

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

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

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

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

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

1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2023 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2024. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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 korrigeret 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 2023 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 163 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2015–2021 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt 0,3 prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2-0,5 prosentpoeng høyere, med et snitt på 0,3 prosentpoeng, og for fylkeskommunene stort sett på samme nivå, men i enkeltår 0,1 prosentpoeng høyere. I 2022 var det imidlertid knapt avvik mellom kasse- og konserntallene for sektoren samlet.

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

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

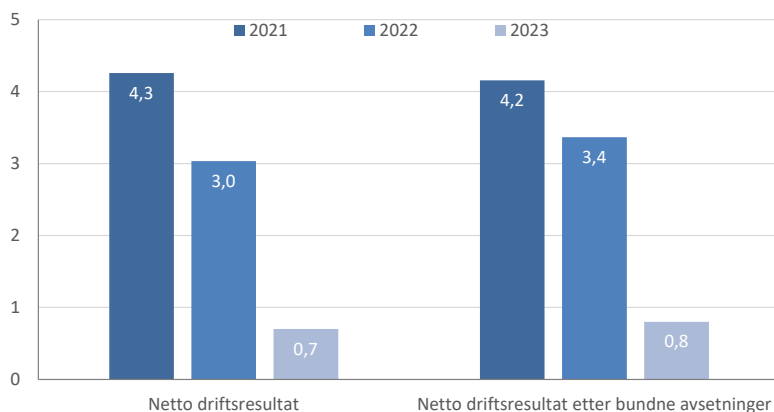
For kommunene var veksten i driftsutgiftene svært sterk for sosialtjenestene (29 pst. nominelt), noe som i første rekke var drevet av flyktingetilstrømmingen fra Ukraina. Veksten i driftsutgiftene var lavest innen eiendomsforvaltning (3 pst.) og kommunehelse (5 pst.). Barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene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

For fylkeskommunene var utgiftsveksten sterkest innen båt og ferje (17 pst.), fylkesvei (13 pst.) og tannhelse (12 pst.) og svakest innen regional utvikling, plan og miljø (-10,8 pst.) og kultur og idrett (4 pst.). Målt ved relevante indekser er det høy observert prisvekst i 2021 og 2022 i samferdselssektoren, spesielt knyttet til innenriks sjøfart, busstransport og drift/vedlikehold av fylkesvei.¹ Dette har betydning for regulering av vilkår i driftskontrakter mv., hvor forsinkede effekter gjør seg gjeldende for fylkeskommunene i 2023. Innen tannhelse er behandlingsbehovene for flyktinger utslagsgivende, og i tillegg oppgaveendringer i form av et utvidet offentlig tilbud for 21–24 åringer.

¹ Indeksene det vises til her er Statistisk sentralbyrås tabell [11585 Innenriks sjøfart](#), tabell [11931 Kostnadsindeks for buss, inkl. kapitalkostnader](#) og tabell [08663 Kostnadsindeks for drift og vedlikehold av veger](#).

Netto driftsresultat er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultat påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). Både i 2022 og 2023 var bruken av slike bundne inntekter som var avsatt tidligere år, større enn avsetningen av bundne midler, men differansen var mindre i 2023. Det kan tyde på at den underliggende økonomiske balansen i 2023 var bedre enn netto driftsresultat indikerer. Samtidig var svekkelsen fra 2022 til 2023 litt større enn nedgangen i netto driftsresultat, jf. også figur 1, som viser dette for kommunene².

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

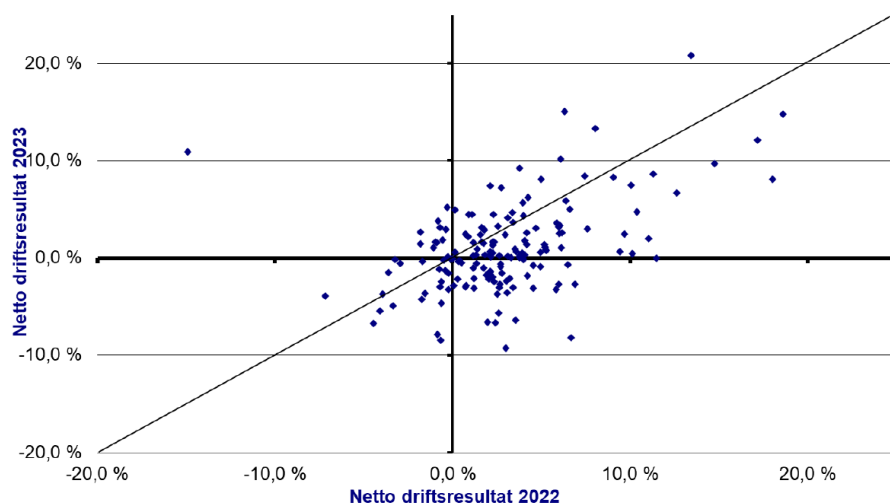


Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA-tall for 2021 og 2022) og KS' regnskapsundersøkelse 2023 samt avlagt årsregnskap 2023 for Oslo kommune.

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

² For fylkeskommunene var avsetningene til bundne fond større enn bruken både i 2022 og 2023, men differansen var mindre i 2023. Nivået på netto driftsresultat i 2022 og 2023 var altså noe lavere hvis det korrigeres for bundne avsetninger, med henholdsvis 0,5 og 0,3 prosentpoeng. Endringen i driftsresultatet fra 2022 til 2023 var på sin side noe mindre dersom det korrigeres for avsetninger til bundne fond.

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



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

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

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

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

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2022-2023.

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

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

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

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2022-2023.

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

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

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

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

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

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjon i resultatene. Svakest netto driftsresultat hadde Møre og Romsdal med 0,8 prosent og Trøndelag med 1,0 prosent. Høyest resultat hadde Troms og Finnmark med 8,2 prosent og Agder med 6,7 prosent. De øvrige varierte mellom 2,2 og 5,2 prosent.³

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

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

³ Blant fylkeskommunene vil differansen mellom bruken av bundne inntekter og avsetningen av bundne midler normalt være større enn i kommunene. I 2023 var dette særlig tilfelle for Troms og Finnmark, hvor netto driftsresultat etter bundne avsetninger var 4,4 pst. Fylkeskommunene bruker i større grad enn kommunene bundne midler til å øke overføringene fra drift til investering, noe som kan gjøre det mindre relevant å korrigere for netto avsetninger til bundne avsetninger.

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 vektorer brukes andelene for henholdsvis lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjorde av de samlede utgiftene for de tre kostnadsartene året før.

Brutto driftsresultat

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

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

Nettofinansinvesteringer

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

Produktinnsats (vareinnsats)

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

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

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

Utførte timeverk

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

2 Inntekter, aktivitet og underskudd

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

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

	<u>Samlede inntekter</u>		<u>Frie inntekter</u>	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2023	2,5	0,4	-0,1	0,0
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	3,4	0,6	-0,1	0,0
<i>Saldert budsjett med ny informasjon om 2022¹</i>			-11,9	
Revidert budsjett 2023 inkl. avtale.....	-8,0	-1,3	-11,6	-2,4
Nasjonalbudsjettet 2024	-0,1	0,0	-4,0	-0,8
Nå.....	4,8	0,8	0,1	0,0

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

Kilde: Finansdepartementet

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

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

Kostnadsveksten ble også høyere enn ventet i 2023. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2023 på 4,5 prosent, opp fra anslått 3,7 prosent i forbindelse med Saldert budsjett 2023⁴, men ned fra et anslag på 5,2 pst i RNB23.

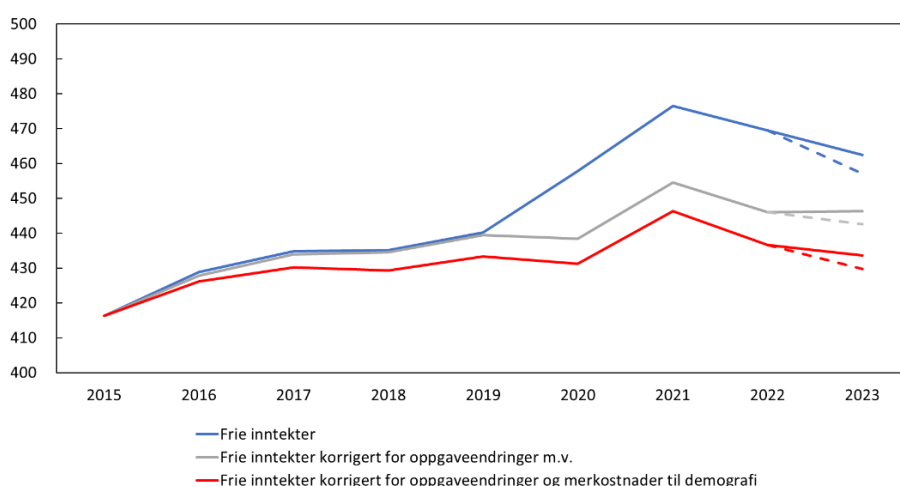
⁴ I beregningene av deflatoren benyttes nå elektrisitetsstatistikken (elektrisitetspriser + nettleie i sluttbrukermarkedet for husholdninger) som prisindeks for kommunesektorens strømpriser, mens beregningene tidligere har vært basert på delindeksen for energi i konsumprisindeksen.

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

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

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

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



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

Aktivitetsveksten⁵ i kommunesektoren fra 2022 til 2023 beregnes nå til 2,1 prosent. Dette er 1,3 prosentpoeng høyere enn anslaget i TBUs høstrapport 2023, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2024 (NB24). Realveksten i utførte timeverk og produktinnsats ser ut til å ha blitt noe høyere enn anslått i NB24, henholdsvis opp fra 0,7 til 1,0 prosent for timeverk og opp fra 2,9 til 6,7 prosent for produktinnsatsen. Realveksten i bruttoinvesteringene ser derimot ut til å bli lavere enn anslått i NB24, ned fra -1,0 til -1,8 prosent.

⁵ 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.

Tabell 5 Utviklingen i kommuneøkonomien 2012-2023¹

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

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

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

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

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

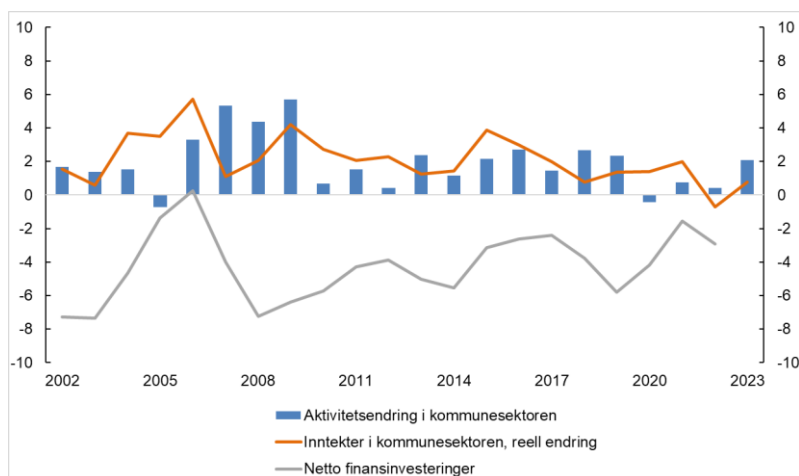
⁵ Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

⁶ Korrigeret for oppgaveoverføringer, oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

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

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



¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

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

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

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

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

Kommuner med negative netto driftsresultater vil måtte tære på disposisjonsfondene. I tillegg brukte kommunesektoren av disposisjonsfondet til å finansiere investeringene i 2023. Disposisjonsfondene ble derfor redusert i 2023, men ligger fortsatt på et høyt nivå for sektoren samlet. Disposisjonsfondene i utvalgskommunene i regnskapsundersøkelsen utgjorde 12,7 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2023, mot 13,7 prosent i 2022.

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

Inntekter, aktivitet og gjeld

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

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

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

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

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

Utsiktene framover

Lavere kostnadsvekst i 2023 enn ventet i RNB23 bidrar isolert sett til å trekke opp nivået på realinntektene i 2024. Dette var imidlertid kjent informasjon ved behandlingen av 2024-budsjettet i fjor høst. I det vedtatte budsjettopplegget for 2024 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 14,5 mrd. kroner (2,2 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 6,4 mrd. kroner (1,3 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2023 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2023.

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

Det har lenge vært varslet at handlingsrommet i finanspolitikken vil bli redusert i årene fremover. Statens pensjonsfond utland har økt mye det siste året, men etter hvert som

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