



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

April 2012



ISSN 0809-4071

## Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram sin vårrapport for 2012. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2011.

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 basert på sist tilgjengelige tall.

Omtalen av kommuneøkonomien og de kommunale tjenestene i 2011 er i hovedsak basert på ureviderte KOSTRA-tall for 2011, publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2012, foreløpige nasjonalregnskapstall for 2011, publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2012 (*Økonomisk utsyn over året 2011*), samt foreløpige regnskapstall for kommunesektoren for 2011, publisert av Statistisk sentralbyrå 29. mars 2012.

Til det første konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2012 (avholdt 6. mars 2012) la TBU 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 4 i denne rapporten.

De fleste av de faglige begrepene som er brukt i denne rapporten er forklart i vedlegg 7.

Utvalgets forrige rapport ble lagt fram i november 2011 og ble sendt alle landets kommuner og fylkeskommuner (publikasjonsnummer H-2271). Utvalgets rapporter fra høsten 1998 og framover er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider.

Eventuelle kommentarer til rapporten sendes til:

Teknisk beregningsutvalg, sekretariatet  
Kommunal- og regionaldepartementet  
Kommunalavdelingen  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

**Internettadresse:**

[www.regjeringen.no/tbu](http://www.regjeringen.no/tbu)



# Innhold

## Kapitler

<b>1</b>	<b>Utvalgets situasjonsforståelse.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenesteproduksjonen de siste årene.....</b>	<b>3</b>
2.1	Kommunesektorens størrelse.....	4
2.2	Inntektsutviklingen i 2010.....	4
2.3	Inntekts- og aktivitetsutviklingen de siste årene.....	5
2.4	Nettofinansieringer og økning i netto gjeld.....	8
2.5	Netto driftsresultat.....	9
2.6	Utvikling i tjenestetilbudet	11
<b>3</b>	<b>Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....</b>	<b>18</b>
3.1	Utviklingen i netto driftsresultat.....	18
3.2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd.....	20
3.3	Utvalgets situasjonsforståelse.....	22
<b>4</b>	<b>Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter.....</b>	<b>24</b>
4.1	Sammendrag.....	24
4.2	Demografisk utvikling.....	25
4.3	Metode for beregning av mer- og mindreutgifter.....	26
4.4	Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2011 – oppdaterte beregninger.....	28
4.5	Beregnete mer- og mindreutgifter i 2012 knyttet til den demografiske utviklingen.....	31

## Vedlegg

Vedlegg 1	Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2008-2011. Nasjonalregnskapets gruppering.....	32
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2009. Kommuner og fylkeskommuner.....	35
Vedlegg 3	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2010 og 2011.....	36
Vedlegg 4	Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering.....	40
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommune.....	43
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner.....	44
Vedlegg 7	Definisjonskatalog.....	45
Vedlegg 8	Utvalgets mandat og sammensetning.....	52



# *Kapittel*





## 1 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter ble 2,4 prosent i 2011, mens veksten i de frie inntektene ble 1,1 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter ble høyere enn anslått i budsjettoplegget for 2011, noe som først og fremst har sammenheng med god skatteinngang. Veksten i samlede inntekter i 2011 ble om lag som i 2010, mens veksten i frie inntekter ble lavere i 2011 enn i 2010. Aktivitetsveksten er vesentlig redusert de to siste årene, og for 2011 anslås veksten til 0,7 prosent. Den lave aktivitetsveksten har sammenheng med lavere vekst i sysselsetting og nedgang i investeringene.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2011 utgjorde netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet 2,5 prosent av inntektene. I kommunene kom netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, men betydelig reduksjon i gevinster på finansielle plasseringer indikerer at den underliggende balansen likevel er noe styrket. Fylkeskommunene fikk, fra et høyt nivå, en betydelig nedgang i netto driftsresultat i 2011. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å vurdere hva som er et rimelig nivå på netto driftsresultat i fylkeskommunene etter forvaltningsreformen.

Gjeldsnivået i kommunesektoren har økt kraftig de senere årene. Den viktigste årsaken til denne utviklingen er et høyt investeringsnivå og lånefinansiering knyttet til dette. Et lavt rentenivå gjør gjelden lettere å bære, men gjeldsoppbyggingen gjør samtidig kommunesektorens økonomi mer sårbar for framtidige renteøkninger.

Utbyggingen av barnehagesektoren fortsatte i 2011 og holder tritt med økningen i antall barn i barnehagealder. I tillegg var det en viss økning i dekningsgraden for de yngste barna. I grunnskolen økte dekningsgraden i SFO og det er stadig flere elever som mottar spesialundervisning. Innen pleie og omsorg økte antall utførte årsverk med nærmere 3000 i 2011 og det blir stadig flere yngre brukere. Andelen yngre brukere i hjemmetjenesten var nærmere 43 prosent i 2011. Videre synes institusjonstilbudet å bli kvalitativt bedre ved at det utføres flere legeårsverk og fysioterapiårsverk per beboer. I barnevernet har antall undersøkelser og barn med barnevernstiltak økt, samtidig som kapasiteten i sektoren er bygget ut. Innenfor videregående opplæring ble det flere elever og lærlinger.

Regjeringens budsjettforslag for 2012 la opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 3¼ mrd. kroner sett i forhold til anslag på inntekter i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011. I forhold til inntektsanslaget for 2011 i Nasjonalbudsjettet 2012 er veksten i de samlede inntekter i 2012 anslått til 4 mrd. kroner eller 1 prosent. Budsjettoplegget for 2012 la følgelig opp til en lavere inntektsvekst enn i 2011.

Etter framleggelsen av nasjonalbudsjettet er inntektsveksten for 2011 oppjustert med 2,6 mrd. kroner, blant annet som følge av høyere skatteinngang enn anslått. Dette vil også kunne påvirke kommunesektorens skatteinntekter i 2012, slik at disse kan bli høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012. Utviklingen i skatteinntektene i 2012 vil imidlertid bli påvirket av en rekke usikre forhold knyttet til utviklingen i norsk og internasjonal økonomi. Nye anslag for utviklingen i kommunesektorens inntekter i 2012 vil bli lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Den demografiske utviklingen med flere barn i barnehagealder og flere eldre trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. De øvrige merutgifter knyttet til demografi, økte pensjonskostnader og en særlig satsing på fylkesveger er av om lag samme størrelsesorden som den vekst i frie inntekter det legges opp til i budsjettoplegget for 2012. Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil være nødvendig for å øke tjenestetilbudet ut over det som følger av den demografiske utviklingen.

*Utvalgets medlem Bjarne Jensen har følgende merknad:*

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter for 2012 er anslått til 1 pst. Det er vesentlig lavere enn for alle andre år i perioden 2005 til 2011, jmfør tabell 3.2. Gjennomsnittet for perioden var 2,9 prosent. Det er også usikkerhet knyttet til anslaget for 2012. En så lav vekst betyr at for svært mange kommuner er det en realreduksjon i inntektene fra 2011 til 2012.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene

Utviklingen i kommuneøkonomien kan illustreres med en del indikatorer, jf. tabell 2.1.

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

	1990- 2001 <sup>1)</sup>	2002	2003 <sup>3)</sup>	2004 <sup>4)</sup>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>6)</sup>
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>											
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,3	13,0	13,4	12,9	12,5	12,3	12,0	12,6	13,6	13,8	13,9
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	20,5	16,3	16,7	16,3	16,2	16,2	15,7	15,9	17,4	17,6	17,8
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent av landet	18,5	15,3	15,3	15,1	14,9	14,6	14,4	14,4	15,0	15,2	15,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren, prosent av landet	22,5	19,3	19,5	19,2	19,0	18,7	18,3	18,2	18,7	19,1	19,3
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>											
BNP for Fastlands-Norge, prosent volumendring	3,1	1,4	1,3	4,5	4,4	5,0	5,3	1,5	-1,6	1,9	2,6
Inntekter i kommunesektoren, reell endring, prosent <sup>2)</sup>	2,3	1,1	0,6	3,8	3,4	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,4
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter <sup>7)</sup>	73,8	75,2	73,9	69,3	68,3	69,1	67,7	67,0	67,6	68,2	75,8
Frie inntekter og momskompensasjon, andel i prosent <sup>7)</sup>	73,8	75,4	74,6	73,0	73,0	73,0	71,8	71,4	71,9	72,6	79,8
Frie inntekter, reell endring fra året før, prosent	0,9	-1,0	-0,5	3,4	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1
Utførte timeverk i kommunesektoren, prosent endring	1,7	0,7	-2,4	1,5	0,5	1,2	2,9	3,3	2,8	2,0	1,6
Produktinnsats, prosent volumendring	3,8	2,8	4,8	4,4	-3,4	3,4	1,2	2,3	10,6	-0,9	-0,5
Bruttorealinvesteringer, prosent volumendring	5,4	4,8	10,9	-2,8	-7,9	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,5	-1,6
Aktivitetseendring i kommunesektoren, reell endring, prosent <sup>8)</sup>	2,7	1,7	1,0	1,6	-1,5	2,7	4,0	3,0	5,6	0,7	0,7
Sysselsatte normalårsverk i kommunesektoren, prosent endring	3,5	4,3	3,7	3,3	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9
Kommunal deflator, prosent endring	2,7	0,6	0,6	2,2	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5
Netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter	10,5	12,3	12,8	12,4	11,0	11,5	13,0	13,1	13,3	14,0	13,4
Bruttoinvesteringer i prosent av inntekter	-1,3	-7,3	-7,4	-4,7	-1,4	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,9	-4,9
Nettofinansinvesteringer, prosent av inntekter	20,3	10,4	16,8	20,1	22,4	17,4	20,5	31,2	34,7	41,6	43,8
Netto gjeld, i prosent av inntekter <sup>5)</sup>	3,1	1,4	1,3	4,5	4,4	5,0	5,3	1,5	-1,6	1,9	2,6

<sup>1)</sup> Gjennomsnitt over perioden 1990-2001.

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

<sup>3)</sup> Tallene fra 2002 er påvirket av overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Denne funksjonsendringen førte til at kommunesektorens omfang ble redusert fra 2002, jf. del A av tabellen. I del B av tabellen er inntekts- og aktivitetsvekst korrigert for sykehusoverdragelsen. Tilskudd til gjeldslette mv. i forbindelse med sykehusreformen (21,6 mrd. kroner) er holdt utenom ved beregning av nettofinansinvesteringer i 2002.

<sup>4)</sup> Tallene for 2004 er påvirket av at funksjoner knyttet til barnevern, familievern og rusomsorg er flyttet over fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2004. I del B av tabellen er inntekts- og aktivitetsvekst korrigert for denne funksjonsendringen.

<sup>5)</sup> Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå 29. mars 2012. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom.

<sup>6)</sup> Tallene for 2011 er dels basert på Økonomisk Utsyn publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2012, og dels på oppdaterte regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå publisert 29. mars 2012.

<sup>7)</sup> Nedgangen i frie inntekter i prosent av samlede inntekter fra 2003 til 2004 skyldes i hovedsak innføring av en generell momskompensasjonsordning fra 2004. Ordningen ble finansiert ved et trekk i rammeoverføringene fra 2004, mens kommunene får tilbakeført kompensasjon for kjøp av momspålagte varer og tjenester. Opplegget for 2011 innebar overgang til rammefinansiering av barnehager. Sammen med innlemming av enkelte andre øremerkede ordninger bidro dette til å øke andelen frie inntekter med om lag 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011.

<sup>8)</sup> Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

Statistisk sentralbyrå publiserte 29. mars foreløpige kommuneregnskapstall for 2011, som en del av statistikken for inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Den nye informasjonen for

2011 er innarbeidet i tabell 2.1. Tallene er noe endret i forhold til de foreløpige tallene i Økonomisk utsyn, som ble publisert 16. februar, og som lå til grunn for et økonominotat fra utvalget i slutten av februar måned. Februarnotatet er vedlagt i denne rapporten.

Endringene i forhold til de foreløpige tallene i Økonomisk utsyn er blant annet knyttet til høyere tall for bruttoinvesteringer. Anslått vekst i aktivitet er etter dette 0,7 prosent, mens i februarnotatet var aktivitetsveksten anslått til 0,2 prosent.

## 2.1 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 utgjør kommunesektorens inntekter knapt 18 prosent i 2011. 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 14 prosent de siste tre årene, om lag 1 prosentpoeng mer enn de foregående syv årene.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi avtok den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008, da andelen var 14,4 prosent. De to siste årene har timeverksandelen økt og anslås å utgjøre 15,2 prosent i 2011. Dette er samme andel som på begynnelsen av 2000-tallet. 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 vel 19 prosent i 2011, det samme som i 2002.

Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold norsk økonomi må både ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009 og konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 som følge av den avdempede veksten i norsk økonomi. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen har kommunesektorens andel har holdt seg om lag på det samme nivået i 2011 som de to foregående årene.

## 2.2 Inntektsutviklingen i 2011

Tabell 2.2 viser anslag for realveksten i kommunesektorens inntekter på ulike tidspunkter.

I Nasjonalbudsjettet 2011 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til 5,1 mrd. kroner eller 1,5 prosent, regnet fra anslag på regnskap for 2010. Veksten i kommunesektorens frie inntekter ble anslått til 1,9 mrd. kroner eller 0,7 prosent.

*Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2011. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2011-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)*

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd.	Pst.	Mrd.	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2011	5,1	1,5	1,9	0,7
Revidert nasjonalbudsjett 2011	4,5	1,4	0,6	0,2
Nasjonalbudsjettet 2012	5,5	1,7	1,6	0,6
Anslag i april 2012	8,1	2,4	3,0	1,1

I Revidert nasjonalbudsjett 2011 ble den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2009 til 2010 anslått til 4,5 mrd. kroner. Nedjusteringen av veksten var påvirket av at det i forbindelse med nysaldert budsjett for 2010 ble bevilget 1 mrd. kroner i økte rammetilskudd til

kommunesektoren. Anslaget for den kommunale deflatoren i 2011 ble i Revidert nasjonalbudsjett oppjustert fra 2,8 pst. ( Nasjonalbudsjettet 2011) til 3,4 pst. pga høyere lønnsvekst enn tidligere lagt til grunn. Deler av denne kostnadsveksten ble motsvart av økte anslåtte skatteinntekter på 1,3 mrd. kroner i Revidert nasjonalbudsjett.

I Nasjonalbudsjettet 2012 ble skatteanslaget for 2011 økt med ytterligere 1 mrd. kroner i forhold til anslaget i revidert nasjonalbudsjett, særlig knyttet til forholdsvis god vekst i forskuddstrekk. Kostnadsveksten i kommunesektoren i 2011 var i Nasjonalbudsjettet 2012 anslått til 3,4 prosent, det samme anslaget som i revidert nasjonalbudsjett. Den reelle veksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2010 til 2011 var i Nasjonalbudsjettet 2012 anslått til 5,5 mrd. kroner eller 1,7 prosent. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter ble i Nasjonalbudsjettet 2012 anslått til 1,6 mrd. kroner eller 0,6 prosent.

Finansdepartementet opplyste i et brev til Stortinget av 28. oktober 2011 om at ny informasjon om skatteinngangen trakk i retning av at skatteinntektene til kommunesektoren i 2011 ville bli om lag 1½ mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012. Regnskapstallene for skatteinngangen viser at skatteinntektene ble ytterligere 683 millioner høyere enn lagt til grunn. Totalt sett ble dermed anslaget for skatt på inntekt og formue i fjor oppjustert med knapt 2,2 mrd. kroner siden Nasjonalbudsjettet 2012.

Skatt på inntekt og formue ble samlet redusert med 2,0 prosent for kommuner og fylkeskommuner fra 2010 til 2011. Skatteinntektene steg med 4,5 prosent for fylkeskommunene og ble redusert med 3,2 prosent for kommunene. Denne forskjellen skyldes opplegget for utvikling i skatteandeler og skattører for 2011. Den kommunale skattøren ble redusert med 1,5 prosentpoeng fra 2010 til 2011 (til 11,3 pst.), som ledd i at skattenes andel av kommunenes inntekter reduseres fra 45 til 40 pst. De fylkeskommunale skattørene ble derimot holdt uendret. Motstykket til en lavere skattøre for kommunene var økt sats for fellesskatt til staten, samt økte rammeoverføringer til kommunene.

I forhold til tallgrunnlaget i Nasjonalbudsjettet 2012 er det flere andre forhold enn utviklingen i skatteinntektene som påvirker beregnet inntektsvekst fra 2010 til 2011. Øremerkede overføringer i 2011 er redusert med knapt 0,6 mrd. kroner sammenliknet Nasjonalbudsjettet 2012. Den største nedjusteringen er knyttet til investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Inntektene fra eiendomsskatt og gebyrer i 2011 ble ifølge foreløpige regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå om lag 2½ mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2012. Rammetilskuddet til kommunene ble økt med 100 mill. kroner i forbindelse med nysaldert budsjett for 2011 knyttet til utgifter til flom og ras. I Nasjonalbudsjettet 2012 ble kostnadsveksten i kommunal tjenesteyting i 2011 anslått til 3,4 pst. En økning i pensjonskostnader og innarbeiding av øvrig prisstatistikk innebærer en oppjustering av den kommunale deflatoren for 2011 til 3,9 pst. Høyere anslått prisvekst trekker isolert sett ned den reelle veksten i sektorens samlede inntekter i 2011 med 1,6 mrd. kroner. Samlet anslås realveksten i kommunesektorens inntekter til 2,4 prosent eller 8,1 mrd. kroner fra 2010 til 2011. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter fra 2010 til 2011 anslås til 1,1 prosent eller 3,0 mrd. kroner.

### **2.3 Aktivitetsutviklingen de siste årene**

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto

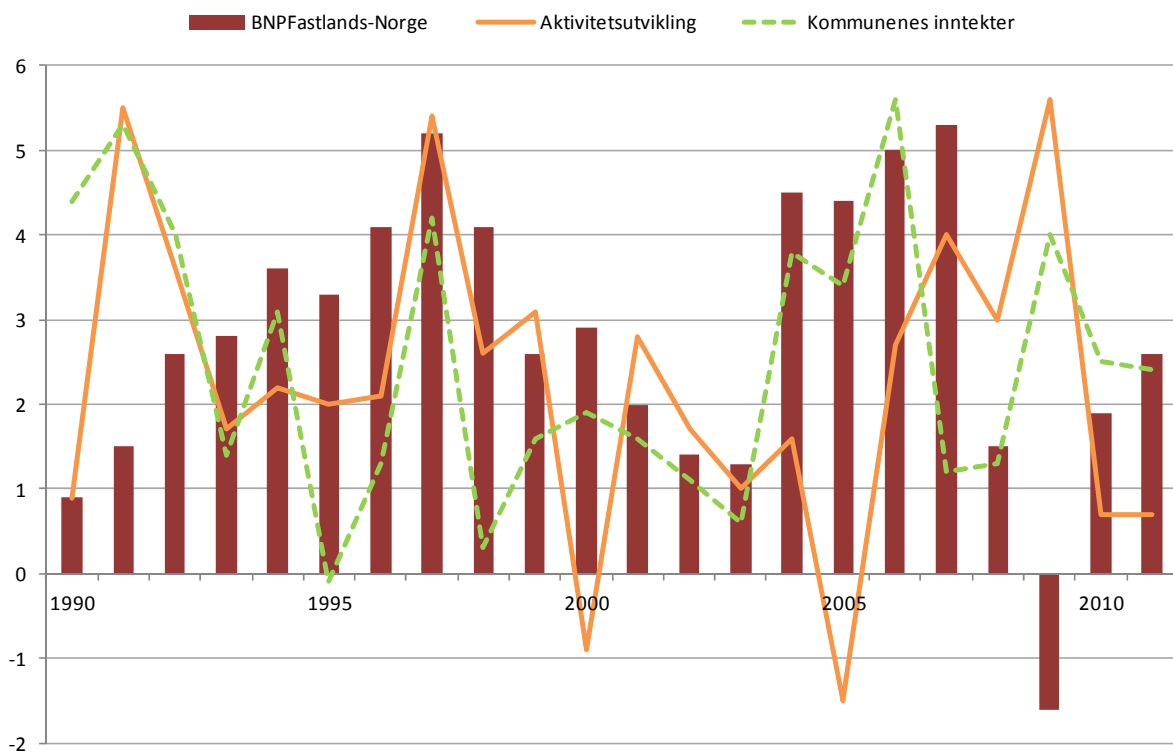
realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2010 til 2011 anslås til 0,7 prosent. Den lave veksten har sammenheng med en nedgang i investeringene og produktinnsats. Aktivitetsveksten for 2011 er nedjustert med om lag 0,7 prosentpoeng i forhold til utvalgets rapport fra november 2011, noe som har sammenheng med nedjustering av investeringene.

I del B av tabell 2.1 er utviklingen i BNP for Fastlands-Norge stilt sammen med anslag for inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren. Figur 2.1 belyser utviklingen fra år til år, mens utviklingen med 1990 som basisår framgår av figur 2.2.

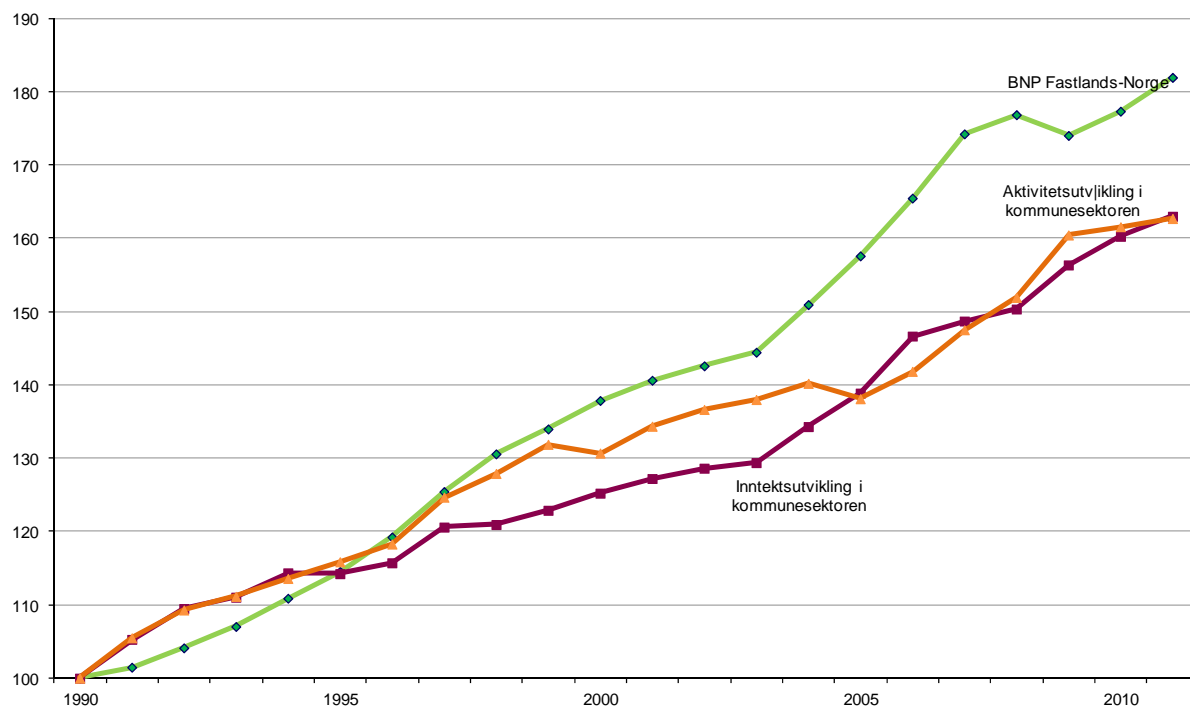
Den anslåtte aktivitetsveksten på 0,7 prosent i 2010 og 2011 innebærer en klar avdemping av veksttakten i forhold til de foregående årene, og aktivitetsveksten i 2010 og 2011 var også klart lavere enn veksten i BNP for Fastlands-Norge.

For årene 2007, 2008 og 2009 steg utførte timeverk med rundt 3 prosent pr. år. De to siste årene viser utviklingen i sysselsettingstallene for kommuneforvaltningen en klar avdemping. Veksten i utførte timeverk ble redusert til 2,0 prosent i 2010 og ytterligere til 1,6 prosent i 2011.

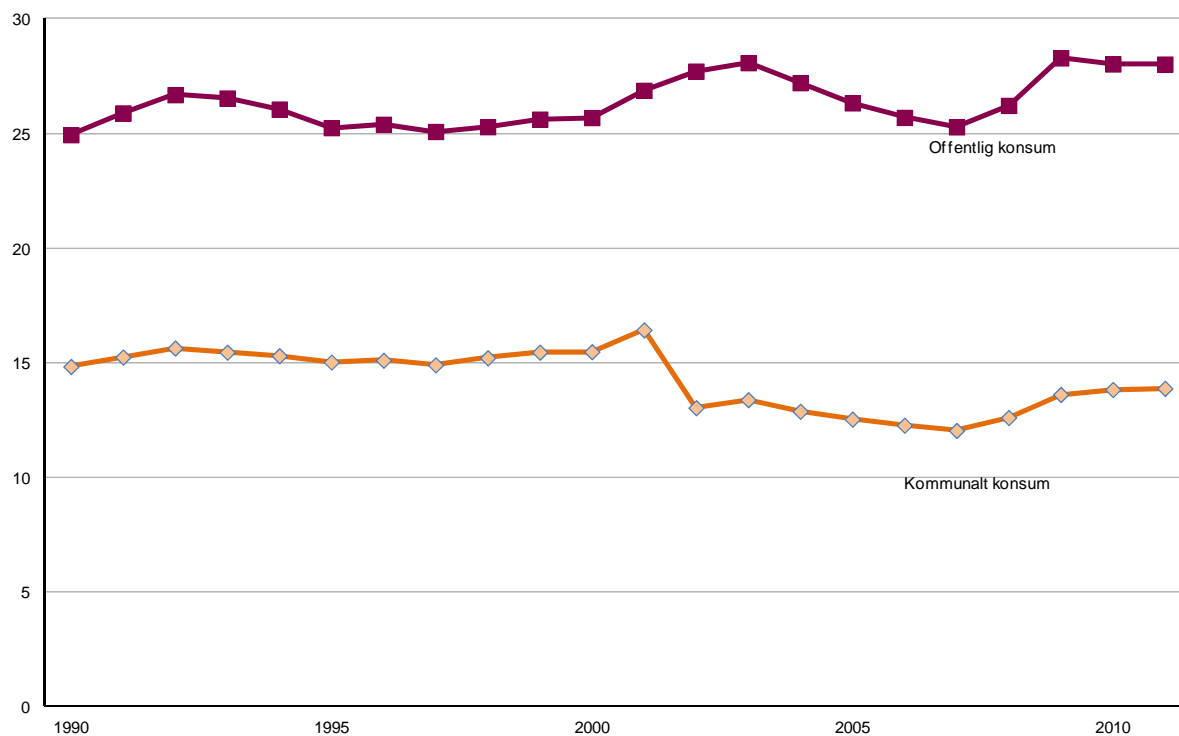
Figur 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen (faste priser) i kommunesektoren 1990-2011. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før



Figur 2.2 *Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1990-2011. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1990 = 100*



Figur 2.3. *Offentlig konsum og kommunalt konsum som andel i prosent av BNP for Fastlands-Norge. 1990-2011*



Figur 2.3 viser utviklingen i offentlig og kommunalt konsum i løpende priser som andel av BNP for Fastlands-Norge i løpende priser. Dersom en tar hensyn til overføringen av ansvaret for

sykehusene fra fylkeskommunene til staten i 2002 er kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge om lag uendret eller litt stigende fra 1990 og fram til 2008. Fra 2009 har andelen for kommunalt konsum steget med drøyt 1 prosentpoeng.

Figur 2.2 viser at samlet for de siste 20 årene har BNP for Fastlands-Norge vokst sterkere enn aktiviteten og inntektene i kommunesektoren, mens figur 2.3 derimot viser en svak økning for offentlig konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge, målt i løpende priser. Det tilsynelatende motsetningsforhold mellom de to figurene har sammenheng med at den kommunale deflatoren vokser raskere enn BNP-deflatoren. Det har igjen sammenheng med at den kommunale tjenesteproduksjonen er mer arbeidsintensiv enn økonomien for øvrig og at effektivitetsutviklingen i tjenesteytende næringer, både i privat og offentlig sektor, gjennomgående er lavere enn i vareproduksjon. Den store andelen av lønnskostnader i offentlige tjenester bidrar dermed til relativt høy kostnadsvekst i offentlig tjenesteyting.

#### **2.4 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.

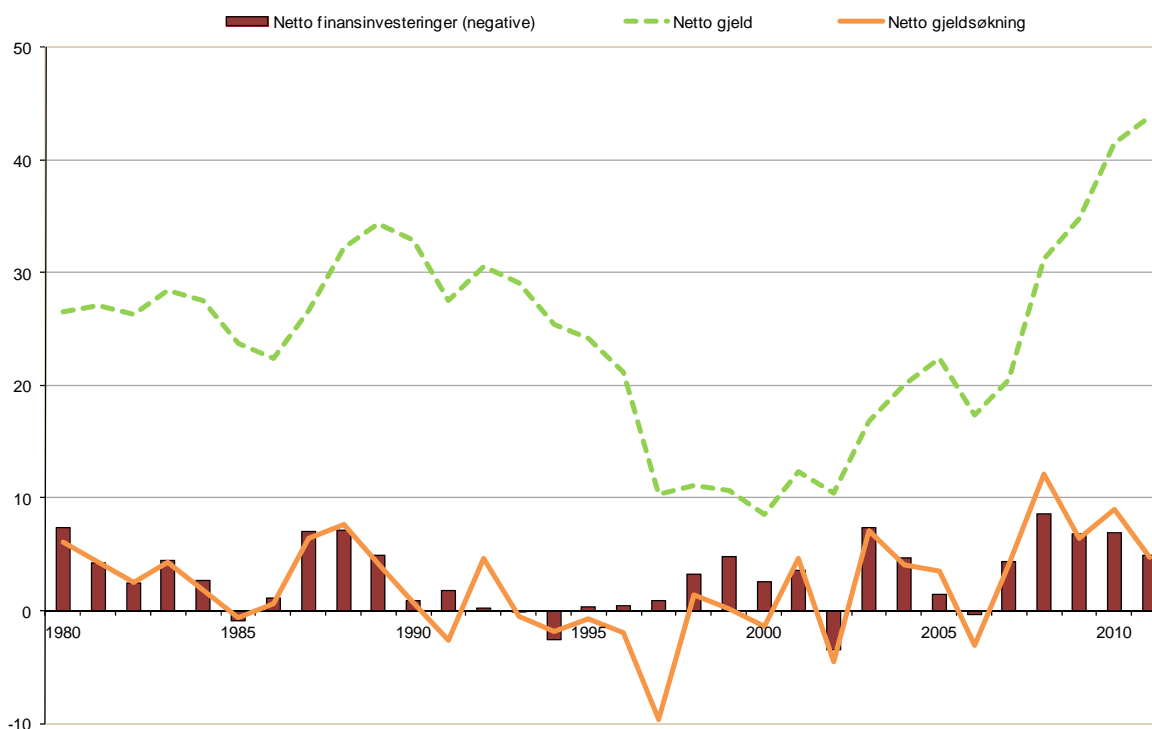
Nettofinansinvestering, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringer.

Tabell 2.1 viser utviklingen i nettofinansinvesteringene samlet for kommuner og fylkeskommuner. Dersom aktivitetsveksten er lavere enn inntektsveksten trekker dette i retning av at nettofinansinvesteringene vil bli mindre negative.

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. Det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. Nettofinansinvesteringene var -24 mrd. kroner i 2010, tilsvarende 6,9 pst. av inntektene. For 2011 anslås underskuddet til 4,9 prosent av inntektene, som er en betydelig reduksjon i forhold til de foregående årene. Dette har sammenheng med at aktivitetsveksten ble klart lavere enn inntektsveksten.



Figur 2.4 Nettofinansinvesteringer (negative), nettogjeld og netto gjeldsøkning i kommuneforvaltningen. Prosent av inntekter



Figur 2.4 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Som følge av store negative nettofinansinvesteringer de siste årene har netto gjeld steget til over 40 prosent av inntektene ved utgangen av 2011. Dette er høyere enn gjeldsnivået på slutten av 1980-tallet. For årene 1997-2000 var nettogjelden så lav som rundt 10 prosent av inntektene, blant annet som følge av flere år med positive omvurderinger av fordringsposter.

## 2.5 Netto driftsresultat

Netto driftsresultat er 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. Over tid bør netto driftsresultat for kommunesektoren under ett utgjøre om lag 3 prosent av inntektene. Kravet vil variere fra kommune til kommune, særlig knyttet til graden av lånefinansiering i den enkelte kommune. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat fra 2004 til 2011 framgår av tabell 2.3.

I kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på om lag 3 prosent av inntektene i både 2009 og 2010. I begge år var netto driftsresultat påvirket av ekstraordinære forhold. I 2009 var netto driftsresultat holdt oppe av ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer. I 2010 fikk fylkeskommunene en kraftig økning i netto driftsresultat, fra 4,5 prosent av inntektene i 2009 til 8,8 prosent i 2010. Om lag 4/5 av økningen var knyttet til forvaltningsreformen som blant annet innebar at ansvaret for store deler av riksvegnettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i

investeringsregnskapet. Utvalget kommer tilbake til forvaltningsreformens betydning på nettodriftsresultat i fylkeskommunene i høstrapporten.

*Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eksklusive avskrivninger i prosent av inntekter*

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>Kommunesektoren</b>								
Brutto driftsresultat	4,5	5,4	7,4	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5
Netto driftsresultat	2,2	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5
<b>Kommunene utenom Oslo</b>								
Brutto driftsresultat	4,6	5,8	7,5	5,4	4,1	5,0	5,3	5,6
Netto driftsresultat	2,0	3,5	5,2	1,9	-0,6	2,7	2,2	1,8
<b>Fylkeskommunene utenom Oslo</b>								
Brutto driftsresultat	5,4	4,8	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1
Netto driftsresultat	4,3	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,8	5,5
<b>Oslo kommune</b>								
Brutto driftsresultat	2,5	4,0	7,7	3,6	2,3	1,8	0,6	3,1
Netto driftsresultat	1,1	3,6	8,0	4,6	3,9	3,2	1,1	3,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå

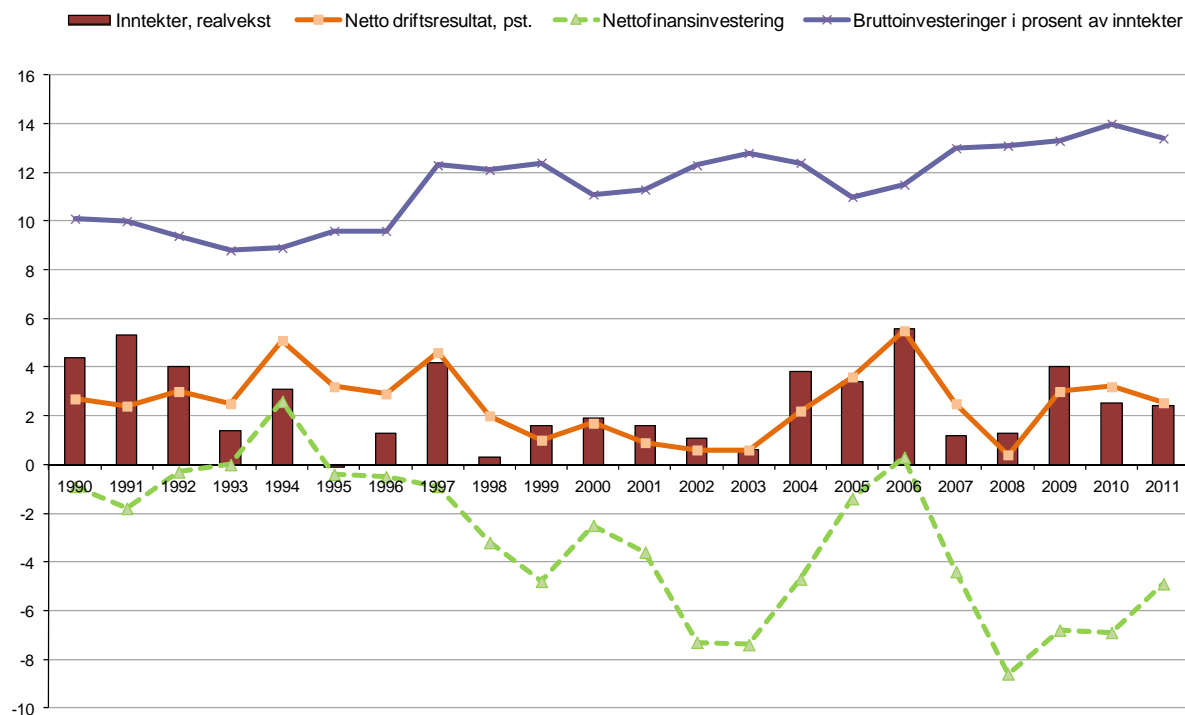
I kommunene utenom Oslo var veksten i driftsinntekter større enn veksten i driftsutgifter i 2011, noe som bidro til en styrking av brutto driftsresultat. Økning i netto renteutgifter og netto avdrag, samt tap på finansielle plasseringer, bidro på den andre siden til økte netto finansutgifter. Den samlede effekten av disse forholdene er at netto driftsresultat for 2011 kommer litt lavere enn i 2010, når Oslo kommune holdes utenom. For kommune ser det ut til at den underliggende økonomiske balansen er noe forbedret. Det har sammenheng med at kommunene i 2010 hadde betydelige gevinster på finansielle plasseringer, mens de i 2011 kom ut med netto tap.

Netto driftsresultat i fylkeskommunene ble redusert fra 8,8 prosent i 2010 til 5,5 prosent i 2011. prosentpoeng fra 2010 til 2011, til 5,5 prosent. Det har vært forventet at forvaltningsreformen fra 2010 ville gi en permanent økning i netto driftsresultat for fylkeskommunene. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å vurdere hva som er et rimelig nivå på netto driftsresultat i fylkeskommunene etter forvaltningsreformen.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 2,5 prosent av inntektene i 2011. Dette er en nedgang på om lag ½ prosentpoeng i forhold til 2009 og 2010.

Figur 2.5 viser utviklingen i kommunesektorens netto driftsresultat, realveksten i kommunesektorens inntekter og utviklingen i nettofinansinvesteringer. Netto driftsresultat og inntektsutviklingen har i stor grad variert i takt.

Figur 2.5 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (reell prosentvis endring fra året før) 1990-2011, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat og bruttoinvesteringer (i prosent av driftsinntekter) og nettofinansinvesteringer i prosent av inntekter



## 2.6 Utviklingen i tjenestetilbud

I dette kapittelet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene fra 2010 til 2011, og samlet sett for perioden 2006 til 2011. Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall ble publisert 15. mars 2012, IPLOS og Grunnskolen informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, videregående opplæring og pleie- og omsorgssektoren.

Innenfor barnehagesektoren fortsatte den sterke utbyggingen fra de senere år inn i 2011, men veksten avtok noe i forhold til i 2010. Andelen barn 1-5 år med plass i barnehage var ved utgangen av 2011 på 89,6 prosent. I grunnskolen var elevtallet og årstimer til undervisning noe høyere enn året før, der årstimer til spesialundervisning økte mest. Etter flere år med sterk vekst flatet elevtallet i videregående opplæring ut i 2009 og 2010, og veksten var også lav i 2011. Innen pleie og omsorg økte antall utførte årsverk med nærmere 3 000 i 2011 og det blir stadig flere yngre brukere.

### Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2006-2011 beskrives i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Demografisk utvikling 2006-2011

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	289 300	306 900	312 000	22 700	5 100	7,8	1,7
Antall barn 1-2 år	115 900	125 200	126 200	10 300	1 000	8,9	0,8
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	623 400	617 400	616 400	-7 000	-1 000	-1,1	-0,2
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	186 800	193 300	194 100	7 300	800	3,9	0,4
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 098 800	1 114 400	1 118 200	19 400	3 800	1,8	0,3
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	611 600	637 000	654 600	43 000	17 600	7,0	2,8
Antall eldre 67-79 år	392 700	415 900	433 000	40 300	17 100	10,3	4,1
Antall eldre 80-89 år	186 300	182 900	181 600	-4 700	-1 300	-2,5	-0,7
Antall eldre 90 år og over	31 900	38 300	39 900	8 000	1 600	25,1	4,2
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	4 681 100	4 920 300	4 985 900	304 800	65 600	6,5	1,3
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 711 100	1 754 800	1 777 100	66 000	22 300	3,9	1,3
Andel innbyggere 1-18 år og 67 år og over (prosent)	36,6	35,7	35,6	-0,9	-0,02		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over. I løpet av de siste fem årene har antall innbyggere i disse gruppene økt med om lag 66 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Antall barn og unge i grunnskolealder har gått noe ned, det samme har antall eldre mellom 80 og 89 år. I de øvrige aldersgruppene har det vært en økning. Veksten har vært særlig sterk blant de aller eldste (90 år og over) og i aldersgruppen 67-79 år. Det samlede innbyggertallet har økt med i underkant av 305 000 de siste fem årene. Andelen innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester ble redusert med ett prosentpoeng i samme periode.

I løpet av 2011 ble det flere barn i barnehagealder, mens antall barn og unge i henholdsvis grunnskolealder og med rett til videregående opplæring var om lag uendret. Samlet sett ble det i underkant av 18 000 flere eldre over 67 år fra 2010 til 2011. Veksten var svært sterk både i aldersgruppen 67-79 år og i gruppen 90 år og over, mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80-89 år.

### Barnehager

Antall barn i barnehagealder har i løpet av de siste fem årene økt kraftig, og samtidig har barnehagedekningen økt fra i overkant av 80 prosent i 2006 til i underkant av 90 prosent i 2011. Vel halvparten av barna har plass i en kommunal barnehage, og denne andelen har vært relativt stabil de siste fem årene. Økningen i dekningsgraden skyldes den sterke barnehageutbyggingen i denne perioden. De siste fem årene har i underkant av 48 000 flere barn fått plass i barnehage. For de eldste barna har dekningsgraden de siste årene stabilisert seg, mens dekningsgraden blant de yngste barna fortsatt øker noe.

De fem siste årene var det også en kraftig økning i andelen heltidsplasser. I snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass i underkant av 3 timer mer i barnehagen per uke i 2011 enn i 2006. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 27,9 prosent fra 2006 til 2011, mens veksten i antall barn med plass i barnehage var om lag 20,5 prosent.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser var det også en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2006 under ett var veksten i ressursinnsatsen (30,4 prosent) på om lag samme nivå som kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager (32,5 prosent).

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har de siste fem årene sett under ett gått nedover. Nedgangen de siste fem årene må ses i sammenheng med at antall barnehager og antall barnehageplasser økte kraftig i perioden, uten at antallet styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning økte i samme takt som utbyggingen av sektoren. Andelen assistenter med fagutdanning økte på sin side betydelig i perioden 2006 til 2011.

*Tabell 2.5 Utvikling i barnehagesektoren 2006-2011 (private og kommunale)*

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Barn med plass i barnehage i alt:	234 800	277 000	282 600	47 800	5 600	20,4	2,0
- herav andel i kommunal barnehage	52,4	52,7	52,3	-0,1	-0,4		
Barn 0 år med plass i barnehage	1 900	2 600	2 600	700	-0	35,6	-0,2
Barn 1-2 år med plass i barnehage	71 600	98 700	100 300	28 700	1 600	40,1	1,6
Barn 3-5 år med plass i barnehage	160 800	175 300	179 200	18 400	3 900	11,4	2,2
Korrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)*	334 900	435 900	443 800	108 900	7 900	32,5	1,8
Ukorrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager, i 1000)	239 600	300 700	306 400	66 800	5 700	27,9	1,9
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	75,4	87,1	88,6	13,2	1,5		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	40,2	42,5	42,9	2,7	0,4		
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel av 1-5-åringene som har barnehageplass	80,3	89,3	89,6	9,3	0,3		
Andel av 0-åringene som har barnehageplass	3,3	4,2	4,3	1,0	0,1		
Andel av 1-2-åringene som har barnehageplass	61,8	78,8	79,5	17,7	0,7		
Andel av 3-5-åringene som har barnehageplass	92,8	96,5	96,5	3,7	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	54 900	70 200	71 600	16 700	1 400	30,4	2,0
Antall årsverk i kommunale barnehager	29 300	37 600	38 100	8 800	500	30,0	1,3
<b>Kvalitet:</b>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning	86,9	84,6	85,0	-1,9	0,5		
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	19,1	24,2	25,1	6,0	0,9		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

Utviklingen fra de siste årene ble i stor grad videreført i 2011. Totalt fikk 5 600 flere barn plass i barnehage i løpet av 2011, og barnehagedekningen var ved utgangen av året på i underkant av 90 prosent. For de eldste barna er det tegn til at dekningsgraden stabiliseres, mens den fortsatt øker noe for de yngste barna. Barnas gjennomsnittlige oppholdstid per uke fortsatte å øke i 2011, slik at også i 2011 gikk en del av kapasitetsveksten i sektoren med til å gi barn som allerede hadde plass lengre oppholdstid.

Ressursinnsatsen fortsatte å øke i 2011, og avtalte årsverk vokste i takt med korrigeret oppholdstid. Den svake økningen i andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning fra 2009 til 2010 fortsatte inn i 2011, etter flere år med svak nedgang. Også andelen assistenter med fagutdanning økte i 2011.

### Grunnskole

Utviklingen i grunnskolen har vært relativt stabil de siste fem årene. Elevtallet har gått noe ned, mens ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning har økt gjennom hele perioden. Økningen kan i stor grad knyttes til en økning i årstimer til spesialundervisning. I løpet av perioden har det også vært en økning i andelen av elevene som har plass i skolefritidsordningen (SFO). Gruppestørrelsen på både barne- og ungdomstrinnet reduseres noe fra 2006 til 2011. Dette kan indikere en høyere lærertetthet, men tallene er også påvirket av økningen i spesialundervisning i samme periode.

Tabell 2.6 Utvikling i grunnskoleopplæring 2006-2011 (privat og offentlig)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Elever i alt i grunnskolen	619 000	612 800	612 600	-6 400	-200	-1,0	0,0
Elever i private grunnskoler	14 900	16 300	16 700	1 800	400	12,1	2,5
Antall elever med plass i SFO	136 900	145 600	150 500	13 600	4 900	9,9	3,4
Antall elever med spesialundervisning	35 600	50 200	52 700	17 100	2 500	48,0	5,0
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO*	55,5	60,6	62,2	6,7	1,6		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk (kommunale)	86 900	93 500	93 300	6 400	-200	7,4	-0,2
Årstimer til undervisning i alt (i 1000)**	33 800	35 200	35 900	2 100	700	6,2	2,0
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)**	4 800	6 000	6 600	1 800	600	37,5	10,0
Årstimer til undervisn. i alt per elev**	54,6	57,4	58,4	3,8	1,0	6,9	1,7
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und.***	:	118,7	122,4		3,7		3,1
<b>Kvalitet:</b>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn****	13,5	13,1	13,0	-0,5	-0,1		
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn****	15,1	14,9	14,7	-0,4	-0,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå og GSI.

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

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

\*\*\* Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

\*\*\*\* 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.

Elevtallet i grunnskolen i alt flatet ut fra 2010 til 2011. Også i 2011 økte det totale årstimetallet til undervisning, og mesteparten av økningen skyldes spesialundervisning. Antallet elever med spesialundervisning økte på alle alderstrinn fra 2010 til 2011, men veksten var relativt sett noe sterkere på mellom- og ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Etter flere år med nedgang i gjennomsnittlig antall timer med spesialundervisning per elev som mottok spesialundervisning, gikk det gjennomsnittlige antallet timer per elev noe opp i 2011. Andelen elever som mottar spesialundervisning, øker med alderstrinnene, fra i underkant av 6 prosent på barnetrinnet, til om lag 11 prosent på ungdomstrinnet. I overkant av 62 prosent av barn mellom seks og ni år hadde i 2011 plass i skolefritidsordningen (SFO), noe som er en økning på i overkant av 1,5 prosentpoeng fra året før.

### *Barnevern*

Barnevernstjenestene har økt i omfang den siste femårsperioden. Både antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tar i mot hjelp fra barnevernet har økt, også når en ser det opp mot veksten i antallet barn og unge. Denne utviklingen fortsatte også i 2011. I alt mottok i underkant av 53 000 barn og unge hjelp fra barnevernet.

*Tabell 2.7 Utvikling i barnevernet 2006-2011 (private og kommunale)*

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall undersøkelser	28 400	39 800	43 600	15 200	3 800	53,5	9,5
Antall barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	41 200	50 500	52 700	11 500	2 200	27,9	4,4
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	2,6	3,6	3,9	1,3	0,3		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	3,8	4,5	4,7	0,9	0,2		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	2 700	3 500	4 000	1 300	500	48,1	14,3
<b>Kvalitet:</b>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år	2,5	2,9	3,3	0,8	0,4		
Andel undersøkelser med behandlingstid over tre måneder	21,7	24,1	24,5	2,8	0,4		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden overskred fristen i lovverket på tre måneder har gått noe opp sammenlignet med 2006, og det er også en svak økning fra 2010 til 2011.

### *Pleie og omsorgstjenester*

Innen pleie- og omsorgstjenestene er det økende behov knyttet til at det blir flere eldre, særlig i aldersgruppen over 90 år, samtidig som det blir flere yngre mottakere.

De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester (42 % i 2011). Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig

Tabell 2.8 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2006-2011 (private og kommunale)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall mottakere av hjemmetjenester*	171 200	186 500	188 400		1 900		1,0
- herav under 67 år	55 000	77 600	79 700		2 100		2,7
- herav 67-79 år	36 000	33 100	33 000		-100		-0,3
- herav over 80 år	80 200	75 800	75 700		-100		-0,1
Antall beboere i institusjon**	40 500	43 500	43 500		0		0,0
- herav under 67 år	1 900	4 500	4 700		200		4,4
- herav 67-79 år	7 500	7 400	7 500		100		1,4
- herav over 80 år	31 100	31 500	31 200		-300		-1,0
Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	26 400	27 600	27 600	1 200	0	4,5	0,0
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 80 år og over som bor på institusjon**	14,3	14,3	14,1		-0,2		
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester**	19,1	17,1	16,6		-0,5		
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester**	36,8	34,3	34,1		-0,1		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Årsverk i alt ***	113 200	126 200	129 100	15 900	2 900	14,0	2,3
<b>Kvalitet:</b>							
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	7,0	9,8	10,3	3,3	0,5	46,4	5,3
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon****	8,0	8,9	9,2	1,2	0,3	14,3	3,2
Andel årsverk med fagutdanning	71	72	73	2,0	1,0		
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ bad/wc	55,6	76,0	77,2	21,6	1,2		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Brudd i tidsserien. Tallene for 2006 refererer seg til mottakere av hjemmetjenester, hentet fra innrapporterte KOSTRA-skjema. F.o.m. 2007 er dataserien definert som mottakere av kjernetjenester i IPLOS, og inkluderer da også antall personer som mottar avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, samt hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

\*\* Brudd i tidsserien på grunn av innføring av ny datakilde i 2007, nytt innhold f.o.m. 2007.

\*\*\* Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gjør ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid.

\*\*\*\*Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant yngre og de eldste kan tyde på økt pleietyngde blant mottakerne.

Antall beboere i institusjon er på samme nivå i 2011 som i 2010, men det har vært en liten endring i alderssammensetningen. Det siste året har det blitt færre eldre over 80 år i institusjoner, mens det har vært en økning i antall beboere under 80 år.

Antall årsverk i alt har økt med 15 900 i perioden 2006 til 2011. Årsverk av leger i institusjon har økt betydelig de siste årene, og økte også noe i 2011. Fysioterapeutdekningen gikk også noe opp. Andelen tjenestemottakertilpassede enerom der beboeren har eget bad og toalett fortsatte å øke i 2011, men det er stor usikkerhet knyttet til disse tallene. Andel årsverk med fagutdanning økte noe i løpet av de siste fem årene.



### Videregående opplæring

Antall 16-18-åringer økte kraftig i flere år, og den demografiske utfordringen var som følge av dette større for fylkeskommunene enn for kommunene. I 2009 flatet veksten i antallet unge i alderen 16-18 år ut, og veksten har vært lav i årene etter 2009. Andelen av 16-18-åringene som er i videregående opplæring har ligget relativt stabilt i overkant av 90 prosent.

Fra 2010 til 2011 var det en økning i antall lærlinger, etter at antallet gikk ned i perioden 2008 til 2010. Antallet elever i videregående skoler økte også i 2011, mens andelen av elevene som går i fylkeskommunale skoler ble noe redusert. Ressursinnsatsen ved de fylkeskommunale skolene, målt ved avtalte lærerårsverk korrigert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, var noe høyere i 2011 enn året før, men veksten var svakere enn veksten i elevtallet.

Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget til utdanningsprogram i 2011 gikk noe ned sammenlignet med året før. Andelen elever som har sluttet i løpet av året gikk noe opp i 2011.

Tabell 2.9 Videregående opplæring 2006-2011 (private og offentlige)

	2006	2010	2011	Absolutt endring 2006-11	Absolutt endring 2010-11	Prosentvis endring 2006-11	Prosentvis endring 2010-11
<b>Produksjon:</b>							
Antall elever i videregående skole i alt	188 400	192 500	195 700	7 300	3 200	3,9	1,7
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	176 800	178 500	180 600	3 800	2 100	2,1	1,2
Antall lærlinger	34 400	34 200	35 300	900	1 100	2,6	3,2
Antall elever i fagskoler	3 300	5 700	6 000	2 700	300	81,8	5,3
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 16-18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,3	91	91,5	0,2	0,5		
Andel av elevene som er 20 år eller eldre*	9,7	8,5	8,5	-1,2	0,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	20 500	21 200	21 400	900	200	4,4	0,9
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær	8,8	8,7	8,7	-0,1	0,0	-1,1	0,0
<b>Kvalitet:</b>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	..	88,7	88,5	..	-0,2		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo i løpet av 5 år	69,4	69,7	..	..	..		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,6	4,8	4,9	0,3	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

\* Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.

### 3 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

1. mars 2012

#### Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2013

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2013 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 2011 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2012. Alle tall for 2011 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

#### 3.1 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 2005-2011 er vist i tabell 3.1 Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2011 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2012. Tallene bygger på oppgaver fra 234 kommuner og alle fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 78 prosent av landets befolkning.

I kommunesektoren som helhet lå netto driftsresultat på om lag 3 prosent av inntektene i både 2009 og 2010. I begge år var netto driftsresultat påvirket av ekstraordinære forhold. I 2009 var netto driftsresultat holdt oppe av ekstraordinære gevinster på finansielle plasseringer. I 2010 fikk fylkeskommunene en kraftig økning i netto driftsresultat, fra 4,5 prosent av inntektene i 2009 til 8,7 prosent i 2010. Om lag 4/5 av økningen var knyttet til forvaltningsreformen som blant annet innebar at ansvaret for store deler av riksvegnettet ble overført fra staten. Kompensasjonen for nye oppgaver ble gitt i form av økte rammetilskudd som føres i driftsregnskapet, mens en betydelig del av utgiftsøkningen var knyttet til investeringer som utgiftsføres i investeringsregnskapet.

Tabell 3.1 Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). 2005-2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011 <sup>2)</sup>
<b>Kommunesektoren</b>							
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,6
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,6
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>							
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,4
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0
<b>Fylkeskommunene</b>							
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5

<sup>1)</sup> Eks. avskrivninger.

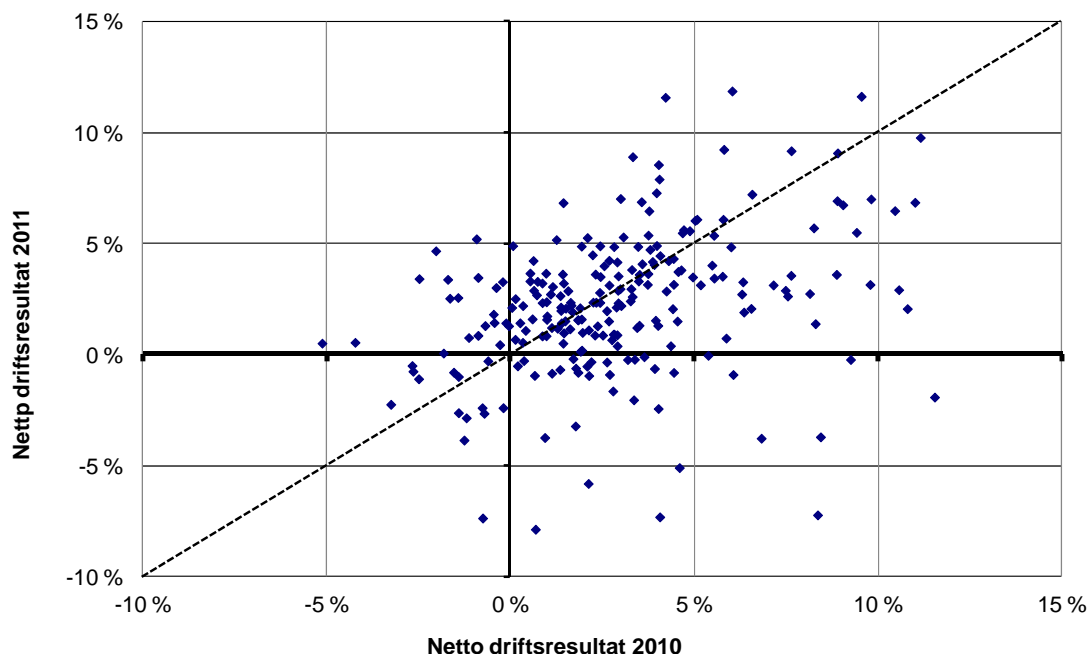
<sup>2)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 234 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

I kommunene var veksten i driftsinntekter større enn veksten i driftsutgifter i 2011, noe som bidro til en styrking av brutto driftsresultat. Økning i netto renteutgifter og netto avdrag, samt tap på finansielle plasseringer, bidro på den andre siden til økte netto finansutgifter. Den samlede effekten av disse forholdene er at netto driftsresultat for 2011 ser ut til å komme på omtrent samme nivå som i 2010, dvs. om lag 2 prosent av inntektene. Det ser likevel ut til at den underliggende økonomiske balansen er noe forbedret. Det har sammenheng med at kommunene i 2010 hadde betydelige gevinster på finansielle plasseringer, mens de i 2011 kom ut med netto tap.

I fylkeskommunene ble veksten i driftsutgifter betydelig høyere enn veksten i driftsinntekter i 2011. Som følge av dette ble brutto driftsresultat redusert med vel 3 prosentpoeng. Netto finansutgifter var stabile målt som andel av inntektene slik at netto driftsresultat også ble redusert med vel 3 prosentpoeng, fra 8,7 prosent av inntektene i 2010 til 5,5 prosent i 2011. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å vurdere utviklingen i fylkeskommunene i 2011. I lys av utviklingen i 2010 var det nærliggende å forvente at forvaltningsreformen ville bidra til en betydelig og permanent økning i netto driftsresultat for fylkeskommunene. Den betydelige svekkelsen av netto driftsresultat i 2011 kombinert med sterk vekst i driftsutgifter til fylkesveger, kan bety at den langsiktige effekten av forvaltningsreformen på netto driftsresultat blir mindre enn det tallene for 2010 indikerte. På den andre siden var det i 2011 også betydelig vekst i driftsutgifter på andre tjenestoområder enn fylkesveger.

For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 2,6 prosent av inntektene i 2011. Dette er en nedgang på om lag ½ prosentpoeng i forhold til 2009 og 2010.

Figur 3.1 Netto driftsresultat i 2010 og 2011 i prosent av inntektene. Tall for 234 kommuner



Fordelingen mellom kommuner med henholdsvis økning og reduksjon i netto driftsresultat fra 2010 til 2011 er nokså lik. Dette framgår av figur 3.1 hvor 48 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 52 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2010 til 2011 er det imidlertid en økning i antall

kommuner med negativt netto driftsresultat. Mens 15 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2010, økte andelen til 20 prosent i 2011. Om lag 6 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2010 og 2011. Netto driftsresultat i 2011 var høyest i kommuner med færre enn 5 000 innbyggere

### 3.2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 3.2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2011. Tallene er basert på Økonomisk utsyn publisert 16. februar 2012 og en melding fra Statistisk sentralbyrå om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 20. februar.

Tabell 3.2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2011<sup>1)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	3,4	5,6	1,2	1,3	4,0	2,5	2,1
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,75
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	-1,5	2,7	4,0	3,0	5,6	0,7	0,2
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	0,5	1,2	2,9	3,3	2,8	2,0	1,6
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	-7,9	9,2	14,6	3,1	10,0	-2,5	-4,6
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,0	13,1	13,3	14,0	13,0
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter(%)	-1,4	0,3	-4,4	-8,6	-6,8	-6,9	-4,5
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	24,5	19,3	22,3	32,9	36,3	42,3	
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>4)</sup>	73,0	73,0	71,8	71,4	71,9	72,6	80,4
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5)</sup>	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,3

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2011 og tidligere år. Foreløpige tall for 2011 er basert på Økonomisk utsyn og en melding fra Statistisk sentralbyrå om inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen publisert 20. februar.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

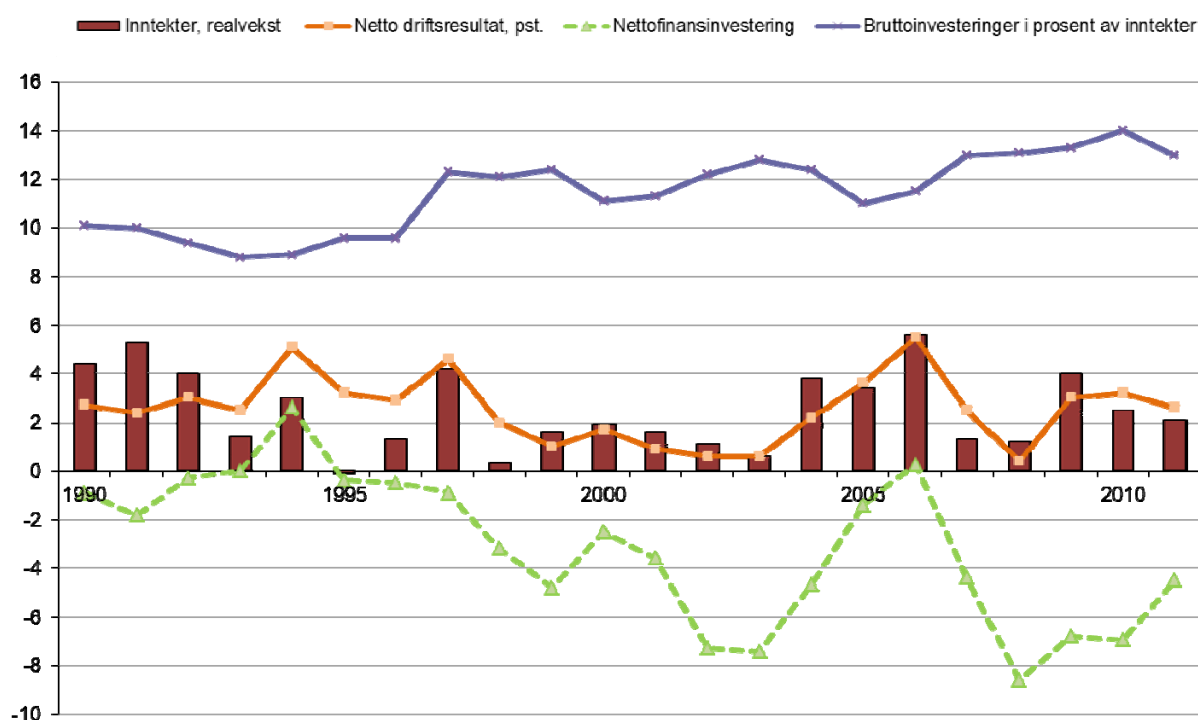
5) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 2,1 prosent i 2011, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,3 prosent. Veksten i samlede inntekter i 2011 ble noe lavere enn i 2010 og også noe lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2002-2010. I forhold til utvalgets rapport fra november 2011 er inntektsveksten for 2011 oppjustert med 0,4 prosentpoeng. I forhold til det økonomiske opplegget i Nasjonalbudsjettet 2012 er oppjusteringen 0,5 prosentpoeng eller 1,5 mrd. kroner. Flere forhold påvirker justeringen av beregnet inntektsvekst fra 2010 til 2011 i forskjellige retninger. De ordinære skatteinntektene ble 2,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012, og eiendomsskatt og gebyrer ble vel 1 mrd. kroner høyere enn anslått. På den andre siden ble de statlige overføringene 0,5 mrd. kroner lavere enn anslått og deflatoren ble 0,4 prosentpoeng høyere enn forutsatt. Anslaget på inntektsutviklingen i 2011 er basert på et anslag på den kommunale deflatoren på 3,75 prosent. Dette er om lag 1 prosentpoeng høyere enn anslått i det økonomiske opplegget for 2011, bl.a. som følge av høyere lønnsvekst og høyere priser på kjøp av varer og tjenester enn tidligere anslått.

Ifølge tall fra Økonomisk utsyn økte utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,6 prosent fra 2010 til 2011, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting er redusert hvert år siden 2008.

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 2010 til 2011 anslås til 0,2 prosent. Den lave veksten har sammenheng med en nedgang i investeringene på 4,6 prosent. Aktivitetsveksten for 2011 er nedjustert med om lag 1 prosentpoeng i forhold til utvalgets rapport fra november 2011, noe som har sammenheng med nedjustering av investeringene. Selv om investeringene ble redusert i både 2010 og 2011, ligger de fortsatt på et høyt nivå målt som andel av inntektene.

Figur 3.2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2011, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



Nettofinansinvesteringer (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) 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 2011 anslås underskuddet til 4,5 prosent av inntektene. Dette er en betydelig reduksjon i forhold til foregående år, og har særlig sammenheng med at aktivitetsveksten ble klart lavere enn inntektsveksten. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3.2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra under 20 prosent av inntektene ved utgangen av 2006 til over 40 prosent ved utgangen av 2010.

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 økte med hele 8 prosentpoeng i 2011, noe som i hovedsak hadde sammenheng med overgang til rammefinansiering av barnehagene. Etter dette utgjorde andelen frie inntekter i 2011 80 prosent av inntektene, noe som er et historisk høyt nivå.

### 3.3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 2,1 prosent i 2011, mens veksten i de frie inntektene anslås til 1,3 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter ble høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2011. Inntektsveksten for 2011 var likevel noe lavere enn i 2010 og også noe lavere enn gjennomsnittet for perioden 2002-2010. Aktivitetsveksten er vesentlig redusert de to siste årene, og for 2011 anslås veksten til 0,2 prosent. Den lave aktivitetsveksten har sammenheng med lavere vekst i sysselsettingen og nedgang i investeringene.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2011 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 2,6 prosent av inntektene, om lag ½ prosentpoeng svakere enn i 2010. I 2011 har kommuner og fylkeskommuner hatt svært ulik utvikling i netto driftsresultat. I kommunene kom netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2011 som i 2010, men betydelig reduksjon i gevinster på finansielle plasseringer indikerer at den underliggende økonomiske balansen likevel er styrket. Fylkeskommunene fikk en betydelig nedgang i netto driftsresultat i 2011, men fra et svært høyt nivå i 2010 som var påvirket av forvaltningsreformen. Det er på nåværende tidspunkt vanskelig å vurdere hva som er et rimelig nivå på netto driftsresultat i fylkeskommunene etter forvaltningsreformen.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2011 i Revidert nasjonalbudsjett 2011, legger Regjeringens budsjettforslag for 2012 opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 5 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 3¾ mrd. kroner. I Nasjonalbudsjettet 2012 ble veksten i de samlede inntekter i 2012 anslått til vel 1 prosent i forhold til det inntektsnivå for 2011 som da ble anslått. Budsjettopplegget for 2012 legger følgelig opp til en lavere inntektsvekst enn i 2011.

Etter framleggelsen av nasjonalbudsjettet er inntektsveksten for 2011 oppjustert med 1,5 mrd. kroner, blant annet som følge av høyere skatteinngang enn anslått. I brev til Stortinget i slutten av oktober 2011 orienterte finansministeren om at kommunenes skatteinntekter så ut til å bli høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012. Samtidig ble det pekt på at dette også vil kunne påvirke kommunesektorens skatteinntekter i 2012, slik at disse kan bli høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2012. Utviklingen i skatteinntektene i 2012 vil imidlertid bli påvirket av en rekke usikre forhold i norsk og internasjonal økonomi. Nye anslag for utviklingen i kommunesektorens inntekter i 2012 vil bli lagt fram i Revidert nasjonalbudsjett 2012.

Den demografiske utviklingen med flere barn i barnehagealder og flere eldre trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Basert på en forutsetning om at gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen ikke endres har utvalget anslått at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør om lag 2,5 mrd. kroner i 2012. I tillegg kommer økte pensjonskostnader på om lag 1 mrd. kroner. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettforslaget legger til rette for at de øvrige merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader dekkes av veksten i

frie inntekter. Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil være nødvendig for å øke tjenestetilbudet ut over det som følger av den demografiske utviklingen.

*Utvalgets medlemmer Per Richard Johansen, Lise Solgaard, Pål Hernæs og Thor Fjellanger viser til egne beregninger av kostnadene knyttet til den demografiske utviklingen og mener foregående avsnitt ikke er dekkende for oppfatningen i hele utvalget og har ønsket følgende oppsummering av kommunesektorens handlingsrom i 2012:*

Den demografiske utviklingen med flere barn i barnehagealder og flere eldre trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Basert på en forutsetning om at gjennomsnittskostnadene i tjenesteproduksjonen ikke endres er merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 2,9 mrd. kroner i 2012. I tillegg kommer økte pensjonskostnader på om lag 1 mrd. kroner. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. Budsjettforslaget legger til rette for at de øvrige merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader om lag dekkes av veksten i frie inntekter. Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil være nødvendig for å øke tjenestetilbudet ut over det som følger av den demografiske utviklingen, herunder en eventuell styrking av vedlikeholdet på fylkesveier.

*Utvalgets medlem Bjarne Jensen har følgende merknad:*

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter for 2012 er anslått til 1 pst. Det er vesentlig lavere enn for alle andre år i perioden 2005 til 2011, jamfør tabell 3.2. Gjennomsnittet for perioden var 2,9 prosent. Det er også usikkerhet knyttet til anslaget for 2012. En så lav vekst betyr at for svært mange kommuner er det en realreduksjon i inntektene fra 2011 til 2012.

## 4 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

1. mars 2012

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2013

### 4.1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2013-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2011 og er basert på registrert folketall 1. januar 2011.

Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2013 knyttet til den demografiske utviklingen. Anslag på merutgifter i 2013 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2012 til 1. januar 2013. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2012.

Det benyttes samme beregningsopplegg og metode som i tilsvarende beregninger som utvalget har foretatt tidligere år. Det innebærer bl.a. at det forutsettes konstante gjennomsnittskostnader, m.a.o. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. I beregningene tas det ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet. Beregningene bygger på analyser av hvordan de faktiske utgiftene påvirkes bl.a. av den demografiske utviklingen, ikke på noen sentralt vedtatt norm for tjenestetilbudet. Utvalget presiserer at beregningene av utgiftsendringer for kommunesektoren knyttet til den demografiske utviklingen må betraktes som grove anslag.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2012 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 67 900 personer. På bakgrunn av dette anslår utvalget at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 3,5 mrd. 2012-kroner i 2013. Utvalget understreker at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2013 er på et høyere nivå enn den anslåtte demografikostnaden for 2012. Dette skyldes først og fremst en sterkere befolkningsvekst blant unge i alderen 0-2 år, 6-15 år og 16-18 år i 2012 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2013) enn i 2011 (som danner grunnlaget for merutgiftene i 2012). Veksten i de eldste eldre er fremdeles høy, men den prosentvise veksten er noe lavere enn i 2012.

Av de samlede merutgiftene på om lag 3,5 mrd. kroner, anslås det at vel 0,6 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. Dette er høyere enn hva de anslåtte merutgiftene har vært de siste årene. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppen 16-18 år, og økningen i denne aldersgruppen forventes å bli sterk fra 2012 til 2013.



For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 58 000, og de beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 3,1 mrd. kroner. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 77 800. De beregnede merutgiftene kan da anslås 4,0 mrd. kroner.

SSB publiserte 22. februar 2012 innbyggertall ved inngangen til 2012. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten i 2011 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2012 til om lag 2,5 mrd. 2011-kroner. Det er samme nivå som utvalgets anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2011. Disse beregningene var basert på befolkningsframskrivningene som SSB publiserte i juni 2010. Anslaget er imidlertid 0,5 mrd. kroner lavere enn det oppdaterte estimatet som utvalget publiserte i sin rapport høsten 2011. Disse beregningene var basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2011.

Den faktiske befolkningsveksten i 2011 ble noe sterkere enn det som var lagt til grunn i den siste framskrivningen fra SSB. Dette skyldes i første rekke at økningen blant folk i aldersgruppen 23-66 år ble høyere enn anslått. Dette er en aldersgruppe som i liten grad etterspør kommunale velferdstjenester og som følgelig medfører relativt lave kommunale utgifter per innbygger i gjennomsnitt. Derimot så ble det en nedgang i antall 0-2 åringer, mens de tidligere prognosene har kalkulert med en moderat oppgang i denne gruppen. I tillegg ble veksten i aldersgruppene 6-15 år og 16-18 år lavere enn det som lå inne i SSBs siste framskriving. Dette gjør at utvalget har nedjustert sitt anslag fra høsten 2011, til tross for at befolkningsveksten samlet sett viste seg å bli sterkere enn det man la til grunn den gang.

*Utvalgets medlemmer Per Richard Johansen, Lise Solgaard, Pål Hernæs og Thor Fjellanger* viser til egne beregninger av kostnadene knyttet til den demografiske utviklingen. Beregningene er basert på SSBs befolkningsoppgave pr. 1. januar 2012 som ble publisert 23. februar 2012 og SSBs siste befolkningsframskriving fra juni 2011 for h.h.v. 2012 og 2013. Med utgangspunkt i den faktiske befolkningsveksten i 2011 er kostnadene knyttet til den demografiske utviklingen beregnet til 2,9 mrd. kr i 2012, mens SSBs befolkningsframskriving i 2012 gir 3,8 mrd. kr i økte kostnader for 2013.

## 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 bl.a. av den demografiske utviklingen.

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2013 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2012 til 1. januar 2013 foretatt av SSB. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2011 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2010-2040, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2011. 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 4.1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2012 til 1. januar 2013 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Flere i de yngste aldersgruppene trekker isolert sett i retning av økte utgifter til barnehage. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-74 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.

Tabell 4.1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2012 til 1.1.2013

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-2 år	1 312	0.7	1 851	1.0	2 385	1.3
3-5 år	3 449	1.9	3 792	2.0	4 138	2.2
6-15 år	617	0.1	1 628	0.3	2 640	0.4
16-18 år	2 049	1.1	2 354	1.2	2 664	1.4
19-22 år	2 063	0.8	2 767	1.0	3 460	1.3
23-34 år	17 715	2.3	21 941	2.8	26 167	3.4
35-66 år	12 052	0.6	14 776	0.7	17 492	0.8
67-74 år	17 927	5.9	17 944	5.9	17 967	5.9
75-79 år	490	0.4	490	0.4	490	0.4
80-89 år	-1 049	-0.6	-1 049	-0.6	-1 049	-0.6
90 år og over	1 398	3.5	1 398	3.5	1 398	3.5
<b>Sum</b>	<b>58 023</b>	<b>1.2</b>	<b>67 892</b>	<b>1.4</b>	<b>77 752</b>	<b>1.6</b>

Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i tabell 4.1 varierer mellom 1,2 og 1,6 pst.

#### 4.3 Metode for beregning av mer- og mindretgifter

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

Beregningsopplegget bygger på forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, mao. uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. 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, innvandrерandel, bosettingsmønster m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for behovet for tjenester og dermed for kommunenes utgiftsbehov.

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. Beregningene benytter de nye kostnadsnøkklene til kommunene, som ble presentert i kommuneproposisjonen for 2012. De delene av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkel for inntektssystemet er medregnet. Dette innebærer at driftsutgifter knyttet til bl.a. kulturformål, kirken, næringsformål og tekniske tjenester (herunder kommunale veier og brannvesen) ikke omfattes av utgiftsframskrivningen.

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2013 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2012. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2010 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2012 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter, inkludert midler til kommunal medfinansiering og utskrivingsklare pasienter (samhandlingsreformen) I 2012 overføres 5,567 mrd. kroner til kommunene i forbindelse med samhandlingsreformen. I beregningene av bruttodriftsutgifter til samhandlingsreformen er dette beløpet først deflatert ned til 2010 kroner, og så framskrevet med den anslåtte veksten i frie inntekter fra 2010 til 2012 på linje med de andre sektorene.

Midlene til samhandling fordeles i inntektssystemet etter en egen delkostnadsnøkkel som består av alderskriterier (0-17 år, 18-49 år, 50-66 år, 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over). Gruppene 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over er aldersgrupper som TBU bruker i dag. Derimot så er gruppene 0-17 år, 18-49 år og 50-66 år grupper som dels går på tvers av aldersinndelingen TBU bruker (jmfør gruppene i tabell 4.3). I innvektningen av disse gruppene er det gjort noen forenklinger. Eksempelvis er vekten fra gruppa 0-17 år fra samhandlingsnøkkel i TBU nøkkelen fordelt mellom gruppene 0-2 år, 3-5 år og 6-15 år, mens 16-17 år er lagt på gruppa 16-18 år selv om dette da vil overvurdere vekten av 16-18-åringene noe. Utslagene av disse forenklingene er relativt beskjedne.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkel, inkludert samhandlingsreformen, er anslått til 257 mrd. kroner i 2012. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkel er anslått til 50 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er således anslått til 307 mrd. kroner i 2012.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 4.2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2012 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2012 i tabell 4.2.

*Tabell 4.2 Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester<sup>1)</sup>. Anslag 2012*

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	257	0,837
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	50	0,163
<b>Sum</b>	<b>307</b>	<b>1,000</b>

<sup>1)</sup> Med nasjonale velferdstjenester menes de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkklene.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern og samhandlingsreformen.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut<sup>1</sup>. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

De forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 4.3. I tillegg er disse kostnadsnøkklene vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel, hvor driftsutgiftene til de enkelte sektorene er brukt som vekter, jf. tabell 4.2.

Tabell 4.3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-2 år	0.088	0.018	0.077
3-5 år	0.125	0.018	0.107
6-15 år	0.372	0.058	0.321
16-18 år	0.013	0.756	0.134
19-22 år	0.018	0.013	0.017
23-34 år	0.038	0.038	0.038
35-66 år	0.104	0.069	0.098
67-74 år	0.050	0.015	0.044
75-79 år	0.021	0.006	0.019
80-89 år	0.104	0.008	0.088
90 år og over	0.067	0.002	0.057
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,372 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 37,2 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

#### 4.4 Beregnede mer- og mindreutgifter i 2013 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2012 til 2013 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

Med utgangspunkt i den sammenvektede kostnadsnøkkelen i tabell 4.3 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

<sup>1</sup> I delkostnadsnøkkelen for barnehager er ett av kriteriene antall barn 1-2 år uten kontantstøtte. Dette kriteriet er i de forenklete kostnadsnøkklene i tabell 3 tatt inn i aldersgruppen 0-2 år.

framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningstallet i de tre alternativene.

I tabell 4.4 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2011 til 2012 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 3,5 mrd.

*Tabell 4.4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2012 til 2013. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).*

	Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2012-kr)	Utgift per innb. (2012-kr)	Anslått endring i folketall 2012-2013	Mer-/mindreutgift (mill. 2012-kr)
0-2 år	0.077	23.6	126 224	1 851	234
3-5 år	0.107	32.9	177 213	3 792	672
6-15 år	0.321	98.6	159 921	1 628	260
16-18 år	0.134	41.2	212 409	2 354	500
19-22 år	0.017	5.2	19 604	2 767	54
23-34 år	0.038	11.8	15 131	21 941	332
35-66 år	0.098	30.2	14 355	14 776	212
67-74 år	0.044	13.6	44 785	17 944	804
75-79 år	0.019	5.8	44 553	490	22
80-89 år	0.088	27.1	148 984	-1 049	-156
90 år og over	0.057	17.4	435 707	1 398	609
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>307.3</b>	<b>61 636</b>	<b>67 892</b>	<b>3 543</b>

kroner i 2013. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,1 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Av de samlede merutgiftene på om lag 3,5 mrd. kroner, anslås det at vel 0,6 mrd. kroner kan knyttes til fylkeskommunene. En vesentlig del av fylkeskommunenes utgifter er knyttet til videregående opplæring for aldersgruppa 16-18 år. Økningen i denne aldersgruppen antas å bli forholdsvis sterk i 2012 og betydelig sterkere enn det som har vært tilfelle de siste årene, jf. tabell 4.1.

I tabell 4.5 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring (jf. tabell 4.1). Beregningsopplegget for øvrig er det samme som i tabell 4.5.

Tabell 4.5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2012 til 2013. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2012-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2011-2012	Mer-/mindreutgift (mill. 2012-kr)	Anslått endring i folketall 2011-2012	Mer-/mindreutgift (mill. 2012-kr)
0-2 år	126 224	1 312	166	2 385	301
3-5 år	177 213	3 449	611	4 138	733
6-15 år	159 921	617	99	2 640	422
16-18 år	212 409	2 049	435	2 664	566
19-22 år	19 604	2 063	40	3 460	68
23-34 år	15 131	17 715	268	26 167	396
35-66 år	14 355	12 052	173	17 492	251
67-74 år	44 785	17 927	803	17 967	805
75-79 år	44 553	490	22	490	22
80-89 år	148 984	-1 049	-156	-1 049	-156
90 år og over	435 707	1 398	609	1 398	609
<b>Sum</b>	<b>61 636</b>	<b>58 023</b>	<b>3 070</b>	<b>77 752</b>	<b>4 017</b>

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

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til knappe 4 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 2011 til 2012 er det størst avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-2 åringer, jf. Tabell 4.6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe. SSB vil oppdatere sine befolkningsframskrivninger sommeren 2012, basert på folketall per 1. januar 2012. Utvalget vil legge fram nye beregninger av merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen for 2013 i etterkant av SSBs oppdatering.

Beregningene basert på SSBs middelalternativ som utvalget har foretatt til de første konsultasjonsmøtene de seneste årene, har i de fleste tilfellene undervurdert den faktiske kostnadsveksten (kostnadsveksten slik den anslås basert på de endelige befolkningstallene). Sterk befolkningsvekst har gjort at selv beregningene basert på høyalternativet har undervurdert kostnadsveksten for alle årene utenom 2011 og 2012. Dette understreker usikkerheten i de beregningene som utvalget legger fram. Det er særlig knyttet usikkerhet rundt innvandringen. I befolkningsframskrivningene som ble gjort sommeren 2011, ble det gjort endringer i framskrivningene. Nytt av året er at folkemengden nå deles inn etter innvandrer kjennetegn, der utvandrings- og fødselsrater for innvandrere ville avhenge av hvor lenge de har bodd i landet, og framskrivningene gjør i motsetning til tidligere forutsetninger om bruttoinnvandring, i stedet for bare nettoinnvandring. Beregningen av antall innvandrere er nå integrert i framskrivningen av folkemengden. Anslagene på innvandringen framover bygger på en økonomisk modell for sammenhengen mellom innvandring og økonomiske faktorer, representert ved arbeidsledigheten i Norge og inntektsnivået i Norge i forhold til gjennomsnittet for OECD. Utvalget tror at dette kan være med på å gjøre demografiberegningene mer treffsikre framover.

#### 4.5 Mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2012 – oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2011 ble de samlede merutgiftene i 2012 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 2,5 mrd. kroner. Anslaget var bl.a. basert på en økning av folketallet fra 2011 til 2012 på om lag 50 900. I etterkant av at SSB publiserte nye befolkningsframskrivninger i juni 2011, oppdaterte utvalget sitt anslag til 2,9 mrd. kroner, basert på en anslått befolkningsvekst på om lag 64 600, der økningen fra de opprinnelige framskrivningene i første rekke kom blant de aller eldste og de aller yngste.

SSB publiserte 23. februar 2012 befolkningstall per 1. januar 2012 som viser at den faktiske befolkningsveksten fra 2011 til 2012 ble om lag 65 600, dvs. 1 000 flere enn tidligere lagt til grunn.

Utvalget har oppdatert beregningene av mer- og mindretgifter for 2012 som ble lagt fram i utvalgets høstrapport for 2011, med de endelige befolkningstallene per 1. januar 2012. De samlede merutgiftene for 2012 anslås nå til vel 2,5 mrd. 2011-kr.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått blant de mellom 0 og 2 år, 6-18 år og de over 90, mens den ble høyere for gruppene mellom 19 og 89 år. I sum blir de anslåtte merutgiftene på samme nivå som i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet.

Sammenligner man de oppdaterte beregningene med beregningene som ble lagt fram i høstrapporten 2011, er det særlig for de yngre aldersgruppene at befolkningsutviklingen ble svakere enn anslått. Dette gjelder særlig for 0-2 åringer og for 6-15 åringer. Det oppdaterte anslaget for merutgiftene for disse gruppene ligger knapt 270 og 220 mill. kroner lavere enn anslaget fra høstrapporten 2011.

Tabell 4.6 Endring i innbyggertall 2011-2012 og beregnede mer- og mindretgifter i kommunesektoren knyttet til endring i aldersgrupper fra 2011 til 2012. Mill. 2011-kroner.

	Beregning foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2011 <sup>1)</sup>		Beregning foretatt til utvalgets høstrapport for 2011		Oppdatert beregning med nye befolkningstall per 1.1.2012	
	Endring i innbyggertall 2011-2012 (SSBs framskrivning fra juni 2010)	Mer-/mindretgifter (mill. 2011-kr)	Endring i innbyggertall 2011-2012 (SSBs framskrivning fra juni 2011)	Mer-/mindretgifter (mill. 2011-kr)	Faktisk endring i innbyggertall 2011-2012	Mer-/mindretgifter (mill. 2011-kr)
0-2 år	1 724	199	2 149	247	-179	-21
3-5 år	3 672	607	4 258	704	4 041	668
6-15 år	-904	-142	360	56	-1 039	-163
16-18 år	762	148	999	194	762	148
19-22 år	3 942	71	4 645	83	4 918	88
23-34 år	10 941	147	17 889	241	20 754	280
35-66 år	13 611	174	17 271	221	18 744	240
67-74 år	17 391	694	17 268	689	17 480	697
75-79 år	-596	-24	-346	-14	-346	-14
80-89 år	-1 544	-205	-1 397	-185	-1 260	-167
90 år og over	1 899	799	1 564	658	1 690	711
<b>Sum</b>	<b>50 898</b>	<b>2 469</b>	<b>64 660</b>	<b>2 896</b>	<b>65 565</b>	<b>2 468</b>

I notatet til 1. konsultasjonsmøte var utgift per innbygger beregnet på grunnlaget av folketallet per 1.1.2010. Til høstrapporten og i det siste anslaget basert på faktisk befolkningsutvikling i 2011 ble folketallet per 1.1.2011.





# *Vedlegg*



**Vedlegg 1****Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2008-2011.  
Nasjonalregnskapets gruppering***Tabell 1.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt, 2008-2011. Mill. kroner og endring i prosent.*

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2008	2009	2010	2011	08/09*	09/10**	10/11**
<b>A. Inntekter i alt</b>	<b>314 516</b>	<b>342 626</b>	<b>364 335</b>	<b>393 834</b>	<b>8,9</b>	<b>6,3</b>	<b>8,1</b>
<b>Løpende inntekter</b>	<b>312 202</b>	<b>340 117</b>	<b>362 362</b>	<b>391 267</b>	<b>8,9</b>	<b>6,5</b>	<b>8,0</b>
Gebyrer	40 487	43 387	45 782	49 043	7,2	5,5	7,1
Renter og utbytte mv.	15 737	13 402	13 248	20 324	-14,8	-1,1	53,4
Produksjonsskatter	6 837	7 008	7 613	8 108	2,5	8,6	6,5
<i>Eiendomsskatt</i>	<i>6 191</i>	<i>6 495</i>	<i>7 086</i>	<i>7 563</i>	<i>4,9</i>	<i>9,1</i>	<i>6,7</i>
<i>Andre produksjonsskatter</i>	<i>646</i>	<i>513</i>	<i>527</i>	<i>545</i>	<i>-20,5</i>	<i>2,7</i>	<i>3,4</i>
Skatt på inntekt og formue	123 082	129 562	138 222	135 502	5,3	6,7	-2,0
Overføringer fra staten	121 767	142 533	152 941	172 320	17,1	7,3	12,7
Andre innenl. overføringer	4 292	4 226	4 556	5 971	-1,5	7,8	31,1
Frie banktjenester	554	1 431	1 480	1 506	158,3	3,4	1,8
<b>Kapitalinntekter</b>	<b>2 314</b>	<b>2 510</b>	<b>1 973</b>	<b>2 567</b>	<b>8,5</b>	<b>-21,4</b>	<b>30,1</b>
Salg av fast realkapital	139	575	48	70	314,8	-91,6	45,9
Salg av fast eiendom	2 175	1 935	1 925	2 497	-11,1	-0,5	29,7
<b>B. Utgifter i alt</b>	<b>340 083</b>	<b>364 843</b>	<b>388 334</b>	<b>412 027</b>	<b>7,3</b>	<b>6,4</b>	<b>6,1</b>
<b>Løpende utgifter</b>	<b>298 921</b>	<b>318 345</b>	<b>337 164</b>	<b>358 663</b>	<b>6,5</b>	<b>5,9</b>	<b>6,4</b>
Lønnskostnader	172 429	185 906	195 367	208 669	7,8	5,1	6,8
Produktinnsats	63 651	70 176	74 669	77 455	10,3	6,4	3,7
Produktkjøp husholdningene	15 433	17 655	19 242	20 861	14,4	9,0	8,4
Renter	15 996	10 485	10 494	12 256	-34,5	0,1	16,8
Produksjonssubsidier	10 491	10 962	12 621	13 733	4,5	15,1	8,8
Stønader til husholdningene	8 400	9 575	10 273	10 292	14,0	7,3	0,2
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	<i>4 544</i>	<i>4 962</i>	<i>4 893</i>	<i>4 772</i>	<i>9,2</i>	<i>-1,4</i>	<i>-2,5</i>
<i>Andre stønader</i>	<i>3 856</i>	<i>4 613</i>	<i>5 380</i>	<i>5 520</i>	<i>19,6</i>	<i>16,6</i>	<i>2,6</i>
Overføringer ideelle organisasjoner	10 217	11 240	11 879	12 387	10,0	5,7	4,3
Overføringer til staten	2 305	2 348	2 620	3 010	1,8	11,6	14,9
<b>Kapitalutgifter</b>	<b>41 162</b>	<b>46 498</b>	<b>51 169</b>	<b>53 364</b>	<b>13,0</b>	<b>10,0</b>	<b>4,3</b>
Anskaffelse fast realkapital	38 983	43 953	48 757	49 860	12,7	10,9	2,3
Kjøp av fast eiendom	1 009	1 216	1 022	1 199	20,5	-15,9	17,3
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 170	1 329	1 390	2 305	13,6	4,6	65,9
<b>C. Nettofinansinvestering</b>	<b>-25 566</b>	<b>-22 217</b>	<b>-23 999</b>	<b>-18 193</b>	<b>-13,1</b>	<b>8,0</b>	<b>-24,2</b>

Tabell 1.2 Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo, 2009-2011. Mill. kroner og endring i prosent.

	2009*	2010*	2011*	Endring i prosent	
				09/10	10/11
<b>A. Brutto inntekter (B+C)</b>	<b>294 164</b>	<b>304 323</b>	<b>330 845</b>	<b>3,5</b>	<b>8,7</b>
<b>B. Løpende inntekter</b>	<b>291 908</b>	<b>302 635</b>	<b>328 368</b>	<b>3,7</b>	<b>8,5</b>
Gebyrer	41 260	43 276	45 950	4,9	6,2
Formuesinntekter	10 207	7 943	14 288	-22,2	79,9
<i>Renter</i>	<i>4 300</i>	<i>3 723</i>	<i>4 310</i>	<i>-13,4</i>	<i>15,8</i>
<i>Utbytte</i>	<i>4 585</i>	<i>4 310</i>	<i>7 326</i>	<i>-6,0</i>	<i>70,0</i>
<i>Uttak fra forretningsdrift</i>	<i>1 323</i>	<i>-90</i>	<i>2 652</i>	<i>-106,8</i>	<i>-3060,3</i>
<i>Bompenger, leieinntekter grunn mv</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>		
Skatter i alt	118 787	126 726	123 768	6,7	-2,3
<i>Produksjonsskatter</i>	<i>7 008</i>	<i>7 613</i>	<i>8 108</i>	<i>8,6</i>	<i>6,5</i>
<i>Eiendomsskatt</i>	<i>6 495</i>	<i>7 086</i>	<i>7 563</i>	<i>9,1</i>	<i>6,7</i>
<i>Andre produksjonsskatter</i>	<i>513</i>	<i>527</i>	<i>545</i>	<i>2,7</i>	<i>3,4</i>
<i>Skatt på inntekt og formue</i>	<i>111 779</i>	<i>119 113</i>	<i>115 660</i>	<i>6,6</i>	<i>-2,9</i>
Overføringer fra staten	116 335	119 285	137 667	2,5	15,4
Overføring fra fylkeskommunen	1 756	1 688	2 308	-3,9	36,7
Andre innenlandske løpende overføringer	3 563	3 717	4 387	4,3	18,0
<b>C. Kapitalinntekter</b>	<b>2 256</b>	<b>1 688</b>	<b>2 477</b>	<b>-25,2</b>	<b>46,7</b>
Salg av fast realkapital	569	42	66	-92,7	58,6
Salg av fast eiendom	1 686	1 646	2 411	-2,4	46,4
<b>D. Brutto utgifter (E+F)</b>	<b>313 952</b>	<b>327 150</b>	<b>345 544</b>	<b>4,2</b>	<b>5,6</b>
<b>E. Løpende utgifter</b>	<b>275 001</b>	<b>287 711</b>	<b>305 908</b>	<b>4,6</b>	<b>6,3</b>
Lønnskostnader	165 191	173 603	185 651	5,1	6,9
Produktinnsats	58 943	60 616	62 752	2,8	3,5
Produktkjøp til husholdninger	15 787	17 223	18 629	9,1	8,2
Renter	9 481	9 476	11 040	0,0	16,5
Overføringer til private	23 643	24 965	25 841	5,6	3,5
<i>Produksjonssubsidier</i>	<i>4 748</i>	<i>4 792</i>	<i>5 257</i>	<i>0,9</i>	<i>9,7</i>
<i>Stønader til husholdninger</i>	<i>9 276</i>	<i>9 951</i>	<i>9 923</i>	<i>7,3</i>	<i>-0,3</i>
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	<i>4 949</i>	<i>4 878</i>	<i>4 750</i>	<i>-1,4</i>	<i>-2,6</i>
<i>Andre stønader til husholdninger</i>	<i>4 326</i>	<i>5 073</i>	<i>5 173</i>	<i>17,2</i>	<i>2,0</i>
<i>Ideelle organisasjoner</i>	<i>9 619</i>	<i>10 222</i>	<i>10 662</i>	<i>6,3</i>	<i>4,3</i>
Overføringer til staten	1 578	1 389	1 485	-12,0	6,9
Overføringer til fylkeskommunen	380	439	511	15,5	16,4
<b>F. Kapitalutgifter</b>	<b>38 951</b>	<b>39 439</b>	<b>39 636</b>	<b>1,3</b>	<b>0,5</b>
Anskaffelse av fast realkapital	37 665	37 826	37 923	0,4	0,3
Kjøp av fast eiendom	1 171	964	1 092	-17,7	13,3
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	116	649	621	460,2	-4,3
<b>G. Nettofinansinvesteringer (A-D)</b>	<b>-19 789</b>	<b>-22 826</b>	<b>-14 700</b>		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	37 096	37 784	37 857	1,9	0,2

\* Foreløpige tall

Kilde: SSB

Tabell 1.3 Inntekter og utgifter i fylkeskommunene eks. Oslo, 2009-2011. Mill. kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2009*	2010*	2011*	09/10	10/11
<b>A. Brutto inntekter (B+C)</b>	<b>49 168</b>	<b>60 659</b>	<b>64 303</b>	<b>23,4</b>	<b>6,0</b>
<b>B. Løpende inntekter</b>	<b>48 914</b>	<b>60 373</b>	<b>64 212</b>	<b>23,4</b>	<b>6,4</b>
Gebyrer	2 127	2 506	3 094	17,8	23,5
Formuesinntekter	1 764	3 825	4 530	116,9	18,4
<i>Renter</i>	<i>588</i>	<i>523</i>	<i>740</i>	<i>-11,1</i>	<i>41,6</i>
<i>Utbytte</i>	<i>679</i>	<i>778</i>	<i>1 124</i>	<i>14,7</i>	<i>44,4</i>
<i>Uttak fra forretningsdrift</i>	<i>497</i>	<i>499</i>	<i>676</i>	<i>0,4</i>	<i>35,5</i>
<i>Bompenger, leieinntekter grunn mv</i>	<i>0</i>	<i>2 025</i>	<i>1 990</i>		<i>-1,7</i>
Skatter i alt	17 783	19 109	19 842	7,5	3,8
Produksjonsskatter	0	0	0	-	-
Skatt på inntekt og formue	17 783	19 109	19 842	7,5	3,8
Overføringer fra staten	26 197	33 656	34 653	28,5	3,0
Overføring fra kommunene	380	439	511	15,5	16,4
Andre innenlandske løpende overføringer	663	839	1 584	26,5	88,8
<b>C. Kapitalinntekter</b>	<b>254</b>	<b>285</b>	<b>91</b>	<b>12,1</b>	<b>-68,3</b>
Salg av fast realkapital	6	7	4	6,5	-33,3
Salg av fast eiendom	248	279	86	12,3	-69,1
<b>D. Brutto utgifter (E+F)</b>	<b>51 596</b>	<b>61 831</b>	<b>67 796</b>	<b>19,8</b>	<b>9,6</b>
<b>E. Løpende utgifter</b>	<b>44 049</b>	<b>50 101</b>	<b>54 068</b>	<b>13,7</b>	<b>7,9</b>
Lønnskostnader	20 716	21 764	23 018	5,1	5,8
Produktinnsats	9 802	12 573	13 198	28,3	5,0
Produktkjøp til husholdninger	1 868	2 019	2 232	8,1	10,6
Renter	1 004	1 018	1 216	1,4	19,4
Overføringer til private	8 133	9 807	10 571	20,6	7,8
<i>Produksjonssubsidier</i>	<i>6 213</i>	<i>7 829</i>	<i>8 477</i>	<i>26,0</i>	<i>8,3</i>
<i>Stønader til husholdninger</i>	<i>299</i>	<i>322</i>	<i>369</i>	<i>7,7</i>	<i>14,6</i>
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	<i>13</i>	<i>15</i>	<i>22</i>	<i>16,0</i>	<i>53,1</i>
<i>Andre stønader til husholdninger</i>	<i>286</i>	<i>307</i>	<i>347</i>	<i>7,4</i>	<i>12,8</i>
<i>Ideelle organisasjoner</i>	<i>1 621</i>	<i>1 656</i>	<i>1 726</i>	<i>2,2</i>	<i>4,2</i>
Overføringer til staten	770	1 232	1 525	59,9	23,8
Overføring til kommunene	1 756	1 688	2 308	-3,9	36,7
<b>F. Kapitalutgifter</b>	<b>7 547</b>	<b>11 730</b>	<b>13 728</b>	<b>55,4</b>	<b>17,0</b>
Anskaffelse av fast realkapital	6 288	10 931	11 938	73,8	9,2
Kjøp av fast eiendom	46	59	107	27,7	82,1
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	1 213	741	1 684	-38,9	127,4
<b>G. Nettofinansinvesteringer (A-D)</b>	<b>-2 428</b>	<b>-1 172</b>	<b>-3 493</b>		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	6 282	10 925	11 933	73,9	9,2

\* Foreløpige tall

Kilde: SSB

**Vedlegg 2**

## Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner. 2010

### Kommuner og fylkeskommuner

Tabell 2.1 Hovedtall for drift, investering og finansiering. Millioner kroner

	Kommunene eks. Oslo	2010			2009
		Oslo	Fylkes- kommunene	Sum	Sum
<b>Drift</b>					
1. Brutto driftsinntekter	261 356	39 271	57 405	357 564	335 569
2. Brutto driftsutgifter	247 611	39 019	51 545	337 734	319 503
3. Brutto driftsresultat (1-2)	13 745	252	5 860	19 830	16 066
4. Renteinntekter	7 725	1 640	1 475	10 828	12 363
4.a Herav utbytte (ikke kjent 07)	3 306	1 044	782	5 126	5 351
4.b Herav gevinst omløpsmidler	1 459	0	23	1 481	2 154
5. Renteutgifter	7 690	648	1 006	9 335	9 479
5.a Herav tap finansielle omløpsmidler	217	0	4	220	283
6. Netto renter	35	992	469	1 493	2 884
7. Avdragsinntekter	117	10	0	126	133
8. Avdragsutgifter	7 834	788	1 297	9 904	8 856
9. Netto avdrag	-7 716	-779	-1 297	-9 778	-8 723
10. Utlån	155	18	0	172	183
11. Netto driftsresultat (3+6+9-10)	5 908	448	5 033	11 374	10 044
<b>Investering</b>					
12. Brutto investeringsutgifter	33 107	3 962	11 119	48 139	43 849
13. Tilskudd, refusjoner, salg fast eiendom	5 994	631	3 290	9 907	8 560
<b>Finansiering</b>					
14. Overskudd før lån (3+6-12+13)	-13 333	-2 086	-1 500	-16 909	-16 339
15. Bruk av lån (netto)	24 244	2 417	4 651	31 283	28 709
16. Netto premieavvik	-2 069	-1 316	-460	-3 841	-2 802
17. Netto anskaffelse av midler (15+13+11-12+16)	971	-1 783	1 394	583	662
<b>Nøkkeltall</b>					
Brutto driftsresultat i pst av innt.	5,3 %	0,6 %	10,2 %	5,5 %	4,8 %
Renter/avdrag i pst av innt.	2,9 %	-0,5 %	1,4 %	2,3 %	1,7 %
Netto driftsresultat i pst av innt.	2,3 %	1,1 %	8,8 %	3,2 %	3,0 %
Brutto inv i pst av innt.	12,7 %	10,1 %	19,4 %	13,5 %	13,1 %
Oversk før lån i pst av innt.	-5,1 %	-5,3 %	-2,6 %	-4,7 %	-4,9 %
Lån i pst av innt.	73,2 %	61,0 %	41,8 %	65,0 %	65,5 %

### Vedlegg 3

## Statlige overføringer til kommunesektoren i 2011 og 2012. 1000 kr.

Tabell 3.1 Statlige overføringer til kommunesektoren 2010 og 2011. 1000 kroner

### Øremerkede tilskudd

Kap.	Post	Navn	Vedtatt budsjett etter RNB 2011	Saldert budsjett 2012
<b>Kunnskapsdepartementet</b>				
225		<b>Tiltak i grunnopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	173 567	178 774
	62	Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv		20 909
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	51 643	52 487
	66	Tilskudd til leirskoleopplæring	41 377	42 618
	67	Tilskudd til opplæring i finsk	8 318	8 160
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	218 776	225 339
	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	251 878	246 937
226		<b>Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	50 000	36 050
227		<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	60	Tilskudd til Moskvaskolen	1 300	1 339
	61	Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune		4 500
	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	5 205	5 361
231		<b>Barnehager</b>		
	60	Driftstilskudd til barnehager	83 275	10 000
	61	Investeringsstilskudd	100 000	47 000
	62	Tilskudd til tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne i barnehage		
	64	Tilskudd til midlertidige lokaler	30 400	9 400
	65	Skjønnsmidler til barnehager		
286		<b>Forskningsfond</b>		
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	219 000	219 000
		<b>Sum</b>	<b>1 234 739</b>	<b>1 107 874</b>
<b>Kulturdepartementet</b>				
320		<b>Allmenne kulturformål</b>		
	60	Den kulturelle spaserstokken og kulturkort for ungdom		19 250
		<b>Sum</b>		<b>19 250</b>
<b>Justisdepartementet</b>				
430		<b>Kriminalomsorgens sentrale forvaltning</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	64 375	72 000
440		<b>Politidirektoratet - politi- og lensmannsetaten</b>		
	60	Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak		5 000
		<b>Sum</b>	<b>64 375</b>	<b>77 000</b>
<b>Kommunal- og regionaldepartementet</b>				
551		<b>Regional utvikling og nyskaping</b>		
	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 586 850	1 500 950
	61	Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	696 300	628 600
552		<b>Nasjonalt samarbeid for regional utvikling</b>		
	62	Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	30 000	30 000
575		<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning (tidl. kap.761.64)	4 500 988	5 350 218
		<b>Bolig- og bomiljøtiltak</b>		

Kap.	Post	Navn	Vedtatt budsjett etter RNB 2011	Saldert budsjett 2012
	61	Husleietilskudd	3 500	3 400
<b>582</b>		<b>Rentekompensasjon skoleanlegg og kirkebygg</b>		
	60	Rentekompensasjon - skole- og svømmeanlegg	582 800	764 500
	61	Rentekompensasjon - kirkebygg	43 400	69 225
<b>586</b>		<b>Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser</b>		
	63	Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	1 201 400	1 253 700
	64	Investeringsstilskudd	1 377 400	1 071 900
		<b>Sum</b>	<b>10 022 638</b>	<b>10 672 493</b>
<i>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</i>				
<b>621</b>		<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	62	Kvalifiseringsprogrammet		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	179 150	184 525
		<b>Sum</b>	<b>179 150</b>	<b>184 525</b>
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>				
<b>718</b>		<b>Rusmiddelforebygging</b>		
	63	Rusmiddeltiltak	15 081	15 462
<b>719</b>		<b>Annet folkehelsearbeid</b>		
	60	Kommunetilskudd	12 211	5 677
<b>761</b>		<b>Tilskudd forvaltet av Helsedirektoratet</b>		
	60	Kompetansetiltak i kommunene	188 762	193 425
	61	Tilskudd til vertskommuner	965 149	958 903
	62	Dagaktivitetstilbud		150 000
	63	Tilskudd til rusmiddeltiltak		
	66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse	84 790	87 334
	67	Tilskudd til særskilte utviklingstiltak	192 088	136 712
<b>762</b>		<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Helsestasjonstjenesten og skolehelsetjenesten	9 205	26 381
	61	Fengselshelsetjenesten	122 989	126 800
	62	Øyeblikkelig hjelp		131 000
	63	Allmenlegetjenester		67 000
<b>763</b>		<b>Rustiltak</b>		
	61	Kommunalt rusarbeid	407 381	419 602
<b>764</b>		<b>Psykisk helse</b>		
	60	Psykisk helsearbeid	194 712	205 600
<b>783</b>		<b>Personell</b>		
	61	Turnustjenste	122 728	125 134
		<b>Sum</b>	<b>2 315 096</b>	<b>2 649 030</b>
<i>Barne- og likestillingsdepartementet</i>				
<b>840</b>		<b>Krisetiltak</b>		
	60	Tilskudd til krisesentre	15 000	
	61	Tilskudd til incestsentre	63 659	70 000
	62	Tilskudd til kommuner		
<b>854</b>		<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	60	Kommunalt barnevern	232 000	290 460
<b>855</b>		<b>Statlig forvaltning av barnevernet</b>		
	60	Tilskudd til kommunene	175 046	180 297
<b>857</b>		<b>Barne- og ungdomstiltak</b>		
	60	Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	53 537	57 493
		<b>Sum</b>	<b>539 242</b>	<b>598 250</b>
<i>Fiskeri- og kystdepartementet</i>				
<b>1062</b>		<b>Kystverket</b>		



Kap.	Post	Navn	Vedtatt budsjett etter RNB 2011	Saldert budsjett 2012
	60	Tilskudd til fiskerihavnearlegg	55 650	37 320
		<b>Sum</b>	<b>55 650</b>	<b>37 320</b>
<i>Landbruks- og matdepartementet</i>				
1143		<b>Statens landbruksforvaltning</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	122 445	126 118
		<b>Sum</b>	<b>122 445</b>	<b>126 118</b>
<i>Samferdselsdepartementet</i>				
1320		<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak	90 000	175 000
	62	Tilskudd til rassikring på fylkesveger	526 300	538 400
1330		<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	513 600	493 100
1351		<b>Persontransport med tog</b>		
	60	Kompensasjon for ansvarsoverføring kjøp av persontransport med tog		
		<b>Sum</b>	<b>1 129 900</b>	<b>1 206 500</b>
<i>Miljøverndepartementet</i>				
1427		<b>Direktoratet for naturforvaltning</b>		
	60	Tilskudd til lokalt utviklingsfond	6 000	6 000
		<b>Sum</b>	<b>6 000</b>	<b>6 000</b>
<i>Fornyings- og administrasjonsdepartementet</i>				
1540		<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Tiltak for rom	5 634	5 803
		<b>Sum</b>	<b>5 634</b>	<b>5 803</b>
<i>Forsvarsdepartementet</i>				
1795		<b>Kulturelle og allmenntilretteleggende formål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	1 647	1 696
		<b>Sum</b>	<b>1 647</b>	<b>1 696</b>
<i>Olje- og energidepartementet</i>				
1820		<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til skredforebygging	46 000	14 000
		<b>Sum</b>	<b>46 000</b>	<b>14 000</b>
<i>Folketrygden</i>				
2755		<b>Helsetjeneste i kommunene</b>		
	62	Tilskudd til fastlønsordning fysioterapeuter	283 000	265 000
		<b>Sum</b>	<b>283 000</b>	<b>265 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>	<b>16 005 516</b>	<b>16 951 609</b>
<b>Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup></b>				
225		<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge asylsøkere	153 098	134 822
231		<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	118 551	122 108
490		<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Vertskommunetilskudd (tidl. kap. 690.60)	230 380	263 185
821		<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd (tidli. kap. 651.60)	4 248 347	4 563 218
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	298 344	334 262
	62	Kommunale innvandrertiltak (tidl. kap. 651.62)	107 179	108 494
822		<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		

Kap.	Post	Navn	Vedtatt budsjett etter RNB 2011	Saldert budsjett 2012
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere (tidl. kap. 653.60)	1 577 421	1 690 352
<b>854</b>		<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	64	Tilskudd ved bosetting av enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger		
	65	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	457 400	539 000
		<b>Sum</b>	<b>7 190 720</b>	<b>7 755 441</b>
<b>Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup></b>				
<b>1632</b>		<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	15 000 000	15 400 000
		<b>Sum</b>	<b>15 000 000</b>	<b>15 400 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>22 190 720</b>	<b>23 155 441</b>
<b>Rammeoverføringer til kommunesektoren</b>				
<b>571</b>		<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	94 953 257	105 326 073
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	334 646	360 789
	62	Nord-Norge og Namdalstilskudd (tidl. Nord-Norgetilskudd)	1 340 040	1 392 318
	63	Småkommunetilskudd (tidl. regionaltilskudd)	877 362	895 028
	64	Skjønnstilskudd	2 097 000	2 111 000
	66	Veksttilskudd	116 996	81 766
	67	Storbytilskudd	363 100	381 354
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>100 082 401</b>	<b>110 548 328</b>
<b>572</b>		<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	25 934 249	26 652 862
	62	Nord-Norge-tilskudd	535 067	555 759
	64	Skjønnstilskudd	407 000	409 000
	65	Tilskudd til barnevern/hovedstadstilskudd		
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>26 876 316</b>	<b>27 617 621</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>126 958 717</b>	<b>138 165 949</b>

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

## **Vedlegg 4**

# **Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering**

## **1 Innledning**

Offentlig forvaltning og offentlige og private foretak fører sine regnskaper etter ulike regnskapsforskrifter. Ved å konvertere regnskapstallene over i nasjonalregnskapets gruppering oppnår man imidlertid en felles inndeling som gjør det mulig å sammenstille de ulike delene av økonomien. En oppstilling av kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets grupperinger er derfor nødvendig, f.eks. for å sammenlikne med utviklingen i øvrige deler av offentlig sektor. For å vurdere utviklingen i kommunesektoren over tid, kan det også være en fordel å bruke nasjonalregnskapets tall. Nasjonalregnskapets tall blir, i tillegg til løpende priser, også utarbeidet i faste priser. Dermed får man tidsserier for volumutviklingen av investeringer, vareinnsats/produktinnsats, lønninger mv. I tillegg kan det i nasjonalregnskapet 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 i punkt 2 nedenfor, gir de to tabellsett opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

## **2 Omfang av kommunesektoren i de to tabellsett**

Med basis i forskriftene av 15. desember 2000 vil kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet omfatte den virksomhet som kommunene fører på de ulike kostrafunksjonene med unntak av funksjonene 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 330 (Samferdselsbedrifter/transporttiltak) og 373 (Kino). Kommunal næringsvirksomhet, kinoer etc. regnes i nasjonalregnskapet som forretningsdrift. Hos fylkeskommunene er funksjon 710 (Fylkeskommunal næringsvirksomhet) holdt utenfor og behandlet som forretningsdrift i nasjonalregnskapet. Som en del av kommuneforvaltningen regnes også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF) og interkommunale selskaper som anses drive med forvaltningsvirksomhet.

Nasjonalregnskapets noe bredere definisjon og oppdeling av kommuneforvaltningen som forvaltningssektor, medfører f.eks. at lønnskostnadene i en rekke kommunale foretak grupperes sammen med lønnskostnadene i kommunene. Tilsvarende gjelder for tallene for bruttoinvesteringer.

Tabellene etter kommuneregnskapets oppstillingsmåte omfatter bare de ordinære fylkes- og kommunekasser. Felleskommunal virksomhet er her bare med i form av de tilskudd som blir bokført i kommunekassenes regnskap. De ulikheter i omfang som er nevnt over er imidlertid ikke så omfattende at de to tabellsett ikke kan sees i sammenheng.

## **3 Ulike overskuddsbegrep**

I tabeller etter nasjonalregnskapets gruppering er "nettofinansinvesteringer" en viktig indikator ved vurdering av utviklingen i kommuneforvaltningen. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det tilsvarende begrep "overskudd/underskudd før lån

og avsetning". Forskjellen mellom de to er at realiserte og urealiserte tap/gevinster på aksjer klassifisert som omløpsmidler (art 509/909) regnes med i beregningen av overskudd før lån og avsetninger, men er holdt utenom nettofinansinvesteringer.

#### 4 Sammenhengen mellom nasjonalregnskapets artsinndeling og kostraarter

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. De funksjonene som er definert som kommuneforvaltningens forretningsdrift ifølge nasjonalregnskapets gruppering holdes utenfor. Summering over alle andre funksjoner i kostra vil generelt kunne frembringe følgende nasjonalregnskapsarter:

Lønnskostnader	Artene 010 - 099 i kostra, fratrukket sykkelønnsrefusjoner (710).
Produktinnsats	Kostraartene 100 - 270, minus artene 200 (inventar og utstyr) og 209 (medisinsk utstyr) som i nasjonalregnskapets gruppering defineres som investeringer. I tillegg trekkes art 690 (fordelte utgiftene) fra. Enkelte av artene i 200-serien behandles som investeringer dersom de stammer fra investeringsregnskapet (kontoklasse 0). I tillegg inkludere produktinnsats den beregnede størrelsen <i>indirekte målte finansielle tjenester</i> .
Gebyrer	Summering av artene 600 - 650 i kostra. Salg av driftsmidler (art 660) behandles i nasjonalregnskapet som salg av realkapital.
Renteinntekter/ formuesinntekter	Art 900 (renter) + art 905 (utbytte og eieruttak).

Andre nasjonalregnskapsarter vil være litt 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. Dette gjelder særlig skillet mellom produktinnsats og bruttoinvesteringer.

## 5 Enkelte avledede begreper

I tabeller og kommentarer som bygger på nasjonalregnskapets grupperinger blir det ofte brukt en del begreper som er avledet fra de som er ført opp under punkt 4. De viktigste av disse er:

a) **Konsum i kommuneforvaltningen** = Lønnskostnader  
+ Produktinnsats  
+ Kapitalslit  
+ Produktkjøp til husholdninger  
- Gebyrer  
+ Driftsresultat i VAR-sektoren  
(funksjonene 340 - 357)

b) **Bruttoprodukt** = Lønnskostnader  
+ Kapitalslit  
+ Driftsresultat i VAR-sektoren

Kapitalslitet fremkommer ikke direkte i kommuneregnskapet, men er beregnet ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

c) **Nettoinvesteringer** = Bruttoinvesteringer  
- Kapitalslit

## Vedlegg 5

### Kostnadsdeflator for kommunene

Det framgår av tabell 5.1 at den kommunale kostnadsdeflatoren i 2011 er beregnet til 3,9 prosent, som er en oppjustering med 0,5 prosentpoeng fra anslaget i Nasjonalbudsjettet 2012. En økning i pensjonskostnader i forhold til lønnssum og innarbeiding av øvrig prisstatistikk er årsaken til oppjusteringen. Sammensetningen av kostnadsveksten framgår av tabell 6.1. Prisveksten på kjøp av varer og tjenester er beregnet til 2,5 prosent fra 2010 til 2011, mens veksten i årslønn og pensjonskostnader er beregnet til 4,7 prosent.

Tabell 5.1 Beregning av samlet kommunal deflator

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

Deflatoren for 2005 er eksklusiv virkningen av en økning i momssatsene fra 1. januar 2005 med 1 prosentpoeng, som antas å trekke opp prisene på varekjøp med ½ prosentpoeng

Tabell 5.2 Pensjonskostnadenes bidrag til kostnadsvekst

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Lønn, mill kroner	102720	107329	114687	124236	136669	146821	154628	164308
Pensjonskostnader, mill. kroner	13018	13122	13558	15145	17425	19280	20036	22024
Arbeidsgiveravgift på lønn mill. kroner	15251	16446	16471	16717	18335	19805	20703	22337
Lønnskostnader mill.kroner	130989	136897	144716	156098	172429	185906	195367	208669
Pensjonskostnader påslagskoeffisient på lønn	0,127	0,122	0,118	0,122	0,127	0,131	0,130	0,134
Pensjonskostnader 1 + påslagskoeffisient	1,127	1,122	1,118	1,122	1,127	1,131	1,130	1,134
Pensjonskostnader indeks fra året før i påslagskoeffisient	1,0037	0,9960	0,9964	1,0033	1,0050	1,0034	0,9985	1,0040
Årslønnsvekst indeks	1,038	1,034	1,039	1,048	1,067	1,046	1,037	1,043
Pensjonskostnader, indeks	1,004	0,996	0,996	1,003	1,005	1,003	0,998	1,004
Samlet indeks økt årslønn og pensjonskostnader	1,042	1,030	1,035	1,052	1,072	1,050	1,035	1,047

Pensjonskostnadene i 2004 er korrigert for satsendringer i Statens pensjonskasse, som ble kompensert særskilt i det økonomiske opplegget for kommunesektoren

## Vedlegg 6

### Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 6.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere<sup>1)</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

	2002 <sup>2)</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 <sup>3)</sup>
Kommuner	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60
Fylkeskommuner	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65
Kommuneforvaltningen	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25
Fellesskatt	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

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

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

<sup>3)</sup> Vedtatt i Stortinget i november 2011

Tabell 6.2 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere<sup>1)</sup>

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

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

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

## **Vedlegg 7**

### **Definisjonskatalog**

#### *Aktivitetsutvikling*

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

#### *Avskrivninger*

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



### *Bruttorealinvestering*

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

### *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... 895) - 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 korrigert 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 fellelråd. 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.

#### *Korrigererte frie inntekter*

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

#### *Langsiktig lånegjeld*

Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år. Lån beregnet for videreformidling 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..895)-690-790) - (((010..480)+590)-690-790).

Resultat eksterne finansieringstransaksjoner = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene  
(900+905+909+920) - (500+509+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.)

#### *Nettofinansinvesteringer*

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 fordringsposisjon.

#### *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.

#### *Nettofinansinvesteringer*

Nettofinansinvesteringer er et overskuddsbegrep som brukes i nasjonalregnskapet og i statistikk om offentlige finanser. Det fremkommer som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet. Avdragsutgifter og realiserte og urealiserte gevinster på finansformuen er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Nettofinansinvesteringer ligger nært opp til begrepet overskudd før lån og avsetninger, som brukes i kommuneregnskapet. Forskjellen er at realiserte og urealiserte tap/gevinster på aksjer klassifisert som omløpsmidler (art 509/909) regnes med i beregningen av overskudd før lån og avsetninger.

#### *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 4.

### *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 skattøre 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 vekt. Antall normalårsverk for selvstendige er beregnet med basis i arbeidstid for mannlige selvstendige.

### *Sysselsatte personer*

Antall personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet. Sysselsatte personer omfatter personer som arbeider deltid, personer som er inne til førstegangs militær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertidig fraværende fra inntektsgivende arbeid pga. sykdom, ferie, permisjon mv. Utenlandske lønnstakere i

innenlandsk produksjonsvirksomhet, herunder utenlandske sjømenn på norskeide og innleide skip, er også inkludert i sysselsettingsbegrepet. Sysselsatte personer er gjennomsnittstall over et år (eller kvartal), og er fordelt på næring, yrkesstatus (lønnstakere eller selvstendige), og kjønn.

*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**

I kongelig resolusjon av 2. mars 1979 om oppnevning av utvalget ble mandatet formulert slik:

«Det blir oppnemnt eit berekningsutval til å utvikle eit system for rapportering, statistisk bearbeiding og fagleg vurdering av data som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane».

I premissene til resolusjonen ble mandatet nærmere presisert:

«Utvalget bør ha til oppgåve å gjere opplegg til og gjennomføre faglege analyser av økonomiske tilhøve i kommunane og fylkeskommunane. Utvalget bør gje råd om kva slags data som bør hentast inn og om korleis dette bør gjerast ut frå ei fagleg vurdering. Siktemålet må vere etter kvart å utvikle eit praktisk tenleg rapporteringssystem og analyseopplegg for kommuneøkonomi med eintydig terminologi. Utvalget skal dessutan gje departementet og Regjeringa faglege vurderingar og råd i spørsmål som gjeld økonomiske tilhøve i kommunane og fylkeskommunane, dette m.a. i samband med tiltak som kan ha kommunaløkonomiske konsekvensar».

I brev av 20. januar 1981 til de berørte instanser ga departementet en ytterligere presisering av Utvalgets oppgaver. Spesielt gjaldt dette arbeidet med spørsmål som har tilknytning til fastlegging av den statlige politikk for økonomien i kommuner og fylkeskommuner. Departementet uttalte bl.a.:

1) Det blir året igjennom arbeidd med saker og gjort vedtak som har verknader for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Dei endelege rammene for kommunal og fylkeskommunal økonomi for neste år blir stort sett fastlagt og gjennom arbeidet med revidert nasjonalbudsjett og skatteutjæmningsproposisjonen om våren. Det tekniske berekningsutvalet skal til arbeidet med desse sakene og elles når departementet ber om det, leggje fram eit materiale som kan gjeve best mogleg grunnlag for utforminga av den statlege politikken som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane.

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,
- ei analyse av korleis framlegg til statlege tiltak vil påverke økonomien i kommunane og fylkeskommunane,
- så langt utvalet finn det forsvarleg, oversyn over og analyse av hovudproblem i den næraste tida framover.

Utgreiingane bør så langt råd er, byggje på statistikk, men når statistikk manglar, bør utvalet basere analyser på overslag som utvalet sjølv utarbeider. Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunaldepartementet.

2) Ansvar for innhenting av data og det statistiske arbeidet med disse skal etter føresetnadene liggje til Statistisk Sentralbyrå. Byrået må og organisere innrapporteringsrutinane og herunder utnytte datatilfang som alt ligg føre, m.a. i dataanlegg. Men utvalet må gjeva råd om kva for data som bør hentast inn og kva tid dei bør liggje føre, med andre ord formulere krav som må stillast til analysegrunnlag og innrapporteringsystem. Det vil og vere sjølvsagt at utvalet etter kvart under sitt arbeid, peikar på manglar ved statistikken og på ny statistikk som trengst.

3) Ut over det som er nevnt under 1 og 2 meiner departementet at det er aktuelt at utvalet tek initiativ til å få utvikle berekningsmodellar slik at det etter kvart på grunnlag av dei data som vil liggje føre, kan hjelpe departementet med konsekvensberekningar både for kommuneøkonomien samla og fordelt på kommunar og fylkeskommunar og for ulike typar av kommuner».

### **Utvalget har for tiden følgende sammensetning**

#### ***Utvalgsmedlemmer:***

Professor Lars-Erik Borge, NTNU, leder

Sjeføkonom Per Richard Johansen, KS

Assisterende kommunaldirektør Pål Hærnes, Oslo kommune

Økonomisjef Thor Fjellanger, Sandefjord kommune

Økonomisjef Lise Solgaard, Vest-Agder fylkeskommune

Førsteamanuensis/forsker Jon H. Fiva, Høyskolen BI

Førsteamanuensis/forsker Lars Håkonsen, Høgskolen i Telemark/Telemarksforsking

Professor Bjarne Jensen, Høyskolen i Telemark/Fagforbundet

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Seniorrådgiver Liv Klyve, Helse- og omsorgsdepartementet

Underdirektør Grete Lilleschulstad, Kommunal- og regionaldepartementet

#### ***Sekretariatet:***

Seniorrådgiver Trond Hjelmervik-Hansen, KS

Fagsjef Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå

Rådgiver Jostein Birkelund, Statistisk sentralbyrå

Rådgiver Espen Ottesen Vattekar, Statistisk sentralbyrå

Utredningsleder Anders Harildstad, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Karen Nystad Byrhagen, Kommunal- og regionaldepartementet

Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og regionaldepartementet

Seniorrådgiver Sigurd Steinsund Pedersen, Kommunal- og regionaldepartementet

Seniorrådgiver Torill Sundland, Kommunal- og regionaldepartementet





Utgitt av:  
Kommunal- og regionaldepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere  
eksemplarer fra:  
Departementenes servicesenter  
Post og distribusjon  
E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)  
[www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)  
Tlf.: 22 24 20 00

Husk å oppgi publikasjonskode: H-2273 B

Rapporten er tilgjengelig på internett:  
<http://www.regjeringen.no/tbu>

Forsidebilde: [www.colourbox.no](http://www.colourbox.no)

Trykk: Departementenes servicesenter - 04/2012 - 1400