

1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 3. mars 2023 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2024.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2024 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2022 og bygger på tilgjengelig informasjon per 28. februar 2023. Alle tall for 2022 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

De fleste land har i 2022 og så langt i 2023 opplevd høy prisvekst. Samtidig er arbeidsledigheten svært lav i de fleste land. For å unngå at prisveksten skal bite seg fast på et høyt nivå, har sentralbankene, også Norges Bank, respondert med å øke styringsrentene.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Kommunene har store utgifter til å ta imot flyktninger. Tilskudd fra staten skal gi en rimelig dekning av merutgiftene, utover det som dekkes av kommunenes ordinære inntekter som for andre innbyggere. I et eget notat beregner utvalget demografikostnader for 2023, og for 2024 under ulike antakelser for antall flyktninger fra Ukraina som kommer til Norge og blir bosatt her.

Utviklingen i strømprisene har stor betydning for kommunesektoren. Det er stor forskjell mellom kommuner, da en del har høye kraftinntekter, mens andre kun opplever høye kostnader. Kommuner og fylkeskommuner mottar ikke strømstøtte, og er derfor mer eksponert for variasjoner i markedsprisen på strøm enn husholdningene. I Sør-Norge har strømprisene økt til svært høye nivåer i 2022. I andre deler av landet har strømprisene vært lavere enn i 2021. Det generelle kostnadsnivået har imidlertid økt kraftig for alle kommuner. Samtidig har merskatteveksten i kommunene vært sterk i 2022, og for året samlet sett har merskatteveksten vært større enn den uventede kostnadsveksten.

Kommuner og fylkeskommuner har hatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe koronapandemien samtidig som de har sørget for gode tjenester til innbyggerne. De økonomiske virkningene av pandemien var store i 2020 og 2021. Virkningene for kommunene i 2022 var fremdeles betydelige, men mindre enn i de to foregående årene. I juni 2020 ble det satt ned en arbeidsgruppe med representanter fra departementene, kommunesektoren og KS for å gi en faglig vurdering av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren. For 1. halvår 2022 anslår arbeidsgruppen merkostnader og mindreinntekter på til sammen 8,8 mrd. kroner. Gitt at det tidligere var bevilget omtrent 1,5 mrd. kroner i koronakompensasjon, ble det bevilget 7,3 mrd. i forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2022 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2023. Oslo

inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 2. mars 2023. Tallene for Oslo er ikke innarbeidet i dette notatet.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter alle fylkeskommunene og 191 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 74,7 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med under 3 000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2022 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2021 til 2022, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2021 til 2022 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 3,3 prosent i 2022. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2021. Anslag alle kommuner 2022.

	2021	2022 ^{1,2}
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	8,6	7,4
Netto driftsresultat	4,7	3,3
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	8,2	6,8
Netto driftsresultat	4,3	2,5
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	11,3	10,0
Netto driftsresultat	7,4	6,3

¹ Anslag for 2022 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner og alle fylkeskommunene, uten tall fra Oslo kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2021 og KS' regnskapsundersøkelse 2022.

Utvalget anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1 ¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder kommunesektoren når også foretakene og de interkommunale selskapene er tatt med. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2008–2022 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2022 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2022 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet over nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. Netto driftsresultat for både kommunene samlet og fylkeskommunene samlet ligger markant over anbefalingene.

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra¹. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper². Prosent av brutto driftsinntekter. 2008–2022.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 ^{1,2}
Kommunesektoren															
Brutto driftsresultat	2,9	4,0	4,8	5,0	5,5	4,9	5,1	7,1	8,3	7,9	7,0	5,7	7,2	8,6	
Netto driftsresultat	-1,0	1,6	1,8	1,4	2,0	1,5	1,5	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3 ½
Kommunene (inkl. Oslo)²															
Brutto driftsresultat	3,2	4,0	4,1	4,9	5,3	4,8	4,9	6,9	8,2	7,9	6,8	5,6	6,7	8,2	
Netto driftsresultat	-1,3	1,5	0,9	0,9	1,8	1,2	1,3	3,0	4,0	3,8	2,6	1,9	2,7	4,3	2 ¾
Fylkeskommunene															
Brutto driftsresultat	1,4	3,9	8,3	5,5	6,3	5,7	6,2	7,9	8,8	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	
Netto driftsresultat	1,0	2,5	6,8	3,7	3,3	2,8	3,1	4,6	5,0	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	6,3

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

² Anslag for 2022 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2015–2021 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2–0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0,1 prosentpoeng høyere. Tall for Oslo er ikke inkludert i 2022.

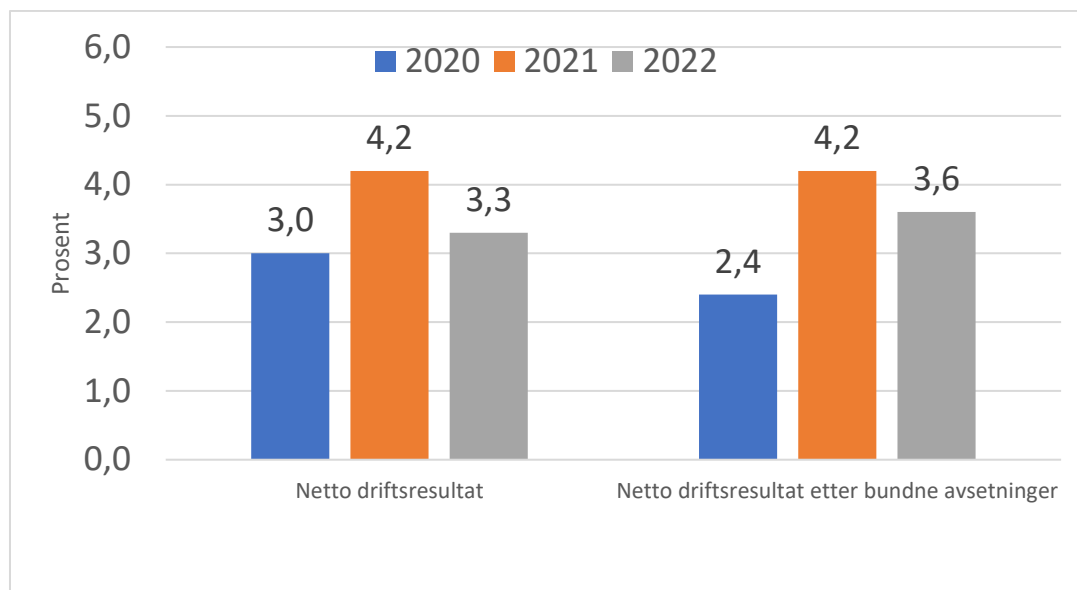
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2022 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 3 ½ prosent av inntektene i 2022, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 2 ¾ prosent og for fylkeskommunene 6,3 prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Nedgangen i netto driftsresultat fra 2021 til 2022 skyldes at veksten i driftsutgiftene har vært høyere enn inntektsveksten. Både 2021 og 2022 var år med sterk vekst i skatteinntektene, men i 2022 var prisveksten sterkere enn i 2021. I tillegg har økte netto renteutgifter og negativ avkastning på finansielle investeringer bidratt til å trekke ned resultatet i 2022. Høyere utbetalinger fra havbruksfondet og høyere utbytteinntekter trekker derimot resultatet i motsatt retning.

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultat påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2021 var avsetning av slike bundne inntekter omtrent like stor som bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. I 2022 er bruken større enn avsetningen jf. figur 1. Svekkelsen av den underliggende økonomiske balansen i 2022 er dermed mindre enn nedgangen i netto driftsresultat.

Figur 1 Netto driftsresultat før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2020, 2021 og 2022 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper for 2022.



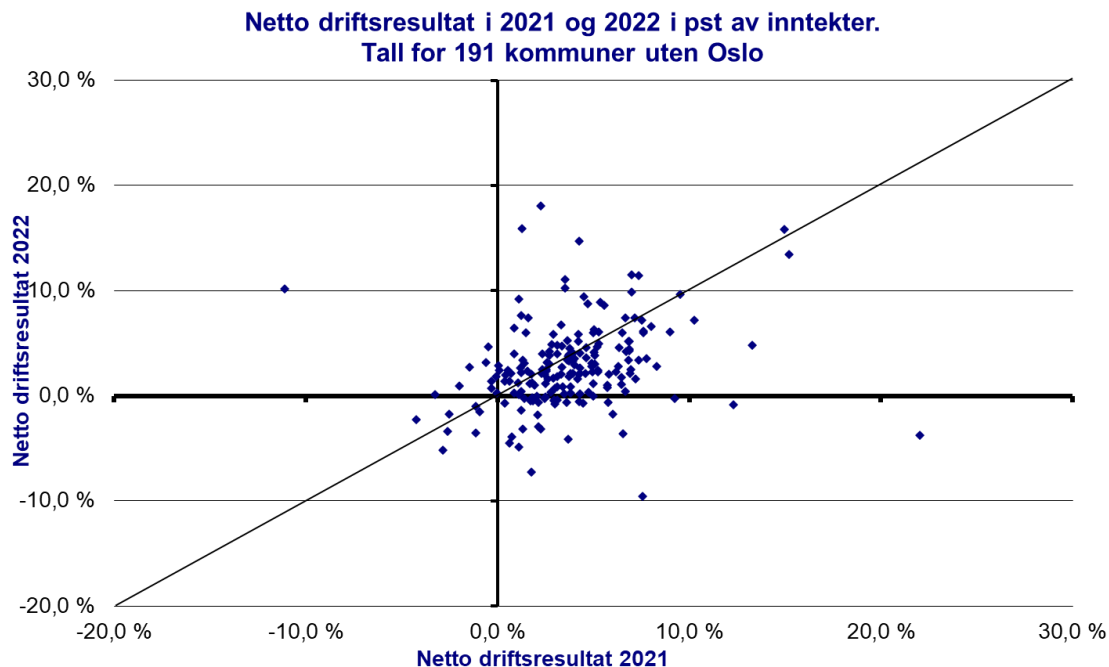
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2022

Spredningen i netto driftsresultat mellom kommunene er stor også i 2022, fra minus 9,6 prosent av driftsinntektene i kommunen med svakest resultat til 18 prosent i kommunen med best resultat. Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 159 kommuner som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. 75 prosent av disse 159 kommunene har en spredning i sine netto driftsresultater med om lag 8 prosentpoeng, hvilket er den høyeste spredningen disse kommunene har hatt i perioden 2016 – 2022.

Til tross for et høyt netto driftsresultat i 2022, er det en nedgang fra 2021 som følge av ekstraordinært høyt resultat det året. Av de 191 kommunene, som inngikk i undersøkelsen per 27. februar, fikk 73 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 118 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 2 hvor 38 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 62 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2021 til 2022 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat etter bundne avsetninger opp. Om lag 17 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2022, en økning fra 11 prosent i 2021. Om lag 5 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2021 og 2022.

Figur 2 Netto driftsresultat i 2021 og 2022 i prosent av inntektene. Tall for 191 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



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

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2021-2022.

	2021		2022 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0-3 000	3,7	3,9	4,9
3-5 000	4,3	4,3	2,6
5-10 000	3,1	3,4	2,2
10-20 000	3,9	3,7	2,3
20-50 000	3,7	3,6	1,7
Over 50 000 ¹	4,6	4,9	2,9
Landet	4,0	4,2	2,5

¹ Anslag for 2022 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 191 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

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

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2021-2022.

	2021		2022 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	4,3	4,2	2,3
Agder og Rogaland	5,1	5,1	3,0
Vestlandet	3,4	3,7	2,7
Trøndelag	4,7	5,3	2,1
Nord-Norge	2,1	1,5	3,0
Landet	4,0	4,2	2,5

¹ Anslag for 2022 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 191 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

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

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgskommunene med mindre enn 3 000 innbyggere med 4,9 prosent og kommuner over 50 000 innbyggere med 2,9 prosent. Alle kommunegrupper med unntak av de aller minste kommunene hadde svakere netto driftsresultat i 2022 enn 2021.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Agder, Rogaland og i Nord-Norge, og svakest i Trøndelag som også hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2021 til 2022, fra 5,3 prosent til 2,1 prosent.

Spredningen i netto driftsresultatene for de ikke sammenslåtte kommunene i utvalget, uttrykt ved standardavvik, var høy i 2022. I løpet av de siste åtte årene har spredningen bare vært tilsvarende høy i 2018. En forklaring på spredningen antas å være at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, økte fra 2021 til 2022. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene utgjorde 14 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2022 mot 13,2 prosent i 2021.

Det er betydelig variasjon i resultatene mellom fylkeskommunene. Svakest netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger har Innlandet med 2,0 pst og Vestfold og Telemark med 2,1 pst. Best resultat har Nordland med 9,4 prosent og Rogaland med 9,3 prosent. De øvrige varierer mellom 2,8 og 8,8 prosent.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld var stabil som andel av inntektene i 2022 for kommunene, mens den økte for noe for fylkeskommunene. Det må blant annet ses i sammenheng med økte investeringer i fylkeskommunene i 2022.

Boks 1 Definisjon av begreper i notatet

Aktivitetsutvikling

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

Brutto driftsresultat

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

Bruttorealinvestering

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

Disposisjonsfond

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

Frie inntekter

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

Netto driftsresultat

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

Nettofinansinvesteringer

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

Produktinnsats (vareinnsats)

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

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

I beregningen av inntektsutviklingen i kommunesektoren skilles det mellom inntekter som inngår i kommuneopplegget og inntekter som holdes utenfor. Inntekter som holdes utenfor er blant annet renteinntekter, bevilgninger til asylsøkere og flyktninger og bevilgninger til arbeidsmarkedstiltak og yrkeshemmede. Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrasket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra havbruksfondet).

Utførte timeverk

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

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Inntekter som inngår i kommuneopplegget er skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer, se boks 1. Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens samlede og frie inntekter fra 2021 til 2022.

Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2022. I beregningen er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige overføringer.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2022. Anslag på ulike tidspunkt. Mrd. 2022-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2022	-2,2	-0,4	-4,0	-0,9
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	2,6	0,4	-1,4	-0,3
Revidert budsjett 2022, inkl. avtale.....	-3,3	-0,5	-8,9	-1,9
Nasjonalbudsjettet 2023	-7,4	-1,2	-13,3	-2,9
Nå.....	-0,1	-0,0	-5,7	-1,2

Kilde: Finansdepartementet

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er beregnet til -0,1 mrd. kroner i 2022. Det er 2,7 mrd. kroner lavere enn anslått i saldert budsjett 2022. Realveksten i frie inntekter er beregnet til -5,7 mrd. kroner, som er 4,3 mrd. kroner lavere enn anslått i saldert budsjett.

Nedjusteringen av realveksten i inntektene fra saldert budsjett 2022 skyldes i hovedsak at inntektsnivået i 2021 er betydelig oppjustert. Skatteinntgangen i 2021 ble høyere enn anslått i saldert budsjett 2022. Det må ses i sammenheng med ekstra innbetalt forskuddsskatt som følge av tilpasninger til skatteskjerpelsen på utbytte fra 1. januar 2022, samt raskere bedring i arbeidsmarkedet enn ventet.

Også i 2022 ble skatteinntektene betydelige høyere enn anslått. Regnskapstallene for 2022 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 35 mrd. kroner høyere enn anslått i saldert budsjett 2022. Det trekker opp realveksten i kommunesektorens inntekter. Merskatteveksten skyldes blant annet ekstraordinært høye utbytter til personlige skatteyttere i 2021 som respons på økning av skattesatsen på eierinntekter fra 2022. Det ga svært høye skatteinntekter i 2022. I tillegg ble det høyere lønns- og sysselsettingsvekst enn lagt til grunn. Samtidig bidro høyere rentenivå i 2022 enn lagt til grunn i saldert budsjett til at rentefradragene ble høyere enn anslått, som isolert sett demper skatteveksten. En del av merskatteveksten ble trukket inn gjennom en reduksjon i rammetilskuddet i Revidert Nasjonalbudsjett 2022.¹ Justert for dette nedtrekket på 12,1 mrd. kroner, kan merskatteveksten i kommunesektoren i 2022 anslås til nesten 23 mrd. kroner. Det er den høyeste merskatteveksten målt for kommunesektoren noen gang.

Kostnadsveksten ble også betydelig høyere enn ventet i 2022. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2022 på 6,2 prosent, opp fra anslått 2,5 prosent i saldert

¹ Rammetilskuddet for 2022 ble i RNB22 trukket ned med 12,1 mrd. kroner, det vil si mindre enn anslaget på den ekstraordinære merskatteveksten i 2022 knyttet til uttak av utbytte (14 mrd. kroner). Kommunesektoren fikk på denne måten isolert sett en ekstraordinær merskattevekst på 1,9 mrd. kroner i 2022 som ikke blir videreført til 2023.

budsjett 2022. Det gir en uventet kostnadsvekst for året samlet sett på om lag 16,5 mrd. kroner, sammenlignet med anslagene i saldert budsjett 2022. En høyere kostnadsvekst enn ventet trekker isolert sett ned realveksten i kommunesektorens inntekter. Justert for nedtrekket i rammetilskuddet ble skatteinntangen i 2022 likevel i overkant av 6 mrd. høyere enn den uventede kostnadsveksten. Den uventede merkostnadsveksten i 2022 får, i likhet med deler av merskatteveksten, også konsekvenser for realverdien av inntektene i 2023.

Over- eller undervurdering av kostnadsveksten vil isolert sett påvirke realverdien av framtidige inntekter. Undervurdering av kostnadsveksten bidrar isolert sett til at realverdien av framtidige inntekter blir lavere, mens overvurdering av kostnadsveksten øker isolert sett realverdien av framtidige inntekter. Kostnadsveksten ble undervurdert i 2022.

I tabell 6 presenteres ulike indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter og aktivitet i kommunesektoren i perioden 2010–2022. Tallene for 2022 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 15. februar. Foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publiseres først 3. mars, og inngår derfor ikke i tabellen.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2010-2022¹

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Inntekter, realvekst (%) ²	2,7	2,1	2,3	1,3	1,4	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	2,0	-0,0
Deflator, vekst (%)	3,4	3,9	3,4	3,9	3,1	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	6,2
Aktivitetsendring i kommunesektoren (%)	0,7	1,5	0,4	2,4	1,2	2,2	2,7	1,5	2,6	2,7	-1,0	1,8	0,2
Utførte timeverk, vekst (%)	2,1	2,7	1,0	0,8	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,8	2,7	0,7
Produktinnsats, volumvekst (%)	-1,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,7	2,5	-0,4	6,0	-2,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%)	-2,3	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-7,9	3,5
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	14,0	13,3	12,5	13,0	13,2	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,6	13,3	14,1
Netto gjeld, andel av inntekter (%) ³	36,9	41,2	39,6	41,7	46,1	44,9	44,1	43,6	44,3	47,3	48,5	47,0	
Frie inntekter, i % av samlede inntekter ⁴	70,7	78,2	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,6	77,1
Frie inntekter, realvekst (%) ⁵	2,3	1,1	2,1	0,6	0,7	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5	-1,2

¹ Tall for 2022 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 15. februar 2023.

² Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer. Midlertidige bevilgninger som bevilgninger i forbindelse med pandemien mv., er holdt utenfor.

³ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

⁴ Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

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

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Aktivitetsveksten² i kommunesektoren fra 2021 til 2022 beregnes nå til 0,2 prosent. Dette er 0,6 prosentpoeng lavere enn anslaget i TBUs høstrapport 2021, som var basert på

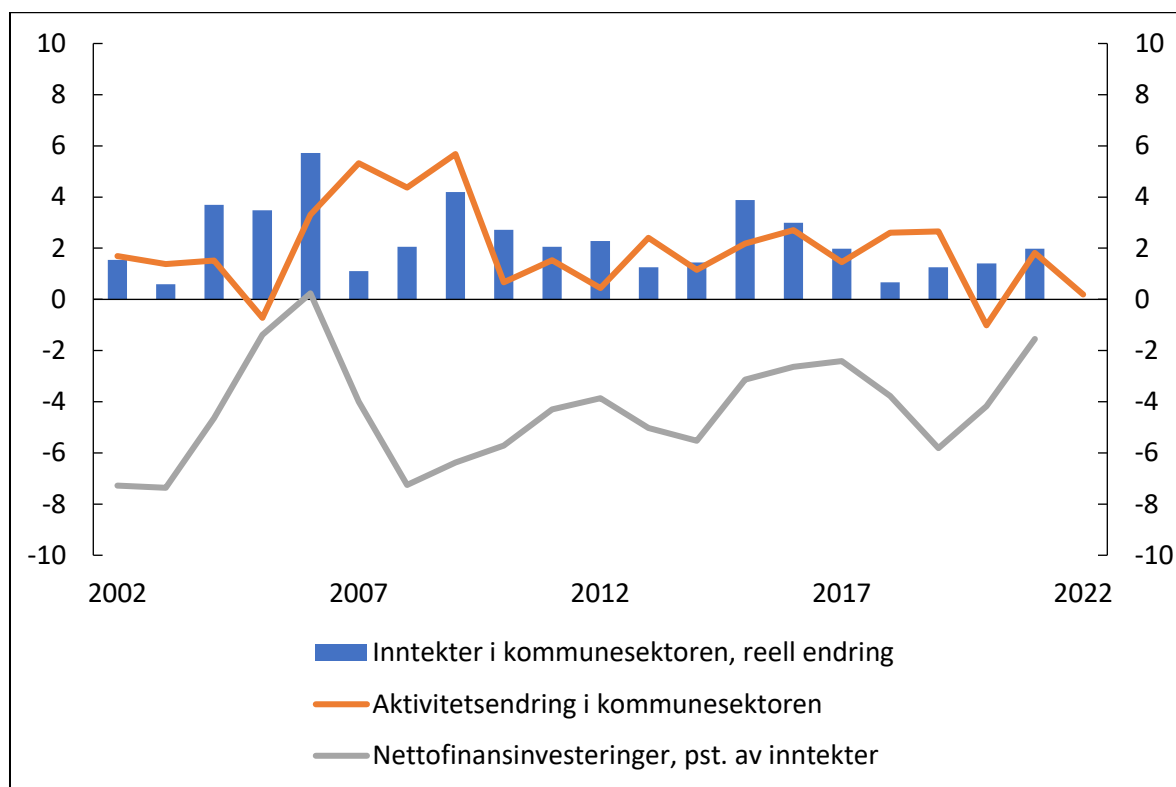
² For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen. Aktivitetsindikatoren gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer.

prognosene i Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22). Realveksten i investeringene og produktinnsats ser ut til å ha blitt noe høyere enn anslått i NB23 (3,5 mot 3,0 prosent for investeringene og -2,8 mot -3,0 prosent for produktinnsatsen). Timeverkene ser derimot ut til å bli lavere enn anslått i NB23 (0,7 mot 2,0 prosent).

Volumveksten i produktinnsats var negativ i 2022. Det henger sammen med at kommunene gjennom 2021 og ved inngangen til 2022 hadde sterk vekst i produktinnsats knyttet til pandemien. Etter fall i investeringer i 2020 og 2021, økte investeringene i 2022. Det var særlig kommunale investeringer i vann, avløp og renovasjon som trakk opp, sammen med investeringer i kommunal administrasjon, der investeringer i veier og annen samferdsel dominerer.

Ved å sammenligne aktivitetsveksten og realveksten i samlede inntekter, kan man få en indikasjon på utviklingen i nettofinansinvesteringer i sektoren. Høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst vil normalt gi økende budsjettunderskudd i sektoren. I 2022 viser foreløpig nasjonalregnskapstall en aktivitetsvekst på 0,2 prosent, mens realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til -0,1. Figur 4 viser aktivitets- og inntektsutviklingen i kommunesektorens fra 2002 til 2022, samt netto finansinvesteringer som andel av inntektene frem til 2021.

Figur 4 Aktivitets- og inntektsutvikling¹ (prosent volumendring fra året før), samt nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget over utvalgets anbefalte nivå på 2 pst. av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Ved utgangen av 2021 utgjorde disposisjonsfondene 87 mrd. kroner, tilsvarende nesten 14 pst. av driftsinntektene. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I februar 2023 var ingen fylkeskommuner og 15 kommuner oppført i registeret.

I 2021 lå netto driftsresultat for kommuner og fylkeskommuner på et historisk høyt nivå. KS' regnskapsundersøkelse viser at netto driftsresultat ble redusert i 2022, men at det fortsatt ligger klart over utvalgets anbefalte nivå. For kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 3 ½ pst. av inntektene. Både kommunene og fylkeskommunene ser ut til å få netto driftsresultat over de anbefalte nivåene på hhv. 1 ¾ og 4 pst. av inntektene. Gode driftsresultater i 2022 betyr at disposisjonsfondene øker.

De høye driftsresultatene i 2022 har sammenheng med en betydelig merskattevekst mot slutten av året. Merskatteveksten skyldes særlig ekstraordinære inntekter som følge av tilpasninger til høyere utbytteskatt, samt høyere sysselsettingsvekst enn lagt til grunn i budsjettopplegget. Høyere rente enn lagt til grunn trekker i motsatt retning. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Merutgifter og mindreinntekter på grunn av koronapandemien ble kompensert av staten ved nysalderingen av statsbudsjettet for 2022.

Sammenliknet med 2021, har netto driftsresultat blitt redusert i de fleste landsdeler og for de fleste kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntakene er de aller minste kommunene og kommunene i Nord-Norge, noe som blant annet har sammenheng med høyere havbruksinntekter.

Variasjonen i netto driftsresultat, både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, synes å være større i 2022 enn tidligere år. Det har sammenheng med at enkelte kommuner i 2022 hadde høye inntekter fra havbruksfondet og knyttet til kraft. Samtidig har det vært store prisforskjeller på strøm mellom de ulike landsdelene.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Basert på statsregnskapet og skatteregnskapet anslår utvalget en realnedgang i frie inntekter på 1,2 prosent fra 2021 til 2022, mens de samlede inntektene var om lag på samme nivå som året før. Oppgavekorrigeringer, midlertidige koronarelaterte inntekter og trekk i rammetilskudd i 2022 knyttet til ekstraordinært høye utbytter i 2021 er holdt utenfor ved beregning av realveksten. Den svake inntektsutviklingen fra 2021 til 2022, har sammenheng med betydelig merskattevekst i 2021 og høyere kostnadsvekst enn opprinnelig anslått i 2022. Utvalget har lagt til grunn en deflator på 6,2 pst. for 2022.

I forhold til anslagene i Nasjonalbudsjettet 2023 (NB23) er realinntektsnedgangen mindre både i samlede og frie inntekter, noe som skyldes betydelig merskattevekst etter framleggelsen av Nasjonalbudsjettet som var av større betydning enn undervurderingen av kostnadsveksten. Merskatteveksten i 2022 er den høyeste som noen gang er målt. De senere årene har merskatteveksten særlig hatt sammenheng med tilpasninger til økt skatt på utbytte. Gjentatte år med stor merskattevekst er en utfordring for planleggingen i kommunene og for statens inntektsstyring av sektoren.

I forhold til NB23 er sysselsettingsveksten i kommunesektoren fra 2021 til 2022 nedjustert, mens investeringsveksten er oppjustert. Det anslås nå bare en svak vekst i aktiviteten. Investeringene målt i faste priser ble redusert under pandemien, men har økt igjen i 2022.

Gjeldsnivået i kommunesektoren er høyt og sektoren er derfor sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank har det siste halvannet året økt styringsrenten fra null til 2,75 pst. Banken har signalisert en videre økning til 3 pst. i mars samtidig som den publiserer en ny prognose for styringsrenten.

Utsiktene framover

I det vedtatte budsjettopplegget for 2023 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 6,1 mrd. kroner (1,0 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 2,6 mrd. kroner (0,6 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2022 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2022. Kostnadsveksten ble betydelig høyere enn ventet i 2022. Dette trekker isolert sett ned realverdien av inntektene i 2023, mens deler av merskatteveksten i 2022 isolert sett trekker realinntektene i 2023 opp.

Fordi det ligger an til en høyere lønns- og prisvekst i 2023 er enn det som ble lagt til grunn i NB23 i fjor høst, har finansministeren varslet en prisjustering av budsjettene i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2023 (RNB23). Kommunesektoren skiller seg fra andre offentlige virksomheter ved at den har skatteinntekter som blant annet påvirkes av lønns- og sysselsettingsutviklingen i norsk økonomi. Regjeringen vil derfor gjøre en samlet vurdering av kommunesektorens økonomi i RNB23. Dette reduserer usikkerheten for økonomien i kommunesektoren i år.

Merutgifter til demografi påvirkes både av at det blir flere eldre og krigen i Ukraina. Flyktningene fra Ukraina er i stor grad kvinner og barn og påvirker merutgifter knyttet til barnehage og skole, mens flere eldre påvirker merutgifter i pleie- og omsorgssektoren. Utvalgets beregninger viser at merutgiftene (som belaster de frie inntektene) utgjør 3,5 mrd. kroner i 2023 og anslås å øke til 3,8 mrd. kroner i utvalgets hovedalternativ for 2024. Det er stor usikkerhet knyttet til anslaget for 2024, spesielt fordi det er vanskelig å anslå hvor mange flykninger fra Ukraina som kommer til Norge og som blir bosatt i løpet av året. På den andre siden er det også en viss sannsynlighet for at krigen tar slutt og at mange da vil returnere til Ukraina.

Det har lenge vært kjent at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene framover. Årsakene til dette er at inntektene på statsbudsjettet vil vokse saktere som følge av at veksten i arbeidsstyrken flater ut og at veksten i Statens pensjonsfond utland reduseres. Samtidig vokser utgiftene raskere som følge av flere eldre. På bakgrunn av krigen i Ukraina er det nå også bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere, noe som isolert sett vil gi mindre rom for andre prioriteringer, herunder inntektsvekst

i kommunesektoren. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser. Staten bør på sin side styrke den lokale handlefriheten ved å lette på uhensiktsmessige reguleringer av ressursbruken i kommuner og fylkeskommuner og unngå å innføre nye.