



KOMMUNAL- OG  
MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

Rapport

# Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

April 2015



ISSN 0809-4071

## Forord

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram sin vårrapport for 2015. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2014.

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien og kommunale tjenester.

Omtalen av økonomien og tjenestene i 2014 er i hovedsak basert på foreløpige nasjonalregnskapstall, publisert 11. februar 2015, en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert, 26. februar av Statistisk sentralbyrå, og ureviderte KOSTRA-tall for 2014, publisert 16. mars 2015.

Til det første konsultasjonsmøtet mellom staten og kommunesektoren i 2015 (avholdt 4. mars 2015) la utvalget fram ett notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren og ett notat om hvordan den demografiske utviklingen anslås å påvirke kommunesektorens utgifter. Disse notatene er gjengitt som kapittel 3 og 4 i denne rapporten.

De faglige begrepene i denne rapporten er forklart i vedlegg 6.

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

# Innhold

## Kapitler

<b>1</b>	<b>Utvalgets situasjonsforståelse.....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene.....</b>	<b>2</b>
2.1	Utviklingen i inntekter og aktivitet i 2014.....	2
2.2	Kommunesektorens størrelse .....	3
2.3	Aktivitets - og inntektsutviklingen de siste årene.....	4
2.4	Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode	5
2.5	Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld.....	7
2.6	Netto driftsresultat.....	8
2.7	Utviklingen i tjenestetilbudet.....	10
<b>3</b>	<b>Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....</b>	<b>21</b>
3.1	Utviklingen i netto driftsresultat.....	21
3.2	Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd.....	23
3.3	Utvalgets situasjonsforståelse.....	25
<b>4</b>	<b>Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter.....</b>	<b>27</b>
4.1	Sammendrag.....	27
4.2	Demografisk utvikling.....	28
4.3	Metode for beregning av mer- og mindretgifter.....	29
4.4	Beregnete mer- og mindretgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen.....	31
4.5	Mer- og mindretgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2015 – oppdaterte beregninger.....	33

## Vedlegg

Vedlegg 1	Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2011-2014, Nasjonalregnskapets gruppering.....	36
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2014. Kommuner og fylkeskommuner.....	37
Vedlegg 3	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2014 og 2015.....	38
Vedlegg 4	Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering.....	43
Vedlegg 5	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner.....	46
Vedlegg 6	Definisjonskatalog.....	47
Vedlegg 7	Utvalgets mandat og sammensetning.....	54

# *Kapittel*

## 1 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Inntektsveksten vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettopplegget for 2014, mens veksten i frie inntekter ble lavere enn i budsjettopplegget. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerkede overføringer og gebyrer ble høyere enn forutsatt.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten ble redusert. Den økte aktivitetsveksten har sammenheng med høy investeringsvekst etter noen år med realnedgang i investeringene. Sysselsettingsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået og økende grad av lånefinansiering har bidratt til betydelige negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til 47 prosent ved utgangen av 2014. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjør nærmere 35 prosent av inntektene. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2014 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 1,6 prosent av inntektene (konserntall), om lag samme nivå som i 2013 (når det korrigeres for endret føring av momskompensasjon knyttet til investeringer). Kommunene fikk i 2014 et netto driftsresultat på 1,3 prosent av inntektene og fylkeskommunene et netto driftsresultat på 3 prosent av inntektene. Netto driftsresultat for 2014 ligger noe under de nye anbefalte nivåene på henholdsvis 2 prosent (kommunesektoren som helhet), 1¾ prosent (kommunene) og 4 prosent (fylkeskommunene). Det akkumulerte premieavviket økte med 3,7 mrd. kroner i 2014, tilsvarende 0,8 prosent av inntektene.

Antall barn i barnehage ble noe redusert i 2014 som følge av færre barn i alderen 1-5 år. Nedgangen i antall plasser var relativt mindre enn reduksjonen i antall barn, slik at dekningsgradene økte noe. Antall elever som mottar spesialundervisning ble redusert i 2014 etter flere år med økning. Innen pleie og omsorg økte antall årsverk med 1 300 i 2014, og det ble fortsatt flere yngre brukere. Videre synes institusjonstilbudet å bli kvalitativt bedre ved at det ble utført flere legeårsverk per beboer og fordi andelen plasser i enerom økte. I barnevernet fortsatte antall årsverk å øke, det ble utførte flere undersøkelser og andelen undersøkelser med saksbehandlingstid over tre måneder gikk ned. Antall barn med barnevernstiltak ble imidlertid redusert. I videregående opplæring ble antall elever redusert, mens det var en økning i antall lærlinger.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014, legger budsjettopplegget for 2015 (saldert budsjett) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,8 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,7 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2014 antas det vedtatte budsjettet å gi en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 8,7 og 5,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk økonomi i 2015, noe som medfører usikkerhet knyttet til kommunesektorens skatteinntekter.

I 2015 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2014 legger budsjettopplegget for 2015 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.

## 2 Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenestene de siste årene

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

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

- 1) Gjennomsnitt over perioden. Tallene er revidert i forhold til tidligere pga. hovedrevisjon av nasjonalregnskapet og offentlige finanser. Resultatene av tallrevisjonen ble publisert av Statistisk sentralbyrå i november og desember 2014.
- 2) Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer, blant annet sykehusreformen i 2002. Inntektsveksten er eksklusive ekstraordinært vedlikeholdstilskudd i 2009.
- 3) Gjeldstallene er basert på tall for 4. kvartal fra finansielle sektorbalanser publisert av Statistisk sentralbyrå. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Gjeldsgraden er nedjustert i forhold til tidligere pga. hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet.
- 4) Tallene for 2014 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2015 og en melding om offentlige finanser publisert 26. februar. Oppdaterte tall vil bli publisert i mai og juni 2015.
- 5) Kommuneopplegget for 2011 innebar overgang til rammefinansiering av barnehager. Sammen med innlemming av enkelte andre øremerkede ordninger bidro dette til å øke andelen frie inntekter med om lag 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011.
- 6) Beregnet aktivitetsvekst i 2009 og 2010 er medregnet det ekstraordinære vedlikeholdstilskuddet i 2009.

### 2.1 Utviklingen i inntekter og aktivitet i 2014

I tabell 2.1 er det presentert en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2014. Tallene for 2014 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 11. februar 2015 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 26. februar av Statistisk sentralbyrå. I tabellen er det også innarbeidet at Statistisk sentralbyrå i november og desember 2014 publiserte reviderte tidsseriedata for nasjonalregnskap og offentlige finanser tilbake til 1995. I tillegg har Statistisk sentralbyrå 26. mars 2015 publisert finansielle sektorbalanser til og med 4. kvartal 2014. Dette tallsettet er basert på nye nasjonalregnskapsdefinisjoner.



Basert på tallgrunnlaget fra februar 2014 er realveksten i kommunesektorens inntekter anslått til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene er anslått til 0,7 prosent. Veksten i samlede og frie inntekter i 2014 var lavere enn årene etter finanskrisen og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2013. I forhold til utvalgets rapport fra november 2014 er den samlede inntektsveksten for 2014 oppjustert med 0,2 prosentpoeng, til tross for at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble knappe 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Dette skyldes blant annet at øremerkede overføringer og gebyrinntekter mv. ble noe høyere enn forutsatt.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,1 prosent fra 2013 til 2014, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste tre årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,9 prosent i 2014 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2013 til 2014 anslås til 2,3 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2014 anslås foreløpig til nesten 7 prosent målt i faste priser. Etter flere år med svak nedgang i investeringene har investeringsveksten i kommunesektoren tatt seg opp igjen.

## **2.2 Kommunesektorens størrelse**

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, jf. del A av tabell 2.1. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge utgjør kommunesektorens inntekter 17,5 prosent både i 2013 og 2014. Andelen har blitt noe nedjustert som følge av nye nasjonalregnskapstall, blant annet med endret omfangsdefinisjon av BNP for Fastlands-Norge. Tabell 2.1 viser videre at målt i løpende priser har kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge holdt seg i underkant av 12 prosent i perioden 2002-2008, for så å øke til over 13 prosent fra 2009.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi falt den kommunale sysselsettingsandelen svakt fram til 2008, da andelen var 14,8 prosent. De siste seks årene har timeverksandelen økt svakt og anslås å utgjøre 15,7 prosent i 2014. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer anslås den kommunale sysselsettingsandelen til knapt 19 prosent etter 2010, det samme som i årene 2002-2005.

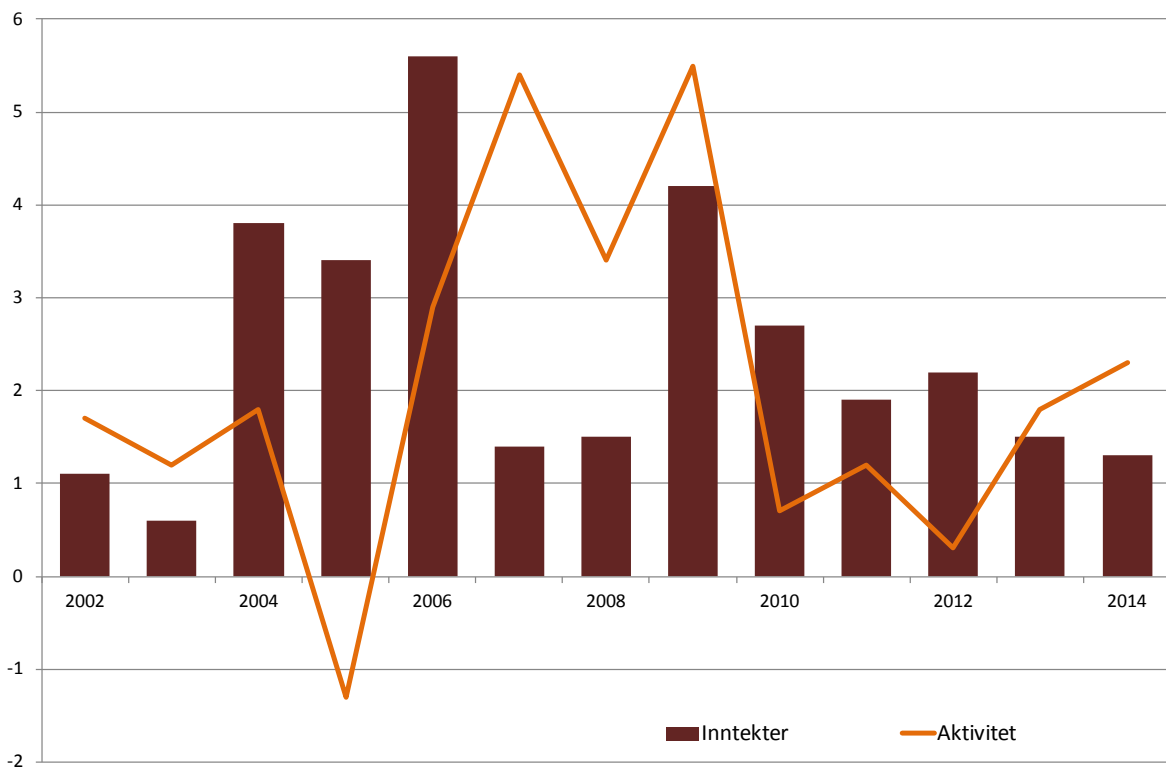
Økningen i kommunesektorens størrelse i 2009 og 2010 målt i forhold til norsk økonomi må ses på bakgrunn av styrkingen av kommuneøkonomien gjennom 2009, konjunkturedgangen i næringslivet i 2009 og tiltakene mot finanskrisen. Selv om aktiviteten i næringslivet har tatt seg opp igjen etter 2009 har kommunesektorens andel av norsk økonomi holdt seg oppe eller økt etter 2009. Målt ved utførte timeverk og kommunalt konsum har den kommunale andelen vist en svak økning. Målt ved inntektene som andel av BNP for fastlands-Norge er økningen i den



kommunale andelen noe større. Inntektsandelen har økt til tross for at realveksten i kommunesektorens inntekter har vært lavere enn BNP for fastlands-Norge i perioden 2009-2014, jf. figur 2.3. Dette har flere forklaringer, blant annet at det de siste årene har vært flere reformer med tilførsel av inntekter til kommunesektoren (forvaltningsreform i 2010, samhandlingsreform i 2012) der reformene betraktes som oppgaveendringer og holdes utenom den beregnede realveksten i kommunesektorens inntekter. Et annet moment som over tid trekker opp den kommunale inntektsandelen er høyere prisvekst på kommunal tjenesteyting enn gjennomsnittet for norsk økonomi, jf. nærmere omtale i avsnitt 2.4.

### 2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen de siste årene

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



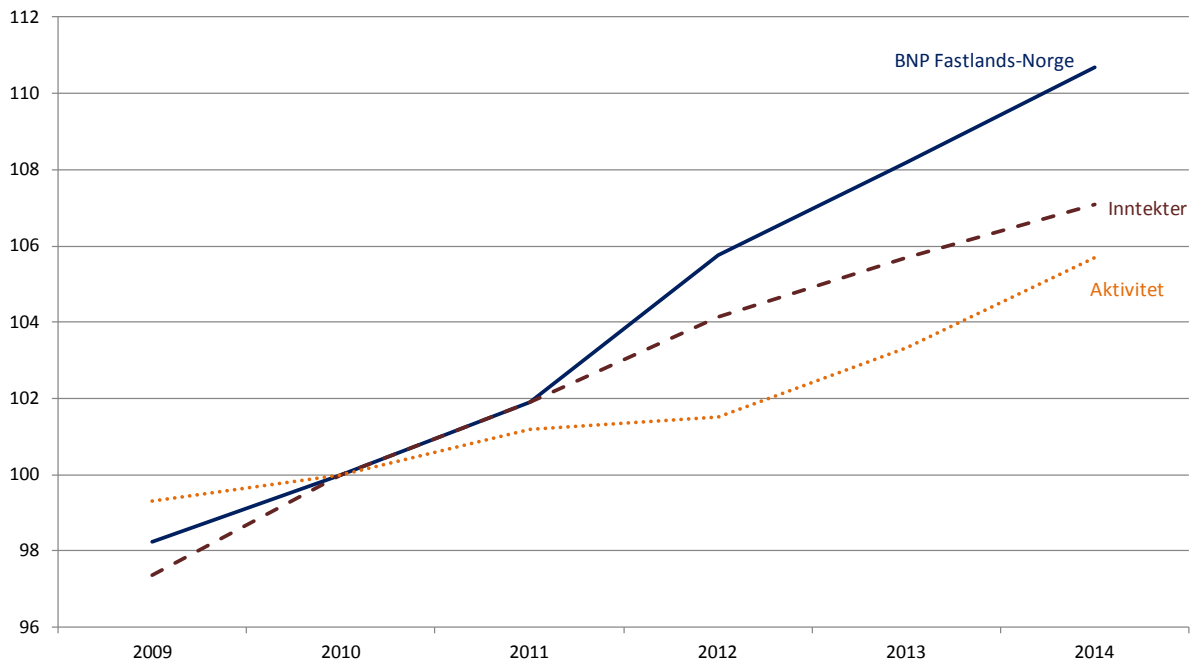
Figur 2.1 Aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektoren 2002-2014. Prosentvis volumendring fra året før

Særlig for årene 2007 og 2008 bidro høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst til store og økende budsjettunderskudd i sektoren. For måling av utslaget på underskuddet i 2009 er seriene i figur 2.1 ikke fullt ut sammenliknbare fordi aktivitetsveksten er medregnet ekstraordinært vedlikeholdstilskudd som følge av tiltak mot finanskrisen i 2009, mens dette tilskuddet er holdt utenom den beregnede inntektsveksten.

Det framgår av figur 2.1 at det var en klar avdemping i aktivitetsveksten i kommuneforvaltningen i de 3-4 første årene etter 2009. Aktivitetsveksten i 2014 er foreløpig

anslått til 2,3 prosent mot 1,8 prosent i 2013. Den økte aktivitetsveksten har sammenheng med høy investeringsvekst etter noen år med realnedgang i investeringene.

Sysselsettingsveksten i kommuneforvaltningen i 2014 var moderat, med en vekst i utførte timeverk på 1,1 prosent og en anslått vekst i antall sysselsatte personer på 0,9 prosent ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene fra februar 2015. Sysselsettingsveksten i 2014 var lavere enn inntektsveksten (1,3 prosent).



Figur 2.2 Utvikling i BNP Fastlands-Norge, reell utvikling i inntekter og aktivitet i kommuneforvaltningen i perioden 2009-2014. Volumindekser med 2010 = 100

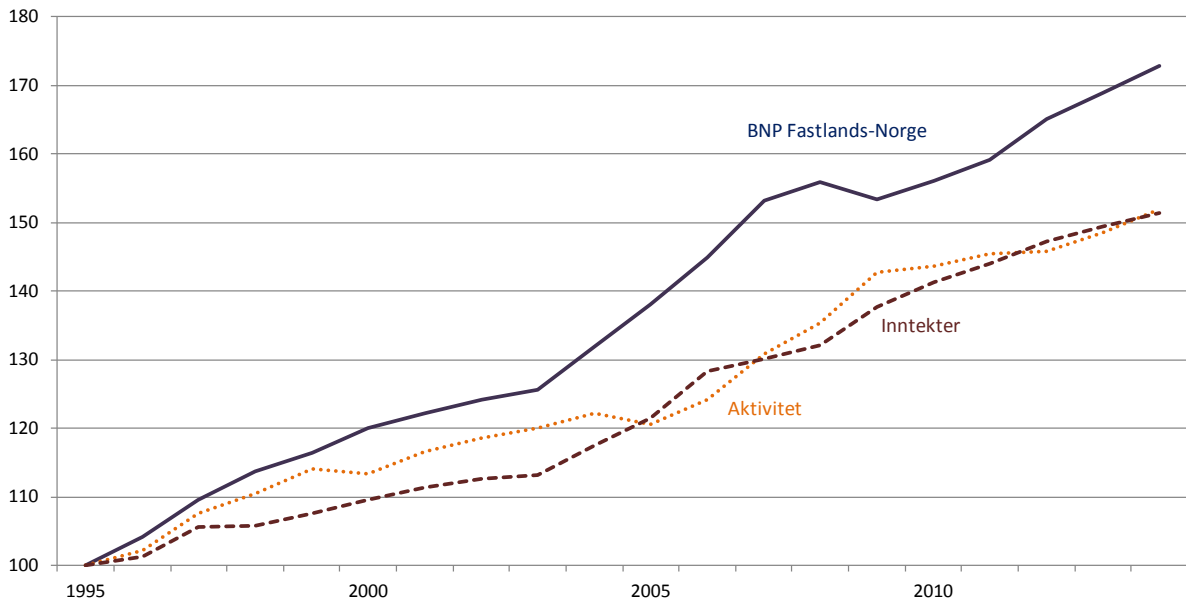
#### 2.4 Endring i kommunesektorens omfang over en lengre periode (1995-2014)

Figur 2.3 illustrerer noen hovedtall for utviklingen i kommuneøkonomien over en lengre periode, dvs. over perioden 1995-2014. Etter hovedrevisjonen av nasjonalregnskapet og offentlige finanser er det blitt publisert reviderte tall tilbake til 1995.

Det framgår at samlet for de siste 19 årene har BNP for fastlands-Norge vokst sterkere enn aktiviteten og realinntektene i kommunesektoren. I perioden 1995-2014 økte BNP for fastlands-Norge med 2,9 prosent som årlig gjennomsnitt, mens inntektene til kommuneforvaltningen økte med 2,2 prosent pr. år i samme periode. Tallseriene for inntekter og aktivitet i kommunesektoren i figur 2.3 er korrigert for sykehusoverdragelsen til staten i 2002.

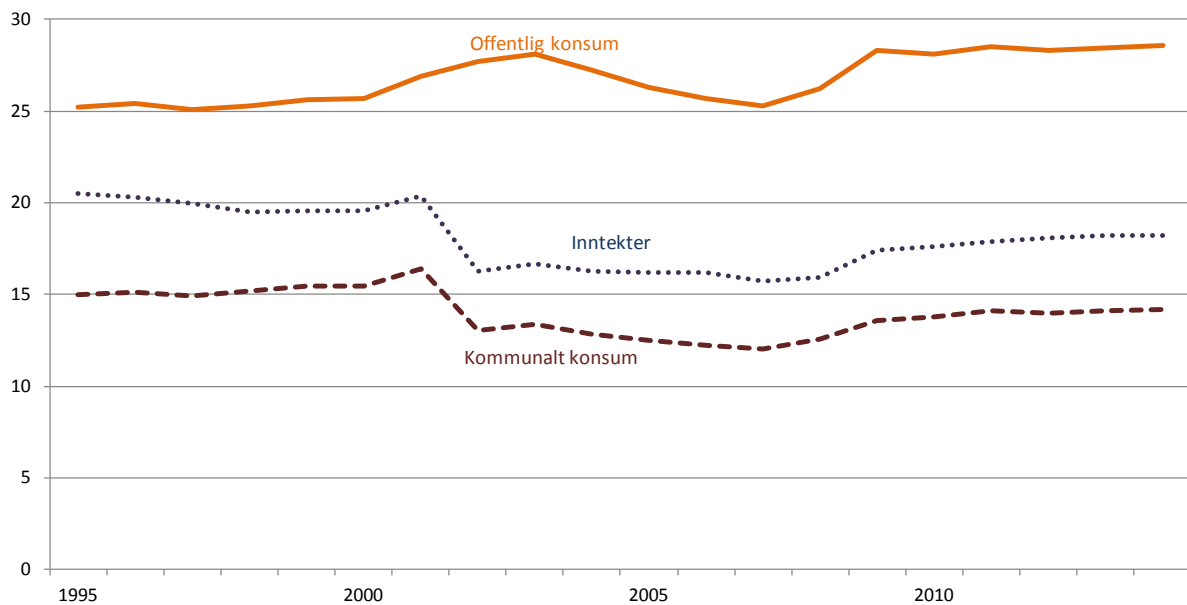
Et viktig formål med å tilføre kommunesektoren økte inntekter er å legge til rette for økt velferd og forbedret tjenestetilbud til landets innbyggere. Økt bruk av innsatsfaktorer, finansiert av økte inntekter, er ikke den eneste kilden til økt tjenesteproduksjon i kommunesektoren. Som i andre sektorer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

tjenestetilbudet til innbyggerne vil ventelig ligge et sted mellom bnp-kurven og inntektskurven i figur 2.3.



Figur 2.3 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1995-2014. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Volumindekser med 1995 = 100

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



Figur 2.4. Offentlig konsum, kommunalt konsum og kommunesektorens inntekter som prosent andel av BNP for Fastlands-Norge. 1995-2014

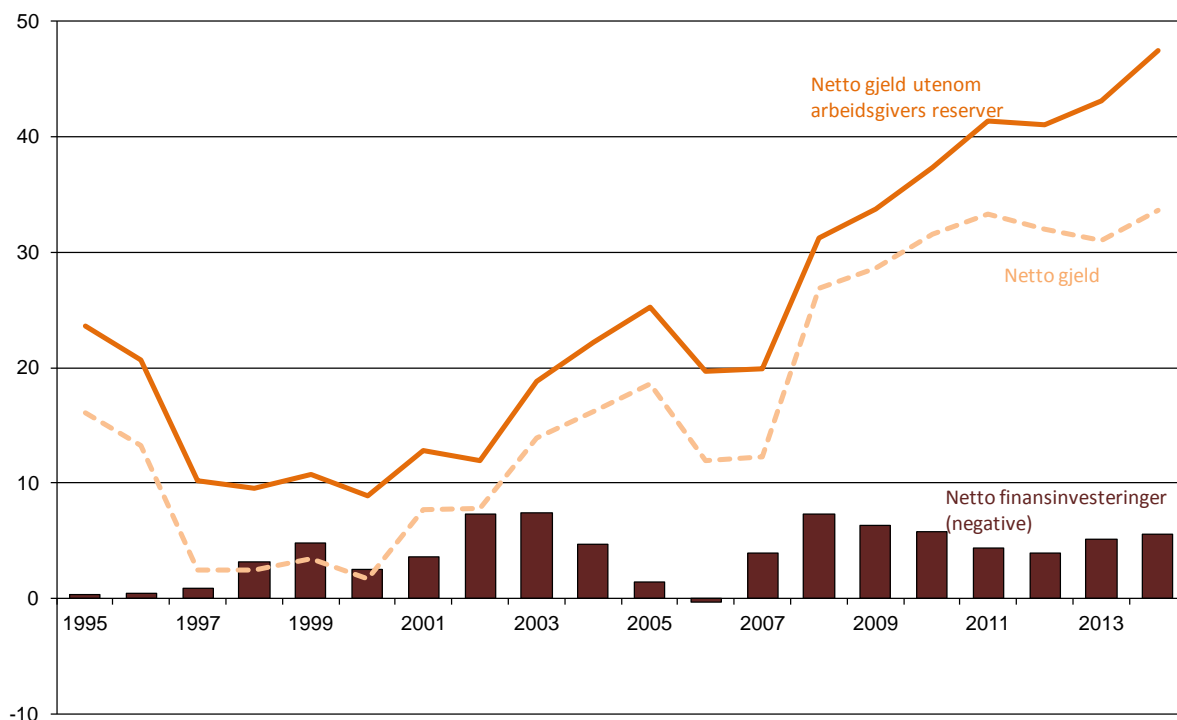
Om lag konstante andeler for kommunale inntekter og kommunalt konsum over tid, til tross for lavere inntekts- enn BNP-vekst, skyldes i stor grad at kostnadsveksten for kommunal tjenesteyting jevnt over er høyere enn prisveksten på BNP, jf. momentene i de to foregående avsnittene. I tillegg har det over tid vært reformer der kommunesektoren er blitt tilført økte inntekter og oppgaver, men der disse inntektene holdes utenom den beregnede inntektsveksten, for eksempel forvaltningsreformen i fylkeskommunene i 2010 og samhandlingsreformen i 2012 (gammel definisjon).

## 2.5 Nettofinansinvesteringer og økning i netto gjeld

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

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

Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer, og det er særlig det høye nivået på bruttoinvesteringene som har bidratt til store underskudd. Målt som andel av inntektene ble underskuddene redusert fra 6,4 prosent i 2009 til knapt 4 prosent i 2012, for så å stige igjen i 2013 og 2014 til 5-6 prosent pga. økte investeringer.



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

Figur 2.5 viser utviklingen i netto gjeld (brutto gjeld fratrukket brutto fordringer), basert på statistikken for finansielle sektorregnskaper (Statistisk sentralbyrå). Som tidligere nevnt har Statistisk sentralbyrå nylig gjennomført en omfattende revisjon av det såkalte institusjonelle sektorregnskapet, jf. en artikkel i Økonomiske analyser nr. 6/2014. Dette finansielle

sektorregnskapet inneholder et omfattende, detaljert og avstemt regnskap for fordringer og gjeld mellom ulike sektorer, basert på internasjonale retningslinjer for nasjonalregnskapet.

Deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen "arbeidsgivers reserver". Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet. Disse regnskapspostene inngår i forsikringsmessige avsetninger på balansens gjeldsside hos livsforsikringsselskaper og pensjonskasser. Kommunenes reserver (eiendel/fordringer) er knyttet til de kollektive avtalene de har inngått for sine ansatte med livselskaper og kommunale pensjonskasser.

Det framgår av figur 2.5 at medregnet den nye kategorien utgjorde netto gjeld om lag 34 prosent av inntektene ved utgangen av 2014, mens dersom denne kategorien holdes utenfor har gjeldsandelen steget fra 43 prosent i 2013 til over 47 prosent av inntektene ved utgangen av 2014.

## 2.6 Netto driftsresultat

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

*Tabell 2.2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eksklusive avskrivninger i prosent av inntekter. Kommunekasser*

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

<sup>1</sup> Tallene for 2014 omfatter 362 av 428 kommuner, som omfatter i underkant av 96 prosent av innbyggerne.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2005-2014 er vist i tabell 2.3. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2014 er basert på KOSTRA-statistikk fra Statistisk sentralbyrå publisert 16. mars 2015.

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

Fra og med 2014 føres momskompensasjonen knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat og at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Dette er den viktigste forklaringen på at tallene i tabell 2.3 viser en betydelig reduksjon i brutto og netto driftsresultat fra 2013 til 2014.

Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,4 prosent av inntektene i 2014, for kommunekasser. Korrigert for at momskompensasjon knyttet til investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Utvalget har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene. Hovedsakelig fordi momskompensasjon knyttet til investeringer er flyttet fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet, er det anbefalte nivået på netto driftsresultat redusert. I høstrapporten for 2014 ble det anbefalt nivået for kommunesektoren som helhet nedjustert til 2 prosent, og med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall. Konserntallene viser vanligvis et høyere netto driftsresultat enn tall fra kassene. Avviket har de siste årene ligget i størrelsesorden 0,4 prosentpoeng. Selv når det tas hensyn til dette, ligger netto driftsresultat for 2014 noe under de nye anbefalte nivåene. De foreløpige tallene for 2014 viser et netto driftsresultat på 1,3 prosent for kommunene inkl. Oslo; 3,0 for fylkeskommunene og 1,6 prosent for sektoren samlet.

*Tabell 2.3 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eksklusive avskrivninger i prosent av inntekter. Kommunekonsern, dvs. inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF) og interkommunale selskaper (IKS)*

	2013 eks. investeringsmva.	2014
<i>Kommunesektoren</i>		
Brutto driftsresultat	4,8	5,1
Netto driftsresultat	1,5	1,6
<i>Kommunene utenom Oslo</i>		
Brutto driftsresultat	4,9	5,1
Netto driftsresultat	1,2	1,3
<i>Fylkeskommunene utenom Oslo</i>		
Brutto driftsresultat	5,5	5,9
Netto driftsresultat	2,7	3,0
<i>Oslo kommune</i>		
Brutto driftsresultat	3,7	3,9
Netto driftsresultat	1,7	1,6

<sup>1</sup>Tallene for 2014 omfatter 362 av 428 kommuner, som omfatter i underkant av 96 prosent av innbyggerne, og om lag 60 pst. av særbedriftene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den samlede differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) anslås å øke med 3,7 mrd. kroner til 31,7 mrd. kroner ved utgangen av 2014.

## 2.7 Utviklingen i tjenestetilbudet

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene i løpet av 2014 og for perioden 2009 til 2014.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der foreløpige tall ble publisert 16. mars 2015, IPLOS og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, barnevernet, pleie- og omsorgssektoren og videregående opplæring.

### Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2009-2014 beskrives i tabell 2.4.

Tabell 2.4 Demografisk utvikling 2009-2014

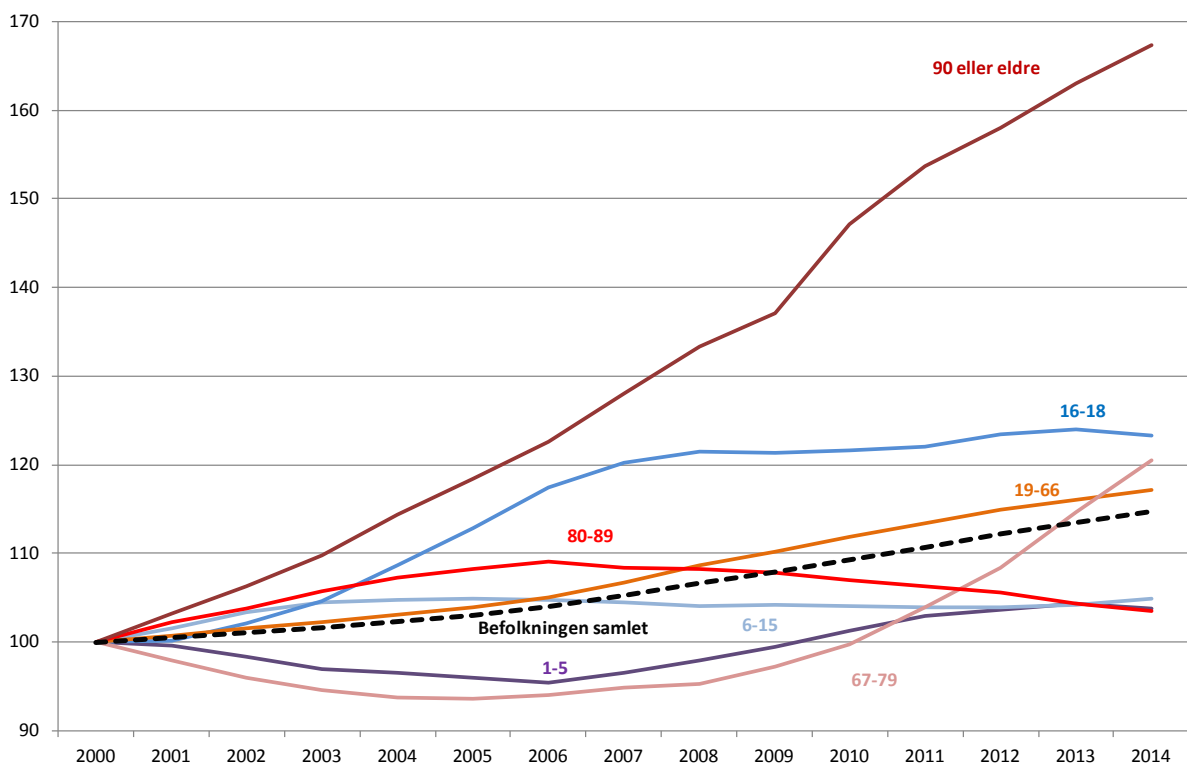
	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Barnehager:</b>							
Antall barn 1-5 år	301 500	316 400	314 600	13 000	-1 800	0,9	-0,6
Antall barn 1-2 år	121 700	123 600	122 200	500	-1 400	0,1	-1,2
Antall barn 3-5 år	179 800	192 800	192 400	12 600	-400	1,4	-0,2
<b>Grunnskole:</b>							
Antall barn 6-15 år	617 700	618 100	622 500	4 700	4 300	0,2	0,7
<b>Videregående opplæring:</b>							
Antall unge 16-18 år	193 000	197 100	196 100	3 100	-1 100	0,3	-0,6
<b>Barnevern:</b>							
Antall barn og unge 0-17 år	1 109 200	1 125 200	1 125 600	16 400	400	0,3	0,0
<b>Pleie- og omsorg:</b>							
Antall eldre 67 år og over	625 100	698 700	722 700	97 600	24 000	2,9	3,4
Antall eldre 67-79 år	405 100	478 000	502 300	97 200	24 300	4,4	5,1
Antall eldre 80-89 år	184 400	178 400	176 900	-7 400	-1 400	-0,8	-0,8
Antall eldre 90 år og over	35 700	42 400	43 500	7 800	1 100	4,1	2,6
<b>Totalt:</b>							
Antall innbyggere i alt	4 858 200	5 109 100	5 165 800	307 600	56 700	1,2	1,1
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 737 400	1 830 400	1 855 800	118 400	25 400	1,3	1,4
Andel innbyggere 1-18 år og 67 år og over (pst.)	35,8	35,8	35,9	0,2	0,1		

Kilde: Statistisk sentralbyrå



De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over. I perioden 2009–14 økte antall innbyggere i disse gruppene med i overkant av 118 000, noe som indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Økningen kommer særlig blant de eldre (aldersgruppene 67-79 år og 90 år og over), men det var også en svak økning i antallet barn og unge, og da særlig blant barn i barnehagealder. Samlet sett økte innbyggertallet med om lag 308 000, tilsvarende 6,3 prosent. Til sammenligning økte antall innbyggere i målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester med 6,8 prosent i samme periode.

Gjennom 2014 var tallet på barn og unge relativt stabilt. Det en nedgang i de yngste barnekullene og i aldersgruppen 16-18 år, mens det ble flere 6-15-åringer. Antall eldre fortsatte å øke kraftig. Som i de foregående årene var veksten svært sterk både i aldersgruppen 67-79 år og blant de aller eldste (90 år og over), mens det ble færre eldre i aldersgruppen 80-89 år. Samlet sett økte innbyggertallet med nærmere 57 000 i løpet av 2014.



Figur 2.6 Befolkningsutvikling 2000-2014. Indeksert. År 2000=100

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### Barnehage

Større barnekull gjorde at innbyggertallet i blant de yngste barna økte i perioden 2008–13. Utbyggingen av barnehageplasser var enda større, og barnehagedekningen gikk opp fra vel 88 prosent i 2009 til i overkant av 90 prosent i 2014. I alt hadde om lag 16 000 flere barn barnehageplass i 2014, sammenlignet med 2009. Vel halvparten av plassene var i kommunale barnehager. For de eldste barna var dekningsgraden stabil, mens dekningsgraden for 1-2-åringene fortsatte å øke. For de aller minste barna (under ett år) gikk dekningsgraden litt ned.

Tabell 2.5 Utvikling i barnehagesektoren 2009-2014 (private og kommunale)

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009- 14, pst.	Årlig endring 2013- 14, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Barn med plass i barnehage i alt	270 000	287 100	286 300	16 300	-800	1,2	-0,3
- herav andel i kommunal barnehage	53,1	51,9	51,5	-1,6	-0,4		
Barn under ett år med plass i barnehage	2 700	1 900	2 100	-600	200	-4,5	13,3
Barn 1-2 år med plass i barnehage	93 800	98 700	97 800	4 000	-900	0,8	-0,9
Barn 3-5 år med plass i barnehage	173 000	186 100	185 900	12 900	-200	1,5	-0,1
Korrigerte oppholdstimer (i mill.) <sup>1</sup>	821,5	878,7	879,2	57,7	0,5	1,4	0,1
- herav i kommunale barnehager (i 1 000) <sup>1</sup>	425,3	450,1	444,9	19,6	-5,2	0,9	-1,1
Ukorrigerte oppholdstimer (i mill.)	552,1	604,1	..	..	..	..	..
- herav i kommunale barnehager (i mill. 000)	293,2	313,2	..	..	..	..	..
Andel barn i barnehage med oppholdstid 33 timer eller mer per uke	90,6	95,8	96,5	5,9	0,7		
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	42,2	43,6					
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 1-5-åringer med barnehageplass	88,5	90,0	90,2	1,7	0,2		
Andel under 1 år med barnehageplass	4,4	3,2	3,6	-0,8	0,4		
Andel 1-2-åringer med barnehageplass	77,1	79,8	80,1	3,0	0,3		
Andel av 3-5-åringer med barnehageplass	96,2	96,5	96,6	0,4	0,1		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk	68 100	74 300	75 000	6 900	700	1,9	0,8
- herav i kommunale barnehager	36 900	39 200	39 200	2 300	-	1,2	0,0
<b>Kvalitet:</b>							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent barnehagelærerutdanning <sup>2</sup>	83,4	87,3	90,0	6,6	2,7		
Andel ansatte med barnehagelærerutdanning	32,0	33,7	34,6	2,6	0,9		

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

<sup>2</sup> Stillingskategoriene ble endret f.o.m. 2014, noe som kan føre til at tallene ikke er direkte sammenlignbare med tidligere år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

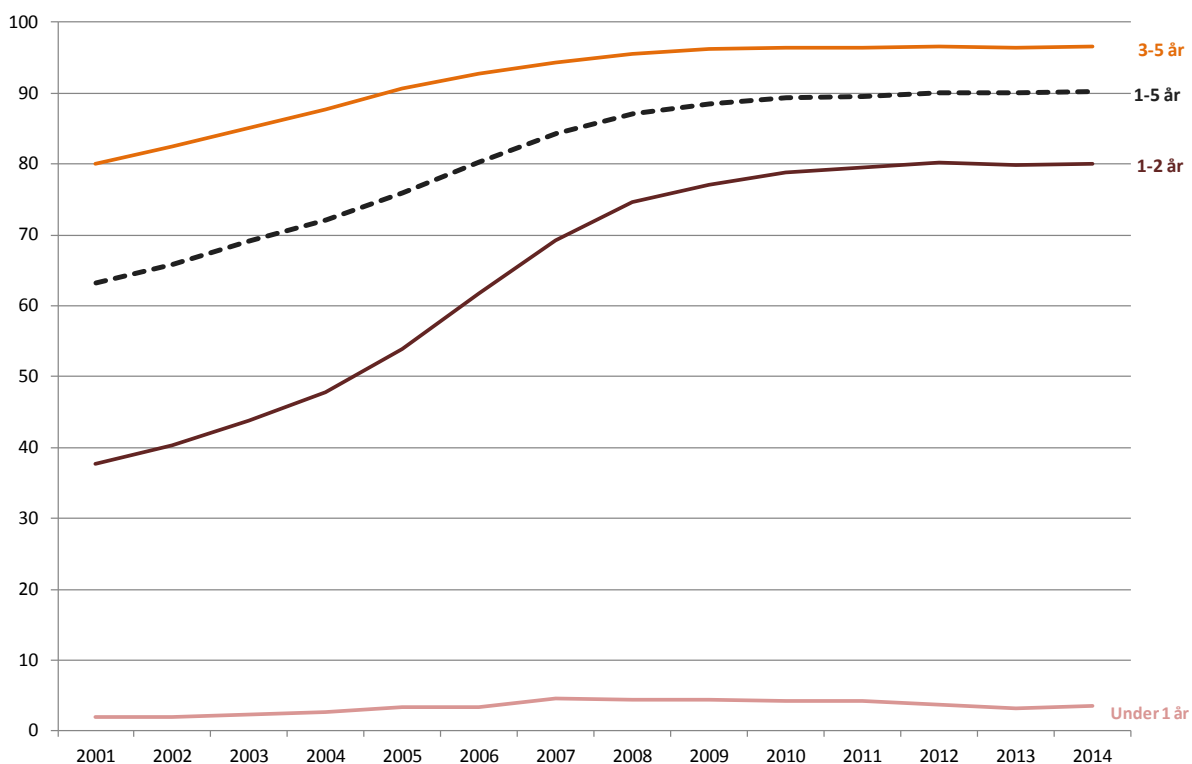
I tillegg til flere barn og høyere barnehagedekning, var det også en økning i oppholdstiden. I snitt økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med nærmere 1½ time fra 2009 til 2013. Kapasitetsveksten var altså større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Målt ved antall oppholdstimer i kommunale barnehager økte kapasiteten med 2,3 prosent årlig fra 2009 til 2013, mens veksten i antall barn med plass i barnehage utgjorde 1,5 prosent.

Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det også vært en økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk. Hvis en ser perioden siden 2009 under ett, var veksten i ressursinnsatsen i de kommunale barnehagene (årlig vekst på 1,2 prosent) noe høyere enn kapasitetsveksten i sektoren målt ved korrigerte oppholdstimer (0,9 prosent). Både andelen ansatte og andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning gikk opp i perioden.

Etter en lengre periode med relativt sterk vekst i barnehagesektoren, har veksten avtatt de siste par årene. I 2014 var det en svak nedgang i antall barn med plass i barnehage, sammenlignet med året før. I de private barnehagene gikk barnetallet noe opp, mens det var færre barn i de kommunale barnehagene. Denne utviklingen må ses på bakgrunn av at barnekullene var mindre og at det var færre barn i alderen 1-5 år, sammenlignet med året før. Så til tross for at tallet på barn i barnehage gikk ned, økte likevel dekningsgradene for alle alderstrinnene svakt. Barnehagedekningen ser ut til å ha stabilisert seg på om lag 96½ pst. for de eldste barna og på rundt 80 pst. for 1-2-åringene. Samlet barnehagedekning var 90,2 pst.

I snitt økte den avtalte oppholdstiden til barna med barnehageplass i løpet av 2014. Det totale antall avtalte oppholdstimer (målt ved korrigerte oppholdstimer) var derfor om lag uendret, selv om færre barn gikk i barnehage. Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk var også uendret fra 2013 til 2014.

Andelen styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning samt andelen assistenter med fagutdanning fortsatte å øke i 2014.



Figur 2.7 Andel barn med barnehageplass. 2001-2014

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Grunnskole

Det var en svak vekst i elevtallet i grunnskolen perioden 2008–13. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene, der tre prosent av elevene går, enn i de kommunale. Også ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, hadde en svak økning gjennom perioden. Tidligere var veksten først og fremst knyttet til at spesialundervisningen økte i omfang, men veksten i spesialundervisningen har avtatt de senere årene.

I 2014 var det en liten økning i elevtallet, og veksten var sterkere i de private skolene. Veksten i årstimer til undervisning var om lag uendret fra året før, og den sterke veksten som en tidligere så innenfor spesialundervisningen, ser ut til å ha snudd i løpet av de to siste årene. I 2014 var

Tabell 2.6 Utvikling i grunnskolen 2009-2014 (privat og kommunal)

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Elever i alt i grunnskolen	612 700	614 900	618 700	6 000	3 800	0,2	0,6
Elever i private grunnskoler	13 300	19 100	20 400	7 100	1 300	9,0	7,0
Antall elever med plass i SFO	143 600	157 300	158 000	14 400	700	1,9	0,5
Antall elever med spesialundervisning	46 800	50 800	49 600	2 800	-1 200	1,1	-2,5
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO <sup>1</sup>	59,5	63,0	62,3	2,8	-0,7		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk (kommunale)	92 500	94 700	93 800	1 300	-900	0,3	-1,0
Årstimer til undervisning i alt (i 1000) <sup>2</sup>	35 990	35 980	36 130	140	150	0,1	0,4
- Derav årstimer til spesialundervisning (i 1000)	6 200	6 390	6 300	100	-90	0,3	-1,4
Årstimer til undervisn. i alt per elev <sup>2</sup>	58,7	58,5	58,4	-0,3	-0,1	-0,1	-0,2
Årstimer til spes.und. per elev med spes.und	131,6	125,7	127,2	-4,4	1,6	-0,7	1,3
<b>Kvalitet:</b>							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-10. årstrinn <sup>3</sup>	13,7	13,7	13,8	0,1	0,1	0,1	0,7
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 (eks. spesialundervisning) 1.-10. årstrinn	16,6	16,6	16,8	0,2	0,2	0,2	1,2

<sup>1</sup> Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

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

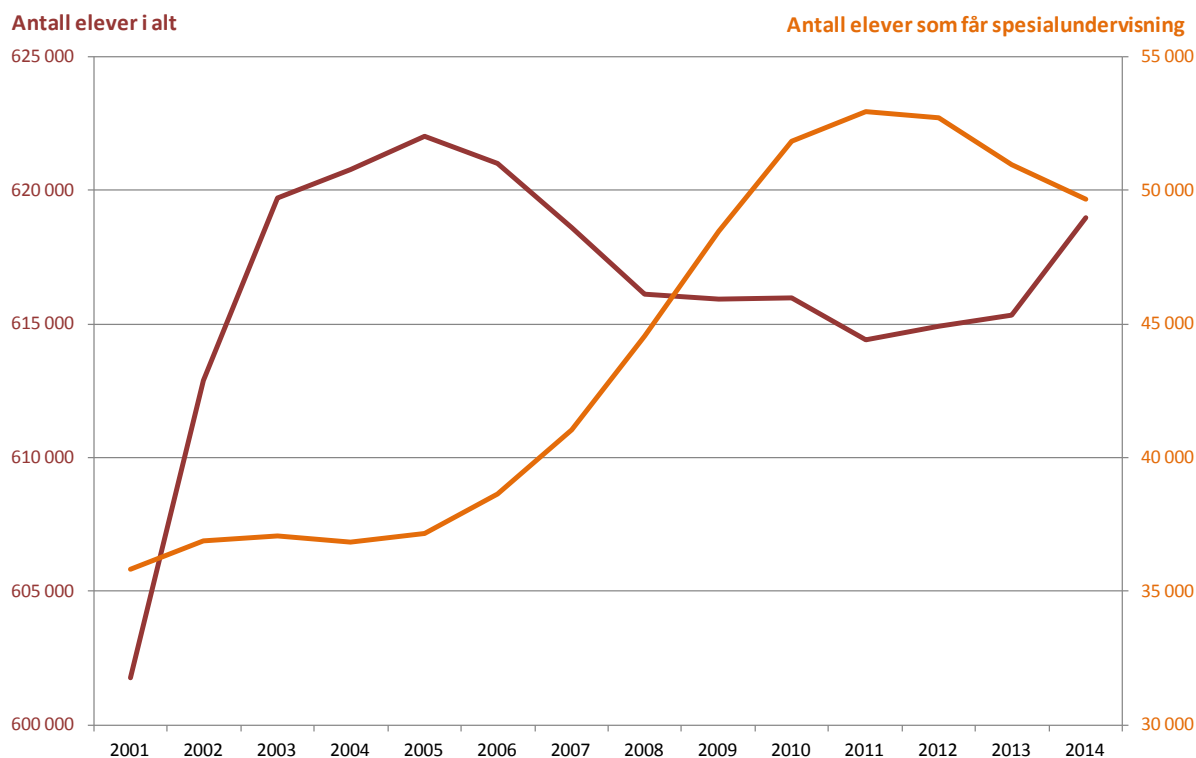
<sup>3</sup> Årstimer til spesialundervisning og elever med spesialundervisning i kommunale og private skoler.

<sup>4</sup> Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Gruppestørrelse 2 er eksklusiv timer til spesialundervisning og særskilt språkopplæring, mens dette inngår i de øvrige gruppestørrelsene som er oppgitt for de ulike årstrinnene. Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

det for første gang på flere år en liten nedgang i årstimene til spesialundervisningen. Nedgangen i 2014 skyldtes at færre elever fikk spesialundervisning enn tidligere, men de som fikk det, fikk i snitt flere timer utenfor klassen enn i 2013.

Rundt 63 prosent av barn mellom seks og ni år hadde plass i skolefritidsordningen (SFO) i 2014. Mens det de foregående årene var en liten, men jevn økning i andelen elever i SFO, hadde for første gang en mindre del av elevene plass i skolefritidsordningen i 2014.



Figur 2.8 Antall elever totalt og antall elever med spesialundervisning, 2001-2014

Kilde: Grunnskolenes informasjonssystem (GSI)

### Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet, har veksten avtatt de siste årene. I perioden 2009–14 økte elevtallet i videregående skole med vel 7 000. Veksten var relativt sett noe sterkere i de private skolene enn i de fylkeskommunale. Det økte elevtallet kan henføres til det ble flere unge i alderen 16-18 år, i tillegg til at en litt høyere andel i denne aldersgruppen samt flere voksne (over 20 år) tok videregående opplæring. Også antall lærlinger gikk opp. Veksten i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, var stabilt gjennom perioden.

I 2014 var det en liten nedgang i elevtallet, hovedsakelig som følge av mindre alderskull i aldersgruppen 16-18 år. Nedgangen kom i sin helhet i de fylkeskommunale skolene, mens elevtallet i de private var tilnærmet uendret. Det var også en liten nedgang i årsverkene ved de fylkeskommunale skolene. Antallet lærlinger fortsatte på sin side å øke. I løpet av de to siste årene er lærlingtilskuddet til bedriftene økt med totalt 7 500 kroner per kontrakt. Flere av tilakene i samfunnskontrakten, som skal øke kvaliteten i opplæringen og oppmerksomhet rundt lærlingordningen, er godt i gang. I tillegg er det igangsatt kvalifiseringskurs i flere fylker for å hjelpe flere søkere til å få læreplass.

Tabell 2.8 Utvikling i videregående opplæring 2009–2014 (privat og fylkeskommunal)

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall elever i videregående skole i alt	190 300	199 300	197 600	7 300	-1 700	0,8	-0,8
- herav i fylkeskommunale videregående skoler	177 500	183 300	181 500	4 000	-1 800	0,4	-1,0
Antall lærlinger/lærekandidater	37 200	39 100	40 100	2 900	1 000	1,5	2,6
Antall i annen videregående utdanning	..	3 700	3 600	..	-100	..	-1,1
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 16-18-åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)	91,0	91,8	92,0	1,0	0,2		
Andel elever over 20 år	7,9	9,7	9,8	1,9	0,1		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk i videregående opplæring, fylkeskommunale	33 600	34 100	33 600	0	-500	0,0	-1,5
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær	21 100	21 400	21 300	200	-100	0,3	-0,3
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, fylkeskommunale skoler	8,7	8,9	8,8	0,1	-0,1	0,2	-1,1
<b>Kvalitet:</b>							
Andel elever med førstevalget til utdanningsprogram oppfylt	88,8	88,5	..	..	..		
Andel elever og lærlinger som har bestått vgo. i løpet av 5 år	69,2	71,0	..	..	..		
Andel elever som har sluttet i løpet av året	4,4	4,9	4,6	0,2	-0,3		

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Omsorgstjenester

Omfanget av omsorgstjenester økte i perioden 2009–14. Antall mottakere av hjemmetjenester økte betydelig, mens antall beboere i institusjon viser en nedgang. Antall årsverk økte med 10 500, tilsvarende en årlig vekst på i overkant av 1½ prosent.

Det økende antallet tjenestemottakere skyldtes at det ble flere eldre innbyggere, særlig i aldersgruppene 67- 79 år og over 90 år, samt en sterk økning i antall yngre mottakere (under 67 år). Det ble færre mottakere i aldersgruppen 80-89 år, noe som henger sammen med at innbyggertallet i denne gruppen gikk ned. Antall yngre mottakere økte betydelig mer enn befolkningsveksten isolert sett skulle tilsi, og utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Samlet sett viser utviklingen de siste årene en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester.

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

Den enkelte mottaker fikk i snitt tildelt flere timer pleie og bistand i 2013 enn i 2009. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere mottakere blant de yngre (under 67 år) og blant de aller eldste (over 90 år) kan tyde på økt pleietyngde i hjemmetjenestene.

Tabell 2.9 Utvikling i omsorgstjenestene 2009-2014 (private og kommunale)<sup>1</sup>

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall mottakere av hjemmetjenester	186 300	191 900	192 500	6 200	600	0,7	0,3
- herav under 67 år	76 700	83 500	84 900	8 200	1 400	2,1	1,7
- herav 67-79 år	33 500	34 100	34 600	1 100	500	0,6	1,5
- herav 80 år og over	76 100	74 300	73 000	-3 100	-1 300	-0,8	-1,7
Timer i uken til pleie og bistand per hjemmetjenestemottaker i henhold til vedtak	7,5	8,4	..	..	..	..	..
Antall beboere i institusjon	44 400	43 000	42 700	-1 700	-300	-0,8	-0,7
- herav under 67 år	4 600	4 800	4 800	200	-	0,9	0,0
- herav 67-79 år	7 800	7 700	7 800	-	100	0,0	1,3
- herav 80 år og over	32 000	30 600	30 100	-1 900	-500	-1,2	-1,6
Antall plasser i alders- og sykehjem	41 100	41 600	41 200	100	-400	0,0	-1,0
- herav andel private plasser i prosent	10,3	10,2	..	..	..	..	..
Beboere i bolig med heldøgns bemanning	20 200	21 900	22 200	2 000	300	1,9	1,4
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel 67-79 år som bor på institusjon	1,9	1,6	1,6	-0,3	-		
Andel 80 år og over som bor på institusjon	14,6	13,8	13,6	-1,0	-0,2		
Andel 67-79 år som mottar hjemmetjenester	8,3	7,1	6,9	-1,4	-0,2		
Andel 80 og over som mottar hjemmetjenester	34,6	33,6	32,6	-2,0	-1,0		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Åvtalte årsverk i alt <sup>2</sup>	123 500	132 700	134 000	10 500	1 300	1,6	1,0
<b>Kvalitet:</b>							
Legetimer per beboer per uke i institusjon	0,34	0,46	0,51	0,17	0,05	8,4	10,9
Fysioterapitimer per beboer per uke i institusjon <sup>3</sup>	0,30	0,38	0,39	0,09	0,01	5,4	2,6
Andel årsverk med fagutdanning	72	74	..	..	..		
Andel plasser i enerom i pleie- og omsorgsinstitusjoner	93,8	93,9	95,0	1,2	1,1		

<sup>1</sup> SSB vil publisere ytterligere tall for helse- og omsorgstjenestene for 2014, basert på IPLOS-statistikken, 24. juni 2015.

<sup>2</sup> Årsverksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på NAVs Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid. Tallene for Oslo for 2012 lå noe for lavt. Årsaken var at Oslo kommune hadde mangler i rapporteringen til NAVs Aa-register.

<sup>3</sup> Omfatter kun fysioterapeuter med driftsavtale.

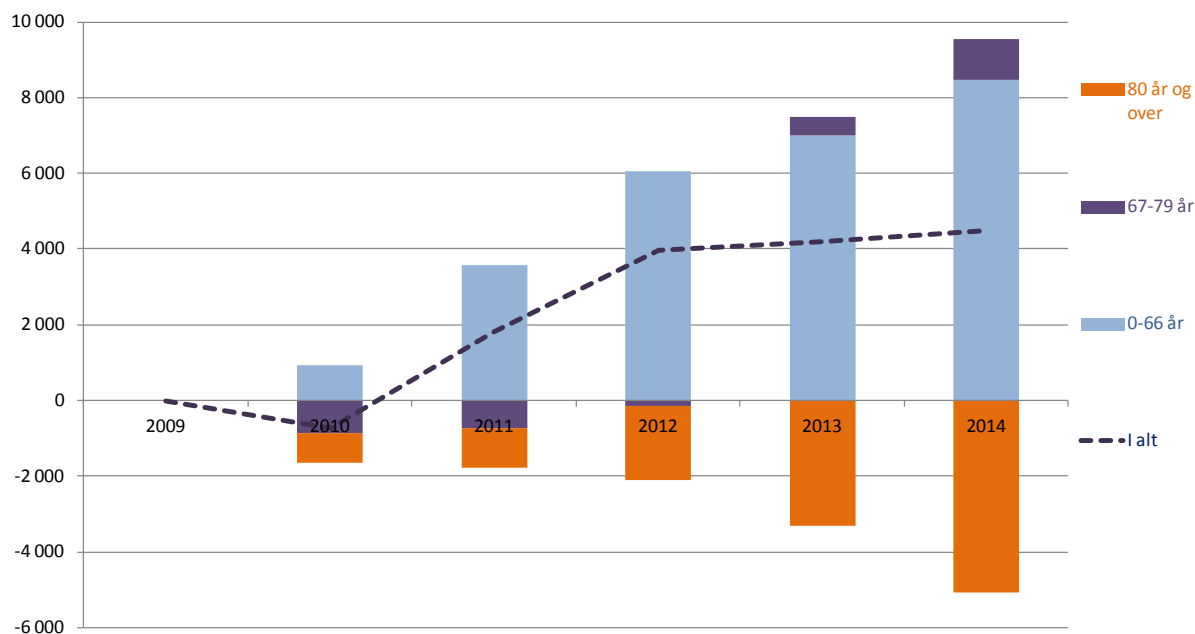
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Sett i forhold til 2013 mottok færre eldre i 2014 kommunale helse- og omsorgstjenester, både innen hjemmetjenestene og i den institusjonsbaserte omsorgen. Dette gjelder også når nedgangen ses i forhold til innbyggertallet. Andelen 80 år og over som bor i institusjon er i 2014 på 13,6 pst. Andelen som mottar hjemmetjenester er på 32,6 pst. Tallet på mottakere under 67

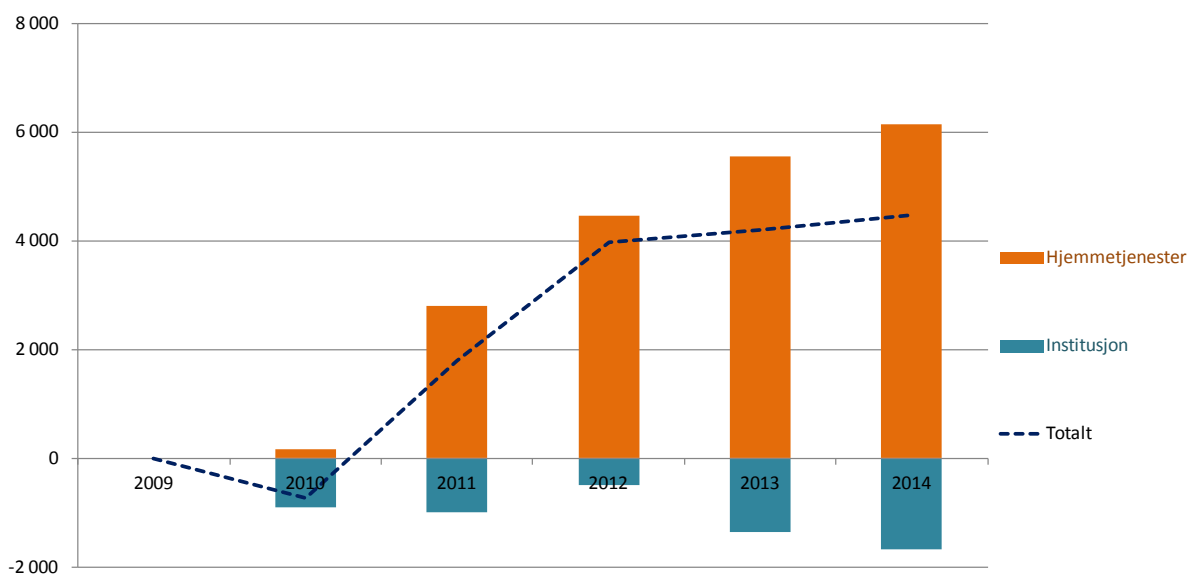


år fortsatte å øke i 2014. Samlet var antallet mottakere av helse- og omsorgstjenester på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Avtalte årsverk økte med om lag 1 300 fra 2013 til 2014, og lege- og fysioterapidekningen i institusjonene ble bedre. Eneromsdekningen på institusjonene gikk opp, etter å ha vært mer eller mindre uendret over flere år.



Figur 2.9 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009-2014, fordelt på aldersgrupper. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år



Figur 2.10 Utvikling i antall mottakere av omsorgstjenester i perioden 2009-2014, fordelt etter tjenestetype. Samlet endring fra 2009 til det enkelte år

Kilde: Statistisk sentralbyrå

## Barnevern

Omfanget av barnevernstjenestene økte kraftig i perioden 2009–14. Antallet årsverk, antall undersøkelser og antall barn som tok i mot hjelp fra barnevernet gikk opp, også når det ses opp mot veksten i antallet barn og unge.

Tabell 2.10 Utvikling i barnevernet 2009-2014

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Produksjon:</b>							
Antall undersøkelser <sup>1</sup>	36 500	49 600	51 700	..	2 100	..	4,1
Antall barn med barneverntiltak	47 100	53 800	52 700	5 600	-1 100	2,3	-2,1
- herav hjelpetiltak	39 300	44 700	43 200	3 900	-1 500	1,9	-3,3
- herav omsorgstiltak	7 800	9 100	9 500	1 700	400	4,0	4,2
<b>Dekningsgrad:</b>							
Andel barn med undersøkelse av innbyggere 0-17 år	3,3	4,1	4,2	0,9	0,1		
Andel barn med barneverntiltak av innbyggere 0-17 år	4,2	4,8	4,7	0,5	-0,1		
<b>Ressursinnsats:</b>							
Antall årsverk <sup>2</sup>	3 400	4 900	5 000	..	100	..	3,2
<b>Kvalitet:</b>							
Stillinger med fagutdanning per 1 000 barn 0-17 år <sup>2</sup>	2,8	3,9	4,1	1,3	0,2		
Andel undersøkelser med behandlingstid under tre måneder	75	75	79	4	4		

<sup>1</sup> Fra og med rapporteringsåret 2013 er alle undersøkelser startet og/eller avsluttet i løpet av året innhentet og publisert. Før dette ble kun en undersøkelse per barn innhentet og publisert.

<sup>2</sup> Fra og med 2013 er også tiltaksstillinger på funksjon 252 inkludert. Fra og med 2012 er tiltaksstillinger (funksjon 251) inkludert i tillegg til saksbehandler-/administrasjonsstillinger (funksjon 244).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også i 2014 var det en vekst i årsverkene innen barnevernet, og det ble gjennomført flere undersøkelser. Færre barn og unge mottok hjelp fra barnevernet. Nedgangen kan henføres til at det ble færre barn og unge med hjelpetiltak, mens det for barn med omsorgstiltak var en økning i antallet.

Når barnevernet får en melding, skal det innen én uke avklares om det skal settes i gang en undersøkelse eller om meldingen kan henlegges. En undersøkelse skal gjennomføres innen tre måneder (i særlige tilfeller kan fristen være seks måneder). Andelen undersøkelser der saksbehandlingstiden var innenfor den lovbestemte fristen på tre måneder, gikk opp med fire prosentpoeng i 2014.

## Administrasjon

Sentraladministrasjonen i kommunesektoren vokste med knapt én pst. årlig i perioden 2009–2014, om lag som økningen i antall innbyggere. Dette var på nivå med årsverksveksten i samme periode for sektoren samlet sett (1,0 pst.). Veksten var sterkere i fylkeskommunene enn

i kommunene i denne perioden. I 2014 var det en nedgang i årsverkene som gikk til administrasjonen i kommunene, mens tallet for fylkeskommunene var uendret fra 2013.

*Tabell 2.11 Utvikling i sentraladministrasjonen 2009-2014*

	2009	2013	2014	Endring 2009-14	Endring 2013-14	Årlig endring 2009-14, pst.	. Årlig endring 2013-14, pst.
<b>Ressursinnsats:</b>							
Avtalte årsverk	53 700	56 800	56 100	2 400	-700	0,9	-1,1
- herav i kommunene	49 300	52 000	51 400	2 100	-600	0,8	-1,2
- herav i fylkeskommunene	4 300	4 800	4 800	500	-	1,8	0,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

### 3 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

2. mars 2015

#### Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2016

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2016 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2014 og bygger på tilgjengelig informasjon per 2. mars 2015. Alle tall for 2014 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

#### 3.1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2005-2014 er vist i tabell 1. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2014 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2015. Tallene bygger på oppgaver fra 191 kommuner og samtlige 18 fylkeskommuner. Tallene for kommunene dekker 74 prosent av landets befolkning.

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

Fra og med 2014 føres momskompensasjonen knyttet til investeringer i investeringsregnskapet, ikke i driftsregnskapet som tidligere. Denne endringen medfører en reduksjon i brutto og netto driftsresultat og at tallene for 2014 ikke er sammenliknbare med tallene for tidligere år. Dette er den viktigste forklaringen på at KS' regnskapsundersøkelse viser en betydelig reduksjon i brutto og netto driftsresultat fra 2013 til 2014.

Netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet anslås til 1,3 prosent av inntektene i 2014. Tilsvarende tall for kommunene (inklusive Oslo) er 1 prosent og for fylkeskommunene 3 prosent. Korrigeret for at momskompensasjon knyttet til investeringer nå føres i investeringsregnskapet, ligger netto driftsresultat på om lag samme nivå i 2014 som i 2013.

Utvalget har tidligere anbefalt at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet over tid bør utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene. Flytting av momskompensasjon knyttet til investeringer fra driftsregnskapet til investeringsregnskapet medfører at det anbefalte nivået på

Tabell 1 Brutto<sup>1)</sup> og netto driftsresultat som andel av inntekter (prosent). Kommunekasse. 2005-2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2013 (eks. inv.moms)	2014 <sup>2)</sup>
<b>Kommunesektoren</b>											
Brutto driftsresultat	5,5	7,5	5,1	3,8	4,8	5,5	5,5	6,0	5,6	4,1	4,2
Netto driftsresultat	3,6	5,5	2,5	0,4	3,0	3,2	2,5	3,1	2,9	1,3	1,3
<b>Kommunene (inkl. Oslo)</b>											
Brutto driftsresultat	5,4	7,5	5,1	3,8	4,5	4,6	5,3	5,6	5,1	3,9	4,1
Netto driftsresultat	3,5	5,6	2,3	0,0	2,7	2,1	2,0	2,7	2,3	1,0	1,0
<b>Fylkeskommunene</b>											
Brutto driftsresultat	4,9	6,9	5,0	3,3	5,9	10,2	7,1	8,0	8,5	5,5	5,9
Netto driftsresultat	4,0	5,3	4,0	2,9	4,5	8,7	5,5	5,2	5,9	2,8	3,0

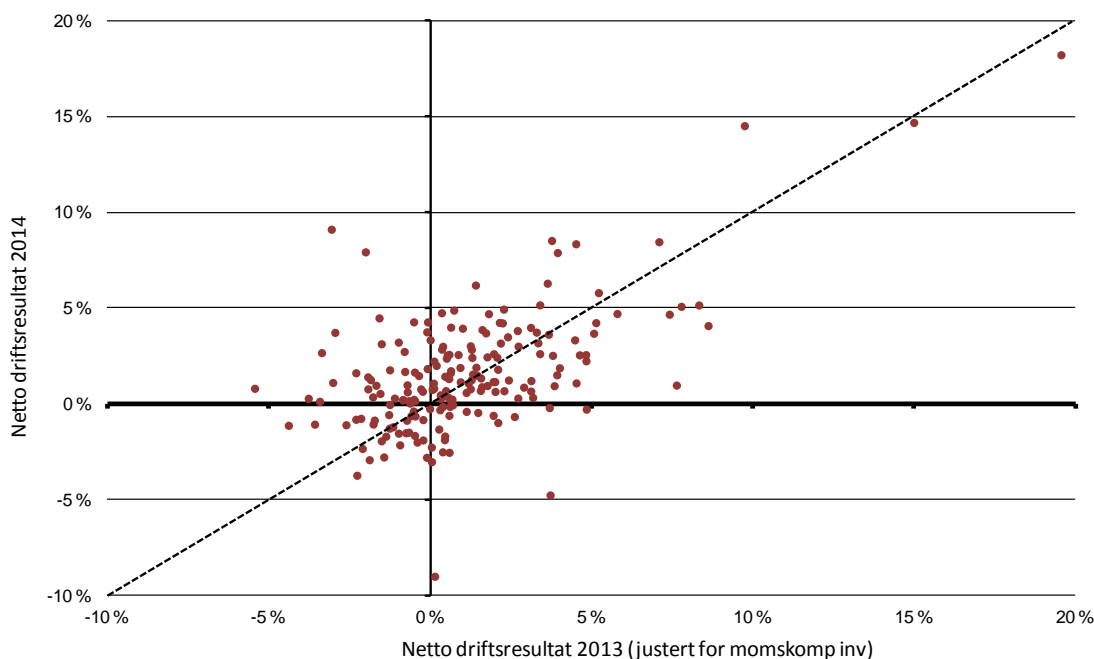
<sup>1)</sup> Eks. avskrivninger.

<sup>2)</sup> Anslag basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner (inkl. Oslo) og 18 fylkeskommuner.

<sup>3)</sup> Brudd i tidsserien fra 2013 til 2014 for både brutto og netto driftsresultat. Momskompensasjon fra investeringer føres f.o.m. 2014 i investeringsregnskapet. Av hensyn til å kunne sammenligne 2013 og 2014 er det derfor vist en egen kolonne for 2013 der momsompensasjon fra investeringer er holdt utenom.

netto driftsresultat må reduseres. I høstrapporten for 2014 ble det anbefalt nivået for kommunesektoren som helhet nedjustert til 2 prosent, og med et anbefalt nivå på 1¼ prosent for kommunene (inklusive Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til konserntall, mens regnskapsundersøkelsen til KS er basert på tall fra kommune- og fylkeskassene. Konserntallene viser vanligvis et høyere netto driftsresultat enn tall fra kassene. Selv når det tas hensyn til dette, ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2013<sup>1</sup> og 2014 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner



<sup>1</sup> Netto driftsresultat for 2013 er korrigert for momsompensasjon for investeringer for å gi sammenlignbare tall for de to årene.

Et knapt flertall av kommunene fikk en forbedring i netto driftsresultat fra 2013 til 2014. Da er 2013-tallene korrigert for momskompensasjon fra investeringer, slik at de to årene blir sammenlignbare. Dette framgår av figur 1 hvor 54 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 46 prosent av observasjonene ligger under. Fra 2013 til 2014 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat ned. 28 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2014, en nedgang fra 36 prosent i 2012. Om lag 16 prosent av kommunene hadde negativt netto driftsresultat i både 2013 og 2014. Netto driftsresultat i 2014 var høyest i kommuner med færre enn 3 000 innbyggere.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultat effekt. Det akkumulerte premieavviket (den samlede differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å øke med om lag 3 ½ mrd. kroner til om lag 31 mrd. kroner ved utgangen av 2014.

### 3.2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

I tabell 2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2005-2014. Tallene for 2014 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 11. februar 2015 og en melding om kommunesektorens inntekter og utgifter publisert 26. februar av Statistisk sentralbyrå. I tabell 2 er det også innarbeidet at Statistisk sentralbyrå i november og desember 2014 publiserte reviderte tidsseriedata for nasjonalregnskap og offentlige finanser tilbake til 1995.

Tabell 2 Utviklingen i kommuneøkonomien 2005-2014<sup>1)</sup>

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Inntekter, realvekst (%) <sup>2)</sup>	3,4	5,6	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,2	1,5	1,3
Deflator, vekst (%)	2,5	3,6	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,5	3,6	3,0
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) <sup>3)</sup>	-1,3	2,9	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	1,8	2,3
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3)</sup>	0,8	1,5	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,6	1,1
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3)</sup>	-7,9	9,2	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	4,6	6,9
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,0	11,5	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,7
Nettofinansinvesteringer, andel av inntekter (%)	-1,4	0,3	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,7
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	25,3	19,7	20,0	31,2	33,8	38,2	41,1	42,5	43,5	-
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%) <sup>4)</sup>	73,0	73,0	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	79,0	78,6
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>5)</sup>	2,8	6,2	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,0	0,9	0,7

1) Oppdaterte tall siden utvalgets rapport fra november 2014 og tidligere år. Foreløpige tall for 2013 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 11. februar 2015 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 26. februar 2015.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

3) Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

4) Frie inntekter inkludert momskompensasjon.

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

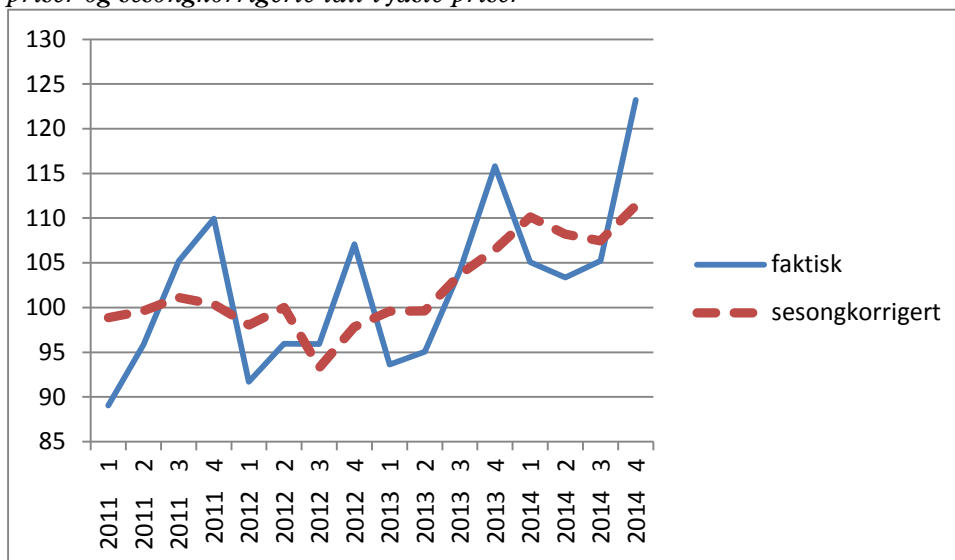
Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede og frie inntekter i 2014 var lavere enn årene etter finanskrisen (henholdsvis 2,1 og 1,6 prosent) og også lavere enn den gjennomsnittlige årlige veksten for perioden 2005-2013 (henholdsvis 2,6 og 2,0 prosent). I forhold til utvalgets rapport fra november 2014 er den samlede inntektsveksten for 2014 oppjustert med 0,2 prosentpoeng, til tross for at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble knappe 0,6 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2015. Dette skyldes blant annet at øremerkede overføringer og gebyrinntekter mv. ble noe høyere enn forutsatt.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,1 prosent fra 2013 til 2014, dvs. noe lavere enn den beregnede inntektsveksten. Veksten i kommunal sysselsetting har de siste tre årene kommet ned på et markert lavere nivå enn tidligere. Antall sysselsatte personer i kommuneforvaltningen steg med 0,9 prosent i 2014 ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene.

For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Aktivitetsveksten fra 2013 til 2014 anslås til 2,3 prosent, mens anslaget i utvalgets november-rapport var 1,8 pst.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2014 anslås foreløpig til nesten 7 prosent målt i faste priser. Figur 2 indikerer at investeringsveksten tok seg klart opp fra 2. halvår 2013 etter flere år med svak nedgang i investeringene og at nivået har steget gjennom 2014.

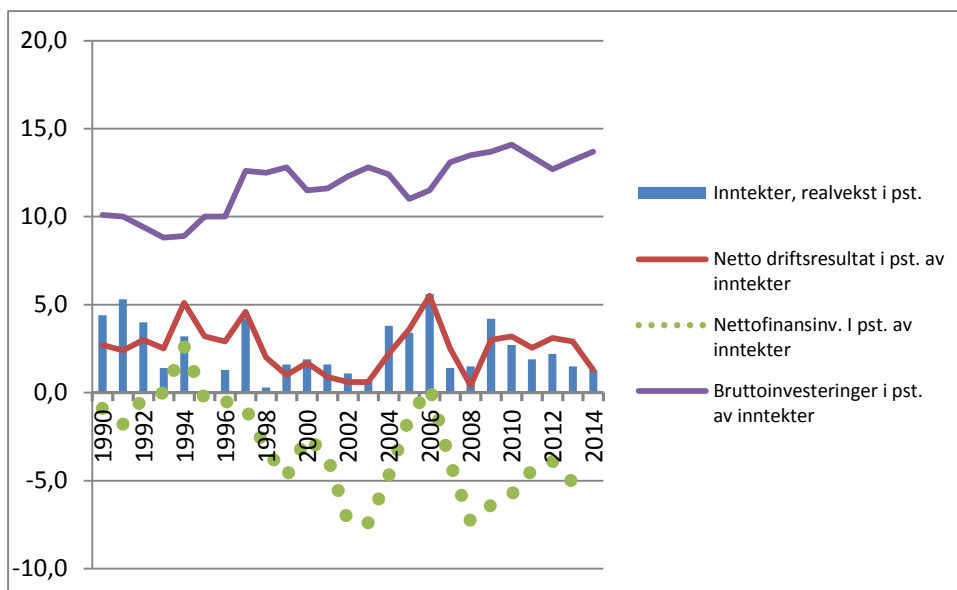
*Figur 2 Bruttoinvesteringer i faste priser i kommuneforvaltningen. 2010 = 100. Faktiske tall i faste priser og sesongkorrigerte tall i faste priser*



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

*Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) 1990-2014, sammenliknet med utviklingen netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter), og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)*





Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren har de senere årene hatt betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For 2014 anslås underskuddet til 5,7 prosent av inntektene, en svak økning fra året før. Utviklingen i nettofinansinvesteringer er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat. De betydelige negative netto finansinvesteringene har bidratt til kraftig økning i kommunesektorens netto gjeld, fra 25 prosent av inntektene ved utgangen av 2005 til nærmere 44 prosent ved utgangen av 2013.

Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter holdt seg stabilt på rundt 80 prosent i 2014, som er et historisk høyt nivå. Denne andelen steg kraftig med 7- 8 prosentpoeng fra 2010 til 2011 pga. overgang til rammefinansiering av barnehagene.

### 3.3 Utvalgets situasjonsforståelse

Realveksten i kommunesektorens inntekter anslås til 1,3 prosent i 2014, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,7 prosent. Veksten i samlede inntekter vil med dette bli om lag som det ble lagt opp til i budsjettoplegget for 2014 (1,4 prosent), mens veksten i frie inntekter ble lavere enn i budsjettoplegget (1,2 prosent). Veksten i samlede og frie inntekter ble også lavere enn i årene etter finanskrisen. Svakere utvikling i norsk økonomi enn forventet bidro til svak vekst i skatteinntektene, men dette ble langt på vei motvirket av at øremerkede overføringer og gebyrer ble høyere enn forutsatt.

I 2013 og 2014 økte aktivitetsveksten samtidig som inntektsveksten ble redusert. Den økte aktivitetsveksten har sammenheng med høy investeringsvekst etter noen år med realnedgang i investeringene. Sysselsettingsveksten har de senere årene vært noe lavere enn inntektsveksten.

Investeringene i kommunesektoren ligger på et historisk sett høyt nivå, og nivået er høyt innenfor de fleste tjenesteområder. Det høye investeringsnivået og økende grad av lånefinansiering har bidratt til betydelig negative netto finansinvesteringer. Nettogjelden i kommunesektoren har økt kraftig, fra 20 prosent av inntektene i 2007 til nærmere 44 prosent

ved utgangen av 2013. Betydelig negative netto finansinvesteringer i 2014 trekker i retning av ytterligere økning i nettogjelden. Deler av gjelden er knyttet til gebyrfinansierte tjenester og rentekompensasjonsordninger, og den renteeksponerte delen av gjelden utgjorde om lag 30 prosent av inntektene ved utgangen av 2013. Rentenivået er for tiden svært lavt, og gjeldsoppbyggingen bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I 2014 ser kommunesektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 1,3 prosent av inntektene (kassetall), om lag samme nivå som i 2013 (når det korrigeres for endret føring av momskompensasjon knyttet til investeringer). I både kommunene og fylkeskommunene ligger netto driftsresultat for 2014 under de nye anbefalte nivåene, også når det tas hensyn til at de nye anbefalte nivåene gjelder konserntall.

Sett i forhold til anslag på inntekter i 2014 i Revidert nasjonalbudsjett 2014, legger budsjettopplegget for 2015 (saldert budsjett) opp til en reell vekst i kommunesektorens samlede inntekter på 7,8 mrd. kroner og en reell vekst i de frie inntektene på 4,7 mrd. kroner. I forhold til anslag på regnskap for 2014 ble det vedtatte budsjettet anslått å gi en reell vekst i samlede og frie inntekter på henholdsvis 8,7 og 5,6 mrd. kroner. Det er usikkerhet knyttet til utviklingen i norsk økonomi i 2015, noe som medfører usikkerhet knyttet til kommunesektorens skatteinntekter.

Også i 2015 vil den demografiske utviklingen med flere barn i barnehage- og skolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Noen av merutgiftene knyttet til demografi vil dekkes av gebyrer og øremerkede tilskudd. I forhold til inntektsanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2014 legger budsjettopplegget for 2015 opp til en vekst i frie inntekter som er høyere enn merutgifter knyttet til demografi og økte pensjonskostnader. Effektivisering og omstilling av tjenesteproduksjonen vil kunne gi ytterligere forbedringer i innbyggernes tjenestetilbud.

## 4 Demografisk utvikling og kommunesektorens utgifter

2. mars 2015

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2016

### 4.1 Sammendrag

I forbindelse med 1. konsultasjonsmøte om 2016-budsjettet legger Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) fram beregninger av hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen. Anslaget søker å si noe om hva det vil koste å videreføre nivået på sentrale tjenester når befolkningen endres. Hovedtema i dette notatet er beregninger av kommunale merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen. I tillegg har utvalget oppdatert tidligere utgiftsberegninger for 2015.

Beregningene av hvordan den demografiske utviklingen påvirker kommunesektorens utgifter følger det opplegget som er beskrevet i kapittel 4 i utvalgets rapport fra april 2013. Utvalget delte seg der i et flertall og et mindretall i synet på omfanget av beregningene. Flertallets avgrensning er lagt til grunn for resten av dette notatet. Mindretallets avgrensning vil kunne gi et høyere anslag for demografikostnadene. Utvalget vil igangsette et arbeid for å få et empirisk grunnlag for å oppklare uenigheten.

Befolkningsframskrivninger foretatt av Statistisk sentralbyrå (SSB) er et vesentlig grunnlagsmateriale for beregning av endring i kommunesektorens utgifter som følge av den demografiske utviklingen. Siste befolkningsframskrivning fra SSB ble publisert i juni 2014 og er basert på registrert folketall 1. januar 2014. Anslag på merutgifter i 2016 bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Anslaget på merutgiftene i 2015 er oppdatert med endelige befolkningstall per 1.1.2015.

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

Forventet befolkningsvekst gjennom 2015 basert på SSBs middelalternativ for befolkningsframskrivningene (alternativ MMMM) er om lag 58 100 personer. På bakgrunn av dette og forutsetninger angitt i blant annet avsnitt 4.4 i utvalgets rapport våren 2014, anslås det at den demografiske utviklingen vil medføre merutgifter for kommunesektoren på om lag 2,1 mrd. 2015-kroner i 2016. Merutgiftene kan i sin helhet knyttes til kommunene. Det understrekes at utgiftsberegningene er beheftet med usikkerhet.

De anslåtte merutgiftene i 2016 er 0,5 mrd. 2015-kroner lavere enn demografikostnaden for 2015 som ble anslått i statsbudsjettet for 2015.

For å skissere usikkerheten og betydningen av en eventuell lavere eller høyere befolkningsvekst, har utvalget også beregnet merutgiftene for kommunesektoren på grunnlag

av SSBs befolkningsframskrivninger med høy og lav nettoinnvandring. Med lav nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 50 300, og de beregnede merutgiftene kan da anslås om lag 0,4 mrd. 2015-kroner lavere enn middelalternativet. Med høy nettoinnvandring kan befolkningsveksten anslås til om lag 67 100. De beregnede merutgiftene kan da anslås til om lag 0,4 mrd. 2015-kroner høyere enn middelalternativet.

SSB publiserte 19. februar 2015 innbyggertall ved inngangen til 2015. En oppdatert beregning basert på den faktiske befolkningsveksten gjennom 2014 anslår de samlede merutgiftene for kommunesektoren i 2015 til å bli på om lag 2,4 mrd. 2014-kroner, dvs. 0,7 mrd. 2014-kroner lavere enn anslag til 1. konsultasjonsmøte i 2014 og 0,1 mrd. 2014-kroner lavere enn anslaget i statsbudsjettet for 2015. Dette skyldes i hovedsak at veksten blant barn og unge ble svakere enn anslått. Lavere samlet vekst enn antatt blant barn og unge trekker i retning av lavere kommunale utgifter.

## 4.2 Demografisk utvikling

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

Utvalgets anslag på kommunesektorens merutgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen bygger på framskrivning av befolkningen fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016. Dette er i tråd med det beregningsopplegget som utvalget har lagt til grunn i tidligere års beregninger. I juni 2014 publiserte SSB befolkningsframskrivninger for perioden 2014-2100, med utgangspunkt i registrert folkemengde 1. januar 2014. Framskrivningen er foretatt i en rekke alternativer med ulike forutsetninger om bl.a. fruktbarhet, levealder og nettoinnvandring.

Tabell 1 Anslått befolkningsendring fra 1.1.2015 til 1.1.2016

Aldersgruppe	Lav nettoinnvandring		Middels nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring	Absolutt endring	Pst. endring
0-1 år	1 592	1,3	1 894	1,6	2 215	1,8
2-5 år	-3 499	-1,4	-3 128	-1,2	-2 698	-1,1
6-15 år	4 832	0,8	5 657	0,9	6 616	1,1
16-18 år	-1 469	-0,8	-1 209	-0,6	-894	-0,5
19-20 år	1 777	1,3	2 013	1,5	2 287	1,7
21-22 år	-33	0,0	313	0,2	720	0,5
23-34 år	12 621	1,5	15 987	1,9	19 854	2,4
35-49 år	1 410	0,1	3 124	0,3	5 062	0,5
50-66 år	11 746	1,1	12 129	1,2	12 563	1,2
67-79 år	22 092	4,4	22 116	4,4	22 143	4,4
80-89 år	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7	-1 248	-0,7
90 år og over	436	1,0	436	1,0	436	1,0
<b>Sum</b>	<b>50 257</b>	<b>1,0</b>	<b>58 084</b>	<b>1,1</b>	<b>67 056</b>	<b>1,3</b>

Utvalget har lagt til grunn SSBs middelalternativ for fruktbarhet og levealder. Også for nettoinnvandring har utvalget lagt til grunn middelalternativet. I tillegg har utvalget foretatt alternative utgiftsberegninger med hhv. lav og høy nettoinnvandring. Tabell 1 viser anslått befolkningsendring fra 1. januar 2015 til 1. januar 2016 i tre alternativer.

Det er betydelig variasjon i anslått endring innen de ulike aldersgruppene. Færre 2-5-åringene trekker isolert sett i retning av lavere utgifter til barnehage. En betydelig vekst i antall eldre i aldersgruppen 67-74 år og over 90 år bidrar isolert sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten, mens færre eldre i alderen 80-89 år trekker litt i motsatt retning. Utvalget understreker at det er usikkerhet knyttet til anslagene på befolkningsvekst. Anslått vekst i total folkemengde i tabell 1 varierer mellom 1,0 og 1,3 pst.

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

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

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

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

Beregningene tar utgangspunkt i hoveddelen av kommunesektorens faktiske driftsutgifter. I beregningene benyttes kostnadsnøklene i inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner for 2015, som vist i statsbudsjettet for 2015 (Prop. 1 S (2014-2015)) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet).

Fra og med beregningsopplegget for 2014 endret utvalget hvilke tjenester som skal inngå i beregningene. Utvalget var delt i et flertall og et mindretall angående reduksjonen i omfanget av tjenester. Tidligere har alle deler av kommunenes og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter som inngår i kostnadsnøkkelen for inntektssystemet vært medregnet. Beregningsopplegget som ble skissert i utvalgets vårrapport for 2013, innebar at utgiftsframskrivningen tydeligere avgrenses til individrettede tjenester, slik som barnehage, grunnskole, videregående opplæring, pleie og omsorg, primærhelsetjeneste, sosiale tjenester og kollektivtransport. Dette representerer om lag 75 prosent av kommunesektorens samlede driftsutgifter (eks. finansutgifter) og er tjenester hvor det vil være nødvendig å øke ressursbruken tilnærmet proporsjonalt med antall brukere for å opprettholde tjenestetilbudet når antall brukere øker.

Beregning av mer-/mindretgifter for 2016 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2015. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2013 (KOSTRA-tall),

framskrevet til 2015 med anslått vekst i kommunesektorens frie inntekter. Driftsutgiftene inkluderer avskrivninger.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 266 mrd. kroner i 2015. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 54 mrd. kroner. De samlede utgiftene som ligger til grunn for beregningene er anslått til 320 mrd. kroner i 2015. Anslaget på brutto driftsutgifter i 2015 framkommer som brutto driftsutgifter i 2013, på henholdsvis 250 mrd. kroner for kommunene og 49 mrd. kroner på fylkeskommunene, framskrevet med veksten i frie inntekter fra 2013 til 2015 på 6,7 prosent for kommunene og 9,2 prosent for fylkeskommunene.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til formålene som inngår i beregningene samt hvilken andel de utgjør av de samlede driftsutgiftene til nasjonale velferdstjenester er vist i tabell 2. Beregning av mer- og mindreutgifter for 2015 i pkt. 5 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for 2015 i tabell 2.

*Tabell 2 Kommunesektorens driftsutgifter, inkludert avskrivninger til nasjonale velferdstjenester<sup>1)</sup>. Anslag 2015*

	Mrd. kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	266,6	0,832
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	54,6	0,168
<b>Sum</b>	<b>320,2</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.

Fordeelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er basert på en forenkling av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for kommunesektoren. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter barnehage, grunnskole, helse- og sosialsektoren og samhandlingsreformen. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og kollektivtransport. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover de aldersrelaterte kriteriene er tatt ut.

Utvalget har tidligere ikke tatt hensyn til de etterspørselskriteriene som ikke har vært rendyrkede alderskriterier. Med den endrede beregningsmetoden i 2014 inkluderte utvalget fra og med anslaget for 2015 også vektingen av enkelte av de øvrige sosiale kriteriene som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Vektingen av disse kriteriene er lagt på de tilhørende alderskriteriene, og alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1.

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

Når for eksempel aldersgruppa 6-15 år har en vekt på 0,328 i den kommunale kostnadsnøkkelen, er tolkningen at 32,8 prosent av kommunenes utgifter til tjenestene som er omfattet av beregningene, kan knyttes til denne aldersgruppa.

Tabell 3 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Sammenvektet kostnadsnøkkel
0-1 år	0,043	0,005	0,036
2-5 år	0,152	0,010	0,128
6-15 år	0,328	0,116	0,293
16-18 år	0,014	0,694	0,128
19-20 år	0,011	0,024	0,013
21-22 år	0,011	0,020	0,013
23-34 år	0,052	0,123	0,064
35-49 år	0,067	0,001	0,056
50-66 år	0,054	0,001	0,045
67-79 år	0,095	0,005	0,080
80-89 år	0,106	0,002	0,089
90 år og over	0,067	0,000	0,056
Sum	1,000	1,000	1,000

#### 4.4 Beregnede mer- og mindretgifter i 2016 knyttet til den demografiske utviklingen

I pkt. 2 ble det redegjort for anslått befolkningsvekst fra 2015 til 2016 i tre alternativer. I dette avsnittet legger utvalget fram beregninger av utgiftsendringer knyttet til de tre alternativene.

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

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

På bakgrunn av forventet befolkningsutvikling fra 2015 til 2016 i tråd med SSBs middelalternativ for befolkningsvekst (alternativ MMMM), anslår utvalget at merutgiftene for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester vil utgjøre om lag 2,1 mrd. kroner i 2015. Dette tilsvarer en vekst i driftsutgiftene på de samme tjenestene på om lag 1,0 prosent. Anslaget bygger på de beregningsmessige forutsetningene omtalt i pkt. 3.

Hele den samlede merutgiften på om lag 2,1 mrd. kroner er knyttet til kommunene. Fylkeskommunene forventes i disse beregningene ikke å få verken mer- eller mindretgifter. Nedgangen i behovet for tjenester innenfor videregående opplæring på 0,2 mrd. kroner vil i hovedsak bli oppveid av en forventet økning av behovet for samferdselstjenester og noe for tannhelsetjenester.



Tabell 4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. SSBs middelalternativ (alt. MMMM).

	Kostnadsnøkkel	Samlede utg. (mrd. 2015-kr)	Utgift per innb. (2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	0,036	11,6	97 194	1 894	184
2-5 år	0,128	41,0	161 292	-3 128	-505
6-15 år	0,293	93,7	150 523	5 657	852
16-18 år	0,128	41,1	209 553	-1 209	-253
19-20 år	0,013	4,3	32 078	2 013	65
21-22 år	0,013	4,1	30 218	313	9
23-34 år	0,064	20,4	24 179	15 987	387
35-49 år	0,056	17,8	16 388	3 124	51
50-66 år	0,045	14,3	13 643	12 129	165
67-79 år	0,080	25,7	51 223	22 116	1 133
80-89 år	0,089	28,3	160 179	-1 248	-200
90 år og over	0,056	17,8	409 401	436	178
<b>Sum</b>	<b>1,000</b>	<b>320,2</b>	<b>61 988</b>	<b>58 084</b>	<b>2 066</b>

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

Tabell 5 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2015 til 2016. Alternativer med hhv. lav og høy nettoinnvandring

	Utgift per innb. (2015-kr)	Lav nettoinnvandring		Høy nettoinnvandring	
		Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)	Anslått endring i folketall 2015-2016	Mer-/mindreutgift (mill. 2015-kr)
0-1 år	97 194	1 592	155	2 215	215
2-5 år	161 292	-3 499	-564	-2 698	-435
6-15 år	150 523	4 832	727	6 616	996
16-18 år	209 553	-1 469	-308	-894	-187
19-20 år	32 078	1 777	57	2 287	73
21-22 år	30 218	-33	-1	720	22
23-34 år	24 179	12 621	305	19 854	480
35-49 år	16 388	1 410	23	5 062	83
50-66 år	13 643	11 746	160	12 563	171
67-79 år	51 223	22 092	1 132	22 143	1 134
80-89 år	160 179	-1 248	-200	-1 248	-200
90 år og over	409 401	436	178	436	178
<b>Sum</b>	<b>61 988</b>	<b>50 257</b>	<b>1 665</b>	<b>67 056</b>	<b>2 531</b>

Gitt forutsetningene omtalt i pkt. 3 og en befolkningsutvikling med lav nettoinnvandring, kan merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen anslås til 1,7 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner lavere enn middelalternativet.

Med forutsetninger om høy nettoinnvandring kan merutgiftene anslås til om lag 2,5 mrd. kroner, dvs. om lag 0,4 mrd. kroner mer enn middelalternativet.

Utvalget viser til den store usikkerheten som knytter seg til å anslå befolkningsutviklingen og de demografiske kostnadene som dette gir kommunesektoren. Fra 2014 til 2015 var det størst

avvik mellom prognosene og faktisk utvikling for 0-1 og 2-5 åringer, jf. tabell 6. Dette kan tyde på at framskrivningene har overvurdert fødselsratene noe.

#### 4.5 Mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2015–oppdaterte beregninger

I TBUs notat til 1. konsultasjonsmøte i 2014 ble de samlede merutgiftene i 2015 knyttet til den demografiske utviklingen anslått til om lag 3,1 mrd. kroner, gitt forutsetningene i pkt. 3. Anslaget var bl.a. basert på SSBs modell fra juni 2012 som ga en økning av folketallet fra 2014 til 2015 på om lag 66 400. Etter at SSB oppdaterte befolkningsprognosene i juni 2014 ble prognosen for veksten nedjustert til 58 400 personer. Kostnadsanslaget ble som følge av dette nedjustert med 0,6 mrd. kr, til 2,5 mrd. kroner. Dette anslaget ble lagt til grunn i statsbudsjettet for 2015.

SSB publiserte 19. februar 2015 befolkningstall per 1. januar 2015 som viste at den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ble om lag 56 700, dvs. 1 700 færre enn lagt til grunn i statsbudsjettet og 9 600 færre enn det som ble lagt til grunn i anslaget som utvalget gjorde våren 2014.

Sett i forhold til fjorårets notat til det første konsultasjonsmøtet, ble befolkningsutviklingen svakere enn anslått i de fleste aldersgrupper opp til 66 år, mens den ble noe høyere for gruppene over 67 år. I sum blir derfor de anslåtte merutgiftene på et lavere nivå enn i beregningen som ble foretatt til det første konsultasjonsmøtet 2014. Det oppdaterte anslaget for aldersgruppene opp til 66 år ligger om lag 950 mill. kroner lavere enn anslaget til det første konsultasjonsmøtet i 2014, mens gruppene over 67 år trekker i motsatt retning og vil ligge på om lag 250 mill. kroner høyere. Tidligere har avviket mellom prognoser og faktiske befolkningstall hovedsakelig vært relatert til en usikkerhet knyttet til innvandring. I den faktiske befolkningsveksten fra 2014 til 2015 ser denne faktoren ut til å gi mindre utslag. Derimot har fødselsratene bidratt til lavere vekst enn prognosene antydte.

*Tabell 6 Endring i innbyggertall gjennom 2014 og beregnede merutgifter i kommunesektoren i 2015 knyttet til endring i befolkningen gjennom 2014. Mill. 2014-kroner*

Aldersgruppe	Framskrivning i TBU vår 2014		Framskrivning til statsbudsjettet 2015		Endelige tall per 1.1.2015, publisert 19.2.2014	
	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift	Absolutt endring	Mer-/mindreutgift
0-1 år	2 346	234	-408	-41	-1 295	-129
2-5 år	1 720	276	-246	-39	-495	-79
6-15 år	5 560	806	5 270	764	4 347	630
16-18 år	-1 148	-226	-1 071	-211	-1 086	-214
19-22 år	1 016	25	1 144	28	344	8
23-34 år	20 017	377	17 898	337	18 354	345
35-66 år	14 078	253	13 053	234	12 558	226
67-74 år	19 120	1 102	19 214	1 108	19 392	1 118
75-79 år	4 803	277	4 754	274	4 950	286
80-89 år	-1 948	-321	-2 044	-336	-1 432	-236
90 år og over	788	331	854	359	1 109	466
	<b>66 352</b>	<b>3 134</b>	<b>58 418</b>	<b>2 476</b>	<b>56 746</b>	<b>2 421</b>

Dersom en tar utgangspunkt i SSBs befolkningsframskrivninger fra sommeren 2014, som ble lagt til grunn for demografianslaget i statsbudsjettet for 2015, ble den faktiske befolkningsutviklingen 1700 personer færre enn prognosene for 2014. Det er fortsatt de yngste aldergruppene som har blitt noe mindre, mens de eldste trekker i motsatt retning. Oppdatering fra prognosene for vekst i 2014, foretatt til statsbudsjettet for 2015, til faktisk vekst for 2014, reduserte anslagene for demografikostnader med ytterligere 0,1 mrd. kroner.

# *Vedlegg*

## Vedlegg 1

# Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2011-2014. Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2011-2014. Bokførte verdier. Mill. kroner og endring i prosen

	Millioner kroner				Endring i pst.	
	2011	2012	2013	2014	des.13	13/14
<b>A. Inntekter</b>	392 468	416 728	439 583	460 150	5,5	4,7
Skatter	133 930	143 501	151 780	155 027	5,8	2,1
Avgifter	9 677	10 156	11 033	11 530	8,6	4,5
Formuesinntekter	19 779	17 483	17 267	18 169	-1,2	5,2
<i>Renteinntekter</i>	5 278	5 735	5 714	5 771	-0,4	1,0
<i>Utbytte</i>	8 736	4 948	5 065	5 242	2,4	3,5
<i>Uttak fra forretningsdrift</i>	1 576	2 333	1 809	1 872	-22,5	3,5
<i>Bompenger, leieinntekter av naturressurser mv</i>	4 189	4 465	4 680	5 283	4,8	12,9
Betalinger for offentlige tjenester mv.	50 851	53 695	56 146	58 820	4,6	4,8
Løpende overføringer	178 231	191 893	203 356	216 605	6,0	6,5
<i>Overføringer fra offentlig forvaltning</i>	173 543	187 161	197 785	210 839	5,7	6,6
<i>Overføringer fra statsforvaltningen</i>	173 543	187 161	197 785	210 839	5,7	6,6
Andre innenlandske overføringer	4 688	4 731	5 571	5 766	17,8	3,5
<b>B. Løpende utgifter</b>	393 434	420 785	445 658	466 185	5,9	4,6
Lønnskostnader	210 376	223 551	237 420	248 472		
Kjøp av varer og tjenester	76 275	77 987	82 991	87 459	6,4	5,4
Kapitalslit (ifm. løpende utgifter)	33 148	36 877	38 591	39 712		
Formuesutgifter	12 138	12 691	12 683	12 937	-0,1	2,0
<i>Renteutgifter</i>	12 138	12 691	12 683	12 937	-0,1	2,0
Stønader i naturalia (produktkjøp til husholdninger)	20 743	22 191	23 427	24 825	5,6	6,0
Stønader i kontanter til husholdninger	11 066	11 281	12 089	12 694	7,2	5,0
Subsidier	13 446	13 877	14 700	15 141	5,9	3,0
Løpende overføringer	14 840	21 035	22 335	23 452	6,2	5,0
<i>Overføringer til offentlig forvaltning</i>	3 116	8 542	8 751	9 188	2,4	5,0
<i>Overføringer til statsforvaltningen</i>	3 116	8 542	8 751	9 188	2,4	5,0
<i>Overføringer til ideelle organisasjoner</i>	11 721	12 491	13 583	14 262	8,7	5,0
<i>Andre innenlandske overføringer</i>	4	2	2	2	0,0	0,0
Kapitaloverføringer	1 403	1 296	1 421	1 492	9,6	5,0
<b>C. Nettoformuesendring fra drift (A-B)</b>	-965	-4 057	-6 076	-6 035		
<b>D. Nettoinvestering i ikke-finansiell kapital</b>	15 395	11 584	15 413	19 019	33,1	23,4
Bruttoinvestering i fast realkapital og FoU	50 269	50 693	55 922	60 745	10,3	8,6
<i>Anskaffelse av fast realkapital og FoU</i>	50 346	50 764	56 050	60 873	10,4	8,6
<i>Salg av fast realkapital (-)</i>	-78	-71	-128	-128	80,3	0,0
Kapitalslit (-)	-33 148	-36 877	-38 591	-39 712	4,6	2,9
Netto anskaffelse av ikke-finansiell ikke-produsert kapital	-1 726	-2 232	-1 918	-2 013	-14,1	5,0
<i>Kjøp av ikke-finansiell ikke-produsert kapital</i>	1 393	1 356	1 588	1 667	17,1	5,0
<i>Salg av ikke-finansiell ikke-produsert kapital (-)</i>	-3 119	-3 588	-3 505	-3 680	-2,3	5,0
<b>E. Totale utgifter (B+D)</b>	408 829	432 369	461 072	485 204	6,6	5,2
<b>F. Nettofinansinvestering (A-E)</b>	-16 360	-15 641	-21 489	-25 054		
Lønn (egne investeringsarbeider)	177	213	125	129	-41,3	3,2
Varer og tjenester (egne investeringsarbeider)	1 044	1 038	1 145	1 205	10,3	5,2

Kilde: Statistisk sentralbyrå

**Vedlegg 2****Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner. 2014  
Kommuner og fylkeskommuner***Tabell 2.1 Hovedtall for drift, investering og finansiering. Millioner kroner*

	2014			Sum	2013 Sum
	Kommuner eks. Oslo	Oslo	Fylkes- kommunene		
<b>Drift</b>					
1. Brutto driftsinntekter	324 810	49 705	68 100	442 615	429 186
2. Brutto driftsutgifter	310 181	48 942	64 113	423 236	404 970
3. Brutto driftsresultat (1-2)	14 628	764	3 987	19 379	24 216
4. Renteinntekter	8 275	1 667	1 445	11 387	11369
4.a Herav utbytte	2 652	1 012	461	4 125	4117
4.b Herav gevinst omløpsmidler	1 351	0	18	1 368	1834
5. Renteutgifter	9 386	691	1 453	11 530	11026
5.a Herav tap finansielle omløpsmidler	336	0	0	336	236
6. Netto renter	-1 111	976	-9	-144	343
7. Avdragsinntekter	301	15		316	310
8. Avdragsutgifter	10 069	1 118	1 934	13 120	12 361
9. Netto avdrag	-9 767	-1 103	-1 934	-12 804	-12 051
10. Utlån	160	29		189	183
11. Netto driftsresultat (3+6+9-10)	3 590	608	2 044	6 242	12 325
<b>Investering</b>					
12. Brutto investeringsutgifter	39 932	3 847	14 288	58 067	53 855
13. Tilskudd, refusjoner, salg fast eiendom	12 450	491	6 571	19 512	13 214
<b>Finansiering</b>					
14. Overskudd før lån (3+6-12+13)	-13 964	-1 616	-3 739	-19 319	-16 082
15. Bruk av lån (netto)	27 256	-647	6 103	32 712	30 908
16. Netto premieavvik	-348	169	-629	-807	404
17. Netto anskaffelse av midler (15+13+11-12+16)	3 017	-3 226	-198	-407	2 996
<b>Nøkkeltall</b>					
Brutto driftsresultat i pst av innt.	4,5 %	1,5 %	5,9 %	4,4 %	5,6 %
Renter/avdrag i pst av innt.	3,3 %	0,3 %	2,9 %	2,9 %	2,7 %
Netto driftsresultat i pst av innt.	1,1 %	1,2 %	3,0 %	1,4 %	2,9 %
Brutto inv i pst av innt.	12,3 %	7,7 %	21,0 %	13,1 %	12,5 %
Oversk før lån i pst av innt.	-4,3 %	-3,3 %	-5,5 %	-4,4 %	-3,7 %
Lån i pst av brutto investeringsutgifter	68,3 %	-16,8 %	42,7 %	9,4 %	57,4 %

### Vedlegg 3

## Statlige overføringer til kommunesektoren i 2015. 1000 kr.

### Øremerkede tilskudd

Kap.	Post Navn	RNB 2014	Saldert budsjett 2015
<i>Kunnskapsdepartementet</i>			
225	<b>Tiltak i grunnopplæringen</b>		
	60 Tilskudd til landslinjer	191 091	202 772
	62 Tilskudd til de kommunale sameskolene i Snåsa og Målselv	22 290	23 003
	63 Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	57 533	58 551
	65		
	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg (kap. 582.60 i 2013)	533 300	465 500
	66 Tilskudd til leirskoleopplæring	45 433	46 887
	67 Tilskudd til opplæring i finsk	8 136	8 306
	68 Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	246 870	256 167
	69 Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskole reformen	227 538	222 194
226	<b>Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen</b>		
	60 Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	38 432	39 662
	62 Tilskudd for økt lærertetthet	372 168	384 077
	63 Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsats fra 1.-4. trinn		200 000
227	<b>Tilskudd til særskilte skoler</b>		
	60 Tilskudd til Moskva og Murmansk skolen	2 111	2 179
	61 Tilskudd til voksenopplæring i Andebu kommune	4 797	4 951
	62 Tilskudd til Fjellheimen leirskole	5 716	5 899
258	<b>Tiltak for livslang læring</b>		
	60 Tilskudd til karriereveiledning	30 000	30 960
287	<b>Forskningsinstitutter og andre tiltak</b>		
	60 Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	219 000	226 008
	<b>Sum</b>	<b>2 004 415</b>	<b>2 177 116</b>
<i>Kulturdepartementet</i>			
310	<b>Tilskudd til trossamfunn m.m.</b>		
	60 Tilskudd til livssynsneutrale seremonirom (kap. 314.60 i 2013)	10 330	10 661
320	<b>Allmenne kulturformål</b>		
	60 Kulturkort for ungdom	3 900	
323	<b>Musikkformål</b>		
	60 Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge		19 959
342	<b>Kirkebygg og gravplasser</b>		
	60 Rentekompensasjon - kirkebygg (kap. 582.61 i 2013)	55 600	58 475
	<b>Sum</b>	<b>69 830</b>	<b>89 095</b>
<i>Justis- og beredskapsdepartementet</i>			
430	<b>Kriminalomsorgsdirektoratet</b>		
	60 Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	92 300	90 554
440	<b>Politiidirektoratet - politi- og lensmannsetaten</b>		
	60 Tilskudd til kommuner til SLT-tiltak	5 330	5 501
	<b>Sum</b>	<b>97 630</b>	<b>96 055</b>
<i>Kommunal- og moderniseringsdepartementet</i>			
551	<b>Regional utvikling og nyskaping</b>		
	60 Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 166 306	1 144 600

	61 Næringsrettede midler til regional utvikling, kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift	505 287	360 700
<b>552</b>	<b>Nasjonalt samarbeid for regional utvikling</b>		
	62 Nasjonale tiltak for lokal samfunnsutvikling	30 000	
<b>567</b>	<b>Nasjonale minoriteter</b>		
	60 Tiltak for rom (kap. 1540.60 i 2013)	5 050	6 000
<b>575</b>	<b>Ressurskrevende tjenester</b>		
	60 Toppfinansieringsordning	6 863 205	8 058 700
<b>581</b>	<b>Bolig- og bomiljøtiltak</b>		
	61 Husleietilskudd	2 300	5 000
<b>590</b>	<b>Byutvikling og planlegging</b>		
	61 Bærekraftig byutvikling (del av kap. 1400.61 i 2013)	37 000	18 550
	65 Områdesatsing i byer (kap. 1400.65 Groruddalen i 2013)	42 000	29 000
	<b>Sum</b>	<b>8 651 148</b>	<b>9 622 550</b>
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i>			
<b>621</b>	<b>Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering</b>		
	63 Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	191 720	172 720
<b>634</b>	<b>Arbeidsmarkedstiltak</b>		
	60 Tilskudd til arbeids- og utdanningsreiser i Oslo kommune	23 800	
	<b>Sum</b>	<b>215 520</b>	<b>172 720</b>
<i>Helse- og omsorgsdepartementet</i>			
<b>718</b>	<b>Rusmiddelforebygging</b>		
	63 Rusmiddeltiltak	16 484	17 011
<b>719</b>	<b>Annet folkehelsearbeid</b>		
	60 Kommunetilskudd	6 672	22 552
<b>761</b>	<b>Omsorgstjeneste</b>		
	60 Kommunale kompetansetiltak	258 888	113 460
	61 Vertskommuner	947 723	949 150
	62 Dagaktivitetstilbud	51 400	220 608
	63 Investeringsstilskudd	924 400	1 655 641
	64 Kompensasjon renter og avdrag	1 055 900	984 700
	66 Brukerstyrt personlig assistanse	90 004	
	67 Utviklingstiltak	73 753	71 277
	68 Kompetanse og innovasjon		259 954
<b>762</b>	<b>Primærhelsetjeneste</b>		
	60 Forebyggende helsetjenester	72 113	51 101
	61 Fengselshelsetjenesten	137 676	142 517
	62 Øyeblikkelig hjelp	419 108	586 319
	63 Allmennlegetjenester	128 208	133 411
<b>763</b>	<b>Rustiltak</b>		
	61 Kommunalt rusarbeid	441 068	
<b>764</b>	<b>Psykisk helse</b>		
	60 Psykisk helsearbeid	268 643	
<b>765</b>	<b>Psykisk helse og rusarbeid</b>		
	60 Kommunale tjenester		319 308
	61 Kompetansetiltak		52 532
	62 Rusarbeid		448 874
<b>783</b>	<b>Personell</b>		
	61 Turnustjeneste	133 400	137 669
	<b>Sum</b>	<b>5 025 440</b>	<b>6 166 084</b>



<b>Barne- og likestillings og inkluderingsdepartementet</b>			
<b>840</b>	<b>Krisetiltak</b>		
	61 Tilskudd til incest- og voldtektsentre	77 500	79 980
<b>854</b>	<b>Tiltak i barne- og ungdomsvernet</b>		
	60 Kommunalt barnevern	573 356	627 183
	61 Utvikling i kommunene	29 719	31 702
<b>855</b>	<b>Statlig forvaltning av barnevernet</b>		
	60 Tilskudd til kommunene	192 207	198 358
<b>857</b>	<b>Barne- og ungdomstiltak</b>		
	60 Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn	22 456	28 175
	61 Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom	116 000	136 934
	<b>Sum</b>	<b>1 011 238</b>	<b>1 102 332</b>
<b>Nærings- og fiskeridepartementet</b>			
<b>919</b>	<b>Diverse fiskeriformål</b>		
	60 Tilskudd til kommuner	481 662	540 000
	<b>Sum</b>	<b>481 662</b>	<b>540 000</b>
<b>Landbruks- og matdepartementet</b>			
<b>1143</b>	<b>Statens landbruksforvaltning</b>		
	60 Tilskudd til veterinærdekning	132 449	134 933
	<b>Sum</b>	<b>132 449</b>	<b>134 933</b>
<b>Samferdselsdepartementet</b>			
<b>1320</b>	<b>Statens vegvesen</b>		
	61 Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	225 000	221 500
	62 Skredsikring fylkesveger	564 000	580 356
	63 Tilskudd til gang- og sykkelveger		85 000
<b>1330</b>	<b>Særskilte transporttiltak</b>		
	60 Særskilt tilskudd til kollektivtransport	78 300	46 248
	61 Belønningsordningen for bedre kollektivtransport mv.	1 010 300	1 300 550
	62 Belønningsordning sykkelveier	10 000	
	63 Særskilt tilskudd til Fornebubanen		25 000
<b>1360</b>	<b>Kystverket</b>		
	60 Tilskudd til fiskerihavneanlegg	61 980	63 963
	<b>Sum</b>	<b>1 949 580</b>	<b>2 322 617</b>
<b>Klima- og miljødepartementet</b>			
<b>1400</b>	<b>Klima- og miljødepartementet</b>		
	62 Den naturlige skolesekken	3 500	2 500
	63 Forvaltningsplaner for områder vernet etter markaloven	1 000	
	65 Områdesatsing i byer		10 000
<b>1420</b>	<b>Miljødirektoratet</b>		
	61 Tilskudd til klimatilpassingstiltak		2 000
	69 Oppryddingstiltak	39 845	41 120
<b>1429</b>	<b>Riksantikvaren</b>		
	60 Kulturminnearbeid i kommunene	2 000	4 000
	<b>Sum</b>	<b>46 345</b>	<b>59 620</b>
<b>Olje- og energidepartementet</b>			
<b>1800</b>	<b>Administrasjon</b>		
	60 Tilskudd til kommuner	1 650	
<b>1820</b>	<b>Norges vassdrags- og energidirektorat</b>		
	60 Tilskudd til flom- og skredforebygging	24 000	14 000
	<b>Sum</b>	<b>25 650</b>	<b>14 000</b>

**Folketrygden**

2755	Helsetjenester i kommunene mv.		
	62 Fastlønnsordning fysioterapeuter	309 000	336 000
	<b>Sum</b>	<b>309 000</b>	<b>336 000</b>
	<b>Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)</b>	<b>20 019 907</b>	<b>22 833 122</b>

**Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)<sup>1)</sup>**

225	Tilskudd i grunnopplæringen		
	64 Tilskudd til opplæring til barn og unge som søker opphold i Norge	122 445	160 410
231	Barnehager		
	63 Tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder	130 173	134 339
490	Utlendingsdirektoratet		
	60 Tilskudd til vertskommuner for statlige mottak for asylsøkere og flyktninger	311 175	286 303
821	Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere		
	60 Integreringstilskudd	5 771 967	6 881 469
	61 Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	419 087	434 534
	62 Kommunale innvandreriltak	221 146	283 146
822	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere		
	60 Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 608 600	1 572 481
854	Tiltak i barne- og ungdomsvernet		
	65 Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak knyttet til enslige mindreårige asylsøkere og flyktninger	664 930	1 205 158
	<b>Sum</b>	<b>9 249 523</b>	<b>10 957 840</b>

**Andre poster utenfor kommuneopplegget<sup>1)</sup>**

1632	Kompensasjon for merverdiavgift		
	61 Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	19 800 000	20 200 000
	<b>Sum</b>	<b>19 800 000</b>	<b>20 200 000</b>
	<b>Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget</b>	<b>29 049 523</b>	<b>31 157 840</b>

**Rammeoverføringer til kommunesektoren**

571	Rammetilskudd til kommuner		
	60 Innbyggertilskudd	115 788 247	115 236 851
	61 Distriktilskudd Sør-Norge	378 317	396 917
	62 Nord-Norge- og Namdalstilskudd	1 503 297	1 560 813
	63 Småkommunetilskudd	946 140	963 501
	64 Skjønnstilskudd	2 134 100	2 016 000
	66 Veksttilskudd	61 198	393 386
	67 Storbytilskudd	420 280	440 132
	<b>Sum rammeoverføringer kommuner</b>	<b>121 231 579</b>	<b>121 007 600</b>
572	Rammetilskudd til fylkeskommuner		
	60 Innbyggertilskudd	28 776 999	30 522 308
	62 Nord-Norge-tilskudd	599 430	622 092
	64 Skjønnstilskudd	556 000	624 000
	<b>Sum rammeoverføringer fylkeskommuner</b>	<b>29 932 429</b>	<b>31 768 400</b>
	<b>Sum rammeoverføringer</b>	<b>151 164 008</b>	<b>152 776 000</b>

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

## **Vedlegg 4**

# **Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering**

## **1 Innledning**

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

Tabellene etter kommuneregnskapets oppstillingsmåte gir tall etter de samme begrep som finnes i den enkelte kommunes og fylkeskommunes regnskap. Disse tabellene gir derfor endringstall som kan sammenlignes med utviklingen i egen kommune.

Med forbehold om virkningen av de ulikeheter i omfang mv. som nevnes i punkt 2 nedenfor, gir de to tabellsett opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

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

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

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

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

### 3 Ulike underskuddsbegrep

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

### 4 Sammenhengen mellom nasjonalregnskapets artsinndeling og kostraarter

For at den enkelte kommune- og fylkeskommune også skal kunne sammenlikne utviklingen i egen kommune med tall etter nasjonalregnskapets gruppering gis det her en oversikt over sammenhengen mellom de to grupperingene. De funksjonene som er definert som kommuneforvaltningens forretningsdrift ifølge nasjonalregnskapets gruppering holdes utenfor. Summering over alle andre funksjoner i kostra vil generelt kunne frembringe følgende nasjonalregnskapsarter:

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

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

## 5 Enkelte avledede begreper

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

a) <b>Konsum i kommuneforvaltningen</b>	= Lønnskostnader + Produktinnsats + Kapitalslit + Produktkjøp til husholdninger - Gebyrer + Driftsresultat i VAR-sektoren (funksjonene 340 - 357)
b) <b>Bruttoprodukt</b>	= Lønnskostnader + Kapitalslit + Driftsresultat i VAR-sektoren
Kapitalslitet fremkommer ikke direkte i kommuneregnskapet, men er beregnet ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.	
c) <b>Nettoinvesteringer</b>	= Bruttoinvesteringer - Kapitalslit

## 6 Kommunalt konsum – Sammenheng mellom COFOG og KOSTRA funksjoner

I kapittel 4.1 vises utviklingen i kommunalt konsum. Utgiftene er gruppert ut fra en internasjonal standard for gruppering av offentlige utgifter (COFOG). Tabellen under viser sammenhengen mellom COFOG og tilhørende funksjoner i KOSTRA for kommuner og fylkeskommuner.

	Kommuner	Fylkeskommuner
Alminnelig offentlig tjenesteyting	110, 120, 121, 130, 170-173, 180, 190	400, 410, 420, 421, 430, 440, 450, 460, 465, 480, 490
Offentlig orden/trygghet	338, 339	
Næringsøkonomiske formål	271, 273, 320, 321, 325, 329, 330, 332-334	700, 705, 710, 711, 720-722, 730-732, 734
Miljøvern	350, 353-355, 357 og 360	715, 716
Bolig og nærmiljø	265, 283, 300-305, 315, 340, 345	
Helse	232, 233, 241, 253, 255, 256, 261	660,665
Fritid, kultur og religion	231, 335, 365, 370, 373, 375, 377, 380, 381, 385, 386, 390, 392, 393	740, 750, 760, 770-772, 775, 790
Utdanning	202, 213, 214, 222, 223, 383	510, 515, 520-532, 538, 539, 554, 559-562, 570, 581, 590, 730
Sosial beskyttelse	201, 211, 215, 221, 234, 242-244, 251, 252, 254, 262, 272, 275, 276, 281, 282, 285, 310	733

## Vedlegg 5

### Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 5.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere<sup>1)</sup>

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 <sup>2)</sup>	2003
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00
Fylkeskommuner	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24
Kommuneforvaltningen	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

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

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

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

Tabell 5.2 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 inntektsåret. Innbetalingen av etterskuddsskatt foretas året etter inntektsåret

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

## **Vedlegg 6**

### **Definisjonskatalog**

#### *Aktivitetsutvikling*

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

#### *Avskrivninger*

Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforingelsen 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 driftsresultat*

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.  
Se gjerne under begrepet "netto driftsresultat" i tillegg.

Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter - brutto driftsutgifter

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

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

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)

Verdiskapningen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet.

Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land. I BNP for Fastlands-Norge medregnes kun fastlandsøkonomien, dvs petroleumsvirksomhet og utenrikssjøfart er holdt utenom.

#### *Brutto investeringsutgifter*

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



### *Deflator*

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

### *Driftsinntekter*

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

### *Driftsutgifter*

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

### *Eiendomsskatt*

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

### *Fast realkapital*

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

### *Frie inntekter*

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

inntekter”). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

#### *Kapitalslit*

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

#### *Kapitalutgifter*

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

#### *Kommunalt konsum*

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

#### *Kommuneforvaltningen*

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

#### *Korrigerede frie inntekter*

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

#### *KOSTRA*

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

#### *Langsiktig lånegjeld*

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

### *Løpende utgifter*

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

### *Nasjonalregnskapet*

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

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

### *Netto driftsresultat*

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

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

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

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

Motpost avskrivninger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990

Netto gjeld

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

### *Netto renter og avdrag*

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

### *Nominell vekst*

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

### *Næringskatter*

Overføringer til offentlig forvaltning fra innenlandske produsenter i form av skatter og avgifter som er knyttet til produksjonsvirksomheten, men som ikke varierer i takt med produksjonen av produkter. De viktigste næringskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.).

Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

#### *Overskudd før lånetransaksjoner*

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

#### *Produksjonsskatter*

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

#### *Produktinnsats (vareinnsats)*

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

#### *Produktskatter*

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

#### *Realinvesteringer*

Tilvekst i realkapital.

#### *Realkapital*

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

#### *Reell vekst*

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

#### *Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget*

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntektene omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget. Se også TBUs faste vedlegg 4.

#### *Samlede inntekter*

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

#### *Skatt på inntekt og formue*

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

#### *Skattøre*

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

#### *Underskudd før lånetransaksjoner*

Se under begrepet "overskudd før lånetransaksjoner".

#### *Utførte timeverk*

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

*Utgifter i kommunesektoren*

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

## **Vedlegg 7**

### **Utvalgets mandat og sammensetning**

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

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

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

Utvalet skal arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og regionaldepartementet.

#### II

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

#### III

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

#### IV

Kommunal- og regionaldepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

## Utvalget har for tiden følgende sammensetning

### *Utvalgsmedlemmer:*

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

### *Sekretariatet:*

Seniorrådgiver Trond Hjelmervik Hansen, KS  
Fagsjef Rune Bye, KS  
Seniorrådgiver Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå  
Rådgiver Jostein Birkelund, Statistisk sentralbyrå  
Utredningsleder Anders Harildstad, Finansdepartementet  
Seniorrådgiver Arild Kormeseth, Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Seniorrådgiver Even Vaboen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Seniorrådgiver Sigurd Steinsund Pedersen, Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Seniorkonsulent Torill Sundland, Kommunal- og moderniseringsdepartementet



Utgitt av:

Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: [www.publikasjoner.dep.no](http://www.publikasjoner.dep.no)

E-post: [publikasjonsbestilling@dss.dep.no](mailto:publikasjonsbestilling@dss.dep.no)

Tlf.: 22 24 00 00

Publikasjonskode: H-2341 B

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

Forsidebilde: Colourbox

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon - 04/2015