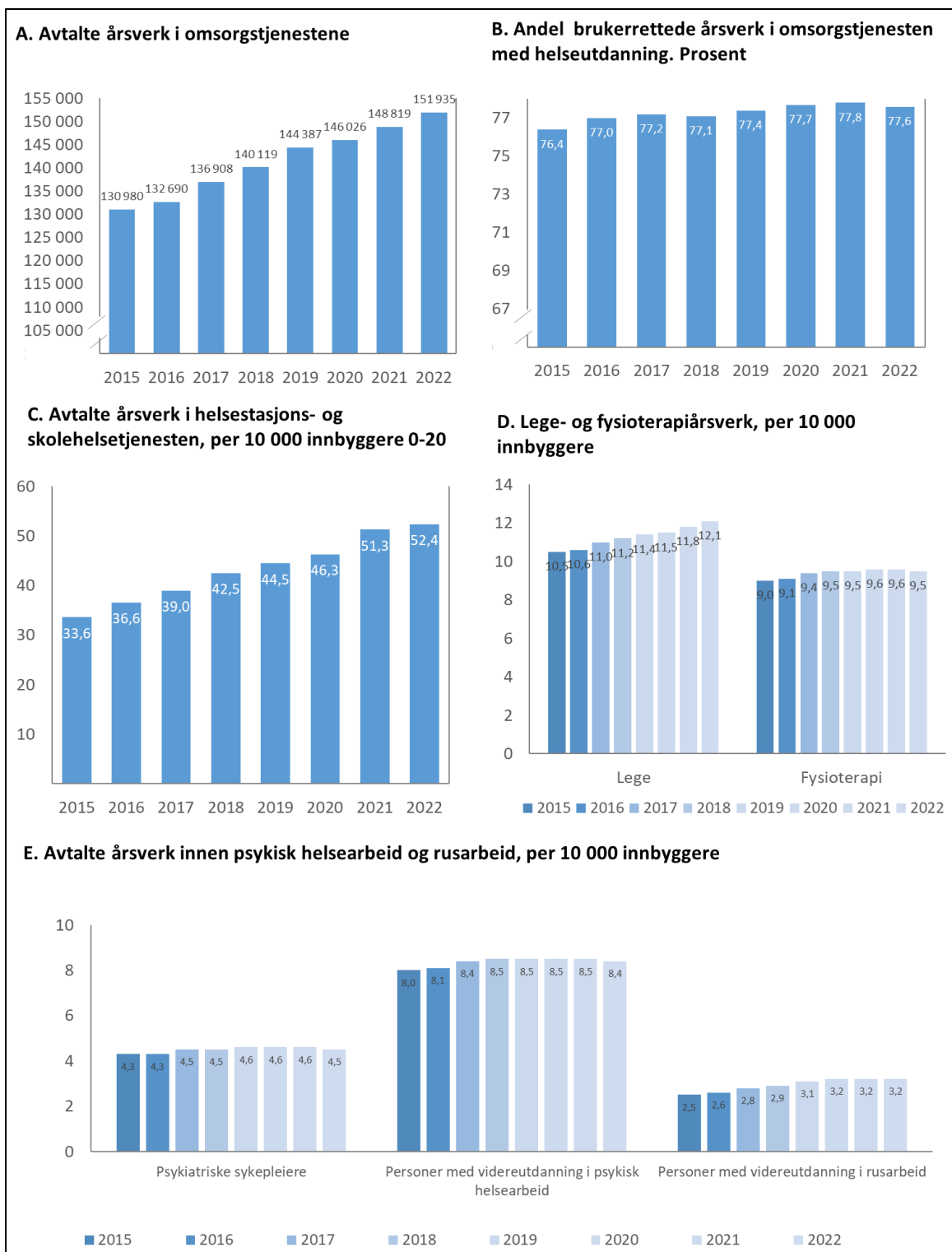


**Figur 3.5 Utvikling i omsorgstjenestene**

<sup>1</sup> Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2021 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» fra og med 2021 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

<sup>2</sup> Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2021: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2021-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2021-årgangen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.6 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

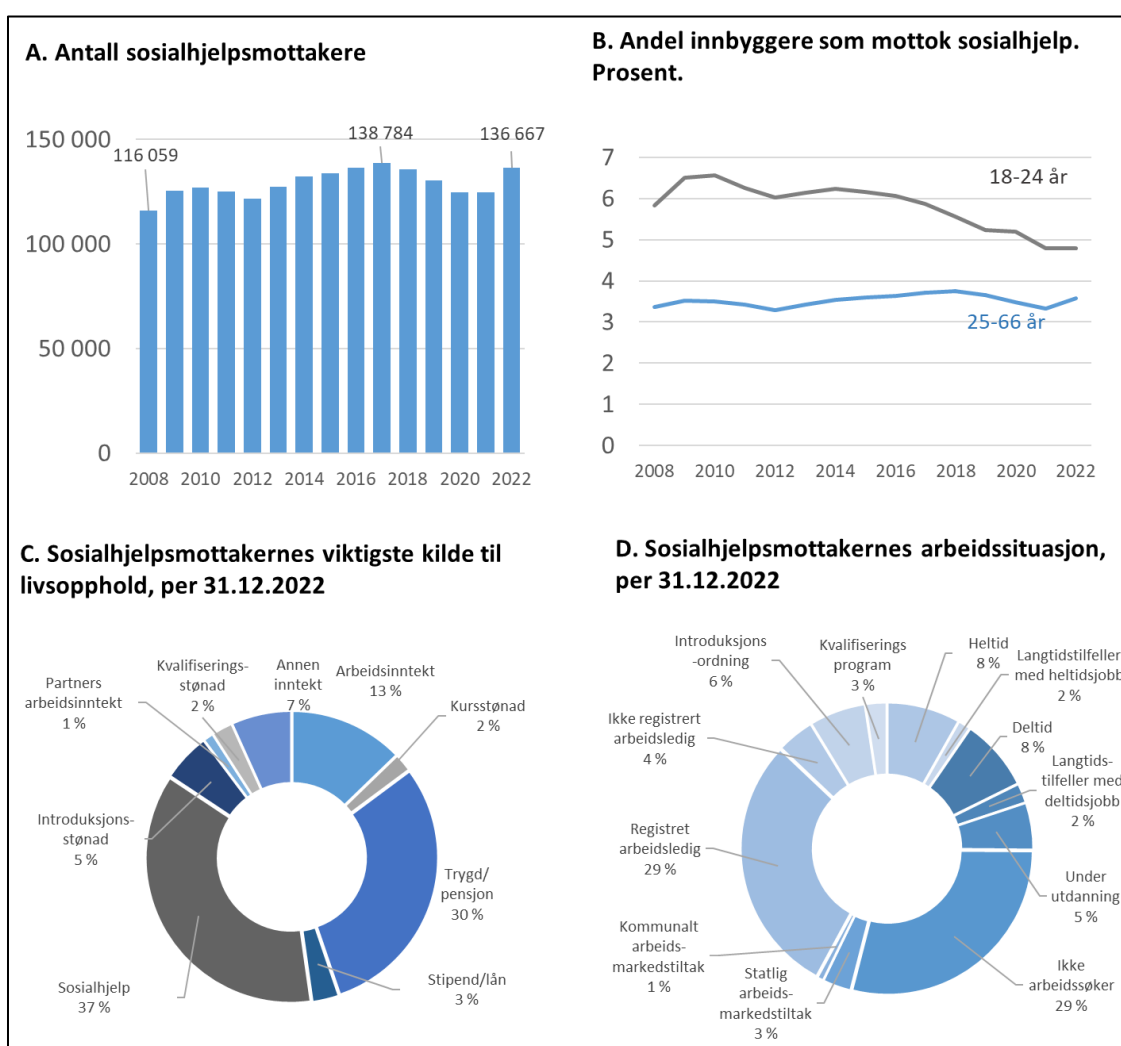
### 3.7 Sosialtjenester

Antallet mottakere av sosialhjelp økte i perioden 2012–2018, men gikk deretter noe ned fram mot 2021, jf. figur 3.7A. I 2022 økte antallet mottakere av sosialhjelp, og da først og fremst

for gruppen mellom 25 og 66 år. Andelen innbyggerne i aldersgruppen 18–24 år som mottok økonomisk sosialhjelp var stabil fra 2021 til 2022, jf. figur 3.7B.

Om lag 2/3 av mottakerne var utenfor arbeidsmarkedet som registrerte arbeidsledige eller ikke-arbeidssøkende, og 50 000 personer hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2022, jf. figur 3.7C og D. I alt 7,4 mrd. kroner ble utbetalt i stønad i 2022, noe som er en økning på 0,7 mrd. kroner fra 2021.

En rapport fra SIFO tyder på at andelen husholdninger med økonomiske utfordringer har økt ytterligere inn i 2023. Utviklingen har sammenheng med sterk prisvekst på strøm og matvarer, samt flere flyktninger fra Ukraina. Videre har NAV fått en ny veileder som understreker retten til individuell behandling og rom for å utøve faglig skjønn. I forbindelse med budsjettbehandlingen for 2023 ble økonomien til minstepensjonister, barnefamilier og andre utsatte grupper styrket. Ved behandlingen av RNB23 ble de veiledende satsene for økonomisk sosialhjelp og satser i folketrygden prisjustert.

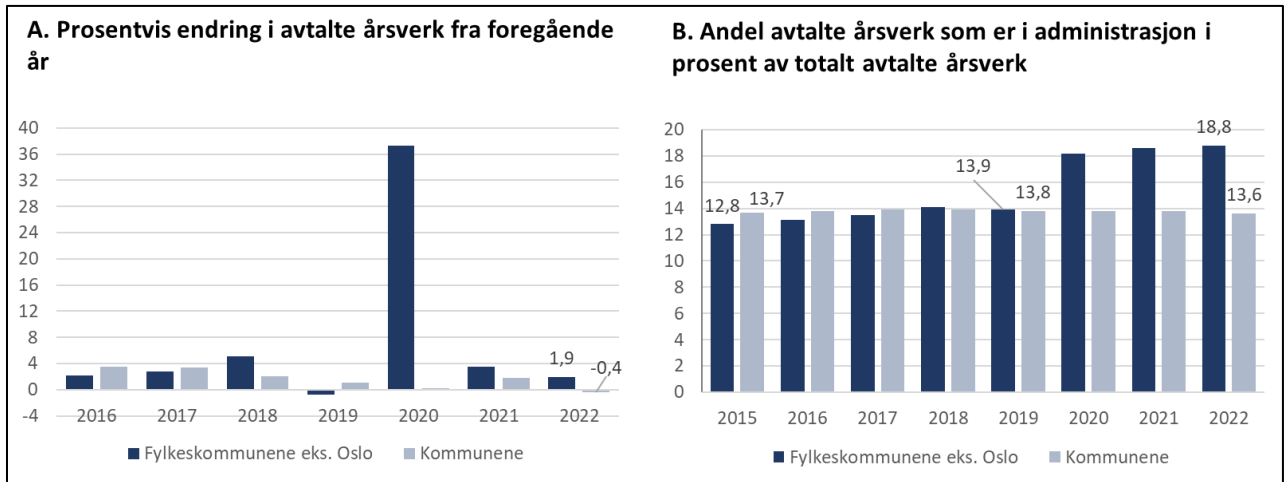


Figur 3.7 Utvikling i sosialtjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3.8 Administrasjon

Avtalte årsverk til administrasjonen økte noe for fylkeskommunene i 2022, men falt for kommunene, jf. figur 3.8A. Økningen for fylkeskommunene i 2020 hadde sammenheng med SAMS veiadministrasjon som er flyttet fra staten til fylkeskommunene. Fylkeskommunenes andel som går til administrasjon økte derfor markant, jf. figur 3.8B.



Figur 3.8 Avtalte årsverk i administrasjon i kommuner og fylkeskommuner

Kilde: Statistisk sentralbyrå



## 4 Konsekvenser av merskattevekst for kommunesektoren<sup>6</sup>

*De senere årene har kommunesektoren hatt betydelig merinntekter som følge av høyere vekst i skatteinntektene enn anslaget som lå til grunn i nasjonalbudsjettet for budsjettåret. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi ønsket derfor et prosjekt som belyser hvordan en slik merskattevekst påvirker kommunesektoren – både med tanke på hvordan merinntektene disponeres, og hvordan merskatteveksten eventuelt påvirker arbeidet i kommunesektoren. Senter for økonomisk forskning (SØF) fikk oppdraget og har i 2022 og 2023 gjennomført prosjektet. Dette er innledning og sammendrag av rapporten skrevet av oppdragstaker. I sammendraget er det referanser til hovedrapporten.*

### 4.1 Innledning

Tilpasning til økonomiske sjokk er sentralt tema i den økonomiske litteraturen, også innen kommunaløkonomi. Det er vanlig å skille mellom permanente og midlertidige sjokk, og fra en normativ synsvinkel bør responsen være forskjellig. Ved midlertidige sjokk bør kommunen søke å skjerme kommunal tjenesteproduksjon og investeringer mest mulig, og heller la driftsresultatet påvirkes av sjokkene (være buffer). Ved negative midlertidige sjokk bør kommunen tillate en reduksjon i driftsresultatet, og ved positive midlertidige sjokk bør kommunen la driftsresultatet øke. Hvis sjokkene derimot er permanente, er det driftsresultatet som bør skjermes samtidig som tjenesteproduksjon og investeringer justeres opp (positive sjokk) eller ned (negative sjokk). Et tidlig bidrag i denne litteraturen er Barro (1979).

I den empiriske litteraturen om kommuner er det én tradisjon som er særlig relevant. Den fokuserer på betydningen av utgifts- og inntektssjokk, det vil si at utgifter og inntekter ikke blir som budsjettet. Underskuddssjokk innebærer at utgiftene blir høyere enn budsjettet og/eller at inntektene blir lavere enn budsjettet. Eksempler på bidrag i denne tradisjonen er Poterba (1994) som analyserer amerikanske delstater, Rattsø og Tovmo (2002) som analyserer danske kommuner og Rattsø (2004) som analyserer kommuner i Sør-Trøndelag. Disse studiene finner at både utgifter og inntekter påvirkes av underskuddssjokk, samt at responsen er forskjellig avhengig av om sjokkene er positive eller negative. Studiene finner også at responsen på sjokk avhenger av politiske faktorer og institusjonelle forhold som budsjettbalansekrav. Den norske studien finner at underskuddssjokk først og fremst påvirker investeringene.

Med unntak av 2020, har norske kommuner og fylkeskommuner siden 2015 hatt betydelig merskattevekst. De viktigste årsakene har vært tilpasninger til økt skatt på utbytte og at norsk økonomi har utviklet seg bedre enn forventet. Merskattevekst betyr at kommunesektorens skatteinntekter blir høyere enn opprinnelig anslått av Finansdepartementet, altså et positivt inntektssjokk. I utgangspunktet er det rimelig å betrakte merskatteveksten som et midlertidig sjokk, men fordi den har vedvart over en lengre periode, kan lokalpolitikere ha begynt å oppfatte merskatteveksten som mer permanent. Dette kan ha påvirket kommunenes respons, jf. diskusjonen foran.

Merskatteveksten de senere årene har styrket kommunesektorens økonomi. I dette prosjektet undersøker vi hvordan kommuner og fylkeskommuner har disponert disse

---

<sup>6</sup> SØF-rapport nr. 03/23. Forfattere: Marianne Haraldsvik, Ole Henning Nyhus og Mads Fjeld Wold.

ekstrainntektene. Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har påpekt at merskatteveksten trolig har bidratt til økt netto driftsresultat og større disposisjonsfond, men har ikke utført analyser som isolerer effekten av merskattevekst. Videre kan merskatteveksten ha hatt konsekvenser for budsjettarbeidet, effektiv ressursbruk og forholdet mellom administrasjon, politikere og innbyggere.

Hovedproblemstillingene som har vært styrende for dette prosjektet er:

1. Hvordan disponeres merskatteveksten?
2. Hvordan påvirker historisk merskattevekst forventninger, budsjettarbeid og effektiviserings- og innovasjonskultur i kommunene?

Disse problemstillingene belyser vi med kvantitative analyser av hvordan kommunene disponerer merskatteveksten og gjennom caseundersøkelser i utvalgte kommuner og fylkeskommuner. I den kvantitative analysen analyserer vi sammenhenger mellom merskatteveksten og økonomiske forhold, som for eksempel drifts- og investeringsutgifter. Caseundersøkelsen belyser i større grad problemstilling 2, og er et viktig supplement til de kvantitative analysene.

## 4.2 Sammendrag av rapporten

Merskattevekst representerer ekstrainntekter som kommuner og fylkeskommuner ikke hadde kjennskap til når budsjettene ble vedtatt. Hvordan slike midler disponeres er en av hovedproblemstillingene som analyseres i denne rapporten. I grove trekk kan man tenke seg at kommuner og fylkeskommuner kan velge å spare de ekstra midlene ved å bygge disposisjonsfond, eller de kan velge å benytte pengene til investeringer og drift. Men også å nedbetale gjeld, øke avdrag på lån eller øke egenfinansiering på investeringer kan være aktuelle disposisjoner av ekstramidlene.

Siden merskattevekst må ses på som engangsinntekter, kan i utgangspunktet ikke politikerne forvente et vedvarende høyere inntektsnivå. Det kan også ha noe å si for hvordan merskatteveksten disponeres. I tillegg er det variasjon mellom årene med tanke på når merskatteveksten blir kjent – noen år blir forventninger om merskattevekst annonsert i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett på våren, mens andre år kommer informasjonen mot slutten av året, sammen med nasjonalbudsjettet for neste års budsjettammer.

For å belyse hvordan merskatteveksten disponeres har vi analysert data fra kommune- og fylkesregnskapene, hvor vi undersøker om merskattevekst kan forklare endringer i ulike økonomiske utfall. Netto driftsresultat brukes som en hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Dette er et mål på hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Vi analyserer sammenhenger mellom merskattevekst og endring i netto driftsresultat, i tillegg til andre økonomiske utfall som investeringsutgifter, driftsutgifter, disposisjonsfond, gjeld, avdrag og egenfinansiering. Perioden vi studerer er 2013 til 2021, men siden årene 2020 og 2021 er preget både av pandemi og kommunesammenslåinger blir de fleste modeller hovedsakelig estimert for perioden 2013 til 2019. Modellene vi estimerer er på endringsform, som innebærer at vi undersøker hvilken betydning merskattevekst har for *endring* i økonomiske utfall fra ett år til det neste.

Hovedmodellen er en modell hvor forklaringsvariablene består av samme års merskattevekst sammen med øvrige kontrollvariabler. I tillegg utvider vi analysen med dynamisk

spesifikasjon, hvor tidligere års merskattevekst inngår, for de fleste utfallsmålene vi analyserer. En slik spesifisering vil fange opp hvordan merskattevekst tidligere år har innvirkning på ulike økonomiske utfall senere år – såkalte tilpasningstreggheter. For netto driftsresultat, disposisjonsfond og driftsresultat gjør vi i tillegg en utvidet analyse som inkluderer separate analyser for enkeltår og separate analyser for kommuner etter ulikt økonomisk handlingsrom. Vi gjør separate analyser for kommuner og fylkeskommuner, og selv om modellene i stor grad er lik, er det noen utfordringer knyttet til at det er få observasjonseenheter når vi analyserer fylkeskommuner. Det er også mindre variasjon i skatteinntekter mellom fylkene enn mellom kommunene. I sum er det elementer som gjør det vanskelig å få gode kvantitative analyser av fylkeskommuner.

Som supplement til de kvantitative analysene har vi også gjennomført en caseundersøkelse i tre kommuner og tre fylkeskommuner, hvor vi har intervjuet både politikere og administrasjon. Målet med den kvalitative tilnærmingen, er primært å få kunnskap om hvordan merskatteveksten påvirker arbeidet i kommune. Herunder er hvordan tillitten mellom de ulike nivåene påvirkes en viktig dimensjon. Realiteten i mange kommuner har vært behov for effektivisering og omstillinger – dette er forhold som kan være krevende når det samtidig år etter år kommer store ekstraintekter gjennom merskattevekst. Et mål med intervjuene har blant annet vært å undersøke om ekstramidlene har blitt brukt til å reversere allerede vedtatte kutt, samt generelle betraktninger rundt bevisstheten rundt merskattevekst som midlertidig inntektsøkning, eller om man lokalt utfordrer det nasjonale anslaget på skatteinntekter etter mange år med merskattevekst.

Resultatene fra de kvantitative analysene, og mønstrene som kom frem gjennom caseundersøkelsen, er oppsummert ganske sammenfallende. I caseundersøkelsen var det ikke noen tydelige forskjeller mellom kommunecasene og fylkeskommunecasene. Det er derimot vanskeligere å trekke klare konklusjoner basert på de kvantitative analysene for fylkene. Vi tenker likevel at de kvantitative analysene for fylkene indikerer noen retninger som vi kan se sammen med informasjon fra caseundersøkelsen. I det videre gir vi en kort oppsummering av hovedresultatene fra analysene.

#### *Merskattevekst bidrar til en forbedring av den økonomiske balansen i kommunesektoren og økte disposisjonsfond – i alle fall på kort sikt*

Et tydelig resultat både fra de kvantitative analysene og caseundersøkelsen, er at merskatteveksten brukes til å bedre netto driftsresultat. Det gjelder i alle fall på kort sikt. I de kvantitative analysene finner vi en positiv sammenheng mellom merskatteveksten og netto driftsresultat samme år. Den estimerte størrelsen på sammenhengene er rundt en i de ulike modellspesifikasjonene, noe som indikerer at netto driftsresultat øker i samme størrelsesorden som ekstraintektene som kommer fra merskattevekst.

Gjennom de dynamiske spesifiseringene, hvor vi inkluderer tidligere års merskattevekst, for å undersøke eventuelle tilpasningstreggheter, finner vi en negativ sammenheng mellom endring i netto driftsresultat og tidligere års merskattevekst. Det indikerer at selv om merskatteveksten samme år bidrar til å bedre netto driftsresultat, så brukes ekstramidlene i påfølgende års budsjetter. Dette bildet støttes av intervjuene både med politikere og administrasjon, hvor det ble trukket frem at siden merskatteveksten ofte kom sent på året så rakk man ikke å bruke ekstramidlene inneværende budsjettår. Dette ble særlig trukket frem som et argument for at merskatteveksten i stor grad ble satt på disposisjonsfond. Basert på informasjonen i intervjuene og indikasjonene i de kvantitative analysene for

fylkeskommunene, sammen med de kvantitative analysene for kommunene, virker det sannsynlig at både kommuner og fylkeskommuner disponerer en stor del av merskatteveksten til å øke disposisjonsfondet inneværende år.

De kvantitative analysene for kommunene viser at det er tilpasningstreggheter også knyttet til disposisjonsfond. Når kommuner opplever flere år med merskattevekst tyder analysene på at både årets merskattevekst og forrige års merskattevekst bidrar til bygging av disposisjonsfond. Sammenhengen er avtakende, og merskatteveksten to år tidligere har ingen signifikant sammenheng med endring i årets disposisjonsfond.

Resultatene tegner et tydelig bilde av at netto driftsresultat bedres – på kort sikt, og disposisjonsfond bygges – på kort sikt. Etter at merskatteveksten er satt på disposisjonsfond i første omgang, er det tydelige svaret i mange av intervjuene at midlene deretter i stor grad ble disponert på neste års budsjett til ulike formål. Dette støttes også av de dynamiske modellene for netto driftsresultat hvor vi ser en negativ sammenheng mellom foregående års merskattevekst og endring i netto driftsresultat. Estimater indikerer at for samme størrelse på merskattevekst så vil foregående års merskattevekst bidra til å redusere netto driftsresultat like mye som årets merskattevekst øker netto driftsresultat. I sum kan dette tolkes som at de ekstra midlene som kommer som resultat av merskattevekst disponeres fullt ut, men det er treggheter som gjør at det først er påfølgende år man får brukt midlene.

*Merskatteveksten brukes i stor grad opp, men det er bevissthet på at dette er engangsmidler*

I analyser av utgifter finner vi også indikasjoner som tilsier at merskatteveksten brukes til å øke utgiftsnivået. Det er først og fremst foregående års merskattevekst som er assosiert med en økning i samlede utgifter, mens merskatteveksten to år tidligere ikke gir noen økning i samlede utgifter. Dette kan tolkes som at merskatteveksten først og fremst gir en økning i utgifter på kort sikt, og at det i gjennomsnitt ikke bidrar til en vedvarende økning i utgiftsnivået. Samtidig kan fravær av signifikant sammenheng mellom inneværende års merskattevekst og utgifter ses opp mot informasjonen fra caseundersøkelsen, hvor det ble trukket frem at man ofte ikke hadde tid til å disponere midlene i særlig grad inneværende år siden ekstraintektene ofte kom sent på året.

Når vi splitter utgiftsanalysen etter ulike sektorer finner vi signifikant positiv sammenheng mellom foregående års merskattevekst og utgifter innen barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, og kommunehelse i analysene av de individrettede tjeneste. Det synes å være helse og oppvekst som prioriteres. Dette er også de store sektorene i kommunene. Når vi analyserer de mer generelle tjenestene, finner vi en økning både i utgifter til administrasjon og kultur som respons på merskatteveksten foregående år.

De kvantitative analysene for fylkeskommunene støtter også bildet av at ekstramidlene brukes til tidsavgrensede økninger i driftsutgifter, hvor videregående opplæring og tannhelse er de sektorene hvor vi finner en signifikant sammenheng mellom merskattevekst og endringer i brutto driftsutgifter.

Når vi i intervjuene spurte hva midlene ble brukt til, var det en tydelig bevissthet rundt at disse midlene måtte ses på som engangsinntekter. Både fylkene og kommunene i caseundersøkelsen presiserte at man forsøkte å unngå å gjøre investeringer som bidro til varige økte driftsutgifter, eller å gjøre endringer i drift som ga en vedvarende økning i driftsutgiftene. Flere nevnte konkret at man forsøkte å unngå å øke bemanningen. Det var

derimot mer tidsavgrensede prosjekter innenfor drift som ble prioritert. Dette støttes også av resultatene fra de kvantitative analysene.

Både i samtaler med kommuner og fylkeskommuner ble det trukket frem at man gjennom ekstrainntektene som merskatteveksten representerer har mulighet til å prioritere sektorer som det er politisk ønske om å satse på, men hvor man over tid har måttet gjøre nedskjæringer. Til en viss grad ble det reversert kutt, men det var mer vanlig med enkeltprosjekter innenfor de prioriterte sektorene. I fylket var videregående opplæring nevnt som en sektor som fikk ekstra midler i kjølvannet av merskattevekst, og for kommunene var det oppvekst og helse som ble trukket frem. Dette støttes også av resultater fra de kvantitative analysene av utgifter til enkeltsektorer.

Selv om det var stor bevissthet rundt at merskatteveksten er midlertidig, så ble det i mer eller mindre alle casene nevnt at det ikke alltid var like lett i praksis, slik at ekstrainntektene trolig også ble brukt på investeringer og driftsaktiviteter som ville gi et varig høyere driftsnivå. Bildet er ikke entydig, og vi har også eksempler hvor man argumenterer for at ekstrainntektene gjorde det mulig å gjennomføre investeringer som vil gi en effektiviseringsgevinst på sikt og dermed lavere driftsnivå.

De kvantitative analysene med endringer i investeringsutgifter som avhengig variabel, viser en positiv sammenheng mellom merskattevekst to år tidligere når vi analyserer kommuner. Gjennom caseundersøkelsen blir det også bekreftet at ekstramidlene gir økte muligheter til investeringer. Hovedinntrykket er at det ikke nødvendigvis gir nye investeringer, men at man kan fremskynde allerede planlagte investeringer. Vi har også eksempler fra caseundersøkelsen som tilsier at ekstrainntektene bidrar til at man oppskalerer planlagte investeringer.

Selv om ekstrainntektene til en viss grad ble brukt på effektivitetsfremmende investeringer, så ble det også tydelig at ekstrainntektene har bidratt til at kommunesektoren har brukt lengre tid på omstilling. Det økonomiske handlingsrommet som har kommet gjennom merskattevekst har gjort det mulig å utsette en del sparetiltak, eller bruke lengre tid på nedskjæringer.

*Mye positivt, men det er en mulig bekymring at ekstrainntektene kamuflerer et underliggende merforbruk*

Helhetsinntrykket etter både de kvantitative analysene, men ikke minst etter caseundersøkelsen, er at det jobbes godt i kommunesektoren og at det er generelt høy bevissthet rundt merskatteveksten som engangsinntekter. Selv om det helt klart var å foretrekke at man hadde merskattevekst heller enn mindreskattevekst, ble det også pekt på noen utfordringer med at det kom såpass store summer utover anslagene. Det var særlig krevende å kommunisere at det var behov for kutt i budsjetter til enhetene, samtidig som det i etterkant viser seg at kommunen eller fylket får et mye større overskudd enn man hadde budsjettet med. Sett fra de tillitsvalgtes ståsted var det særlig krevende at merskatteveksten ble definert som engangsmidler, og dermed ikke var med i totalrammen som de tillitsvalgte deltok i forhandlinger om. Også politikere og administrasjon nevnte i flere av casene at ekstrainntektene kanskje ikke ble behandlet like grundig, og at det til en viss grad var tilfeldig hvordan midlene ble prioritert.

Det ble i flere av intervjuene også pekt på at merskatteveksten trolig har bidratt til å kamuflere et underliggende merforbruk i kommunesektoren. Med tanke på omstillingsbehov

var det også noen som trakk frem at merskatteveksten har gjort noe med «kriseforståelsen» siden hele kommunesektoren har hatt store ekstrainntekter. Det ble sagt at dette har gjort sektoren dårligere rustet til å møte fremtidige utfordringer. Totalbildet er sammensatt, selv om hovedinntrykket er at kommunesektoren forvalter merskatteveksten på en god måte.

## 5 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – oppdatert juni 2023

Notat fra TBU med oppdaterte vurderinger av kommunesektorens merutgifter til demografi i 2024 som følge av nye anslag for bosetting av flyktninger.

*Til 1. konsultasjonsmøte om Statsbudsjettet 2024 i mars 2023 anslo utvalget merutgifter til demografi i 2024 til 4,6 mrd. 2023-kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget har nå oppdatert vurderingene fra den gangen basert på ny informasjon om bosetting av flyktninger i 2023. Basert på den nye informasjonen opprettholder utvalget sitt anslag. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.*

### 5.1 Oppdaterte vurderinger om bosetting av flyktninger i 2023

Til 1. konsultasjonsmøte om 2024-budsjettet la Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søkte å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Beregningen av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juli 2022 og er basert på registrert folketall 1. januar 2022. Anslag på merutgifter i 2024 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024. Forventet befolkningsvekst gjennom 2023 ville normalt være basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juli 2022 (alternativ MMM) og justert for avvik for det enkelte årskull mellom faktisk befolkning per 1. januar 2023 og framskrevet befolkning på dette tidspunktet.

Det er denne gangen grunn til å tro at innvandringen gjennom 2023 - som følge av krigen i Ukraina - blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022. Med utgangspunkt i UDIs scenarier per 7. februar, som antydte et bosettingsbehov på 30 140 flyktninger fra Ukraina, mens SSB la til grunn 10 000 personer, la utvalget i sitt hovedalternativ i mars 2023 til grunn at netto innvandring ville bli 20 140 høyere enn lagt til grunn i middelalternativet til SSB. Utvalget pekte også på at kommunene i løpet av våren kunne få en anmodning om å bosette flere flyktninger. Utvalget gjorde derfor også beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 9 860 utover utvalgets hovedalternativ. Utvalget vurderte i beregningene til 1. konsultasjonsmøte i mars at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen var et lavalternativ som tilsier rask normalisering av situasjonen i Ukraina.

På tidspunktet for UDIs anslag i februar var kommunene anmodet om å bosette 35 000 flyktninger i alt, og UDI la også i sine scenarier til grunn en samlet bosetting av flyktninger på 35 000 i 2023, hvorav 30 140 er ukrainske flyktninger. UDI har p.t. ikke publisert nye, oppdaterte anslag for bosetting av flyktninger. Utvalget baserer seg derfor denne gangen også på annen kjent informasjon som kommunenes vedtak om bosetting av flyktninger i 2023, en ny anmodning om å bosette flere enn dette, samt tilbakevending av ukrainske flyktninger i 2022.

Basert på anmodningen om å bosette 35 000 flyktninger i alt har kommune per 26. mai 2023 vedtatt å bosette 31 000 flyktninger. Dette ville isolert sett tilsa noe lavere bosetting enn lagt til

grunn i februar/maris. Samtidig er kommunene imidlertid nå bedt om å bosette 38 000<sup>7</sup> dvs. om lag 7 000 flere enn vedtatt og 3 000 flere enn det TBUs anslag fra mars bygger på. Dette kan innebære en samlet bosetting på rundt 38 000, hvorav om lag 33 000 ukrainske flyktninger.

Utvalget har denne gangen informasjon om sammenhengen mellom brutto og nettoinnvandring fra Ukraina, dvs. tilbakeflytting fra 2022. Statistikk fra SSB viser at det ved inngangen til 2023 var 30 300 flere bosatte innvandrere fra Ukraina enn ett år tidligere<sup>8</sup>. Det innvandret 32 600 ukrainske statsborgere i 2022<sup>9</sup>. Gjennom 2022 kan det dermed se ut som det var en nettobosetting av ukrainske statsborgere på om lag 93 prosent. Om en legger samme forholdstall til grunn også for 2023, gir det en netto bosetting på vel 30 000 flyktninger fra Ukraina, noe som fortsatt vil gi rundt 20 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina enn lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022.

Utvalget opprettholder derfor sitt anslag fra mars 2023 om at kommunesektorens merutgifter til demografi i 2024 vil være 4,6 mrd. 2023-kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.

Utvalget opprettholder også sitt lavalternativ og høyalternativ fra notatet fra mars 2023 og viser for øvrig til dette notatet for tabeller og detaljert forklaring av metodikken. Under gjengis noen hovedtrekk for metoden.

## 5.2 Noen hovedtrekk for metoden

Beregningene av merutgifter til demografi er et anslag på hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med endringer i befolkningen i aldersgruppen.

Det er i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerandelen, 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. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Nytt i framskrivingene for 2024 er at utvalget har tatt hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen aldersgruppene. Om utvalget ikke hadde lagt om metoden, ville de beregnede merutgiftene til demografi blitt rundt 0,1 mrd. kroner høyere.

På samme måte som i beregningene til 1. konsultasjonsmøte, legger utvalget regnskapstall fra 2019 til grunn for oppdaterte anslag presentert i dette notatet og fremskriver dem med nominell vekst i frie inntekter til 2023 slik de frie inntektene er anslått i Nasjonalbudsjettet 2023. Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2024 tatt utgangspunkt i

<sup>7</sup> [Behov for å bosette 7000 flere flyktninger enn ventet i kommunene - regjeringen.no](#)

<sup>8</sup> [Krigen i Ukraina ga historisk innvandrervekst \(ssb.no\)](#)

<sup>9</sup> [Høgaste folkevekst sidan 2012 \(ssb.no\)](#)



regnskapstall fra 2020 og 2021 men ekstraordinære overføringer under koronapandemien gjør at regnskapstall fra 2020 og 2021 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren.

Formålet med beregningene begrenser seg til å vise de isolerte konsekvensene av demografiske endringer fra 2023-2024 for kommunale utgifter. Gitt den korte tidshorizonten knytter usikkerheten seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring, spesielt med tanke på krigen i Ukraina. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

## **6 Notater til konsultasjonsordningen i mars 2023**

### **6.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren**

#### **Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 3. mars 2023 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2024.**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2024 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2022 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2023. Alle tall for 2022 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.

De fleste land har i 2022 og så langt i 2023 opplevd høy prisvekst. Samtidig er arbeidsledigheten svært lav i de fleste land. For å unngå at prisveksten skal bite seg fast på et høyt nivå, har sentralbankene, også Norges Bank, respondert med å øke styringsrentene.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter til å ta imot flyktninger. Tilskudd fra staten skal gi en rimelig dekning av merutgiftene, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere. I et eget notat beregner utvalget demografikostnader for 2023, og for 2024 under ulike antakelser for antall flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og blir bosatt her.

Utviklingen i strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner, da en del har høye kraftinntekter, mens andre kun opplever høye kostnader. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponert for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. I Sør-Norge har strømprisene økt til svært høye nivåer i 2022. I andre deler av landet har strømprisene vært lavere enn i 2021. Det generelle kostnadsnivået har imidlertid økt kraftig for alle kommuner. Samtidig har merskatteveksten i kommunene vært sterk i 2022, og for året samlet sett har merskatteveksten vært større enn den uventede kostnadsveksten.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de har sørget for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske virkningene av pandemien var store i 2020 og 2021. Virkningene for kommunene i 2022 var fremdeles betydelige, men mindre enn i de to foregående årene. I juni 2020 ble det satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra departementene, kommunesektoren og KS for å gi en faglig vurdering av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren. For 1. halvår 2022 anslår arbeidsgruppen merkostnader og mindreinntekter på til sammen 8,8 mrd. kroner. Gitt at det tidligere var bevilget omtrent 1,5 mrd. kroner i koronakompensasjon, ble det bevilget 7,3 mrd. i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

#### **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 2022 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2023. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 2. mars 2023. Tallene for Oslo er ikke innarbeidet i dette notatet.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter alle fylkeskommunene og 191 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 74,7 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2022 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2021 til 2022, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2021 til 2022 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 3,3 prosent i 2022. 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.

*Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2021. Anslag alle kommuner 2022.*

	2021	2022 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	8,6	7,4
Netto driftsresultat	4,7	3,3
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>		
Brutto driftsresultat	8,2	6,8
Netto driftsresultat	4,3	2,5
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	11,3	10,0
Netto driftsresultat	7,4	6,3

<sup>1</sup> Anslag for 2022 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner og alle fylkeskommunene, uten tall fra Oslo kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2021 og KS' regnskapsundersøkelse 2022.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1 ¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2008–2022 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 2015–2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2022 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet over nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. Netto driftsresultat for både kommunene samlet og fylkeskommunene samlet ligger markant over anbefalingene.

**Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra<sup>1</sup>. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>2</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2008–2022.**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 <sup>1,2</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	7,2	8,6	
Netto driftsresultat	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3 ½
<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	6,7	8,2	
Netto driftsresultat	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	2 ¾
<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	9,5	11,3	
Netto driftsresultat	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,3

<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 2022 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2015–2021 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0,1 prosentpoeng høyere. Tall for Oslo er ikke inkludert i 2022.

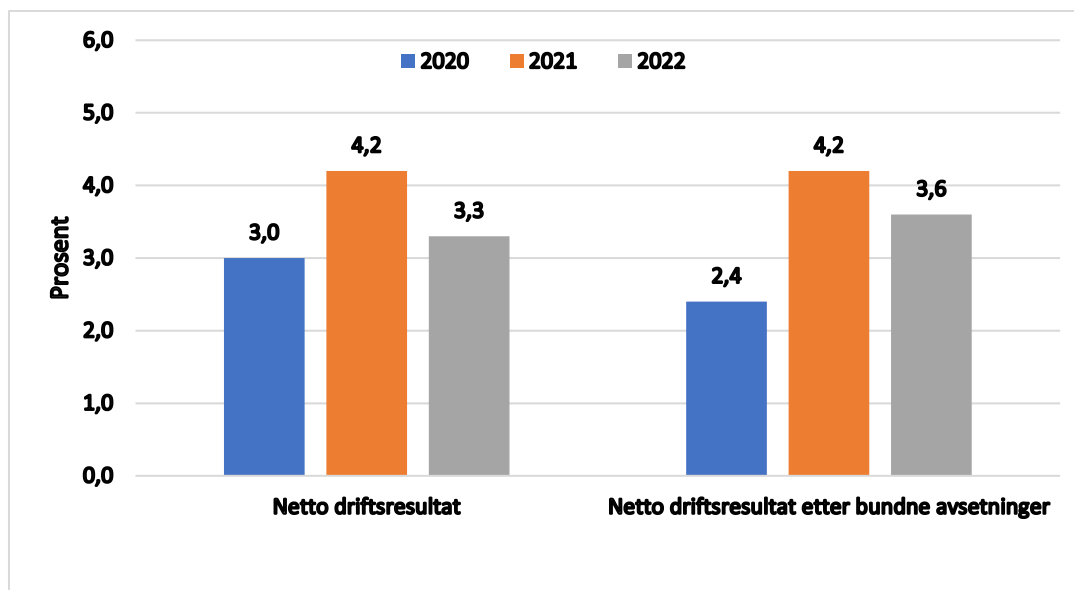
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2022 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 ½ prosent av inntektene i 2022, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 2 ¾ prosent og for fylkeskommunene 6,3 prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Nedgangen i netto driftsresultat fra 2021 til 2022 skyldes at veksten i driftsutgiftene har vært høyere enn inntektsveksten. Både 2021 og 2022 var år med sterk vekst i skatteinntektene, men i 2022 var prisveksten sterkere enn i 2021. I tillegg har økte netto renteutgifter og negativ avkastning på finansielle investeringer bidratt til å trekke ned resultatet i 2022. Høyere utbetalinger fra havbruksfondet og høyere utbytteinntekter trekker derimot resultatet i motsatt retning.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultat påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2021 var avsetning av slike bundne inntekter omtrent like stor som bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. I 2022 er bruken større enn avsetningen jf. figur 1. Svekkelsen av den underliggende økonomiske balansen i 2022 er dermed mindre enn nedgangen i netto driftsresultat.

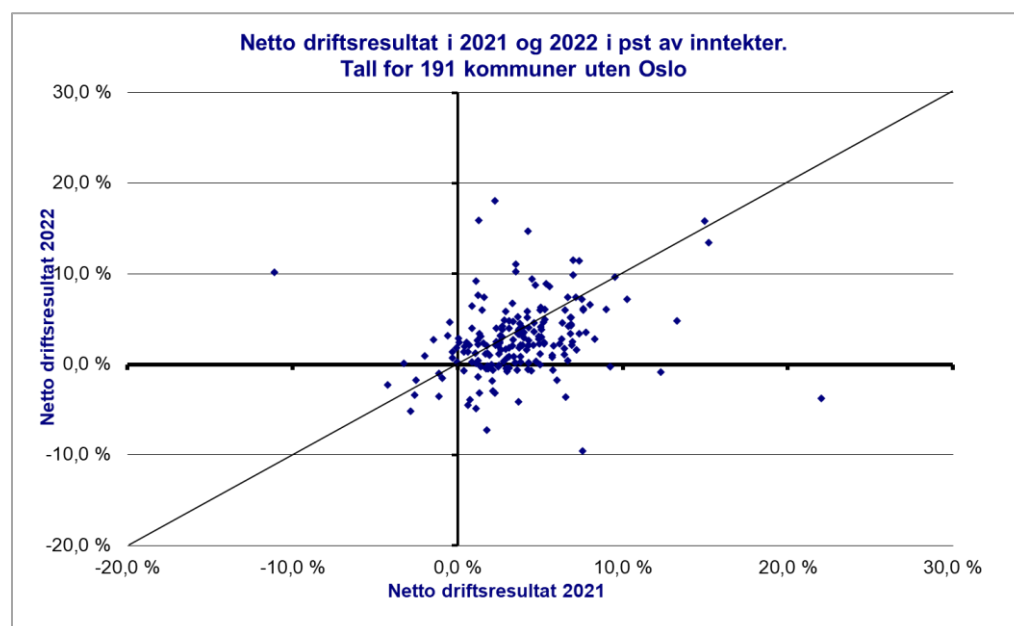
Figur 1 Netto driftsresultat før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2020, 2021 og 2022 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper for 2022.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2022

Spredningen i netto driftsresultat mellom kommunene er stor også i 2022, fra minus 9,6 prosent av driftsinntektene i kommunen med svakest resultat til 18 prosent i kommunen med best resultat. Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 159 kommuner som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. 75 prosent av disse 159 kommunene har en spredning i sine netto driftsresultater med om lag 8 prosentpoeng, hvilket er den høyeste spredningen disse kommunene har hatt i perioden 2016–2022.

Figur 2 Netto driftsresultat i 2021 og 2022 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2022

Til tross for et høyt netto driftsresultat i 2022, er det en nedgang fra 2021 som følge av ekstraordinært høyt resultat det året. Av de de 191 kommunene, som inngikk i undersøkelsen per 27. februar, fikk 73 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 118 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 2 hvor 38 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 62 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2021 til 2022 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat etter bundne avsetninger opp. Om lag 17 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2022, en økning fra 11 prosent i 2021. Om lag 5 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2021 og 2022.

*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. 2021-2022.*

	2021		2022 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0–3 000	3,7	3,9	4,9
3–5 000	4,3	4,3	2,6
5–10 000	3,1	3,4	2,2
10–20 000	3,9	3,7	2,3
20–50 000	3,7	3,6	1,7
Over 50 000 <sup>1</sup>	4,6	4,9	2,9
<b>Landet</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2022 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 191 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 2022

*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. 2021-2022.*

	2021		2022 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	4,3	4,2	2,3
Agder og Rogaland	5,1	5,1	3,0
Vestlandet	3,4	3,7	2,7
Trøndelag	4,7	5,3	2,1
Nord-Norge	2,1	1,5	3,0
<b>Landet</b>	<b>4,0</b>	<b>4,2</b>	<b>2,5</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2022 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2022

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med mindre enn 3 000 innbyggere med 4,9 prosent og kommuner over 50 000 innbyggere med 2,9 prosent. Alle kommunegrupper med unntak av de aller minste kommunene hadde svakere netto driftsresultat i 2022 enn 2021.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Agder, Rogaland og i Nord-Norge, og svakest i Trøndelag som også hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2021 til 2022, fra 5,3 prosent til 2,1 prosent.

Spredningen i netto driftsresultatene for de ikke sammenslåtte kommunene i utvalget, uttrykt ved standardavvik, var høy i 2022. I løpet av de siste åtte årene har spredningen bare vært tilsvarende høy i 2018. En forklaring på spredningen antas å være at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, økte fra 2021 til 2022. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 14 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2022 mot 13,2 prosent i 2021.

Det er betydelig variasjon i resultatene mellom fylkeskommunene. Svakest netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger har Innlandet med 2,0 pst og Vestfold og Telemark med 2,1 prosent. Best resultat har Nordland med 9,4 prosent og Rogaland med 9,3 prosent. De øvrige varierer mellom 2,8 og 8,8 prosent.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld var stabil som andel av inntektene i 2022 for kommunene, mens den økte for noe for fylkeskommunene. Det må blant annet ses i sammenheng med økte investeringer i fylkeskommunene i 2022.

## Boks 1 Definisjon av begreper i notatet

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Brutto driftsresultat**

Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift samt gebyrer og salgs- og leieinntekter. Brutto driftsresultat er driftsinntekter fratrukket driftsutgifter. I begrepet som benyttes i dette notatet inngår ikke avskrivninger i driftsutgifter.

### **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.

### **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).

### **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 og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet.

### **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.

### **Nettofinansinvesteringer**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget**

I beregningen av inntektsutviklingen i kommunesektoren skilles det mellom inntekter som inngår kommuneopplegget og inntekter som holdes utenfor. Inntekter som holdes utenfor er blant annet renteinntekter, bevilgninger til asylsøkere og flyktninger og bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede. 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).

### **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

Inntekter som inngår i kommuneopplegget er skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer, se boks 1. Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens samlede og frie inntekter fra 2021 til 2022. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2022. I beregningen er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige overføringer.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2022. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2022-kroner og prosentvis vekst

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2022.....	-2,2	-0,4	-4,0	-0,9
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	2,6	0,4	-1,4	-0,3
Revidert budsjett 2022, inkl. avtale.....	-3,3	-0,5	-8,9	-1,9
Nasjonalbudsjettet 2023.....	-7,4	-1,2	-13,3	-2,9
Nå.....	-0,1	-0,0	-5,7	-1,2

Kilde: Finansdepartementet

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er beregnet til -0,1 mrd. kroner i 2022. Det er 2,7 mrd. kroner lavere enn anslått i saldert budsjett 2022. Realveksten i frie inntekter er beregnet til -5,7 mrd. kroner, som er 4,3 mrd. kroner lavere enn anslått i saldert budsjett.

Nedjusteringen av realveksten i inntektene fra saldert budsjett 2022 skyldes i hovedsak at inntektsnivået i 2021 er betydelig oppjustert. Skatteinntgangen i 2021 ble høyere enn anslått i saldert budsjett 2022. Det må ses i sammenheng med ekstra innbetalt forskuddsskatt som følge av tilpasninger til skatteskjerpelsen på utbytte fra 1. januar 2022, samt raskere bedring i arbeidsmarkedet enn ventet.

Også i 2022 ble skatteinntektene betydelige høyere enn anslått. Regnskapstallene for 2022 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 35 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett 2022. Det trekker opp realveksten i kommunesektorens inntekter. Merskatteveksten skyldes blant annet ekstraordinært høye utbytter til personlige skatteyttere i 2021 som respons på økning av skattesatsen på eierinntekter fra 2022. Det ga svært høye skatteinntekter i 2022. I tillegg ble det høyere lønns- og sysselsettingsvekst enn lagt til grunn. Samtidig bidro høyere rentenivå i 2022 enn lagt til grunn i saldert budsjett til at rentefradragene ble høyere enn anslått, som isolert sett demper skatteveksten. En del av merskatteveksten ble trukket inn gjennom en reduksjon i rammetilskuddet i Revidert Nasjonalbudsjett 2022.<sup>10</sup> Justert for dette nedtrekket på 12,1 mrd. kroner, kan merskatteveksten i kommunesektoren i 2022 anslås til nesten 23 mrd. kroner. Det er den høyeste merskatteveksten målt for kommunesektoren noen gang.

Kostnadsveksten ble også betydelig høyere enn ventet i 2022. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2022 på 6,2 prosent, opp fra anslått 2,5 prosent i saldert budsjett 2022. Det gir en uventet kostnadsvekst for året samlet sett på om lag 16,5 mrd. kroner, sammenlignet med anslagene i saldert budsjett 2022. En høyere kostnadsvekst enn

<sup>10</sup> Rammetilskuddet for 2022 ble i RNB22 trukket ned med 12,1 mrd. kroner, det vil si mindre enn anslaget på den ekstraordinære merskatteveksten i 2022 knyttet til uttak av utbytte (14 mrd. kroner). Kommunesektoren fikk på denne måten isolert sett en ekstraordinær merskattevekst på 1,9 mrd. kroner i 2022 som ikke blir videreført til 2023.

ventet trekker isolert sett ned realveksten i kommunesektorens inntekter. Justert for nedtrekket i rammetilskuddet ble skatteinngangen i 2022 likevel i overkant av 6 mrd. høyere enn den uventede kostnadsveksten. Den uventede merkostnadsveksten i 2022 får, i likhet med deler av merskatteveksten, også konsekvenser for realverdien av inntektene i 2023.

Over- eller undervurdering av kostnadsveksten vil isolert sett påvirke realverdien av framtidige inntekter. Undervurdering av kostnadsveksten bidrar isolert sett til at realverdien av framtidige inntekter blir lavere, mens overvurdering av kostnadsveksten øker isolert sett realverdien av framtidige inntekter. Kostnadsveksten ble undervurdert i 2022.

I tabell 6 presenteres ulike indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter og aktivitet i kommunesektoren i perioden 2010–2022. Tallene for 2022 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 15. februar. Foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publiseres først 3. mars, og inngår derfor ikke i tabellen.

*Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2010-2022<sup>1</sup>*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	2,0	-0,0
Deflator, vekst (%)	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	6,2
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%)	0,7	1,5	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,5	2,6	2,7	-1,0	1,8	0,2
Utførte timeverk, vekst (%)	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,7	0,7
Produktinnsats, volumvekst (%)	-1,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,0	-2,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%)	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-7,9	3,5
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,6	13,3	14,1
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>3</sup>	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,3	47,3	48,5	47,0	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>4</sup>	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,6	77,1
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5</sup>	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5	-1,2

<sup>1</sup> Tall for 2022 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. februar 2023.

<sup>2</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer. Midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien mv., er holdt utenfor.

<sup>3</sup> Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

<sup>4</sup> Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

<sup>5</sup> Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Aktivitetsveksten<sup>11</sup> i kommunesektoren fra 2021 til 2022 beregnes nå til 0,2 prosent. Dette er 0,6 prosentpoeng lavere enn anslaget i TBUs høstrapport 2021, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22). Realveksten i investeringene og produktinnsats ser ut til å ha blitt noe høyere enn anslått i NB23 (3,5 mot 3,0 prosent for

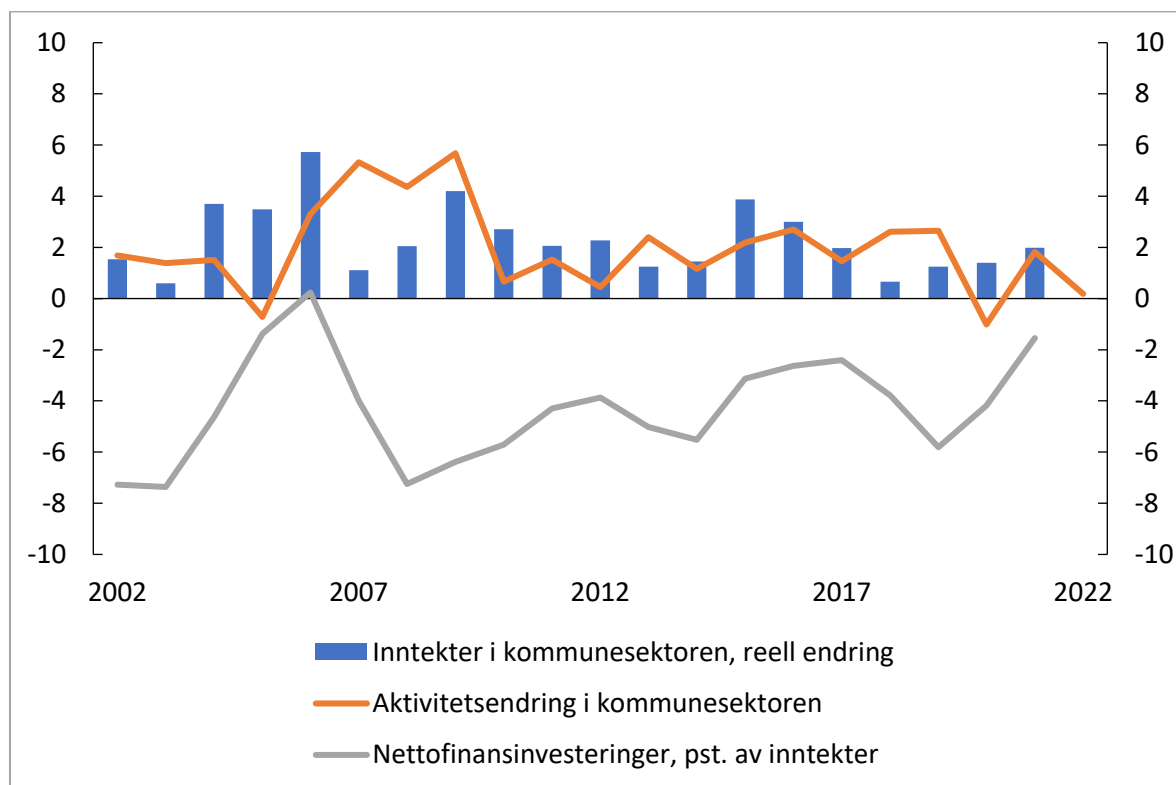
<sup>11</sup> For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer.

investeringene og -2,8 mot -3,0 prosent for produktinnsatsen). Timeverkene ser derimot ut til å bli lavere enn anslått i NB23 (0,7 mot 2,0 prosent).

Volumveksten i produktinnsats var negativ i 2022. Det henger sammen med at kommunene gjennom 2021 og ved inngangen til 2022 hadde sterk vekst i produktinnsats knyttet til pandemien. Etter fall i investeringer i 2020 og 2021, økte investeringene i 2022. Det var særlig kommunale investeringer i vann, avløp og renovasjon som trakk opp, sammen med investeringer i kommunal administrasjon, der investeringer i veier og annen samferdsel dominerer.

Ved å sammenligne aktivitetsveksten og realveksten i samlede inntekter, kan man få en indikasjon på utviklingen i nettofinansinvesteringer i sektoren. Høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst vil normalt gi økende budsjettunderskudd i sektoren. I 2022 viser foreløpig nasjonalregnskapstall en aktivitetsvekst på 0,2 prosent, mens realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til -0,1. Figur 4 viser aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren fra 2002 til 2022, samt netto finansinvesteringer som andel av inntektene frem til 2021.

*Figur 4 Aktivitets- og inntektsutvikling<sup>1</sup> (prosent volumendring fra året før), samt nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)*



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

### **3 Utvalgets situasjonsforståelse til konsultasjonsmøtet 3. mars 2023**

#### *Netto driftsresultat og disposisjonsfond*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2021 utgjorde disposisjonsfondene 87 mrd. kroner, tilsvarende nesten 14 prosent av driftsinntektene. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I februar 2023 var ingen fylkeskommuner og 15 kommuner oppført i registeret.

I 2021 lå netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner på et historisk høyt nivå. KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat ble redusert i 2022, men at det fortsatt ligger klart over utvalgets anbefalte nivå. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3 ½ prosent av inntektene. Både kommunene og fylkeskommunene ser ut til å få netto driftsresultat over de anbefalte nivåene på hhv. 1 ¾ og 4 prosent av inntektene. Gode driftsresultater i 2022 betyr at disposisjonsfondene øker.

De høye driftsresultatene i 2022 har sammenheng med en betydelig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten skyldes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst enn lagt til grunn i budsjettopplegget. Høyere rente enn lagt til grunn trekker i motsatt retning. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Merutgifter og mindreinntekter på grunn av koronapandemien ble kompensert av staten ved nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

Sammenliknet med 2021, har netto driftsresultat blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntakene er de aller minste kommunene og kommunene i Nord-Norge, noe som blant annet har sammenheng med høyere havbruksinntekter.

Variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, synes å være større i 2022 enn tidligere år. Det har sammenheng med at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene.

#### *Inntekter, aktivitet og gjeld*

Basert på statsregnskapet og skatteregnskapet anslår utvalget en realnedgang i frie inntekter på 1,2 prosent fra 2021 til 2022, mens de samlede inntektene var om lag på samme nivå som året før. Oppgavekorrigeringer, midlertidige koronarelaterte inntekter og trekk i rammetilskudd i 2022 knyttet til ekstraordinært høye utbytter i 2021 er holdt utenfor ved beregning av realveksten. Den svake inntektsutviklingen fra 2021 til 2022, har sammenheng med betydelig merskattevekst i 2021 og høyere kostnadsvekst enn opprinnelig anslått i 2022. Utvalget har lagt til grunn en deflator på 6,2 prosent for 2022.

I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2023 (NB23) er realinntektsnedgangen mindre både i samlede og frie inntekter, noe som skyldes betydelig merskattevekst etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet som var av større betydning enn undervurderingen av kostnadsveksten. Merskatteveksten i 2022 er den høyeste som noen gang er målt. De

senere årene har merskatteveksten særlig hatt sammenheng med tilpasninger til økt skatt på utbytte. Gjentatte år med stor merskattevekst er en utfordring for planleggingen i kommunene og for statens inntektsstyring av sektoren.

I forhold til NB23 er sysselsettingsveksten i kommunesektoren fra 2021 til 2022 nedjustert, mens investeringsveksten er oppjustert. Det anslås nå bare en svak vekst i aktiviteten. Investeringene målt i faste priser ble redusert under pandemien, men har økt igjen i 2022.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt og sektoren er derfor sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank har det siste halvannet året økt styringsrenten fra null til 2,75 prosent. Banken har signalisert en videre økning til 3 prosent i mars samtidig som den publiserer en ny prognose for styringsrenten.

### *Utsiktene framover*

I det vedtatte budsjettoplegget for 2023 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 6,1 mrd. kroner (1,0 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 2,6 mrd. kroner (0,6 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2022 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2022. Kostnadsveksten ble betydelig høyere enn ventet i 2022. Dette trekker isolert sett ned realverdien av inntektene i 2023, mens deler av merskatteveksten i 2022 isolert sett trekker realinntektene i 2023 opp.

Fordi det ligger an til en høyere lønns- og prisvekst i 2023 enn det som ble lagt til grunn i NB23 i fjor høst, har finansministeren varslet en prisjustering av budsjettene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2023 (RNB23). Kommunesektoren skiller seg fra andre offentlige virksomheter ved at den har skatteinntekter som blant annet påvirkes av lønns- og sysselsettingsutviklingen i norsk økonomi. Regjeringen vil derfor gjøre en samlet vurdering av kommunesektorens økonomi i RNB23. Dette reduserer usikkerheten for økonomien i kommunesektoren i år.

Merutgifter til demografi påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina er i stor grad kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Utvalgets beregninger viser at merutgiftene (som belaster de frie inntektene) utgjør 3,5 mrd. kroner i 2023 og anslås å øke til 3,8 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2024. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2024, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flykninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året. På den andre siden er det også en viss sannsynlighet for at krigen tar slutt og at mange da vil returnere til Ukraina.

Det har lenge vært kjent at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene framover. Årsakene til dette er at inntektene på statsbudsjettet vil vokse saktere som følge av at veksten i arbeidsstyrken flater ut og at veksten i Statens pensjonsfond utland reduseres. Samtidig vokser utgiftene raskere som følge av flere eldre. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det nå også bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som isolert sett vil gi mindre rom for andre prioriteringer, herunder inntektsvekst i kommunesektoren. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å lette på uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

## 6.2 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 3. mars 2023 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2024.

*I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2024-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2024 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2023 etter at SSB 21. februar 2023 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2023.*

*Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter til demografi i 2024 til 4,6 mrd. 2023-kroner, hvorav 3,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.*

*Utvalget legger normalt til grunn middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene over merutgifter framover knyttet til demografi. Det er denne gangen grunn til å tro at innvandringen gjennom 2023 - som følge av krigen i Ukraina - blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022. På bakgrunn av UDIs scenarier per 7. februar, som antyder et bosettingsbehov på 30 140 flyktninger fra Ukraina, mens SSB la til grunn 10 000 personer, legger utvalget i sitt hovedalternativ til grunn en netto innvandring på 20 140 høyere enn lagt til grunn i middelalternativet til SSB. Beregninger basert på middelalternativet alene, betrakter utvalget denne gangen som et lavalternativ som ville gi om lag 2,8 mrd. kroner i merutgifter samlet, hvorav 2,2 mrd. kroner belaster de frie inntektene.*

*Kommunene kan i løpet av våren få en anmodning om å bosette flere flyktninger. Utvalget har også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 30 000 utover det som er lagt til grunn i lavalternativet og 9 860 utover utvalgets hovedalternativ. Et slikt alternativ gir samlede merutgifter til demografi på 5,5 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,6 mrd. kroner belaster de frie inntektene.*

*Merkostnader til demografi i 2023 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2022 til 1.1.2023 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2022 var 63 700 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2022 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2022 ble om lag 4,3 mrd. 2022-kroner, dvs. om lag 1,1 mrd. 2022-kroner høyere enn TBUs anslag fra august 2022. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 3,5 mrd. kroner, dvs. om lag 0,9 mrd. 2022-kroner mer enn det som utvalget anslo i august 2022. Dette skyldes i hovedsak høyere befolkningsvekst eller lavere nedgang enn anslått i aldersgruppene som går fra 2 år til 18 år og må ses i sammenheng med at netto innvandring fra Ukraina ble mye høyere enn lagt til grunn i middelalternativet til SSB.*

## 1 Hovedtrekk – metode

I avsnittene som følger går utvalget gjennom metodikken og tallgrunnlaget som utvalgets anslag på merutgifter til demografi baserer seg på i detalj. I dette avsnittet skisserer vi hovedprinsippene for beregningene.

Beregningene av merutgifter til demografi er et anslag på hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med endringer i befolkningen i aldersgruppen.

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. Fra og med dette notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2023, har utvalget også innarbeidet ny metodikk for å ta hensyn til ulike utgiftsbehov innad i de eldste aldersgruppene.

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 juli 2022 og er basert på registrert folketall 1. januar 2022. Anslag på merutgifter i 2024 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024. Forventet befolkningsvekst gjennom 2023 ville normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juli 2022 (alternativ MMM) og justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2023 og faktisk befolkning 1. januar 2023 for det enkelte årskull.

Det er denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2023 som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen er et lavalternativ som tilsier rask normalisering av situasjonen i Ukraina. Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra UDI per 7. februar som antyder at det kan bli om lag 20 140 flere bosatte flyktninger enn lagt til grunn i disse, dvs. 30 140 bosatte flyktninger. Utvalget har også regnet på et høyalternativ med ytterligere 9 860 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 40 000 bosatte flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2023 enn ved inngangen til året.

I likhet med tidligere år er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerdelen, 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.

Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrers-/landbakgrunn. Nytt denne gangen er at utvalget har tatt hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen aldersgruppene. Om utvalget ikke hadde lagt om, ville de beregnede merutgiftene til demografi blitt rundt 0,1 mrd. kroner høyere.

Usikkerheten i demografianslagene knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene i 2024 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2021 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2023. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 og 2021 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2024 legger derfor utvalget fortsatt til grunn regnskapstallene fra 2019.

For å beregne merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning går utvalget stegvis gjennom beregningene under:

- Endring i befolkningen
- Metoden for beregning av mer- og mindreutgifter
- Beregnede mer- og mindreutgifter i 2024 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindreutgifter i 2023 – oppdaterte beregninger

## **2 Demografisk utvikling**

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

### *Metode for justering av befolkningsframskrivingene*

I august 2022 publiserte SSB nasjonale befolkningsframskrivinger for perioden 2022–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2022. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2022 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2023 og faktisk befolkning per 1. januar 2022, og det er endringen i dette tidsrommet som er definert som de demografirelaterte merkostnadene i 2023. Befolkningsutviklingen gjennom året 2023 tas dermed ikke med i beregningen for 2023-kostnadene, noe som på kort sikt ikke er i tråd med realitetene, men er en feil som på lenger sikt er av liten betydning.

For merkostnadene i 2024 er det befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024, dvs. gjennom 2023 det tas utgangspunkt i. Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2023 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskriving slik at beregningen normalt sett blir mer treffsikker.

Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2024 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2023. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antall som er ett år eldre ett år seinere.



Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2023 og 1. januar 2024 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

I utvalgets hovedalternativ har utvalget i tillegg sett hen til tall fra UDI over forventet antall bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2023.

### Alternativer for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget vanligvis foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring for å skissere usikkerheten i beregningene. Etter utvalgets vurdering tilsier krigssituasjonen i Ukraina at netto innvandring kan bli vesentlig høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Utvalget viser derfor denne gangen alternativer som spesielt forsøker å hensynta vurderinger fra UDI om antall bosatte fra Ukraina i 2023. Beregninger basert på middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 betraktes av utvalget som et lavalternativ som krever rask normalisering av situasjonen i Ukraina.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 under ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen.

Aldersgruppe	Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-4 872	-4,5	-4 278	-3,9	-3 987	-3,6
2-5 år	-211	-0,1	977	0,4	1 559	0,7
6-15 år	-4 054	-0,6	-192	0,0	1 699	0,3
16-18 år	2 148	1,1	3 041	1,6	3 479	1,8
19-20 år	2 286	1,8	2 851	2,2	3 128	2,4
21-22 år	-3 378	-2,5	-2 843	-2,1	-2 581	-1,9
23-29 år	1 103	0,2	2 976	0,6	3 892	0,8
30-49 år	7 435	0,5	14 373	1,0	17 770	1,2
50-66 år	9 564	0,8	12 133	1,0	13 391	1,1
67-79 år	13 114	2,0	14 236	2,2	14 785	2,3
80-89 år	10 592	5,3	10 592	5,3	10 592	5,3
90 år og over	-313	-0,7	-313	-0,7	-313	-0,7
<b>Sum</b>	<b>33 414</b>	<b>0,6</b>	<b>53 554</b>	<b>1,0</b>	<b>63 414</b>	<b>1,2</b>

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

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 var det lagt til grunn netto 10 000 bosatte flyktninger fra Ukraina, når det også er tatt hensyn til noe tilbakeflytting. UDI

publiserte 7. februar 2023 en rapport med scenarier for antall flyktninger fra Ukraina, og i rapporten oppgis en bosettingskapasitet på 30 140 for flyktninger fra Ukraina i 2023, og flere scenarier der dette antallet blir bosatt.<sup>12</sup> I utvalgets hovedalternativ kombinerer utvalget middelalternativet til SSB med beregninger basert på opplysninger fra UDI. Utvalget har her først lagt til grunn befolkningsendringene som følger av middelalternativet kalibret for kjent informasjon per 1. januar 2023. Deretter har utvalget lagt til differansen mellom UDIs anslag på bosettingskapasitet på 30 140 bosatte fra Ukraina i 2023 og netto innvandring på 10 000 fra Ukraina i befolkningsframskrivingene, aldersfordelt som i søknadene gjennom 2022 fra flyktninger til UDI, se vedlegg. Dette er utvalgets hovedalternativ.

I november 2022 ba Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) kommunene om å bosette 35 000 flyktninger i 2023 (inkl. om lag 5 000 fra andre land enn Ukraina). Nasjonalt utvalg for mottak og bosetting av flyktninger uttaler til Kommunal Rapport<sup>13</sup> at tallet vil kunne bli 45 000 (innebærer om lag 40 000 fra Ukraina) samtidig som arbeids- og inkluderingsministeren uttaler at kommunene trolig vil få en ny anmodning i løpet av våren. Som et tredje alternativ har derfor utvalget gjort beregninger for merinnvandring på 30 000 utover de 10 000 som ligger til grunn som netto innvandring fra Ukraina i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger. Dette er utvalgets høyalternativ.

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 i disse tre alternativene.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 0–1-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og flere 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folke mengde i de tre alternativene går fra 0,6 til 1,2 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 kostnadsnøklene vektet sammen.

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

---

<sup>12</sup> [Scenarier for antall flyktninger fra Ukraina i 2023 \(per 7. februar\) \(udi.no\)](#).

<sup>13</sup> [Regjeringen forventer 45.000 flyktninger i år • Kommunal Rapport \(kommunal-rapport.no\)](#)

#### 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, innvandrerandel, befolkningens helsetilstand og funksjonsevne m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som det ses på i dette notatet.

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

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

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden<sup>14</sup>. 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.

---

<sup>14</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se [www.telemarksforskning.no/publikasjoner/](http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/)

### *Bruker fortsatt regnskapstall for 2019*

Normalt ville en for beregning av demografiutgiftene for 2024 tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2021 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet. Under koronapandemien har det blitt gitt ekstraordinære overføringer til kommunesektoren, og aktiviteten mellom de ulike sektorene er endret. Dette gjør at regnskapstallene for 2020 og 2021 i mindre grad gir et bilde av en normalsituasjon for kommunesektoren. I beregningene av demografiutgifter for 2024 legger derfor utvalget til grunn regnskapstallene fra 2019, ikke fra 2021 slik utvalget ville gjort i et normalår.

### *Framskriver inntektene til 2023-nivå*

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2024 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2023, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2019 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2023 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter – i tråd med etablert praksis – hentet fra Nasjonalbudsjettet 2023.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene, til 394,1 mrd. kroner i 2023. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 74,8 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 468,9 mrd. kroner i 2023. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2023 framkommer som brutto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 335,2 mrd. kroner for kommunene og 63,2 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2023 på 17,6 prosent for kommunene og 18,3 prosent for fylkeskommunene. Metoden innebærer at midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer og engangsbevilgninger begrunnet med korona e.l. i perioden 2019–2023 ikke er inkludert.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøklerne anslått til henholdsvis 332,5 mrd. kroner og 61,3 mrd. kroner i 2023, samlet 393,9 mrd. kroner i 2023. Anslaget på netto driftsutgifter i 2023 framkommer som netto driftsutgifter i 2019, på henholdsvis 282,8 mrd. kroner for kommunene og 51,9 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2019 til 2023.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Framskrevet med nominell vekst fra 2019 til 2023*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	394,1	0,840	332,5	0,844
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	74,8	0,160	61,3	0,156
<b>Sum</b>	<b>468,9</b>	<b>1,000</b>	<b>393,9</b>	<b>1,000</b>

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren for 2023, som vist i Grønt hefte for

2023 (Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2022-2023) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelen 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 forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 2. 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 kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 31,6 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,160	0,008	0,136	0,168	0,007	0,143
6-15 år	0,316	0,024	0,269	0,322	0,021	0,275
16-18 år	0,013	0,655	0,116	0,013	0,690	0,118
19-20 år	0,009	0,016	0,010	0,009	0,014	0,010
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,009	0,013	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,025	0,039	0,027
30-49 år	0,095	0,127	0,100	0,093	0,115	0,096
50-66 år	0,069	0,100	0,074	0,067	0,091	0,071
67-79 år	0,109	0,005	0,093	0,105	0,004	0,090
80-89 år	0,112	0,002	0,095	0,109	0,001	0,092
90 år og over	0,054	0,000	0,045	0,052	0,000	0,044
<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 2024 knyttet til den demografiske utviklingen

I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene for anslått befolkningsvekst fra 2023 til 2024 fra avsnitt 2.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2024 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2023. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2024 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024 i de tre alternativene for aldersgrupper til og med 66 år.

### Nytt i framskrivingene for 2024

Innenfor alle tjenester har TBU tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil kunne øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet, øker lineært. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i eget vedlegg.

Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2023. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene

	Folketall 1. januar 2023	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2023-kr)	Utgift per innb. (2023- kr)	Kostnads-nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2023-kr)	Utgift per innb. (2023-kr)
0-1 år	109 406	0,023	10,9	99 630	0,024	9,5	86 424
2-5 år	227 264	0,136	63,7	280 420	0,143	56,3	247 563
6-15 år	645 043	0,269	126,2	195 653	0,275	108,2	167 807
16-18 år	195 385	0,116	54,2	277 629	0,118	46,6	238 519
19-20 år	127 794	0,010	4,9	38 049	0,010	3,9	30 404
21-22 år	133 111	0,011	4,9	37 082	0,010	4,0	29 707
23-29 år	505 588	0,029	13,4	26 446	0,027	10,7	21 176
30-49 år	1 481 147	0,100	46,8	31 613	0,096	37,9	25 577
50-66 år	1 172 403	0,074	34,7	29 575	0,071	28,0	23 841
67-79 år <sup>1</sup>	645 483	0,093	43,5	67 337	0,090	35,3	54 650
80-89 år <sup>1</sup>	200 377	0,095	44,5	222 009	0,092	36,3	181 115
90 år og over <sup>1</sup>	45 983	0,045	21,2	461 851	0,044	17,3	377 288
<b>Sum</b>	<b>5 488 984</b>	<b>1,000</b>	<b>468,9</b>	<b>85 432</b>	<b>1,000</b>	<b>393,9</b>	<b>71 755</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindretgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

### Utgift per innbygger i 2023

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2023 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

### Merutgifter i 2024

Tabell 5 viser mer- og mindretgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene for TBUs tre alternativer for befolkningsendring fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets hovedalternativ innebærer 20 140 flere bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2023 enn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger fra juli 2023, se avsnitt 2. Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 4,6 mrd. kroner i 2024, se tabell 5. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i avsnitt 4. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 3,8 mrd. kroner, se tabell 6.

*Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av finansiering. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.*

	Utgift per innb.	Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022	
		Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindretgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindretgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindretgift (mill. 2023-kr)
0-1 år	99 630	-4 872	-485	-4 278	-426	-3 987	-397
2-5 år	280 420	-211	-59	977	274	1 559	437
6-15 år	195 653	-4 054	-793	-192	-37	1 699	332
16-18 år	277 629	2 148	596	3 041	844	3 479	966
19-20 år	38 049	2 286	87	2 851	108	3 128	119
21-22 år	37 082	-3 378	-125	-2 843	-105	-2 581	-96
23-29 år	26 446	1 103	29	2 976	79	3 892	103
30-49 år	31 613	7 435	235	14 373	454	17 770	562
50-66 år	29 575	9 564	283	12 133	359	13 391	396
67-79 år <sup>1</sup>	67 337	13 114	1 059	14 236	1 134	14 785	1 171
80-89 år <sup>1</sup>	222 009	10 592	2 073	10 592	2 073	10 592	2 073
90 år og over <sup>1</sup>	461 851	-313	-130	-313	-130	-313	-130
<b>Sum</b>	<b>85 432</b>	<b>33 414</b>	<b>2 769</b>	<b>53 554</b>	<b>4 627</b>	<b>63 414</b>	<b>5 536</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindretgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene fordeler om lag 3,0 mrd. kroner seg på kommunene mens om lag 0,8 mrd. kroner faller på fylkeskommunene. Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16-18 år og i aldersgruppene 67–79 år og 80–89 år.

De økte merutgiftene til flyktninger vil særlig komme i aldersgrupper mellom 2 og 18 år. Det er mange unge blant flyktingene fra Ukraina og svært få eldre. Tilskudd fra staten skal i tillegg gi en rimelig dekning av merutgiftene, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere.

Utvalget har også gjort beregninger av merutgifter basert på et høyalternativ der merinnvandringen blir om lag 10 000 utover bosettingskapasiteten i UDIs scenariorapport av 7. februar 2023, se avsnitt 2. Under disse forutsetningene kan merutgiftene til demografi bli 5,5 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,6 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Utvalgets lavalternativ kan reflektere et alternativ der situasjonen i Ukraina normaliserer seg. Dette alternativet bygger på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra og juli gir merutgifter til demografi på om lag 2,8 mrd. kroner, hvorav 2,2 mrd. kroner finansieres gjennom de frie inntektene.

*Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.*

	Utgift per innb.	Utvalgets lavalternativ: Basert på alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets hovedalternativ: 20 140 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Utvalgets høyalternativ: 30 000 bosatte utover alternativ MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022	
		Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)	Anslått endring i folketall 2023-2024	Mer-/mindreutgift (mill. 2023-kr)
0-1 år	86 424	-4 872	-421	-4 278	-370	-3 987	-345
2-5 år	247 563	-211	-52	977	242	1 559	386
6-15 år	167 807	-4 054	-680	-192	-32	1 699	285
16-18 år	238 519	2 148	512	3 041	725	3 479	830
19-20 år	30 404	2 286	70	2 851	87	3 128	95
21-22 år	29 707	-3 378	-100	-2 843	-84	-2 581	-77
23-29 år	21 176	1 103	23	2 976	63	3 892	82
30-49 år	25 577	7 435	190	14 373	368	17 770	454
50-66 år	23 841	9 564	228	12 133	289	13 391	319
67-79 år <sup>1</sup>	54 650	13 114	860	14 236	922	14 785	952
80-89 år <sup>1</sup>	181 115	10 592	1 690	10 592	1 690	10 592	1 690
90 år og over <sup>1</sup>	377 288	-313	-107	-313	-107	-313	-107
<b>Sum</b>	<b>71 755</b>	<b>33 414</b>	<b>2 214</b>	<b>53 554</b>	<b>3 793</b>	<b>63 414</b>	<b>4 567</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



## 6 Mer- og mindretgifter i 2023 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra august 2022 ble de samlede merutgiftene i 2023 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 3,2 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2023 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 ble om lag 63 700, dvs. 14 000 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra august 2022. Befolkningsutviklingen ble særlig sterkere enn anslått for aldersgruppene fra 2 til inntil 18 år, noe som må ses i sammenheng med at innvandringen fra Ukraina ble større enn lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger. Befolkningsutviklingen ble svakere for 0–1-åringene og for de eldste.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2023 til om lag 4,3 mrd. kroner, dvs. 1,1 mrd. kroner mer enn i beregningen fra august 2022, se tabell 7.

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 3,5 mrd. kroner i 2023, omtrent 0,9 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn av utvalget i august 2022, se tabell 8.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra november 2022](#), hvordan etterberegningene ble sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte demografikostandene for 2006–2010 og overvurderte dem i 2012–2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens merutgiftene ble undervurdert i 2022. Tabell 7 og 8 viser at utvalget også undervurderte demografikostnadene i 2023.

*Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Alders-gruppe	Framskriving i TBU mars 2022		Framskrivninger august 2022		Endelige tall per 1.1.2023, publisert 21.2.2023	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2022-kr)
0-1 år	2827	262	2152	199	-726	-67
2-5 år	-6 326	-1 632	-5 088	-1 313	-3 297	-851
6-15 år	-3 205	-589	-236	-43	4 665	857
16-18 år	2 473	657	3 482	925	4 316	1 147
19-20 år	329	12	762	27	1 153	42
21-22 år	-2 155	-72	-1 437	-48	-1 237	-41
23-29 år	-2 045	-51	3 619	90	2 400	60
30-49 år	1 737	52	10 482	313	17 792	531
50-66 år	12 689	355	13 893	388	17 768	496
67-79 år	14 554	936	14 244	916	14 813	952
80-89 år	7 823	1 673	7 453	1 594	6 642	1 420
90 år og over	676	288	394	168	-575	-245
<b>Sum</b>	<b>29 377</b>	<b>1 889</b>	<b>49 720</b>	<b>3 217</b>	<b>63 714</b>	<b>4 302</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.**

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2022		Framskrivinger august 2022		Endelige tall per 1.1.2023, publisert 21.2.2023	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2022-kr)
0-1 år	2827	227	2152	173	-726	-58
2-5 år	-6 326	-1 441	-5 088	-1 159	-3 297	-751
6-15 år	-3 205	-505	-236	-37	4 665	735
16-18 år	2 473	564	3 482	795	4 316	985
19-20 år	329	9	762	22	1 153	33
21-22 år	-2 155	-58	-1 437	-38	-1 237	-33
23-29 år	-2 045	-41	3 619	72	2 400	48
30-49 år	1 737	42	10 482	253	17 792	430
50-66 år	12 689	286	13 893	313	17 768	400
67-79 år	14 554	759	14 244	743	14 813	773
80-89 år	7 823	1 365	7 453	1 300	6 642	1 159
90 år og over	676	235	394	137	-575	-200
<b>Sum</b>	<b>29 377</b>	<b>1 443</b>	<b>49 720</b>	<b>2 574</b>	<b>63 714</b>	<b>3 521</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## Vedlegg 1 til demografinotat

### Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester har utvalget tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det nå lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

For aldersgruppene over 67 år er det altså lagt til grunn at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i hele aldersgruppen skal være det samme etter justering som før justering. Det er videre lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker lineært med alder innenfor aldersgruppene. For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har ikke utvalget empiri å støtte seg på. Her har utvalget måtte gjøre noen valg:

1. Det er lagt til grunn at økningen per år i aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over skal være tilnærmet lik.
2. Det er satt en økning per år og startpunkt for aldersgruppen 67–79 år som er tilpasset punkt 1 over. Punkt 1 er dermed et håndtak som skal eliminere bruken av skjønn.

### Samlede utgifter

Tabell V1-1 – V1-4 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Det er verdt å merke seg at for 67–79-åringene er det lagt til grunn at utgiftene per innbygger i denne aldersgruppen starter på 27 983 og øker med 5 370 per år, se tabell V1-1. På denne måten sikrer vi at gjennomsnittlig utgiftsbehov er 57 980 før og etter justering i denne aldersgruppen samtidig som startpunktet på 27 983 for 67-åringene, kan synes rimelig om en sammenlikner med gjennomsnittet for aldersgruppen 50–66 år. Gitt disse forutsetningene øker utgiftene per innbygger per år med kroner 25 860/(25 861) for aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over, se tabell V1-2 og V1-3.

*Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.*

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
50-66 år	12 631				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	5 370				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>57 980</b>	<b>645 483</b>	<b>37 425</b>	<b>13 114</b>	<b>760</b>
67 år	27 983	57 881	1 620	1 420	40
68 år	33 353	56 206	1 875	1 078	36
69 år	38 723	54 961	2 128	607	24
70 år	44 093	53 672	2 367	653	29
71 år	49 464	50 686	2 507	2 288	113
72 år	54 834	50 957	2 794	-1 015	-56
73 år	60 204	50 238	3 025	-100	-6
74 år	65 575	50 039	3 281	-699	-46
75 år	70 945	50 093	3 554	-1 056	-75
76 år	76 315	50 626	3 864	-1 647	-126
77 år	81 686	43 841	3 581	5 528	452
78 år	87 056	41 041	3 573	1 562	136
79 år	92 426	35 242	3 257	4 495	415
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>57 980</b>	<b>645 483</b>	<b>37 425</b>	<b>13 114</b>	<b>936</b>

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

*Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.*

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
79 år	92 426				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	25 860				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>211 208</b>	<b>200 377</b>	<b>423 212</b>	<b>10 592</b>	<b>2 237</b>
80 år	118 286	31 411	37 155	2 575	305
81 år	144 146	26 229	37 808	3 903	563
82 år	170 005	25 767	43 805	-744	-126
83 år	195 865	23 456	45 942	947	185
84 år	221 724	21 165	46 928	880	195
85 år	247 584	18 543	45 909	1 174	291
86 år	273 444	16 388	44 812	706	193
87 år	299 303	14 089	42 169	840	251
88 år	325 163	12 397	40 310	272	88
89 år	351 022	10 932	38 374	39	14
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>211 208</b>	<b>200 377</b>	<b>423 212</b>	<b>10 592</b>	<b>1 959</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2024. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023-kroner
89 år	351 022				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	25 861				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>450 475</b>	<b>45 983</b>	<b>20 714</b>	<b>-313</b>	<b>-141</b>
90 år	376 884	10 046	3 786	-561	-211
91 år	402 745	8 395	3 381	152	61
92 år	428 606	7 045	3 020	-53	-23
93 år	454 467	5 450	2 477	258	117
94 år	480 328	4 269	2 051	31	15
95 år	506 189	3 184	1 612	76	38
96 år	532 050	2 489	1 324	-144	-77
97 år	557 911	1 782	994	-14	-8
98 år	583 772	1 277	745	-61	-36
99 år	609 634	771	470	74	45
100 år	635 495	518	329	-38	-24
101 år	661 356	310	205	11	7
102 år	687 217	196	135	-19	-13
103 år	713 078	103	73	6	4
104 år	738 939	44	33	11	8
105 år og eldre	764 800	104	80	-42	-32
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>450 475</b>	<b>45 983</b>	<b>20 714</b>	<b>-313</b>	<b>-127</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-4 oppsummerer merutgiftene demografi for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Vi tar utgangspunkt i ordinær metode og korrigerer denne for differansen i merutgifter for pleie og omsorg med alderskorrigert og ikke alderskorrigert (den ordinære metoden for andre aldersgrupper) metode. Vi får ta nye korrigerede tall for merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene. Det er disse som er lagt til grunn i tabell 4 i hoveddelen. For alternativene med kombinasjon mellom middelalternativet og påplussing for informasjon om flyktninger fra UDI er det kun gjort dette for den delen av merutgifter som følger av middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger.

Tabell V1-4 viser at den årskullkorrigerede metoden gir noe høyere anslag for merutgifter til 67–79 åringene enn den ikke korrigerede, for 80–89-åringene gir den årskullkorrigerede metoden lavere utgifter, mens det er små forskjeller for aldersgruppen 90 år og eldre. Samlet er det små forskjeller mellom de to metodene. Den årskullkorrigerede metoden gir rundt 90 mill. kroner mindre i merutgifter til demografi i 2024 enn den ikke korrigerede metoden.

**Tabell V1-4. Oppsummering. Merutgifter til demografi, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2023-kroner**

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	883	2 352	-145
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	936	1 959	-127
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	760	2 237	-141
<b>= I alt, årskullkorrigert</b>	<b>1 059</b>	<b>2 073</b>	<b>-130</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-5 –V1-8 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-4.

**Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
50-66 år	10 332				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	4 393				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>47 429</b>	<b>645 483</b>	<b>30 615</b>	<b>13 114</b>	<b>717</b>
67 år	22 893	57 881	1 325	1 420	33
68 år	27 286	56 206	1 534	1 078	29
69 år	31 678	54 961	1 741	607	19
70 år	36 071	53 672	1 936	653	24
71 år	40 464	50 686	2 051	2 288	93
72 år	44 856	50 957	2 286	-1 015	-46
73 år	49 249	50 238	2 474	-100	-5
74 år	53 641	50 039	2 684	-699	-37
75 år	58 034	50 093	2 907	-1 056	-61
76 år	62 427	50 626	3 160	-1 647	-103
77 år	66 819	43 841	2 929	5 528	369
78 år	71 212	41 041	2 923	1 562	111
79 år	75 604	35 242	2 664	4 495	340
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>47 429</b>	<b>645 483</b>	<b>30 615</b>	<b>13 114</b>	<b>766</b>

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

Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023- kroner
79 år	75 604				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	21 155				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>172 775</b>	<b>200 377</b>	<b>346 200</b>	<b>10 592</b>	<b>1 918</b>
80 år	96 759	31 411	30 393	2 575	249
81 år	117 914	26 229	30 928	3 903	460
82 år	139 068	25 767	35 834	-744	-103
83 år	160 223	23 456	37 582	947	152
84 år	181 377	21 165	38 389	880	160
85 år	202 532	18 543	37 556	1 174	238
86 år	223 687	16 388	36 658	706	158
87 år	244 841	14 089	34 496	840	206
88 år	265 996	12 397	32 975	272	72
89 år	287 150	10 932	31 391	39	11
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>172 775</b>	<b>200 377</b>	<b>346 200</b>	<b>10 592</b>	<b>1 602</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

*Tabell V1-7. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.*

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.23	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2023-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2023-kroner
89 år	287 150				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	21 154				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>368 502</b>	<b>45 983</b>	<b>16 945</b>	<b>-313</b>	<b>-118</b>
90 år	308 305	10 046	3 097	-561	-173
91 år	329 459	8 395	2 766	152	50
92 år	350 613	7 045	2 470	-53	-19
93 år	371 767	5 450	2 026	258	96
94 år	392 922	4 269	1 677	31	12
95 år	414 076	3 184	1 318	76	31
96 år	435 230	2 489	1 083	-144	-63
97 år	456 384	1 782	813	-14	-6
98 år	477 539	1 277	610	-61	-29
99 år	498 693	771	384	74	37
100 år	519 847	518	269	-38	-20
101 år	541 001	310	168	11	6
102 år	562 156	196	110	-19	-11
103 år	583 310	103	60	6	3
104 år	604 464	44	27	11	7
105 år og eldre	625 618	104	65	-42	-26
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>368 502</b>	<b>45 983</b>	<b>16 945</b>	<b>-313</b>	<b>-104</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

*Tabell V1-8. Oppsummering. Merutgifter som belaster de frie inntektene, 67–79 år, 80-89 år og 90 år og eldre. Mill. 2023-kroner*

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	717	1 918	-118
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	766	1 602	-104
-Pleie og omsorg, ikke årskullkorrigert	622	1 830	-115
<b>= I alt, årskullkorrigert</b>	<b>860</b>	<b>1 690</b>	<b>-107</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



## Vedlegg 2 til demografinotat

### Behandling av ekstraordinær innvandring som følge av flyktninger fra Ukraina

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 var det lagt til grunn netto 10 000 bosatte flyktninger fra Ukraina, når det også er tatt hensyn til noe tilbakeflytting.

UDI publiserte 7. februar 2023 en rapport med scenarier for antall flyktninger fra Ukraina, og i rapporten oppgis planleggingstall på 30 140 for bosatte flyktninger fra Ukraina i 2023.

I tabell V2-1 og V2- er det gjort beregninger av merutgiftene som følger av slik ekstra innvandring utover det som er lagt til grunn i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Vi tar utgangspunkt i aldersfordelingen av søknader om beskyttelse fra ukrainske statsborgere i 2022 og forutsetter at aldersfordelingen vil være den samme i 2023, se tabell V2-1. Videre konverterer utvalget UDIs aldersgruppering til TBUs aldersgruppering. Det er her forutsatt at 2/5 av søknadene for 0-5 åringer tilhører 0-1 åringene og 4/6 av 2-5 åringene og tilsvarende for øvrige aldersgrupper: 3/4 av aldersgruppen 16–19 år går til 16–18 år og 1/4 til 19–20 år osv. Det er videre forutsatt at det ikke er ekstra innvandrere i aldersgruppene 80 år og eldre.

*Tabell V2 -1: Fordeling merinnvandring basert på UDIs tall over "Antall søknader etter kjønn og alder fra ukrainske statsborgere som har søkt om beskyttelse og tredjelandsborgere som har søkt om beskyttelse etter utl. § 34, i 2022". Konvertering til TBUs aldersgrupper*

Antall søknader, UDI	Aldersgrupper TBU	Antall i TBUs aldersgrupper	Andel TBU
0-5 år	0-1 år	1 080	3,0 %
6-15 år	2-5 år	2 160	5,9 %
16-19 år	6-15 år	7 020	19,2 %
20-29 år	16-18 år	1 624	4,4 %
30-39 år	19-20 år	1 027	2,8 %
40-49 år	21-22 år	972	2,7 %
50-59 år	23-29 år	3 403	9,3 %
60-69 år	30-49 år	12 610	34,4 %
70 år og eldre	50-66 år	4 670	12,8 %
<b>I alt</b>	<b>36 605</b>	<b>2 039</b>	<b>5,6 %</b>
	67-79 år	0	0,0 %
	80-89 år	0	0,0 %
	90 år og over	0	0,0 %
	<b>I alt</b>	<b>36 605</b>	<b>100,0 %</b>

Kilde: UDI og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

I tabell V2-2 er det beregnet merutgifter som belaster de samlede og de frie inntektene basert på denne aldersfordelingen og en merinnvandring på 20 140 utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i SSBs hovedalternativ. Det er her lagt til grunn gjennomsnittlig utgiftsbehov for alle aldersgrupper som i de ordinære beregningene, men det er ikke alderskorrigert for de eldste aldersgruppene. Tabell V2-2 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 1,9 mrd. kroner hvorav 1,6 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til ev. tilbakeflytting eller at antall flyktninger ellers og antall arbeidsinnvandrere kan ha blitt endret som følge av situasjonen i Ukraina.

Tabell V2-2. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger. Alternativ 30 120 bosatte fra Ukraina (20 120 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1			«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2023	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2023-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2023-kr
0-1 år	3,0 %	594	99 630	59	86 424	51
2-5 år	5,9 %	1 188	280 420	333	247 563	294
6-15 år	19,2 %	3 862	195 653	756	167 807	648
16-18 år	4,4 %	893	277 629	248	238 519	213
19-20 år	2,8 %	565	38 049	22	30 404	17
21-22 år	2,7 %	535	37 082	20	29 707	16
23-29 år	9,3 %	1 873	26 446	50	21 176	40
30-49 år	34,4 %	6 938	31 613	219	25 577	177
50-66 år	12,8 %	2 569	29 575	76	23 841	61
67-79 år	5,6 %	1 122	67 337	76	54 650	61
80-89 år	0,0 %	0	222 009	0	181 115	0
90 år og over	0,0 %	0	461 851	0	377 288	0
<b>I alt</b>	<b>100,0 %</b>	<b>20 140</b>	<b>85 432</b>	<b>1 858</b>	<b>71 755</b>	<b>1 580</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V2-3 viser tilsvarende for alternativet med 30 000 innvandrere utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i middelalternativet. Tabell V2-3 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 2,8 mrd. kroner hvorav 2,4 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

Tabell V2-3. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger. Alternativ 40 000 bosatte fra Ukraina (30 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).

Basert på tabell V2-1			«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2023	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2023-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2023-kr
0-1 år	3,0 %	885	99 630	88	86 424	76
2-5 år	5,9 %	1 770	280 420	496	247 563	438
6-15 år	19,2 %	5 753	195 653	1 126	167 807	965
16-18 år	4,4 %	1 331	277 629	369	238 519	317
19-20 år	2,8 %	842	38 049	32	30 404	26
21-22 år	2,7 %	797	37 082	30	29 707	24
23-29 år	9,3 %	2 789	26 446	74	21 176	59
30-49 år	34,4 %	10 335	31 613	327	25 577	264
50-66 år	12,8 %	3 827	29 575	113	23 841	91
67-79 år	5,6 %	1 671	67 337	112	54 650	91
80-89 år	0,0 %	0	222 009	0	181 115	0
90 år og over	0,0 %	0	461 851	0	377 288	0
<b>I alt</b>	<b>100,0 %</b>	<b>30 000</b>	<b>85 432</b>	<b>2 767</b>	<b>71 755</b>	<b>2 353</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

# Vedlegg

# Vedlegg 1      Inntekter og utgifter 2015–2023.

## Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2015–2023. Mill. kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022*	2023**	21/22*	22/23**
<b>A. INNTEKTER I ALT</b>	<b>528 277</b>	<b>555 657</b>	<b>577 103</b>	<b>604 004</b>	<b>622 382</b>	<b>670 215</b>	<b>708 551</b>	<b>730 122</b>	<b>5,7</b>	<b>3,0</b>
<b>LØPENDE INNTEKTER</b>	<b>524 683</b>	<b>551 197</b>	<b>573 335</b>	<b>599 515</b>	<b>617 995</b>	<b>664 900</b>	<b>703 999</b>	<b>725 456</b>	<b>5,9</b>	<b>3,0</b>
Gebyrer	73 453	76 704	79 558	84 411	82 822	86 546	97 054	102 601	12,1	5,7
bompenger	3 325	3 378	3 462	3 822	3 684	4 085	4 920	5 176	20,4	5,2
Trygde- og pensjonspremier	3 021	3 675	3 813	4 087	4 232	4 335	4 680	4 863	8,0	3,9
Renter og utbytte mv.	14 722	14 554	16 955	21 188	14 858	16 984	23 610	24 240	39,0	2,7
Eiendomsskatt	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 566	16 092	16 758	3,4	4,1
Skatt på inntekt og formue	181 199	188 932	195 987	205 264	203 214	236 406	265 404	245 117	12,3	-7,6
Overføringer fra staten	231 512	245 739	253 998	260 616	286 055	292 905	284 358	318 670	-2,9	12,1
bompenger	627	1 097	1 429	2 159	1 667	1 265	1 347	1 417	6,5	5,2
Andre innenl. overføringer	5 771	5 074	5 988	6 681	6 199	8 561	8 873	9 545	3,6	7,6
Bøter, inndragninger mv.	109	110	101	110	2 019	87	140	100	60,9	-28,6
Frie banktjenester	2 611	2 798	2 730	2 410	3 778	3 510	3 787	3 563	7,9	-5,9
<b>KAPITALINNTEKTER</b>	<b>3 594</b>	<b>4 460</b>	<b>3 768</b>	<b>4 489</b>	<b>4 387</b>	<b>5 315</b>	<b>4 552</b>	<b>4 666</b>	<b>-14,4</b>	<b>2,5</b>
Salg av fast realkapital	143	3 448	2 697	3 555	3 250	4 315	3 552	3 666	-17,7	3,2
Salg av fast eiendom	3 451	1 012	1 071	934	1 137	1 000	1 000	1 000	-	-
<b>B. UTGIFTER I ALT</b>	<b>541 553</b>	<b>568 421</b>	<b>597 839</b>	<b>637 144</b>	<b>647 212</b>	<b>680 077</b>	<b>728 175</b>	<b>769 436</b>	<b>7,1</b>	<b>5,7</b>
<b>LØPENDE UTGIFTER</b>	<b>468 156</b>	<b>492 608</b>	<b>515 267</b>	<b>543 533</b>	<b>554 315</b>	<b>586 933</b>	<b>627 317</b>	<b>665 848</b>	<b>6,9</b>	<b>6,1</b>
Lønnskostnader	270 090	282 682	296 681	312 380	315 875	330 449	348 693	368 257	5,5	5,6
Produktinnsats	114 614	122 374	127 712	134 538	139 999	154 916	167 930	172 795	8,4	2,9
Produktkjøp husholdningene	24 618	25 582	27 112	28 321	27 861	30 728	31 440	32 645	2,3	3,8
Renter	12 381	12 083	12 189	14 027	12 456	10 370	15 413	26 183	48,6	69,9
Produksjonssubsidier mv.	7 965	8 126	8 997	9 981	13 191	14 605	12 883	13 377	-11,8	3,8
Stønader til husholdningene	17 740	19 934	19 717	19 414	18 962	18 971	20 466	21 250	7,9	3,8
sosialhjelpsstønader	6 239	6 594	7 003	7 018	6 736	6 520	7 641	7 934	17,2	3,8
andre stønader	11 501	13 340	12 714	12 396	12 226	12 451	12 825	13 317	3,0	3,8
Overføringer ideelle org.	17 493	18 666	19 872	21 650	22 472	23 145	25 410	26 384	9,8	3,8
Overføringer til staten	3 020	2 915	2 747	2 954	3 257	3 478	4 808	4 682	38,2	-2,6
Andre innenlandske overføringer	235	246	240	268	242	271	274	274	1,1	0,0
<b>KAPITALUTGIFTER</b>	<b>73 397</b>	<b>75 813</b>	<b>82 572</b>	<b>93 611</b>	<b>92 897</b>	<b>93 144</b>	<b>100 858</b>	<b>103 588</b>	<b>8,3</b>	<b>2,7</b>
Anskaffelse fast realkapital	70 458	73 239	80 559	90 530	90 091	89 441	97 377	100 493	8,9	3,2
Kjøp av fast eiendom	1 074	974	458	662	489	1 500	1 500	1 000	0,0	-33,3
Kapitaloverf. næringsv.	1 865	1 600	1 555	2 419	2 317	2 203	1 981	2 095	-10,1	5,8
<b>C. NETTOFINANSINVESTERING</b>	<b>-13 276</b>	<b>-12 764</b>	<b>-20 736</b>	<b>-33 140</b>	<b>-24 830</b>	<b>-9 862</b>	<b>-19 625</b>	<b>-39 314</b>	<b>99,0</b>	<b>100,3</b>

\* Foreløpige tall

\*\* Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

## Vedlegg 2    Inntekter og utgifter 2006–2022. Kommuneregnskapets gruppering

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

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 21-22 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	289 335	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 955	501 375	527 247	544 821	564 715	588 508	634 399	667 568	5,2
2. Brutto driftsutgifter i alt	283 924	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 640	483 230	510 665	533 971	561 315	577 901	613 754	651 406	6,1
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</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>10 607</b>	<b>20 645</b>	<b>16 162</b>	..
4. Netto avdrag	8 268	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 429	17 955	19 488	19 813	20 668	22 164	25 147	26 511	5,4
5. Netto finans	369	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 556	2 387	1 778	2 802	198	1 475	-603	1 923	-419,1
6. Utlån	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	173	207	200	151	158	170	7,5
7. Avskrivninger	12 234	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	22 038	23 396	25 241	27 099	28 872	31 670	34 190	36 159	5,8
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</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>18 488</b>	<b>30 132</b>	<b>23 717</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	40 190	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 295	77 488	79 741	87 240	98 898	96 341	97 463	106 238	9,0
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	11 744	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 315	24 972	27 318	30 670	36 191	32 617	34 099	34 337	0,7
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</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>-22 792</b>	<b>-7 818</b>	<b>-21 532</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	22 316	26 653	33 137	35 815	31 563	27 675	36 334	38 180	43 851	43 976	41 409	44 741	51 263	53 318	51 984	56 140	8,0
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>-2 751</b>	<b>8 474</b>	<b>-3 535</b>	<b>-4 796</b>	<b>-2 373</b>	<b>17</b>	<b>-2 352</b>	<b>209</b>	<b>-13 010</b>	<b>-12 948</b>	<b>-9 616</b>	<b>-2 981</b>	<b>543</b>	<b>-7 444</b>	<b>-18 813</b>	<b>-8 206</b>	..

<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.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 21-22 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	247 778	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 291	425 473	448 610	464 134	481 142	496 424	536 197	564 699	5,3
2. Brutto driftsutgifter i alt	243 006	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	389 121	410 001	434 304	454 819	478 059	488 968	520 766	552 723	6,1
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</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>7 456</b>	<b>15 431</b>	<b>11 976</b>	..
4. Netto avdrag	7 431	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 187	15 417	16 795	17 028	17 815	19 235	21 813	22 875	4,9
5. Netto finans	812	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 381	2 085	1 309	2 420	-149	889	-1 056	1 748	-265,5
6. Utlån	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	206	195	150	158	170	7,3
7. Avskrivninger	10 810	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 409	19 403	20 952	22 405	23 813	26 041	28 314	29 969	5,8
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</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>13 222</b>	<b>22 831</b>	<b>17 152</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	35 164	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 304	63 268	65 280	70 992	80 270	79 476	77 906	84 083	7,9
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	11 030	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 697	18 882	21 843	23 207	25 587	24 707	25 125	24 458	-2,7
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</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>-22 033</b>	<b>-7 874</b>	<b>-19 459</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	19 138	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 323	37 288	34 910	37 376	45 004	47 495	44 610	48 659	9,1
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</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>-5 312</b>	<b>-14 721</b>	<b>-6 437</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.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Endring 21-22 pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	41 557	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 664	75 902	78 637	80 687	83 573	92 084	98 202	102 869	4,8
2. Brutto driftsutgifter i alt	40 918	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 519	73 229	76 361	79 152	83 256	88 933	92 988	98 683	6,1
3. Brutto driftsresultater (1-2)	638	-120	1 152	3 933	2 223	2 660	3 085	958	2 145	2 673	2 276	1 535	317	3 151	5 214	4 186	..
4. Netto avdrag	837	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	2 537	2 693	2 786	2 853	2 928	3 334	3 635	9,0
5. Netto finans	-443	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	302	470	383	347	586	453	175	-61,4
6. Utlån	..	..	..	..				-	0	-	1	1	5	1	-	0	..
7. Avskrivninger	1 424	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 629	3 993	4 289	4 694	5 059	5 629	5 876	6 190	5,3
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</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>	<b>7 302</b>	<b>6 565</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	5 026	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	14 221	14 462	16 248	18 627	16 865	19 556	22 155	13,3
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	714	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	5 617	6 090	5 475	7 462	10 604	7 910	8 974	9 879	10,1
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</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>	<b>56</b>	<b>-2 073</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	3 178	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	6 687	6 498	7 365	6 258	5 823	7 374	7 481	1,5
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>-531</b>	<b>294</b>	<b>-1 417</b>	<b>-1 890</b>	<b>-382</b>	<b>-849</b>	<b>423</b>	<b>-509</b>	<b>-1 017</b>	<b>-2 382</b>	<b>-913</b>	<b>-1 640</b>	<b>-405</b>	<b>-2 132</b>	<b>-4 093</b>	<b>-1 770</b>	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 3 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2003–2023

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 2023-priser.

	Regnskap																			Anslag	
	2003	2004 6)	2005	2006	2007 7)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
1. Skatteinntekter	96 428	100 687	107 015	119 675	121 934	129 275	136 061	145 331	143 069	153 087	162 253	166 257	177 063	193 484	202 543	210 192	220 012	218 032	251 972	281 496	261 875
1.1 Skatt på inntekt og formue	93 213	97 157	102 691	114 788	116 363	123 081	129 561	138 222	135 503	145 065	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	203 214	236 406	265 404	245 117
1.2 Eiendomsskatt	3 215	3 530	4 324	4 887	5 571	6 194	6 500	7 109	7 566	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 566	16 092	16 758
2. Trygde- og pensjonspremier	1 416	1 465	1 526	1 634	1 774	1 950	2 094	2 211	2 356	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 813	4 087	4 232	4 335	4 680	4 863
3. Overføringer fra staten 1)	81 108	84 998	90 992	99 307	108 142	119 019	139 530	149 191	169 121	181 818	192 967	203 522	210 587	220 290	234 834	242 260	247 186	275 393	278 013	270 712	304 060
3.1 Rammetilskudd	53 425	47 052	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	193 394	194 527	188 024	211 431
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget 2)	16 583	20 497	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	37 424	41 026	35 251	35 768
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. 3)	9 595	9 393	8 789	7 928	7 626	9 062	16 110	11 962	11 980	12 179	14 505	13 372	14 021	18 166	21 770	21 637	16 705	17 565	14 991	17 825	25 956
3.4 Momskompensasjon	1 506	8 056	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 009	27 469	29 612	30 905
4. Gebyrer (eks. bompenger)	32 407	34 298	35 839	36 604	41 718	46 178	49 134	52 654	56 020	59 182	61 814	64 493	68 342	70 128	73 326	76 096	80 589	79 138	82 462	92 134	97 425
5. Renteinntekter mv.	16 254	15 533	15 111	15 278	18 596	16 652	15 390	14 103	18 810	16 610	16 628	18 866	18 618	17 333	17 352	19 685	23 598	18 636	20 494	27 397	27 803
6. Andre innenlandske løpende overføringer	3 614	3 813	4 318	5 023	5 819	7 320	8 236	8 035	7 861	8 300	9 765	11 844	13 556	16 366	14 882	16 297	17 952	19 128	22 467	21 681	22 808
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	231 227	240 794	254 801	277 521	297 983	320 394	350 446	371 525	397 237	421 494	446 063	467 722	491 049	520 622	546 612	568 344	593 424	614 559	659 743	698 100	718 834
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	203 962	214 403	229 375	252 681	269 987	292 730	316 852	343 249	364 091	390 208	412 294	432 744	455 527	482 102	503 816	523 208	549 034	574 126	619 924	648 199	660 212
9. Kommuneopplegget, faste 2023-priser 4)	415 905	423 228	441 738	469 713	480 731	489 874	510 338	534 676	545 853	565 772	575 357	585 737	602 123	621 103	633 864	638 470	649 210	672 158	695 854	681 905	660 212
10. Kroner per innbygger, faste 2023-priser 5)	90 859	91 879	95 198	100 342	101 481	102 073	105 047	108 667	109 480	112 006	112 615	113 387	115 482	118 118	119 696	119 828	120 950	124 673	128 262	124 232	119 790

1) Se også vedlegg 4

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

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

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

5) Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2023, er hentet fra middelalternativet (MMM) i SSBs befolkningsframskrivninger.

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 2003–2023

	Regnskap																			Anslag	
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
I. Frie innt. (tab.5.1 linje 1+3.1). Mill. kr	149 853	147 739	155 588	173 606	179 738	191 501	208 829	228 096	270 233	291 498	305 745	317 438	331 274	350 211	363 595	375 076	391 679	411 426	446 499	469 521	473 307
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	64,3	68,2	68,8	68,9	67,8	67,5	65,2	63,7	52,9	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,0	56,4	60,0	55,3
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	35,7	31,8	31,2	31,1	32,2	32,5	34,8	36,3	47,1	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	47,0	43,6	40,0	44,7
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	73,5	68,9	67,8	68,7	66,6	65,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4	71,7
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	74,2	72,7	72,5	72,6	70,6	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,5	77,0	76,4

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 2004–2023 <sup>1)</sup>

	Regnskap																			Anslag	
	2004 <sup>6)</sup>	2005	2006	2007 <sup>7)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	
1. Skatteinntekter	4,4	6,3	11,8	1,9	6,0	5,2	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-0,9	15,6	11,7	-7,0	
1.1 Skatt på inntekt og formue	4,2	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-1,0	16,3	12,3	-7,6	
1.2 Eiendomsskatt	9,8	22,5	13,0	14,0	11,2	4,9	9,4	6,4	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,5	5,0	3,4	4,1	
2. Trygde- og pensjonspremier	3,5	4,2	7,1	8,6	9,9	7,4	5,6	6,6	6,0	5,5	3,9	5,2	4,8	21,6	3,8	7,2	3,5	2,4	8,0	3,9	
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	4,8	7,1	9,1	8,9	10,1	17,2	6,9	13,4	7,5	6,1	5,5	3,5	4,6	6,6	3,2	2,0	11,4	1,0	-2,6	12,3	
3.1 Rammetilskudd	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,7	0,6	-3,3	12,4	
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	23,6	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	18,6	9,6	-14,1	1,5	
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	-2,1	-6,4	-9,8	-3,8	18,8	77,8	-25,7	0,1	1,7	19,1	-7,8	4,9	29,6	19,8	-0,6	-22,8	5,1	-14,7	18,9	45,6	
3.4 Momskompensasjon	435,0	33,0	-8,7	10,9	14,5	9,0	8,5	-0,9	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	-0,9	1,7	7,8	4,4	
4. Gebyrer (eks. bompenger)	5,8	4,5	2,1	14,0	10,7	6,4	7,2	6,4	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,8	5,9	-1,8	4,2	11,7	5,7	
5. Renteinntekter mv.	-4,4	-2,7	1,1	21,7	-10,5	-7,6	-8,4	33,4	-11,7	0,1	13,5	-1,3	-6,9	0,1	13,4	19,9	-21,0	10,0	33,7	1,5	
6. Andre innenlandske løpende overføringer mv.	5,5	5,5	13,2	16,3	15,9	25,8	12,5	-2,4	-2,2	5,6	17,7	21,3	14,5	20,7	-9,1	9,5	10,2	6,5	17,5	-3,5	
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	4,1	5,8	8,9	7,4	7,5	9,4	6,0	6,9	6,1	5,8	4,9	5,0	6,0	5,0	4,0	4,4	3,6	7,4	5,8	3,0	
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	5,1	7,0	10,2	6,8	8,4	8,2	8,3	6,1	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,8	4,9	4,6	8,0	4,6	1,9	
9. Kommuneopplegget, faste 2023-priser <sup>4)</sup>	1,8	4,4	6,3	2,3	1,9	4,2	4,8	2,1	3,6	1,7	1,8	2,8	3,2	2,1	0,7	1,7	3,5	3,5	-2,0	-3,2	
10. Kroner per innbygger, faste 2023-priser <sup>5)</sup>	1,1	3,6	5,4	1,1	0,6	2,9	3,4	0,7	2,3	0,5	0,7	1,8	2,3	1,3	0,1	0,9	3,1	2,9	-3,1	-3,6	

1) Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 4 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2022

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2023.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023	RNB 2023
<b>Øremerkede tilskudd</b>				
<b>Kunnskapsdepartementet</b>				
	<b>225</b>	<b>Tiltak i grunnopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	250 311	256 155
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	115 074	117 761
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	331 258	331 258
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 886	16 257
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 577	9 801
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	318 886	326 331
	69	Tilskudd for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	969 456	992 089
	<b>226</b>	<b>Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen</b>		
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	63 552	65 036
	<b>227</b>	<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	41 808	42 784
	<b>231</b>	<b>Barnehager</b>		
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	22 008	22 522
	<b>240</b>	<b>Fagskoler</b>		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 197 585	1 225 544
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	52 038	53 253
	<b>286</b>	<b>Regionale forskningsfond</b>		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	122 087	124 937
		<b>Sum</b>	<b>3 509 526</b>	<b>3 583 728</b>
<b>Kultur- og likestillingsdepartementet</b>				
	<b>315</b>	<b>Frivillighetsformål</b>		
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	221 280	244 446
	61	Midlertidig tilskuddsordning for frivillige organsasjoner som følge av ekstrordinære strømpriser	770 000	255 000
	<b>323</b>	<b>Musikk og scenekunst</b>		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 830	24 386
		<b>Sum</b>	<b>1 015 110</b>	<b>523 832</b>
<b>Justis- og beredskapsdepartementet</b>				
	<b>430</b>	<b>Kriminalomsorgen</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	114 991	117 676
	<b>433</b>	<b>Konfliktråd</b>		

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023	RNB 2023
	60	Tilskudd til kommuner	10 514	10 759
		<b>Sum</b>	<b>125 505</b>	<b>128 435</b>
<b>Kommunal- og distriktsdepartementet</b>				
	<b>541</b>	<b>IT- og ekompolitikk</b>		
	60	Bredbåndsutbygging	362	376
			685	152
	<b>553</b>	<b>Regional- og distriktsutvikling</b>		
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	763 728	811 558
	63	Interreg og Arktis 2030	101 730	104 105
	64	Pilot nærtjenestesentre		10 000
	65	Omstilling	64 190	77 689
	66	Bygdeveksttaler	25 264	25 854
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	58 503	59 869
	<b>567</b>	<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Romer	6 508	6 660
	<b>575</b>	<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning	11 658 513	11 818 938
	61	Tilleggskompensasjon	82 800	84 200
	<b>581</b>	<b>Bolig- og bomiljøtiltak</b>		
		Energiltak i utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem		
	60		160 000	263 735
	<b>590</b>	<b>Planlegging og byutvikling</b>		
	65	Områdesatsing i byer	102 390	134 780
		<b>Sum</b>	<b>13 386 311</b>	<b>13 773 540</b>
<b>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</b>				
	<b>621</b>	<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	158 490	162 190
		<b>Sum</b>	<b>158 490</b>	<b>162 190</b>
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>				
	<b>714</b>	<b>Folkehelse</b>		
	60	Kommunale tiltak	87 930	85 983
	<b>761</b>	<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 765	9 993
	61	Vertskommuner	900 719	921 747
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	1 343 882	1 543 882
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	938 400	938 400
		Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene		
	65		58 879	60 254
	67	Utviklingstiltak	88 825	90 899
	68	Kompetanse og innovasjon	393 707	415 899
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	1 014 983	1 014 983
	<b>762</b>	<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Forebyggende helsetjenester	463 975	474 807
	61	Fengselshelsetjeneste	198 591	203 227

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023	RNB 2023
	63	Allmennlegetjenester	626 441	682 566
	<b>765</b>	<b>Psykisk helse, rus og vold</b>		
	60	Kommunale tjenester	370 942	355 302
	62	Rusarbeid	443 766	454 126
	<b>783</b>	<b>Personell</b>		
	61	Tilskudd til kommuner	218 540	223 642
		<b>Sum</b>	<b>7 159 345</b>	<b>7 475 710</b>
<b>Barne- og familiedepartementet</b>				
	<b>840</b>	<b>Tiltak mot vold og overgrep</b>		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	115 617	118 316
	<b>846</b>	<b>Familie- og oppveksttiltak</b>		
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	664 430	694 942
	62	Utvikling i kommunene	56 423	106 740
	<b>854</b>	<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	61	Utvikling i kommunene	70 475	82 369
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	27 420	28 060
	<b>882</b>	<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	118 744	121 516
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	38 945	39 854
		<b>Sum</b>	<b>1 092 054</b>	<b>1 191 797</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>				
	<b>907</b>	<b>Norsk nukleær dekommisjonering</b>		
	60	Tilskudd til kommuner		4000
	<b>916</b>	<b>Kystverket</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	36100	36943
	<b>919</b>	<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	503 000	503 000
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 000	3 000
		<b>Sum</b>	<b>541 100</b>	<b>546 943</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>				
	<b>1142</b>	<b>Landsbruksdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	184 229	188 530
		<b>Sum</b>	<b>184 229</b>	<b>188 530</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>				
	<b>1320</b>	<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	414 000	414 000
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	21 000	14 490
	65	Tilskudd til fylkesveier	389 600	398 696
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	22 100	22 616
	<b>1330</b>	<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	316 500	323 889
	<b>1332</b>	<b>Transport i byområder mv.</b>		
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 145 000	1 873 878
	65	Konkurransen Smartere transport	11 100	11 359

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023	RNB 2023
	66	Tilskudd til byområder	3 302 300	3 412 396
		<b>Sum</b>	<b>6 621 600</b>	<b>6 471 324</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>				
	<b>1420</b>	<b>Miljødirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	3 026	3 097
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	296 528	403 451
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	40 523	41 469
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	319	326
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200	1 228
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 000	3 070
	69	Oppryddingstiltak	138 762	179 202
	<b>1429</b>	<b>Riksantikvaren</b>		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 824	8 824
		<b>Sum</b>	<b>492 182</b>	<b>640 667</b>
<b>Forsvarsdepartementet</b>				
	<b>1700</b>	<b>Forsvarsdepartementet</b>		
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	1 550	16 586
		<b>Sum</b>	<b>1 550</b>	<b>16 586</b>
<b>Olje- og energidepartementet</b>				
	<b>1820</b>	<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	105 500	105 500
	62	Tilbakeføring av produksjonsavgift fra landbasert vindkraft	82 500	70 237
		<b>Sum</b>	<b>188 000</b>	<b>175 737</b>
<b>Folketrygden</b>				
	<b>2755</b>	<b>Helsetjenester i kommunene mv.</b>		
	62	Fastlønsordning fysioterapeuter	524 000	484 000
		<b>Sum</b>	<b>524 000</b>	<b>484 000</b>
<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>			<b>34 999 002</b>	<b>35 363 019</b>
<b>Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup></b>				
	<b>225</b>	<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	124 967	273 881
	<b>231</b>	<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	204 278	209 047
	<b>490</b>	<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	464 246	684 451
	<b>671</b>	<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd	15 335 940	18 405 872
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 411 795	1 195 015
	62	Kommunale innvandrertiltak	243 515	241 100

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2023	RNB 2023
	<b>672</b>	<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 523 885	2 363 075
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	785	903
		<b>Sum</b>	<b>19 309 411</b>	<b>23 373 344</b>
<b>Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup></b>				
	<b>573</b>	<b>Kommunestruktur</b>		
	62	Delingskostnader	200 000	404 669
	<b>1632</b>	<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	30 200 000	30 905 058
		<b>Sum</b>	<b>30 400 000</b>	<b>31 309 727</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>49 709 411</b>	<b>54 683 071</b>
<b>Rammeoverføringer til kommunesektoren</b>				
	<b>571</b>	<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	156 459 938	160 745 998
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	837 275	837 275
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 331 395	2 331 395
	64	Skjønnstilskudd	950 000	950 000
	65	Regionsentertilskudd	212 149	212 149
	66	Veksttilskudd	173 901	173 901
	67	Storbytilskudd	635 647	635 647
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>161 600 305</b>	<b>165 886 365</b>
	<b>572</b>	<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	42 860 056	44 426 956
	62	Nord-Norge-tilskudd	735 939	735 939
	64	Skjønnstilskudd	382 000	382 000
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>43 977 995</b>	<b>45 544 895</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>205 578 300</b>	<b>211 431 260</b>

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

## Vedlegg 5 Kostnadsdeflator for kommunene

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

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 <sup>1</sup>
Deflator	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	6,7	5,2
Sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	5,0	3,5	4,7	4,7	4,6	3,5	2,5	2,4	2,4	2,6	3,7	0,8	2,1	4,0	
Årlønnsvekst	4,6	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2	3,3	2,5	2,5	2,9	3,5	1,7	2,6	3,7	5,5 <sup>2</sup>
Bidrag fra pensjonskostnader	0,4	-0,2	0,4	0,6	0,9	0,3	-0,8	-0,1	-0,1	-0,3	0,1	-0,8	-0,5	0,3	
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	2,1	3,1	2,5	1,3	2,6	2,5	2,2	2,9	2,5	3,8	2,5	1,2	7,4	10,4	
Lønnsandel i prosent	62,8	62,4	61,7	63,3	62,9	62,7	61,9	61,8	61,6	61,2	59,5	58,8	58,6	58,3	

<sup>1</sup> Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2023.

<sup>2</sup> Inkludert effekt av ekstra arbeidsgiveravgift på 5 prosent på lønn over 750 000 kroner. Anslått til +0,1 prosentpoeng.

Kilde: Finansdepartemen

## Vedlegg 6 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Kommuner	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05
Fylkeskommuner	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65
Kommuneforvaltningen	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70
Fellesskatt	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30
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
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kommuner	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	12,15	10,95	11,15
Fylkeskommuner	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,70	2,40	2,45
Kommuneforvaltningen	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	14,85	13,35	13,60
Fellesskatt til staten <sup>2</sup>	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	7,15	8,65	8,40
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00

<sup>1</sup> Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen

<sup>2</sup> Skattesatsen på fellesskatt til staten for noen kommuner i Troms og Finnmark (tiltakssonen) er satt til 4,90 prosent i 2023.

Kilde: Finansdepartementet



Tabell 2 Maksimalskattøren 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 korrigeret for at inflasjon påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellige tidspunkt. I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen (Kontoklasse 1, art 590). Avskrivningene har en motpost (funksjon 860, art 990), slik at de ikke får virkning for beregning av netto driftsresultat.

## Brutto driftsinntekter

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

## Brutto driftsresultat

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

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter

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

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

## Brutto driftsutgifter

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

Definisjonen bygger på KOSTRA.

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

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

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

#### Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

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

#### Brutto investering i fast realkapital

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

#### Brutto investeringsutgifter

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

#### Deflator

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

#### Disposisjonsfond

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

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

#### Driftsinntekter

Se brutto driftsinntekter.

#### Driftsutgifter

Se brutto driftsutgifter.

#### Eiendomsskatt

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

#### Fastlands-Norge

Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

#### Fast realkapital

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

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

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

#### FI-U

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



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

## Frie inntekter

Frie inntekter kan ha to ulike definisjoner.

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

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

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

## GSI (Grunnskolens informasjonssystem)

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

## Inntekter i kommuneforvaltningen

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

## IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk)

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

## K2

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

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

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

#### Kapitalslit

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

#### Kapitalutgifter

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

#### KFI-U, Korrigerte frie inntekter, utvidet begrep

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

#### Kommunalt pasientregister (KPR)

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

#### Kommunekassetall

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

#### Kommunalt konsum

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

## Kommuneforvaltningen

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

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

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

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

## Kommunesektoren

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

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

## Konserntall

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

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

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

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

### Konsum i kommuneforvaltningen

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

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

### Korrigerte inntekter/utgiftskorrigerte inntekter

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

### KOSTRA

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

## Langsiktig gjeld

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

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

Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

## Løpende utgifter

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

## Nasjonalregnskapet

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

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

## Netto driftsresultat

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

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

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

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

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

#### Netto driftsutgifter

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

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

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

Definisjonen bygger på KOSTRA.

#### Nettofinansinvesteringer

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

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

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

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

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

I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer.

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

#### Netto lånegjeld

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Netto renter og avdrag

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

#### Nominell vekst

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

#### Næringsskatter

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

Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

## Overskudd før lån

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

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

## Primærbalanse

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

## Produksjonsskatter

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

## Produktinnsats (vareinnsats)

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

## Produktskatter

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

## Realinvesteringer

Tilvekst i realkapital.

## Realkapital

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



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

#### Reell vekst

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

#### Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk

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

#### Regnskapsmessig merforbruk

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

#### Regnskapsmessig mindreforbruk

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

#### Et regnskapsmessig merforbruk

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

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

## Renteeksponert gjeld

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

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

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

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

## Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

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

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

## Samlede inntekter

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

## Skatt på inntekt og formue

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

#### Skattøre

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

#### Sysselsatte normalårsverk

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

#### Sysselsatte personer

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

#### Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

#### Utførte timeverk

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

#### Utgifter i kommuneforvaltningen

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

## Vedlegg 9 Utvalgets mandat og sammensetning

### I

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

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

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

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

### II

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

### III

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

### IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

**Utvalgsmedlemmer:**

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder

Professor Jon Magnussen, NTNU

Sjeføkonom Torbjørn Eika, KS

Kommunalsjef Linda Nipen, Kinn kommune

Direktør Økonomi, Sven Oluf Nylænder, Lillestrøm kommune

Konst. økonomisjef Troms, Berit Helene Koht, Troms og Finnmark fylkeskommune

Seniorforsker/konstituert direktør Ailin Aastvedt, Telemarksforsking

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Underdirektør Kari Anne Haugen, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Senorrådgiver Toril Berge Flatabø, Helse- og omsorgsdepartementet

Utredningsleder Even Vaboen, Kommunal- og distriktsdepartementet

**Sekretariatet:**

Spesialrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, KS

Avdelingsdirektør Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Eirik Larsen Lindstrøm, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Rådgiver Karoline Klemp Petersen, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Iver Berge Vikøren, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og distriktsdepartementet

Seniorrådgiver Naeem Rashid, Kommunal- og distriktsdepartementet

Seniorrådgiver Tormod Reiersen, Kommunal- og distriktsdepartementet

Utgitt av:  
Kommunal- og distriktsdepartementet

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

Publikasjonskode: H-2546

Forsidebilde: iStock  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
XX/2023 – opplag 50

