



Kommunal- og  
moderniseringsdepartementet

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2020





# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2020



# Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse.....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene .....	3
2.1	Aktivitets- og inntektsutviklingen i 2019 .....	4
2.2	Kommunesektorens størrelse .....	7
2.3	Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene .....	7
2.4	Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2019) ..	9
2.5	Nettofinansinvesteringer og netto gjeld .....	11
2.6	Netto driftsresultat og disposisjonsfond .....	13
2.7	Kommunesektorens inntekter i 2020.....	16
3	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester.....	18
3.1	Barnehage .....	19
3.2	Grunnskole .....	21
3.3	Videregående opplæring .....	23
3.4	Barnevern.....	25
3.5	Helse og omsorg .....	26
3.6	Sosialtjenester .....	29
3.7	Administrasjon .....	29
4	Drivere bak investeringene i kommunene .....	31
1	Forståelsesramme og litteratur .....	33
2	Erfaringer fra kommunene .....	35
3	Empirisk analyse av investeringer i perioden 2003-2018 .....	35
5	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter .....	41
1	Sammendrag .....	41
2	Demografisk utvikling.....	42
3	Anslag for merutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter .....	43
4	Metode for beregning av mer- og mindreutgifter .....	44
5	Beregnete mer- og mindreutgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen	46
6	Mer- og mindreutgifter i 2020 – oppdaterte beregninger .....	49
6	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – nye befolkningsframskrivinger	51
1	Hovedpunkter .....	51
2	Demografisk utvikling.....	52
3	Beregnete mer- og mindreutgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen	53

7	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	57
1	Utviklingen i netto driftsresultat .....	57
2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd .....	62
3	Utvalgets situasjonsforståelse.....	64
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2013-2020. Nasjonalregnskapets gruppering....	68
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter 2004-2019. Kommuneregnskapets gruppering .	69
Vedlegg 3	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2020 .....	72
Vedlegg 4	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2020 .....	74
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommunene.....	79
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner .....	80
Vedlegg 7	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet.....	82
Vedlegg 8	Definisjonskatalog .....	85
Vedlegg 9	Utvalgets mandat og sammensetning.....	97

## Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) ble oppnevnt i 1979. Utvalget blir nedsatt for tre år om gangen, og inneværende utvalgsperiode går ut ved årsskiftet 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 9.

Utvalget legger med dette fram sin rapport for sommeren 2020. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2019.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien. Omtalen av kommuneøkonomien er basert på nasjonalregnskapstall som ble publisert 12. mai 2020, samt statistikk for offentlige finanser, som ble publisert 9. juni 2020.

Kapittel 3 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i de kommunale og fylkeskommunale tjenestene. Omtalen av tjenestene i kapittel 3 baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2019, publisert 15. juni 2020.

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 1,2 prosent i 2019, mens veksten i de frie inntektene ble 1,1 prosent. Inntektsveksten ble høyere enn i 2018, men lavere enn gjennomsnittet for de fem siste år. I budsjettoplegget for 2019 ble det lagt opp til om lag nullvekst i samlede og frie inntekter. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått skyldes at skatte- og gebyrinntektene ble høyere enn forventet. Dette motvirkes i noen grad av underforbruk av øremerkede tilskudd, særlig knyttet til omsorgsboliger.

Aktivitetsveksten i 2019 ble 2,5 prosent. Mens sysselsettingsveksten var om lag på linje med veksten i inntektene, ble investeringsveksten langt høyere. Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år. I 2019 utgjorde investeringene mer enn 15 prosent av inntektene, noe som er et rekordhøyt nivå. Et høyt investeringsnivå har bidratt til høyt gjeldsnivå. Målt som andel av inntektene var nettogjelden (utenom pensjonsreserver) relativt stabil i perioden 2015-2018, men økte merkbart fra utgangen av 2018 til utgangen av 2019. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og det som kan betraktes som den renteeksponerte gjelden økte fra 36 prosent av inntektene ved utgangen av 2018 til 41 prosent ved utgangen av 2019.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 prosent av inntektene. Siden 2016 har imidlertid driftsresultatet blitt gradvis redusert. Netto driftsresultat ble ytterligere redusert i 2019. For sektoren som helhet utgjorde netto driftsresultat 2 prosent i 2019. Kommunene fikk et netto driftsresultat på 1,9 prosent, noe over det anbefalte nivået på 1¾ prosent. Fylkeskommunene fikk et netto driftsresultat på 2,6 prosent, noe som er klart under det anbefalte nivået på 4 prosent. Driftsresultatene i 2019 ville trolig blitt lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettoplegget.

Gjennom gode driftsresultater de senere årene har kommunesektoren kunnet bygge opp betydelige reserver i form av disposisjonsfond som kan benyttes i utfordrende tider. Mens de samlede disposisjonsfond i sektoren ved utgangen av 2015 utgjorde 32 mrd. kroner, økte dette til 60 mrd. kroner ved utgangen av 2019. Selv om det er variasjon i størrelsen på disposisjonsfondene, hadde mange kommuner og fylkeskommuner solide økonomiske buffere ved inngangen til 2020. I juni 2020 var ingen fylkeskommuner og bare tolv kommuner oppført i Robek. Kommunesektoren står nå i en krevende situasjon på grunn av koronautbruddet. Kommuner og fylkeskommuner med betydelige disposisjonsfond kan bruke av disse midlene som bidrag til å forsere investeringer og vedlikehold for å stimulere lokalt næringsliv.

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1-2 åringer og var 84,3 prosent i 2019. Dekningsgraden blant 3-5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for færre barn i barnehage, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Andelen barnehager som oppfyller bemanningsnormen var 94 prosent i 2019, en økning fra 75 prosent i 2018. Fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet i grunnskolen, og de aller fleste skolene oppfyller normen. Målt ved grunnskolepoeng ble elevprestasjonene ytterligere forbedret i 2019. Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring, og også stor variasjon mellom studieretninger. De senere årene har andelen yngre mottakere av sosialhjelp (18-24 år) blitt redusert. Denne utviklingen fortsatte i 2019.

I 2020 opplever internasjonal og norsk økonomi fall i BNP og høy arbeidsledighet på grunn av koronakrisen. Det er stor usikkerhet knyttet til hvor lenge krisen vil vare og om det vil komme nye smittebølger. Norske kommuner og fylkeskommuner er rammet av skattesvikt, reduserte brukerbetaling og merutgifter i forbindelse med virusutbruddet.

I Revidert nasjonalbudsjett 2020 anslår Finansdepartementet at inntektssvikt og merutgifter vil utgjøre i alt 14,4 mrd. kroner. Dette motvirkes av lavere vekst i den kommunale deflatoren, på grunn av lavere lønns- og prisvekst. Virkningen av nedjustert deflator sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2020 er anslått til 9,1 mrd. kroner. Ifølge Finansdepartementets anslag blir dermed netto merutgift 5,3 mrd. kroner. Departementet understreker at de er stor usikkerhet knyttet til disse anslagene.

KS har betydelig høyere anslag på netto merutgifter. Avvikene har blant annet sammenheng med at KS' anslag for merutgifter er årsanslag, mens Finansdepartementets anslag bare omfatter perioden med strenge smitteverntiltak. Videre er det gjort ulike makroøkonomiske forutsetninger som påvirker skatteanslaget og deflatoreffekten.

I løpet av vårterminen 2020 har Stortinget gitt kommunesektoren tilleggsbevilgninger på om lag 12 mrd. kroner som kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter i forbindelse med virusutbruddet. I tillegg kommer en tiltakspakke til kommunene på 3,8 milliarder kroner som skal bidra til å få hjulene i gang igjen i norsk økonomi. Det er nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra departementene og KS som skal gi en faglig vurdering av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien.

	2002- 2008 <sup>1)</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>2)</sup>
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>												
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	12,5	13,3	13,3	13,6	13,6	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,5	14,6
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge	15,8	17,1	17,2	17,5	17,7	17,8	17,7	18,1	18,7	19,0	18,8	18,7
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	15,9	16,7	17,0	17,1	17,0	17,1	17,0	17,1	17,5	17,7	17,8	17,7
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landet	19,1	18,8	19,1	19,3	19,2	19,2	19,1	19,3	19,5	19,6	19,6	19,5
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>												
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	3,6	-1,8	1,9	1,9	3,7	2,3	2,2	1,4	0,9	2,0	2,2	2,3
Samlede inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. <sup>3)</sup>	1,6	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,2
Kommunal deflator, pst. endring	4,0	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter <sup>4)</sup>	67,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,6	71,3
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	72,5	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	1,5	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1
Aktivitetendring i kommunesektoren, pst. endring	2,3	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,3	2,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	1,6	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,0	1,1
Produktinnsats, pst. volumendring	2,9	10,2	-1,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	-0,1	2,2
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	5,2	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,5	8,5
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	12,3	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,1	15,2
Netto driftsresultat, kommunekasser, pst. av driftsinntekter	2,2	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	3,0	4,0	3,6	2,5	1,6
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter <sup>5)</sup>	2,9	3,4	3,5	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-4,5	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,8
Netto gjeld, i pst. av inntekter <sup>6)</sup>	15,2	28,3	31,2	32,9	30,3	30,5	31,8	29,3	26,8	24,0	26,7	26,2
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter <sup>6)</sup>	21,1	33,3	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,1	47,8

1) Gjennomsnitt over perioden.

2) Tallene for 2019 er basert på oppdaterte nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 12. mai 2020 og statistikk for offentlige finanser publisert 9. juni 2020.

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

4) 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.

5) 2002-tall ikke publisert av SSB. Snitt for perioden 2003-2008.

6) Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2019 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall både medregnet og uten disse fordringene.

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

Kapitlet redegjør for utviklingen i kommuneøkonomien basert på et sett av indikatorer. Disse er oppsummert i tabell 2.1. Indikatorene er basert på Statistisk sentralbyrås statistikk om offentlige finanser, nasjonalregnskapsstatistikk og KOSTRA fram til og med 2019. Det er gjort et unntak fra statistikken ved at bompenger ikke er inkludert i utvalgets definisjon av inntekter i kommunesektoren, se boks 2.1.

I august 2019 publiserte Statistisk sentralbyrå reviderte tall for nasjonalregnskapet. Dette ble fulgt opp med en tilsvarende revisjon av statistikk om offentlige finanser i slutten av september 2019. Revisjonene i form av definisjonsendringer påvirker flere av indikatorene for kommunesektoren. Blant annet ble følgende endringer gjort med særlig betydning for kommunesektoren:

- Bompenger ble omklassifisert fra uttak fra forretningsvirksomhet (formuesinntekt) til betaling for offentlige tjenester (også omtalt som gebyrer).
- Administrasjonsselskaper i kollektivtransporten ble flyttet fra foretakssektoren til kommuneforvaltningen. Dette førte til at kommunesektorens samlede kjøp av varer og tjenester (produktinnsats) og kommunesektorens inntekter fra betalinger for offentlige tjenester økte betydelig. Utgiftene til subsidier er samtidig blitt redusert.
- Enkelte produksjonsavgifter knyttet til naturressurser, herunder den kommunale konsesjonsavgiften, er omklassifisert fra skatt og avgift til en egen post under formuesinntekter.

I definisjonen av kommunesektorens inntekter innenfor kommuneopplegget holdes formuesinntekter utenfor. Det henger sammen med at kommunene har stor frihet til å plassere finansiell formue og til å pådra seg formuesutgifter (bl.a. renter på lån). Sektoren har derfor også et selvstendig ansvar for disse inntektene og utgiftene.

Endringene i klassifiseringen av bompenger og administrasjonsselskaper i kollektivtransporten fører derfor isolert sett til en kraftig økning i kommunesektorens inntekter innenfor kommuneopplegget. Omklassifiseringen av konsesjonsavgift fra skatt og avgift til formuesinntekt trekker i motsatt retning.

Det er en fordel at definisjonen av kommunesektorens inntekter langt på vei følger nasjonalregnskapets og statistikk om offentlige finanser sine definisjoner av de ulike inntektsartene. Samtidig bør definisjonen av kommunesektorens inntekter sikre at indikatorene i denne rapporten ikke påvirkes mye av inntekter som ikke er sentrale for kommuneopplegget. Kommunenes inntekter fra bompenger er av en betydelig størrelse (samlet vel 6 mrd. kroner i 2018) og kan variere betydelig fra år til år, og dermed påvirke indikatorene. Samtidig er bompengene ikke en viktig del av de årlige kommuneoppleggene. Som følge av dette inngår ikke bompenger i inntektsbegrepet som brukes i denne rapporten.

## 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i 2019

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i 2019 i kommunesektorens inntekter på noen ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger til nasjonalbudsjettene. Beregnet inntektsvekst er også korrigert for oppgaveendringer.

De samlede inntektene økte reelt med 6,4 mrd. kroner i 2019, tilsvarende en vekst på 1,2 prosent., se tabell 2.2. Realveksten i kommuneforvaltningens samlede inntekter i 2019 ble, i likhet med de foregående årene, klart høyere enn lagt til grunn i nasjonalbudsjettene.

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter var 4,3 mrd. kroner i 2019, som svarer til 1,1 prosent. Selv om kostnadsveksten i 2019 ble 0,4 prosentpoeng høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet for 2019 framgår det av tabell 2.2 at realveksten i de frie inntektene er høyere enn opprinnelig anslått.

Den høye realveksten i 2019 skyldes særlig høyere skatte- og gebyrinntekter enn opprinnelig lagt til grunn. Regnskapstall viser at sektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,7 mrd. kroner høyere enn anslått i fjor høst, trukket opp av høye innbetalinger gjennom høsten i forbindelse med skattelikningen for 2018 sammen med blant annet en sterkere utvikling i arbeidsmarkedet enn ventet.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstall om lag 2,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020 (NB2020). Underforbruket av øremerkede midler er særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn anslått.

Ifølge oppdaterte tall fra statistikken over offentlige finanser økte kommuneforvaltningens gebyrinntekter med om lag 1,5 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i NB2020. Det er særlig gebyrer knyttet til vannforsyning, avløpstjenester og renovasjon som trekker opp.

En økning i kostnadsdeflatoren bidrar isolert sett til å trekke ned realveksten i kommunesektorens frie og samlede inntekter. I det opprinnelige budsjettopplegget for 2019 var deflatoren anslått til 2,8 pst. i 2019. Særlig på grunn av høyere årslønnsvekst og vekst i pensjonskostnadene i kommuneforvaltningen enn opprinnelig antatt, beregnes deflatoren nå til 3,2 prosent.

Ifølge de siste tallene fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,1 prosent fra 2018 til 2019. Veksten i kommunal sysselsetting har kommet ned fra et relativt høyt nivå de tre foregående årene, og er med det nede på nivå med veksten i perioden 2012-2015.

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, se boks 2.3. Aktivitetsveksten fra 2018 til 2019 er anslått til 2,5 prosent, altså klart høyere enn veksten i inntektene på 1,2 prosent, se figur 2.1.

*Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2019-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
<i>Målt i forhold til regnskap 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 etter stortingsbehandling .....	0,4	0,1	-1,8	-0,5
Nasjonalbudsjettet 2020 .....	5,3	1,0	3,2	0,8
Juni 2020 .....	6,4	1,2	4,3	1,1
<i>Memo: Målt i forhold til Revidert nasjonalbudsjett 2018:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	1,9	0,4	2,6	0,7
Saldert budsjett 2019 .....	2,8	0,6	2,4	0,6

Kilde: Finansdepartementet

De kommunale realinvesteringene økte kraftig fra 2018 til 2019, med 8,5 prosent etter en nesten like kraftig økning året før. Realinvesteringene i kommuneforvaltningen utgjorde med dette 15,2 prosent av inntektene.

### Boks 2.3 Realvekst og realnivå i kommunesektorens inntekter i budsjettene

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

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

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

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

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



## 2.2 Kommunesektorens størrelse

Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter i snitt i underkant av 16 pst. over perioden fra 2002 til finanskrisen i 2009, for så å stige gradvis til 19 pst. i 2017 og deretter falle noe. Tabell 2.1 viser videre at kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i rundt 12,5 pst. i perioden 2002-2008, for så å øke til over 14 pst. fra 2015. I 2019 utgjør andelen om lag 14,6 pst.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt kommunesektorens andel svakt fram til 2007, da andelen var 16 pst. I 2009 steg timeverksandelen til 16,7 pst. og videre til 17 pst. i 2010, hvor andelen lå nokså stabilt fram til 2015. Andelen økte så til 17,7 pst. i 2017, hvor den har ligget siden. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen vært over 19 pst. etter 2009.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses i sammenheng med styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet det året samt tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009 og fram til 2019, har kommunesektorens andel av norsk økonomi fortsatt økt noe. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen stort sett 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, se figur 2.3. Dette har flere forklaringer, blant annet at 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. Høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi er et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen. Dette henger særlig sammen med at kommunal tjenesteyting er arbeidsintensiv, og at lønnsveksten som oftest er høyere enn generell prisvekst.

## 2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene

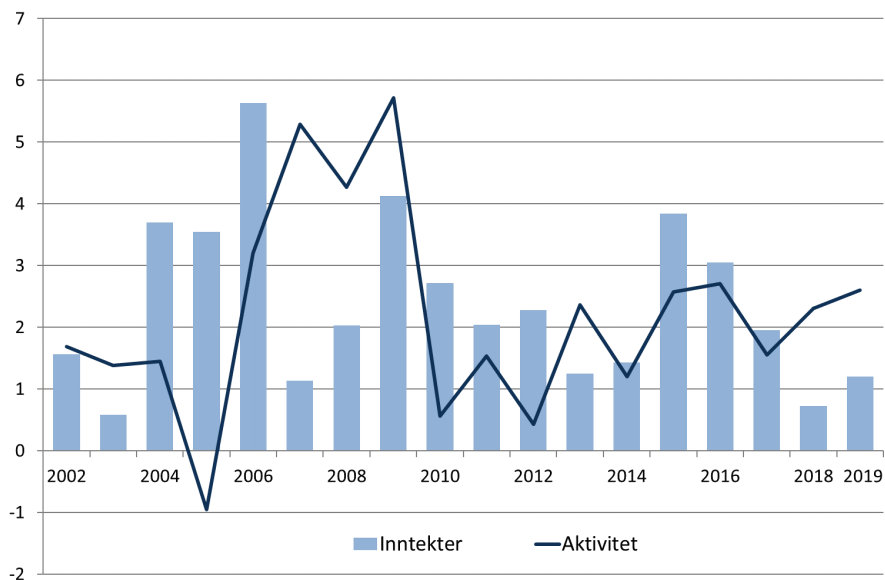
For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Vekstratene er basert på nasjonalregnskapstall.

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. Veksten knyttet seg både til høy vekst i kommunal sysselsetting og til høy vekst i investeringene, se tabell 2.1.

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.

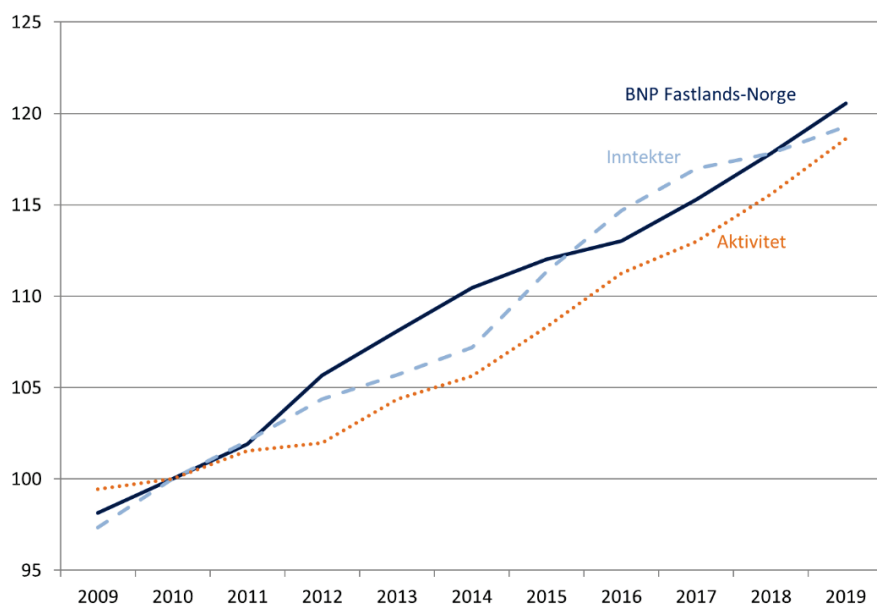
Det framgår av figur 2.2 at det var en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i de fem første årene etter 2009. De siste årene har imidlertid aktivitetsveksten tatt seg opp igjen. Aktivitetsveksten i 2018 er beregnet til 2,3 pst. Bak denne aktivitetsveksten økte timeverkene med 2,0 pst. mens det var en volumvekst på 7,5 pst. i bruttoinvesteringene, men en volumnedgang i produktinnsatsen på 0,1 pst.

Aktivitetsveksten i 2019 er beregnet til 2,5 pst., hvorav 1,1 pst. vekst i utførte timeverk, 2,2 pst. i produktinnsats og 8,5 pst. volumvekst i bruttoinvesteringene.



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

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



Figur 2.2 Utvikling i BNP Fastlands-Norge, reell utvikling i inntekter og aktivitet<sup>1</sup> i kommuneforvaltningen. Anslag for 2019. Volumindekser med 2010 = 100.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Bruttorealinvestering**

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

### **Utførte timeverk**

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

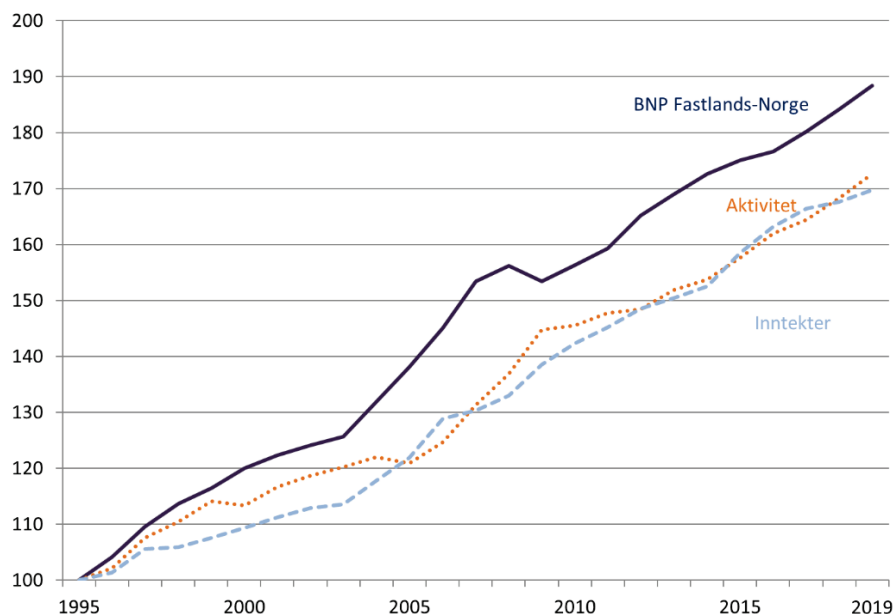
## **2.4 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2019)**

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

Det framgår at BNP for Fastlands-Norge har vokst sterkere enn aktiviteten og realinntektene i kommunesektoren siden 1995. I perioden 1995-2019 økte BNP for Fastlands-Norge med 2,7 pst. som årlig gjennomsnitt, mens realinntektene til kommuneforvaltningen økte med 2,1 pst. 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.

Formålet med å tilføre kommunesektoren økte inntekter er primært 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. Den underliggende volumutviklingen i tjenestetilbudet til innbyggerne ligger trolig et sted mellom BNP-kurven og inntektskurven i figur 2.3.

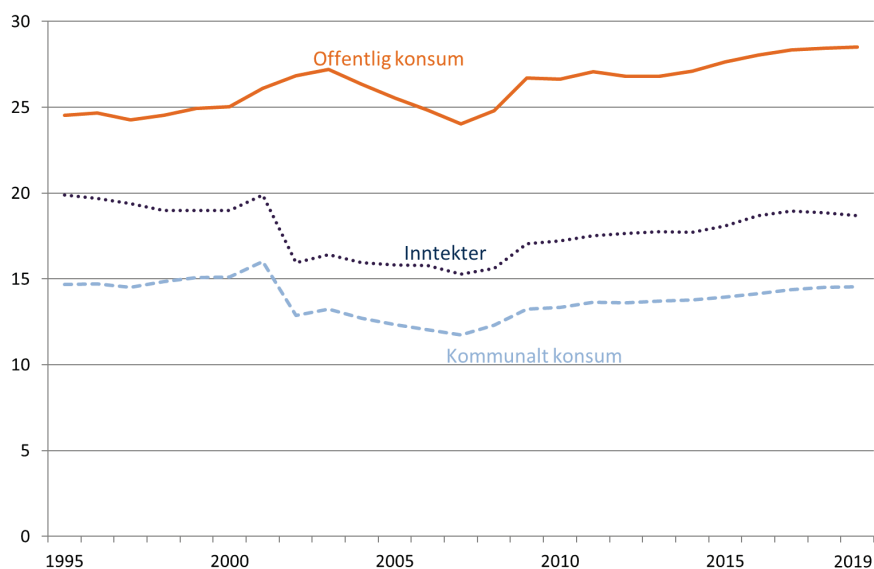
Som i andre sektorer vil det over tid være en viss produktivitetsøkning i produksjon av kommunale tjenester. På den annen side er kommunal tjenesteproduksjon mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig, og det er vanlig å anta at produktivitetsutviklingen i denne typen tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, er lavere enn i vareproduksjon. Produksjonen i denne type næringer er ofte også vanskelig å måle.



Figur 2.3 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren. Anslag for 2019. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1995 = 100.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Forholdsvis svak produktivetsvekst i produksjon av kommunale tjenester og relativt høy lønns- og prisvekst (kommunal deflator) er en medvirkende årsak til at kommunesektorens andel av norsk økonomi, dvs. kommunesektorens inntekter og kommunalt konsum i pst. av BNP for Fastlands-Norge, øker, til tross for at realinntektene til og aktiviteten i kommunesektoren har steget mindre enn BNP for Fastlands-Norge, se figurene 2.3 og 2.4. 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.



Figur 2.4 Offentlig konsum, kommunalt konsum og kommunesektorens inntekter som andel av BNP for Fastlands-Norge. Anslag for 2019. Pst.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

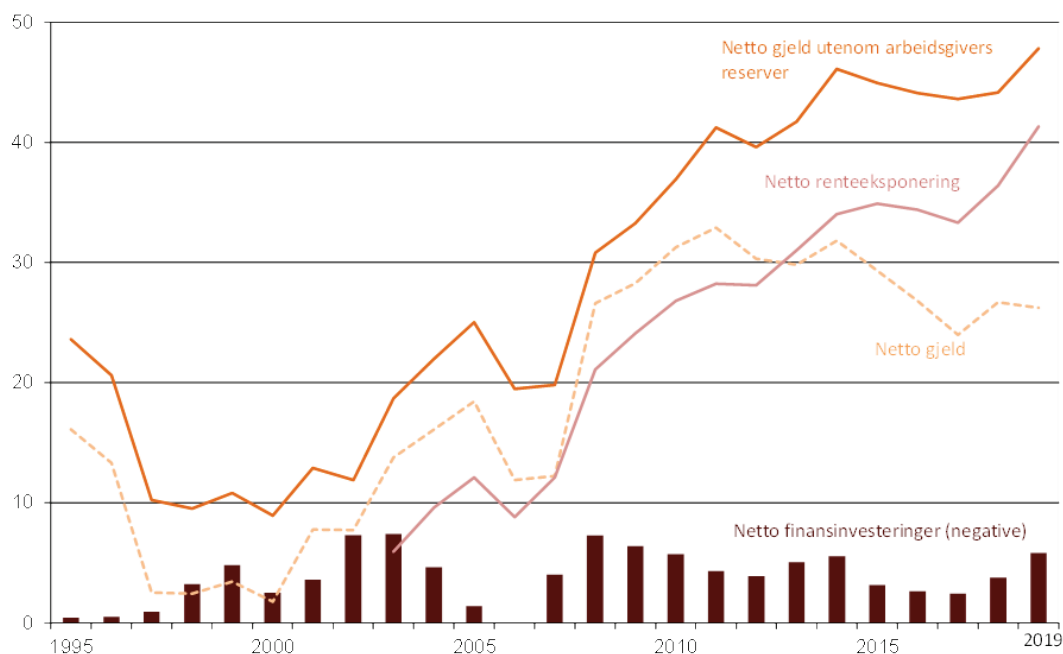
## 2.5 Nettofinansinvesteringer og netto gjeld

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, i gjennomsnitt vel 19 mrd. kroner for årene 2007-2014. For årene 2015-2017 lå underskuddet på et mer moderat nivå på under 14 mrd. kroner pr. år, tilsvarende knapt 3 pst. av samlede inntekter. For 2018 økte underskuddet noe igjen til 21 mrd. kroner og videre til om lag 33 mrd. kroner, tilsvarende knapt 6 pst. av inntektene, i 2019.

Figur 2.5 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Dette finansielle sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.



Figur 2.5 Nettofinansinvesteringer (negative), netto renteeksponering og nettogjeld i kommuneforvaltningen. Anslag for 2019. Pst. av inntekter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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.

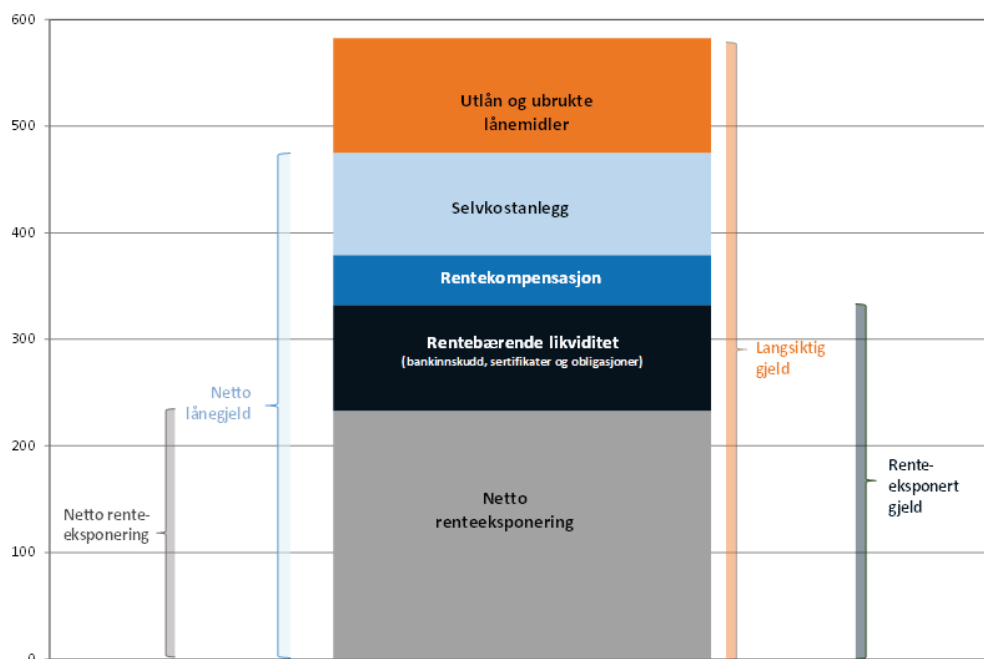
Det framgår av figur 2.5 at medregnet denne kategorien fordringer utgjorde netto gjeld 26,2 pst. av inntektene ved utgangen av 2019, mens uten disse fordringene var gjeldsandelen om lag 47,8 pst.. Gjeldandelen målt som nettogjeld som andel av samlede inntekter, økte med

om lag 4 prosentenheter fra 2013 til 2014, for så å falle gradvis fram til 2017, for deretter å øke med vel 4 prosentenheter fra 2017 til 2019.

Nettogjelden i kommuneforvaltningen utgjorde ved utgangen av 2019 47,8 prosent av samlede inntekter uten arbeidsgivers reserver. Dette gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.7 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette. 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) 583 mrd. kroner ved utgangen av 2019. 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 333 mrd. kroner, tilsvarende godt og vel halvparten av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil normalt ikke belaste kommunebudsjettene over tid.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). For alle disse postene vil en eventuell høyere rente medføre økte inntekter for kommunesektoren, noe som delvis vil motsvare effekten som en økt rente har på renteutgiftene. Dersom en tar hensyn til disse faktorene, kan kommunesektorens netto renteeksponering ved utgangen av 2019 anslås til 230 mrd. kroner, eller om lag 41 prosent av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 2¼ mrd. kroner, eller vel 0,4 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger og effekten en endring i renten vil kunne ha på finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler.



Figur 2.7 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2019. Mrd. kroner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 2.6 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

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 2019 bygger på data publisert av Statistisk Sentralbyrå 15. juni 2020.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¼ pst. for kommunene (inkl. Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene.<sup>1</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 2004-2019 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.

Etter at driftsresultatene i årene fram mot 2014 i snitt var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 pst., ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2015-2018 til et nivå godt over utvalgets anbefaling.

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

	2004- 2008 <sup>1</sup>	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Kommunesektoren</b>												
Brutto driftsresultat	4,6	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7
Netto driftsresultat	1,8	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0
Disposisjonsfond <sup>2</sup>		5,8	6,3	6,4	6,8	6,8	6,9	8,9	10,2	11,4	12,2	11,9
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>												
Brutto driftsresultat	4,8	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6
Netto driftsresultat	1,7	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9
Disposisjonsfond <sup>2</sup>		5,6	5,9	6,0	6,4	6,6	6,6	8,6	10,0	11,4	12,2	11,8
<b>Fylkeskommunene</b>												
Brutto driftsresultat	3,7	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4
Netto driftsresultat	2,7	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6
Disposisjonsfond <sup>2</sup>		7,0	8,5	8,7	8,8	8,0	8,7	10,3	11,2	11,6	12,6	12,3

<sup>1</sup> Gjennomsnitt over hele perioden.

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

<sup>1</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 pst. av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 pst. for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene, men målt opp mot utvalgets anbefalte nivåer, har driftsresultatene i perioden 2015-2018 sett under ett vært særlig gode i kommunene. I 2018 lå driftsresultatet for sektoren på 2,8 pst., for kommunene på 2,6 pst. og for fylkeskommunene på 3,8 pst.

I 2019 var netto driftsresultat for sektoren samlet 2,0 pst. Tilsvarende tall for kommunene er 1,9 pst. og for fylkeskommunene 2,8 pst.

Endringen i netto driftsresultat fra 2018 til 2019 skyldes at den underliggende veksten i driftsutgiftene var klart høyere enn inntektsveksten. Det gir seg også utslag i et svekket brutto driftsresultat. Nedgangen i netto driftsresultat ble dempet av at netto finansutgifter ble redusert fra 2018 til 2019. Dette skyldtes høyere avkastning på finansielle omløpsmidler i 2019.

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Driftsresultatene var jevnt over bedre og variasjonen mellom kommunene mindre blant de store kommunene enn i de små og mellomstore. I kommunene med over 50 000 innbyggere var driftsresultatet i snitt 3,7 prosent. Også innad i denne kommunegruppen var likevel variasjonen ganske stor, og det var særlig resultatene i de mest folkerike kommunene som trakk snittet opp. Kommunene med 5-10 000 innbyggere hadde samlet sett negative driftsresultater. I de øvrige kommunegruppene varierte gjennomsnittet for netto driftsresultat fra 0,3 til 1,1 prosent. Resultatene gikk ned fra 2018 til 2019 i alle kommunegrupper, men nedgangen var størst blant de minste kommunene. Kommunene med den største nedgangen hadde imidlertid i større grad enn andre kommuner meget gode driftsresultater i 2018, blant annet som følge av store utbetalinger fra Havbruksfondet.

*Tabell 2.4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Pst. av brutto driftsinntekter.*

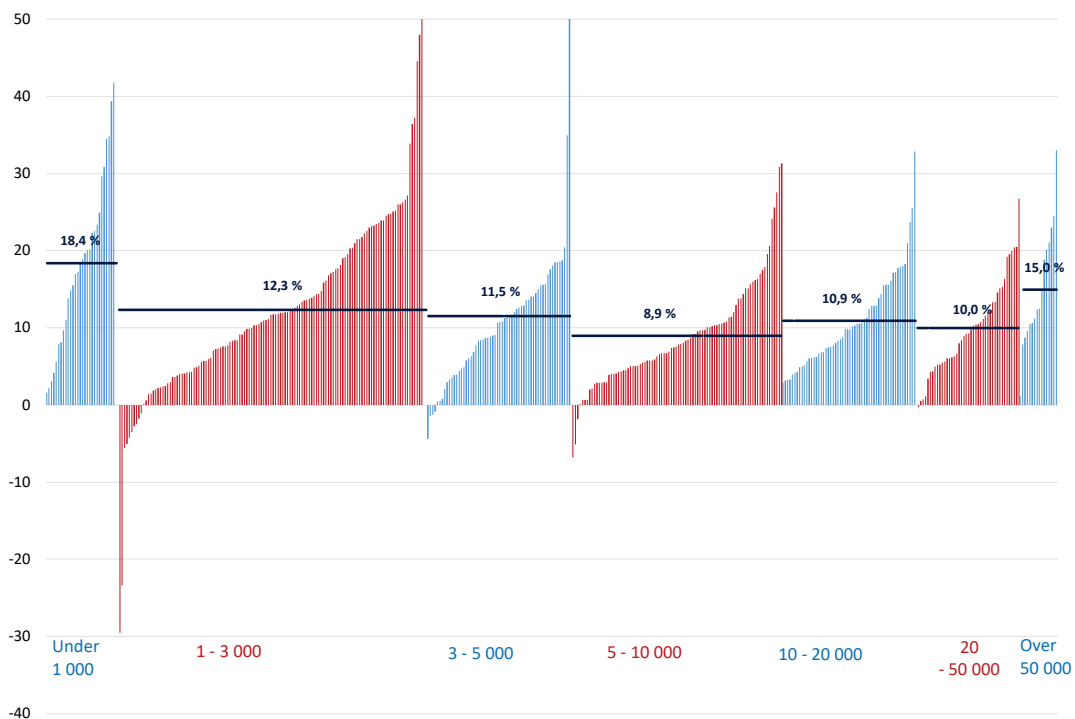
	2018	2019
Under 1 000	8,0	0,7
1-3 000	3,5	0,3
3-5 000	2,8	0,8
5-10 000	1,8	-0,5
10-20 000	1,9	1,1
20-50 000	1,6	1,1
Over 50 000	3,9	3,7
<b>Landet</b>	<b>2,6</b>	<b>1,9</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

44 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2019. For enkelte kommuner var driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men jevnt over er disposisjonsfondene solide etter flere år med gode driftsresultater, både for sektoren samlet og for mange enkeltkommuner, jf. figur 2.8. Gjennom driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 60 mrd. kroner, tilsvarende 11,6 prosent av driftsinntektene, ved utgangen av 2019. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler.

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Tall for enkeltkommuner er vist i figur 2.8, som viser disposisjonsfondene og regnskapsmessig mindreforbruk for alle kommuner etter at eventuelle regnskapsmessige

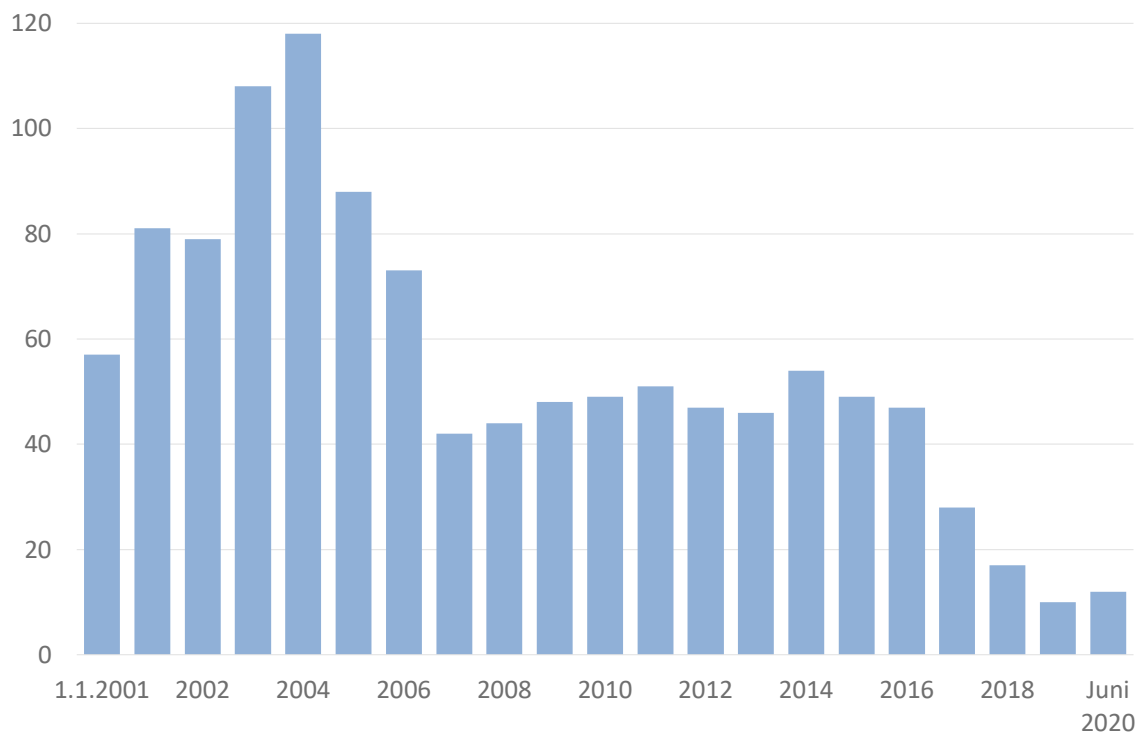




Figur 2.8 Disposisjonsfond<sup>1</sup> 2019 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene gruppert etter innbyggertall og sortert etter nivået på disposisjonsfondene innen hver gruppe.

<sup>1</sup> Inkluderer også regnskapsmessige mindreforbruk, mens regnskapsmessige merforbruk er trukket fra.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)



Figur 2.9 Antall kommuner i ROBEK.

Kilde: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

merforbruk er trukket fra. I figuren er kommunene gruppert etter innbyggertall. Innenfor hver kommunegruppe er så kommunene sortert etter nivået på disposisjonsfondet. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at kommunen blir meldt inn i ROBEK. Ved utgangen av 2019 var ti kommuner ført opp i ROBEK. Dette var det laveste antallet som har vært i ROBEK siden registeret ble opprettet i 2001, se figur 2.9. Per juni 2020 var tolv kommuner i ROBEK.

Blant fylkeskommunene hadde 13 av 17 fylkeskommuner en resultatforverring fra 2018 til 2019. Også i fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene og i disposisjonsfondene.

## 2.7 Kommunesektorens inntekter i 2020

Utbruddet av koronaviruset i starten av 2020 vil i betydelig grad påvirke kommunenes inntekter og utgifter i 2020. Verdiskapingen i norsk økonomi har falt kraftig som følge av koronapandemien og omfattende smitteverntiltak både her hjemme og i resten av verden. Forbud og reguleringer for å unngå smitte, redusert etterspørsel fra utlandet og lavere etterspørsel fra oljenæringen på grunn av lav oljepris trekker ned samlet aktivitet i økonomien. Det slår særlig hardt ut i perioden 12. mars til 26. april da virksomhetene i mange bedrifter ble forbudt og barnehager og skoler i stor grad stengt.

De økonomiske konsekvensene for kommunesektoren av virusutbruddet er omfattende, men det er fortsatt usikkert hvor store de vil bli. En rekke ulike forhold knyttet til pandemien har og vil fortsette å påvirke kommunesektorens inntekter og utgifter i 2020. Inntekter fra skatt, brukerbetaling og gebyrer mv. vil falle betydelig, samtidig som kommunesektorens utgifter til blant annet økt kapasitet og smittevern i helse- og omsorgssektoren har økt. Det antas videre at virusutbruddet vil bidra til betydelig lavere lønns- og prisvekst i 2020 enn tidligere anslått. Regjeringens anslag for den kommunale kostnadsdeflatoren for 2020 er derfor i RNB nedjustert med 1,7 prosentpoeng sammenlignet med Nasjonalbudsjettet 2020.

Lavere kostnadsvekst vil dempe budsjettsvekkelsen i kommunesektoren. Samlet anslo regjeringen at virusutbruddet førte til utgiftsøkninger og inntektstap for kommunesektoren på 5,3 mrd. kroner i revidert nasjonalbudsjett 2020, men det ble da ikke tatt høyde for noen merutgifter i andre halvår. Det er stor usikkerhet knyttet til dette anslaget.

KS har tidligere, blant annet basert på innspill fra et utvalg kommuner, anslått betydelig høyere merkostnader/inntektstap for kommunesektoren på årsbasis i 2020. Veksten i deflatoren er her meget sentral og KS har anslått den til 2,1 prosent, noe som er 1,0 prosentpoeng lavere enn anslaget i NB2020<sup>2</sup>. KS fremhever at anslagene, både for deflatoren, skattetapet og merkostnadene er svært usikre der merkostnadene i stor grad vil avhenge av smittesituasjonen i annet halvår.

Regjeringen har nedsatt en egen arbeidsgruppe med medlemmer fra departementene og KS som systematisk skal gå gjennom hvilke typer utgifter eller inntekter som blir påvirket av utbruddet av koronaviruset både direkte og indirekte, og gi et anslag på hvor mye som de

---

<sup>2</sup> KS sitt anslag bygger på SSBs lønnsvekstanslag i prognosene publisert 24. april på 2,0 pst. SSB kom 5. juni 2020 med en ny prognose der lønnsvekstanslaget ble oppjustert med 0,2 prosentpoeng til 2,2 pst. Samtidig legger KS til grunn prisvekstanslaget for kommuneforvaltningens kjøp av varer og tjenester i tråd med anslaget i nasjonalbudsjettet fra høsten 2019..

ulike typene utgifter og inntekter utgjør. Arbeidsgruppen skal avgi en endelig rapport innen 1. april 2021. Det vurderes underveis i arbeidet om gruppen også skal avgi en eller flere delrapporter.

Allerede før Revidert nasjonalbudsjett 2020 ble lagt fram, hadde Stortinget vedtatt tiltak overfor kommunesektoren i forbindelse med virusutbruddet på om lag 6,7 mrd. kroner, herav om lag 6,5 mrd. kroner i frie inntekter. I forbindelse med revidert budsjett foreslo regjeringen ytterligere bevilgninger på 3,0 mrd. kroner, hvorav om lag 2,5 mrd. kroner i frie inntekter. Det ble også foreslått midlertidig redusert arbeidsgiveravgift for 3. termin i 2020 som bidrar til reduserte kostnader for kommunesektoren på anslagsvis 2,2 mrd. kroner. I slutten av mai fremmet regjeringen ytterligere en proposisjon, Prop. 127 S (2019-2020) med tiltak overfor kommunesektoren på om lag 6,3 mrd. kroner, hvorav om lag 1,8 mrd. kroner i frie inntekter.<sup>3</sup> Større bevilgningsendringer i Prop. 127 S (2019-2020) utover økte frie inntekter inkluderer 2,5 mrd. kroner til vedlikehold og rehabilitering i kommuner, 671 mill. kroner til tiltak for fullføring av videregående opplæring og 600 mill. kroner til fylkeskommunene til bedriftsrettet støtte gjennom kommunale næringsfond. Kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter i forbindelse med virusutbruddet utgjør om lag 12 mrd. kroner.

Tabell 2.5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2020. Mrd. kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2019 i Revidert nasjonalbudsjett 2019:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2020	0,2-1,5	-	1,0-2,0	0,3-0,5
Nasjonalbudsjettet 2020	3,2	0,6	1,3	0,3
Saldert budsjett 2020	3,2	0,6	1,3	0,3
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2019:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Saldert budsjett 2020	-1,9	-0,4	-3,8	-0,9
Revidert nasjonalbudsjett 2020 inkl. Prop. 127 S (2019-2020) <sup>1</sup>	11,4	2,2	6,3	1,6

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

Kilde: Finansdepartementet

Målt mot oppdatert anslag på sektorens inntekter i 2019 venter regjeringen nå en realvekst i 2020 på 11,4 mrd. kroner i kommunesektorens samlede inntekter og 6,3 mrd. kroner i de frie inntektene. Usikkerheten om disse tallene er svært stor. Regjeringen har sagt at den vil vurdere hvordan kommunesektoren kan kompenseres for ev. ytterligere virkninger av virusutbruddet. Tabell 2.5 viser anslag for 2020 på ulike tidspunkter.

<sup>3</sup> Inkludert 550 mill. kroner i økt rammetilskudd for å kompensere for virkningen på kommunenes skatteinntekter ved lettelse i formuesskatten og skatt på opsjoner.

### 3 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2013 til 2019, og da særlig utviklingen i løpet av det siste året.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2019 ble publisert 15. juni 2020, Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren og kommunehelsetjenesten. Omtalen er hovedsakelig innrettet mot perioden 2013-2019, men for enkelte indikatorer er det også vist lengre trender, og for noen indikatorer kortere perioder dersom statistikken ikke er sammenliknbar over tid. For eksempel går statistikken for avtalte årsverk for de fleste tjenestene kun tilbake til 2015, da Statistisk sentralbyrå gjorde a-ordningen til hovedkilden for denne statistikken.

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2013-2019 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt med 5 600 personer, noe som isolert sett indikerer et begrenset økt

Tabell 3.1 Befolkningsutviklingen. Innbyggertall per 31.12.

	2013	2018	2019	Endring 2013-19	Endring 2018-19	Gjennomsn. vekst 2014- 19, pst.	Vekst 2018-19 pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	316 400	300 700	296 300	-20 100	-4 400	-1,3	-1,5
Antall barn 1-2 år	123 600	117 900	113 900	-9 700	-4 000	-1,6	-3,4
Antall barn 3-5 år	192 800	182 900	182 400	-10 400	-500	-1,1	-0,3
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	618 100	641 500	642 400	24 300	900	0,8	0,1
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	197 100	191 300	188 600	-8 500	-2 700	-0,9	-1,4
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 125 200	1 122 500	1 118 600	-6 600	-3 900	-0,1	-0,3
<b>Omsorgstjenester:</b>							
Antall eldre 67 år og over	698 700	805 700	827 400	128 700	21 700	3,4	2,7
Antall eldre 67-79 år	478 000	579 700	596 700	118 700	17 000	4,5	2,9
Antall eldre 80-89 år	178 400	181 000	185 500	7 100	4 500	0,8	2,5
Antall eldre 90 år og over	42 400	45 000	45 200	2 800	200	1,3	0,4
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	5 109 100	5 328 200	5 367 600	258 500	39 400	1,0	0,7
Antall innbyggere 1-18 år og 80 år og over	1 352 400	1 359 500	1 358 000	5 600	-1 500	0,1	-0,1
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	26,5	25,5	25,3	-1,2	-0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppene 80 år og over var på rundt 9 900 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med 3 500 personer. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 258 500 personer, tilsvarende 5,1 prosent i perioden 2013-2019. Til sammenlikning økte innbyggertallet i aldersgruppene 1-18 år og over 80 år med 0,4 prosent i samme periode.

Gjennom 2019 gikk antallet barn og unge også noe ned. Det ble færre i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16-18 år. Antall barn og unge i grunnskolealder økte, men veksten var lavere enn i de foregående årene. Det ble flere eldre over 80 år. Samlet sett gikk innbyggertallet i aldersgruppene 1-18 år og 80 år og over ned med 1 500. Totalt økte innbyggertallet med 39 400 i løpet av 2019, tilsvarende 0,7 prosent.

### 3.1 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1-5 år noe ned etter 2013. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, jf. figur 3.1A, men ikke like mye. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,0 prosent i 2013 til 92,1 prosent i 2019, jf. figur 3.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg rundt 97 prosent, mens den fortsatt gikk opp for 1-2-åringene i 2019. I 2019 gikk 84,3 prosent av 1-2-åringene i barnehage, en økning på 0,9 prosentpoeng fra året før.

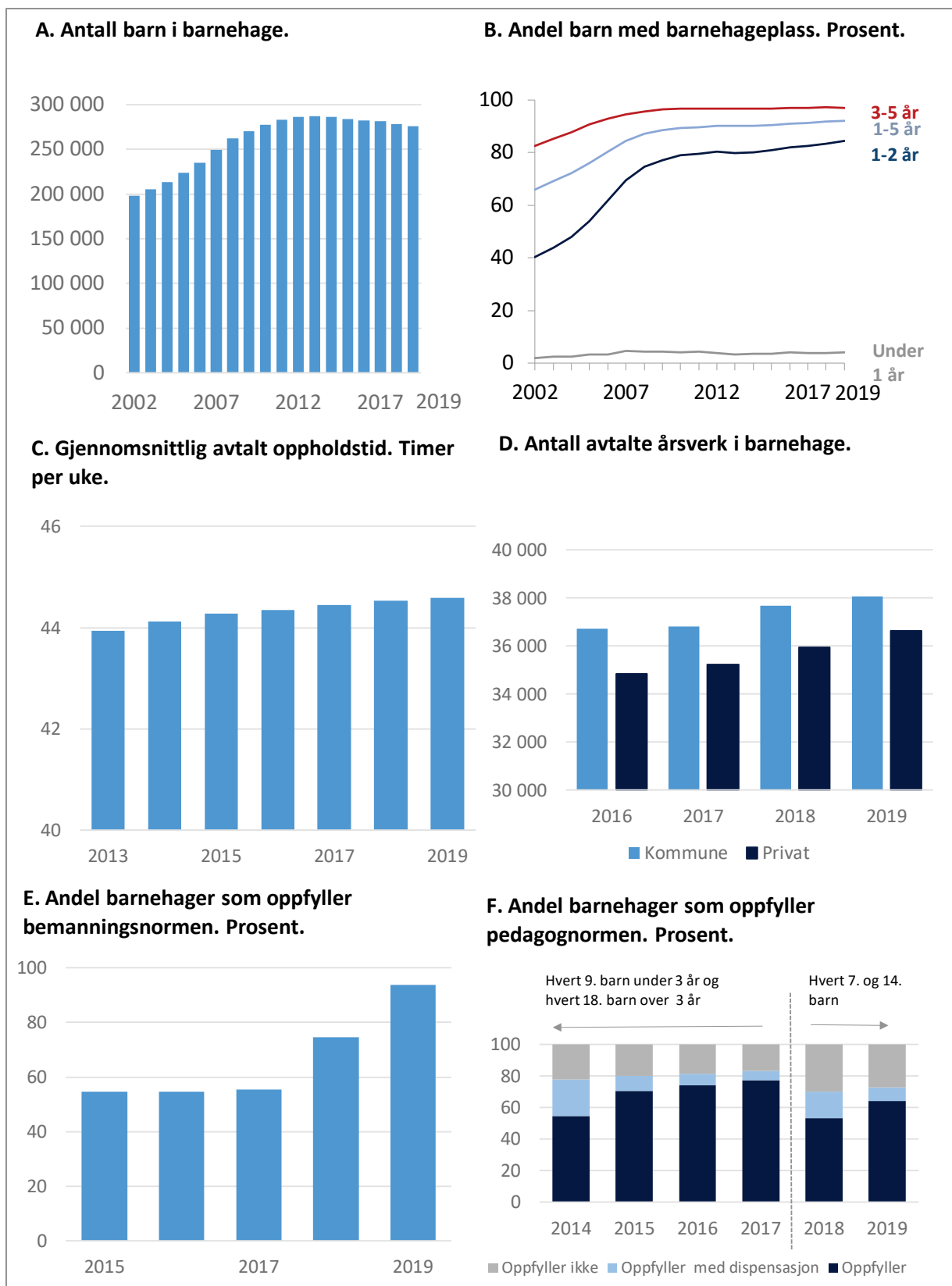
Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2013 til 2019, jf. figur 3.1C. Fra 2018 til 2019 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

På tross av færre barn i barnehage og en relativt stabil oppholdstid, gikk ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk opp, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 3.1D. I de kommunale barnehagene økte antall årsverk med nærmere 400 årsverk i 2019, tilsvarende vel én prosent.

Dette gjorde at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2019. I 2016 var antall barn korrigert per årsverk til grunnbemanning 6,0, og denne gikk ned 5,9 i 2018 og til 5,7 i 2019. Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2019 var den i snitt på 5,7 barn per ansatt. De private barnehagene økte bemanningstettheten fra 6,0 i 2018 til 5,8 2019. Forskjellene mellom de kommunale og de private barnehagene har altså blitt mindre etter innføringen av bemanningsnormen.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum 6 store barn per ansatt økt fra 55 til 94 prosent, jf. figur 3.1E. Totalt gikk det 16 400 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2019. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100.



Figur 3.1 Utvikling i barnehagesektoren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen for hvert syvende barn under tre år og minst én pedagogisk leder for hvert fjortende barn

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

64 prosent av barnehagene oppfylte i 2019 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 3.1F, en økning fra 53 prosent i 2018. I gjennomsnitt er det 13,6 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 3 100 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

60 prosent av barnehagene oppfylte både bemanningsnormen og pedagognormen i 2019.

En stadig større andel av grunnbemanningen var utdannede barnehagelærere. I 2015 var andelen 37,5 prosent, mens den i 2019 hadde økt til 40,7 prosent.

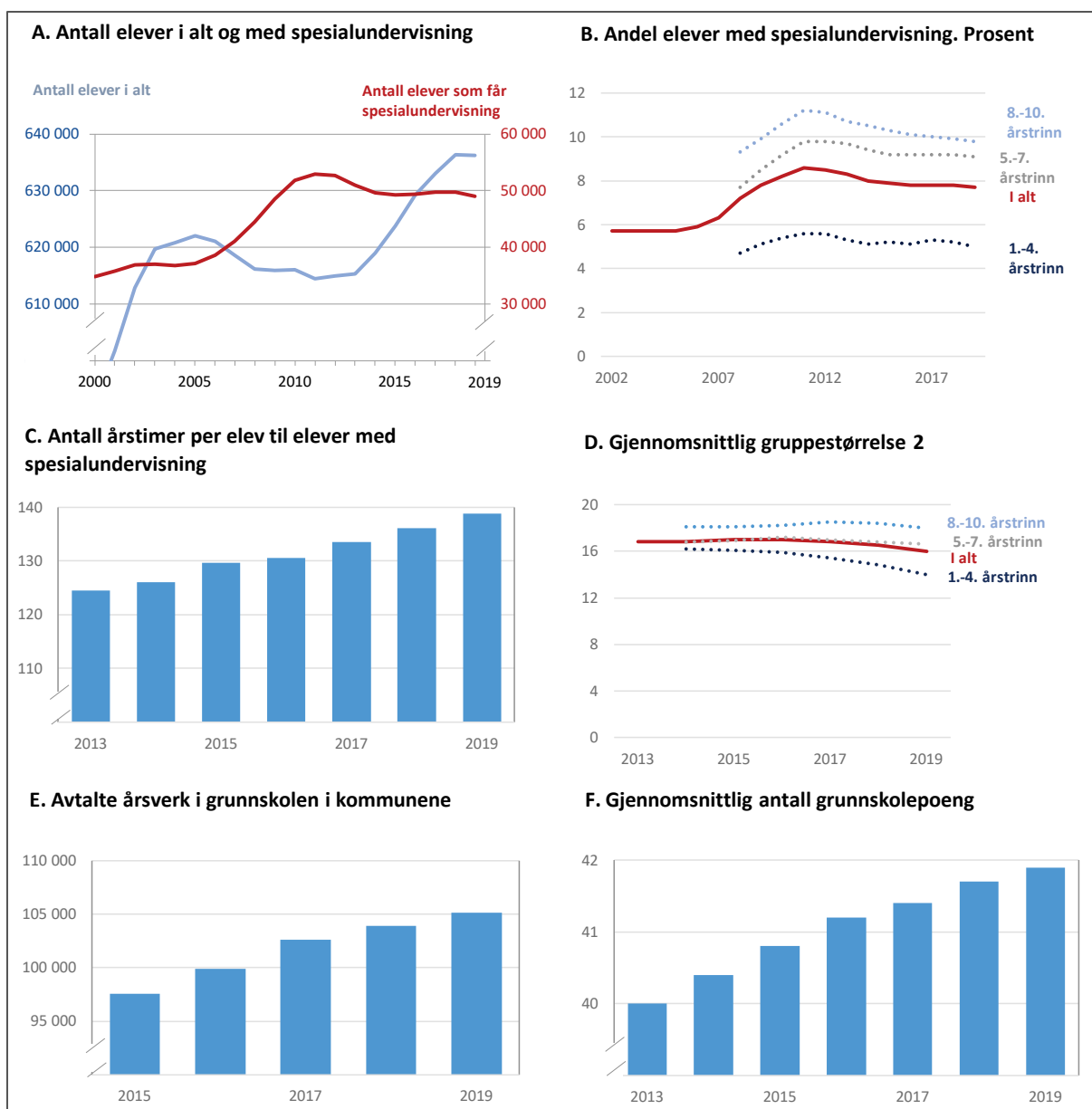
## 3.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen var lenge stabilt, men økte svakt i perioden 2013–2019, jf. figur 3.2A. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der 4,2 prosent av elevene går, enn i de kommunale.

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

De siste par-tre årene har også lærertettheten økt, jf. figur 3.2D. Indikatoren for gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 er en indikasjon på elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.-4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2013 til 16,0 elever i 2019.

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



Figur 3.2 Utvikling i grunnskolen

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Tall per 1. oktober 2019 viste at 81 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.-4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.-7. trinn oppfylte over 92 prosent av skolene kravet, mens 86 prosent oppfylte kravet på 8.-10. trinn. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for nærmere 700 årsverk for at alle skolene skal oppfylle normen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler. I 2019 økte kommunenes avtalte årsverk med 1 200 i alt, tilsvarende om lag 1,2 prosent vekst fra året før. Av disse var 1 100 årsverk til undervisning.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 3.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2019 hadde i snitt 41,9 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,6 grunnskolepoeng mer enn guttene. Andelen elever uten grunnskolepoeng og andelen uten standpunktkarakterer varierer mellom ulike



fag, men andelene som ble fritatt eller ikke hadde grunnlag for å få standpunktvurdering i norsk, engelsk, matematikk eller kroppsøving endret seg lite fra 2018 til 2019.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2013–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2013 hadde vært en liten, men jevn økning. I 2019 økte andelen svakt igjen, og 60,8 prosent av barna i alderen 6–9 år hadde plass i SFO.

### 3.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2013 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16-18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lærekandidater gikk opp, jf. figur 3.3A og B. En stadig mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2013 sluttet 4,8 prosent, mens i 2019 var andelen redusert til 4,1 prosent.

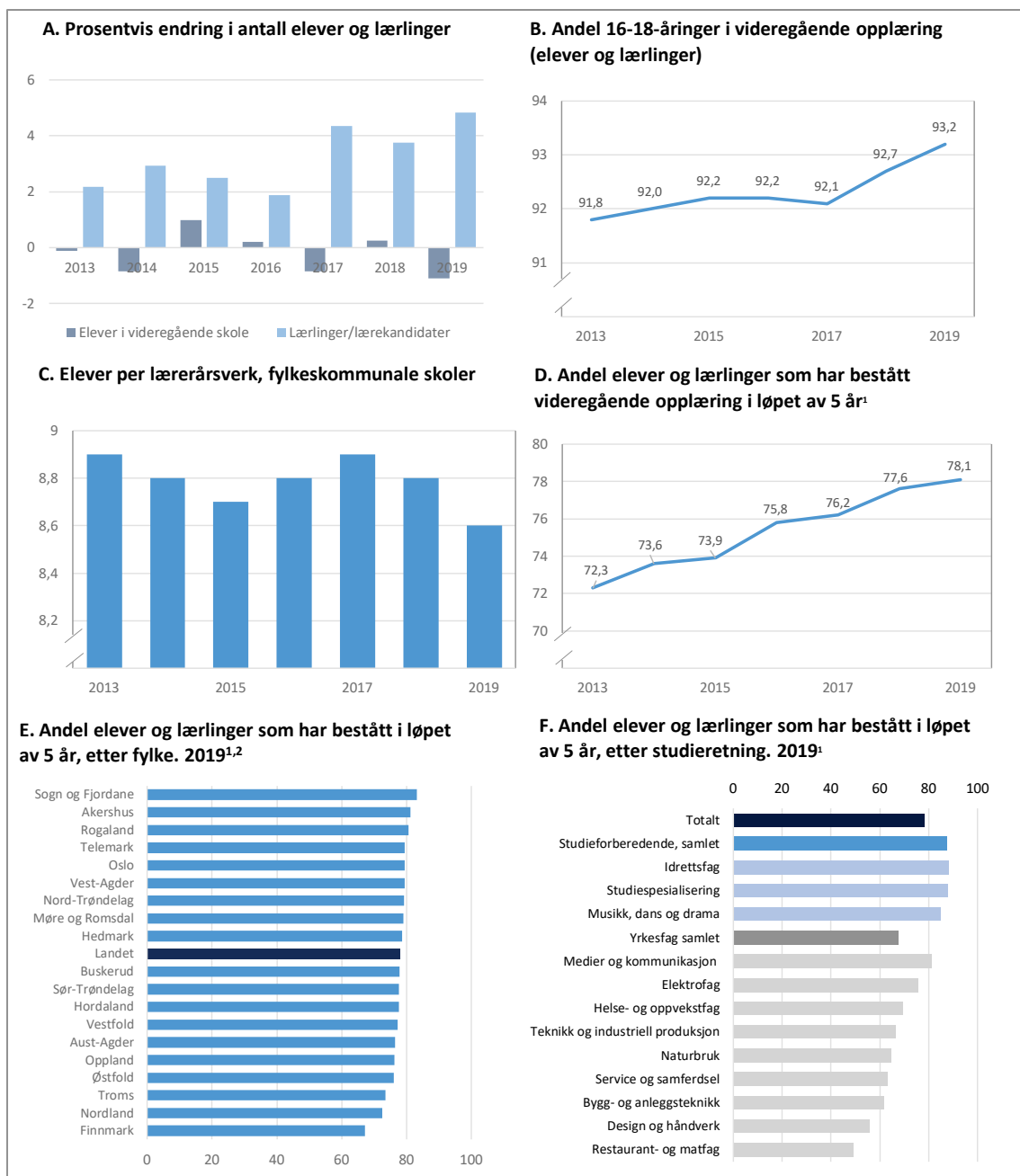
Avtalte årsverk i videregående opplæring ble redusert i 2016 og 2017, før de økte de påfølgende to årene. I 2019 økte antall årsverk med om lag 200, tilsvarende 0,6 prosent. Lærertettheten økte noe fra 2018 til 2019, jf. figur 3.3C.

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring, eller flere år hvis opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen, er lengre. Ved fullført og bestått yrkesfaglig opplæring har eleven rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. De har rett til ett omvalg, dvs. inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år for studieforbereende utdanningsprogram, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år, og i løpet av seks år for yrkesfaglige utdanningsprogrammer. I alt 78,1 prosent av 2013-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 3.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert første gang for 17 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år, har økt de siste seks årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2013, var økningen på 0,4 prosentpoeng fra året før.

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 3.3E og F. Innenfor de studieforbereende utdanningsprogrammene var andelen av elever som fullførte innen fem år på 87,5 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen som fullførte innen seks år lavere, med 67,5 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for studieforbereende utdanningsprogrammene. Innenfor begge var andelen høyest i Sogn og Fjordane (91,6 og 75,2 prosent for henholdsvis studieforbereende og yrkesfaglig) og lavest i Finnmark (henholdsvis 78,2 og 58,9 prosent). Forskjellene mellom fylkeskommunene har imidlertid blitt stadig mindre over tid.

Variasjonen var også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 81,4 prosent av elevene i medier og kommunikasjon som fullfører innenfor seks år, var det kun 49,2 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år.

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



Figur 3.3 Utvikling i videregående opplæring

<sup>1</sup> Årstallet tilsvarer kullet som startet videregående opplæring henholdsvis fem år (studieforberedende utdanningsprogrammer) og seks år (yrkesfaglige utdanningsprogrammer) tidligere. For eksempel henviser 2019 til elevene til 2014-kullet for studieforberedende utdanningsprogrammer og 2013-kullet for yrkesfaglige utdanningsprogrammer).

<sup>2</sup> Tall for Trøndelag fylkeskommune er splittet i Nord- og Sør-Trøndelag.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.<sup>4</sup>

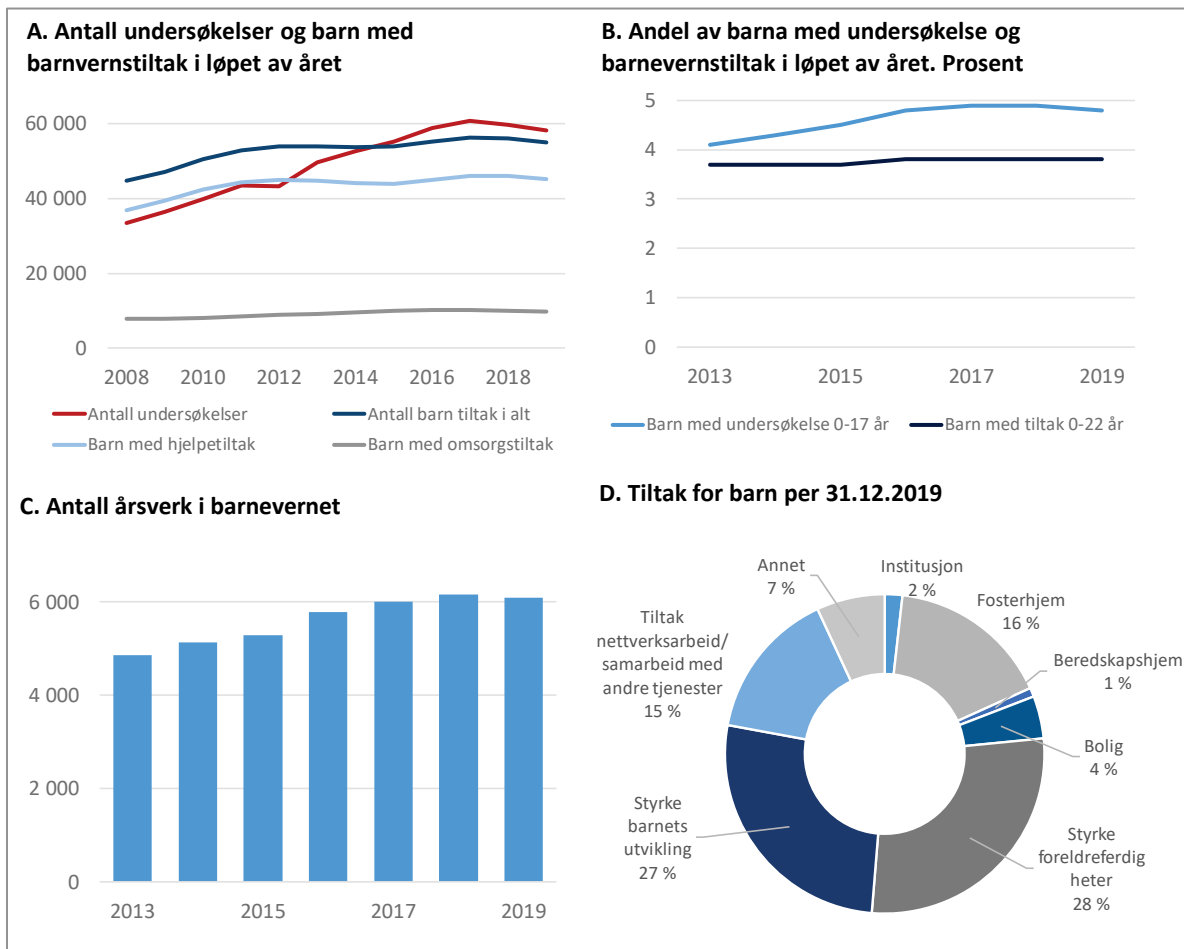
<sup>4</sup> Blant de tiltakene nasjonale myndigheter har tatt initiativ til er kompetanseutvikling av lærere og skoleledere for å gjøre undervisningen mer relevant og yrkesrettet og for å skape bedre sammenheng mellom fagene, bedre statistikk og kunnskapsgrunnlag, prosjektet NAV-veiledere i videregående opplæring og økt tilskudd til læreplasser.

### 3.4 Barnevern

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

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år med hensyn til årsverk, undersøkelser og barn som tok imot hjelp, jf. figur 3.4A og C. Veksten var sterkere enn veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Fra 2017 til 2019 gikk antall undersøkelser og tiltak ned, og det ble også færre årsverk, men andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak var stabile, jf. figur 3.4B.

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



Figur 3.4 Utviklingen i barnevernet

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 38 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2019, hadde om lag 61 hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i tallet på barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har disse andelene vært relativt stabile.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2013 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2019 ble 89 prosent behandlet innen fristen.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 3.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2019. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

### **3.5 Helse og omsorg**

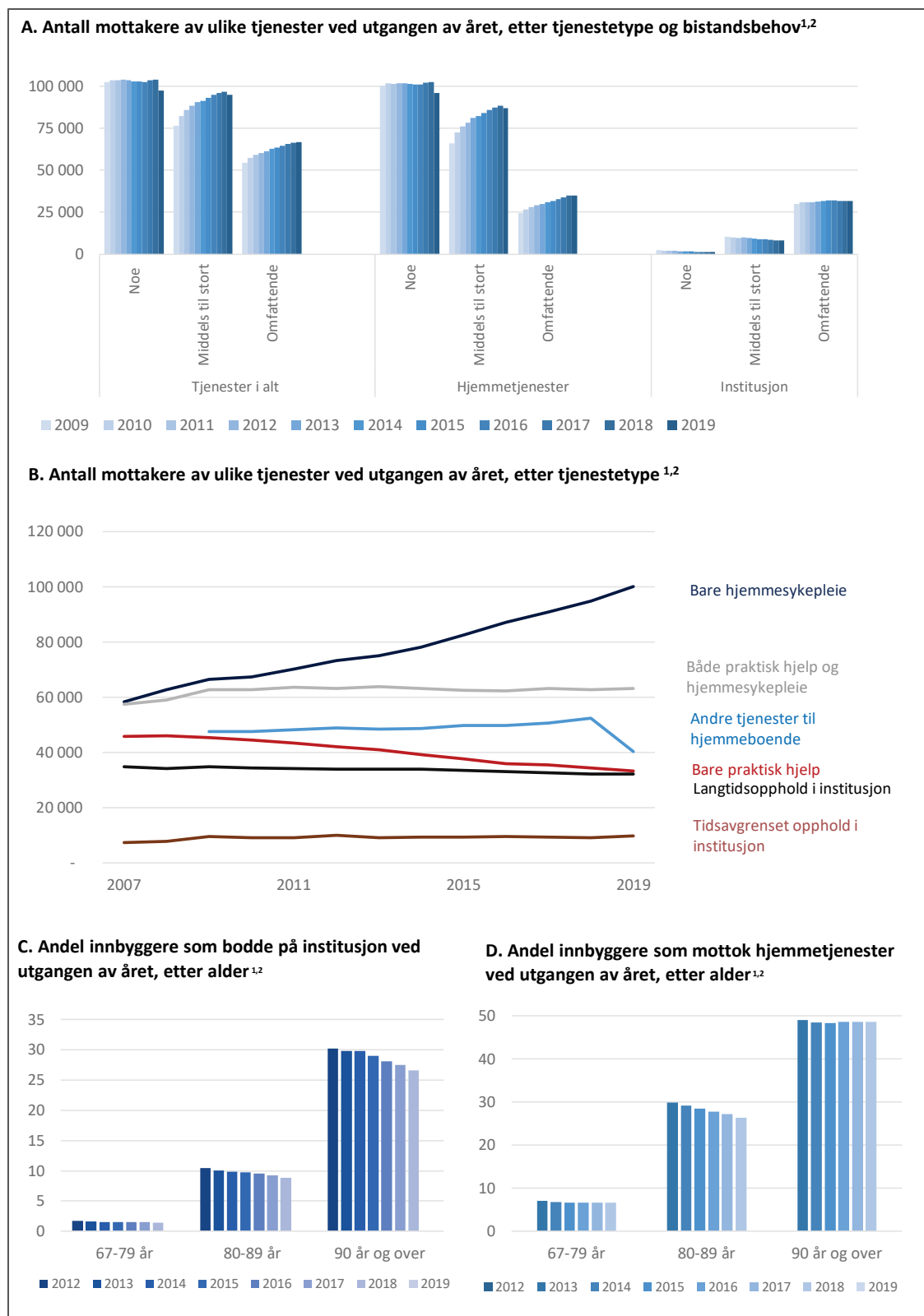
Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 3.5A og B. Dette har sammenheng med vekst i alle aldersgrupper over 67 år og vekst i antall yngre mottakere (under 67 år). Om lag 40 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester i 2019 var under 67 år. Andelen innbyggere i de tre aldersgruppene som mottar institusjons- og hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, med unntak av de eldste som mottar noe mer institusjonstjenester, jf. figur 3.5C og D.

I løpet av perioden 2013-2019 ble den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad forbeholdt dem med størst behov, jf. figur 3.5A. Innen hjemmetjenesten falt tallet på mottakere med avgrenset bistandsbehov fra 2018 til 2019. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde imidlertid noen svakheter i 2019, jf. fotnotene til figur 3.5, så en skal være litt varsom med å tolke resultatene for bastant.

Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester, og den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2019. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,4 timer i uka i 2013 til 9,5 timer i 2019.

Ressursinnsatsen økte betydelig i perioden 2015 til 2019, med i gjennomsnitt 2,5 prosent årlig, jf. figur 3.6A. I 2019 økte antall årsverk med nærmere 4 400. En høyere andel av de brukerrettede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 3.6B.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0-20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 44,5 i 2019, jf. 3.6C. Også

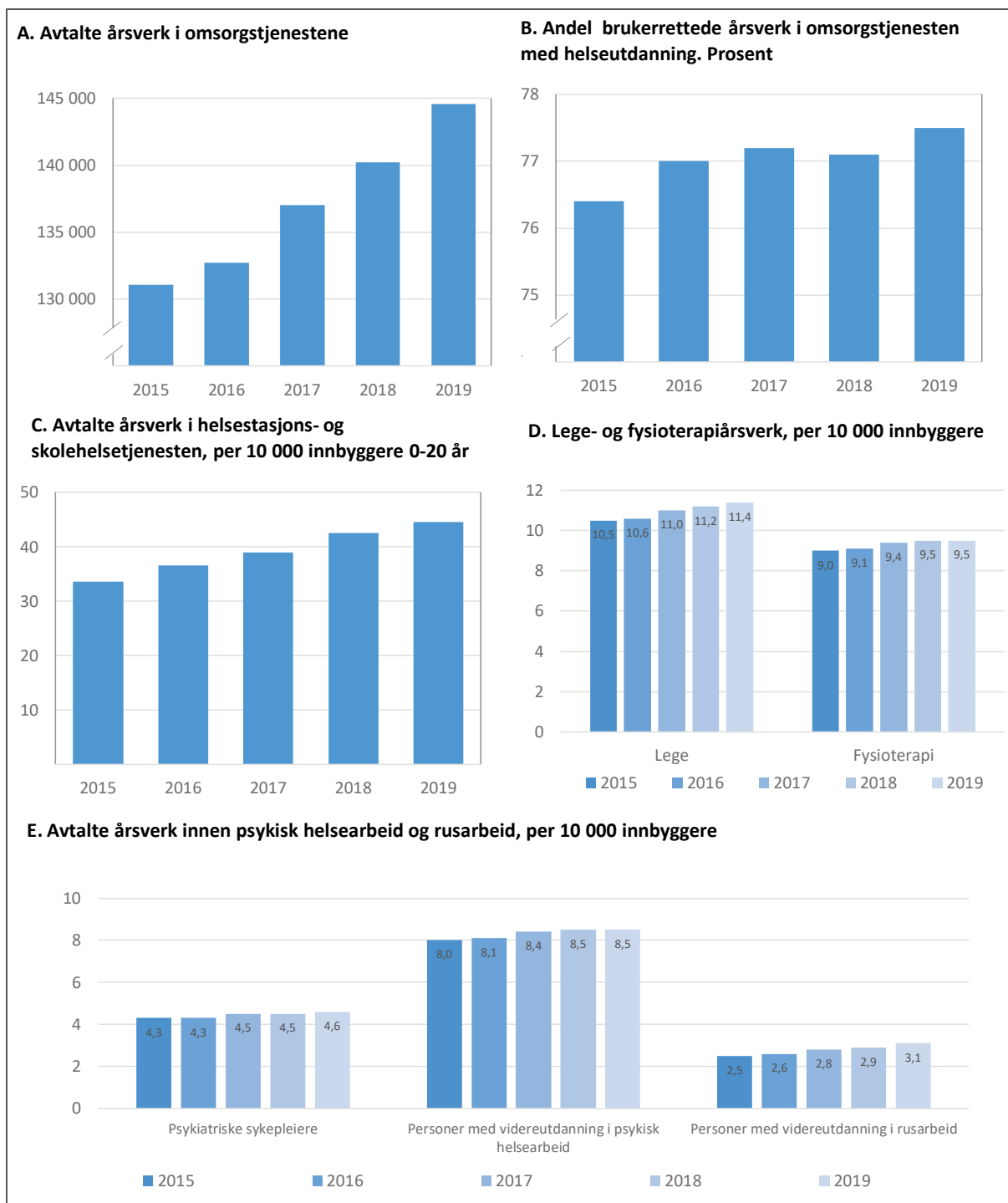


Figur 3.5 Utviklingen i omsorgstjenestene

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.6 Utviklingen i årsverk innen helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

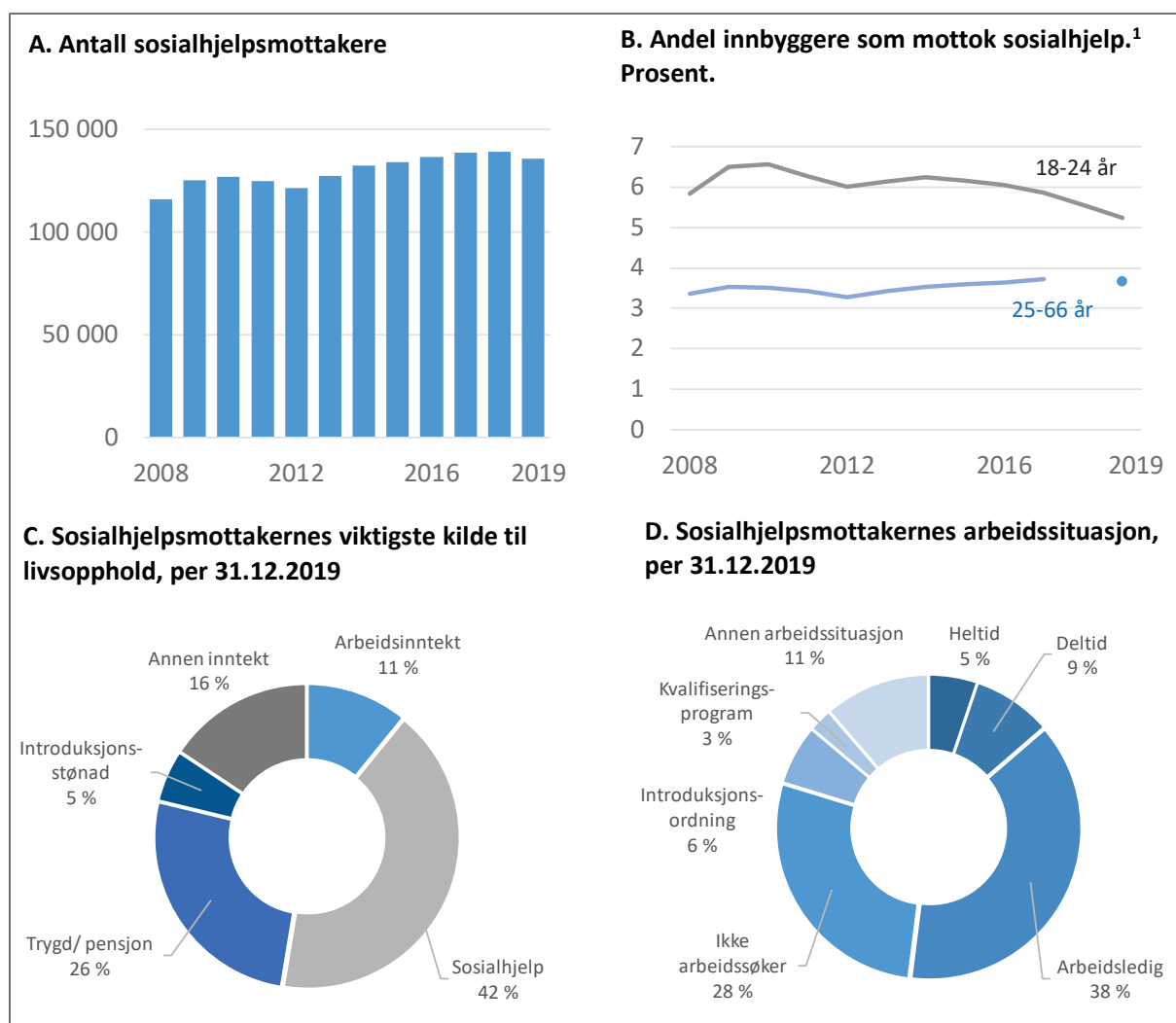
legedekningen og fysioterapidekningen har økt over tid, men var om lag uendret fra 2018 til 2019, 3.6D.

Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene, jf. 3.6E. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2019, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,1 i 2019.

## 3.6 Sosialtjenester

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

Om lag 2/3 av mottakerne var utenfor arbeidsmarkedet som registrerte arbeidsledige eller ikke-arbeidssøkende, og 56 800 personer hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2019, jf. figur 3.7C og D. I alt 7 mrd. kroner ble utbetalt i stønad i 2019.



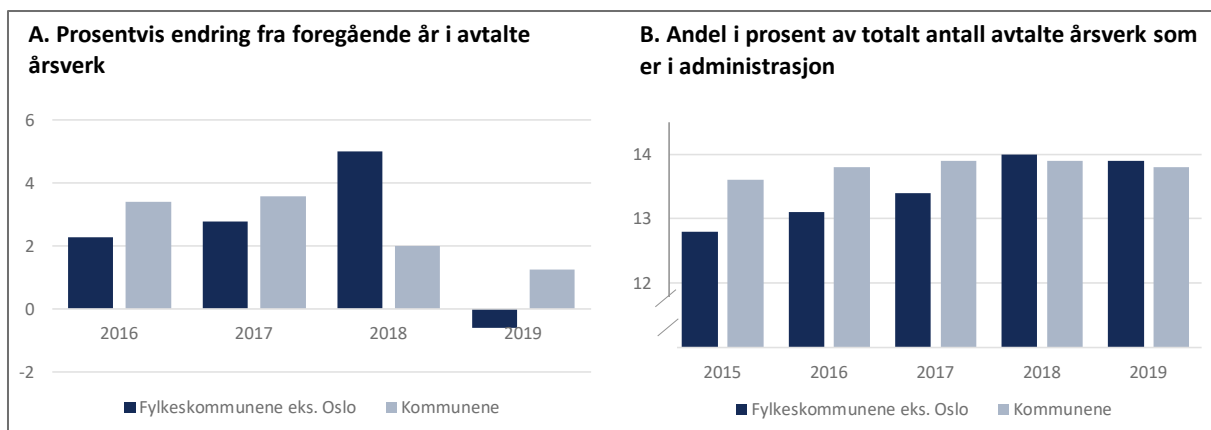
Figur 3.7 Utviklingen i sosialtjenestene

<sup>1</sup> Tall for 2018 for antall mottakere av sosialhjelp i aldersgruppen 25-66 år var ikke publisert ved KOSTRA-publiseringen 15. juni 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 3.7 Administrasjon

Avtalte årsverk til administrasjonen økte noe kommunene i 2019, mens det gikk ned i fylkeskommunene, jf. figur 3.8A. Veksten var mindre enn veksten i årsverkene til de ulike tjenesteområdene, både i kommunene og fylkeskommunene, slik at en lavere andel av de samlede årsverkene gikk til administrasjon, jf. figur 3.8B.



*Figur 3.8 Utviklingen i administrasjon*

Kilde: Statistisk sentralbyrå

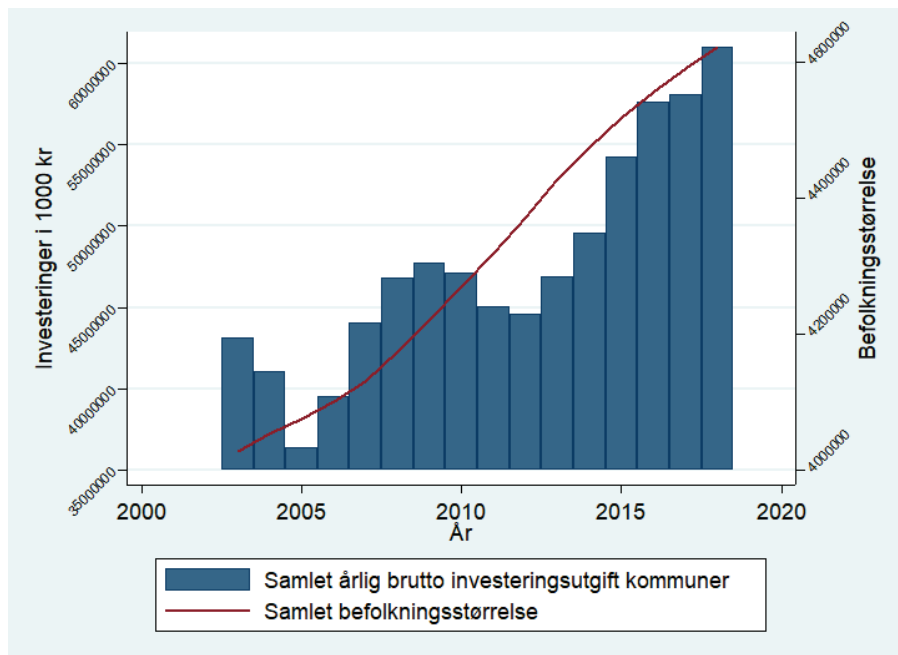


## 4 Drivere bak investeringene i kommunene

Senter for økonomisk forskning AS (SØF) har i samarbeid med Samfunns- og næringslivsforskning AS (underleverandør) utarbeidet rapporten "Drivere bak investeringer i norske kommuner" på oppdrag fra Det Tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Utgangspunktet for prosjektet var et historisk høyt investeringsnivå i kommunesektoren, og en betydelig gjeldsoppbygging i kommunal sektor over tid.

I dette kapittelet følger forskernes egen oppsummering av rapporten<sup>5</sup>. Se selve rapporten for mer beskrivelse av blant annet metodene som er benyttet.

I perioden 2003-2018 økte samlet brutto investeringsutgifter for norske kommuner med omtrent 40 prosent. Befolkningen har i samme periode økt med ca. 15 prosent.<sup>6</sup> Dette er illustrert i Figur 1. Investeringsveksten blant norske kommuner har dermed vært sterkere enn befolkningsveksten. Vi har analysert investeringer i kommunesektoren med utgangspunkt i data for perioden 2003-2018. Målet med prosjektet har vært å identifisere potensielle drivere bak veksten i investeringsnivået.



Figur 1 Utvikling i totale brutto investeringsutgifter (målt i 2018-kroner) og innbyggertall. Aggregerte kommunetall (unntatt Oslo) for perioden 2003-2018.

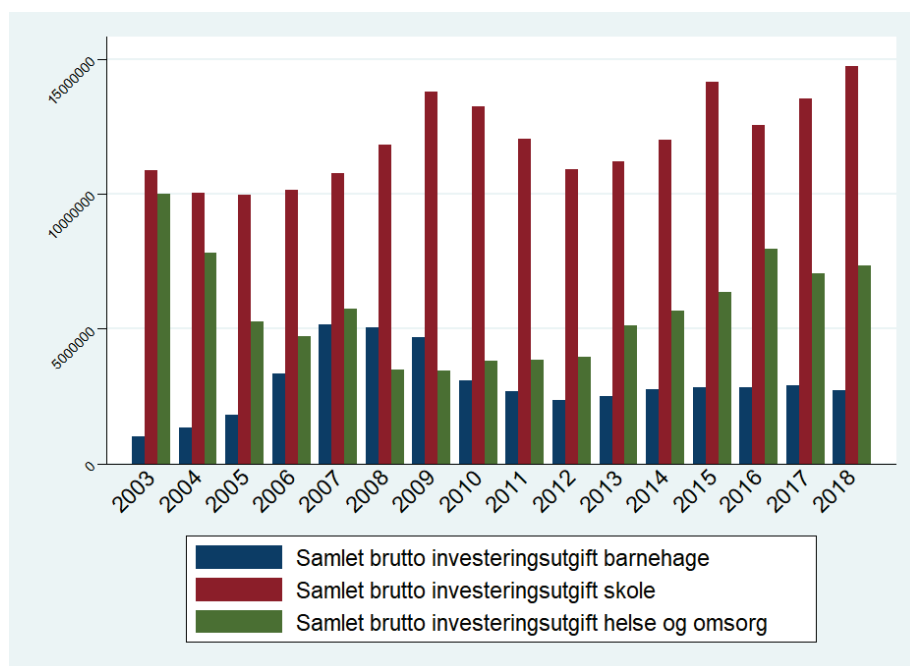
I tillegg til å analysere utviklingen i samlet investering, har vi også sett nærmere på investeringer i barnehage, grunnskole, pleie og omsorg, VAR (vann, avløp og renovasjon), bolig, kultur og samferdsel. Barnehage, grunnskole og pleie og omsorg er individrettede, lovpålagte, tjenester. Figur 2 viser utviklingen i brutto investeringsutgifter for disse tre

<sup>5</sup> Haraldsvik, Marianne, Arnt Ove Hopland og Sturla Kvamsdal: [Drivere bak investeringer i norske kommuner](#). Senter for økonomisk forskning (2020).SØF-rapport nr. 02/20.

<sup>6</sup> Oslo er holdt utenfor siden brutto investeringsutgifter også vil fange opp Oslos ansvar som fylkeskommune. For å få korrekt sammenlikningen har vi også holdt Oslo utenfor i beregningen av befolkningsvekst i perioden.

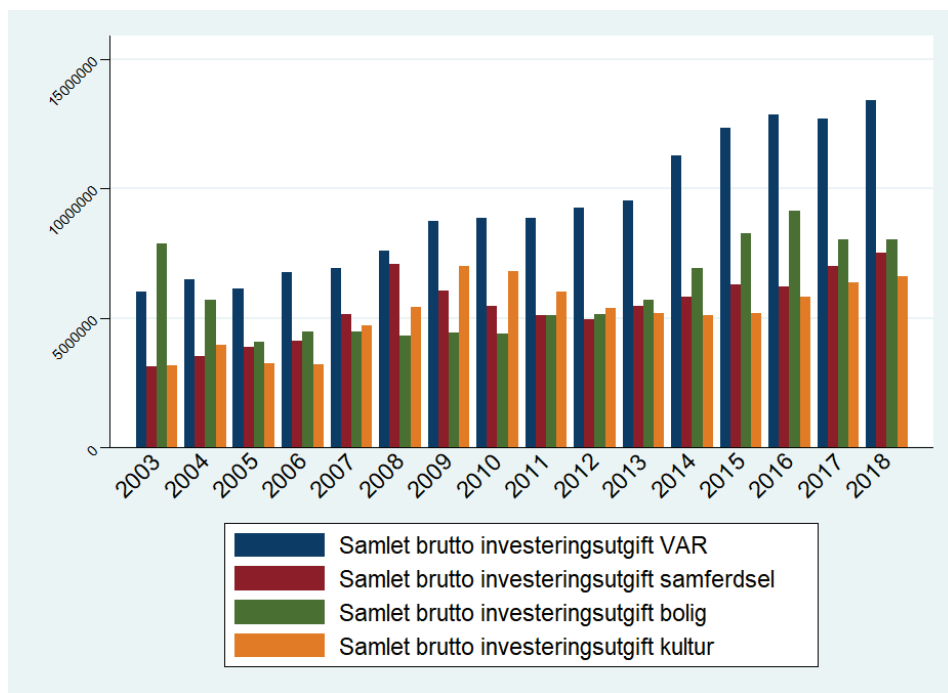
sektorene. Fra figuren ser vi at aggregert investeringsnivå for grunnskole og pleie- og omsorg er tilnærmet like høyt i 2003, men investeringsnivået har utviklet seg ulikt for disse to tjenesteområdene i de påfølgende årene. Over perioden 2003-2018 samlet finner vi at pleie- og omsorgsinvesteringer faller med knappe 32 prosent, mens grunnskoleinvesteringene øker med 32 prosent.

Den fallende utviklingen i investeringsnivået innen pleie- og omsorgssektoren i perioden 2003-2009 kan ha sammenheng med at sektoren i 2003 befant seg i slutfasen av en lengre periode med investeringer gjennom handlingsplanen for eldreomsorg. Handlingsplanen trådte i kraft i 1998 etter at Stortinget i 1997 vedtok å bruke ekstraordinære statlige virkemidler for å bygge ut kapasiteten og ruste opp standarden i pleie- og omsorgssektoren. Et av virkemidlene i handlingsplanen var investeringstilskudd, og i løpet av perioden 1998-2003 ble det gitt bevilgninger til nærmere 28.000 boenheter, hvorav nærmere 60 prosent var omsorgsboliger og 40 prosent sykehjemsplasser (Borge og Haraldsvik, 2006). I 2003 var dermed pleie- og omsorgssektoren i avslutningen av en lengre periode med investeringer gjennom handlingsplanen for eldreomsorg, noe som kan være en medvirkende årsak til den fallende utviklingen i investeringsnivået innen pleie- og omsorgssektoren i perioden 2003-2009. Etter 2009 er pleie- og omsorgsinvesteringene økende, selv om investeringsnivået ikke har kommet tilbake til 2003-nivået.



Figur 2 Utvikling i brutto investeringsutgift etter tjenesteområde for de individrettede tjenestene barnehage, skole og pleie og omsorg. Faste 2018-priser.

For barnehage ser vi mer enn en dobling i investeringene i perioden 2003-2018, men fra et relativt lavt nivå. I 2003 utgjorde barnehageinvesteringer ca. 10,5 prosent av grunnskoleinvesteringer og 10 prosent av pleie og omsorgsinvesteringer. Tilsvarende sammenligning i 2018 viser at barnehageinvesteringer nå utgjør 16 prosent av grunnskoleinvesteringer og 31 prosent av pleie- og omsorgsinvesteringer. Barnehageinvesteringene har økt mest i perioden i prosent, men målt i mrd. kroner har det vært størst økning innenfor grunnskoleinvesteringer. Fra Figur 2 kan vi også se spor av barnehagesatsingen som var i årene 2004-2006, hvor målet var full barnehagedekning. Årene 2007 og 2008 er de årene med høyest samlede investeringer innen barnehage i perioden 2003-2018.



Figur 3 Utvikling i brutto investeringsutgift etter tjenesteområde for VAR, samferdsel, bolig og kultur. Faste 2018-priser.

Etter grunnskole er det investeringer innenfor vann, avløp og renovasjon (VAR) som har hatt den største reelle økningen i investeringsnivå. I Figur 3 viser vi utviklingen i brutto investeringsutgifter for de øvrige tjenesteområdene, VAR, samferdsel, bolig og kultur. Investeringer innen VAR dobles i perioden. Med unntak av VAR, som øker jevnt og trutt i perioden, er det ikke like klare trender for de øvrige sektorene. For bolig er det samlede investeringsnivået omtrent det samme i 2003 som i 2018, men over perioden ser vi at nivået svinger en del. De to siste sektorene, kultur og samferdsel, øker begge noe i løpet av perioden.

Disse enkle sammenligningene viser at investeringer innen stort sett alle tjenesteområder øker fra 2003 til 2018, mens VAR er det eneste tjenesteområdet som mer eller mindre øker år for år gjennom hele perioden. Pleie og omsorg og bolig er de eneste tjenesteområdene som har lavere investeringsnivå i 2018 sammenlignet med 2003. Den tjenesten som relativt sett øker mest, er barnehage, men økningen er fra et lavt nivå, og investeringsnivået innen denne sektoren er fortsatt lavt sammenlignet med de øvrige seks sektorene vi ser nærmere på. Høyest investeringsnivå gjennom hele perioden finner vi innen VAR og grunnskole. For tjenesteområdene, unntatt VAR, er bildet at investeringsnivåene svinger en del i perioden vi undersøker.

## 1 Forståelsesramme og litteratur

For å forstå kommunenes investeringsbeslutning behøver vi en forståelsesramme for kommunenes tilpasninger. Vi kan tenke oss at kommunen produserer kommunale tjenester ved hjelp av arbeidskraft og realkapital. Realkapitalen (f.eks. bygninger) bestemmer produksjonskapasiteten som kan betraktes som gitt på kort sikt, mens arbeidskraftbruken kan varieres fritt. Både behov for endret produksjonskapasitet og vedlikehold av eksisterende realkapital krever investeringer.

De viktigste inntektene for kommunene er representert ved «frie inntekter» som består av skatteinntekter og statlige rammeoverføringer. Et naturlig utgangspunkt for å forstå

tilpasningen i norske kommuner er derfor å betrakte dem som aktører som bestemmer fordelingen av en gitt inntektsramme mellom de kommunale sektorene (grunnskole, eldreomsorg etc.). I en slik modell er det vanlig å tenke seg at kommunen velger en optimal fordeling av inntektsrammen mellom ulike kommunale tjenestesektorer som representerer befolkningens preferanser og kostnadene ved å tilby de ulike tjenestene.

I en diskusjon av utvikling i investeringsnivå er det derfor nyttig å forsøke å tenke på hva som vil være den optimale politikken og hvilke politiske og økonomiske variabler som kan føre til avvik fra optimale beslutninger. Faktorene som spiller inn på mengde og type kapital som kommunene trenger er i hovedsak demografiske. Kommuner i vekst forventes å måtte utvide sin kapasitet for å tilby tjenester til en voksende befolkning, mest sannsynlig innen alle alderskategorier. Behovet for investeringer vil avhenge av kapasitetsutnyttelsen i forkant av befolkningsveksten. En kommune med lav eller negativ folkevekst derimot vil kunne oppleve å ha overkapasitet i skolefasiliteter, men måtte utvide tilbudet innen eldreomsorg på grunn av en aldrende befolkning. Både nedbygging og oppbygging av tjenester forventes å kreve investeringer. Graden av investeringsbehov som følge av befolkningsendringer vil særlig avhenge av kapasitetsutnyttelse.

I internasjonal forskning har det over tid blitt uttrykt bekymring for at det brukes for lite ressurser på offentlige bygg og annen infrastruktur. Mange peker på at årsaken til dette er kortsiktige politikere som kutter disse utgiftene uforholdsmessig mye når offentlige budsjetter må strammes inn. De Haan m.fl. (1996) og Sturm (1998, kap. 3) studerer et paneldata der 22 OECD-land følges over tid. De finner empirisk støtte for en hypotese om at offentlige investeringer blir redusert som følge av perioder med stram finanspolitikk. I tillegg finner de at hyppige skift i politisk ledelse har negativ effekt på investeringer. Det er samtidig viktig å merke seg at sammenhengen mellom svak politisk ledelse og investeringer ikke er entydig. Drazen og Eslava (2010) viser at en innsparing i form av utsatt investering gjerne tiltrekker seg mindre offentlig oppmerksomhet enn en faktisk investering, som gjerne er svært synlig for offentligheten og velgere. Dette kan bidra til økte investeringer i forkant av valg.

For vedlikehold har man ikke den samme tvetydigheten siden forskjellen på godt og dårlig vedlikehold er nesten umerkelig på kort sikt. Man kan derfor se for seg at vedlikeholdsutgifter er mer sensitive til svak politisk ledelse enn investeringer.

Teoretiske arbeider som forsøker å modellere optimale livssykluser og vedlikehold i brukstiden for bygg blir fort kompliserte. Om det er optimalt å vedlikeholde mye og investere sjelden eller investere ofte og vedlikeholde lite avhenger av flere faktorer. De teoretiske arbeidene fører oss i grunn ikke noe nærmere en konklusjon om hvor mye norske kommuner avviker fra «det optimale». En ting man kan ta med seg fra disse arbeidene er likevel at man generelt skal være skeptisk til tallfesting av etterslepet. Disse tallfestingene baserer seg gjerne på hva det vil koste å bringe bygg tilbake til «nybygg-standard», men gitt at byggene skal brukes en periode og så tas ut av bruk, selges eller benyttes til andre formål er det ikke åpenbart at slike tallfestinger gir et relevant mål.

Det er mange rapporter og arbeider som beskriver situasjonen i Norge. Alle tegner et klart bilde av at det er et betydelig etterslep og behov for store investeringer over flere år. Selv om det ikke er lett å gi en presis tallfesting av etterslepet er denne konklusjonen udiskutabel.

I dette prosjektet har vår metodiske tilnærming vært å kombinere ulike kvantitative analysemetoder i tillegg til å supplere med kvalitativ informasjonsinnhenting.

## 2 Erfaringer fra kommunene

Gjennom den kvalitative tilnærmingen ønsker vi å komme tettere på kommunene og få en dypere forståelse av hva som er viktig for kommunen når investeringsbeslutningene tas. Vi har gjennomført telefonintervju med rådmennene i fem kommuner som ble identifisert med relativt høye investeringer i perioden 2014-2018. Diskusjonen med kommunene var i hovedsak knyttet til tre hovedtemaer:

- Har investeringer blitt gjort for å møte endringer i behov eller for å oppgradere eksisterende infrastruktur?
- Legger kommunene avgjørende vekt på pris eller kvalitet når de gjør sine investeringer, og hvordan er forholdet mellom investeringer og vedlikehold i kommunen?
- I hvilken grad påvirker politiske føringer fra sentralt hold investeringsbeslutningene i kommunen?

I samtalene med de fem utvalgte kommunene med relativt høye investeringer de siste årene rapporterte samtlige kommuner at disse investeringene skyldes både endrede behov og nødvendig oppgradering av eksisterende infrastruktur. Kommunene prøver å være framoverskuende når de vurderer behov. Flere av kommunene peker på at de over tid har akkumulert et betydelig etterslep på vedlikehold, og derfor har måttet investere i nye bygg, eller totalrehabiliterer eksisterende bygninger. Opprustingen blir da sett i sammenheng med demografistyrte behov og kommunene benytter anledningen til å justere kapasitet og struktur. I samtalene med kommunerepresentantene ble det også påpekt utfordringer med å tilpasse kommunens mengde av bygningsmasse til de faktiske behovene. I tillegg ble viktigheten av kompetanse og profesjonalitet i eiendomsforvaltningen fremhevet av en del respondenter.

For kommuner i vekst pekes det på investeringsbehov innen VAR (vann, avløp og renovasjon) for nødvendige kapasitetsøkninger, i tillegg til at kommunene forsøker å ta hensyn til et våtere klima i fremtiden når infrastrukturen oppgraderes.

Kommunene vi intervjuet er samstemte i at de satser på kvalitet ved nye investeringer, og uttrykker generelt en betydelig skepsis til billige investeringer. På spørsmål om hva kommunene legger i kvalitet ble materialvalg og fleksibilitet trukket frem som sentrale faktorer.

Når det gjelder viktigheten av politiske føringer for investeringer svarer kommunene at de forholder seg til faktiske vedtak, og ikke politiske lovnader som ikke blir fulgt opp av vedtak. Flere av respondentene trekker frem insentivene som ligger i refusjonsordninger som føringer de tilpasser seg. De vi intervjuet mente at refusjonsordningene først og fremst hadde innvirkning på hvor mye og hvordan det investeres, ikke hvorvidt det ble investert.

## 3 Empirisk analyse av investeringer i perioden 2003-2018

Utfordringene med kvalitativ informasjonsinnhenting som gjennom intervjuer er at vi i liten grad kan generalisere med utgangspunkt i denne informasjonen. I tillegg til den kvalitative tilnærmingen har vi en kvantitativ tilnærming som utgjør vår hovedanalyse. Vi estimerer ulike regresjonsmodeller med investeringsutgifter som avhengig variabel, hvor vi benytter data for perioden 2003-2018. Der det er mulig tester vi empirisk faktorer som kommunene trekker frem som relevante for sine investeringsbeslutninger, og på den måten undersøke om det gjelder mer generelt. I det følgende gir vi en oppsummering av funnene i analysen.

Siden vi benytter kommunedata for flere år, har dataene både en panel- og en tidsdimensjon. I analysene benytter vi derfor ulike varianter av minste kvadraters metode (MKM) for paneldata. For å analysere kommunespesifikke variabler benytter vi MKM med faste årseffekter, hvor de faste årseffektene fanger opp all variasjon over tid som er lik for alle kommunene (som for eksempel rentenivå). Disse analysene er egnet til å undersøke om forskjeller i kommunespesifikke variabler *mellom kommuner* også kan forklare forskjeller i investeringsnivå mellom kommuner. Selv om man kontrollerer for kjennetegn ved kommunene er det et mulig problem at uobserverte faktorer på kommunenivå kan tenkes å påvirke investeringsaktiviteten og dermed gi skjeve anslag på betydningen av kommunespesifikke variabler. Paneldimensjonen i data gjør det mulig å kontrollere for innflytelsen både fra observerbare og uobserverbare variabler som ikke varierer over tid innen kommunen ved å inkludere faste kommuneeffekter (fixed effects metode, FE). Med denne tilnærmingen utnytter vi kun variasjon *innen kommunen*. Utfordringen med FE-modellene er at denne tilnærmingen kan føre til problemer med å estimere presise anslag på effekten av kommunespesifikke variabler som har begrenset variasjon over tid innen kommunen.

I analysene benyttes både minste kvadraters metode (MKM) og Fixed effects metode (FE). FE utnytter variasjon innad i de enkelte kommunene over tid noe som gir også såkalte kommunefaste effekter.

### *Økonomisk handlingsrom*

Kommunenes økonomiske handlingsrom forventes å være positivt korrelert med investeringsnivået. I analysene inkluderer vi ulike variabler som fanger opp kommunens økonomi. Vi benytter variabelen frie inntekter som mål på kommunenes inntekter, i tillegg inkluderer vi hvorvidt kommunen er listet på Robek siden det er forventet å dempe kommunenes økonomiske handlingsrom. Kommunenes gjeld fanger vi opp ved å inkludere langsiktig gjeld foregående år. I tillegg undersøker vi om kommunens disposisjonsfond og nivå på eiendomsskatt kan forklare forskjeller i kommunenes investeringsnivåer.

Frie inntekter er en variabel som i liten grad varierer innen kommunene over tid. Det er derimot betydelig variasjon i frie inntekter mellom kommuner. Det er derfor mest interessant å undersøke hvorvidt forskjeller i frie inntekter kan forklare forskjeller i investeringsnivå mellom kommuner. I våre analyser, der vi tar hensyn til en rekke kjennetegn ved kommunen, finner vi signifikante forskjeller i investeringsnivå mellom kommuner med ulikt nivå på frie inntekter. For hver 1000 krone ekstra i frie inntekter per innbygger øker brutto investeringsutgifter i gjennomsnitt med rundt 125 kroner per innbygger. Dette kan tolkes som at kommuner med større økonomisk handlingsrom (høyere frie inntekter) har et høyere investeringsnivå, alt annet likt. For å kunne tolke dette som en kausal effekt må frie inntekter være eksogent bestemt i modellen. Siden kommunene ikke kan påvirke frie inntekter direkte gjennom sine investeringer er det rimelig å anta at frie inntekter er eksogen i denne sammenhengen, men estimatet på sammenhengen kan være upresis siden vi ikke klarer å fange opp alle observerbare og uobserverbare forhold ved kommunen som kan tenkes å påvirke investeringsnivået.

Register om betinget godkjenning og kontroll (Robek) er et register over kommuner som er underlagt statlig kontroll som følge av å ha brutt budsjettbalansekravet. Det økonomiske handlingsrommet for kommuner på Robek kan derfor sies å være begrenset, blant annet gjennom at budsjett, låneopptak og langsiktige leieavtaler må godkjennes av fylkesmannen. For å fange opp hvordan Robek-oppføring påvirker investeringsnivået i kommunene utvider vi regresjonsmodellen med en variabel for Robek-status. Vi finner en klar effekt av at

kommuner listet på Robek har lavere totale investeringsutgifter per innbygger i årene kommunen er oppført i registeret. Den dempende effekten av Robek-oppføring på det totale investeringsnivået er robust på tvers av ulike modellspesifikasjoner. Vi finner altså tilnærmet samme respons både i sammenlikninger mellom kommuner (Minste kvadraters metode, MKM-modeller) og innen kommunen (Fixed effects, FE-modeller). I gjennomsnitt reduseres totale brutto investeringsutgifter med 2.000 kroner per innbygger den perioden kommunen er listet på Robek. Det er lite som tyder på at investeringsaktiviteten justeres i forkant av Robek-oppføringen eller at den lavere investeringstakten vedvarer etter utmelding av Robek.

Når vi gjør separate analyser av investeringer innenfor det enkelte tjenesteområde finner vi ikke en like entydig effekt av Robek-oppføring på investeringene. Investeringer innen grunnskole, barnehage, kultur og samferdsel reduseres når kommunen er listet på Robek, mens vi ikke finner noen signifikant effekt på investeringer innen pleie og omsorg, VAR og bolig. Siden vi ikke finner noen signifikant effekt er det altså ingen systematisk samvariasjon mellom at kommunen er oppført i Robek og investeringsnivå for disse sektorene. Selvkostprinsippet innen VAR innebærer at investeringer innen denne sektoren ikke forventes å påvirke fremtidige driftskostnader siden kostnadsøkningen kan finansieres gjennom økte brukerbetaling. Dette kan forklare at investeringene innen VAR ikke påvirkes av Robek-status. For barnehage og grunnskole finner vi at i perioden kommunen er oppført på Robek reduseres gjennomsnittlig investeringsnivå per innbygger innen tjenesteområdet med 3-4 prosent.

Øvrige variabler i analysen som fanger opp kommunens økonomiske handlingsrom er langsiktig gjeld per innbygger foregående år, eiendomsskatt per innbygger og disposisjonsfond per innbygger. Eiendomsskatt er en frivillig skatt som kommunen selv eventuelt vedtar å innføre. I perioden fra 2008 til 2018 økte antall kommuner som hadde innført eiendomsskatt fra 291 til 370. Både eiendomsskatt og disposisjonsfond er signifikante i analysene av samlet investeringsnivå hvor vi ser på forskjeller mellom kommuner (MKM-modeller), mens langsiktig gjeld ikke samvarierer med investeringsnivået i sammenligningene mellom kommuner, når en tar hensyn til en rekke kjennetegn ved kommunene. En økning i eiendomsskatteinntekter på kr. 1.000 per innbygger er assosiert med økning i totale investeringer på rundt kr. 135 per innbygger. For disposisjonsfond finner vi at 1.000 kroner mer i disposisjonsfond per innbygger bidrar til en økning i totale investeringer på anslagsvis 87 kroner per innbygger. Sammenligninger mellom kommuner viser at kommuner med høyere inntekter fra eiendomsskatt og et høyere disposisjonsfond er assosiert med et gjennomsnittlig høyere totalt investeringsnivå. Størrelsen på den estimerte sammenhengen vil være preget av usikkerhet siden vi i MKM-modellene ikke kan kontrollere for alle uobserverbare og observerbare forhold ved kommunen som kan påvirke investeringsnivået.

Disposisjonsfond per innbygger er også signifikant når vi sammenligner innen kommunen (kommunefaste effekter). Den estimerte effekten er i samme størrelsesorden som i MKM-modellene, men sammenhengen er ikke like presist estimert (lavere signifikansnivå). I de separate analysene for tjenesteområder finner vi at økningen i disposisjonsfond per innbygger er positivt assosiert med investeringer innenfor bolig, samferdsel og kultur. For de øvrige tjenesteområdene finner vi ingen signifikant sammenheng mellom størrelsen på disposisjonsfondet og investeringsnivået. Dette indikerer at kommunene i større grad venter med investeringer innen bolig, samferdsel og kultur til kommunen har bygd opp disposisjonsfond. For eiendomsskatt finner vi ingen sammenhenger i noen av modellene med kommunefaste effekter. Eiendomsskatt er, på samme måte som frie inntekter, en variabel som i liten grad varierer innen kommunen, men som kan variere betydelig mellom

kommuner. Dette forklarer at vi finner signifikant sammenheng mellom eiendomsskatt og investeringsnivå i MKM-modellene, men ingen effekt i FE-modellene.

Den siste variabelen som fanger opp økonomisk handlingsrom i våre modeller, er langsiktig gjeld foregående år. Når vi inkluderer denne variabelen i analysene, ønsker vi å undersøke om kommunens gjeldsnivå har betydning for investeringene. Vi finner ikke noen entydig effekt av langsiktig gjeld per innbygger på tvers av de ulike modellformuleringene. I analysene som utnytter variasjon mellom kommuner finner vi ingen samvariasjon mellom langsiktig gjeld foregående år og investeringsnivå. Når vi derimot estimerer modellen med kommunefaste effekter finner vi at når den langsiktige gjelden øker så virker det dempende på investeringene innen kommunen. Det er kun for totale investeringer og for grunnskoleinvesteringer at vi finner dempende effekt av langsiktig gjeld på investeringene.

### *Demografivariabel og befolkningsendringer*

En av faktorene som casekommunene trakk frem som av betydning for sine investeringsbeslutninger var demografistyrte behov, samt at de forsøkte å være framoverskuende i behovsvurderingene. Dette har vi også testet i de empiriske analysene ved å undersøke hvordan kommunene generelt responderer på demografiendringer. For å fange opp demografistyrte behov inkluderer vi variabler som fanger opp alderssammensetningen i kommunen. For å undersøke respons på endret behov estimerer vi modeller hvor vi inkluderer historisk befolkningsendringer ved å estimere modellen med en variabel for befolkningsendring siste 4 år. Data på befolkningsfremskrivninger muliggjør også å estimere modeller med forventet befolkningsendringer (5 eller 10 år frem) for å undersøke om kommunene er framoverskuende når de vurderer investeringer.

Alderssammensetningen i befolkningen, samt demografiendringer, sier noe om behovet for tjenester i kommunen. Befolkningsvekst i kommunene er assosiert med økt etterspørsel etter tjenester, og avhengig av kapasitet, kan befolkningsveksten skape behov for økte investeringer dersom kommunen må utvide kapasiteten innen en eller flere tjenesteområder. Selv om en kommune ikke har befolkningsvekst kan alderssammensetningen i befolkningen endres, som igjen kan bety at kommunen må bygge ned enkelte tjenester og utvide kapasitet innen andre tjenester.

Betydningen av alderssammensetningen er mest interessant når vi estimerer modellene med faste kommuneeffekter siden vi da fanger opp hvordan kommunen responderer på endringer i alderssammensetningen innen kommunen. I analysene av totale investeringer finner vi en positiv samvariasjon mellom andelen 80-89 år i kommunen og investeringsnivået. Siden totale investeringer fanger opp summen av investeringer innen alle sektorer i kommunen kan vi ikke ut fra dette si noe nærmere om hvilke tjenesteområder som omfattes av økt investeringsaktivitet når eldreandelen øker. Det er nærliggende å forvente at det er pleie og omsorgsinvesteringer som øker med økt andel eldre i kommunen siden denne sektoren tilbyr omfattende pleie og omsorgstjenester blant annet til de eldre i kommunen. Vi finner imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom investeringer i pleie og omsorg og andelen personer i bestemte aldersgrupper. Pleie og omsorgstjenestene i kommunene har en sammensatt brukergruppe med både yngre og eldre brukere, og fraværet av signifikansnivå for alderssammensetning i kommunen kan henge sammen med dette.

Vi finner noe støtte for at alderssammensetningen i kommunen har betydning for investeringsnivået innen de øvrige individrettede tjenestene. For investeringer innen grunnskole og barnehage finner vi at kommunene øker investeringene når andelen innbyggere i målgruppen øker. Dette støtter at kommunenes investeringer til en viss grad kan forklares med demografistyrte behov. Det er innen grunnskole at effekten er tydeligst,



mens effekten på barnehageinvesteringene er mer sammensatte hvor det i tillegg til positiv effekt av andel barn i barnehagealder også viser negativ effekt av andel 6-15 år i kommunen og andel 67-79 år.

I de empiriske analysene finner vi også spor av at kommunene er framoverskuende når de gjør sine investeringer. Resultater fra analyser av totale investeringer viser at forventet befolkningsvekst har betydning for dagens investeringsnivå, og forventninger basert på framskrivinger 5 år frem i tid har mer betydning enn 10 års framskrivinger. For totale investeringer finner vi ingen effekt av framtidige befolkningsendringer i ulike aldersgrupper. Når vi gjør analyser av investeringsutgifter etter tjenesteområder, finner vi derimot positiv effekt av forventet befolkningsvekst i aldersgruppen 67 år og eldre på investeringer innen pleie og omsorg.

### *Vedlikeholdsutgifter*

Vedlikehold er nært knyttet til investeringer. Jevnlig vedlikehold av bygningsmassen og annen realkapital kan bidra til å redusere eller utsette behovet for investeringer. På den annen side kan høye vedlikeholdsutgifter være tegn på at bygningsmassen er i dårlig forfatning, og at behovet for investeringer kan være stort. For å undersøke sammenhenger mellom vedlikehold og investeringer utnytter vi data for vedlikeholdsutgifter per kvadratmeter kommunale bygg innen grunnskole, barnehage og pleie og omsorg og utvider de sektorspesifikke analysene med foregående års vedlikeholdsutgifter. Utgangshypotesen er at høye vedlikeholdsutgifter foregående år reduserer behovet for investeringer i år, gitt at vedlikehold bidrar til å utsette behovet for investeringer. I våre analyser finner vi ingen signifikant sammenheng mellom vedlikeholdsutgifter og investeringer for de tre sektorene grunnskole, barnehage og pleie og omsorg. Dette fraværet av signifikans indikerer at begge sammenhengene kan være til stede: både at vedlikehold utsetter behovet for investeringer og at høye vedlikeholdsutgifter kan være tegn på at investeringsbehovet er stort.

### *Dekningsgrader og skolestruktur*

I tillegg til å undersøke hvordan vedlikehold påvirker investeringer innen de individrettede tjenestene, har vi også forsøkt å analysere hva det investeres i. Siden tjenestetilbudet innen de individrettede tjenestene barnehage og pleie- og omsorg er vanlig å måle i dekningsgrader, har vi analysert separate modeller med dekningsgrad innen barnehage og institusjonsdekningen innen pleie og omsorg som avhengig variabel, og det sektorspesifikke investeringsnivået året før som forklaringsvariabel. Vi finner at barnehageinvesteringer gir økt barnehagedekning og pleie og omsorgsinvesteringer gir økt institusjonsdekning, altså økt kapasitet. For skolesektoren er ikke dekningsgrader et like relevant mål siden kommunen må gi et skoletilbud til alle barn i skolepliktig alder. For å undersøke hvorvidt skoleinvesteringer påvirker skolestrukturen estimerer vi modeller med antall skoler eller antall elever per skole som avhengig variabel og skoleinvesteringer foregående år som forklaringsvariabel. Vi finner både en positiv effekt på skolestørrelse og en negativ effekt på antall skoler, som tyder på at det investeres i færre, men større skoler. Altså endret skolestruktur.

### *Oppsummerende diskusjon*

Gjennomgående for den empiriske analysen er at det har vært vanskelig å avdekke faktorer som systematisk samvarierer med kommunenes investeringsnivå, og som kan betegnes som drivere bak investeringsutviklingen. En av utfordringene er blant annet at vi ikke kjenner tidspunktet for investeringsbeslutningen. Vår informasjon om investeringer, som vi benytter i analysene, er når investeringene realiseres og dermed synliggjøres i kommuneregnskapet

som investeringsutgifter. Blant annet rentenivå og sammensetningen i kommunestyret er faktorer som trolig er avgjørende når investeringsbeslutningen tas. Siden det tar tid, og tiden kan variere fra sak til sak, fra beslutningen tas til investeringen er synlig i kommuneregnskapet kan det bidra til støy i modellen som igjen kan bidra til upresise estimater og fravær av signifikante sammenhenger.

Totale investeringer inkluderer investeringer for alle typer kommunale tjenester. Disse tjenesteområdene varierer både i type tjenester og hvilke deler av befolkningen tjenestene retter seg mot. Enkelte individrettede tjenester er avgrenset til bestemte aldersgrupper. Andre tjenester omfatter alle innbyggerne i mer eller mindre grad. Noen tjenester har behov for jevnlig investeringer i en voksende befolkning, mens andre tjenester krever veldig store investeringer med ujevne mellomrom. For eksempel en kommune som nylig har investert i et kulturhus vil trolig ikke ha behov for like store investeringer på en stund. Vann, avløp og renovasjon (VAR) er et tjenesteområde som vil kreve store investeringer når gammel infrastruktur må byttes eller når kommunen vokser og nye områder skal utbygges. I og med at modellene med totale investeringer inkluderer investeringer for alle typer tjenester kan dette kamuflere variasjoner i investeringer for enkelte tjenesteområder som samvarierer med endringer i målgruppen.

Oppsummert kan vi si at vi finner støtte for at økonomiske faktorer som inntektsnivå og disposisjonsfond bidrar positivt til kommunenes totale investeringer. Begrenset økonomisk handlingsrom gjennom Robek eller at kommunen har økning i sin langsiktige gjeld virker derimot dempende på kommunens totale investeringer. Vi finner også støtte for at kommunene er framoverskuende når de vurderer investeringsbehov. Dette ble trukket frem i samtaler med kommunen, og støttes av funn i den kvantitative analysen ved at forventninger om befolkningsvekst virker positivt på totale investeringer, samt at forventninger om vekst i aldersgruppen over 67 år virker positivt på investeringer innen pleie og omsorg.

Når det gjelder hva kommunene investerer i er det litt begrenset hva det er mulig å undersøke empirisk. I samtaler med kommunene ble det blant annet diskutert i hvilken grad kommunene vektlegger kvalitet når de gjør sine investeringer. Kommunene vi snakket med er samstemte i at de satser på kvalitet. Siden vi ikke har informasjon om enhetskostnader knyttet til investeringer er det vanskelig å si noe om hvorvidt det investeres dyrere nå enn tidligere. Det har også vært en utvikling i kravene til kommunale bygninger, som kan bidra til å drive opp kostnadene knyttet til investeringen. Dette vil være likt for alle kommuner, og vil ikke bidra til å forklare forskjeller mellom kommuner, men det kan bidra til å forklare noe av økningen over tid. Det vi *har* undersøkt er hvorvidt kapasitet i de individrettede tjenestene endres som følge av investeringene. For barnehage og pleie og omsorg finner vi at dekningsgradene er høyere året etter investeringene, noe som støtter at investeringene bidrar til økt kapasitet. For grunnskole finner vi at investeringer bidrar til endret skolestruktur, med færre og større skoler. Dette kom også frem i samtalene med utvalgte kommuner, som påpekte at man i forbindelse med investeringer benyttet anledningen til å justere kapasitet og struktur.

## 5 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 10. mars 2020 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2021

### 1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2021-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter samlet for landet 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 2021 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2020.

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 2021 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021. Framskrevet endring i befolkningen er justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2020 og faktisk befolkning 1. januar 2020 for det enkelte årskull. Anslaget på merutgiftene i 2020 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2020.

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. Beregningene tar ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Aldersgruppene er grove, slik at kostnadene knyttet til en 50-åring er de samme som til en 66-åring, mens kostnadene til en 90-åring er nær det dobbelte av en 89-åring. Det er ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Formålet med beregningene begrenser seg til å vise konsekvensene for kommunale utgifter i 2021 av isolerte demografiske endringer som dels er en følge av hendelser etter SSBs 2018-framskriving og dels av de sentrale elementene i framskrivingen for inneværende år. Gitt den korte tidsperioden og betingingen på dekningsgrader, standarder og produktivitet, vil usikkerheten i anslagene være begrenset. Denne usikkerheten knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2020 er basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM), justert for avvik per 1. januar 2020, er om lag 33 700 personer. På bakgrunn av dette anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,0 mrd. 2020-kroner i 2021. Merutgiftene kan knyttes til både kommunene og fylkeskommunene. Av dette kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene, anslås til om lag 1,6 mrd. kroner i 2021. Anslagene for samlede utgifter er nedjustert med 0,1 mrd. kroner fra utvalgets første, foreløpige estimater fra høstrapporten 2019.

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 28 700 personer, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til 1,7 mrd. 2020-kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten bli om lag 40 400. De beregnede merutgiftene kan da anslås til 2,4 mrd. 2020-kroner.

Situasjonen internasjonalt kan tilsi at det i 2021 er større usikkerhet knyttet til bosetting av flyktninger enn vanlig. Bosetting av flyktninger medfører utgifter til tjenesteproduksjon. Samtidig får kommunene ulike tilskudd utenfor kommuneopplegget som skal bidra til å dekke utgiftene ved bosetting og integrering. De aller fleste tilskuddene utbetales per person.

SSB publiserte 27. februar 2020 innbyggertall ved inngangen til 2020. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2019 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2020 til å bli på om lag 1,3 mrd. 2019-kroner, dvs. omtrent det samme som utvalget anslo i mars 2019. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene anslås å ha økt med 1 mrd. kroner, også dette omtrent det samme som anslått av TBU i mars 2019.

Alle befolkningstall er pr. 1. januar.

## 2 Demografisk utvikling

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

### *Metode for justering av befolkningsframskrivingene*

I juni 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 2020 til 1. januar 2021, gjorde utvalget en endring for tilsvarende periode fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i fjor. Endringen skulle ta hensyn til at hadde kommet ny informasjon om den faktiske befolkningsveksten etter at framskrivingene ble publisert. Som anslag på befolkningsendringen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021, tar utvalget nå utgangspunkt i faktisk befolkning per 1. januar 2020. Videre justeres den framskrevne befolkningen per 1. januar 2021 for avviket mellom faktisk befolkning og befolkningsframskrivingens anslag for 1. januar 2020 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:

- Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger.
- For alle andre årskull, men illustrert her ved årskullene 1 og 2 år per 1. januar 2021: Anslag antall 1-åringer per 1. januar 2021 settes lik anslaget ifølge SSBs befolkningsframskrivninger pluss differansen mellom antall 0-åringer i 1. januar 2020 og framskrevet antall 0-åringer per 1. januar 2020. Det korrigeres altså for avviket mellom framskrivingene og faktisk utvikling i foregående år. For 2-åringene blir TBUs framskrivninger framskrevet antall 2-åringer per 1. januar 2021 ifølge SSBs befolk-

ningsframskrivinger pluss differansen mellom antall 1-åringer per 1. januar 2020 og framskrevet antall 1-åringer per 1. januar 2020. 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 TBUs anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021.

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-32	0,0	235	0,2	538	0,5
2-5 år	-4 307	-1,8	-4 059	-1,7	-3 725	-1,6
6-15 år	-758	-0,1	-235	0,0	448	0,1
16-18 år	929	0,5	1 131	0,6	1 389	0,7
19-20 år	-2 524	-1,9	-2 370	-1,8	-2 171	-1,6
21-22 år	18	0,0	257	0,2	574	0,4
23-29 år	-4 013	-0,8	-2 648	-0,5	-756	-0,1
30-34 år	6 574	1,8	7 299	2,0	8 312	2,2
35-49 år	-2 534	-0,2	-1 523	-0,1	-127	0,0
50-66 år	13 352	1,2	13 577	1,2	13 890	1,2
67-79 år	16 600	2,8	16 610	2,8	16 622	2,8
80-89 år	4 664	2,5	4 664	2,5	4 664	2,5
90 år og over	718	1,6	718	1,6	718	1,6
<b>Sum</b>	<b>28 687</b>	<b>0,5</b>	<b>33 656</b>	<b>0,6</b>	<b>40 376</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 flere 16-18 åringer trekker isolert sett i retning av høyere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,5 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 mindretgifter**

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 mindretgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og anslått endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindretgifter som summen av mer- og mindretgifter 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 behovene innen hver aldersgruppe f.eks. på grunn av arbeidsledighet, innvandrersandel, befolkningens helsetilstand og funksjonsevne m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som det ses på i dette notatet.

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 med uendret samlet tjenestebehov.

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

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

---

<sup>7</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon (2015).

gjeldende metode og en metode der en trakk inn flere tjenester, men samtidig også hadde lagt proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn, vil gi om lag samme resultat.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2021 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2020. Anslaget er basert på regnskapstall for 2018 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2020 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 342 mrd. kroner i 2020. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene er anslått til 64 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 406 mrd. kroner i 2020. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2020 framkommer som brutto driftsutgifter i 2018, på henholdsvis 320 mrd. kroner for kommunene og 60 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2018 til 2020 på 6,8 pst. for kommunene og 7,6 pst. for fylkeskommunene. Metoden innebærer at det tas hensyn til midler som er overført til kommunerammen som følge av oppgaveoverføringer e.l. i 2019 og 2020.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøkklene anslått til henholdsvis 288 mrd. kroner og 53 mrd. kroner i 2020. De samlede netto utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 319 mrd. kroner i 2020. Anslaget på netto driftsutgifter i 2020 framkommer som netto driftsutgifter i 2018, på henholdsvis 269 mrd. kroner for kommunene og 50 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2018 til 2020.

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 2020 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Anslag 2020*

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	342,0	0,841	287,7	0,843
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	64,4	0,159	53,5	0,157
<b>Sum</b>	<b>406,5</b>	<b>1,000</b>	<b>341,2</b>	<b>1,000</b>

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

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2020, som vist i statsbudsjettet for 2020 (Prop. 1 S (2019-2020)) 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.

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,317 i den kommunale kostnadsnøkkel, er tolkningen at 31,7 pst. av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler.

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,027	0,004	0,023	0,028	0,004	0,024
2-5 år	0,161	0,010	0,137	0,168	0,008	0,143
6-15 år	0,317	0,026	0,271	0,323	0,022	0,276
16-18 år	0,013	0,660	0,115	0,013	0,691	0,119
19-20 år	0,010	0,017	0,011	0,010	0,015	0,010
21-22 år	0,010	0,011	0,010	0,010	0,011	0,010
23-29 år	0,026	0,044	0,029	0,026	0,040	0,028
30-34 år	0,025	0,032	0,026	0,024	0,029	0,025
35-49 år	0,071	0,092	0,075	0,070	0,085	0,072
50-66 år	0,068	0,096	0,073	0,067	0,089	0,070
67-79 år	0,107	0,005	0,091	0,103	0,005	0,088
80-89 år	0,111	0,002	0,094	0,107	0,001	0,091
90 år og over	0,053	0,000	0,045	0,051	0,000	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>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## 5 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2020 til 2021 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkel i tabell 3 kan samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2020 beregnes. Deretter beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2020. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2021 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 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 2020. Tabell 5 viser tilsvarende beregninger for 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 2,0 mrd. kroner i 2021. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,5 pst. Anslaget bygger på de beregningmessige forutsetningene omtalt i pkt. 4.



Tabell 4 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 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. 2020	Samlede utg. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. (2020-kr)	Anslått endring i folketal 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	0,023	110 839	9,5	85 955	235	20
2-5 år	0,137	240 320	55,6	231 415	-4 059	-939
6-15 år	0,271	642 376	110,2	171 562	-235	-40
16-18 år	0,115	188 630	46,9	248 793	1 131	281
19-20 år	0,011	133 397	4,4	33 323	-2 370	-79
21-22 år	0,010	133 981	4,1	30 750	257	8
23-29 år	0,029	510 958	11,9	23 235	-2 648	-62
30-34 år	0,026	374 224	10,5	28 103	7 299	205
35-49 år	0,075	1 079 986	30,4	28 103	-1 523	-43
50-66 år	0,073	1 125 449	29,5	26 224	13 577	356
67-79 år	0,091	596 710	37,1	62 182	16 610	1 033
80-89 år	0,094	185 480	38,1	205 170	4 664	957
90 år og over	0,045	45 230	18,2	403 326	718	290
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 367 580</b>	<b>406,5</b>	<b>75 732</b>	<b>33 656</b>	<b>1 987</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

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 økning i utgifter som følge av demografiendringer på 300 mill. kroner, noe som må ses i sammenheng med flere unge i aldersgruppen 16-18 år. Tilsvarende beregninger for utgifter som finansieres av de frie inntektene gir en merutgift på 1,6 mrd. kroner knyttet til de frie inntektene, se tabell 5.

Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 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. 2020	Utg. frie innt. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. (2020-kr)	Anslått endring i folketal 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	0,024	110 839	8,3	74 434	235	17
2-5 år	0,143	240 320	48,9	203 523	-4 059	-826
6-15 år	0,276	642 376	94,1	146 474	-235	-34
16-18 år	0,119	188 630	40,5	214 895	1 131	243
19-20 år	0,010	133 397	3,6	26 785	-2 370	-63
21-22 år	0,010	133 981	3,3	24 960	257	6
23-29 år	0,028	510 958	9,6	18 719	-2 648	-50
30-34 år	0,025	374 224	8,6	22 880	7 299	167
35-49 år	0,072	1 079 986	24,7	22 880	-1 523	-35
50-66 år	0,070	1 125 449	23,9	21 274	13 577	289
67-79 år	0,088	596 710	30,0	50 244	16 610	835
80-89 år	0,091	185 480	30,9	166 473	4 664	776
90 år og over	0,043	45 230	14,8	327 606	718	235
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>5 367 580</b>	<b>341,2</b>	<b>63 559</b>	<b>33 656</b>	<b>1 561</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2020 til 2021 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. (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	85 955	-32	-3	538	46
2-5 år	231 415	-4 307	-997	-3 725	-862
6-15 år	171 562	-758	-130	448	77
16-18 år	248 793	929	231	1 389	346
19-20 år	33 323	-2 524	-84	-2 171	-72
21-22 år	30 750	18	1	574	18
23-29 år	23 235	-4 013	-93	-756	-18
30-34 år	28 103	6 574	185	8 312	234
35-49 år	28 103	-2 534	-71	-127	-4
50-66 år	26 224	13 352	350	13 890	364
67-79 år	62 182	16 600	1 032	16 622	1 034
80-89 år	205 170	4 664	957	4 664	957
90 år og over	403 326	718	290	718	290
<b>Sum</b>	<b>75 732</b>	<b>28 687</b>	<b>1 667</b>	<b>40 376</b>	<b>2 409</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 4 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn middelalternativet når vi ser på merutgiftene uavhengig av finansiering, se tabell 6. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,4 mrd. kroner, eller 0,4 mrd. kroner mer enn ved middelalternativet.

**Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2020 til 2021 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.**

	Utgift per innb. (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	74 434	-32	-2	538	40
2-5 år	203 523	-4 307	-877	-3 725	-758
6-15 år	146 474	-758	-111	448	66
16-18 år	214 895	929	200	1 389	298
19-20 år	26 785	-2 524	-68	-2 171	-58
21-22 år	24 960	18	0	574	14
23-29 år	18 719	-4 013	-75	-756	-14
30-34 år	22 880	6 574	150	8 312	190
35-49 år	22 880	-2 534	-58	-127	-3
50-66 år	21 274	13 352	284	13 890	295
67-79 år	50 244	16 600	834	16 622	835
80-89 år	166 473	4 664	776	4 664	776
90 år og over	327 606	718	235	718	235
<b>Sum</b>	<b>63 559</b>	<b>28 687</b>	<b>1 290</b>	<b>40 376</b>	<b>1 918</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

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 0,4 mrd. kroner høyere enn middelalternativet.

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

## 6 Mer- og mindretgifter i 2020 – oppdaterte beregninger

I TBUs anslag fra mars 2019 ble de samlede merutgiftene i 2020 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, justert for befolkningsutvikling fram til 1. januar 2019.

SSB publiserte 27. februar 2020 befolkningstall per 1. januar 2020 som viste at den faktiske registrerte befolkningsveksten fra 1. januar 2019 til 1. januar 2020 ble om lag 39 400, dvs. om lag 4 600 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2019. Befolkningsutviklingen ble svakere enn anslått blant annet for aldersgrupper fra 0-5 år og 16-18 år, aldersgrupper med høyt gjennomsnittlig utgiftsbehov. Befolkningsutviklingen ble derimot sterkere blant annet i aldersgrupper fra 23-66 år, der gjennomsnittlig utgiftsbehov er langt lavere. I sum blir derfor anslåtte merutgifter om lag uendret fra beregningen fra mars 2019, jf. tabell 8.

*Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.*

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2019		Endelige tall per 1.1.2020, publisert 27.2.2020	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2019-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindretgift (2019-kr)
0-1 år	-1 003	-81	-2 102	-170
2-5 år	-2 700	-585	-2 878	-624
6-15 år	778	131	911	154
16-18 år	-2 416	-558	-2 635	-609
19-20 år	1 367	44	946	30
21-22 år	-1 988	-59	-2 650	-79
23-29 år	501	12	1 033	24
30-34 år	7 188	199	9 252	256
35-49 år	-4 126	-94	-1 050	-24
50-66 år	15 601	326	16 815	351
67-79 år	17 055	1 024	17 015	1 022
80-89 år	4 378	852	4 449	865
90 år og over	122	46	262	98
<b>Sum</b>	<b>34 757</b>	<b>1 255</b>	<b>39 368</b>	<b>1 294</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter anslås nå til 1,0 mrd. kroner i 2020, omtrent det samme som i beregningen som ble foretatt i mars 2019, se tabell 9.

Tabell 9 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2019 til 2020 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU mars 2019		Endelige tall per 1.1.2020, publisert 27.2.2020	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2019-kr)
0-1 år	-1 003	-70	-2 102	-147
2-5 år	-2 700	-515	-2 878	-549
6-15 år	778	110	911	129
16-18 år	-2 416	-487	-2 635	-531
19-20 år	1 367	35	946	24
21-22 år	-1 988	-48	-2 650	-64
23-29 år	501	9	1 033	19
30-34 år	7 188	162	9 252	208
35-49 år	-4 126	-77	-1 050	-20
50-66 år	15 601	266	16 815	287
67-79 år	17 055	823	17 015	821
80-89 år	4 378	688	4 449	699
90 år og over	122	37	262	79
<b>Sum</b>	<b>34 757</b>	<b>934</b>	<b>39 368</b>	<b>958</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## 6 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – nye befolkningsframskrivninger

**Notat fra TBU med oppdaterte beregninger av kommunesektorens utgifter i forbindelse med at Statistisk sentralbyrå la frem nye befolkningsframskrivninger 3. juni 2020.**

### 1 Hovedpunkter

Til 1. konsultasjonsmøte om 2021-budsjettet la Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søkte å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen.

Beregningene til 1. konsultasjonsmøte benyttet befolkningsframskrivninger publisert i juni 2018, justert for kjent befolkningsutvikling. I dette notatet presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på befolkningsframskrivingene fra 3. juni 2020. Framskrivningene er basert på registrert folketall 1. januar 2020.

I beregningene av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen, merutgifter, er det forutsatt konstante gjennomsnittskostnader pr. innbygger i aldersgruppene fra 2020-2021, samt konstante aldersspesifikke dekningsgrader for tjenestene. Beregningene tar 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. Aldersgrupperingen er relativt grov for dem som bruker relativt lite av tjenestene, og mer detaljert for de tyngre brukergruppene, se tabell 1. Det er ingen oppdeling i kjønn eller innvandrere-/landbakgrunn som uansett ville gitt små effekter på ett års sikt.

Formålet med beregningene begrenser seg til å vise de isolerte konsekvensene av demografiske endringer fra 2020-2021 for kommunale utgifter. Gitt den korte tidshorizonten knytter usikkerheten seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

#### *Merutgiftene knyttet til demografiske endringer nedjusteres for 2021*

Forventet befolkningsvekst gjennom 2020 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er nå om lag 24 600 personer. Basert på befolkningsframskrivingene fra juni 2018 justert for kjent utvikling la utvalget i notat til 1. konsultasjonsmøte til grunn en befolkningsvekst på 33 700 personer. De nye befolkningsframskrivingene gir dermed en klart lavere befolkningsvekst gjennom 2020 enn lagt til grunn den gangen. Det anslås nå at den demografiske utviklingen vil innebære samlede merutgifter for kommunesektoren på om lag 1,4 mrd. 2020-kroner i 2021, dvs. 0,6 mrd. kroner lavere enn anslaget til første konsultasjonsmøte.

Merutgiftene for sektoren som finansieres av de frie inntektene, vil med hovedalternativet kunne anslås til om lag 1,1 mrd. kroner i 2021 eller 0,5 mrd. kroner lavere enn anslaget til 1. konsultasjonsmøte.

## Usikkerhet

Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet. For å skissere denne 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 17 200 personer, og de beregnede merutgiftene uavhengig av finansiering kan da anslås 0,5 mrd. 2020-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 36 200 personer, og de beregnede merutgiftene uavhengig av finansiering kan da anslås til 0,7 mrd. 2020-kroner høyere enn middelalternativet.

Tilsvarende kan de beregnede merutgiftene finansiert av de frie inntekter med lavalternativet for nettoinnvandring anslås 0,4 mrd. 2020-kroner lavere enn med middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan de beregnede merutgiftene for de frie inntektene anslås til rundt 0,6 mrd. 2020-kroner høyere enn med middelalternativet.

## 2 Demografisk utvikling

Kommunene har ansvaret for bl.a. barnehager, grunnskole, helsetjenester, sosialtjenester, barnevern og pleie- og omsorgstjenester. Fylkeskommunene har blant annet ansvar for videregående opplæring, tannhelse og samferdsel. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021. Dette er i tråd med det opplegget utvalget har benyttet i tidligere års beregninger. I juni 2020 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2020-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2020. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

På grunn av reiserestriksjoner og andre forhold knyttet til covid-19-pandemien forventer SSB spesielt lav innvandring i 2020 og 2021. Den nåværende krisen vil trolig også påvirke fruktbarheten negativt, noe det er tatt hensyn til i mellomalternativet i SSBs kortsiktige fruktbarhetsforutsetninger. Levealderen er lagt noe høyere i de nye befolkningsframskrivingene, men ifølge SSB bidrar dette lite til befolkningsveksten på kort sikt.

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet, men i tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 i tre alternativer.

Færre barn i alderen 0-15 år trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til blant annet barnehage og grunnskole. Flere i alderen 16-18 år trekker i retning av høyere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene over 67 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorg. Også flere i aldersgruppene 50-66 år og 30-34 år bidrar til å trekke opp merutgiftene som følger av demografiendringer. Anslått vekst i total folkemengde er 0,5 pst. for middelalternativet og 0,3 og 0,7 pst. i alternativene med hhv. lav og høy innvandring.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2020 til 1.1.2021. Befolkningsframskrivinger fra juni 2020

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-957	-0,9	-704	-0,6	-363	-0,3
2-5 år	-4 800	-2,0	-4 334	-1,8	-3 681	-1,5
6-15 år	-1 882	-0,3	-1 109	-0,2	-63	0,0
16-18 år	232	0,1	505	0,3	859	0,5
19-20 år	-3 053	-2,3	-2 800	-2,1	-2 354	-1,8
21-22 år	-695	-0,5	-314	-0,2	356	0,3
23-29 år	-8 204	-1,6	-6 176	-1,2	-2 857	-0,6
30-34 år	4 985	1,3	6 027	1,6	7 709	2,1
35-49 år	-4 082	-0,4	-2 615	-0,2	-213	0,0
50-66 år	13 573	1,2	14 013	1,2	14 708	1,3
67-79 år	16 623	2,8	16 655	2,8	16 696	2,8
80-89 år	4 679	2,5	4 679	2,5	4 679	2,5
90 år +	754	1,7	754	1,7	754	1,7
Sum	17 173	0,3	24 581	0,5	36 230	0,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3 Beregnede mer- og mindretgifter i 2021 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2020 til 2021 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer fra 2020-2021 knyttet til de tre alternativene.

For nærmere om metode for beregning av mer- og mindretgifter viser vi til notat til 1. konsultasjonsmøte. Der redegjøres det blant annet for kostnadsnøkkel og anslag på samlede utgifter i 2020. Det er kun forutsetningene knyttet befolkningsutviklingen fra 1. januar 2020 til 1. januar 2021 som er endret fra notatet til 1. konsultasjonsmøte. Øvrig datagrunnlag er det samme som den gangen. Det er lagt til grunn samme standarder, produktivitet og dekningsgrad i 2021 som lagt til grunn for 2020.

I tabell 2 og 3 er mer- og mindretgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst. Tabellen viser anslåtte merutgifter basert på befolkningsframskrivinger fra henholdsvis juni 2018 og juni 2020.

*De samlede merutgiftene nedjusteres fra 2,0 mrd. kroner til 1,4 mrd. kroner*

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2020 til 2021 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 1,4 mrd. kroner i 2020, se tabell 2. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,3 prosent. Anslaget er 0,6 mrd. kroner lavere enn beregningene basert på middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2018. Det er betydelige nedjusteringer for blant annet aldersgrupper inntil 18 år, mens det bare er mindre endringer i anslagene knyttet til aldersgrupper over 50 år. Nedjusteringen for de yngre aldersgruppene må ses i sammenheng med nedjusterte anslag for nettoinnvandringen.

Tabell 2 Kommunesektorens brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2020 til 2021. Basert på befolkningsframskrivninger fra hhv. juni 2018 og juni 2020.

				Beregninger foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2020		Oppdaterte beregninger	
				Basert på bef.fremskr. 2018, middelalternativ (MMMM)		Basert på bef.fremskr. 2020, hovedalternativ (MMMM)	
Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. i 2020 (2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	
0-1 år	0,023	9,5	85 955	235	20	-704	-61
2-5 år	0,137	55,6	231 415	-4 059	-939	-4 334	-1 003
6-15 år	0,271	110,2	171 562	-235	-40	-1 109	-190
16-18 år	0,115	46,9	248 793	1 131	281	505	126
19-20 år	0,011	4,4	33 323	-2 370	-79	-2 800	-93
21-22 år	0,010	4,1	30 750	257	8	-314	-10
23-29 år	0,029	11,9	23 235	-2 648	-62	-6 176	-143
30-34 år	0,026	10,5	28 103	7 299	205	6 027	169
35-49 år	0,075	30,4	28 103	-1 523	-43	-2 615	-73
50-66 år	0,073	29,5	26 224	13 577	356	14 013	367
67-79 år	0,091	37,1	62 182	16 610	1 033	16 655	1 036
80-89 år	0,094	38,1	205 170	4 664	957	4 679	960
90 år +	0,045	18,2	403 326	718	290	754	304
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>361,6</b>	<b>68 280</b>	<b>33 656</b>	<b>1 987</b>	<b>24 581</b>	<b>1 389</b>

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Av den samlede merutgiften på om lag 1,4 mrd. kroner er vel 1,2 mrd. kroner knyttet til kommunene og vel 0,1 mrd. kroner knyttet til fylkeskommunene. Merutgiftene i kommunene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunens merutgifter må ses i sammenheng med flere unge i alderen 16-18 år i videregående skole.

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene gir en merutgift på 1,1 mrd. kroner, se tabell 3. For kommunene er økningen vel 0,9 mrd. kroner, mens utgiftsbehovet knyttet til de demografiske endringene øker med vel 0,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Anslaget for merutgiftene knyttet til de frie inntektene er 0,5 mrd. kroner lavere enn beregningene basert på middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra 2018.

Samlede mer- og mindreutgifter for kommunesektoren er også beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2020. Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 2 og 3.

Gitt forutsetningene og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan de samlede merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,9 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn anslag basert på middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,1 mrd. kroner, dvs. om lag 0,7 mrd. kroner mer enn anslag basert på middelalternativet.



Tabell 3 Kommunesektorens netto driftsutgifter (frie inntekter) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2020 til 2021. Basert på befolkningsframskrivinger fra hhv. juni 2018 og juni 2020.

				Beregninger foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2020		Oppdaterte beregninger	
				Basert på bef.fremskr. 2018, middelalternativ (MMMM)		Basert på bef.fremskr. 2020, hovedalternativ (MMMM)	
Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2020-kr)	Utgift per innb. i 2020 (2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	
0-1 år	0,024	8,3	74 434	235	17	-704	-52
2-5 år	0,143	48,9	203 523	-4 059	-826	-4 334	-882
6-15 år	0,276	94,1	146 474	-235	-34	-1 109	-162
16-18 år	0,119	40,5	214 895	1 131	243	505	109
19-20 år	0,010	3,6	26 785	-2 370	-63	-2 800	-75
21-22 år	0,010	3,3	24 960	257	6	-314	-8
23-29 år	0,028	9,6	18 719	-2 648	-50	-6 176	-116
30-34 år	0,025	8,6	22 880	7 299	167	6 027	138
35-49 år	0,072	24,7	22 880	-1 523	-35	-2 615	-60
50-66 år	0,070	23,9	21 274	13 577	289	14 013	298
67-79 år	0,088	30,0	50 244	16 610	835	16 655	837
80-89 år	0,091	30,9	166 473	4 664	776	4 679	779
90 år +	0,043	14,8	327 606	718	235	754	247
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>341,2</b>	<b>63 559</b>	<b>33 656</b>	<b>1 561</b>	<b>24 581</b>	<b>1 052</b>

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

I tabell 5 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren finansiert av de frie inntektene beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring basert på SSBs siste befolkningsframskrivinger fra juni 2020. Gitt forutsetningene og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene for de frie inntektene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 0,6 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn anslag basert på middelalternativet. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene for de frie inntektene anslås til om lag 1,6 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner høyere enn anslag basert på middelalternativet.

Den største usikkerheten for kommunesektorens kostnader som følger av endringer i demografien er knyttet til yngre. Forskjellene mellom anslagene basert på hhv. lav og høy innvandring fremstår denne gangen som uvanlig stor, trolig på grunn av usikkerheten om betydningen av covid-19.

**Tabell 4 Kommunesektorens brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2020 til 2021. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring.. Basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra juni 2020.**

	Utgift per innb. (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	85 955	-957	-82	-363	-31
2-5 år	231 415	-4 800	-1 111	-3 681	-852
6-15 år	171 562	-1 882	-323	-63	-11
16-18 år	248 793	232	58	859	214
19-20 år	33 323	-3 053	-102	-2 354	-78
21-22 år	30 750	-695	-21	356	11
23-29 år	23 235	-8 204	-191	-2 857	-66
30-34 år	28 103	4 985	140	7 709	217
35-49 år	28 103	-4 082	-115	-213	-6
50-66 år	26 224	13 573	356	14 708	386
67-79 år	62 182	16 623	1 034	16 696	1 038
80-89 år	205 170	4 679	960	4 679	960
90 år +	403 326	754	304	754	304
<b>Sum</b>	<b>75 732</b>	<b>17 173</b>	<b>907</b>	<b>36 230</b>	<b>2 085</b>

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Tabell 5 Kommunesektorens netto driftsutgifter (frie inntekter) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2020 til 2021. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra juni 2020.**

	Utgift per innb. i 2020 (2020-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)	Anslått endring i folketall 2020-2021	Mer-/mindreutgift (mill. 2020-kr)
0-1 år	74 434	-957	-71	-363	-27
2-5 år	203 523	-4 800	-977	-3 681	-749
6-15 år	146 474	-1 882	-276	-63	-9
16-18 år	214 895	232	50	859	185
19-20 år	26 785	-3 053	-82	-2 354	-63
21-22 år	24 960	-695	-17	356	9
23-29 år	18 719	-8 204	-154	-2 857	-53
30-34 år	22 880	4 985	114	7 709	176
35-49 år	22 880	-4 082	-93	-213	-5
50-66 år	21 274	13 573	289	14 708	313
67-79 år	50 244	16 623	835	16 696	839
80-89 år	166 473	4 679	779	4 679	779
90 år +	327 606	754	247	754	247
<b>Sum</b>	<b>63 559</b>	<b>17 173</b>	<b>644</b>	<b>36 230</b>	<b>1 641</b>

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## 7 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

### Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 10. mars 2020 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2021

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 2019 og bygger på tilgjengelig informasjon per 5. mars 2020. Alle tall for 2019 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

### 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 2019 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2020. Undersøkelsen omfatter 16 av 17 fylkeskommuner og 287 kommuner, som i alt dekker 86,1 pst. av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert i undersøkelsen. Finnmark er eneste fylkeskommunen som ikke inngikk i undersøkelsen. Oslo inngikk ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 5. mars 2020. Tallene for Oslo er innarbeidet i dette notatet, bortsett i tabell 3 og 4. KS' undersøkelse 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. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.

	2018	2019 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	6,1	4,7
Netto driftsresultat	2,5	1,7
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>		
Brutto driftsresultat	5,8	4,4
Netto driftsresultat	2,3	1,5
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	7,5	6,4
Netto driftsresultat	3,8	2,8

<sup>1</sup> Anslag for 2019 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner og 15 fylkeskommuner.

<sup>2</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2018 til 2019 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra<sup>1</sup>. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>2</sup>. Pst. av brutto driftsinntekter. 2007-2019.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 <sup>1,2,3</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	7,0	
Netto driftsresultat	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2
<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	6,8	
Netto driftsresultat	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1¼
<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	7,7	
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	2,8

<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 korrigert for denne endringen ved at moms-kompensasjonen 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 2019 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner og 15 fylkeskommuner, men omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2018 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0-0,1 prosentpoeng høyere.

<sup>3</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2018 til 2019 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2019 KS' regnskapsundersøkelse og TBU

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 pst. av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¼ pst. for kommunene (inkl. Oslo) og 4 pst. for fylkeskommunene.<sup>8</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 2007-2019 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 pst. i årene 2007-2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2015-2018 til et nivå godt over utvalgets anbefaling.

Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene, men målt opp mot utvalgets anbefalte nivåer, har driftsresultatene i perioden 2015-2018 sett under ett vært særlig gode i kommunene. I 2018 lå driftsresultatet for sektoren på 2,8 pst., for kommunene på 2,6 pst. og for fylkeskommunene på 3,8 pst.

Basert på KS' regnskapsundersøkelse og tall for Oslo anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 2 pst. av inntektene i 2019. Tilsvarende tall for kommunene er 1¼ pst. og for fylkeskommunene 2,8 pst. Dette anslaget omfatter også

<sup>8</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 pst. av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden moms-kompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 pst. for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

### **Samlede inntekter**

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget og renteinntekter.

### **Frie inntekter**

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

### **Brutto driftsresultat**

Årets driftsinntekter fratrukket årets driftsutgifter. I dette notatet inngår ikke avskrivningene i brutto driftsresultat. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

### **Netto driftsresultat**

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

### **Nettofinansinvesteringer**

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

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Bruttorealinvestering**

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

### **Utførte timeverk**

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

foretak og interkommunale selskaper.<sup>9</sup>

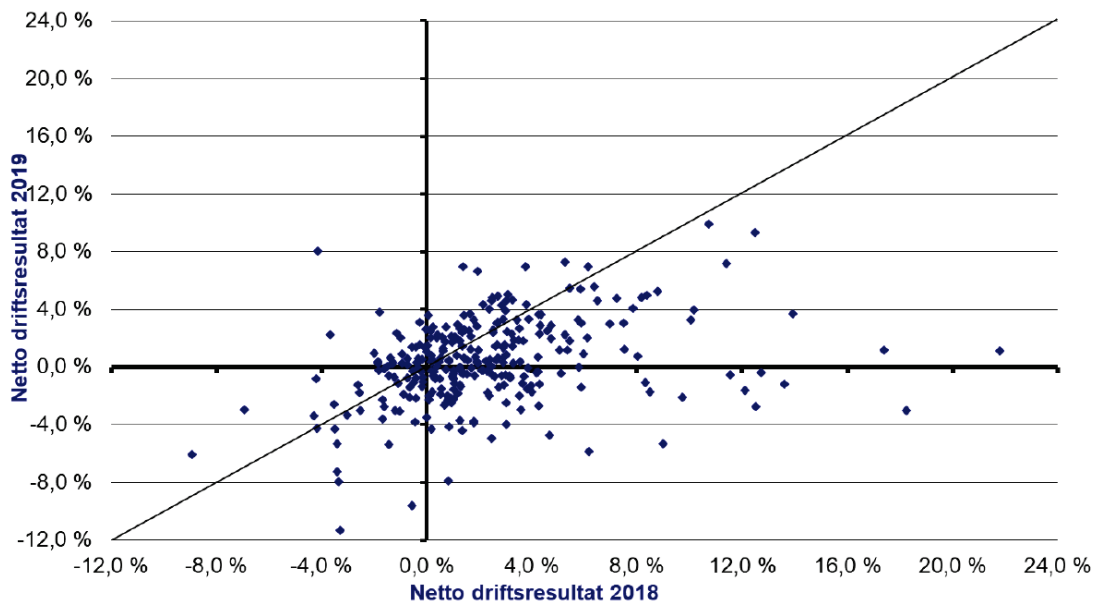
Endringen i netto driftsresultat fra 2018 til 2019 skyldes at den underliggende veksten i driftsutgiftene var klart høyere enn inntektsveksten. Det gir seg også utslag i et svekket brutto driftsresultat. Nedgangen i netto driftsresultat ble dempet av at netto finansutgifter ble redusert fra 2018 til 2019. Dette skyldtes høyere avkastning på finansielle omløpsmidler i 2019.

For kommunene var utgiftsveksten særlig høy innen helse- og omsorgstjenestene samt innen kultur og idrett, men også innen skole, barnehage og administrasjon var den høyere enn inntektsveksten. Den høye utgiftsveksten innen skole og barnehage kan ha sammenheng med de nylig innførte bemanningsnormene. Innen barnevern og eiendomsforvaltning var utgiftsveksten noe svakere, mens utgiftene til sosiale tjenester gikk ned i 2019.

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, men spredningen i 2019 var noe mindre enn i 2018 ettersom 2018 var preget av at enkelte kommuner fikk meget høye driftsresultater som følge av store inntekter fra havbruksfondet. Et flertall av kommunene fikk et svakere netto driftsresultat i 2019 enn i 2018. Dette framgår av figur 1 hvor 70 pst. av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 30 pst. styrket driftsresultatet og ligger over hjelpelinja.

Fra 2018 til 2019 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat noe opp. Om lag 45 pst. av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2019, en økning fra 22 pst. i 2018. Om lag 15 pst. hadde negativt netto driftsresultat i både 2018 og 2019.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2018 og 2019 i pst. av inntektene. Tall for 287 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

<sup>9</sup> I årene 2014-2018 var netto driftsresultat i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når foretakene og interkommunale selskaper ble tatt med.

*Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.*

	2018		2019 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0–3 000	3,5	3,6	0,7
3–50000	2,9	2,3	-0,2
5–10 000	1,4	1,1	-0,7
10–20 000	1,6	1,7	1,2
20–50 000	1,3	1,2	0,8
Over 50 000 <sup>1</sup>	2,5	2,5	2,6
<b>Landet</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2019 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 287 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

*Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Pst. av brutto driftsinntekter. 2018-2019.*

	2018		2019 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	1,4	1,4	1,3
Agder og Rogaland	2,3	2,4	1,6
Vestlandet	2,4	2,4	0,9
Trøndelag	2,4	1,9	2,0
Nord-Norge	2,3	2,0	0,0
<b>Landet</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,2</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2019 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 287 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2019

Netto driftsresultat var høyest i de kommunene med over 50 000 innbyggere med 2,6 pst. Variasjonen innad i denne kommunegruppen var likevel stor, og det var særlig de mest folkerike kommunene som trekker opp resultatet. Kommunene med 3-5 000 og 5-10 000 innbyggere hadde samlet sett negative driftsresultater. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 0,7 til 1,2 pst. For de største kommunene var driftsresultatet i 2019 om lag på samme nivå som i 2018, mens det gikk ned i alle de øvrige kommunegruppene.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Trøndelag og svakest i Nord-Norge og på Vestlandet. Kommunene i Nord-Norge og på Vestlandet hadde også den største resultatnedgangen fra 2018 til 2019. Kommunene som i 2018 fikk store inntekter fra Havbruksfondet, var i stor grad fra disse landsdelene. Utbetaling fra Havbruksfondet var betydelig lavere i 2019 enn i 2018, og havbrukskommunene fikk en betydelig reduksjon i netto driftsresultat.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, lå om lag på samme nivå ved utgangen av 2019 som i 2018. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 9,8 pst. av driftsinntektene ved utgangen av 2019 (10,0 pst. i 2018).

Blant fylkeskommunene hadde 12 av 16 fylkeskommuner en resultatforverring fra 2018 til 2019. 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 høyere ved utgangen av 2019 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 2019, 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 2019 ble realveksten i inntektene klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 5. De samlede inntektene steg reelt med 6,9 mrd. kroner i fjor, hvorav 5,1 mrd. kroner var reell vekst i frie inntekter. Oppjusteringene av inntektsveksten i 2019 skyldes særlig høyere skatte- og gebyrinntekter enn opprinnelig lagt til grunn.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2019. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2019-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen) .....	0,2	0,0	-0,1	0,0
Revidert budsjett 2019 inkl. avtale .....	0,4	0,1	-1,8	-0,5
Nasjonalbudsjettet 2020 .....	5,3	1,0	3,2	0,8
Anslag nå .....	6,9	1,3	5,1	1,3

Kilde: Finansdepartementet

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2019 ble satt opp med 4,9 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2020, knyttet til en sterkere utvikling i arbeidsmarkedene enn ventet, i tillegg til høyere uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2018 enn ventet. Regnskapstallene for 2019 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 1,7 mrd. kroner høyere enn anslått i det siste nasjonalbudsjettet. Høye innbetalinger i forbindelse med skattelikningen for 2018 trakk opp, sammen med blant annet en fortsatt sterk utvikling i arbeidsmarkedet.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstall om lag 2,2 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020. Underforbruket av øremerkede midler er særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn anslått.

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter økte med om lag 1,8 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2020. Det er særlig gebyrer knyttet til vannforsyning, avløpstjenester og renovasjon som trekker opp.

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2008-2019. Tallene for 2019 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 7. februar 2020 og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 2. mars av Statistisk sentralbyrå.



Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2008-2019<sup>1</sup>

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	2,0	4,2	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3
Deflator, vekst (%)	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,0
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) <sup>3</sup>	4,3	5,7	0,6	1,5	0,4	2,4	1,2	2,6	2,7	1,6	2,3	2,8
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3</sup>	3,9	2,6	2,0	2,7	1,0	0,8	0,6	1,6	2,5	1,8	2,0	1,3
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3</sup>	6,0	11,0	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,5	8,8
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,4	13,6	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,1	15,2
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-7,2	-6,4	-5,7	-4,3	-3,9	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,7	-5,3
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>4</sup>	31,2	33,3	36,9	41,2	40,8	42,7	47,1	47,2	46,8	47,2	49,9	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>5</sup>	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6</sup>	0,0	3,1	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,3

<sup>1</sup> Tall for 2019 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 7. februar 2020 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 2. mars 2020.

<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

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,3 pst. fra 2018 til 2019. Det er noe lavere enn de foregående årene, men fortsatt høyere enn den forholdsvis lave veksten i perioden 2012-2014.

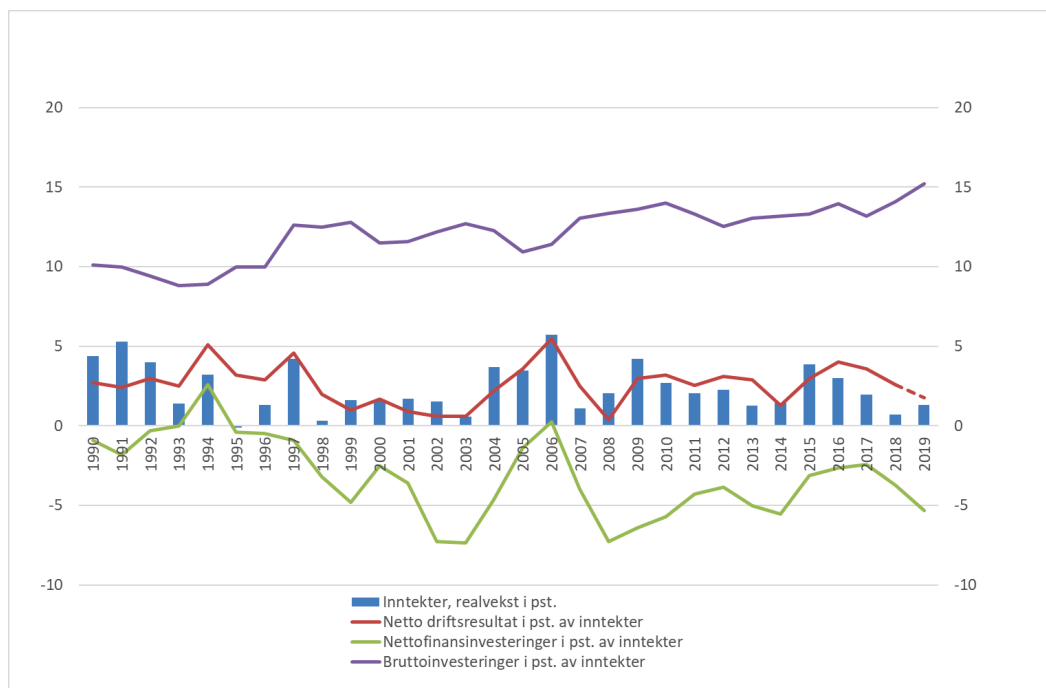
For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2018 til 2019 beregnes til 2,8 pst. Dette er høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2020, da anslaget var 0,4 pst. Dette må ses i sammenheng med at realveksten i bruttoinvesteringer i sektoren er oppjustert fra 0,0 til 8,8 pst., og at veksten i antall utførte timeverk er oppjustert fra 0,5 til 1,3 pst.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2019 er ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 8,8 pst. målt i faste priser, dvs. investeringstakten også i 2019 var svært høy. Investeringene som andel av inntektene anslås å ha steget fra 13,2 pst. i 2017 til 14,1 pst. i 2018 og 15,2 pst. i 2019. Denne andelen var om lag 13 pst. som gjennomsnitt for årene 2011-2015.

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 21 mrd. kroner i 2018 og om lag 30 mrd. kroner i 2019, tilsvarende henholdsvis 3,7 og 5,3 pst. av inntektene ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i pst. av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76-78 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.

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

### 3 Utvalgets situasjonsforståelse

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i både kommunesektorens samlede og frie inntekter til 1,3 pst. i 2019. Inntektsveksten ble høyere enn i 2018, men lavere enn gjennomsnittet for de fem siste år. I budsjettoplegget for 2019 ble det lagt opp til om lag nullvekst i samlede og frie inntekter. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått skyldes at skatte- og gebyrinntektene ble høyere enn forventet. Dette motvirkes i noen grad av underforbruk av øremerkede tilskudd, særlig knyttet til omsorgsboliger.

Aktivitetsveksten i 2019 er blitt mye høyere enn anslått i siste nasjonalbudsjett. Det har sammenheng med oppjustering av både investerings- og sysselsettingsvekst.

Aktivitetsveksten beregnes nå til 2,8 pst., noe som er vesentlig høyere enn inntektsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år. I 2019 utgjorde investeringene mer enn 15 pst. av inntektene, noe som er et rekordhøyt nivå. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt. Ved utgangen av 2018 utgjorde nettogjelden (utenom pensjonsreserver) 50 pst. av inntektene.

Regnskapsundersøkelsen til KS viser at netto lånegjeld også i 2019 vokste raskere enn inntektene. Høyt gjeldsnivå bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 pst. av inntektene. Siden 2016 har imidlertid driftsresultatet blitt gradvis redusert. Netto driftsresultat anslås å bli ytterligere redusert i 2019. Basert på

regnskapsundersøkelsen til KS anslås netto driftsresultat nå til 2 pst. av inntektene for sektoren som helhet, og til 1¾ pst. for kommunene og 2,8 pst. for fylkeskommunene. Det betyr at netto driftsresultat i fylkeskommunene ligger under det anbefalte nivået på 4 pst. av inntektene, mens kommunene ligger om lag på det anbefalte nivået på 1¾ pst. Driftsresultatene i 2019 ville trolig blitt lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettopplegget.

Det var betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner i 2019. Kommuner med færre enn 10.000 innbyggere ser ut til å få størst reduksjon i netto driftsresultat, mens netto driftsresultat i kommuner med over 50.000 innbyggere ligger på om lag samme nivå i 2019 som i 2018. Utenom Oslo har de 4 mest folkerike kommunene, med 20 pst. av innbyggertallet, 60 pst. av samlet netto driftsresultat. Resultatnedgangen er også stor blant kommuner på Vestlandet og i Nord-Norge. Enkelte kommuner hadde i 2018 store inntekter fra Havbruksfondet. Selv om en mindre del av disse inntektene ble utbetalt i 2019, fikk havbrukskommunene likevel en betydelig reduksjon i netto driftsresultat.

Det vedtatte budsjettopplegget for 2020 innebærer en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 3,2 mrd. kroner (0,6 pst.) og en realvekst i de frie inntektene på 1,3 mrd. kroner (0,3 pst.). Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019, som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2019 i Nasjonalbudsjettet 2020 innebar vedtatt budsjett for 2020 en vekst på -1,9 mrd. kroner i samlede inntekter og -3,8 mrd. kroner i frie inntekter. Siden Nasjonalbudsjettet 2020 er inntektene i 2019 oppjustert, noe som isolert sett reduserer inntektsveksten i 2020. Det er stor usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk og internasjonal økonomi i 2020.

I 2020 vil flere eldre bidra til økt utgiftsbehov. På den andre siden vil færre barn i barnehagealder og færre 16-18 åringer føre til redusert utgiftsbehov. Tidligere beregninger viste at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen ville utgjøre 1,3 mrd. kroner i 2020. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,4 mrd. kr.) ville blitt dekket av brukerbetaling og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2020 la opp til en vekst i frie inntekter som dekker netto merkostnader knyttet til demografiske endringer (0,9 mrd. kr.). Videre utgjør Regjeringens satsinger innenfor de frie inntektene 550 mill. kroner, mens pensjonskostnadene reduseres med 450 mill. kroner. Det oppdaterte anslaget for 2020 for netto demografikostnader er 1,0 mrd. kr. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 0,2 mrd. kroner gitt inntektsanslaget for 2019 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2019. Effektivisering av driften, som uansett vil være gunstig, vil gi større handlingsrom og kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

De senere årene har kommuner og fylkeskommuner hatt høye netto driftsresultater. Etter 2016 har de gode driftsresultatene gradvis blitt redusert, og ligger i 2019 omtrent på det anbefalte nivået for sektoren samlet. Samtidig har demografikostnadene vært moderate. Det må tas høyde for at de årlige merkostnadene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke i årene framover. Størstedelen av merkostnadene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. De nylig innførte bemanningsnormene i grunnskole og barnehage kan gjøre det mer krevende å få til en omstilling i kommunene med sikte på denne aldringen i befolkningen. Det er også usikkerhet knyttet til hvor høyt økte offentlige utgifter vil bli prioritert.

# Vedlegg



# Vedlegg 1      Inntekter og utgifter 2013-2020.

## Nasjonalregnskapets gruppering

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

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019**	2020**	18/19**	19/20**
<b>A. INNTEKTER I ALT</b>	<b>454 852</b>	<b>475 922</b>	<b>503 843</b>	<b>528 277</b>	<b>555 657</b>	<b>577 461</b>	<b>603 445</b>	<b>621 235</b>	<b>4,5</b>	<b>2,9</b>
<b>Løpende inntekter</b>	<b>451 217</b>	<b>472 858</b>	<b>496 737</b>	<b>524 683</b>	<b>551 197</b>	<b>573 684</b>	<b>598 949</b>	<b>616 605</b>	<b>4,4</b>	<b>2,9</b>
Gebyrer	64 807	67 553	71 666	73 453	76 704	79 558	84 454	80 666	6,2	-4,5
<i>Bompenger</i>	2 993	3 060	3 323	3 325	3 378	3 642	4 100	4 157	12,6	1,4
Trygde- og pensjonspremier	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 615	3 615	3 759	-	4,0
Renter og utbytte mv.	14 399	16 653	16 330	14 722	14 554	16 950	21 148	19 771	24,8	-6,5
Eiendomsskatt	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 750	14 803	3,8	0,4
Skatt på inntekt og formue	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	201 850	4,7	-1,7
Overføringer fra staten	200 765	213 648	221 844	231 512	245 739	254 111	260 171	287 600	2,4	10,5
<i>Bompenger</i>	2 095	2 006	2 289	627	1 097	2 615	1 405	1 442	-46,3	2,6
Andre innenl. overføringer	4 062	3 724	4 590	5 771	5 074	6 455	6 569	5 076	1,8	-22,7
Bøter, inndragninger mv.	66	70	73	109	110	101	110	100	8,9	-9,1
Frie banktjenester	2 229	2 213	2 288	2 611	2 798	2 702	2 868	2 980	6,1	3,9
<b>Kapitalinntekter</b>	<b>3 635</b>	<b>3 064</b>	<b>7 106</b>	<b>3 594</b>	<b>4 460</b>	<b>3 777</b>	<b>4 496</b>	<b>4 630</b>	<b>19,0</b>	<b>3,0</b>
Salg av fast realkapital	128	93	2 055	143	3 448	2 777	3 496	3 630	25,9	3,8
Salg av fast eiendom	3 507	2 971	5 051	3 451	1 012	1 000	1 000	1 000	-	-
<b>B. UTGIFTER I ALT</b>	<b>476 435</b>	<b>500 721</b>	<b>518 664</b>	<b>541 553</b>	<b>568 421</b>	<b>597 959</b>	<b>636 291</b>	<b>651 793</b>	<b>6,4</b>	<b>2,4</b>
<b>Løpende utgifter</b>	<b>416 034</b>	<b>436 862</b>	<b>449 305</b>	<b>468 156</b>	<b>492 608</b>	<b>514 902</b>	<b>543 051</b>	<b>555 341</b>	<b>5,5</b>	<b>2,3</b>
Lønnskostnader	237 861	249 085	258 439	270 090	282 682	296 654	312 235	315 924	5,3	1,2
Produktinnsats	99 499	104 684	111 303	114 614	122 374	127 493	134 598	139 891	5,6	3,9
Produktkjøp husholdningene	21 143	22 918	23 555	24 618	25 582	26 701	27 846	28 575	4,3	2,6
Renter	12 999	13 365	12 852	12 381	12 083	12 192	14 007	15 372	14,9	9,7
Produksjonssubsidier mv.	7 558	7 197	7 873	7 965	8 126	9 010	9 978	10 239	10,7	2,6
Stønader til husholdningene	14 575	15 410	16 336	17 740	19 934	20 107	19 651	20 172	-2,3	2,7
<i>Sosialhjelpstønader</i>	5 051	5 537	5 836	6 239	6 594	7 003	7 020	7 211	0,2	2,7
<i>Andre stønader</i>	9 524	9 873	10 500	11 501	13 340	13 104	12 631	12 962	-3,6	2,6
Overføringer ideelle org.	13 570	14 934	15 822	17 493	18 666	19 762	21 518	22 081	8,9	2,6
Overføringer til staten	8 751	9 041	2 899	3 020	2 915	2 754	2 975	2 842	8,0	-4,5
Andre innenl. overføringer	78	228	226	235	246	229	243	246	6,1	1,2
<b>Kapitalutgifter</b>	<b>60 401</b>	<b>63 859</b>	<b>69 359</b>	<b>73 397</b>	<b>75 813</b>	<b>83 057</b>	<b>93 240</b>	<b>96 452</b>	<b>12,3</b>	<b>3,4</b>
Anskaffelse fast realkapital	56 164	59 366	64 987	70 458	73 239	80 045	89 808	93 252	12,2	3,8
Kjøp av fast eiendom	1 588	1 793	1 755	1 074	974	1 000	1 000	1 000	-	-
Kapitaloverf. næringsv.	2 649	2 700	2 617	1 865	1 600	2 012	2 432	2 200	20,9	-9,5
<b>C. NETTOFINANSINVESTERING</b>	<b>-21 583</b>	<b>-24 799</b>	<b>-15 643</b>	<b>-21 583</b>	<b>-24 799</b>	<b>-14 821</b>	<b>-13 276</b>	<b>-12 764</b>		

\* Foreløpige tall

\*\* Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

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

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring 18-19 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	239 505	250 446	275 033	289 335	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 955	501 375	527 247	544 821	564 705	3,6
2. Brutto driftsutgifter i alt	236 255	246 189	263 206	283 924	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 640	483 230	510 665	533 971	561 294	5,1
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>3 249</b>	<b>4 250</b>	<b>11 827</b>	<b>5 410</b>	<b>1 275</b>	<b>5 552</b>	<b>7 952</b>	<b>8 477</b>	<b>10 991</b>	<b>10 270</b>	<b>2 731</b>	<b>11 315</b>	<b>18 144</b>	<b>16 582</b>	<b>10 851</b>	<b>3 410</b>	..
4. Netto avdrag	6 569	7 002	7 699	8 268	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 429	17 955	19 488	19 813	20 666	4,3
5. Netto finans	-610	-1 794	-1 747	369	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 556	2 387	1 778	2 802	201	-92,8
6. Utlån	..	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	207	198	-4,2
7. Avskrivninger	9 965	10 932	11 667	12 234	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	22 038	23 396	25 241	27 099	28 871	6,5
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>7 235</b>	<b>9 981</b>	<b>17 405</b>	<b>8 851</b>	<b>2 337</b>	<b>11 773</b>	<b>12 961</b>	<b>11 510</b>	<b>14 483</b>	<b>14 337</b>	<b>6 971</b>	<b>15 206</b>	<b>21 028</b>	<b>20 383</b>	<b>15 127</b>	<b>11 216</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	32 813	30 113	34 038	40 190	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 295	77 488	79 741	87 240	98 813	13,3
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	8 193	7 974	9 984	11 744	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 315	24 972	27 318	30 670	36 187	18,0
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-19 402</b>	<b>-4 844</b>	<b>-561</b>	<b>-10 808</b>	<b>-26 202</b>	<b>-19 649</b>	<b>-19 878</b>	<b>-17 087</b>	<b>-14 494</b>	<b>-20 181</b>	<b>-24 128</b>	<b>-16 184</b>	<b>-13 361</b>	<b>-12 381</b>	<b>-21 422</b>	<b>-30 545</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	19 273	20 300	19 998	22 316	26 653	33 137	35 815	31 563	27 675	36 334	38 180	43 851	43 976	41 409	44 741	51 200	14,4
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-1 918	-8 142	-12 126	-2 751	8 474	-3 535	-4 796	-2 373	17	-2 352	209	-13 010	-12 948	-9 616	-2 981	512	..

<sup>1</sup> Konsern inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FK(F)), interkommunale samarbeider (S27) og interkommunale selskaper (IKS).

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring 18-19 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	205 313	214 229	235 004	247 778	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 291	425 473	448 610	464 134	481 132	3,7
2. Brutto driftsutgifter i alt	202 661	210 420	224 533	243 006	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	389 121	410 001	434 304	454 819	478 038	5,1
<b>3. Brutto driftsresultat (1-2)</b>	<b>2 652</b>	<b>3 803</b>	<b>10 471</b>	<b>4 772</b>	<b>1 395</b>	<b>4 400</b>	<b>4 019</b>	<b>6 254</b>	<b>8 331</b>	<b>7 185</b>	<b>1 773</b>	<b>9 170</b>	<b>15 472</b>	<b>14 306</b>	<b>9 315</b>	<b>3 094</b>	..
4. Netto avdrag	5 914	6 293	6 941	7 431	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 187	15 417	16 795	17 028	17 812	4,6
5. Netto finans	-319	-1 398	-1 600	812	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 381	2 085	1 309	2 420	-146	-106,0
6. Utlån	..	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	206	193	-6,1
7. Avskrivninger	8 696	9 582	10 249	10 810	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 409	19 403	20 952	22 405	23 812	6,3
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>5 753</b>	<b>8 497</b>	<b>15 242</b>	<b>7 182</b>	<b>1 078</b>	<b>9 553</b>	<b>7 867</b>	<b>8 035</b>	<b>11 179</b>	<b>10 280</b>	<b>4 834</b>	<b>11 849</b>	<b>17 202</b>	<b>16 982</b>	<b>12 067</b>	<b>9 046</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	29 786	26 802	29 880	35 164	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 304	63 268	65 280	70 992	80 185	12,9
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 333	7 166	9 279	11 030	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 697	18 882	21 843	23 207	25 583	10,2
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-19 482</b>	<b>-4 615</b>	<b>118</b>	<b>-8 558</b>	<b>-23 342</b>	<b>-17 219</b>	<b>-18 367</b>	<b>-13 534</b>	<b>-11 173</b>	<b>-16 036</b>	<b>-20 314</b>	<b>-13 408</b>	<b>-11 594</b>	<b>-9 489</b>	<b>-18 484</b>	<b>-27 550</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	18 432	18 506	17 141	19 138	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 323	37 288	34 910	37 376	44 942	20,2
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-1 733	-7 366	-10 557	-2 220	8 180	-2 118	-2 906	-1 991	866	-2 775	718	-11 993	-10 565	-8 703	-1 341	917	..

<sup>1</sup> Konsern inkluderer kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider (S27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå



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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Endring 18-19 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	34 192	36 217	40 029	41 557	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 664	75 902	78 637	80 687	83 573	3,6
2. Brutto driftsutgifter i alt	33 594	35 769	38 673	40 918	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 519	73 229	76 361	79 152	83 256	5,2
<b>3. Brutto driftsresultat (1-2)</b>	<b>597</b>	<b>447</b>	<b>1 356</b>	<b>638</b>	<b>-120</b>	<b>1 152</b>	<b>3 933</b>	<b>2 223</b>	<b>2 660</b>	<b>3 085</b>	<b>958</b>	<b>2 145</b>	<b>2 673</b>	<b>2 276</b>	<b>1 535</b>	<b>317</b>	..
4. Netto avdrag	655	709	758	837	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	2 537	2 693	2 786	2 853	2,4
5. Netto finans	-291	-396	-147	-443	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	302	470	383	347	-9,4
6. Utlån	20	..	..	..	..	..	..	..	..	..	-	0	-	1	1	5	465,7
7. Avskrivninger	1 269	1 350	1 418	1 424	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 629	3 993	4 289	4 694	5 059	7,8
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>1 482</b>	<b>1 484</b>	<b>2 163</b>	<b>1 669</b>	<b>1 259</b>	<b>2 220</b>	<b>5 094</b>	<b>3 475</b>	<b>3 304</b>	<b>4 057</b>	<b>2 137</b>	<b>3 357</b>	<b>3 826</b>	<b>3 401</b>	<b>3 061</b>	<b>2 170</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	3 027	3 311	4 158	5 026	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	14 221	14 462	16 248	18 627	14,6
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	860	808	705	714	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	5 617	6 090	5 475	7 462	10 604	42,1
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>80</b>	<b>-229</b>	<b>-679</b>	<b>-2 250</b>	<b>-2 860</b>	<b>-2 430</b>	<b>-1 511</b>	<b>-3 553</b>	<b>-3 321</b>	<b>-4 145</b>	<b>-3 814</b>	<b>-2 775</b>	<b>-1 768</b>	<b>-2 891</b>	<b>-2 938</b>	<b>-2 995</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	841	1 794	2 857	3 178	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	6 687	6 498	7 365	6 258	-15,0
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-185	-776	-1 569	-531	294	-1 417	-1 890	-382	-849	423	-509	-1 017	-2 382	-913	-1 640	-405	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 3 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2002-2020

Tabell 1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 9 og 10 som viser kommuneopplegget i faste 2020-priser.

	Regnskap																Anslag		
	2002 <sup>6)</sup>	2003	2004 <sup>7)</sup>	2005	2006	2007 <sup>8)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Skatteinntekter	90 291	96 428	100 687	107 015	119 675	121 934	129 275	136 061	145 331	143 069	153 087	162 253	166 257	177 063	193 484	202 543	210 192	220 014	216 653
1.1 Skatt på inntekt og formue	87 414	93 213	97 157	102 691	114 788	116 363	123 081	129 561	138 222	135 503	145 065	153 374	156 631	165 885	181 199	188 932	195 987	205 264	201 850
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatte	2 877	3 215	3 530	4 324	4 887	5 571	6 194	6 500	7 109	7 566	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 750	14 803
2. Trygde- og pensjonspremier	1 351	1 416	1 465	1 526	1 634	1 774	1 950	2 094	2 211	2 356	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 615	3 723	3 918
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	96 241	81 108	84 998	90 992	99 307	108 142	119 019	139 530	149 191	169 121	181 818	192 967	203 522	210 587	220 290	234 834	241 187	246 923	272 564
3.1 Rammetilskudd	53 063	53 425	47 052	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	190 952
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	13 531	16 563	20 497	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	40 154
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	28 420	9 595	9 393	8 789	9 728	7 626	9 062	16 110	11 962	11 980	12 179	14 505	13 372	14 021	18 166	21 770	20 564	16 442	13 728
3.4 Mønstkompensasjon	1 227	1 506	8 056	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 730
4. Gebyrer (eks. bompenger)	30 874	32 407	34 298	35 839	36 604	41 718	46 178	49 134	52 654	56 020	59 182	61 814	64 493	68 342	70 128	73 326	75 916	80 354	76 509
5. Renteinntekter mv.	14 121	16 254	15 533	15 111	15 278	18 596	16 652	15 390	14 103	18 810	16 610	16 628	18 866	18 618	17 333	17 352	19 652	24 016	22 751
6. Andre innenlandske løpende overføringer mv.	3 875	3 614	3 813	4 318	5 023	5 819	7 320	8 236	8 035	7 861	8 300	9 765	11 844	13 556	16 366	14 882	16 764	18 412	18 670
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	236 763	231 227	240 794	254 801	277 521	297 983	320 394	350 446	371 525	397 237	421 494	446 063	467 722	491 049	520 622	546 612	567 327	593 442	611 065
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3,3-5)	192 861	203 962	214 403	229 375	252 681	269 987	292 730	316 852	343 249	364 091	390 208	412 294	432 744	455 527	482 102	503 816	523 495	549 261	570 668
9. Kommuneopplegget, faste 2020-priser <sup>4)</sup>	349 718	356 653	362 933	378 806	402 795	412 244	420 085	437 633	458 504	468 089	485 170	493 389	502 290	516 342	532 618	543 561	547 811	556 950	570 668
10. Kroner per innbygger, faste 2020-priser <sup>5)</sup>	76 823	77 915	78 790	81 635	86 047	87 023	87 531	90 081	93 186	93 883	96 049	96 571	97 234	99 030	101 291	102 643	102 813	103 762	105 833

1) Se også vedlegg 4.

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

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

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

5) Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2019 og 2020, er hentet fra middelalternativet (MMMM) i SSBs befolkningsframskrivninger.

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

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

8) SSB publiserte i november og desember 2014 publiserte en tallrevisjon av offentlige finanser og nasjonalregnskapet, i tråd med internasjonale retningslinjer. Denne revisjonen innebar blant annet en viss omfangsjustering i definisjonen av kommuneforvaltningen, i forhold til tidligere. Blant annet anses kinodrift og mange kulturinstitusjoner nå som del av kommuneforvaltningen, noe som har økt nivået på både «andre inntekter» og «gebyrer». Alle sektorendringene er tilbaketråkt til 2007. Dette gjør at det er et brudd i tallene mellom 2006 og 2007.

Tabell 2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 2002-2020.

	Regnskap														Anslag				
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
I. Frie innt. (tab.5.1 linje 1+3.1). Mill. kr	143 354	149 853	147 739	155 588	173 606	179 738	191 501	208 829	228 096	270 233	291 498	305 745	317 438	331 274	350 211	363 595	375 076	391 681	407 605
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	63,0	64,3	68,2	68,8	68,9	67,8	67,5	65,2	63,7	62,9	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,2
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	37,0	35,7	31,8	31,2	31,1	32,2	32,5	34,8	36,3	47,1	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	46,8
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,3	73,5	68,9	67,8	68,7	66,6	65,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,6	71,3	71,4
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	75,0	74,2	72,7	72,5	72,6	70,6	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,3

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i pst. fra året før. 2003-2020<sup>1)</sup>

	Regnskap														Anslag			
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1. Skatteinntekter	6,8	4,4	6,3	11,8	1,9	6,0	5,2	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-1,5
1.1 Skatt på inntekt og formue	6,6	4,2	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-1,7
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatter	11,7	9,8	22,5	13,0	14,0	11,2	4,9	9,4	6,4	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,4
2. Trygde- og pensjonspremier	-15,7	4,8	7,1	9,1	8,9	10,1	17,2	6,9	13,4	7,5	6,1	5,5	3,5	4,6	6,6	2,7	2,4	10,4
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	0,7	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	11,2
3.1 Rammetilskudd	0,7	-11,9	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	11,2
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	22,6	23,6	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	27,2
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	-66,2	-2,1	-6,4	-9,8	-3,8	18,8	77,8	-25,7	0,1	1,7	19,1	-7,8	4,9	29,6	19,8	-5,5	-20,0	-16,5
3.4 Mønstkompensasjon	22,7	435,0	33,0	-8,7	10,9	14,5	9,0	8,5	-0,9	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	1,8
4. Gebyrer (eks. bompenger)	5,0	5,8	4,5	2,1	14,0	10,7	6,4	7,2	6,4	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,5	5,8	-4,8
5. Rentinntekter mv.	15,1	-4,4	-2,7	1,1	21,7	-10,5	-7,6	-8,4	33,4	-11,7	0,1	13,5	-1,3	-6,9	0,1	13,3	22,2	-5,3
6. Andre innenlandske løpende overføringer mv.	-6,7	5,5	13,2	16,3	15,9	25,8	12,5	-2,4	-2,2	5,6	17,7	21,3	14,5	20,7	-9,1	12,6	9,8	1,4
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	-2,3	4,1	5,8	8,9	7,4	7,5	9,4	6,0	6,9	6,1	5,8	4,9	5,0	6,0	5,0	3,8	4,6	3,0
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3-3-5)	5,8	5,1	7,0	10,2	6,8	8,4	8,2	8,3	6,1	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,9	4,9	3,9
9. Kommuneopplegget, faste 2020-priser <sup>4)</sup>	2,0	1,8	4,4	6,3	2,3	1,9	4,2	4,8	2,1	3,6	1,7	1,8	2,8	3,2	2,1	0,8	1,7	2,5
10. Kroner per innbygger, faste 2020-priser <sup>5)</sup>	1,4	1,1	3,6	5,4	1,1	0,6	2,9	3,4	0,7	2,3	0,5	0,7	1,8	2,3	1,3	0,2	0,9	2,0

1) Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 1

## Vedlegg 4 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2020

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2020.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2020	RNB 2020 og Prop. 127
<b>Øremerkede tilskudd</b>				
<i>Kunnskapsdepartementet</i>				
225		<b>Tiltak i grunnopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	240 373	240 373
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	80 107	80 107
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	248 556	165 704
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 480	15 480
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	8 967	8 967
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	292 537	293 592
	69	Tilskudd for fullføring av videregående opplæring		671 000
226		<b>Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen</b>		
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	61 920	61 920
	63	Forskning på effektene av økt lærertetthet	50 687	43 002
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	39 310	39 310
227		<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	41 467	41 467
231		<b>Barnehager</b>		
	60	Tilskudd til bemanningsnorm i barnehage	111 210	111 210
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	17 342	17 342
240		<b>Fagskoler</b>		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	782 138	834 707
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	43 204	43 204
286		<b>Regionale forskningsfond</b>		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	189 119	219 119
		<b>Sum</b>	<b>2 222 417</b>	<b>2 886 504</b>
<i>Kulturdepartementet</i>				
323		<b>Musikk og scenekunst</b>		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	22 200	22 380
		<b>Sum</b>	<b>22 200</b>	<b>22 380</b>
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>				
430		<b>Kriminalomsorgen</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	83 608	83 608
474		<b>Konfliktråd</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	13 202	13 202
		<b>Sum</b>	<b>96 810</b>	<b>96 810</b>
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>				
541		<b>IT- og ekopolitikk</b>		

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2020	RNB 2020 og Prop. 127
	60	Bredbåndsutbygging	256 142	406 142
<b>553</b>		<b>Regional- og distriktsutvikling</b>		
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	763 307	1 363 307
	62	Kompetansepiloter	16 411	16 411
	63	Interreg og Arktis 2030	101 404	101 404
	65	Omstilling	66 000	66 000
<b>567</b>		<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Rom	3 617	3 617
<b>575</b>		<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning	10 767 694	10 767 694
<b>590</b>		<b>Planlegging og byutvikling</b>		
	61	Byvekstvtaler	21 348	21 348
	65	Områdesatsing i byer	62 235	63 235
		<b>Sum</b>	<b>12 058 158</b>	<b>12 809 158</b>
<b>Arbeids- og sosialdepartementet</b>				
<b>621</b>		<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	151 460	151 460
		<b>Sum</b>	<b>151 460</b>	<b>151 460</b>
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>				
<b>714</b>		<b>Folkehelse</b>		
	60	Kommunale tiltak	94 813	94 813
<b>740</b>		<b>Helsedirektoratet</b>		
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	84 529	84 529
<b>761</b>		<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60	Kommunale kompetansetiltak	10 449	10 449
	61	Vertskommuner	940 311	940 311
	63	Investeringstilskudd – rehabilitering	4 035 632	3 993 332
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	866 000	820 000
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	1 518 382	1 502 082
	67	Utviklingstiltak	66 602	64 902
	68	Kompetanse og innovasjon	404 857	549 857
	69	Investeringstilskudd – netto tilvekst	403 300	335 300
<b>762</b>		<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Forebyggende helsetjenester	453 458	453 458
	61	Fengselshelsetjeneste	181 184	181 594
	63	Allmennlegetjenester	322 781	244 281
	64	Opptappingsplan habilitering og rehabilitering	4 018	
<b>765</b>		<b>Psykisk helse, rus og vold</b>		
	60	Kommunale tjenester	238 690	236 090
	62	Rusarbeid	492 460	452 460
<b>783</b>		<b>Personell</b>		
	61	Tilskudd til kommuner	132 508	132 508
		<b>Sum</b>	<b>10 249 974</b>	<b>10 095 966</b>

**Barne- og familiedepartementet**

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2020	RNB 2020 og Prop. 127
<b>840</b>		<b>Tiltak mot vold og overgrep</b>		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	101 762	101 762
<b>846</b>		<b>Familie- og oppveksttiltak</b>		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	42 890	42 890
	61	Nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge	358 969	411 969
	62	Utvikling i kommunene	111 842	112 092
<b>854</b>		<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	60	Kommunalt barnevern	800 000	800 000
	61	Utvikling i kommunene	53 871	56 511
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	25 900	25 900
<b>855</b>		<b>Statlig forvaltning av barnevernet</b>		
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	373 459	373 459
<b>882</b>		<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	60 741	60 741
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	20 000	71 100
		<b>Sum</b>	<b>1 949 434</b>	<b>2 056 424</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>				
<b>919</b>		<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner		2 271 406
<b>928</b>		<b>Annen marin forskning og utvikling</b>		
	60	Blått kompetansesenter Sør	6 000	6 000
		<b>Sum</b>	<b>6 000</b>	<b>2 277 406</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>				
<b>1142</b>		<b>Landsbruksdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	170 286	170 286
		<b>Sum</b>	<b>170 286</b>	<b>170 286</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>				
<b>1320</b>		<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	254 300	254 300
	64	Utbedring på fylkesveger for tømmertransport	25 800	34 300
	65	Tilskudd til fylkesveier	100 000	91 500
<b>1330</b>		<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	249 500	249 500
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 070 000	1 870 000
	65	Konkurransen Smartere transport	16 100	16 100
	66	Belønningsmidler til tilskuddsordninger i byområder	2 650 500	2 712 500
<b>1360</b>		<b>Kystverket</b>		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	33 300	33 300
		<b>Sum</b>	<b>5 399 500</b>	<b>5 261 500</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>				
<b>1420</b>		<b>Miljødirektoratet</b>		
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	187 832	257 832
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	2 000	2 000
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200	1 200

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2020	RNB 2020 og Prop. 127
	65	Tiltak til kommuner med ulverevir i Hedmark, Akershus og Østfold	20 560	20 560
	69	Oppryddingstiltak	74 962	74 962
<b>1429</b>		<b>Riksantikvaren</b>		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 600	8 600
		<b>Sum</b>	<b>295 154</b>	<b>365 154</b>
<b>Olje- og energidepartementet</b>				
<b>1820</b>		<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	66 000	131 000
		<b>Sum</b>	<b>66 000</b>	<b>131 000</b>
<b>Folketrygden</b>				
<b>2755</b>		<b>Helsetjenester i kommunene mv.</b>		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	454 000	458 000
		<b>Sum</b>	<b>454 000</b>	<b>458 000</b>
<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>			<b>33 141 393</b>	<b>36 782 048</b>
<b>Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup></b>				
<b>225</b>		<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge	62 111	52 343
<b>231</b>		<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549	144 549
<b>291</b>		<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd	7 545 633	7 724 723
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 714 150	1 691 303
	62	Kommunale innvandrertiltak	225 011	247 582
<b>292</b>		<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 234 850	1 334 273
<b>490</b>		<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	163 510	161 770
		<b>Sum</b>	<b>11 089 814</b>	<b>11 356 543</b>
<b>Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup></b>				
<b>573</b>		<b>Kommunereform</b>		
	60	Kommunesammenslåing	871 786	871 786
<b>576</b>		<b>Vedlikehold og rehabilitering</b>		
	60	Vedlikehold og rehabilitering i kommuner		2 500 000
<b>1632</b>		<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	27 000 000	27 730 000
		<b>Sum</b>	<b>27 871 786</b>	<b>31 101 786</b>
<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>			<b>38 961 600</b>	<b>42 458 329</b>

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2020	RNB 2020 og Prop. 127
<b>Rammeoverføringer til kommunesektoren</b>				
<b>571</b>		<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	137 050 768	143 225 846
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	785 079	785 079
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 204 969	2 204 969
	64	Skjønnstilskudd	1 084 000	1 984 000
	65	Regionsentertilskudd	196 855	196 855
	66	Veksttilskudd	203 885	203 885
	67	Storbytilskudd	581 233	581 233
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>142 106 789</b>	<b>149 181 867</b>
<b>572</b>		<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	36 960 708	39 190 708
	62	Nord-Norge-tilskudd	697 702	697 702
	64	Skjønnstilskudd	382 000	1 882 000
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>38 040 410</b>	<b>41 770 410</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>180 147 199</b>	<b>190 952 277</b>

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



## Vedlegg 5 Kostnadsdeflator for kommunene

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

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

<sup>1</sup> Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2020

Kilde: Finansdepartementet.

## Vedlegg 6 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

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

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2</sup>	2003	2004	2005	2006
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00
<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
Kommuner	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	11,10
Fylkeskommuner	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,45
Kommuneforvaltningen	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	13,95	14,45	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	13,55
Fellesskatt til staten <sup>4</sup>	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	12,95	13,05	10,55	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	8,45
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	24,00	23,00	22,00	22,00	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 budsjettvirkning i 1999.

Kilde: Finansdepartementet

## Vedlegg 7      Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

### 1      *Innledning*

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

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

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

### 2      *Omfang av kommuneforvaltningen*

I NR omfatter kommuneforvaltningen kommuner og fylkeskommuner, samt kommuneforetak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale samarbeid (IKS) som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Det vil si at KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i NR. På den annen side inkluderer kommuneforvaltningen i NR også alle kirkelige 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 8      Definisjonskatalog

### Aktivitetsutvikling

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

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

#### Brutto driftsutgifter

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

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

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

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

#### Deflator

Veid samlet prisendring i kommunesektoren i pst. 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 i "hele kommunen" eller i "klart avgrensede område som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang". Kommunene kan også velge å skrive ut eiendomsskatt bare på "verker og bruk" eller på dette i kombinasjon med næringseiendom. Det finnes også noen andre kombinasjoner av det geografiske virkeområdet, jf. lov om eieendomsskatt § 3. Kraftanlegg er eksempel på verk og bruk. Herunder hører også vassfall, inklusive kraftstasjoner, overføringsanlegg, fordelingsnett etc. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter. Fra 2019 er satsen ved førstegangskursutskrivning 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, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet. Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigerede frie inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

## GSI (Grunnskolen informasjonssystem)

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

#### Inntekter i kommuneforvaltningen

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

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

IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for blant annet nasjonal statistikk for 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 fellelråd. 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 registret 243 interkommunale selskap, 8 interfylkeskommunale selskap og 37 kjente interkommunale samarbeider (§27-enheter) med omlag 2207 eierforbindelser. Det var 176 kommunale foretak og 7 fylkeskommunale foretak. Kommunene Oslo, Drammen og Bergen og Sør-Trøndelag fylkeskommune 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 korrigeret 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 inntektsgrunnlaget.

### KOSTRA

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

## Langsiktig gjeld

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

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

Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

## Løpende utgifter

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

## Nasjonalregnskapet

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

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

## Netto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat 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 renteesponering (også kalt netto renteesponert gjeld)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Netto renter og avdrag

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

Nominell vekst

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

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 eiendeler. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger (statistikk som Husbanken og Samferdselsdepartementet rapporterer til SSB), selvkosttjenester (fra selvkostregnskapene på VAR-området, som kommunene rapporterer inn i KOSTRA).

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

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

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

## Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

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 vektor. Antall normalårsverk for selvstendige er beregnet med basis i arbeidstid for mannlige selvstendige.

## Sysselsatte personer

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

## Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

## Utførte timeverk

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

## Utgifter i kommuneforvaltningen

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

## Vedlegg 9 Utvalgets mandat og sammensetning

### I

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

Bakgrunns materialet bør innehalde ei oversikt over dei tilhøve utvalet meiner er viktige for vurderinga av økonomien i kommunar og fylkeskommunar, og ei vurdering av desse tilhøva og av utviklingstendensane. Vurderingane bør gjelde både kommunane og fylkeskommunane sett under eitt og så langt råd er og gjeva oversyn over variasjonane mellom dei ulike kommunar og fylkeskommunar. Til konsultasjonsordninga og i forkant av regjeringa sine 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

Seniorrådgiver Lovise Bauger, 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 Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Førstekonsulent Marius Monsrud, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Brynjar Indahl, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Seniorrådgiver 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-2467

Forsidebilde: Colourbox  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
08/2020 - opplag 100

