



Kommunal- og
moderniseringsdepartementet

Rapport

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2016



Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram sin rapport for sommeren 2016. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2015.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien og kommunale tjenester. Omtalen av økonomien bygger på tall som Statistisk sentralbyrå publiserte 3. juni 2016 for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter og offentlig forvaltnings fordringer og gjeld. Omtalen av tjenestene baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2015, publisert 15. juni 2016.

Til det første konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren i 2016 la utvalget fram ett notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og ett notat om hvordan den demografiske utviklingen anslås å påvirke kommunesektorens utgifter. Disse notatene er gjengitt som kapittel 3 og 5 i denne rapporten.

Statistisk sentralbyrå publiserte nye befolkningsframskrivninger 21. juni 2016. Utvalget har etterkant av dette oppdatert demografiberegningene. Denne omtalen er kapittel 4 i rapporten.

De faglige begrepene i denne rapporten er forklart i vedlegg 7.

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

Innhold

Forord.....	1
1 Utvalgets situasjonsforståelse	4
2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene	6
2.1 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i 2015	6
2.2 Kommunesektorens størrelse	7
2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene	8
2.4 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2015) .	9
2.5 Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld.....	11
2.6 Netto driftsresultat	13
2.7 Kommunesektorens inntekter i 2016	15
2.8 Utvikling i tjenestene	16
3 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter	13
3.1 Sammendrag	13
3.2 Demografisk utvikling	14
3.3 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter	15
3.4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen	17
3.5 Mer- og mindreutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen – oppdaterte beregninger	19
4 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – nye befolkningsframskrivninger	20
4.1 Sammendrag	20
4.2 Demografisk utvikling	21
4.3 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen	22
5 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....	25
5.1 Utviklingen i netto driftsresultat	25
5.2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd	27
5.3 Utvalgets situasjonsforståelse	30
Vedlegg 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2013-2016. Nasjonalregnskapets gruppering.....	32
Vedlegg 2 Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2005-2015 .	33

Vedlegg 3 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2016.....	36
Vedlegg 4 Kostnadsdeflator for kommunene	40
Vedlegg 5 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner.....	41
Vedlegg 6 Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet	42
Vedlegg 7 Definisjonskatalog.....	45
Vedlegg 8 Utvalgets mandat og sammensetning	51

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble 3,6 prosent i 2015, mens veksten i de frie inntektene ble 3,3 prosent. Inntektsveksten ble med dette langt høyere enn i budsjettopplegget for 2015 hvor veksten i samlede og frie inntekter ble anslått til henholdsvis 2,1 og 1,7 prosent. Inntektsveksten har ikke vært høyere siden tiltakspakken mot finanskrisen i 2009. Den sterke inntektsveksten har sammenheng med økte rammeoverføringer ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2015 for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi, god skatteinngang i andre halvår og at veksten i deflatoren ble lavere enn anslått som følge av nedgang i pensjonskostnadene. Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Også eiendomsskatteinntektene økte mer enn tidligere lagt til grunn.

Investeringsveksten ble i overkant av 6 prosent i 2015, og bidro som i 2013 og 2014 til å trekke aktivitetsveksten opp. De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (om lag 1 prosent), og denne utviklingen fortsatte i 2015. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 2,1 prosent, noe som er vesentlig lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til 47 prosent ved utgangen av 2015. Sett i forhold til inntektene var det tegn til stabilisering av gjelden i 2015, men dette skyldes først og fremst at inntektsveksten var høy. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde 34 prosent av inntektene ved utgangen av 2015. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. Gjennom høsten 2015 økte risikopåslaget i sertifikat- og obligasjonsmarkedet både for kommunene og andre låntakere, men nedgang i pengemarkedsrenten har bidratt til å dempe virkningene av dette.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2015 fikk kommunesektoren som helhet et netto driftsresultat på 3,2 prosent av inntektene. Dette er en økning på nærmere 2 prosentpoeng i forhold til 2014, og har i hovedsak sammenheng med at realinntektsveksten ble vesentlig høyere enn sysselsettingsveksten. Dette er det høyeste driftsresultatet på 10 år når det korrigeres for at momskompensasjonen for investeringer ble flyttet fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet i 2014. I både kommunene og fylkeskommunene kom netto driftsresultat over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 prosent. I forhold til det anbefalte nivået var netto driftsresultat spesielt høyt i kommunene.

Færre barn i barnehagealder bidro i 2015 til økte dekningsgrader, spesielt for 1-2 åringer, og at andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte. I grunnskolen økte antall timer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning fikk i gjennomsnitt flere timer. I pleie og omsorg blir det stadig flere yngre brukere i hjemmetjenesten, og i 2015 var 45 prosent av brukerne under 67 år. I barnevernet fortsatte antall årsverk å øke, og det ble det gjennomført flere omsorgstiltak. I videregående opplæring var det en økning i andelen elever som fullførte på normert tid.

I Revidert nasjonalbudsjett 2016 ble skatteanslaget oppjustert med 700 millioner kroner og deflatoren nedjustert med 0,1 prosent, tilsvarende 400 millioner kroner, i forhold til anslagene i fjor høst. Realveksten i de samlede inntekter ble anslått til å bli 8,3 mrd. kroner, mens veksten i frie inntekter anslås til 3,4 mrd. kroner. Realveksten er imidlertid noe lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2016 på grunn av høye skatteinntekter i andre halvår 2015. I stortingsbehandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2016 ble overføringene økt med 3,3 mrd. kroner. Mesteparten av dette er overføringer utenfor kommuneopplegget (som ikke regnes med i inntektsveksten) knyttet til flyktninger og asylsøkere (2,5 mrd. kroner) og et engangstilskudd til kommunalt vedlikehold på Sør- og Vestlandet (400 mill. kr).

I 2016 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til demografi vil utgjøre 1,7 mrd. kroner i 2016. Noen av merutgiftene knyttet til demografi dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Veksten i frie inntekter i 2016 anslås bli høyere enn netto merkostnader knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.

2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

	2002-2005 ¹	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 ⁴	2015
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi											
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	12,6	11,8	11,5	12,1	13,0	13,2	13,5	13,4	13,5	13,6	13,7
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-	15,9	15,6	15,2	15,5	16,8	17,1	17,3	17,4	17,5	17,5	17,8
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	15,4	14,9	14,8	14,8	15,4	15,8	15,9	15,8	15,8	15,8	15,8
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av landet	19,2	18,6	18,2	18,0	18,5	18,8	18,9	18,8	18,9	18,9	18,9
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien											
BNP for Fastlands-Norge, prosent volumendring	3,1	5,0	5,7	1,7	-1,6	1,8	1,9	3,8	2,3	2,3	1,0
Inntekter i kommunesektoren, reell endring, prosent ²⁾	2,2	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,6
Kommunal deflator, prosent endring	3,4	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,6
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter ⁵⁾	71,7	69,1	66,8	66,0	66,4	66,9	74,8	75,3	74,7	74,0	73,4
Frie inntekter og momskompensasjon, prosent av inntekter	74,0	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7
Frie inntekter, reell endring fra året før, prosent	1,2	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,3
Aktivitetendring i kommunesektoren, prosent endring ⁶⁾	0,9	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,8	2,1
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent endring	0,4	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	1,0	0,7
Produktinnsats, prosent volumendring	2,1	3,4	4,0	1,7	10,2	-1,1	0,4	0,2	3,7	2,9	3,3
Bruttorealinvesteringer, prosent volumendring	1,0	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	3,9	6,2
Bruttoinvesteringer i prosent av inntekter	12,1	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,9
Netto driftsresultat, kommunekasser, prosent av driftsinntekter	1,7	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,4	3,1
Netto driftsresultat, konsern, prosent av driftsinntekter	-	-	-	-	-	-	3,0	3,5	3,3	1,5	3,2
Nettofinansinvesteringer, prosent av inntekter	-5,2	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,7
Netto gjeld, i prosent av inntekter ³⁾	14,1	12,0	12,3	26,9	28,6	31,5	33,3	32,0	31,0	33,1	32,5
Netto gjeld utan pensjonsreserver, i prosent av inntekter ³⁾	19,6	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	46,8	47,0

1) Gjennomsnitt over perioden.

2) Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer, blant annet sykehusreformen i 2002. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.

3) Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. 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. Siste publisering av data fra finansielle sektorbalanser er 16. mars 2016.

4) Tallene for 2015 er basert på nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 12. mai og statistikk for offentlige finanser publisert 3. juni 2016.

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

6) Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

2.1 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i 2015

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i 2015 i kommunesektorens inntekter på noen ulike tidspunkter. Anslagene bygger på beregninger i tilknytning til nasjonalbudsjettene.

Inntektsveksten for kommunesektoren i 2015 ble betydelig høyere enn anslått i fjor høst. Basert på oppdaterte kommunetall publisert av Statistisk sentralbyrå 3. juni 2016 anslås inntektsveksten til 15 mrd. kroner. Det er drøyt 6 mrd. kroner mer enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2016.

Målt i prosent anslås samlede inntekter å ha økt reelt med 3,6 prosent fra 2014 til 2015 til drøyt 470 mrd. kroner. Veksten i frie inntekter anslås å ha økt med 3,3 prosent, til 344 mrd. kroner. En må tilbake til årene rundt finanskrisen i 2009 for finne like høy vekst i kommunenes inntekter.

Oppjusteringen av inntektsveksten skyldes blant annet at kommunesektorens inntekter fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet i fjor høst, mens eiendomsskattene ble 1,3 mrd. kroner høyere. Videre bidrar innarbeiding av foreløpige regnskapstall for sektorens pensjonskostnader til at den kommunale deflatoren for 2015 ble satt ned fra 2,9 til 2,6 prosent i Revidert nasjonalbudsjett 2016.

Den gode skatteinngangen i andre halvår 2015 hadde sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Tidligere på året i 2015, i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2015, ble rammeoverføringene økt for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi.

Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2015. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2015-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt i forhold til anslag på regnskap for 2014:</i>				
Saldert budsjett 2015	8,7	2,1	5,6	1,7
Revidert nasjonalbudsjett 2015 medr. budsjettavtale.....	9,0	2,1	6,1	1,9
Nasjonalbudsjettet 2016	9,0	2,2	6,1	1,9
Anslag nå	15,0	3,6	10,5	3,3

Ifølge oppdaterte tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 0,7 prosent fra 2014 til 2015. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fire årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,6 prosent i 2015 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

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 2014 til 2015 anslås til 2,1 prosent.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2015 anslås til drøyt 6 prosent målt i faste priser, mens utgiftene til produktinnsats anslås å ha steget reelt med 3,3 prosent.

2.2 Kommunesektorens størrelse

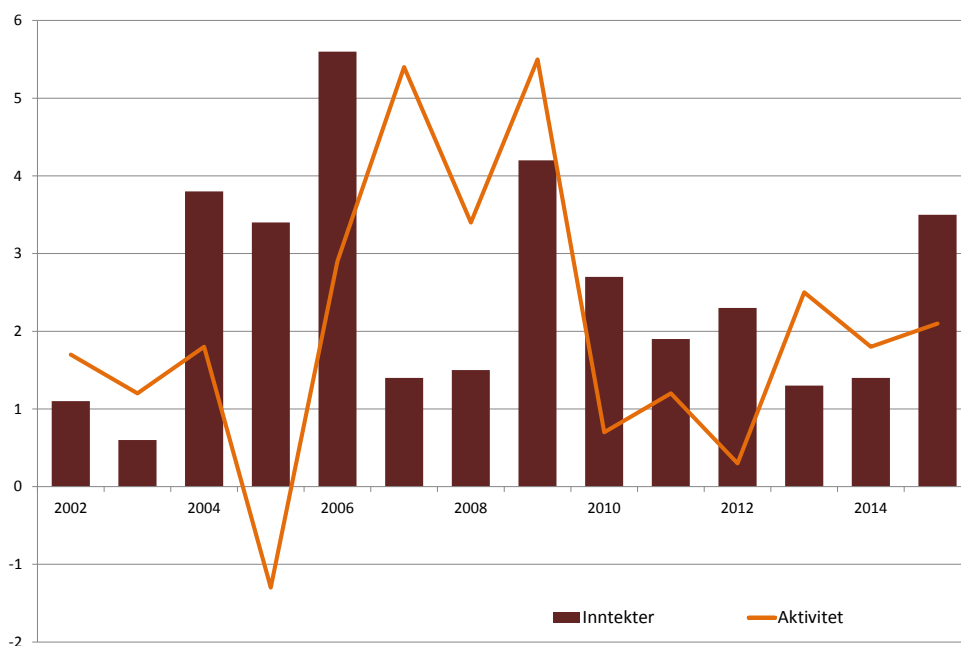
Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, jf. del A av tabell 2.1. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjorde kommunesektorens inntekter i underkant av 16 prosent over perioden fra 2002 til finanskrisen i 2009, for så å stige til gradvis til 17,8 prosent i 2015. Tabell 2.1 viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 12 prosent i perioden 2002-2008, for så å øke til over 13 prosent fra 2009 og gradvis høyere til 13,7 prosent i 2015.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008, da andelen var 14,8 prosent. I 2009 steg timeverksandelen til 15,4 prosent. De siste seks årene har timeverksandelen vært nokså stabil og anslås å utgjøre 15,8 prosent i 2015. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsettingsandelen til knapt 19 prosent etter 2010. Denne andelen har over tid vært nokså stabil etter 2002, da sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009 har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt noe etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for fastlands-Norge er økningen i den kommunale andelen noe større. Inntektsandelen har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter har vært noe lavere enn BNP for fastlands-Norge i perioden 2009-2015, jf. figur 2.2. Dette har flere forklaringer, blant annet at det de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren der reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi.

2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene

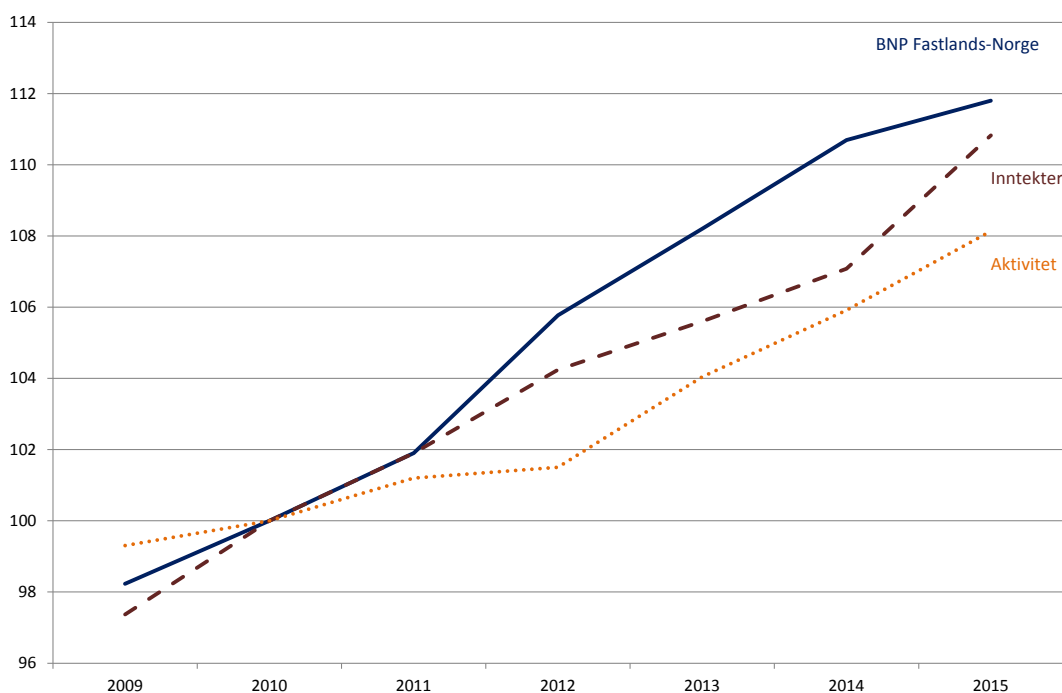
Figur 2.1 viser aktivitetsvekst og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002, dvs. etter at sykehusene ble flyttet fra fylkeskommunene til staten. Det framgår av figur 2.1 at det særlig var høy aktivitetsvekst i perioden 2006-2009, ifølge tabell 2.1 både høy vekst i kommunal sysselsetting og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



Figur 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002--2015. Prosentvis volumendring fra året før

Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntekstvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene i figur 2.1 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 inntekstveksten.

Det framgår av figur 2.1 at det har vært en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i de 3-4 første årene etter 2009. Aktivitetsveksten i 2015 er anslått til 2,1 prosent, hvorav 0,7 prosent anslått vekst i utførte timeverk, 3,3 pst. volumvekst i produktinnsats, samt 6,2 prosent realvekst i bruttoinvesteringene. Sysselsettingsveksten i kommunene i 2015 var som tidligere nevnt betydelig lavere enn inntekstveksten.

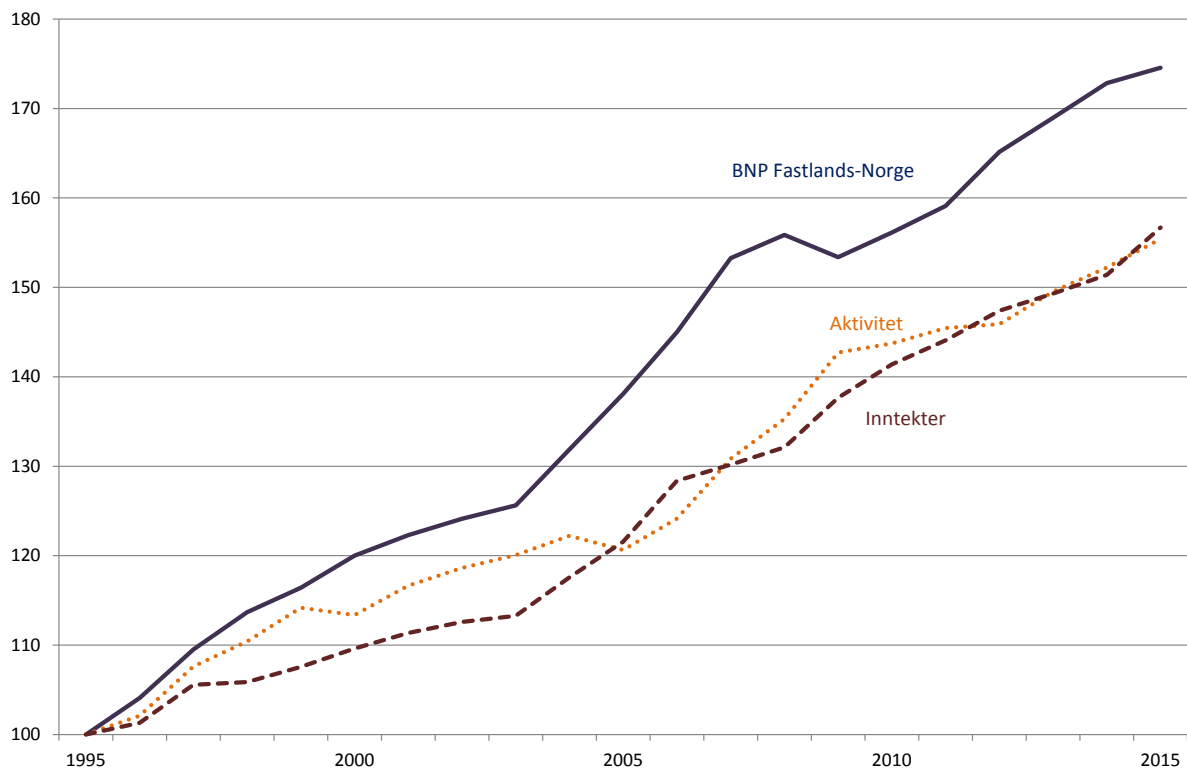


Figur 2.2 Utvikling i BNP Fastlands-Norge, reell utvikling i inntekter og aktivitet i kommuneforvaltningen i perioden 2009-2015. Volumindekser med 2010 = 100

2.4 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2015)

Figur 2.3 illustrerer noen hovedtall for utviklingen i kommuneøkonomien over en lengre periode, dvs. over perioden 1995-2015.

Det framgår at samlet for de siste 20 årene har BNP for fastlands-Norge vokst sterkere enn aktiviteten og realinntektene i kommunesektoren. I perioden 1995-2015 økte BNP for fastlands-Norge med 2,8 prosent som årlig gjennomsnitt, mens inntektene til kommuneforvaltningen økte med 2,3 prosent pr. år i samme periode. Tallseriene for inntekter og aktivitet i kommunesektoren i figur 2.3 er korrigert for sykehusoverdragelsen til staten i 2002. Tallserien for inntekter er korrigert for oppgaveendringer.

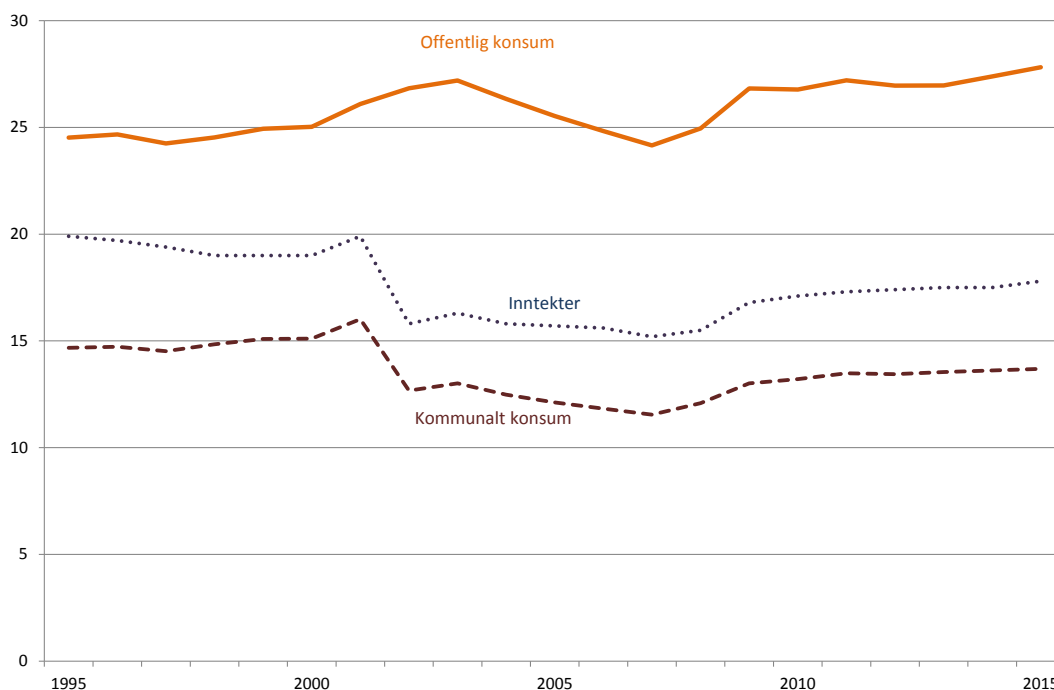


Figur 2.3 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1995-2015. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1990 = 100

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

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

Konstante eller stigende andeler for kommunale inntekter og kommunalt konsum, til tross for lavere inntekts- enn BNP-vekst, skyldes i stor grad at kostnadsveksten for kommunal tjenesteyting jevnt over er høyere enn prisveksten på BNP, jf. momentene i de to foregående avsnittene. I tillegg har det over tid vært enkelte reformer der kommunesektoren er blitt tilført økte inntekter og oppgaver, men der disse inntektene holdes utenom den beregnede inntektsveksten, for eksempel forvaltningsreformen i fylkeskommunene i 2010.



Figur 2.4. Offentlig konsum, kommunalt konsum og kommunesektorens inntekter som prosent andel av BNP for Fastlands-Norge. 1995-2015

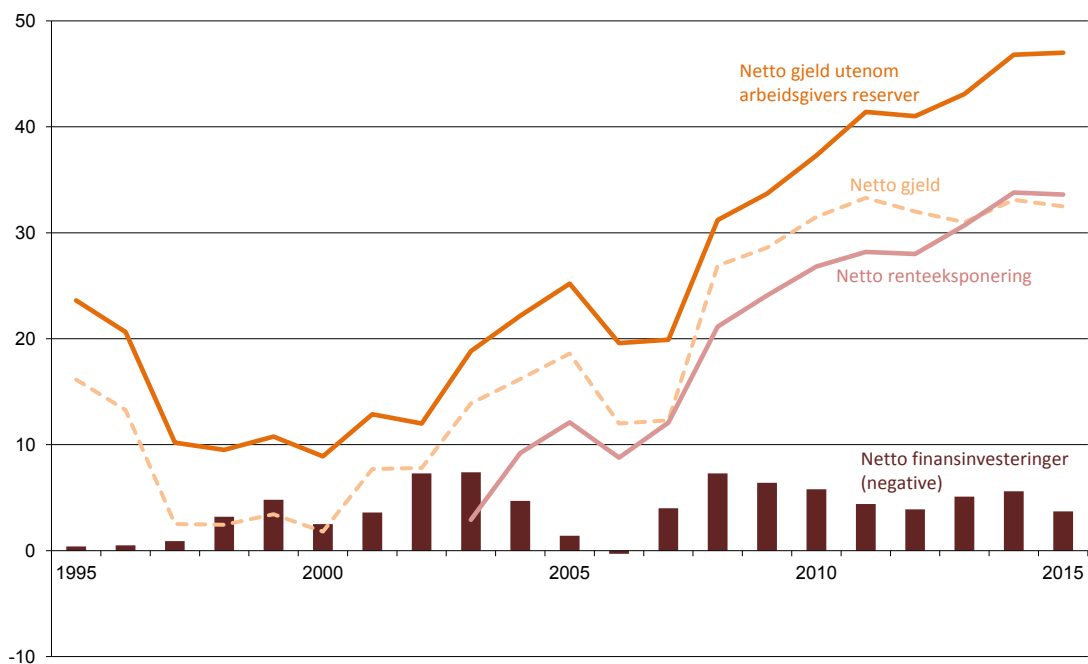
2.5 Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld

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

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

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer, og det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. Målt som andel av inntektene ble underskuddene markert redusert fra 6,4 prosent i 2009 til knapt 4 prosent i 2012, for så å stige igjen til 5,1 prosent 2013 og 5,6 prosent i 2014. Den høye inntektsveksten i 2015, kombinert med en mer moderat aktivitetsvekst, har bidratt til at underskuddet har blitt redusert fra 25 mrd. kroner i 2014 til drøyt 17 mrd. kroner i 2015, tilsvarende 3,7 prosent av inntektene. Økt omfang på salg av fast eiendom har også bidratt til redusert underskudd. Ifølge statistikken for offentlige finanser utgjorde slike inntekter om lag 5 mrd. kroner i 2015.

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



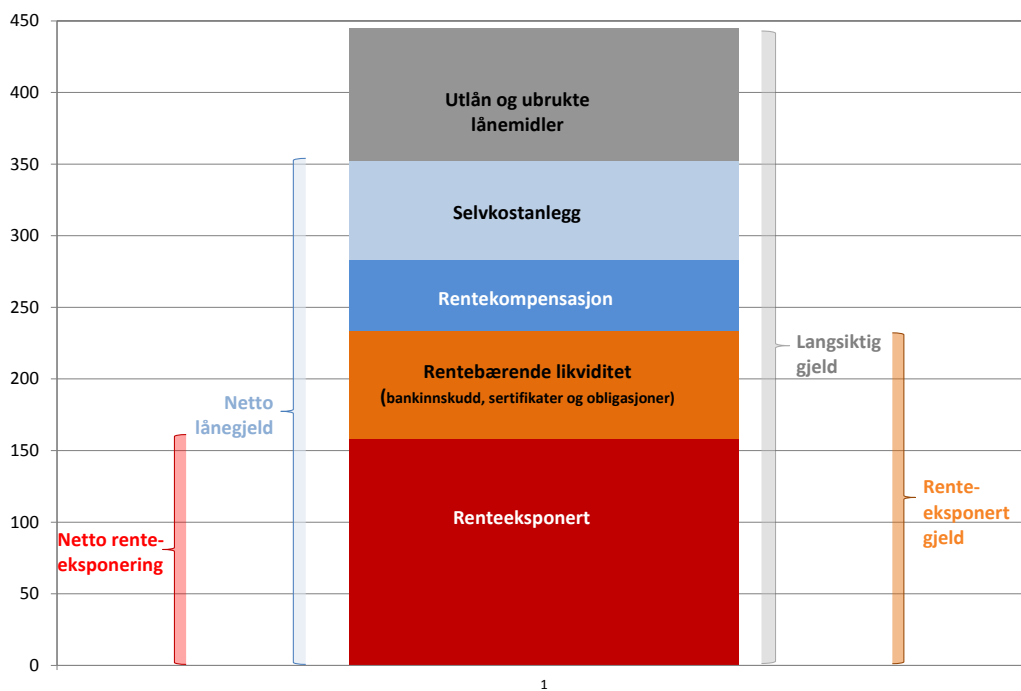
Figur 2.5 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld i kommuneforvaltningen. Prosent av inntekter

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 den nye kategorien utgjorde netto gjeld om lag 33 prosent av inntektene ved utgangen av 2014, mens dersom denne kategorien holdes utenfor har gjeldsandelen steget fra 43 prosent i 2013 til 47 prosent av inntektene ved utgangen av 2014 og 2015.

Selv om nettogjelden i kommuneforvaltningen utgjør over 47 pst. av inntektene, gir ikke dette nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.6 er det med utgangspunkt i kommunesektorens langsiktige bruttogjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, forsøkt å illustrere hvor stor del av gjelden som er knyttet til låneformål som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. For nærmere omtale av forskjellen mellom de ulike gjeldsbegrepene, vises det til vedlegg 6 og 7.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) nærmere vel 440 mrd. kroner ved utgangen av 2014, tilsvarende 91 prosent av driftsinntektene. Deler 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 vel 230 mrd. kroner,



Figur 2.6 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2015. Mrd. kroner

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

eller om lag 50 av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil ikke nettobelaste kommunebudsjettene.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden. Dersom en tar hensyn til disse faktorene, kan kommunesektorens totale renteeksponering ved utgangen av 2015 anslås til om lag 160 mrd. kroner, eller om lag 34 prosent av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med i overkant av 1½ mrd. kroner, eller vel 0,3 pst. av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger og effekten en endring i renten vil kunne ha på finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens renteeksponering, jf. figur 2.5.

2.6 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat har vært utvalgets hovedindikator for den økonomiske balansen i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger og investeringer.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2013 var nær 3 prosent, jf. tabell 2.3 for kommunekasser. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes

engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

Fra og med 2014 ble momskompensasjonen knyttet til investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, og tallene for 2014 er derfor ikke sammenliknbare med tallene for tidligere år. Om det korrigeres for denne endringen i regnskapsføring, lå imidlertid driftsresultatet også for 2014 om lag på nivå med driftsresultatet i de foregående årene, jf. tabell 2.4.

Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger i prosent av inntekter. Konsern

	2011	2012	2013	2013 eks. inv. mva	2014	2015
Kommunesektoren						
Brutto driftsresultat	6,5	6,9	6,6	4,8	5,1	7,1
Netto driftsresultat	3,0	3,5	3,3	1,5	1,5	3,2
Kommunene inkl. Oslo						
Brutto driftsresultat	6,4	6,7	6,2	6,2	4,9	6,9
Netto driftsresultat	2,5	3,2	2,8	1,2	1,3	3,0
Fylkeskommunene utenom Oslo						
Brutto driftsresultat	7,4	8,2	8,7	5,5	6,2	7,9
Netto driftsresultat	5,7	5,2	5,9	2,8	3,1	4,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2.4 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger i prosent av inntekter. Kommunekasser

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 eks. inv.mva	2014	2015
Kommunesektoren												
Brutto driftsresultat	5,4	7,4	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	3,8	4,3	6,2
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,0	1,3	3,0
Kommunene utenom Oslo												
Brutto driftsresultat	5,8	7,5	5,4	4,1	5,0	5,3	5,6	5,9	5,6	4,0	4,4	6,3
Netto driftsresultat	3,5	5,2	1,9	-0,6	2,7	2,1	1,8	2,6	2,4	0,8	1,0	2,7
Fylkeskommunene utenom Oslo												
Brutto driftsresultat	4,8	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,3	5,9	7,6
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,8	5,5	5,2	5,9	2,7	3,0	4,5
Oslo kommune												
Brutto driftsresultat	4,0	7,7	3,6	2,3	1,8	0,6	3,1	3,4	1,9	0,2	1,5	4,2
Netto driftsresultat	3,6	8,0	4,6	3,9	3,2	1,1	3,1	3,6	1,3	0,0	1,2	3,4

Kilde: Statistisk sentralbyrå

For 2015 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 ¼ prosent av inntektene i kommunesektoren, målt som kommune konsern, jf. tabell 2.3. Tilsvarende tall for kommunene medregnet Oslo er 3,0 prosent og for fylkeskommunene 4,6 prosent. Bedringen hadde i hovedsak sammenheng med at utgiftsveksten ble lavere enn inntektsveksten (forbedring i brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat.

For både kommunene og fylkeskommunene lå netto driftsresultatet for 2015 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 prosent.

2.7 Kommunesektorens inntekter i 2016

Stortingets budsjettvedtak for 2016 (saldert budsjett) innebar at realveksten i kommunesektorens samlede inntekter ble anslått til 8,7 mrd. kroner, tilsvarende 2,0 pst. Veksten i de frie inntektene ble anslått til 4,7 mrd. kroner, tilsvarende 1,4 pst. Veksten ble regnet i forhold til daværende anslag på regnskap for 2015.

Etter at statsbudsjettet for 2016 ble vedtatt, kom det ny informasjon av betydning for kommunesektorens inntekter i 2016:

- Foreløpige regnskapstall for 2015 viste at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2016. Den nye informasjonen om skatteinngangen i 2015 hadde betydning for anslagene for 2016. Skatteanslaget for 2016 ble oppjustert med 0,7 mrd. kroner sammenliknet med anslaget i nasjonalbudsjettet 2016.
- De øremerkede overføringene ble ifølge foreløpige regnskapstall for 2015 om lag 0,3 mrd. kroner lavere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2016. Dette påvirket ikke nivået på bevilgningene i 2016, men trekker isolert sett opp vekstanslaget for de samlede inntektene i 2016.
- For 2016 ble anslaget for lønnsveksten nedjustert fra 2,7 pst. til 2,4 pst. Nedjusteringen bidro til å trekke ned kostnadsveksten i kommunesektoren. Oppjustering av konsumprisveksten fra 2,5 til 2,8 pst. trakk i motsatt retning. Samlet sett ble kostnadsdeflatoren for kommunesektoren nedjustert med 0,1 prosentenheter, tilsvarende 400 millioner kroner, i forhold til anslagene i fjor høst.
- I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble det foreslått tilleggsbevilgninger som bidro til å trekke opp inntektsveksten i 2016 med om lag 0,6 mrd. kroner.

Etter dette kan realveksten i kommunesektorens samlede inntekter i revidert nasjonalbudsjett for 2016 anslås til 8,3 mrd. kroner, tilsvarende 1,9 pst. Realveksten i frie inntekter i 2016 anslås til 3,4 mrd. kroner, tilsvarende 1,0 pst. Inntektsveksten anslås noe lavere enn i saldert budsjett 2016. I hovedsak skyldes det at økningen i skatteinntektene andre halvår 2015 bare delvis videreføres til 2016. Inntektsnivået i 2016 anslås imidlertid høyere i revidert nasjonalbudsjett 2016 enn til saldert budsjett 2016.

Regjeringen foreslo et engangstilskudd til vedlikehold og rehabilitering på 250 mill. kroner til kommuner på Sørlandet og Vestlandet med høy arbeidsledighet. Etter behandlingen i Stortinget ble dette økt til 400 mill. kroner. Disse midlene kommer i tillegg til realveksten i kommunesektorens inntekter.

Behandlingen i Stortinget innebar i tillegg at lærlingstilskuddet ble økt med 2 500 kroner per kontrakt fra 1. juli 2016, noe som innebar en økning på 24,5 mill. kroner på kap. 572, post 60 Innbyggertilskudd. Fra 1. januar 2016 ble det innført en veibruksavgift på naturgass, og i

statsbudsjettet for 2016 ble fylkeskommunene kompensert med 90 mill. kroner for merutgifter til inngåtte avtaler om offentlige kjøp av persontransporttjenester. Ved behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2016 vedtok Stortinget ikke å innføre veibruksavgift på naturgass. Fylkeskommunene vil derfor ikke ha merutgifter i tilknytning til inngåtte avtaler, og kompensasjonen faller bort.

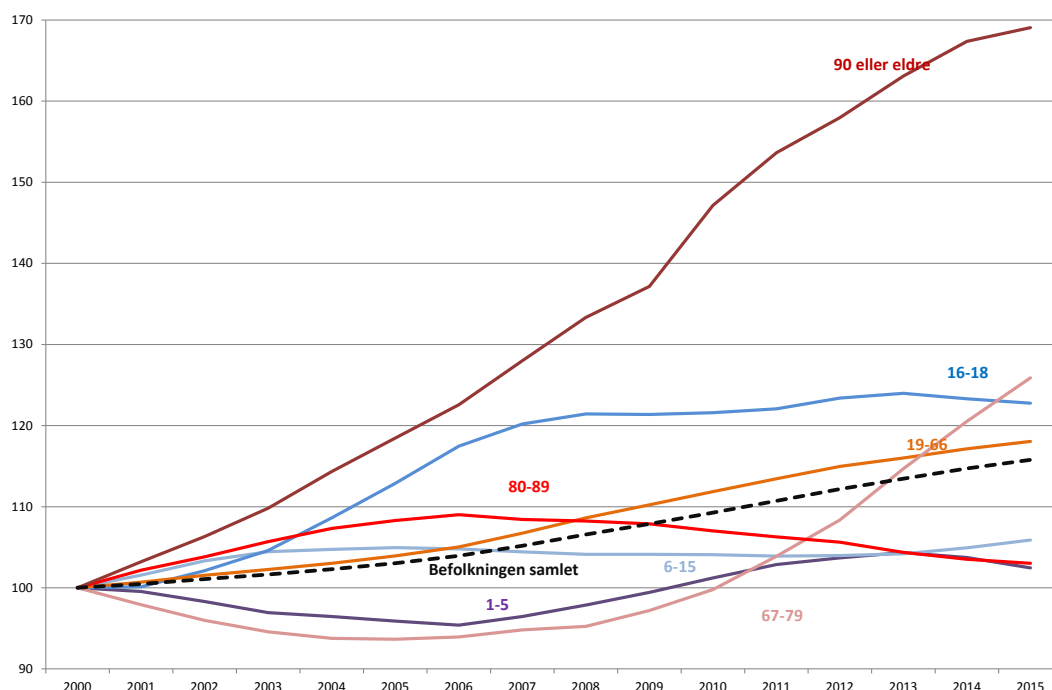
2.8 Utvikling i tjenestene

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i 2015 og i perioden 2010 til 2015.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der tall for 2015 ble publisert 15. juni 2016, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, helse- og omsorgssektoren, videregående opplæring og administrasjon.

Datakilden som Statistisk sentralbyrå baserer årsverksstatistikken på, er ny for 2015. Informasjonen om lønnstakere ble fram til 2015 hentet fra arbeidstakerregisteret til NAV og lønns- og trekkoppgaverregisteret (LTO) som var administrert av Skattedirektoratet. Fra 2015 er A-ordninga ny kilde for opplysninger om lønnstakere. A-ordninga er en felles kilde for Skattedirektoratet, NAV og SSB, og den kilden erstatter nå Aa-registeret til NAV og Lønns- og trekkoppgaverregisteret (LTO), hovedkildene for opplysninger om lønnstakere fra 2000 - 2014. Dette gjør at det blir et brudd i tidsserien fra 2014 til 2015. SSB har derfor kun publisert nivå tall for 2015 og ikke tall for endringene i antall årsverk fra 2014 til 2015.

Demografisk utvikling



Figur 2.7 Befolkningsutvikling 2000-2015. Indeksert. År 2000=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

2.5 Demografisk utvikling 2010-2015

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Barnehager:							
Antall barn 1-5 år	306 900	314 600	310 700	3 800	-3 900	0,2	-1,2
Antall barn 1-2 år	125 200	122 200	120 500	-4 700	-1 700	-0,8	-1,4
Antall barn 3-5 år	181 700	192 400	190 200	8 500	-2 200	0,9	-1,1
Grunnskole:							
Antall barn 6-15 år	617 400	622 500	628 100	10 700	5 600	0,3	0,9
Videregående opplæring:							
Antall unge 16-18 år	193 300	196 100	195 200	1 900	-900	0,2	-0,5
Barnevern:							
Antall barn og unge 0-17 år	1 114 400	1 125 600	1 127 400	13 000	1 800	0,2	0,2
Omsorgstjenester:							
Antall eldre 67 år og over	637 000	722 700	744 700	107 700	22 000	3,2	3,0
Antall eldre 67-79 år	415 900	502 300	524 700	108 800	22 400	4,8	4,5
Antall eldre 80-89 år	182 900	176 900	176 100	-6 800	-800	-0,8	-0,5
Antall eldre 90 år og over	38 300	43 500	43 900	5 600	400	2,8	0,9
Totalt:							
Antall innbyggere i alt	4 920 300	5 165 800	5 214 000	293 700	48 200	1,2	0,9
Antall inn. 1-18 år og 67 år og over	1 754 800	1 855 800	1 878 700	123 900	22 900	1,4	1,2
Andel innb. 1-18 år og 67 år og over (pst.)	35,7	35,9	36,0	0,3	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2010-2015 beskrives i figur 2.7 og tabell 2.5.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere over 67 år. I perioden 2010–2015 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 124 000, vel syv prosent, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester.

Økningen kommer særlig blant de eldre (aldersgruppene 67-79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antallet barn og unge, og da særlig blant barn i skolealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 294 000, tilsvarende 6 pst.

Gjennom 2015 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Det var en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16-18 år, mens det ble flere 6-15-åringer. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67-79 år og blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80-89 år. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 48 000 i løpet av 2015, noe som er en litt svakere vekst enn de siste årene.

Ressursbruk

Tabell 2.6 viser kommunesektorens ressursbruk på de ulike tjenestene i 2015 og utviklingen gjennom den siste femårsperioden. Tabellen viser at veksten i driftsutgiftene de siste fem årene var sterkest innen barnevernet, der det skjedde en kraftig utbygging av tjenestene, og svakest innen grunnskole og videregående opplæring, noe som gjenspeiler at antallet barn og unge i alderen 6-18 år økte relativt lite sett i forhold til de øvrige aldersgruppene. Helse- og omsorgstjenestene, som står for vel ¼ av de samlede utgiftene i kommunal sektor, hadde en

utgiftsvekst over snittet i femårsperioden sett under ett, men fra 2014 til 2015 var utgiftsveksten i denne sektoren svakere enn for de øvrige tjenestene.

Tabell 2.6 Utviklingen i ressursbruken på de ulike tjenesteområdene (brutto driftsutgifter). 2010-2015

	Driftsutgifter 2015	Andel	Årlig nominell vekst 2010-15	Nominell vekst 2014- 15
	(mrd. kr)	(pst.)	(pst.)	(pst.)
Helse og omsorg ¹	117,8	25,6	5,6	1,3
Grunnskole	74,9	16,3	3,6	3,0
Barnehage	46,0	10,0	5,2	0,6
Videregående opplæring	34,8	7,6	3,9	3,4
Samferdsel	30,8	6,7	6,8	4,5
Administrasjon	23,2	5,0	2,5	2,1
Sosialtjenester	18,5	4,0	5,9	5,7
Barnevern	11,8	2,6	8,9	4,8
Annet	77,8	16,9	5,8	2,4
Brutto driftsutgifter til tjenesteområdene i alt ²	459,4	100,0	5,1	2,8

¹ Veksten er korrigert for oppgaveendringene knyttet til kommunal medfinansiering.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Barnehage

Antall barn i aldersgruppen 1-5 år økte noe i perioden 2010–15. Utbyggingen av barnehageplasser var enda større, og barnehagedekningen gikk opp fra vel 88 pst. i 2010 til i overkant av 90 pst. i 2015. I alt hadde om lag 6 600 flere barn barnehageplass i 2015, sammenliknet med 2010. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna var dekningsgraden stabil på i underkant av 97 pst., mens dekningsgraden for 1-2-åringene gikk noe opp, og er nå 80,7 pst.. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned i perioden.

Det har vært en økning i den avtalte oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1½ time fra 2010 til 2015. Kapasitetsveksten i denne perioden var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved totalt antall avtalte oppholdstimer økte kapasiteten med 1,0 pst. årlig fra 2010 til 2015, mens veksten i antall barn med plass i barnehage til sammenlikning utgjorde 0,5 pst. årlig.

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

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2015 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenliknet med året før. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1-5 år, sammenliknet med året før. Så til tross for at antallet barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alderstrinnene svakt. Barnehagedekningen ser ut til å ha stabilisert seg på om lag 96½ pst. for de eldste barna, og på like over 80 pst. for 1-2-åringene. Samlet barnehagedekning var 90,4 pst. i 2015. Nedgangen i antall barn med barnehageplass kom i sin helhet i de kommunale barnehagene, mens det ble flere barn i de private barnehagene.

Tabell 2.7 Utvikling i barnehagesektoren 2010-2015 (private og kommunale)

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Barn med plass i barnehage i alt	277 000	286 300	283 500	6 500	-2 800	0,5	-1,0
- herav i kommunal barnehage	146 100	147 400	143 700	-2 400	-3 700	-0,3	-2,5
Andel i kommunal barnehage	52,7	51,5	50,7	-2,0	-0,8		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 600	2 100	2 200	-400	100	-3,3	4,8
Barn 1-2 år med plass i barnehage	98 700	97 800	97 200	-1 500	-600	-0,3	-0,6
Barn 3-5 år med plass i barnehage	175 300	185 900	183 700	8 500	-2 200	0,9	-1,2
Korrigerte oppholdstimer (i mill.)	851,4	879,9	874,6	23,2	-5,3	0,5	-0,6
- herav i kommunale barnehager (i mill.) ¹	437,5	445,6	437,3	-0,2	-8,3	0,0	-1,9
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill.)	571,1	606,0	601,1	30,0	-4,9	1,0	-0,8
- herav i kommunale barnehager (i mill.)	300,7	310,9	304,4	3,7	-6,5	0,2	-2,1
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	91,8	96,6	97,3	5,5	0,7		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	43,1	44,1	44,3	1,2	0,2		
Dekningsgrad:							
Andel av 1-5-åringer som har barnehageplass	89,3	90,2	90,4	1,1	0,2		
Andel av 0-åringer som har barnehageplass	4,2	3,6	3,7	-0,5	0,1		
Andel av 1-2-åringer som har barnehageplass	78,8	80,1	80,6	1,8	0,5		
Andel av 3-5-åringer som har barnehageplass	96,5	96,6	96,6	0,1	0,0		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk	70 200	75 000	74 600	..	..	..	..
Avtalte årsverk i kommunale barnehager	37 600	39 200	42 600	..	..	..	..
Kvalitet:							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning ²	84,6	90,0	91,8	7,2	1,8		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	32,0	34,6	36,1	4,1	1,5		

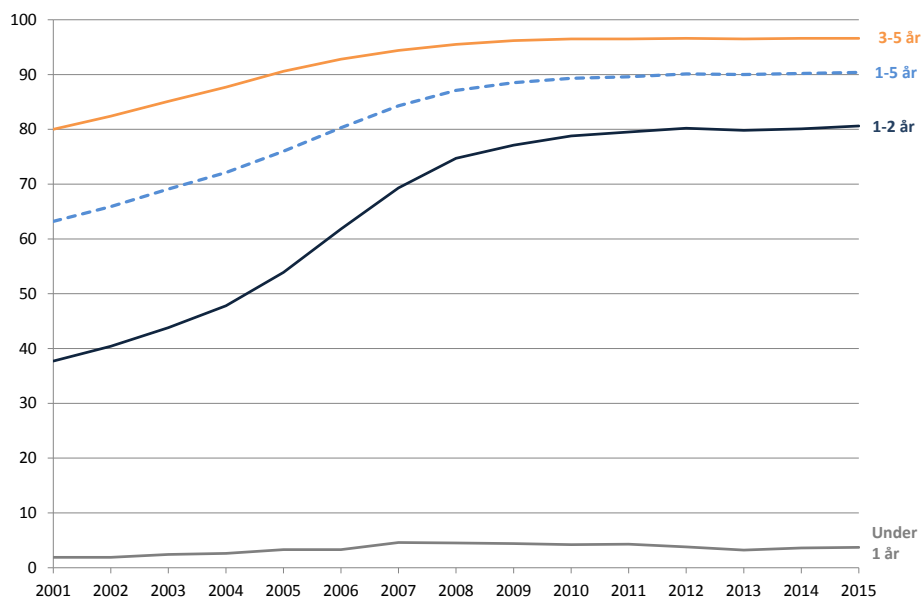
¹ Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for oppholdstidskategorier. Oppholdstid 0-8 timer vektes med 6 timer, 9-16 vektes med 13 timer, 17-24 timer vektes med 21 timer, 25-32 timer vektes med 29 timer, 33-40 timer vektes med 37 timer, og 41 timer eller mer vektes med 45 timer. Indikatoren korrigerte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

² Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenliknbare med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I snitt tilbrakte barna noe mer tid i barnehagen i 2015 sammenliknet med 2014, men som følge av at det ble færre barn i barnehage gikk også det samlede antall timer som barna oppholdt seg i barnehagene i løpet av året (ukorrigerte oppholdstimer) noe ned (-0,8 pst.). Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk noe ned fra 2014 til 2015.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning økte fra 90 pst. i 2014 til 91,8 pst. i 2015. Andelen ansatte med barnehagelærerutdanning økte fra 34,6 pst. i 2014 til 36,1 pst. i 2015.



Figur 2.8 Andel barn med barnehageplass. 2001-2015

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2010–2015. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der i overkant av tre pst. av elevene går, enn i de kommunale. Også i ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, var det en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de kommunale. Antall årstimer til undervisning økte noe fra året før, og nærmere halvparten av veksten kunne henføres til spesialundervisningen. Antall elever med spesialundervisning gikk imidlertid noe ned, men de elevene som får spesialundervisning, fikk i snitt flere timer.

Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, og nedgangen de senere årene har kommet på alle trinn. I 2015 rettet imidlertid en større andel av spesialundervisningen seg inn mot de yngste elevene på barnetrinnet, der andelen av elevene som mottok spesialundervisning, gikk noe opp, mens andelene fortsatte å gå ned for de øvrige trinnene.

61,5 pst. av barn mellom seks og ni år hadde i 2015 plass i skolefritidsordningen (SFO). Mens det de foregående årene var en liten, men jevn, økning i andelen elever i SFO, var det en liten reduksjon i andelen elever i skolefritidsordningen i 2015.

Tallet på frittstående skoler med statstilskudd har økt de siste årene. Etter friskoleloven kan det godkjennes frittstående grunn- og videregående skoler (friskoler). Loven gir ikke rett til godkjenning, slik gis etter en skjønsmessig vurdering. Det følger av friskoleloven at vertskommunen/vertsfylket skal gis anledning til å uttale seg til søknader om godkjenning av nye friskoler og driftsendringer ved eksisterende skoler. Samme bestemmelse fastsetter at en skole ikke skal få godkjenning dersom etableringen vil medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet.

Tabell 2.8 Utvikling i grunnskolen 2010-2015 (privat og kommunal)

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Elever i alt i grunnskolen	612 800	618 700	623 400	10 600	4 700	0,3	0,8
Elever i private grunnskoler	13 700	20 400	21 600	7 900	1 200	9,5	5,9
Antall elever med plass i SFO	145 600	158 000	159 500	13 900	1 500	1,8	0,9
Antall elever med spesialundervisning	50 200	49 600	49 200	-1 000	-400	-0,4	-0,8
Dekningsgrad:							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO ¹	60,6	62,3	61,5	0,9	-0,8		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk	50 600	50 800	51 200	600	400	0,2	0,8
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) ²	35 140	36 010	36 310	1 170	300	0,7	0,8
- herav årstimer til spesialundervisning (i 1000)	5 960	6 240	6 370	410	130	1,3	2,1
Årstimer til undervisn. i alt per elev ²	58,5	58,4	58,4	-0,1	0,0	0,0	0,0
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und ³	128,0	127,5	131,0	3,0	3,6	0,5	2,8
Kvalitet:							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. årstrinn ⁴	13,7	13,8	13,7	0,0	-0,1	0,0	-0,7
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 1.-4. årstrinn ⁴	13,2	13,6	13,5	0,3	-0,1	0,5	-0,7
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 5.-7. årstrinn ⁴	13,2	13,2	13,3	0,1	0,1	0,2	0,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse, 8.-10. årstrinn ⁴	14,9	14,4	14,3	-0,6	-0,1	-0,8	-0,7

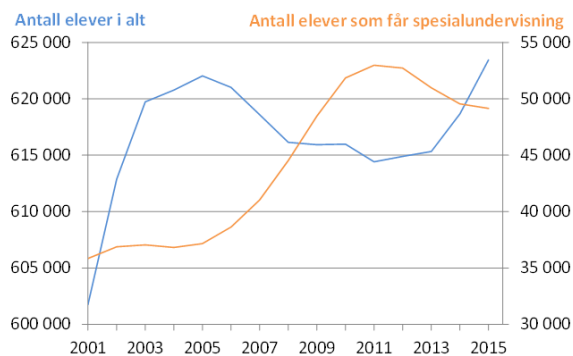
¹ Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

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

³ Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

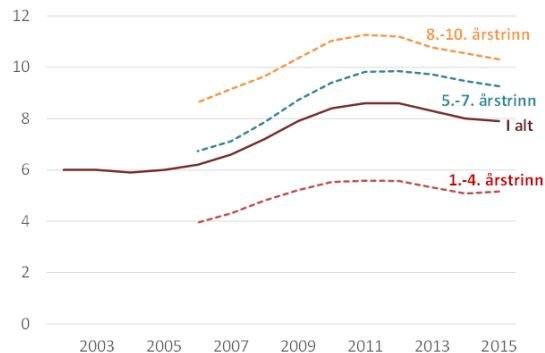
⁴ Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer (inkludert timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring). Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).



Figur 2.9 Antall elever totalt og med spesialundervisning, 2001-2015

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)



Figur 2.10 Andel elever med spesialundervisning, 2001-2015

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

Videregående opplæring

Tabell 2.9 Utvikling i videregående opplæring 2010–2015 (privat og fylkeskommunal)

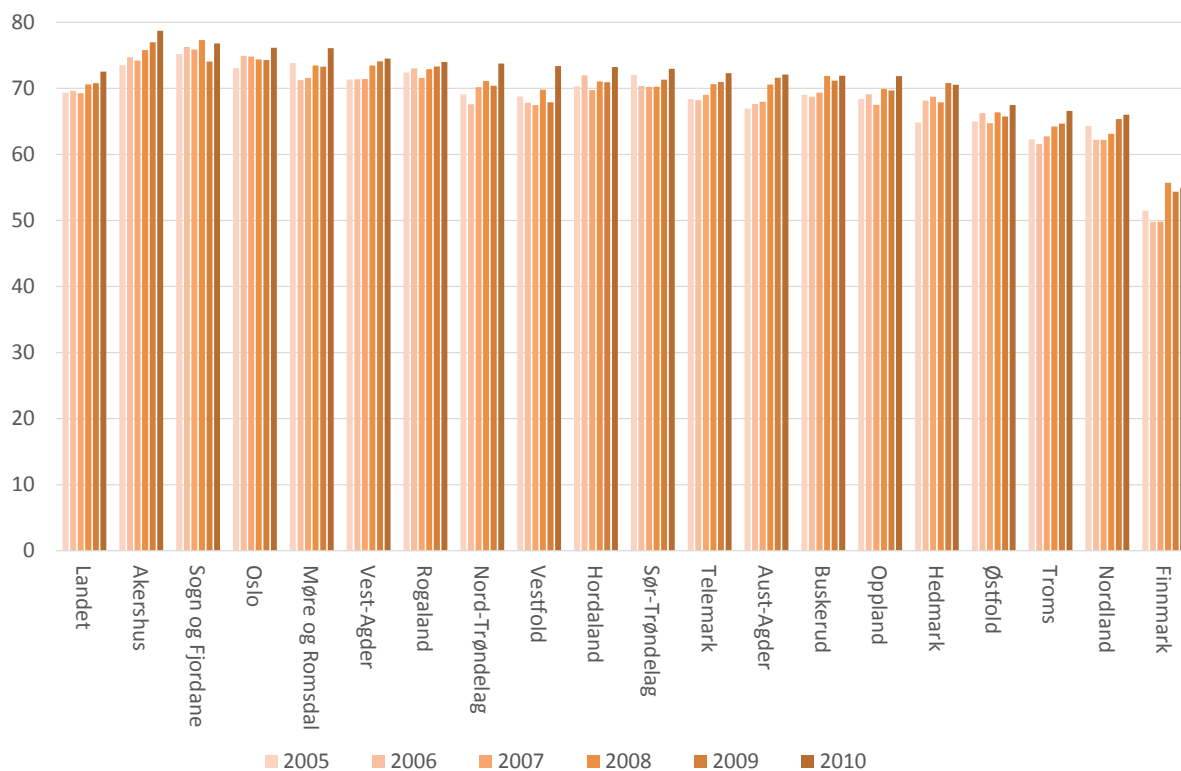
	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Antall elever i videregående skole i alt	192 200	197 600	199 600	7 400	2 000	0,8	1,0
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	178 500	181 500	182 300	3 800	800	0,4	0,4
Antall lærlinger/lærekandidater	35 500	40 100	40 800	5 300	700	2,8	1,7
Antall i annen videregående utdanning		3 600					
Dekningsgrad:							
Andel 16-18-åringer som er i vgo. (både elever og lærlinger)	91,0	92,0	92,2	1,2	0,2		
Andel elever over 20 år	8,5	9,8	10,7	2,2	0,9		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	33 700	33 900	34 400	..	..	..	..
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	21 200	21 400	.	.	.	.	.
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,7	8,8	.	.	.	.	.
Kvalitet:							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,7	89,9	90,0	1,3	0,1		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,7	71,2	73,1	3,4	1,9		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,8	4,8	4,4	-0,4	-0,4		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2010–2015 økte elevtallet i videregående skole med vel 7 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet skyldes i første rekke at det ble flere unge i alderen 16-18 år. I tillegg tok en litt høyere andel i denne aldersgruppen samt flere voksne (over 20 år) videregående opplæring. Også antall lærlinger økte i perioden 2010 til 2015.

I 2015 var det en liten økning i elevtallet, hovedsakelig som følge av større årskull i aldersgruppen 16-18 år. Økningen fordeler seg nokså jevnt på de fylkeskommunale og private skolene. Antallet lærlinger fortsatte å øke noe.

73 pst. av 2010-kullet fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år. Andelen som fullførte var den høyeste siden statistikken ble publisert første gang for startkullet 1994, og de siste årene har den ligget på rundt 70 prosent. Andelen av elevene som fullførte på normert tid gikk opp omlag to prosentpoeng fra 56,4 prosent året før. Samtidig gikk andelen som slutter, ikke består eller fortsatt er i videregående opplæring noe ned.



Figur 2.11 Andel elever som har fullført og bestått på normalt eller mer enn normalt tid etter fem år. Prosent. 2005-2010 (oppstartsår)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er grunn til å anta at noe av forklaringen er at Kunnskapsdepartementet har samarbeidet tett med fylkeskommunene bl.a. gjennom Program for bedre gjennomføring og før det Ny GIV. Det er identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet systematisk med tiltak knyttet til disse. I tillegg er samarbeidet med kommunene blitt betydelig mer vektlagt. Det jobbes også mer systematisk i fylkene og på skolene og det har utviklet seg en kultur som fokuserer mer på gjennomføring enn det vi har sett tidligere.

Barnevern

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2010–15. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok mot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge. Denne utviklingen må ses i lys av at det i denne perioden ble gitt særskilte tilskudd til kommunene for å styrke det kommunale barnevernet. Hoveddelen av tilskuddene gikk til nye stillinger og noe til kompetanseheving. Ifølge Barne- og likestillingsdepartementet tilsvarte det øremerkede tilskuddet i perioden 2011-2015 om lag 920 nye stillinger i det kommunale barnevernet.

I 2015 gikk antallet barn som mottar tiltak noe opp fra året før. Det var også en liten dreining i hvilke tiltak barna får. Antall barn som fikk omsorgstiltak økte, men det var en svak nedgang i antall barn som fikk hjelpetiltak.

Tabell 2.10 Utvikling i barnevernet 2010-2015

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Antall undersøkelser ¹	39 800	52 700	55 100	..	2 400	..	4,6
Antall barn med barneverntiltak	50 500	53 700	54 100	3 600	400	1,4	0,7
- herav hjelpetiltak	42 400	44 100	44 000	1 600	-100	0,7	-0,2
- herav omsorgstiltak	8 100	9 600	10 100	2 000	500	4,5	5,2
Dekningsgrad:							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	3,6	4,2	4,3	0,7	0,1		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	4,5	4,8	4,8	0,3	0,0		
Ressursinnsats:							
Antall årsverk ²	3 500	5 100	5 300	1 800	200	8,7	3,9
Kvalitet:							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år ²	2,9	4,2	4,3	..	0,1		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	76	79	83	7	4		

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sosialtjenester

Tabell 2.11 Utvikling i sosialtjenestene 2010-2015

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Antall mottakere av sosialhjelp	126 900	133 300	134 000	7 100	1 700	1,1	1,3
Dekningsgrad:							
Andel sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 år	3,9	4,2	4,2	0,3	0,0		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk							

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Innenfor sosialtjenestene var det en økning i antall mottakere av sosialhjelp i perioden 2010–15. Antallet økte også fra 2014 til 2015, men målt som andel av befolkningen i aldersgruppen 20-66 år, var nivået om lag uendret.

Helse- og omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2010–15. Samtidig har det i perioden vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte tjenester. Det økende behovet skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppen over 90 år, og en sterk økning i antall

Tabell 2.12 Utvikling i omsorgstjenestene 2010-2015 (private og kommunale) ¹

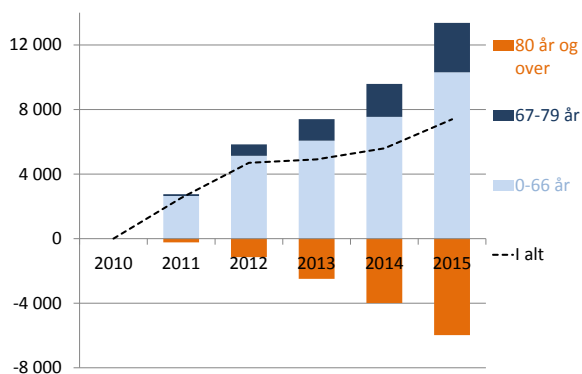
	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Antall mottakere av hjemmetjenester	186 500	192 500	194 600	8 100	2 100	0,9	1,1
- herav under 67 år	77 600	84 800	87 600	10 000	2 800	2,5	3,3
- herav 67-79 år	33 100	34 700	35 400	2 300	700	1,4	2,0
- herav 80 år og over	75 800	73 000	71 500	-4 300	-1 500	-1,2	-2,1
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	7,8	8,7	..	..	..	..	..
Antall beboere i institusjon	43 500	43 100	42 900	-600	-200	-0,3	-0,5
- herav under 67 år	4 500	4 900	4 900	400	0	1,7	0,0
- herav 67-79 år	7 400	7 900	8 100	700	200	1,8	2,5
- herav 80 år og over	31 500	30 300	29 800	-1 700	-500	-1,1	-1,7
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 300	41 300	40 700	-600	-600	-0,3	-1,5
- herav andel private plasser i prosent	10,5	11,1	..	..	..	..	..
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	20 900	22 200	22 800	1 900	600	1,8	2,7
Dekningsgrad:							
Andel 67-79 år som bor på institusjon	1,8	1,6	1,5	-0,3	-0,1		
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,3	13,8	13,6	-0,7	-0,2		
Andel 67-79 år som mottar hjemmetjenester	7,9	6,9	6,8	-1,1	-0,1		
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	34,3	33,1	32,5	-1,8	-0,6		
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk i alt ¹	126 200	134 300	135 400	..	..	..	..
Kvalitet:							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,37	0,49	0,53	0,16	0,04	7,5	8,2
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon ²	0,32	0,39	0,41	0,09	0,02	5,1	5,1
Andel årsverk med fagutdanning	72	75	..	..	..	..	..
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,4	95,0	95,0	1,6	0,0		

¹ Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på NAVs Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for Oslo for 2012 lå noe for lavt, siden Oslo kommune hadde mangler i rapporteringen til NAVs Aa-register. Tall for årsverk i 2015 blir publisert 15. juni 2016.

² Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

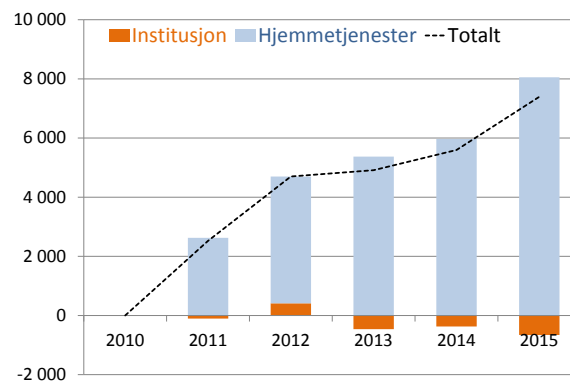
Kilde: Statistisk sentralbyrå

ynge mottakere (under 67 år). Økningen for sistnevnte gruppe var særlig sterk innenfor hjemmetjenestene, mens det ble færre mottakere i aldersgruppen 80-89 år. Dette henger sammen med at innbyggertallet i gruppen 80-89 år gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi, og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.



Figur 2.12 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2010-2015, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2010 til det enkelte år

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 2.13 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2010-2015, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2010 til det enkelte år

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Samtidig som antall plasser i institusjon holdt seg på samme nivå over flere år, gikk antall beboere i institusjon ned. Beboere i bolig med heldøgns bemanning økte noe. Dette kommer i tillegg til de som mottar heldøgns tjenester i sykehjem og aldershjem.

Endring i sammensetningen av mottakergruppene med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år), kan tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene. Det illustreres også av at den enkelte mottaker i snitt fikk flere timer pleie og praktisk bistand i 2015 enn i 2010.

Sett i forhold til 2014 mottok færre eldre kommunale helse- og omsorgstjenester i 2015, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Dette gjelder også når nedgangen ses i forhold til innbyggertallet. Andelen 80 år og over som bor i institusjon var i 2015 på 13,4 pst. Andelen som mottar hjemmetjenester var på 32,6 pst. Tallet på mottakere under 67 år fortsatte å øke i 2015. Samlet sett økte antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester noe i 2015 fra året før.

Lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre fra 2010-2015. Eneromsdekningen på institusjonene ligger stabilt på om lag 95 pst.

Innen kommunehelsetjenesten var det i årene 2010-2015 en høy og stabil dekningsgrad for helsestasjonsundersøkelser av små barn. Legedekningen gikk opp gjennom perioden, mens fysioterapidekningen har vært svakt økende.

I 2015 var det en fortsatt vekst i antallet helseundersøkelser blant barn og unge. Innen svangerskapsomsorgen tok betydelig flere gravide fødselsforberedende kurs sammenliknet med året før, og tallet på hjemmebesøk etter fødsel gikk også opp. Lege- og fysioterapidekningen økte fortsatt svakt.

Tabell 2.13 Utvikling i kommunehelsetjenesten 2010-2015

	2010	2014	2015	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Produksjon:							
Antall barn som har fullført helseundersøkelser innen utgangen av 1. klasse	55 100	60 600	62 800	7 700	2 200	2,7	3,6
Antall gravide med fullført fødselsforberedende kurs	8 000	8 000	9 200	1 200	1 200	2,8	15,0
Antall førstegangs hjemmebesøk til nyfødt	47 000	48 200	49 200	2 200	1 000	0,9	2,1
Dekningsgrad:							
Andel barn med fullført helseundersøking ved 2-3-årsalder	100	98	98	-2	0		
Legeårsverk per 10 000 innbyggere	9,7	10,3	10,5	0,8	0,2		
Fysioterapiårsverk per 10 000 innbyggere	8,7	8,9	9,0	0,3	0,1		
Ressursinnsats:							
Årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten	4 000	4 400	.	.	.	.	.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt 1 pst. årlig i perioden 2010–2015. Dette var på nivå med årsverksveksten i samme periode for sektoren samlet sett (1,0 pst.). Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn i kommunene i denne perioden. I 2015 var det en nedgang i årsverkene som gikk til administrasjonen i kommunene, mens tallet for fylkeskommunene var uendret fra 2014.

Tabell 2.14 Utvikling i sentraladministrasjonen 2010-2015

	2010	2014	2015 ¹	Endring 2010-15	Endring 2014-15	Årlig endring 2010-15, pst.	Årlig endring 2014-15, pst.
Ressursinnsats:							
Avtalte årsverk	54 500	56 800	54 800	.	.	.	.
- herav i kommunene	50 000	52 100	49 700	.	.	.	.
- herav i fylkeskommunene	4 500	4 900	5 100	.	.	.	.
Brutto driftsutgifter, administrasjon (F120), i kr. pr. innb., konsern	3 214	3 334	3 323	109	-11	0,7	-0,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Det er store variasjoner i brutto driftsutgifter for administrasjonen i kommunene. Kommuner med det laveste nivået har brutto driftsutgifter på under 2 000 kroner per innbygger for 2015, mens de kommunene med det høyeste nivået har brutto driftsutgifter på over 20 000 kroner per innbygger for 2015. I noen grad kan dette skyldes forskjeller i rapporteringen fra kommunene og kommuneestørrelse.

3 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

29. februar 2016

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2017

3.1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2017-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er følgelig beregninger av kommunale merutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2016. Det er betydelig usikkerhet knyttet til den demografiske utviklingen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget delte seg der i et flertall og et mindretall i synet på omfanget av beregningene. Uenigheten rundt beregningsopplegget gikk først og fremst på hvilke tjenester som skulle inngå i beregningene, men under den diskusjonen lå det også hvorvidt de forenkende forutsetningene om at tjenestebehovet/utgiftene stiger proporsjonalt med innbyggertallet i målgruppen var rimelig. Utvalget igangsatte et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten. Rapporten fra Telemarksforskning¹ 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 øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten viser at de to ulike beregningsmetodene (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. På bakgrunn av dette arbeidet er det enighet i utvalget om at de siste års beregningsopplegg for demografiutgiftene videreføres.

Befolkningsframskrivinger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juni 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2017 bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017. Anslaget på merutgiftene i 2016 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2016.

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

¹ TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se www.telemarksforskning.no/publikasjoner/

utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2016 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er om lag 57 900 personer. På bakgrunn av dette og forutsetninger angitt i blant annet avsnitt 4.4 i utvalgets rapport våren 2014, anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,5 mrd. 2016-kroner i 2017. Merutgiftene kan i all hovedsak knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 49 900, og de beregnede merutgiftene kan da anslås vel 0,4 mrd. 2016-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til vel 0,5 mrd. 2016-kroner høyere enn middelalternativet.

For 2017 er det særskilt usikkerhet knyttet til prognosen for de yngste barna og bosetting av flyktninger. Befolkningsframskrivingen for 2016 overvurderte økningen i antall personer i småbarnsalder. Ettersom beregningene for 2017 er basert på samme framskriving, trekker dette i retning av at beregningene overvurderer den faktiske utviklingen også i 2017. Bosetting av flyktninger vil medføre utgifter til tjenesteproduksjon. Usikkerhet knyttet til hvor raskt et økende antall flyktninger blir bosatt i kommunene, vil derfor trekke i retning av at beregningene undervurderer merutgiftene.

SSB publiserte 19. februar 2016 innbyggertall ved inngangen til 2016. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2015 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2016 til å bli på om lag 1,7 mrd. 2015-kroner, dvs. 0,3 mrd. 2015-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2015. Dette skyldes for en stor del færre personer i alderen 0-5 år enn opprinnelig anslått.

3.2 Demografisk utvikling

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

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2014 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2014. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. SSB vil publisere nye befolkningsframskrivinger sommeren 2016, basert på folketallet per 1.1.2016.

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2016 til 1.1.2017

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 769	1,5	2 315	1,9	2 921	2,4
2-5 år	-2 144	-0,9	-1 810	-0,7	-1 392	-0,6
6-15 år	3 917	0,6	4 771	0,8	5 829	0,9
16-18 år	-457	-0,2	-231	-0,1	71	0,0
19-20 år	-33	0,0	176	0,1	440	0,3
21-22 år	1 141	0,8	1 403	1,0	1 741	1,3
23-34 år	11 966	1,4	15 186	1,8	19 116	2,2
35-49 år	-168	0,0	1 699	0,2	3 903	0,4
50-66 år	13 737	1,3	14 166	1,3	14 668	1,4
67-79 år	19 908	3,8	19 936	3,8	19 971	3,8
80-89 år	-201	-0,1	-201	-0,1	-201	-0,1
90 år og over	504	1,2	504	1,2	504	1,2
Sum	49 939	1,0	57 914	1,1	67 571	1,3

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringar trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, mens flere unge i aldersgruppen 6-15 år tilsier høyere utgifter til grunnskole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,3 pst.

3.3 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

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

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne, arbeidsledighet, innvandrerandel, bosettingsmønster m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for etterspørsel og kostnader for kommunale tjenester.

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

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2017 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2016. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2014 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2016 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 284 mrd. kroner i 2016. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 57 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 341 mrd. kroner i 2016. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2016 framkommer som brutto driftsutgifter i 2014, på henholdsvis 265 mrd. kroner for kommunene og 52 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2014 til 2016 på 7,1 prosent for kommunene og 9,4 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2016 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2016 i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester¹. Anslag 2016

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	284,2	0,834
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	56,6	0,166
Sum	340,8	1,000

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

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren for 2016, som vist i statsbudsjettet for 2016 (Prop. 1 S (2014-2015)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet). Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og buss og bane. 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.

Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,005	0,037
2-5 år	0,153	0,010	0,129
6-15 år	0,322	0,119	0,289
16-18 år	0,014	0,687	0,126
19-20 år	0,011	0,025	0,014
21-22 år	0,011	0,020	0,013
23-34 år	0,053	0,126	0,065
35-49 år	0,067	0,001	0,056
50-66 år	0,055	0,001	0,046
67-79 år	0,097	0,005	0,081
80-89 år	0,106	0,002	0,089
90 år og over	0,067	0,000	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

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

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,322 i den kommunale kostnadsnøkkel, er tolkningen at 32,2 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

3.4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2016 til 2017 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

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

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

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2016 til 2017 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 2,5 mrd. kroner i 2017. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,8 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2016 til 2017. SSBs middelalternativ (alt. MMMM)

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2016-kr)	Utgift per innb. (2016-kr)	Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)
0-1 år	0,037	12,5	104 425	2 315	242
2-5 år	0,129	44,1	175 939	-1 810	-318
6-15 år	0,289	98,3	156 576	4 771	747
16-18 år	0,126	43,0	220 175	-231	-51
19-20 år	0,014	4,6	34 405	176	6
21-22 år	0,013	4,4	32 435	1 403	46
23-34 år	0,065	22,1	25 911	15 186	393
35-49 år	0,056	19,2	17 583	1 699	30
50-66 år	0,046	15,5	14 606	14 166	207
67-79 år	0,081	27,8	52 928	19 936	1 055
80-89 år	0,089	30,2	171 791	-201	-35
90 år og over	0,056	19,1	434 145	504	219
Sum	1,000	340,8	65 364	57 914	2 541

Det aller meste av den samlede merutgiften på om lag 2,5 mrd. kroner er knyttet til kommunene, nær 2,4 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til barn og unge i grunnskolealder og til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få merutgifter på i underkant av 0,2 mrd. Færre unge i aldersgruppen 16-18 år trekker isolert sett i retning av lavere utgifter for fylkeskommunene, men dette motsvares av økning i de aldersgruppene som benytter seg av kollektivtransport og tannhelsetjenester.

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

Tabell 5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2016 til 2017. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2016-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)	Anslått endring i folketall 2016-	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)
0-1 år	104 425	1 769	185	2 921	305
2-5 år	175 939	-2 144	-377	-1 392	-245
6-15 år	156 576	3 917	613	5 829	913
16-18 år	220 175	-457	-101	71	16
19-20 år	34 405	-33	-1	440	15
21-22 år	32 435	1 141	37	1 741	56
23-34 år	25 911	11 966	310	19 116	495
35-49 år	17 583	-168	-3	3 903	69
50-66 år	14 606	13 737	201	14 668	214
67-79 år	52 928	19 908	1 054	19 971	1 057
80-89 år	171 791	-201	-35	-201	-35
90 år og over	434 145	504	219	504	219
Sum	65 364	49 939	2 102	67 571	3 080

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,1 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,1 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2015 til 2016 var det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1- og 2-5-åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

3.5 Mer- og mindretgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen – oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2015 ble de samlede merutgiftene i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 2,1 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3, basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2014.

SSB publiserte 19. februar 2016 befolkningstall per 1. januar 2016 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016 ble om lag 48 200, dvs. 9 900 færre enn lagt til grunn i anslaget som utvalget gjorde våren 2015. Beregninger basert på de oppdaterte folketallene anslår de samlede merutgiftene i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen til om lag 1,7 mrd. kroner.

Tabell 6 Endring i innbyggertall gjennom 2015 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2016 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2015. Mill. 2015-kroner

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU vår 2015		Endelige tall per 1.1.2016, publisert 19.2.2016	
	Absolutt endring	Mer-/mindretgift	Absolutt endring	Mer-/mindretgift
0-1 år	1 894	184	7	1
2-5 år	-3 128	-505	-3 840	-619
6-15 år	5 657	852	5 658	852
16-18 år	-1 209	-253	-857	-180
19-20 år	2 013	65	1482	48
21-22 år	313	9	-562	-17
23-34 år	15 987	387	11 728	284
35-66 år	3 124	51	770	13
67-74 år	12 129	165	11 842	162
75-79 år	22 116	1 133	22 367	1 146
80-89 år	-1 248	-200	-854	-137
90 år og over	436	178	442	181
Sum	58 084	2 066	48 183	1 732

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de fleste aldersgrupper opp til 74 år, med unntak av 6-18 år, mens den ble noe høyere for gruppene over 74 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2015. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene opp til 74 år ligger om lag 400 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2015, mens gruppene over 74 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 100 mill. kroner høyere. I den faktiske befolkningsveksten fra 2015 til 2016 ser særlig fødselsratene litt tilbake i tid ut til å ha bidratt til lavere vekst enn framskrivningene antydte.

4 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – nye befolkningsframskrivninger

21. juni 2016

Notat fra TBU med oppdaterte beregninger av kommunesektorens utgifter i forbindelse med at Statistisk sentralbyrå la frem nye befolkningsframskrivninger 21. juni 2016

4.1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2017-budsjettet la Det tekniske beregningsutvalg 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.

Nye befolkningsframskrivninger

Beregningene i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte benyttet befolkningsframskrivninger publisert i juni 2014 og som baserte seg på registrert folketall 1. januar 2014. I dette notatet presenterer vi oppdaterte beregninger som benytter befolkningsframskrivninger fra 21. juni 2016 som er basert på registrert folketall 1. januar 2016.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. I likhet med tidligere er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Merutgiftene knyttet til demografiske endringer oppjusteres litt for 2017

Forventet befolkningsvekst gjennom 2016 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMMM) er nå om lag 56 600 personer. Basert på befolkningsframskrivingene fra juni 2014 (alternativ MMMM) var forventet befolkningsvekst 57 900 personer. De nye befolkningsframskrivingene gir dermed litt lavere befolkningsvekst gjennom 2016 enn befolkningsframskrivingene fra 2014 dersom vi sammenlikner hovedalternativene. Imidlertid anslås det nå at den demografiske utviklingen vil innebære merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,6 mrd. 2016-kroner i 2017, en oppjustering fra 2,5 mrd. kroner i utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte. Oppjusteringen skyldes blant annet at de nye befolkningsframskrivingene gir en sterkere vekst i antall eldre over 90 år. Antall inntil 5 år er nedjustert noe.

Stor 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

befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 45 600, og de beregnede merutgiftene kan da anslås 0,6 mrd. 2016-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 600. De beregnede merutgiftene kan da anslås til vel 0,6 mrd. 2016-kroner høyere enn middelalternativet. Merutgiftene i alternativet med lav innvandring ligger vel 0,1 mrd. kroner lavere mens merutgiftene i høyalternativet har økt med om lag 0,1 mrd. kroner sammenliknet med tilsvarende alternativer i notat til 1. konsultasjonsmøte. Utfallsrommet har dermed blitt større.

For 2017 er det nå særskilt usikkerhet knyttet til bosetting av flyktninger. Bosetting av flyktninger vil medføre utgifter til tjenesteproduksjon.

4.2 Demografisk utvikling

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

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2016 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2016. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2016 til 1. januar 2017 i tre alternativer.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2016 til 1.1.2017. Befolkningsframskrivinger fra juni 2016

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	697	0,6	879	0,7	1 068	0,9
2-5 år	-3 282	-1,3	-2 790	-1,1	-2 293	-0,9
6-15 år	3 182	0,5	4 369	0,7	5 561	0,9
16-18 år	-430	-0,2	91	0,0	615	0,3
19-20 år	117	0,1	475	0,4	833	0,6
21-22 år	743	0,6	1 330	1,0	1 919	1,4
23-34 år	11 428	1,3	16 498	1,9	21 585	2,5
35-49 år	-1 266	-0,1	802	0,1	2 878	0,3
50-66 år	13 296	1,3	13 777	1,3	14 260	1,3
67-79 år	19 914	3,8	19 945	3,8	19 980	3,8
80-89 år	5	0,0	5	0,0	5	0,0
90 år og over	1 184	2,7	1 184	2,7	1 184	2,7
Sum	45 588	0,9	56 565	1,1	67 595	1,3

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringene trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, mens flere unge i aldersgruppen 6-15 år tilsier høyere utgifter til grunnskole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-79 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 0,9 og 1,3 pst.

4.3 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2017 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2016 til 2017 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. I likhet med tidligere er det i beregningene forutsatt konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag. For nærmere om metode for beregning av mer- og mindreutgifter viser vi også til notat til 1. konsultasjonsmøte.

I tabell 2 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst. Tabellen viser merutgifter anslått basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2014 og basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2016.

Merutgiftene oppjusteres fra 2,5 til 2,6 mrd. kroner

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2016 til 2017 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 2,6 mrd. kroner i 2017. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,8 prosent.

Det aller meste av den samlede merutgiften på om lag 2,6 mrd. kroner er knyttet til kommunene, nær 2,4 mrd. kroner. Merutgiftene kan hovedsakelig henføres til barn og unge i grunnskolealder og til de eldre aldersgruppene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene å få merutgifter på vel 0,2 mrd. En økning i de aldersgruppene som benytter seg av kollektivtransport bidrar i særlig grad til det økte utgiftsbehovet i fylkeskommunene.

Selv om den samlede befolkningsveksten gjennom 2016 er noe nedjustert, er merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen oppjustert til 2,6 mrd., en oppjustering fra 2,5 mrd. i beregningene til 1. konsultasjonsmøte som da var basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2014. Oppjusteringen skyldes i hovedsak at de nye befolkningsframskrivingene gir en sterkere vekst i antall eldre over 90 år. Antall inntil 5 år er nedjustert noe.

I tabell 3 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 2.

Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2016 til 2017. SSBs middelalternativ (alt. MMMM). Basert på befolkningsframskrivinger fra hhv. juni 2014 og juni 2016

				TBUs anslag til 1. konsultasjonsmøte 2016 (basert på SSBs befolknings- framskrivinger fra juni 2014)		TBUs oppdaterte anslag (basert på SSBs befolknings- framskrivinger fra juni 2016)	
	Kostnads- nøkkel	Utgift per innb. (2016- kr)	Samlede utg. (mrd. 2016- kr)	Anslått endring i folketall 2016- 2017	Mer- /mindreutgift (mill. 2016- kr)	Anslått endring i folketall 2016- 2017	Mer- /mindreutgift (mill. 2016- kr)
0-1 år	0,037	104 425	12,5	2 315	242	879	92
2-5 år	0,129	175 939	44,1	-1 810	-318	-2 790	-491
6-15 år	0,289	156 576	98,3	4 771	747	4 369	684
16-18 år	0,126	220 175	43,0	-231	-51	91	20
19-20 år	0,014	34 405	4,6	176	6	475	16
21-22 år	0,013	32 435	4,4	1 403	46	1 330	43
23-34 år	0,065	25 911	22,1	15 186	393	16 498	427
35-49 år	0,056	17 583	19,2	1 699	30	802	14
50-66 år	0,046	14 606	15,5	14 166	207	13 777	201
67-79 år	0,081	52 928	27,8	19 936	1 055	19 945	1 056
80-89 år	0,089	171 791	30,2	-201	-35	5	1
90 år og over	0,056	434 145	19,1	504	219	1 184	514
Sum	1,000	65 364	340,8	57 914	2 541	56 565	2 578

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

Tabell 3 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2016 til 2017. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2016-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2016-2017	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)	Anslått endring i folketall 2016-	Mer-/mindreutgift (mill. 2016-kr)
0-1 år	104 425	697	73	1 068	112
2-5 år	175 939	-3 282	-577	-2 293	-403
6-15 år	156 576	3 182	498	5 561	871
16-18 år	220 175	-430	-95	615	135
19-20 år	34 405	117	4	833	29
21-22 år	32 435	743	24	1 919	62
23-34 år	25 911	11 428	296	21 585	559
35-49 år	17 583	-1 266	-22	2 878	51
50-66 år	14 606	13 296	194	14 260	208
67-79 år	52 928	19 914	1 054	19 980	1 057
80-89 år	171 791	5	1	5	1
90 år og over	434 145	1 184	514	1 184	514
Sum	65 364	45 588	1 964	67 595	3 196

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 3,2 mrd. kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Merutgiftene i alternativet med lav innvandring ligger vel 0,1 mrd. kroner lavere mens merutgiftene i høyalternativet har økt med om lag 0,1 mrd. kroner sammenliknet med tilsvarende alternativer i notat til 1. konsultasjonsmøte. Utfallsrommet har dermed blitt større.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren.

De siste årene har Kommunal- og moderniseringsdepartementet i statsbudsjettet og kommuneproposisjonen anslått hvor mye av merutgiftene knyttet til demografi som må finansieres av de frie inntektene. Utvalgets anslag har på sin side knyttet seg til de samlede merutgiftene som følger av befolkningsutviklingen, uavhengig av finansiering. Dersom departementets metode legges til grunn og med utgangspunkt i forventet befolkningsutvikling fra 2016 til 2017 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), kan merutgiftene som må finansieres av de frie inntektene anslås til om lag 2,1 mrd. kroner i 2017. Dette er det samme som Kommunal- og moderniseringsdepartementets anslag i Kommuneproposisjonen for 2017, der anslaget var basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2014.

5 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

29. februar 2016

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2017

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2017 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 2015 og bygger på tilgjengelig informasjon per 29. februar 2016. Alle tall for 2015 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

5.1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2006-2015 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2015 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2016. Undersøkelsen omfatter samtlige 18 fylkeskommuner og 194 kommuner, som i alt dekker 67,5 prosent av landets befolkning utenom Oslo. Oslo kommune har ennå ikke offentliggjort sitt regnskap.

De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet vært relativt stabilt, og gjennomsnittet for årene 2009-2013 var nær 3 prosent. Netto driftsresultat har vært vesentlig høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Fylkeskommunenes hadde et svært høyt netto driftsresultat i 2010, noe som skyldes engangseffekter av forvaltningsreformen. I tillegg ser det ut til at reformen har bidratt til et permanent høyere netto driftsresultat sammenliknet med perioden før 2010.

Tabell 1 Brutto¹⁾ og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). Kommunekasse. 2006-2015

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (eks. inv.moms) ²	2014	2015 ³
Kommunesektoren											
Brutto driftsresultat	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	3,8	4,4	6¼
Netto driftsresultat	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,0	1,3	3¼
Kommunene (inkl. Oslo)											
Brutto driftsresultat	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,1	3,9	4,0	6,5
Netto driftsresultat	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,0	1,0	3,0
Fylkeskommunene											
Brutto driftsresultat	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,5	5,9	7,8
Netto driftsresultat	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	5,9	2,7	3,1	4,5

¹⁾ Brutto driftsresultat eks. avskrivninger.

²⁾ Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014 for både brutto og netto driftsresultat. Momskompensasjon fra investeringer føres f.o.m. 2014 i investeringsregnskapet. Av hensyn til å kunne sammenligne 2013 og 2014 er det derfor vist en egen kolonne for 2013 der momskompensasjon fra investeringer er holdt utenom.

³⁾ Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 194 kommuner og 18 fylkeskommuner. Oslo er ikke inkludert i tallene for 2015.

Fra og med 2014 ble momskompensasjonen knyttet til investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat, og tallene for 2014 er derfor ikke sammenliknbare med tallene for tidligere år. Om det korrigeres for denne endringen i regnskapsføring, lå imidlertid driftsresultatet også for 2014 om lag på nivå med driftsresultatet i de foregående årene, jf. tabell 1.

For 2015 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 ¼ prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene (eks. Oslo) er 3,0 prosent og for fylkeskommunene 4,5 prosent. Bedringen hadde i hovedsak sammenheng med at utgiftsveksten ble lavere enn inntektsveksten (forbedring i brutto driftsresultat), mens endringer i kommunesektorens netto finansutgifter hadde liten betydning for utviklingen i netto driftsresultat.

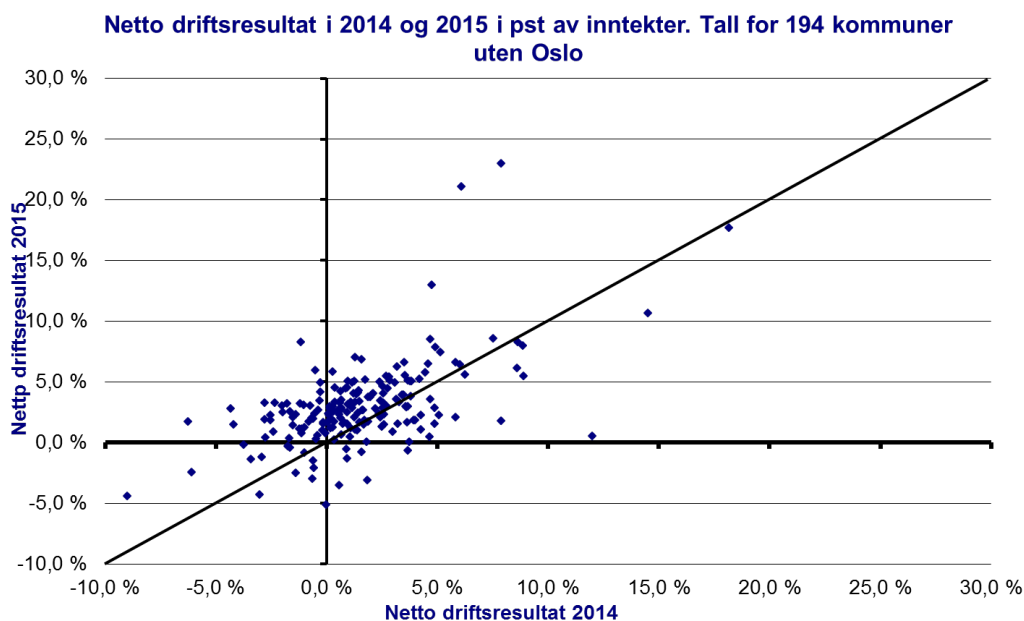
Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen knytter seg til konserntall, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS), mens tabell 1 kun viser tall for kommunekassene². Historisk har driftsresultatene for konserntallene ligget noe over kommunekassene, men avviket har blitt mindre etter at momskompensasjon ble flyttet fra drifts- til investeringsregnskapet³.

Et flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2014 til 2015. Dette framgår av figur 1 hvor 74 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 26 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2014 til 2015 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. 10 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2015, en nedgang fra 28 prosent i 2014. Om lag 7 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2014 og 2015. Netto driftsresultat i 2015 var høyest i kommuner med 10-20 000 innbyggere.

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 ligge på om lag samme nivå ved utgangen av 2015 som året før.

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

³ T.o.m. 2013 lå driftsresultatet for kommunekonsernet i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng over resultatene for kommunekassene. Foretak og IKS har imidlertid også stått for en relativt sett større andel av investeringene i sektoren, slik at når inntektene fra momskompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skal føres i investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, vil også avviket mellom driftsresultatene for hhv. kommunekassene og konserntallene forventes å bli mindre. I 2014 lå konserntallene 0,2 prosentpoeng høyere enn kassetallene for sektoren samlet (1,3 prosent når en bare ser på kommune- og fylkeskommunekassene, og 1,5 prosent når også foretak og IKS tas med).



Figur 1 Netto driftsresultat i 2014 og 2015 i prosent av inntektene. Tall for 194 kommuner

5.2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2006-2015. Tallene for 2015 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 16. februar 2016 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 26. februar av Statistisk sentralbyrå. I tabell 2 er det også innarbeidet at Statistisk sentralbyrå i november og desember 2015 publiserte reviderte nasjonalregnskapstall og reviderte tall for offentlige finanser for 2013 og 2014.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2006-2015¹⁾

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	2,7
Deflator, vekst (%)	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,9
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,8	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	1,0	0,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	3,9	6,7
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	14,1
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%)	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-4,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	19,6	19,9	31,2	33,7	37,3	41,4	41,0	43,1	47,0	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) ⁴⁾	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	78,1
Frie inntekter, realvekst (%) ⁵⁾	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	2,7

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2015 og tidligere år. Foreløpige tall for 2015 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2016 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 26. februar 2016.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

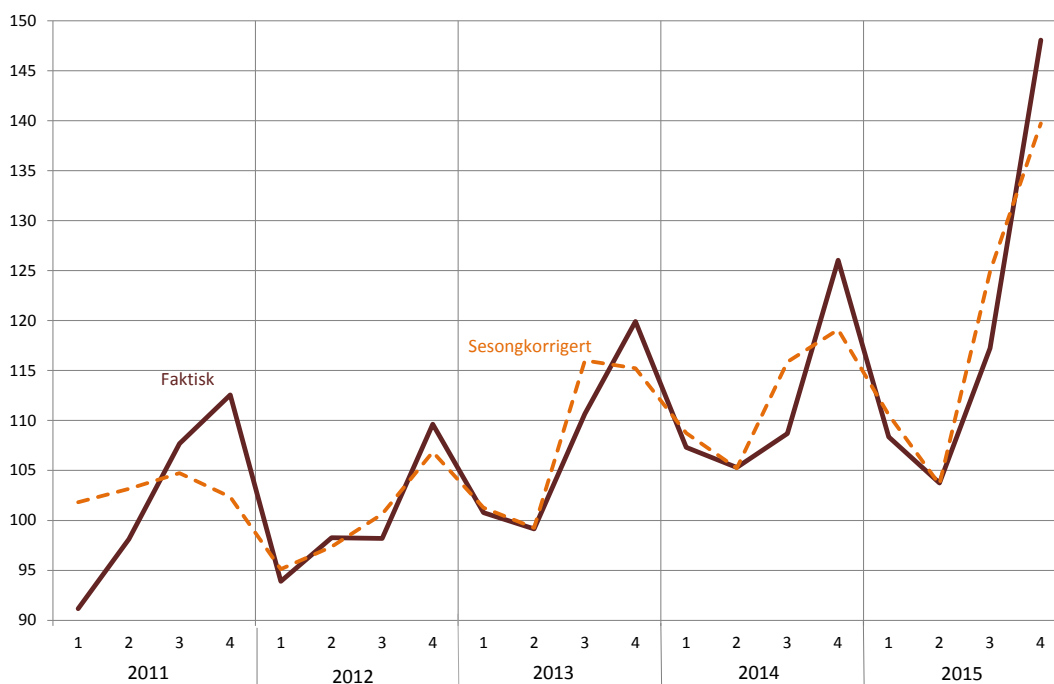
5) Korrigert for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 2,7 prosent i 2015, og også veksten i de frie inntektene anslås til 2,7 prosent. En må tilbake til årene rundt finanskrisen for å finne like høy vekst i kommunenes inntekter. I forhold til utvalgets rapport fra november 2015 er den samlede inntektsveksten for 2015 oppjustert med om lag ½ prosentpoeng. Høyere inntektsvekst enn forutsatt skyldes i stor grad at skatteinntektene økte mer enn lagt til grunn i opplegget for kommunesektoren. Skatteinntektene i kommunesektoren i fjor ble 2,4 mrd. kroner høyere enn anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og knapt 0,8 mrd. kroner høyere enn opprinnelig lagt til grunn i forbindelse med salderingen av statsbudsjettet for 2015.

Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Uførereformen (beskatning av uføretrygd som lønn kombinert med økte ytelser på statsbudsjettets utgiftsside) slo gradvis sterkere gjennom i løpet av året. I tillegg bidro høyere restskatter fra inntektsåret 2014 til å trekke opp skatteinntektene. Videre ser det ut til at flere skattytere gjorde et ekstra uttak av utbytte og aksjegevinster på slutten av 2015 for å motvirke økt sats fra 2016 og senere år.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 0,8 prosent fra 2014 til 2015. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste fire årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,7 prosent i 2015 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

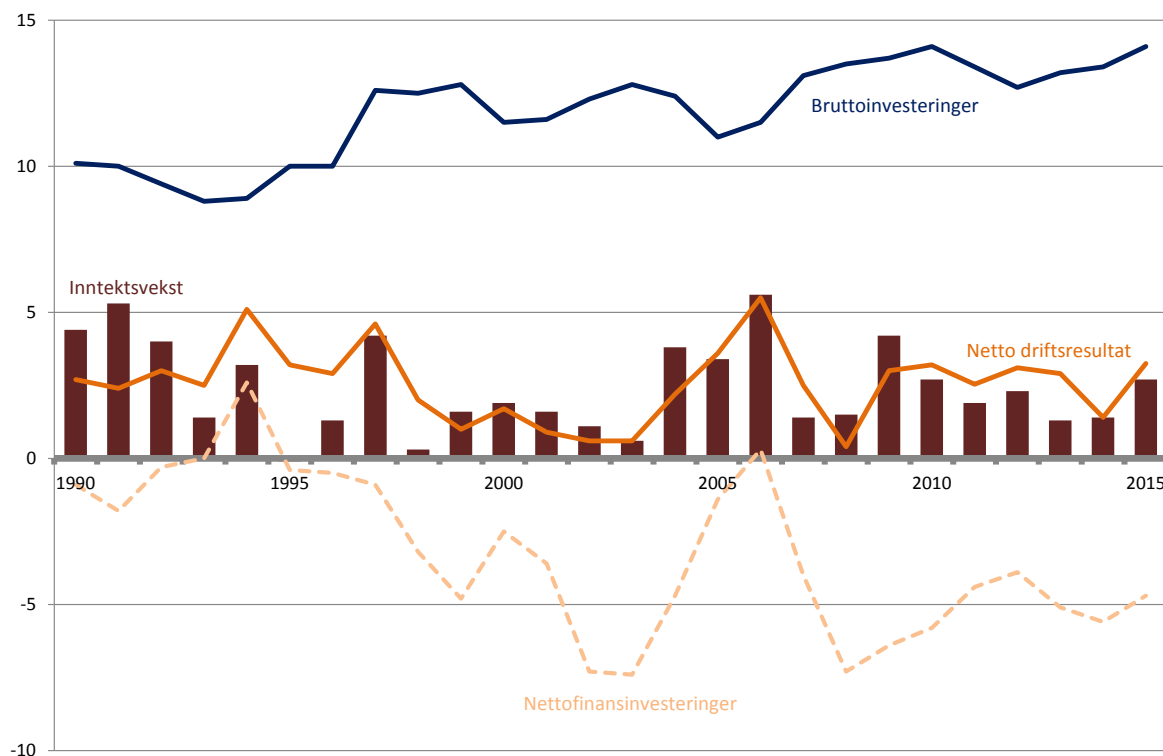
For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2014 til 2015 anslås til 1,9 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.



Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2012 = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2015 anslås foreløpig til 6,7 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 2. halvår 2013 etter tre år med svak nedgang i investeringene etter finanskrisen. Investeringsnivået har steget videre gjennom 2014 og ytterligere i løpet av 2015.

Investeringene som andel av inntektene var 13,2 pst. i 2013 og denne andelen økte til 13,7 pst. i 2014 og til drøyt 14 pst. i 2015.



Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2015, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2015 anslås underskuddet til knapt 22 mrd. kroner eller 4,7 prosent av inntektene, en nedgang fra året før. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på rundt 78 prosent i 2015, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7-8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

5.3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter og frie inntekter anslås til 2,7 prosent i 2015. Inntektsveksten vil med dette bli høyere enn i budsjettopplegget for 2015 (2,1 prosent). Den sterke inntektsveksten har sammenheng med at god skatteinngang i andre halvår bidro til at skatteinntektene ble høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2015 og i Nasjonalbudsjettet 2016. Den gode skatteinngangen i andre halvår har sammenheng med uførereformen, høye restskatter fra inntektsåret 2014 og tilpasninger til høyere utbytteskatt fra 2016. Tidligere på året, i forbindelse med behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2015, ble rammeoverføringene økt for å motvirke en forventet skattesvikt på grunn av svak utvikling i norsk økonomi.

Investeringsveksten anslås til nærmere 7 prosent og bidrar til å trekke aktivitetsveksten opp. De siste årene har sysselsettingsveksten vært relativt lav (om lag 1 prosent), og denne utviklingen fortsatte i 2015. Utviklingen de siste årene kan tolkes som at kommunesektoren har prioritert oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2015 til 1,9 prosent, noe som er vesentlig lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 47 prosent ved utgangen av 2014. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2015 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteesponerte delen av gjelden utgjorde 34 prosent av inntektene ved utgangen av 2014. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger. I løpet av høsten 2015 økte påslaget i pengemarkedsrenten for lån til kommunesektoren, men en nedgang i det generelle rentenivået bidro likevel til at renten på kommunenes lån ble redusert.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2015 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 3¼ prosent av inntektene. Dette er en økning på nærmere 2 prosentpoeng i forhold til 2014, og har i hovedsak sammenheng med at realinntektsveksten ble vesentlig høyere enn sysselsettingsveksten. I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2015 over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1¾ og 4 prosent. Forbedringen kan i hovedsak henføres til at driftsutgiftene vokste mindre enn driftsinntektene og at skatteinngangen tiltok gjennom andre halvår.

Etter avtalen på Stortinget om budsjettopplegget for 2016 kan realinntektsveksten anslås til 8,7 mrd. kroner målt fra anslag på inntektene i 2015 anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2015 og Nasjonalbudsjettet 2016. Veksten i kommunesektorens frie inntekter anslås til 4,7 mrd. kroner.

Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere er ikke medregnet i veksten i kommunesektorens inntekter. Kommunene får et integreringstilskudd til å dekke utgiftene til flyktninger i en femårsperiode og får en refundert 80 prosent utover kommunenes egenandel av barnevernsutgifter til enslige mindreårige. Tilskuddene dekker i hovedsak kommunene kostnader til flyktninger. Flyktninger og asylsøkere utløser til en viss grad økte fylkeskommunale utgifter til tannhelse og kollektivtransport. I tilleggsnummeret om økte asylankomster ble øremerkede tilskudd til kommunene økt med i alt 1 mrd. kroner. Økningen gjelder i hovedsak integreringstilskudd og vertskommunetilskudd til kommuner hvor asylmottak er lokalisert.

I 2016 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til demografi vil utgjøre 1,7 mrd. kroner i 2016, dvs. vel 0,3 mrd. kroner lavere enn utvalgets opprinnelige anslag. Noen av merutgiftene knyttet til demografi dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2016 legger opp til en vekst i frie inntekter utover netto merkostnader knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud. Bosetting av flyktninger og asylsøkere og tjenester til personer i mottak vil bli en utfordring for kommunene i 2016, men vertskommune- og integreringstilskudd vil i hovedsak dekke de særskilte kostnadene knyttet til dette.

Vedlegg 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2013-2016. Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2013-2016. Mill. kroner og endring i pst.

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2013	2014*	2015**	2016**	13/14*	14/15**	15/16**
A. INNTEKTER I ALT	446 713	467 599	492 081	516 294	4,7	5,2	4,9
Løpende inntekter	443 078	464 535	486 998	512 621	4,8	4,8	5,3
Gebyrer	57 361	59 675	62 609	64 700	4,0	4,9	3,3
Renter og utbytte mv.	17 244	19 675	19 407	18 144	14,1	-1,4	-6,5
Produksjonsskatter	9 446	10 164	11 566	11 786	7,6	13,8	1,9
<i>Eiendomsskatt</i>	8 879	9 626	11 178	11 390	8,4	16,1	1,9
<i>Andre produksjonsskatter</i>	567	538	388	396	-5,1	-27,9	2,1
Skatt på inntekt og formue	153 375	156 632	165 885	175 850	2,1	5,9	6,0
Overføringer fra staten	197 898	210 986	219 278	233 696	6,6	3,9	6,6
Andre innenl. overføringer	5 525	5 161	6 144	6 336	-6,6	19,0	3,1
Frie banktjenester	2 229	2 242	2 109	2 109	0,6	-5,9	0,0
Kapitalinntekter	3 635	3 064	5 083	3 672	-15,7	65,9	-27,8
Salg av fast realkapital	128	93	161	172	-27,3	73,1	7,1
Salg av fast eiendom	3 507	2 971	4 922	3 500	-15,3	65,7	-28,9
B. UTGIFTER I ALT	468 328	492 217	509 497	533 573	5,1	3,5	4,7
Løpende utgifter	409 236	429 713	440 987	460 381	5,0	2,6	4,4
Lønnskostnader	237 598	248 784	257 957	268 374	4,7	3,7	4,0
Produktinnsats	86 408	90 810	95 850	102 181	5,1	5,6	6,6
Produktkjøp husholdningene	23 427	25 273	26 218	27 761	7,9	3,7	5,9
Renter	12 687	13 026	12 488	10 938	2,7	-4,1	-12,4
Produksjonssubsidier	14 703	15 010	16 191	16 864	2,1	7,9	4,2
Stønader til husholdningene	12 092	12 834	13 638	14 641	6,1	6,3	7,4
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	5 051	5 537	5 829	6 292	9,6	5,3	7,9
<i>Andre stønader</i>	7 041	7 297	7 809	8 349	3,6	7,0	6,9
Overføringer ideelle org.	13 570	14 935	15 786	16 699	10,1	5,7	5,8
Overføringer til staten	8 751	9 041	2 859	2 924	3,3	-68,4	2,3
Kapitalutgifter	59 092	62 504	68 510	73 192	5,8	9,6	6,8
Anskaffelse fast realkapital	56 083	59 229	65 060	69 692	5,6	9,8	7,1
Kjøp av fast eiendom	1 588	1 793	1 748	1 800	12,9	-2,5	3,0
Kapitaloverf. næringsv.	1 421	1 482	1 702	1 700	4,3	14,8	-0,1
C. NETTOFINANSINVESTERING	-21 615	-24 618	-17 416	-17 279	13,9	-29,3	-0,8

* Foreløpige tall

** Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2 Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2005-2015

Hovedtall for drift, investering og finansiering. Kommune konsern (mill. kr)

Tabell 1 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunesektoren. Konserntall.¹ Mill. kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Ending 14-15 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	250 446	275 033	289 335	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 782	4,7
2. Brutto driftsutgifter i alt	246 189	263 206	283 924	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 444	2,8
3. Brutto driftsresultater (1-2)	4 250	11 827	5 410	1 275	5 552	7 952	8 477	10 991	10 270	2 731	11 338	..
4. Netto avdrag	7 002	7 699	8 268	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 403	8,0
5. Netto finans	-1 794	-1 747	369	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 545	64,5
6. Utlån	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	-17,3
7. Avskrivninger	10 932	11 667	12 234	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	21 944	8,3
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	9 981	17 405	8 851	2 337	11 773	12 961	11 510	14 483	14 337	6 971	15 173	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	30 113	34 038	40 190	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 258	8,7
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 974	9 984	11 744	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 918	22,5
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	-4 844	-561	-10 808	-26 202	-19 649	-19 878	-17 087	-14 494	-20 181	-24 128	-15 604	..
12. Bruk av lån (netto)	20 300	19 998	22 316	26 653	33 137	35 815	31 563	7 675	36 334	38 180	43 853	14,9
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-8 142	-12 126	-2 751	8 474	-3 535	-4 796	-2 373	17	-2 352	209	-12 998	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 2 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunene. Konserntall.¹ Mill. kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Endring 14-15 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	214 229	235 004	247 778	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 129	4,5
2. Brutto driftsutgifter i alt	210 420	224 533	243 006	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	388 936	2,6
3. Brutto driftsresultater (1-2)	3 803	10 471	4 772	1 395	4 400	4 019	6 254	8 331	7 185	1 773	9 193	..
4. Netto avdrag	6 293	6 941	7 431	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 161	7,7
5. Netto finans	-1 398	-1 600	812	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 369	60,5
6. Utlån	..	137	151	160	186	176	166	156	182	196	162	-17,3
7. Avskrivninger	9 582	10 249	10 810	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 317	8,0
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	8 497	15 242	7 182	1 078	9 553	7 867	8 035	11 179	10 280	4 834	11 818	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	26 802	29 880	35 164	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 267	12,2
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 166	9 279	11 030	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 793	34,8
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	-4 615	118	-8 558	-23 342	-17 219	-18 367	-13 534	-11 173	-16 036	-20 314	-13 334	..
12. Bruk av lån (netto)	18 506	17 141	19 138	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 325	20,3
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-7 366	-10 557	-2 220	8 180	-2 118	-2 906	-1 991	866	-2 775	718	-11 981	20,3

¹ Konsern inkluderer kommunale foretak (KF), interkommunale selskaper (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3 Hovedtall for drift, investering og finansiering for fylkeskommunene. Konserntall.¹ Mill. kroner

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Endring 14-15 i psf.
1. Brutto driftsinntekter i alt	36 217	40 029	41 557	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 653	5,6
2. Brutto driftsutgifter i alt	35 769	38 673	40 918	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 508	3,9
3. Brutto driftsresultat (1-2)	447	1 356	638	-120	1 152	3 933	2 223	2 660	3 085	958	2 145	..
4. Netto avdrag	709	758	837	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	9,8
5. Netto finans	-396	-147	-443	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	..
6. Utlån	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..	..
7. Avskrivninger	1 350	1 418	1 424	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 627	10,2
8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)	1 484	2 163	1 669	1 259	2 220	5 094	3 475	3 304	4 057	2 137	3 355	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	3 311	4 158	5 026	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	-4,2
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	808	705	714	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	6 125	-7,4
11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)	-229	-679	-2 250	-2 860	-2 430	-1 511	-3 553	-3 321	-4 145	-3 814	-2 270	..
12. Bruk av lån (netto)	1 794	2 857	3 178	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	-12,5
13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)	-776	-1 569	-531	294	-1 417	-1 890	-382	-849	423	-509	-1 017	..

50

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 3 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2016

Alle beløp i 1000 kroner.

Øremerkede tilskudd

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett	
			2016	RNB 2016
Kunnskapsdepartementet				
225		Tiltak i grunnopplæringen		
	60	Tilskudd til landslinjer	211 531	211 531
	62	Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	23 670	23 670
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	58 975	58 975
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	334 218	334 218
	66	Tilskudd til leirskoleopplæring	48 247	48 247
	67	Tilskudd til opplæring i finsk	8 059	8 059
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	272 918	272 918
	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskoleformen	216 826	216 826
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	40 812	40 812
	62	Tilskudd for økt lærertetthet	395 215	395 215
	63	Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats fra 1.-4. trinn	754 420	754 420
227		Tilskudd til særskilte skoler		
	60	Tilskudd til Moskva og Murmanskskolen	2 242	2 242
	61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	5 095	5 095
	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	6 070	6 070
258		Tiltak for livslang læring		
	60	Tilskudd til karriereveiledning	31 858	31 858
287		Forskningsinstitutter og andre tiltak		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	251 562	267 462
		Sum	2 661 718	2 677 618
Kulturdepartementet				
323		Musikkformål		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	20 338	20 338
342		Kirkebygg og gravplasser		
	60	Rentekompensasjon - kirkebygg	44 407	44 407
		Sum	64 745	64 745
Justis- og beredskapsdepartementet				
430		Kriminalomsorgen		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	90 195	90 195
440		Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten		
	60	Tilskudd til kommuner	10 000	10 000
474		Konfliktråd		
	60	Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak	5 661	5 661
		Sum	105 856	105 856
Kommunal- og moderniseringsdepartementet				

551		Regional utvikling og nyskaping		
	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 156 993	1 176 993
	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	225 302	225 302
567		Nasjonale minoriteter		
	60	Tiltak for rom	6 200	6 200
575		Ressurskrevende tjenester		
	60	Toppfinansieringsordning	9 271 000	9 271 000
590		Byutvikling og planlegging		
	61	Bærekraftig byutvikling	19 088	19 088
	65	Områdesatsing i byer	29 841	29 841
		Sum	10 708 424	10 728 424
Arbeids- og sosialdepartementet				
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	182 730	182 730
		Sum	182 730	182 730
Helse- og omsorgsdepartementet				
714		Folkehelse		
	60	Kommunale tiltak	43 910	43 910
761		Omsorgstjeneste		
	60	Kommunale kompetansetiltak	114 150	110 150
	61	Vertskommuner	940 115	940 115
	62	Dagaktivitetstilbud	296 333	267 333
	63	Investeringsstilskudd	2 533 206	2 533 206
	64	Kompensasjon renter og avdrag	909 600	909 600
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	156 000	1 045 500
	67	Utviklingstiltak	67 889	84 850
	68	Kompetanse og innovasjon	336 948	348 948
762		Primærhelsetjeneste		
	60	Forebyggende helsetjenester	155 182	155 182
	61	Fengselshelsetjenesten	150 545	150 545
	63	Allmennlegetjenester	128 904	99 604
765		Psykisk helse og rusarbeid		
	60	Kommunale tjenester	383 171	383 171
	62	Rusarbeid	461 891	461 891
783		Personell		
	61	Turnustjeneste	141 661	131 661
		Sum	6 819 505	7 665 666
Barne- og likestillingsdepartementet				
840		Tiltak mot vold og overgrep		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektsentre	84 299	84 299
846		Familie- og oppveksttiltak		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	28 992	28 992
	61	Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	163 905	163 905
	62	Utvikling i kommunene	80 727	70 727
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet		
	60	Kommunalt barnevern	683 371	681 371

	61	Utvikling i kommunene	8 894	8 894
855		Statlig forvaltning av barnevernet		
	60	Tilskudd til kommunene	204 110	204 110
		Sum	1 254 298	1 242 298
Nærings- og fiskeridepartementet				
900		Nærings- og fiskeridepartementet		
	60	Tilskudd til Arctic Race of Norway	15 000	15 000
919		Diverse fiskeriformål		
	60	Tilskudd til kommuner	270 000	687 820
		Sum	285 000	702 820
Landbruks- og matdepartementet				
1142		Landbruksdirektoratet		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	138 846	138 846
		Sum	138 846	138 846
Samferdselsdepartementet				
1320		Statens vegvesen		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	192 500	192 500
	62	Skredsikring fylkesveger	671 000	671 000
	63	Tilskudd til gang- og sykkelveger	162 500	162 500
1330		Særskilte transporttiltak		
	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	54 200	54 200
	61	Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv.	1 380 000	1 380 000
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	100 000	190 000
1360		Kystverket		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	60 500	60 500
		Sum	2 620 700	2 710 700
Klima- og miljødepartementet				
1400		Klima- og miljødepartementet		
	62	Den naturlige skolesekken	3 323	3 323
	65	Områdesatsing i byer	10 290	10 290
1420		Miljødirektoratet		
	61	Tilskudd til klimatilpassingstiltak	104 058	104 058
	69	Oppryddingstiltak	170 568	190 568
1422		Miljøvennlig skipsfart		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner		20 000
1429		Riksantikvaren		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	2 116	2 116
		Sum	290 355	330 355
Olje- og energidepartementet				
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	14 000	35 000
		Sum	14 000	35 000
Folketrygden				
2755		Helsetjenester i kommunene mv.		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	340 000	339 000
		Sum	340 000	339 000
		Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)	25 486 177	26 924 058

Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)¹⁾

225	Tilskudd i grunnopplæringen			
	64	Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge	492 063	493 388
231	Barnehager			
	63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	138 235	138 235
490	Utlendingsdirektoratet			
	60	Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger	599 500	706 695
496	Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere			
	60	Integreringstilskudd	8 393 128	10 046 310
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	596 383	763 136
	62	Kommunale innvandrertiltak	198 157	198 157
497	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere			
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 985 608	2 371 113
854	Tiltak i barne- og ungdomsvernet			
	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	1 578 134	1 758 622
		Sum	13 981 208	16 475 656

Andre poster utenfor kommuneopplegget¹⁾

573	Kommunereform			
	60	Engangskostnader og reformstøtte ved kommunesammenslåing	100 000	100 000
	61	Engangskostnader ved fylkessammenslåing		30 000
576	Vedlikehold og rehabilitering			
	60	Tilskudd til vedlikehold og rehabilitering i kommuner		400 000
1632	Kompensasjon for merverdiavgift			
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	20 350 000	20 350 000
		Sum	20 450 000	20 880 000
		Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget	34 431 208	37 355 656

Rammeoverføringer til kommunesektoren

571	Rammetilskudd til kommuner			
	60	Innbyggertilskudd	119 052 870	117 979 670
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	408 811	408 811
	62	Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 611 747	1 611 747
	63	Småkommunetilskudd	963 501	963 501
	64	Skjønnstilskudd	1 854 000	1 854 500
	66	Veksttilskudd	440 616	440 616
	67	Storbytilskudd	459 985	459 985
		Sum rammeoverføringer kommuner	124 791 530	123 718 830
572	Rammetilskudd til fylkeskommuner			
	60	Innbyggertilskudd	31 547 475	31 481 975
	62	Nord-Norge-tilskudd	642 399	642 399
	64	Skjønnstilskudd	659 000	659 000
		Sum rammeoverføringer fylkeskommuner	32 848 874	32 783 374
		Sum rammeoverføringer	157 740 404	156 502 204

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

Vedlegg 4 Kostnadsdeflator for kommunene

Tabell 4.1 Beregning av samlet kommunal deflator

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 ¹	2016 ¹
Deflator	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,6	2,6
Syssetsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	3,0	3,5	5,2	7,2	5,0	3,5	4,7	4,7	4,6	3,5		
Årslønnsvekst	3,4	3,9	4,8	6,7	4,6	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2		
Bidrag fra pensjonskostnader	-0,4	-0,4	0,4	0,5	0,4	-0,2	0,4	0,6	0,9	0,3		
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	1,7	3,6	3,0	5,1	2,1	3,1	2,5	1,3	2,6	2,5		
Lønnsandel i prosent	63,8	64,7	63,7	62,6	62,8	62,4	61,7	63,3	62,9	62,8		

1) Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2016

Vedlegg 5 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 5.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere ¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²⁾	2003
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
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
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
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
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

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ³⁾
Kommuner	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80
Fylkeskommuner	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65
Kommuneforvaltningen	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45
Fellesskatt	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00

1) Fra 1979 har maksimalsatsene vært brukt i samtlige kommuner og fylkeskommuner

2) Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen

3) Forslag i Nasjonalbudsjettet 2016 og Prop. 1 LS (2015-2016) Skatter, avgifter og toll 2016

Tabell 5.2 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere ¹

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²⁾
Kommuner	7,00	7,00	5,50	5,50	4,75	4,25	0,00
Fylkeskommuner	4,00	4,00	4,00	2,75	2,50	2,50	0,00
Kommuneforvaltning	11,00	11,00	9,50	8,25	7,25	6,75	0,00
Fellesskatt	17,00	17,00	18,50	19,75	20,75	21,25	28,00
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

1) Tidsangivelsen for etterskuddsskatter gjelder inntektsår. Innbetalingen av etterskuddsskatt foretas året etter inntektsåret

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

Vedlegg 6 Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

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 ulikeheter i omfang mv. som nevnes nedenfor, gir de to tabellsettene opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

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 fellesråd og om lag 100 kommunale museer og teatre organisert som stiftelser eller aksjeselskaper.

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.

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*.

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 kommune-regnskapet	NRs gruppering	Kapittel i kommune-regnskapet
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.

Hvor finner man mer informasjon om nasjonalregnskapet?

- Årlig og kvartalsvis nasjonalregnskap gir informasjon om produksjon, anvendelse og sysselsetting i Norge: www.ssb.no/nr og www.ssb.no/knr
- Inntekts- og kapitalregnskapet beskriver inntekts- og utgiftstransaksjoner, sparing og nettofinansinvesteringer for alle sektorene i økonomien: www.ssb.no/nri
- Finansielle sektorregnskaper har statistikk over fordrings- og gjeldsforholdene: 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 og www.ssb.no/offogjeld

Vedlegg 7 Definisjonskatalog

Aktivitetsutvikling

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

Avskrivninger

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

I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen (Kontoklasse 1, art 590). Avskrivningene har en motpost (funksjon 860, art 990), slik at de ikke får virkning for beregning av netto driftsresultat.

Brutto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Se gjerne under begrepet "netto driftsresultat" i tillegg.

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter

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

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

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

Verdiskapningen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet. Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land. I BNP for Fastlands-Norge medregnes kun fastlandsøkonomien, dvs petroleumsvirksomhet og utenrikkssjøfart er holdt utenom.

Brutto investeringsutgifter

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

Deflator

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

Driftsinntekter

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

Driftsutgifter

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

Eiendomsskatt

Ny lov om eiendomsskatt ble innført f.o.m. 1.1.2007. Det er kun kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan skrives ut i "hele kommunen" eller i "klart avgrensede område som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang". Kommunene kan også velge å skrive ut eiendomsskatt bare på "verker og bruk". Utskriving av eiendomsskatt på verker og bruk kan også skje i tillegg til utskrivning av eiendomsskatt i områder utbygd på byvis. Kraftanlegg er eksempel på verk og bruk. Herunder hører også vassfall, inklusive kraftstasjoner, overføringsanlegg, fordelingsnett etc. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter.

Fast realkapital

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

Frie inntekter

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

Kapitalslit

Uttrykk for den verdiforringelse av realkapital som skjer i løpet av året. Kapitalslitet fremkommer ikke direkte fra kommuneregnskapet, men kan beregnes ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

Kapitalutgifter

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

Kommunalt konsum

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

Kommuneforvaltningen

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

Korrigerte frie inntekter

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

KOSTRA

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

Langsiktig lånegjeld

Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år. Lån beregnet for viderefremidling til andre instanser/innbyggere, såkalte formidlingsutlån, inngår. Langsiktig gjeld er kontoklasse 2, kapittel (41...45), sektor (00...99). Data hentes fra kommunens balanseregnskap.

Løpende utgifter

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

Nasjonalregnskapet

Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet gir både en sammenfattet beskrivelse av økonomien under ett, og en detaljert beskrivelse av transaksjonene mellom de ulike deler

av økonomien og mellom Norge og utlandet. Statistikk fra en rekke områder stilles sammen og bearbeides i nasjonalregnskapet. Det norske nasjonalregnskapet utarbeides i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land.

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

Netto driftsresultat

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

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

Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene ((600..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 gjeld

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

Netto renteeksponering

Variabelen gir en indikasjon på hvor eksponert kommunene er for en endring i rentenivået. Dersom f.eks renteeksponeringen er 40 prosent av driftsinntektene indikerer det at en renteoppgang på 1 prosentpoeng isolert sett vil spise 0,4 prosent av driftsinntektene. Variabelen tar utgangspunkt i kommunenes rentebærende gjeld og trekker fra rentebærende fordringer.

Mer konkret er netto renteeksponering definert som langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser fratrukket hhv. utlån og ubrukte lånemidler; restverdi på anleggsmidler innen de gebyrfinansierte tjenestoområdene vannforsyning, avløpshåndtering og renovasjon; disponert investeringsramme innen rentekompensasjonsordningene samt rentebærende, ikke-lånefinansiert likviditet.

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 lånetransaksjoner

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.

Produksjonsskatter

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

Produktinnsats (vareinnsats)

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

Produktskatter

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

Realinvesteringer

Tilvekst i realkapital.

Realkapital

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

Reell vekst

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

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

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

omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget. Se også TBUs faste vedlegg i høstrappportene.

Samlede inntekter

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget og renteinntekter. Se under "samlede inntekter innenfor kommuneopplegget" for en nærmere definisjon av dette begrepet. Se også TBUs faste vedlegg 4.

Skatt på inntekt og formue

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

Skattøre

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

Sysselsatte normalårsverk

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

Sysselsatte personer

Antall personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet. Sysselsatte personer omfatter personer som arbeider deltid, personer som er inne til førstegangsmilitær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertid fraværenede 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 lånetransaksjoner

Se under begrepet "overskudd før lånetransaksjoner".

Utførte timeverk

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

Utgifter i kommunesektoren

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

Vedlegg 8 Utvalgets mandat og sammensetning

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

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

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

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

II

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

III

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

IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

Utvalgsmedlemmer:

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder
Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS
Fagsjef Pål Hernæs, Oslo kommune
Økonomisjef Thor Fjellanger, Sandefjord kommune
Økonomisjef Lise Solgaard, Vest-Agder fylkeskommune
Forskningsleder Erling Holmøy, Statistisk sentralbyrå
Assistant Professor Arnt Ove Hopland, Norges Handelshøyskole
Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå
Seniorrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, Finansdepartementet
Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet
Fagdirektør Liv Klyve, Helse- og omsorgsdepartementet
Underdirektør Grete Lilleschulstad, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Sekretariatet:

Seniorrådgiver Trond Hjelmervik Hansen, KS
Fagsjef Rune Bye, KS
Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå
Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå
Rådgiver Jostein Birkelund, Statistisk sentralbyrå
Utredningsleder Anders Harildstad, Finansdepartementet
Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Seniorrådgiver Tormod Reiersen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Seniorkonsulent Torill Sundland, Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Utgitt av:
Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Publikasjonskode: H-2375
Forsidebilde: Colourbox

Omslag:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon - 06/2016