

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 7. mars 2025 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2026

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2026 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. I notatets første del gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Del 2 og 3 i notatet beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2024 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2025. Alle tall for 2024 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet.

1 Utvalgets situasjonsforståelse

Over flere år var kommunesektorens frie inntekter høyere enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig midlertidig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten i 2021 og 2022 bidro til gode netto driftsresultater og til at mange kommuner kunne spare betydelige midler i disposisjonsfond. I samme periode ble kostnadsveksten i sektoren uventet høy, noe som bidro til en nedgang i realinntektene og til at netto driftsresultat for sektoren i 2023 gikk ned til 1,3 prosent, som er lavere enn utvalgets anbefaling for sektoren samlet på 2 prosent over tid. Mens det meste av merskatteveksten har vært midlertidig, er effekten av uventet kostnadsvekst varig.

KS' regnskapsundersøkelse for 2024 viser at netto driftsresultat ble ytterligere redusert fra 2023 til 2024. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat i 2024 til 0,1 prosent av inntektene. Utvalget anslo i sin høstrapport fra november 2024 at netto driftsresultat ville bli rundt -1 prosent for sektoren samlet i 2024. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. Dette gjelder spesielt noen større kommuner.

Regnskapsundersøkelsen viser særlig svake resultater for kommunene, med anslått netto driftsresultat på -0,3 prosent. Det er store forskjeller mellom kommunene. Blant annet har kommuner med inntekter fra naturressurser høyere netto driftsresultat i 2024 enn kommuner uten slike inntekter. Antall kommuner med negative netto driftsresultat økte fra 2023 til 2024. Av kommunene i regnskapsundersøkelsen i 2024 hadde 58 prosent negative netto driftsresultat i 2024 mot 42 prosent for de samme kommunene i 2023.

Svakere netto driftsresultat i kommunene må blant annet ses i sammenheng med skattesvikt, og at kommunene trenger tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået, og høy utgiftsvekst blant annet for barnevern og sosialtjenester. Aktivitetsveksten var i årene fra 2022 til 2024 høyere enn det inntektsveksten skulle tilsi, noe som isolert sett bidro til å svekke driftsresultatene. Midlertidig merskattevekst har bidratt til å holde driftsresultatene oppe i årene før 2024, og har dermed i noen grad skjult en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter.

I lys av mer utfordrende økonomisk situasjon for kommunesektoren vedtok Stortinget høsten 2024 økte bevilgninger både for 2024 og 2025. Samlet sett gir saldert budsjett for 2025 en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på rundt 13 mrd. kroner målt fra anslått nivå på inntektene i 2024 etter Stortingets behandling av RNB24. Denne inntektsveksten trekker realnivået på frie inntekter i 2025, justert for merkostnader til demografi og oppgaveendringer, opp til om lag på samme nivå som før pandemien og som i 2023. I 2024 var nivået på realinntektene om lag som i 2016.

Utsiktene for 2025 er med det bedret, men sektoren vil ta med seg deler av ubalansen fra 2024 med driftsutgifter som har vært høyere enn budsjettet. Det er fortsatt behov for omstilling i sektoren for å tilpasse aktivitets- og kostnadsnivået til inntektene. Både staten og innbyggerne må ha realistiske forventninger til det kommunale tjenestetilbudet gitt rammevilkårene.

Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Å tilpasse tjenestetilbudet til endret demografi er krevende. Mange kommuner vil oppleve nedgang i antall barn og unge, mens mange fylkeskommuner vil få nedgang i antall elever på videregående skole. Framover ventes også antall personer i yrkesaktiv alder å avta i mange kommuner. Samtidig forventes utgifts- og arbeidskraftbehovet innenfor helse- og omsorgssektoren å øke kraftig. Sektoren står dermed overfor store omstillinger.

Kommunesektoren har samlet sett fortsatt betydelige disposisjonsfond, selv etter to år med nedgang i dem. Kommuner med store disposisjonsfond har handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene framover. Disposisjonsfondene gir også rom for å redusere gjeldsopptak eller foreta investeringer. Det er imidlertid store variasjoner i størrelsen på oppsparte midler mellom de enkelte kommuner og fylkeskommuner, og resultatene fra regnskapsundersøkelsen viser at om lag 10 prosent av kommunene ikke har disposisjonsfond. Kommuner som ikke har tilstrekkelige fond å tære på ved negative overraskelser, må i tråd med balansekravet i kommuneloven dekke inn et merforbruk i løpet av to år.

På sikt bør kommunesektoren komme tilbake til et netto driftsresultat på om lag 2 prosent av inntektene for at driften skal være på et bærekraftig nivå. Det vil innebære at driftsutgiftene må vokse mindre enn driftsinntektene.

Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet for kommunene fra og med 2025. Endringene vil blant annet løfte skatteinntektene for skattesvake kommuner og kan isolert sett bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i disse kommunene. Inntektsutjevningen vil baseres på de samme inntektsartene som i dag. Endringer i grunnlaget for den kommunale inntektsskatten vil redusere usikkerheten om skatteinngangen over tid.

Kommunesektorens utgiftsbehov endrer seg med befolkningsendringer. Det er stor usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen, særlig fordi det er vanskelig å anslå innvandringen til Norge. Den mest usikre faktoren er innvandringen som følge av krigen i Ukraina. Ankomst av flyktninger øker behovet for en rekke tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring for ungdommer og voksne, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester.

Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter i 2026 knyttet til demografiske endringer til 3,5 mrd. kroner, hvorav 2,8 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Oppdaterte beregninger for 2025 basert på den faktiske befolkningsutviklingen i 2024, viser at merutgiftene som belaster de frie inntektene var om lag 3,4 mrd. kroner. Dette er 0,2 mrd. kroner lavere enn anslått av utvalget i juni i fjor. For fylkeskommunene ble merutgiftene i 2025 til demografiske endringer derimot undervurdert, noe som særlig skyldes flere 16–18-åringer enn lagt til grunn.

Regjeringens perspektivmelding viser at handlingsrommet i finanspolitikken vil reduseres et stykke frem i tid, med mindre store kursfall på verdens børser fremskynder dette. Krigen i Ukraina og økte spenninger internasjonalt har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere i tillegg til stor enighet om direkte støtte til Ukrainas forsvarskamp. Det gir isolert sett betydelig mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Kommunesektoren begrenses i effektiviseringsarbeidet av en del reguleringer og normer der nytten neppe står i forhold til kostnadene. Utvalget vil igjen understreke at staten bør styrke den lokale

handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

2 Aktivitet- og inntektsutviklingen

Etter en lang periode med god kommuneøkonomi, gjenspeilet i gode netto driftsresultater og sparing i disposisjonsfond fram til 2022, har høy kostnadsvekst og svak utvikling i realinntektene de siste årene bidratt til at det nå er mange kommuner som står i en utfordrende situasjon. Stortinget vedtok høsten 2024 regjeringens forslag om å gi sektoren tilleggsbevilgning på 5 mrd. kroner både i 2024 og i 2025.

Regnskapstall viser at sektoren fikk en skattesvikt på 8,5 mrd. kroner i fjor sammenlignet med da kommunene vedtok sine 2024-budsjetter. Skattesvikten ble 2,5 mrd. kroner større enn utvalget la til grunn i november i fjor. TBU anslo i november netto driftsresultatet i kommunesektoren i 2024 til -1 pst. KS sin regnskapsundersøkelse, som kom i slutten av februar, indikerer at netto driftsresultat for sektoren blir bedre enn anslått av TBU og om lag 0,1 pst for sektoren samlet sett. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. KOSTRA-tall per 17. mars vil gi oppdatert informasjon om faktisk driftsresultat.

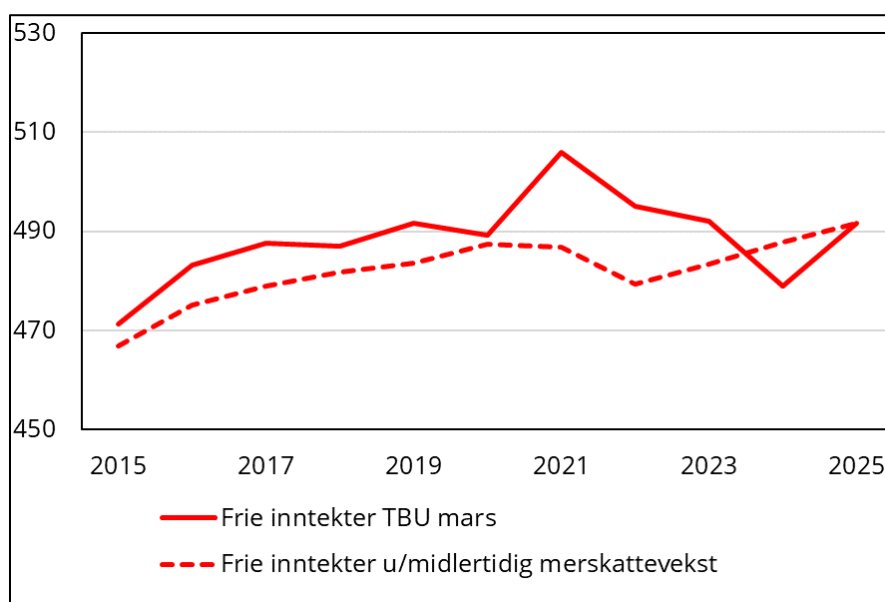
Kommunesektoren har over flere år hatt høyere skatteinntekter enn ventet (merskattevekst), noe som har løftet sektorens frie inntekter. I perioden 2021 til 2023 har om lag 70 pst. av merskatteveksten vært midlertidig, og kan ha skjult underliggende utfordringer i sektoren som har bygget seg opp over flere år.

Figur 1 viser realutviklingen i frie inntekter fra 2015 til 2025, justert for oppgaveendringer og merkostnader til demografi og pensjon, med og uten midlertidig merskattevekst. Det anslåtte nivået på de frie inntektene i 2025 er om lag på nivået før pandemien og som i 2023 (heltrukken linje). Med unntak av i fjor har sektoren hatt midlertidig merskattevekst hvert eneste år siden 2015. Merskatteveksten kommer sent på året, og har bidratt til å styrke realinntektene. Dette var særlig tilfellet i årene 2021 til 2023. I 2022 og 2023 ble kostnadsveksten i sektoren uventet høy, noe som bidro til en nedgang i realinntektene. Mens om lag 70 pst. av merskatteveksten har vært midlertidig, er effekten av uventet kostnadsvekst varig.

Regnet utenom midlertidige skatteinntekter har realutviklingen i de frie inntektene vært mer stabil (se stippet linje), men også noe svakere de siste årene sammenlignet med før pandemien. I fjor fikk sektoren en midlertidig skattesvikt, noe som bidro til at den underliggende utviklingen i frie inntekter var noe bedre enn faktisk utvikling. Det «underliggende nivået» på frie inntekter i 2025, anslås nå ligge over nivået før pandemien og betydelig høyere enn i 2022 og 2023, se figur 1. Økningen i realinntektene i 2025 må ses i sammenheng med betydelige bevilgninger til kommunesektoren, både i det ordinære budsjettet for 2025 og i tilleggsproposisjon i fjor høst, samt den midlertidige mindreskatteveksten i 2024.

Økningen i disposisjonsfondene fra 2020 til 2023 tilsier at om lag halvparten av merskatteveksten ble spart. Det indikerer at det resterende av merskatteveksten har blitt brukt til drift og investeringer. I 2021 og 2022 var det både betydelig merskattevekst og uventet høy kostnadsvekst. Dersom varige utvidelser av tjenestetilbudet delvis ble finansiert med midlertidig merskattevekst, har kommunene pådratt seg høyere kostnader enn det varige inntektsgrunnlaget gir rom for. I år uten merskattevekst, eller med skattesvikt, som i 2024, vil det gi en krevende budsjettsituasjon og man kan se et raskt omslag fra balanse til ubalanse i økonomien til mange kommuner.

Figur 2 sammenligner aktivitets- og inntektsveksten for kommuneforvaltningen fra 2015 til 2025. Figuren viser at aktivitetsveksten var høyere enn inntektsveksten skulle tilsi i perioden 2022 til 2024 noe som gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeldsvekst. En sterkere aktivitetsvekst enn inntektsvekst vil ikke være bærekraftig over tid.

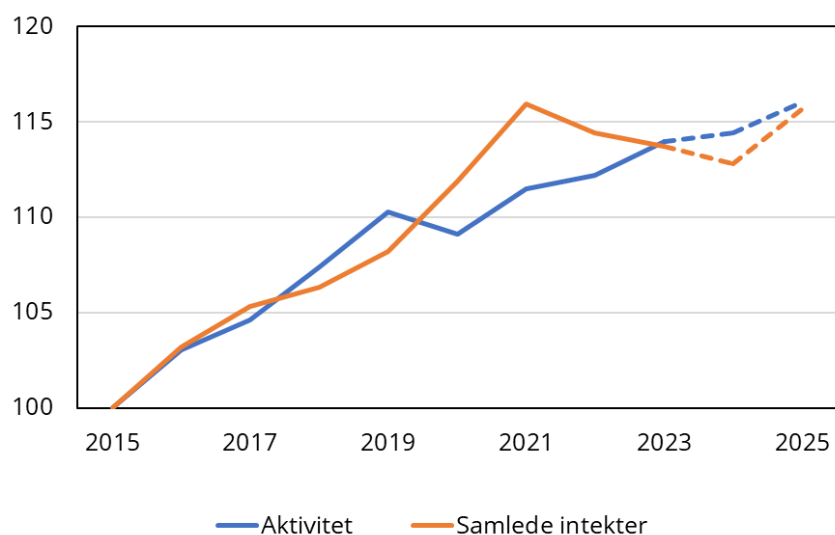


Figur 1 Reell utvikling i frie inntekter¹ med og uten midlertidig merskattevekst². 2025-kroner³

¹ Korrigeret for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. og justert for merkostnader til pensjon og demografi

² Endring i skatteinntektene etter revidert nasjonalbudsjett i det respektive år

³ Anslag på 2025 er anslag fra Saldert budsjett 2025.



Figur 2 Aktivitets- og inntektsnivå^{1,2}. Indeks 2015 =100

¹ Samlet aktivitetsutvikling åles ved en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), produktinnsats og brutto realinvesteringer veies sammen.

² Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget (frie inntekter, øremerkede tilskudd, gebyrer etc.) og inntekter fra konsesjonskraft *ikke* korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

Tabell 1 Utviklingen i kommuneøkonomien 2015-2024¹

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi										
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	14,9	14,8	14,0	14,2	14,4
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-N.	18,2	18,8	19,0	18,8	18,7	19,5	19,4	18,3	18,3	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,5	17,5	17,1	17,2	17,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7	19,1	18,9	19,1
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien										
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	1,4	0,9	2,2	1,9	2,3	-2,8	4,5	4,3	0,7	0,6
Saml. inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. ²	3,9	3,1	2,0	0,8	1,3	1,4	2,1	-0,6	1,0	1,0
Kommunal deflator, pst. endring	2,4	2,5	2,4	3,0	3,2	1,0	4,4	6,7	4,3	4,4
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter pluss mva.-kompensasjon	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4	72,0	71,5
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av samlede inntekter pluss mva.-kompensasjon	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,0	76,7	76,3
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	3,5	2,9	1,4	0,3	1,1	-0,2	3,4	-1,7	0,1	-0,8
Aktivitetseendring i kommunesektoren, pst. endring	2,2	3,0	1,5	2,6	2,7	-1,0	2,2	0,6	1,6	0,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	1,1	1,1	0,4
Produktinnsats, pst. volumendring	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,7	-1,5	4,8	-1,0
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	2,5	-2,4	3,0
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,3	13,9	13,1	14,1	15,2	14,5	13,3	14,0	13,7	14,1
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	-
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter ³	8,2	10,2	11,4	12,4	12,2	11,8	13,8	14,9	13,6	-
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-1,5	-2,9	-5,2	-6,9
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter ⁴	45,0	44,2	43,4	44,1	47,2	48,0	46,6	46,7	52,4	-

¹ Tall for 2024 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2025, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 10. desember 2024 og KOSTRA-tall publisert 17. juni 2024.

² Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien. Anslaget i 2024 er utvalgets anslag basert på anslaget i NB25 inkludert tilleggsbevilgning varslet i Prop. 1 S Tillegg 1 samt anslått total skattesvikt på 6 mrd. kroner.

³ Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver i pst. av løpende inntekter ekskludert formuesinntekter fra Statistisk sentralbyrås statistikk for offentlige finanser.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

For å gi et første anslag for netto driftsresultat i 2024 basert på avlagte regnskapstall, har utvalget basert seg på tall som KS har samlet inn fra kommunene og fylkeskommunene.

KS' regnskapsundersøkelse omfattet alle fylkeskommunene og 225 kommuner av 357 kommuner. Disse dekker i alt 84,5 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen.

Oslo kommune inngikk ikke i undersøkelsen, men avla årsregnskapet 27. februar 2025. Oslo er innarbeidet i de nasjonale anslagene i tabell 2 og 3 samt i figur 3 i dette notatet, men ikke i de øvrige tabellene og figurene.

Tabell 2 viser brutto og netto driftsresultat i 2024 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen samt Oslo. Dersom kommunene som ikke inngår i undersøkelsen, følger samme utvikling som kommunene i undersøkelsen, vil netto driftsresultat i kommunesektoren bli -0,1 prosent i 2024. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke direkte sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2023. Anslag alle kommuner 2024.

	2023	2024 ¹
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	4,6	3,8
Netto driftsresultat	1,1	-0,1
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	3,9	3,3
Netto driftsresultat	0,5	-0,6
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	8,2	6,8
Netto driftsresultat	4,2	2,7

¹ Anslag for 2024 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner og alle fylkeskommunene, samt årsregnskapet for 2024 fra Oslo kommune, som kommunen avla 27. februar 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2023 og KS' regnskapsundersøkelse 2024.

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat når også foretakene og interkommunale selskaper er tatt med, er vist i tabell 3 for perioden 2015–2024. Netto driftsresultat lå fram til 2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling for kommunene, og for fylkeskommunene med unntak av 2019. I 2023 var netto driftsresultat for kommunene under anbefalingen, mens fylkeskommunene hadde et resultat nær det anbefalte nivået.

Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til 0,1 prosent i 2024, det vil si godt under utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er i størrelsesorden -0,3 prosent og 2,7 prosent for fylkeskommunene. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Historisk har foretakene og de interkommunale selskapene bidratt til å trekke opp driftsresultatene i kommunene.

Tabell 3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2015–2024.

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 ¹
Kommunesektoren										
Brutto driftsresultat	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8	6,0	
Netto driftsresultat	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	0,1
Kommunene (inkl. Oslo)¹										
Brutto driftsresultat	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4	5,6	
Netto driftsresultat	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0	0,8	-0,3
Fylkeskommunene										
Brutto driftsresultat	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,1	8,2	
Netto driftsresultat	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,4	4,2	2,7

¹ Anslag for 2024 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2015–2023 var netto driftsresultat for sektoren 0,02 til 0,4 prosentpoeng høyere, og med et snitt rundt ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. Resultatene for kommunene lå i snitt 0,3 prosentpoeng høyere, mens resultatene for fylkeskommunene stort sett lå på samme nivå.

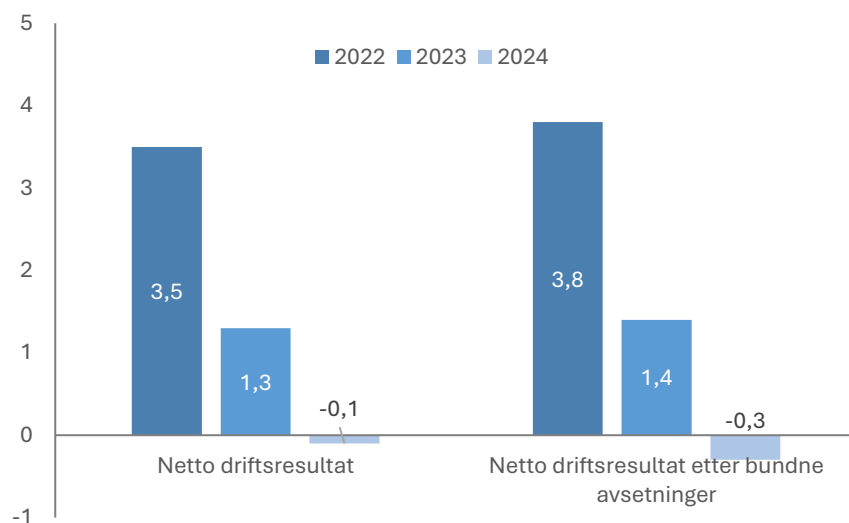
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2024 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

Netto driftsresultat for 2024 ser ut til å bli klart bedre enn hva utvalget anslo i november 2024, et anslag som blant annet var basert på kommunenes og fylkeskommunenes prognoser i rapportene for 2. tertial. Utvalgets undervurdering av netto driftsresultatet i november må ses i sammenheng med noe høyere avkastning i finansmarkedene enn lagt til grunn av kommunene og innsparingstiltak i kommunesektoren mot slutten av året. Dette gjaldt spesielt enkelte større kommuner. Økt utbytte som ble vedtatt mot slutten av året kan også bidra til å forklare noe av bedringen.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift, men kan påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår, og i mellomtiden settes ubrukte øremerkede midler av i bundne fond. I 2024 var øremerkede inntekter større enn bruken av dem, mens det motsatte var tilfellet året før.¹ Det kan tyde på at den underliggende økonomiske balansen i 2024 var noe svakere og svekkelsen fra 2023 til 2024 noe større enn netto driftsresultat indikerer, jf. figur 3 som viser netto driftsresultat for sektoren samlet før og etter at det er korrigert for avsetninger til bundne fond.

¹ For fylkeskommunene var avsetningene til bundne fond større enn bruken både i 2023 og i 2024, men differansen var større i 2024.

Figur 3 Netto driftsresultat for kommunesektoren før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2022, 2023 og 2024 i prosent av driftsinntektene. Anslag for 2024 omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2022 og 2023) og KS' regnskapsundersøkelse 2024 samt avlagt årsregnskap 2024 for Oslo kommune.

For både kommunene og fylkeskommunene kan nedgangen i netto driftsresultat fra 2023 til 2024 henføres til at driftsutgiftene økte mer enn driftsinntektene (svakere brutto driftsresultat) og til økte netto finansutgifter, selv om sistnevnte hadde mindre betydning for fylkeskommunene.

For kommunene var veksten i driftsutgiftene svært sterk innen sosialtjenestene (11 prosent nominelt når avskrivninger og pensjonspremier holdes utenfor). Bidrag til livsopphold stod for nesten 60 prosent av denne veksten. Dette antas blant annet å ha sammenheng med at forkortelsen i introduksjonsprogrammet for flyktninger fra Ukraina førte til at mange gikk over fra introduksjonsprogrammet til økonomisk sosialhjelp. Veksten i driftsutgiftene var lavest innen administrasjon og veier (2 prosent). De store sektorene barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene hadde alle en utgiftsvekst på rundt 5 ½ prosent.

For fylkeskommunene var utgiftsveksten sterkest innen båt og ferje (14 prosent) og tannhelse (12 prosent) og svakest innen kultur og idrett (0 prosent). Målt ved relevante indekser er det høy observert prisvekst i samferdselssektoren, i første rekke i 2021 og 2022 og spesielt knyttet til innenriks sjøfart, busstransport og drift/vedlikehold av fylkesvei.² Dette har betydning for regulering av vilkår i driftskontrakter mv., hvor forsinkede effekter gjør seg gjeldende for fylkeskommunene også i 2024. Innen tannhelse er behandlingsbehovene for flyktninger utslagsgivende for kostnadsveksten, men også rettigheter for nye aldersgrupper.

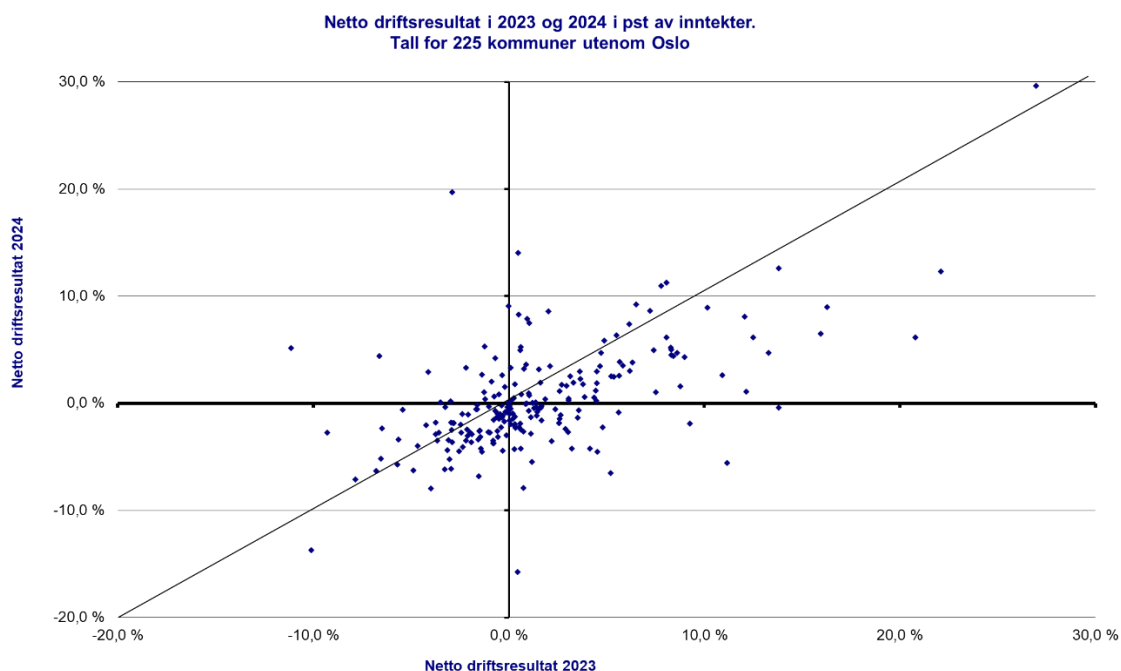
Spredningen i kommunenes netto driftsresultater var stor også i 2024, om enn noe mindre enn i 2023, fra –12 prosent av driftsinntektene i kommunen med lavest resultat til 30 prosent i kommunen med høyest resultat. Av kommunene som svarte på undersøkelsen, hadde 184 kommuner ikke vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. For de 75 prosent av kommunene som lå nærmest median blant disse, var det 10 prosentpoeng mellom ytterpunktene. Med unntak av 2023 var dette den høyeste spredningen blant disse kommunene i perioden 2016–2024. En forklaring på den store spredningen antas å være at

² Indeksene det vises til her er Statistisk sentralbyrås tabell [11585 Innenriks sjøfart](#), tabell [11931 Kostnadsindeks for buss, inkl. kapitalkostnader](#) og tabell [08663 Kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veier](#).

en del kommuner også i 2024 hadde høye inntekter fra kraft og fra havbruksfondet samtidig som det har vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Havbrukskommunene hadde for eksempel et samlet netto driftsresultat som lå 2 prosentpoeng over de øvrige kommunene. God avkastning på finansielle plasseringer vil også kunne ha bidratt til å øke forskjellene i driftsresultatet mellom kommuner som henholdsvis har og ikke har slike plasseringer. Med et høyere rentenivå enn i foregående år vil også ulik gjeldsbelastning i betydelig grad bidra til stor spredning.

Antall kommuner med negativt driftsresultat økte i 2024. Dette framgår av figur 4. I alt 58 prosent av kommunene i undersøkelsen hadde et negativt netto driftsresultat i 2024 (resultat på 42 prosent i 2023 for de samme kommunene). Nesten halvparten av disse igjen hadde et driftsresultat lavere enn –2 prosent. 36 prosent hadde negativt netto driftsresultat både i 2023 og 2024. Kommunene som ligger under hjelpelinja, svekket driftsresultatet fra 2023 til 2024. For 72 prosent av kommunene ble driftsresultatet i 2024 svakere enn året før.

Figur 4 Netto driftsresultat i 2023 og 2024 i prosent av driftsinntektene. Tall for 225 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

Tabell 5 viser netto driftsresultat for kommuner gruppert etter innbyggertall. Alle kommunegrupper hadde svakere netto driftsresultat i 2024 enn 2023. Driftsresultatet var høyest i utvalgs kommunene med under 3 000 innbyggere. I alle kommunegruppene med mer enn 5 000 innbyggere var driftsresultatene negative i 2024.

Gjennomsnittene er veide snitt for kommunene i de ulike gruppene. Netto driftsresultat kan være preget av enkeltkommuner. Uvektet snitt og median kan avvike mye. Det gjelder særlig gruppene for kommuner med 3 000 – 5 000 (median -0,5 og uvektet snitt 2,0 for driftsresultatet) og 5 000 – 10 000 innbyggere (median -1,4 og uvektet snitt 0,5 for resultatet).

Tabell 5 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2023–2024.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget
0–3 000	2,0	3,3	2,4	17,8	20,4	19,0
3–5 000	4,1	3,2	1,5	17,7	19,5	19,5
5–10 000	–0,5	0,5	–0,2	11,4	13,8	12,3
10–20 000	0,4	1,0	–0,5	11,6	12,3	10,4
20–50 000	0,0	0,1	–1,3	11,1	11,3	8,4
Over 50 000 ¹	1,4	1,4	–0,3	13,4	13,4	11,6
Landet	0,8	1,0	–0,4	12,9	13,2	11,2

¹ Anslag for 2024 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 225 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

² Snittene er veide snitt for kommunene i de ulike gruppene. Netto driftsresultat kan være preget av enkeltkommuner. Uvektet snitt og median kan avvike mye. Det gjelder særlig gruppene for kommuner med 3 000–5 000 (median -0,5 og uvektet snitt 2,0 for driftsresultatet) og 5 000 – 10 000 innbyggere (median-1,4 og uvektet snitt 0,5 for resultatet).

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

Tabell 6 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper^{1,2}. Prosent av brutto driftsinntekter. 2023–2024.

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget	2023 Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	2024 ¹ Utvalget
Østlandet	1,1	1,2	–0,7	14,0	14,1	11,6
Agder og Rogaland	2,9	2,7	0,4	14,4	13,7	12,5
Vestlandet	0,7	1,2	–1,2	11,8	13,5	10,8
Trøndelag	–0,2	0,4	0,4	13,3	14,0	13,8
Nord-Norge	–1,9	–2,3	–1,3	8,1	7,5	5,2
Landet	0,8	1,0	1,0	12,9	13,2	11,2

¹ Anslag for 2024 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 225 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

²

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2024

Tabell 6 viser netto driftsresultat gruppert etter landsdeler. Gjennomsnittene er veide snitt for kommunene i de ulike landsdelene. Netto driftsresultat var høyest i Trøndelag og i Agder og Rogaland, og svakest i Nord-Norge og på Vestlandet. Kommunene i Vestlandet hadde også den største svekkelsen i resultatet fra 2023 til 2024. Netto driftsresultat kan også her være preget av enkeltkommuner, og uvektet snitt og median kan avvike relativt mye fra det samlede resultatet. Det gjelder særlig kommuner i Trøndelag (median -1,1 og uvektet snitt 0,8 prosent for driftsresultatet) og i Nord-Norge (median-1,1 og uvektet snitt 0,8 prosent).

Disposisjonsfondene ble redusert fra 2023 til 2024 som følge av negative driftsresultater og ved at de ble brukt til å finansiere investeringer. I utvalgskommunene utgjorde disposisjonsfondene 11,2 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2024, en nedgang på 2 prosentpoeng fra året før. Nivået på disposisjonsfondene i Nord-Norge ved utgangen av 2024 var på et klart lavere nivå enn i de øvrige landsdelene. Én av ti kommuner i undersøkelsen hadde ikke midler på disposisjonsfond og i hver fjerde kommune var disposisjonsfondet under 5 prosent av inntektene.

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene. Svakest netto driftsresultat hadde Telemark og Finnmark med henholdsvis -2,4 og -0,6 prosent. Høyest resultat hadde Troms med 8,6 prosent. De øvrige fylkeskommunene lå mellom 1 og 4 prosent.³

Fylkeskommunenes disposisjonsfond utgjorde 12,8 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2024, ned fra 15,2 prosent i 2023.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at langsiktig gjeld økte noe mer enn driftsinntektene i kommunene og noe mindre i fylkeskommunene.

³ Blant fylkeskommunene vil differansen mellom bruken av bundne inntekter og avsetningen av bundne midler normalt være større enn i kommunene. I 2024 var dette særlig tilfellet for Østfold, hvor netto driftsresultat var henholdsvis 4,1 og 0,7 før og etter bundne avsetninger, og i motsatt retning Telemark, hvor netto driftsresultat var -0,8 etter netto avsetninger til bundne fond. Fylkeskommunene bruker i større grad enn kommunene bundne midler til å øke overføringene fra drift til investering, noe som kan gjøre det mindre relevant å korrigere for netto avsetninger til bundne fond.