

# Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

## Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 12. mars 2019 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2020

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2020 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 2018 og bygger på tilgjengelig informasjon per 5. mars 2019. Alle tall for 2018 er anslag som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

### 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. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2018 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2019. Undersøkelsen omfatter alle fylkeskommunene og 249 kommuner, som i alt dekker 82,0 prosent av landets befolkning. Undersøkelsen omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tall fra undersøkelsen er vist i tabell 1.

*Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. 2017-2018.*

	2017	2018 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>		
Brutto driftsresultat	7,1	6,2
Netto driftsresultat	3,6	2,6
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>		
Brutto driftsresultat	6,9	5,9
Netto driftsresultat	3,5	2,4
<b>Fylkeskommunene</b>		
Brutto driftsresultat	8,1	7,5
Netto driftsresultat	4,3	3,8

<sup>1</sup> Anslag for 2018 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner og 18 fylkeskommuner.

<sup>2</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2017 til 2018 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra<sup>1</sup>. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper<sup>1</sup>. Prosent av brutto driftsinntekter. 2007-2018.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <sup>1,2</sup>
<b>Kommunesektoren</b>												
Brutto driftsresultat	4,4	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	
Netto driftsresultat	1,3	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,9
<b>Kommunene (inkl. Oslo)<sup>2</sup></b>												
Brutto driftsresultat	4,6	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	
Netto driftsresultat	1,1	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2 <sup>3</sup> / <sub>4</sub>
<b>Fylkeskommunene</b>												
Brutto driftsresultat	3,4	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	
Netto driftsresultat	2,4	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8

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

<sup>2</sup> Anslag for 2018 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 249 kommuner og 18 fylkeskommuner, men omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014-2017 var netto driftsresultat for sektoren henholdsvis 0,2; 0,2; 0,2 og 0,3 prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var tilsvarende tall 0,3; 0,2; 0,3 og 0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene 0,1; 0,1; 0,1 og 0,0 prosentpoeng høyere.

<sup>3</sup> Det er lagt til grunn at kommuner som ikke inngår i KS' regnskapsundersøkelse følger samme utvikling fra 2017 til 2018 som kommunene i regnskapsundersøkelsen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

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

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2007-2018 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene i årene 2007-2014 var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling på 2 prosent, ble netto driftsresultat kraftig forbedret i perioden 2015-2017, både i kommunene og fylkeskommunene. For sektoren samlet utgjorde netto driftsresultat henholdsvis 3,2; 4,2 og 3,9 prosent av brutto driftsinntekter i disse årene. Netto driftsresultat har etter forvaltningsreformen i 2010 vært klart høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

For 2018 anslås netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 2,9 prosent av inntektene. Tilsvarende tall for kommunene er 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub> prosent og for fylkeskommunene 3,8 prosent. Utvalgets anslag baserer seg på KS' regnskapsundersøkelse, men omfatter også foretak og interkommunale selskaper.<sup>2</sup>

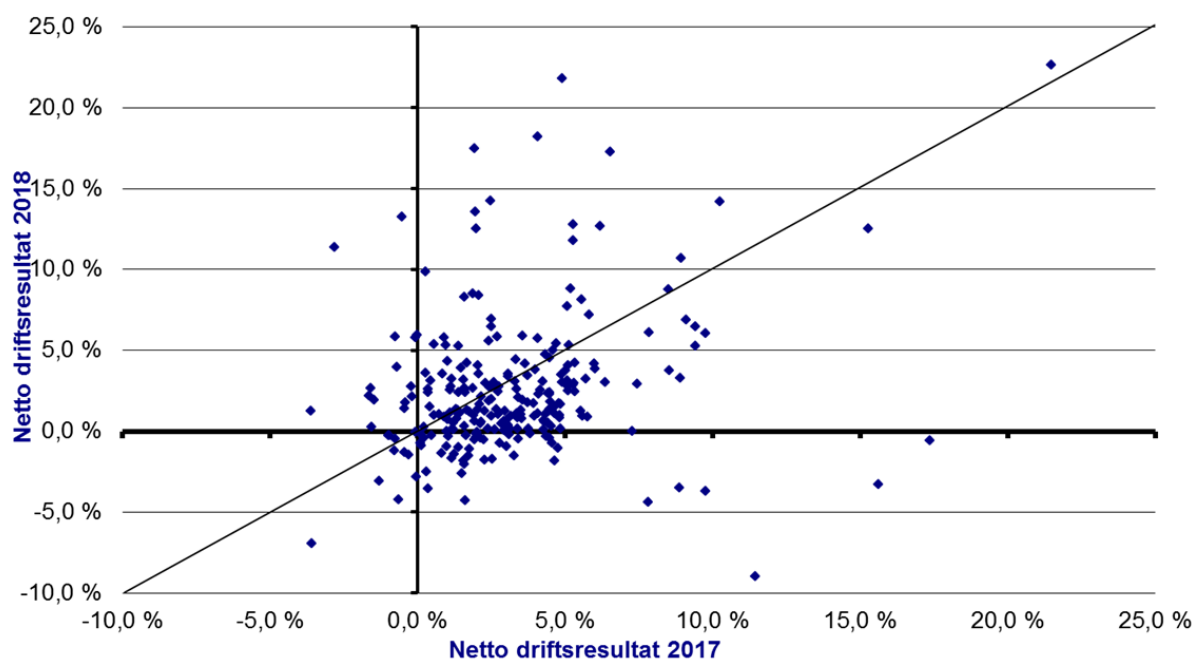
<sup>1</sup> Fram t.o.m. 2013 anbefalte utvalget at netto driftsresultat over tid burde utgjøre om lag 3 prosent av driftsinntektene for sektoren samlet. Denne anbefalingen knyttet seg til tall for kommunekassene. Siden moms-kompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 skulle føres investeringsregnskapet, og ikke lenger i driftsregnskapet, ble det anbefalte nivået redusert til 2 prosent for sektoren samlet f.o.m. samme år. Denne anbefalingen knytter seg til konserntall.

<sup>2</sup> I årene 2014-2016 var netto driftsresultat 0,2 og i 2017 0,3 prosentpoeng høyere for sektoren som helhet når foretakene og interkommunale selskaper ble tatt med.

Endringen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018 synes å ha to hovedforklaringer:

- Den underliggende veksten i driftsutgiftene var høyere enn inntektsveksten. Det gir seg utslag i et svekket brutto driftsresultat, også etter at det er tatt hensyn til effekten av endringene i netto avsetninger til bundne fond, jf. neste strekpunkt. Utgiftsveksten var relativt lik innen de store utgiftsområdene.
- Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i andre regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2017 var øremerkede inntekter større enn bruken av øremerkede midler. Dette trakk opp driftsresultatet i 2017 med nærmere 0,5 prosentpoeng for sektoren samlet, blant annet knyttet til engangstilskuddet som sammenslåingskommunene fikk dette året. I 2018 var derimot bruken av øremerkede midler om lag på nivå med øremerkede inntekter. Dette ansås å forklare vel ½ prosentpoeng av nedgangen i netto driftsresultat fra 2017 til 2018. Den underliggende resultatutviklingen synes dermed ikke å ha vært så svak som utviklingen i netto driftsresultat alene skulle tilsi.

Figur 1 Netto driftsresultat i 2017 og 2018 i prosent av inntektene. Tall for 249 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



Kilde: Statistisk sentralbyrå og KS' regnskapsundersøkelse

Driftsresultatene varierer mye fra kommune til kommune, og spredningen i 2018 er noe større enn året før. Enkelte kommuner fikk meget høye driftsresultater i 2018 som følge av store inntekter fra havbruksfondet. Et flertall av kommunene fikk imidlertid et svakere netto driftsresultat i 2018 enn i 2017. Dette framgår av figur 1 hvor 63 prosent av observasjonene ligger under hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 37 prosent styrket driftsresultatet og ligger over hjelpelinja. Fra 2017 til 2018 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat noe opp. Om lag 22 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2018, en økning fra 10 prosent i 2017. Om lag 4 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2017 og 2018.

Det at driftsresultatene for de fleste kommunene var positive i 2018, samt at mange av kommunene med negative resultater i 2018 antas å ha disposisjonsfond fra de foregående årene å trekke på, kan tilsi at antallet kommuner i ROBEK vil gå ned i løpet av året.

Netto driftsresultat var høyest i Oslo samt i kommunene med under 0–3 000 og 3–5 000 innbyggere, med et driftsresultat på rundt 4 prosent. For de mindre kommunene skyldtes dette i stor grad at de fikk høye inntekter fra havbruksfondet i 2018. I de øvrige kommunegruppene varierte netto driftsresultat fra 1,4 til 2,4 prosent, og alle disse gruppene hadde en nedgang fra 2017.

Kommunene har benyttet positive netto driftsresultat til å styrke de økonomiske bufferne. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 9,9 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2018 (8,5 prosent i 2017).

Om lag halvparten av fylkeskommunene hadde en resultatforbedring fra 2017 til 2018, men også i fylkeskommunene var det stor variasjon i driftsresultatene.

Ved beregning av netto driftsresultat er det pensjonskostnadene, ikke de løpende pensjonspremiene, som har resultateffekt. Det akkumulerte premieavviket (den gjenstående, ikke-amortiserte differansen mellom pensjonspremie og pensjonskostnader) antas å være litt høyere ved utgangen av 2018 enn året før.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte mer enn inntektene i 2018, både i kommunene og i fylkeskommunene.

## 2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Veksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2018 ble realveksten i inntektene klart høyere enn lagt opp til i det opprinnelige budsjettopplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 3. De samlede inntektene steg reelt med 3,5 mrd. kroner i fjor, hvorav 0,8 mrd. kroner var reell vekst i frie inntekter. Oppjusteringene av inntektsveksten i 2018 skyldes særlig høyere skatteinntekter enn opprinnelig lagt til grunn, men ble i noen grad motvirket av økte elektrisitetspriser som bidro til at den kommunale deflatoren ble 0,4 prosentpoeng høyere enn lagt til grunn.

Tabell 3 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2018. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2018-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2018 .....	0,5	0,1	-0,4	-0,1
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	1,3	0,3	-0,2	0,0
Revidert budsjett 2018 inkl. avtale.....	2,0	0,4	-2,6	-0,7
Nasjonalbudsjettet 2019 .....	2,7	0,6	-1,6	-0,4
Anslag nå .....	3,5	0,7	0,8	0,2

Kilde: Finansdepartementet

Skatteanslaget for kommunene og fylkeskommunene i 2018 ble satt opp med 2,4 mrd. kroner i Nasjonalbudsjettet 2019, knyttet til store uttak av utbytter fra personlig skattytere for inntektsåret 2017. Regnskapstallene for 2018 viser at inntektene fra skatt på alminnelig inntekt og formue ble 2,3 mrd. kroner høyere enn anslått i det siste nasjonalbudsjettet. Det

var særlig høye innbetalinger i forbindelse med skattelikningen for 2017 som trakk opp, blant annet knyttet til formuesskatter og aksjegevinster.

De øremerkede overføringene ble ifølge regnskapstall om lag 1,8 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2019. Underforbruket av øremerkede midler er særlig knyttet til lavere tilskudd til omsorgsboliger enn anslått.

I tabell 4 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2007-2018. Tallene for 2018 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 8. februar 2019 og en melding om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder data for kommuneforvaltningen, publisert 27. februar av Statistisk sentralbyrå.

Ifølge foreløpige tall fra nasjonalregnskapet steg utførte timeverk i kommuneforvaltningen med 1,8 prosent fra 2017 til 2018. Sysselsettingsveksten i kommunesektoren har tatt seg klart opp de siste tre årene, i kontrast til forholdsvis lav vekst i perioden 2012-2015.

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 2017 til 2018 anslås til 1,9 prosent.

Veksten i investeringene i kommunesektoren i 2018 er ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall 6,4 prosent målt i faste priser, dvs. investeringstakten har tatt seg kraftig opp igjen. Investeringene som andel av inntektene anslås å ha steget fra knapt 14 prosent i 2017 til 14,7 prosent i 2018. Denne andelen var i overkant av 13 prosent som gjennomsnitt for årene 2011-2015.

Tabell 4 Utviklingen i kommuneøkonomien 2007-2018<sup>1</sup>

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Inntekter, realvekst (%) <sup>2</sup>	1,4	1,5	4,2	2,7	1,9	2,3	1,3	1,4	3,8	2,8	1,9	0,7
Deflator, vekst (%)	4,4	6,4	3,9	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,0
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) <sup>3</sup>	5,4	3,4	5,5	0,7	1,2	0,3	2,5	1,1	2,0	2,7	2,0	1,9
Utførte timeverk, vekst (%) <sup>3</sup>	3,6	3,5	2,5	2,1	2,7	1,0	0,9	0,5	1,0	2,5	1,9	1,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) <sup>3</sup>	16,1	5,7	10,6	-2,3	-3,4	-2,3	7,6	0,8	2,0	9,6	-1,0	6,4
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	13,1	13,5	13,7	14,1	13,4	12,7	13,2	13,4	13,5	14,2	13,8	14,7
Nettofinansinvesteringer, i % av inntekter	-4,0	-7,3	-6,4	-5,8	-4,4	-3,9	-5,1	-5,6	-3,2	-2,7	-2,6	-4,2
Netto gjeld, andel av inntekter (%) <sup>4</sup>	19,9	31,2	33,7	37,3	41,7	41,3	43,3	47,8	47,8	47,6	48,2	-
Frie inntekter, i % av samlede inntekter <sup>5</sup>	70,8	70,2	70,7	71,2	78,8	79,1	78,9	78,3	77,7	78,0	77,6	77,3
Frie inntekter, realvekst (%) <sup>6</sup>	-0,7	0,0	3,0	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2

<sup>1</sup> Tall for 2018 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 8. februar 2019 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 27. februar 2019.

<sup>2</sup> Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer.

<sup>3</sup> Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

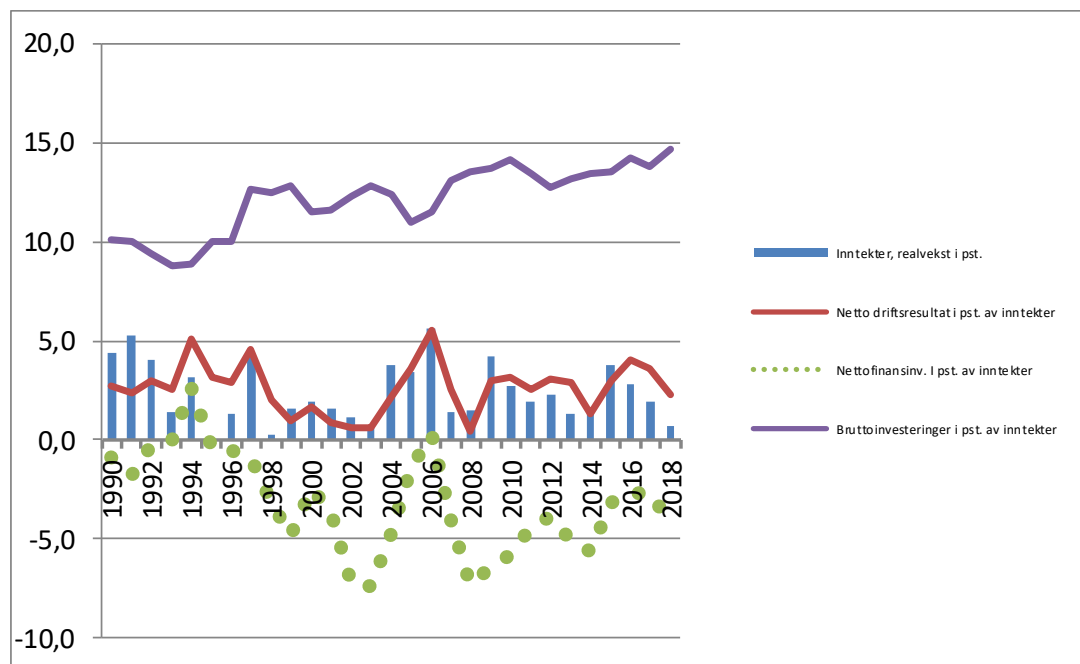
<sup>4</sup> Netto gjeld uten pensjonsreserver.

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

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

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Figur 2 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før), utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)<sup>1</sup>, og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



<sup>1</sup> I figuren omfatter ikke netto driftsresultat foretak og interkommunale selskaper, og mva-kompensasjon fra investeringer er ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990-2013 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med årene 2014-2018 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Nettofinansinvesteringer bestemmer, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, dvs. negative nettofinansinvesteringer. For årene 2015-2017 var underskuddene forholdsvis lave, mens det har steget igjen til nærmere 23 mrd. kroner i 2018, tilsvarende 4,4 prosent av inntektene ifølge de foreløpige nasjonalregnskapstallene. Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 2 sammen med utviklingen i inntekter og netto driftsresultat.

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 av samlede inntekter holdt seg nokså stabil på rundt 78 siden 2011, 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 Utvalgets situasjonsforståelse

Basert på foreløpige regnskapstall anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 0,7 prosent i 2018, mens veksten i de frie inntektene anslås til 0,2 prosent. Både veksten i samlede og frie inntekter er lavere enn i de foregående årene, men høyere enn anslått i budsjettopplegget for 2018. Høyere inntektsvekst enn anslått i budsjettopplegget skyldes at skatteinntektene ble høyere enn forventet. I tillegg fikk en del kommuner høye inntekter fra Havbruksfondet.

Aktivitetsveksten i 2018 er betydelig oppjustert i forhold til siste nasjonalbudsjett, og anslås nå til 1,9 prosent. Oppjusteringen skyldes høyere vekst i både utførte timeverk og

investeringer enn tidligere anslått. Aktivitetsveksten i 2018 ser likevel ut til å bli noe redusert i forhold til de tre foregående årene. I 2015 var imidlertid inntektsveksten klart høyere enn aktivitetsveksten, og i 2016 og 2017 var inntektsveksten på linje med aktivitetsveksten. Denne trenden ble brutt i 2018 i og med at inntektsveksten ble klart lavere enn aktivitetsveksten.

Investeringsnivået i kommunesektoren har vært høyt gjennom flere år og har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt. Ved utgangen av 2017 utgjorde nettogjelden (utenom pensjonsreserver) 48 prosent av inntektene. Regnskapsundersøkelsen til KS viser at brutto lånegjeld også i 2018 vokste raskere enn inntektene. Høyere gjeldsnivå bidrar til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for de renteøkningene som er ventet framover.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. I årene 2015-2017 hadde både kommunene og fylkeskommunene netto driftsresultater godt over de anbefalte nivåene på henholdsvis 1 $\frac{3}{4}$  prosent og 4 prosent av inntektene. De gode resultatene må ses i sammenheng med betydelig merskattevekst som først ble kjent mot slutten av disse årene. I 2018 anslås netto driftsresultat å bli redusert til henholdsvis 2 $\frac{3}{4}$  prosent i kommunene og 3,8 prosent i fylkeskommunene. Til tross for lav inntektsvekst i 2018, ligger netto driftsresultat fortsatt over det anbefalte nivået i kommunene og om lag på det anbefalte nivået i fylkeskommunene. Netto driftsresultatene i 2018 er holdt oppe av merskattevekst mot slutten av året i tillegg til at en del kommuner hadde høye inntekter fra Havbruksfondet.

Det er betydelig variasjon i resultatutviklingen mellom kommuner. Mens netto driftsresultat økte fra 2017 til 2018 i kommuner med under 3 000 innbyggere, ble netto driftsresultat om lag halvert i kommuner med over 5 000 innbyggere. Dette hadde i stor grad sammenheng med at kommuner med under 3 000 innbyggere fikk høye inntekter fra Havbruksfondet i 2018. I fylkeskommunene er det stor variasjon i nivået på netto driftsresultat.

Det vedtatte budsjettopplegget for 2019 innebærer en realvekst i kommunesektorens samlede inntekter på 2,8 mrd. kroner (0,6 prosent) og en realvekst i de frie inntektene på 2,4 mrd. kroner (0,6 prosent). Veksten er da regnet i forhold til inntektsanslaget for 2018 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2018, som ikke tar hensyn til merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett. Målt i forhold til anslag på regnskap for 2018 i Nasjonalbudsjettet 2019 innebar vedtatt budsjett for 2019 en vekst på 0,2 mrd. kroner i samlede inntekter og -0,1 mrd. kroner i frie inntekter. Siden Nasjonalbudsjettet 2019 er inntektene i 2018 oppjustert, noe som isolert sett reduserer inntektsveksten i 2019, målt i forhold til anslag på regnskap.

I 2019 vil flere barn i grunnskolealder og flere eldre trekke i retning av økte utgifter i kommunesektoren. Oppdaterte beregninger viser at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil utgjøre 1,0 mrd. kroner i 2019. Noen av merutgiftene (anslagsvis 0,3 mrd. kroner) dekkes av brukerbetaling og øremerkede tilskudd. Budsjettopplegget for 2019 legger opp til en vekst i frie inntekter (regnet fra anslagene i revidert nasjonalbudsjett) som dekker netto merkostnader knyttet til demografiske endringer (0,7 mrd. kroner) og økte pensjonskostnader (0,7 mrd. kroner). Av resterende vekst i frie inntekter på 1,0 mrd. kroner utgjør regjeringens satsinger 0,4 mrd. kroner. Dette gir kommunesektoren et økonomisk handlingsrom på 0,6 mrd. kroner. Et større handlingsrom krever effektivisering, noe som også vil kunne styrke tjenestetilbudet til innbyggerne.

I årene framover må kommunesektoren ta høyde for at årlige merkostnader knyttet til den demografiske utviklingen vil øke. Tidligere beregninger indikerer at de årlige økningene i kostnadene knyttet til demografiske endringer vil nå en foreløpig topp i 2027 på anslagsvis 5 mrd. 2018-kroner. Størstedelen av merkostnadene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Det er også usikkerhet knyttet til hvor mye det er rom for å øke offentlige utgifter.