



Kommunal- og  
distriktsdepartementet

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2024

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Juni 2024

# Innhold

1	Utvalgets situasjonsforståelse .....	1
2	Utviklingen i kommuneøkonomien.....	5
2.1	Innledning.....	5
2.2	Aktivitets- og inntektsutviklingen .....	6
2.3	Netto driftsresultat og disposisjonsfond .....	10
2.4	Nettofinansinvesteringer og netto gjeld.....	13
2.5	Sysselsetting .....	14
2.6	Kommunesektorens inntekter i 2024.....	15
3	Utvikling i kommunale tjenester.....	19
3.1	Demografiske endringer .....	19
3.2	Barnehage.....	20
3.3	Grunnskole .....	23
3.4	Videregående opplæring .....	25
3.5	Barnevern.....	28
3.6	Helse og omsorg .....	30
3.7	Sosialtjenester .....	33
3.8	Administrasjon.....	34
4	Kommunale inntekter fra kraftsektoren.....	35
4.1	Kommunale kraftinntekter på nasjonalt nivå .....	35
4.2	Kraftinntekter fordelt på kommunenivå .....	39
4.3	Kraftinntekter i kommuneøkonomien .....	42
4.4	Disponering av kraftinntekter .....	44
5	Måling av effektivitet i kommunale tjenester .....	47
5.1	Innledning.....	47
5.2	Forslag til ny grunnmodell.....	48
5.3	Endring i effektivitet over tid.....	49
5.4	Fleksibel modellformulering for grunnskole.....	50
5.5	Stokastisk frontanalyse (SFA) av barnehage .....	50
5.6	Nye tjenesteområder .....	50
5.7	Hva kan forklare forskjeller i effektivitet?.....	51
5.8	Kommunerapporter.....	51
6	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – oppdatert juni 2024 .....	52
6.1	Hovedpunkter .....	52

6.2	Hovedtrekk om metoden.....	53
6.3	Demografisk utvikling.....	54
6.4	Mer- og mindreutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen .....	56
7	Notater til konsultasjonsordningen i mars 2024 .....	65
1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren .....	65
2	Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter .....	78
Vedlegg 1	Inntekter og utgifter 2016–2024. Nasjonalregnskapets gruppering	100
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter 2008–2023. Kommuneregnskapets gruppering	101
Vedlegg 3	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2005–2024 .....	104
Vedlegg 4	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2024 .....	106
Vedlegg 5	Kostnadsdeflator for kommunene .....	111
Vedlegg 6	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner .....	112
Vedlegg 7	Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet.....	114
Vedlegg 8	Definisjonskatalog .....	117
Vedlegg 9	Utvalgets mandat og sammensetning.....	133

## Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) ble oppnevnt i 1979. Utvalget blir nedsatt for tre år om gangen, og inneværende utvalgsperiode går ut ved årsskiftet 2026/2027.

Utvalget skulle legge opp til og gjennomføre faglige analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren. Departementet presiserte i 1981 forståelsen av mandatet, og utvalget fikk en tydeligere rolle i å utarbeide innspill til arbeidet med å utforme den statlige politikken som gjaldt økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Etter siste større revisjon i 2012 ble det tatt inn i mandatet at utvalget skal legge fram det beste mulige bakgrunns materialet, med sikte på å komme fram til en omforent situasjonsforståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Dette hadde vært praksis i flere år allerede. Av mandatet framgår det også at utvalget skal utarbeide notater om den økonomiske situasjonen og om den demografiske utviklingen i forkant av regjeringens budsjettkonferanse og konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren. Utvalgets mandat og sammensetning er vist i vedlegg 9. Det er gjort noen mindre endringer i mandatet i år.

Utvalget legger med dette fram sin rapport for sommeren 2024. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2023.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien. Omtalen av kommuneøkonomien er basert på nasjonalregnskapstall som ble publisert 17. juni 2024, samt statistikk for offentlige forvaltning inntekter og utgifter, som ble publisert 7. juni 2024.

Kapittel 3 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i de kommunale og fylkeskommunale tjenestene. Omtalen av tjenestene i kapittel 3 baserer seg hovedsakelig på reviderte KOSTRA-tall for 2023, publisert 17. juni 2024.

Kapittel 4 er et sammendrag av et prosjekt gjennomført av THEMA Consulting Group om kommunale inntekter fra kraftsektoren.

Kapittel 5 er et sammendrag av et prosjekt gjennomført av Senter for økonomisk forskning i samarbeid med Oslo Economics om måling av effektivitet i kommunal sektor.

I kapittel 6 er det oppdaterte anslag på merutgifter til demografi basert på Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juni 2024 og KOSTRA-tall for 2023.

Utvalgets rapporter fra 2005 og framover er lagt ut på utvalgets nettside ([regjeringen.no/tbu](http://regjeringen.no/tbu)).

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

# Kapitler

# 1 Utvalgets situasjonsforståelse

*Etter flere år med gode netto driftsresultater bidro kraftig renteøkning og høyere kostnadsnivå til at det i 2023 var mange kommuner som hadde negative driftsresultater. Samtidig har betydelige inntekter fra konsesjonskraft, havbruk og avkastning på finansielle plasseringer trukket opp resultatene i flere kommuner. Forskjellene mellom kommunene øker.*

*Over flere år har kommunesektorens frie inntekter blitt høyere enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig merskattevekst mot slutten av budsjettårene. I perioden 2015 – 2022 var de økonomiske resultatene stort sett meget gode slik at mange kommuner har kunnet spare betydelige midler i disposisjonsfond.*

## *Kraftige impulser fra utlandet*

De fleste land opplevde høy prisvekst i 2022 og 2023. Selv om prisveksten ble redusert gjennom fjoråret og hittil i år, er den fortsatt stort sett høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene.

Krigen i Ukraina påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. Norge besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina, og kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktningene. I tillegg førte Russlands begrensninger av eksport av gass til høye energipriser i Europa i 2022, men prisene har nå falt betydelig.

Kommuner og fylkeskommuner er ulikt eksponert for effekten av økningene i markedsprisen på strøm vi ha sett etter invasjonen i Ukraina. Det gjelder både inntekter og utgifter, og det har også vært store regionale forskjeller i prisene. Samlet har dette bidratt til stor variasjon i den økonomiske utviklingen.

## *Inntekter og aktivitet*

Realveksten i de samlede inntektene var 7,6 mrd. kroner (1,2 prosent) fra 2022 til 2023, mens de frie inntekter økte med 0,7 mrd. kroner (0,1 prosent) Dette er en oppjustering fra anslaget i Nasjonalbudsjettet 2024, som følge av et høyere inntektsnivå i 2023 enn ventet. Anslaget på inntektsveksten ble også oppjustert fra Revidert nasjonalbudsjett 2023 til Nasjonalbudsjettet 2024.

I Revidert nasjonalbudsjett 2023 var anslaget for kostnadsveksten i 2023 langt høyere enn anslaget i Saldert budsjett 2023. Stortinget vedtok derfor under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner. Sammen med anslått merskattevekst kompenserte dette for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023.

Oppdatert informasjon viser at kommunesektoren reelt sett fikk om lag 12,1 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i revidert budsjett. Av dette skyldes 7,9 mrd. kroner høyere skatteinntekter og 4,2 mrd. kroner lavere kostnadsvekst enn ventet. Lavere kostnadsvekst bidrar isolert sett til et varig lavere kostnadsnivå fremover. Tilsvarende bidro isolert sett en høyere kostnadsvekst enn ventet i 2021 og 2022 til et varig høyere kostnadsnivå.

Aktivitetsveksten i kommunesektoren i 2023 er oppjustert i forhold til anslaget i saldert budsjett som følge av en vekst i utførte timeverk og produktinnsats, mens utviklingen i

bruttorealinvesteringer trekker i motsatt retning. Investeringsnivået er fortsatt forholdsvis høyt. I starten av pandemien var det høy inntektsvekst og lav aktivitetsvekst, mens det de to siste årene har vært omvendt. Det kan tyde på at aktivitet som ikke var mulig å gjennomføre under pandemien er gjenopptatt. Aktivitetsveksten var høyere enn inntektsveksten skulle tilsi, noe som gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeldsvekst.

#### *Netto driftsresultat og disposisjonsfond*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikator for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat ble redusert fra 2022 til 2023 både for kommuner og fylkeskommuner. For kommunesektoren som helhet utgjorde netto driftsresultat 1,3 prosent av inntektene som er lavere enn det nivået utvalget anbefaler at resultatet bør ligge på over tid. For kommunene, hvor det anbefalte nivået er 1¾ prosent, var driftsresultat 0,8 prosent, mens det var 4,2 prosent for fylkeskommunene. For fylkeskommunene er dette i tråd med anbefalingen om et driftsresultat på 4 prosent over tid. Utvalget understreker at anbefalingene om netto driftsresultat gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Lavere netto driftsresultater kan blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Kommunenes utgifter til sosialhjelp har økt blant annet fordi flere husholdninger får økonomiske problemer på grunn av høyere priser på viktige varer og tjenester. I tillegg har kostnadene økt som følge av tilstrømmingen av flyktninger fra Ukraina, en økning som i stor grad dekkes av integreringstilskuddet. Mange kommuner må også omstille som følge av fallende barnetall og økning i antall eldre. Slike omstillinger er kostnadskrevende.

Driftsresultatene i 2023 er likevel noe høyere enn anslått av utvalget i fjor høst. De ville blitt lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettopplegget. I tillegg har utbytte og avkastning på finansielle investeringer hatt en positiv effekt på resultatet for sektoren samlet i 2023 sammenliknet med i 2022. Økningen i netto renteutgifter har trukket noe i motsatt retning.

Kommuner med negative netto driftsresultater vil måtte tære på disposisjonsfondene. I tillegg brukte kommunesektoren av disposisjonsfondet til å finansiere investeringene i 2023. Disposisjonsfondene ble derfor redusert i 2023, men ligger fortsatt på et høyt nivå for sektoren samlet. Disposisjonsfondene i kommunesektoren utgjorde 13,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, ned fra 14,9 prosent i 2022.

Selv om kommunenes inntekter har økt mer enn ventet, er netto driftsresultat i kommunene lavere enn det utvalget anbefaler. I tillegg varierer netto driftsresultat betydelig både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og spredningen synes å være større i 2023 enn tidligere år. Det siste har sammenheng med store forskjeller i avkastning på finansplasseringer og inntekter fra utbytte og at enkelte kommuner i 2023 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og fra kraft. Kraftprisene har også variert mye mellom de ulike landsdelene, og økningen i rentenivået har påvirket kommunene ulikt. I 2023 hadde nærmere halvparten av kommunene et negativt netto driftsresultat, noe som er mer enn dobbelt så mange som i 2022. Disse kommunene må bruke av disposisjonsfondene, og en slik situasjon vil over tid ikke være bærekraftig. Også når det gjelder størrelsen på disposisjonsfondene og gjeld, er variasjonen mellom kommunene stor. Det var en tendens til



at kommuner som hadde negative netto driftsresultater i 2023, også hadde lave disposisjonsfond, noe som understreker forskjellene i den økonomiske situasjonen.

Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I juni 2024 var ingen fylkeskommuner og 18 kommuner oppført i registeret. Antallet har ligget lavt over flere år, og til tross for relativt svake driftsresultater i mange kommuner i fjor, ser det ut som det kun blir en liten økning i antall kommuner i ROBEK i år.

### *Utviklingen i kommunale tjenester*

I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringene og var om lag 89 prosent i 2023. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for at tallet på barn i barnehager har vært stabilt, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2023, mens 65 prosent oppfylte pedagognormen. Dette er en nedgang fra 2022.

Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen og antall årstimer per elev som får spesialundervisning økte marginalt for alle trinnene i 2023 sammenlignet med 2022. For grunnskolen samlet var gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2023 på samme nivå som i 2022.

Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år, og det er stadig færre som fullfører på mer enn normert tid. Samtidig er det fortsatt betydelig variasjon i fullføring geografisk og mellom studieretninger. Andelen elever som slutter i videregående opplæring uten å fullføre fortsatte å øke i 2023.

I helse og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. Selv om lege- og sykepleierdekningen er høy i Norge, har mange kommuner utfordringer med å rekruttere fastleger og sykepleiere. I distriktene er utfordringene større enn ellers i landet.

Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2022, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen fortsatte i 2023, er trolig andre forklaringer vel så viktige.

### *Utsiktene framover*

I Nasjonalbudsjettet 2024 la regjeringen opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2024 på 2,2 mrd. kroner og en realvekst i samlede inntekter på 8,8 mrd. kroner. Siden saldert budsjett er inntektsnivået i kommunesektoren oppjustert for 2023, mens inntektsnivået i 2024 er om lag uendret, noe som bidrar til at anslaget for realveksten fra 2023 til 2024 blir redusert. Etter stortingsbehandlingen av RNB2024 anslås det en realnedgang i 2024 på 1,0 mrd. kroner i de frie inntektene og en realvekst på 8,4 mrd. i samlede inntekter.

Kommunenenes inntekter har over flere år blitt høyere enn ventet i hovedsak som følge av merskattevekst mot slutten av året. Særlig i 2021 og 2022 ble skatteinngangen langt høyere enn ventet. Samtidig ble også prisveksten klart sterkere enn anslått disse årene. Når det tas

hensyn til faktisk kostnadsvekst og merkostnader til den demografiske utviklingen, er nivået på de frie inntektene i 2024 om lag på samme nivå som i 2016.

Merutgifter knyttet til utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina har en overvekt av kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Utvalgets beregninger viser at merutgiftene knyttet til de demografiske endringene som belaster de frie inntektene utgjør 4,3 mrd. kroner i 2024 og 3,6 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2025. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2025, særlig fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året.

Stortinget har vedtatt endringer i inntektssystemet for kommunene. Endringene vil blant annet kunne løfte skatteinntektene for skattesvake kommuner og kan isolert sett bidra til å bedre den økonomiske situasjonen i disse kommunene. Endringer i grunnlaget for den kommunale inntektsskatten vil redusere usikkerheten knyttet til skatteinngangen for alle kommuner.

Gjeldsnivået i kommunesektoren har økt over tid, og dette gjør kommunesektorens økonomi mer sårbar for renteøkninger. Norges Bank økte i løpet av vel to år styringsrenten fra null til 4,5 prosent. Banken har signalisert at renten holdes uendret ut året før den settes gradvis ned.

Økte energipriser spesielt i 2022 som følge av Russlands begrensninger på eksport av gass bidro til høye offentlige inntekter som har bidratt til at pensjonsfondet har fortsatt å øke. Handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert et stykke frem i tid, med mindre store kursfall på verdens børser fremskynder dette. Samtidig vil befolkningen i arbeidsdyktig alder snart helt slutte å vokse. Veksten i de løpende inntektene i statsbudsjettet og finansieringsbidraget fra fondet vil dermed ganske raskt reduseres. Samtidig vil utgiftene vokse raskere som følge av flere eldre. Krigen i Ukraina har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere. Det gir isolert sett 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. Utvalget vil igjen understreke at staten på sin side bør styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne u hensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien

*Stortinget vedtok under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner slik at det, sammen med anslått merskattevekst, kompenserte for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023. Siden da har både skatteinngangen blitt høyere og kostnadsveksten blitt lavere enn anslått. Oppdatert informasjon viser at kommunesektoren reelt sett fikk i overkant av 12 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i revidert budsjett, der lavere kostnadsvekst tilsvarende 4,2 mrd. kroner gir et varig lavere kostnadsnivå fremover.*

*I Saldert budsjett 2024 la regjeringen opp til en realvekst i frie inntekter i 2024 på 2,2 mrd. kroner. Til Revidert nasjonalbudsjett 2024 (RNB24) ble anslaget på realveksten nedjustert som følge av at inntektsnivå i 2023 ble oppjustert, og inntektsnivået i 2024 er om lag uendret.*

*Regnskapstall for 2023 gir et netto driftsresultat for kommunesektoren (kommuner og fylkeskommuner) på 1,3 prosent av driftsinntektene som er under det anbefalte nivået til utvalget. Regnskapstallene viser også at disposisjonsfondene for sektoren utgjorde 96 mrd. kroner ved utgangen av 2023, tilsvarende 13,6 prosent av driftsinntektene, som er noe nedgang fra året før. Over flere år har kommunesektoren hatt høyere vekst i frie inntekter enn forutsatt i de fremlagte budsjettene, særlig som følge av betydelig merskattevekst. I perioden 2015–2022 var netto driftsresultat i hovedsak godt over Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) sitt anbefalte nivå, som er 2 prosent av driftsinntektene over tid. De høye driftsresultatene har bidratt til at mange kommuner har kunnet spare betydelige midler i disposisjonsfond.*

*Den spesielt store merskatteveksten i 2021 sammen med uventet høy kostnadsvekst i 2021 og 2022 har bidratt til at realverdien av frie inntekter har falt etter 2021. Når det tas hensyn til merkostnader til demografi, er nivået på de frie inntektene i 2024 om lag på nivået i 2016.*

### 2.1 Innledning

Dette kapitlet redegjør for utviklingen i kommuneøkonomien basert på et sett av indikatorer, rapportert i tabell 2.1. Indikatorene er basert på Statistisk sentralbyrås statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, nasjonalregnskapsstatistikk og KOSTRA. Det er gjort et unntak fra offisielle definisjoner i statistikken ved at bompenger ikke er inkludert i utvalgets definisjon av inntekter innenfor kommuneopplegget.

Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor og har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag, herunder velferdstjenester som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester.

I 2023 utgjorde kommunalt konsum 14,6 prosent av BNP Fastlands-Norge, omtrent som i 2022 og i de siste årene før pandemien. Under pandemiårene 2020 og 2021 var andelen tilnærmet 15 pst, se også figur 2.2B. I 2022 og 2023 var andelen lavere, men fortsatt noe høyere enn i årene før pandemien.

I 2023 anslås sektorens løpende inntekter utenom formuesinntekter og bompenger til 703 mrd. kroner, noe som tilsvarer 18,4 prosent av BNP for Fastlands-Norge, ned fra en andel på 18,8 prosent i 2022, se også figur 2.2B. Under pandemiårene lå andelen på 19,4 prosent. De viktigste inntektene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, også omtalt som

**Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien<sup>1</sup>**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi</b>											
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,7	13,8	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	14,8	14,9	14,5	14,6
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-N.	17,8	17,7	18,1	18,7	18,9	18,7	18,6	19,4	19,4	18,8	18,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	16,8	16,7	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,5	17,5	17,0	17,0
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total	19,5	19,4	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7	19,1	18,9
<b>B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien</b>											
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	2,3	2,2	1,4	0,9	2,2	1,9	2,3	-2,8	4,5	3,7	0,7
Saml. inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. <sup>2</sup>	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	2,0	-0,6	1,2
Kommunal deflator, pst. endring	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	6,7	4,3
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4	71,8
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,5	77,0	76,6
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,3	-1,7	0,1
Aktivitetsendring i kommunesektoren, pst. endring	2,4	1,2	2,2	3,0	1,4	2,6	2,6	-1,0	2,0	0,4	1,8
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	0,8	1,0
Produktinnsats, pst. volumendring	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,7	-1,2	5,3
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	1,8	-1,4
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,6	13,3	14,1	13,8
Netto driftsresultat, konsern, pst. av driftsinntekter <sup>3</sup>	3,3	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter <sup>4</sup>	6,9	6,9	8,2	10,2	11,4	12,4	12,2	11,8	13,8	14,9	13,6
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-5,0	-5,5	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-1,5	-2,9	-6,4
Netto gjeld uten pensjonsreserver, i pst. av inntekter <sup>5</sup>	41,8	46,1	45,0	44,1	43,6	44,3	47,3	48,6	47,3	47,3	53,3

<sup>1)</sup> Tallene er basert på Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskapstall publisert 16. mai 2024, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 7. juni 2024 og KOSTRA-tall publisert 17. juni.

<sup>2)</sup> Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien.

<sup>3)</sup> Brudd i tidsserien. Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat.

<sup>4)</sup> Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra).

<sup>5)</sup> Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal 2022 fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå.

Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabell 2.1 oppgis tall uten disse fordringene.

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

frie inntekter. De frie inntektene anslås til 483 mrd. kroner i 2023, tilsvarende 71,8 prosent av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget.

## 2.2 Aktivitets- og inntektsutviklingen

### *Inntektsutviklingen i 2023*

Tabell 2.2 viser den anslåtte realveksten i kommunesektorens inntekter i 2023 hentet fra budsjetter ved ulike tidspunkt. I beregningen av veksten er hverken inntekter knyttet til oppgaveendringer eller engangsoverføringer inkludert.

**Tabell 2.2 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2023. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2023-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap).**

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
<i>Målt i forhold til regnskap for 2022</i>				
Nasjonalbudsjettet 2023 .....	2,5	0,4	-0,1	0,0
Saldert budsjett 2023 (inkl. budsjettavtalen).....	3,4	0,6	-0,1	0,0
Revidert nasjonalbudsjett 2023 .....	-8,0	-1,3	-11,6	-2,4
Nasjonalbudsjettet 2024 <sup>1</sup> .....	-0,1	0,0	-4,0	-0,8
Revidert nasjonalbudsjett 2024 .....	7,6	1,2	0,7	0,1
<i>Målt i forhold til anslag i RNB22 .....</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2023	-	-	1,8-2,3	-
Nasjonalbudsjettet 2023 .....	5,2	0,9	2,6	0,6
Saldert budsjettet 2023.....	6,1	1,0	2,6	0,6

Kilde: Finansdepartementet

Til Revidert nasjonalbudsjett 2023 var anslaget for kostnadsveksten i 2023 høyere enn anslaget i Saldert budsjett 2023. Stortinget vedtok derfor under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner slik at det, sammen med anslått merskattevekst, kompenserte for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023.

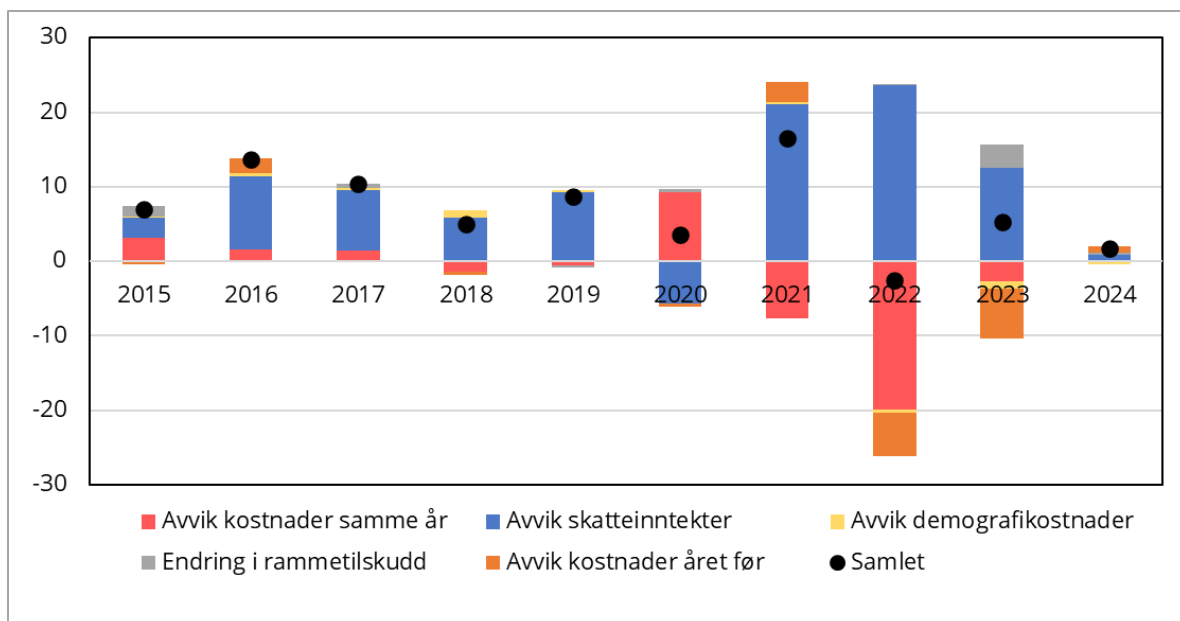
Siden da har både skatteinngangen blitt høyere og kostnadsveksten blitt lavere enn anslått. Oppdatert informasjon viser at kommunesektoren reelt sett fikk i overkant av 12 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i revidert budsjett, der 7,9 mrd. kroner skyldes høyere skatteinntekter enn ventet og 4,2 mrd. kroner skyldes lavere kostnadsvekst enn ventet, se figur 2.1. Lavere kostnadsvekst gir et varig lavere kostnadsnivå fremover.

Realveksten i frie inntekter fra 2022 til 2023 anslås nå til 0,7 mrd. kroner, se tabell 2.2. Det er en oppjustering fra anslagene i tidligere budsjettstasjoner, som følge av et høyere inntektsnivå i 2023 enn ventet.

Figur 2.1 viser avviket mellom faktisk realverdi på frie inntekter og anslått realverdi i saldert budsjett<sup>1</sup>, fordelt på bidrag fra avvik i skatteinntekter, endret kommunal deflator i budsjettåret, endret kommunal deflator året før, avvik i anslag på kostnader til demografi og bevilgningsendringer i rammetilskuddet gjennom året. Realverdien av de frie inntektene har i gjennomsnitt vært 6,9 mrd. 2024-kroner høyere enn anslått i saldert budsjett i perioden 2015 til 2024. Det er i hovedsak høyere skatteinntekter enn ventet som har bidratt til det.

Historisk har det vært små avvik mellom anslått og faktisk kostnadsutvikling, og anslagene har bommet både på opp- og nedsiden. De siste årene skiller seg imidlertid litt ut, med høyere kostnadsvekst enn først anslått. Uventet kostnadsvekst trekker isolert ned realverdien av inntektene. I 2023 ble kostnadsveksten overkompensert, og samlet sett for året ble realveksten i inntektene bedre enn forutsatt. I alle årene i figuren, med unntak av 2022, har realinntektene utviklet seg bedre enn ventet, noe som særlig må ses i sammenheng med høy merskattevekst. I 2024 ligger realinntektene an til å bli omtrent som anslått i saldert budsjett.

<sup>1</sup> For 2024 benyttes avviket mellom anslag på realverdi på frie inntekter fra Revidert nasjonalbudsjett 2024 og saldert budsjett.



**Figur 2.1 Merinntekter og mindretgifter<sup>1</sup> i kommuneopplegget. Avvik mellom anslag i saldert budsjett og oppdaterte tall på skatteinntekter, kommunal deflator<sup>2</sup>, merkostnader til demografi<sup>3</sup> og rammetilskudd<sup>4</sup>. Mrd. 2024-kroner**

<sup>1</sup> I 2020 var endringer i skatt og deflator fra anslaget i saldert budsjett 2020 i stor grad knyttet til pandemien. Sammen med anslåtte merutgifter/mindreinntekter i tjenestene som følge av pandemien samt redusert arbeidsgiveravgift, inngikk dette i grunnlaget for koronakompensasjonen til kommunesektoren for 2020.

<sup>2</sup> Anslaget på merkostnader til pensjon er hensyntatt i anslått kostnadsvekst i saldert budsjett. I endelige tall inngår faktiske pensjonskostnader i kostnadsveksten gjennom kommunal deflator.

<sup>3</sup> Avvikene for demografikostnadene som finansieres av de frie inntektene i årene 2014-2017 er anslått til 75 prosent av avvikene for de totale merkostnadene knyttet til demografiske endringer.

<sup>4</sup> Nedtrekket på 12,1 mrd. i rammetilskuddet i 2022 er trukket ut av merskatteveksten.

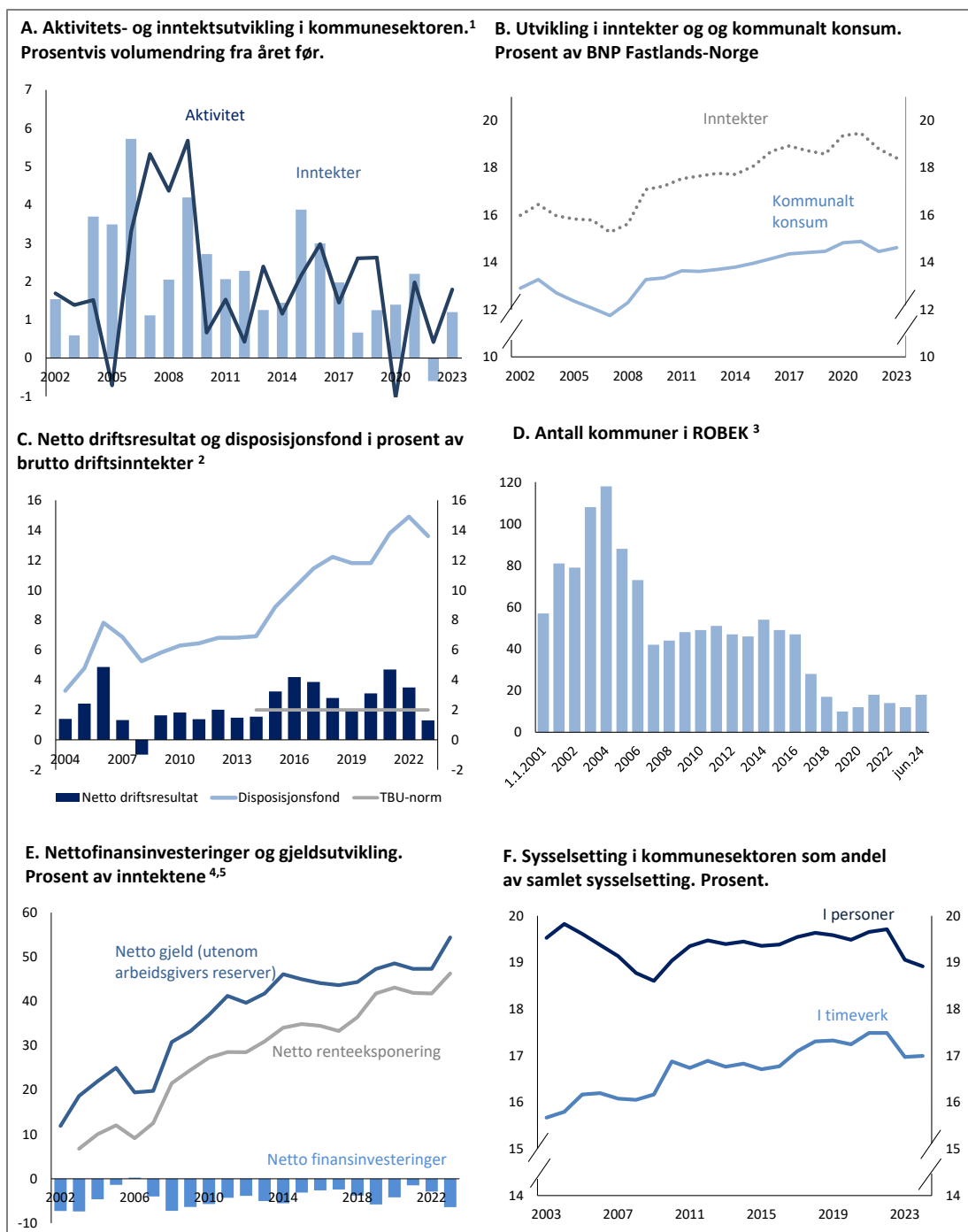
Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og Finansdepartementet

### *Aktivitetsvekst- og inntektsutviklingen i 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, se boks 2.2. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til den løpende tjenesteproduksjon finansiert av kommunesektoren og nyinvesteringer. Når en sammenligner aktivitetsveksten med realveksten i samlede inntekter, får man en indikasjon på hvordan utviklingen påvirker nettofinansinvesteringer i sektoren. Se punkt 2.4 for omtale av nettofinansinvesteringer.

Figur 2.2A sammenligner aktivitets- og inntektsvekst for kommuneforvaltningen etter 2002. I 2023 er aktivitetsveksten i kommunesektoren beregnet til 1,8 prosent, en oppgang fra 0,4 prosent i 2022. Bak anslaget ligger det en vekst i utførte timeverk på 1,0 pst og en vekst i produktinnsats på 5,3 pst, mens en nedgang i bruttorealinvesteringer på 1,4 prosent trekker i motsatt retning. Investeringene i kommunesektoren avtok i 2023 etter moderat vekst året før, men investeringsnivået er fortsatt forholdsvis høyt.

Samtidig beregnes realveksten i de samlede inntektene til 1,2 prosent. I starten av pandemien var det høy inntektsvekst og lav aktivitetsvekst, mens det de to siste årene har vært omvendt. Det kan tyde på at aktivitet som ikke var mulig under pandemien er gjenopptatt. Aktivitetsveksten var høyere enn inntektsveksten skulle tilsi, noe som gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeldsvekst.



**Figur 2.2 Utviklingen i kommuneøkonomien**

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

<sup>2</sup> Inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat og i brutto driftsinntekter. I figur 2.2E er det korrigert for denne endringen i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden. Tallene avviker derfor fra tilsvarende tall i tabell 2.1 for årene t.o.m. 2013. Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessig mer- og mindreforbruk.

<sup>3</sup> Med unntak av 1.1.2001, da registeret ble opprettet, og 2024 er alle tall per 31.12. i det respektive år.

<sup>4</sup> Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

<sup>5</sup> Nettofinansinvesteringer og nettogjeld (både med og uten arbeidsgivers reserver) er oppgitt i prosent av kommuneforvaltningens samlede inntekter. Netto renteeksponering er oppgitt i prosent av kommunenes brutto driftsinntekter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

## 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Brutto driftsresultat er lik forskjellen mellom driftsinntekter og driftsutgifter eksklusiv avskrivninger. Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av årets løpende inntekter etter at årets løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler). Netto driftsresultat viser dermed hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Oppdaterte tall for brutto og netto driftsresultat i 2023 ble publisert av Statistisk Sentralbyrå 17. juni 2023.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.<sup>2</sup> Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet. Utvalget har ikke gitt anbefalinger for den enkelte kommune og fylkeskommune. Hva som ut fra samme bakenforliggende resonnement vil være det anbefalte nivået for den enkelte kommune og fylkeskommune, vil blant annet avhenge av avskrivninger, lånegjeld og avdrag. For eksempel vil høyere avskrivninger trekke i retning av et høyere anbefalt driftsresultat, mens høyere avdrag vil trekke i retning av et lavere anbefalt resultat. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2010–2023 er vist i tabell 2.3. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2010–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2022 stort sett på et nivå godt over utvalgets anbefaling. Gjennom de gode driftsresultatene fram til 2022 har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide reserver, og disposisjonsfondene utgjorde om lag 15 prosent ved utgangen av 2022.

Netto driftsresultat ble redusert fra 2022 til 2023. For sektoren som helhet var netto driftsresultat på 1,3 prosent og for kommunene 0,8 prosent, det vil si under de anbefalte nivåene, For fylkeskommunene var driftsresultatet omtrent på det anbefalte nivået med 4,2 prosent.

Både 2022 og 2023 var kjennetegnet av sterk prisvekst og stigende renter. Samtidig ble skatteinntektene høyere enn anslått. Netto driftsresultat i 2022 og 2023 må ses i lys av dette. Nedgangen i netto driftsresultat i 2023 skyldtes svakere brutto driftsresultater og må blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid på å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Et høyere rentenivå førte til økte renteutgifter, men for sektoren samlet ble denne effekten motvirket av økt utbytte og avkastning på finansielle plasseringer. Mye av det økte utbytte henger sammen med store overskudd i kraftselskaper som følge av høye kraftpriser.

---

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



**Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat (eks. avskrivninger) etter at merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer er trukket fra for årene før 2014.1 Konsern. Prosent av brutto driftsinntekter.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Kommunesektoren</b>														
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8	6,0
Netto driftsresultat	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,6	1,3
Disposisjonsfond <sup>3</sup>	6,4	6,6	6,9	6,9	6,9	8,2	10,2	11,4	12,2	11,9	11,8	13,8	14,9	13,6
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>														
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4	5,6
Netto driftsresultat	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0	0,8
Disposisjonsfond <sup>3</sup>	6,0	6,1	6,5	6,7	6,6	7,8	10,0	11,4	12,2	11,8	11,5	13,4	14,7	13,3
<b>Fylkeskommunene</b>														
Brutto driftsresultat <sup>1</sup>	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,1	8,2
Netto driftsresultat	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,4	4,2
Disposisjonsfond <sup>3</sup>	8,7	8,9	9,0	8,3	8,7	10,3	11,2	11,6	12,7	12,3	13,0	15,8	16,1	15,3

<sup>1</sup> Fra og med 2014 ble merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

<sup>2</sup> Avskrivninger er ikke trukket fra.

<sup>3</sup> Inkluderer også regnskapsmessig mindreforbruk (lagt til) og regnskapsmessig merforbruk (trukket fra). Tilsvarende fri egenkapital drift.

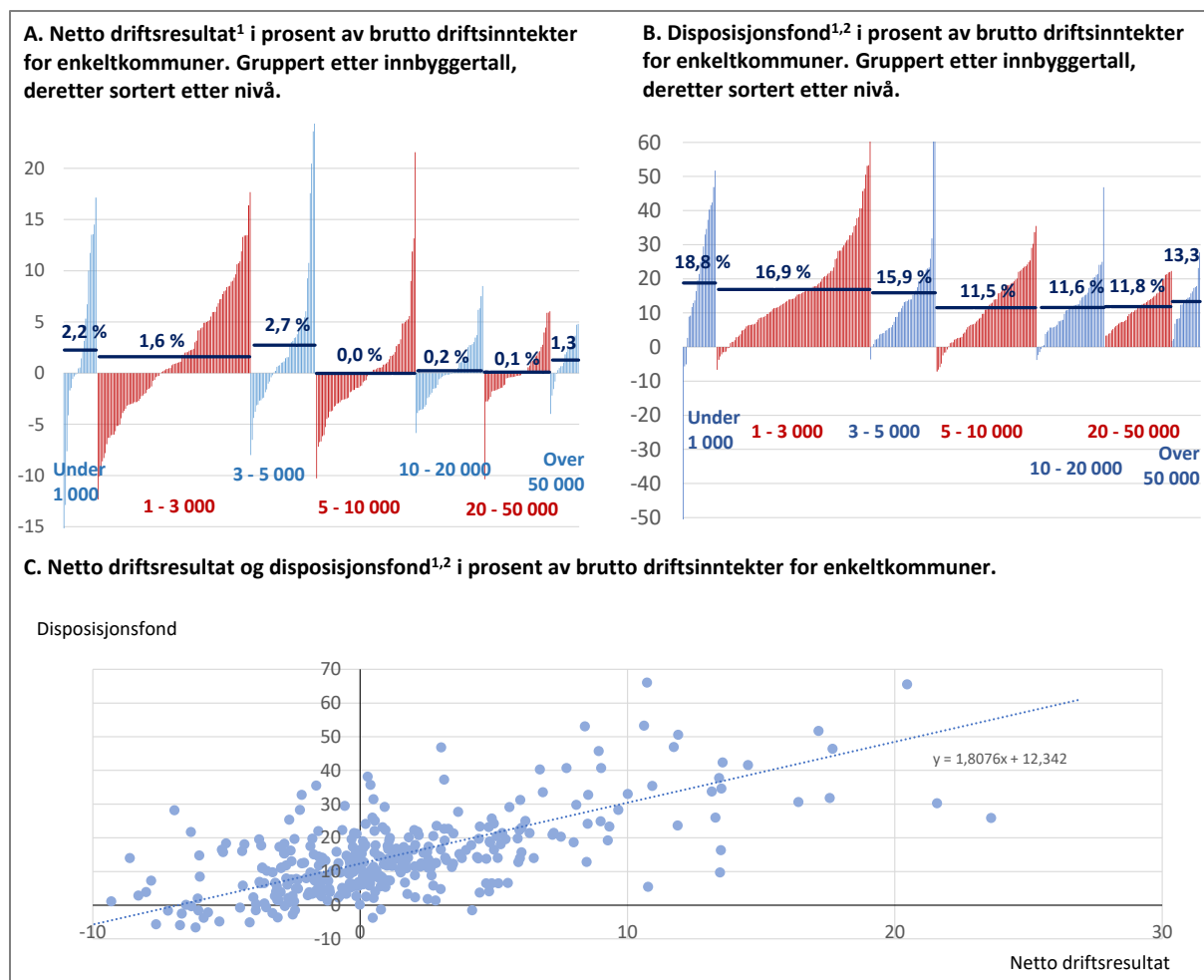
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Svakere driftsresultater i kombinasjon med at deler av fondene ble brukt til å finansiere investeringer bidro til at disposisjonsfondene gikk noe ned i 2023, men disposisjonsfondene er fremdeles store. For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 13,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023. Driftsreservene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler. Mange kommuner og fylkeskommuner står dermed godt rustet for å håndtere usikkerhet og kan tære på de oppsparte midlene ved uforutsette negative hendelser. Disposisjonsfondene gir også rom for å redusere gjeldsopptak eller foreta investeringer og gir således kommunene en større handlefrihet utover det som følger av veksten i frie inntekter i årene fremover.

Bak tallene for netto driftsresultat og disposisjonsfond skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, og variasjonen er større enn i foregående år. Variasjonene er store innenfor alle kommunegrupper, som vist i 2.3A og B, og det var en tendens til at kommunene som hadde svake driftsresultater, også hadde lavere disposisjonsfond, som vist i figur 2.3C. Det er imidlertid også flere kommuner som har lave netto driftsresultat og høye disposisjonsfond.

Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 2.3A, hvor kommunene er gruppert etter henholdsvis innbyggertall, og deretter innenfor hver gruppe sortert etter nivået på driftsresultatet. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene.

Den store spredningen har blant annet sammenheng med at en del kommuner også i 2023 hadde høye inntekter fra kraftproduksjon og fra Havbruksfondet, samtidig som det har vært



**Figur 2.3 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i 2023 for kommunene i prosent av brutto driftsinntekter.**

<sup>1</sup>Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller disposisjonsfond som var større enn skalaen på y-aksen i figuren

<sup>2</sup>Inkluderer også regnskapsmessige mindreforbruk, mens regnskapsmessige merforbruk er trukket fra, dvs. viser kommunenes frie egenkapital til drift.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA)

store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. Også forskjellene i nivå på finansplasseringer og avkastningen fra dem er store. Med høyere rente bidrar også ulik gjeldsbelastning i større grad til større spredning.

Alle kommunegruppene hadde svakere driftsresultater i 2023 enn i 2022, men driftsresultatene i 2023 var jevnt over bedre i kommuner med under 5 000 innbyggere.

Nærmere halvparten kommuner hadde et negativt netto driftsresultat i 2023. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med gode driftsresultater. Dette er vist i figur 2.3B, hvor kommunene er sortert på samme måte som for driftsresultatene over, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Det uveide gjennomsnittet for de ulike gruppene er vist med de horisontale strekene. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk («negative disposisjonsfond»). I alt hadde 25 kommuner et akkumulert merforbruk. For elleve av dem var merforbruket større enn tre prosent. Hvis merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke

dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at kommunen blir meldt inn i ROBEK.

Per 20. juni 2024 var det 18 kommuner i ROBEK, fortsatt et lavt antall sammenliknet med de fleste årene så langt på 2000-tallet, jf. figur 2.2D. Til tross for relativt svake driftsresultater i mange kommuner i fjor, ser det ut som det kun blir en liten økning i antall kommuner i ROBEK i 2024.

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene, fra 0,8 prosent i Møre og Romsdal til 8,2 prosent i Troms og Finnmark.<sup>3</sup> Fylkeskommunenes disposisjonsfond varierte fra 9,7 prosent i Møre og Romsdal til 21,8 prosent i Vestfold og Telemark.

## 2.4 Nettofinansinvesteringer og netto gjeld

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet. Nettofinansinvestering, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Negative nettofinansinvesteringer viser til et underskudd før lånetransaksjoner.

Tallene for 2023 viser at kommuneforvaltningen hadde negative nettofinansinvesteringer på 45 mrd. kroner, tilsvarende 6,4 prosent av samlede inntekter. Det er en økning i underskudd på 25,3 mrd. kroner fra 2022. Økningen i underskuddet må blant annet ses i sammenheng med høye bruttorealinvesteringer.

Figur 2.2E viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Dette finansielle sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.

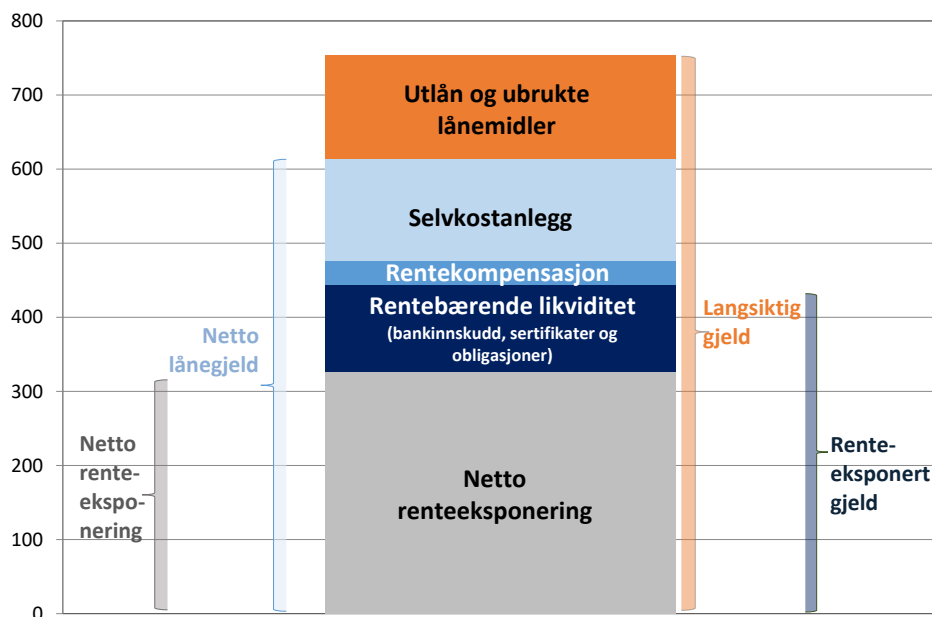
Ved utgangen av 2023 utgjorde sektorens nettogjeld 53,3 prosent av inntektene<sup>4</sup>, se figur 2.2E. Dette er en forholdsvis stor økning fra 2022 og skyldes i hovedsak lave netto driftsresultat og høye pensjonspremier. Nettogjelden gir ikke nødvendigvis et uttrykk for den gjelden som belaster kommuneøkonomien. I figur 2.4 er kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 753 mrd. kroner ved utgangen av 2023. Noe av gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe knyttet seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, som i hovedsak finansieres gjennom gebyrer fra innbyggerne. Videre er det slik at staten dekker renteutgifter og noen avdrag på investeringer til skole, kirker, sykehjem og transporttiltak i

---

<sup>3</sup> Blant fylkeskommunene vil differansen mellom bruken av bundne inntekter og avsetningen av bundne midler normalt være større enn i kommunene. I 2023 var dette særlig tilfelle for Troms og Finnmark, hvor netto driftsresultat etter bundne avsetninger var 4,4 prosent. 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 avsetninger.

<sup>4</sup> Netto gjeld eksklusive arbeidsgivers pensjonsreserver. Deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Netto gjeld medregnet arbeidsgivers reserver er derfor lavere.



**Figur 2.4 Sammensetning av kommunesektorens langsiktige gjeld. 2023. Mrd. kroner.**

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fylkene. Basert på disse tallene kan gjelden der renteutgiftene må dekkes direkte av kommunesektoren selv, som i figur 2.4 er benevnt renteeksponert gjeld, anslås til 443 mrd. kroner, tilsvarende 63 prosent av driftsinntektene. Renteutgiftene for den øvrige gjelden vil normalt ikke belaste kommunebudsjettene over tid.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). For alle disse postene vil en eventuell høyere rente medføre økte inntekter for kommunesektoren, noe som delvis vil motsvare effekten som en økt rente har på renteutgiftene. Dersom en tar hensyn til disse faktorene, kan kommunesektorens netto renteeksponering ved utgangen av 2023 anslås til 327 mrd. kroner, eller om lag 46,3 prosent av driftsinntektene, en økning fra 41,8 prosent i 2022. Det innebærer at 1 prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 3¼ mrd. kroner, eller nærmere 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til eventuelle rentebindinger og effekten en endring i renten vil kunne ha på finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler.

## 2.5 Sysselsetting

Figur 2.2D viser utviklingen i sysselsettingen i kommunesektoren som andel av samlet sysselsetting fra 2002. Andelen har vært stabil på om lag 17 prosent over lengre tid. I pandemiårene 2020 og 2021 sto kommuneforvaltningen for 17,5 prosent av alle utførte timeverk. I 2022 kom andelen tilbake på 17,0 prosent, og forble uendret i 2023.

Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer har den kommunale sysselsettingsandelen de siste ti årene ligget på om lag 19,5 prosent. I 2023 stod kommuneforvaltningen for 19,0 prosent av samlet sysselsetting, uendret fra 2022.

## 2.6 Kommunesektorens inntekter i 2024

Dette avsnittet er basert på omtalen av kommunesektorens inntekter i regjeringens forslag til kommuneopplegget i Revidert nasjonalbudsjett 2024 (RNB2024). I tråd med etablert praksis regnes inntektsveksten i utgangspunktet fra anslått nivå på kommunesektorens inntekter i 2023 etter Stortingets behandling av RNB2023.<sup>5</sup>

**Tabell 2.3 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2024. Mrd. 2024-kroner og prosentvis vekst (anslag på regnskap)**

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Prosent	Mrd. kroner	Prosent
<i>Målt ift. anslag for 2023 i Revidert nasjonalbudsjett 2023:</i>				
Signalisert i Kommuneproposisjonen 2024	-	-	5,6 – 5,9	-
Nasjonalbudsjettet 2024	13,1	2,0	6,4	1,3
Saldert budsjett 2024 (inkl. budsjettavtalen)	14,5	2,2	6,4	1,3
<i>Målt ift. oppdaterte anslag for 2023:</i>				
Nasjonalbudsjettet 2024	8,8	1,3	2,2	0,4
Saldert budsjett 2024	10,3	1,6	2,2	0,4
Revidert nasjonalbudsjett 2024 etter avtale	8,4	1,3	-1,0	-0,2

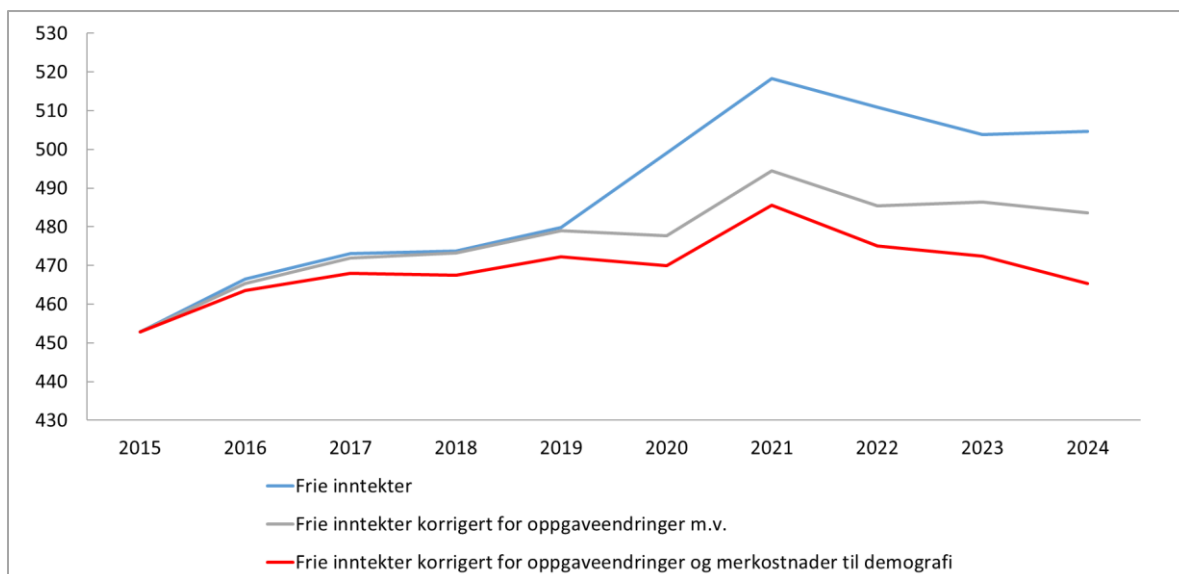
Kilde: Finansdepartementet

I Nasjonalbudsjettet 2024 la regjeringen opp til en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2024 på 2,2 mrd. kroner. Siden saldert budsjett er inntektsnivået i kommunesektoren oppjustert i 2023, mens inntektsnivået i 2024 er om lag uendret, noe som bidrar til at realveksten fra 2023 til 2024 nå ligger an til å bli noe lavere. Etter stortingsbehandlingen av RNB2024 anslås det en realnedgang i 2024 på 1,0 mrd. kroner i de frie inntektene og en realvekst på 8,4 mrd. i samlede inntekter, se tabell 2.3.

Skatteinngangen til kommunesektoren i inneværende år anslås nå å bli om lag 0,8 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i Saldert budsjett 2024. Oppjusteringen skyldes økt anslag på eiendomsskatten, mens skatt på inntekt og formue anslås å være på om lag samme nivå som i saldert budsjett. Den kommunale deflatoren anslås til 4,3 prosent fra 2023 til 2024, det samme som ble lagt til grunn i Saldert budsjett 2024.

Figur 2.4 viser nivået på de frie inntektene over tid målt i faste 2024-kroner. Inntektene var særlig høye i 2021 og 2022 som følge av betydelig merskattevekst. I 2020 og 2021 ble inntektene også løftet av betydelige overføringer til sektoren for å dekke ekstraordinære utgifter i forbindelse med pandemien, vist ved forskjellen mellom blå og grå linje i figuren. Midlertidige tiltak og oppgaveoverføringer mv. er korrigert ut i sistnevnte. Selv om realveksten i frie inntekter justert for oppgaveoverføringer nå anslås litt lavere enn i 2023, er nivået fortsatt høyere enn i årene før pandemien.

<sup>5</sup> Dette har sammenheng med at kommunene skal kunne planlegge ut fra et inntektsnivå som er mest mulig kjent, jf. boks 2.2.



**Figur 2.5 Utviklingen i frie inntekter med korreksjoner<sup>1,2,3</sup>. Mrd. 2024-kroner. 2015 til 2024**

<sup>1</sup> Den grå linjen er korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv.

<sup>2</sup> Den røde linjen er i tillegg justert for merkostnader til demografi.

<sup>3</sup> Det er justert for anslag på merkostnader til pensjon i 2024. Historisk inngår merkostnader til pensjon i kostnadsveksten (kommunal deflator).

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet.

Justeres det også for merutgifter til demografi (rød linje), anslås nivået på frie inntekter i 2024 å ligge noe under anslaget til Nasjonalbudsjettet 2024 og nivået i årene før pandemien. Når det tas hensyn til merkostnader til demografi, er nivået på de frie inntektene i 2024 om lag på nivået i 2016.

I figuren (grå og rød linje) er det korrigert for alle engangsoverføringer, samt overføringer som skal styrke spesifiserte tjenestetilbud i kommunene. En del av dette er midler som gjør kommunene bedre rustet til å tilby tjenester, men som korrigeres ut når vi beregner veksten i frie inntekter. Gjennom effektivisering kan kommunesektoren skaffe seg et større handlingsrom i år og videre fremover enn det utviklingen i de økonomiske rammevilkårene isolert sett tilsier.

## Boks 2.1 Realvekst og realnivå i kommunesektorens inntekter i budsjettene

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

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

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

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

Dette kan illustreres med tallene for 2022 slik de foreligger nå. Den kommunale deflatoren for 2021 økte med 1,6 prosentpoeng fra RNB 2021/Kommuneproposisjonen 2022. Dette påvirker ikke realveksten i 2022 fordi 2021-deflatoren måler kostnadsveksten fra 2020 til 2021. Men en høyere deflator i 2021 betyr at det anslåtte nominelle inntektsnivået for 2021 fra RNB21/ Kommuneproposisjonen 2022 isolert sett innebærer et lavere reelt inntektsnivå i 2021 enn det som opprinnelig var planlagt. Dersom en ser på realveksten over to år, fra 2020 til 2022, fører dette til at den planlagte reelle inntektsøkningen fra 2021 til 2022 (som ikke er endret som følge av deflatorendringen i 2021) isolert sett vil gi et lavere reelt inntektsnivå i 2022 enn lagt til grunn i Kommuneproposisjonen 2022.

## Boks 2.2 Aktivitetsutvikling, produktinnsats og utførte timeverk

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Bruttorealinvestering**

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

### **Utførte timeverk**

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



### 3 Utvikling i kommunale tjenester

*I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2016 til 2023, og da særlig utviklingen i løpet av det siste året.*

*I barnehagesektoren fortsatte økningen i dekningsgraden for 1–2-åringer og var 89 prosent i 2023. Dekningsgraden blant 3–5-åringene har stabilisert seg på om lag 97 prosent. Antall årsverk i barnehagene har økt til tross for at tallet på barn i barnehager har vært stabilt, noe som må ses i sammenheng med nasjonale vedtak om bemannings- og pedagognormer. Nesten alle barnehager oppfylte bemanningsnormen i 2023, mens 65 prosent oppfylte pedagognormen, noe som er en nedgang fra 2022.*

*Andel elever som får spesialundervisning i grunnskolen og antall årstimer per elev til elever som får spesialundervisning økte marginalt for alle trinnene i 2023 sammenlignet med 2022. For grunnskolen samlet var gjennomsnittlig gruppestørrelse i 2023 på samme nivå som i 2022.*

*Innenfor videregående opplæring er det en stadig høyere andel som fullfører innen fem år, og det er stadig færre som fullfører på mer enn normert tid. Samtidig er det fortsatt betydelig geografisk variasjon i fullføring og stor variasjon mellom studieretninger. Andelen elever som slutter i videregående opplæring uten å fullføre fortsatte å øke i 2023, som i 2021 og 2022.*

*I helse og omsorg fortsatte årsverksinnsatsen å øke. Samtidig har det vært en reduksjon i dekningsgradene blant eldre 80 år og over. Dette har sammenheng med en økning i antall eldre, men trolig også bedre helse og funksjonsnivå. Andelen brukere under 67 år i hjemmetjenesten fortsetter å øke. Selv om lege- og sykepleierdekningen er høy i Norge, har mange kommuner betydelige utfordringer med å rekruttere fastleger og sykepleiere. I distriktene er utfordringene større enn ellers i landet.*

*Omfanget av den kommunale barnevernstjenesten har økt i flere år. I barnevernet var det en reduksjon i andel barn med undersøkelser og tiltak i 2020 og 2022, noe som tidligere er antatt å ha sammenheng med koronapandemien. Siden nedgangen i andel med barnevernstiltak har fortsatte i 2023, er trolig andre forklaringer vel så viktige. Andel barn med undersøkelser i 2023 er på samme nivå som i 2022.*

#### 3.1 Demografiske endringer

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2016–2023 økte antall innbyggere i disse gruppene med 24 800 personer. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på 35 500 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med nærmere 10 700 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2016–2023 med 291 900 personer, tilsvarende 5,5 prosent.

**Tabell 3.1 Befolkningsutviklingen. Innbyggertall per 31.12. i ulike aldersgrupper av spesiell betydning for ulike deler av kommunale tjenester.**

	2016	2022	2023	Endring 2016-23	Endring 2022-23	Årlig endring 2016-23, pst.	Årlig endring 2022-23 pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	307 437	284 679	281 462	-26 000	-3 200	-1,3	-1,1
Antall barn 1-2 år	120 572	112 193	111 125	-9 400	-1 100	-1,2	-1,0
Antall barn 3-5 år	186 865	172 486	170 337	-16 500	-2 100	-1,3	-1,2
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	633 253	645 043	645 411	12 200	400	0,3	0,1
<b>Videregående</b>							
Antall unge 16-18 år	196 165	195 385	199 285	3 100	3 900	0,2	2,0
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 131 051	1 112 191	1 112 853	-18 200	700	-0,2	0,1
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	766 002	891 835	915 472	149 500	23 600	2,6	2,6
Antall eldre 67-79 år	545 022	645 483	658 996	114 000	13 500	2,8	2,1
Antall eldre 80-89 år	176 371	200 377	210 751	34 400	10 400	2,6	5,2
Antall eldre 90 år og over	44 609	45 978	45 727	1 100	-300	0,3	-0,7
<b>Totalt:</b>							
Andel innbyggere 1-18 år og 80 år og over (pst.)	25,8	25,0	24,9	-0,9	-0,1	-	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Gjennom 2023 gikk antall barn ned. Det ble om lag 3 200 færre barn i aldersgruppen 1–5 år, mens barn i aldersgruppen 6–15 år økte med 400 og unge i aldersgruppen 16–18 år økte med 3 900 personer. Det ble om lag 10 100 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i overkant av 61 200 i løpet av 2023, tilsvarende 1,1 prosent.

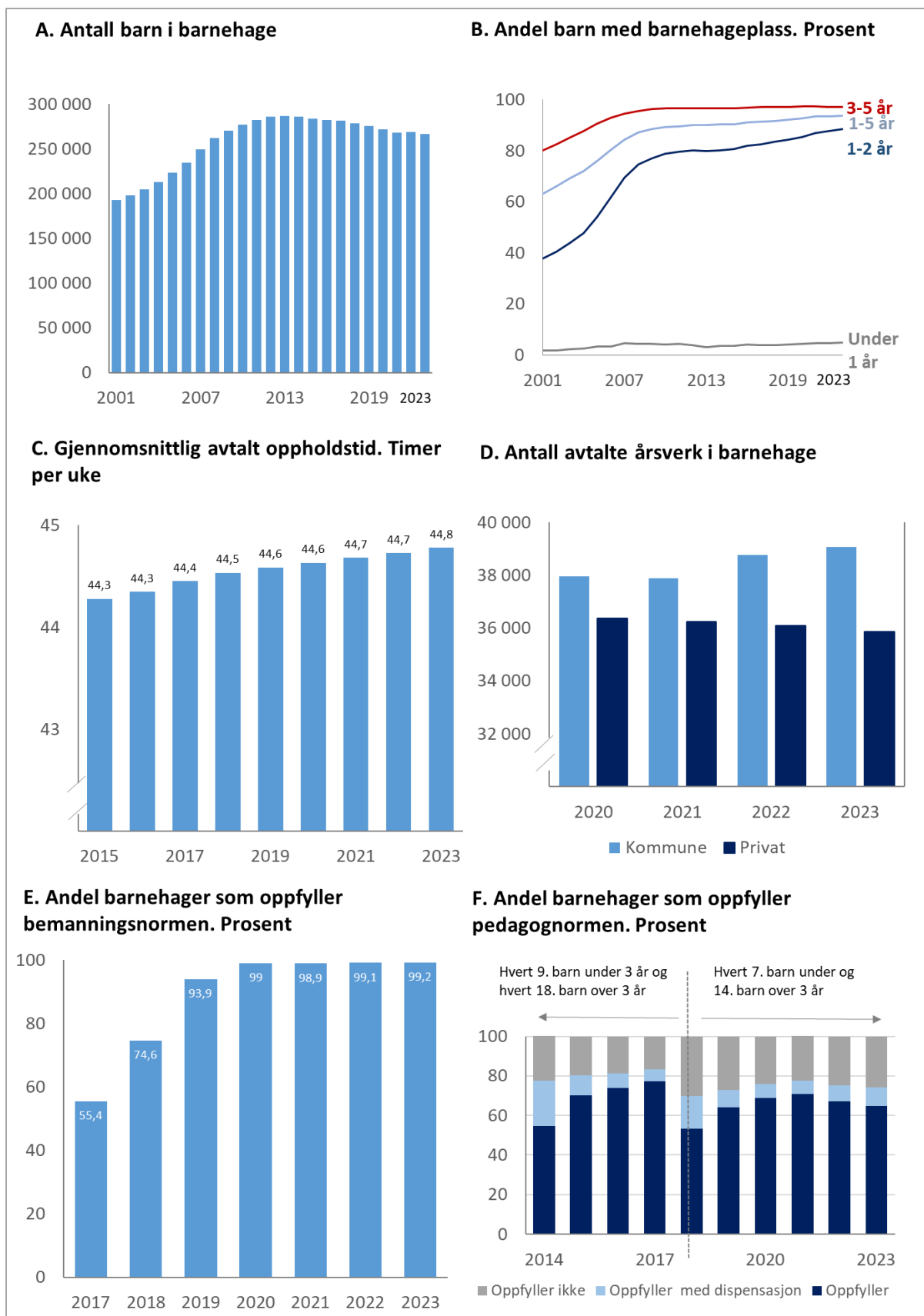
Som en følge av krigen i Ukraina, flyktet mange av innbyggerne til andre land. I Norge var det om lag 28 800 flere bosatte innvandrere fra Ukraina ved inngangen til 2024 enn året før, noe som er en økning på 78,2 prosent. Dette har bidratt til vekst i innbyggertallet, særlig blant ungdom.

Utviklingen i enkeltkommuner og de enkelte fylkeskommunene vil kunne avvike fra den nasjonale utviklingen.

## 3.2 Barnehage

Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2015 og fram til 2021. I 2022 gikk barnetallet i barnehagealder noe opp, noe som må ses i sammenheng med økningen i antall bosatte flykninger fra Ukraina. I 2023 gikk barnetallet ned med i overkant av 1 800 barn i 2023, jf. figur 3.1A. Barnehagedekningen har gått gradvis opp fra 90,4 prosent i 2015 til 93,8 prosent i 2023, jf. figur 3.1B. Om lag halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg på i overkant av 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1–2-åringene i 2023. I 2023 gikk 88,6 prosent av 1–2-åringene i barnehage, noe som er en økning på 0,9 prosentpoeng fra året før. Dekningsgraden for 1–5-



**Figur 3.1 Utvikling i barnehagesektoren**

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

åringene var på 93,8 prosent i 2023, en økning på 0,4 prosentpoeng fra 2022 og en økning på 1,7 prosentpoeng fra 2019.

Avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass økte med 0,5 timer fra 2015 til 2023, jf. figur 3.1C. I 2023 økte den avtalte oppholdstiden marginalt fra 2022 til om lag 44,8 timer.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk økte samlet sett med om lag 100 fra 2022 til 2023. I de kommunale barnehagene økte antall årsverk med i overkant av 300 årsverk i 2023, tilsvarende om lag 0,8 prosent. I de private barnehagene ble antall årsverk redusert med i overkant av 200 årsverk i 2023, tilsvarende om lag 0,6 prosent. Antall samlet årsverk i prosent økte noe i 2023, mens antall barn i barnehage i samme periode gikk ned, noe som betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte noe i 2023. I de private barnehagene ble bemanningstettheten litt høyere som følge av at årsverksreduksjonen var lavere enn reduksjonen i antallet barn i de private barnehagene fra 2022 til 2023.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt høyere bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2023 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De private barnehagene hadde en bemanningstetthet i 2023 på 5,7 barn per ansatt.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 3.1E. Totalt gikk det 2 166 barn i 45 barnehager som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2023. Dette var en stor reduksjon fra 2018 da tallet var 86 100 barn, og tallet ligger på omtrent samme nivå som i 2022. Se boks 3.1 om bemanningsnormen.

65 prosent av barnehagene oppfylte i 2023 pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 3.1F, en nedgang fra 67 prosent i 2022. Det er totalt ca. 1 600 barnehager som ikke oppfyller pedagognormen, inkludert barnehager med dispensasjon fra utdanningskravet. 1 000 av disse barnehagene mangler ett årsverk for å oppfylle pedagognormen. Resten mangler to eller flere årsverk. I gjennomsnitt var det 13,5 barn per barnehagelærer i 2023, en økning fra 13,1 barn per barnehagelærer i 2022. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det i 2023 brutto rundt 2 800 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 700 årsverk om barnehager med dispensasjon holdes utenom.

Andelen av grunnbemanningen som var utdannede barnehagelærer, var i 2023 på 42,4 prosent, en nedgang fra 43,0 prosent i 2022.

### Boks 3.1 Bemanningsnorm

Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for

alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

### Boks 3.2 Pedagognorm

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

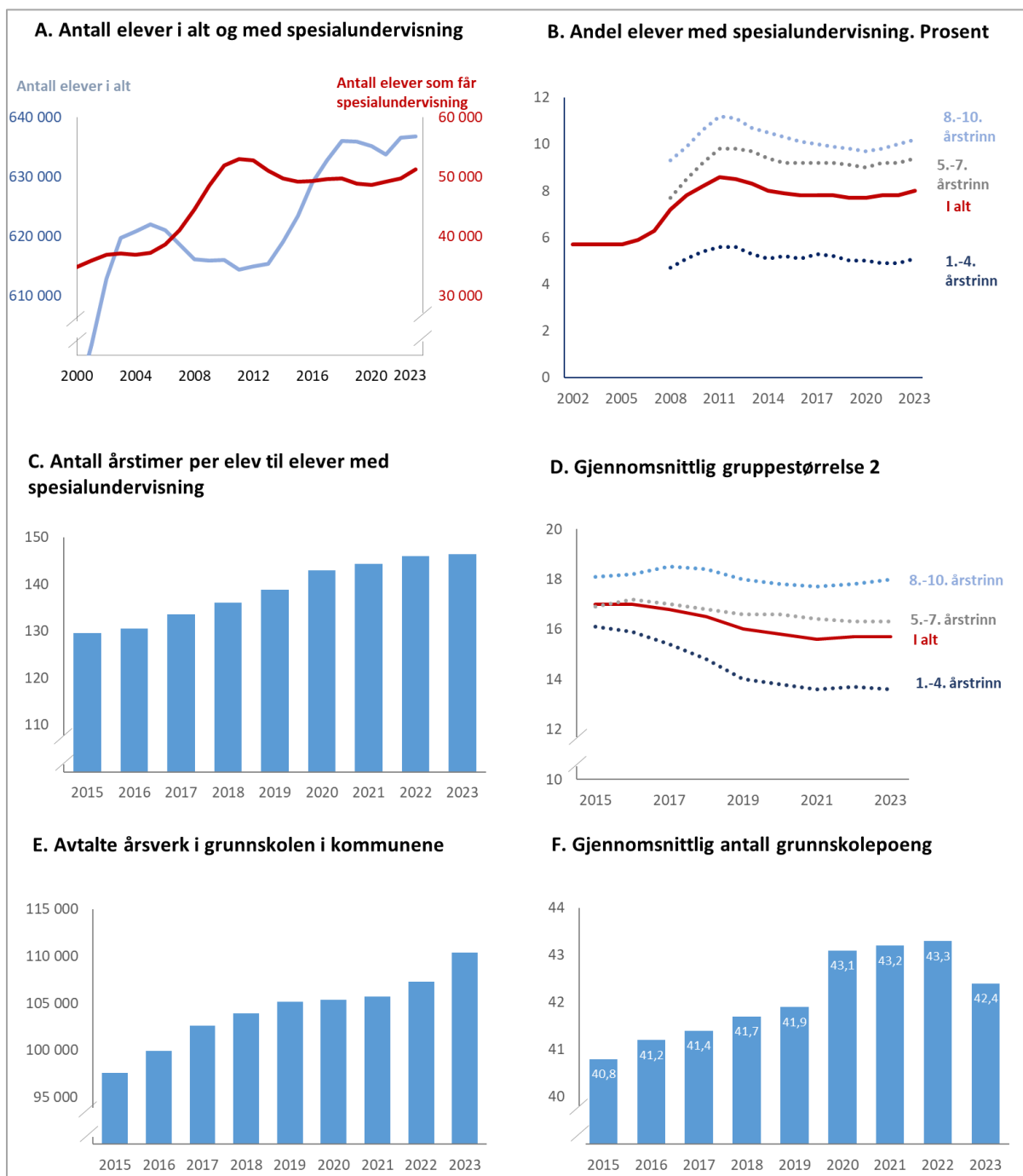
## 3.3 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2015–2018, men har avtatt noe fra 2018 til 2022, jf. figur 3.2A. I 2023 økte antallet elever marginalt, med vel 100 elever. Elevtallet i de kommunale grunnskolene gikk ned med vel 800 elever, mens elevtallet i de private skolene økte med vel 900 elever.

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning økte svak gjennom perioden 2015–2023.

Andelen elever som fikk spesialundervisning har vært stabil etter 2015 på barne- og mellomtrinnet, mens den har gått svakt nedover på ungdomstrinnet, se figur 3.2.B. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i gjennomsnitt flere timer, jf. figur 3.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 3.2B. Andelen elever som fikk spesialundervisning i 2023 økte marginalt fra 2022 til 2023.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 3.2D. "Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2" er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 på 1.– 10. trinn ble redusert fra 17,0 elever i 2015 til 15,7



**Figur 3.2 Utvikling i grunnskolesektoren**

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

elever i 2023. Gruppestørrelse 2 er den samme i 2022 og 2023 for grunnskolen samlet, og for mellomtrinnet. Gruppestørrelse 2 er redusert svakt for barnetrinnet, og har økt svakt for ungdomstrinnet.

Høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Det innebærer at det i gjennomsnitt ikke skal være mer enn 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og 20 elever på 5.–10. trinn og på ungdomstrinnet. Normen gjelder på hvert trinn på skolenivå og i ordinær undervisning. Spesialundervisning og særskilt norskopplæring er ikke en del av normen.

Tall fra GSI per oktober 2023 viser at 89 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.-4. trinn, noe som er på samme nivå som i året før. På 5.-7. trinn oppfylte omtrent 95 prosent av skolene kravet, mens 89 prosent oppfylte kravet på 8.-10. trinn. Dette er en nedgang på hhv. 1 og 3 prosentpoeng sammenlignet med året før. I 2023 er det blitt drøyt 3 100 flere årsverk i grunnskolesektoren, mens det har vært en nedgang med vel 800 elever i de kommunale grunnskolene. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det 490 flere årsverk til undervisning i grunnskolen sammenliknet med forrige skoleår, og det er behov for omtrent 320 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke er omdisponering av lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet og er grunnlag for opptak til videregående skole. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 3.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Imidlertid har antall grunnskolepoeng gått ned med 0,9 poeng i 2023. Avgangselevne fra grunnskolen våren 2023 hadde i gjennomsnitt 42,4 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,0 grunnskolepoeng mer enn guttene. Avstanden mellom jenter og gutter er noe mindre enn året før da avstanden var 4,3 grunnskolepoeng.

Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i skolefritidsordningen (SFO) varierte noe etter 2018 og økte markant fra 65,7 prosent i 2022 til 69,7 prosent i 2023. Økningen var sterk også fra 2021 til 2023. Den markante økningen de siste årene må blant annet ses i sammenheng med at regjeringen fra høsten 2022 innførte tilbud om 12 timer gratis skolefritidsordning i uken for alle førsteklassinger.

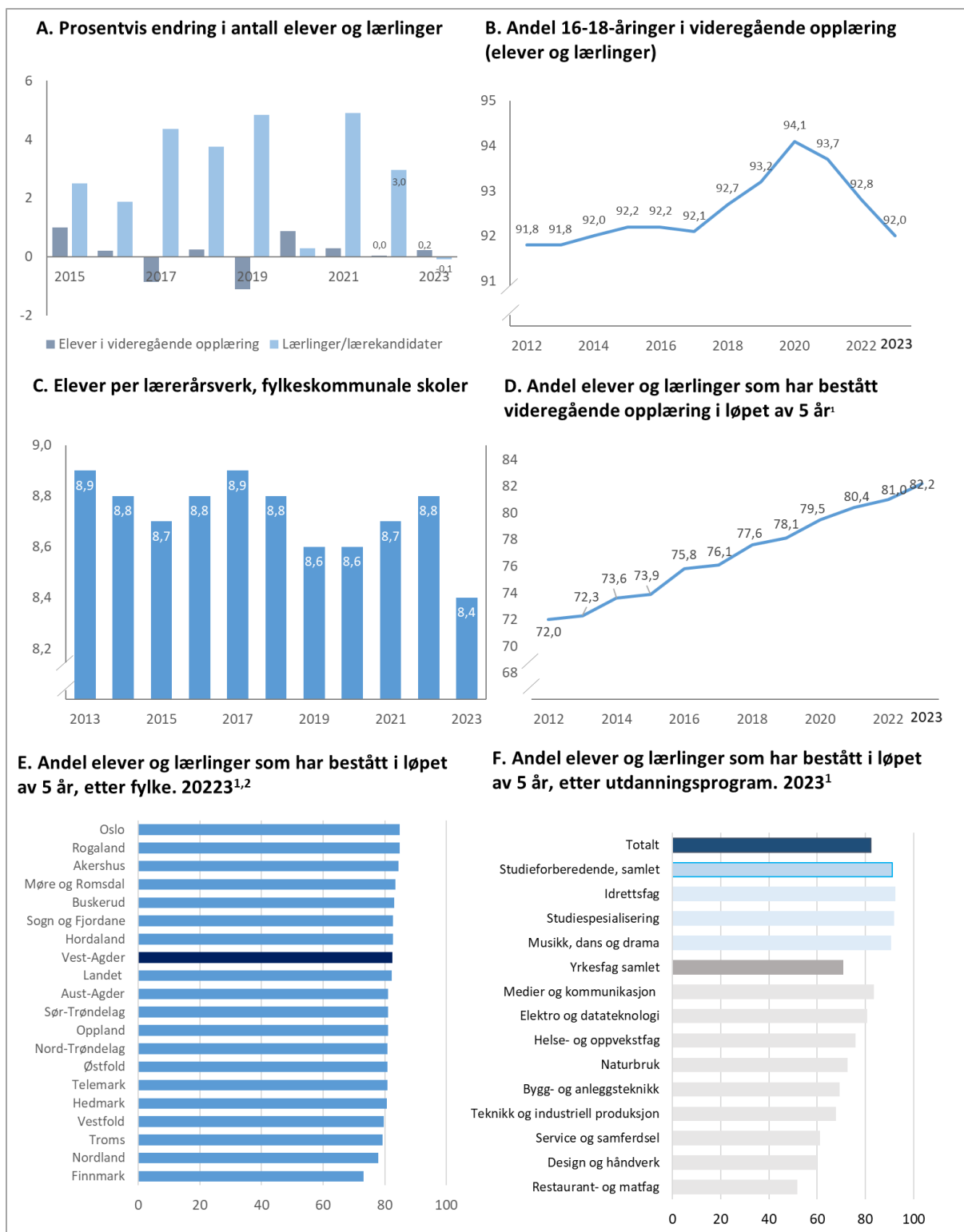
### Boks 3.3 Grunnskolepoeng

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra gjennomsnittet av alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet og danner grunnlag for opptak til videregående skole.

## 3.4 Videregående opplæring

Siden 2015 har elevtallet i videregående skole vært relativt stabilt. Årskullene har blitt mindre, men en større andel av 16–18-åringene var i videregående opplæring, og antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp fram til 2020, jf. figur 3.3A og B. I 2023 økte befolkningen av 16–18-åringene noe mer enn antallet elever i samme alder. Dermed har andelen av 16–18-åringene i videregående opplæring gått ned med 0,8 prosentpoeng i 2023 sammenlignet med året før. Veksten i antallet unge i aldersgruppen 16–18 år har sammenheng med at en del av flyktingene fra Ukraina befinner seg i denne aldersgruppen. Etter en nedgang i andel av elevene som sluttet i løpet av skoleåret fra 2015, gikk denne andelen opp fra 5,0 til 5,7 prosent fra 2022 til 2023. Siden 2021 har andel elever som har sluttet økt med 1,7 prosentpoeng. Dette kan også ha påvirket at andelen som er i videregående opplæring har blitt redusert noe i 2023.

Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på noe i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra om med 2015. Lærertettheten ble redusert med 0,4 prosentpoeng fra 2022 til 2023, jf. figur 3.3C.



**Figur 3.3 Utvikling i videregående opplæring**

<sup>1</sup> Årstallet tilsvarer kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2020 til elevene til 2014-kullet.

<sup>2</sup> Tallene er presentert med fylkesinndelingen før sammenslåinger, da 2014-kullet startet utdanningen i disse.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet



Etter opplæringsloven<sup>6</sup> har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si etter søknad inntil to år ekstra videregående opplæring. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 82,2 prosent av 2017-kullet fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 3.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første gang for 18 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2016, var økningen på 0,6 prosentpoeng fra året før, mens økningen var på 1,2 prosentpoeng for 2017-kullet fra året før. Det er blitt vanligere å fullføre videregående opplæring på normert tid, sammenlignet med tidligere år og dette gjelder særlig for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre, ifølge SSB. Andelen som fullfører på mer enn normert tid har sunket med 2 prosentpoeng i 2023 (2017-kullet) sammenlignet med 2022 (2016-kullet).

Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 3.3E og F. Innenfor studieforbereidende var andelen elever som fullførte innen fem år på 91,1 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 70,9 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige enn for de studieforbereidende utdanningsprogrammene. Den høyeste andelen som fullførte og besto var i Oslo med 84,9 prosent, mens den var lavest i Finnmark med 73,1 prosent. Andelen som har fullført videregående opplæring har imidlertid økt fra året før i nesten alle fylkeskommunene, med unntak av for i Sogn og Fjordane, Vestfold og Hedmark.

Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 83,6 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 51,7 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleeivnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene og fylkeskommunenes samarbeid med kommunene blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring og arbeidet med tiltak knyttet til disse.

### Boks 3.4 Opplæringsloven

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen, rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år.

<sup>6</sup> Ny opplæringslov skal etter planen tre i kraft fra 1. august 2024. De viktigste endringene i den nye loven i forhold til dagens er blant annet at rett til videregående opplæring utvides til å gjelde fram til oppnådd studie- eller yrkeskompetanse, og det blir en fri rett til omvalg fram til eleven er 19 år.

### 3.5 Barnevern

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

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017. Antall undersøkelser i 2023 økte svakt, mens antall barn med tiltak gikk ned med om lag 3 200 sammenlignet med året før, jf. figur 10.4A.

Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 3.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelser er på samme nivå i 2023 som i 2022, mens barn med barnevernstiltak har gått ned med 0,2 prosentpoeng, jf. figur 3.4B.

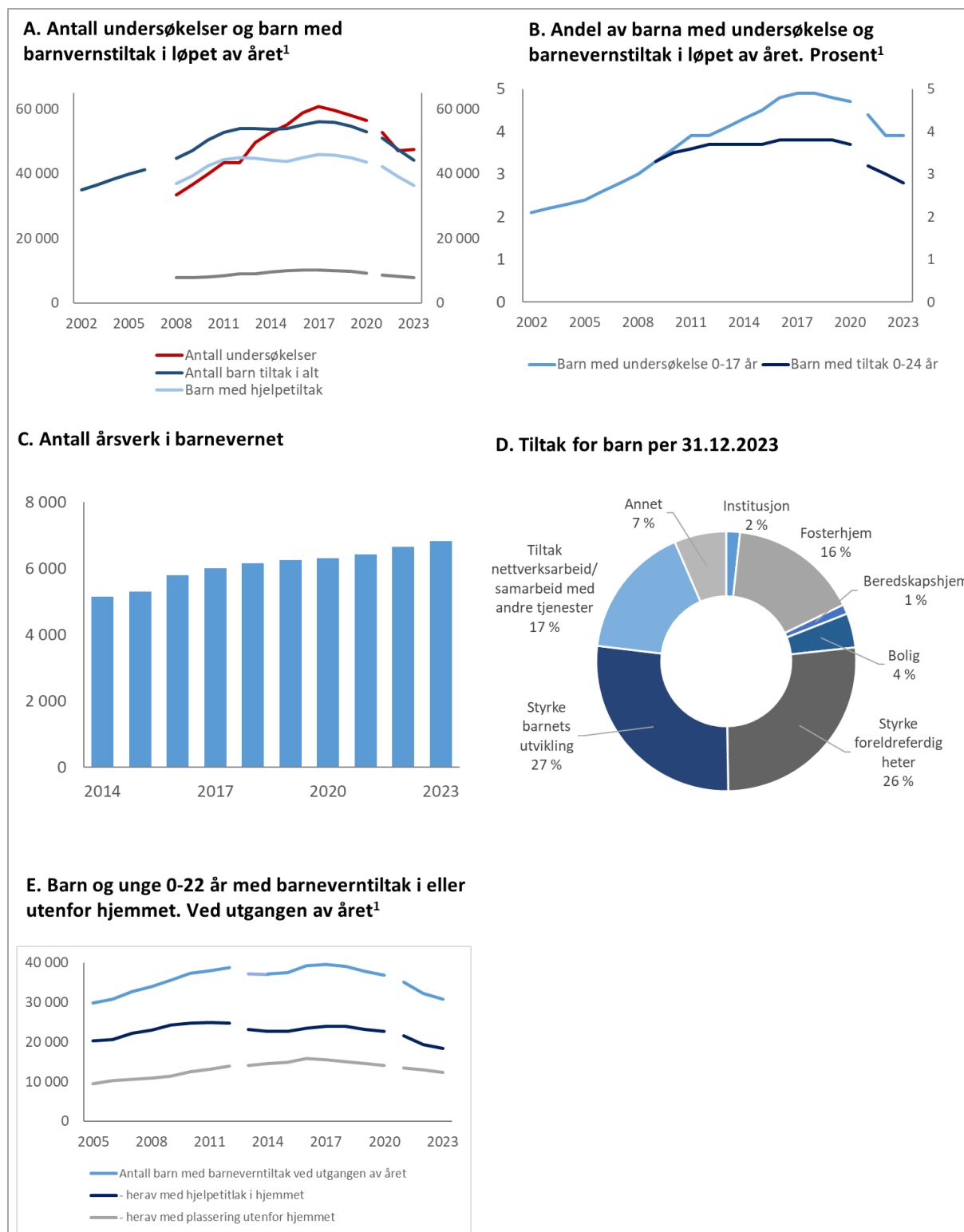
Fra 1. januar 2022 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2022 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et brudd i statistikken over.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de vel 30 000 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2023 hadde om lag 60 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 40 prosent var plassert utenfor hjemmet.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2014 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2023 ble 93 prosent behandlet innen fristen, noe som er en økning på 1 prosentpoeng fra året før.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og



**Figur 3.4 Utvikling i barnevern**

<sup>1</sup> Fra 1. januar 2022 er retten til ettervern utvidet, og målgruppen er 0–24 år i 2022 (0–22 år før 2022)

Kilde: Statistisk sentralbyrå

samarbeidsteam), jf. figur 3.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2023. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

### 3.6 Helse og omsorg

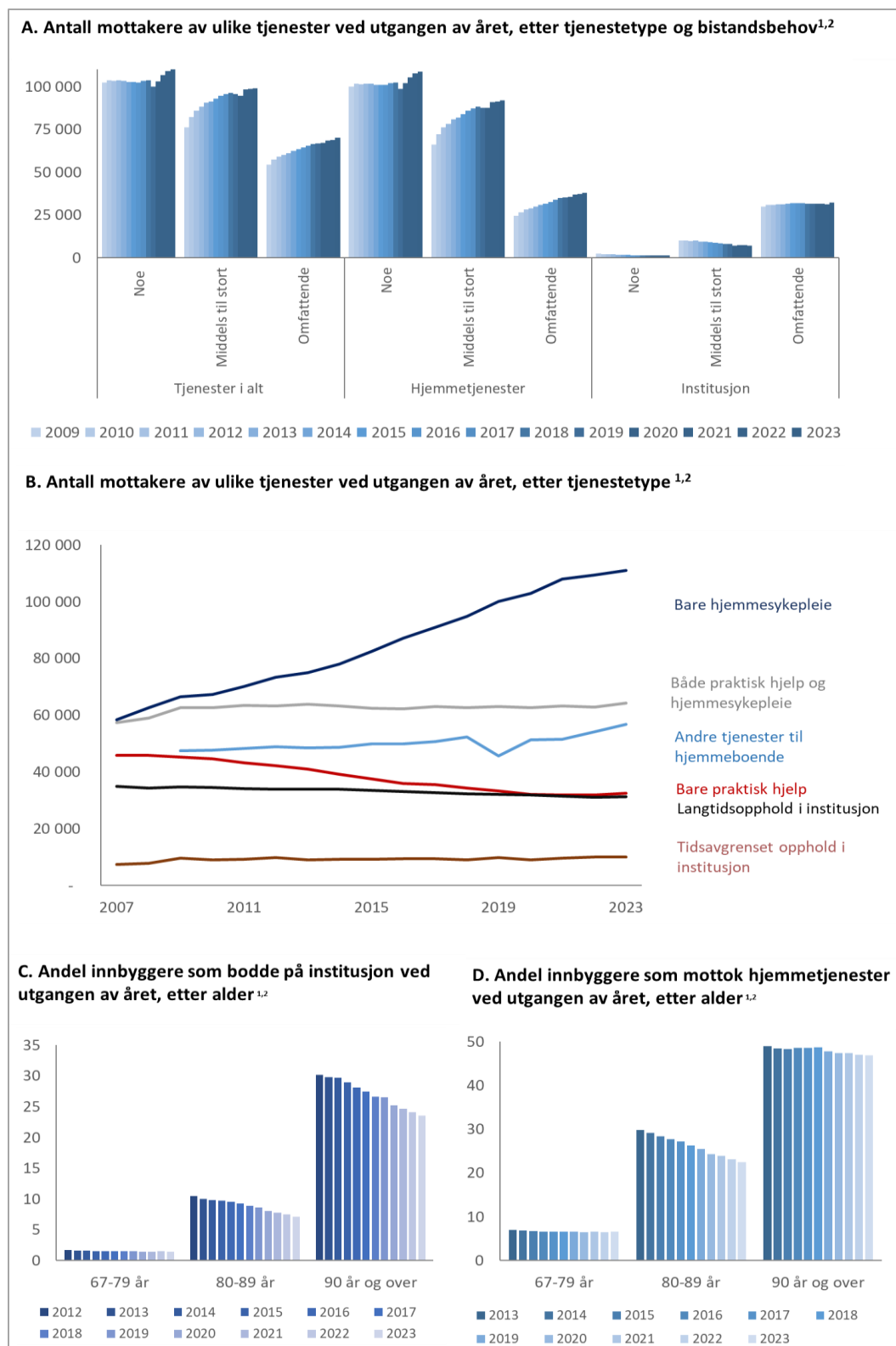
Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 3.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2015 var på 39,1 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2023, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2023 var 41,3 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 70,0 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 3.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I perioden 2015–2023 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 3.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter fram mot 2023, jf. fotnotene til figur 3.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2023. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig timetall per mottaker fra 8,9 timer i uka i 2015 til 9,8 timer i 2023.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2016 til 2023, med i gjennomsnitt 1,0 prosent årlig, jf. figur 3.6A. I 2023 økte antall årsverk med i overkant av 5 100. Andel av de brukerrettede årsverkene som hadde helsefaglig utdanning falt litt fra 2022 til 2023, jf. figur 3.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0-20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 53,4 i 2023, jf. 3.6C.

Legedekningen har også økt over tid og noe fra 2022 til 2023, mens fysioterapidekningen har vært mer stabil den siste delen av perioden, og gikk marginalt opp i 2023 fra året før jf. figur 10.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykisk helsearbeid i kommunene fra starten av perioden mot slutten av perioden, jf. figur 10.6E. I 2023 var det en liten nedgang fra året før. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,4 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2016 til 2023, mens sistnevnte økte fra 8,1 til 8,4 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,6 årsverk per 10 000 innbyggere i 2016 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2023.

Til tross for at årsverksinnsatsen har økt i helse og omsorg, rapporterer flere kommuner om problemer med å rekruttere helsepersonell. Det er en bekymring knyttet til at mange innbyggere mangler fastlege, fastlegers arbeidsbelastning og at mange fastleger har lange lister. Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023:4) peker i sin utredning på at det har blitt merkbart vanskeligere for kommunene å rekruttere helsepersonell i de siste årene, særlig er det vanskelig å rekruttere fastleger og sykepleie og det er, og vil bli, spesielt utfordrende i distriktskommuner.

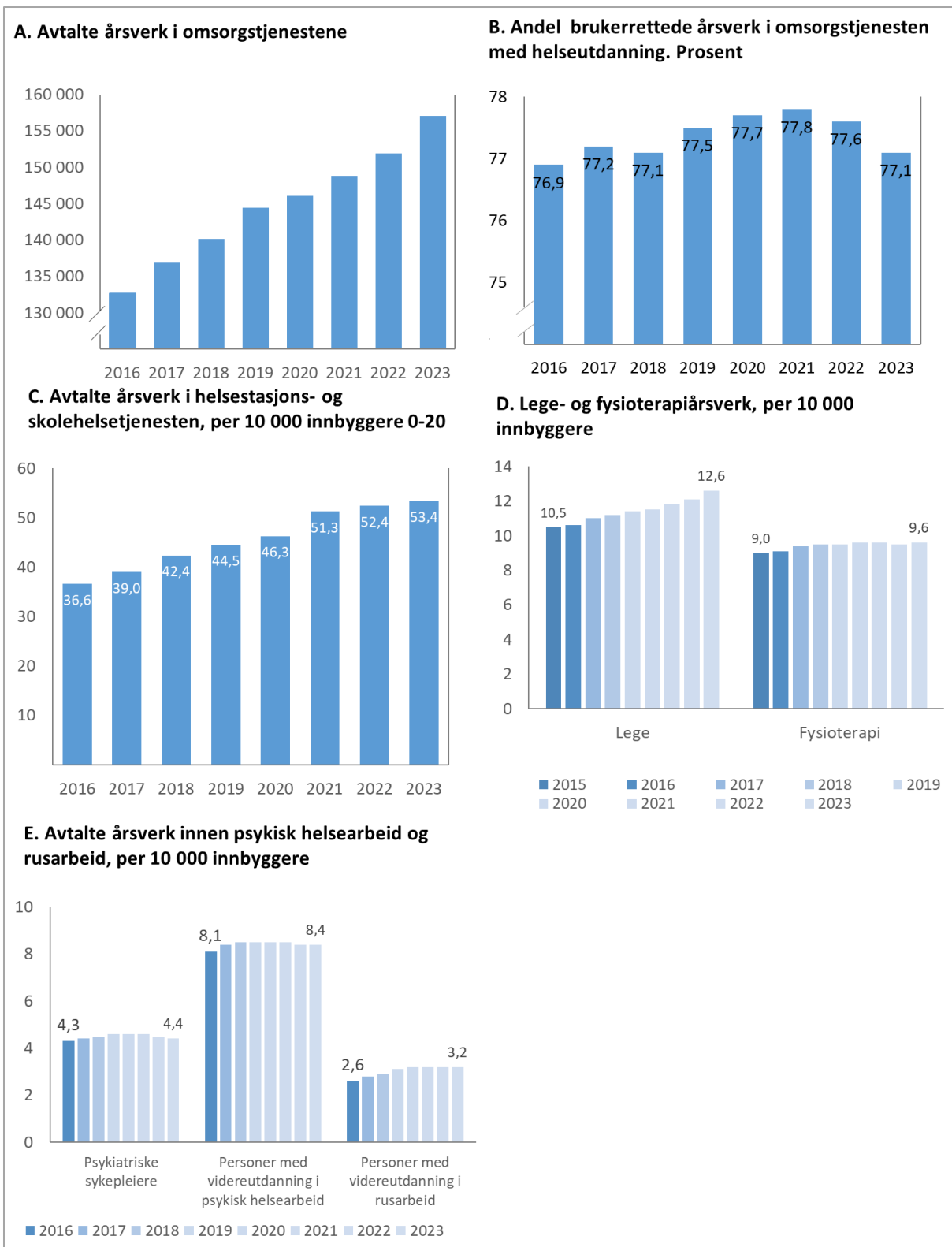


**Figur 3.5 Utvikling i omsorgstjenestene**

<sup>1</sup> Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2022 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» fra og med 2022 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

<sup>2</sup> Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2022: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2022-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2022-årgangen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



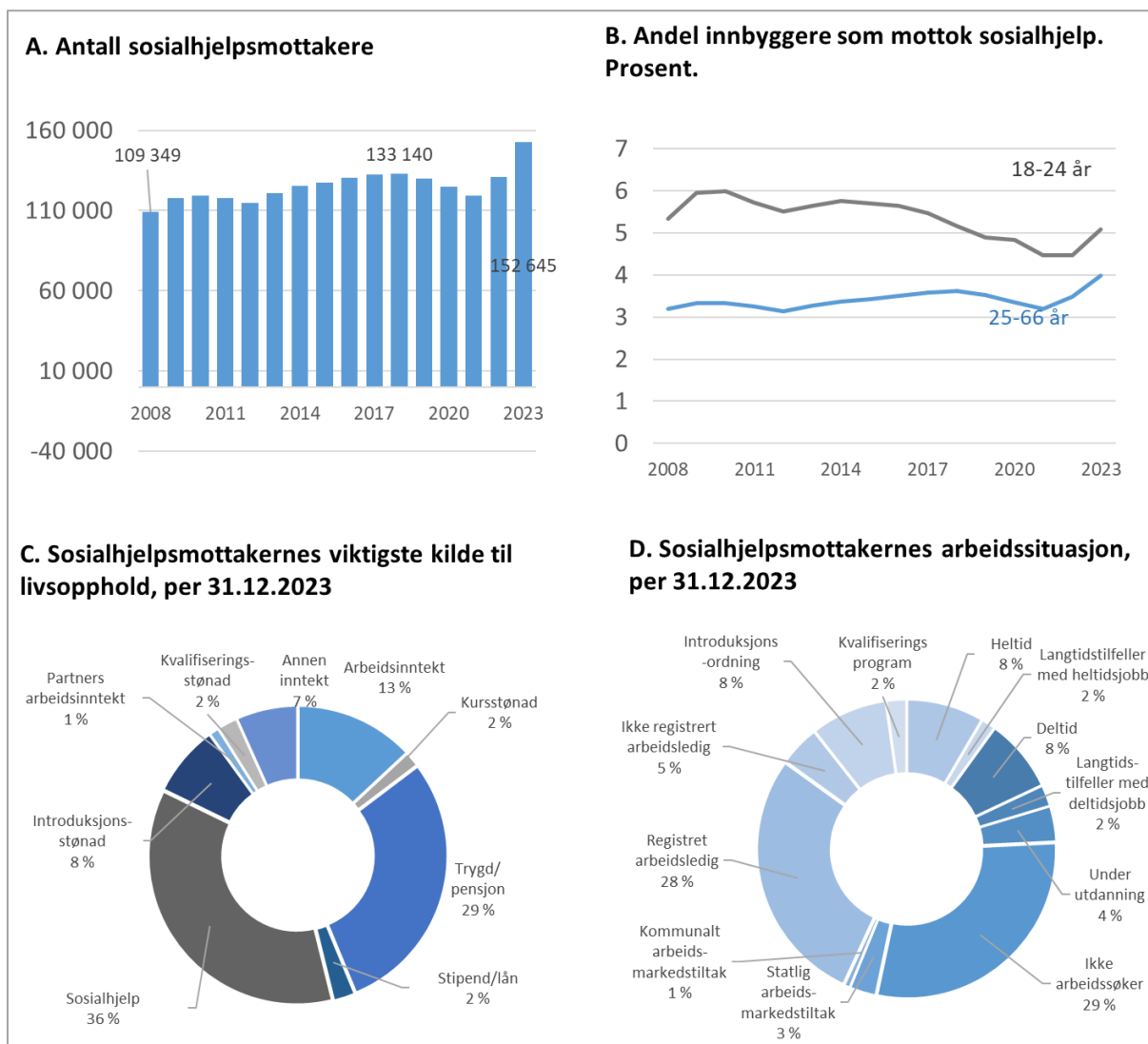
**Figur 3.6 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene**

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3.7 Sosialtjenester

Antallet mottakere av sosialhjelp økte i perioden 2013–2018, men gikk deretter noe ned fram mot 2021, jf. figur 3.7A. I 2022 og 2023 økte antallet mottakere av sosialhjelp, og da først og fremst for gruppen mellom 25 og 66 år. Andelen innbyggerne i aldersgruppen 18–24 år og 25–67 år som mottok økonomisk sosialhjelp økte noe fra 2022 til 2023, jf. figur 3.7B.

Om lag 2/3 av mottakerne var utenfor arbeidsmarkedet som registrerte arbeidsledige eller ikke-arbeidssøkende, og om lag 57 000 personer hadde sosialhjelp som viktigste inntektskilde i 2023, jf. figur 3.7C og D. I alt 9,8 mrd. kroner ble utbetalt i stønad i 2023, noe som er en økning på om lag 2,4 mrd. kroner fra 2022.

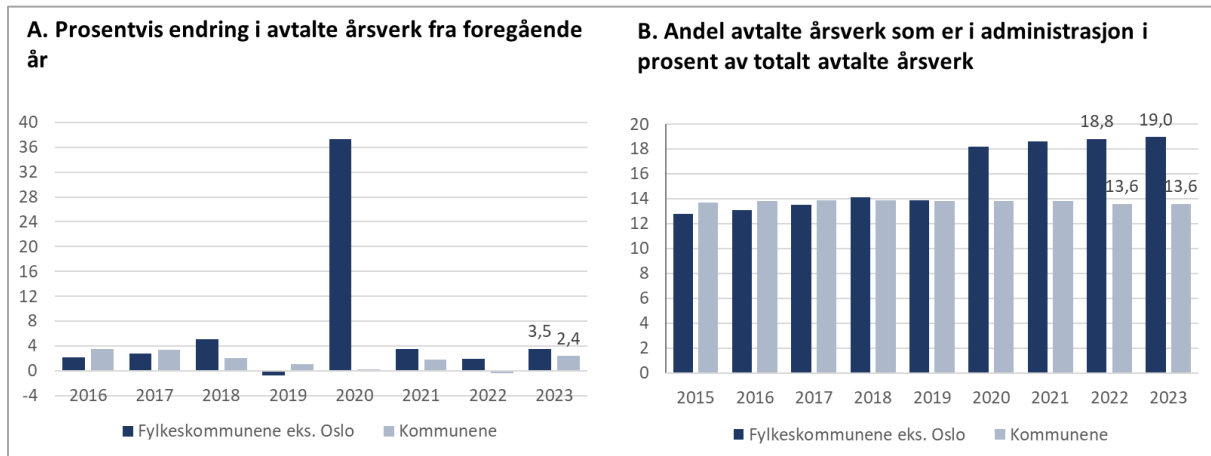


Figur 3.7 Utvikling i sosialtjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3.8 Administrasjon

Avtalte årsverk til administrasjonen økte noe for både kommunene og fylkeskommunene i 2023, jf. figur 3.8A. Økningen for fylkeskommunene i 2020 hadde sammenheng med SAMS veiadministrasjon som er flyttet fra staten til fylkeskommunene. Fylkeskommunenes andel som går til administrasjon økte derfor markant, jf. figur 3.8B.



Figur 3.8 Avtalte årsverk i administrasjon i kommuner og fylkeskommuner

Kilde: Statistisk sentralbyrå

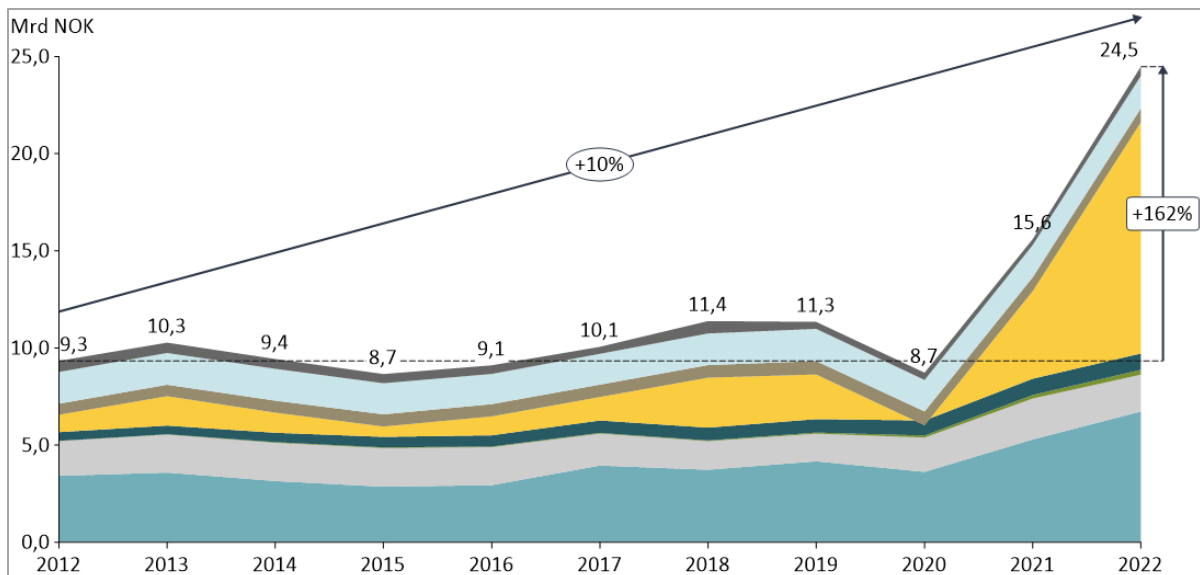


## 4 Kommunale inntekter fra kraftsektoren

THEMA Consulting Group har på oppdrag fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og kommunal og distriktsdepartementet utredet kommunale- og fylkeskommunale kraftinntekter.<sup>7</sup> Bakgrunnen for oppdraget er at TBU har ønsket å få oversikt over hvilke inntekter og formuesverdier som norske kommuner og fylkeskommuner har i kraftsektoren, både som eiere i kraftselskaper og som vertskap for relatert virksomhet. Videre har TBU ønsket å få mer kunnskap om hvordan inntektene anvendes. På dette grunnlaget skal TBU få økt kunnskap om kraftsektorens betydning for kommuneøkonomien og tjenestene i kommunen. Under følger sammendraget til rapporten.

### 4.1 Kommunale kraftinntekter på nasjonalt nivå

Kommuner og fylkeskommuner eier om lag halvparten av kraftsektoren. Mange kommuner og fylker har inntekter gjennom sitt eierskap og som vertskommune for kraftvirksomhet. Inntektene kan påvirke kommunenes økonomiske balanse og omfang og kvalitet i de kommunale tjenestene. Inntektskildene fra eierskap og vertskap er konsesjonskraft, konsesjonsavgifter, eiendomsskatt, produksjonsavgift, naturressursskatt, renter på ansvarlig lån og utbytter. I utredningen av kommunale og fylkeskommunale inntekter fra kraftsektoren har vi vurdert inntekter både fra eierskap i kraftselskaper og vertsinntekter som følge av kraftproduksjon og kraftanlegg. Figur 4.1 viser hvordan utviklingen i kraftinntekter til kommuner og fylkeskommuner har vært i perioden 2012 til 2022. I 2012 estimerer vi at inntektene til kommunene fra kraftsektoren var i underkant av 10 milliarder kroner, mens de i 2022 økte til nesten 25 milliarder kroner.



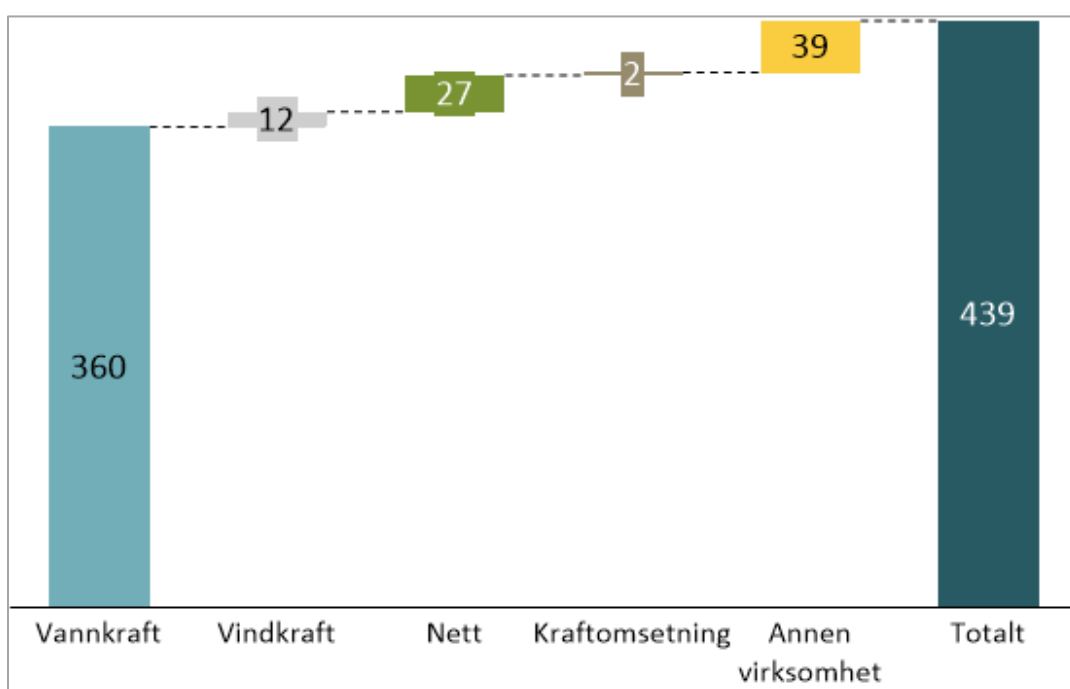
Figur 4.1 Årlig estimert inntekt til kommuner og fylkeskommuner fra ulike inntektskilder

Fra perioden 2012 til 2022 har inntekter fra kraftsektoren til kommunene og fylkeskommunene økt med rundt 10 prosent årlig. Som figuren viser, har mesteparten av

<sup>7</sup> THEMA Consulting Group. Bidragsyttere: Christoffer Noreng, Åsmund Jenssen, Roald Glad Lien og Trond Julien (Agenda Kaupang), [Kommunale inntekter fra kraftsektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

økningen kommet de siste årene. Flere av inntektskildene varierer i takt med kraftprisen, og med rekordhøye kraftpriser i 2021 og 2022 har også de kommunale inntektene fra kraftsektoren nådd nye høyder. Inntektene som særlig blir påvirket av kraftprisen er utbytte og konsesjonskraft, der konsesjonskraft alene utgjorde halvparten av de estimerte inntektene i 2022, med nesten 12 milliarder kroner. 2022-estimatet står i sterk kontrast til estimatet for 2020, der vi estimerer en negativ konsesjonskraft grunnet svært lave strømpriser. Her må det presiseres at dette er våre estimater på verdien av konsesjonskraften, og det kan være avvik mellom beregnet verdi av konsesjonskraften og den faktiske inntekten for kommunene. Avviket mellom estimert og faktisk inntekt fra konsesjonskraft kan skyldes flere forhold, for eksempel at kommunene har sikret prisen på konsesjonskraften helt eller delvis, konsesjonskraften ikke selges jevnt igjennom året eller at kraften selges til kunder innad i kommunen til en gunstig pris. Disse tre usikkerhetsfaktorene er i mindre grad kjent gjennom offentlige kilder. For å beregne kommunenes inntekter fra konsesjonskraften har vi antatt at kraften selges i spotmarkedet jevnt igjennom året.

For utbytte fra eierskapet til kraftsektoren var 2022 et rekordår med ca. 6,7 milliarder kroner, langt over snittet fra 2012 til 2022 på ca. 4 milliarder kroner. Eiendomsskatt på vindkraft er den vertsinntekten som har hatt størst vekst, men det kommer tydelig frem i figur 4.1 at inntektene fra vindkraft fortsatt er svært små sammenlignet med de andre inntektskildene. Videre har eiendomsskatt fra nettanlegg nesten doblet seg siden 2013. Naturressursskatt, eiendomsskatt for vannkraft, konsesjonsavgift og renter på ansvarlig lån har hatt en mer stabil utvikling. For mer bakgrunn i metodikk og datakilder for utbytte og vertsinntektene henviser vi til rapporten som er utarbeidet av THEMA.<sup>8</sup>



**Figur 4.2 Verdi av kommunalt og fylkeskommunalt eierskap innenfor kraftsektoren i milliarder kroner**

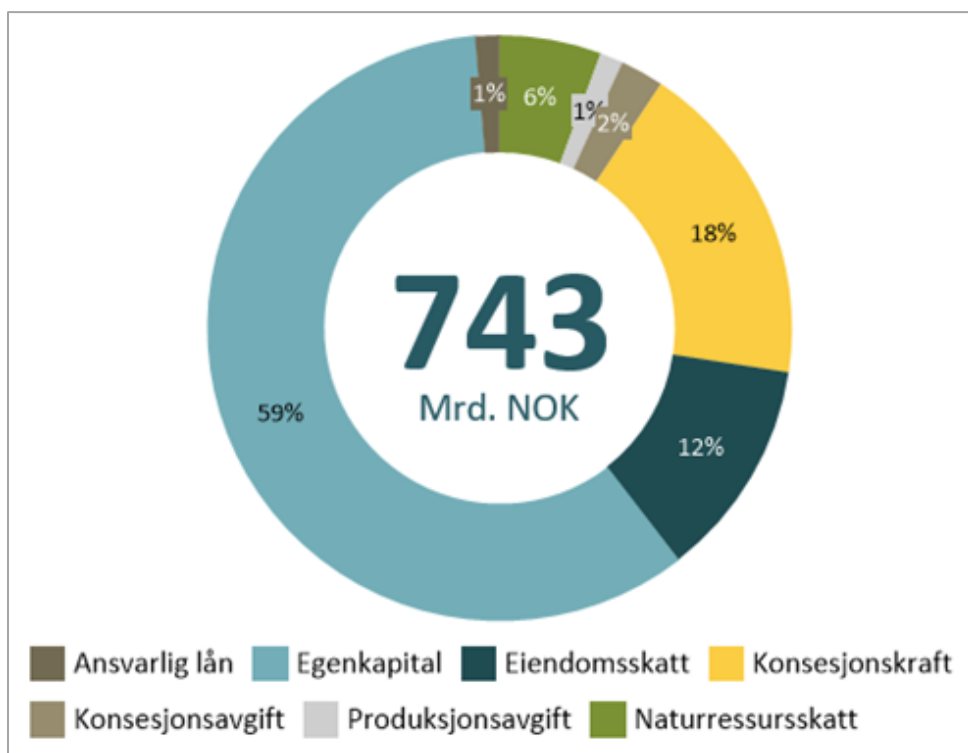
I tillegg til å se på historisk utvikling av inntekter fra kraftsektoren, har THEMA estimert verdien av det kommunale og fylkeskommunale eierskapet i kraftsektoren. Figur 4.2

<sup>8</sup> [Kommunale inntekter fra kraftsektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/kommunale-inntekter-fra-kraftsektoren)

oppsummerer verdien av eierskapet (estimert på virkelig verdi av aksjer) til kommuner og fylkeskommuner i kraftsektoren. Eierskap innen vannkraft utgjør alene 82 prosent av den samlede verdien av eierskapet, med en estimert verdi på 360 milliarder kroner. Annen virksomhet, som primært består av fiber/bredbånd og fjernvarmevirksomhet, er nest størst med 39 milliarder kroner, etterfulgt av eierskap i nettvirksomhet som utgjør av 27 milliarder kroner. Til slutt kommer eierskap av vindkraft og kraftsalg, med en verdi på henholdsvis 12 og 2 milliarder kroner.

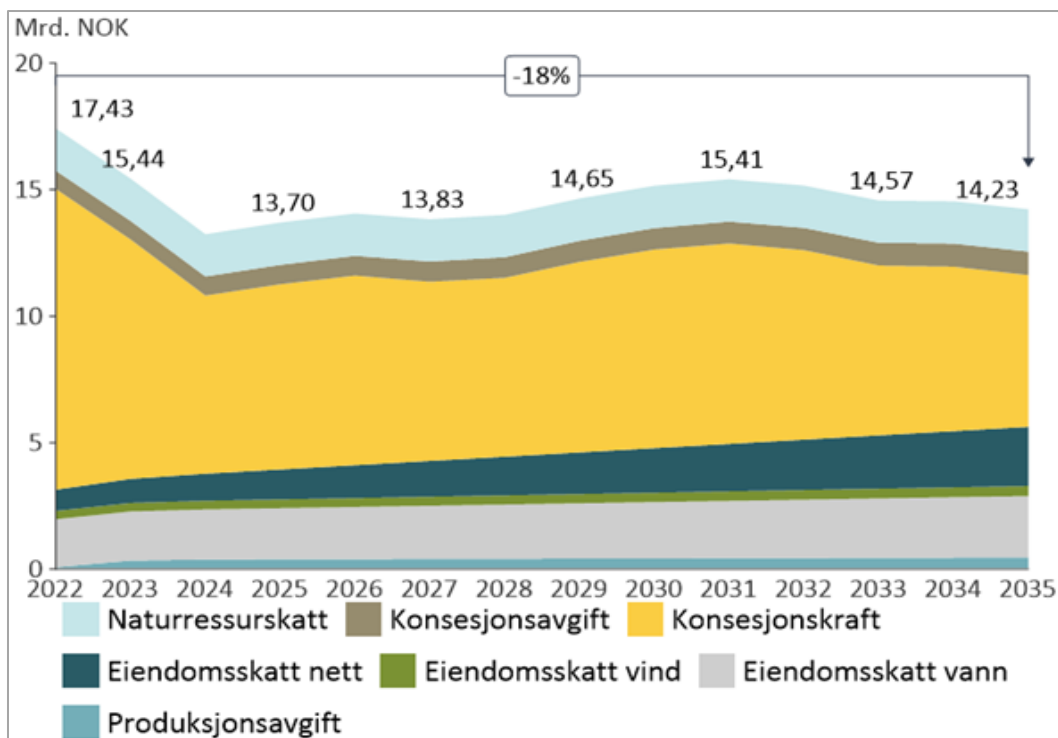
Andelen av kommunalt eierskap målt mot totalverdi i bransjen varierer mellom virksomhetsområdene. For vannkraft er andelen litt under halvparten, mens for vindkraft er den på 13 prosent. For nett (ekskludert transmisjonsnett), kraftomsetning og annen virksomhet er andelen av kommunalt eierskap henholdsvis 80, 57 og 48 prosent. For metodikk og datakilder henviser vi til rapporten hvor dette er utfyllende beskrevet.

På bakgrunn av kartlagte vertsinntekter og estimert verdi av eierskapet kan vi estimere nåverdien til kommunalt og fylkeskommunalt eierskap og vertsinntekter innenfor kraftsektoren, vist i figur 4.3.



Figur 4.3 Fordeling av kommunale inntektskilder. Nåverdi i milliarder kroner

Nåverdien av kommunale inntekter fra kraftsektoren er anslått til 743 milliarder kroner der verdien av eierskapet til kraftselskaper, da spesielt fra vannkraftprodusenter, utgjør ca. 60 prosent. Videre utgjør konesjonskraft og eiendomsskatt henholdsvis 18 og 12 prosent av nåverdien av inntektene, mens de resterende inntektskildene har en mindre andel. For vertsinntektene er det brukt en diskonteringsrente på 4 prosent, mens for eierskap varierer diskonteringsrenten mellom 6 - 10 prosent avhengig av virksomhetsområde.



Figur 4.4 Estimerte verstinntekter frem mot 2035, normalt kraftprisscenario

Basert på antakelsene gjort i rapporten, er det estimert hvordan verstinntektene vil utvikle seg frem mot 2035. Som diskutert tidligere, avhenger de samlede inntektene i stor grad av kraftprisen, og da spesielt gjennom konsesjonskraften. Konsesjonskraften er, på bakgrunn av sin størrelse og tette kobling mot kraftprisen, den største driveren for samlede verstinntekter. Framskrivningene av verstinntektene er derfor estimert under ulike prisscenarioer. Figur 4.4 viser framskrivning av verstinntekter under hva som antas å være et normalt prisscenario for kraftprisen fremover på nåværende tidspunkt.

Under alle prisscenarioene er det anslått at samlede inntekter vil falle frem mot 2035. Fallet skyldes lavere forventninger til kraftprisen fremover enn det man har sett den seneste tiden. Lavere kraftpriser slår direkte ut på den estimerte verdien av konsesjonskraften og senker dermed samlede inntekter. Som nevnt tidligere, kan det likevel være grunner til at inntekter fra konsesjonskraften ikke følger kraftprisen like tett som antatt i våre estimater.

Fremover er det kun inntekter fra konsesjonskraften som er forventet å falle. Nettselskaper har planer om økte investeringer de neste årene som vil slå ut i høyere skattegrunnlag for nettanlegg og dermed økt eiendomsskatt. Videre er verstinntektene fra vindkraft forventet å øke, grunnet utbygging av ny vindkraft, samt at produksjonsavgiftsatsen vil øke fra 2024. Som figuren viser, vil økningen i verstinntekter fra vindkraft fortsatt være relativt liten sammenlignet med de andre verstinntektene. For verstinntektene fra vannkraft, eksklusive konsesjonskraft, er det forventet liten økning i årene fremover. Det er forventet noe utbygging av vannkraft som vil være største driveren i inntekter fra konsesjonsavgifter, naturressurskatt og eiendomsskatt, men lite utbygging sett mot vannkraften som er utbygd. Totalt sett er det estimert at verstinntektene i 2035 reelt vil være 18 prosent lavere enn estimatet for 2022.

## 4.2 Kraftinntekter fordelt på kommunenivå

Basert på kartleggingen av kraftinntekter til kommunene har THEMA estimert fordeling av kraftinntekter på kommunalt nivå. Som dette sammendraget tidligere har belyst, så varierer kraftinntekter til kommuner fra år til år. På grunn av de årlige variasjonene er det brukt et treårig snitt, fra 2020 til 2022, for å få et mer normalisert anslag på kraftinntekter per kommune og innbygger. For øvrige forutsetninger henviser vi til kapittel 6.1 i rapporten.<sup>9</sup>

Tabell 4.1 Kategorisert inntektsfordeling av kraftinntekter per kommune

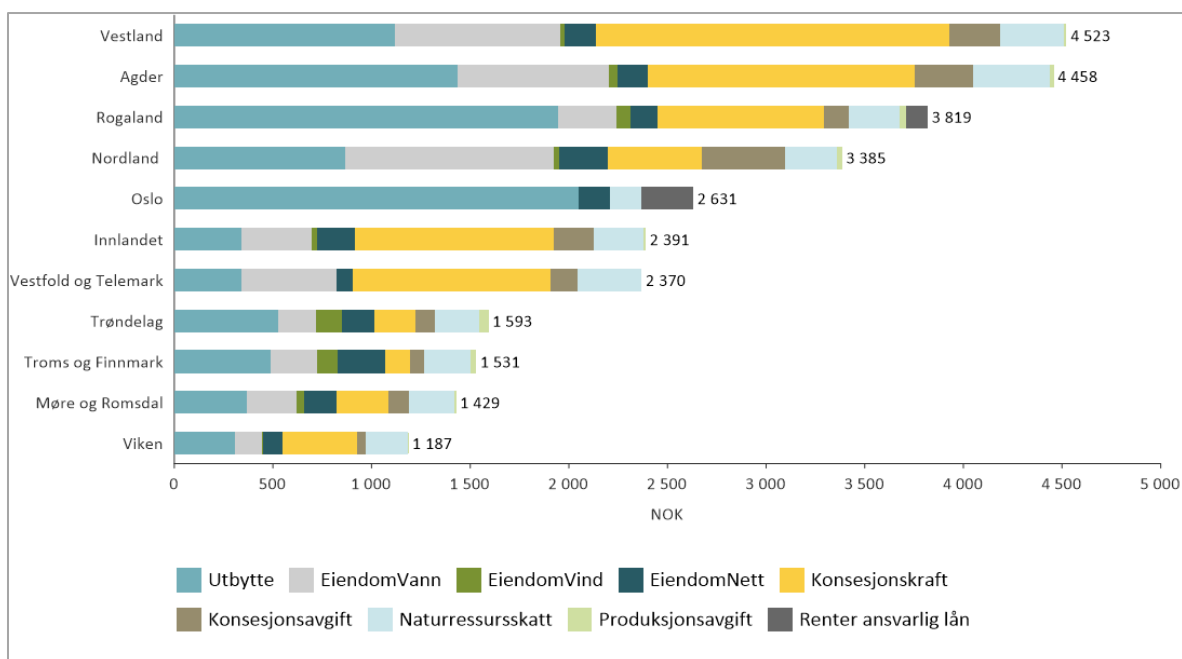
INNTAKSNIVÅ PER INNBYGGER I KRONER	ANTALL KOMMUNER	ANTALL INNBYGGERE	ANDEL AV INNBYGGERE
0 - 300	21	578 296	10,7 %
300 -1 000	100	1 661 821	30,6 %
1 000 - 4 000	124	2 773 003	51,1 %
4 000 - 20 000	75	315 885	5,8 %
20 000 - 50 000	26	80 069	1,5 %
50 000 +	10	16 196	0,3 %

Det er store forskjeller i hva den enkelte kommune har i kraftinntekter. Kommunen med høyest inntekter har om lag 172 000 kroner i inntekter per innbygger, samtidig som vektet snitt for alle kommuner er rundt 8 000 kroner. Fordelingen av inntekter er skjev, noe som kan ses i Tabell 4.1 der de aller fleste kommuner er under snittet på 8 000 kroner.

Tabell 4.1 tydeliggjør det store spennet i kraftinntekter per innbygger. Ti kommuner, som utgjør 0,3 prosent av befolkningen i Norge, mottok over 50 000 kroner per innbygger årlig i kraftinntekter. Den store majoriteten av innbyggerne tilhører derimot kommuner som i snitt har mottatt under 4 000 kroner per innbygger i kraftinntekter de siste årene. I figur 4.5 ser en hvordan kraftinntekter per innbygger fordeler seg i Norge når en aggregerer kraftinntektene til kommunene på fylkesnivå (fylkesinndeling 2023). Fylkene med de største kommunale kraftinntektene per innbygger er Vestland, Agder, Rogaland og Nordland. Av disse fire fylkene er det kommunene i Vestland som har høyest inntekter per innbygger, med omtrent 4 500 kroner per innbygger. Agder følger rett bak, mens Rogaland og Nordland har henholdsvis ca 3 800 og 3 400 kroner per innbygger. Nederst finner vi kommunene i Viken som har kraftinntekter per innbygger på omtrent 1 200 kroner.

Som vi kan se fra figur 4.5, består Vestlands høye inntekter primært av deres høye produksjon av vannkraft som vises ved at kommunene har mottatt høye inntekter fra

<sup>9</sup> [Kommunale inntekter fra kraftsektoren - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no/kommunale-inntekter-fra-kraftsektoren)

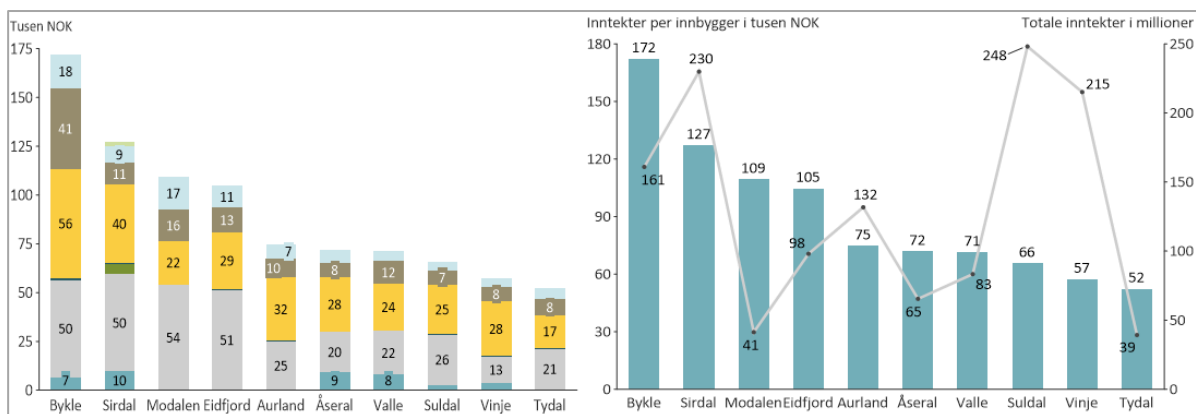


**Figur 4.1 Kommunale inntekter per innbygger aggregert på fylkesnivå i kroner**

konsesjonskraft de siste årene. I tillegg har kommunene mottatt store inntekter fra eiendomsskatt fra vannkraft og utbytte, primært fra Eviny. Inntektskildene til kommunene i Agder er ganske like som Vestlands, der utbytteinntektene kommer primært fra Å energi. Kommunene i Oslo og Rogaland har størst inntekter fra utbytte, som de mottar i tillegg til renter på ansvarlige lån, og som i stor grad stammer fra Hafslund og Lyse. Kommunene i Nordland har store inntekter fra eiendomsskatt på vannkraft og konsesjonsavgift, men ikke så store konsesjonskraftinntekter sammenlignet med andre fylker. Hovedårsaken til dette er at Nordland befinner seg i prisområde NO4 som de siste årene har at en betydelig lavere kraftpris enn de sørlige prisområdene i Norge. Vi observerer også at kommunene i Trøndelag og Troms og Finnmark har en del eiendomsskatt fra vindkraft.

Om man ser på inntektene på et kommunalt nivå, er det noen få kommuner som har store inntekter per innbygger. Figur 4.6 og figur 4.7 viser de ti kommunene med de høyeste estimerte inntektene fra kraftsektoren i gjennomsnitt for perioden 2020–2022. Felles for alle kommunene er en relativt stor mengde vannkraft og en relativt liten befolkning. Kommunen på topp i denne beregningen er Bykle, som det er estimert at i snitt mottok 172 000 kroner per innbygger i perioden 2020 til 2022. Nummer to på listen er Sirdal som det er estimert at i samme perioden hadde en gjennomsnittlig inntekt per innbygger på 127 000 kroner. Sirdal er vert for både vindkraft og vannkraft, men inntektene fra vindkraften er liten sammenliknet med inntektene fra vannkraften.

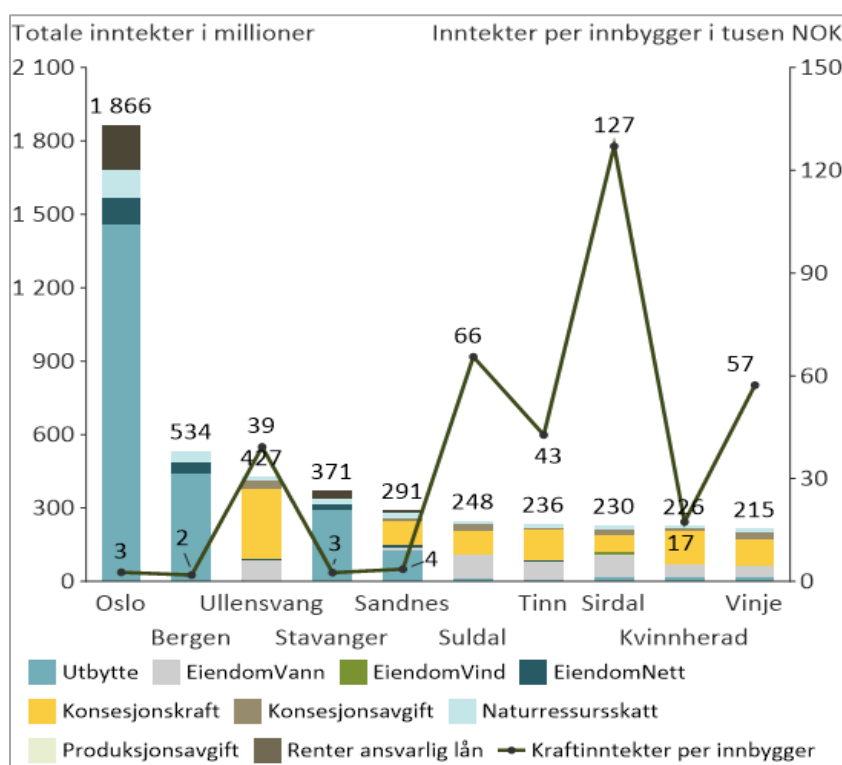
Tidligere i kapitlet så vi at konsesjonskraften var den største vertsinntektskilden på nasjonal basis. Blant de ti kommunene med høyest estimerte inntekter fra kraftsektoren er det derimot eiendomsskatten på vannkraft som fremstår som størst. Dette kan skyldes at konsesjonskraften er knyttet mot alminnelig kraftforbruk, som blant annet omfatter forbruk fra tjenesteyting. Små kommuner har trolig en mindre andel av forbruk fra tjenesteyting, noe som gjør at en mindre andel av konsesjonskraften vil tilfalle kommunen. Eiendomsskatten for vannkraftverk vil derimot kun være knyttet til verdien av vannkraftverkene i kommunene.



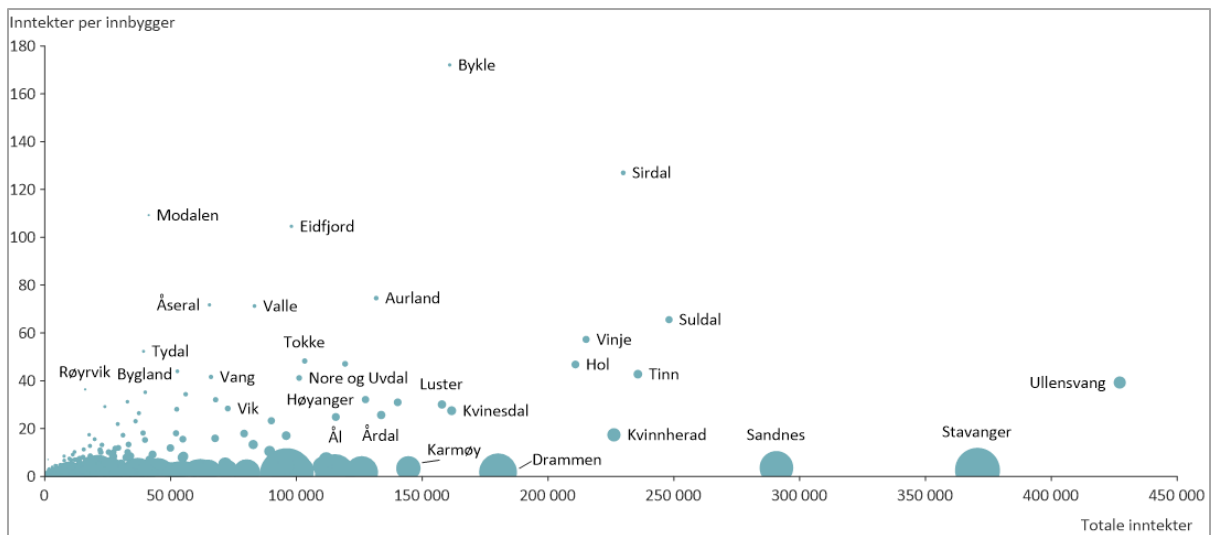
Figur 4.6 (til venstre) – topp 10 kommuner med gjennomsnittlige kraftinntekter 2020-22 per innbygger.

Figur 4.7 (til høyre) – topp 10 kommuner per innbygger og tilhørende totale inntekter

Videre kan vi sammenligne kraftinntekter per innbygger med totale kraftinntekter for de ti kommuner, vist i Figur 4.7. Vi ser at totale kraftinntekter varierer svært mye mellom kommunene, der Suldal, som ligger på 8. plass når det gjelder kraftinntekter per innbygger, har de høyeste totale inntektene på listen. På motsatt side finner vi Modalen og Tydal, som begge har lave totale inntekter, men på grunn av deres lave innbyggerantall får en relativt høy verdi per innbygger. Sirdal, som har andre plass per innbygger, har også i dette utvalget nest høyeste totale inntekter.



Figur 4.8 Topp 10 kommuner totale inntekter og tilhørende inntekter per innbygger



**Figur 4.9 Inntekter per innbygger sammenlignet med totale inntekter. Størrelsen på boblen illustrerer innbyggerantallet.<sup>1</sup> Tall i tusen kroner**

<sup>1</sup> Oslo og Bergen er ekskludert pga. størrelse.

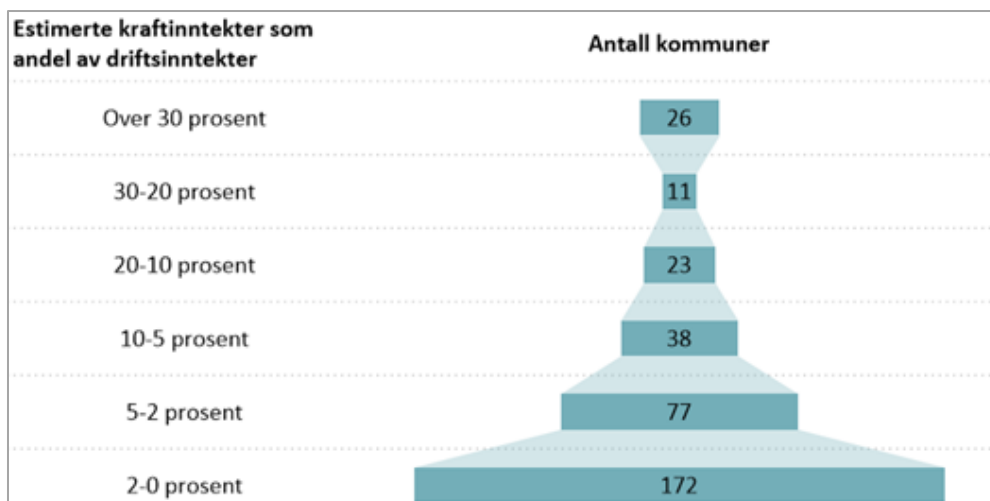
I tillegg til å se på topp ti kommuner per innbygger, gir det innsikt å se på topp ti kommuner i totale inntekter, vist i figur 4.8, fordelt på deres inntektskilder. Klart øverst finner vi Oslo kommune med 1 866 millioner kroner i kraftinntekter, noe som primært stammer fra utbytte og ansvarlig lån fra Hafslund. Inntektene blir derimot i stor grad vannet ut når en ser per innbygger, grunnet Oslos store befolkning på om lag 700 000 innbyggere. Nest øverst er Bergen med 534 millioner kroner i kraftinntekter, etterfulgt av Ullensvang med 427 millioner kroner, Stavanger med 371 millioner kroner og Sandnes med 291 millioner kroner. Kommunene har alle relativt like inntektskilder som Oslo, med unntak av Ullensvang sin inntektsfordeling som bærer preg av at kommunen er vertskap til vannkraft. Ullensvang har store konsesjonskraftinntekter, i tillegg til eiendomsskatt på vannkraft, konsesjonsavgift og naturressursskatt. Inntektskildene til Ullensvang ligner dermed heller mer på hva vi observerte for topp ti kommuner per innbygger.

Figur 4.9 illustrerer forholdet mellom kraftinntekter per innbygger og totale inntekter, eksklusive Oslo og Bergen. Også her ser vi at blant de øverste kommunene per innbygger er det stor variasjon i totale kraftinntekter. Ullensvang skiller seg ut også her med høye totale kraftinntekter, men også relativt høye inntekter per innbygger. Vi ser også at kommuner som Karmøy og Drammen har betydelige kraftinntekter, men på grunn av høye innbyggertall har de lave inntekter per innbygger.

### 4.3 Kraftinntekter i kommuneøkonomien

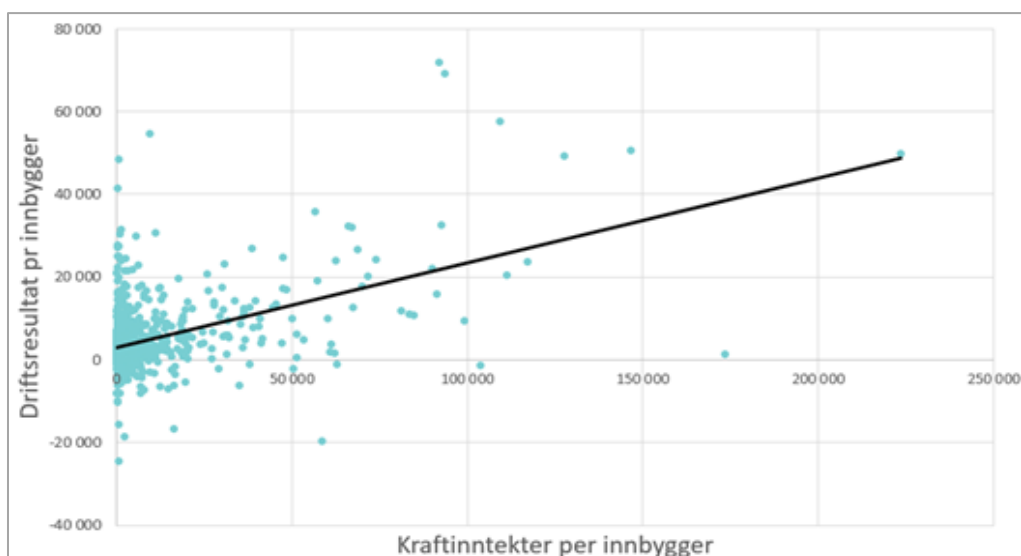
For noen kommuner spiller kraftinntekter en viktig rolle i kommuneøkonomien. For hele 26 kommuner utgjør inntekter fra kraftsektoren over 30 prosent av deres driftsinntekter i 2022, se figur 4.10. Store deler av de estimerte inntektene for disse kommunene stammer fra konsesjonskraften, der den estimerte verdien, som tidligere nevnt, kan avvike fra kommunens faktiske inntekt. Kraftinntektene er estimert å utgjøre over 10 prosent for 60 av kommunene, noe som tydeliggjør at kraftinntektene for en del kommuner utgjør en ikke ubetydelig andel av deres samlede inntekter.





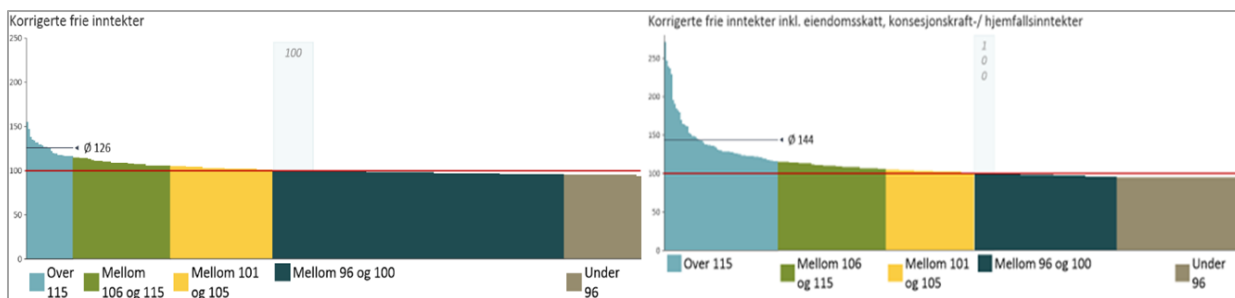
Figur 4.10 Estimerte kraftinntekters andel av kommuners driftsinntekter 2022

Ved å sammenligne kommuners estimerte kraftinntekter og driftsresultat ser man at det er en tydelig tendens at kommuner med høye kraftinntekter også har et høyt driftsresultat, vist i figur 4.11. Funnet understreker igjen kraftinntektenes betydning for økonomien til mange kommuner. Av kommunene med høyest driftsresultat per innbygger i 2022 har fem av de ti øverste betydelige kraftinntekter per innbygger, der fire av disse kraftkommunene er på topp fem. De fem andre kommunene mottar betydelige inntekter fra havbruksnæringen.



Figur 4.11 Plottdiagram av kommuners driftsresultat per innbygger og kraftinntekter per innbygger i 2020, 2021 og 2022

Frie inntekter er inntekter til kommuner og fylkeskommuner fra rammetilskudd og skatter på inntekt og formue, som ikke er øremerket spesifikke formål. Det er forskjell i hvor mye kommuner har i frie inntekter, men også hvor mye de har av utgiftsbehov. Når man sammenligner kommuners inntekter, er det nyttig å også se på utgiftsbehovet deres, for eksempel ved å sammenligne frie inntekter korrigert for utgiftsbehov, kalt korrigerte frie inntekter. I figur 4.12 grupperer og sammenligner vi kommunenes korrigerte frie inntekter

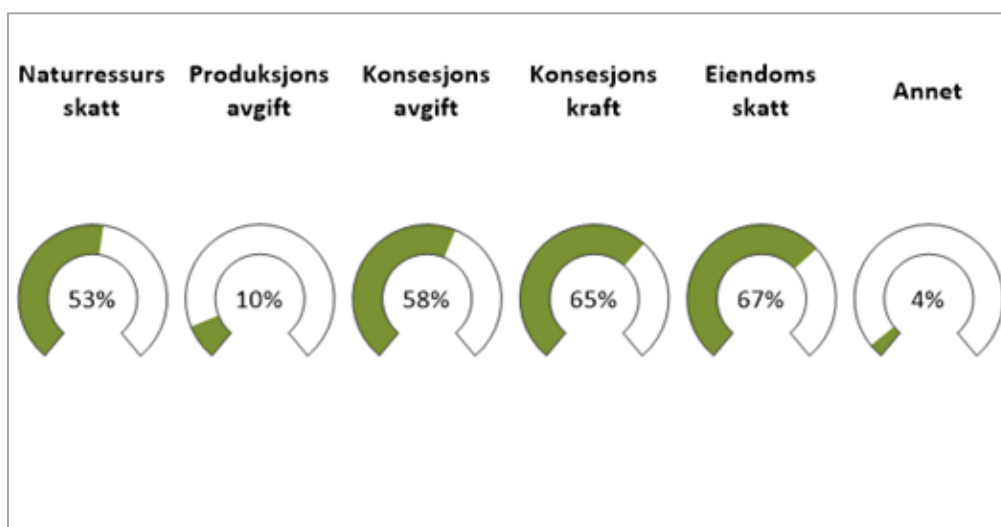


**Figur 4.12 Fordeling av kommuners frie inntekter per innbygger ekskl. og inkl. eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter mot landsgjennomsnittet (=100)**

eksklusive og inklusive inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraft. Eksklusive eiendomsskatt og konsesjonskraft ser man allerede at det er noen kommuner som stikker seg ut og har korrigerte frie inntekter godt over landsgjennomsnittet. Samtidig ser man at svært mange kommuner ligger på landsgjennomsnittet eller rett under. Når man så inkluderer inntektene fra eiendomsskatt og konsesjonskraft, ser man at forskjellene i korrigerte frie inntekter øke drastisk. Gruppen av kommuner med korrigerte frie inntekter over 15 prosent over landsgjennomsnittet øker, og det samme gjør gruppen med inntekter mer enn 4 prosent under landsgjennomsnittet. Eksklusive disse inntektene var det to kommuner som lå over 40 prosent over landsgjennomsnittet. Inklusive eiendomsskatt og konsesjonskraft øker antallet til 25, der fem av kommunene er over 100 prosent over landsgjennomsnittet.

#### 4.4 Disponering av kraftinntekter

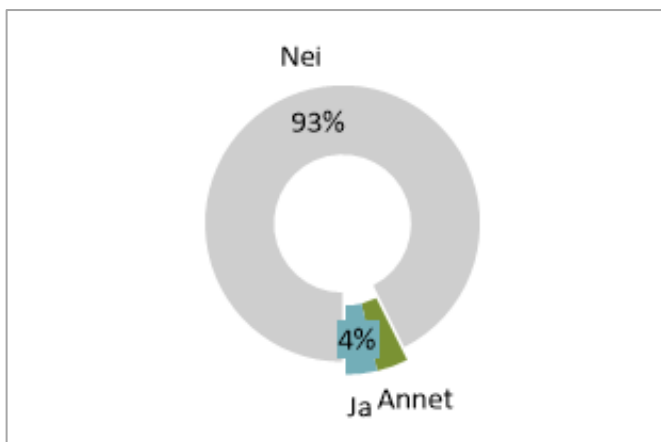
Et annet aspekt ved kraftinntekter er hvordan de blir disponert. For å undersøke disponeringen av kraftinntekter har vi sendt ut en spørreundersøkelse til alle kommuner og fylkeskommuner. Omtrent 30 prosent av kommunene og 45 prosent av fylkeskommunene besvarte spørreskjemaet som hadde som formål å kartlegge deres disponering av inntekter både gjennom vertskap, eierskap, renter på ansvarlige lån og tidligere eierskap.



**Figur 4.13 Andel av kommuner med vertsinntekter per inntektskilde**

Kilde: Spørreundersøkelse til kommuner

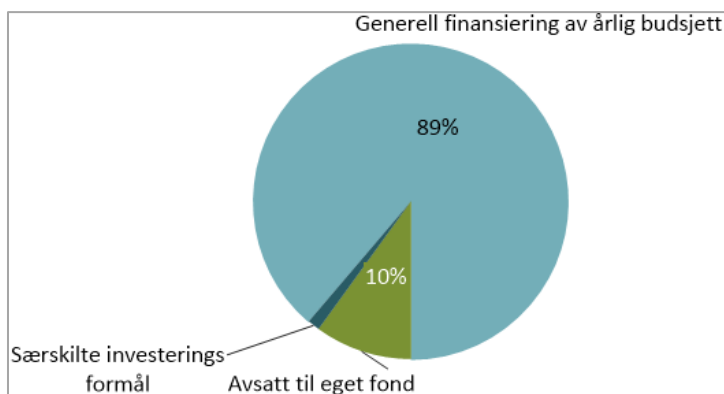
I undersøkelsen svarer de aller fleste kommunene at de mottar noen form for vertsinntekt fra kraftsektoren. Av kommuner med vertsinntekter svarer, som vist i figur 4.13, flest kommuner at de mottar inntekter fra eiendomsskatt, noe som er naturlig da dette er den eneste vertsinntekten som treffer både kommuner med vindkraftverk og vannkraftverk.



**Figur 4.14 Blir vertsinntekter avsatt til spesielle formål?**

Kilde: Spørreskjema til kommuner

Bruken av vertsinntektene blir, som vist i figur 4.14, i de aller fleste kommunene ikke avsatt til spesielle formål, men går inn i den generelle finansieringen av budsjetter. Inntektene kommunene har fra eiendomsskatt, naturressursskatt og produksjonsavgift svarer 93 prosent av kommunene at ikke blir avsatt til spesielle formål. Kommunene som derimot setter av midlene til spesielle formål, bruker blant annet vertinntektene til å glatte ut utgifter over tid, særskilte investeringer og øremerking til diverse tiltak. Konesjonskraften blir også i stor grad brukt til generell finansiering av budsjett, men fire kommuner oppgir at kraften helt eller delvis går til kraftforbruk i kommunen.



**Figur 4.15 Hvordan blir inntektene fra utbytter disponert?**

Kilde: Spørreskjema til kommuner

Inntektene fra utbytte blir i likhet med vertsinntektene brukt til generell finansiering av årlige budsjetter. Som figur 4.15 viser, blir midlene fra utbytte i stor grad brukt til generell finansiering av årlig budsjett. Åtte av kommunene svarer derimot at midlene de mottar i utbytte blir avsatt til et eget fond. Disse kommunene er Inderøy, Levanger, Lierne, Steinkjer

Namsos, Røyrvik, Krødsherad og Vågå. Felles for de seks førstnevnte er at de har eierskap i NTE, som er Trøndelags største kraftkonsern.

I tillegg til å sende ut et spørreskjema til kommunene, har vi gjort enkelte dypdykk i kommuner med en interessant disponering av kraftinntektene. Figur 4.16 oppsummerer funnene av dypdykket og viser frem ulike varianter av hvordan kraftinntekter kan komme kommunene og deres befolkning og næringsliv til gode.



**Figur 4.16 Oppsummering av dypdykk i enkelte kommuners disponering av kraftinntekter**

## 5 Måling av effektivitet i kommunale tjenester

*I dette kapitlet presenterer vi sammendraget av rapporten<sup>10</sup> fra prosjektet «Måling av effektivitet i kommunal sektor» som Senter for økonomisk forskning (SØF) har utført på oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet/ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU). Bakgrunnen for prosjektet er at SØF siden 2011 har skrevet årlige rapporter om effektivitet og effektivitetsutvikling i kommunale tjenester. Sammendrag av rapportene er publisert i TBUs høstrapporter. Transportøkonomisk institutt (TØI) ble i samarbeid med Frischsenteret engasjert til å evaluere SØFs analyser og foreslå forbedringer i analyseopplegget i 2021. Sluttrapporten er dokumentert i Rødseth mfl. (2022).<sup>11</sup> Den foreliggende nye rapporten fra SØF er i hovedsak en videreføring av de tidligere effektivitetsanalysene og en oppfølging av anbefalinger i Rødseth mfl. (2022). I rapporten presenteres i tillegg eksempler på hvordan analysene kan presenteres for brukerne. Oslo Economics har hatt hovedansvaret for denne delen.*

### 5.1 Innledning

Innledningsvis vil vi først diskutere SØFs analyseopplegg og evalueringen utført av TØI-Frisch. SØF har utført sektorvise DEA-analyser, og for de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg beregner vi en indikator for samlet effektivitet som er et veid gjennomsnitt av kommunens effektivitet i den enkelte sektor. SØF har også studert utviklingen over tid, både for den enkelte sektor og for samlet effektivitet.

Når det gjelder utviklingen i målt effektivitet over tid, har SØF benyttet en såkalt vinduanalyse. Dette innebærer at det beregnes en felles teknologifront for to år. En fordel med dette opplegget er at det ikke tillates teknisk tilbakegang. Det som var mulig i fjor er også mulig i år. En annen fordel er at det er mulig å endre modellspesifikasjon etter hvert som nye og bedre data blir tilgjengelig. Dette opplegget gjør det mulig å beregne endring i effektivitet fra det ene året til det andre for hver enkelt kommune og sektor. Dette kan videre aggregeres opp til sektornivå og videre til samlet effektivitet. Endelig kjedes dette sammen slik at vi får et bilde av effektivitetsutviklingen over flere år.

Evalueringen utført av TØI-Frisch konkluderer med at «SØF opp gjennom årene har levert et solid arbeid i sine analyser av effektiviteten i kommunesektoren, og i all hovedsak basert på det som har vært standard innenfor effektivitetslitteraturen». Spesielt anbefaler TØI-Frisch fortsatt bruk av bootstrapping til å beskrive usikkerheten til effektivitetsestimaterne til DEA-metoden.

På den andre siden har også TØI-Frisch kritiske merknader til SØFs analyseopplegg. Kritikken gjelder blant annet (i) bruk av delkostnadsnøklene i inntektssystemet for å ta hensyn til kostnadsulempner knyttet til spredt bosettingsmønster, (ii) bruk av karakterer og/eller skolebidragsindikatorer i DEA-analysen, (iii) i stedet for en vinduanalyse for å måle utviklingen i effektivitet anbefaler de bruk av mer standard metode (Malmquist indekser), (iv)

---

<sup>10</sup> SØF-rapport nr. 04/22. Lars-Erik Borge (SØF), Magne Krogstad Asphjell (Oslo Economics), Arne Lyshol (Oslo Economics), Ole Henning Nyhus (SØF), Kristen Vamsæther (Oslo Economics) og Mads Fjeld Wold (SØF). Forfatterne omtales i dette kapitlet som «vi». Rapporten kan lastes ned fra [Måling av effektivitet i kommunale tjenester – regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

<sup>11</sup> Rødseth, K., Førsum, F., Holmen, R.B., & Kittelsen, S. (2022): Forbedringspotensial ved måling av effektivitet i kommunal sektor. TØI rapport 1879/2022, Transportøkonomisk institutt.

at det er ønskelig å inkludere flere sektorer og (v) bruk av SFA (stokastisk frontanalyse) for å undersøke om resultatene fra DEA-analysene er robuste. Disse anbefalingene er adressert og/eller håndtert i dette prosjektet.

En annen viktig del av prosjektet er forslag til kommunespesifikke rapporter. I disse rapportene kan hver enkelt kommune få en bedre oversikt over målt effektivitet og hva som ligger bak tallene. Formålet med rapportene er at effektivsanalysene skal bli et nyttig verktøy for kommunene.

## 5.2 Forslag til ny grunnmodell

Gjeldende grunnmodell omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg og resultatene ble presentert i TBUs høstrapport for 2023. I alle sektorer måles innsatsfaktorbruken ved brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger og arbeidsgiveravgift. For grunnskole og pleie og omsorg korrigeres utgiftene for bosettingsmønster ved å bruke delkostnadsnøklene i inntektssystemet. I barnehagesektoren måles produksjonen ved oppholdstimer blant yngre og eldre barn. I grunnskolen måles produksjonen ved skolebidragsindikatorer, læringsmiljø og antall elever. I pleie og omsorg er produktindikatorer liggedøgn, institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov, enerom, samt timer til hjemmesykepleie og praktisk bistand.

I forslag til ny grunnmodell har vi gjort tre modifikasjoner. Den første modifikasjonen gjelder korreksjonen for bosettingsmønster hvor vi har foretatt en empirisk sammenlikning av fire ulike måter å korrigere effektivitetsscorene på. SØF har de senere årene korrigert for bosettingsmønster ved å benytte delkostnadsnøklene i inntektssystemet, og vi har valgt å bygge videre på denne. Intuisjonen er at utgiftene korrigeres ned i kommuner med spredt bosettingsmønster og opp i kommuner med konsentrert bosetting. Én bekymring ved denne tilnærmingen er at utgiftene korrigeres for mye ned i kommuner med svært høye verdier på bosettingskriteriene. For å redusere dette problemet har vi for kommuner som ligger over 95 persentilen på bosettingskriteriene, valgt å erstatte de faktiske verdiene med 95 persentilen. Dette bygger på en antakelse om at det er kostnadsulempere knyttet til spredt bosettingsmønster, men bare opp til et visst nivå. Vi har gjennomført empiriske analyser som støtter opp under denne operasjonaliseringen.

SØF har tidligere definert utgiftsbegrepet som brutto driftsutgifter fratrukket avskrivninger og arbeidsgiveravgift. Den andre modifikasjonen er at vi i tillegg trekker fra pensjonsutgifter. Begrunnelsen er at pensjonsutgiftene delvis er knyttet til pensjonister og fratrukkede som enda ikke er blitt pensjonister. Dette innebærer at deler av pensjonsutgifter er knyttet til tidligere ansatte og ikke bare til den løpende driften. I tillegg varierer pensjonsutgiftene mye over tid, men også mellom kommuner, slik at vi får et riktigere bilde av den underliggende effektivitetsutviklingen ved å trekke ut pensjonsutgiftene. KS har også valgt å holde pensjonsutgifter utenfor i sine effektivitetsanalyser.

Den tredje modifikasjonen er at analysene betrakter SFO som en del av grunnskolen. Begrunnelsen for dette er at SFO drives med utgangspunkt i skolelokaler, samt at det ikke er uvanlig at personalet både jobber i både SFO og grunnskolen. Det kan derfor være vanskelig å skille utgiftene til henholdsvis SFO og grunnskole.

For 2022 beregner den nye grunnmodellen et effektiviseringspotensial på 16 prosent i barnehage, 15 prosent i grunnskole og 23 prosent i pleie og omsorg. For de sektorene samlet er effektiviseringspotensialet 19 prosent. Det er stort samsvar mellom tidligere

grunnmodell og forslag til ny grunnmodell. Vi mener likevel at forslaget til ny grunnmodell er en forbedring i forhold til gjeldende grunnmodell.

### **5.3 Endring i effektivitet over tid**

SØF har benyttet vinduanalyse for å beregne utviklingen i effektivitet over tid. Vinduanalyse innebærer at det beregnes en felles front for to og to år. Med felles front tillates det ikke teknisk tilbakegang og vi kan beregne endring i effektivitet som endring i DEA-score fra det ene året til det neste. Videre er periodene delvis overlappende. For eksempel benyttes analysene for 2020 og 2021 til å beregne utviklingen fra 2020 til 2021, mens analysene for 2021 og 2022 benyttes til å beregne utviklingen fra 2021 til 2022. Slik får vi etablert sammenhengende tidsserier for effektivitetsutviklingen. Én fordel med vinduanalysen er det er mulig å endre modellspesifikasjonen når nye og bedre data blir tilgjengelig.

Ett alternativ til vinduanalysen er å beregne Malmquist-indekser (Malmquist 1953), en mer standard metode i effektivitetslitteraturen. Malmquist-indeksen forutsetter i motsetning til vinduanalysen, at modellspesifikasjonen ligger fast over tid. Videre tillater den teknisk tilbakegang. I dette prosjektet har vi derfor måttet etablere en modellspesifikasjon som ligger fast over perioden 2015-2022. Modellspesifikasjonen er den samme som i forslag til ny grunnmodell.

I rapporten måler vi endringer i effektivitet over tid ved bruk av begge disse metodene for sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, samt samlet effektivitet. For begge metodene finner vi at samlet og sektorvis effektivitet for kommunene samlet ble redusert fra 2015 til 2022. Nedgangen var størst i barnehage og minst i grunnskole. Malmquist-metoden beregner imidlertid en større nedgang i alle sektorer sammenlignet med SØFs vinduanalyse. Det er godt samsvar mellom de to metodene også på kommunenivå.

Malmquist-indeksen er standard i studier av effektivitetsutvikling. Ulempen ved Malmquist-metoden er at modellspesifikasjonen må ligge fast over tid, og dermed ikke kan brukes til å beregne utvikling mellom år hvor det av ulike grunner kan være ønskelig å endre modellspesifikasjon. Ett eksempel er at eksamener ble avlyst under koronapandemien (2020-2022). SØF måtte i denne perioden beregne skolebidragsindikatorer for ungdomstrinnet basert på grunnskolepoeng, ikke eksamensresultater. Eksamen ble arrangert igjen i 2023, og Utdanningsdirektoratet vil trolig begynne å publisere skolebidragsindikatorer basert på eksamensresultater. Hvis modellspesifikasjonen skal ligge fast over tid, må samme spesifisering som ble benyttet i koronaperioden også benyttes i årene fremover. Det betyr også at vi ikke umiddelbart kan ta i bruk nye indikatorer som utarbeides for grunnskolen eller andre tjenestoområder.

I praksis står vi her overfor et dilemma mellom det teoretisk korrekte (Malmquist) og det mer pragmatiske (SØFs vinduanalyse). Vi mener at dersom det skal utarbeides årlige effektivitetsanalyser, bør man bruke et analyseopplegg som kan inkludere nye og bedre indikatorer etter hvert som de blir tilgjengelige. Dette tilsier at analysene fortsatt baseres på SØFs vinduanalyse, men at det med jevne mellomrom også presenteres analyser basert på Malmquist-metoden. Gitt at Malmquist-metoden krever at modellspesifikasjonen ligger fast over tid, vil disse ikke kunne utnytte alle tilgjengelige data.

## 5.4 Fleksibel modellformulering for grunnskole

SØF har i tidligere effektivitetsanalyser benyttet en modellformulering hvor antall elever multipliseres med hhv. skolebidrag og læringsmiljø. Denne tilnærmingen innebærer at vi på forhånd definerer substitusjonsforholdet, og dette er en restriksjon som ikke nødvendigvis speiler virkeligheten. Som et alternativ beregner vi effektiviteten i grunnskolesektoren for 2022 basert på en mer fleksibel modellformulering hvor antall elever, skolebidrag og læringsmiljø inngår som separate produktindikatorer.

Vi finner at det er små forskjeller i gjennomsnittlig effektivitet mellom den mer fleksible modellen og forslaget til nye grunnmodell. Fordelingen av effektivitetsscore mellom kommunene er også nokså lik. Viktigst er det at korrelasjonen mellom DEA-scorer fra de to modellvariantene er høy (0,93). Det har derfor liten betydning om vi velger den fleksible eller den restriktive modellformuleringen for grunnskole.

## 5.5 Stokastisk frontanalyse (SFA) av barnehage

DEA-metoden er i utgangspunktet deterministisk, som betyr at den ikke hensyn til usikkerhet og målefeil. I de senere årene har SØF tatt hensyn til usikkerhet gjennom en såkalt bootstrappingprosedyre når effektiviteten beregnes. SFA er et mye brukt alternativ til DEA. SFA er en økonometrisk tilnærming hvor restleddet består av to komponenter som fanger opp hhv. støy og ineffektivitet. I motsetning til DEA, må det ved bruk av SFA gjøres forutsetninger om formen på produktfunksjonen. TØI-Frisch mener vi fortsatt bør benytte bootstrapped DEA som hovedmodell, men anbefaler at vi i tillegg benytter SFA for å undersøke om rangeringen av kommuner er robust.

For å sammenligne disse to metodene gjennomfører vi analyser av barnehagesektoren for 2022. Vi finner at SFA-metoden i gjennomsnitt resulterer i høyere effektivitetsscorer, og at spredningen i effektivitet mellom kommunene er mindre. Dette er et standard resultat i de fleste empiriske sammenligninger av SFA og DEA. Det viktigste er at korrelasjonen er rimelig høy (0,8), noe som indikerer at bootstrapped DEA og SFA ikke gir veldig ulik rangering av kommunene.

Vi vil fortsatt bruke bootstrapped DEA som hovedmodell. Den viktigste begrunnelsen er at ved bruk av SFA må det gjøres forutsetninger om formen på produktfunksjonen, og kunnskapen produktfunksjonene for kommunale tjenester er begrenset. Dette er også i tråd med anbefalingen fra TØI-Frisch.

## 5.6 Nye tjenesteområder

I rapporten analyserer vi to nye tjenesteområder, nærmere bestemt VAR og primærhelse-tjeneste. For VAR-tjenestene benyttes gebyrgrunnlaget som omfatter både drifts- og kapitalkostnader, som innsatsfaktor. For vann er vannleveranse (tar hensyn til lekkasje), antall tilknyttede innbyggere med vannkvalitet uten avvik og lengden på ledningsnett inkludert som produktindikatorer. For avløp er antall innbyggere tilknyttet anlegg der renskrav er oppfylt og lengden på spillvannsnett produktindikatorer. For renovasjon er mengden husholdningsavfall og årsinnbyggere (tar hensyn til hytter) produktindikatorer.

Det er for vann og avløp resultatene er mest rimelige. For vann anslås gjennomsnittlig effektivitet til litt under 0,60 og for avløp til litt over 0,45. Det betyr at effektiviseringspotensialet er 40 prosent i vannsektoren og 55 prosent i avløpssektoren, noe som er



betydelige høyere enn i sektorene som inngår i grunnmodellene hvor effektiviseringspotensialet anslås til 15-23 prosent. Det som er mest bekymringsfullt er at mange kommuner har lav effektivitet. Det gjelder spesielt innen renovasjon hvor det beregnes et svært høyt effektiviseringspotensial og hvor mange kommuner har DEA-score nær null.

For primærhelse benytter vi samme innsatsfaktor som i forslaget til ny grunnmodell. Som produkter inkluderer vi antall fastlegekonsultasjoner, antall refusjoner for fysioterapi, antall gravide som har møtt til svangerskapskontroll og antall barn som er undersøkt i løpet av første skoleår. Gjennomsnittlig effektivitet beregnes til litt over 0,70, noe som innebærer at effektiviseringspotensialet er 30 prosent.

De nye tjenestene som er vurdert, VAR og primærhelse, skiller seg fra tjenestene som inngår i grunnmodellene med lavere gjennomsnittlig effektivitet og dermed høyere effektiviseringspotensial. Vi er ikke overbevist om at dette speiler virkeligheten, og vil derfor ikke anbefale at disse tjenestene tas inn i grunnmodellen nå. Det er behov for videreutvikling av modellspesifikasjon og datagrunnlag, spesielt for produktindikatorne, før det er aktuelt. Samtidig vurderer vi at primærhelsetjenesten ligger best an med hensyn til å kunne inkluderes i grunnmodellen.

## **5.7 Hva kan forklare forskjeller i effektivitet?**

Videre har vi analysert variabler som kan forklare forskjeller i effektivitet mellom kommuner. Hovedfokuset er på økonomiske rammebetingelser og politiske variabler. Resultatene indikerer at den viktigste forklaringsfaktoren er kommunale inntekter. Lavt inntektsnivå er assosiert med høy effektivitet. Det er ikke opplagt hvordan effekten av inntekt skal tolkes. Én tolkning er at kommuner med lave inntekter må ha høyere effektivitet enn andre for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. En annen tolkning er at kommuner med lave inntekter leverer tjenester med lav kvalitet, noe som bare i begrenset grad fanges opp av produktindikatorne. I motsetning til tidligere studier, finner vi ingen effekter av Robek-status, politisk fragmentering eller partipolitisk sammensetning. Dette kan ha sammenheng med at vår analyse og de tidligere analyser dekker ulike tidsperioder.

## **5.8 Kommunerapporter**

For at effektivitetsmålingene skal bli et nyttig verktøy for kommunene, er det i forbindelse med dette prosjektet utarbeidet individuelle rapporter for hver kommunene. Rapportene er utformet med det formål å gi leseren en bedre forståelse av resultatene som sin kommune har oppnådd. Rapportene har blitt utformet med involvering av brukere i et utvalg kommuner. Kommuner av ulik størrelse har fått anledning til å motta sin kommunes rapport og gi innspill til dens innhold og utforming. Kommunenes innspill har vært nyttige i utviklingen av rapportene.

Kommunerapportene presenterer kommunenes resultater for siste år og over tid, samlet og for sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Rapportene presenterer deretter en nedbrytning av resultatene, for å illustrere de viktigste driverne. De inkluderer også annen statistikk fra Statistisk Sentralbyrå og Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser i barnehage og grunnskole. Disse statistikkene benyttes for å gi kontekst til resultatene som kommunen har oppnådd, slik at det også er lettere for kommunene å sammenligne egne resultater med andre kommuner. Tall som blir presentert om kommunen vises også i en del tilfeller for nabokommuner og kommuner i samme KOSTRA-gruppe.

## 6 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter – oppdatert juni 2024

Notat fra TBU med oppdaterte beregninger av kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 som følge av nye nasjonale befolkningsframskrivninger, publisert 5. juni 2024, og nye tall for driftsutgifter i 2023, publisert 17. juni 2024.

I forbindelse med første konsultasjonsmøte om 2025-budsjettet i mars anslo Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) at kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 til 4,3 mrd. 2024-kroner, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreket den gangen at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt.

Statistisk sentralbyrå publiserte 5. juni nye nasjonale befolkningsframskrivninger. Basert på disse framskrivingene anslår utvalget nå at kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 til 4,4 mrd. 2024-kroner, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Det er dermed bare mindre justeringer i anslaget fra mars. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene fortsatt er større enn normalt som følge av situasjonen i Ukraina.

### 6.1 Hovedpunkter

Til første konsultasjonsmøte om 2025-budsjettet la Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søkte å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres.

Beregningene tar utgangspunkt i befolkningsframskrivingene til Statistisk sentralbyrå (SSB). Beregningene for merutgifter i 2025 bygger på befolkningsendringen fra registrerte folketall per 1. januar 2024 til den framskrevne befolkningen per 1. januar 2025.

Beregningene til første konsultasjonsmøte tok utgangspunkt i befolkningsframskrivninger publisert i juli 2022, men justert for kjent befolkningsutvikling. Det lå i disse ingen eksplisitte forutsetninger om innvandring av flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. På bakgrunn av UDI/IMDis bosettingsscenarier per 30. januar 2024, som antydte en brutto bosetting på 30 000 flyktninger fra Ukraina, samt en forutsetning om noe tilbakeflytting, la utvalget i sitt hovedalternativ i mars til grunn en netto innvandring gjennom 2024 som var 28 000 høyere enn i middelalternativet til SSB. Utvalget understreket at det er usikkerhet om befolkningsutviklingen også utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land.

I dette notatet presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på befolkningsframskrivingene fra 5. juni 2024. Framskrivningene viser at antall eldre fortsetter å øke, mens antall barn i barnehagealder reduseres. I tillegg vil mottaket av flyktninger fra Ukraina påvirke befolkningsutviklingen. Hovedalternativet legger til grunn en netto innvandring fra landgruppe 3, som Ukraina er en viktig del av, på 20 000 gjennom 2024. Statistisk sentralbyrå baserer seg på vurderinger knyttet til UDI/IMDis hovedscenarier fra april 2024.

Forventet befolkningsvekst gjennom 2024 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene (alternativ MMM) er nå om lag 49 900 personer. Utvalget la til

grunn en befolkningsvekst på 49 500 i sitt hovedalternativ i mars 2024. Anslaget på befolkningsveksten gjennom 2024 er omtrent det samme som lagt til grunn i mars. Beregningene viser at den demografiske utviklingen isolert sett vil innebære at samlede utgifter for kommunesektoren øker med om lag 4,4 mrd. 2024-kroner i 2025, dvs. 0,1 mrd. kroner høyere enn anslaget til første konsultasjonsmøte. Ulike endringer har trukket i forskjellig retning. En noe større del av befolkningsveksten i de nye framskrivingene kommer i aldersgruppene mellom 21 og 50 år der kommunesektorens utgifter er relativt lave sammenliknet med utvalgets anslag fra mars i år, mens det blir færre i alderen 5–18 år og mellom 67 og 89 år der utgiftene i gjennomsnitt er høyere. Dette trekker i retning av lavere merutgifter til demografi. Samtidig er datagrunnlaget nå oppdatert med driftsutgifter for 2023.

Merutgiftene for sektoren som finansieres av de frie inntektene, kan med hovedalternativet beregnes til 3,6 mrd. kroner i 2025, det samme som anslaget til første konsultasjonsmøte.

### *Usikkerhet*

Utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet. På ett års sikt knytter usikkerheten seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring, spesielt med tanke på krigen i Ukraina. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag av SSBs befolkningsframskrivinger med høy og lav nettoinnvandring. Alternativet med lav nettoinnvandring innebærer en befolkningsvekst 27 400 personer, og de beregnede merutgiftene uavhengig av finansiering kan da anslås 2,1 mrd. 2024-kroner lavere enn middelalternativet. Alternativet med høy nettoinnvandring gir befolkningsvekst på om lag 67 700 personer, og de beregnede merutgiftene uavhengig av finansiering kan da anslås til 1,7 mrd. 2024-kroner høyere enn middelalternativet.

Tilsvarende kan de beregnede merutgiftene finansiert av de frie inntekter med lavalternativet for nettoinnvandring anslås 1,8 mrd. 2024-kroner lavere enn med middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan de beregnede merutgiftene for de frie inntektene anslås til rundt 1,5 mrd. 2024-kroner høyere enn med middelalternativet.

## **6.2 Hovedtrekk om metoden**

Formålet med beregningene er å vise de isolerte konsekvensene av demografiske endringer gjennom 2024 for kommunale utgifter. Dette tolkes som et anslag på økningene i kommunesektorens utgifter fra året 2024 til året 2025 som isolert sett følger av endringene i befolkningens størrelse og sammensetning når nivået på sentrale tjenester videreføres.

Beregningene tar utgangspunkt i et beregnet gjennomsnittlig utgiftsbehov i hver aldersgruppe i 2024. Dette multipliseres med endringer i befolkningen i aldersgruppen den aktuelle gruppen gjennom 2024.

Dette kan tolkes som forutsetninger om konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i behovene som skyldes annet enn de med opphav i demografiske endringer, for eksempel arbeidsledighet, sykefravær, helsetilstand,

funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. I beregningene tar en heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet. Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrer-/landbakgrunn. Nytt fra og med første konsultasjonsmøte i 2023 er at utvalget tar hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen de tre aldersgruppene over 66 år.

I anslagene fra mars tok utvalget i tråd med etablert praksis utgangspunkt i regnskapstall for 2022 til å anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene. Disse ble framskrevet med veksten i frie inntekter fram til 2024 for å få et anslag på utgiftsnivået i utgangsåret 2024. Tidligere har utvalget holdt fast på KOSTRA-tall to år tilbake i tid i oppdateringer av anslag på demografiutgifter når nye befolkningsframskrivinger annethvert år har foreligget. Sterk merskattevekst og kostnadsvekst i 2022 har bidratt til at usikkerheten om underliggende utgiftsnivå i 2022 er større enn vanlig. I beregning av demografiutgiftene i 2025 har utvalget denne gangen redusert usikkerheten knyttet til å bruke eldre tall og tatt utgangspunkt i de nye regnskapstallene fra 2023 publisert 17. juni 2024 og framskrevet med anslått vekst i frie inntekter fra 2023 til 2024.

### 6.3 Demografisk utvikling

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

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskriving av befolkningen fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025. Dette er i tråd med det opplegget utvalget har benyttet i tidligere års beregninger. I juni 2024 publiserte SSB befolkningsframskrivinger for perioden 2024–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2024. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

I SSBs befolkningsframskrivinger<sup>12</sup> er det knyttet betydelig usikkerhet til forutsetning om migrasjon på grunn av den pågående krigen i Ukraina. I hovedalternativet antar SSB at nettoinnvandringen vil være 41 000 i 2024 og 29 000 i 2025. SSB antar for hovedalternativet at det vil komme om lag 20 000 flyktninger fra landgruppe 3, som Ukraina er en del av, i 2024, og 10 000 i 2025. Anslagene for netto innvandring utenfor landgruppe 3 er noe oppjustert sammenliknet med befolkningsframskrivingene fra 2022 som undervurderte denne innvandringen noe.

SSB viser til at UDIs hovedscenario fra april antydte at omtrent 20 000–40 000 ukrainske flyktninger kunne ankomme i løpet av 2024<sup>13</sup>. Basert på situasjonen per 9. april 2024 var deres vurdering at antallet ville være nærmest den nedre enden av dette intervallet. SSB peker også på at UDI bemerket nedgangen i antall ukrainere som søker beskyttelse i Europa de siste månedene, til tross for at det har vært liten forbedring i situasjonen i Ukraina. Antallet søknader i Norge hadde vært synkende siden oktober 2023, og antallet søknader i

<sup>12</sup> [Nasjonale befolkningsframskrivinger 2024 \(ssb.no\)](https://ssb.no)

<sup>13</sup> [Tre ulike scenarier for antall fordrevne fra Ukraina - UDI](#)

de første 13 ukene av 2024 var 44 prosent lavere enn i samme periode i 2023 (UDI 2024). SSB viser blant annet til at de følger en antagelse om at toppen av flyktningestrømmene er passert, at søknadene er i nedgang og at Norge er relativt mindre attraktivt som destinasjon enn før, samtidig som krigen sannsynligvis vil fortsette en stund. Det vil også være noe returnmigrasjon.

Utvalget la i sine anslag fra mars i år til grunn en netto innvandring på 28 000 fra Ukraina. Siden den gang har UDI/IMDi justert ned sitt mellomalternativ for netto bosetting fra Ukraina i 2024. Mellomscenariet for ankomster er også nedjustert, og også justert ned fra 20 000–40 000, som SSB viser til for april, til 15 000–35 000 i UDIs rapport fra juni. Samtidig er prognosen for brutto bosettingskapasitet nedjustert fra 29 600 i januar, som utvalget bygde på i notat til første konsultasjonsmøte i mars, til 25 000 i UDIs junirapport.

Utvalget legger til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring legger utvalget nå til grunn middelalternativet, men i tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med SSBs alternativer for hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 6.1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 i tre alternativer.

Færre barn i alderen 2–15 år trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til blant annet barnehage og grunnskole. Flere i alderen 16–18 år trekker i retning av høyere utgifter til videregående skole. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppene 67–89 år bidrar isolert sett til økte utgifter til omsorgstjenester. Også flere i aldersgruppene 50–66 år og 30–49 år bidrar til å trekke opp merutgiftene som følger av demografiendringer. Anslått vekst i total folkemengde er 0,9 prosent for middelalternativet og 0,5 og 1,2 prosent i alternativene med hhv. lav og høy innvandring.

**Tabell 6.1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2024 til 1.1.2025.  
Befolkningsframskrivninger fra juni 2024.**

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	807	0,8	1 335	1,3	1 789	1,7
2-5 år	-3 995	-1,7	-2 584	-1,1	-1 442	-0,6
6-15 år	-8 159	-1,3	-5 036	-0,8	-2 592	-0,4
16-18 år	3 548	1,8	4 657	2,3	5 517	2,8
19-20 år	1 159	0,9	1 750	1,3	2 233	1,7
21-22 år	97	0,1	904	0,7	1 555	1,2
23-24 år	-2 356	-1,7	-1 169	-0,8	-217	-0,2
25-29 år	-406	-0,1	3 636	1,0	6 826	1,8
30-49 år	6 144	0,4	14 243	0,9	20 556	1,4
50-66 år	9 437	0,8	10 934	0,9	12 135	1,0
67-79 år	7 444	1,1	7 581	1,2	7 693	1,2
80-89 år	13 898	6,6	13 898	6,6	13 898	6,6
90 år og over	-231	-0,5	-231	-0,5	-231	-0,5
<b>Sum</b>	<b>27 387</b>	<b>0,5</b>	<b>49 918</b>	<b>0,9</b>	<b>67 720</b>	<b>1,2</b>

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## 6.4 Mer- og mindreutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen

I avsnitt 6.3 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2024 til 2025 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer fra 2024 til 2025 knyttet til de tre alternativene.

For nærmere om metode for beregning av mer- og mindreutgifter viser vi til notat til 1. konsultasjonsmøte. Der redegjøres det blant annet for kostnadsnøkkel og anslag på samlede utgifter i 2024. Det er lagt til grunn samme standarder, produktivitet og dekningsgrad i 2025 som anslått for 2024.

I anslagene fra mars tok utvalget i tråd med etablert praksis utgangspunkt i regnskapstall for 2022 til å anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene. Disse ble framskrevet med veksten i frie inntekter fram til 2024 for å få et anslag på utgiftsnivået i utgangsåret 2024. Tidligere har utvalget holdt fast på KOSTRA-tall for to år tilbake i tid i oppdateringer av anslag på demografiutgifter når nye befolkningsframskrivinger annethvert år har foreligget. Sterk merskattevekst og kostnadsvekst i 2022 har bidratt til at usikkerheten om utviklingen i utgiftsnivået fra 2022 er større enn vanlig. I beregning av demografiutgiftene i 2025 har utvalget denne gangen redusert usikkerheten knyttet til å bruke eldre tall og tatt utgangspunkt i de regnskapstallene fra 2023 publisert 17. juni 2024 og framskrevet med anslått vekst i frie inntekter fra 2023 til 2024, nominelt på hhv. 4,87 prosent for kommunene og 4,98 prosent for fylkeskommunene<sup>14</sup>. Anslagene for frie inntekter i 2024 er vist i tabell 6.2. Disse er noe oppjustert sammenliknet med anslagene til 1. konsultasjonsmøte 2024, noe som må sees i sammenheng med sterk nominell økning i driftsutgiftene fra 2022 til 2023.

**Tabell 6.2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Framskrevet med nominell vekst fra 2023 til 2024**

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	455,1	0,844	398,6	0,852
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	84,2	0,156	69,4	0,148
<b>Sum</b>	<b>539,3</b>	<b>1,000</b>	<b>468,0</b>	<b>1,000</b>
<b>Anslag til 1. konsultasjonsmøte 2024</b>	<b>495,2</b>	<b>1,000</b>	<b>427,2</b>	<b>1,000</b>

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Oppdateringen innebærer at en får med seg endringer i utgifter og tjenestesammensetningen fra 2022 til 2023 samtidig som en bruker anslått vekst i frie inntekter fra 2023 til 2024. Dette gir justeringer i de forenklede kostnadsnøkklene og endringer i anslagene på gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene, se tabell 6.3 og 6.4. Anslaget på utgiftsbehov i 2024 har økt betydelig, og dette bidrar til en økning i anslaget også på utgift per innbygger innenfor alle aldersgrupper i 2024 sammenliknet med hva de var i beregningene til første konsultasjonsmøte i mars.

<sup>14</sup> Bygger på Stats- og skattereknskap for 2023 og anslag i Kommuneproposisjonen 2024, justert for tilbakeføring fra frie inntekter til øremerket tilskudd.

**Tabell 6.3 Forenklede kostnadsnøkler, anslag på samlede utgifter og utgifter per innbygger i 2024. Uavhengig av finansiering. Til 1. konsultasjonsmøte og oppdatert juni 2024.**

	Folketall 1. jan. 2024	Uavhengig av finansiering, 1. konsultasjonsmøte 2024			Uavhengig av finansiering, oppdatering juni 2024		
		Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)	Kostnadsnøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)
0-1 år	105 398	0,023	11,2	106 491	0,022	12,1	114 410
2-5 år	228 472	0,132	65,1	285 082	0,130	70,2	307 328
6-15 år	645 411	0,260	128,8	199 559	0,256	138,0	213 892
16-18 år	199 285	0,111	55,1	276 673	0,110	59,3	297 781
19-20 år	130 885	0,011	5,3	40 182	0,011	5,8	44 286
21-22 år	130 361	0,011	5,2	40 182	0,011	5,8	44 286
23-24 år	139 348	0,009	4,2	30 481	0,009	4,7	34 045
25-29 år	369 246	0,021	10,6	28 775	0,022	11,9	32 157
30-49 år	1 499 648	0,102	50,6	33 754	0,107	57,8	38 528
50-66 år	1 186 668	0,076	37,7	31 786	0,079	42,7	36 009
67-79 år <sup>1</sup>	658 996	0,098	48,8	73 978	0,097	52,5	79 684
80-89 år <sup>1</sup>	210 751	0,099	49,2	233 599	0,099	53,3	252 714
90 år og	45 734	0,047	23,2	508 247	0,047	25,2	550 469
<b>Sum</b>	<b>5 550 203</b>	<b>1,000</b>	<b>495,2</b>	<b>89 227</b>	<b>1,000</b>	<b>539,3</b>	<b>97 169</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Tabell 6.4 Forenklede kostnadsnøkler, anslag på samlede utgifter og utgifter per innbygger i 2024. Finansiert av frie inntekter. Til 1. konsultasjonsmøte og oppdatert juni 2024.**

	Folketall 1. jan 2024	Finansiert av frie inntekter. 1. konsultasjonsmøte 2024			Finansiert av frie inntekter. Juni 2024		
		Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)	Kostnadsnøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)
0-1 år	105 398	0,023	10,0	94 892	0,023	10,9	102 961
2-5 år	228 472	0,137	58,4	255 680	0,136	63,6	278 369
6-15 år	645 411	0,269	115,1	178 296	0,265	124,2	192 374
16-18 år	199 285	0,110	46,8	234 980	0,109	50,8	254 951
19-20 år	130 885	0,010	4,4	33 610	0,010	4,9	37 308
21-22 år	130 361	0,010	4,4	33 610	0,010	4,9	37 308
23-24 år	139 348	0,008	3,5	25 103	0,008	3,9	28 228
25-29 år	369 246	0,021	8,8	23 798	0,021	9,9	26 730
30-49 år	1 499 648	0,099	42,2	28 173	0,104	48,6	32 417
50-66 år	1 186 668	0,073	31,4	26 443	0,077	35,8	30 168
67-79 år <sup>1</sup>	658 996	0,096	40,9	62 066	0,094	44,2	67 037
80-89 år <sup>1</sup>	210 751	0,097	41,6	197 472	0,096	45,1	213 824
90 år og	45 734	0,046	19,7	430 567	0,046	21,3	466 509
<b>Sum</b>	<b>5 550 203</b>	<b>1,000</b>	<b>427,2</b>	<b>76 974</b>	<b>1,000</b>	<b>468,0</b>	<b>84 314</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## De samlede merutgiftene anslås nå til 4,4 mrd. 2024- kroner i 2025

I tabell 6.5 og 6.6 er mer- og mindreutgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene beregnet med utgangspunkt i SSBs middelalternativ for befolkningsvekst. Tabellen viser utvalgets anslåtte merutgifter til første konsultasjonsmøte i mars i år og nye anslag basert på befolkningsframskrivninger fra juni i år.

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2024 til 2025 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 4,4 mrd. kroner i 2025, se tabell 6.5. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 0,8 prosent. Anslaget er 0,1 mrd. kroner høyere enn beregningene til 1. konsultasjonsnotat i mars 2024. Det er betydelige oppjusteringer for aldersgruppene 24–49 år, noe som må ses i sammenheng med økte utgifter til sosialhjelp fra 2022 til 2023 og noe flere personer i disse aldersgruppene, mens det er en nedjustering for aldersgruppen 6–15 år, noe som trolig har sammenheng med at SSB legger til grunn noe høyere gjennomsnittlig alder på innvandrere enn utvalget baserte seg på i mars. Også for aldersgruppen 67–79 år er det noe nedjustering av anslaget for merutgifter til demografi.

Av den samlede merutgiften på om lag 4,4 mrd. kroner er 2,9 mrd. kroner knyttet til kommunene og 1,5 mrd. kroner knyttet til fylkeskommunene. Merutgiftene i kommunene kan hovedsakelig henføres til de eldre aldersgruppene, men motvirkes i noen grad av færre barn i barnehagealder. Fylkeskommunenes merutgifter må ses i sammenheng med flere unge i alderen 16–18 år i videregående skole.

**Tabell 6.5. Kommunesektorens brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2024 til 2025 Utvalgets anslag i mars 2024 og utvalgets anslag basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2024.**

	Beregninger foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2024		Oppdaterte beregninger		Differanse	
	Utvalgets hovedalternativ (bef.framskr. 2022 og ad hoc Ukraina)		Basert på bef.framskr. 2024, hovedalternativ (MMM)		Oppdaterte anslag og anslag til 1. konsultasjonsmøte	
	Anslått endring i folketall	Mer-/mindreutgift	Anslått endring i folketall	Mer-/mindreutgift	Anslått endring i folketall	Mer-/mindreutgift
	2024-2025	(mill. 2024-kr)	2024-2025	(mill. 2024-kr)	2024-2025	(mill. 2024-kr)
0-1 år	646	69	1 335	153	689	84
2-5 år	-2 811	-802	-2 584	-794	227	7
6-15 år	-4 000	-798	-5 036	-1 077	-1 036	-279
16-18 år	4 869	1 347	4 657	1 387	-212	40
19-20 år	1 945	78	1 750	78	-195	-1
21-22 år	618	25	904	40	286	15
23-24 år	-2 018	-62	-1 169	-40	849	22
24-25 år	-114	-3	3 636	117	3 750	120
30-49 år	12 457	420	14 243	549	1 786	128
50-66 år	13 734	437	10 934	394	-2 800	-43
67-79 år <sup>1</sup>	9 838	788	7 581	665	-2 257	-123
80-89 år <sup>1</sup>	14 535	2 943	13 898	3 007	-637	65
90 år og over <sup>1</sup>	-234	-124	-231	-109	3	16
<b>Sum</b>	<b>49 465</b>	<b>4 318</b>	<b>49 918</b>	<b>4 369</b>	<b>453</b>	<b>51</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



**Tabell 6.6 Kommunesektorens netto driftsutgifter (frie inntekter) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2024 til 2025. Utvalgets anslag i mars 2024 og utvalgets anslag basert på befolkningsframskrivninger fra juni 2024.**

	Beregninger foretatt til 1. konsultasjonsmøte 2024		Oppdaterte beregninger		Differanse	
	Utvalgets hovedalternativ (bef.framskr. 2022 og ad hoc Ukraina)		Basert på bef.framskr. 2024, hovedalternativ (MMM)		Oppdaterte anslag og anslag til 1. konsultasjonsmøte	
	Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	646	61	1 335	137	689	76
2-5 år	-2 811	-719	-2 584	-719	227	0
6-15 år	-4 000	-713	-5 036	-969	-1 036	-256
16-18 år	4 869	1 144	4 657	1 187	-212	43
19-20 år	1 945	65	1 750	65	-195	0
21-22 år	618	21	904	34	286	13
23-24 år	-2 018	-51	-1 169	-33	849	18
24-25 år	-114	-3	3 636	97	3 750	100
30-49 år	12 457	351	14 243	462	1 786	111
50-66 år	13 734	363	10 934	330	-2 800	-33
67-79 år <sup>1</sup>	9 838	662	7 581	560	-2 257	-102
80-89 år <sup>1</sup>	14 535	2 486	13 898	2 543	-637	57
90 år og over <sup>1</sup>	-234	-105	-231	-92	3	13
<b>Sum</b>	<b>49 465</b>	<b>3 563</b>	<b>49 918</b>	<b>3 603</b>	<b>453</b>	<b>40</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tilsvarende beregninger for de frie inntektene gir en merutgift på 3,6 mrd. kroner, se tabell 6.6. For kommunene er økningen 2,4 mrd. kroner, mens utgiftsbehovet knyttet til de demografiske endringene øker med 1,2 mrd. kroner for fylkeskommunene.

Anslaget for merutgiftene knyttet til de frie inntektene er omtrent som utvalgets beregninger fra mars 2024.

De samlede mer- og mindreutgifter for kommunesektoren er også beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024, se tabell 6.7. Beregningsopplegget er ellers det samme som i tabell 6.5 og 6.6.

Gitt forutsetningene og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan de samlede merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 2,3 mrd. kroner, dvs. om lag 2,1 mrd. kroner lavere enn anslag basert på middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 6,0 mrd. kroner, dvs. om lag 1,7 mrd. kroner mer enn anslag basert på middelalternativet.

I tabell 6.8 er mer- og mindreutgifter for kommunesektoren finansiert av de frie inntektene beregnet med utgangspunkt i SSBs alternativer for høy og lav nettoinnvandring basert på SSBs siste befolkningsframskrivninger fra juni 2024. Gitt forutsetningene og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene for de frie inntektene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,8 mrd. kroner, dvs. om lag 1,8 mrd. kroner lavere enn anslag basert på middelalternativet. Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan

merutgiftene for de frie inntektene anslås til om lag 5,1 mrd. kroner, dvs. om lag 1,5 mrd. kroner høyere enn anslag basert på middelalternativet.

**Tabell 6.7 Kommunesektorens brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2024 til 2025. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juni 2024.**

	Utgift per innb. (2024-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	114 410	807	92	1 789	205
2-5 år	307 328	-3 995	-1 228	-1 442	-443
6-15 år	213 892	-8 159	-1 745	-2 592	-554
16-18 år	297 781	3 548	1 057	5 517	1 643
19-20 år	44 286	1 159	51	2 233	99
21-22 år	44 286	97	4	1 555	69
23-24 år	34 045	-2 356	-80	-217	-7
25-29 år	32 157	-406	-13	6 826	220
30-49 år	38 528	6 144	237	20 556	792
50-66 år	36 009	9 437	340	12 135	437
67-79 år <sup>1</sup>	79 684	7 444	657	7 693	672
80-89 år <sup>1</sup>	252 714	13 898	3 007	13 898	3 007
90 år og over <sup>1</sup>	550 469	-231	-109	-231	-109
<b>Sum</b>	<b>97 169</b>	<b>27 387</b>	<b>2 271</b>	<b>67 720</b>	<b>6 029</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Tabell 6.8 Kommunesektorens netto driftsutgifter (frie inntekter) fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2023 til 2024. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Basert på SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2024.**

	Utgift per innb. (2024-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endring i folketall 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	102 961	807	83	1 789	184
2-5 år	278 369	-3 995	-1 112	-1 442	-401
6-15 år	192 374	-8 159	-1 570	-2 592	-499
16-18 år	254 951	3 548	905	5 517	1 407
19-20 år	37 308	1 159	43	2 233	83
21-22 år	37 308	97	4	1 555	58
23-24 år	28 228	-2 356	-67	-217	-6
25-29 år	26 730	-406	-11	6 826	182
30-49 år	32 417	6 144	199	20 556	666
50-66 år	30 168	9 437	285	12 135	366
67-79 år <sup>1</sup>	67 037	7 444	553	7 693	566
80-89 år <sup>1</sup>	213 824	13 898	2 543	13 898	2 543
90 år o over <sup>1</sup>	466 509	-231	-92	-231	-92
<b>Sum</b>	<b>84 314</b>	<b>27 387</b>	<b>1 764</b>	<b>67 720</b>	<b>5 058</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

## Vedlegg 1

### Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester har utvalget tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Innenfor disse aldersgruppene er det nå lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i utgangsåret blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

For aldersgruppene over 67 år er det altså lagt til grunn at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i hele aldersgruppen skal være det samme etter justering som før justering. Det er videre lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker lineært med alder innenfor aldersgruppene. For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har ikke utvalget empiri å støtte seg på. Her har utvalget måtte gjøre noen valg:

1. Det er lagt til grunn at økningen per år i aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over skal være tilnærmet lik.
2. Det er satt en økning per år og startpunkt for aldersgruppen 67–79 år som er tilpasset punkt 1 over. Punkt 1 er dermed et håndtak som skal eliminere bruken av skjønn.

Endringer i datagrunnlaget ved bruk av regnskapstall for 2023 istedenfor for 2022 medfører behov for oppdatering av tabellene i vedlegg 1 til notat til første konsultasjonsmøte 2024. Se nærmere beskrivelse og forklaringer til tabellene der.

**Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
50-66 år	14 793				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	4 262				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>67 088</b>	<b>658 996</b>	<b>44 211</b>	<b>7 581</b>	<b>509</b>
67 år	43 087	59 386	2 559	-585	-25
68 år	47 349	57 334	2 715	1 396	66
69 år	51 610	55 686	2 874	967	50
70 år	55 872	54 390	3 039	634	35
71 år	60 133	53 069	3 191	598	36
72 år	64 395	50 019	3 221	2 250	145
73 år	68 657	50 196	3 446	-1 005	-69
74 år	72 918	49 329	3 597	-61	-4
75 år	77 180	49 081	3 788	-772	-60
76 år	81 441	48 915	3 984	-970	-79
77 år	85 703	49 329	4 228	-1 673	-143
78 år	89 965	42 568	3 830	5 323	479
79 år	94 226	39 694	3 740	1 479	139
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>67 088</b>	<b>658 996</b>	<b>44 211</b>	<b>7 581</b>	<b>570</b>

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

**Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
79 år	94 226				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	31 783				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>67 088</b>	<b>658 996</b>	<b>44 211</b>	<b>13 898</b>	<b>3 316</b>
80 år	238 565	210 751	502 779	4 260	537
81 år	126 009	33 980	42 818	2 461	388
82 år	157 792	30 090	47 479	3 698	701
83 år	189 574	24 968	47 333	-787	-174
84 år	221 357	24 399	54 009	839	212
85 år	253 140	22 055	55 830	824	235
86 år	284 922	19 685	56 087	1 034	327
87 år	316 705	17 078	54 087	638	222
88 år	348 488	14 886	51 876	685	260
89 år	380 270	12 666	48 165	246	101
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>412 053</b>	<b>10 944</b>	<b>45 095</b>	<b>13 898</b>	<b>2 811</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
89 år	412 053				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	31 782				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>535 406</b>	<b>45 734</b>	<b>24 486</b>	<b>-231</b>	<b>-124</b>
90 år	443 835	9 476	4 206	6	3
91 år	475 618	8 558	4 070	-508???	-242
92 år	507 400	6 971	3 537	136???	69
93 år	539 182	5 667	3 056	-12	-6
94 år	570 964	4 283	2 445	189	108
95 år	602 747	3 278	1 976	3	2
96 år	634 529	2 349	1 491	83	53
97 år	666 311	1 747	1 164	-62	-41
98 år	698 093	1 262	881	-55	-38
99 år	729 875	881	643	-43	-31
100 år	761 658	494	376	69	53
101 år	793 440	312	248	-9	-7
102 år	825 222	177	146	7	6
103 år	857 004	109	93	-9	-8
104 år	888 787	65	58	-6	-5
105 år og eldre	920 569	105	97	-20	-18
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>535 406</b>	<b>45 734</b>	<b>24 486</b>	<b>-231</b>	<b>-105</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell V1-4. Oppsummering. Merutgifter til demografi, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2024-kroner**

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorriger	604	3 512	-127
+ Pleie og omsorg, årskullkorriger	570	2 811	-105
-Pleie og omsorg, ikke	509	3 316	-124
<b>= I alt, årskullkorriger</b>	<b>665</b>	<b>3 007</b>	<b>-109</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-5 –V1-8 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-4.

**Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
50-66 år	12 556				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	3 617				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>56 942</b>	<b>658 996</b>	<b>37 524</b>	<b>7 581</b>	<b>432</b>
67 år	36 571	59 386	2 172	-585	-21
68 år	40 188	57 334	2 304	1 396	56
69 år	43 805	55 686	2 439	967	42
70 år	47 422	54 390	2 579	634	30
71 år	51 039	53 069	2 709	598	31
72 år	54 656	50 019	2 734	2 250	123
73 år	58 273	50 196	2 925	-1 005	-59
74 år	61 890	49 329	3 053	-61	-4
75 år	65 507	49 081	3 215	-772	-51
76 år	69 124	48 915	3 381	-970	-67
77 år	72 741	49 329	3 588	-1 673	-122
78 år	76 358	42 568	3 250	5 323	406
79 år	79 975	39 694	3 175	1 479	118
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>56 942</b>	<b>658 996</b>	<b>37 524</b>	<b>7 581</b>	<b>484</b>

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

**Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
79 år	79 975				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	26 976				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>202 484</b>	<b>210 751</b>	<b>426 736</b>	<b>13 898</b>	<b>2 814</b>
80 år	106 950	33 980	36 342	4 260	456
81 år	133 926	30 090	40 298	2 461	330
82 år	160 902	24 968	40 174	3 698	595
83 år	187 878	24 399	45 840	-787	-148
84 år	214 854	22 055	47 386	839	180
85 år	241 829	19 685	47 604	824	199
86 år	268 805	17 078	45 907	1 034	278
87 år	295 781	14 886	44 030	638	189
88 år	322 757	12 666	40 880	685	221
89 år	349 733	10 944	38 275	246	86
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>202 484</b>	<b>210 751</b>	<b>426 736</b>	<b>13 898</b>	<b>2 386</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell V1-7. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
89 år	349 733				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	26 975				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>454 429</b>	<b>45 734</b>	<b>20 783</b>	<b>-231</b>	<b>-105</b>
90 år	376 708	9 476	3 570	6	2
91 år	403 683	8 558	3 455	-508	-205
92 år	430 658	6 971	3 002	136	59
93 år	457 633	5 667	2 593	-12	-5
94 år	484 609	4 283	2 076	189	92
95 år	511 584	3 278	1 677	3	2
96 år	538 559	2 349	1 265	83	45
97 år	565 534	1 747	988	-62	-35
98 år	592 510	1 262	748	-55	-33
99 år	619 485	881	546	-43	-27
100 år	646 460	494	319	69	45
101 år	673 435	312	210	-9	-6
102 år	700 410	177	124	7	5
103 år	727 386	109	79	-9	-7
104 år	754 361	65	49	-6	-5
105 år og eldre	781 336	105	82	-20	-16
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>454 429</b>	<b>45 734</b>	<b>20 783</b>	<b>-231</b>	<b>-89</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell V1-8. Oppsummering. Merutgifter som belaster de frie inntektene, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2024-kroner**

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	508	2 972	-108
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	484	2 386	-89
-Pleie og omsorg, ikke	432	2 814	-105
<b>= I alt, årskullkorrigert</b>	<b>560</b>	<b>2 543</b>	<b>-92</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## **7 Notater til konsultasjonsordningen i mars 2024**

### **1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren**

#### **Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 6. mars 2024 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2025.**

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2024 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2023 og bygger på tilgjengelig informasjon per 29. februar 2024. Alle tall for 2023 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

De fleste land har i løpet av 2022 og 2023 opplevd høy prisvekst. Selv om prisveksten ble redusert gjennom fjoråret, er den fortsatt høyere enn inflasjonsmålene. For å bringe prisveksten ned har de fleste sentralbankene, også Norges Bank, økt styringsrentene. I Norge har arbeidsledigheten økt noe, men er fortsatt på et relativt lavt nivå.

Krigen i Ukraina påvirker norske kommuner og fylkeskommuner på flere måter. For det første har Norge besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter ved å ta imot flyktninger. For det andre bidro Russlands begrensninger på eksport av gass til høye energipriser i Europa i 2022, men prisene avtok betydelig i 2023. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponerte for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. Det er stor forskjell mellom kommuner. En del har hatt høye kraftinntekter, mens andre kun har opplevd høye kostnader.

### **1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond**

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. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2023 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2024. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter alle fylkeskommunene og 163 kommuner av 356 kommuner. Disse dekker i alt 68,1 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med 3–5 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen.

Oslo kommune inngikk ikke i undersøkelsen, men avla årsregnskapet 29. februar 2024. Oslo er innarbeidet i de nasjonale anslagene i tabell 1 og 2 samt i figur 1 i dette notatet, men ikke i de øvrige tabellene og figurene.

Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2023 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen samt Oslo. Dersom det legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling som kommunene i undersøkelsen fra 2022 til 2023, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2022 til 2023, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 1,2 prosent i 2023. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og

**Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2022. Anslag alle kommuner 2023.**

	2022	2023 <sup>1</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	7,1	5,1
Netto driftsresultat	3,5	1,2
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>		
Brutto driftsresultat	6,6	4,5
Netto driftsresultat	3,0	0,7
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	10,1	8,2
Netto driftsresultat	6,4	4,2

<sup>1</sup> Anslag for 2023 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 163 kommuner og alle fylkeskommunene, samt årsregnskapet for 2023 fra Oslo kommune, som kommunen avla 29. februar 2024.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2022 og KS' regnskapsundersøkelse 2023.

interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Tallene er påvirket av at Oslo hadde en særskilt stor økning i avdragsutgiftene i 2023, som alene bidro til å redusere driftsresultatet med om lag 0,3 prosentpoeng for kommunene samlet og sektoren samlet.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på  $1\frac{3}{4}$  prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2010–2023 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2010–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2023 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet under nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. For kommunene samlet lå netto driftsresultat under anbefalingen, mens for fylkeskommunene lå rundt det anbefalte nivået.

Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag  $1\frac{1}{2}$  prosent av inntektene i 2023, noe under utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 1 prosent og for fylkeskommunene 4,2 prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper. Historisk har foretakene og de interkommunale selskapene bidratt til å trekke opp driftsresultatene i kommunene, men ikke i 2022. En mulig forklaring kan være at de har relativt sett mer gjeld og at en høyere rente derfor slo sterkere inn i driftsresultatene, men det er uklart hvor sterk denne effekten er og hvordan det eventuelt slo inn i 2023. Det innebærer at det er litt større usikkerhet rundt hvor stort avviket mellom kasse- og konserntallene for netto driftsresultat vil bli i 2023, sammenlignet med foregående år.



**Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra<sup>1</sup>. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>2</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2008–2022.**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>														
Brutto driftsresultat	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	7,8	
Netto driftsresultat	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1½
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>														
Brutto driftsresultat	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	7,4	
Netto driftsresultat	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	3,0	1
<b>Fylkeskommunene</b>														
Brutto driftsresultat	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	10,0	
Netto driftsresultat	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,3	4,2

<sup>1</sup> Fra 2014 ble mva-kompensasjonen fra investeringer ført i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medførte en reduksjon i brutto og netto driftsresultat. I tabellen er det korrigert for denne endringen ved at momskompensasjonen fra investeringer er trukket fra brutto og netto driftsresultat i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

<sup>2</sup> Anslag for 2023 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 163 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 2015–2021 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt 0,3 prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,5 prosentpoeng høyere, med et snitt på 0,3 prosentpoeng, og for fylkeskommunene stort sett på samme nivå, men i enkeltår 0,1 prosentpoeng høyere. I 2022 var det imidlertid knapt avvik mellom kasse- og konserntallene for sektoren samlet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2023 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

Både 2022 og 2023 var kjennetegnet av sterk prisvekst og stigende renter. Samtidig ble skatteinntektene høyere enn anslått, og da særlig i 2022. Resultatnivået i 2022 og 2023 må ses i lys av dette. De fleste kommunene har nedgang i netto driftsresultatene fra 2022 og 2023. Nedgangen skyldes svakere brutto driftsresultater og må annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid på å tilpasse seg et høyt kostnadsnivå. Mange kommuner må også omstille driften som følge av fallende barnetall og økning i antall eldre. Slike omstillinger er kostnadskrevende. Økt utbytte og avkastning på finansielle investeringer styrket på sin side resultatet og motvirket effekten av høyere renteutgifter.

For kommunene var veksten i driftsutgiftene svært sterk for sosialtjenestene (29 prosent nominelt), noe som i første rekke var drevet av flyktingetilstrømmingen fra Ukraina. Veksten i driftsutgiftene var lavest innen eiendomsforvaltning (3 prosent) og kommunehelse (5 prosent). Barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene hadde alle en vekst på i underkant av 8 prosent.

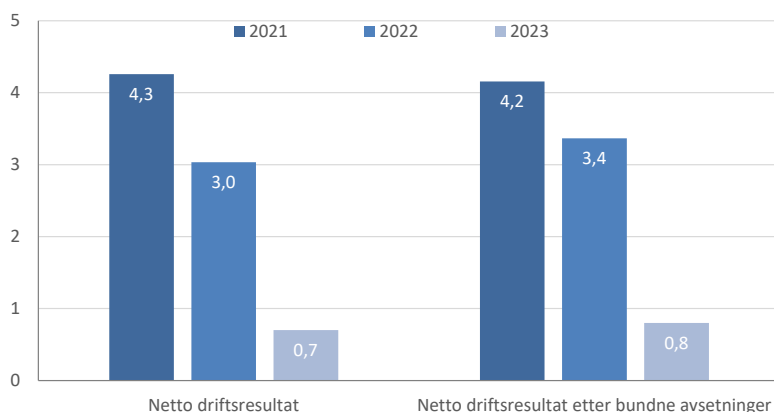
For fylkeskommunene var utgiftsveksten sterkest innen båt og ferje (17 prosent), fylkesvei (13 prosent) og tannhelse (12 prosent) og svakest innen regional utvikling, plan og miljø (-10,8 prosent) og kultur og idrett (4 prosent). Målt ved relevante indekser er det høy observert prisvekst i 2021 og 2022 i samferdselssektoren, spesielt knyttet til innenriks sjøfart, busstransport og drift/vedlikehold av fylkesvei.<sup>15</sup> Dette har betydning for regulering av vilkår i

<sup>15</sup> Indeksen 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](#).

driftskontrakter mv., hvor forsinkede effekter gjør seg gjeldende for fylkeskommunene i 2023. Innen tannhelse er behandlingsbehovene for flyktninger utslagsgivende, og i tillegg oppgaveendringer i form av et utvidet offentlig tilbud for 21–24 åringer.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultat 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 (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). Både i 2022 og 2023 var bruken av slike bundne inntekter som var avsatt tidligere år, større enn avsetningen av bundne midler, men differansen var mindre i 2023. Det kan tyde på at den underliggende økonomiske balansen i 2023 var bedre enn netto driftsresultat indikerer. Samtidig var svekkelsen fra 2022 til 2023 litt større enn nedgangen i netto driftsresultat, jf. også figur 1, som viser dette for kommunene.<sup>16</sup>

**Figur 1 Netto driftsresultat i kommunene før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2021, 2022 og 2023 i prosent av driftsinntektene. Anslag for 2023 omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.**

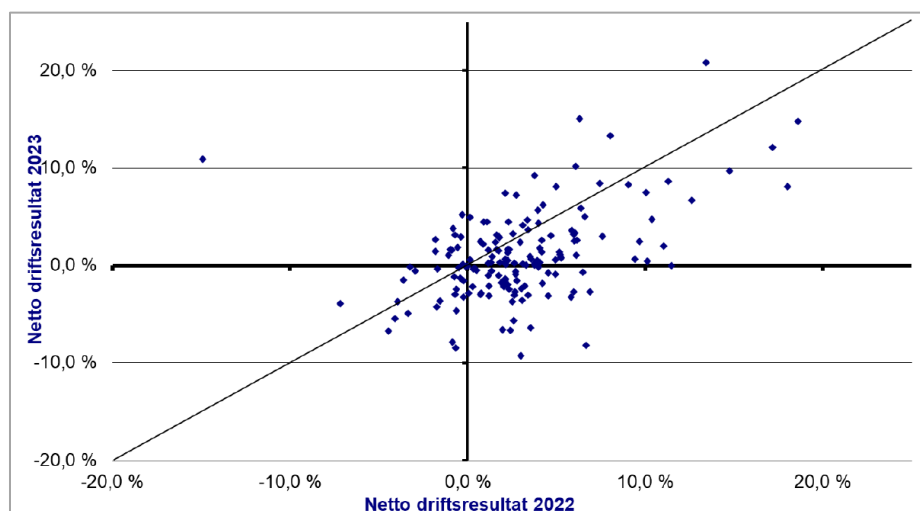


Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2021 og 2022) og KS' regnskapsundersøkelse 2023 samt avlagt årsregnskap 2023 for Oslo kommune.

Blant kommunene var spredningen i netto driftsresultat større i 2023 enn i noe tidligere år, fra -9,3 prosent av driftsinntektene i kommunen med lavest resultat til 20,8 prosent i kommunen med høyest resultat. Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 132 kommuner som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. For de 75 prosent av kommunene som ligger nærmest median blant disse, var spredningen i resultatene over 10 prosentpoeng. Dette er den høyeste spredningen innen disse kommunene i perioden 2016–2023, og 2 prosentpoeng høyere enn i 2022, som også var et år med stor spredning. En forklaring på den store spredningen antas å være at en del kommuner også i 2023 hadde høye inntekter fra kraft og fra havbruksfondet, samtidig som det har vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene. I en situasjon med økende rentenivå vil også ulik gjeldsbelastning bidra til høyere spredning.

<sup>16</sup> For fylkeskommunene var avsetningene til bundne fond større enn bruken både i 2022 og 2023, men differansen var mindre i 2023. *Nivået* på netto driftsresultat i 2022 og 2023 var altså noe lavere hvis det korrigeres for bundne avsetninger, med henholdsvis 0,5 og 0,3 prosentpoeng. *Endringen* i driftsresultatet fra 2022 til 2023 var på sin side noe mindre dersom det korrigeres for avsetninger til bundne fond.

**Figur 2 Netto driftsresultat i 2022 og 2023 i prosent av driftsinntektene. Tall for 163 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.**



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

Av de de 163 kommunene som inngikk i undersøkelsen, fikk 56 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 107 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 2 hvor 30 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 70 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2022 til 2023 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat opp. Om lag 42 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2023, en økning fra 21 prosent blant de samme kommunene i 2022. Om lag 13 prosent av utvalgskommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2022 og 2023.

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med under 3 000 innbyggere med 2,6 prosent og kommuner med 3 000–5 000 innbyggere med 2,5 prosent. Alle kommunegrupper hadde svakere netto driftsresultat i 2023 enn 2022.

**Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2022-2023.**

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2022	2022	2023 <sup>1</sup>	2022	2022	2023 <sup>1</sup>
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0–3 000	4,4	5,3	2,6	18,5	21,6	20,0
3–5 000	3,5	1,5	2,5	17,8	13,2	13,1
5–10 000	2,2	2,3	-0,2	12,2	12,1	11,2
10–20 000	2,3	2,3	0,2	12,5	11,4	10,5
20–50 000	2,0	1,2	0,4	12,7	12,1	11,1
Over 50 000 <sup>1</sup>	2,8	2,9	1,5	14,4	14,7	13,8
<b>Landet</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>	<b>13,9</b>	<b>13,8</b>	<b>12,8</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2022 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 163 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

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

**Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2022-2023.**

	Netto driftsresultat			Disposisjonsfond		
	2022		2023 <sup>1</sup>	Alle kommuner utenom Oslo		Utvalget
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	2,3	2,2	1,3	14,8	14,7	13,9
Agder og Rogaland	3,3	2,6	2,3	15,0	13,7	12,8
Vestlandet	2,7	2,8	0,6	12,2	12,1	11,6
Trøndelag	2,2	2,2	0,4	14,8	14,9	13,7
Nord-Norge	2,7	3,3	-1,5	10,8	10,1	7,7
<b>Landet</b>	<b>2,6</b>	<b>2,4</b>	<b>1,0</b>	<b>13,9</b>	<b>13,8</b>	<b>12,8</b>

<sup>1</sup> Anslag for 2023 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 163 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

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

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Agder og Rogaland, og svakest i Nord-Norge, som også hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2022 til 2023, fra 3,3 prosent til -1,5 prosent.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, ble noe redusert fra 2022 til 2023. Disposisjonsfondene i utvalgs kommunene utgjorde 12,7 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, mot 13,7 prosent i 2022. De svake driftsresultatene i Nord-Norge i 2023 bidro til at disposisjonsfondene ble redusert, og nivået på disposisjonsfondene i Nord-Norge ved utgangen av 2023 var på et klart lavere nivå enn i de øvrige landsdelene.

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene. Svakest netto driftsresultat hadde Møre og Romsdal med 0,8 prosent og Trøndelag med 1,0 prosent. Høyest resultat hadde Troms og Finnmark med 8,2 prosent og Agder med 6,7 prosent. De øvrige varierte mellom 2,2 og 5,2 prosent.<sup>17</sup>

Fylkeskommunenes disposisjonsfond utgjorde 15,2 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, ned fra 16,0 prosent i 2022.

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 både i kommunene og i fylkeskommunene.

<sup>17</sup> Blant fylkeskommunene vil differansen mellom bruken av bundne inntekter og avsetningen av bundne midler normalt være større enn i kommunene. I 2023 var dette særlig tilfelle for Troms og Finnmark, hvor netto driftsresultat etter bundne avsetninger var 4,4 pst. 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 avsetninger.

### **Aktivitetsutvikling**

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

### **Brutto driftsresultat**

Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift samt gebyrer og salgs- og leieinntekter. Brutto driftsresultat er driftsinntekter fratrukket driftsutgifter. I begrepet som benyttes i dette notatet inngår ikke avskrivninger i driftsutgifter.

### **Brutto realinvestering**

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

### **Disposisjonsfond**

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en bundet inntekt).

### **Frie inntekter**

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

### **Netto driftsresultat**

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

### **Nettofinansinvesteringer**

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

### **Produktinnsats (vareinnsats)**

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

### **Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget**

I beregningen av inntektsutviklingen i kommunesektoren skilles det mellom inntekter som inngår kommuneopplegget og inntekter som holdes utenfor. Inntekter som holdes utenfor er blant annet renteinntekter, bevilgninger til asylsøkere og flyktninger og bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede. Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen

av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra havbruksfondet).

### Utførte timeverk

Antall timeverk utført av alle sysselsatte inkludert utført overtid og fradrag for fravær pga. sykdom, permisjon, ferie og eventuelle arbeidskonflikter. Indikatoren er hentet fra nasjonalregnskapet.

## 2 Inntekter, aktivitet og underskudd

Inntekter som inngår i kommuneopplegget er skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer, se boks 1. Tabell 1 viser anslag på realvekst i kommunesektorens samlede og frie inntekter fra 2022 til 2023. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2023. I beregningen er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige overføringer.

**Tabell 1 Realvekst i kommunesektorens inntekter fra 2022 til 2023. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2023-kroner og prosentvis vekst**

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2023 .....	2,5	0,4	-0,1	0,0
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	3,4	0,6	-0,1	0,0
<i>Saldert budsjett med ny informasjon om 2022<sup>1</sup></i>			-11,9	
Revidert budsjett 2023 inkl. avtale.....	-8,0	-1,3	-11,6	-2,4
Nasjonalbudsjettet 2024 .....	-0,1	0,0	-4,0	-0,8
Nå.....	4,8	0,8	0,1	0,0

<sup>1</sup> Anslag til saldert budsjett med oppdatert informasjon om ytterligere merskattevekst fra 2022 på 11,8 mrd. kroner som ble kjent på slutten av året.

Kilde: Finansdepartementet

I Saldert budsjett 2023 la regjeringen opp til en vekst i frie inntekter på 2,6 mrd. kroner, fra 2022-nivået anslått i Revidert nasjonalbudsjett 2022. Med oppdatert informasjon om merskattevekst i 2022 tilsa det en realnedgang i frie inntekter på 0,1 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2023, se tabell 1. Gjennom våren ble anslaget på realnedgangen i frie inntekter nedjustert til 11,9 mrd. kroner som følge av at inntektsnivået i 2022 ble vesentlig høyere enn ventet i saldert budsjett, hovedsakelig som følge av uventet sterk merskattevekst i siste halvdel av 2022.

Også i 2023 ble skatteinntektene betydelige høyere enn anslått. Regnskapstallene for 2023 viser at skatteinntektene ble 12,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Saldert budsjett 2023. Anslaget ble oppjustert i hver budsjettstasjon gjennom fjoråret. Merskatteveksten i 2023 henger sammen med tre forhold: Utviklingen i arbeidsmarkedet ble sterkere enn anslått i forbindelse med statsbudsjettet for 2023, med høyere sysselsettings- og lønnsvekst enn antatt. De skattepliktige kapitalinntektene til personlige skattytere i 2022 ble høyere enn ventet, noe som trakk opp tilleggsforskudd og restskatter i 2023. Til slutt ble også marginavsetningene for 2023 lavere enn opprinnelig lagt til grunn. Sammenlignet med Saldert budsjett 2024, er anslaget for skatteinntektene oppjustert med om lag 4 mrd. kroner.

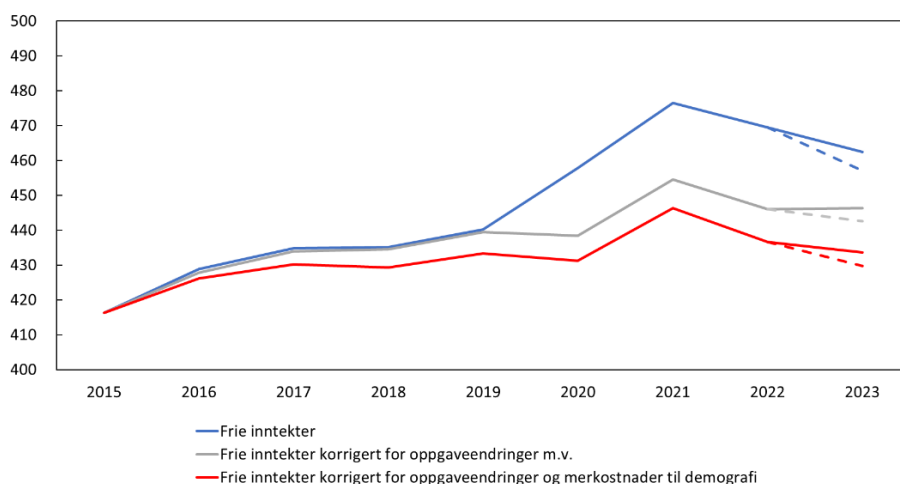
Kostnadsveksten ble også høyere enn ventet i 2023. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2023 på 4,5 prosent, opp fra anslått 3,7 prosent i forbindelse med Saldert budsjett 2023<sup>18</sup>, men ned fra et anslag på 5,2 pst i RNB23.

Stortinget vedtok under behandlingen av Revidert nasjonalbudsjett 2023 å øke rammetilskuddet til kommunesektoren med 3,2 mrd. kroner slik at det, sammen med merskatteveksten, mer enn kompenserte for det som da ble vurdert som uventet kostnadsvekst i 2023 (i RNB23 var deflatoren anslått til 5,2 prosent).

Oppdatert informasjon tilsier at sektoren kom bedre ut i 2023 enn anslått ved ulike budsjettstasjoner. Slik anslagene står nå fikk kommunesektoren reelt sett 11,3 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i RNB23, som følge av høyere skatteinntekter og lavere kostnader enn ventet. Samlet sett gir inntekt- og kostnadsutviklingen, medregnet kompensasjonen i RNB23, et varig reelt inntektsløft for sektoren tilsvarende 3,2 mrd. kroner utover det som var tiltenkt i Saldert budsjett.

Figur 3 viser utviklingen i nivået på frie inntekter fra 2015 til 2023, og forskjellen mellom den heltrukne og stiplede linjen viser oppdatert informasjon om 2023 siden Saldert budsjett 2024. Figuren viser at nivået på de frie inntektene som anslås nå, vist ved heltrukne linjer, ligger over nivået anslått i saldert budsjett, vist ved de stiplede linjene.

**Figur 3 Utviklingen i nivået på frie inntekter fra 2015 til 2023. Anslag for 2023 i Saldert budsjett 2024 er vist med stiplede linjer. 2022-kroner**



I tabell 5 presenteres ulike indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, gjeld og aktivitet i kommunesektoren i perioden 2012–2023. Tallene for 2023 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 14. februar. Foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publiseres først 5. mars, og inngår derfor ikke i tabellen.

<sup>18</sup> I beregningene av deflatoren benyttes nå elektrisitetsstatistikken (elektrisitetspriser + nettleie i sluttbrukermarkedet for husholdninger) som prisindeks for kommunesektorens strømpriser, mens beregningene tidligere har vært basert på delindeksen for energi i konsumprisindeksen.

Aktivitetsveksten<sup>19</sup> i kommunesektoren fra 2022 til 2023 beregnes nå til 2,1 prosent. Dette er 1,3 prosentpoeng høyere enn anslaget i TBUs høstrapport 2023, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2024 (NB24). Realveksten i utførte timeverk og produktinnsats ser ut til å ha blitt noe høyere enn anslått i NB24, henholdsvis opp fra 0,7 til 1,0 prosent for timeverk og opp fra 2,9 til 6,7 prosent for produktinnsatsen. Realveksten i bruttoinvesteringene ser derimot ut til å bli lavere enn anslått i NB24, ned fra -1,0 til -1,8 prosent.

**Tabell 5 Utviklingen i kommuneøkonomien 2012-2023<sup>1</sup>**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,8	1,3	1,4	2,0	-0,7	0,8
Deflator, vekst (%) <sup>3</sup>	3,4	3,8	3,1	2,4	2,5	2,4	3,0	3,1	1,0	4,5	6,8	4,5
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%)	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,4	2,7	2,3	-0,4	0,8	0,4	2,1
Utførte timeverk, vekst (%)	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,3	0,8	1,0
Produktinnsats, volumvekst (%)	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,7	-1,2	6,7
Bruttoinvesteringer, realvekst (%)	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	1,8	-1,8
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,6	13,3	14,1	13,8
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>4</sup>	39,6	41,8	46,1	45,0	44,1	43,6	44,3	47,3	48,6	46,7	47,5	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>5</sup>	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,0	76,8
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6</sup>	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,3	1,2	-0,2	3,3	-1,8	0,0

<sup>1</sup> Tall for 2023 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 14. februar 2024

<sup>2</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveoverføringer. Midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien mv., er holdt utenfor.

<sup>3</sup> Fra og med dette notatet er tall fra elektrisitetsprisstatistikken brukt som proxy på for prisvekst på strøm og nettleie fra og med 2013. Tidligere ble delindeksen for energi i KPI benyttet. Endringen har gitt mindre endringer i deflatoren sammenlignet med det som tidligere er publisert. Blant annet er deflatoren for 2021 og 2022 (år med høy vekst i strømprisene) justert opp med 0,1 prosentpoeng. I 2020 (et år med stort fall i strømprisene) er deflatoren nedjustert med 0,1 prosentpoeng.

<sup>4</sup> Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

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

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

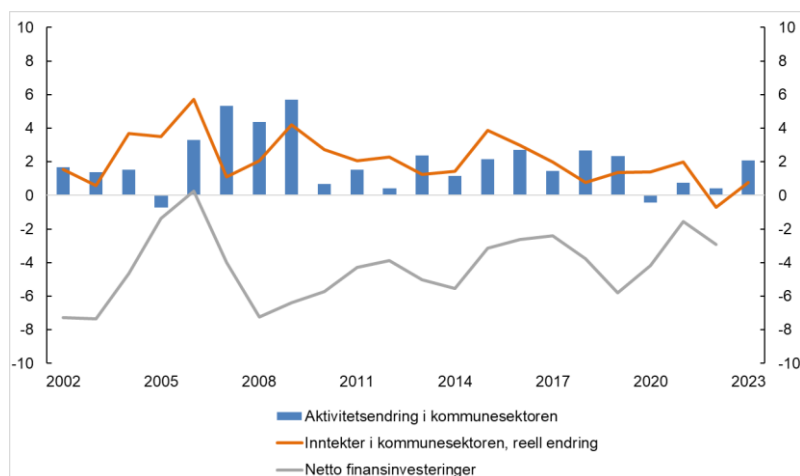
Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Ved å sammenligne aktivitetsveksten og realveksten i samlede inntekter, kan man få en indikasjon på utviklingen i nettofinansinvesteringer i sektoren. Høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst vil normalt gi en nedgang i netto finansinvesteringer i sektoren. I 2023 viser foreløpig nasjonalregnskapstall en aktivitetsvekst på 2,1 prosent, mens realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 0,8. Figur 4 viser aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektorens fra 2002 til 2023, samt netto finansinvesteringer som andel av inntektene frem til 2022.

<sup>19</sup> 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.



**Figur 4 Aktivitets- og inntektsutvikling<sup>1</sup> (prosent volumendring fra året før), samt nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)**



<sup>1</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

### 3 Utvalgets situasjonsforståelse

#### *Netto driftsresultat og disposisjonsfond*

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner.

KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat ble redusert fra 2022 til 2023, og lå under nivået utvalget anbefaler at resultatet bør ligge på over tid. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 1 ½ prosent av inntektene. Kommunene samlet ser ut til å få et netto driftsresultat under det anbefalte nivået på 1 ¾ prosent, mens fylkeskommunene ser ut til å få netto driftsresultat rundt anbefalingen på 4 prosent av inntektene.

Lavere netto driftsresultater kan blant annet ses i sammenheng med at kommunene har trengt tid til å tilpasse seg lavere realinntekter som følge av det høye kostnadsnivået. Kommunenes utgifter til sosialhjelp har økt, noe som trolig blant skyldes sterk prisvekst på sentrale varer og tjenester for husholdningene. I tillegg opplever mange kommuner omstillinger som følge av fallende barnetall og økning i antall eldre. Slike omstillinger er kostnadskrevene.

Driftsresultatene i 2023 er likevel noe høyere enn anslått av utvalget i fjor høst. De ville trolig blitt vesentlig lavere dersom inntektsveksten hadde blitt som forutsatt i budsjettopplegget. I tillegg har utbytte og avkastning på finansielle investeringer hatt en positiv effekt på resultatet for sektoren samlet i 2023 sammenliknet med i 2022, mens økningen i netto renteutgifter har trukket noe i motsatt retning. Sammenliknet med 2022, har netto driftsresultatene blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er gruppen av kommuner med mellom 3 000 og 5 000 innbyggere.

Kommuner med negative netto driftsresultater vil måtte tære på disposisjonsfondene. I tillegg brukte kommunesektoren av disposisjonsfondet til å finansiere investeringene i 2023.

Disposisjonsfondene ble derfor redusert i 2023, men ligger fortsatt på et høyt nivå for sektoren samlet. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene i regnskapsundersøkelsen utgjorde 12,7 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, mot 13,7 prosent i 2022.

Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I februar 2024 var ingen fylkeskommuner og 17 kommuner oppført i registeret. Til tross for at kommunenes inntekter har økt mer enn ventet vil utvalget peke både på at netto driftsresultat i kommunene ligger under utvalgets anbefaling og at variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, synes å være større i 2023 enn tidligere år. Det siste har sammenheng med at forskjellene i avkastningen på finansplasseringer og inntekter fra utbytte er store og at enkelte kommuner i 2023 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og fra kraft. Det har også vært store forskjeller i utviklingen i kraftprisene mellom de ulike landsdelene, og økningen i rentenivået har slått ulikt ut. Rundt 42 prosent av kommunene i regnskapsundersøkelsen hadde negativt netto driftsresultat i 2023 mot 21 prosent i 2022. Disse kommunene må tære på fondene sine, og en slik situasjon vil over tid ikke være bærekraftig. Også når det gjelder størrelsen på disposisjonsfondene og gjeld er variasjonen mellom kommunene stor.

### *Inntekter, aktivitet og gjeld*

Basert på statsregnskapet og skatteregnskapet anslår utvalget at de samlede inntektene reelt sett har økt med 0,8 prosent fra 2022 til 2023, mens de frie inntekter var om lag på samme nivå som året før. Den svake inntektsutviklingen fra 2022 til 2023, skyldes betydelig merskattevekst mot slutten av 2022 som løftet nivået på realinntektene i 2022. I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2024 (NB24) er realinntektsnedgangen mindre både i samlede og frie inntekter, noe som skyldes merskattevekst i 2023 etter framleggelsen av budsjettet.

Utvalget har lagt til grunn en deflator på 4,5 prosent for 2023, noe som er likt som anslaget i NB24, og en nedgang fra anslaget på 5,2 prosent i Revidert nasjonalbudsjett 2023 (RNB23).

Oppdatert informasjon tilsier at kommunesektoren reelt sett fikk 11,3 mrd. kroner mer i 2023 enn tiltenkt i RNB23, som følge av høyere skatteinntekter og lavere kostnader enn ventet. Samlet sett gir inntekt- og kostnadsutviklingen, medregnet kompensasjonen i RNB23, et varig reelt inntektsløft for sektoren tilsvarende 3,2 mrd. kroner utover det som var tiltenkt i Saldert budsjett 2023.

I forhold til NB24 er sysselsettingen i kommunesektoren ut til å ha økt mer fra 2022 til 2023, mens investeringsveksten ser ut til å bli noe lavere enn tidligere anslått. Produktinnsatsen er betydelig oppjustert. Samlet gir dette en betydelig oppjustering av aktivitetsveksten for 2023, og den er nå anslått klart høyere enn inntektsveksten.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt, og sektoren påvirkes derfor av at rentenivået har økt. Norges Bank har i løpet av to og et halvt år økt styringsrenten fra null til 4,5 prosent. Banken har signalisert at renten holdes uendret fram til i høst før den settes gradvis ned.

### *Utsiktene framover*

Lavere kostnadsvekst i 2023 enn ventet i RNB23 bidrar isolert sett til å trekke opp nivået på realinntektene i 2024. Dette var imidlertid kjent informasjon ved behandlingen av 2024-budsjettet i fjor høst. I det vedtatte budsjettopplegget for 2024 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 14,5 mrd. kroner (2,2 prosent), mens

realveksten i de frie inntektene anslås til 6,4 mrd. kroner (1,3 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2023 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2023.

Merutgifter knyttet til utviklingen i befolkningens størrelse og sammensetning påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina har en overvekt av kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Utvalgets beregninger viser at merutgiftene knyttet til de demografiske endringene som belaster de frie inntektene utgjør 4,3 mrd. kroner i 2024 og 3,6 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2025. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2025, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året. Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina og at dette også kan bli tilfellet i 2024. Utvalget vil oppdatere beregningene av merutgiftene til demografi i juni i år.

Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene fremover. Statens pensjonsfond utland har økt mye det siste året, men etter hvert som petroleumsinntektene avtar er veksten i fondet ventet å bli mindre. Sammen med en mindre vekst i arbeidsstyrken, vil det gi en svakere inntektsutvikling i statsbudsjettet noen år frem i tid. Samtidig vil utgiftene vokse raskere som følge av flere eldre. Krigen i Ukraina har medført bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere. Det gir isolert sett mindre rom for andre prioriteringer. Effektivisering i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil bidra til en bedre utvikling i tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Utvalget vil igjen understreke at staten på sin side bør styrke den lokale handlefriheten ved å fjerne uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.

## 2 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

### Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 6. mars 2024 mellom staten og kommunesektoren om Statsbudsjettet 2025.

*I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2025-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter isolert sett påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget er et forsøk på å si hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen. Utvalget har i tillegg oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2024 etter at SSB 21. februar 2024 publiserte innbyggertall ved inngangen til 2024.*

*Utvalget anslår kommunesektorens merutgifter til demografi i 2025 til 4,3 mrd. 2024-kroner, hvorav 3,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget understreker at usikkerheten knyttet til anslagene er større enn normalt. Nye befolkningsframskrivninger fra SSB forventes å foreligge i juni. Utvalget vil da oppdatere anslaget.*

*Utvalget tar normalt utgangspunkt i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger i beregningene av merutgifter framover knyttet til demografi. Det er også denne gangen grunn til å tro at innvandringen gjennom 2024, som følge av krigen i Ukraina, blir vesentlig større enn lagt til grunn i SSBs beregninger som ble publisert sommeren 2022, der det ikke lå inne eksplisitte forutsetninger om innvandring av flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. På bakgrunn av IMDi bosettingsscenarier per 30. januar 2024, som antyder en brutto bosetting på 30 000 flyktninger fra Ukraina, samt en forutsetning om noe tilbakeflytting, legger utvalget i sitt hovedalternativ til grunn en netto innvandring på 28 000 høyere enn i middelalternativet til SSB.*

*Kommunene har fått en anmodning fra IMDi om å bosette 37 000 flyktninger i 2024. Utvalget har med denne bakgrunn også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 36 000 utover det som er lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskriving og 8 000 utover utvalgets hovedalternativ. Et slikt alternativ gir samlede merutgifter til demografi på 5,1 mrd. kroner i 2025, hvorav 4,2 mrd. kroner belaster de frie inntektene.*

*Utvalget har også gjort beregninger av merutgiftene som vil følge av en merinnvandring på 8 000 under utvalgets hovedalternativ. Dette alternativet gir samlede merutgifter til demografi på 3,6 mrd. kroner i 2025, hvorav 2,9 mrd. kroner belaster de frie inntektene.*

*Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina. Dette kan også bli tilfellet i 2024 og innebærer isolert sett en risiko for at merutgifter til demografi undervurderes.*

*Merkostnader til demografi i 2024 ble anslått på bakgrunn av antatt befolkningsvekst fra 1.1.2023 til 1.1.2024 basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 samt en forutsetning om en merinnvandring på rundt 20 000 fra Ukraina utover de 10 000 som lå til grunn i SSBs middelalternativ. Befolkningsstatistikken viser at folkeveksten gjennom 2023 var 61 200 personer, mens TBU anslag la til grunn 53 600 personer. Oppdaterte beregninger av kostnadsveksten basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2023 viser at de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2024 ble om lag 5,2 mrd. 2023-kroner, dvs. om lag 0,6 mrd. 2023-kroner høyere enn TBUs anslag fra mars 2023. Merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene ble om lag 4,3 mrd. kroner, dvs. om lag 0,5 mrd. 2023-kroner mer enn det som utvalget anslo i mars 2023 som regjeringen også la til grunn i Statsbudsjettet 2024. Høyere merutgifter enn lagt til grunn av utvalget hadde særlig sammenheng med høyere nettoinnvandring fra andre land enn Ukraina enn lagt til grunn i SSBs middelalternativ.*

## 1 Hovedtrekk – metode

Beregningene av merutgifter til demografi er et anslag på hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningens størrelse og sammensetning endres. For disse beregningene legges det til grunn et anslått gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene multiplisert med endringer i befolkningen i aldersgruppen.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger i hovedsak det beregningsopplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget benytter i tillegg ny informasjonen om befolkningsutviklingen til å justere SSBs befolkningsframskriving slik at den normalt vil bli mer treffsikker. Metoden utvalget bruker for å innarbeide denne informasjonen, har vært brukt regelmessig i utvalgets arbeid fra og med utvalgets notat til 1. konsultasjonsmøte i 2019. Fra og med notatet til 1. konsultasjonsmøte i 2023, har utvalget også innarbeidet ny metodikk for å ta hensyn til ulike utgiftsbehov innad i de eldste aldersgruppene.

Beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen bygger blant annet på befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB). Siste befolkningsframskriving fra SSB ble publisert i juli 2022 og er basert på registrert folketall 1. januar 2022. Anslag på merutgifter i 2025 bygger på framskrivingen av befolkningen fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025. Forventet befolkningsvekst gjennom 2024 ville normalt vært basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivingene fra juli 2022 (alternativ MMM), justert for avvik mellom befolkningsframskrivingen for 1. januar 2024 og faktisk befolkning 1. januar 2024 for det enkelte årskull. I middelalternativet i SSBs framskrivninger fra juli 2022 lå det ikke inne eksplisitte forutsetninger om bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2024.

Det er også denne gangen uvanlig stor usikkerhet knyttet til netto innvandring gjennom 2024, på tilsvarende måte som i 2022 og 2023, som følge av krigen i Ukraina. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen er et lite realistisk alternativ ettersom en ikke hadde noen eksplisitte forutsetninger om omfanget av flyktninger fra Ukraina.. Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra IMDi bosettingsscenarier per 30. januar 2024<sup>20</sup> som i et mellomscenario antyder at det kan bli om lag 30 000 bosatte flyktninger fra Ukraina i 2024. Tall fra SSB tyder på noe tilbakeflytting. Utvalgets hovedalternativ innebærer 28 000 flere bosatte fra Ukraina, som dermed er rundt 93 prosent av mellomscenariet til IMDi. Utvalget har også regnet på et høyalternativ med 8 000 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 36 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2024 enn ved inngangen til året samt et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i mellomscenariet fra IMDi, dvs. 20 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina i løpet av 2025.

Beregningene forutsetter konstante gjennomsnittskostnader, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen i makro. Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad for tjenestene. Det innebærer at det ikke tas hensyn til forhold som eventuelle framtidige endringer i arbeidsledigheten, innvandrerandelen, sykefraværet, helsetilstand, funksjonsevne, bosettingsmønster med mer. Beregningene tar heller ikke hensyn til politiske målsettinger om videre utbygging av tjenestetilbudet eller trendmessige endringer i kostnadsbildet.

---

<sup>20</sup> [Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina per januar i 2024 \(udi.no\)](https://udi.no)

Det er i beregningene ingen oppdeling i kjønn eller innvandrere-/landbakgrunn. Nytt til 1. konsultasjonsmøte i 2023 var at utvalget har tatt hensyn til at utgiftene til omsorgstjenester innenfor de eldste aldersgruppene trolig er stigende med alder, også innen de tre aldersgruppene for befolkningen over 66 år. Om utvalget ikke hadde lagt om, ville de beregnede merutgiftene til demografi blitt rundt 0,4 mrd. kroner høyere.

Usikkerheten i demografianslagene knytter seg særlig til utviklingen i antall 0-åringer og innvandring. Utviklingen i antall eldre er mer forutsigbar siden den først og fremst avhenger av dødeligheten som normalt endres lite.

I beregning av demografiutgiftene i 2025 har utvalget tatt utgangspunkt i regnskapstallene fra 2022 når man skal anslå gjennomsnittlig utgift per innbygger i aldersgruppene innenfor de ulike sektorene for deretter å aggregere dette til å gjelde for kommunesektoren samlet og framskrive utgiftene med veksten i frie inntekter fram til 2024.

Beregningen av merutgifter til kommunesektoren som følger av endringer i befolkningens størrelse og sammensetning gjøres stegvis:

- Endring i befolkningen
- Metoden for beregning av mer- og mindretgifter
- Beregnede mer- og mindretgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen
- Mer- og mindretgifter i 2024 – oppdaterte beregninger

## **2 Demografisk utvikling**

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

### *Metode for justering av befolkningsframskrivingene*

I juli 2022 publiserte SSB nasjonale befolkningsframskrivninger for perioden 2022–2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2022.

Framskrevet endring i befolkningen gjennom 2024 er differansen mellom framskrevet befolkning per 1. januar 2025 og faktisk befolkning per 1. januar 2024, og det er endringen i dette tidsrommet som er definert som å gi opphavet til de demografirelaterte merkostnadene i 2025. Befolkningsutviklingen gjennom året 2025 tas dermed ikke med i beregningen for 2025-kostnadene, noe som på kort sikt ikke er i tråd med realitetene, men er en feil som over tid er av liten betydning.

Siden befolkningsstatistikken per 1. januar 2024 ikke var tilgjengelig ved utarbeidelsen av SSBs siste befolkningsframskriving, justerer utvalget SSBs framskrivning slik at beregningen normalt sett blir mer treffsikker. Metoden tar utgangspunkt i SSBs anslag for befolkningen i en alder ett år og trekker fra prognoseavviket for de som var ett år yngre året før. Denne justerte nivå-prognosen for 2025 sammenliknes med fasiten for inngangen til 2024. Dermed tar en hensyn til at prognoseavviket for antall i en alder i ett år, vil forplante seg som avvik fra prognosen for antall som er ett år eldre ett år seinere.

Framskrevet endring i antall 0-åringer følger SSBs befolkningsframskrivninger, og det legges til grunn endringen for 0-åringer fra 1. januar 2024 og 1. januar 2025 ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene for begge år.

I utvalgets hovedalternativ har utvalget i tillegg korrigert for ukrainske flyktninger med utgangspunkt i IMDis scenarier over forventet antall bosatte flyktninger fra Ukraina gjennom 2024. Aldersfordelingen av de antatte ukrainske flyktningene forutsettes å være lik som for antall fra Ukraina med gyldig tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse per 28. januar 2024 etter alder og kjønn, jf. vedlegg 2.

### Alternativer for befolkningsutviklingen

Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger opererer med en rekke alternativer med ulike forutsetninger om blant annet fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. Utvalget legger normalt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring. I tillegg har utvalget vanligvis foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring for å skissere usikkerheten i beregningene.

Etter utvalgets vurdering tilsier krigssituasjonen i Ukraina at netto innvandring kan bli vesentlig høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Utvalget vurderer at anslag basert på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger denne gangen er et lite realistisk alternativ som ikke inkluderer bosetting av et stort antall flyktninger fra Ukraina.

Utvalgets hovedalternativ er basert på tall fra IMDis bosettingsscenarier per 30. januar 2024, som i et mellomscenarium antyder at det kan bli om 30 00 bosatte flyktninger fra Ukraina i

**Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 under ulike forutsetninger om befolkningsutviklingen utover alternativ MMM fra SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022.**

Aldersgruppe	MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte over MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	-19	0,0	456	0,4	646	0,6	836	0,8
2-5 år	-4 142	-1,8	-3 192	-1,4	-2 811	-1,2	-2 431	-1,1
6-15 år	-9 093	-1,4	-5 455	-0,8	-4 000	-0,6	-2 545	-0,4
16-18 år	3 279	1,6	4 415	2,2	4 869	2,4	5 324	2,7
19-20 år	1 057	0,8	1 691	1,3	1 945	1,5	2 199	1,7
21-22 år	-98	-0,1	413	0,3	618	0,5	822	0,6
23-24 år	-2 734	-2,0	-2 223	-1,6	-2 018	-1,4	-1 814	-1,3
25-29 år	-1 903	-0,5	-625	-0,2	-114	0,0	397	0,1
30-49 år	2 545	0,2	9 625	0,6	12 457	0,8	15 289	1,0
50-66 år	10 009	0,8	12 670	1,1	13 734	1,2	14 798	1,2
67-79 år	8 263	1,3	9 388	1,4	9 838	1,5	10 288	1,6
80-89 år	14 535	6,9	14 535	6,9	14 535	6,9	14 535	6,9
90 år og over	-234	-0,5	-234	-0,5	-234	-0,5	-234	-0,5
<b>Sum</b>	<b>21 465</b>	<b>0,4</b>	<b>41 465</b>	<b>0,7</b>	<b>49 465</b>	<b>0,9</b>	<b>57 465</b>	<b>1,0</b>

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

2024.<sup>21</sup> Tall fra SSB tyder på noe tilbakeflytting. Utvalgets hovedalternativ innebærer derfor 28 000 flere bosatte fra Ukraina, som dermed er rundt 93 prosent av mellomscenariet til IMDi.

Utvalget har også regnet på et høyalternativ med 8 000 bosatte flyktninger utover dette, dvs. i alt 36 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina ved utgangen av 2024 enn ved inngangen til året.. Dette er utvalgets høyalternativ, og er også i tråd med det høye scenariet i IMDi bosettingsscenarier, uten tilbakeflytting. I UDI-rapporten publisert 30. januar vises det til at IMDi har anmodet norske kommuner om bosetting av totalt 37 000 flyktninger i 2024. Et scenario om bosetting av 35 927 er på bakgrunn av innkomne vedtak som er noe lavere enn det IMDi hadde anmodet om. Scenarioet forutsetter at samtlige resterende kommuner vedtar i tråd med anmodningen.

Utvalget har også regnet på et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i hovedscenariet i løpet av 2025.

Tabell 1 viser utvalgets anslåtte befolkningsendringer fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 i disse tre alternativene.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2–5-åringer trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage, og flere 80–89-åringer bidrar isolert sett til økte utgifter til helse- og omsorgstjenestene. Anslått vekst i total folke mengde i de fire alternativene går fra 0,7 til 1,0 prosent, mens det i SSBs middelalternativ fra juli 2022 er 0,4 prosent.

Utvalget vil understreke at det også er usikkerhet om befolkningsutviklingen utover antall bosatte flyktninger fra Ukraina og at middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022 så langt har undervurdert netto innvandring også fra andre land enn Ukraina.

### **3 Anslag for mer- og mindreutgifter uavhengig av finansiering og for frie inntekter**

Beregningene for utviklingen i hvordan de demografiske endringene isolert sett påvirker kommunesektorens utgifter, gjøres både for utgiftene i alt (uavhengig av hvordan tjenestene finansieres) og utgiftene som er ment finansiert gjennom de frie inntektene. Den reelle belastningen på de frie inntektene vil være lavere enn for de samlede som følge av at noen av de anslåtte utgiftene vil bli dekket gjennom gebyrer og øremerkede tilskudd og andre inntekter.

Metodene for beregning av merutgifter til demografi i alt og merutgifter knyttet til de frie inntektene er i prinsippet like. Forskjellen er at det for frie inntekter tas utgangspunkt i netto driftsutgifter i stedet for brutto driftsutgifter når utgiftsbehovet beregnes og kostnadsnøkklene vektet sammen.

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

---

<sup>21</sup> [Scenarier for antall fordrevne fra Ukraina per januar i 2024 \(udi.no\)](https://udi.no)



## 4 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

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

Beregningsopplegget bygger på en rekke forenklete forutsetninger. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader, uendret standard, uendret produktivitet og uendret dekningsgrad. Konstante gjennomsnittskostnader betyr blant annet at det ikke spiller noen rolle hvor befolkningsendringene skjer. Høyere dekningsgrad eller høyere standard vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, mens økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. I beregningene tas det heller ikke hensyn til mulige endringer i behovene innen hver aldersgruppe f.eks. på grunn av arbeidsledighet, innvandrerandel, befolkningens helsetilstand og funksjonsevne m.m. Slike endringer vil kunne ha betydning for behov og kostnader for kommunale tjenester. Beregningene er imidlertid oppdatert med realiserte kostnader knyttet til endringer i slike forhold, og endringene i disse vil trolig være begrenset ett år frem i tid som er tidsperspektivet i dette notatet.

Beregningene gjøres for landet som helhet. Det tas dermed ikke eksplisitt hensyn til at det eksempelvis vil være kostnader knyttet til å bygge ned en tjeneste i én kommune og bygge den tilsvarende opp i en annen kommune selv med uendret samlet tjenestebehov.

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

De tjenester som holdes utenfor har i stor grad karakter av å være kollektive goder (veier, kultur, etc.) eller støttefunksjoner (administrasjon). Telemarksforskning utarbeidet i 2015 en rapport for TBU som indikerte at for individrettede tjenester som skole og hhv. institusjonsbasert og hjemmebasert omsorg var kostnadene som følger med en ekstra innbygger, anslått å øke med oppunder 80 prosent av gjennomsnittskostnaden<sup>22</sup>. Også utgiftene til kultur og administrasjon, som er holdt utenfor TBUs beregningsopplegg, øker med folketallet, men utgiftene stiger relativt sett noe mindre enn for de mer individrettede tjenestene. Utvalgets vurdering er at resultatene fra rapporten til Telemarksforskning viste at de to ulike beregningsmetodene, gjeldende metode og en metode der flere tjenester trekkes inn, vil gi om lag samme resultat når en legger proporsjonalitetsfaktorene fra prosjektet til grunn.

---

<sup>22</sup> TF-rapport nr. 373 fra Telemarksforskning, *Marginalkostnader i kommunal tjenesteproduksjon*, se [www.telemarksforskning.no/publikasjoner/](http://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/)

## Bruker regnskapstall for 2022 og framskriver inntektene til 2024-nivå

Beregning av mer-/mindreutgifter for 2024 tar utgangspunkt i anslåtte brutto og netto driftsutgifter for kommunesektoren i 2023, se tabell 2. Anslaget er basert på regnskapstall for 2022 (KOSTRA-tall), og i tråd med etablert praksis framskrevet til 2024 med anslått nominell vekst i kommunesektorens frie inntekter hentet fra Nasjonalbudsjettet 2024. Metoden innebærer dermed at en legger til grunn at utgiftsbehovet følger de frie inntektene i perioden. Spesielt høy merskattevekst i 2022 bidro til at den faktiske veksten i frie inntekter ble lav sammenliknet med utgiftsveksten i 2023, noe som isolert sett kan bidra til at veksten i demografikostnadene undervurderes i 2025.

Utvalget anslår kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene av merutgiftene til 418,0 mrd. kroner i 2024. Utvalget anslår fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i beregningene til 77,2 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene, anslås til 495,2 mrd. kroner i 2024. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2024 framkommer som brutto driftsutgifter i 2022, på henholdsvis 389,4 mrd. kroner for kommunene og 71,7 mrd. kroner for fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2022 til 2024 på 7,35 prosent for kommunene og 7,73 prosent for fylkeskommunene.

På tilsvarende måte er kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til de tjenester som inngår i kostnadsnøklerne anslått til henholdsvis 363,9 mrd. kroner og 63,3 mrd. kroner i 2023, samlet 427,2 mrd. kroner i 2024. Anslaget på netto driftsutgifter i 2024 framkommer som netto driftsutgifter i 2022, på henholdsvis 339,0 mrd. kroner for kommunene og 58,8 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2022 til 2024.

**Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkl. avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1</sup>. Framskrevet med nominell vekst fra 2022 til 2024**

	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter	
	Mrd. kr	Andel	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunenes merutgifter til demografi	418,0	0,844	363,9	0,852
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunenes merutgifter til demografi	77,2	0,156	63,3	0,148
<b>Sum</b>	<b>495,2</b>	<b>1,000</b>	<b>427,2</b>	<b>1,000</b>

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

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på kostnadsnøklerne i inntektssystemet for kommunesektoren for 2024, som vist i Grønt hefte for 2024 (Bereknings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2023-2024)) for Kommunal- og distriktsdepartementet). Kostnadsnøkkelene for kommunene omfatter blant annet barnehage, barnevern, grunnskole, pleie og omsorg og sosialtjenester. For fylkeskommunene omfatter den videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøklerne utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut. Alderskriteriene og de sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper, er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

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

**Tabell 3 Forenklede kostnadsnøkler**

Aldersgruppe	Vektet etter brutto driftsutgifter (uavhengig av finansiering)			Vektet etter netto driftsutgifter (de frie inntektene)		
	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel	Kommune	Fylkeskomm.	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,026	0,003	0,023	0,027	0,003	0,023
2-5 år	0,154	0,007	0,132	0,159	0,007	0,137
6-15 år	0,304	0,021	0,260	0,313	0,019	0,269
16-18 år	0,014	0,638	0,111	0,014	0,660	0,110
19-20 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
21-22 år	0,010	0,015	0,011	0,010	0,014	0,010
23-24 år	0,007	0,016	0,009	0,007	0,015	0,008
25-29 år	0,019	0,034	0,021	0,019	0,032	0,021
30-49 år	0,096	0,137	0,102	0,094	0,128	0,099
50-66 år	0,070	0,108	0,076	0,069	0,102	0,073
67-79 år	0,116	0,005	0,098	0,112	0,005	0,096
80-89 år	0,117	0,002	0,099	0,114	0,002	0,097
90 år og over	0,056	0,000	0,047	0,054	0,000	0,046
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>	<b>1,000</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

brukerbetaling og øremerking varierer mellom de ulike tjenestene, blir vektingen mellom de ulike tjenestene litt forskjellig for utgiftsbehov «uavhengig av finansiering» og utgifter dekket gjennom de frie inntektene.

Når for eksempel aldersgruppa 6–15 år har en vekt på 0,304 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 30,4 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppen.

## 5 Beregnede mer- og mindretgifter i 2025 knyttet til den demografiske utviklingen

I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene for anslått befolkningsvekst fra 2024 til 2025 fra avsnitt 2.

Samlede utgifter knyttet til de enkelte aldersgruppene for 2025 beregnes med utgangspunkt i den sammenvektete kostnadsnøkkelen i tabell 3. Derneft beregnes utgift per innbygger i den enkelte aldersgruppe ut fra innbyggertall per 1. januar 2024. Mer- eller mindretgift knyttet til de enkelte aldersgruppene i 2024 framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og anslått endring i befolkningen fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025 i de tre alternativene for aldersgrupper til og med 66 år.

### *Beregningsopplegget knyttet til de over 66 år*

Innenfor alle tjenester har TBU for demografiberegningene til og med 2023 lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi for 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg

per innbygger i årskullet, øker lineært. Det er gjort nærmere rede for metodikken og forutsetningene i vedlegg 1.

### Utgift per innbygger i 2024

Tabell 4 viser beregning av utgift per innbygger i 2024 for henholdsvis utgifter uavhengig av finansiering og utgifter finansiert gjennom de frie inntektene.

**Tabell 4 Beregning av utgift per innbygger i aldersgruppene i 2024. Uavhengig av finansiering og utgifter som belaster de frie inntektene**

	Folketall 1. januar 2024	Uavhengig av finansiering			Finansiert av frie inntekter		
		Kostnads- nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024- kr)	Kostnads-nøkkel	Utgifter som belaster de frie inntektene (mrd. 2024-kr)	Utgift per innb. (2024-kr)
0-1 år	105 398	0,023	11,2	106 491	0,023	10,0	94 892
2-5 år	228 472	0,132	65,1	285 082	0,137	58,4	255 680
6-15 år	645 411	0,260	128,8	199 559	0,269	115,1	178 296
16-18 år	199 285	0,111	55,1	276 673	0,110	46,8	234 980
19-20 år	130 885	0,011	5,3	40 182	0,010	4,4	33 610
21-22 år	130 361	0,011	5,2	40 182	0,010	4,4	33 610
23-24 år	139 348	0,009	4,2	30 481	0,008	3,5	25 103
25-29 år	369 246	0,021	10,6	28 775	0,021	8,8	23 798
30-49 år	1 499 648	0,102	50,6	33 754	0,099	42,2	28 173
50-66 år	1 186 668	0,076	37,7	31 786	0,073	31,4	26 443
67-79 år <sup>1</sup>	658 996	0,098	48,8	73 978	0,096	40,9	62 066
80-89 år <sup>1</sup>	210 751	0,099	49,2	233 599	0,097	41,6	197 472
90 år og over <sup>1</sup>	45 734	0,047	23,2	508 247	0,046	19,7	430 567
<b>Sum</b>	<b>5 550 203</b>	<b>1,000</b>	<b>495,2</b>	<b>89 227</b>	<b>1,000</b>	<b>427,2</b>	<b>76 974</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

### Merutgifter i 2025

Tabell 5 viser mer- og mindreutgifter for brutto driftsutgifter, det vil si de samlede utgiftene, for de enkelte aldersgruppene for TBUs tre alternativer for befolkningsendring fra 1. januar 2024 til 1. januar 2025. Tabell 6 viser tilsvarende beregninger for netto driftsutgifter, utgifter som belaster de frie inntektene.

Utvalgets beregninger basert på hovedalternativet gir at merutgiftene til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester i kommunesektoren som følge av befolkningsendringer vil utgjøre om lag 4,3 mrd. kroner i 2025, se tabell 5. Merutgifter knyttet til den demografiske utviklingen som belaster kommunesektorens frie inntekter, anslås i dette alternativet til 3,6 mrd. kroner, se tabell 6.

Av merkostnadene som må dekkes av de frie inntektene gjelder 2,4 mrd. kroner kommunene, mens om lag 1,2 mrd. kroner gjelder fylkeskommunene. Veksten i utgiftene vil særlig komme i aldersgruppene 16-18 år og i aldersgruppene 67-79 år og 80-89 år. Det er mange unge blant flyktingene fra Ukraina og svært få eldre. Tilskudd fra staten skal i tillegg

gi en rimelig dekning av merutgiftene, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere.

Utvalget har også gjort beregninger av merutgifter basert på et høyalternativ der merinnvandringen blir om lag 8 000 utover mellomalternativet i IMDi's bosettingsscenarioer fra 30. januar 2024, se avsnitt 2. Under disse forutsetningene kan merutgiftene til demografi bli 5,1 mrd. kroner i 2024, hvorav 4,2 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Utvalget har også regnet på et lavalternativ med 8 000 færre bosatte flyktninger enn i mellomscenariet fra IMDi, dvs. 20 000 flere bosatte flyktninger fra Ukraina i løpet av 2025. I et slikt alternativ kan merutgiftene til demografi bli 3,6 mrd. kroner i 2024, hvorav 2,9 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene, se tabell 5 og 6.

Om en så helt bort fra effekten av krigen i Ukraina<sup>23</sup>, og skulle basert seg på middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger ville beregningene gi merutgifter til demografi på 1,7 mrd. kroner hvorav 1,3 mrd. kroner må dekkes gjennom de frie inntektene.

**Tabell 5 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av finansiering. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.**

	Utgift per innb.	MMM i SSBs framskrivninger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte utover MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Utvalgets høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
		Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	106 491	-19	-2	456	49	646	69	836	89
2-5 år	285 082	-4 142	-1 181	-3 192	-910	-2 811	-802	-2 431	-693
6-15 år	199 559	-9 093	-1 815	-5 455	-1 089	-4 000	-798	-2 545	-508
16-18 år	276 673	3 279	907	4 415	1 222	4 869	1 347	5 324	1 473
19-20 år	40 182	1 057	42	1 691	68	1 945	78	2 199	88
21-22 år	40 182	-98	-4	413	17	618	25	822	33
23-24 år	30 481	-2 734	-83	-2 223	-68	-2 018	-62	-1 814	-55
25-29 år	28 775	-1 903	-55	-625	-18	-114	-3	397	11
30-49 år	33 754	2 545	86	9 625	325	12 457	420	15 289	516
50-66 år	31 786	10 009	318	12 670	403	13 734	437	14 798	470
67-79 år <sup>1</sup>	73 978	8 263	672	9 388	755	9 838	788	10 288	821
80-89 år <sup>1</sup>	233 599	14 535	2 943	14 535	2 943	14 535	2 943	14 535	2 943
90 år og over <sup>1</sup>	508 247	-234	-124	-234	-124	-234	-124	-234	-124
<b>Sum</b>	<b>89 227</b>	<b>21 465</b>	<b>1 704</b>	<b>41 465</b>	<b>3 571</b>	<b>49 465</b>	<b>4 318</b>	<b>57 465</b>	<b>5 065</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. i aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

<sup>23</sup> Dette er en forenklet tolkning, blant annet fordi det ikke bare er flyktninger fra Ukraina som medfører avvik fra SSBs framskrivninger, men også at de bosatte ukrainske flyktningene i 2023, påvirker i hvilke aldersgrupper befolkningsendringen kommer i 2024.

**Tabell 6 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter fra 2024 til 2025 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. utgifter som belaster de frie inntektene. Fordelt på aldersgrupper. Utvalgets lav-, hoved- og høyalternativ.**

	Utgift per innb.	MMM i SSBs framskrivinger fra juli 2022		Lavalternativ: 20 000 bosatte utover MMM		Hovedalternativ: 28 000 bosatte utover alternativ MMM		Utvalgets høyalternativ: 36 000 bosatte utover alternativ MMM	
		Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)	Anslått endr. i bef. 2024-2025	Mer-/mindreutgift (mill. 2024-kr)
0-1 år	94 892	-19	-2	456	43	646	61	836	79
2-5 år	255 680	-4 142	-1 059	-3 192	-816	-2 811	-719	-2 431	-622
6-15 år	178 296	-9 093	-1 621	-5 455	-973	-4 000	-713	-2 545	-454
16-18 år	234 980	3 279	770	4 415	1 037	4 869	1 144	5 324	1 251
19-20 år	33 610	1 057	36	1 691	57	1 945	65	2 199	74
21-22 år	33 610	-98	-3	413	14	618	21	822	28
23-24 år	25 103	-2 734	-69	-2 223	-56	-2 018	-51	-1 814	-46
25-29 år	23 798	-1 903	-45	-625	-15	-114	-3	397	9
30-49 år	28 173	2 545	72	9 625	271	12 457	351	15 289	431
50-66 år	26 443	10 009	265	12 670	335	13 734	363	14 798	391
67-79 år <sup>1</sup>	62 066	8 263	564	9 388	634	9 838	662	10 288	690
80-89 år <sup>1</sup>	197 472	14 535	2 486	14 535	2 486	14 535	2 486	14 535	2 486
90 år og over <sup>1</sup>	430 567	-234	-105	-234	-105	-234	-105	-234	-105
<b>Sum</b>	<b>76 974</b>	<b>21 465</b>	<b>1 288</b>	<b>41 465</b>	<b>2 913</b>	<b>49 465</b>	<b>3 563</b>	<b>57 465</b>	<b>4 213</b>

<sup>1</sup>Utgift per innb. I aldersgruppe, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 for nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## 6 Mer- og mindreutgifter i 2024 – oppdaterte beregninger

I TBUs hovedalternativ fra mars 2023 ble de samlede merutgiftene i 2024 som følger av den demografiske utviklingen – uavhengig av finansiering – anslått til om lag 4,6 mrd. kroner, gitt metoden beskrevet i avsnitt 4, basert på SSBs befolkningsframskrivinger fra juli 2022 der det var lagt til grunn en netto bosetting av ukrainske flyktninger på 30 140, dvs. 18 140 utover det som var lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivinger. Utvalgets anslag fra mars 2023 ble opprettholdt i juni 2024.

SSBs befolkningsstatistikk per 1. januar 2024 viste at den faktiske befolkningsveksten fra 1. januar 2022 til 1. januar 2023 ble om lag 61 200, dvs. 7 700 høyere enn lagt til grunn i TBUs anslag fra mars 2023. Befolkningsutviklingen ble særlig sterkere enn anslått for aldersgruppene 30-49 og 50-66 år, aldersgrupper der utgiftsbehovet er relativt lite og for 16-18-åringene der utgiftsbehovet er høyt. For øvrige aldersgrupper traff utvalgets hovedalternativ godt, men undervurderte likevel gjennomgående befolkningsutviklingen blant de aller yngste og de aller eldste litt. Dette er aldersgrupper med stort gjennomsnittlig utgiftsbehov slik at også dette bidro til noe undervurdering av merutgiftene til demografi for 2024.

SSBs befolkningsstatistikk viser at antall ukrainske statsborgere økte med om lag 30 400 fra 1. januar 2023 til 1. januar 2024, noe som er godt i tråd med det som ble lagt til grunn i utvalgets hovedalternativ. Imidlertid ble nettoinnvandringen fra land utenfor Ukraina rundt

22 000, noe som er om lag 7 700 høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivinger<sup>24</sup>. Det er hovedårsaken til at utvalget undervurderte merutgiftene til demografi i 2024.

I sum beregnes merutgiftene knyttet til demografi i 2024 nå til om lag 5,2 mrd. kroner, dvs. 0,6 mrd. kroner mer enn i beregningen fra mars 2023, se tabell 7.

Merutgiftene som må finansieres av kommunesektorens frie inntekter, beregnes nå til 4,3 mrd. kroner i 2024, omtrent 0,5 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn av utvalget i mars 2023, se tabell 8.

Usikkerheten knyttet til anslagene kan være betydelige. Det synliggjøres i figur 10.1 i utvalgets [rapport fra 2023](#), hvordan etterberegningene ble sammenlignet med utvalgets anslag. Figuren viser at utvalget undervurderte demografikostandene for 2006–2010 og overvurderte dem i 2012–2019. I 2020 og 2021 var det godt samsvar mellom anslåtte merkostnader til demografi og etterberegningene, mens merutgiftene ble undervurdert i 2022 og 2023. Tabell 7 og 8 viser at utvalget også undervurderte demografikostnadene i 2024.

**Tabell 7 Anslag på endringen i kommunesektorens brutto driftsutgifter 2022 til 2023 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. uavhengig av hvordan tjenestene er finansiert.**

Alders-gruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2023		Endelige tall per 1.1.2024, publisert 21.2.2024	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)
0-1 år	-4 278	-426	-4 008	-399
2-5 år	977	274	1 208	339
6-15 år	-192	-37	368	72
16-18 år	3 041	844	3 900	1 083
19-20 år	2 851	108	3 091	118
21-22 år	-2 843	-105	-2 750	-102
23-29 år	2 976	79	3 006	79
30-49 år	14 373	454	18 501	585
50-66 år	12 133	359	14 265	422
67-79 år	14 236	1 134	13 513	1 074
80-89 år	10 592	2 073	10 374	2 020
90 år og over	-313	-130	-249	-73
<b>Sum</b>	<b>53 554</b>	<b>4 627</b>	<b>61 219</b>	<b>5 217</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

<sup>24</sup> Noe upresist, da Ukraina også var ordinært representert i befolkningsframskrivingene sammen med andre land i samme landgruppe.

**Tabell 8 Anslag på endringen i kommunesektorens netto driftsutgifter 2023 til 2024 som følge av den demografiske utviklingen, dvs. hvor mye som belaster kommunesektorens frie inntekter.**

Aldersgruppe	Utvalgets hovedalternativ mars 2023		Endelige tall per 1.1.2024, publisert 21.2.2024	
	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)	Absolutt endring i bef.	Mer-/mindreutgift (2023-kr)
0-1 år	-4 278	-370	-4 008	-346
2-5 år	977	242	1 208	299
6-15 år	-192	-32	368	62
16-18 år	3 041	725	3 900	930
19-20 år	2 851	87	3 091	94
21-22 år	-2 843	-84	-2 750	-82
23-29 år	2 976	63	3 006	64
30-49 år	14 373	368	18 501	473
50-66 år	12 133	289	14 265	340
67-79 år	14 236	922	13 513	872
80-89 år	10 592	1 690	10 374	1 648
90 år og over	-313	-107	-249	-60
<b>Sum</b>	<b>53 554</b>	<b>3 793</b>	<b>61 219</b>	<b>4 294</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



## Vedlegg 1

### Beregning av merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene

Innenfor alle tjenester har utvalget tidligere lagt til grunn at gjennomsnittlig utgift per innbygger innenfor aldersgruppene er den samme, dvs. at eksempelvis utgiftene per innbygger er den samme for en 80-åring som for en 89-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil øke med alderen også innenfor aldersgruppen for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det nå lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger øker lineært med alder, men fortsatt slik at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i utgangsåret blir den samme som for aldersgruppen som helhet basert på øvrig metodikk.

For aldersgruppene over 67 år er det altså lagt til grunn at gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i hele aldersgruppen skal være det samme etter justering som før justering. Det er videre lagt til grunn at utgiftene per innbygger øker lineært med alder innenfor aldersgruppene. For å finne et passende startnivå og stigningstall for gjennomsnittlig utgiftsnivå per innbygger innenfor hver alder har ikke utvalget empiri å støtte seg på. Her har utvalget måtte gjøre noen valg:

3. Det er lagt til grunn at økningen per år i aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over skal være tilnærmet lik.
4. Det er satt en økning per år og startpunkt for aldersgruppen 67–79 år som er tilpasset punkt 1 over. Punkt 1 er dermed et håndtak som skal eliminere bruken av skjønn.

### Samlede utgifter

Tabell V1-1 – V1-4 viser metodikk og beregning for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene.

Det er verdt å merke seg at for 67–79-åringene er det lagt til grunn at utgiftene per innbygger i denne aldersgruppen starter på 39 733 og øker med 3 929 per år, se tabell V1-1. På denne måten sikrer vi at gjennomsnittlig utgiftsbehov er 61 864 kroner før og etter justering i denne aldersgruppen samtidig som startpunktet på 39 773 kroner for 67-åringene, kan synes rimelig om en sammenlikner med gjennomsnittet for aldersgruppen 50–66 år. Gitt disse forutsetningene øker utgiftene per innbygger per år med kroner 29 308 (/29 307) for aldersgruppene 80–89 år og 90 år og over, se tabell V1-2 og V1-3.

**Tabell V1-1. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 67-79 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
50-66 år	13 641				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	3 929				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>61 864</b>	<b>658 996</b>	<b>40 768</b>	<b>8 263</b>	<b>511</b>
67 år	39 733	59 386	2 360	-542	-22
68 år	43 662	57 334	2 503	1 438	63
69 år	47 592	55 686	2 650	1 000	48
70 år	51 521	54 390	2 802	668	34
71 år	55 451	53 069	2 943	632	35
72 år	59 380	50 019	2 970	2 292	136
73 år	63 310	50 196	3 178	-961	-61
74 år	67 239	49 329	3 317	-6	0
75 år	71 169	49 081	3 493	-713	-51
76 år	75 098	48 915	3 673	-898	-67
77 år	79 028	49 329	3 898	-1 599	-126
78 år	82 957	42 568	3 531	5 400	448
79 år	86 886	39 694	3 449	1 552	135
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>61 864</b>	<b>658 996</b>	<b>40 768</b>	<b>8 263</b>	<b>571</b>

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

**Tabell V1-2. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 80-89 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
79 år	86 886				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	29 308				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>219 987</b>	<b>210 751</b>	<b>463 624</b>	<b>14 535</b>	<b>3 198</b>
80 år	116 194	33 980	39 483	4 331	503
81 år	145 502	30 090	43 782	2 534	369
82 år	174 810	24 968	43 647	3 767	659
83 år	204 118	24 399	49 803	-726	-148
84 år	233 426	22 055	51 482	907	212
85 år	262 734	19 685	51 719	893	235
86 år	292 042	17 078	49 875	1 096	320
87 år	321 350	14 886	47 836	696	224
88 år	350 658	12 666	44 414	737	258
89 år	379 966	10 944	41 583	300	114
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>219 987</b>	<b>210 751</b>	<b>463 624</b>	<b>14 535</b>	<b>2 745</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

**Tabell V1-3. Beregning av samlede merutgifter til demografi i 2025. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kr
89 år	379 966				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	29 307				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>493 711</b>	<b>45 734</b>	<b>22 579</b>	<b>-234</b>	<b>-116</b>
90 år	409 272	9 476	3 878	39	16
91 år	438 579	8 558	3 753	-486	-213
92 år	467 886	6 971	3 262	165	77
93 år	497 192	5 667	2 818	4	2
94 år	526 499	4 283	2 255	178	94
95 år	555 806	3 278	1 822	-1	-1
96 år	585 112	2 349	1 374	74	43
97 år	614 419	1 747	1 073	-83	-51
98 år	643 725	1 262	812	-82	-53
99 år	673 032	881	593	-45	-30
100 år	702 339	494	347	75	53
101 år	731 645	312	228	-19	-14
102 år	760 952	177	135	4	3
103 år	790 259	109	86	-15	-12
104 år	819 565	65	53	-9	-7
105 år og eldre	848 872	105	89	-33	-28
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>493 711</b>	<b>45 734</b>	<b>22 579</b>	<b>-234</b>	<b>-121</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-4 oppsummerer merutgiftene demografi for aldersgruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Vi tar utgangspunkt i ordinær metode og korrigerer denne for differansen i merutgifter for pleie og omsorg med alderskorrigert og ikke alderskorrigert (den ordinære metoden for andre aldersgrupper) metode. Vi får ta nye korrigerede tall for merutgifter til demografi for de eldste aldersgruppene. Det er disse som er lagt til grunn i tabell 4 i hoveddelen. For alternativene med kombinasjon mellom middelalternativet og påplussing for mellomalternativet i IMDis bosettingsscenario for ukrainske flyktninger i 2024 er det kun gjort dette for den delen av merutgifter som følger av middelalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger.

Tabell V1-4 viser at den årskullkorrigerede metoden gir noe høyere anslag for merutgifter til 67–79 åringene enn den ikke-korrigerede. For 80–89-åringene gir den årskullkorrigerede metoden klart lavere utgifter noe som skyldes at befolkningsveksten kommer særlig blant de yngste årskullene i aldersgruppen. Det er små forskjeller for aldersgruppen 90 år og eldre. Samlet er det noe forskjeller mellom de to metodene. Den årskullkorrigerede metoden gir rundt 0,4 mrd. kroner mindre i merutgifter til demografi i 2025 enn den ikke-korrigerede metoden.

**Tabell V1-4. Oppsummering. Merutgifter til demografi, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2024-kroner**

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	611	3 395	-119
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	571	2 745	-121
-Pleie og omsorg, ikke	511	3 198	-116
<b>= I alt, årskullkorrigert</b>	<b>672</b>	<b>2 943</b>	<b>-124</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## Utgifter som dekkes av frie inntekter

Tabell V1-5 –V1-8 viser tilsvarende for merutgifter som finansieres av de frie inntektene som for merutgifter som dekkes av de samlede inntektene i tabell V1-1– V1-4.

**Tabell V1-5. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 67–74 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
50-66 år	11 579				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	3 336				
<b>67-79 år (gammel)</b>	<b>52 513</b>	<b>658 996</b>	<b>34 606</b>	<b>8 263</b>	<b>434</b>
67 år	33 724	59 386	2 003	-542	-18
68 år	37 060	57 334	2 125	1 438	53
69 år	40 396	55 686	2 250	1 000	40
70 år	43 732	54 390	2 379	668	29
71 år	47 068	53 069	2 498	632	30
72 år	50 405	50 019	2 521	2 292	116
73 år	53 741	50 196	2 698	-961	-52
74 år	57 077	49 329	2 816	-6	0
75 år	60 413	49 081	2 965	-713	-43
76 år	63 749	48 915	3 118	-898	-57
77 år	67 085	49 329	3 309	-1 599	-107
78 år	70 421	42 568	2 998	5 400	380
79 år	73 757	39 694	2 928	1 552	114
<b>67-79 år (ny)</b>	<b>52 513</b>	<b>658 996</b>	<b>34 606</b>	<b>8 263</b>	<b>485</b>

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

**Tabell V1-6. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 80–89 år. Pleie og omsorg.**

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024- kroner
79 år	73 757				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	24 877				
<b>80-89 år (gammel)</b>	<b>186 736</b>	<b>210 751</b>	<b>393 547</b>	<b>14 535</b>	<b>2 714</b>
80 år	98 634	33 980	33 516	4 331	427
81 år	123 512	30 090	37 165	2 534	313
82 år	148 389	24 968	37 050	3 767	559
83 år	173 266	24 399	42 275	-726	-126
84 år	198 143	22 055	43 700	907	180
85 år	223 020	19 685	43 902	893	199
86 år	247 898	17 078	42 336	1 096	272
87 år	272 775	14 886	40 605	696	190
88 år	297 652	12 666	37 701	737	219
89 år	322 529	10 944	35 298	300	97
<b>80-89 år (ny)</b>	<b>186 736</b>	<b>210 751</b>	<b>393 547</b>	<b>14 535</b>	<b>2 330</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-7. Beregning av merutgifter som belaster kommunesektorens frie inntekter. Aldersgruppen 90 år og eldre. Pleie og omsorg.

	Utgift per innb. Beregnet ny	Befolkning 1. jan.24	Aldersspesifikke utgifter. Mill. 2024-kr	Endring i befolkning	Merutgifter til demografi. Mill. 2024-kroner
89 år	322 529				
Økning i utgift per innbygger, per årskull	24 878				
<b>90 år og eldre (gammel)</b>	<b>419 086</b>	<b>45 734</b>	<b>19 166</b>	<b>-234</b>	<b>-98</b>
90 år	347 407	9 476	3 292	39	14
91 år	372 285	8 558	3 186	-486	-181
92 år	397 163	6 971	2 769	165	66
93 år	422 041	5 667	2 392	4	2
94 år	446 919	4 283	1 914	178	80
95 år	471 798	3 278	1 547	-1	0
96 år	496 676	2 349	1 167	74	37
97 år	521 554	1 747	911	-83	-43
98 år	546 432	1 262	690	-82	-45
99 år	571 310	881	503	-45	-26
100 år	596 188	494	295	75	45
101 år	621 066	312	194	-19	-12
102 år	645 944	177	114	4	3
103 år	670 822	109	73	-15	-10
104 år	695 700	65	45	-9	-6
105 år og eldre	720 578	105	76	-33	-24
<b>90 år og eldre (ny)</b>	<b>419 086</b>	<b>45 734</b>	<b>19 166</b>	<b>-234</b>	<b>-103</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V1-8. Oppsummering. Merutgifter som belaster de frie inntektene, 67–79 år, 80–89 år og 90 år og eldre. Mill. 2024-kroner

	67–79 år	80–89 år	90 år og over
I alt, ikke årskullkorrigert	513	2 870	-101
+ Pleie og omsorg, årskullkorrigert	485	2 330	-103
-Pleie og omsorg, ikke	434	2 714	-98
<b>= I alt, årskullkorrigert</b>	<b>564</b>	<b>2 486</b>	<b>-105</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

## Vedlegg 2

### Behandling av ekstraordinær innvandring som følge av flyktninger fra Ukraina

I Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger fra juli 2022 var det ikke lagt til grunn bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2024.

UDI publiserte 30. januar 2024 en rapport med scenarioer for antall flyktninger fra Ukraina, og i rapporten oppgis at IMDi har et mellomscenario for bosetting av ukrainske flyktninger på 29 600 i 2024. Om en tar hensyn til at det også kan bli noe tilbakeflytting, kan dette innebære en netto innvandring på rundt 28 000 flyktninger fra Ukraina.

I tabell V2-1 og V2– er det gjort beregninger av merutgiftene som følger av slik ekstra innvandring utover det som er lagt til grunn i hovedalternativet i SSBs befolkningsframskrivninger fra juli 2022. Vi tar utgangspunkt i aldersfordelingen av søknader om beskyttelse fra ukrainske statsborgere i 2022 og forutsetter at aldersfordelingen vil være den samme i 2023, se tabell V2-1. Videre konverterer utvalget UDIs aldersgruppering til TBUs aldersgruppering. Det er her forutsatt at 2/5 av søknadene for 0-5 åringene tilhører 0-1 åringene og 4/6 av 2-5 åringene og tilsvarende for øvrige aldersgrupper: 3/4 av aldersgruppen 16–19 år går til 16–18 år og 1/4 til 19–20 år osv. Det er videre forutsatt at det ikke er ekstra innvandrere i aldersgruppene 80 år og eldre.

**Tabell V2 -1: Fordeling merinnvandring basert på UDIs tall over " Antall med gyldig tillatelser om midlertidig kollektiv beskyttelse per 28. januar 2024 etter alder og kjønn". Konvertering til TBUs aldersgrupper**

Aldersgrupper UDI	Antall	Aldersgrupper TBU	Ant.	Andel TBU
0-5 år	4 843	0-1 år	1 614	2,4 %
6-15 år	12 359	2-5 år	3 229	4,8 %
16-19 år	5 146	6-15 år	12 359	18,2 %
20-29 år	8 683	16-18 år	3 860	5,7 %
30-39 år	13 201	19-20 år	2 155	3,2 %
40-49 år	10 852	21-22 år	1 737	2,6 %
50-59 år	5 588	23-24 år	1736,6	2,6 %
60-69 år	4 930	25-29 år	4 342	6,4 %
70 år og eldre	2 343	30-49 år	24 053	35,4 %
<b>I alt</b>	<b>67 945</b>	50-66 år	9 039	13,3 %
		67-79 år	3 822	5,6 %
		80-89 år	0	0,0 %
		90 år og over	0	0,0 %
		<b>I alt</b>	<b>67 945</b>	<b>100,0 %</b>

Kilde: UDI og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

I tabell V2-2 er det beregnet merutgifter som belaster de samlede og de frie inntektene basert på denne aldersfordelingen og en merinnvandring på 28 000 utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i SSBs hovedalternativ. Det er her lagt til grunn gjennomsnittlig utgiftsbehov for alle aldersgrupper som i de ordinære beregningene, men det er ikke alderskorrigert for de eldste aldersgruppene. Tabell V2-2 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 2,6 mrd. kroner hvorav 2,3 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

Det er i disse beregningene ikke tatt hensyn til ev. tilbakeflytting eller at antall flyktninger ellers og antall arbeidsinnvandrere kan ha blitt endret som følge av situasjonen i Ukraina.

**Tabell V2-2. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivinger. Alternativ 28 000 bosatte fra Ukraina (28 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).**

Basert på tabell V2-1			«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter	
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2024	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2024-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2024-kr
0-1 år	2,4 %	665	106 491	71	94 892	63
2-5 år	4,8 %	1 331	285 082	379	255 680	340
6-15 år	18,2 %	5 093	199 559	1 016	178 296	908
16-18 år	5,7 %	1 590	276 673	440	234 980	374
19-20 år	3,2 %	888	40 182	36	33 610	30
21-22 år	2,6 %	716	40 182	29	33 610	24
23-24 år	2,6 %	716	30 481	22	25 103	18
25-29 år	6,4 %	1 789	28 775	51	23 798	43
30-49 år	35,4 %	9 912	33 754	335	28 173	279
50-66 år	13,3 %	3 725	31 786	118	26 443	98
67-79 år	5,6 %	1 575	73 978	117	62 066	98
80-89 år	0,0 %	0	233 599	0	197 472	0
90 år og over	0,0 %	0	508 247	0	430 567	0
<b>I alt</b>	<b>100,0 %</b>	<b>28 000</b>	<b>89 227</b>	<b>2 614</b>	<b>76 974</b>	<b>2 275</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.

Tabell V2-3 viser tilsvarende for alternativet med 36 000 innvandrere utover nettoinnvandringen som ligger til grunn i middelalternativet. Tabell V2-3 viser at dette vil gi en økning i samlede merutgifter på 3,4 mrd. kroner hvorav 2,9 mrd. kroner vil måtte dekkes av de frie inntektene. Dette kommer i tillegg til de ordinære beregningene av merutgifter ved bruk av middelalternativet i befolkningsframskrivingene.

**Tabell V2-3. Merutgifter som følge av innvandring utover det som er lagt til grunn i SSBs befolkningsframskrivninger. Alternativ 36 000 bosatte fra Ukraina (36 000 utover middelalternativet i befolkningsframskrivingene).**

Basert på tabell V2-1		«Ekstra innvandring» finansieres av samlede inntekter		«Ekstra innvandring» finansieres av frie inntekter		
Aldersgr. TBU	Andel	Anslag: Netto merinnvandring gjennom 2024	Gjennomsnitt brutto utgift	Merutgift mill. 2024-kroner	Gjennomsnitt nettoutgift	Merutgift ekstra innv. Mill.2024-kr
0-1 år	2,4 %	855	106 491	91	94 892	81
2-5 år	4,8 %	1 711	285 082	488	255 680	437
6-15 år	18,2 %	6 548	199 559	1 307	178 296	1 168
16-18 år	5,7 %	2 045	276 673	566	234 980	481
19-20 år	3,2 %	1 142	40 182	46	33 610	38
21-22 år	2,6 %	920	40 182	37	33 610	31
23-24 år	2,6 %	920	30 481	28	25 103	23
25-29 år	6,4 %	2 300	28 775	66	23 798	55
30-49 år	35,4 %	12 744	33 754	430	28 173	359
50-66 år	13,3 %	4 789	31 786	152	26 443	127
67-79 år	5,6 %	2 025	73 978	150	62 066	126
80-89 år	0,0 %	0	233 599	0	197 472	0
90 år og over	0,0 %	0	508 247	0	430 567	0
<b>I alt</b>	<b>100,0 %</b>	<b>36 000</b>	<b>89 227</b>	<b>3 361</b>	<b>76 974</b>	<b>2 925</b>

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi.



# Vedlegg

# Vedlegg 1 Inntekter og utgifter 2016–2024. Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. Mill. kroner og endring i prosent

	Millioner kroner									Endring i pst.	
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023*	2024**	22/23*	23/24**
<b>A. INNTEKTER I ALT</b>	<b>528 277</b>	<b>555 657</b>	<b>577 111</b>	<b>603 999</b>	<b>622 382</b>	<b>670 632</b>	<b>709 613</b>	<b>753 266</b>	<b>792 477</b>	<b>6,2</b>	<b>5,2</b>
<b>Løpende inntekter</b>	<b>524 683</b>	<b>551 197</b>	<b>573 343</b>	<b>599 510</b>	<b>617 995</b>	<b>665 317</b>	<b>705 072</b>	<b>748 637</b>	<b>787 650</b>	<b>6,2</b>	<b>5,2</b>
Gebyrer	73 453	76 703	79 557	84 410	82 822	86 631	97 309	104 065	109 040	6,9	4,8
<i>Bompenger</i>	3 325	3 378	3 462	3 822	3 684	4 048	4 720	5 631	5 873	19,3	4,3
Trygde- og pensjonspremier	3 021	3 675	3 813	4 087	4 232	4 633	4 680	4 843	5 032	3,5	3,9
Renter og utbytte mv.	14 722	14 554	16 955	21 188	14 858	16 984	23 781	33 766	31 478	42,0	-6,8
Eiendomsskatt	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 566	16 091	17 575	18 200	9,2	3,6
Skatt på inntekt og formue	181 199	188 933	195 987	205 264	203 214	236 406	265 404	252 186	263 500	-5,0	4,5
Overføringer fra staten	231 512	245 739	253 998	260 616	286 055	292 942	284 925	321 965	345 205	13,0	7,2
<i>Bompenger</i>	627	1 097	1 429	2 159	1 667	1 023	1 374	1 269	1 339	-7,6	5,6
Andre innenl. overføringer	5 771	5 074	5 988	6 681	6 199	8 561	8 938	9 385	9 723	5,0	3,6
Bøter, inndragninger mv.	109	110	101	110	2 019	87	140	140	100	-	-28,6
Frie banktjenester	2 611	2 798	2 739	2 406	3 778	3 507	3 804	4 712	5 371	23,9	14,0
<b>Kapitalinntekter</b>	<b>3 594</b>	<b>4 460</b>	<b>3 768</b>	<b>4 489</b>	<b>4 387</b>	<b>5 315</b>	<b>4 541</b>	<b>4 629</b>	<b>4 827</b>	<b>1,9</b>	<b>4,3</b>
Salg av fast realkapital	143	3 448	2 697	3 555	3 250	4 323	3 541	3 629	3 827	2,5	5,5
Salg av fast eiendom	3 451	1 012	1 071	934	1 137	992	1 000	1 000	1 000	-	-
<b>B. UTGIFTER I ALT</b>	<b>541 553</b>	<b>568 421</b>	<b>597 848</b>	<b>637 140</b>	<b>647 212</b>	<b>680 493</b>	<b>729 255</b>	<b>798 436</b>	<b>841 994</b>	<b>9,5</b>	<b>5,5</b>
<b>Løpende utgifter</b>	<b>468 156</b>	<b>492 608</b>	<b>515 276</b>	<b>543 529</b>	<b>554 315</b>	<b>587 228</b>	<b>627 580</b>	<b>694 140</b>	<b>732 713</b>	<b>10,6</b>	<b>5,6</b>
Lønnskostnader	270 090	282 682	296 681	312 380	315 875	330 449	348 842	373 858	395 265	7,2	5,7
Produktinnsats	114 614	122 374	127 721	134 534	139 999	154 913	168 150	185 330	196 987	10,2	6,3
Produktkjøp husholdningene	24 618	25 582	27 112	28 321	27 861	30 728	31 430	34 565	36 739	10,0	6,3
Renter	12 381	12 083	12 189	14 027	12 456	10 370	15 434	28 873	29 369	87,1	1,7
Produksjonssubsidier mv.	7 965	8 126	8 997	9 981	13 191	14 605	12 886	12 839	13 555	-0,4	5,6
Stønader til husholdningene	17 740	19 934	19 717	19 414	18 962	19 269	20 475	25 971	27 420	26,8	5,6
<i>Sosialhjelpsstønader</i>	6 239	6 594	7 003	7 018	6 736	6 520	7 652	10 041	10 601	31,2	5,6
<i>Andre stønader</i>	11 501	13 340	12 714	12 396	12 226	12 749	12 823	15 930	16 819	24,2	5,6
Overføringer ideelle org.	17 493	18 666	19 872	21 650	22 472	23 145	25 283	27 614	29 154	9,2	5,6
Overføringer til staten	3 020	2 915	2 747	2 954	3 257	3 478	4 806	4 806	3 940	-	-18,0
Andre innenl. overføringer	235	246	240	268	242	271	274	284	284	3,6	-
<b>Kapitalutgifter</b>	<b>73 397</b>	<b>75 813</b>	<b>82 572</b>	<b>93 611</b>	<b>92 897</b>	<b>93 265</b>	<b>101 675</b>	<b>104 296</b>	<b>109 281</b>	<b>2,6</b>	<b>4,8</b>
Anskaffelse fast realkapital	70 458	73 239	80 559	90 530	90 091	89 603	98 024	100 404	105 885	2,4	5,5
Kjøp av fast eiendom	1 074	974	458	662	489	1 459	1 500	1 000	1 000	-33,3	-
Kapitaloverf. næringsv.	1 865	1 600	1 555	2 419	2 317	2 203	2 151	2 892	2 396	34,4	-17,1
<b>C. NETTOFINANSINVESTERING</b>	<b>-13 276</b>	<b>-12 765</b>	<b>-20 737</b>	<b>-33 141</b>	<b>-24 830</b>	<b>-9 861</b>	<b>-19 642</b>	<b>-45 170</b>	<b>-49 517</b>	<b>130,0</b>	<b>9,6</b>

\* Foreløpige tall

\*\* Anslag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

## Vedlegg 2     Inntekter og utgifter 2008–2023. Kommuneregnskapets gruppering

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Endring 22-23 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	312 984	343 696	366 055	388 900	415 421	438 604	449 780	470 955	501 375	527 247	544 821	564 715	588 508	634 399	667 751	706 206	5,8
2. Brutto driftsutgifter i alt	311 708	338 144	358 105	380 421	404 429	428 354	447 049	459 640	483 230	510 665	533 971	561 315	577 901	613 754	651 549	702 490	7,8
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>1 275</b>	<b>5 552</b>	<b>7 952</b>	<b>8 477</b>	<b>10 991</b>	<b>10 270</b>	<b>2 731</b>	<b>11 315</b>	<b>18 144</b>	<b>16 582</b>	<b>10 851</b>	<b>3 399</b>	<b>10 607</b>	<b>20 645</b>	<b>16 202</b>	<b>3 716</b>	..
4. Netto avdrag	8 792	9 679	10 770	11 824	12 865	13 552	14 265	15 429	17 955	19 488	19 813	20 668	22 164	25 147	26 508	29 508	11,3
5. Netto finans	3 113	-1 861	-340	1 868	1 104	1 031	1 547	2 556	2 387	1 778	2 802	198	1 475	-603	2 000	3 398	69,9
6. Uttån	160	186	176	166	156	182	196	162	171	173	207	200	151	158	172	257	49,7
7. Avskrivninger	13 131	14 231	15 616	16 895	17 623	18 840	20 253	22 038	23 396	25 241	27 099	28 872	31 670	34 190	36 182	38 472	6,3
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>2 337</b>	<b>11 773</b>	<b>12 961</b>	<b>11 510</b>	<b>14 483</b>	<b>14 337</b>	<b>6 971</b>	<b>15 206</b>	<b>21 028</b>	<b>20 383</b>	<b>15 127</b>	<b>11 205</b>	<b>18 488</b>	<b>30 132</b>	<b>23 705</b>	<b>9 025</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	44 903	50 446	54 622	55 308	56 145	62 321	68 340	74 295	77 488	79 741	87 240	98 898	96 341	97 463	106 241	112 066	5,5
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	7 412	9 159	10 837	14 721	14 146	14 067	22 782	27 315	24 972	27 318	30 670	36 191	32 617	34 099	34 337	37 644	9,6
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-26 202</b>	<b>-19 649</b>	<b>-19 878</b>	<b>-17 087</b>	<b>-14 494</b>	<b>-20 181</b>	<b>-24 128</b>	<b>-16 184</b>	<b>-13 361</b>	<b>-12 381</b>	<b>-21 422</b>	<b>-30 633</b>	<b>-22 792</b>	<b>-7 818</b>	<b>-21 547</b>	<b>-33 252</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	26 653	33 137	35 815	31 563	27 675	36 334	38 180	43 851	43 976	41 409	44 741	51 263	53 318	51 984	55 970	64 022	14,4
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>8 474</b>	<b>-3 535</b>	<b>-4 796</b>	<b>-2 373</b>	<b>17</b>	<b>-2 352</b>	<b>209</b>	<b>-13 010</b>	<b>-12 948</b>	<b>-9 616</b>	<b>-2 981</b>	<b>543</b>	<b>-7 444</b>	<b>-18 813</b>	<b>-7 963</b>	<b>926</b>	..

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Endring 22-23 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	268 470	294 291	307 730	327 728	351 488	370 323	380 971	398 291	425 473	448 610	464 134	481 142	496 424	536 197	564 882	598 183	5,9
2. Brutto driftsutgifter i alt	267 074	289 891	303 712	321 473	343 157	363 157	379 198	389 121	410 001	434 304	454 819	478 059	488 968	520 766	552 866	596 421	7,9
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>1 395</b>	<b>4 400</b>	<b>4 019</b>	<b>6 254</b>	<b>8 331</b>	<b>7 185</b>	<b>1 773</b>	<b>9 170</b>	<b>15 472</b>	<b>14 306</b>	<b>9 315</b>	<b>3 083</b>	<b>7 456</b>	<b>15 431</b>	<b>12 016</b>	<b>1 763</b>	..
4. Netto avdrag	7 839	8 579	9 463	10 301	10 939	11 653	12 223	13 187	15 417	16 795	17 028	17 815	19 235	21 813	22 873	25 517	11,6
5. Netto finans	3 884	-1 440	131	2 334	1 117	1 020	1 476	2 381	2 085	1 309	2 420	-149	889	-1 056	1 825	3 031	66,1
6. Utlån	160	186	176	166	156	182	196	162	171	172	206	195	150	158	171	257	50,1
7. Avskrivninger	11 570	12 484	13 619	14 587	15 065	15 957	16 961	18 409	19 403	20 952	22 405	23 813	26 041	28 314	29 992	31 556	5,2
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>1 078</b>	<b>9 553</b>	<b>7 867</b>	<b>8 035</b>	<b>11 179</b>	<b>10 280</b>	<b>4 834</b>	<b>11 849</b>	<b>17 202</b>	<b>16 982</b>	<b>12 067</b>	<b>9 034</b>	<b>13 222</b>	<b>22 831</b>	<b>17 140</b>	<b>4 513</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	39 407	43 748	43 350	42 843	43 267	47 692	53 730	60 304	63 268	65 280	70 992	80 270	79 476	77 906	84 086	90 490	7,6
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	6 989	8 211	7 477	10 808	9 820	9 540	16 164	21 697	18 882	21 843	23 207	25 587	24 707	25 125	24 458	28 669	17,2
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-23 342</b>	<b>-17 219</b>	<b>-18 367</b>	<b>-13 534</b>	<b>-11 173</b>	<b>-16 036</b>	<b>-20 314</b>	<b>-13 408</b>	<b>-11 594</b>	<b>-9 489</b>	<b>-18 484</b>	<b>-27 638</b>	<b>-22 033</b>	<b>-7 874</b>	<b>-19 474</b>	<b>-29 156</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	23 142	28 191	31 104	26 103	21 579	30 714	31 865	38 323	37 288	34 910	37 376	45 004	47 495	44 610	48 489	55 811	15,1
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>8 180</b>	<b>-2 118</b>	<b>-2 906</b>	<b>-1 991</b>	<b>866</b>	<b>-2 775</b>	<b>718</b>	<b>-11 993</b>	<b>-10 565</b>	<b>-8 703</b>	<b>-1 341</b>	<b>948</b>	<b>-5 312</b>	<b>-14 721</b>	<b>-6 194</b>	<b>1 047</b>	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Endring 22-23 i pst.
1. Brutto driftsinntekter i alt	44 514	49 405	58 325	61 172	63 933	68 281	68 809	72 664	75 902	78 637	80 687	83 573	92 084	98 202	102 869	108 022	5,0
2. Brutto driftsutgifter i alt	44 634	48 253	54 393	58 948	61 272	65 197	67 851	70 519	73 229	76 361	79 152	83 256	88 933	92 988	98 683	106 070	7,5
<b>3. Brutto driftsresultater (1-2)</b>	<b>-120</b>	<b>1 152</b>	<b>3 933</b>	<b>2 223</b>	<b>2 660</b>	<b>3 085</b>	<b>958</b>	<b>2 145</b>	<b>2 673</b>	<b>2 276</b>	<b>1 535</b>	<b>317</b>	<b>3 151</b>	<b>5 214</b>	<b>4 186</b>	<b>1 953</b>	..
4. Netto avdrag	953	1 100	1 307	1 523	1 926	1 899	2 042	2 242	2 537	2 693	2 786	2 853	2 928	3 334	3 635	3 991	9,8
5. Netto finans	-771	-421	-471	-466	-13	11	71	176	302	470	383	347	586	453	175	367	109,9
6. Utlån	..	..	..				-	0	-	1	1	5	1	-	0	-	..
7. Avskrivninger	1 561	1 747	1 997	2 308	2 558	2 883	3 292	3 629	3 993	4 289	4 694	5 059	5 629	5 876	6 190	6 917	11,7
<b>8. Netto driftsresultat (3-4-5-6+7)</b>	<b>1 259</b>	<b>2 220</b>	<b>5 094</b>	<b>3 475</b>	<b>3 304</b>	<b>4 057</b>	<b>2 137</b>	<b>3 357</b>	<b>3 826</b>	<b>3 401</b>	<b>3 061</b>	<b>2 170</b>	<b>5 265</b>	<b>7 302</b>	<b>6 565</b>	<b>4 512</b>	..
9. Brutto investeringsutgifter i alt	5 496	6 698	11 272	12 465	12 878	14 629	14 610	13 991	14 221	14 462	16 248	18 627	16 865	19 556	22 155	21 575	-2,6
10. Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter mv.	423	948	3 360	3 913	4 326	4 527	6 618	5 617	6 090	5 475	7 462	10 604	7 910	8 974	9 879	8 975	-9,2
<b>11. Overskudd før lån og avsetninger (3-5+7-9+10)</b>	<b>-2 860</b>	<b>-2 430</b>	<b>-1 511</b>	<b>-3 553</b>	<b>-3 321</b>	<b>-4 145</b>	<b>-3 814</b>	<b>-2 775</b>	<b>-1 768</b>	<b>-2 891</b>	<b>-2 938</b>	<b>-2 995</b>	<b>-759</b>	<b>56</b>	<b>-2 073</b>	<b>-4 096</b>	..
12. Bruk av lån (netto)	3 511	4 946	4 711	5 460	6 096	5 620	6 315	5 528	6 687	6 498	7 365	6 258	5 823	7 374	7 481	8 210	9,8
<b>13. Bruk av fond/avsetning til fond (9-10-8-12)</b>	<b>294</b>	<b>-1 417</b>	<b>-1 890</b>	<b>-382</b>	<b>-849</b>	<b>423</b>	<b>-509</b>	<b>-1 017</b>	<b>-2 382</b>	<b>-913</b>	<b>-1 640</b>	<b>-405</b>	<b>-2 132</b>	<b>-4 093</b>	<b>-1 770</b>	<b>-122</b>	..

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Vedlegg 3 Kommuneforvaltningens samlede inntekter 2005–2024

Tabell 1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner.

Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 8 og 9 som viser kommuneopplegget i faste 2024-priser.

	Regnskap																		Anslag	
	2005	2006	2007 <sup>5)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Skatteinntekter	107 015	119 675	121 921	129 270	136 061	145 331	143 069	153 087	162 254	166 258	177 063	193 484	202 544	210 192	220 012	218 032	251 972	281 495	269 761	281 700
1.1 Skatt på inntekt og formue	102 691	114 788	116 350	123 076	129 561	138 222	135 503	145 065	153 375	156 632	165 885	181 199	188 933	195 987	205 264	203 214	236 406	265 404	252 186	263 500
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatte	4 324	4 887	5 571	6 194	6 500	7 109	7 566	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 566	16 091	17 575	18 200
2. Trygde- og pensjonspremier	1 526	1 634	1 774	1 950	2 094	2 211	2 356	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 813	4 087	4 232	4 633	4 680	4 843	5 032
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	90 992	99 307	108 142	119 019	139 530	149 191	169 121	181 818	192 967	203 522	210 587	220 290	234 834	242 260	247 186	275 393	278 014	271 345	307 423	330 910
3.1 Rammetilskudd	48 573	53 931	57 804	62 226	72 768	82 765	127 164	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	193 394	194 527	188 124	213 085	225 061
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	22 917	27 668	31 863	35 309	37 110	39 776	15 415	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	37 424	41 026	35 251	36 436	41 021
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	8 789	7 928	7 626	9 062	16 110	11 962	11 980	12 179	14 505	13 372	14 021	18 166	21 770	21 637	16 705	17 565	14 992	18 358	25 861	31 128
3.4 Momskompensasjon	10 714	9 780	10 849	12 421	13 542	14 688	14 562	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 009	27 469	29 612	32 041	33 700
4. Gebyrer (eks. bompenger)	35 839	36 604	41 718	46 178	49 134	52 655	56 020	59 183	61 814	64 492	68 342	70 127	73 325	76 095	80 588	79 138	82 583	92 589	98 435	103 167
5. Renteinntekter mv.	15 111	15 278	18 596	16 652	15 390	14 103	18 810	16 610	16 628	18 866	18 618	17 333	17 352	19 694	23 594	18 636	20 494	27 589	37 574	37 763
6. Andre innenlandske løpende overføringer	4 318	5 023	5 819	7 320	8 236	8 035	7 861	8 300	9 765	11 844	13 556	16 366	14 882	16 297	17 952	19 128	22 466	21 144	22 687	23 287
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	254 801	277 521	297 970	320 389	350 445	371 526	397 236	421 495	446 063	467 721	491 050	520 621	546 612	568 352	593 419	614 559	660 162	698 842	740 723	781 860
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	229 375	252 681	269 974	292 724	316 851	343 250	364 091	390 209	412 295	432 744	455 527	482 101	503 815	523 207	549 033	574 126	620 044	648 216	672 445	707 935
9. Kommuneopplegget, faste 2024-priser <sup>4)</sup>	456 780	485 707	497 076	506 546	527 716	552 885	564 440	585 039	594 950	605 682	622 628	642 251	655 447	660 851	672 619	696 396	719 706	705 161	701 360	707 935
10. Kroner per innbygger, faste 2024-priser	99 163	104 673	106 187	106 930	109 958	113 804	114 717	117 339	117 782	118 551	120 529	123 178	124 650	124 792	126 237	129 741	133 492	129 977	127 776	127 551

1) Se også vedlegg 4

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

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

4) Prisveksten for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, se vedlegg 5.

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

Tabell 2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 2005–2024

	Regnskap																		Anslag	
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
I. Frie innt. (tab.5.1 linje 1+3.1). Mill. kr	155 588	173 606	179 725	191 496	208 828	228 096	270 233	291 498	305 745	317 439	331 274	350 210	363 596	375 076	391 679	411 426	446 499	469 620	482 846	506 761
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	68,8	68,9	67,8	67,5	65,2	63,7	52,9	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,0	56,4	59,9	55,9	55,6
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	31,2	31,1	32,2	32,5	34,8	36,3	47,1	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	47,0	43,6	40,1	44,1	44,4
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	67,8	68,7	66,6	65,4	65,9	66,5	74,2	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,4	71,8	71,6
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	72,5	72,6	70,6	69,7	70,2	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,0	76,6	76,3

Tabell 3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 2005–2024 <sup>1)</sup>

	Regnskap																		Anslag	
	2005	2006	2007 <sup>5)</sup>	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Skatteinntekter	6,3	11,8	1,9	6,0	5,3	6,8	-1,6	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-0,9	15,6	11,7	-4,2	4,4
1.1 Skatt på inntekt og formue	5,7	11,8	1,4	5,8	5,3	6,7	-2,0	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-1,0	16,3	12,3	-5,0	4,5
1.2 Eiendomsskatt og andre prod.skatter	22,5	13,0	14,0	11,2	4,9	9,4	6,4	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,5	5,0	3,4	9,2	3,6
2. Trygde- og pensjonspremier	4,2	7,1	8,6	9,9	7,4	5,6	6,6	6,0	5,5	3,9	5,2	4,8	21,6	3,8	7,2	3,5	9,5	1,0	3,5	3,9
3. Overføringer fra staten <sup>1)</sup>	7,1	9,1	8,9	10,1	17,2	6,9	13,4	7,5	6,1	5,5	3,5	4,6	6,6	3,2	2,0	11,4	1,0	-2,4	13,3	7,6
3.1 Rammetilskudd	3,2	11,0	7,2	7,7	16,9	13,7	53,6	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,7	0,6	-3,3	13,3	5,6
3.2 Ørem. tilsk. innenf. k.opplegget <sup>2)</sup>	11,8	20,7	15,2	10,8	5,1	7,2	-61,2	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	18,6	9,6	-14,1	3,4	12,6
3.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.oppl. <sup>3)</sup>	-6,4	-9,8	-3,8	18,8	77,8	-25,7	0,1	1,7	19,1	-7,8	4,9	29,6	19,8	-0,6	-22,8	5,1	-14,7	22,5	40,9	20,4
3.4 Momskompensasjon	33,0	-8,7	10,9	14,5	9,0	8,5	-0,9	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	-0,9	1,7	7,8	8,2	5,2
4. Gebyrer (eks. bompenger)	4,5	2,1	14,0	10,7	6,4	7,2	6,4	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,8	5,9	-1,8	4,4	12,1	6,3	4,8
5. Renteinntekter mv.	-2,7	1,1	21,7	-10,5	-7,6	-8,4	33,4	-11,7	0,1	13,5	-1,3	-6,9	0,1	13,5	19,8	-21,0	10,0	34,6	36,2	0,5
6. Andre innenlandske løpende overføringer	13,2	16,3	15,9	25,8	12,5	-2,4	-2,2	5,6	17,7	21,3	14,5	20,7	-9,1	9,5	10,2	6,5	17,5	-5,9	7,3	2,6
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	5,8	8,9	7,4	7,5	9,4	6,0	6,9	6,1	5,8	4,9	5,0	6,0	5,0	4,0	4,4	3,6	7,4	5,9	6,0	5,6
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	7,0	10,2	6,8	8,4	8,2	8,3	6,1	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,8	4,9	4,6	8,0	4,5	3,7	5,3
9. Kommuneopplegget, faste 2024-priser <sup>4)</sup>	4,2	6,3	2,3	1,9	4,2	4,8	2,1	3,6	1,7	1,8	2,8	3,2	2,1	0,8	1,8	3,5	3,3	-2,0	-0,5	0,9
10. Kroner per innbygger, faste 2024-priser	4,2	5,6	1,4	0,7	2,8	3,5	0,8	2,3	0,4	0,7	1,7	2,2	1,2	0,1	1,2	2,8	2,9	-2,6	-1,7	-0,2

1) Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 1

## Vedlegg 4 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2024

Tabell 1 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2024.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024	RNB 2024
<b>Øremerkede tilskudd</b>				
<b>Kunnskapsdepartementet</b>				
	<b>225</b>	<b>Tiltak i grunnsopplæringen</b>		
	60	Tilskudd til landslinjer	271 989	271 989
	61	Rentekompensasjon for investeringer i læringsarenaer og større utstyr som bidrar til mer praktisk og variert opplæring	15 000	20 000
	63	Tilskudd til samisk i grunnsopplæringen	125 171	144 713
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	280 000	372 245
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	16 935	16 935
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 846	9 846
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	341 241	341 241
	69	Tilskudd for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	888 117	888 117
	<b>226</b>	<b>Kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen</b>		
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	67 748	67 748
	<b>227</b>	<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	44 569	44 569
	<b>231</b>	<b>Barnehager</b>		
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	23 460	23 460
	<b>240</b>	<b>Fagskoler</b>		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 384 174	1 384 174
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	75 148	85 148
		<b>Sum</b>	<b>3 543 398</b>	<b>3 670 185</b>
<b>Kultur- og likestillingsdepartementet</b>				
	<b>315</b>	<b>Frivillighetsformål</b>		
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	259 250	259 250
	<b>323</b>	<b>Musikk og scenekunst</b>		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	25 400	25 400
		<b>Sum</b>	<b>284 650</b>	<b>284 650</b>
<b>Justis- og beredskapsdepartementet</b>				
	<b>430</b>	<b>Kriminalomsorgen</b>		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	133 720	133 720
	<b>433</b>	<b>Konfliktråd</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	11 208	11 208



Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024	RNB 2024
		<b>Sum</b>	<b>144 928</b>	<b>144 928</b>
<b>Kommunal- og distriktsdepartementet</b>				
	<b>553</b>	<b>Regional- og distriktsutvikling</b>		
	60	Kompetanse og arbeidskraft i distriktene Mobiliserende og kvalifiserende	62 940	62 940
	61	næringsutvikling Interreg, Arktis 2030 og det norske	802 091	802 091
	63	Barentssekretariatet	145 403	145 403
	64	Pilot nærtjenestesenre Omstilling og utvikling i områder med	5 000	5 000
	65	særlige distriktsutfordringer	120 559	120 559
	66	Bygdeveksttaler	76 931	74 731
	67	Utviklingstiltak i Andøy kommune	20 000	20 000
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	66 332	66 332
	<b>567</b>	<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60	Romer	6 937	6 937
	<b>575</b>	<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60	Toppfinansieringsordning	12 983 505	12 983 505
	61	Tilleggskompensasjon	88 409	88 409
	<b>590</b>	<b>Planlegging og byutvikling</b>		
	65	Områdesatsing i byer	152 650	152 650
		<b>Sum</b>	<b>14 530 757</b>	<b>14 528 557</b>
<b>Arbeids- og inkluderingsdepartementet</b>				
	<b>621</b>	<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	174 790	174 790
		<b>Sum</b>	<b>174 790</b>	<b>174 790</b>
<b>Helse- og omsorgsdepartementet</b>				
	<b>701</b>	<b>Digitalisering i helse- og omsorgstjenesten</b>		
	60	Tilskudd til helseteknologi i kommunal- helse og omsorgstjeneste	56 700	56 700
	<b>714</b>	<b>Folkehelse</b>		
	60	Kommunale tiltak	96 118	95 118
	<b>761</b>	<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60	Kommunale kompetansetiltak	10 410	10 410
	61	Vertskommuner	807 853	807 853
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	1 980 235	1 957 235
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	916 600	979 400
	67	Utviklingstiltak	90 767	90 767
	68	Kompetanse og innovasjon	455 440	455 440
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	479 530	479 530
	<b>762</b>	<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60	Forebyggende helsetjenester	481 355	481 355
	61	Fengselshelsetjeneste	217 202	217 202
	63	Allmennlegetjenester	715 802	692 802

<b>Kap.</b>	<b>Post</b>	<b>Navn</b>	<b>Saldert budsjett 2024</b>	<b>RNB 2024</b>
	<b>765</b>	<b>Psykisk helse, rus og vold</b>		
	60	Kommunale tjenester	363 697	363 697
	62	Rusarbeid	469 953	469 953
	<b>783</b>	<b>Personell</b>		
	61	Tilskudd til kommuner	243 714	243 714
		<b>Sum</b>	<b>7 385 376</b>	<b>7 401 176</b>
<b>Barne- og familiedepartementet</b>				
	<b>840</b>	<b>Tiltak mot vold og overgrep</b>		
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	123 250	123 250
	<b>846</b>	<b>Familie- og oppvekstiltak</b>		
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	758 299	758 299
	62	Utvikling i kommunene	58 740	62 740
	<b>854</b>	<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	61	Utvikling i kommunene	71 264	69 973
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	29 230	29 230
	<b>882</b>	<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	111 497	119 497
	<b>883</b>	<b>Kirkebevaringsfondet</b>		
	60	Tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg	111 497	100 000
		<b>Sum</b>	<b>1 152 280</b>	<b>1 262 989</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>				
	<b>907</b>	<b>Norsk nukleær dekommisjonering</b>		
	60	Tilskudd til kommuner	5 400	5 400
	<b>916</b>	<b>Kystverket</b>		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	77492	77492
	<b>919</b>	<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 197 000	3 151 500
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 131	2 131
		<b>Sum</b>	<b>1 282 023</b>	<b>3 236 523</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>				
	<b>1142</b>	<b>Landsbruksdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	196 392	196 392
		<b>Sum</b>	<b>196 392</b>	<b>196 392</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>				
	<b>1320</b>	<b>Statens vegvesen</b>		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	376 000	501 300
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	22 400	22 400
	65	Tilskudd til fylkesveier	415 300	510 400
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	23 600	23 600
	<b>1330</b>	<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	337 400	337 400
	<b>1332</b>	<b>Transport i byområder mv.</b>		
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 571 500	2 131 500

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024	RNB 2024
	66	Tilskudd til byområder	3 907 900	3 907 900
		<b>Sum</b>	<b>7 654 100</b>	<b>7 434 500</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>				
	<b>1420</b>	<b>Miljødirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	53 226	68 226
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	283 800	333 800
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	56 625	80 625
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	340	340
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 279	1 279
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 199	6 399
	69	Oppryddingstiltak	45 632	111 732
	<b>1429</b>	<b>Riksantikvaren</b>		
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	9 406	14 406
		<b>Sum</b>	<b>453 507</b>	<b>616 807</b>
<b>Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet</b>				
	<b>1541</b>	<b>IT- og ekompolitikk</b>		
	60	Bredbåndsutbygging	400 031	400 031
		<b>Sum</b>	<b>400 031</b>	<b>400 031</b>
<b>Forsvarsdepartementet</b>				
	<b>1700</b>	<b>Forsvarsdepartementet</b>		
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	1 906	1 906
		<b>Sum</b>	<b>1 906</b>	<b>1 906</b>
<b>Energidepartementet</b>				
	<b>1820</b>	<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	105 000	105 000
	61	Tilskudd til krise- og hastetiltak i forbindelse med flom- og skredhendelser		100 000
	62	Tilbakeføring av produksjonsavgift fra landbasert vindkraft	338 000	278 630
	<b>1825</b>	<b>Energieffektivisering og -omlegging</b>		
	60	Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg	300 000	350 000
		<b>Sum</b>	<b>743 000</b>	<b>833 630</b>
<b>Folketrygden</b>				
	<b>2755</b>	<b>Helsetjenester i kommunene mv.</b>		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	545 000	603 000
		<b>Sum</b>	<b>545 000</b>	<b>603 000</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>	<b>38 492 138</b>	<b>40 790 064</b>
<b>Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup></b>				
	<b>225</b>	<b>Tilskudd i grunnopplæringen</b>		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	368 482	380 477
	<b>231</b>	<b>Barnehager</b>		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	217 765	217 765

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2024	RNB 2024
	490	<b>Utlendingsdirektoratet</b>		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	515 463	450 044
	671	<b>Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere</b>		
	60	Integreringstilskudd	23 627 135	23 126 464
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	1 788 725	1 815 038
	62	Kommunale innvandrertiltak	291 393	280 393
	672	<b>Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere</b>		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	2 262 211	2 283 437
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	1 045	1 160
		<b>Sum</b>	<b>29 072 219</b>	<b>28 554 778</b>
<b>Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup></b>				
	573	<b>Kommunestruktur</b>		
	62	Delingskostnader	213 674	213 674
	1632	<b>Kompensasjon for merverdiavgift</b>		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	33 700 000	33 700 000
		<b>Sum</b>	<b>33 913 674</b>	<b>33 913 674</b>
		<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>62 985 893</b>	<b>62 468 452</b>
<b>Rammeoverføringer til kommunesektoren</b>				
	571	<b>Rammetilskudd til kommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	170 591 756	170 591 756
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	874 619	874 619
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 429 852	2 429 852
	64	Skjønnstilskudd	1 000 000	825 000
	65	Regionsentertilskudd	221 555	221 555
	66	Veksttilskudd	282 395	282 395
	67	Storbytilskudd	671 333	671 333
		<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>176 071 510</b>	<b>175 896 510</b>
	572	<b>Rammetilskudd til fylkeskommuner</b>		
	60	Innbyggertilskudd	47 936 308	48 041 308
	62	Nord-Norge-tilskudd	773 174	773 174
	64	Skjønnstilskudd		
		<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>48 709 482</b>	<b>48 814 482</b>
		<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>224 780 992</b>	<b>224 710 992</b>

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

## Vedlegg 5    Kostnadsdeflator for kommunene

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

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 <sup>1</sup>
Deflator	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,0	3,1	1,0	4,5	6,7	4,3	4,3
Sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	3,5	4,7	4,7	4,6	3,5	2,5	2,4	2,4	2,6	3,6	0,9	2,1	4,0	5,3	
Årslønnsvekst	3,7	4,3	4,1	3,7	3,2	3,3	2,5	2,5	2,9	3,5	1,7	2,6	3,7	5,6	5,2
Bidrag fra pensjonskostnader	-0,2	0,4	0,6	0,9	0,3	-0,8	-0,1	-0,1	-0,3	0,1	-0,8	-0,5	0,3	-0,3	
Kjøp av varer og tjenester, prisvekst	3,1	2,5	1,3	2,6	2,5	2,2	2,9	2,5	3,6	2,5	1,2	7,7	10,5	3,0	
Lønnsandel i prosent	62,4	61,7	63,3	62,9	62,7	61,9	61,8	61,6	61,2	59,5	58,8	58,6	58,3	57,4	

<sup>1</sup> Anslag i Revidert nasjonalbudsjett 2024.

Kilde: Finansdepartementet.

## Vedlegg 6 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>1</sup>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Kommuner	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05	12,80
Fylkeskommuner	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65	2,65
Kommuneforvaltningen	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70	15,45
Fellesskatt	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30	12,55
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024 <sup>2</sup>
Kommuner	12,80	11,30	11,60	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	12,15	10,95	11,15	10,95
Fylkeskommuner	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,70	2,40	2,45	2,35
Kommuneforvaltningen	15,45	13,95	14,25	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	14,85	13,35	13,60	13,60
Fellesskatt til staten <sup>3</sup>	12,55	14,05	13,75	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	7,15	8,65	8,40	8,70
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00

<sup>1</sup> Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen.

<sup>2</sup> Forslag i Nasjonalbudsjettet 2024 og Prop. 1 LS (2023-2024) Skatter og avgifter 2024.

<sup>3</sup> Skattesatsen på fellesskatt til staten for noen kommuner i Troms og Finnmark (tiltakssonen) er satt til 5,20 prosent i 2024.

Kilde: Finansdepartementet

Tabell 2 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere <sup>1</sup>

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

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

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

Kilde: Finansdepartementet

## Vedlegg 7      Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

### 1      *Innledning*

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

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

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

### 2      *Omfang av kommuneforvaltningen*

I NR omfatter kommuneforvaltningen kommuner og fylkeskommuner, samt kommuneforetak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale samarbeid (IKS) som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Det vil si at KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i NR. På den annen side inkluderer kommuneforvaltningen i NR også alle kirkelige fellestråd og om lag 100 kommunale museer og teatre organisert som stiftelser eller aksjeselskaper.

### 3      *Sammenhengen mellom artsinndelingen i NR og KOSTRAs arter*

For at den enkelte kommune- og fylkeskommune også skal kunne sammenlikne utviklingen i egen kommune med tall etter nasjonalregnskapets gruppering gis det her en oversikt over sammenhengen mellom de to grupperingene.

*Lønnskostnader:* Artene 010 – 099 i KOSTRA, fratrukket 710 (sykelønnsrefusjoner).

*Produktinnsats:* Artene 100 – 270 i KOSTRA, med unntak for artene 200 (inventar og utstyr) og 209 (medisinsk utstyr) som i nasjonalregnskapets defineres som investeringer. I tillegg trekkes art 690 (fordelte utgifter) fra. Enkelte av artene i 200-serien behandles som investeringer dersom de stammer fra investeringsregnskapet (kontoklasse 0). I tillegg inkluderer produktinnsats den beregnede størrelsen *indirekte målte finansielle tjenester*.

*Gebyrer:* Artene 600 – 650 i KOSTRA. Salg av driftsmidler (art 660) behandles i nasjonalregnskapet som salg av realkapital.



Andre nasjonalregnskapsarter vil være vanskeligere å følge. Når det gjelder overføringer til private (art 470) skiller nasjonalregnskapet mellom flere ulike overføringstyper, og hvilken funksjon som er brukt vil da være med å bestemme overføringstype. I andre tilfeller vil kontoklasse være med å bestemme omkodingene til nasjonalregnskapsarter.

#### 4 Ulike underskuddsbegrep

I tabeller etter NRs gruppering er *nettofinansinvesteringer* (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) en viktig indikator ved vurdering av den økonomiske utviklingen. Dette resultatbegrepet er definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens lån og avdrag er holdt utenom. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det sammenlignbare begrepet *underskudd før lån og avsetning*.

#### 5 Ulike gjeldsbegrep

I NR lages også statistikk over fordringer og gjeld, benevnt *finansielle sektorregnskaper*. Denne gir et avstemt og helhetlig bilde av institusjonelle sektors finansielle eiendeler, gjeld og finanstransaksjoner, samt en beskrivelse av fordrings- og gjeldsforholdene sektorene imellom. Statistikken benyttes i denne rapportens del 2 for å belyse gjeldsutviklingen i kommuneforvaltningen.

Finansregnskapet baseres på en rekke datakilder: regnskapsstatistikk for finansielle foretak og stats- og kommuneforvaltningen, utenriksregnskap, statistikk for verdipapirer registrert i VPS, samt ulike typer av registerstatistikk.

Oppstillingen under viser hvilke objekter som inngår i finansregnskapet og hvilke kapitler i kommuneregnskapene som disse tilsvarer. Legg merke til at fordringer og gjeld tilknyttet pensjoner, det vil si kapittel 2.19/5.19, 2.20/5.20, 2.39/5.39 og 2.40/5.40 i kommuneregnskapet, ikke inngår i finansregnskapet.

Fordringer:		Gjeld:	
NRs gruppering	Kapittel i kommuneregnskapet	NRs gruppering	Kapittel i kommuneregnskapet
F2 Sedler, mynt og bankinnskudd	2.10 / 5.10		
F31 Sertifikater	2.12 / 5.12	G31 Sertifikater	2.43 / 5.43
F32 Obligasjoner	2.11 / 5.11	G32 Obligasjoner	2.41 / 5.41
F4 Utlån	2.22 / 5.22	G4 Lån	2.31 / 5.31 og 2.45 / 5.45
F5 Aksjer og fondsandeler	2.18 / 5.18 og 2.21 / 5.21		
F6 Forsikringstekniske reserver	Finnes ikke i kommuneregnskapet		
F8 Andre fordringer	2.13 / 5.13	G8 Annen gjeld	2.32 / 5.32

Nettofordringer eller nettogjeld er differansen mellom fordringer og gjeld. Avvik mellom finansregnskapet og kommuneregnskapet vil være forklart av ulike definisjoner og verdsettelsesprinsipper, samt forskjeller i sektoromfang beskrevet i punkt 2. Også feil og mangler i statistikkene kan forårsake avvik.

6 *Hvor finner man mer informasjon om nasjonalregnskapet?*

- Årlig og kvartalsvis nasjonalregnskap gir informasjon om produksjon, anvendelse og sysselsetting i Norge: [www.ssb.no/nr](http://www.ssb.no/nr) og [www.ssb.no/knr](http://www.ssb.no/knr)
- Inntekts- og kapitalregnskapet beskriver inntekts- og utgiftstransaksjoner, sparing og nettofinansinvesteringer for alle sektorene i økonomien: [www.ssb.no/nri](http://www.ssb.no/nri)
- Finansielle sektorregnskaper har statistikk over fordrings- og gjeldsforholdene: [www.ssb.no/finsek](http://www.ssb.no/finsek)
- Statistikk om offentlige finanser gir oppstillinger over inntekter og utgifter, samt fordringer og gjeld, i stats- og kommuneforvaltningen: [www.ssb.no/offinnut](http://www.ssb.no/offinnut) og [www.ssb.no/offogjeld](http://www.ssb.no/offogjeld)

## Vedlegg 8 Definisjonskatalog

### Aktivitetsutvikling

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

### Akkumulert regnskapsmessig merforbruk

Det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes merforbruk fra tidligere år som ikke er dekket inn. Se også "regnskapsmessig merforbruk" for nærmere omtale. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk innebærer at egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ ("et negativt disposisjonsfond"). En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk sier noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften og som de må dekke inn gjennom positive netto driftsresultater i framtiden. Indikatoren er hentet fra balanseregnskapet til kommunene og fylkeskommunene.

### Aktivitetsutvikling

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

### Arbeidskapital

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Indikatoren vises derfor som regel eksklusiv premieavvik for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

## Avskrivninger

Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt, og kan følgelig brukes for sammenligning med det resultatorienterte regnskapssystem, som primært brukes i privat næringsliv. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon der verdsettingen av kapitalen er basert på anskaffelseskostnaden. Det blir ikke korrigeret for at inflasjon påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellige tidspunkt. I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen (Kontoklasse 1, art 590). Avskrivningene har en motpost (funksjon 860, art 990), slik at de ikke får virkning for beregning av netto driftsresultat.

## Brutto driftsinntekter

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

## Brutto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter (inkl. avskrivninger) eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Se også begrepet "netto driftsresultat".

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter

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

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

## Brutto driftsutgifter

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

Definisjonen bygger på KOSTRA.

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

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

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

#### Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

Verdiskapningen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet. Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land. Med BNP i Fastlands-Norge menes bruttoproduktet for all innenlandsk produksjonsaktivitet utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.

#### Brutto investering i fast realkapital

Anskaffelser av ny fast realkapital, pluss kjøp minus salg av eksisterende fast realkapital. Fast realkapital består av realkapital som boliger andre bygg, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv. og immateriell realkapital (eng: intellectual property products (IPP)), som leting etter mineraler inklusive råolje og naturgass, forsknings- og utviklingskostnader, programvare og originalverk innen kunst.

#### Brutto investeringsutgifter

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

#### 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.

#### Disposisjonsfond

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (f.eks. vil øremerkede tilskudd være en slik bundet inntekt) og som ikke er benyttet til å finansiere investeringer. Disposisjonsfond er en del av kommunenes og fylkeskommunenes egenkapital. Egenkapitalen kan deles i fire, henholdsvis etter bundne og ubundne inntekter og etter drifts- og investeringsinntekter. Disposisjonsfond er den delen som gjenspeiler oppsparte, frie driftsinntekter. Indikatoren er hentet fra kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskaper.

Disposisjonsfondet vises av og til etter at akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk er "et negativt disposisjonsfond", det vil si når egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ. En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk.

#### Driftsinntekter

Se brutto driftsinntekter.

#### Driftsutgifter

Se brutto driftsutgifter.

#### Eiendomsskatt

Kun kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan skrives ut i "hele kommunen" eller i "klart avgrensede område som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang". Kommunene kan også velge å skrive ut eiendomsskatt bare på "verker og bruk" eller på dette i kombinasjon med næringseiendom. Det finnes også noen andre kombinasjoner av det geografiske virkeområdet, jf. lov om eignedomsskatt § 3. Kraftanlegg er eksempel på verk og bruk. Herunder hører også vassfall, inklusive kraftstasjoner, overføringsanlegg, fordelingsnett etc. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter. Fra 2019 er satsen ved førstegangsutskrivning av eiendomsskatt, samt maksimal årlig satsøkning, redusert fra to til én promille.

#### Fastlands-Norge

Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

#### Fast realkapital

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

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

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

#### FI-U

Frie inntekter, utvidet begrep: Utvalget benytter i høstrapporten en inntektsstørrelse som i tillegg til å omfatte rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt og eiendomsskatt også inkluderer konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntekter fra

Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Dette er inntekter som ikke er underlagt streng regulering med hensyn til bruk.

## Frie inntekter

Frie inntekter kan ha to ulike definisjoner.

Når det snakkes om frie inntekter i forbindelse med kommuneopplegget (for eksempel som andel av samlede inntekter eller vekst i frie inntekter i tabell 2.1), omfatter frie inntekter skatteinntekter og rammetilskudd. Se også TBUs vedlegg om kommuneforvaltningens samlede inntekter.

Frie inntekter kan også benyttes om inntekter som kommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter, altså inntekter som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en slik bundet inntekt). Summen av ordinære skatter på inntekt og formue, eiendomsskatt, naturressursskatt m.m. og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet.

Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigerede inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

## GSI (Grunnskolen informasjonssystem)

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

## Inntekter i kommuneforvaltningen

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

## IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk)

IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for blant annet nasjonal statistikk for omsorgssektoren i perioden 2007- 2017. IPLOS-registeret inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Fra og med 2018 inngår IPLOS-opplysningene i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR).

## K2

K2 er et mål for hvor stor innenlandsk bruttogjeld kommuneforvaltningen har, og er den indikatoren som best gir uttrykk for utviklingen i den samlede gjelden over en lengre periode. Statistikken er avledet fra regnskapsopplysninger fra banker, finansieringsforetak, forsikringselskaper og pensjonskasser, i tillegg til at Statistisk

sentralbyrå henter inn opplysninger fra VPS, Statens Pensjonskasse og Eksportkreditt Norge AS. All gjeld i K2 er rentebærende.

K2 oppgis for kommuneforvaltningen samlet. Kommuneforvaltningen omfatter kommuner og fylkeskommuner samt kommunal virksomhet som ikke er næringsrettet og som er underlagt kommuner eller fylkeskommuner. Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) som driver næringsvirksomhet inngår ikke i tallene. Det gjør heller ikke gjeld kommunesektoren garanterer for eller gjeld i kommunale aksjeselskaper o.l. Se for øvrig omtale av "kommuneforvaltningen".

#### Kapitalslit

Reduksjon i verdien av fast realkapital på grunn av normal slitasje, skade og foreldelse. Kapitalslitet i nasjonalregnskapet fremkommer ikke direkte fra kommuneregnskapet, men kan beregnes ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

#### Kapitalutgifter

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

#### KFI-U, Korrigerte frie inntekter, utvidet begrep

Rammetilskudd, inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt (alle etter skatteutjevning), eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter, inntekter fra havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet. Se også FI-U og korrigerte inntekter.

#### Kommunalt pasientregister (KPR)

Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) er et sentralt helseregister. KPR inneholder opplysninger om de som har søkt om, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester fra kommunene. Det er hjemlet i helseregisterloven § 11 og regulert av forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister. KPR inneholder opplysninger om omsorgsdata (tidligere innrapportert til IPLOS-registeret) fra og med 2017, samt utvalgte opplysninger fra KUHR-registeret fra og med juli 2016. KUHR (kontroll og utbetaling av helserefusjoner) er et system som håndterer refusjonskrav fra behandlere og helseinstitusjoner til staten (HELFO).

#### Kommunekassetall

Kommunekassetall i denne rapporten brukt i tilknytning til regnskapstall der kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale selskaper (IKS) samt interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, ikke inngår.

#### Kommunalt konsum

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



## Kommuneforvaltningen

Kommuneforvaltningen er en del av offentlig forvaltning og omfatter ikke-markedsrettet virksomhet som er direkte styrt og kontrollert av lokale og regionale politisk og administrative myndigheter. En sentral oppgave er produksjon av tjenester.

Kommuneforvaltningen er en sektor i nasjonalregnskapet og omfatter kommuner, fylkeskommuner og kirkelige fellesråd. I tillegg omfatter sektoren kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale selskaper (IKS), dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet. De fleste forvaltningsforetakene finner en innenfor vann- og avløp, renovasjon, tjenester tilknyttet eiendomsdrift, offentlig administrasjon, helsetjenester, bibliotek- og museumsdrift samt innenfor drift av sports- og idrettsanlegg. Sektoren omfatter også kommunale og fylkeskommunale lånefond.

KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet. Dette vil omfatte virksomhet som føres på KOSTRA-funksjonene 320, 330, 373 og 710.

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

## Kommunesektoren

Når dette begrepet brukes i tilknytning til statistikk, omfatter statistikken kommuner, fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF), interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeid etter kommuneloven, samt lånefondene. Se også omtale under konserntall. Denne inndelingen følger altså organisasjonsform. Populasjonen vil altså være litt annerledes enn for kommuneforvaltningen (se egen omtale av dette).

Se for øvrig vedlegget "Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet".

## Konserntall

Blir i denne rapporten brukt om statistikk der det i tillegg til kommunen ("etatene", dvs. den delen av organisasjonen som ligger under administrasjonssjefen) også inngår kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF, regulert i kapittel 9 i kommuneloven), interkommunale selskaper (IKS, regulert i lov om interkommunale selskaper) samt interkommunale politiske råd (kapittel 18 i kommuneloven) og kommunale oppgavefelleskap (kapittel 19 i kommuneloven). De to sistnevnte kom med ny kommunelov, som trådte i kraft i 2020. Til og med 2019 inngikk også § 27-samarbeid som var egne rettssubjekter, Dei konserntallene. Disse er fra og med 2020 omdannet til enten interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefelleskap.

Særregnskapene rapporteres enkeltvis til SSB og konsolideringen til konsern foretas av SSB. Mellom (fylkes)kommunen og KF/FKF er eierforholdet alltid en-til-en, mens IKS eies av flere kommuner/fylkeskommuner sammen. Den enkelte (fylkes)kommunes eierandel i IKS fordeles i henhold til registrerte eierandeler i Foretaksregistret i Brønnøysund. § 27-enhetene fordeles etter eierandel for de enhetene hvor SSB har fått opplysninger om eierandelene, ellers behandles disse enhetene likt som

(fylkes)kommunale foretak. (Fylkes)kommunal virksomhet organisert som aksjeselskaper og stiftelser inngår ikke i konsernbegrepet.

Ved utgangen av 2017 var det registret 243 interkommunale selskap, 8 interfylkeskommunale selskap og 37 kjente interkommunale samarbeider (§27-enheter) med om lag 2207 eierforbindelser. Det var 176 kommunale foretak og 7 fylkeskommunale foretak. Kommunene Oslo, Drammen og Bergen og Sør-Trøndelag fylkeskommune hadde organisert finansforvaltningen i lånefond.

### Konsum i kommuneforvaltningen

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

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

### Korrigerte inntekter/utgiftskorrigerte inntekter

Inntekter korrigeret for variasjon i utgiftsbehovet. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur, vil ha ulikt nivå på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Den delen av inntektene som inngår i et beregnet samlet utgiftsbehov for sektorene som inngår i utgiftsutjevningen blir korrigeret ved hjelp av mekanismene for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, kostnadsnøkkelen. Utgiftskorrigerte inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter, produksjonsavgift på landbasert vindkraft, inntekter fra havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift i inntektsgrunnlaget. I TBUs høstrapport brukes som hovedregel det mest omfattende inntektsbegrepet, se FI-U og KFI-U.

### KOSTRA

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

## Langsiktig gjeld

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

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

Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

## Løpende utgifter

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

## Nasjonalregnskapet

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

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

## Netto driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat består av avskrivninger og netto finansutgifter (renter og avdrag, verdiendringer på finansielle omløpsmidler og utbytte). Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

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

Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene  
((600..890)-690-790) - (((010..480)+590)-690-790).

Resultat eksterne finansieringstransaksjoner = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene  
(900+905+920) - (500+510+520).

Motpost avskrivninger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990.

#### Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter (se egen omtale) inkludert avskrivninger etter at inntekter knyttet direkte til tjenesten, som for eksempel øremerkede tilskudd fra staten, brukerbetalinger og andre direkte inntekter, er trukket fra. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye som finansieres gjennom frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv.

Netto driftsutgifter totalt, konsern = kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner (100..790), artene (010..480) + 590 – (600..780,800..895).

Netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområde, konsern = kontoklasse 1 og 3, funksjonene som gjelder det enkelte tjenesteområdet, artene (010..480) + 590 - (600..780,800..895).

Definisjonen bygger på KOSTRA.

#### Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom, jf. vedlegg 1. Nettofinansinvesteringer, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se også vedlegg 1 om kommuneforvaltningens samlede inntekter og utgifter.

#### Netto gjeld (med og uten arbeidsgivers reserver)

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

Nettogjeld er hentet fra finansielle sektorregnskaper. Statistikken bygger på basisstatistikker i SSB og statistikk for verdipapirer registrert i VPS. Disse registrene inneholder fordeling av fordringer og gjeld etter konto eller finansobjekt og med en viss inndeling etter debitor-/kreditorsektor. Viktige kilder er balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner.

Deler av sektorens plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet.

I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer.

I begrepet netto gjeld uten arbeidsgivers reserver er disse ikke trukket fra.

#### Netto lånegjeld

Netto lånegjeld tar utgangspunkt i langsiktig gjeld, men trekker i tillegg fra låneopptak som (i påvente av framdriften på investeringsprosjektet e.l.) står ubrukt på konto, samt

konsernets utlån til andre (f.eks. formidlingslån som startlån i Husbanken eller ansvarlige lån til selskaper). Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

Netto lånegjeld = langsiktig gjeld, konsern (eks. pensjonsforpliktelser) - totale utlån – ubrukte lånemidler.

Totale utlån, konsern = kontoklasse 2, kapittel 22 + kontoklasse 5, kapittel 22, alle sektorer + kapittel 22, alle sektorer i lånefond.

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

#### Netto renteesponering (også kalt netto renteesponert gjeld)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### Netto renter og avdrag

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

#### Nominell vekst

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

#### Næringsskatter

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 næringsskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.).

Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

## Overskudd før lån

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

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

## Primærbalanse

Primærbalanse er inntekter fratrukket konsum og investeringer. Det vil tilsvare nettofinansinvesteringer fratrukket netto renteutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

## Produksjonsskatter

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

## Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Det foreligger mer presise definisjoner i 2008 SNA og ESA 2010, i første rekke for avgrensningene mot bruttoinvestering i fast realkapital og mot lønnskostnader. Produktinnsatsen gjelder anvendte (forbrukte), og ikke innkjøpte, varer og tjenester. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

## Produktskatter

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

## Realinvesteringer

Tilvekst i realkapital.

## Realkapital

Denne posten inneholder alle transaksjoner knyttet til bruttoinvesteringer i realkapital og kapitaloverføringer som resulterer i reallokering av formue. Med realkapital mener vi materiell og immateriell fast realkapital, lagerkapital, verdigjenstander, samt ikke-produsert kapital som naturkapital

og immateriell produksjonskapital som patenter mv. Kapitaloverføringer representerer overdragelse av finans- eller realkapitalformue uten noen form for motytelse. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

#### Reell vekst

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

#### Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk

Regnskapsmessig mer- og mindreforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet.

#### Regnskapsmessig mindreforbruk

Midlene som er til overs etter at netto driftsresultat er disponert i tråd med kommunestyrets eller fylkestingets budsjettvedtak. Et mindreforbruk innebærer at driftsresultatet ikke er disponert fullt ut. For alle praktiske formål er et regnskapsmessig mindreforbruk det samme som disposisjonsfond, og med ny kommunelov vil dette begrepet opphøre f.o.m. 2020 og i stedet inngå i disposisjonsfondet. Sammen med disposisjonsfondet sier dette noe om hvor stor økonomisk buffer kommunen eller fylkeskommunen har for sin løpende drift (før eventuelle akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra).

#### Regnskapsmessig merforbruk

I denne rapporten er betegnelsen brukt om det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket. Det akkumulerte merforbruket viser ikke bare årets regnskapsmessige merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Se også akkumulert regnskapsmessig merforbruk og årets regnskapsmessige merforbruk.

Et regnskapsmessig merforbruk er en negativ bunnlinje i driftsregnskapet det enkelte år og innebærer at et negativt netto driftsresultat etter netto avsetning til bundne fond, heller ikke kan dekkes ved å trekke på disposisjonsfondet i henhold til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Et regnskapsmessig merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan enten skje gjennom bruk av fond eller ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. Med ny kommunelov f.o.m. 2020 vil inndeckningen av et negativt netto driftsresultat ikke være like tett koblet til kommunestyrets og fylkestingets vedtatte bruk av disposisjonsfondet. Kommunene og fylkeskommunene er i større grad pålagt å dekke inn et negativt resultat ved å bruke av disposisjonsfondet så lenge det er midler på fondet.

#### Renteeksponert gjeld

Netto renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i netto lånegjeld, men korrigerer i tillegg for enkelte rentebærende eiendeler. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger (statistikk som Husbanken og

Samferdselsdepartementet rapporterer til SSB), selvkosttjenester (fra selvkostregnskapene på VAR-området, som kommunene rapporterer inn i KOSTRA).

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

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

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

#### Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

I statsbudsjettet hvert år fastsettes det økonomiske opplegget for kommunesektoren det kommende året, det såkalte kommuneopplegget. Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter som inngår i kommuneopplegget er kommunenes andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt i kommuner som har innført det. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget. Inntekter fra havbruksfondet er inkludert i øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget.

Inntekter som er definert som "utenfor kommuneopplegget", vil for eksempel være kompensasjon for merverdiavgift, enkelte tilskudd til flyktninger o.l. I tillegg til skatteinntektene som inngår i kommuneopplegget har kommunene inntekter fra konsesjonsavgift og konsesjonskraft utenfor kommuneopplegget.

Se også TBUs vedlegg om kommuneforvaltningen samlede inntekter og utgifter samt vedlegget om statlige overføringer til kommunesektoren.

#### Samlede inntekter

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

#### Skatt på inntekt og formue

Omfatter alle tvungne, ikke-gjengjeldte betalinger i kontanter eller naturalier som offentlig forvaltning og utlandet regelmessig pålegger institusjonelle enheters inntekt og formue, samt enkelte periodiske avgifter som beregnes på inntekt eller formue. Skatter på inntekt og formue deles inn



i inntektsskatter, og andre løpende skatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

#### Skattøre

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

#### Sysselsatte normalårsverk

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

#### Sysselsatte personer

Antall personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet. Sysselsatte personer omfatter personer som arbeider deltid, personer som er inne til førstegangsmilitær- 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.

#### Underskudd før lån

Se under begrepet "overskudd før lån".

#### Utførte timeverk

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

#### Utgifter i kommuneforvaltningen

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

#### Årets regnskapsmessige merforbruk

Et regnskapsmessig mer- og mindreforbruk er bunnlinjen i kommunenes og fylkeskommunenes driftsregnskap. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets

bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet.

## Vedlegg 9      Utvalgets mandat og sammensetning

### I

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

Bakgrunns materialet bør innehalde ei oversikt over dei tilhøve utvalet meiner er viktige for vurderinga av økonomien i kommunar og fylkeskommunar, og ei vurdering av desse tilhøva, av utviklingstendensane og utsiktene for kommuneøkonomien framover. 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. Det er også ønskeleg at utvalet viser nivå og utvikling i den kommunale og fylkeskommunale tenesteytinga. Til konsultasjonsordninga mellom stat og kommune, og i forkant av regjeringa sine budsjettkonferansar, bes utvalet årleg utarbeide eit notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, og eit notat om kommunesektoren sine utgifter frå den demografiske utviklinga. Elles er det opp til utvalet korleis dei ønsker å leggje fram resultatata frå arbeidet i utvalet.

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

Utvalet kan arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og distriktsdepartementet.

### II

Utvalet skal vere breitt samansett med representantar frå både stat og kommunal sektor. Oppnemninga gjeld inntil vidare, men ikkje ut over 3 år. Kommunal- og distriktsdepartementet har fullmakt til å løyse medlem frå vervet og til å oppnemne nye medlem.

### III

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

### IV

Kommunal- og distriktsdepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Utvalget har for tiden følgende sammensetning:

**Utvalgsmedlemmer:**

Prodekan/professor Jon Magnussen, NTNU leder

Seniorforsker Marianne Haraldsvik, NTNU Samfunnsforskning

Seniorforsker Trond Erik Lunder, Telemarksforskning

Seksjonssjef Irene Arnesen, Statistisk sentralbyrå

Sjeføkonom Torbjørn Eika, KS

Ass. kommunedirektør Lise Mari Haugen, Sunnfjord kommune

Økonomidirektør, Sven Oluf Nylænder, Lillestrøm kommune

Økonomisjef Øyvind Langeland, Rogaland fylkeskommune

Underdirektør Kari Anne Haugen, Finansdepartementet

Avdelingsdirektør Ellen Cathrine Arnesen, Kunnskapsdepartementet

Seniorrådgiver Toril Berge Flatabø, Helse- og omsorgsdepartementet

Avdelingsdirektør Otto Leirbukt, Kommunal- og distriktsdepartementet

**Sekretariatet:**

Spesialrådgiver Helga Birgitte Aasdalen, KS

Avdelingsdirektør Rune Bye, KS

Seniorrådgiver Eirik Larsen Lindstrøm, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Aina Buholm Johansen, Statistisk sentralbyrå

Seniorrådgiver Bjørn Gran-Henriksen, Statistisk sentralbyrå

Rådgiver Karoline Klemp Petersen, Finansdepartementet

Seniorrådgiver Naeem Rashid, Kommunal- og distriktsdepartementet

Utredningsleder Even Vaboen, Kommunal- og distriktsdepartementet

Utredningsleder Tormod Reiersen, Kommunal- og distriktsdepartementet

Utgitt av:  
Kommunal- og distriktsdepartementet

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

Publikasjonskode: H-2556

Forsidebilde: iStock  
Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon  
07/2024 – opplag 50

