

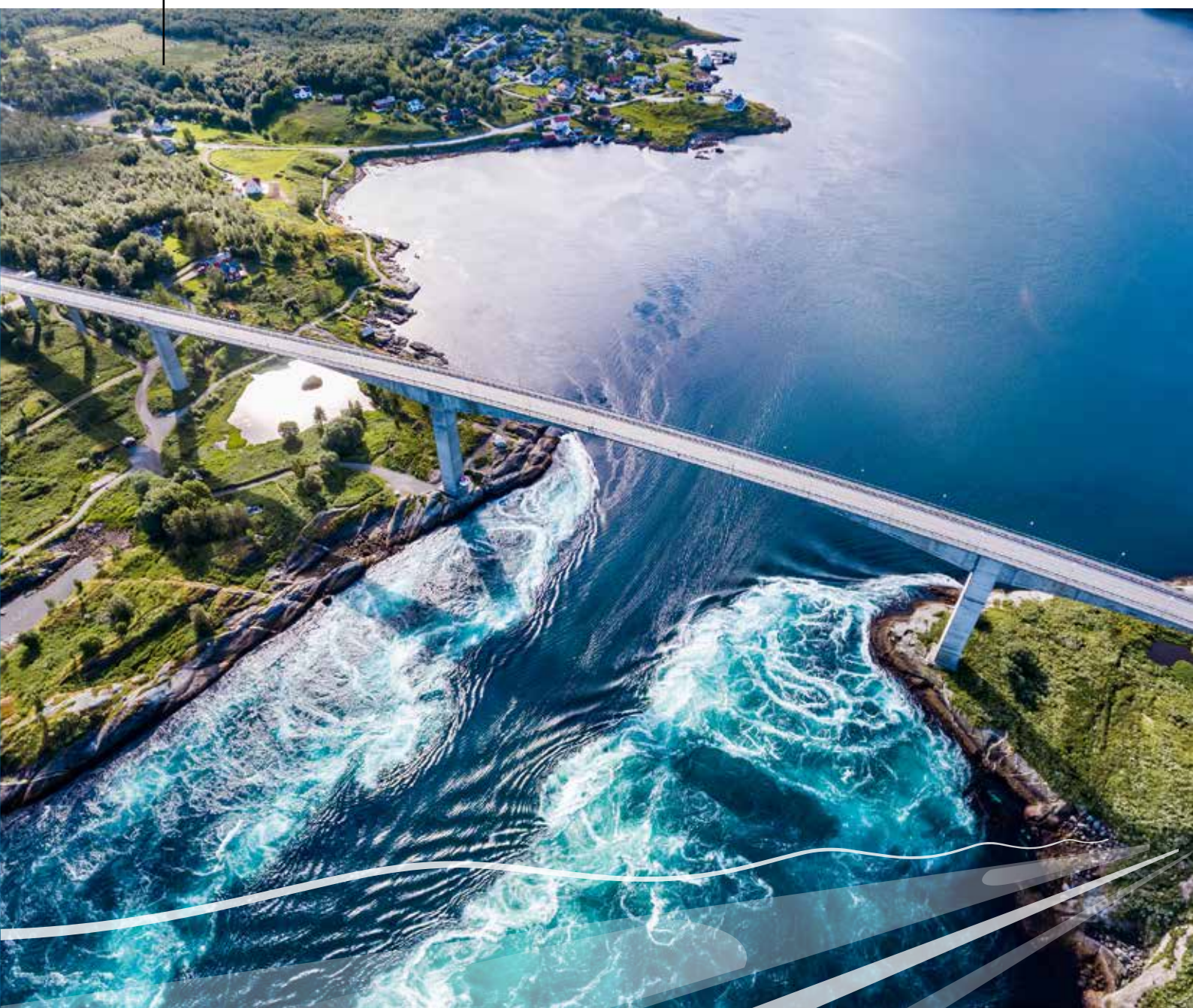


Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2019



# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2019



# Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse .....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene .....	3
2.2	Aktivitets- og inntektsutviklingen i 2018 .....	3
2.3	Kommunesektorens størrelse .....	5
2.4	Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene .....	6
2.5	Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2018) ..	8
2.6	Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld.....	9
2.7	Netto driftsresultat .....	11
2.8	Kommunesektorens inntekter i 2019.....	13
2.9	Kommunale tjenester.....	14
3	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter .....	27
1	Sammendrag .....	27
2	Demografisk utvikling.....	28
3	Anslag for merutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter .....	30
4	Metode for beregning av mer- og mindreutgifter .....	30
5	Beregnete mer- og mindreutgifter i 2020 knyttet til den demografiske utviklingen	32
6	Mer- og mindreutgifter i 2019 – oppdaterte beregninger .....	35
4	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	37
1	Utviklingen i netto driftsresultat .....	37
2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd .....	40
3	Utvalgets situasjonsforståelse.....	42
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2014-2019. Nasjonalregnskapets gruppering ....	45
Vedlegg 2	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2019 .....	46
Vedlegg 3	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2019 .....	48
Vedlegg 4	Kostnadsdeflator for kommunene .....	53
Vedlegg 5	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner .....	54
Vedlegg 6	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet.....	56
Vedlegg 7	Definisjonskatalog .....	59
Vedlegg 8	Utvalgets mandat og sammensetning.....	71



## 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 2020/2021.

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 bakgrunns materialet, 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 19.

Utvalget legger med dette fram sin rapport for sommeren 2019. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2018.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien og kommunale tjenester. Omtalen av kommuneøkonomien er basert på nasjonalregnskapstall som ble publisert 7. juni 2019, samt finansielle sektorregnskaper, publisert 6. juni 2019. Omtalen av tjenestene baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2018, publisert 17. juni 2019.

Utvalgets rapporter fra 1998 og framover er lagt ut på utvalgets nettside ([regjeringen.no/tbu](http://regjeringen.no/tbu)).

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



# Kapitler





# 1 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble 0,6 prosent i 2018, mens de frie inntektene økte med 0,2 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter er lavere enn i de foregående årene, men høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2018. Høyere inntektsvekst enn anslått i budsjettopplegget skyldes at skatteinntektene ble høyere enn forventet. Høyere kostnadsvekst, målt ved deflatoren, hadde en dempende effekt. I tillegg fikk mange kommuner høye inntekter fra Havbruksfondet.

Aktivitetsveksten i 2018 er betydelig oppjustert i forhold til nasjonalbudsjettet for 2019, og anslås nå til 1,9 prosent og dermed høyere enn inntektsveksten. Oppjusteringen av aktivitetsveksten skyldes høyere vekst i både utførte timeverk og investeringer enn tidligere lagt til grunn. Aktivitetsveksten i 2018 ser likevel ut til å bli noe redusert i forhold til de tre foregående årene. I 2015 var imidlertid inntektsveksten klart høyere enn aktivitetsveksten, mens i 2016 og 2017 var inntektsveksten mer på linje med aktivitetsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år og nådde et rekordhøyt nivå i 2018. Dette bidro til at gjeldsnivået økte til 51 prosent av driftsinntektene. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og det som kan betraktes som den renteeksponerte gjelden økte fra 33 prosent av inntektene ved utgangen av 2017 til 36 prosent ved utgangen av 2018. Høyere gjeldsnivå bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I årene 2015-2017 hadde både kommunene og fylkeskommunene netto driftsresultater godt over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ prosent av inntektene for kommunene samlet og 4 prosent for fylkeskommunene samlet. De gode resultatene må ses i sammenheng med betydelig merskattevekst som først ble kjent mot slutten av disse årene. I 2018 ble netto driftsresultat redusert til henholdsvis 2,6 prosent i kommunene og 3,8 prosent i fylkeskommunene. Til tross for lav inntektsvekst i 2018, ligger netto driftsresultat fortsatt over det anbefalte nivået i kommunene og om lag på det anbefalte nivået i fylkeskommunene. Også i 2018 ble netto driftsresultatene holdt oppe av merskattevekst mot slutten av året, i tillegg til at mange kommuner hadde høye inntekter fra Havbruksfondet. Antall kommuner i ROBEK har gått ned de siste fem årene og er 15 per juni 2019. Antallet ventes å gå ytterligere ned i løpet av 2019 på bakgrunn av årsregnskapene for 2018.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner. Mens netto driftsresultat økte fra 2017 til 2018 i kommuner med under 3 000 innbyggere, ble netto driftsresultat om lag halvert i kommuner med over 5 000 innbyggere. Dette hadde i stor grad sammenheng med at mange av kommunene med under 3 000 innbyggere fikk høye inntekter fra Havbruksfondet i 2018. I fylkeskommunene er det stor variasjon i nivået på netto driftsresultat.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1-2 åringer og var 83,5 prosent 2018. Dekningsgraden blant 3-5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Økt dekningsgrad blant de yngste har sammenheng med utvidet rett til plass og frigjort kapasitet på grunn av nedgang i antall 3-5-åringer. I grunnskolen har andelen elever som mottar spesialundervisning stabilisert seg, men antall timer per elev øker fortsatt. Målt ved grunnskolepoeng ble elevprestasjonene forbedret i 2018. Innenfor videregående opplæring fortsatte andelen som fullførte innen fem år å øke. Videre tilbys det stadig flere læreplasser, noe som blant annet må ses i sammenheng med fylkeskommunenes økte satsing på å gjøre lærlingeplasser tilgjengelig og økte statlige tilskudd til læreplasser. Innen barnevernet

fortsatte antall årsverk å øke i 2018. I omsorgstjenestene blir det stadig flere yngre brukere av hjemmetjenester. I 2018 var 47 prosent av brukerne under 67 år.

Det opprinnelig vedtatte budsjettopplegget for 2019 innebærer at kommunesektorens samlede inntekter reelt kan anslås å øke med 2,8 mrd. kroner (0,6 prosent) og de frie inntektene anslås å øke med 2,4 mrd. kroner (0,6 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018 som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Dersom kostnadsveksten blir høyere enn anslått i revidert nasjonalbudsjett, slik den ble i 2018, vil det reelle inntektsnivået i 2019 isolert sett bli lavere enn planlagt.

Om en ønsker å beskrive den faktiske inntektsutviklingen, vil det i tillegg være naturlig å måle i forhold til siste oppdaterte regnskapstall hvor merskattevekst eller skattesvikt etter revidert nasjonalbudsjett er inkludert. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2018 kan realinntektsveksten anslås til 0,4 mrd. kroner i samlede inntekter og -1,8 mrd. kroner i frie inntekter. Nedgangen i frie inntekter har sammenheng med at merskatteveksten i 2018 i hovedsak ikke videreføres.

I 2019 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Beregninger viser at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil utgjøre 1,0 mrd. kroner i 2019. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,3 mrd. kroner) dekkes av brukerbetaling og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2019 legger opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografiske endringer (0,7 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,7 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 1,0 mrd. kroner utgjør regjeringens satsinger 0,4 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 0,6 mrd. kroner, gitt inntektsanslaget for 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018. Et større handlingsrom krever effektivisering, noe som også vil kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

I årene framover må kommunesektoren ta høyde for at årlige merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen vil øke. Tidligere beregninger indikerer at de årlige økningene i kostnadene knyttet til demografiske endringer vil nå en foreløpig topp i 2027 på anslagsvis 5 mrd. 2018-kroner. Størstedelen av merkostnadene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Det er også usikkerhet knyttet til hvor mye det er rom for å øke offentlige utgifter.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

	2002- 2007 <sup>1</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>												
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	12,3	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,8	13,8	14,2	14,3
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge	15,7	15,4	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,4	17,8	18,2	18,6	18,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	15,2	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,7	15,8	16,1	16,3	16,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	19,0	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,8	18,8	19,0	19,1	19,0
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>												
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	4,3	1,8	-1,7	1,9	1,9	3,7	2,3	2,2	1,4	1,1	2,0	2,2
Inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. <sup>2)</sup>	2,9	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9	0,6
Kommunal deflator, pst. endring	3,5	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter <sup>5)</sup>	70,4	66,0	66,4	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,5	73,0	72,6
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	73,3	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0	77,6	77,3
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	2,2	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2
Aktivitetsendring i kommunesektoren, pst. endring	2,0	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,9
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	1,2	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,5	1,9	1,7
Produktinnsats, pst. volumendring	2,6	1,7	10,2	-1,1	0,4	0,2	3,7	2,8	4,7	0,4	4,7	-1,0
Bruttoinvesteringer, pst. volumendring	4,7	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,6	-1,0	6,6
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	12,2	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,6
Netto driftsresultat, kommunekasser, pst. av driftsinntekter	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	3,6	2,6
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter <sup>6)</sup>	3,3	0,7	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,7
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-4,1	-7,3	-6,4	-5,8	17,3	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6	-3,9
Netto gjeld, i pst. av inntekter <sup>3)</sup>	13,5	26,9	28,6	31,5	33,3	32,0	30,9	32,6	30,9	29,1	26,6	31,8
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter <sup>3)</sup>	19,6	31,2	33,7	37,3	41,7	41,3	43,3	47,8	47,8	47,6	48,0	50,8

1) Gjennomsnitt over perioden.

2) Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigeret for oppgaveendringer, blant annet sykehusreformen i 2002.

3) Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2017 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall både medregnet og uten disse fordringene.

4) Tallene for 2018 er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mai 2019 og statistikk for offentlige finanser publisert 6. juni 2019.

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

6) 2002-tall ikke publisert av SSB. Snitt for perioden 2003-2007.

Kilde: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå

### 2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen i 2018

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i 2018 i kommunesektorens inntekter på noen ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger til nasjonalbudsjettene. Beregnet inntektsvekst er korrigeret for oppgaveendringer. Det samme gjelder beregnet inntektsvekst i tabell 2.1.

De samlede inntektene økte reelt med 3,1 mrd. kroner i 2018, tilsvarende en vekst på 0,6 prosent, jf. tabell 2.2. Realveksten i kommuneforvaltningens samlede inntekter i 2018 ble, i likhet med de tre foregående årene, klart høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettene.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter var 0,6 mrd. kroner i 2018, som svarer til 0,2 prosent. Selv om kostnadsveksten i 2018 er oppjustert framgår det av tabell 2.2 at realveksten i de frie inntektene er høyere enn opprinnelig anslått.

Den høyere inntektsveksten i 2018 skyldes i stor grad at kommunene og fylkeskommunene har fått høyere skatteinntekter. Regnskapstall viser at sektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst. Det er særlig høye innbetalinger av restskatter i forbindelse med skattelikningen for inntektsåret 2017 som trekker opp. Dette er blant annet knyttet til formuesskatter og aksjegevinster, som er volatile skattegrunnlag som erfaringsvis svinger mye. Videre har inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer blitt noe høyere enn lagt til grunn. De øremerkede overføringene ble derimot betydelig lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2019.

Veksten i samlede inntekter i 2018 ble trukket opp av at det ble utbetalt 2,8 mrd. kroner fra Havbruksfondet til kommuner og fylkeskommuner. Utbetalingene varierte betydelig mellom kommunene, og mange kommuner fikk høye inntekter fra fondet.

En økning av kostnadsdeflatoren bidrar isolert sett til å trekke ned realveksten i kommunesektorens frie og samlede inntekter. I det opprinnelige budsjettopplegget for 2018 var deflatoren anslått til 2,6 prosent i 2018. Særlig på grunn av høyere energipriser, blant annet som følge av den tørre sommeren 2018, beregnes deflatoren nå til 3,1 prosent.

Ifølge oppdaterte tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,7 prosent fra 2017 til 2018. Veksten i kommunal sysselsetting hadde i perioden 2012-2015 kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere år, men har tatt seg opp igjen de tre siste årene.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommuneforvaltningen 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, jf. også boksen i avsnitt 2.3. Aktivitetsveksten fra 2017 til 2018 er anslått til 1,9 prosent, som er sterkere vekst enn for inntektene på 0,6 prosent, jf. figur 2.1

De kommunale realinvesteringene økte kraftig fra 2017 til 2018, med 6,6 prosent, etter et moderat fall året før. Realinvesteringene i kommunesektoren utgjorde da 14,7 prosent av inntektene.

Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2018. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2018-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt i forhold til regnskap for 2017:</i>				
Saldert budsjett 2018.....	1,3	0,3	-0,2	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2018 etter stortingsbehandling.....	2,0	0,4	-2,6	-0,7
Nasjonalbudsjettet 2019.....	2,7	0,6	-1,6	-0,4
Juni 2019.....	3,1	0,6	0,6	0,2

Kilde: Finansdepartementet

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 allerede i mai året før (i forbindelse med kommuneproposisjonen) hvor stor realvekst i frie inntekter og samlede inntekter som regjeringen legger opp til at kommunesektoren skal få i året som kommer («budsjettåret», år T). Den signaliserte realveksten er basert på anslag på inntektene for inneværende år (T-1) i revidert nasjonalbudsjett (RNB) som legges fram samtidig med kommuneproposisjonen.

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

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

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

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

### 2.3 Kommunesektorens størrelse

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter i underkant av 16 prosent over perioden fra 2002 til finanskrisen i 2009, for så å stige gradvis til over 18 prosent i årene 2016 til 2018. Tabell 2.1 viser videre at kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 12 prosent i perioden 2002-2008, for så å øke til over 13 prosent fra 2009 og gradvis høyere til drøyt 14 prosent i 2017 og 2018.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt kommunesektorens andel svakt fram til 2008, da andelen var 14,8 prosent. I 2009 steg timeverksandelen til 15,4 prosent. De siste åtte årene har andelen økt svakt og utgjorde i 2018 16,4 prosent, jf. tabell 2.1. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsyssetningen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen vært rundt 19 prosent etter 2010.

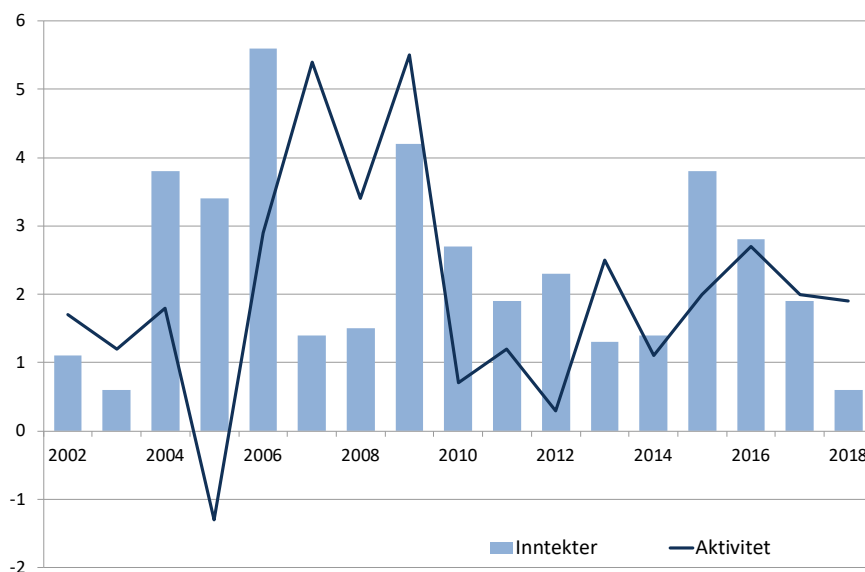
Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009, har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt noe etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for Fastlands-Norge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter har vært noe lavere enn BNP for Fastlands-Norge i perioden 2009-2018, jf. figur 2.4. Dette har flere forklaringer, blant annet at det de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren der reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk fastlandsøkonomi. Dette henger særlig sammen med at kommunal tjenesteyting er arbeidsintensiv.

## 2.4 Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene

Figur 2.1 viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Det framgår av figuren at det særlig var høy aktivitetsvekst i perioden 2006-2009, og som det framgår av tabell 2.1 knyttet dette seg både til høy vekst i kommunal sysselsetting og til høy vekst i investeringene.

Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene i figur 2.2 ikke fullt ut sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom den beregnede inntektsveksten.

Det framgår av figur 2.2 at det har vært en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i de 3-4 første årene etter 2009. De siste årene har imidlertid aktivitetsveksten tatt seg opp igjen.



Figur 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002-2018. Prosentvis volumendring fra året før

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## 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 vekt 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). Produktinnsatsen skal registreres på anvendelsestidspunktet og ikke innkjøpstidspunktet. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

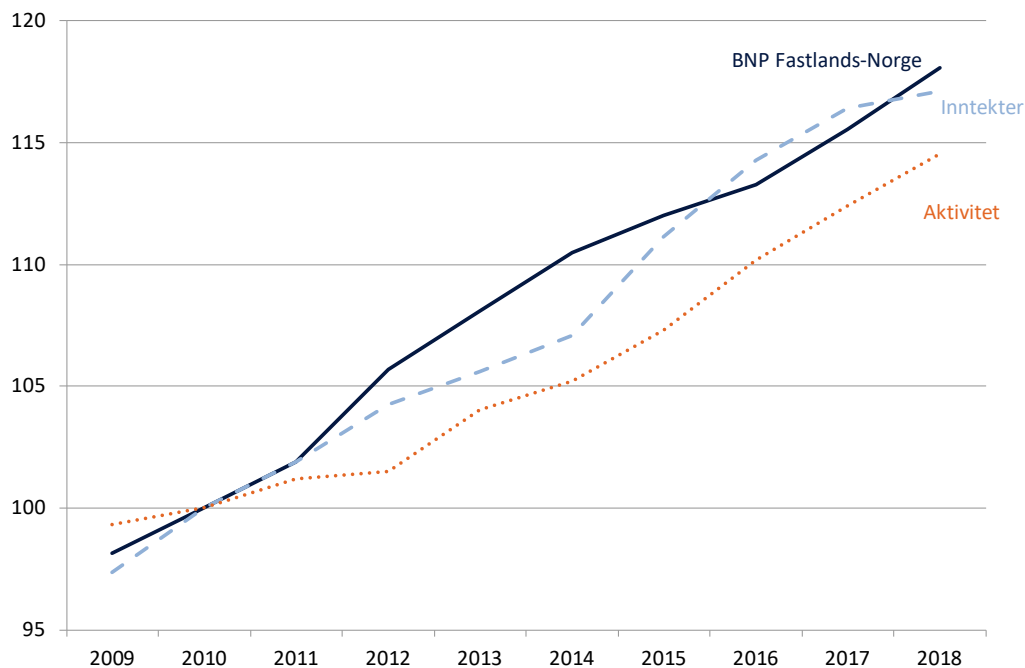
### Bruttorealinvestering

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.

Aktivitetsveksten i 2018 er beregnet til 1,9 prosent, med utgangspunkt i 1,7 prosent vekst i utførte timeverk, 6,6 prosent volumvekst i bruttoinvesteringene og 1 prosent nedgang i produktinnsats, målt i faste priser.



Figur 2.2 Utvikling i BNP Fastlands-Norge, reell utvikling i inntekter og aktivitet i kommuneforvaltningen i perioden 2009-2018. Volumindekser med 2010 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



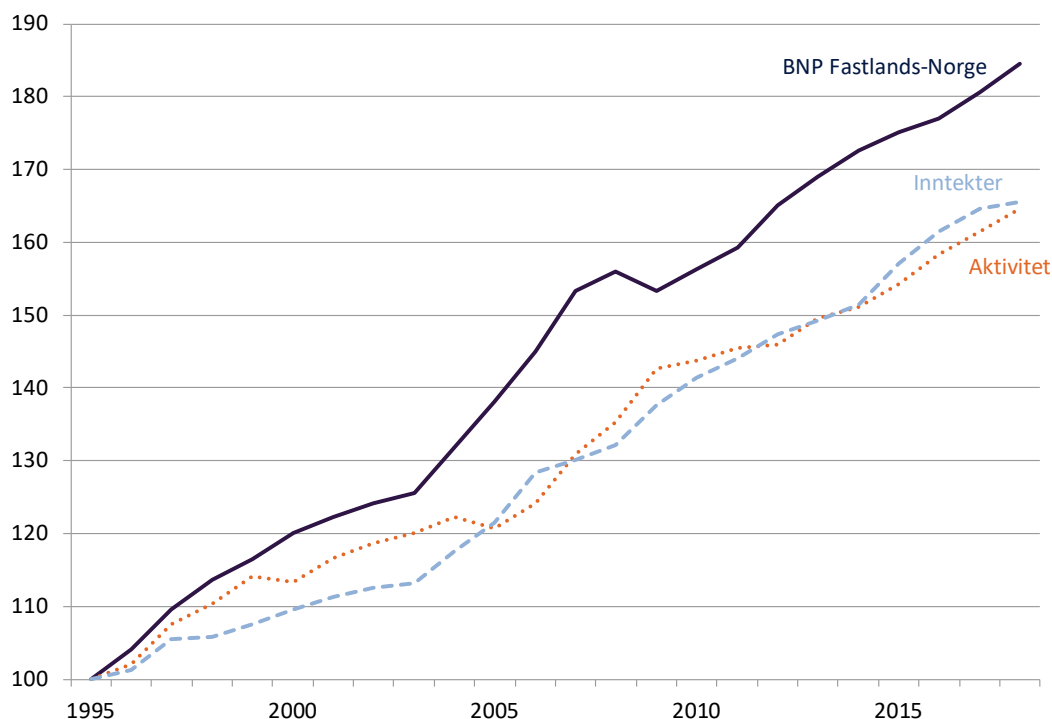
## 2.5 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2018)

Figur 2.3 illustrerer noen hovedtall for utviklingen i kommuneøkonomien over en lengre periode.

Det framgår at samlet for de siste 20 årene har BNP for Fastlands-Norge vokst sterkere enn aktiviteten og realinntektene i kommunesektoren. I perioden 1995-2018 økte BNP for Fastlands-Norge med 2,7 prosent som årlig gjennomsnitt, mens realinntektene til kommuneforvaltningen økte med 2,3 prosent per år i samme periode. Tallseriene for inntekter og aktivitet i kommunesektoren i figur 2.3 er korrigert for sykehusoverdragelsen til staten i 2002. Tallserien for inntekter er korrigert for årlige oppgaveendringer.

Et viktig formål med å tilføre kommunesektoren økte inntekter er å legge til rette for økt velferd og forbedret tjenestetilbud til landets innbyggere. Økt bruk av innsatsfaktorer, finansiert av økte inntekter, er ikke den eneste kilden til økt tjenesteproduksjon i kommunesektoren.

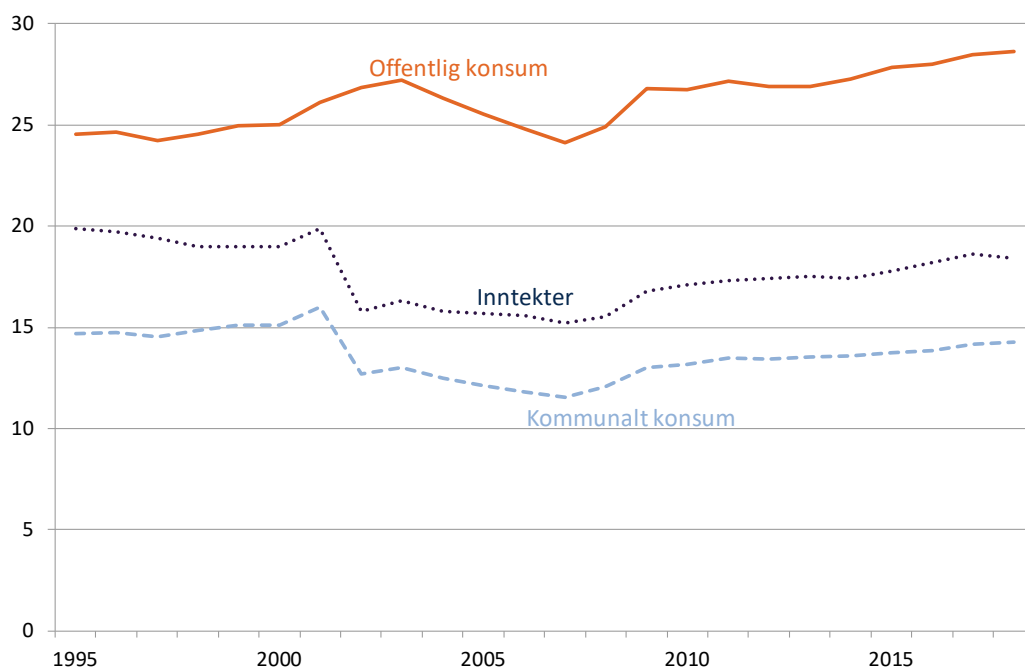
Som i andre sektorer, vil det over tid være en viss produktivitetøkning i produksjon av kommunale tjenester. På den annen side er kommunal tjenesteproduksjon mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig, og det er vanlig å anta at produktivitet utviklingen i denne typen tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, er lavere enn i vareproduksjon. Produksjonen i denne type næringer er også vanskelig å måle. Volumutviklingen i tjenestetilbudet til innbyggerne ligger trolig et sted mellom BNP-kurven og inntektskurven i figur 2.3.



Figur 2.3 Inntekts- og aktivitetsutviklingen<sup>1</sup> i kommunesektoren 1995-2018. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1990 = 100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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



Figur 2.4 Offentlig konsum, kommunalt konsum og kommunesektorens inntekter som andel av BNP for Fastlands-Norge. Prosent. 1995-2018

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Forholdsvis svak produktivitetsvekst vil være en medvirkende årsak til at kommunesektorens andel av norsk økonomi, dvs. kommunesektorens inntekter og kommunalt konsum i prosent av BNP for Fastlands-Norge, alt målt i løpende priser, ikke er redusert, til tross for at realinntektene til og aktiviteten i kommunesektoren har steget mindre enn BNP for Fastlands-Norge, jf. figur 2.3. Dersom en tar hensyn til overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten i 2002, var kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge om lag uendret fra 1990 og fram til 2008, og har deretter vært litt stigende, jf. figur 2.4.

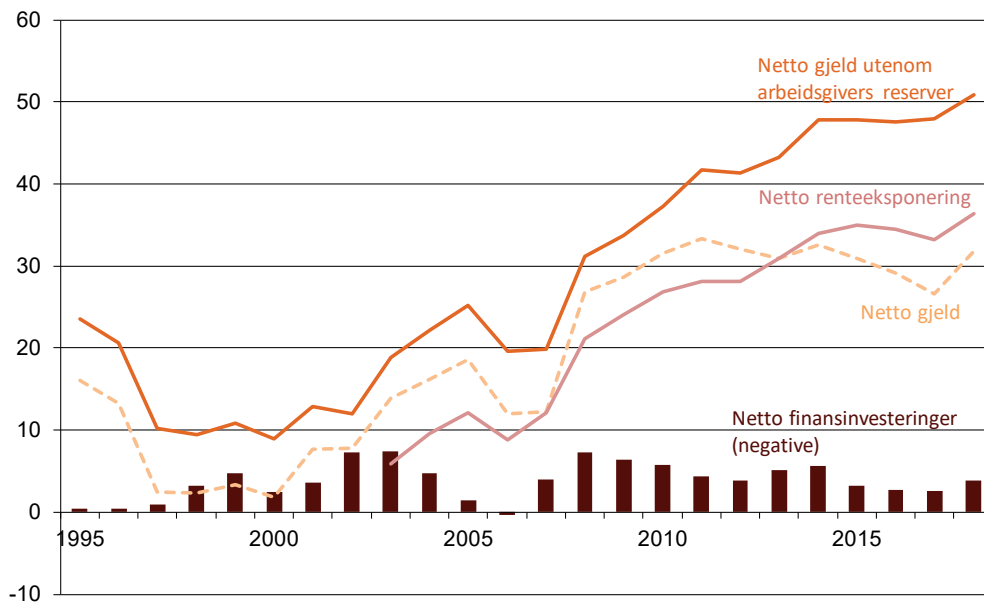
Konstante eller stigende andeler for kommunale inntekter og kommunalt konsum, til tross for lavere inntekts- enn BNP-vekst, skyldes i stor grad at kostnadsveksten for kommunal tjenesteyting jevnt over er høyere enn priskomponenten i BNP, jf. momentene i de to foregående avsnittene. I tillegg har det over tid vært enkelte reformer der kommunesektoren er blitt tilført inntekter knyttet til nye oppgaver, og som er holdt utenfor i beregningene av inntektsveksten det året endringen skjedde, for eksempel forvaltningsreformen i fylkeskommunene i 2010.

## 2.6 Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld

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

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

Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige negative nettofinansinvesteringer. For årene 2015-2017 lå underskuddet på et mer moderat nivå på under 15 mrd. kroner pr. år, tilsvarende rundt 3 prosent av inntektene. For 2018 anslås underskuddet å øke noe igjen til 21 mrd. kroner, tilsvarende nær 4 prosent av inntektene.



Figur 2.5 Nettofinansinvesteringer (negative), netto renteeksponert gjeld og nettogjeld i kommuneforvaltningen. Prosent av inntekter. 1995-2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2.5 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Som omtalt i tidligere rapporter, har Statistisk sentralbyrå gjennomført en omfattende revisjon av det såkalte institusjonelle sektorregnskapet. Dette finansielle sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.

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

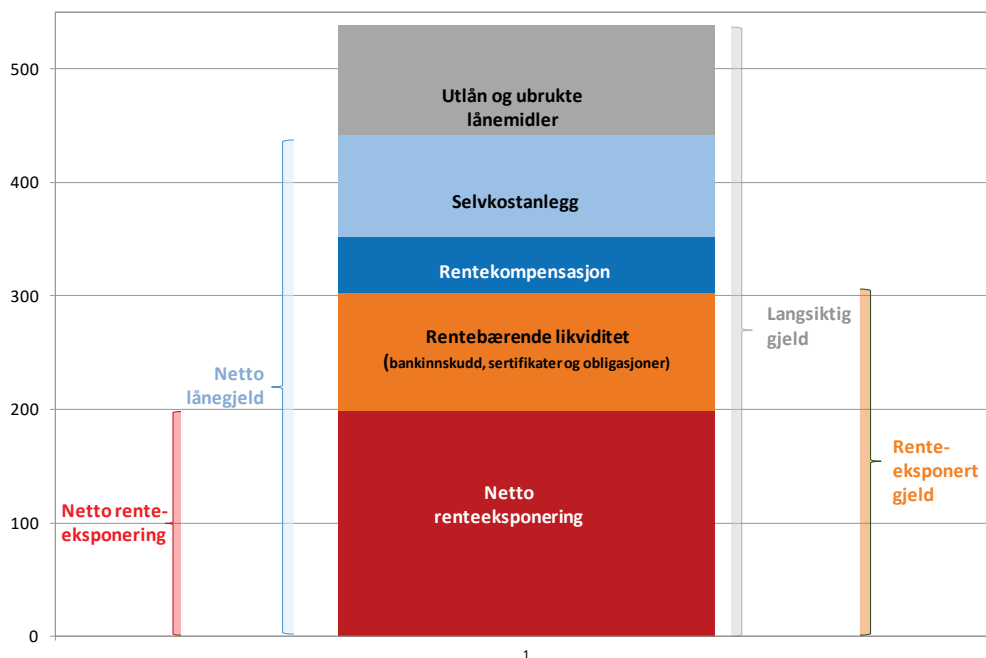
Det framgår av figur 2.5 at medregnet denne kategorien fordringer utgjorde netto gjeld om lag 32 prosent av inntektene ved utgangen av 2018, mens uten disse fordringene var gjeldsandelen nærmere 51 prosent. Målt på denne måten økte gjeldandelen med om lag 5 prosentenheter fra 2013 til 2014, og var ganske stabil fram til 2017, for deretter å øke med tre prosentenheter fra 2017 til 2018.

Nettogjelden i kommuneforvaltningen utgjorde ved utgangen av 2018 51 prosent av inntektene, men dette gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.6 er det med utgangspunkt i kommunesektorens langsiktige bruttogjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, forsøkt å illustrere hvor stor del av gjelden som er knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. For nærmere omtale av forskjellen mellom de ulike gjeldsbegrepene, vises det til vedlegg 6 og 7.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 538 mrd. kroner ved utgangen av 2018. Noe av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på

konto. Noe knyttet seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, som finansieres gjennom gebyrene fra innbyggerne. Videre er det slik at staten dekker renteutgifter og noen avdrag på investeringer til skole, kirker, sykehjem og transporttiltak i fylkene. Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes av kommunesektoren selv, anslås til 303 mrd. kroner, eller godt og vel halvparten av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil normalt ikke nettobelaste kommunebudsjettene over tid.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). For alle disse postene vil en 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 2018 anslås til 198 mrd. kroner, eller om lag 36 prosent av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med nærmere 2 mrd. kroner, eller nærmere 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.



Figur 2.6 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2018. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 2.7 Netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Tallene for brutto og netto driftsresultat i 2018 bygger på data publisert av Statistisk Sentralbyrå 17. juni 2019.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på  $1\frac{3}{4}$  prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

Tabell 2.3 Brutto driftsresultat (eks. avskrivninger) og netto driftsresultat etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer er trukket fra for årene før 2014. Konsern. Prosent av brutto driftsinntekter. 2006-2018.

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Kommunesektoren</b>													
Brutto driftsresultat	7,1	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0
Netto driftsresultat	4,9	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>													
Brutto driftsresultat	7,4	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8
Netto driftsresultat	5,0	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6
<b>Fylkeskommunene</b>													
Brutto driftsresultat	5,5	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7
Netto driftsresultat	4,0	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2018 er vist i tabell 2.3. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2007-2018 er vist i tabell 2.3. Etter at driftsresultatene i årene 2007-2014 var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent, ble netto driftsresultat kraftig forbedret, både i kommunene og i fylkeskommunene. Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

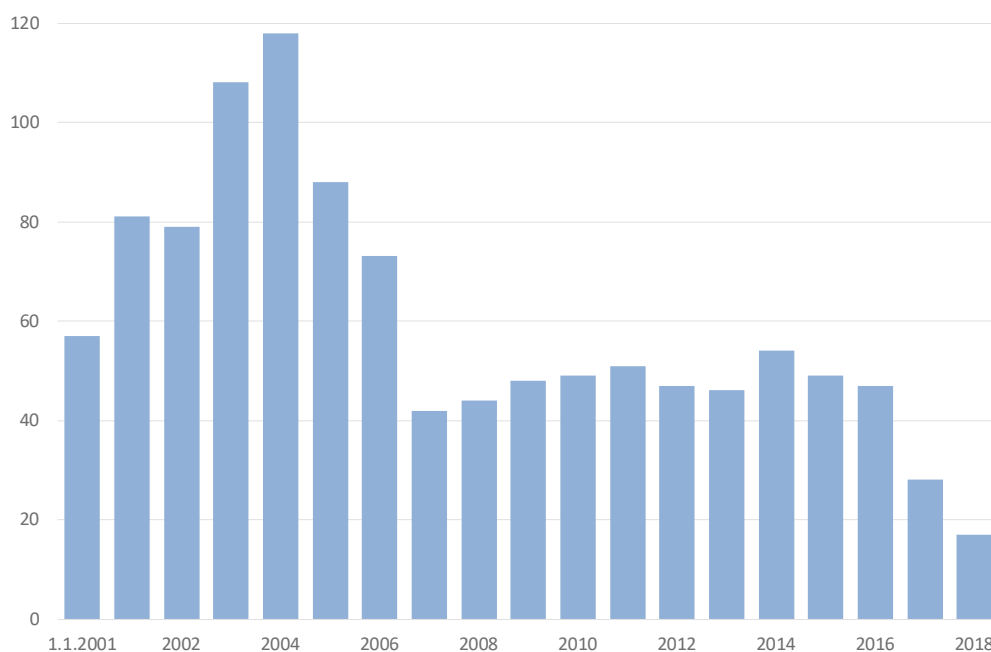
I 2018 var netto driftsresultat samlet for kommunesektoren 2,8 prosent etter henholdsvis 3,2; 4,2 og 3,9 prosent i de tre foregående årene. Netto driftsresultatene i 2018 er holdt oppe av merskattevekst mot slutten av året, i tillegg til at mange kommuner hadde høye inntekter fra Havbruksfondet.

Nedgangen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018 skyldes at den underliggende veksten i driftsutgiftene var høyere enn inntektsveksten. Videre var utviklingen påvirket av forløpet på inntektsføring kontra bruk av øremerkede tilskudd. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i andre regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2017 var øremerkede inntekter større enn bruken av øremerkede midler. Dette trakk da isolert sett opp driftsresultatet i 2017. I 2018 derimot var bruken av øremerkede midler om lag på linje med øremerkede inntekter, noe som isolert sett bidrar til en nedgang fra 2017 til 2018. Den underliggende resultatutviklingen synes dermed ikke å ha vært så svak som nedgangen i netto driftsresultat alene skulle tilsi.

For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 2,6 prosent og for fylkeskommunene 3,8 prosent. Selv om driftsresultatet ble noe redusert i forhold til 2017, lå netto driftsresultat i kommunene og fylkeskommunene over eller om lag på nivå med utvalgets anbefaling også i 2018.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner. Mens netto driftsresultat økte fra 2017 til 2018 i kommuner med under 3 000 innbyggere, ble netto driftsresultat nærmere halvert i kommuner med over 5 000 innbyggere<sup>2</sup>. Dette hadde i stor grad sammenheng med at mange av kommunene med under 3 000 innbyggere fikk høye inntekter fra Havbruksfondet i 2018. I fylkeskommunene er det stor variasjon i nivået på netto driftsresultat.

Kommunene som hadde akkumulerte merforbruk fra tidligere år, benyttet driftsresultatene til å redusere eller dekke inn disse i 2018. Ved utgangen av 2018 var i alt 17 kommuner ført opp i ROBEK og ved utgangen av juni 2019 var antallet 15. Dette er det laveste antallet som har vært i ROBEK siden registeret ble opprettet i 2001, jf. figur 2.7. Antallet forventes å gå ytterligere ned i 2019, til om lag ti kommuner, når årsregnskapene for 2018 er vedtatt.



Figur 2.7 Antall kommuner i ROBEK. 2001-2018.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

## 2.8 Kommunesektorens inntekter i 2019

**Avsnittet er basert på omtalen av kommunesektorens inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2019.**

Tabell 2.4 viser anslag for 2019 på ulike tidspunkter.

I Nasjonalbudsjettet for 2019 ble det lagt opp til en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 1,9 mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 2,6 mrd. kroner. I tråd med innarbeidet praksis var inntektsveksten målt fra anslått nivå på sektorens inntekter i 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018. Siden skatteanslaget for 2018 ble oppjustert i Nasjonalbudsjettet 2019, ble inntektsveksten lavere målt mot oppdatert anslag for sektorens inntekter i 2018, jf. tabell 2.4.

I det endelig vedtatte budsjettet for 2019 som Stortinget vedtok i fjor høst ble inntektene økt med ca. 950 mil. kroner, som tilsvarte en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter

<sup>2</sup> Oslo er da holdt utenom. Oslo hadde et netto driftsresultat på 4,2 prosent i 2017 og 5,2 pst. i 2018.

på 2,8 mrd. kroner. Realveksten i de frie inntektene ble anslått til 2,4 mrd. kroner etter stortingsbehandlingen høsten 2018.

Ny informasjon om kommuneøkonomien i 2018 påvirker anslagene for sektorens inntekter både i 2018 og 2019. Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2018 ventes det nå en nedgang i de frie inntektene i 2019 på 1,8 mrd. kroner, til tross for at *nivået* på de frie inntektene i 2019 er oppjustert. Dette må ses i sammenheng med at de økte inntektene fra skatt på inntekt og formue i 2018 bare i begrenset grad er videreført i anslagene for 2019.

Anslaget for den kommunale kostnadsdeflatoren i 2019 er i forbindelse med revidert budsjett oppjustert med 0,2 prosentpoeng sammenliknet med Nasjonalbudsjettet 2019, noe som skyldes at anslaget for kjøp av varer og tjenester er oppjustert pga. økt prisvekst på kjøp av varer og tjenester.

Tabell 2.4 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Mrd. kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2017 i Revidert nasjonalbudsjett 2018:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2019.....	1,0-2,0	-	2,6-3,2	0,7-0,9
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	1,9	0,4	2,6	0,7
Saldert budsjett 2019 .....	2,8	0,6	2,4	0,6
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2018:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Saldert budsjett 2019 .....	0,2	0,0	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2019.....	0,4	0,1	-1,8	-0,5

Kilde: Finansdepartementet

## 2.9 Kommunale tjenester

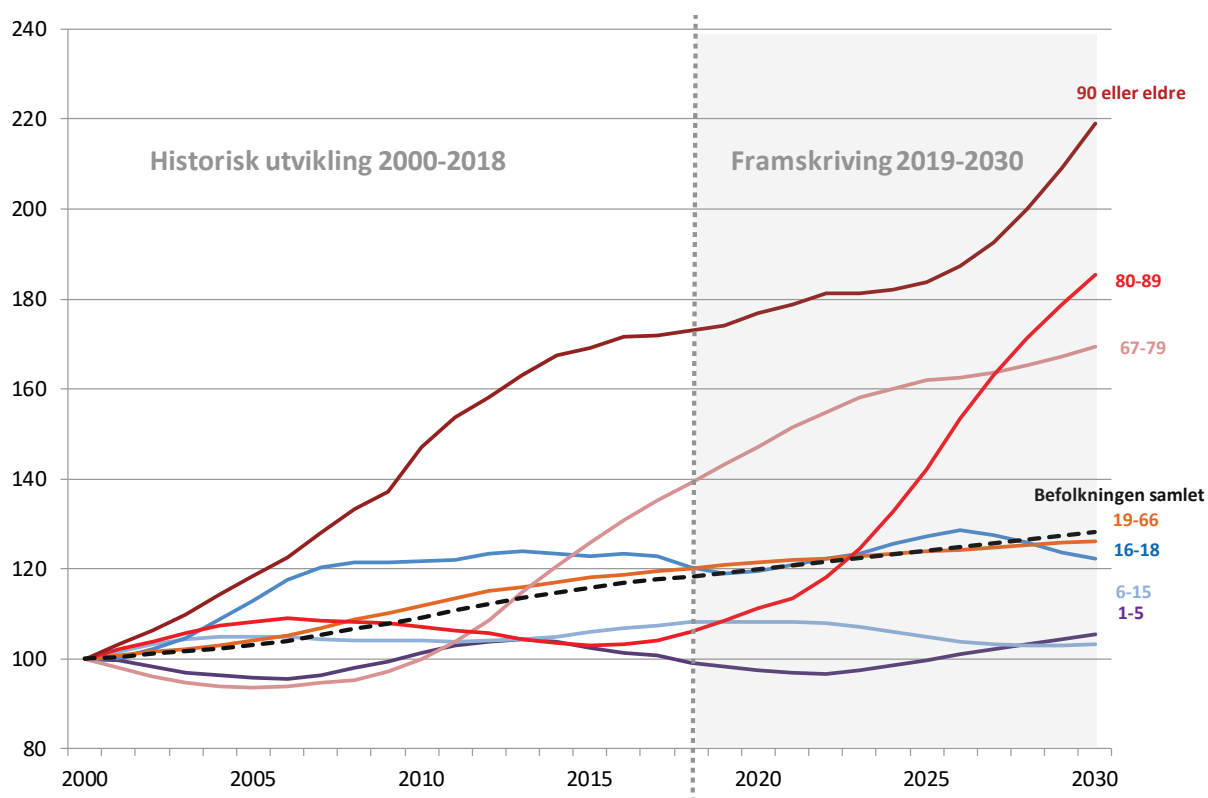
I dette avsnittet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2017 til 2018 og i perioden 2013-2018.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der reviderte tall for 2018 ble publisert 17. juni 2019, individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLoS), Samdata, Bufdir og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Befolkningstallene de enkelte årene er per 31.12. Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, sosialtjenesten, omsorgstjenesten, kommunehelsetjenesten og administrasjon. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at tallene for avtalte årsverk i 2018 ikke er sammenliknbar med foregående år. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode i KOSTRA i mars 2020.

### Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir ganske presise indikasjoner om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2013-2018 beskrives i tabell 2.4.

De statistisk sett dyreste aldersgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 80 år og over. I perioden 2013-2018 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med vel 7 000 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppene 80 år og over var på i overkant av 5 000 personer, mens antall barn og unge økte med i underkant av 2 000



Figur 2.8 Befolkning 2000-2018 og SSBs befolkningsframskriving 2019-2030 (hovedalternativet MMMM) per 31.12. År 2000=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.4 Demografisk utvikling 2013-2018. Innbyggertall per 31.12.

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	316 400	305 600	300 700	-15 700	-4 900	-1,0	-1,6
Antall barn 1-2 år	123 600	120 500	117 900	-5 700	-2 600	-0,9	-2,2
Antall barn 3-5 år	192 800	185 100	182 900	-9 900	-2 200	-1,0	-1,2
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	618 100	637 700	641 500	23 400	3 800	0,7	0,6
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	197 100	195 100	191 300	-5 800	-3 800	-0,6	-1,9
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 125 200	1 129 000	1 122 500	-2 700	-6 500	0,0	-0,6
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	698 700	786 400	805 700	107 000	19 300	2,9	2,5
Antall eldre 67-79 år	478 000	563 600	579 700	101 700	16 100	3,9	2,9
Antall eldre 80-89 år	178 400	178 100	181 000	2 600	2 900	0,3	1,6
Antall eldre 90 år og over	42 400	44 700	45 000	2 600	300	1,2	0,7
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	5 109 100	5 295 600	5 328 200	219 100	32 600	0,8	0,6
Antall innbyggere 1-18 år og 80 år og over	1 352 400	1 361 200	1 359 500	7 100	-1 700	0,1	-0,1
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	26,5	25,7	25,5	-1,0	-0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå



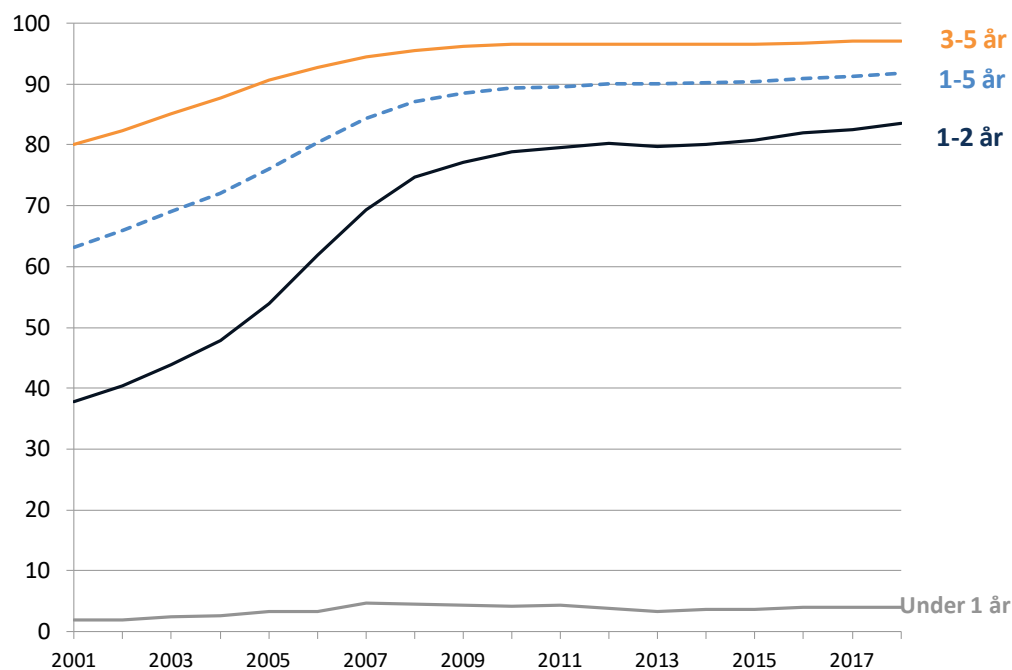
personer. Innenfor denne gruppen var det en vekst i barn og unge i grunnskolealder med noe over 23 000 personer, mens det var en nedgang i barn i barnehagealder med vel 16 000 og en nedgang i ungdommer i alderen 16-18 år med nærmere 6 000 personer. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 219 000 personer, tilsvarende 4,3 prosent i perioden 2013-2018. Til sammenlikning økte antall innbyggere i alderen 1-18 år og 80 år og over med 0,1 prosent i samme periode.

Gjennom 2018 gikk antallet barn og unge noe ned. Det var en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16-18 år, mens det ble flere i aldersgruppene 6-15 år. Antall eldre 80 år og over økte noe. Samlet sett ble det en marginal nedgang i antallet innbyggere i aldersgruppene 1-18 år og 80 år og over. Totalt antall innbyggere økte med i underkant av 33 000 i løpet av 2018, noe som var den minste økningen på mange år.

De største endringene i befolkningssammensetningen framover vil være at andelen eldre øker. Blant barn og unge og innbyggere i arbeidsfør alder forventes veksten å bli moderat, jf. figur 2.8. Veksten i antall gamle, og spesielt de svært gamle, forventes på sin side å tilta etter hvert som de store fødselskullene fra etterkrigstiden blir eldre samtidig som levealderen øker. Dette vil gi en betydelig økning i behovet for helse- og omsorgstjenester i tiden framover.

### Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1-5 år ble noe redusert i perioden 2013-17, jf. tabell 2.4. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert i perioden, men ikke like mye, jf. tabell 2.5. Dette medførte at barnehagedekningen gikk opp fra 90 prosent i 2013 til 91,3 prosent i 2017. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna gikk dekningsgraden opp, fra 96,5 prosent til 97,0 prosent. Dekningsgraden for 1-2-åringene økte mer og gikk opp fra 79,8 prosent til 82,5 prosent. For de aller minste barna (under ett år) økte også dekningsgraden noe i perioden.



Figur 2.9 Andel barn med barnehageplass. Prosent. 2001-2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.5 Utvikling i barnehagesektoren 2013-2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014-18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Barn med plass i barnehage i alt	287 200	281 600	278 600	-8 600	-3 000	-0,6	-1,1
- herav i kommunal barnehage	149 100	141 000	139 200	-9 900	-1 800	-1,4	-1,3
Andel i kommunal barnehage	51,9	50,1	50,0	-2,0	-0,1		
Barn under ett år med plass i barnehage	1 900	2 200	2 200	300	0	3,0	0,0
Barn 1-2 år med plass i barnehage	98 700	99 500	98 400	-300	-1 100	-0,1	-1,1
Barn 3-5 år med plass i barnehage	186 200	179 600	177 600	-8 600	-2 000	-0,9	-1,1
Korrigerte oppholdstimer (i mill.) <sup>1</sup>	878,7	879,6	872,3	-6,4	-7,3	-0,1	-0,8
- herav i kommunale barnehager (i 1 mill.) <sup>1</sup>	450,1	433,8	430,0	-20,1	-3,8	-0,9	-0,9
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill.)	604,1	599,2	593,9	-10,2	-5,4	-0,3	-0,9
- herav i kommunale barnehager (i mill.)	313,2	299,7	296,5	-16,7	-3,2	-1,1	-1,1
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	95,8	98,1	98,4	2,5	0,3		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,9	44,4	44,5	0,6	0,1		
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel av 1-5-åringer som har barnehageplass	90,0	91,3	91,8	1,8	0,5		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	3,2	3,9	4,0	0,8	0,0		
Andel av 1-2-åringer som har barnehageplass	79,8	82,5	83,5	3,7	1,0		
Andel av 3-5-åringer som har barnehageplass	96,5	97,0	97,1	0,6	0,1		
Barn per ansatt i barnehagen (bemanningstetthet)	..	6,0	5,8	..	-0,2		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk <sup>2</sup>	74 400	75 500	77 100	..	..	..	..
Antall årsverk i kommunale barnehager <sup>2</sup>	39 200	38 400	39 300	..	..	..	..
<b>Kvalitet:</b>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning <sup>2</sup>	87,3	91,3	87,4	0,1	-3,9		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	33,7	36,0	37,1	3,4	1,1		

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

<sup>2</sup> Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at 2018 heller ikke kan sammenliknes med tidligere årganger. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode gjennom KOSTRA i mars 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samtidig økte den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,5 timer fra 2013 til 2017.

Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste årene. I 2018 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1-5 år, sammenliknet med året før. Til tross for at antall barn i barnehager gikk ned, økte likevel dekningsgradene for barn i alderen 1-5 år. Barnehagedekningen var 97,1 prosent for de eldste barna (3-5 år), og 83,5 prosent for de yngste barna (1-2 år), og samlet barnehagedekning var 91,8 prosent i 2018. Den økte dekningsgraden blant de yngste barna kan også ha sammenheng med at adgangen for når

barna kan begynne i barnehagen, ble utvidet. Antallet barn som gikk i private barnehager og som gikk i kommunale barnehager er omtrent likt i 2018.

I snitt tilbrakte barna om lag like mye tid i barnehagen i 2018 sammenliknet med 2017, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerede oppholdstimer) ned (med 0,9 prosent).

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk ned fra 2017 til 2018, mens andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte noe fra 2017 til 2018.

Stortinget har vedtatt en ny bemanningsnorm og en skjerping av pedagognormen. Bemanningsnormen stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Skjerpet pedagognorm innebærer minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen per 7 barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Dette tilsier en pedagogtetthet på om lag 43 prosent. Barnehagene må innfri ny bemanningsnorm innen 1. august 2019, og pedagognorm innen 1. august 2018.

I 2018 ble bemanningstettheten i grunnbemanningen økt. I 2018 var det 5,8 barn per årsverk, mens den var 6,0 barn per årsverk i 2017. Det betyr at det har blitt flere årsverk per barn. Ved utgangen av 2018 oppfylte 75 prosent av barnehagene kravet om maksimum 6 barn per ansatt, en økning fra 56 prosent i 2017. Kun litt over halvparten (53 prosent) av barnehagene oppfyller de nye kravene til pedagogisk bemanning uten dispensasjon.

### *Grunnskole*

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2013-2017. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der om lag 4 prosent av elevene går, enn i de kommunale. Tallet på frittstående skoler med statstilskudd har økt de siste årene.<sup>3</sup>

Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene, jf. figur 2.10 og 2.11. Etter en nedgang i andelen elever som fikk spesialundervisning tidlig i perioden, stabiliserte andelen seg etter 2015. Samtidig fikk de elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer. 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. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning siden 2013, kan ha sammenheng med at flere skoler har jobbet målrettet med å forbedre den tilpassede opplæringen innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet, slik at behovet for spesialundervisning har blitt mindre. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 2.11, og andelen er nesten tre ganger så høy på 10. trinn som på 1. trinn.

---

<sup>3</sup> Etter friskoleloven kan det godkjennes frittstående grunn- og videregående skoler (friskoler). Friskoleloven gir ikke rett til godkjenning av nye friskoler. Søknader om nye frittstående skoler behandles av Utdanningsdirektoratet, og godkjenning kan gis etter en skjønnsmessig vurdering. Vertskommunen/ vertsfylket har rett til å uttale seg før det gis godkjenning etter friskoleloven. Disse gis også anledning til å uttale seg om driftsendringer ved eksisterende friskoler. Friskoleloven fastsetter at en frittstående skole ikke skal få godkjenning dersom etableringen vil medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.

Tabell 2.6 Utvikling i grunnskolen 2013-2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Elever i alt i grunnskolen	595 800	608 900	610 700	14 900	1 800	0,5	0,3
Elever i private grunnskoler	19 100	23 800	25 400	6 300	1 600	5,9	6,7
Antall elever med plass i SFO	157 300	160 500	158 200	900	-2 300	0,1	-1,4
Antall elever med spesialundervisning	50 800	49 600	49 700	-1 100	100	-0,4	0,2
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO <sup>1</sup>	63,0	60,9	60,5	-2,5	-0,4		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk (kommunale) <sup>2</sup>	90 600	99 100	98 900	.	..	..	..
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) <sup>3</sup>	36 016	37 716	38 468	2 452	752	1,3	2,0
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000) <sup>4</sup>	6 409	6 702	6 818	409	116	1,2	1,7
Årstimer til undervisn. i alt per elev <sup>3</sup>	58,6	59,6	60,5	1,9	0,9	0,6	1,5
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und <sup>4</sup>	126,0	135,1	137,3	11,2	2,2	1,7	1,6
<b>Kvalitet:</b>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. årstrinn <sup>5</sup>	13,5	13,3	13,1	-0,4	-0,2	-0,6	-1,5
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. årstrinn	13,4	12,9	12,5	-0,9	-0,4	-1,4	-3,1
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. årstrinn	12,8	13,0	12,9	0,1	-0,1	0,2	-0,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. årstrinn	14,1	14,2	14,1	0,0	-0,1	0,0	-0,7
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 1.-10. årstrinn <sup>5</sup>	16,8	16,6	16,3	-0,5	-0,3	-0,6	-1,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 1.-4. årstrinn <sup>5</sup>	16,0	15,3	14,7	-1,3	-0,6	-1,7	-3,9
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 5.-7. årstrinn <sup>5</sup>	16,5	16,7	16,6	0,1	-0,1	0,1	-0,6
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2, 8.-10. årstrinn <sup>5</sup>	18,1	18,3	18,2	0,1	-0,1	0,1	-0,5
Gjennomsnittlige grunnskolepoeng <sup>6</sup>	40,0	41,4	41,8	1,8	0,4		

<sup>1</sup> Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

<sup>2</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at 2018 heller ikke kan sammenliknes med tidligere årganger. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode gjennom KOSTRA i mars 2020.

<sup>3</sup> Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

<sup>4</sup> Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

<sup>5</sup> Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Gruppestørrelse 2 er eksklusiv timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring, mens dette inngår i de øvrige gruppestørrelsene som er oppgitt for de ulike alderstrinnene. Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

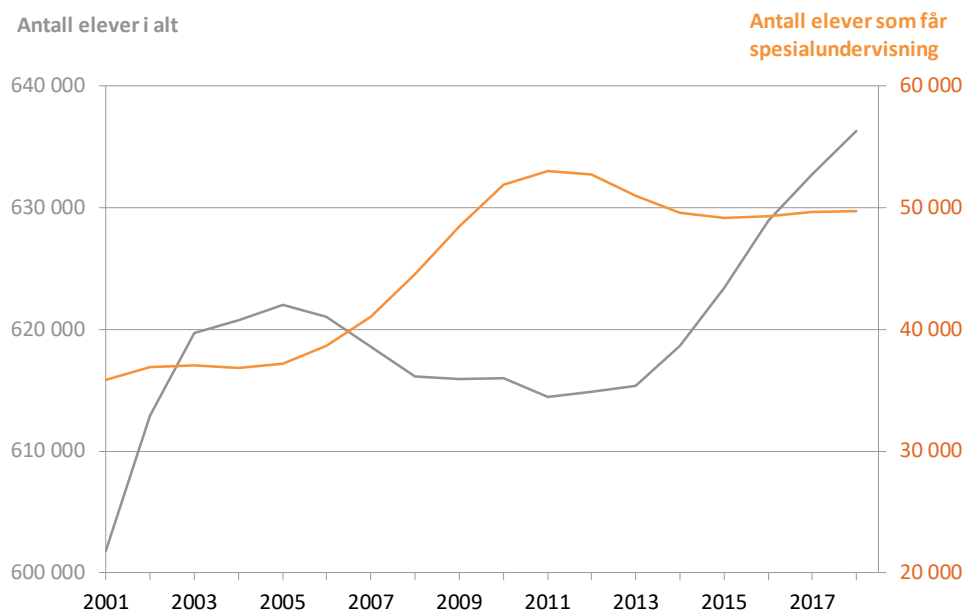
<sup>6</sup> Grunnskolepoeng er et samlet mål for elevenes karakterer i fag ved avslutningen av 10. trinn, en sum av alle tallkarakterene i fagene (på en skala fra 1 til 6), både eksamen og standpunkt. Summen deles deretter på antall karakterer. Dette gjennomsnittet, med to desimaler, multipliseres med 10. Det beregnes ikke grunnskolepoeng for elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Fra 2013 til 2017 ble gjennomsnittlig gruppestørrelse redusert fra 13,5 til 13,3 elever per gruppe. Nedgangen kom på barnetrinnet, noe som blant annet henger sammen med at det fra 2015 er bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen.

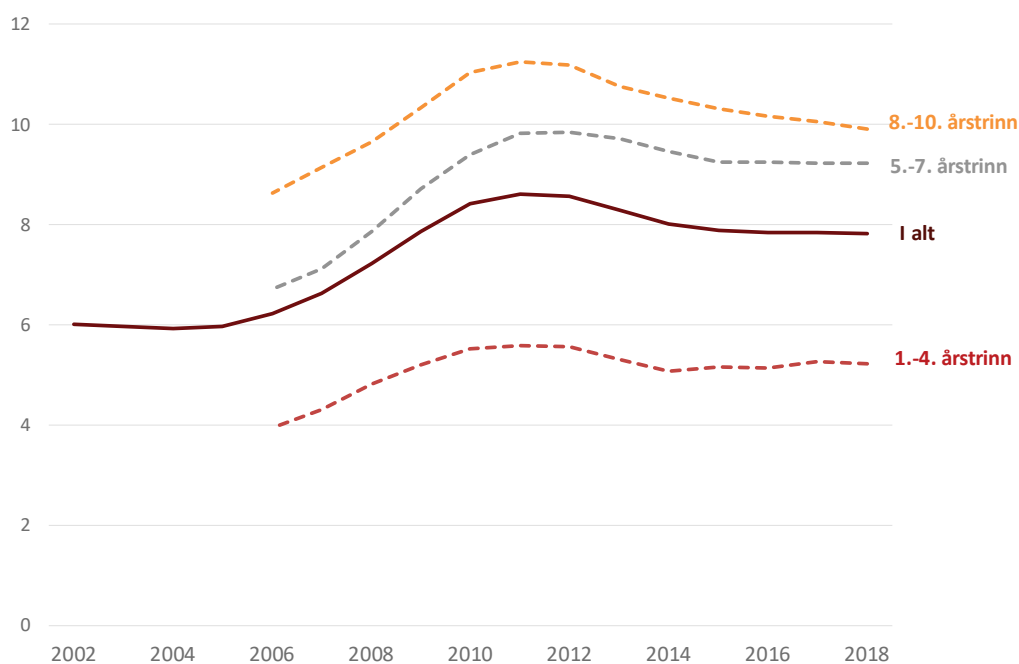
For å vurdere forholdet mellom elever og lærere i en ordinær undervisning, er gruppestørrelse 2 en bedre indikator. Dette er en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning til særskilt norsk ikke regnes med. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 til 16,6 elever i samme periode.

I perioden 2013-2017 var det en liten og jevn reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen etter at det i årene fram mot 2013 var liten, men jevn, økning i andelen elever i SFO.



Figur 2.10 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning. 2001-2018.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI)



Figur 2.11 Andel elever med spesialundervisning. Prosent. 2001-2018.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Sett over lengre tid har det også vært en endring i skolestrukturen. Høsten 2018 var det 238 færre skoler enn for ti år siden, noe som tilsvarer en nedgang på 8 prosent. I samme tiårsperiode har det blitt 20 400 flere grunnskoleelever, noe som betyr at skolene har blitt større. En grunnskole har i 2018-19 i gjennomsnitt 225 elever, som er 24 flere enn for 10 år siden. De fleste skolene som legges ned, er små. I løpet av de siste ti årene har 4 av 10 av skoler med bare 1.–4. trinn blitt lagt ned. I gjennomsnitt hadde de nedlagte skolene 65 elever det siste året de var i drift. Halvparten av skolene hadde under 35 elever. 27 prosent av

grunnskolene hadde færre enn 100 elever i 2018-19, en nedgang fra 34 prosent fra høsten 2009.

Elevtallet fortsatte å øke svakt fra 2017 til 2018, og veksten var relativt sett fortsatt noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Veksten i antall årstimer til undervisning viste også en liten økning fra 2017 til 2018, og gjennomsnittlig gruppestørrelse ble redusert. Andelen elever som fikk spesialundervisning på barnetrinnet var uendret fra året før, mens andelen fortsatte å gå ned for de eldste elevene, jf. figur 2.11. Andelen barn mellom seks og ni år som hadde plass i skolefritidsordningen (SFO), gikk ned også i 2018, og i alt 60,5 prosent av barna i denne aldersgruppen hadde plass i SFO.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.-10. trinn. Gruppestørrelse 2 skal være maksimalt 16 på 1.-4. trinn og maksimalt 21 på 5.-10. trinn. Fra og med høsten 2019 skjerpes normen til 15 på 1.-4. trinn og 20 på 5.-10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn, på skolenivå.

Tall per 1. oktober 2018 viste at 75 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.-4. trinn. På 5.-7. trinn oppfylte over 90 prosent av skolene kravet, mens 80 prosent oppfylte kravet på 8.-10. trinn. Skoleåret 2018-2019 var det færre elever per lærer enn på noe annet tidspunkt de siste ti årene. Det var totalt 1 045 flere lærerårsverk til undervisning sammenlignet med året før, og 3 129 flere enn i skoleåret 2014-2015. Lærertettheten har øke på alle trinn, og mest på 1.-4. trinn.

Høsten 2018 gjennomførte om lag 60 000 elever nasjonale prøver i lesing, regning og engelsk på 5. trinn. Det er tre mestringsnivåer på 5. trinn, og andelen elever på laveste mestringsnivå har gått ned med 2,2 prosentpoeng siden man startet å måle utvikling over tid i 2016. Samtidig har andelen elever som presterer på mestringsnivå 2 økt med 3,8 prosentpoeng, mens andelen elever på høyeste nivå har gått ned med 1,6 prosentpoeng i samme periode. I regning og engelsk er fordelingen av elever på de ulike mestringsnivåene ganske stabil fra 2014 til 2018.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng har økt jevnt de siste årene, både nasjonalt og i alle fylker. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2018 hadde i snitt 41,8 grunnskolepoeng. Dette er 0,4 poeng mer enn avgangskullet året før. Antallet elever som ikke fikk karakter gikk ned fra 5,6 til 5,3 prosent.

### *Videregående opplæring*

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt noe og flatet ut de siste årene. Elevtallet gikk svakt ned i perioden 2013-2017 som følge av mindre årskull, men en større andel av 16-18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lærekandidater gikk opp. En mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret.

Fra 2017 til 2018 ble befolkningen i aldersgruppen 16-18 år redusert noe, mens det var en liten økning i elevtallet i videregående opplæring. Antallet lærlinger fortsatte å øke, noe som må ses i sammenheng med økt tilskudd til læreplasser.

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, dvs. inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, dvs. innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 75,3 prosent av 2013-kullet fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år. Andelen som

fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 17 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullfører innen fem år lå lenge stabilt mellom 67 og 71 prosent. De siste par årene har andelen som fullfører innen fem år økt noe, og for elevene som startet videregående opplæring i 2013, var økningen på 0,2 prosentpoeng fra året før.

Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleeiernivå og skolenivå. I tillegg er samarbeidet både mellom fylkeskommunene og deres samarbeid med kommunene blitt bedre.

Kunnskapsdepartementet har samarbeidet tett med fylkeskommunene bl.a. gjennom Program for bedre gjennomføring og før det Ny GIV. Det er identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet systematisk med tiltak knyttet til disse.

Kompetanseutvikling av lærere og skoleledere for å gjøre undervisningen mer relevant og yrkesrettet og for å skape bedre sammenheng mellom fagene, bedre statistikk og kunnskapsgrunnlag, prosjektet NAV- veiledere i videregående opplæring og økt tilskudd til læreplaner, er blant de tiltakene nasjonale myndigheter har tatt initiativ til.

Tabell 2.7 Utvikling i videregående opplæring 2013-2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall elever i videregående skole i alt	199 300	198 300	198 800	-500	500	-0,1	0,3
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	183 300	183 500	183 700	400	200	0,0	0,1
Antall lærlinger/lærekandidater	39 700	44 500	46 200	6 500	1 700	3,1	3,8
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 16-18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og	91,8	92,1	92,7	0,9	0,6		
Andel elever over 20 år	9,7	11,0	12,5	2,8	1,6		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale <sup>1</sup>	34 100	34 100	33 900	..	..	..	..
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær <sup>1</sup>	21 400	21 900	21 900	..	..	..	..
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,9	8,8	8,7	-0,2	-0,1	.	.
<b>Kvalitet:</b>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,5	88,2	88,3	-0,2	0,1		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	70,6	75,1	75,3	4,7	0,2		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,8	4,2	4,1	-0,7	-0,1		

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at 2018 heller ikke kan sammenliknes med tidligere årganger. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode gjennom KOSTRA i mars 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Barnevern

Det kommunale barnevern 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, for eksempel vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlig barnevernet har ansvaret for andrelinjetjenesten og har ansvaret for institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak.

Tabell 2.8 Utvikling i barnevernet 2013-2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall undersøkelser <sup>1</sup>	49 600	60 700	59 600	10 000	-1 100	3,7	-1,8
Antall barn med barneverntiltak i løpet av året	53 800	56 300	56 100	2 300	-200	0,8	-0,4
- herav hjelpetiltak	44 700	46 100	46 000	1 300	-100	0,6	-0,2
- herav omsorgstiltak	9 100	10 200	10 000	900	-200	1,9	-2,0
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	4,1	4,9	4,9	0,8	0,0		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	4,8	5,0	5,0	0,2	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk <sup>2</sup>	4 900	6 000	6 200	1 300	200	4,8	3,3
<b>Kvalitet:</b>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år <sup>2</sup>	3,9	4,8	5,0	1,1	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	75	87	88	13	1		

<sup>1</sup> Fra og med rapporteringsåret 2014 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

<sup>2</sup> Fra og med 2014 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 i KOSTRA inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2013-17. Antall årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok imot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

Fra 2017 til 2018 gikk derimot antall undersøkelser og i antall barn med barnevernstiltak ned, og andel barn med undersøkelse og med barnevernstiltak var stabile. Mens det en periode var en tendens til at en stadig større andel barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de siste par årene hovedsakelig henføres til at flere barn mottok hjelpetiltak.

### Sosialtjenester

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2013–18. Andelen i aldersgruppen 25-66 år som mottok sosialhjelp, økte noe i periode. Ressursinnsatsen, målt ved lønnsutgifter, økte også gjennom perioden.

Tabell 2.9 Utvikling i sosialtjenestene 2013-2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall mottakere av sosialhjelp	127 500	138 800	139 400	11 900	600	1,8	0,4
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 25-66 år	3,4	3,7	3,8	0,3	0,1		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Lønnsutgifter fratrukket sykelønnsref. (mill. kr) - faste 2018-priser	5 160	6 060	6 210	1 050	150	3,8	2,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå



## Helse- og omsorgstjenester

Endring av statistikken gjør at tallene for mottakere av hjemmetjenestemottakere (og dermed også for mottakere av omsorgstjenester) ikke er sammenliknbare med årene før 2017. Omtalen av hele perioden 2013-17 baserer seg derfor på omtalen i tidligere rapporter fra utvalget.

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2013-17. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte omsorgstjenester. Det økende behovet skyldes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig

Tabell 2.10 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene 2013-2018 (private og kommunale).

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall mottakere av hjemmetjenester <sup>1</sup>	..	207 300	209 400	..	2 100	..	1,0
- herav under 67 år	..	97 100	99 100	..	2 000	..	2,1
- herav 67-79 år	..	38 900	39 600	..	700	..	1,8
- herav 80 år og over	..	71 300	70 600	..	-700	..	-1,0
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	8,2	9,0	9,1	0,9	0,1	2,1	1,1
Antall beboere i institusjon	43 000	42 100	41 300	-1 700	-800	-0,8	-1,9
- herav under 67 år	4 800	4 800	4 700	-100	-100	-0,4	-2,1
- herav 67-79 år	7 700	8 600	8 600	900	0	2,2	0,0
- herav 80-89 år	17 900	16 500	16 100	-1 800	-400	-2,1	-2,4
- herav 90 år og over	12 600	12 300	12 000	-600	-300	-1,0	-2,4
Institusjon - alle disponible plasser (antall)	..	42 100	41 800	..	-300	..	..
- herav andel private plasser i prosent	..	10,7	10,2	..	-0,5	..	..
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 900	50 200	48 700	800	-1 500	0,3	-3,0
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 67-79 år som bor på institusjon	1,6	1,5	1,5	-0,1	0,0	..	..
Andel 80-89 år som bor på institusjon	13,8	12,9	12,4	-1,4	-0,5	..	..
Andel 90 år og over som bor på institusjon	29,8	27,4	26,6	-3,2	-0,8	..	..
Andel 67-79 år som mottar hjemmetjenester	7,1	6,7	6,8	-0,3	0,1	..	..
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	33,6	31,6	31,2	-2,4	-0,4	..	..
Andel barn med fullført helseundersøkelser ved 2-3 års alder	95	97,8	96,3	1,3	-1,5	..	..
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk i alt <sup>3</sup>	132 700	142 900	142 800	..	..	..	..
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten <sup>3</sup>	4 300	5 200	..	..	..	..	..
Legeårsverk i kommunehelsetjenesten	..	5 800	6 000	..	..	..	..
<b>Kvalitet:</b>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,46	0,55	0,56	0,10	0,01	4,0	1,8
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon <sup>4</sup>	0,38	0,42	0,42	0,04	0,00	2,0	0,0
Andel årsverk med fagutdanning	74	74	75	1	1	..	..
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	..	98,1	98,1	..	0,0	..	..

<sup>1</sup> Omfatter praktisk bistand, dagaktivitetstilbud, avlastning utenfor institusjon og i institusjon (rullerende), støttekontakt, omsorgslønn, helsetjenester i hjemmet, dagopphold og nattopphold i institusjon.

<sup>2</sup> Omfatter avlastning i institusjon (ikke rullerende), tidsavgrenset opphold (utredning, behandling, habilitering og rehabilitering), langtidsopphold i institusjon, døgnopphold kommunal øyeblikkelig hjelp, matombringning og trygghetsalarm, varslings- og lokaliseringsteknologi.

<sup>3</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at 2018 heller ikke kan sammenliknes med tidligere årganger. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode gjennom KOSTRA i mars 2020.

<sup>4</sup> Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, IPLOS, Samdata

sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80-89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80-89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

Disse utviklingstrekkene fortsatte i 2018. Flere eldre mottok kommunale helse- og omsorgstjenester i 2018. Spesielt gjaldt dette innen hjemmetjenestene, mens det for den institusjonsbaserte omsorgen var en liten nedgang. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2018, og veksten i antall hjemmetjenestemottakere var også i 2018 noe sterkere for denne gruppen enn blant de eldre aldersgruppene.

De siste årene har det blitt noen færre plasser i institusjonene. Samlet sett har andelen eldre som mottar omsorgstjenester fra det offentlige gått ned, både innenfor de hjemmebaserte og de institusjonsbaserte tjenestene. Spesielt gjelder dette for aldersgruppen over 80 år.

Legedekningen i institusjonene ble bedre i perioden 2013-2018, mens fysioterapidekningen var stabil. Andelen rom i institusjoner som er enerom, har ligget stabilt på 98,1 prosent i 2017 og 2018.

Etter 2013 økte antallet barn som fikk hjemmebesøk i løpet av de to første ukene etter hjemkomst lenge. Fra 2017 til 2018 var det imidlertid en nedgang i antallet hjemmebesøk etter fødsel, noe som kan knyttes til lavere fødselstall i 2018 enn i 2017.

### Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren har ut fra KOSTRA-tallene økt fra 2017 til 2018, jf. tabell 2.11. Det er vekst i årsverkene både for kommuner og fylkeskommuner. Statistisk sentralbyrå benyttet fra 2015 A-ordningen som kilde for sysselsettingsstatistikken. Det er derfor et brudd i tidsserien og tall for 2017 og 2018 er ikke sammenliknbare med tidligere år.

Tabell 2.11 Utvikling i sentraladministrasjonen 2013-2018.

	2013	2017	2018	Endring 2013-18	Endring 2017-18	Gjennomsn. vekst 2014- 18, pst.	Vekst 2018, pst.
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk	56 800	61 800	62 300	..	..	..	..
- herav i kommunene	52 000	56 300	56 500	..	..	..	..
- herav i fylkeskommunene	4 800	5 500	5 800	..	..	..	..
Brutto driftsutgifter, administrasjon (F120), i kr. pr. innb., konsern (nominell)	3 200	3 700	3 900	700	200	4,0	5,4

<sup>1</sup> Fra og med 2015 bygger statistikken på nye datakilder (A-ordningen). Totaltallet på sysselsatte blir ikke lenger samordnet med Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) slik det ble før 2015, og dermed samsvarer ikke totaltallet lenger med AKU sitt totaltall. Årgangene fra og med 2015 kan ikke sammenliknes med tidligere årganger. For avtalte årsverk i kommunene har SSB tatt i bruk en ny metode som gir bedre informasjon om arbeidstid for 2018. Det gjør at 2018 heller ikke kan sammenliknes med tidligere årganger. SSB vil etter planen publisere endelige tall for årsverk for årgangene 2015-2019 etter ny metode gjennom KOSTRA i mars 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Regnskapstall for administrasjon er beheftet med usikkerhet. Ressursinnsatsen, målt i brutto driftsutgifter per innbygger, gikk opp i perioden. Det er store variasjoner i brutto driftsutgifter for administrasjonen i kommunene. Kommuner med det laveste nivået hadde i 2018 brutto driftsutgifter på ca. 2 200 kroner per innbygger, mens den kommunen med det høyeste

nivået hadde utgifter på over 30 000 kroner per innbygger. I noen grad kan dette skyldes forskjeller i rapporteringen fra kommunene og kommunestørrelse.

### 3 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 12. mars 2019 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2020

#### 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2020-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er følgelig beregninger av kommunale merutgifter i 2020 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2019. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den demografiske utviklingen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2018 og er basert på registrert folketall 1. januar 2018. Anslag på merutgifter i 2020 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020. Nytt denne gangen er at framskrevet endring i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2019 og faktisk befolkning 1. januar 2019 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2019 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2019.

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

Forventet befolkningsvekst gjennom 2019 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM), justert for avvik per 1. januar 2019, er om lag 34 800 personer. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,3 mrd. 2019-kroner i 2020. Merutgiftene kan knyttes til kommunene, mens det anslås en nedgang for fylkeskommunene. Av dette kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 0,9 mrd. kroner i 2020. Anslagene er nedjustert med 0,1 mrd. kroner fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2018. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med stor usikkerhet.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 29 200 personer, og de beregnede

merutgiftene kan da anslås til 0,9 mrd. 2019-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag

40 900. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,6 mrd. 2019-kroner.

SSB publiserte 22. februar 2019 innbyggertall ved inngangen til 2019. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2018 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2019 til å bli på om lag 1,0 mrd. 2018-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2018-kroner lavere enn TBUs anslag basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger publisert i juni 2018. Dette skyldes blant annet færre 0-5-åringer enn lagt til grunn.

Utvalget gjorde også beregninger av merutgifter for kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i mars 2018, basert på middelalternativet i SSBs framskriving fra 2016. Utvalget viste til at befolkningsutviklingen i 2017 ble betydelig svakere enn hovedalternativet i SSBs framskriving, som igjen har betydning for utvalgets utgiftsanslag. Utvalget foretok derfor også en alternativ utgiftsberegning for 2019 med utgangspunkt i alternativet med lav nettoinnvandring (MMML). Beregninger etter begge alternativer gav merutgifter som lå betydelig over anslagene fra den oppdaterte beregningen basert på den faktiske befolkningsutviklingen gjennom 2018. Avviket var henholdsvis 1,8 mrd. kroner og 1,0 mrd. kroner for de samlede utgiftene.

## 2 Demografisk utvikling

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

### *Ny metode for justering av befolkningsframskrivingene*

I juni 2018 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2018-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2018. Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2018 blir da differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2019 og faktisk befolkning per 1. januar 2018.

Når det gjelder framskrevet befolkningsendring fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020, har utvalget nå gjort en endring. Tidligere ville utvalget lagt til grunn differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2020 og framskrevet befolkning per 1. januar 2019 som anslag på endringen i befolkningen i perioden. En gjennomgang av anslagene for tidligere år, indikerer at en alternativ måte å anslå befolkningsendringene med utgangspunkt i befolkningsframskrivingene kan treffe bedre, særlig når det har gått over ett år siden befolkningsframskrivingene ble lagt fram. Som anslag på befolkningsendringen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020, tar utvalget nå utgangspunkt i faktisk befolkning per 1. januar 2019. Videre justeres befolkningsframskrivingene for 1. 1 2020 for endringen fra 1.1.2018 til 1.1.2019 på en måte som skal ta hensyn til at realiserte avvik for antall i en alder ett år, vil forplante seg som avvik for antall som er ett år eldre ett år seinere:

- For 0-åringene: antall settes lik faktisk antall 1. januar 2019 pluss differansen mellom faktisk antall 0-åringer i 2019 samt antall 0-åringer i 2019 i henhold til Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger. Dette innebærer at framskrevet endring i

antall 0-åringer er differansen mellom framskrevet antall 0-åringer 1. januar 2020 og framskrevet antall 0-åringer 1. januar 2019 som i dagens metode.

- For alle andre årskull, men illustrert her ved årskullene 1 og 2 år per 1.1.2020: Anslag antall 1-åringer per 1.1.2020 settes lik anslaget ifølge SSBs befolkningsframskrivinger pluss differansen mellom antall 0-åringer i 1.1.2019 og framskrevet antall 0-åringer per 1.1.2019. Det korrigeres altså for avviket mellom framskrivingene og faktisk utvikling i foregående år. For 2-åringene blir TBUs framskrivinger framskrevet antall 2-åringer per 1.1.2020 ifølge SSBs befolkningsframskrivinger pluss differansen mellom antall 1-åringer per 1.1.2019 og framskrevet antall 1-åringer per 1.1.2019. Tilsvarende for øvrige årskull.

### Beregninger med tre alternativ for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivinger er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2019 til 1.1.2020.

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-1 232	-1,1	-1 003	-0,9	-798	-0,7
2-5 år	-2 969	-1,2	-2 700	-1,1	-2 402	-1,0
6-15 år	239	0,0	778	0,1	1 398	0,2
16-18 år	-2 614	-1,4	-2 416	-1,3	-2 174	-1,1
19-20 år	1 200	0,9	1 367	1,0	1 552	1,2
21-22 år	-2 258	-1,7	-1 988	-1,5	-1 691	-1,2
23-29 år	-1 120	-0,2	501	0,1	2 262	0,4
30-34 år	6 321	1,7	7 188	2,0	8 122	2,2
35-49 år	-5 307	-0,5	-4 126	-0,4	-2 874	-0,3
50-66 år	15 346	1,4	15 601	1,4	15 886	1,4
67-79 år	17 046	2,9	17 055	2,9	17 069	2,9
80-89 år	4 378	2,4	4 378	2,4	4 378	2,4
90 år og over	122	0,3	122	0,3	122	0,3
<b>Sum</b>	<b>29 152</b>	<b>0,5</b>	<b>34 757</b>	<b>0,7</b>	<b>40 850</b>	<b>0,8</b>

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

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og færre 16-18 åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,5 og 0,8 pst.

### **3 Anslag for merutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter**

I utvalgets demografiberegninger gis det anslag både på hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens samlede utgifter, uavhengig av hvordan tjenestene finansieres, og på hvordan demografiutviklingen påvirker 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 demografikostnader i alt og demografikostnader knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like, med den forskjell at det for frie inntekter er tatt utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøkklene vektet sammen.

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

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

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

Beregningsopplegget bygger dermed 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 befolkningens arbeidsledighet, innvandrerandel, 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.

I notatet ses det på samlede endringer for landet. Det tas ikke 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 om det ikke er endringer i det samlede tjenestebehovet.

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

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2020 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2019. Anslaget er basert på regnskapstall for 2017 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2019 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene er anslått til 319 mrd. kroner i 2019. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 59 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 379 mrd. kroner i 2019. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2019 framkommer som brutto driftsutgifter i 2017, på henholdsvis 303 mrd. kroner for kommunene og 57 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2017 til 2019 på 5,5 prosent for kommunene og 4,2 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 267 mrd. kroner og 50 mrd. kroner i 2019. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 317 mrd. kroner i 2019. Anslaget på netto driftsutgifter i 2019 framkommer som netto driftsutgifter i 2017, på henholdsvis 253 mrd. kroner for kommunene og 48 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2017 til 2019 på 5,5 prosent for kommunene og 4,2 prosent for fylkeskommunene.

I tabell 2 vises kommunesektorens brutto og netto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de ulike formålene utgjør. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2019 i pkt. 6 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2019 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2019*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	319,5	0,843	267,2	0,842
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	59,4	0,157	50,1	0,158
<b>Sum</b>	<b>378,9</b>	<b>1,000</b>	<b>317,3</b>	<b>1,000</b>

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2019, som vist i statsbudsjettet for 2019 (Prop. 1 S (2018-2019)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. Kostnadsnøkkelene for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De 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.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler.

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,007	0,024	0,028	0,006	0,025
2-5 år	0,162	0,016	0,139	0,171	0,014	0,146
6-15 år	0,321	0,095	0,285	0,325	0,085	0,287
16-18 år	0,013	0,675	0,117	0,013	0,703	0,122
19-20 år	0,010	0,019	0,011	0,009	0,017	0,011
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
23-29 år	0,026	0,055	0,031	0,026	0,051	0,030
30-34 år	0,024	0,039	0,027	0,024	0,036	0,026
35-49 år	0,072	0,026	0,065	0,071	0,024	0,063
50-66 år	0,067	0,027	0,061	0,066	0,025	0,060
67-79 år	0,105	0,019	0,092	0,101	0,017	0,088
80-89 år	0,109	0,006	0,093	0,105	0,005	0,090
90 år og over	0,052	0,001	0,044	0,051	0,001	0,043
<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>

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,321 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,1 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

## 5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2020 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2019 til 2020 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2019 beregnes. Deretter beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2019. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 i de tre alternativene.

I tabell 4 er mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst, justert for faktisk befolkning per 1. januar 2019. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

På denne bakgrunn anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 1,3 mrd. kroner i 2020. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,3 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 4.

Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2019	Samlede utg. (mrd. 2019-kr)	Utgift per innb. (2019kr)	Anslått endring i folketall 2019-	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	0,024	112 941	9,1	80 959	-1 003	-81
2-5 år	0,139	243 198	52,7	216 766	-2 700	-585
6-15 år	0,285	641 465	108,1	168 518	778	131
16-18 år	0,117	191 265	44,2	231 157	-2 416	-558
19-20 år	0,011	132 451	4,2	31 848	1 367	44
21-22 år	0,011	136 631	4,1	29 837	-1 988	-59
23-29 år	0,031	509 925	11,7	22 966	501	12
30-34 år	0,027	364 972	10,1	27 682	7 188	199
35-49 år	0,065	1 081 036	24,5	22 709	-4 126	-94
50-66 år	0,061	1 108 634	23,2	20 901	15 601	326
67-79 år	0,092	579 695	34,8	60 064	17 055	1 024
80-89 år	0,093	181 031	35,2	194 518	4 378	852
90 år og over	0,044	44 968	16,8	374 583	122	46
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 328 212</b>	<b>378,9</b>	<b>71 108</b>	<b>34 757</b>	<b>1 255</b>

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Fordelt på aldersgrupper. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnads- nøkkel	Folketall. 1. jan. 2019	Utg. frie innt. (mrd. 2019-kr)	Utgift per innb. (2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	0,025	112 941	7,9	69 839	-1 003	-70
2-5 år	0,146	243 198	46,4	190 660	-2 700	-515
6-15 år	0,287	641 465	91,1	141 961	778	110
16-18 år	0,122	191 265	38,6	201 687	-2 416	-487
19-20 år	0,011	132 451	3,4	25 534	1 367	35
21-22 år	0,010	136 631	3,3	24 107	-1 988	-48
23-29 år	0,030	509 925	9,4	18 491	501	9
30-34 år	0,026	364 972	8,2	22 490	7 188	162
35-49 år	0,063	1 081 036	20,1	18 609	-4 126	-77
50-66 år	0,060	1 108 634	18,9	17 075	15 601	266
67-79 år	0,088	579 695	28,0	48 265	17 055	823
80-89 år	0,090	181 031	28,4	157 068	4 378	688
90 år og over	0,043	44 968	13,6	302 846	122	37
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 328 212</b>	<b>317,3</b>	<b>59 548</b>	<b>34 757</b>	<b>934</b>

For kommunene er det anslått en merutgift på 1,7 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få nedgang i utgifter som følge av demografiendringer noe som må ses i sammenheng med færre unge i aldersgruppen 16-18 år. Tilsvarende beregninger for utgifter som finansieres av de frie inntektene gir en merutgift på 0,9 mrd. kroner knyttet til de frie inntektene, se tabell 5. Også her kommer hele økningen i kommunene, mens utgiftsbehovet knyttet til de demografiske endringene går ned for fylkeskommunene. Veksten i utgiftsnivået er litt svakere for tjenester som finansieres gjennom de frie inntektene enn når en ser

uavhengig av finansiering. Dette har sammenheng med endringer i alderssammensetningen i retning av aldersgrupper der netto driftsutgifter som andel av brutto driftsutgifter er noe lavere enn for andre aldersgrupper.

I tabell 6 og tabell 7 er mer- og mindreutgifter for henholdsvis uavhengig av finansiering og for de frie inntektene, beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4 og tabell 5.

*Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert. Fordelt på aldersgrupper. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.*

	Utgift per innb. (2019-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	80 959	-1 232	-100	-798	-65
2-5 år	216 766	-2 969	-644	-2 402	-521
6-15 år	168 518	239	40	1 398	236
16-18 år	231 157	-2 614	-604	-2 174	-503
19-20 år	31 848	1 200	38	1 552	49
21-22 år	29 837	-2 258	-67	-1 691	-50
23-29 år	22 966	-1 120	-26	2 262	52
30-34 år	27 682	6 321	175	8 122	225
35-49 år	22 709	-5 307	-121	-2 874	-65
50-66 år	20 901	15 346	321	15 886	332
67-79 år	60 064	17 046	1 024	17 069	1 025
80-89 år	194 518	4 378	852	4 378	852
90 år og over	374 583	122	46	122	46
<b>Sum</b>	<b>71 108</b>	<b>29 152</b>	<b>934</b>	<b>40 850</b>	<b>1 613</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 4 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,9 mrd. kroner, dvs. om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 1,6 mrd. kroner, eller 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

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

Beregninger etter ulike alternativer for befolkningsutviklingen illustrerer usikkerheten knyttet til de merkostnadene demografiutviklingen gir kommunesektoren.

Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.

	Utgift per innb. (2019-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2019-2020	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)	Anslått endring i folketall 2019-	Mer-/mindreutgift (mill. 2019-kr)
0-1 år	69 839	-1 232	-86	-798	-56
2-5 år	190 660	-2 969	-566	-2 402	-458
6-15 år	141 961	239	34	1 398	198
16-18 år	201 687	-2 614	-527	-2 174	-438
19-20 år	25 534	1 200	31	1 552	40
21-22 år	24 107	-2 258	-54	-1 691	-41
23-29 år	18 491	-1 120	-21	2 262	42
30-34 år	22 490	6 321	142	8 122	183
35-49 år	18 609	-5 307	-99	-2 874	-53
50-66 år	17 075	15 346	262	15 886	271
67-79 år	48 265	17 046	823	17 069	824
80-89 år	157 068	4 378	688	4 378	688
90 år og over	302 846	122	37	122	37
<b>Sum</b>	<b>59 548</b>	<b>29 152</b>	<b>663</b>	<b>40 850</b>	<b>1 236</b>

## 6 Mer- og mindreutgifter i 2019 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra juni 2018 ble de samlede merutgiftene i 2019 knyttet til den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 1,3 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 4, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2018.

Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2018 til 2019 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.

Aldersgruppe	Framskriving i TBU juni 2018		Endelige tall per 1.1.2019, publisert 22.2.2019	
	Absolutt endring i bef.	Mer- /mindreutgift	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift
0-1 år	-2 942	-221	-4 091	-307
2-5 år	-1 871	-386	-2 371	-490
6-15 år	3 978	644	3 778	612
16-18 år	-3 710	-816	-3 838	-844
19-20 år	283	8	-16	0
21-22 år	11	0	-281	-6
23-29 år	885	19	-143	-3
30-34 år	6 799	178	6 581	172
35-49 år	-3 820	-82	-4 025	-86
50-66 år	17 311	342	17 664	349
67-79 år	15 906	935	16 088	945
80-89 år	2 971	561	2 971	561
90 år og over	393	141	276	99
<b>Sum</b>	<b>36 194</b>	<b>1 325</b>	<b>32 593</b>	<b>1 001</b>

SSB publiserte 22. februar 2019 befolkningstall per 1. januar 2019 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2018 til 1. januar 2019 ble om lag 32 600, dvs. om lag 3 600

lavere enn lagt til grunn i TBU's anslag fra juni 2018. Sett i forhold til dette anslaget, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i alle aldersgrupper fra 0-49 år og 90 år og over. For aldersgruppene 50-66 år og 67-79 år ble befolkningsveksten noe større.

I sum blir de anslåtte merutgiftene om lag 0,3 mrd. lavere enn i beregningen fra juni 2018, jf. tabell 7. Beregningene basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2018 har blant annet overvurdert demografikostnadene for de aller yngste barna 0-1 år med 100 millioner kroner og barn i alderen 2-15 år med 100 millioner kroner.

*Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2018 til 2019 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.*

Aldersgruppe	Framskriving i TBU juni 2018		Endelige tall per 1.1.2019, publisert 22.2.2019	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift
0-1 år	-2 942	-189	-4 091	-263
2-5 år	-1 871	-339	-2 371	-429
6-15 år	3 978	543	3 778	516
16-18 år	-3 710	-716	-3 838	-741
19-20 år	283	7	-16	0
21-22 år	11	0	-281	-6
23-29 år	885	16	-143	-3
30-34 år	6 799	145	6 581	141
35-49 år	-3 820	-67	-4 025	-71
50-66 år	17 311	280	17 664	286
67-79 år	15 906	755	16 088	764
80-89 år	2 971	455	2 971	455
90 år og over	393	115	276	81
<b>Sum</b>	<b>36 194</b>	<b>1 006</b>	<b>32 593</b>	<b>729</b>

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter anslås nå til 0,7 mrd. kroner i 2019, rundt 0,3 millioner kroner lavere enn lavere enn i beregningen som ble foretatt i juni 2018, se tabell 9.

Utvalget gjorde også beregninger av merutgifter for kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i mars 2018, basert på middelalternativet i SSBs framskriving for 2016. Utvalget viste til at befolkningsutviklingen i 2017 ble betydelig svakere enn hovedalternativet i SSBs framskriving, som igjen har betydning for utvalgets utgiftsanslag. Utvalget foretok derfor også en alternativ utgiftsberegning for 2019 med utgangspunkt i alternativet med lav nettoinnvandring (MMML). Beregninger etter begge alternativer gav merutgifter som lå betydelig over anslagene fra den oppdaterte beregningen basert på den faktiske befolkningsutviklingen gjennom 2018. Avviket var henholdsvis 1,8 og 1,0 mrd. kroner for de samlede utgiftene.

## 4 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

### Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 12. mars 2019 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2020

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2020 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2018 og bygger på tilgjengelig informasjon per 5. mars 2019. Alle tall for 2018 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

### 1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2018 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2019. Undersøkelsen omfatter alle fylkeskommunene og 249 kommuner, som i alt dekker 82,0 prosent av landets befolkning. Undersøkelsen omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tall fra undersøkelsen er vist i tabell 1.

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. 2017-2018.

	2017	2018 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	7,1	6,2
Netto driftsresultat	3,6	2,6
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>		
Brutto driftsresultat	6,9	5,9
Netto driftsresultat	3,5	2,4
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	8,1	7,5
Netto driftsresultat	4,3	3,8

<sup>1</sup> Anslag for 2018 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner og 18 fylkeskommuner.

<sup>2</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2017 til 2018 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

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>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2007-2018.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>												
Brutto driftsresultat	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	
Netto driftsresultat	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,9
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>												
Brutto driftsresultat	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	
Netto driftsresultat	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2¾
<b>Fylkeskommunene</b>												
Brutto driftsresultat	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	
Netto driftsresultat	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8

<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 2018 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner og 18 fylkeskommuner, men omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2017 var netto driftsresultat for sektoren henholdsvis 0,2; 0,2; 0,2 og 0,3 prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var tilsvarende tall 0,3; 0,2; 0,3 og 0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene 0,1; 0,1; 0,1 og 0,0 prosentpoeng høyere.

<sup>3</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2017 til 2018 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

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>4</sup> Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2007-2018 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene i årene 2007-2014 var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent, ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2015-2017, både i kommunene og fylkeskommunene. For sektoren samlet utgjorde netto driftsresultat henholdsvis 3,2; 4,2 og 3,9 prosent av brutto driftsinntekter i disse årene. Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

For 2018 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 2,9 prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene er 2¾ prosent og for fylkeskommunene 3,8 prosent. Utvalgets anslag baserer seg på KS' regnskapsundersøkelse, men omfatter også foretak og interkommunale selskaper.<sup>5</sup>

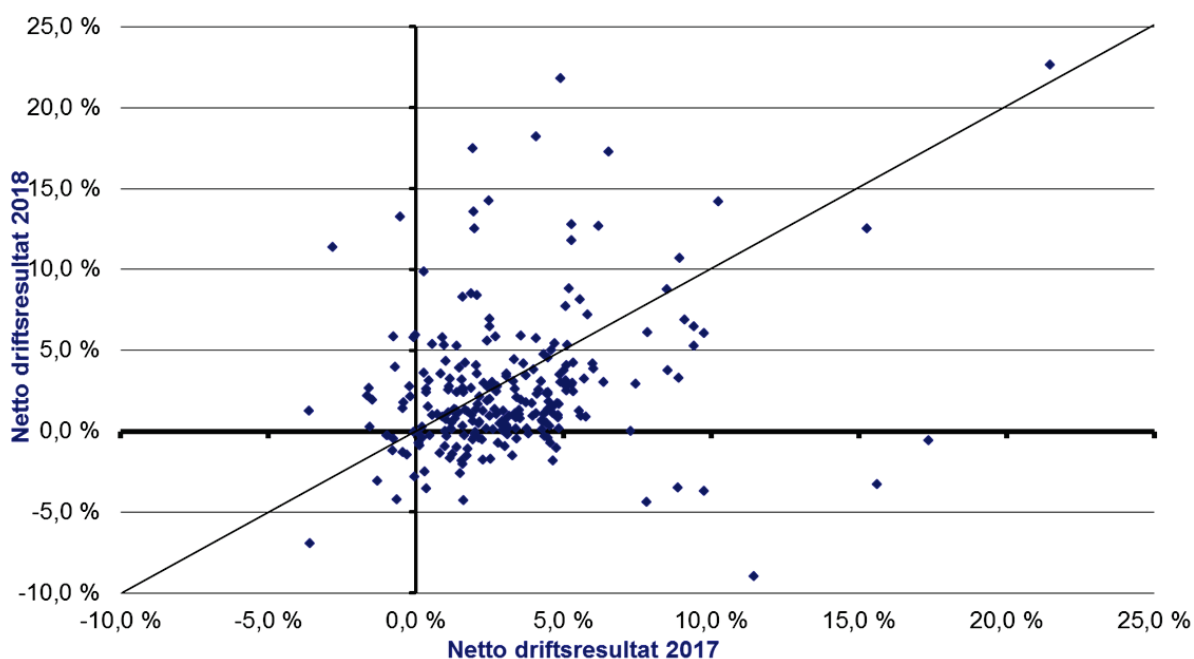
<sup>4</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet,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

<sup>5</sup> I årene 2014-2016 var netto driftsresultat 0,2 og i 2017 0,3 prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når foretakene og interkommunale selskaper ble tatt med.

Endringen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018 synes å ha to hovedforklaringer:

- Den underliggende veksten i driftsutgiftene var høyere enn inntektsveksten. Det gir seg utslag i et svekket brutto driftsresultat, også etter at det er tatt hensyn til effekten av endringene i netto avsetninger til bundne fond, jf. neste strekpunkt. Utgiftsveksten var relativt lik innen de store utgiftsområdene.
- Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i andre regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2017 var øremerkede inntekter større enn bruken av øremerkede midler. Dette trakk opp driftsresultatet i 2017 med nærmere 0,5 prosentpoeng for sektoren samlet, blant annet knyttet til engangstilskuddet som sammenslåingskommunene fikk dette året. I 2018 var derimot bruken av øremerkede midler om lag på nivå med øremerkede inntekter. Dette anslås å forklare vel ½ prosentpoeng av nedgangen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018. Den underliggende resultatutviklingen synes dermed ikke å ha vært så svak som utviklingen i netto driftsresultat alene skulle tilsi.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2017 og 2018 i prosent av inntektene. Tall for 249 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, og spredningen i 2018 er noe større enn året før. Enkelte kommuner fikk meget høye driftsresultater i 2018 som følge av store inntekter fra havbruksfondet. Et flertall av kommunene fikk imidlertid et svakere netto driftsresultat i 2018 enn i 2017. Dette framgår av figur 1 hvor 63 prosent av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 37 prosent styrket driftsresultatet og ligger over hjelpelinja. Fra 2017 til 2018 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat noe opp. Om lag 22 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2018, en økning fra 10 prosent i 2017. Om lag 4 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2017 og 2018.



Det at driftsresultatene for de fleste kommunene var positive i 2018, samt at mange av kommunene med negative resultater i 2018 antas å ha disposisjonsfond fra de foregående årene å trekke på, kan tilsi at antallet kommuner i ROBEK vil gå ned i løpet av året.

Netto driftsresultat var høyest i Oslo samt i kommunene med under 0–3 000 og 3–5 000 innbyggere, med et driftsresultat på rundt 4 prosent. For de mindre kommunene skyldtes dette i stor grad at de fikk høye inntekter fra havbruksfondet i 2018. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 1,4 til 2,4 prosent, og alle disse gruppene hadde en nedgang fra 2017.

Kommunene har benyttet positive netto driftsresultat til å styrke de økonomiske bufferne. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 9,9 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2018 (8,5 prosent i 2017).

Om lag halvparten av fylkeskommunene hadde en resultatforbedring fra 2017 til 2018, men også i fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den gjenstående, ikke-amortiserte differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å være litt høyere ved utgangen av 2018 enn året før.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte mer enn inntektene i 2018, både i kommunene og i fylkeskommunene.

## 2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2018 ble realveksten i inntektene klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 3. De samlede inntektene steg reelt med 3,5 mrd. kroner i fjor, hvorav 0,8 mrd. kroner var reell vekst i frie inntekter. Oppjusteringene av inntektsveksten i 2018 skyldes særlig høyere skatteinntekter enn opprinnelig lagt til grunn, men ble i noen grad motvirket av økte elektrisitetspriser som bidro til at den kommunale deflatoren ble 0,4 prosentpoeng høyere enn lagt til grunn.

*Tabell 3 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2018. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2018-kroner og prosentvis vekst*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2018 .....	0,5	0,1	-0,4	-0,1
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen) .....	1,3	0,3	-0,2	0,0
Revidert budsjett 2018 inkl. avtale .....	2,0	0,4	-2,6	-0,7
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	2,7	0,6	-1,6	-0,4
Anslag nå .....	3,5	0,7	0,8	0,2

Kilde: Finansdepartementet

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2018 ble satt opp med 2,4 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2019, knyttet til store uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2017. Regnskapstallene for 2018 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i det siste nasjonalbudsjettet. Det

var særlig høye innbetalinger i forbindelse med skattelikningen for 2017 som trakk opp, blant annet knyttet til formuesskatter og aksjegevinster.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstall om lag 1,8 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2019. Underforbruket av øremerkede midler er særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn anslått.

I tabell 4 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2007-2018. Tallene for 2018 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 8. februar 2019 og en melding om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 27. februar av Statistisk sentralbyrå.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,8 prosent fra 2017 til 2018. Sysselsettingsveksten i kommunesektoren har tatt seg klart opp de siste tre årene, i kontrast til forholdsvis lav vekst i perioden 2012-2015.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2017 til 2018 anslås til 1,9 prosent.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2018 er ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 6,4 prosent målt i faste priser, dvs. investeringstakten har tatt seg kraftig opp igjen. Investeringene som andel av inntektene anslås å ha steget fra knapt 14 prosent i 2017 til 14,7 prosent i 2018. Denne andelen var i overkant av 13 prosent som gjennomsnitt for årene 2011-2015.

Tabell 4 Utviklingen i kommuneøkonomien 2007-2018<sup>1</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9	0,7
Deflator, vekst (%)	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,0
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3</sup>	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3</sup>	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,5	1,9	1,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3</sup>	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,6	-1,0	6,4
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,7
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6	-4,2
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>4</sup>	19,9	31,2	33,7	37,3	41,7	41,3	43,3	47,8	47,8	47,6	48,2	-
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>5</sup>	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0	77,6	77,3
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6</sup>	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2

<sup>1</sup> Tall for 2018 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 8. februar 2019 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 27. februar 2019.

<sup>2</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

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

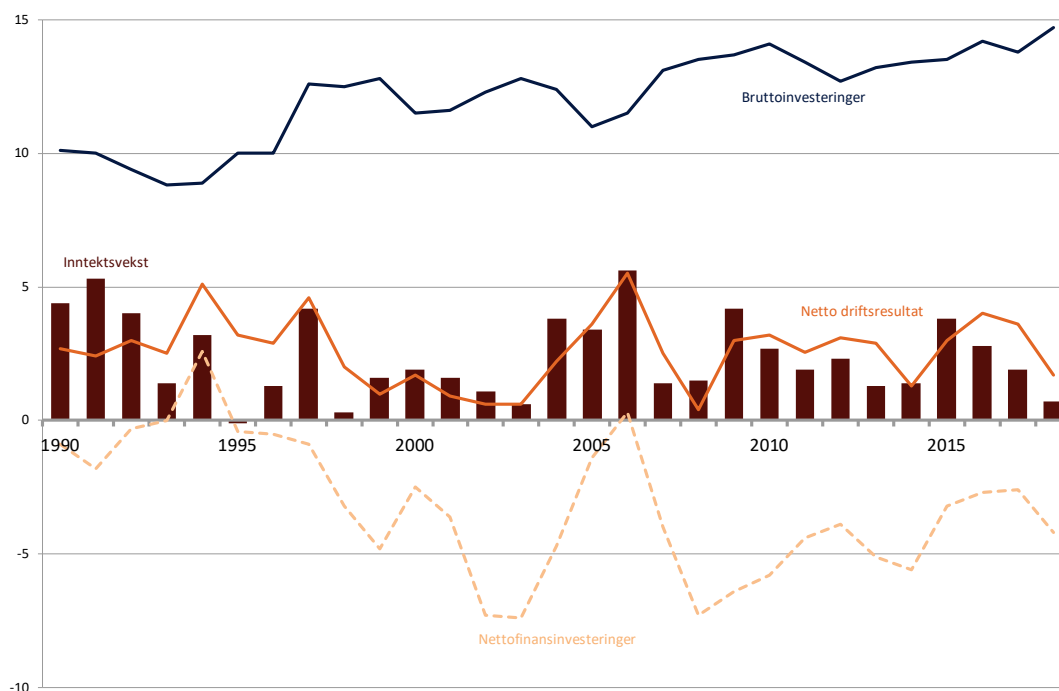
<sup>4</sup> Netto gjeld uten pensjonsreserver.

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

<sup>6</sup> Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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



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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For årene 2015-2017 var underskuddene forholdsvis lave, mens det har steget igjen til nærmere 23 mrd. kroner i 2018, tilsvarende 4,4 prosent av inntektene ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter av samlede inntekter holdt seg nokså stabil på rundt 78 siden 2011, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7-8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

### 3 Utvalgets situasjonsforståelse

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 0,7 prosent i 2018, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,2 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter er lavere enn i de foregående årene, men høyere enn anslått i budsjettoplegget for 2018. Høyere inntektsvekst enn anslått i budsjettoplegget skyldes at skatteinntektene ble høyere enn forventet. I tillegg fikk en del kommuner høye inntekter fra Havbruksfondet.

Aktivitetsveksten i 2018 er betydelig oppjustert i forhold til siste nasjonalbudsjett, og anslås nå til 1,9 prosent. Oppjusteringen skyldes høyere vekst i både utførte timeverk og investeringer enn tidligere anslått. Aktivitetsveksten i 2018 ser likevel ut til å bli noe redusert i forhold til de tre foregående årene. I 2015 var imidlertid inntektsveksten klart høyere enn aktivitetsveksten, og i 2016 og 2017 var inntektsveksten på linje med aktivitetsveksten. Denne trenden ble brutt i 2018 i og med at inntektsveksten ble klart lavere enn aktivitetsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år og har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt. Ved utgangen av 2017 utgjorde nettogjelden (utenom pensjonsreserver) 48 prosent av inntektene. Regnskapsundersøkelsen til KS viser at brutto lånegjeld også i 2018 vokste raskere enn inntektene. Høyere gjeldsnivå bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for de rentøkningene som er ventet framover.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I årene 2015-2017 hadde både kommunene og fylkeskommunene netto driftsresultater godt over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1 $\frac{3}{4}$  prosent og 4 prosent av inntektene. De gode resultatene må ses i sammenheng med betydelig merskattevekst som først ble kjent mot slutten av disse årene. I 2018 anslås netto driftsresultat å bli redusert til henholdsvis 2 $\frac{3}{4}$  prosent i kommunene og 3,8 prosent i fylkeskommunene. Til tross for lav inntektsvekst i 2018, ligger netto driftsresultat fortsatt over det anbefalte nivået i kommunene og om lag på det anbefalte nivået i fylkeskommunene. Netto driftsresultatene i 2018 er holdt oppe av merskattevekst mot slutten av året i tillegg til at en del kommuner hadde høye inntekter fra Havbruksfondet.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner. Mens netto driftsresultat økte fra 2017 til 2018 i kommuner med under 3 000 innbyggere, ble netto driftsresultat om lag halvert i kommuner med over 5 000 innbyggere. Dette hadde i stor grad sammenheng med at kommuner med under 3 000 innbyggere fikk høye inntekter fra Havbruksfondet i 2018. I fylkeskommunene er det stor variasjon i nivået på netto driftsresultat.

Det vedtatte budsjettoplegget for 2019 innebærer en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 2,8 mrd. kroner (0,6 prosent) og en realvekst i de frie inntektene på 2,4 mrd. kroner (0,6 prosent). Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018, som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2018 i Nasjonalbudsjettet 2019 innebar vedtatt budsjett for 2019 en vekst på 0,2 mrd. kroner i samlede inntekter og -0,1 mrd. kroner i frie inntekter. Siden Nasjonalbudsjettet 2019 er inntektene i 2018 oppjustert, noe som isolert sett reduserer inntektsveksten i 2019, målt i forhold til anslag på regnskap.

I 2019 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Oppdaterte beregninger viser at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil utgjøre 1,0 mrd. kroner i 2019. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,3 mrd. kroner) dekkes av brukerbetalinger og øremerkede tilskudd. Budsjettoplegget for 2019 legger opp til en vekst i frie inntekter (regnet fra anslagene i revidert nasjonalbudsjett) som dekker netto merkostnader knyttet til demografiske endringer (0,7 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,7 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 1,0 mrd. kroner utgjør regjeringens satsinger 0,4 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 0,6 mrd. kroner. Et større handlingsrom krever effektivisering, noe som også vil kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

I årene framover må kommunesektoren ta høyde for at årlige merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen vil øke. Tidligere beregninger indikerer at de årlige økningene i kostnadene knyttet til demografiske endringer vil nå en foreløpig topp i 2027 på anslagsvis 5 mrd. 2018-kroner. Størstedelen av merkostnadene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Det er også usikkerhet knyttet til hvor mye det er rom for å øke offentlige utgifter.

# Vedlegg



# Vedlegg 1      Inntekter og utgifter 2014-2019.

## Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2014-2019. Mill. kroner og endring i pst.

	Millioner kroner						Endring i pst.	
	2014	2015	2016	2017*	2018**	2019**	17/18**	18/19**
<b>A. INNTEKTER I ALT</b>	<b>467 184</b>	<b>494 748</b>	<b>517 672</b>	<b>544 152</b>	<b>564 499</b>	<b>580 237</b>	<b>3,7</b>	<b>2,8</b>
<b>Løpende inntekter</b>	<b>464 120</b>	<b>487 642</b>	<b>514 078</b>	<b>539 692</b>	<b>560 719</b>	<b>576 265</b>	<b>3,9</b>	<b>2,8</b>
Gebyrer	59 597	62 941	64 878	67 750	70 163	72 768	3,6	3,7
Renter og utbytte mv.	19 443	19 367	17 071	16 486	19 974	23 539	21,2	17,8
Produksjonsskatter	10 164	11 586	12 966	14 236	14 891	15 230	4,6	2,3
<i>Eiendomsskatt</i>	9 626	11 178	12 285	13 611	14 218	14 540	4,5	2,3
<i>Andre produksjonsskatter</i>	538	408	681	625	673	690	7,7	2,5
Skatt på inntekt og formue	156 632	165 885	181 199	188 933	195 987	198 670	3,7	1,4
Overføringer fra staten	210 814	219 332	229 582	244 397	250 883	256 877	2,7	2,4
Andre innenl. overføringer	5 257	6 243	5 771	5 114	6 138	6 498	20,0	5,9
Frie banktjenester	2 213	2 288	2 611	2 776	2 683	2 683	-3,4	-
<b>Kapitalinntekter</b>	<b>3 064</b>	<b>7 106</b>	<b>3 594</b>	<b>4 460</b>	<b>3 780</b>	<b>3 973</b>	<b>-15,2</b>	<b>5,1</b>
Salg av fast realkapital	93	2 055	143	106	168	173	58,5	2,8
Salg av fast eiendom	2 971	5 051	3 451	4 354	3 612	3 800	-17,0	5,2
<b>B. UTGIFTER I ALT</b>	<b>492 002</b>	<b>509 589</b>	<b>531 254</b>	<b>557 566</b>	<b>585 493</b>	<b>605 902</b>	<b>5,0</b>	<b>3,5</b>
<b>Løpende utgifter</b>	<b>429 549</b>	<b>441 218</b>	<b>458 674</b>	<b>482 509</b>	<b>503 773</b>	<b>522 296</b>	<b>4,4</b>	<b>3,7</b>
Lønnskostnader	248 751	258 059	268 855	281 466	295 414	306 540	5,0	3,8
Produktinnsats	90 780	96 012	98 728	106 224	109 897	113 208	3,5	3,0
Produktkjøp husholdningene	25 273	26 137	27 502	28 741	30 256	31 259	5,3	3,3
Renter	13 027	12 480	11 965	11 639	11 756	12 893	1,0	9,7
Produksjonssubsidier mv.	14 907	16 173	16 393	16 579	17 504	18 084	5,6	3,3
Stønader til husholdningene	12 836	13 636	15 164	16 715	16 946	17 508	1,4	3,3
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	5 537	5 836	6 239	6 594	6 600	6 819	0,1	3,3
<i>Andre stønader</i>	7 299	7 800	8 925	10 121	10 346	10 689	2,2	3,3
Overføringer ideelle org.	14 934	15 822	17 047	18 223	19 252	19 890	5,6	3,3
Overføringer til staten	9 041	2 899	3 020	2 922	2 748	2 915	-6,0	6,1
<b>Kapitalutgifter</b>	<b>62 453</b>	<b>68 371</b>	<b>72 580</b>	<b>75 057</b>	<b>81 720</b>	<b>83 606</b>	<b>8,9</b>	<b>2,3</b>
Anskaffelse fast realkapital	59 246	64 869	70 443	71 758	78 994	81 206	10,1	2,8
Kjøp av fast eiendom	1 793	1 755	1 074	2 336	2 037	1 700	-12,8	-16,5
Kapitaloverf. næringsv.	1 414	1 747	1 063	963	689	700	-28,5	1,6
<b>C. NETTOFINANSINVESTERING</b>	<b>-24 818</b>	<b>-14 841</b>	<b>-13 582</b>	<b>-13 414</b>	<b>-20 994</b>	<b>-25 664</b>		

\* Foreløpige tall

\*\* Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



## Vedlegg 2 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2019

Tabell 1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 8 og 9 som viser kommuneopplegget i faste 2019-priser.

	Regnskap																	Anslag	
	2002 <sup>8)</sup>	2003	2004 <sup>7)</sup>	2005	2006	2007 <sup>8)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	
1. Skatteinntekter	90 882	96 944	101 255	107 745	120 271	122 617	129 973	136 613	145 912	143 807	153 657	162 821	166 796	177 471	194 165	203 169	210 878	213 900	
1.1 Skatt på inntekt og formue	87 474	93 204	97 157	102 693	114 785	116 350	123 076	129 561	138 222	135 503	145 065	153 375	156 632	165 885	181 199	188 933	195 987	198 670	
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatte	3 408	3 740	4 098	5 052	5 486	6 267	6 897	7 052	7 690	8 104	8 592	9 446	10 164	11 586	12 966	14 236	14 891	15 230	
2. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	96 239	81 106	84 998	91 015	99 324	108 084	118 997	138 928	149 901	169 073	182 231	192 196	202 694	210 365	218 987	234 590	240 750	246 616	
2.1 Rammetilskudd	53 063	53 425	47 052	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	
2.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	13 531	16 583	20 497	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	33 731	
2.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	28 418	9 593	9 393	8 812	7 945	7 568	9 040	15 508	12 672	11 932	12 592	13 734	12 544	13 799	16 863	21 526	20 127	15 818	
2.4 Momskompensasjon	1 227	1 506	8 056	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	25 400	
3. Gebyrer	29 767	31 269	33 185	34 446	35 108	40 154	43 072	45 945	49 191	52 072	54 946	57 361	59 597	62 941	64 878	67 750	70 163	72 768	
4. Renteinntekter mv.	13 340	15 537	14 753	14 154	14 439	17 702	15 687	15 074	15 286	21 048	19 226	19 473	21 656	21 655	19 682	19 262	22 657	26 222	
5. Andre innenlandske løpende overføringer	4 058	3 810	4 022	4 540	5 258	6 786	8 422	9 420	9 305	9 158	9 661	11 227	13 377	15 210	16 366	14 921	16 271	16 759	
6. Sum inntekter (1+2+3+4+5)	234 286	228 666	238 213	251 900	274 400	295 343	316 151	345 980	369 595	394 958	419 721	443 078	464 120	487 642	514 078	539 692	560 719	576 265	
7. Sum innt. kommuneopplegget (6-2,3-4)	192 528	203 536	214 067	228 934	252 016	270 073	291 424	315 398	341 637	361 978	387 903	409 871	429 920	452 188	477 533	498 904	517 935	534 225	
8. Kommuneopplegget, faste 2019-priser <sup>4)</sup>	343 627	350 314	356 669	372 135	395 421	405 894	411 637	428 779	449 178	458 058	474 723	482 780	491 169	504 501	519 277	529 801	533 473	534 225	
9. Kroner per innbygger, faste 2019-priser <sup>5)</sup>	75 485	76 530	77 430	80 198	84 471	85 683	85 771	88 259	91 291	91 871	93 981	94 495	95 081	96 759	98 753	100 045	100 122	99 520	

1) Se også vedlegg 5

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

3) Tilskuddene under pkt. 2.3 (tilskudd til arbeidsmarkedstiltak, flytninger, flom/hjemfall, kirkelov, sleiting av sykehusgjeld m.v.) fastlegges ut fra andre vurderinger enn hensynet til kommunesektorens økonomi. De holdes derfor utenfor når veksten i kommunesektorens inntekter beregnes.

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

5) Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2016 og 2017, er hentet fra middelealternativet (MMMM) i SSBs befolkningsframskrivninger.

6) Inntektsnedgangen må sees i sammenheng med at ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg ble overtatt av staten i 2004. Videre ble generell moms kompensasjonsordning finansiert ved trekk i rammetilskuddet.

7) Reduksjonen i rammetilskuddet må bl.a. sees i sammenheng med at statsbudsjettet, Engangsbevilgning på 21,6 mrd. kr til sletting av gjeld m.v. i forbindelse med sykehusreformen er holdt utenom kommuneopplegget (inngår i pkt. 2.3).

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

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

Tabell 2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 2002-2019

	Regnskap														Anslag			
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
I. Frie innt. (tab.4.1 linje 1+2.1). Milli. kr	143 945	150 369	148 307	156 318	174 202	180 421	192 199	209 381	228 677	270 771	292 068	306 313	317 977	331 682	350 892	364 221	375 762	385 567
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	63,1	64,5	68,3	68,9	69,0	68,0	67,6	65,2	63,8	53,0	52,6	53,2	52,5	53,5	55,3	55,8	56,1	55,5
III. Rammefiskudd i pst. av frie inntekter	36,9	35,5	31,7	31,1	31,0	32,0	32,4	34,8	36,2	47,0	47,4	46,8	47,5	46,5	44,7	44,2	43,9	44,5
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,8	73,9	69,3	68,3	69,1	66,8	66,0	66,4	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4	73,5	73,0	72,6	72,2
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	75,4	74,6	73,0	73,0	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0	77,6	77,3	76,9

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 2003-2019 1)

	Regnskap														Anslag		
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Skatteinntekter	6,7	4,4	6,4	11,6	2,0	6,0	5,1	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,4	6,4	9,4	4,6	3,8	1,4
1.1 Skatt på inntekt og formue	6,6	4,2	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	1,4
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatfer	9,7	9,6	23,3	8,6	14,2	10,1	2,2	9,0	5,4	6,0	9,9	7,6	14,0	11,9	9,8	4,6	2,3
2. Overføringer fra staten	-15,7	4,8	7,1	9,1	8,8	10,1	16,7	7,9	12,8	7,8	5,5	5,5	3,8	4,1	7,1	2,6	2,4
2.1 Rammefiskudd	0,7	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1
2.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget	22,6	23,6	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	7,5
2.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl.	-66,2	-2,1	-6,2	-9,8	-4,7	19,4	71,5	-18,3	-5,8	5,5	9,1	-8,7	10,0	22,2	27,7	-6,5	-21,4
2.4 Mørnskompensasjon			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	4,3
3. Gebyrer	5,0	6,1	3,8	1,9	14,4	7,3	6,7	7,1	5,9	5,5	4,4	3,9	5,6	3,1	4,4	3,6	3,7
4. Renteinntekter mv.	16,5	-5,0	-4,1	2,0	22,6	-11,4	-3,9	1,4	37,7	-8,7	1,3	11,2	0,0	-9,1	-2,1	17,6	15,7
5. Andre innenlandske løpende overføringer	-6,1	5,6	12,9	15,8	29,1	24,1	11,8	-1,2	-1,6	5,5	16,2	19,2	13,7	7,6	-8,8	9,0	3,0
6. Sum inntekter (1+2+3+4+5)	-2,4	4,2	5,7	8,9	7,6	7,0	9,4	6,8	6,9	6,3	5,6	4,7	5,1	5,4	5,0	3,9	2,8
7. Sum innt. kommuneopplegget (7-2,3-4)	5,7	5,2	6,9	10,1	7,2	7,9	8,2	8,3	6,0	7,2	5,7	4,9	5,2	5,6	4,5	3,8	3,1
8. Kommuneopplegget, faste priser	1,9	1,8	4,3	6,3	2,6	1,4	4,2	4,8	2,0	3,6	1,7	1,7	2,7	2,9	2,0	0,7	0,1
9. Kroner per innbygger, faste priser	1,4	1,2	3,6	5,3	1,4	0,1	2,9	3,4	0,6	2,3	0,5	0,6	1,8	2,1	1,3	0,1	-0,6

1) Se noter på tilsvarende tabeloppsett i tabell 1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 3 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2019

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2019. 1 000 kroner.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2019	RNB 2019
<b>Øremerkede tilskudd</b>				
<b>Kunnskapsdepartementet</b>				
<b>225</b>		<b>Tiltak i grunnskoleopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	231 367	231 367
	63	Tilskudd til samisk i grunnskoleopplæringen	71 038	71 038
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	274 477	274 477
	66	Tilskudd til leirskoleopplæring og skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	69 343	69 343
	67	Tilskudd til opplæring i finsk	8 978	8 978
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	294 663	298 491
<b>226</b>		<b>Kvalitetsutvikling i grunnskoleopplæringen</b>		
	60	Forskning på tiltak for økt kvalitet i barnehagen og grunnskoleopplæringen	44 229	44 229
	61	Tilskuddsordning Mentorordning for nye lærere	60 000	60 000
	63	Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats på 1.-10. trinn	1 823 587	1 823 587
<b>227</b>		<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	40 181	40 181
<b>231</b>		<b>Barnehager</b>		
	60	Tilskudd til bemanningsnorm i barnehage	262 800	262 800
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	20 560	20 560
<b>240</b>		<b>Fagskoler</b>		
	60	Tilskudd til fagskoler	725 350	725 350
	61	Utviklingsmidler til fagskoleutdanning	41 864	41 864
<b>258</b>		<b>Tiltak for livslang læring</b>		
	60	Tilskudd til karriereveiledning	34 525	34 525
<b>287</b>		<b>Forskningsinstitutter og andre tiltak</b>		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	183 255	183 255
		<b>Sum</b>	<b>4 186 217</b>	<b>4 190 045</b>
<b>Kulturdepartementet</b>				
<b>323</b>		<b>Musikk og scenekunst</b>		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	21 620	21 620
		<b>Sum</b>	<b>21 620</b>	<b>21 620</b>
<b>Justis- og beredskapsdepartementet</b>				
<b>430</b>		<b>Kriminalomsorgen</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	69 000	69 000
<b>474</b>		<b>Konfliktråd</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	19 808	19 808
		<b>Sum</b>	<b>88 808</b>	<b>88 808</b>

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2019	RNB 2019
<b>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</b>				
		<b>Omstillingsdyktig næringsliv og lokalsamfunn i distriktene</b>		
550				
	62	Bedriftsrettede låne- og tilskuddsordninger i distriktene	453 090	453 090
	64	Inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn	50 000	50 000
553		<b>Omstillingsdyktige regioner</b>		
	60	Regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse	47 000	47 000
	63	Grenseregionale Interreg-program	52 736	52 736
	65	Omstillingsprogrammer ved akutte endringer i arbeidsmarkedet	79 856	79 856
567		<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Rom	3 505	3 505
575		<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning	10 222 112	10 222 112
590		<b>Planlegging og byutvikling</b>		
	61	Byvekstavtaler	20 686	20 686
	65	Områdesatsing i byer	61 274	61 274
		<b>Sum</b>	<b>10 990 259</b>	<b>10 990 259</b>
<b>Arbeids- og sosialdepartementet</b>				
		<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
621				
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	156 750	156 750
		<b>Sum</b>	<b>156 750</b>	<b>156 750</b>
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>				
714		<b>Folkehelse</b>		
	60	Kommunale tiltak	93 013	90 413
740		<b>Helsedirektoratet</b>		
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	81 908	81 908
761		<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60	Kommunale kompetansetiltak	10 125	10 125
	61	Vertskommuner	934 778	958 778
	62	Dagaktivitetstilbud	347 998	332 998
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	4 213 357	4 253 182
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	876 900	876 900
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	1 482 840	1 346 050
	67	Utviklingstiltak	70 227	70 227
	68	Kompetanse og innovasjon	398 050	398 050
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	65 400	104 600
762		<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Forebyggende helsetjenester	453 458	453 458
	61	Fengselshelsetjeneste	178 866	179 149
	63	Allmennlegetjenester	210 723	210 723
	64	Opptappingsplan habilitering og rehabilitering	88 196	88 196
765		<b>Psykisk helse og rusarbeid</b>		

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2019	RNB 2019
	60	Kommunale tjenester	456 180	456 180
	62	Rusarbeid	477 360	477 360
<b>783</b>		<b>Personell</b>		
	61	Tilskudd til kommuner	142 708	142 708
		<b>Sum</b>	<b>10 582 087</b>	<b>10 531 005</b>
<b>Barne- og familiedepartementet</b>				
<b>840</b>		<b>Tiltak mot vold og overgrep</b>		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	98 607	98 607
<b>846</b>		<b>Familie- og oppveksttiltak</b>		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	41 560	41 560
	61	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	311 985	307 485
	62	Utvikling i kommunene	133 229	133 229
<b>854</b>		<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	60	Kommunalt barnevern	777 556	777 556
	61	Utvikling i kommunene	50 671	50 671
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	20 252	20 252
<b>855</b>		<b>Statlig forvaltning av barnevernet</b>		
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	426 801	362 801
<b>882</b>		<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	37 641	37 641
	61	Tilskudd til fredede og verneverdige kirkebygg		20 000
		<b>Sum</b>	<b>1 860 661</b>	<b>1 849 802</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>				
<b>919</b>		<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	519 000	544 146
		<b>Sum</b>	<b>519 000</b>	<b>544 146</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>				
<b>1142</b>		<b>Landsbruksdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	180 471	180 471
		<b>Sum</b>	<b>180 471</b>	<b>180 471</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>				
<b>1320</b>		<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	264 500	264 500
	62	Skredsikring fylkesveger	776 900	776 900
	63	Tilskudd til gang- og sykkelveger	78 500	78 500
	64	Utbedring på fylkesveger for tømmertransport	25 000	25 000
<b>1330</b>		<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	184 200	184 200
	61	Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv. i byområdene	752 000	752 000
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	1 532 000	1 532 000
	64	Belønningsmidler til bymiljøavtaler og byvekstavtaler	771 000	771 000
	65	Konkurransen Smartere transport	15 400	15 400
<b>1360</b>		<b>Kystverket</b>		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	42 000	42 000

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2019	RNB 2019
		<b>Sum</b>	<b>4 441 500</b>	<b>4 441 500</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>				
	<b>1420</b>	<b>Miljødirektoratet</b>		
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	208 230	99 900
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	20 000	10 000
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 748	1 748
	65	Tiltak til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold	20 560	20 560
	69	Oppryddingstiltak	50 962	50 962
	<b>1429</b>	<b>Riksantikvaren</b>		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 600	8 600
		<b>Sum</b>	<b>310 100</b>	<b>191 770</b>
<b>Olje- og energidepartementet</b>				
	<b>1820</b>	<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	66 000	66 000
		<b>Sum</b>	<b>66 000</b>	<b>66 000</b>
<b>Folketrygden</b>				
	<b>2755</b>	<b>Helsetjenester i kommunene mv.</b>		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	413 000	429 000
		<b>Sum</b>	<b>413 000</b>	<b>429 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>	<b>33 816 473</b>	<b>33 681 176</b>

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

	<b>225</b>	<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge	52 991	70 192
	<b>231</b>	<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	149 809	149 809
	<b>291</b>	<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd	8 983 088	9 068 688
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	2 283 887	2 286 287
	62	Kommunale innvandreriltak	269 652	261 022
	<b>292</b>	<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 425 376	1 444 076
	<b>490</b>	<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	138 354	183 726
		<b>Sum</b>	<b>13 303 157</b>	<b>13 463 800</b>

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

	<b>573</b>	<b>Kommunereform</b>		
	60	Kommunesammenslåing	50 000	50 000
	<b>1632</b>	<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2019	RNB 2019
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	24 600 000	25 400 000
		<b>Sum</b>	<b>24 650 000</b>	<b>25 450 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>37 953 157</b>	<b>38 913 800</b>
<b>Rammeoverføringer til kommunesektoren</b>				
<b>571</b>		<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	131 519 299	131 751 689
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	860 407	860 407
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 199 842	2 199 842
	64	Skjønnstilskudd	1 237 000	1 237 000
	65	Regionsentertilskudd	200 000	200 000
	66	Veksttilskudd	231 934	231 934
	67	Storbytilskudd	508 768	508 768
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>136 757 250</b>	<b>136 989 640</b>
<b>572</b>		<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	33 563 319	33 619 319
	62	Nord-Norge-tilskudd	676 012	676 012
	64	Skjønnstilskudd	382 000	382 000
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>34 621 331</b>	<b>34 677 331</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>171 378 581</b>	<b>171 666 971</b>

<sup>1)</sup> Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget medregnes ikke ved beregning av vekst i kommunesektorens inntekter

## Vedlegg 4 Kostnadsdeflator for kommunene

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

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

<sup>1</sup> Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2019

Kilde: Finansdepartementet



## Vedlegg 5 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2)</sup>	2003	2004	2005
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80
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

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommuner	13,30	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55
Fylkeskommuner	2,90	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60
Kommuneforvaltningen	16,20	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15
Fellesskatt	11,80	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00

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

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

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 budsjetvirkning i 1999.

Kilde: Finansdepartementet

## Vedlegg 6      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 fellesting 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 7      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 vektor brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Den nevnte indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter enn de som er nevnt ovenfor, for eksempel overføringer til private og renteutgifter.

### Avskrivninger

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

### 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

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

#### Brutto driftsutgifter

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

#### Deflator

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

#### Driftsinntekter

Se brutto driftsinntekter.

#### Driftsutgifter

Se brutto driftsutgifter.

#### Eiendomsskatt

Kun kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan skrives ut på eiendom etter syv ulike alternativer: a) faste eiendommer i hele kommunen, b) faste eiendommer i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på byvis eller der slik utbygging er i gang, c) bare på kraftverk, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg

omfattet av særskattereglene for petroleum, d) bare på bare på næringseiendom, kraftverk, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum, e) eiendom både under bokstav b og c, f) eiendom under bokstav b og d, eller g) faste eiendommer i hele kommunen, unntatt næringseiendom, kraftverk, vindkraftverk, kraftnettet og anlegg omfattet av særskattereglene for petroleum.

Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter. Fra 2019 er satsen ved førstegangsutskrivning av eiendomsskatt, samt maksimal årlig satsøkning, redusert fra to til én promille.

## Fastlands-Norge

Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

## Fast realkapital

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

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

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

## Frie inntekter

Frie inntekter er inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter. Summen av ordinære skatter på inntekt og formue (eksklusive eiendomsskatt) og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet. Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigerede frie inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

## GSI (Grunnskolen informasjonssystem)

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

## Inntekter i kommuneforvaltningen

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



## IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk)

IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for blant annet nasjonal statistikk for pleie- og omsorgssektoren. IPLOS-registeret inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Formålet er å gi grunnlag for forskning, kvalitetssikring, planlegging og styring av helse- og omsorgstjenesten.

## K2

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

## 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 foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale selskaper (IKS) samt interkommunale § 27-samarbeid som er egne rettssubjekter.

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 registrert 243 interkommunale selskap, 8 interfylkeskommunale selskap og 37 kjente interkommunale samarbeider (§27-

enheter) med omlag 2207 eierforbindelser. Det var 176 kommunale foretak og 7 fylkeskommunale foretak. Kommunene Oslo, Drammen og Bergen og Sør-Trøndelag fylkeskommune har organisert finansforvaltningen i lånefond.

### Konsum i kommuneforvaltningen

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

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

### Korrigerte frie inntekter

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

### 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 viser hvor stor andel av kommunenes inntekter som går med til å betjene renter og avdrag. Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

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

Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene ((600..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 driftsinntektene, som bl.a. inneholder øremerkede tilskudd fra staten og andre direkte inntekter, er trukket fra. De resterende utgiftene må dekkes av de frie inntektene 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.

#### 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 renteeksponering (også kalt netto renteeksponert gjeld)

Netto renteeksponering 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 renteeksponering = renteeksponert gjeld – likviditet som ikke er lånefinansiert.

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

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

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

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

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

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

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

## Netto renter og avdrag

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

## Nominell vekst

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

## Næringskatter

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

Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

## Overskudd før lån

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

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

## Primærbalanse

Primærbalanse er inntekter fratrukket konsum og investeringer. Det vil tilsvare nettofinansinvesteringer fratrukket netto renteutgifter.

## 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 eksklusive prisstigning. Se også under begrepet "deflator".

## Renteeksponert gjeld

Netto renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i netto lånegjeld, men korrigerer i tillegg for enkelte rentebærende aktivaposter. 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

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

#### Samlede inntekter

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

#### Skatt på inntekt og formue

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

#### Skattøre

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

#### Sysselsatte normalårsverk

Definert som antall heltidssysselsatte personer, pluss antall deltidssysselsatte omregnet til heltidssysselsatte. Antall sysselsatte normalårsverk for lønnstakere framkommer etter omregning



til heltid med andel av full stilling eller dellønnsbrøk som vekter. Antall normalårsverk for selvstendige er beregnet med basis i arbeidstid for mannlige selvstendige.

#### Sysselsatte personer

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

#### Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

#### Utførte timeverk

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

#### Utgifter i kommuneforvaltningen

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

## Vedlegg 8      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 budsjettkonferanser bes utvalet årlig utarbeide notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, og om den demografiske utviklinga inkludert kommunesektorens utgifter. Utvalet bes vidare om å utarbeide eit notat til konsultasjonsordninga om utviklinga i tjenesteytinga etter at endelege rekneskapstal vert lagt fram.

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

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

### II

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

### III

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

### IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

**Utvalgsmedlemmer:**

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder

Førsteamanuensis Arnt Ove Hopland, Norges Handelshøyskole

Sjeføkonom Torbjørn Eika, KS

Kommunalsjef Linda Nipen, Flora kommune

Stabssjef Oddgeir Albertsen, Tromsø kommune

Økonomisjef Berit Helene Koht, Troms fylkeskommune

Seniorforsker Erling Holmøy, Statistisk sentralbyrå

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Brynjar Indahl, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Fagdirektør Liv Klyve, Helse- og omsorgsdepartementet

Underdirektør Grete Lilleschulstad, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

**Sekretariatet:**

Spesialrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, KS

Avdelingsdirektør Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Rådgiver Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Anders Harildstad, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seniorrådgiver Tormod Reiersen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Rådgiver Ester Fjelleng, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Utgitt av:  
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

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

Publikasjonskode: H-2450

Forsidebilde: Colourbox  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
08/2019 - opplag 100

