NOU Norges offentlige utredninger 2026: 15

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Norges offentlige utredninger 2026

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

---

1. En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning
   Kommunal- og distriktsdepartementet

2. Politikk for nye generasjoner – Årsaker, konsekvenser og tiltak knyttet til lave fødselstall
   Barne- og familiedepartementet

3. Straffeforfølgelsen av Viggo Kristiansen
   Justis- og beredskapsdepartementet

4. Kjernekraft i Norge? – Fordeler, ulemper og forutsetninger
   Energidepartementet

5. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2026
   Arbeids- og inkluderingsdepartementet

6. Den nye velferdskommunen
   Helse- og omsorgsdepartementet

7. Forsvarlighet, risiko og tillit – Gransking av utenlandsadopsjon til Norge
   Barne- og familiedepartementet

8. Samarbeid og informasjonsdeling for å forebygge kriminalitet – Kriminalitet som begås av barn og unge, vold og overgrep i nære relasjoner og voldelig ekstremisme
   Justis- og beredskapsdepartementet

9. Veien mot et bedre og mer forutsigbart skattesystem
   Finansdepartementet

10. Fellesskolen – Bærebjelken i framtidens samfunn
    Kunnskapsdepartementet

11. En ansvarlig, finansiell forvaltning – Det etiske rammeverket for Statens pensjonsfond utland
    Finansdepartementet

12. Én helsetjeneste
    Helse- og omsorgsdepartementet

13. Matsystemet mot 2050 – Utfordringer, dilemma og muligheter
    Landbruks- og matdepartementet

14. Kunstig intelligens i høyere utdanning – I kunnskapens tjeneste
    Kunnskapsdepartementet

15. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi
    Kommunal- og distriktsdepartementet

NOU Norges offentlige utredninger 2026: 15

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 1979
Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 25. november 2026

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

Oslo 2026

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Om denne rapporten og utvalgets mandat

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) legger med dette fram sin rapport for høsten 2026. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2025 og 2026.

Om denne rapporten

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

Kapittel 2 er en oppdatert beskrivelse av hovedtrekkene i kommuneøkonomien. Omtalen av utviklingen i frie inntekter i 2026 og 2027 er basert på samme tallgrunnlag som i Nasjonalbudsjettet 2027 som ble lagt fram 7. oktober 2026.

I kapittel 3 gjennomgås driftsresultatene og disposisjonsfondene. I kapittel 4 er befolkningsutviklingen og hvilke merutgifter den anslås å gi kommunesektoren nærmere beskrevet. Gjelds- og investeringsutviklingen og likviditet er nærmere omtalt i kapittel 5 og 6. En omtale av hvordan variasjonene er mellom kommunene og mellom fylkeskommunene i inntektsnivå og økonomisk situasjon er gitt i kapittel 7, og brukerbetalinger er omtalt i kapittel 8. Utviklingen i flere av kommunesektorens tjenester er nærmere omtalt i kapittel 9.

Utvalgets rapporter fra 2005 og framover er lagt ut på utvalgets nettside.

Om utvalgets mandat

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 2. mars 1979. Utvalget skulle legge opp til og gjennomføre faglige analyser av økonomiske forhold i kommunesektoren. Departementet presiserte i 1981 forståelsen av mandatet, og utvalget fikk en tydeligere rolle i å utarbeide innspill til arbeidet med å utforme den statlige politikken som gjaldt økonomien i kommunene og fylkeskommunene. Etter siste revisjon i 2012 ble det tatt inn i mandatet at utvalget skal legge fram det beste mulige bakgrunnsmaterialet, med sikte på å komme fram til en omforent situasjonsforståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Dette hadde vært praksis i flere år allerede. Av mandatet framgår det også at utvalget skal utarbeide notater om den økonomiske situasjonen og om den demografiske utviklingen i forkant av regjeringens budsjettkonferanse og konsultasjonsmøtene mellom staten og kommunesektoren.

Departementet fikk delegert fullmakt til å reoppnevne utvalget, og gi nærmere retningslinjer for arbeidet i utvalget. Utvalget blir nedsatt for tre år om gangen, og inneværende utvalgsperiode går ut ved årsskiftet 2026/2027. Utvalget har følgende mandat i dag:

I

Det blir oppnemnt eit berekningsutval til fagleg vurdering av data som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane. Utvalet skal leggje fram det best moglege bakgrunnsmaterialet, med sikte på å kome fram til ei felles forståing av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

Bakgrunnsmaterialet bør innehalde ei oversikt over dei tilhøve utvalet meiner er viktige for vurderinga av økonomien i kommunar og fylkeskommunar, og ei vurdering av desse tilhøva, av utviklingstendensane og utsiktene for kommuneøkonomien framover. Vurderingane bør gjelde både kommunane og fylkeskommunane sett under eitt og så langt råd er og gjeva oversyn over variasjonane mellom dei ulike kommunar og fylkeskommunar. Det er også ønskeleg at utvalet viser nivå og utvikling i den kommunale og fylkeskommunale tenesteytinga. Til konsultasjonsordninga mellom stat og kommune, og i forkant av regjeringa sine budsjettkonferansar, bes utvalet årleg utarbeide eit notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, og eit notat om kommunesektoren sine utgifter frå den demografiske utviklinga. Elles er det opp til utvalet korleis dei ønsker å leggje fram resultata frå arbeidet i utvalet.

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

Utvalet kan arrangere opne fagseminar.

Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunal- og distriktsdepartementet.

II

Utvalet skal vere breitt samansett med representantar frå både stat og kommunal sektor. Oppnemninga gjeld inntil vidare, men ikkje ut over 3 år. Kommunal- og distriktsdepartementet har fullmakt til å løyse medlem frå vervet og til å oppnemne nye medlem.

III

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

IV

Kommunal- og distriktsdepartementet leiar sekretariatsarbeidet for utvalet.

Oslo 25. november 2026

Jon Magnussen
Leder
NTNU

Trond Erik Lunder
Telemarksforsking

Marianne Haraldsvik
NTNU Samfunnsforskning

Torbjørn Eika
KS

Lise Mari Haugen
Sunnfjord kommune

Øyvind Langeland
Rogaland fylkeskommune

Sven Oluf Nylænder
Lillestrøm kommune

Irene Arnesen
Statistisk sentralbyrå

Brynjar Indahl
Finansdepartementet

Ellen Cathrine Arnesen
Kunnskapsdepartementet

Cecilie Lothe
Helse- og omsorgs-
departementet

Otto Leirbukt
Kommunal- og distrikts-
departementet

Tormod Reiersen,
Kommunal- og distrikts-
departementet,
sekretariatsleder

Helga Birgitte Aasdalen,
KS

Rune Bye,
KS

Mariann Mariussen,
Statistisk sentralbyrå

Trude Nygård Evensen,
Statistisk sentralbyrå

Anna Østberg,
Finansdepartementet

Even Vaboen,
Kommunal- og distrikts-
departementet

Naeem Rashid,
Kommunal- og distrikts-
departementet

Innhold

1 Utvalgets situasjonsforståelse 9

2 Hovedtrekk i kommuneøkonomien 12
2.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond 12
2.2 Utviklingen i frie inntekter 15
2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen 17
2.4 Effektivitet, befolkningsendringer og omstillingsbehov 19

3 Netto driftsresultat og fond 23
3.1 Netto driftsresultat for kommunesektoren samlet 23
3.2 Netto driftsresultat for kommunene 25
3.3 Netto driftsresultat i ulike kommunegrupper 28
3.4 Netto driftsresultat for fylkeskommunene 30
3.5 Korrigert netto driftsresultat 30
3.6 Disposisjonsfond 35
3.7 Nærmere om variasjoner mellom driftsresultat og disposisjonsfond 37

4 Demografi 40
4.1 Anslag for merutgifter til demografi 2015–2026 40
4.2 Anslag for merutgifter til demografi i 2027 41
4.3 Utgifter som følge av befolkningsendringer framover 45
4.4 Omstillingsbehov som følge av befolkningsendringer framover 47

5 Investeringer og gjeld 51
5.1 Investeringer 51
5.2 Gjeld 52

6 Likviditet 59
6.1 Hva er likviditet? 59
6.2 Utviklingen i likviditet 60
6.3 Pensjon 66

7 Inntektsforskjeller 71
7.1 Ubundne inntekter – frie inntekter utvidet (FI-U) 71
7.2 Forskjeller i KFI-U – korrigerte frie inntekter, utvidet begrep 71
7.3 Inntektsforskjeller og økonomiske resultater 75
7.4 Sammenheng mellom inntekter og produksjon og inntekter og effektivitet 79

8 Brukerbetalinger 82

9 Tjenester 88
9.1 Kommuneforvaltningens utgifter 88
9.2 Utvikling i kommunale tjenester 89

Vedlegg
1 Historiske nøkkeltall 103
2 Effektivitet i kommunale tjenester 107
3 Produksjonsindekser for kommunale tjenester 2025 117
4 Demografiske endringer og kommunal omstilling 124
5 Nærmere om ulike inntekter og inntektsbegrep 128
6 Utvikling i befolkning og utvalgte kommunale tjenester 132
7 Inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets og kommuneregnskapets gruppering 137
8 Kommuneforvaltningens inntekter 2012–2027 145
9 Statlige overføringer til kommunesektoren i 2026 151
10 Driftsutgifter 2025 etter funksjon og art 157
11 Kommunal deflator og beregning av deflatoren for 2025 165
12 Lønn og lønnsutvikling 172
13 Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner 174
14 Korrigert netto driftsresultat 2021–2025 176
15 Utvalgets demografianslag 178
16 Definisjonskatalog 181

Digitale vedlegg:

1. Nettsidene til Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU)
2. Tall bak figurer i NOU 2026: 15
3. Kommunevise effektivitetsverdier 2024 og 2025
4. Kommunevise produksjonsindekser 2025
5. Kommunevise inntekter fra skatt på inntekt og formue (inkl. naturressursskatt), eiendomsskatt, konsesjonskraft og hjemfall og inntekter fra Havbruksfond samt rammetilskudd. 2025
6. Driftsutgifter etter funksjon og art. Detaljerte tall for 2025
7. (Fylkes)kommunevise tall for netto driftsresultat og netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger. 2025

Kapittel 1
Utvalgets situasjonsforståelse

Bedret kommuneøkonomi i 2025

De økonomiske resultatene ble betydelig styrket i 2025 etter svake resultater de to foregående årene, og da særlig i 2024. Både kommunesektoren og staten har bidratt til at kommuneøkonomien samlet framstod langt bedre i 2025 enn i 2024. Netto driftsresultat for kommunesektoren samlet økte fra 0,1 prosent i 2024 til 2,6 prosent av inntektene i 2025. I kommunene ble resultatet 2,3 prosent og i fylkeskommunene ble resultatet 4,3 prosent. Resultatet for både kommuner, fylkeskommuner og sektoren samlet lå over utvalgets anbefalte resultat over tid på 1 ¾ prosent (kommuner), 4 prosent (fylker) og 2 prosent (sektoren samlet). I gjennomsnitt de siste fem årene var netto driftsresultat 2,5 prosent for kommunesektoren samlet.

Resultatforbedringen innebærer at kommunesektoren samlet gikk inn i 2026 med et sterkere økonomisk utgangspunkt enn de foregående årene. Samtidig skjuler gjennomsnittstallene betydelige forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner.

Nær én av fire kommuner hadde negative netto driftsresultater både i 2024 og 2025. Kommuner med de svakeste resultatene i 2024 hadde imidlertid den største resultatforbedringen, og spredningen mellom kommunene ble litt mindre i 2025.

Også blant fylkeskommunene var det betydelig variasjoner, og resultatene var fra 0,0 prosent til 7,1 prosent.

Utgiftene må over tid tilpasses inntektene

Utgiftsveksten var i årene fra 2022 til 2024 høyere enn det inntektsveksten isolert sett skulle tilsi. Midlertidig merskattevekst bidro til å holde driftsresultatene oppe i årene før 2024 og dekket i noen grad over en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter. Dette har ventelig bidratt til å forsinke nødvendige tilpasninger. For å komme i økonomisk balanse reduserte kommunene samlet de reelle utgiftene fra 2024 til 2025. Kommuner har kuttet i vikarbruk, ekstravakter og overtid. Investeringsnivået ble også redusert.

Realveksten i frie inntekter i 2025 var uvanlig sterk. Utover merutgifter til demografi var veksten om lag 18 mrd. 2026-kroner. Økningen i realinntektene skyldes betydelige bevilgninger til kommunesektoren, merskattevekst i 2025 og den midlertidige skattesvikten i 2024.

Sektorens netto gjeld som andel av inntekt gikk noe ned i fjor, etter en markant økning i de to foregående årene. Kommunesektoren har samlet sett betydelige disposisjonsfond, men det er store variasjoner i størrelsen på oppsparte midler mellom de enkelte kommuner og mellom de enkelte fylkeskommuner. 41 kommuner var uten disposisjonsfond i 2025, som er en liten økning fra 2024. Kommuner med store disposisjonsfond har handlefrihet utover det som følger av veksten i inntektene i årene framover. Disposisjonsfondene gir rom for å redusere gjeldsopptak, foreta investeringer, eller å gjennomføre nødvendige omstillinger gradvis. Kommuner med lave disposisjonsfond må foreta omstilling raskere, og må i tråd med balansekravet i kommuneloven dekke inn et eventuelt merforbruk i løpet av to år.

For å sikre formuesbevaring anbefaler utvalget at kommunesektoren over tid har et netto driftsresultat på om lag 2 prosent av inntektene. Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrt og ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektsnivået. Både staten og innbyggerne må ha realistiske forventninger til det kommunale tjenestetilbudet gitt rammevilkårene.

Inntektene anslås å øke mer enn demografiutgiftene i 2026 og 2027

Realveksten i frie inntekter fra 2025 til 2026, utover merutgifter til demografi, anslås til 1,9 mrd. 2027-kroner i Nasjonalbudsjettet 2027 (NB27). Den anslåtte realveksten er noe lavere enn det ble opp til i saldert budsjett for 2026, i hovedsak på grunn av en høyere kostnadsvekst enn ventet. Den kommunale deflatoren for 2026 anslås i NB27 til

4,0 prosent, mot 3,5 prosent i saldert budsjett for 2026, som tilsvarer økte kostnader på 2,8 mrd. kroner. Kostnadsøkningen motsvares delvis av at skatteinntektene anslås å bli noe høyere enn i saldert budsjett, men også av at demografiutgiftene ble lavere enn lagt til grunn. Inntektsnivået i 2026 anslås høyere enn i årene før pandemien.

KS har gjennomført en spørreundersøkelse om økonomisk status per september 2026. Oppsummert viser undersøkelsen mindre avvik fra planlagt budsjett enn det som ble rapportert i tilsvarende undersøkelser de to foregående årene. Samlet budsjetterte man med et netto driftsresultat på rundt 1,6 prosent av inntektene for kommunene og 2,6 prosent for fylkeskommunene. Erfaringsmessig har faktisk resultat ofte blitt bedre enn budsjettert resultat. Samtidig har trolig rentekostnadene blitt høyere enn det kommunene la til grunn i budsjettene, og havbruksinntektene ventes også å bli lavere enn det mange kommuner har lagt inn i sine budsjetter. En høyere pris- og lønnsvekst enn ventet trekker også isolert sett i retning av svakere resultater enn budsjettert.

Veksten i kommunesektorens frie inntekter regnes fra anslått inntektsnivå etter vedtatt revidert nasjonalbudsjett for 2026 (RNB26). Endringer i skatteanslaget i RNB2026 påvirker derfor inntektsnivået i 2027. I RNB26 ble skatteanslaget oppjustert med 3,2 mrd. kroner, som er mer enn den anslåtte kostnadsveksten på 2,8 mrd. kroner. Inntektsnivået i 2027 er dermed økt. Regjeringen foreslår en realvekst i frie inntekter på 3,2 mrd. kroner i statsbudsjettet for 2027. Det gir et handlingsrom utover merutgifter til demografi på 0,5 mrd. kroner.

Merutgiftene knyttet til demografiske endringer anslås til 2,9 mrd. kroner i 2028

Innvandring fra Ukraina har i flere år bidratt til å opprettholde eller øke antall innbyggere i mange kommuner, særlig i de yngste aldersgruppene. Aldringen av befolkningen er dermed bremset, men forventes å skyte fart framover. Kommunesektorens utgiftsbehov endrer seg med befolkningsendringer. Det vil alltid være usikkerhet knyttet til befolkningsutviklingen, særlig fordi det er vanskelig å anslå nettoinnvandringen til Norge. Innvandringen som følger av krigen i Ukraina og økte internasjonale spenninger gjør det spesielt usikkert nå. Ankomst og bosetting av flyktninger øker behovet for en rekke tjenester som barnehage, grunnskole, videregående opplæring for ungdommer og voksne, sosialtjenester og helse- og omsorgstjenester.

Utvalget har beregnet kommunesektorens merutgifter i 2028 som følger av befolkningsendringer til 2,9 mrd. 2027-kroner, hvorav 2,4 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Av den samlede merutgiften på om lag 2,9 mrd. kroner er 3,3 mrd. kroner knyttet til kommunene og -0,4 mrd. kroner knyttet til fylkeskommunene.

Økningen knytter seg blant annet til flere personer over 80 år med behov for omsorgstjenester. Det blir færre 16–18-åringer, som påvirker behovet for videregående skole, og færre personer i grunnskolealder.

Demografiske endringer og kommunal omstilling

Selv om kommuneøkonomien har bedret seg siden de svake resultatene i 2023 og 2024, står sektoren foran betydelig større omstillingsutfordringer enn tidligere. De neste ti årene ventes sterk vekst i antall eldre og færre barn i skolealder i mange kommuner. I mange kommuner må tjenesteproduksjonen derfor vris fra yngre til eldre tjenestemottakere. Utfordringen med å rekruttere kvalifisert personell, særlig innen helse og omsorg, er stor i mange kommuner, og forventes å tilta.

Dette vil kreve omstilling i alle deler av kommunesektoren. Kommunene befinner seg i ulike faser av den demografiske utviklingen. Noen kommuner har allerede opplevd sterk økning i antall eldre, mens andre står foran en slik utvikling nå. Dette gir ulike omstillingsbehov og forskjeller i tjenestebelastning.

På denne bakgrunn gjennomførte Telemarksforsking et prosjekt for utvalget som har sett nærmere på behov for og gjennomføring av omstillinger i kommuner og fylkeskommuner. Analysene viser at kommunene omstiller seg som følge av demografiske endringer, men ressursbruken har ikke avtatt i samme takt som befolkningsutviklingen skulle tilsi.

I prosjektet finner man blant annet støtte for at økonomisk press kan påvirke omstillingsarbeidet gjennom to kanaler: Kommuner med høye inntekter eller midlertidige merinntekter kan opprettholde en tjenestestruktur som ikke er tilpasset framtidig behov og dermed utsette nødvendig omstilling. På den annen side trenger kommunene ressurser til å gjennomføre omstillingene, og de ville derfor hatt fordel av å starte omstillingene før økonomien ble svak. På bakgrunn av analysene vil utvalget trekke fram at mangel på kvalifisert arbeidskraft, særlig innen helse og omsorg, gjør at framtidig omstilling ikke bare handler om økonomi.

Rapporten peker på at kommuner som tidlig klarer å etablere en felles forståelse mellom politikere og administrasjon om demografiske endringer, økonomiske konsekvenser og framtidige tjenestebehov, står bedre rustet til å gjennomføre krevende beslutninger.

Mer effektiv og fleksibel oppgaveløsning nødvendig

Det er bred politisk enighet om at sikkerhet og forsvar bør prioriteres høyere enn tidligere og om betydelig støtte til Ukrainas forsvarskamp. Det gir isolert sett betydelig mindre rom for andre satsinger.

Effektivisering av tjenesteproduksjonen vil bidra til en bedre utvikling i det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet enn det som følger av inntektsveksten. Statlige reguleringer og normkrav, der nytten ikke står i forhold til kostnadene, begrenser kommunesektoren i effektiviserings- og omstillingsarbeidet som er helt avgjørende framover.

Regjeringen har satt ned en kommunekommisjon som skal foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i sektoren. Kommisjonen leverte sin første delutredning 9. januar 2026. Vårt utvalg har gjentatte ganger påpekt at staten bør styrke den lokale handlefriheten og konstaterer at dette også gjenspeiles i Kommunekommisjonens problemforståelse. Utvalget støtter hovedinnretningen på kommisjonens forslag og ser fram til ny rapport i januar 2027.

Kapittel 2
Hovedtrekk i kommuneøkonomien

Kommunesektoren utgjør en stor andel av offentlig sektor og har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag, herunder velferdstjenester som barnehager, skoler og helse- og omsorgstjenester. Det omfattende ansvaret gjør at kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske ressurser og står for en vesentlig del av landets økonomiske aktivitet. Kommunalt konsum utgjør om lag 14 prosent av BNP for Fastland-Norge, og hver femte sysselsatt jobber i kommunesektoren.

Dette kapittelet redegjør for hovedtrekk i kommuneøkonomien med vekt på økonomiske resultater og utviklingen i kommunesektorens frie inntekter. Kapittelet skal gi en oversikt, og mange av temaene behandles grundigere i seinere kapitler.

2.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

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. Etter to svake år i 2023 og 2024, fikk kommunesektoren et samlet resultat på 2,6 prosent av brutto driftsinntekter i 2025. Det er godt over utvalgets anbefaling om et resultat over tid på 2 prosent. Kommunene fikk et driftsresultat på 2,3 prosent, mens anbefalingen er på 1¾ prosent. Fylkeskommunene fikk et resultat på 4,3 prosent mot anbefalt 4 prosent.

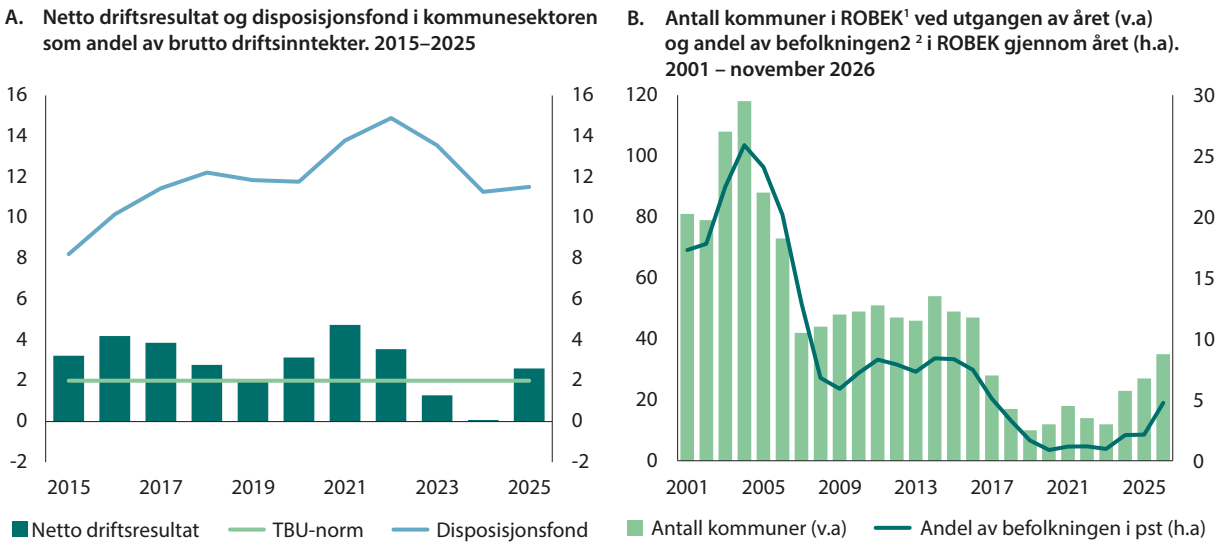
Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2015–2025 er vist i kapittel 3.

Flere år med høyere skatteinntekter enn ventet i budsjettene bidro til gode driftsresultater i 2015–2022. Dermed fikk kommunesektoren bygget opp solide reserver. For sektoren som helhet kan reservene illustreres ved disposisjonsfond fratrukket akkumulerte merforbruk, heretter omtalt som disposisjonsfond, se figur 2.1A og tabell 2.1. Størrelsen på disposisjonsfondene ble redusert i 2024. Flere kommuner måtte trekke på fondene for å dekke opp for negative driftsresultater, og deler av fondene ble brukt til å finansiere investeringer. Disposisjonsfondene økte noe i 2025, og sektoren har fremdeles betydelige reserver. Samtidig er det store forskjeller mellom enkeltkommuner og 41 kommuner hadde ingen midler i disposisjonsfond i 2025, opp fra 38 kommuner i 2024. Se kapittel 3 for en beskrivelse av spredningen i økonomisk situasjon mellom kommuner.

For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 11,5 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2025. Disposisjonsfondene var noe høyere i fylkeskommunene enn i kommunene.

Per 7. november 2026 var det 35 kommuner i ROBEK[1], tilsvarende 4,8 prosent av befolkningen, se figur 2.1B. Dette er et lavt antall sammenliknet med de fleste årene på 2000-tallet fram til 2017. På det meste var 118 kommuner registrert i ROBEK i 2004, tilsvarende 25,9 prosent av befolkningen.

[1] Registeret om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er registeret over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innenfor fristene som gjelder. Kommunen eller fylkeskommunen blir meldt inn i ROBEK hvis årsbudsjettet eller økonomiplan er vedtatt i ubalanse, dersom et merforbruk i regnskapet ikke dekkes eller ikke planlegges å dekkes inn over to år, eller dersom akkumulert merforbruk overstiger 3 prosent.



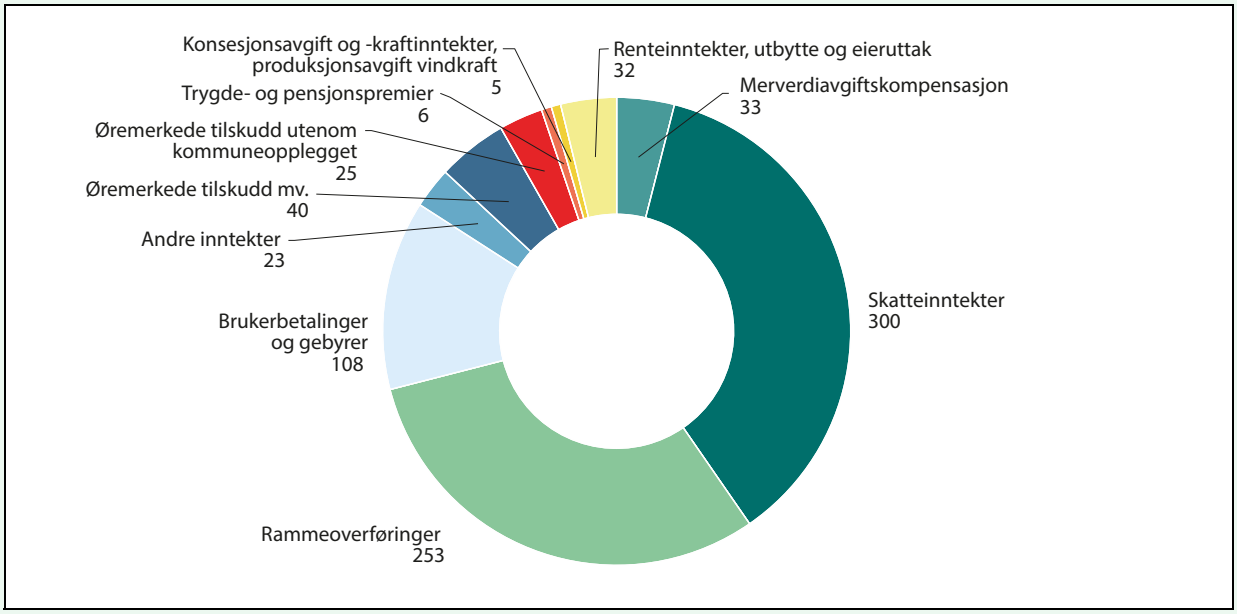
Figur 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

[1] Alle tall er per 31. desember i det respektive år, med unntak av 2026, hvor tall er hentet ut 7. november 2026.

[2] Med unntak av observasjonen i 2026 er andelen beregnet som et vektet gjennomsnitt etter hvor stor andel av året hver kommune var i registeret, og befolkningen i kommunen.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Boks 2.1 Kommunesektorens inntektskilder



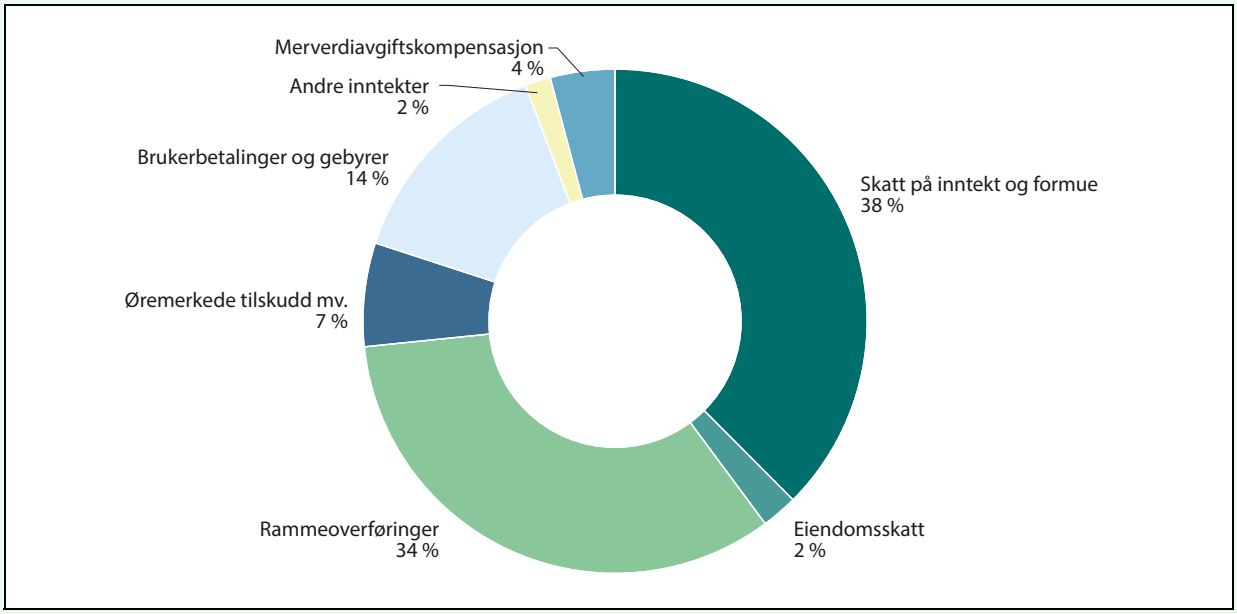
Figur 2.2 Kommunesektorens totale inntekter 2025. Mrd. kroner[1]

[1] Se tabell i vedlegg 5 for en mer detaljert oversikt over inntektene, samt hvilke inntekter som inngår i ulike inntektsbegreper.

Kilde: Finansdepartementet, Statistisk sentralbyrå

Figur 2.2 viser kommunesektorens inntektskilder i 2025. Sektorens samlede inntekter er vist nærmere i figur 2.3 for 2026. Disse inntektene består av sektorens skatteinntekter, gebyrer og brukerbetalinger og diverse overføringer til kommunesektoren via statsbudsjettet.

Boks 2.1 fortsetter



Figur 2.3 Kommunesektorens samlede inntekter i 2026. Prosent

Kilde: Finansdepartementet

Frie inntekter er sektorens viktigste inntektskilde. De frie inntektene utgjør om lag 70 prosent av kommunesektorens samlede inntekter og kan brukes fritt innenfor visse rammer. Som frie inntekter i kommuneopplegget regnes rammeoverføringer fra staten og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt. Med unntak av eiendomsskatt er dette inntekter som utjevnes i inntektssystemet.

Samlede inntekter omfatter frie inntekter samt diverse øremerkede tilskudd fra staten, gebyrer og brukerbetalinger og mva-kompensasjon[1]. Inntektene fra Havbruksfondet inngår i øremerkede tilskudd.

I tillegg har sektoren inntekter som ikke regnes med i kommuneopplegget. Blant annet er enkelte tilskudd til flyktninger og lignende, inntekter fra konsesjonsavgifter og konsesjonskraft og netto finansinntekter utenfor kommuneopplegget. Når disse regnes sammen med formuesinntekter og enkelte andre poster, får vi sektorens totale inntekter, se figur 2.2. Begrepet «samlede inntekter» er dermed ikke de totale inntektene som tilfaller kommunesektoren. Se kapittel 7 og vedlegg 5 for en beskrivelse av de ulike inntektstypene og utviklingen i brukerbetalinger.

Figur 2.3 viser hvordan kommunesektorens samlede inntekter er fordelt på de ulike inntektskildene. I 2026 anslås samlede inntekter å utgjøre 795 mrd. kroner.[2] Av dette utgjør frie inntekter om lag 583 mrd. kroner (se grønne deler av figuren), fordelt på skatteinntekter på 317 mrd. kroner og rammeoverføringer på 267 mrd. kroner.

Den kommunale skattøren vedtas av Stortinget ved behandlingen av statsbudsjettet det enkelte år. Skattøren fastsettes med sikte på at sektorens skatteinntekter tilsvarer skatteandelen som er lagt til grunn i budsjettopplegget, som har vært 40 prosent av inntektene siden 2011. Realisert skatteandel vil avvike fra opplegget i statsbudsjettet blant annet som følge av at skattegrunnlaget øker mer eller mindre enn lagt til grunn. Rammetilskuddet fastsettes av Stortinget hvert år.

1 Samlede inntekter *innenfor kommuneopplegget* omfatter ikke mva-kompensasjon.

2 Inkludert mva-kompensasjon.

2.2 Utviklingen i frie inntekter

Figur 2.4 viser den reelle utviklingen i frie inntekter fra 2015 til 2025, og anslag[2] for 2026 og 2027, justert for oppgaveendringer og merutgifter til knyttet til demografi[3], med og uten midlertidig merskattevekst. Veksten i frie inntekter som foreslås i nasjonalbudsjettet regnes fra nivået anslått i kommuneproposisjonen/RNB som legges fram i mai hvert år, justert for eventuelle endringer som følge av Stortingets behandling av RNB. Endringer i skatteanslag før framleggelsen av kommuneproposisjonen er varige, mens endringer i anslagene på skatteinngangen etter framleggelsen betraktes som midlertidige.

Realveksten i frie inntekter utover merutgifter til demografi fra 2025 til 2026 anslås til 1,9 mrd. kroner målt fra regnskap for 2025.

I 2027 anslås frie inntekter justert for merutgifter til demografi å være reelt 3,4 mrd. 2027-kroner høyere enn i år, målt fra anslag på regnskap for 2026. Inntektsnivået i 2026 og 2027 er godt over nivået før pandemien.

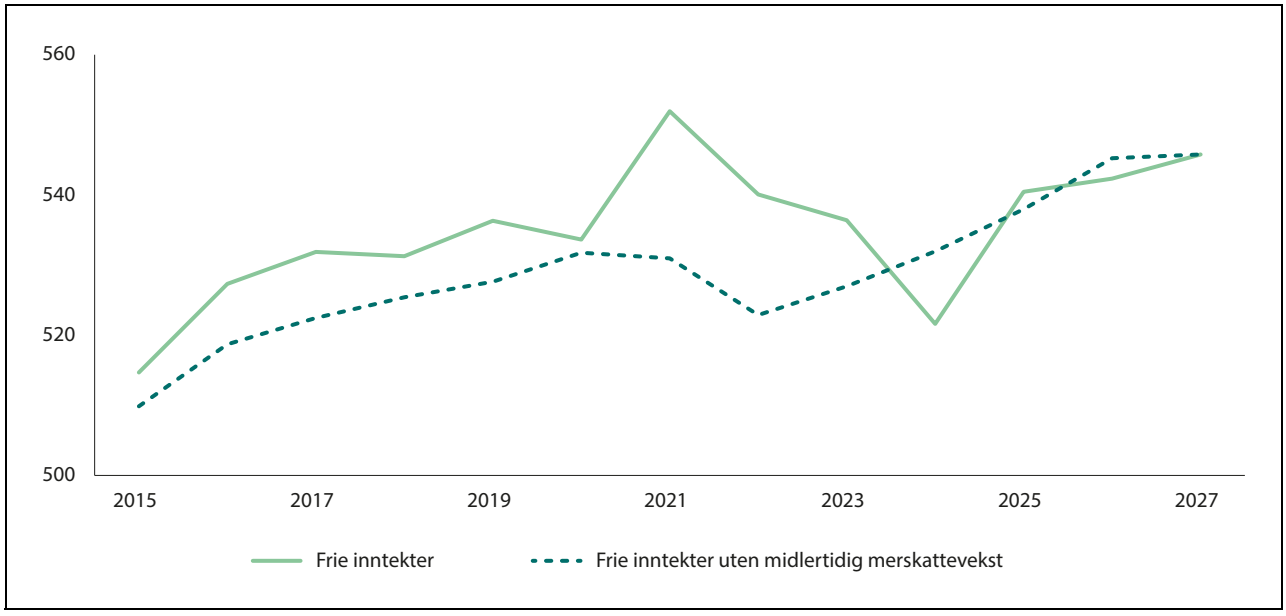
Merskattevekst bidro i mange år til å heve realinntektene. Dette var særlig tilfelle i årene 2021 til 2023, vist ved avstanden mellom den heltrukne og stiplede linjen i figur 2.4. I 2022 var merskatteveksten ekstraordinær høy grunnet særskilt høye eierinntekter som følge av endringer i skatt på eierinntekter. Samtidig ble kostnadsveksten langt høyere enn anslått, noe som bidro til en nedgang i realinntektene fra et høyt nivå i 2021.

Den midlertidige skattesvikten i 2024 gjorde at utviklingen i «det underliggende nivået» (korrigert for de midlertidige skatteinntektene) var noe bedre det året enn den faktiske utviklingen i frie inntekter. I 2025 fikk sektoren midlertidige merinntekter, slik at det underliggende nivået lå noe under realnivået på inntektene. Denne underliggende utviklingen i frie inntekter har vært mer stabil over tid, se stiplet linje.

Figur 2.5A og figur 2.5B viser realutviklingen i frie inntekter for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene i perioden 2015–2025, og anslag for 2026 og 2027.

2 Utviklingen i 2026 og 2027 er anslag fra Nasjonalbudsjettet 2027.

3 Merutgifter til demografi kan tolkes som et anslag på økningene i kommunesektorens utgifter fra ett år til det neste som isolert sett følger av endringene i befolkningens størrelse og sammensetning gitt at nivået (standard og dekningsgrad) på sentrale tjenester videreføres. Se kapittel 4 for ytterligere omtale.

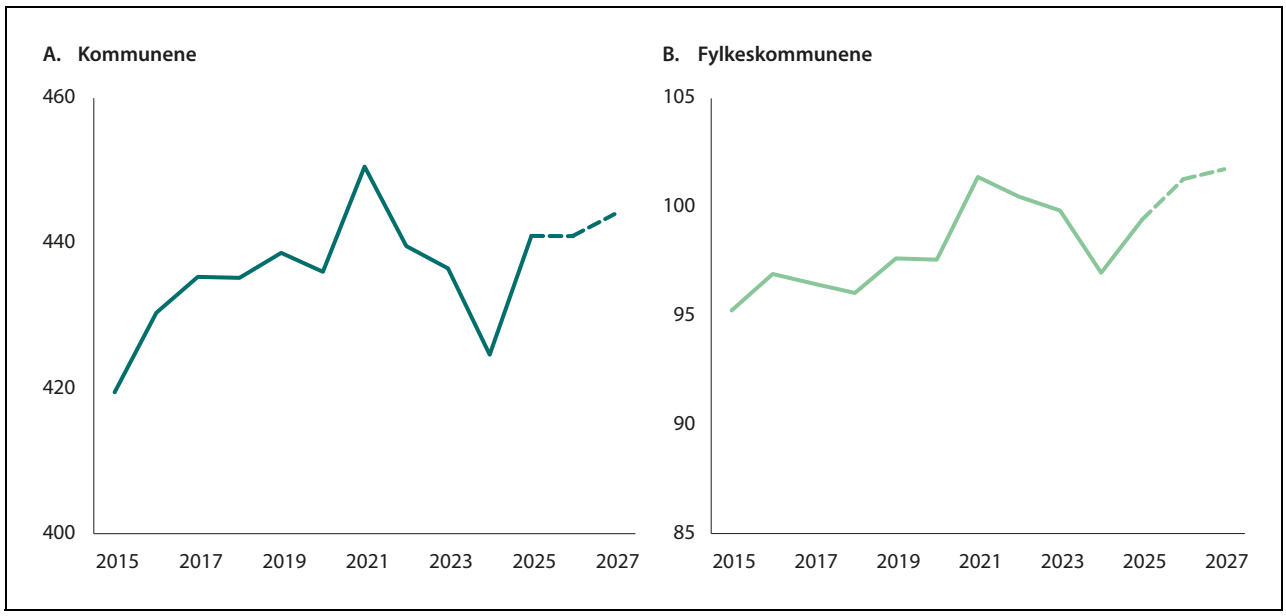


Figur 2.4 Reell utvikling i frie inntekter justert for merutgifter til demografi[1], med og uten midlertidig merskattevekst[2]. Mrd. 2027-kroner. 2015–2027

1 Frie inntekter er korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. Merutgifter til demografi er trukket ut av inntektsnivået etter 2015. Anslag for 2026 og 2027 er fra Nasjonalbudsjettet 2027.

2 Endring i skatteinntektene etter revidert nasjonalbudsjett i det respektive år.

Kilde: Kommunal og distriktsdepartementet og Finansdepartementet



Figur 2.5 Reell utvikling i kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter, justert for merutgifter til demografi[1]. Mrd. 2027-kroner. 2015–2027

[1] Frie inntekter er korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. Merutgifter til demografi er trukket ut av inntektsnivået etter 2015. Anslag for 2026 og 2027 er fra Nasjonalbudsjettet 2027.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet

Tabell 2.1 Anslag på frie inntekter i 2025 og 2026 på ulike tidspunkter. Justering for oppgaveendringer og merutgifter til demografi fra 2015. Mrd. 2024-kroner[1]

	Frie inntekter justert for oppgaveendringer mv.		Frie inntekter justert for oppgave-endringer mv. og merutgifter til demografi	
Stasjon	2025	2026	2025	2026
Saldert budsjett 2026	498,9	506,0	477,1	481,5
Revidert Nasjonalbudsjett 2026	500,7	506,3	479,0	482,5
Nasjonalbudsjettet 2027	500,9	504,6	478,2	479,8

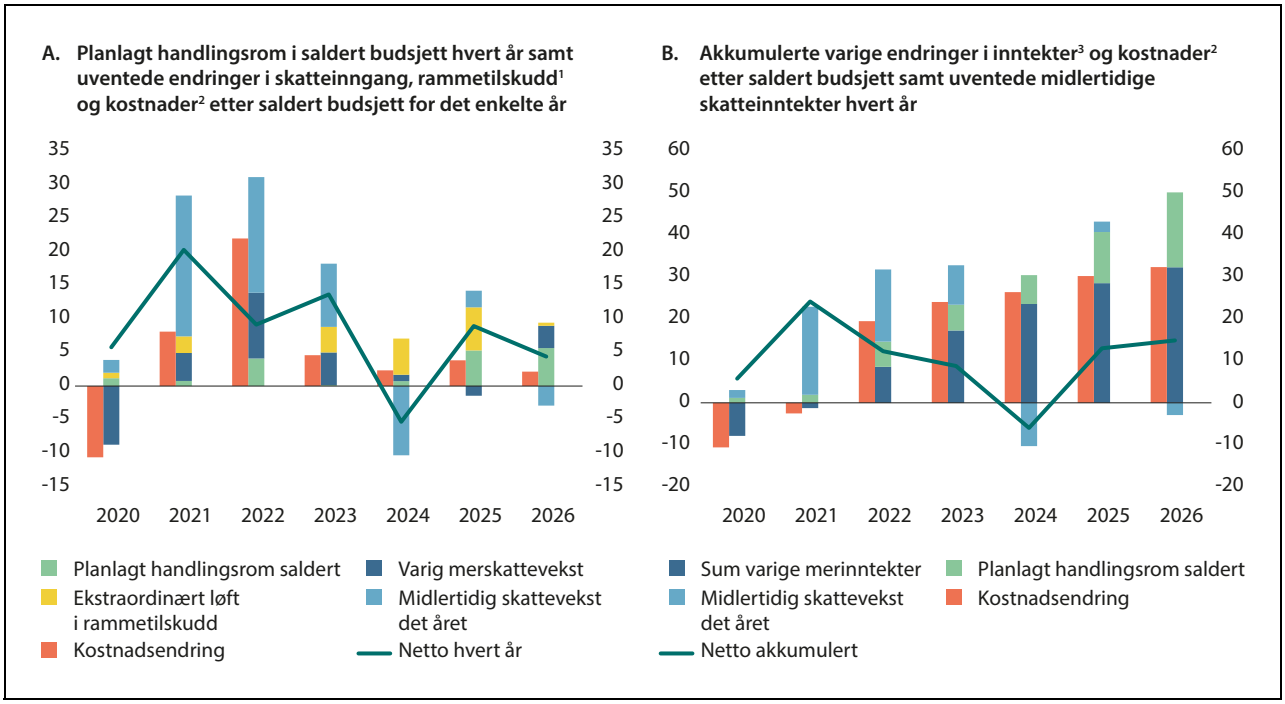
[1] Omregnet til 2024-kroner med kommunal deflator slik den forelå ved hver stasjon.

Kilde: Finansdepartementet

Dekomponering av utviklingen i frie inntekter de siste årene

Det er ikke bare skatteinngangen som er usikker når kommunerammene vedtas i statsbudsjettet. Anslag på lønns- og prisveksten og merutgifter knyttet til demografi revideres gjennom året. Merskatteveksten har i flere år mer enn veid opp for uventet kostnadsvekst og gitt et større handlingsrom enn forutsatt i tidligere vedtatte budsjetter.

Figur 2.6A viser hvor mye av endringer fra vedtatte budsjetter som kan tilskrives henholdsvis høyere eller lavere skatteinngang enn ventet, endret anslag på merutgifter til demografi, og revidert kostnadsutvikling (deflator). De grønne søylene viser det planlagte handlingsrommet for sektoren utover merutgifter til demografi i saldert budsjett. De mørkeblå og lyseblå søylene viser varig og midlertidig merskattevekst. Varig merskattevekst er definert som endringer i anslag på skatteinngang før RNB, mens midlertidig merskattevekst er definert som endringer fra RNB til regnskap. De gule søylene viser ekstraordinære økninger i rammetilskuddet. De oransje søylene viser den uventede kostnadsveksten. Linjen viser netto inntektsendring for det enkelte år. I årene



Figur 2.6 Dekomponert utvikling i frie inntekter. Mrd. 2027-kroner. 2020–2026[4]

1 Økningene i rammetilskuddet som er korrigert ut av veksten er ikke inkludert i figuren. De ekstraordinære økningene i rammetilskuddet inkluderer økte midler i 2020 knyttet til endringer i skattesystemet, kompensasjon for forventet varig skattesvikt i 2021, priskompensasjon i Revidert nasjonalbudsjett 2023, tilleggsbevilgning høsten 2024 (som ble videreført i 2025) økte midler i 2025 til å dekke kostnader til pensjon, inkludert ny offentlig AFP, og tilleggsbevilgning på 450 mill. kroner i forliket om Revidert nasjonalbudsjett 2026. Planlagt handlingsrom i 2025 inkluderer ikke tilleggsbevilgningen på 5 mrd. kroner, som er håndtert som en varig ekstraordinær økning i 2024.

2 Kostnadsendringer omfatter endringer i deflator samt merutgifter til demografi.

3 Sum varige merinntekter inkluderer uventede varige endringer i skatteinngang før revidert nasjonalbudsjett hvert år og ekstraordinære rammetilskudd.

4 Anslag for 2026 er hentet fra Nasjonalbudsjettet 2027.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet og Finansdepartementet

før 2024 har merskatteveksten mer enn veid opp for kostnadsveksten, slik at kommunesektoren har fått større handlingsrom enn ventet. Dette er vist ved at linjen ligger over den grønne søylen for planlagt handlingsrom. Grunnet uventet kostnadsvekst og en midlertidig skattesvikt kom sektoren dårligere ut enn ventet i 2024. I 2025 bidro ekstraordinære bevilgninger til at sektoren kom bedre ut enn planlagt.

I 2026 anslås realinntektene å bli noe lavere enn lagt opp til i saldert budsjett. Dette er på grunn av en høyere kostnadsvekst enn ventet.

Høye midlertidige skatteinntekter, spesielt i perioden 2021 til 2023, kan ha bidratt til å skjule underliggende utfordringer i sektoren. Figur 2.6B viser de varige merinntektene (varig merskattevekst og ekstraordinære løft i rammetilskudd) og planlagt handlingsrom summert over årene, satt opp mot den varige kostnadsøkningen. Den midlertidige merskatteveksten vises for hvert enkelt år. Linjen viser akkumulert nettoeffekt av alle uventede endringer og det planlagte handlingsrommet i de ulike årene.

I perioden 2020 til 2023 var nettoeffekten positiv, selv om akkumulerte kostnadsendringer var større enn summen av varige merinntekter. Dette skyldes betydelig midlertidig merskattevekst. Akkumulert over perioden fra 2020 til 2026 ser det ut til at varige kostnader har økt omtrent like mye som varige inntekter, vist ved at den mørkeblå og den oransje søylen er omtrent like store i 2026. I sum har sektoren har fått tilnærmet det handlingsrommet det ble lagt opp til, samt betydelig midlertidig merskattevekst i enkeltår.

2.3 Aktivitets- og inntektsutviklingen

Figur 2.7A sammenligner utviklingen i inntekter og «aktivitet» i kommuneforvaltningen. Begrepet aktivitet brukes her om summen av lønnskostnader, produktinnsats, produktkjøp til hushold-

ningene, overføringer til ideelle organisasjoner[4] og bruttorealinvesteringer, alt i faste priser omregnet med kommunal deflator. Indikatoren vil ikke fange opp vekst i produksjonen som følge av effektiviseringstiltak. Sektorens disponible inntekt er definert som kommunesektorens totale inntekter fratrukket formuesutgifter, omregnet til faste priser med kommunal deflator. Avstanden mellom linjen for disponibel inntekt og linjen for aktivitetsnivå og øvrige overføringer[5] i figuren tilsvarer sektorens netto finansinvesteringer (underskudd før lånetransaksjoner) og reflekterer dermed gjeldsutviklingen i kommunesektoren.

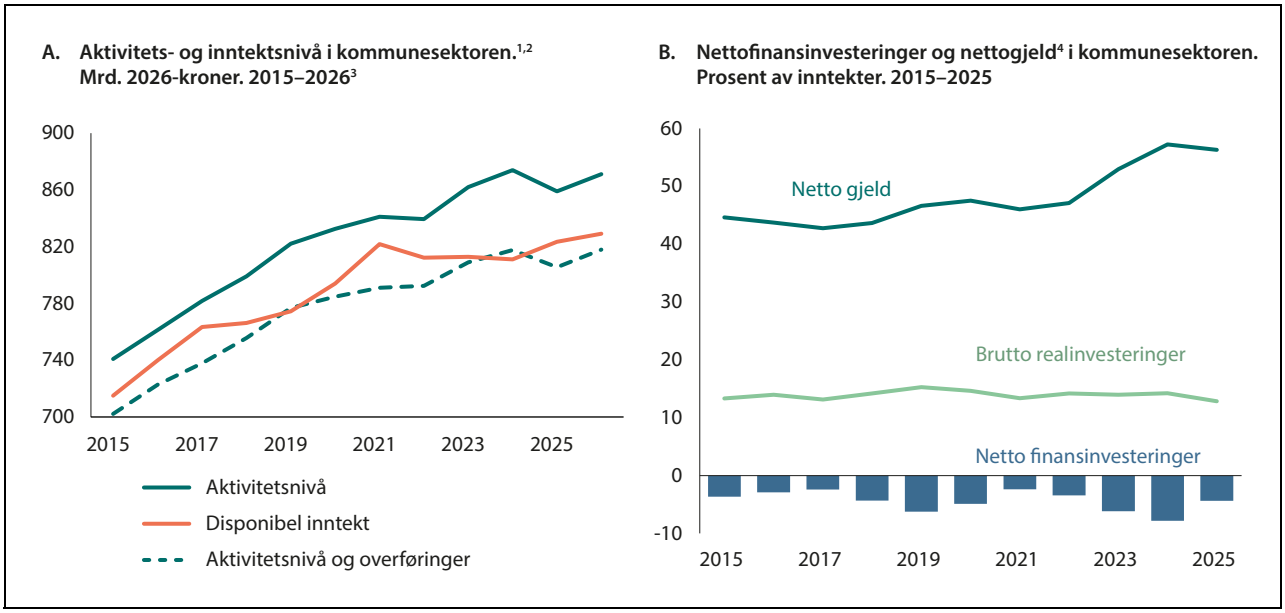
For første gang de siste ti årene gikk aktivitetsnivået for kommuneforvaltningen ned i 2025. Nedgangen i aktiviteten kan tyde på at det tok tid for sektoren å tilpasse aktiviteten til lavere inntekter i 2024, etter flere år med høyere skatteinntekter enn ventet. I 2026 anslås aktivitetsnivået å ta seg opp igjen, til nivået i 2024. Aktivitetsveksten anslås i år til 1,5 prosent, mens inntektsveksten anslås til 0,7 prosent.

At aktivitetsveksten har vært høyere enn inntektsveksten, gjenspeiles i lavere netto finansinvesteringer og økt gjeld, se figur 2.7B, og kan tyde på at deler av den midlertidige merskatteveksten har blitt brukt til drift og investeringer.

Som andel av kommunenes løpende inntekter har nivået på bruttorealinvesteringer ligget stabilt over tid, også i år der underskuddet før lånetransaksjoner (negative nettofinansinvesteringer) har tiltatt. Det gjenspeiles i økt gjeld i sektoren. Netto finansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Netto finansinvesteringer gikk noe ned i 2025 etter en økning i 2024, men er på et høyt og relativt stabilt nivå. Sektorens gjeld gikk også noe ned i fjor, etter en markant økning i de to foregående årene, se figur 2.7B.

4 Ideelle organisasjoner er institusjonelle enheter som tilbyr tjenester til husholdningene, og som hovedsakelig er engasjert i ikke-markedsrettet virksomhet. Inkludert er blant annet religiøse organisasjoner, idrettslag, sosiale velferdsorganisasjoner, de politiske partiene, arbeidstakerorganisasjonene, miljøvernorganisasjoner, samt en rekke andre interesseorganisasjoner. I tillegg inngår enkelte enheter med ikke-kommersiell virksomhet innenfor barnehager, undervisning, helsetjenester og kulturell tjenesteyting.

5 Disse overføringene inkluderer overføringer til private (utenom ideelle organisasjoner), overføringer til statsforvaltningen, netto anskaffelse av ikke-finansiell ikke-produsert kapital og andre kapitaloverføringer.



Figur 2.7 Utvikling i inntekter, aktivitet, gjeld og investeringer

1 Aktivitetsnivå og overføringer er aktivitetsnivå pluss overføringer til private (utenom ideelle organisasjoner), overføringer til statsforvaltningen, netto anskaffelse av ikke-finansiell ikke-produsert kapital og andre kapitaloverføringer.

2 Sektorens disponible inntekt er definert som kommunesektorens løpende inntekter fratrukket formuesutgifter, og er ikke korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. Anslag for 2026 er basert på tall fra revidert nasjonalbudsjett 2027 og tall fra nasjonalregnskapet publisert 27. august 2026 og statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 7. september 2026.

3 Anslag for 2026 fra Nasjonalbudsjettet 2027.

4 Netto gjeld utenom arbeidsgivers pensjonsreserver.

5 Løpende inntekter ekskludert formuesinntekter og bompenger.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

2.4 Effektivitet, befolkningsendringer og omstillingsbehov

Omtrent uendret målt effektivitet fra 2023 til 2025

Gjennom effektivisering kan den kommunale tjenesteproduksjonen økes utover det som følger av inntektsveksten. Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra utvalget laget et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene.

Det er vanskelig å måle produksjonen av tjenester som ikke omsettes i et marked og hvor heller ikke kvaliteten er lett å måle. Generelt kan det i denne type analyser være uavklart i hvilken grad i hvilken grad et resultat indikerer endret effektivitet eller kvalitet med motsatt fortegn. Figur 2.8A viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden 2015–2025. Fra 2023 til 2025 var effektiviteten i samtlige sektorer tilnærmet uendret.

Utviklingen i årene 2020–2022 har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien, og den målte effektivitetsutviklingen sier trolig lite om den underliggende utviklingen

Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. For barnehage og grunnskole skyldes dette trolig innføring av bemanningsnormer, som skal bidra til økt kvaliteten i barnehage og til å øke elevenes læringsutbytte i grunnskolen.

SØFs analyser er gjengitt i vedlegg 2. Kommunevise resultater fra analysene er presentert i et digitalt vedlegg til rapporten.

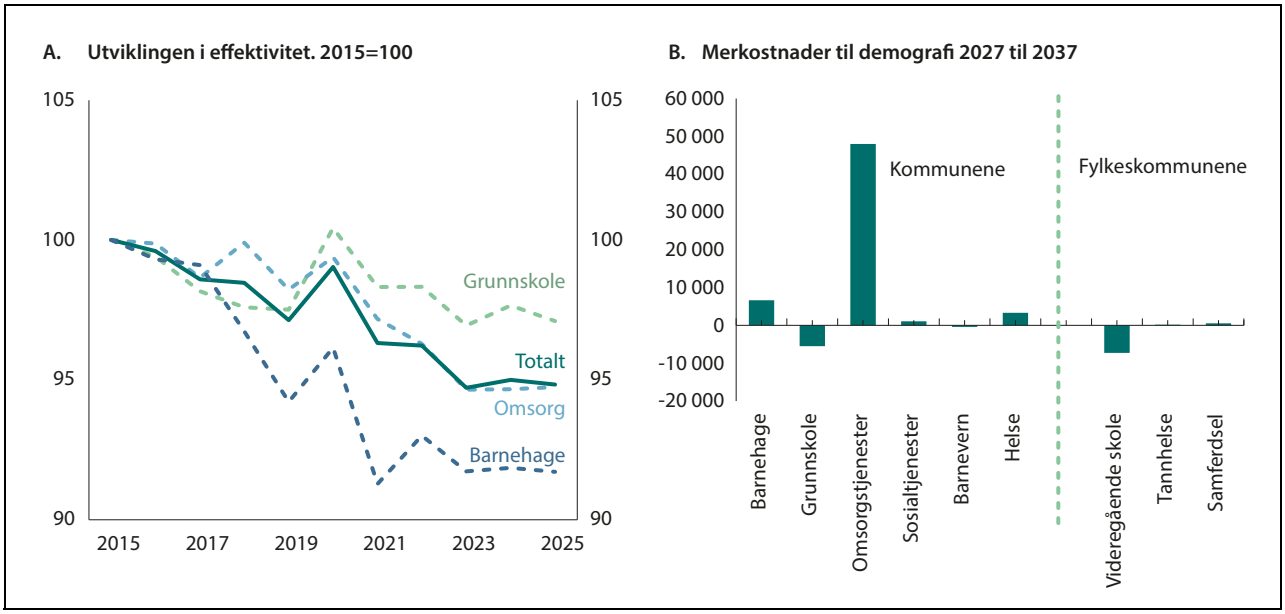
Flere eldre, færre i skolealder

Befolkningens størrelse og sammensetning har stor betydning for behovet for mange av tjenestene kommunesektoren har ansvaret for, som barnehager, skoler og helse- og omsorg. Kommunesektorens merutgifter som isolert sett følger av den demografiske utviklingen forteller hva det vil koste å opprettholde tjenestetilbudet. Det påvirker sektorens handlingsrom innenfor de økonomiske rammene staten setter.

I utvalgets rapport fra juni 2026 anslo utvalget den samlede merutgiften i 2027 til om lag 3,2 mrd. 2026-kroner hvorav 2,6 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Sistnevnte anslag fordelte seg med 2,1 mrd. kroner på kommunene og 0,5 mrd. kroner på fylkeskommunene. Merutgiftene i kommunene henger for en stor del sammen med økningen i antall innbyggere i aldersgruppen 80–89 år, men motvirkes i noen grad av færre barn og unge i barnehage- og grunnskolealder. Fylkeskommunenes merutgifter må ses i sammenheng med flere i alderen 16–18 år, noe som øker behovet i videregående skole i 2027.

Utvalget har i denne rapporten et anslag for merutgifter i 2028 og anslår at disse merutgiftene vil bli om lag 2,9 mrd. 2027-kroner, hvorav om lag 2,4 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Utvalget vil i mars og juni 2027 oppdatere beregningene for merutgifter til demografi i 2028.

Innvandring fra Ukraina har i flere år bidratt til å opprettholde eller øke antall innbyggere i



Figur 2.8 Utviklingen i effektivitet 2015–2025 og merutgifter som følger av demografiendringer over perioden 2027 til 2037 i mrd. 2026-kroner

Kilde: Senter for økonomisk forskning (A) og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (B)

mange kommuner, særlig i de yngstealdersgruppene. Aldringen av befolkningen er dermed bremset, men må forventes å skyte fart framover. Utvalget har også gjort framskrivinger av årlige endringer i kommunesektorens utgiftsbehov som følge av endringer i befolkningen lenger fram i tid for å gi en grov indikasjon på hva demografiendringer innebærer for landet som helhet og for grupper av kommuner.

Utvalgets beregning av merutgiftene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. Beregningene forutsetter dermed fleksibilitet hos kommunene til å tilpasse utgiftene sine i tråd med endring i befolkningssammensetningen i hvert enkelt år. Bak nettoendringene i merutgifter til demografi skjuler det seg store endringer mellom aldersgruppene i den enkelte kommune som vil kreve omstillinger.

For landet som helhet er det særlig tydelig at det blir en økning i utgiftene til personer over 80 år og en nedgang blant personer i skolealder de neste ti årene, se figur 2.8B. I praksis vil tilpasningen av tjenestetilbudet ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

I kapittel 4 ser utvalget nærmere på merutgifter som følger av befolkningsendringer både tilbake i tid og framover. Telemarksforsking har gjennomført et prosjekt for utvalget som har sett nærmere på behov for og gjennomføring av omstillinger i kommuner og fylkeskommuner. I vedlegg 4 til denne rapporten er det et sammendrag av Telemarksforskings rapport.

Tabell 2.2 Indikatorer for kommuneøkonomien 2016–2026[1]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
A. Kommunesektorens størrelse i norsk økonomi												
Kommunalt konsum, pst. av BNP Fastlands-Norge	13,5	13,7	13,9	13,9	13,8	14,3	14,2	13,4	13,8	13,9	13,9	14,1
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge[2]	17,4	18,1	18,3	18,0	17,8	18,5	18,5	17,3	17,4	17,7	18,0	18,0
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	17,3	17,7	17,9	17,9	17,8	18,1	18,1	17,7	17,6	17,8	17,7	17,7
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av total	19,8	20,0	20,0	20,0	19,9	20,1	20,1	19,5	19,4	19,5	19,4	19,4
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien												
BNP Fastlands-Norge, pst. volumendring	1,4	0,9	2,2	1,9	2,3	-2,8	4,5	4,3	0,7	0,5	1,8	2,0
Samlede inntekter i kommunesektoren, reell endring pst.[3]	3,9	3,1	2,0	0,8	1,3	1,4	2,1	-0,9	1,1	0,6	2,9	1,0
Kommunal deflator, pst. endring	2,4	2,5	2,4	3,0	3,2	1,0	4,4	6,7	4,3	5,0	4,7	4,0
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,6	72,0	71,3	73,0	73,4
Frie inntekter og mva-kompensasjon, pst. av inntekter	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,2	76,8	76,0	77,4	77,5
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.[4]	3,5	2,9	1,4	0,3	1,1	-0,2	3,4	-1,7	0,1	-1,7	4,0	0,7
Aktivitetsendring i kommunesektoren, pst. endring	2,0	2,9	2,1	2,4	2,8	1,0	0,8	0,2	2,1	1,1	-1,5	1,5

Tabell 2.2 Indikatorer for kommuneøkonomien 2016–2026[1]

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Utførte timeverk i kommune-sektoren, pst. endring	1,0	2,5	1,7	1,7	1,1	-0,7	2,3	1,2	–	1,3	0,0	0,9
Produktinnsats, pst. volum-endring	5,3	0,4	4,3	1,6	2,5	-0,4	7,2	0,8	5,4	-1,2	-0,5	2,1
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	5,1	-2,0	3,6	-7,6	0,5
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,3	14,0	13,1	14,2	15,3	14,6	13,4	14,2	14,0	14,2	12,9	12,9
Netto driftsresultat pst. av driftsinntekter	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	3,5	1,3	0,1	2,6	–
Disposisjonsfond, pst. av driftsinntekter	8,2	10,2	11,4	12,4	12,2	11,8	13,8	14,9	13,5	11,3	11,5	–
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-3,7	-2,9	-2,4	-4,3	-6,2	-4,9	-2,4	-3,4	-6,1	-7,8	-4,3	-5,1
Netto gjeld uten pensjons-reserver, i pst. av inntekter[5]	44,6	43,7	42,7	43,6	46,6	47,5	46,0	47,1	52,9	57,2	56,3	–

[1] Tallene er basert på Statistisk sentralbyrås nasjonalregnskapstall publisert 27. august 2026, statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter publisert 7. september 2026 og KOSTRA-tall publisert 15. juni 2026. Det er gjort et unntak fra offisielle definisjoner i statistikken ved at bompenger ikke er inkludert i utvalgets definisjon av inntekter innenfor kommuneopplegget. Tall for 2026 er anslag fra Nasjonalbudsjettet 2027 (NB27) der annet ikke kommer fram.

[2] Løpende inntekter ekskludert formuesinntekter fra Statistisk sentralbyrås statistikk for offentlige finanser.

[3] Innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige bevilgninger, herunder bevilgninger begrunnet med koronapandemien.

[4] Inkluderer også regnskapsmessig merforbruk (trukket fra). Tilsvarer fri egenkapital til drift.

[5] Gjeldstallene er basert på tall fra finansielle sektorregnskaper publisert av Statistisk sentralbyrå 3. september 2026. Fordringer og gjeld knyttet til skatter er holdt utenom. Etter en hovedrevisjon og definisjonsendringer i nasjonalregnskapet er deler av kommunenes plasseringer i pensjonsmidler tatt inn som fordringer under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». I tabellen oppgis tall uten disse fordringene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Boks 2.2 Realnivå og realvekst i kommunesektorens inntekter i budsjettene

For å gi kommunene og fylkeskommunene forutsigbarhet, signaliseres det i mai (i forbindelse med kommuneproposisjonen) hvor stor realvekst i frie inntekter regjeringen legger opp til at kommunesektoren skal få i året som kommer («budsjettåret», år T+1).

Den signaliserte realveksten er basert på anslag på inntektene for inneværende år (T) i RNB som legges fram samtidig med kommuneproposisjonen, justert for eventuelle endringer som følge av Stortingets behandling. Hvilket nivå inntektsveksten fra i år til neste år skal regnes fra, fastsettes altså før sommeren.

Regjeringens endelige forslag til realvekst i kommunesektorens inntekter (for år T+1) presenteres i statsbudsjettet i oktober. Både kommunesektorens inntekter og lønns- og prisveksten kan da se annerledes ut enn det man antok i forbindelse med RNB og kommuneproposisjonen.

Merskattevekst eller skattesvikt kan gjøre at inneværende års (T) inntekter i oktober avviker fra estimatet før sommeren. Slike avvik påvirker ikke det man vedtar om inntektene i budsjettåret (T+1). Merskattevekst eller skattesvikt sammenlignet med estimatet før sommeren gir altså en engangseffekt for kommunene inneværende år (T), men har ikke direkte konsekvenser for kommende år. Hensikten med denne praksisen er at det det gir en forutsigbarhet om hva de nominelle inntektene blir neste år, i tillegg til at det gir en mer stabil utvikling i inntektene over tid.

Kostnadsveksten kan også bli annerledes enn det man antok før sommeren. Kostnadsveksten for kommunene måles med den kommunale deflatoren. Hvis deflatoren blir høyere enn antatt, betyr det at kommunene reelt sett har lavere inntekter i inneværende år (T). Hvis kostnadsnivået i år T blir lavere enn anslått i RNB, blir kjøpekraften per krone i år T+1 økt. Den nominelle inntektsveksten påvirkes ikke av prisnivået i T (bare prisveksten til år T+1).

Dette kan illustreres med tallene for 2026 slik de foreligger i Nasjonalbudsjettet 2027. Den kommunale deflatoren for 2026 er anslått 0,1 prosentpoeng lavere fra RNB26/Kommuneproposisjonen 2027 til nå. En lavere deflator i 2026 betyr alt annet likt at det anslåtte nominelle inntektsnivået for 2026 fra RNB26 tilsier et høyere reelt inntektsnivå i 2026 enn opprinnelig planlagt. Den planlagte reelle inntektsøkningen signalisert i Kommuneproposisjonen 2027 vil da medføre et høyere reelt inntektsnivå i 2027. Dette er fordi realveksten fra 2026 til 2027 ikke påvirkes av endringen i deflator for 2026.

Tabell 2.3 Anslags- og bevilgningsendringer for 2026. Påvirkning på det reelle inntektsnivået i 2026 og 2027. Mrd. 2026-kroner

	2026			2027
	Saldert[1] til RNB26	RNB26 til NB27	Saldert[1] til NB27	RNB26 til NB27
Skatteanslag[2]	3,2	-2,8	0,4	
Kostnadsnivå[3]	-2,7	0,6	- 2,1	0,6
Bevilgninger[4]		1,5	1,5	0,5
Samlede endringer	*0,5*	*-0,7*	*-0,2*	*1,1*

1 Saldert budsjett er det endelige statsbudsjettet etter at Stortinget har ferdigbehandlet og vedtatt alle inntekter og utgifter for det kommende året.

2 Endringer i skatteanslag etter RNB har ikke påvirkning på inntektsnivået det påfølgende året.

3 Endringer i anslått kostnadsnivå består av endrede anslag på den kommunale deflatoren og anslag på merutgifter til demografi.

4 Bevilgningsøkningene i forliket om RNB26 som ikke motsvares av oppgaveendringer. Av bevilgningsøkningene på 1,45 mrd. kroner var 450 mill. kroner en varig styrking.

Kilde: Finansdepartementet

Kapittel 3
Netto driftsresultat og fond

Utvalget anser netto driftsresultat som hovedindikatoren for den økonomiske balansen i kommunesektoren. Netto driftsresultatet viser hvor mye den enkelte kommune og fylkeskommune kan disponere til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt.

Utvalget anbefaler at sektoren som helhet over tid har et netto driftsresultat på 2 prosent av inntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene (inkl. Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene.

3.1 Netto driftsresultat for kommunesektoren samlet

Netto driftsresultatet i kommunesektoren tok seg klart opp i 2025 etter å ha ligget under den langsiktige anbefalingen til TBU de to foregående årene. I 2025 ble netto driftsresultatet for kommunesektoren samlet 2,6 prosent, opp fra 0,1 prosent i 2024, se figur 3.1A. Forbedringen av resultatet må blant annet ses i sammenheng med betydelig økte bevilgninger og kutt og omstillinger i sektoren. I tillegg ble skatteinntektene høyere enn lagt til grunn i kommunebudsjettene. Størstedelen av merskatteveksten ble kjent mot

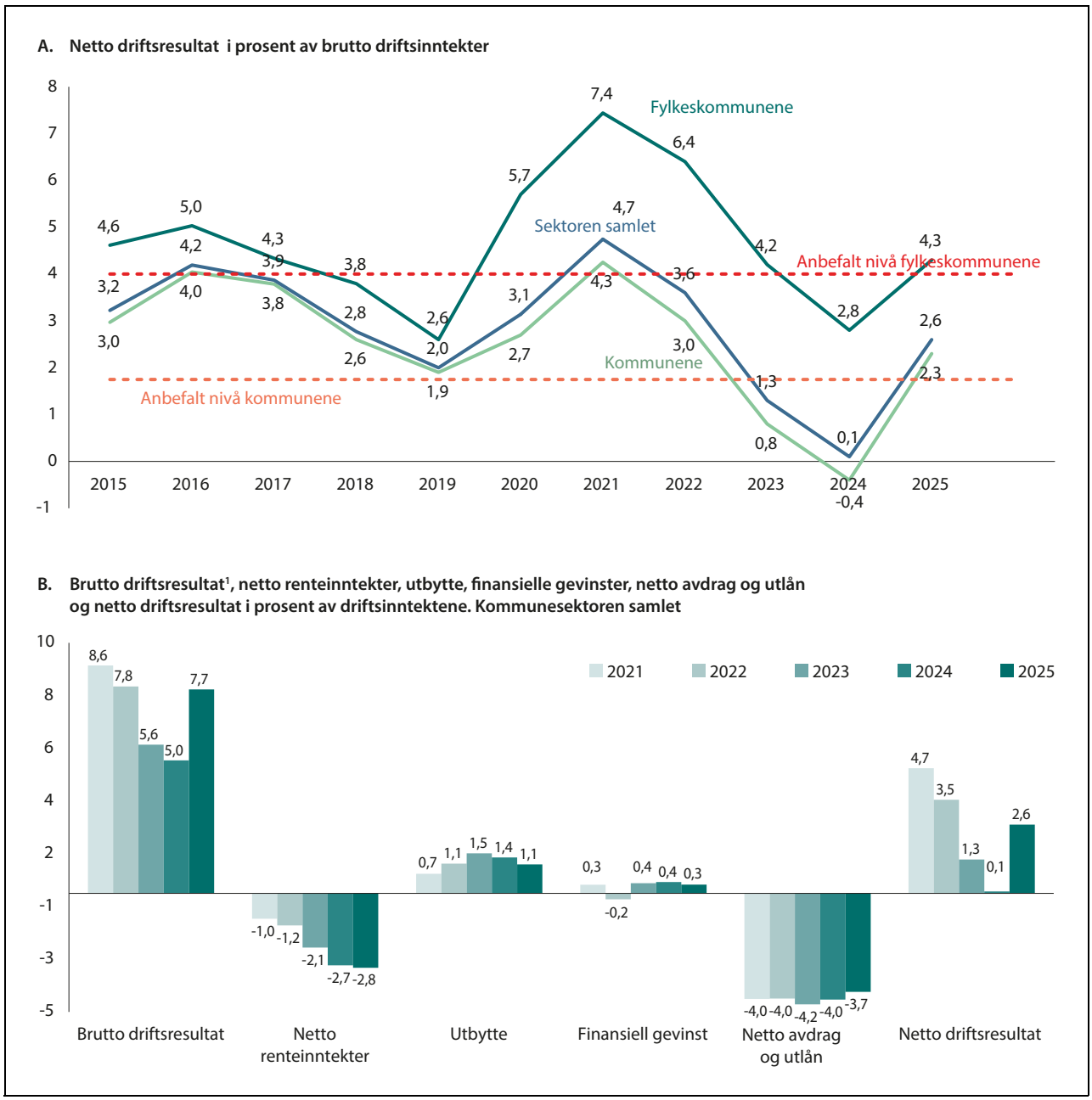
Boks 3.1 Regnskapstall for kommunekasse, konsolidert regnskap og kommunekonsern

I analysene i dette kapittelet brukes regnskapstallene som SSB publiserer for kommune og fylkeskommunekonsern. Kommunene og fylkeskommunene har tradisjonelt forholdt seg til kommunekassetallene for å utarbeide styringsinformasjon, men i kommuneloven fra 2020 står det at kommunene også skal utarbeide et konsolidert regnskap for kommunen som juridisk enhet. Etter dette har kommuner i større grad også begynt å bruke konsolidert regnskap til analyser av driften. Skillet mellom de ulike regnskapsbegreper går etter hvilke deler av kommunens virksomhet som omfattes.

Kommunekassetall viser økonomien i kommunens sentrale regnskapsenhet, men omfatter ikke virksomhet som føres i egne regnskapsenheter.

Konsolidert regnskap omfatter kommunekassen og regnskapsenheter som inngår i kommunen som juridisk enhet, det vil si kommunale foretak (KF og FKF) samt interkommunale politisk råd (IPR) og kommunalt oppgavefellesskap (KO) som ikke er eget rettssubjekt. IPR og KO inngår i det konsoliderte regnskapet til kontorkommunen. Transaksjoner mellom enhetene elimineres i dette regnskapet. Tallene gir dermed et mer samlet bilde av økonomien i kommunen som rettssubjekt.

Konserntall i KOSTRA omfatter i tillegg til enhetene som inngår i kommunen som juridisk enhet, også øvrige rettssubjekter regulert i kommuneloven og loven for interkommunale selskaper (IKS-loven). Dette omfatter interkommunale selskaper (IKS) samt IPR og KO som er egne rettssubjekter. Også her elimineres interne transaksjoner. Regnskapstallene for disse fordeles ut på eierkommunene eller -fylkeskommunene i henhold til eierandelene som er registrert i Foretaksregisteret. Kommunal virksomhet som er organisert i aksjeselskaper og stiftelser inngår ikke i konserntallene. Konserntallene er særlig relevante når en ønsker å sammenligne kommunenes samlede ressursbruk på tjenesteområdene, uavhengig av hvordan virksomheten er organisert. Det er også grunnen til at konsertallene brukes av utvalget slik at ikke ulik organisering av driften påvirker sammenlikningen mellom kommunene.



Figur 3.1 Driftsresultatene i kommunesektoren

[1] Eksklusiv avskrivninger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

slutten av året. Netto renteinntekter falt fra 2024 til 2025 og bidro til å dempe bedringen av resultatet, se figur 3.1B. Utbetalingen fra Havbruksfondet ble rekordhøye i 2024, noe som isolert sett bidro til at netto driftsresultatet for de kommunene og fylkeskommunene som mottar inntekter derfra gikk ned fra 2024 til 2025.

Brutto driftsresultat er lik forskjellen mellom driftsinntekter og driftsutgifter eksklusiv avskrivninger. Netto driftsresultat er brutto driftsresultat fratrukket netto finansutgifter. Netto finansutgifter består av netto renteinntekter, utbytte, finansielle gevinster og netto avdrag og utlån. Figur 3.1B gir en oversikt over netto og brutto driftsresultat og de ulike bidragene til nettofinansinntektene. Størrelser over null viser positive resultater eller positive netto inntekter, mens verdier under null innebærer negative resultater eller netto utgifter.

I 2025 hadde kommunesektoren et brutto driftsresultat på 7,7 prosent av driftsinntektene. Brutto driftsresultatet styrket seg betydelig fra

Boks 3.2 Netto driftsresultat, disposisjonsfond og premieavvik

Balansekravet i kommuneloven § 14-4 innebærer at netto driftsresultat over tid ikke kan være negativt. For pensjon vil det være årets netto pensjonskostnad og amortiseringen av tidligere års premieavvik som resultatføres (i motsetning til pensjonspremien), og som må håndteres innenfor rammene av balansekravet, både i årsbudsjettet og i årsregnskapet.

Netto driftsresultat er årets løpende inntekter fratrukket årets løpende utgifter og viser hvordan kommunen eller fylkeskommunen ligger i forhold til balansekravet. For å kunne vise dette, må også de samme størrelsene inngå i netto driftsresultat som i balansekravet, det vil si pensjonskostnadene, ikke pensjonspremien. Å eventuelt korrigere for premieavviket innebærer i realiteten at resultatet blir misvisende. Da gjenspeiler ikke resultatet hvordan kommunen eller fylkeskommunen ligger i forhold til balansekravet, men snarerere hvordan likviditeten har utviklet seg som følge av forhold på driftssiden. Om dette legges til grunn som styringsindikator, innebærer det å styre etter likviditet snarere enn etter balansekravet.

Tilsvarende viser disposisjonsfondene de reservene som kommunen eller fylkeskommunen har bygd opp gjennom positive netto driftsresultat i foregående år, og som de kan bruke utover årlige driftsinntekter, uten å bryte med balansekravet. Det akkumulerte premieavviket som står i balansen per 31.12. innebærer ingen framtidig kostnads*økning* utover budsjettåret. Det vil derfor heller ikke være behov for særskilt å sette av en del av årets inntekter til disposisjonsfond eller å holde av en del disposisjonsfondet til å bygge ned premieavviket, så lenge kommunelovens balansekrav overholdes. Å eventuelt korrigere disposisjonsfond for akkumulert premieavvik vil ikke gi et riktig bilde av kommunens eller fylkeskommunenes økonomiske buffer på driftssiden.

For kommuner og fylkeskommuner som velger å resultatføre premieavviket i sin helhet over det påfølgende året («1-års-amortisering»), kan imidlertid større svingninger i driftsutgiftene fra år til år tilsi at disposisjonsfondene i seg selv bør være større for å håndtere denne økte usikkerheten.

2024 til 2025 etter å ha har avtatt de tre foregående årene Økningen i brutto driftsresultatet fra 2024 til 2025 var sterkere enn økningen i netto driftsresultatet. Lavere utbytte og lavere netto renteinntekter trakk netto driftsresultatet ned sammenliknet med 2024. Lavere netto avdrag og utlån bidro i motsatt retning.

3.2 Netto driftsresultat for kommunene

Kommunene inkludert Oslo

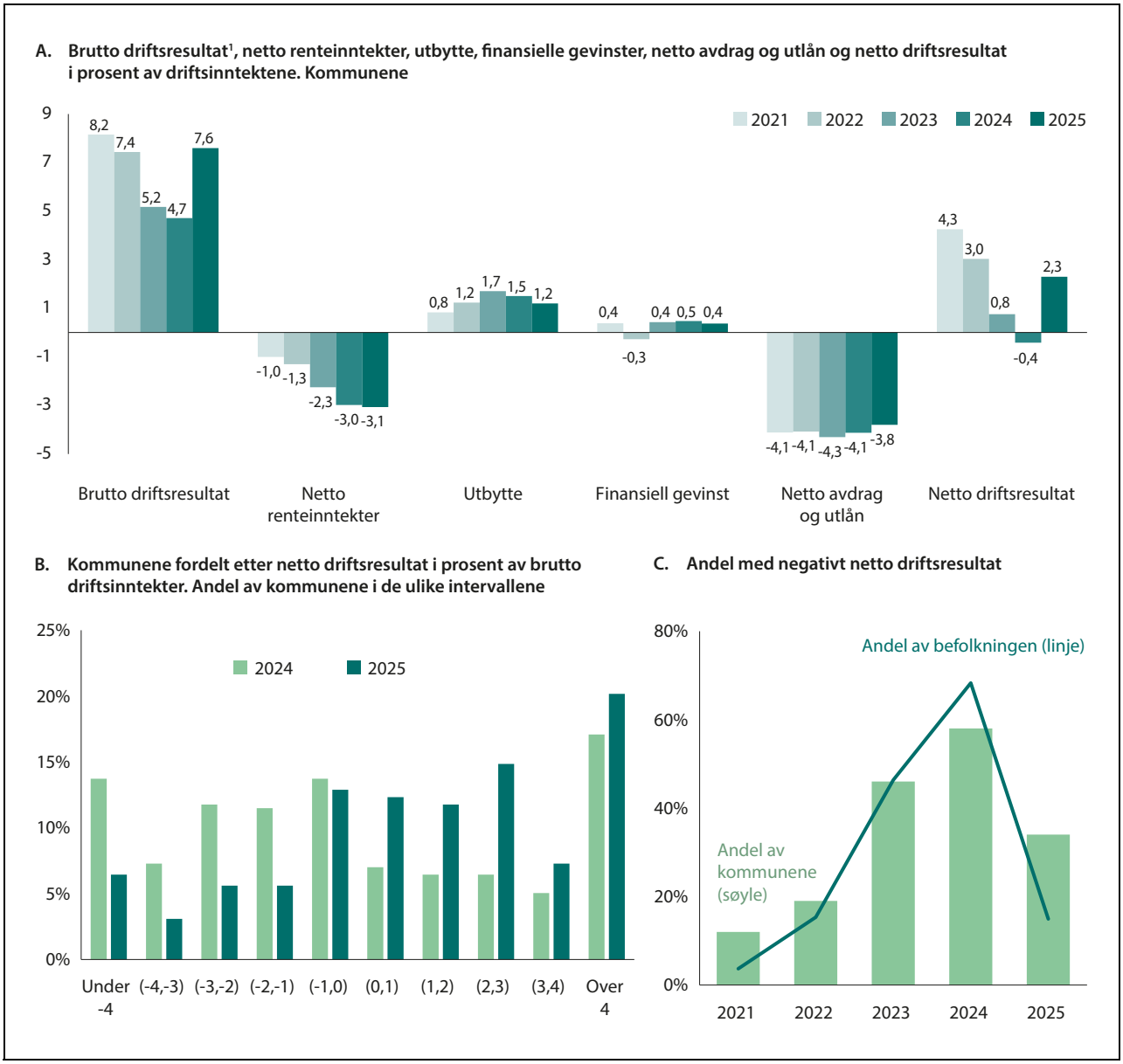
Kommunene hadde i 2025 et netto driftsresultat på 2,3 prosent av driftsinntektene, noe som er en kraftig forbedring fra året før. I gjennomsnitt har netto driftsresultatet for kommunene inkludert Oslo de siste fem årene ligget på 2,0 prosent og dermed vært høyere enn det anbefalte nivået på 1¾ prosent av driftsinntektene.

Det var i all hovedsak økning i brutto driftsresultatet som bidro til at netto driftsresultatet styrket seg fra 2024 til 2025, men også lavere netto avdrag og utlån bidro til forbedringen, se figur 3.2A. Høyere netto renteutgifter og lavere utbytte bidro i motsatt retning.

Store forskjeller mellom kommunene

Nivået på netto driftsresultatet varierte betydelige mellom kommunene både i 2024 og i 2025, men det var flere som hadde svake netto driftsresultater i 2024 enn i 2025, se figur 3.2B. Netto driftsresultatet var negativt i 33 prosent av kommunene i 2025, mens 34 prosent av kommunene hadde netto driftsresultat høyere enn 1¾ prosent. Tilsvarende tall for 2024 var på henholdsvis 58 og 34 prosent.

Kommunene står overfor ulike økonomiske utfordringer, ettersom netto driftsresultat påvirkes både av resultatet etter den ordinære driften og av netto finanskostnader, se figur 3.3. Kommuner med like netto driftsresultater kan stå overfor ulike økonomiske utfordringer. Kommuner med lave netto finansutgifter kan ha et svakt eller negativt netto driftsresultat som følge av svake resultater fra den ordinære driften. Tilsvarende kan kommuner med høyere finansutgifter ha gode



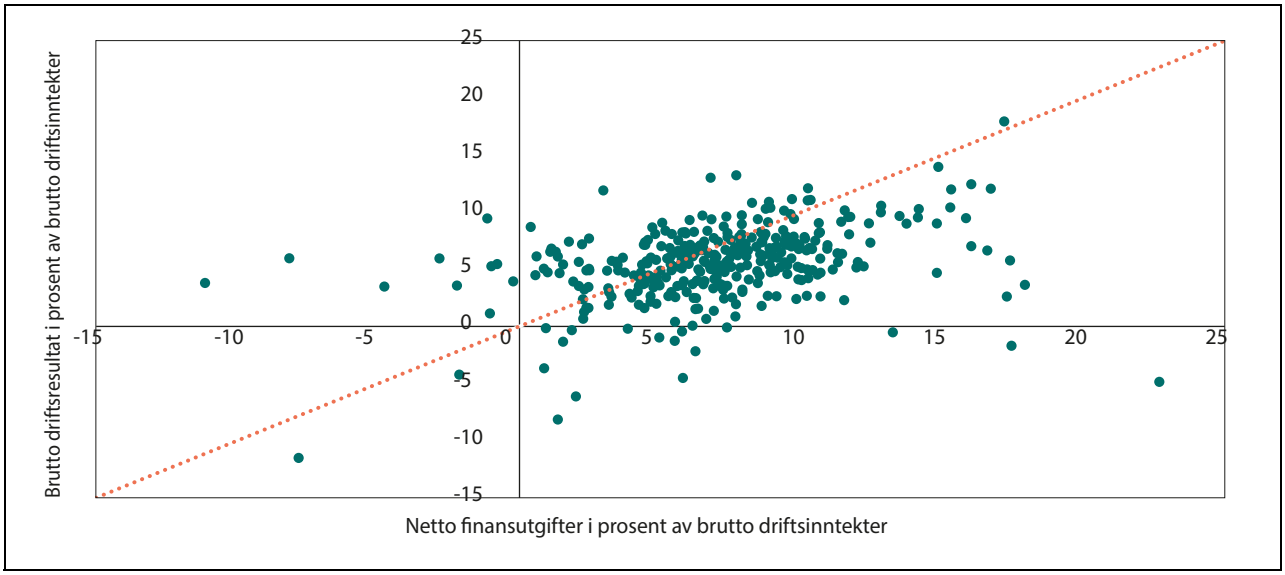
Figur 3.2 Driftsresultatene i kommunene

[1] Eksklusiv avskrivninger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

netto driftsresultater dersom den ordinære driften gir tilstrekkelig handlingsrom til å bære finansbelastningen. Enkelte kommuner har et positivt netto driftsresultat til tross for svake brutto driftsresultater. Dette skyldes lave netto finansutgifter.

Standardavviket kan oppsummere spredningen i resultatene mellom kommunene. I 2025 var standardavviket 4,1 mot 5,1 året før. Det innebærer en relativt stor spredning i resultatene mellom kommunene i 2025, men klart lavere spredning enn i 2024. Det må trolig ses i sammenheng med høye utbetalinger fra Havbruksfondet i 2024. Selv om lag 40 prosent av kommunene mottar inntekter fra Havbruksfondet, varierer utbetalingen mye. For et lite antall kystkommuner har utbetalingen svært stor betydning. Eierinntekter og utbytte ble lavere i 2025 enn i 2024 og bidro også til redusert spredning. I 2025 som i 2024 var det Aukra som hadde høyest netto driftsresultat med 27,5 prosent, mens Andøy hadde lavest med -14,9 prosent. Det gode resultatet til Aukra kommune skyldes i hovedsak store eiendomskatteinntekter. De svake resultatene for Andøy må ses sammenheng med ekstra omstillingsmidler som Andøy kommune fikk i 2024 som først ble brukt i 2025.

For enkeltkommuner og fylkeskommuner kan netto driftsresultatet være betydelige påvirket av avsetning av øremerkede tilskudd og andre



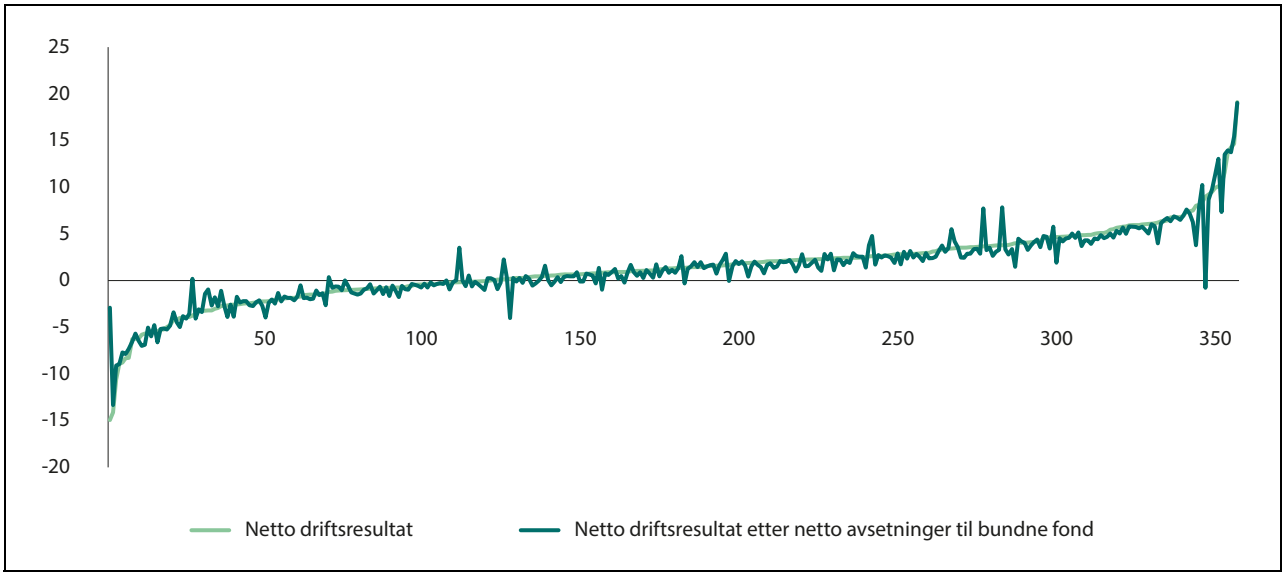
Figur 3.3 Netto finansutgifter og brutto driftsresultat i prosent av brutto driftsinntekter[1]

[1] Balanselinjen markerer et netto driftsresultat lik null. Kommuner over linjen har et positivt netto driftsresultat, mens kommuner under linjen har et negativt netto driftsresultat.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

bundne inntekter på bundne fond, se figur 3.4. Når en sammenlikner resultatene på kommune- og fylkeskommunenivå, bør en derfor være oppmerksom på at resultatene i større eller mindre grad kan være påvirket av at inntektsføring og utgiftsføring av tilskudd og bundne inntekter skjer i ulike år. For Andøy var for eksempel forskjellen mellom de to resultatmålene svært store i 2025, fra -14,9 i ordinært netto driftsresultat til -2,9 i netto driftsresultat etter bundne fondsavsetninger.

Vanligvis er spredningen i resultatene for kommunene mindre for netto driftsresultat etter avsetninger til bundne fond. Standardavviket var 4,0 i 2025. Normalt er avvikene mellom de to resultatmålene relativt små for sektoren samlet. I 2025 var netto driftsresultatet 2,1 prosent etter netto avsetninger til bundne fond for kommunene samlet sett. De årene det er store avvik for sektoren samlet sett mellom netto driftsresultat før og etter at det er tatt hensyn til netto avsetningen til bundne fond, skyl-



Figur 3.4 Netto driftsresultat før og etter avsetninger til bundne fond for alle kommuner i 2025. Sortert etter størrelsen på netto driftsresultat. Prosent av driftsinntektene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

des det gjerne øremerkede tilskudd eller store anslagsendringer særlig knyttet til gebyrer som gir avvik i samme retning for mange kommuner.

3.3 Netto driftsresultat i ulike kommunegrupper

Kommunene gruppert etter fylke

I 2025 hadde Oslo og kommunene i Rogaland og Agder høyest netto driftsresultat, mens kommunene i Finnmark og Troms hadde lavest resultatet. I gjennomsnitt hadde kommunene i alle fylkene bedring i netto driftsresultatet. Bedringen var størst i Oslo. Netto driftsresultatet til Oslo økte med 4,6 prosentpoeng i hovedsak som følge av bedret brutto driftsresultat, men også som følge av lavere netto finansutgifter. Økningen i netto driftsresultat var minst i kommunene i de tre nordligste fylkene, se tabell 3.1. Denne utviklingen må ses i sammenheng med høy utbetaling fra Havbruksfondet i 2024. I de fleste fylkene bidro utviklingen i netto finansutgifter isolert sett til å svekke netto driftsresultatene. For kommunene i Buskerud økte netto finansutgiftene betydelig og bidro til å dempe økningen i netto driftsresultatene kraftig. Det må ses i sammenheng med lavere utbytte fra kraftselskap. Kommunene i Rogaland hadde størst nedgang i netto finansutgiftene sammenliknet med året før.

Kommunene gruppert etter folketall

I 2025 hadde kommunene med over 50 000 innbyggere samlet det høyeste netto driftsresultatet på 3,2 prosent av driftsinntektene, se tabell 3.2. Kommunene med mellom 5 000–10 000 innbyggere hadde lavest netto driftsresultat. Sett under ett hadde disse kommunene et netto driftsresultat på 1,0 prosent.

Kommuner med under 5 000 innbygger hadde samlet sett nedgang i netto driftsresultat, mens de

Tabell 3.1 Brutto driftsresultat, netto finansutgifter og netto driftsresultat, alle i prosent av driftsinntekter. Endring fra året før i prosentpoeng

	2024			2025			Endring		
	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat
Østfold	5,7	6,4	-0,8	9,0	6,8	2,2	3,3	0,4	2,9
Akershus	6,5	6,6	-0,2	10,2	7,0	3,2	3,8	0,4	3,4
Oslo	2,9	3,8	-0,9	7,3	3,6	3,7	4,3	-0,3	4,6
Innlandet	4,2	5,1	-0,9	6,6	5,2	1,4	2,4	0,1	2,3
Buskerud	3,5	3,5	0,0	7,0	4,9	2,1	3,5	1,4	2,1
Vestfold	5,3	5,2	0,1	8,5	5,3	3,2	3,2	0,1	3,2
Telemark	5,3	5,2	0,1	8,5	5,3	3,2	3,2	0,1	3,2
Agder	3,0	2,9	0,1	6,7	3,4	3,4	3,7	0,5	3,2
Rogaland	4,2	3,2	1,0	6,2	2,7	3,5	2,0	-0,5	2,4
Vestland	3,0	4,5	-1,5	5,6	4,8	0,8	2,6	0,3	2,2
Møre og Romsdal	5,9	7,2	-1,2	8,3	7,4	0,9	2,4	0,2	2,2
Trøndelag	7,0	6,0	1,0	9,0	5,9	3,1	2,0	-0,1	2,0
Nordland	6,4	6,7	-0,3	7,7	6,8	1,0	1,4	0,1	1,2
Troms	6,0	7,5	-1,6	7,4	7,9	-0,5	1,4	0,3	1,1
Finnmark	7,9	9,1	-1,2	9,1	9,2	-0,1	1,2	0,1	1,1
Landet	4,7	5,1	-0,4	7,6	5,3	2,3	2,9	0,2	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.2 Brutto driftsresultat, netto finansutgifter og netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. Kommunene gruppert etter folketall per 1.1.2026

	2024			2025			Endring		
Antall innbyggere	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat
< 3 000	6,3	4,6	1,6	6,3	5,0	1,3	0,0	0,4	-0,4
3 – 5 000	7,0	5,3	1,8	7,1	5,5	1,6	0,0	0,3	-0,2
5 – 10 000	5,0	5,5	-0,6	6,7	5,7	1,0	1,8	0,2	1,6
10 – 20 000	5,4	6,5	-1,1	7,8	6,6	1,2	2,4	0,0	2,3
20 – 50 000	4,7	5,8	-1,1	7,9	5,9	2,0	3,2	0,2	3,1
> 50 000	4,1	4,4	-0,3	7,8	4,6	3,2	3,7	0,2	3,6
Landet	4,7	5,1	-0,4	7,6	5,3	2,3	2,9	0,2	2,7

Kilde: Statistisk sentralbyrå

øvrige kommunegruppene hadde en økning. I de minste kommune var det en økning netto finansutgifter som trakk ned resultatet fra året før, men netto driftsresultatet i disse kommunene blir også påvirket av endringer i utbetaling fra Havbruksfondet.

Kommunene gruppert etter inntekter korrigert for utgiftsbehov

I motsetning til i 2024, var det i 2025 kommunene med de høyeste utvidete frie inntektene korrigert for utgiftsbehov (KFI-U) som hadde laveste resultat. For denne gruppen gikk netto driftsresultatet ned samlet sett fra 2024 til 2025, og både lavere brutto driftsresultat og høyere netto finansutgifter bidro til å trekke ned resultatet fra året før. Denne utviklingen kan skyldes at disse kommunene i mindre grad har hatt behov for å kutte i driften for å bedre den økonomiske situasjonen. Lavere utbetaling fra Havbruksfondet i 2025 har også påvirket resultatet for flere av disse kommunene. Det var kommunene med inntekter mellom 100 og 105 prosent av landsgjennomsnittet som samlet sett hadde høyest netto driftsresultat i 2025 og også størst bedring i resultatet. Denne gruppen påvirkes av sterk bedring av Oslos resultat fra 2024 til 2025. Uten Oslo ville resultatet for denne gruppen vært -0,8 prosent i 2024 og 2,0 prosent i 2025. Gruppert etter inntekt hadde alle kommunegruppene med

Tabell 3.3 Brutto driftsresultat, netto finansutgifter og netto driftsresultat i prosent av driftsinntekter. Kommune gruppert etter størrelsen på korrigerte frie inntekter (KFI-U)[1]

	2024			2025			Endring		
Korrigerte frie inntekter	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat
under 95 pst	4,6	5,6	-1,0	7,9	5,6	2,3	3,3	-0,1	3,4
95–100 pst	4,6	4,9	-0,3	7,7	5,2	2,5	3,1	0,3	2,8
100–105 pst	3,7	4,5	-0,9	7,3	4,4	2,8	3,6	-0,1	3,7
Over 105 pst	7,0	5,4	1,6	6,9	5,8	1,1	-0,1	0,4	-0,5
Landet	4,7	5,1	-0,4	7,6	5,3	2,3	2,9	0,2	2,7

[1] De korrigerte frie inntektene er inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter og inntekter fra havbruksfondet og kommunene grupperes etter størrelsen på korrigerte frie inntekter målt som andel av landsgjennomsnittet per innbygger i 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

inntekter under 105 prosent av landsgjennomsnittet økning i brutto driftsresultatet fra året før, se tabell 3.3. Økningen var størst blant kommunene med inntekter mellom 100–105 prosent av landsgjennomsnittet.

3.4 Netto driftsresultat for fylkeskommunene

I 2025 hadde fylkeskommunene samlet et netto driftsresultat på 4,3 prosent av driftsinntektene. Også for fylkeskommunene bedret netto driftsresultatet seg betydelig fra året før. I gjennomsnitt de siste fem årene har driftsresultatet ligget på 5,0 prosent, noe som er høyere enn nivået utvalget anbefaler at resultatet bør ligge på over tid.

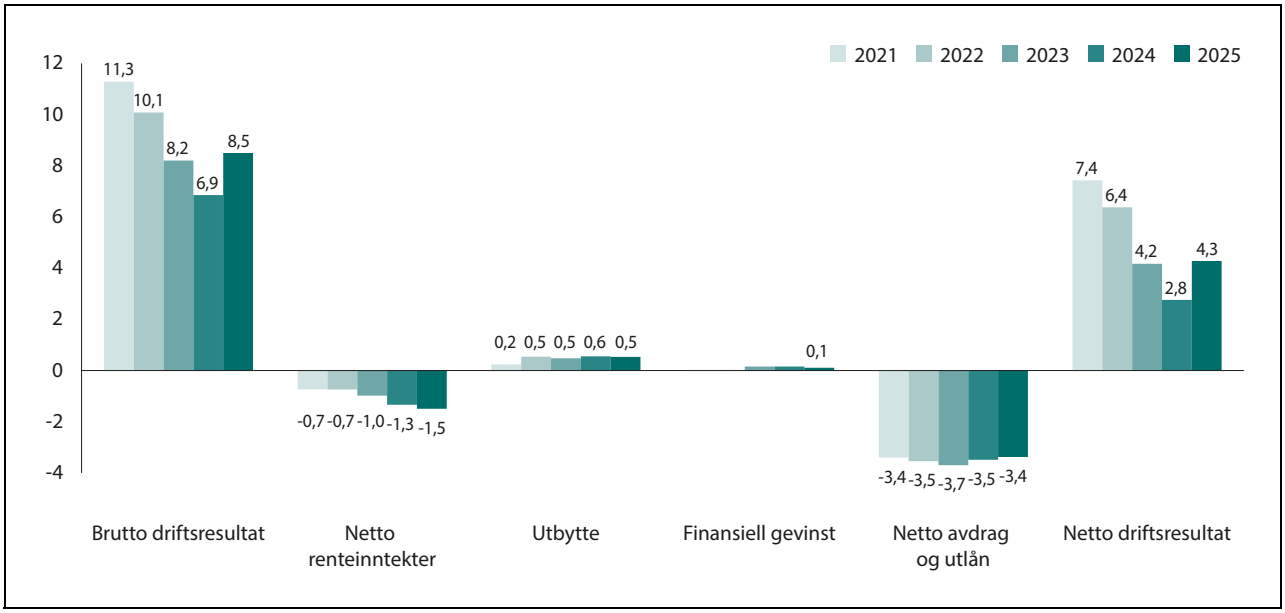
For fylkeskommunene var oppgangen i netto driftsresultatet om lag like stor som oppgangen i brutto driftsresultatet, se figur 3.5. Nedgang i netto renteinntekter trakk resultatet ned også for fylkeskommunene, men en lavere netto avdrag og utlån trakk i motsatt retning.

Mellom fylkeskommunene er det klart mindre forskjeller i nivåene på hhv. netto driftsresultat og netto finansutgifter enn mellom kommunene, se tabell 3.4. Møre og Romsdal fylkeskommune hadde det høyeste netto driftsresultatet i 2025, og den største forbedringen fra 2024. Bedringen av netto driftsresultatet i Møre og Romsdal skyldes både økning i brutto driftsresultatet og lavere netto finansutgifter. Til tross for lavere netto finansutgifter har Møre og Romsdal det høyeste nivået på netto finansutgiftene av alle fylkeskommunene. I 2025 hadde Østfold fylkeskommune det laveste netto driftsresultatet. Østfold hadde både nedgang i brutto driftsresultat og den sterkeste økningen i netto finansutgiftene. Som eneste fylkeskommunen hadde Akershus høyere finansinntekter enn finansutgifter.

Flere fylkeskommuner har satt av midler på bundne fond. For fylkeskommunene utenom Oslo samlet sett er netto driftsresultatet 4,1 prosent etter netto bundne fondsavsetning. Avviket mellom de to resultatmålene er dermed på 0,2 prosentpoeng. For enkelte fylkeskommuner kan avsetning eller bruk av bundne fond ha stor betydning for resultatet enkelte år og sammenlikning over tid. For eksempel kan forskjellen mellom avsetning og nedbygging av fond forklare endringen i netto driftsresultatet fra 2024 til 2025 for Østfold fylkeskommune. Etter bundne fondsavsetninger var netto driftsresultatet 0,8 og 0,9 prosent i henholdsvis 2024 og 2025.

3.5 Korrigert netto driftsresultat

Utvalgets anbefalinger om nivået på netto driftsresultat for kommunene samlet, fylkeskommunene samlet og for sektoren samlet er basert på et prinsipp om at den kommunale formuen skal



Figur 3.5 Fylkeskommunene. Brutto driftsresultat[1], netto renteinntekter, utbytte, finansielle gevinster, netto avdrag og utlån og netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene

[1] Eksklusiv avskrivninger.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 3.4 Brutto og netto driftsresultat og netto finansutgifter i prosent av driftsinntekter i fylkeskommunene

	2024			2025			Endring		
Antall innbyggere	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat	Brutto drifts-resultat	Netto finans-utgifter	Netto drifts-resultat
Østfold	4,1	-0,2	4,3	2,3	2,3	0,0	-1,8	2,5	-4,3
Akershus	2,0	-0,4	2,4	5,1	-0,9	5,9	3,1	-0,5	3,6
Innlandet	5,5	1,5	4,0	3,7	1,2	2,5	-1,8	-0,3	-1,4
Buskerud	7,3	3,9	3,3	8,3	3,2	5,1	1,1	-0,7	1,8
Vestfold	6,3	4,3	2,1	6,2	4,2	2,0	-0,2	-0,1	-0,1
Telemark	2,5	4,9	-2,4	6,3	4,4	1,9	3,7	-0,5	4,2
Agder	5,5	3,5	2,0	7,6	3,6	4,0	2,1	0,1	2,1
Rogaland	7,5	4,4	3,1	9,8	4,6	5,2	2,3	0,1	2,2
Vestland	8,9	6,3	2,6	11,6	6,6	5,0	2,6	0,2	2,4
Møre og Romsdal	8,9	7,8	1,1	14,7	7,6	7,1	5,8	-0,2	6,0
Trøndelag	9,0	6,8	2,1	10,3	7,2	3,0	1,3	0,4	0,9
Nordland	6,9	3,9	3,0	7,9	4,1	3,8	1,0	0,2	0,8
Troms	11,7	3,1	8,6	8,4	3,3	5,1	-3,3	0,2	-3,5
Finnmark	5,4	6,1	-0,6	11,5	6,8	4,7	6,0	0,7	5,3
Landet utenom Oslo	6,9	4,1	2,8	8,5	4,2	4,3	1,6	0,1	1,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

opprettholdes over tid. Utvalget beregner derfor et korrigert netto driftsresultat som viser endringen i formuen for landet som helhet, og dermed om hensynet er oppfylt. Dersom korrigert netto driftsresultat er null eller høyere, impliserer det at kommunens formue er uendret eller stiger.

Den kommunale kapitalbeholdningen kan deles inn i realkapital og finanskapital. Driftsinntektene kan anvendes til driftsutgifter, netto renteutgifter og avdrag eller settes av som netto driftsresultat. Netto driftsresultat kan igjen brukes til egenfinansiering av investeringer eller avsettes i fond. Et eventuelt underskudd kan dekkes av fond. For at formuen ikke skal bygges ned, må investeringene i realkapital fratrukket netto gjeldsøkningen være minst like stor som kapitalslitet. Dersom avdragene hadde vært lik kapitalslitet og noen andre forenklende forutsetninger hadde vært oppfylt, ville netto driftsresultat nettopp ha vært uttrykk for økningen i formuen. Avdrag er imidlertid en dårlig indikator for forringelsen av realkapitalen. Når utvalget beregner korrigert netto driftsresultat, erstattes derfor avdragsbetalinger med beregnet kapitalslit. I tillegg legger man til en beregnet inflasjonsgevinst knyttet til gjelden, ettersom det er realverdien av formuen man er opptatt av. Til slutt legges inntekter fra bompenger og refundert investeringsmoms til. Det er inntekter som ikke er med i driftsinntektene og dermed ikke er inkludert i det ordinære netto driftsresultatet, men disse inntektene kan brukes til å finansiere investeringer, se boks 3.3 for nærmere beskrivelse av beregningene av korrigert netto driftsresultat.

Utvalgets anbefalinger av hva netto driftsresultat bør ligge på i gjennomsnitt over tid, var basert på forskjellene mellom ordinært netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat i perioden 2004 til 2013. Anbefalingene gjelder for sektoren som helhet og for kommunene og fylkeskommunene samlet sett og ikke for hver enkelt kommune og fylkeskommune, se boks 3.4.

Boks 3.3 Beregningen av korrigert netto driftsresultat

Beregningen av korrigert netto driftsresultat tar utgangspunkt i ordinært netto driftsresultat.

I første trinn i korrigeringen legges netto avdrag til, mens beregnet kapitalslit trekkes fra.

I neste trinn legges inflasjonsgevinsten av netto gjeld til. For fylkeskommunenes legges deretter inntekter fra bompenger (som ellers er ført i investeringsregnskapet) til. (Bompengene reduserer fylkeskommunenes behov for å bruke driftsinntekter til investeringer.)

Til slutt legges kompensasjon for merverdiavgift som også er ført i investeringsregnskapet til. (Mva-kompensasjonen reduserer også behovet for å bruke driftsinntekter til investeringer).

Tall for kapitalslit er hentet fra nasjonalregnskapet. Fordelingen av kapitalslit mellom fylkeskommuner og kommuner (inkl. Oslo) er basert på fordelingen av avskrivninger i KOSTRA, der det gjøres en beregningsmessig korreksjon for at fylkeskommunene fikk overført en stor andel av riksveiene i 2010 som ikke fanges opp av avskrivningene i KOSTRA. Data for netto gjeld hentes fra kredittmarkedsstatistikken, mens deflatoren for kommunal økonomi er brukt i beregningen av inflasjonsgevinst. Tallet for netto gjeld er uten pensjonsreserver, se tabell 2.1.

Oppbygging av formuen i kommunesektoren igjen i fjor etter nedbygging de to foregående årene

Et positivt korrigert netto driftsresultat indikerer at formuen bygges opp. I 2025 hadde kommunesektoren samlet et positivt korrigert netto driftsresultat på 1,0 prosent av inntektene. I 2023 og 2024 var det korrigerte netto driftsresultatet negativt. I gjennomsnitt de siste fem årene har korrigert netto driftsresultat for kommunesektoren ligget på 1,1 prosent. Formuen i kommunesektoren er altså samlet bygget opp gjennom de fem siste årene. Resultatet var høyest i 2021 og lavest i 2024, se figur 3.6A og tabell 3.5. Det vises til vedlegg 14 for mer detaljerte tall.

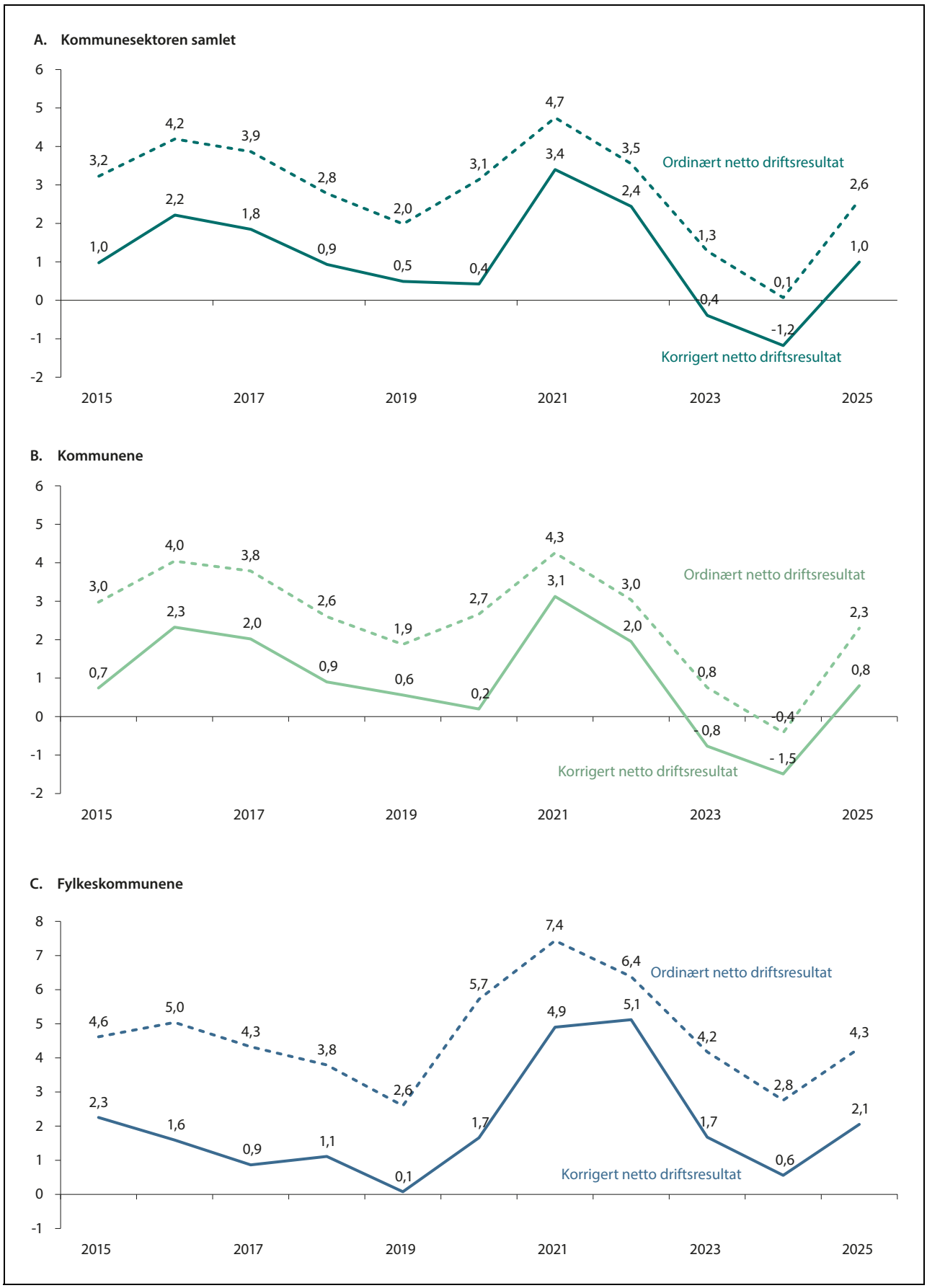
I 2025 var forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat 1,6 prosentpoeng. De siste fem årene har forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat vært 1,4 prosentpoeng i gjennomsnitt. Forskjellen var størst i 2023 og 2025. Utvalgets anbefaling om at ordinært driftsresultat i sektoren samlet burde ligge på 2 prosent av driftsinntektene for at verdien av formuen skal bevares i sektoren, er dermed noe høyere enn beregningene for de siste fem årene tilsier. I denne perioden har særlig inflasjonsgevinsten fra redusert realverdi av

Tabell 3.5 Beregning av korrigert netto driftsresultat for kommunesektoren. Prosent av driftsinntekter[1]

Prosent	2021	2022	2023	2024	2025	Gj.sn. 2021–2025
Netto driftsresultat	4,7	3,5	1,3	0,1	2,6	2,5
Netto avdrag	4,0	4,0	4,2	4,0	3,7	4,0
Netto driftsresultat eksklusive avdrag	8,8	7,5	5,5	4,1	6,3	6,4
Kapitalslit	9,4	9,7	9,9	9,8	9,7	9,7
Inflasjonsgevinst	1,7	2,3	1,7	2,2	2,2	2,0
Bompenger	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
Mva-kompensasjon investeringer	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	1,8
Korrigert netto driftsresultat	3,4	2,5	-0,4	-1,1	1,0	1,1
Netto driftsresultat – korrigert netto driftsresultat	1,3	1,0	1,6	1,2	1,6	1,4

[1] Eventuelle avvik i regnestykkene basert på prosentandeler skyldes avrunding.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Figur 3.6 Ordinært og korrigert netto driftsresultat i prosent av driftsinntekt

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

Boks 3.4 Samme anbefalt nivå på netto driftsresultatet passer ikke for alle

Utvalgets anbefaling om nivået på netto driftsresultat er beregnet for kommunesektoren samlet, kommunene samlet og fylkeskommunene samlet. Anbefalingen er basert på prinsippet om at formuen for sektoren, kommunene og fylkeskommunene samlet skal opprettholdes over tid. Anbefalingen angir derfor ikke hvilket nivå på netto driftsresultat den enkelte kommune eller fylkeskommune bør ha.

Hvor stort netto driftsresultat den enkelte kommune bør ha over tid, vil avhenge av flere forhold. Med utgangspunkt i prinsippet om formuesbevaring er særlig forholdet mellom avdrag og kapitalslit viktig. I beregningene av netto driftsresultat trekkes avdrag på gjeld i likhet med driftsutgiftene fra inntektene. Ved vurdering av formuesbevaring er det imidlertid kapitalslitet, og ikke størrelsen på avdragene, som er relevant. Dersom avdragene tilsvarer kapitalslitet, vil netto driftsresultat, forenklet sett, gi uttrykk for endringen i kommunens formue.

En kommune med høye avdrag i forhold til kapitalslitet kan derfor ha et lavere netto driftsresultat og samtidig bevare formuen enn en kommune med lave avdrag i forhold til kapitalslitet. Det er dermed ikke gjeldsnivået i seg selv, men blant annet forholdet mellom avdrag og kapitalslit, som har betydning for hvilket netto driftsresultat som er forenlig med formuesbevaring. I utvalgets beregninger inngår også andre forhold, blant annet inflasjonsgevinst på gjeld og merverdiavgiftskompensasjon på investeringer.

Hvilket netto driftsresultat den enkelte kommune bør ha over tid, vil derfor blant annet avhenge av forholdet mellom avdrag og kapitalslit, investeringsnivået og gjelden. For noen kommuner vil det også være behov for å øke formuen over tid, for eksempel som følge av befolkningsendringer.

gjeld økt betydelig og bidratt til å redusere forskjellen mellom netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat. Denne utviklingen må ses i lys av en generell høy prisvekst.

Kommunene inkludert Oslo

I 2025 hadde kommunene inkludert Oslo et korrigert netto driftsresultat på 0,8 prosent. Dette er en klar bedring fra året før. Bedringen i korrigert netto driftsresultat fra 2024 til 2025 skyldes først og fremst bedre netto driftsresultat, mens lavere merverdiavgiftkompensasjon på investeringer trakk i motsatt retning. De siste fem årene har korrigert netto driftsresultat for kommunene inkludert Oslo i gjennomsnitt vært positiv og dermed er formuen bygget opp.

Inntektene fra bompenger kommer til fratrekk i fylkeskommunenes behov for å spare til investeringer. Det er vanskelig å finne gode tall for Oslos andel av bompengene, blant annet fordi bompengene i Osloregionen i mindre grad går til Oslo kommune, men i større grad til de fylkeskommunale kollektivselskapene. Beløpene er likevel av en slik størrelsesorden at det har lite å si for resultatene for kommunene samlet.

I 2025 var forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat 1,3 prosentpoeng i kommunene inkludert Oslo. De siste fem årene har forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat også vært på 1,5 prosentpoeng i gjennomsnitt og er dermed noe lavere enn utvalgets anbefaling om et overskudd på netto driftsresultat i kommunene over tid på 1¾ prosent av driftsinntektene. Dette kan i stor grad forklares av ekstraordinær høy inflasjonsgevinst.

Fylkeskommunene

I 2025 hadde fylkeskommunene et korrigert netto driftsresultat på 2,1 prosent av inntektene. Det er en klar økning fra året før. Også for fylkeskommunene var økningen i korrigert netto driftsresultat mindre enn økningen i netto driftsresultatet, i hovedsak som følge av lavere bidrag fra merverdiavgiftskompensasjon, bompenger og lavere kapitalslit. Fylkeskommunene har som kommunene hatt et positivt korrigert netto driftsresultat de siste fem årene, og dermed bygget opp formuen, se figur 3.5C. Det vises også til vedlegg 14 for mer detaljerte tall.

I 2025 var forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat i fylkeskommunene på 2,2 prosentpoeng. De siste fem årene har forskjellen mellom ordinært og korrigert netto driftsresultat ligget på 1,9 prosentpoeng i gjennomsnitt. Forskjellen var særlig lav i 2022. Dette er klart

lavere enn det utvalgets anbefaling om et overskudd på netto driftsresultat i fylkeskommunene på 4 prosent av driftsinntektene, er bygget på.

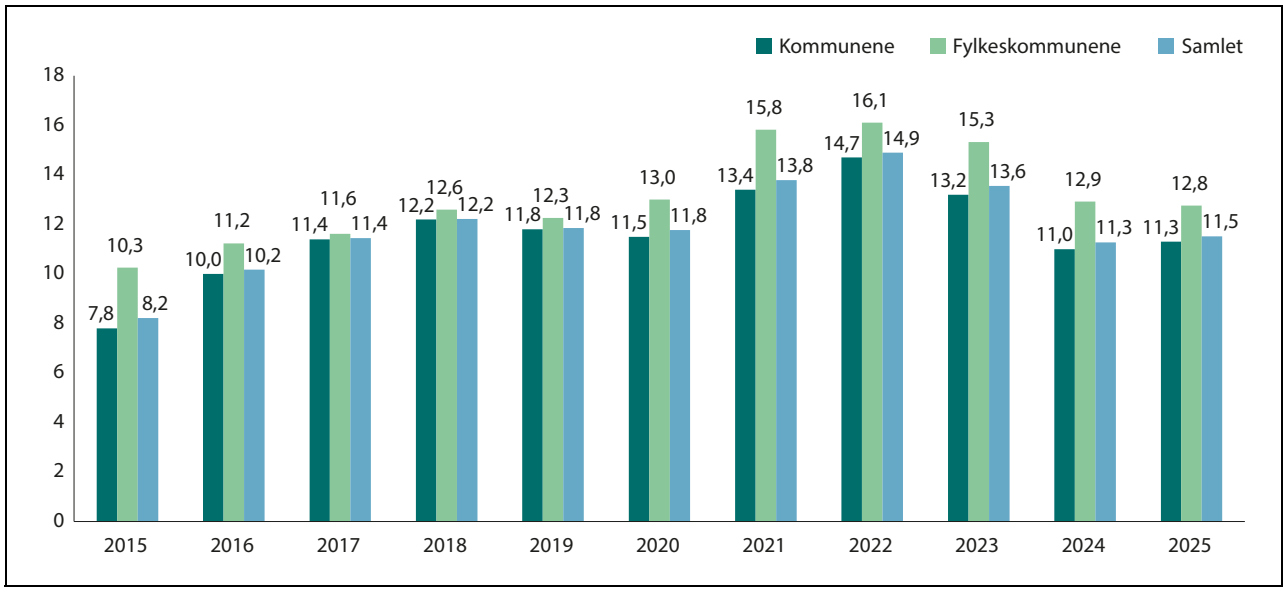
Vanligvis føres investeringsinntekter direkte i investeringsregnskapet, og disse inntektene vil ikke påvirke netto driftsresultatet. De siste ti årene har imidlertid fylkeskommunene fått økte midler til særskilte fordelinger over rammetilskuddet til opprusting og fornying av fylkesveier, tunneloppgradering og skredsikring. Disse midlene kan brukes både til drift og til investeringer. I gjennomsnitt for fylkeskommunene utgjør disse inntektene om lag 3 prosent av driftsinntektene. Dersom driftsinntekter brukes til investeringer, vil driftsresultatet isolert sett trekkes opp siden inntektene føres i driftsregnskapet og utgiftene i investeringsregnskapet. Økte investeringer vil med et etterslep trekke opp kapitalslitet og dermed øke differansen mellom netto driftsresultat og korrigert netto driftsresultat. Økt merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer vil på den andre siden bidra til å redusere avviket.

Byvekstavtalene er tidsavgrensede avtaler mellom staten og regionene der målet er nullvekst i persontransport med bil og god framkommelighet for alle trafikantgrupper. En relativt stor del av finanseringen i disse tidsavgrensede avtalene er bompenger. Gjennom bymiljøpakker bruker fylkeskommunene dermed bompenger til å finansiere investeringer utover det som det er grunnlag for i rammefinansieringen. Dette øker realformuen og behovet for fremtidige reinvesteringer. Når byvekstavtalene og bompengefinansieringen avsluttes, må kapitalslitet finansieres gjennom de ordinære rammene.

Analysene av korrigert netto driftsresultat viser at fylkeskommunene over tid har bygget opp formuen. Samtidig viser analyser fra Statens vegvesen at det er betydelige vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene. Deler av dette vedlikeholdsetterslepet må trolig bygges ned gjennom økte investeringer, noe som tilsier at fylkeskommunen må øke realkapitalen.

3.6 Disposisjonsfond

Netto driftsresultat kan brukes til egenfinansiering av investeringer eller avsettes i fond. Flere år med merskattevekst mot slutten av året bidro til gode driftsresultat i årene fram til og med 2022, og til at mange kommuner og fylkeskommuner fikk styrket disposisjonsfondene. Fri egenkapital i drift for den enkelte kommune og fylkeskommune er disposisjonsfond fratrukket regnskapsmessig merforbruk. Disposisjonsfondene kan benyttes til å dekke opp for uforutsette økning i utgiftene eller svikt i inntektene, for eksempel knyttet til rentenivå og skatteinntekter. Det kan også brukes til å spare egenkapital til investeringer. I tråd med lavere netto driftsresultater i 2023 og 2024, gikk denne bufferkapitalen ned for kommunesektoren som helhet. Disposisjonsfond fratrukket akkumulert merforbruk for sektoren utgjorde 92 mrd. kroner ved utgangen av 2025. Det tilsvarer 11,5 prosent av sektorens driftsinntekter. Det er 2,8 prosentpoeng høyere enn i 2015, se figur 3.7. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene.

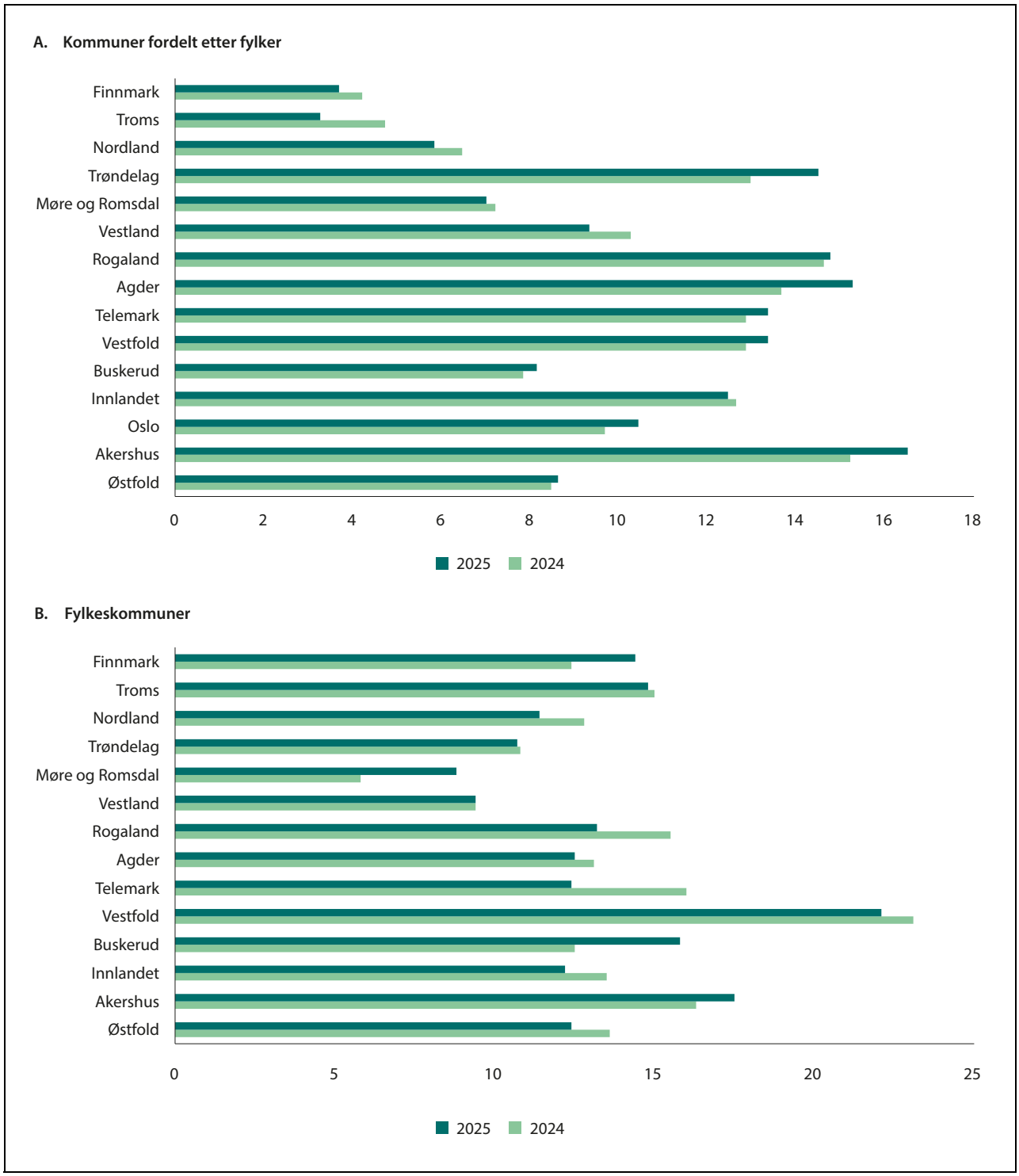


Figur 3.7 Disposisjonsfond fratrukket akkumulert merforbruk i prosent av driftsinntektene

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Størrelsen på disposisjonsfondene varierer betydelig mellom kommuner og i noen grad også mellom fylkeskommuner. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. Hvis dette merforbruket er større enn 3 prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt sett at kommunen har blitt eller vil bli meldt inn i ROBEK.

I 2025 hadde 109 kommuner (31 prosent) akkumulert merforbruk eller disposisjonsfond som var under 5 prosent av driftsinntektene, mens 57 prosent av kommunene hadde disposisjons-



Figur 3.8 Disposisjonsfond fratrukket akkumulert merforbruk. I prosent av driftsinntekter. Kommuner gruppert etter fylker og fylkeskommunene

Kilde: Statistisk sentralbyrå

fond på over 8 prosent av driftsinntektene. Spredningen er stor, og i 2025 var ytterpunktene et akkumulert merforbruk i Moskenes kommune på -94,3 prosent av driftsinntektene og et disposisjonsfond på 195,1 prosent i Aukra kommune.

Disposisjonsfond fordelt etter fylker

Det er kommunene i Troms og i Finnmark som hadde de laveste disposisjonsfondene, mens kommunene i Akershus og Agder hadde de største, se figur 3.8A. Fra 2024 til 2025 økte disposisjonsfondene i kommunene i ni av fylkene. Økningen var størst i Agder, mens de gikk mest ned i Troms.

Disposisjonsfond i fylkeskommunene

De fleste fylkeskommunene hadde solid bufferkapital ved utgangen av 2025, se figur 3.8B. Ingen fylkeskommuner hadde akkumulert merforbruk. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene. Det kan ha sammenheng med at investeringer utgjør en større del av aktiviteten i fylkeskommunene enn i kommunen. Disposisjonsfondene er lavest i Møre og Romsdal og i Vestland og høyest i Vestfold.

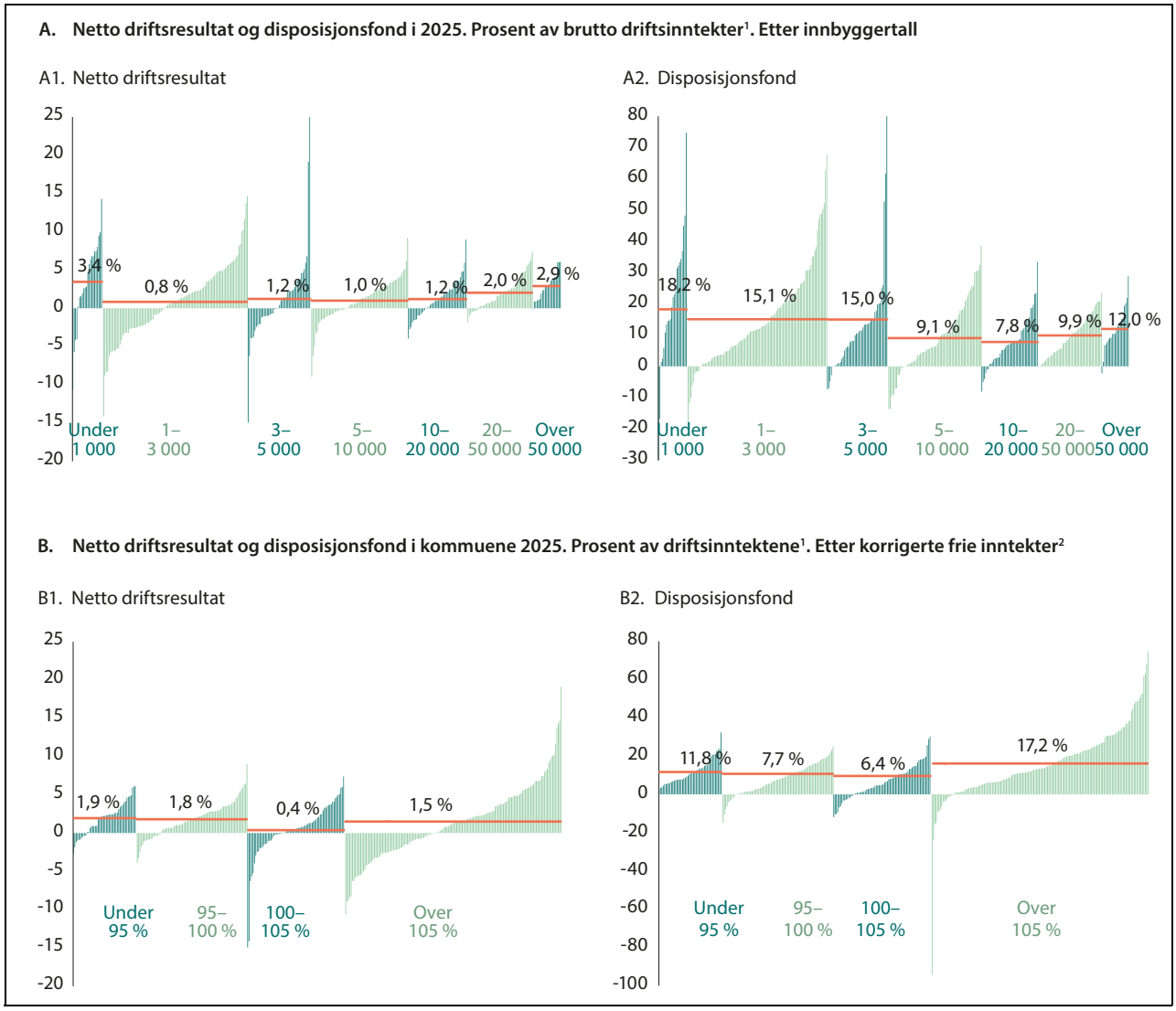
3.7 Nærmere om variasjoner mellom driftsresultat og disposisjonsfond

Gjennomgangen i dette kapittelet viser at det er store forskjeller mellom kommuner i både størrelsen på netto driftsresultat og på disposisjonsfond/akkumulert merforbruk. Det er de minste kommunene som i gjennomsnitt både hadde høyest netto driftsresultat og høyest disposisjonsfond i 2025, se figur 3.9.A. Lavest resultat hadde kommunene med mellom 1–3 000 og mellom 5–10 000 innbyggere, mens kommuner mellom 10–20 000 innbygger hadde lavest disposisjonsfond.

Fordelt etter korrigerte frie inntekter er det kommunene med de høyeste inntektene som hadde de de høyeste disposisjonsfondene i 2025, men de laveste resultatene. Denne gruppen hadde den største spredningen i både resultatene og fond. Det er kommunene med inntekter mellom 100 og 105 prosent av landsgjennomsnittet hadde de laveste disposisjonsfondene.

Kommuner som har lite eller er uten disposisjonsfond er særlig utsatt ved uforutsette økninger i utgiftene eller reduserte inntekter. Disposisjonsfond bygges opp gjennom overskudd i driften og tæres på dersom kommunen har negative resultater. En kommune kan derfor en periode ha negative resultater dersom de har tilstrekkelig frie tilgjengelige midler.

Det er en tendens til at kommunene med lave netto driftsresultater også har lavere disposisjonsfond, se figur 3.10. Blant kommunene med lave korrigerte frie inntekter var det enkelte kommuner som hadde negative resultater, men alle hadde disposisjonsfond å trekke på. Blant kommunene med korrigerte frie inntekter over 125 prosent av landsgjennomsnittet finner vi kommunene som hadde de høyeste fondene og de høyeste resultatene, men blant disse kommunene var det stor spredning, og enkelte kommuner hadde negative resultater og lave disposisjonsfond eller akkumulert merforbruk. Samlet sett var det 41 kommuner som i 2025 hadde et akkumulert merforbruk.

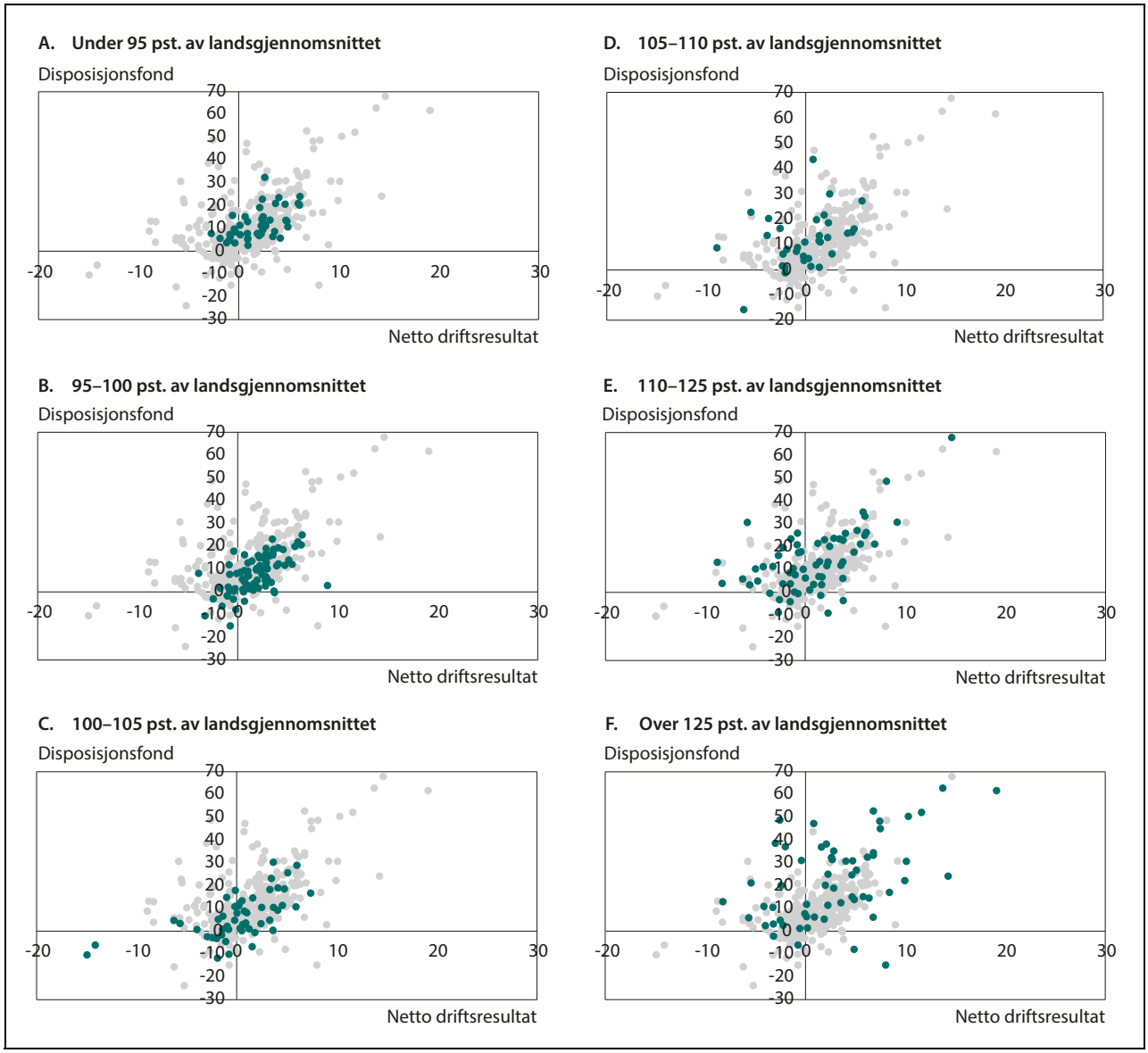


Figur 3.9 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i 2025. Kommunene gruppert etter innbyggertall (A) og korrigerte frie inntekter (B), deretter sortert etter nivå på henholdsvis netto driftsresultat og disposisjonsfond

1 Uveide gruppesnitt vist med linje. Resultater over 25 prosent og under -10 prosent vises ikke i figuren.

2 De korrigerte frie inntektene er inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter og inntekter fra havbruksfondet (KFI-U) og kommunene grupperes etter størrelsen på korrigerte frie inntekter målt som andel av landsgjennomsnittet per innbygger i 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 3.10 Netto driftsresultat og disposisjonsfond[1] i 2025. I prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene i aktuell inntektsgruppe[2] er markert med farget observasjon

1 Disposisjonsfond fratrukket regnskapsmessig merforbruk.

2 Kommunene er inndelt i grupper etter nivå på korrigerte frie inntekter. De korrigerte frie inntektene er inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraftsinntekter og inntekter fra havbruksfondet (KFI-U) og kommunene grupperes etter størrelsen på korrigerte frie inntekter målt som andel av landsgjennomsnittet per innbygger i 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kapittel 4
Demografi

Kommunesektorens merutgifter som følge av den demografiske utviklingen, demografiutgifter, forteller hva det vil koste å opprettholde standard og dekningsgrad i tjenestetilbudet gitt at produktiviteten ikke endres. Det er en etablert praksis at kommunesektoren kompenseres for anslåtte demografiutgifter gjennom veksten i frie inntekter.

I utvalgets rapport fra juni 2026 anslo utvalget de samlede merutgiftene i 2027 som følger av demografiske endringer. Dette kapittelet viser hvordan merutgiftene fordeler seg på tjenestesektorer og fylker. Det gis også en oversikt over utviklingen i merutgiftene fra 2015 til 2026, både utvalgets anslag og den realiserte utviklingen. Utvalget har også gjort framskrivinger av årlige endringer i kommunesektorens utgiftsbehov som følge av endringer i befolkningen lenger frem i tid for å gi en grov indikasjon på hva demografiendringene innebærer.

4.1 Anslag for merutgifter til demografi 2015–2026

I figur 4.1 er utvalgets anslag utarbeidet året før budsjettåret vist med linjen. Dette anslaget er lagt til grunn i forslagene til statsbudsjett for hvordan *befolkningsutviklingen* isolert sett påvirker kommunesektorens utgifter. Anslagene utarbeides normalt på våren før budsjettforslaget presenteres, altså året før budsjettåret. Anslagene baseres på Statistisk sentralbyrås siste framskrivinger av befolkningsutviklingen, men tar fra og med 2020 annethvert år hensyn til ny informasjon om den demografiske utviklingen jf. utvalgets vårrapport fra 2019 som beskriver beregningene i mer detalj.[1,2]

Ett år senere, det vil si på våren i budsjettåret, er det klart hvordan befolkningsutviklingen gjennom året før budsjettåret faktisk ble og det gjøres, nye oppdaterte etterberegninger. Det benyttes imidlertid ikke ny informasjon om kostnadene slik som regnskapstall året før budsjettåret, slik at forskjellene mellom demografianslag og etterberegninger bare skyldes at befolkningsutviklingen ble forskjellig fra siste framskriving.

Søylene i figur 4.1 viser resultatet av disse beregningene. Figur 4.1A viser beregninger av merutgifter i alt.

Deler av merutgiftene vil dekkes av økte brukerbetalinger, andre av øremerking o.l., og disse utgiftene belaster ikke de frie inntektene. De senere årene har utvalget også beregnet merutgifter som dekkes av de frie inntektene. Dette vises i figur 4.1B. I figur 4.1C og D er de samlede merutgiftene splittet i kommuner og fylkeskommuner.

Over tid har demografianslagene truffet godt

Som det framgår av figur 4.1A, har utvalget både over- og undervurdert demografiutgiftene, og anslagene har truffet ganske godt i årene 2015–2026. I 2023 undervurderte utvalget merutgiftene, og årsaken til dette var en betydelig større innvandring fra Ukraina enn lagt til grunn. For 2024 traff anslaget over bosetting av ukrainske flyktninger godt, men innvandringen fra andre land ble høyere enn lagt til grunn i middelalternativet i befolkningsframskrivingene slik at utvalget undervurderte merutgiftene også dette året.

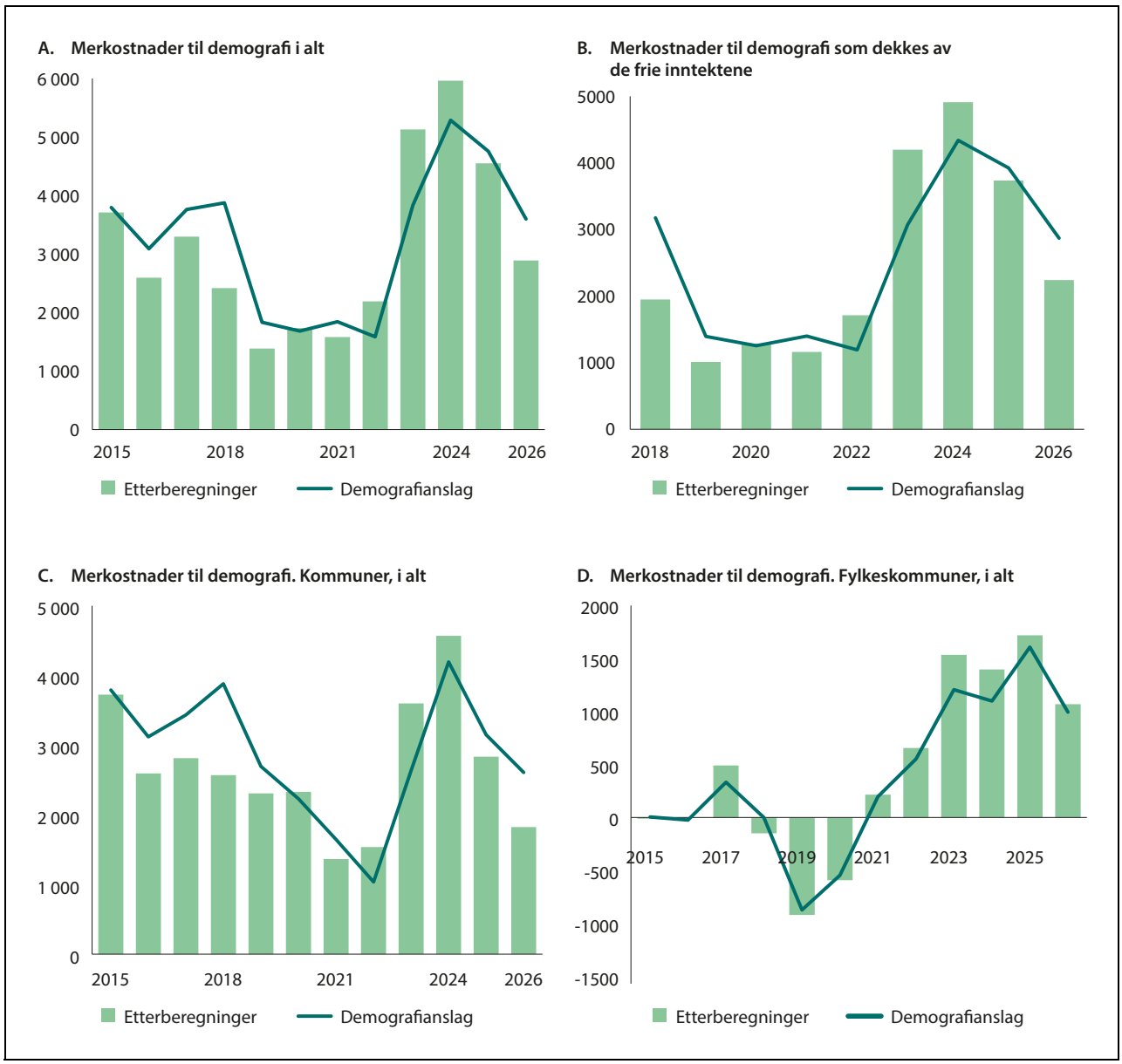
For 2025 traff anslagene godt, mens det i 2026 ble lag til grunn for høy netto innvandring fra Ukraina, slik at merutgiftene til demografi ble overvurdert.

Samlet for årene 2015 til 2026 overvurdert utvalget demografiutgiftene med 1,5 mrd. kroner. For kommunene var det en overvurdering på 2,4 mrd. kroner, mens det for fylkeskommunene var en undervurdering av merutgiftene til demografi på 0,9 mrd. kroner i perioden, se figur 4.1C og D.

For perioden 2018 til 2026 viser anslag og etterberegninger for merutgifter til demografi som dekkes av de frie inntektene samme mønster

[1] Dette må ses i sammenheng med at Statistisk sentralbyrå kun publiserer nye befolkningsframskrivinger annethvert år.

[2] For 2024 er det i tillegg justert for forventet bosetting av flyktninger fra Ukraina utover anslag i SSBs hovedalternativ.



Figur 4.1 Beregnede merutgifter for kommunesektoren som følge av befolkningsendringene fra 1.1. året før budsjettåret til 1.1. i budsjettåret. Demografianslaget er basert på SSBs befolkningsframskrivinger og etterberegningene er basert på de faktiske endringene i befolkningen i samme tidsperiode. Mill. 2026-kroner

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

som beregningene for demografiutgifter i alt i samme periode, se figur 4.1B.

4.2 Anslag for merutgifter til demografi i 2027

I utvalgets rapport fra juni 2026 presenterte utvalget nye anslag knyttet til endringer i befolkningen fra 1.1.2025 til 1.1.2026 og kommunesektorens merutgifter i 2027 basert på SSBs nye befolkningsframskrivinger fra samme måned.

Utvalget anslo i sin rapport fra juni 2026 at kommunesektorens merutgifter i 2027 som følge av den demografiske utviklingen til å bli om lag 3,2 mrd. 2026-kroner. Anslaget var basert på Statistisk sentralbyrås middelalternativ for fruktbarhet, levealder og innvandring (MMM). Detaljer fra disse beregningene er gjengitt i tabell 4.1.

Under en grov antakelse om at et årsverk har en kostnad på rundt 0,85 mill. kroner og at lønnskostnader og andre kostnader knyttet til arbeidskraft står for rundt 65 prosent av utgiftene, tilsvarer beregningene av merutgifter til demografi i

Boks 4.1 Om metoden

De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer tar utgangspunkt i hva det vil koste kommunesektoren å opprettholde tjenestetilbudet til den enkelte aldersgruppe fra det ene året til det neste. Det legges til grunn konstante reelle gjennomsnittskostnader per innbygger i de ulike aldersgruppene, noe som er konsistent med uendret standard, dekningsgrad og produktivitet i tjenesteproduksjonen. Det tas ikke eksplisitt hensyn til regionale forskjeller i kostnadsstruktur, standarder og dekningsgrader. Videre legges det til grunn konstante dekningsgrader for de ulike tjenestene, slik at eventuelle trendmessige endringer i underliggende behov framover ikke hensyntas.

Aldersgruppene er grove, slik at kostnadene knyttet til en 50-åring er de samme som til en 66-åring. Fra og med framskrivingene av merutgifter til demografi i 2024 tar utvalget hensyn til at utgiftene til pleie- og omsorg vil kunne øke med alderen også innenfor aldersgruppen for gruppene 67–79 år, 80–89 år og 90 år og over. Innenfor disse aldersgruppene er det lagt til grunn at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger i årskullet, øker.[1] Det er ingen oppdeling knyttet til kjønn eller etter innvandrer-/landbakgrunn.

Beregningene tar normalt utgangspunkt i beregnet utgiftsnivå fordelt på ulike aldersgrupper fra året før budsjettåret. De anslåtte utgiftene per person i hver aldersgruppe multipliseres så med tall for endringen i antall personer i de ulike aldersgruppene for å komme fram til beregnet mer- eller mindreutgift. De demografiske endringene som legges til grunn for anslagene for det enkelte budsjettår, er endringene fra 1. januar året før til 1. januar i budsjettåret.

Utvalgets beregning av merutgiftene av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. Beregningene forutsetter dermed fleksibilitet hos kommunene og hos fylkeskommunene til å tilpasse utgiftene sine i tråd med endring i befolkningssammensetningen kontinuerlig.

Dersom antall innbyggere i en gitt aldersgruppe er uendret i makro, vil bidraget bli 0. Det er altså uavhengig om antallet er uendret i alle kommuner. eller om halvparten av kommunene opplever kraftig økning og andre halvdel kraftig nedgang.

[1] Se vedlegg 1 i TBUs vårrapport, juni 2026. Gjelder ikke for årene fram til og med 2023 vist i figur 4.1. Metodeendring fra og med framskrivingene for 2026.

2027 isolert sett et merbehov på rundt 2 500 årsverk.

Deler av merutgiftene vil dekkes av økte brukerbetalinger, andre av øremerking o.l., og disse utgiftene belaster ikke de frie inntektene. Merutgiftene som belastes de frie inntektene, ble av utvalget anslått til 2,6 mrd. 2026-kroner for 2027.

Det er alltid usikkerhet knyttet spesielt til nettoinnvandring gjennom andre halvår før budsjettåret, nå spesielt som følge av krigen i Ukraina. Om en legger til grunn samme aldersfordeling for innvandrere som i SSBs befolkningsframskrivinger fra juni 2026, vil eksempelvis 10 000 flere innvandrere gi rundt 1,0 mrd. kroner i økte samlede utgifter og 0,9 mrd. kroner i økte utgifter som belaster de frie inntektene. På tilsvarende måte vil 10 000 færre innvandrere gi 1,0 mrd. kroner i reduserte samlede utgifter og 0,9 mrd. kroner i reduserte utgifter som belaster de frie inntektene.

I tråd med normal praksis inngikk dette anslaget fra juni som en del av regjeringens beslutningsgrunnlag i arbeidet med statsbudsjettet for 2027.

Utvalget vil i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren, som finner sted i mars 2027 og som vil handle om statsbudsjettet for 2028, etterberegne merutgifter til demografi i 2027 basert på faktisk befolkning per 1. januar 2027.

Merutgiftene øker både i kommunene og i fylkeskommunene

Tabell 4.2 viser beregningene i tabell 4.1 fordelt på kommunene og fylkeskommunene. Av den samlede merutgiften på om lag 3,2 mrd. kroner er 2,6 mrd. kroner knyttet til kommunene og 0,6 mrd. kroner knyttet til fylkeskommunene. Merutgiftene i kommunene kan blant annet hen-

Tabell 4.1 Kommunesektorens brutto driftsutgifter som følge av demografiske endringer fra 2026 til 2027. Utvalgets hovedalternativ[1]

				TBUs anslag for 2027	
	Kostnads-nøkkel	Samlede utg. (mrd. 2026-kr)	Utgift per innb. (2026-kr)	Anslått endring i folketall 2026–2027	Mer-/mindreutgift (mill. 2026- kr)
0 år	0,003	1,8	31 583	579	18
1–5 år	0,148	87,4	315 953	1 356	428
6–12 år	0,167	98,6	229 796	-5 977	-1 373
13–15 år	0,075	44,3	220 552	-3 589	-792
16–18 år	0,114	66,9	321 981	1 622	522
19–22 år	0,023	13,8	50 909	2 643	135
23–24 år	0,011	6,6	49 576	913	45
25–29 år	0,021	12,2	33 164	-4 722	-157
30–49 år	0,111	65,2	42 904	11 548	495
50–66 år	0,088	51,8	42 904	4 706	202
67–79 år[2]	0,109	64,4	95 379	3 217	188
80–89 år[2]	0,083	48,8	204 086	18 145	3 353
90 år og over[2]	0,046	27,0	591 742	523	156
Samlet	*1,000*	*588,6*	*104 598*	*30 964*	*3 222*

[1] Beregning av mer-/mindreutgifter for 2027 tar utgangspunkt i anslått utgiftsnivå for kommunesektoren i 2026. Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er videre basert på kriterier i kostnadsnøklene i inntektssystemet for 2026 som knytter seg til bestemte aldersgrupper. Se utvalgets rapport med notat til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren fra mars 2026 og utvalgets juni-rapport for nærmere redegjørelse for beregningsmetode.

[2] Utgift per innbygger i aldersgruppene, kan ikke multipliseres med endring i folketall for å få mer-/mindreutgift for denne aldersgruppen. Se vedlegg 1 i utvalgets rapport fra juni 2026, for en nærmere forklaring.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

føres til de eldre aldersgruppene og antall barn i barnehagealder, men motvirkes av færre barn i grunnskolealder. Fylkeskommunenes merutgifter må ses i sammenheng med flere unge i alderen 16–18 år i videregående skole. Innvandringen fra Ukraina har bidratt til å senke gjennomsnittsalderen i Norge.

Omsorgstjenester trekker opp merutgiftene i 2027

Figur 4.2 viser at merutgiftene i kommunene i 2027 særlig knytter seg til omsorgstjenestene. Merutgiftene innenfor omsorgstjenestene skyldes i første rekke økningen i antall eldre mellom 80 og 89 år. Nedgang i aldersgruppene 6–12 år gir reduserte utgifter i skole. Anslagene på merutgifter til demografi i 2027 tilsvarer rundt 1 400 færre årsverk innen barnehager og grunnskole og over 2 700 flere årsverk innen pleie- og omsorgstjenestene.

For kommunene samlet utgjør merutgiftene til demografi i 2027 rundt 0,5 prosent av driftsutgiftene i 2026.

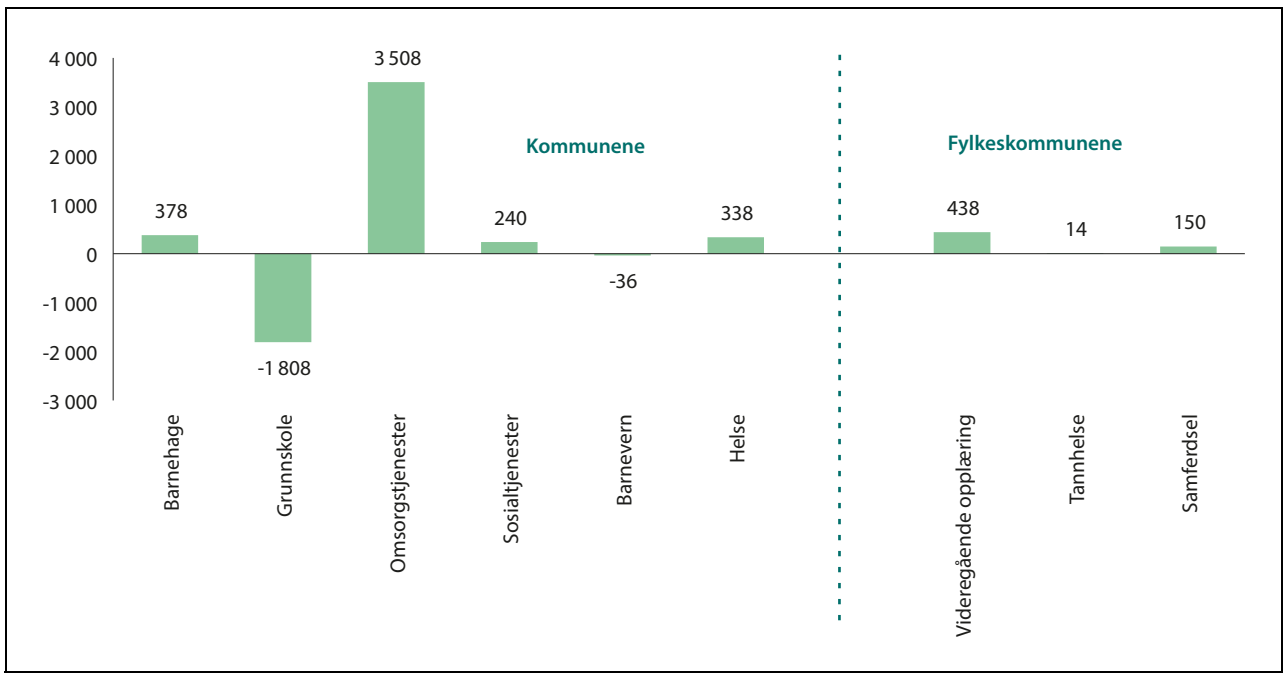
For fylkeskommunene utgjør merutgiftene til demografi i 2027 rundt 0,6 prosent av driftsutgiftene i 2026. Merutgiftene i fylkeskommunene knytter seg særlig til en økning innen videregående skole som følge av flere 16–18-åringer, men det er også noe merutgifter til samferdsel.

For kommunesektoren totalt sett utgjør merutgiftene til demografi 0,5 prosent av de anslåtte driftsutgiftene i 2026, noe som ligger nær den anslåtte befolkningsveksten. Dette indikerer at gjennomsnittsinnbyggeren i 2027 blir omtrent like kostnadskrevende for kommunesektoren som i 2026.

Tabell 4.2 TBUs anslag for samlede merutgifter som følge av befolkningsendringer i ulike aldersgrupper, splittet på kommuner og fylkeskommuner. Endring fra 2026 til 2027. Basert på hovedalternativ (alt. MMM) i SSBs befolkningsframskrivinger fra juni 2026

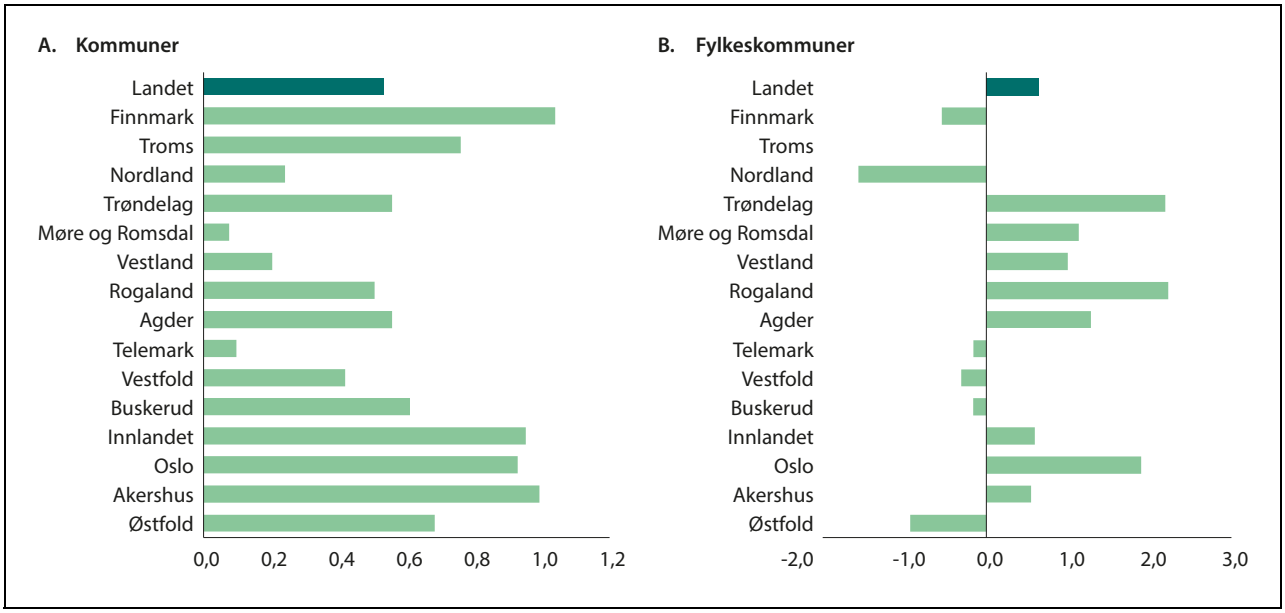
		Kommuner	Fylkeskommuner
	Anslått endring i folketall 2026–2027	Mer-/mindreutgift (mill. 2026-kr)	Mer-/mindreutgift (mill. 2026-kr)
0 år	579	18	0
1–5 år	1 356	424	4
6–12 år	-5 977	-1 355	-18
13–15 år	-3 589	-781	-11
16–18 år	1 622	65	457
19–22 år	2 643	106	29
23–24 år	913	35	10
25–29 år	-4 722	-114	-42
30–49 år	11 548	392	104
50–66 år	4 706	160	42
67–79 år	3 217	184	4
80–89 år	18 145	3 331	22
90 år og over	523	156	1
Sum	*30 964*	*2 620*	*602*

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Figur 4.2 Kommunesektorens anslåtte samlede merutgifter knyttet til demografiutviklingen i 2027. Mill. 2026-kroner

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Figur 4.3 Merutgifter til demografi i 2027. Prosent

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kommunene i Finnmark, Innlandet og Akershus har sterkest vekst i demografikostnadene i 2027, men det varierer hvilke sektorer som øker eller avtar mest

Demografikostnadene fra 2026 til 2027 varierer mellom de ulike fylkene, se figur 4.3A og vedlegg 15. Utviklingen både i antall innbyggere og fordelingen på aldergrupper er forskjellig. Kommunene i alle fylkene opplever vekst i behovene innen pleie og omsorg, men veksten er sterkest for kommunene i Troms og Finnmark og lavest for kommunene i Møre og Romsdal. Innen grunnskole opplever kommune i alle fylker nedgang i behovene. Nedgangen er minst for Oslo og kommunene i Akershus og størst i Nordland og Troms se mer i vedlegg 15.

Også mellom fylkeskommunene varierer demografikostnadene mye fra 2026 til 2027, jf. figur 4.3B. Det er særlig Rogaland og Trøndelag som ventes å få en sterk vekst i demografikostnadene, noe som skyldes at disse fylkeskommunene har den sterkeste veksten i antall 16–18-åringer. Østfold og Nordland ventes å få sterkest nedgang i demografikostnadene fra 2026 til 2027. Disse fylkeskommunene har nedgang i antall 16–18 åringer.

4.3 Utgifter som følge av befolkningsendringer framover

Når utvalget illustrerer de demografiske merutgiftene fram til 2050, må en ta i betraktning at dette er en mekanisk framskriving hvor standard, produktivitet og dekningsgrad for 2026 holdes fast.

Beregningene av de isolerte effektene av demografiske endringer mot 2050 må derfor ikke oppfattes som en prognose for den mest sannsynlige utviklingen i kostnadsbehovet, men er ment å gi en pekepinn på grove utviklingstrekk framover.

Foreløpig anslag for merutgiftene i 2028

I beregningen for merutgifter i 2028 benyttes oppdaterte kostnadsnøkler for 2027 og anslag på veksten i frie inntekter fra 2025 til 2027 for å ha et anslag på utgiftene i utgangsåret 2027. Det er videre tatt utgangspunkt i middelalternativet i SSB befolkningsframskrivinger fra juni 2026. SSB har ingen spesifikke forutsetninger om bosetting av flyktninger fra Ukraina i 2027 utover anslag for landgruppen Ukraina inngår i. Vi har sett at nettoinnvandringen fra Ukraina har avtatt de senere årene, blant annet som føle av sterk økning i antall ukrainere som har flyttet ut av Norge igjen. Utvalget forholder seg denne gangen til middelalternativet i befolkningsframskrivingene fra juni 2026. Basert på disse vil merutgiftene som følger av demografi i 2028 kunne bli om lag 2,9 mrd. 2027-kroner, hvorav om lag 2,4 mrd. kroner må dekkes av de frie inntektene. Innen grunnskole, videregående skole og barnehage blir det nedgang, mens merutgiftene er særlig store innen omsorg. Utvalget vil understreke at det er stor usikkerhet knyttet til nettoinnvandring. Anslaget

innebærer et netto merbehov på om lag 2 500 årsverk til sektoren samlet sett.

Utvalget vil til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren i mars 2027 utarbeide et oppdatert anslag for merutgiftene som den demografiske utviklingen vil gi kommunesektoren i 2028. Anslaget vil da blant annet ta hensyn til faktisk befolkning per 1. januar 2027. Anslaget blir også oppdatert i juni 2027.

Merutgiftene på lenger sikt

Figur 4.4 viser økningen i kommunesektorens driftsutgifter sammenliknet med året før som følge av demografiske endringer[3]. Beregningen er basert på SSBs middelalternativ fra juni 2026 og datagrunnlag ellers slik det forelå i utvalgets juni-rapport. Figuren viser anslag fra 2029 og utover.

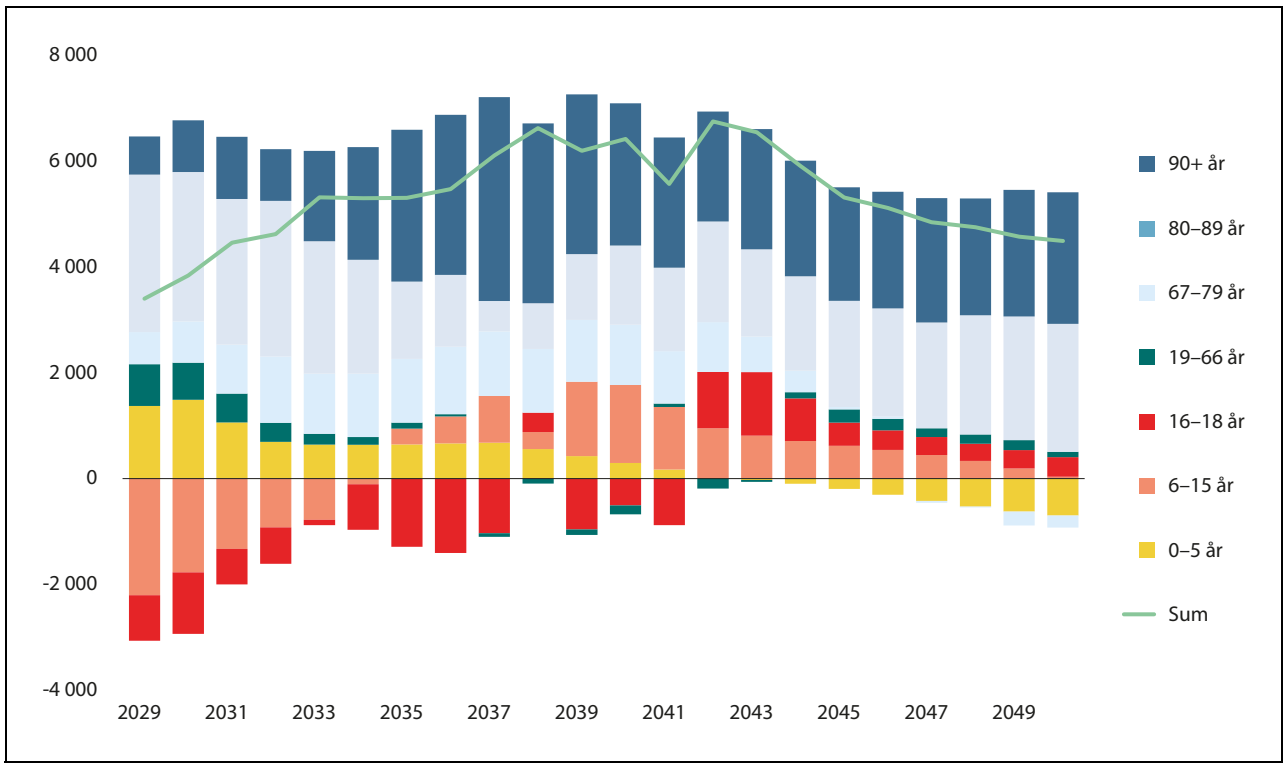
I likhet med i regjeringens Perspektivmelding fra 2024 og i flere analyser fra SSB er den dominerende drivkraften en kraftig vekst i befolkningen som er 80 år eller eldre utover. Merutgiftene til eldre vil derfor utgjøre en stadig større andel av de totale merkostnadene knyttet til befolkningsutviklingen.

Merutgiftene til demografi lå i årene 2019 til 2021 på et bunnivå på rundt 1,5 mrd. kroner. Bosetting av flyktninger fra Ukraina bidro deretter til en forsterkning av den utgiftsveksten som var forutsett som følge av aldringen av befolkningen. Etter en topp i 2024 på 6,0 mrd. kroner blir det noen år med lavere demografiutgifter.

Merutgiftene til demografi ventes å stige fra rundt 3,4 mrd. kroner i 2029 til en topp på vel 6,5 mrd. kroner i 2042. Deler av merutgiftene vil dekkes av økte brukerbetalinger og øremerkede statlige overføringer. Andelen av merutgiftene som må dekkes av de frie inntektene varierer fra 80 prosent til 86 prosent.

Utvalgets framskrivinger forutsetter konstante gjennomsnittskostnader per tjenestebruker i de ulike aldersgruppene, det vil si uendret standard og uendret produktivitet i tjenesteproduksjonen. I tillegg forutsettes det uendret forhold mellom brukere av kommunalt finansierte tjenester og personer i hver aldersgruppe. Dette kan tolkes som at helsetilstanden for en gitt alder er konstant, samtidig som den ulønnede familieomsorgen øker i takt med den kommunale omsorgen. Forskning viser at utgiftene til eldreomsorg er særlig høye i siste

[3] I beregningen for de eldste aldersgruppene er det lagt til grunn beregnede utgifter per årskull innenfor pleie og omsorg, se vedlegg 1 i TBUs rapport fra juni 2026 for en nærmere forklaring.



Figur 4.4 Økningen i kommunesektorens brutto driftsutgifter fra året før som følge av den demografiske utviklingen, fordelt på aldersgrupper. Mill. 2026-kroner

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

leveår, noe som trekker i retning av at økt levealder reduserer de aldersspesifikke utgiftene. Den sterke realveksten i helse- og omsorgsutgifter per innbygger gjennom flere tiår tilsier at også andre forhold enn de eldres fremtidige behov/helsetilstand har stor betydning for både brukerandeler og kostnader per bruker. Spesielt gjelder dette den markerte økningen i andelen yngre brukere av hjemmetjenesten.

4.4 Omstillingsbehov som følge av befolkningsendringer framover

Våre stiliserte beregninger viser en samlet merutgift som følger av demografiendringer på 47 mrd. kroner fra 2027 til 2037, se figur 4.5. For kommunene er det en økning på rundt 53 mrd. kroner, mens det for fylkeskommunene er en nedgang på mellom 6 og 7 mrd. kroner, noe som tilsvarer en økning på om lag 41 000 årsverk i kommunene og en nedgang på rundt 5 000 årsverk i fylkeskommunene.

Figuren viser også hva merutgiftene til demografi i perioden 2016 til 2026 var under forutsetning om samme gjennomsnittlig utgiftsnivå som i 2026. I perioden vi har bak oss har det vært både oppgaveendringer og inntektsvekst ut over merutgifter til demografi slik at utviklingen i merutgifter til demografi ville kunne ha sett litt annerledes om en for eksempel tok utgangspunkt i beregnet gjennomsnittlig utgiftsbehov i 2016. De samlede mer-

Boks 4.2 Rapport fra Telemarksforsking om demografiske endringer og kommunal omstilling

De neste ti årene ventes sterk vekst i antall personer over 80 år og færre barn i skolealder, og mange kommuner må vri tjenesteproduksjonen fra yngre til eldre tjenestemottakere. Mangelen på kvalifisert personell, særlig innen helse og omsorg, er stor i mange kommuner, og mangelen forventes å tilta.

Dette vil kreve omstilling i alle deler av kommunesektoren. Kommunene befinner seg i ulike faser av den demografiske utviklingen. Noen kommuner har allerede opplevd sterk økning i antall eldre, mens andre står foran en slik utvikling nå. Dette gir ulike omstillingsbehov og forskjeller i tjenestebelastning.

På denne bakgrunn gjennomførte Telemarksforsking et prosjekt for utvalget som har sett nærmere på behov for og gjennomføring av omstillinger i kommuner og fylkeskommuner. Analysene viser også at kommunene omstiller seg som følge av demografiske endringer, men ressursbruken for særlig grunnskolen har ikke avtatt i samme takt som befolkningsutviklingen skulle tilsi. I rapporten pekes det på at årsakene til dette kan være smådriftsulemper, geografiske begrensninger, økte bemanningskrav, investeringer som følge av strukturendringer og etablering av private skoler etter nedleggelse av kommunale skoler. Analysene viser også at kommuner som bare hadde én skole i utgangspunktet, har langt mindre handlingsrom for strukturell tilpasning. Kommuner med stort nedskaleringsbehov har videre hatt svakere utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond enn andre kommuner.

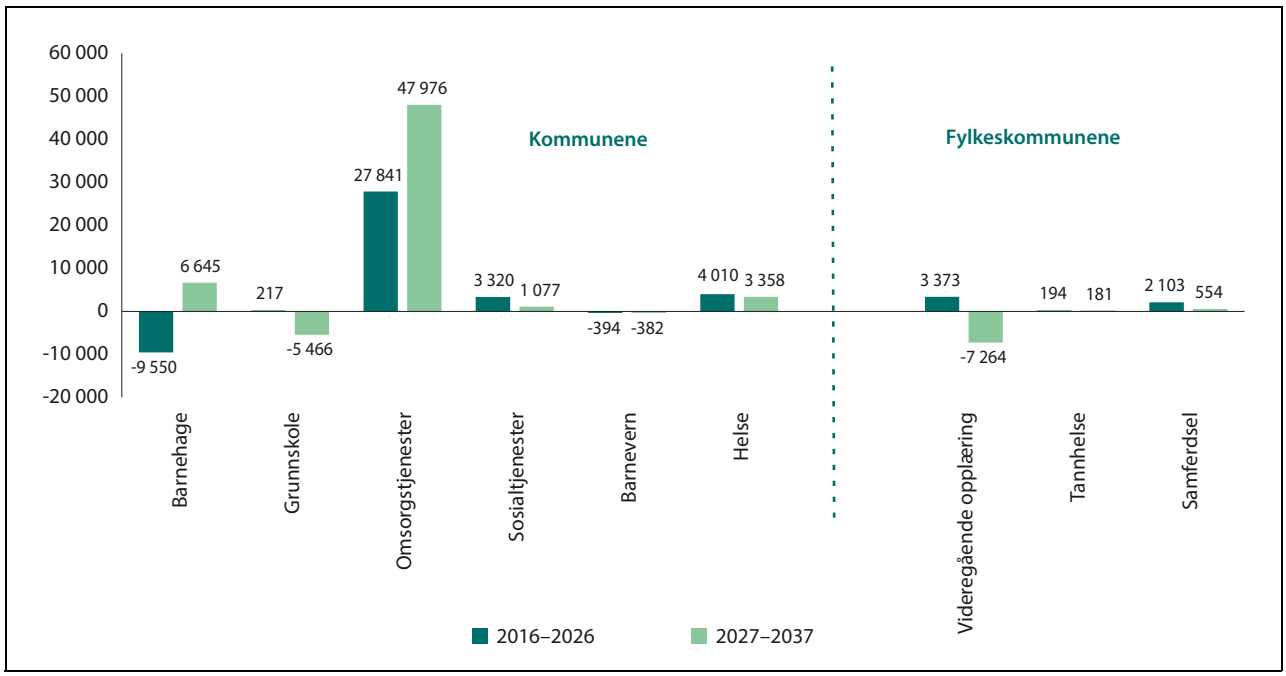
Innen pleie og omsorg har ressursbruken økt mer enn demografiendringene tilsier, men det har vært en tydelig vridning fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmebaserte tjenester og boliger med fast tilknyttet bemanning.

Sentrale kommuner rapporterer gjennomgående høyere grad av proaktivitet og gode prosesser, mens usentrale kommuner i større grad peker på strukturelle barrierer som avstander, smådriftsulemper og begrenset kapasitet.

I prosjektet finner man støtte for at økonomisk press kan påvirke omstillingsarbeidet gjennom to kanaler: På den ene siden kan kommuner med høye inntekter eller midlertidige merinntekter opprettholde en tjenestestruktur som ikke er tilpasset framtidig behov og dermed utsette nødvendig omstilling. Dette tyder på at merskatteveksten før 2024 har bremset omstillingene i mange kommuner. På den annen side trenger kommunene ressurser til å gjennomføre omstillingene, og de ville derfor hatt fordel av å starte omstillingene før økonomien ble svak.

Rapporten peker på at kommuner som tidlig klarer å etablere en felles forståelse mellom politikere og administrasjon av demografiske endringer, økonomiske konsekvenser og framtidige tjenestebehov, står bedre rustet til å gjennomføre krevende beslutninger.

I vedlegg 4 til denne rapporten er det et sammendrag av Telemarksforskings rapport.



Figur 4.5 Kommunesektorens anslåtte samlede merutgifter knyttet til demografiutviklingen fra 2027 til 2037. Mill. 2026-kroner

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

utgiftene til demografi var under disse forutsetningene om lag 31 mrd. kroner, det vil si bare litt over halvparten av de merutgiftene vi har foran oss i neste tiårsperiode. Som vi ser av figuren, var merutgiftene til omsorg noe over halvparten av det de vil bli neste tiårsperiode, mens det går fra stor nedgang i barnehage til økning neste periode og fra omtrent uendret for grunnskole i forrige tiårsperiode til nedgang den neste perioden sett under ett. For fylkeskommunene vil det gå fra noe økning i videregående opplæring i forrige tiårsperiode til nedgang i denne perioden.

For kommunene er det i kommende tiårsperiode en vridning fra grunnskole til omsorgstjenester og barnehagetjenester med en nedgang på 5 mrd. kroner for grunnskole og en økning på 48 mrd. kroner for omsorgstjenester og 7 mrd. kroner for barnehagetjenestene, noe som isolert sett tilsvarer rundt 4 000 færre årsverk innen grunnskole og henholdsvis 37 000 og 5 000 flere årsverk i omsorg og barnehage. For fylkeskommunene innebærer anslagene isolert sett en nedgang på vel 7 mrd. kroner innen videregående skole, tilsvarende rundt 5 500 årsverk.

Det understrekes at det i en slik tiårsperiode er betydelig usikkerhet knyttet til befolkningsendringene, men at usikkerheten er mindre for utviklingen i de eldre aldersgruppene enn for de øvrige. Utgiftsutviklingen vil avhenge av både utviklingen i effektivitet, utviklingen i helse og behovene knyttet til andre forhold og prioriteringene til sentrale og lokale myndigheter.

Utvalgets beregning av merutgifter som følge av demografiske endringer er et netto anslag på summen av mer- og mindreutgifter i de ulike aldersgruppene med full helårseffekt det enkelte år beregningene gjelder for. Beregningene forutsetter dermed fleksibilitet hos kommunene til å tilpasse utgiftene sine i tråd med endring i befolkningssammensetningen. I praksis vil tilpasningen av tjenestetilbudet ta tid, og prosessen vil i seg selv kunne være økonomisk og politisk kostnadskrevende. Kommunene må ta høyde for dette i sine planprosesser.

Regionale forskjeller

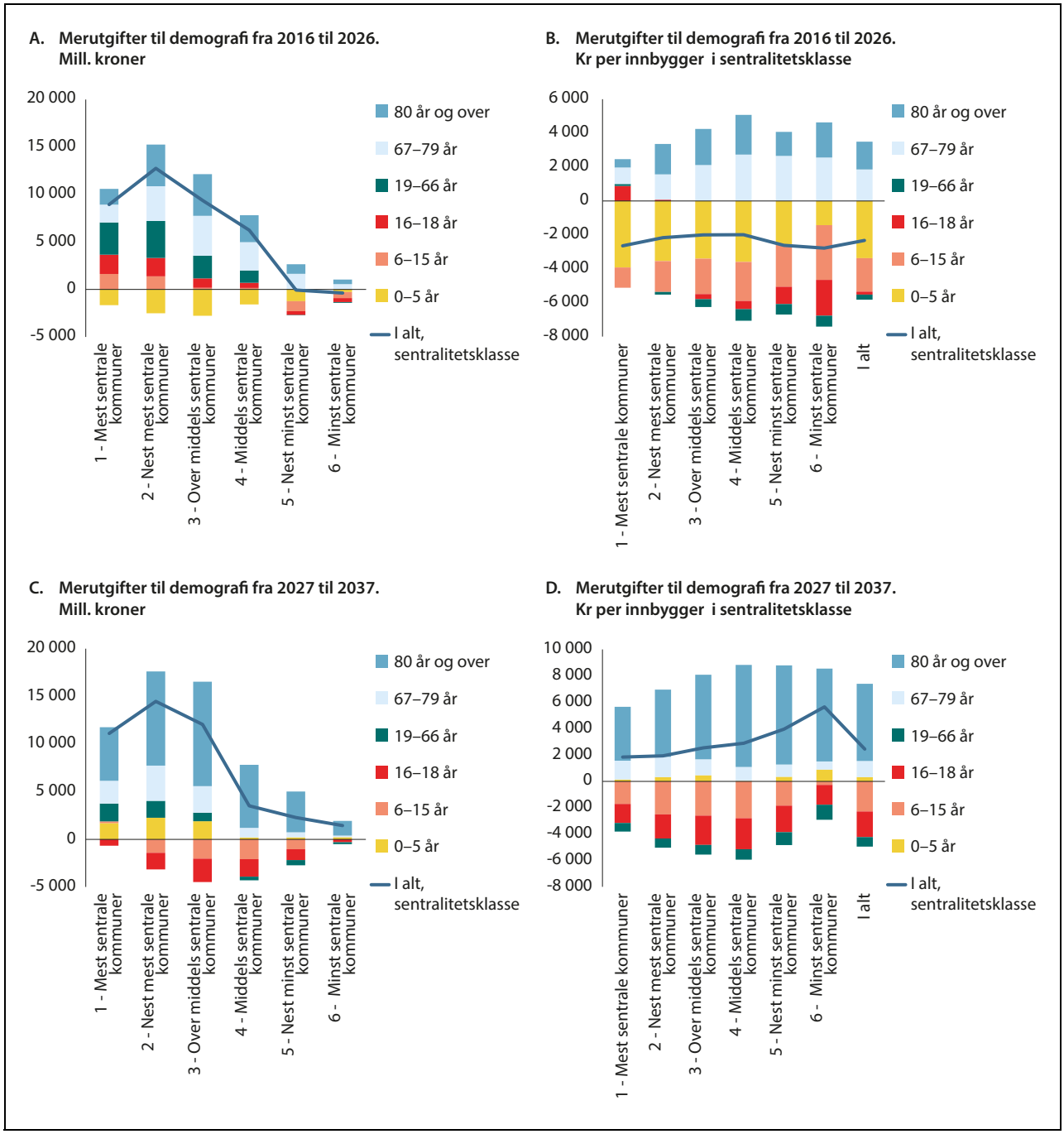
I figur 4.6 viser utvalget merutgifter til demografi[4] fra 2016 til 2026 og fra 2027 til 2037 fordelt etter SSBs sentralitetsklasser der sentralitetsklasse 1 er

[4] Det er her foretatt en forenkling fra utvalgets øvrige metodikk der en ikke har tatt hensyn til forskjeller i utgiftsbehov innad i aldersgruppene over 67 år. Dette bidrar til at beregnede merutgifter i perioden blir 45 mrd. kroner summert over kommunene i stedet for 47 mrd. kroner. Det er videre forutsatt at utgift per innbygger i aldersgruppene er lik i hele landet, noe som er en forenkling, jf. at inntektssystemet for kommuner blant annet tar hensyn til at det er forskjellige kostnader knyttet til å tilby tjenester i ulike deler av landet.

mest sentrale kommuner og sentralitetsklasse 6 er minst sentrale kommuner. Også her har vi tatt utgangspunkt i beregnet gjennomsnittlig utgiftsbehov i aldersgruppene i 2026 både når vi ser tilbake og når vi ser framover slik at vi rendyrker demografiendringenes betydning.

Figur 4.6C viser at anslåtte netto merutgifter til befolkningsendringer i perioden 2027 til 2037 målt i kroner er aller størst i kommuner i sentralitetsklasse 2 og 3. Dette er omtrent som i den tiårsperioden vi har lagt bak oss, se figur 4.6A.

I figur 4.6B og 4.6D har utvalget også tatt hensyn til befolkningens størrelse i hver sentralitetsklasse gjennom å se på totalt utgiftsbehov summert over aldersgruppene i forhold til befolkningens størrelse hvert av årene 2016 og 2026



Figur 4.6 Kommunesektorens anslåtte samlede merutgifter knyttet til demografiutviklingen i fra 2016 til 2026 og fra 2027 til 2037[1]

[1] Figur A og B overvurderer merutgiftene i perioden 2016 til 2026 totalt med rundt 5 mrd. kroner pga. manglende tilbakeføring av befolkning i enkelte kommuner på kommunestruktur fra 2024 til 2016.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal

samt 2027 og 2037. Samlet for landet blir det en økning i utgiftene på rundt 2 500 kroner per innbygger, noe som viser at demografiutgiftene øker sterkere enn befolkningsveksten. Til sammenlikning var det en nedgang på 2 300 kroner per innbygger i perioden 2016 til 2026 da den gjennomsnittlige innbygger fikk et lavere utgiftsbehov.

Mens det i perioden 2016 til 2026 var nokså lik nedgang i utgiftene til demografi per innbygger, vil merutgiftene til demografi per innbygger fra 2027 til 2037 gjennomgående øke mer desto mindre sentral kommunen er. For de mest sentrale kommunene er merutgiftene lavest, rundt 1 800 kroner per innbygger, økende til 5 600 kroner for de minst sentrale kommunene. Det må understrekes at disse resultatene er basert på en enkel modell slik at forskjellene bare er knyttet til ulike demografisk utvikling og ikke til mulige effektivitetsforskjeller eller andre forskjeller. Hvis beregningene hadde tatt høyde for at gjennomsnittskostnadene trolig er større jo mindre sentrale kommunene er, ville forskjellen økt.

Et interessant trekk i beregningsresultatene er at nedgangen i utgiftene per innbygger fra personer i grunnskolealder ser ut til å være betydelig mindre i de minst sentrale kommunene enn i øvrige sentralitetsklasser. Dette har trolig sammenheng med svakere befolkningsutvikling generelt og at en større deler av befolkningsnedgangen blant de yngste allerede har funnet sted her enn i mer sentrale strøk, og figur 4.6 A og B viser da også at nedgangen for denne aldersgruppen var stor i forrige tiårsperiode.

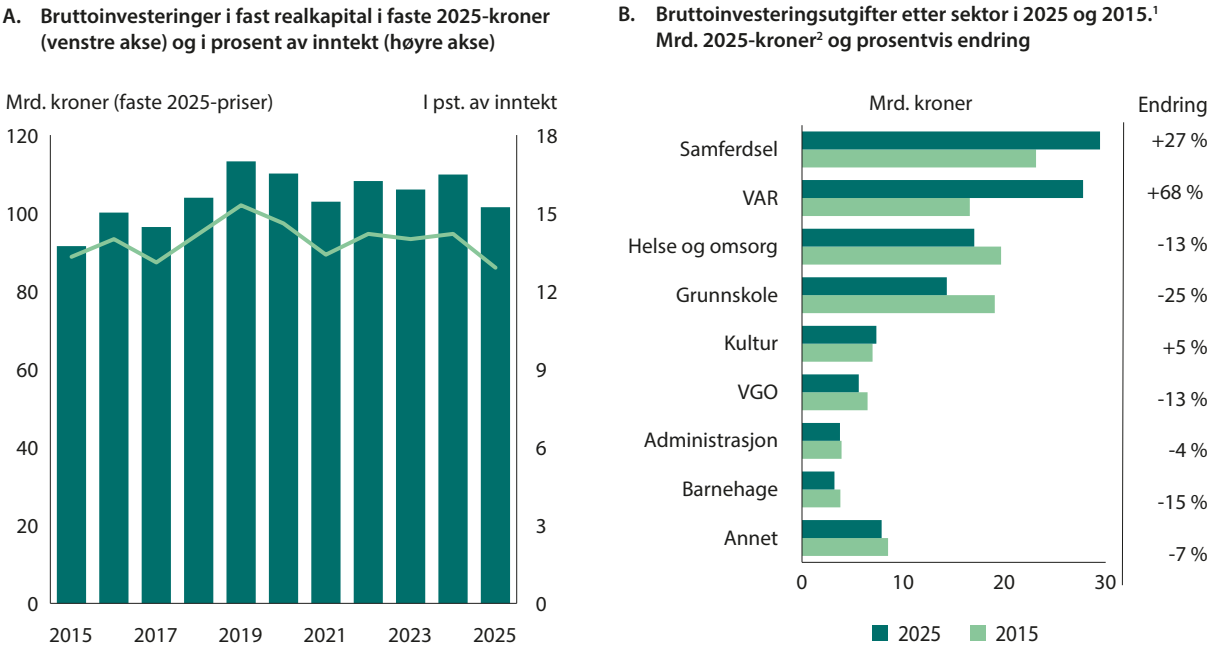
Kapittel 5
Investeringer og gjeld

Gjeldsutviklingen i kommunesektoren vil være tett knyttet til investeringsnivåene ettersom kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å ta opp lån er begrenset til investeringer i bygg og anlegg og til videre utlån. Kapittelet beskriver utviklingen i investeringene og den langsiktige gjelden, de ulike kredittkildene og hvordan gjelden påvirker kommuneøkonomien.

5.1 Investeringer

Investeringene i kommunesektoren avtok med 7,6 prosent fra 2024 til 2025 og tilsvarte da 12,9 prosent av sektorens samlede inntekter. Målt som andel av inntekt var investeringene på sitt laveste nivå gjennom de siste ti årene, jf. figur 5.1A.

Figur 5.1B viser hvor mye sektoren investerte innen de ulike tjenesteområdene i 2025, sammenliknet med ti år tidligere. Nærmere halvparten av investeringene i 2025 var innen de tekniske tjenestene, samferdsel og vann, avløp og renovasjon, og disse tjenestene hadde også den sterkeste realveksten fra 2015 til 2025. Innen helse og omsorg, barnehage, grunnskole, og videregående opplæring var investeringene målt i faste priser lavere i 2025 enn i 2015.



Figur 5.1 Investeringer i kommunesektoren

1 I regnskapsstatistikken i KOSTRA lar det seg ikke gjøre å skille omsorgsboliger fra øvrige kommunalt disponerte boliger. I figuren er kommunalt disponerte boliger lagt inn i gruppen for helse og omsorg.

2 Tallene er hentet fra KOSTRA, men i prisjusteringen er det brukt samme deflator som i nasjonalregnskapet (samme som i figur A) for å prisjustere 2015 til 2025.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

5.2 Gjeld

Gjelden fortsetter å vokse, men ikke all gjeld belaster kommuneøkonomien

Kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å ta opp lån er begrenset til investeringer i bygg og anlegg («varige driftsmidler») og til videre utlån. Utviklingen i langsiktig gjeld vil derfor være direkte knyttet til kommunenes og fylkeskommunenes investeringsnivå, graden av egenkapital, samt hvor raskt gjelden nedbetales.

Utviklingen i kommunesektorens gjeld kan belyses ved ulike indikatorer. Figur 5.2A viser utviklingen siden 2015 for de ulike gjeldsindikatorene, målt som andel av inntekt. Alle indikatorene viser økt gjeldsgrad siden 2015. De ulike indikatorene er forklart nærmere i boks 5.1.

Kommuneforvaltningens brutto langsiktige gjeld, målt ved kredittindikatoren K2, vokste med 6,7 prosent gjennom 2025 og økte fra 433 mrd. kroner i 2015 til 812 mrd. kroner i 2025, jf. figur 5.2B. Det tilsvarer en gjennomsnittlig årlig vekst på 6,5 prosent. Den årlige veksten har i perioden variert mellom 5,3 og 7,9 prosent. I starten av perioden vokste gjelden klart raskere enn inntektene, og gjeldsgraden har dermed økt over tid, men siden 2020 har det vært større samsvar mellom inntektene og brutto langsiktig gjeld. Hittil i 2026 har gjelden målt ved K2 vokst mindre enn i tilsvarende periode i fjor.

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, stod bak i underkant av halvparten av utlånene til kommunal sektor. Rundt 30 prosent hadde blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, mens det resterende hovedsakelig var lån fra Husbanken og livforsikringsselskaper.[1]

Kommunesektorens langsiktige gjeld, slik den framgår av kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskaper, utgjorde 860 mrd. kroner ved utgangen av 2025. Da er også langsiktige leieavtaler og samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, uavhengig av type virksomhet, inkludert. I alt 102 mrd. kroner av gjelden er tatt opp av foretak og interkommunale selskaper. I realiteten belaster ikke all gjeld kommunebudsjettene. I figur 5.2C er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld splittet opp for å illustrere sammenhengen og størrelsesforholdene mellom de ulike gjeldsbegrepene, og for å illustrere hvordan en renteendring vil kunne slå inn på inntektene og utgiftene.

Deler av gjelden videreformidles til privatpersoner og selskaper, og noe består av lån som kommunene og fylkeskommunene har er tatt opp, men ennå ikke disponert. Her ligger blant annet stårtlånene, som ved utgangen av 2025 utgjorde 127 mrd. kroner.[2] Videre er noe av gjelden knyttet til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon hvor kommunene etter selvkostprinsippet kan få, og i hovedsak får, dekket kostnadene gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg faller noe av gjelden innenfor rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak, hvor staten dekker deler av renteutgiftene. For sykehjem og omsorgsboliger innebærer ordningen at staten dekker både renter og avdrag knyttet til prosjekter som fikk oppstartstilskudd under handlingsplan for eldreomsorgen i årene 1998–2003 og under opptrappingsplanen for psykisk helse i årene 1999–2004.

Dersom det ses bort fra disse komponentene, kan gjelden der renteutgiftene kan sies å måtte dekkes av kommunesektoren selv, det vil si den renteeksponerte gjelden, å være rundt 498 mrd. kroner. Det tilsvarer 58 prosent av sektorens samlede langsiktige gjeld.

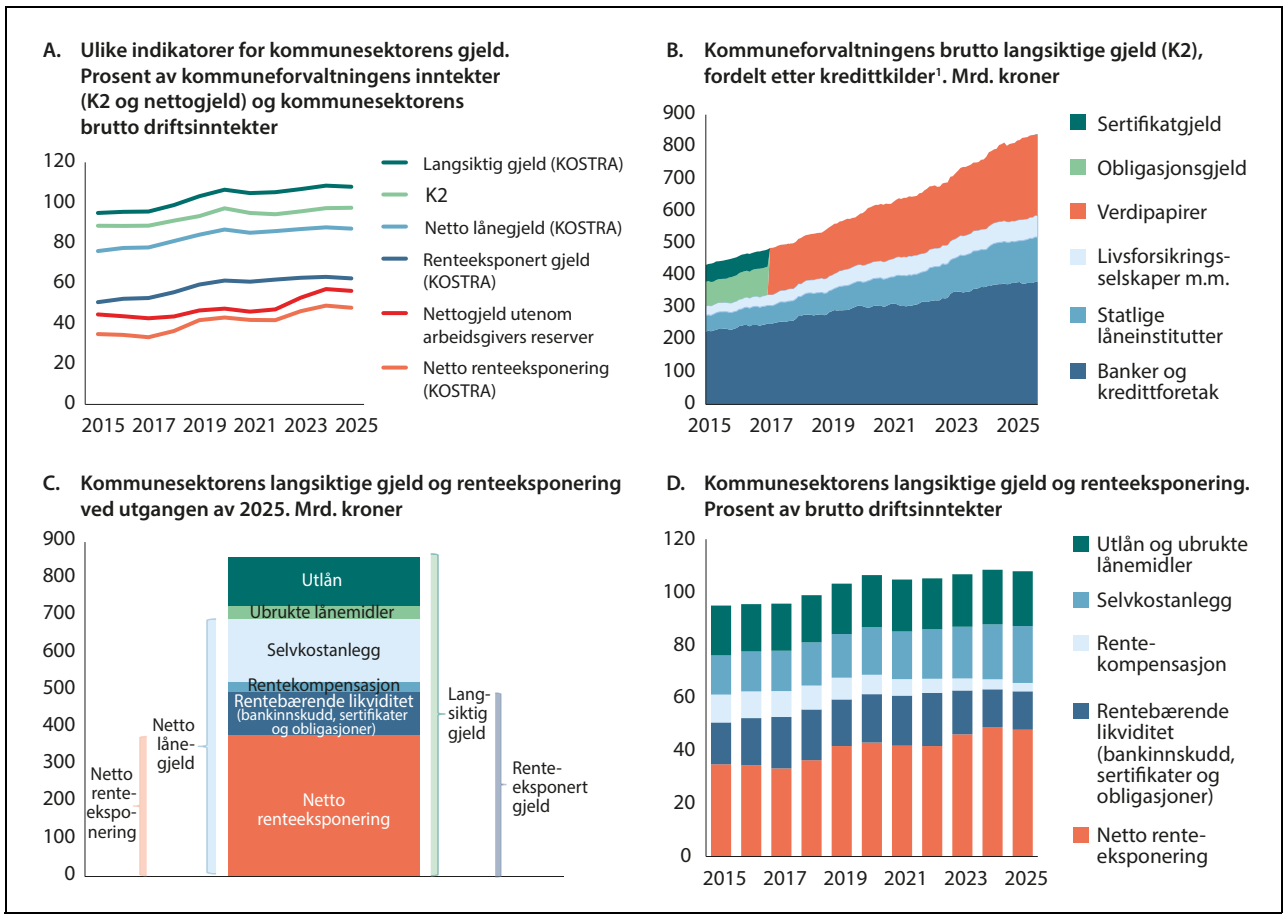
Kommunesektoren har renteinntekter fra formuesplasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). Ved renteendringer vil inntektene fra disse endres og delvis motsvare effekten som en renteendring har på renteutgiftene.

Dersom en trekker ut disse fordringene, kan kommunesektorens netto renteeksponering ved utgangen av 2025 anslås til om lag 382 mrd. kroner, tilsvarende 48 prosent av driftsinntektene. Det innebærer at 1 prosentpoeng endret rente isolert sett vil bety om lag 3,8 mrd. kroner for kommuneøkonomien, eller om lag 0,5 prosent av driftsinntektene.

Beregningene er kun en indikasjon på hvordan renten påvirker kommunesektoren. Anslaget på hvordan en renteendring slår ut, tar ikke hen-

[1] Etter 2017 skilles det ikke mellom obligasjonslån og sertifikatlån i K2-statistikken. Disse låneinstrumentenes andel av utestående gjeld har gjennom denne perioden endret seg lite, men tall fra balanseregnskapene til kommunene og fylkeskommunene viser likevel at det har skjedd en dreining fra sertifikatlån, som har en løpetid på opptil 12 måneder, til obligasjonslån, som har noe lengre løpetid. Andelen sertifikatlån av den totale gjelden har dermed gått ned. Ved utgangen av 2025 utgjorde totale lån tatt opp i sertifikatmarkedet 70 mrd. kroner, tilsvarende vel 8 prosent av kommunesektorens samlede gjeld.

[2] Husbankens årsrapport for 2025.



Figur 5.2 Langsiktig gjeld i kommunene og fylkeskommunene

[1] F.o.m. januar 2018 skiller ikke statistikken mellom henholdsvis sertifikatgjeld og obligasjonsgjeld.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

syn til at for eksempel effekten på enkelte fordringer som følger renten, slik som rentekompensasjon og gebyrer innen vann, avløp og renovasjon, kan slå inn med en viss forsinkelse, eller at kommunene og fylkeskommunene vil ha bundet renten på deler av gjelden. Av gjelden som kommunene og fylkeskommunene hadde til banker og kredittforetak ved utgangen av 2025, var 59 prosent av lånene tatt opp med flytende rente, 8 prosent hadde bindingstid på 3–12 måneder, mens 33 prosent hadde en bindingstid på mer enn ett år.[3] I tillegg hadde sektoren også fastrente på deler av sine utestående obligasjonslån på i alt 221 mrd. kroner. Når en rentenedgang kommer i etterkant av en periode med brå renteoppgang og skift i renteforventningene slik som i 2025, vil renteutgiftene kunne øke som følge av at nye fastrenteavtaler som inngås, jevnt over være høyere enn nivået på fastrentelånene som forfaller. I 2026 har kuttene i styringsrenten blitt reversert.

Rentenivået er nærmere beskrevet i tilknytning til figur 5.4A, og kommunenes og fylkeskommunenes netto renteutgifter i tilknytning til figur 3.1, 3.2 og 3.4 i kapittel 3.

Kommunesektoren har betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livselskaper og andre pensjonsinnretninger). Ved utgangen av 2025 utgjorde pensjonsmidlene 824 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, men over tid vil en høyere rente trolig føre til lavere pensjonspremier og pensjonskostnader, og vice versa. Sektoren blir imidlertid automatisk kompensert for anslått endring i pensjonskostnadene gjennom den årlige inntektsveksten, slik at renteeffekten på pensjons-

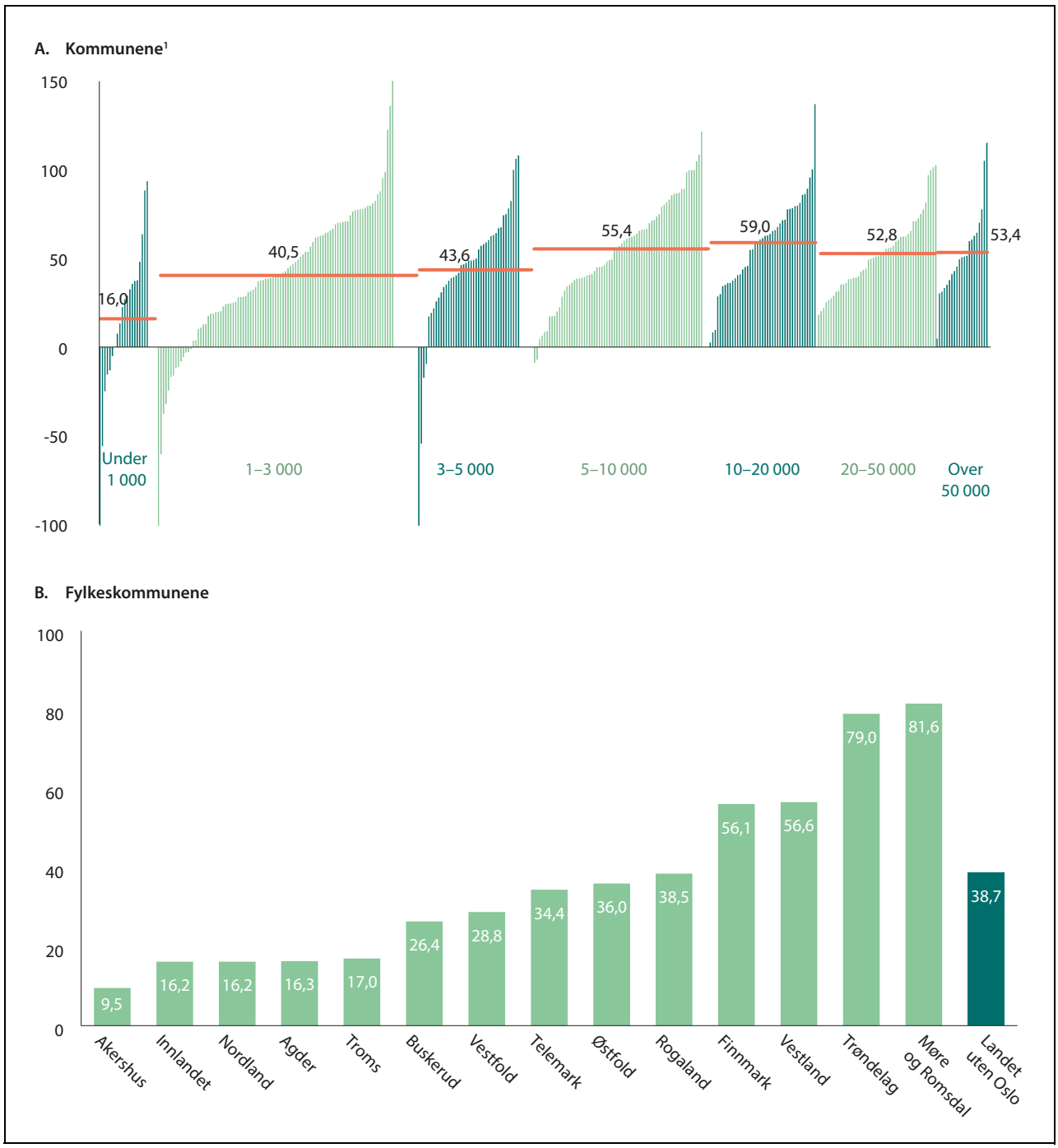
[3] Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 10648. Obligasjonslån og sertifikatlån inngår ikke i disse tallene. I tillegg kan kommunene og fylkeskommunene også styre rentebindingstiden gjennom bruk av rentebytteavtaler o.l.

midlene i prinsippet nøytraliseres.[4] Pensjon er nærmere omtalt i kapittel 6.

[4] Fram t.o.m. 2025 skjedde dette ved at veksten i frie inntekter ble dimensjonert i takt med anslått vekst i pensjonskostnader. F.o.m. 2026 inngår anslått vekst i pensjonskostnader i den kommunale deflatoren. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 5.

Gjeldsbelastningen varierer mye mellom kommunene

Figur 5.3 A viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er sortert stigende etter innbyggertall. Gruppen av de minste kommunene hadde lavest renteeksponering, men spredningen er også den største i denne gruppen. Den høyeste



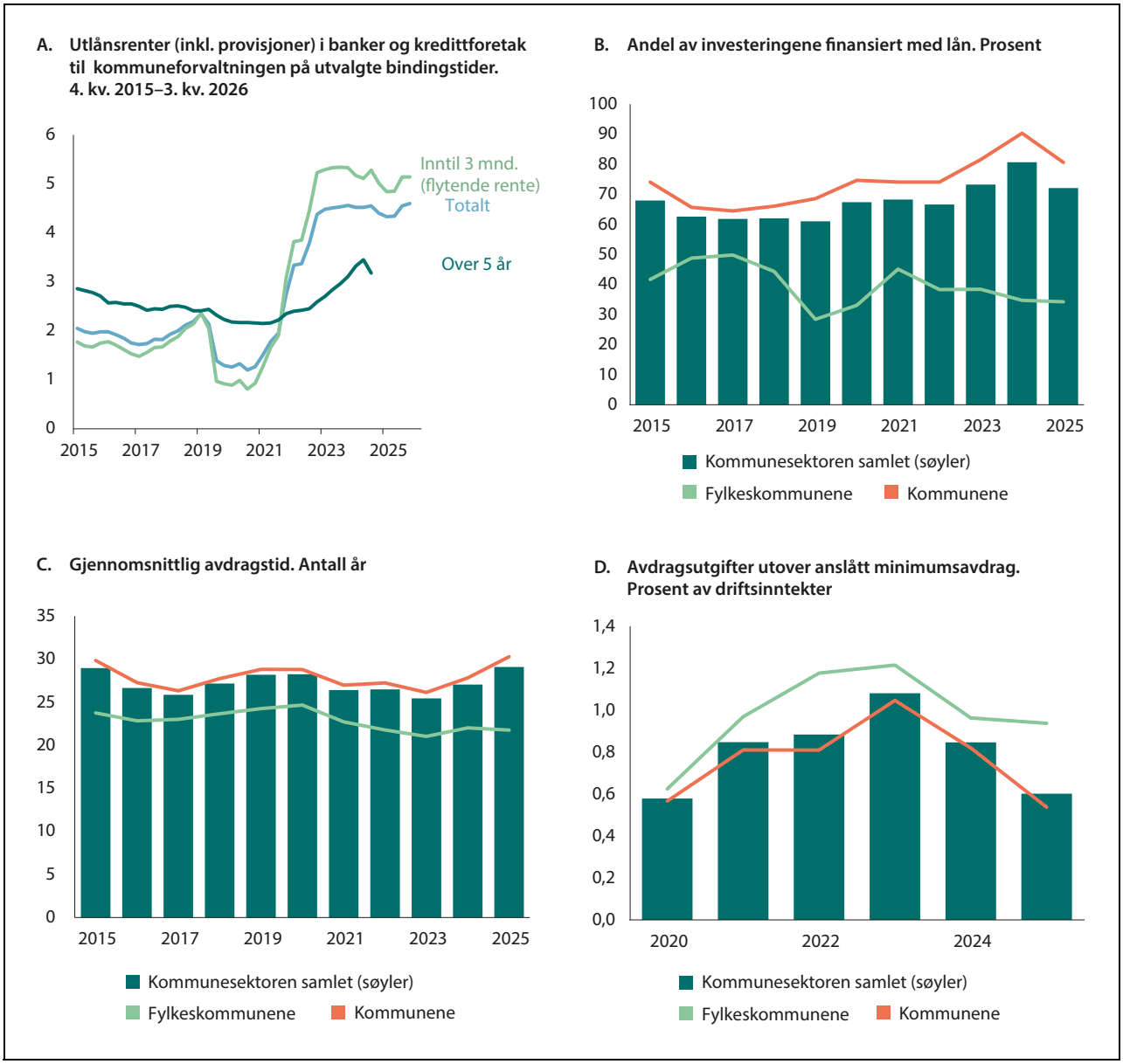
Figur 5.3 Netto renteeksponert gjeld i 2025 i enkeltkommuner og -fylkeskommuner i prosent av brutto driftsinntekter. Kommunene gruppert etter innbyggertall, deretter sortert stigende etter nivå

[1] Uveide gruppesnitt vist med de horisontale linjene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

renteeksponeringen, med 59 prosent av driftsinntektene, er i kommunegruppen med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. Figuren viser at spredningen i gjeldsgrad gjennomgående er mindre jo større kommunene er, men også blant de aller største kommunene var det store forskjeller i gjeldsgraden.

Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, men også blant fylkeskommunene var det store variasjoner på den netto renteeksponerte gjelden, jf. figur 5.3B.



Figur 5.4 Renter og avdrag i kommunene og fylkeskommunene

1 Minimumsavdrag er gitt ved formelen minimumsavdrag = avskrivninger * (langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser – utlån)/ bokført verdi avskrivbare anleggsmidler. I figuren er minimumsavdragene anslått ved å bruke regnskapstall fra balanseregnskapet og økonomisk oversikt drift for avskrivninger, langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser, utlån og bokført verdi varige driftsmidler. I de varige driftsmidlene vil også tomter, som ikke avskrives, ligge inne. Det tilsier at de faktiske minimumsavdragene er litt høyere enn de anslåtte, og det reelle avviket tilsvarende mindre enn det som figuren viser. I tillegg oppgir figuren tall på konsernnivå, mens kravene gjelder per regnskapsenhet. Tallene er vist f.o.m. 2020 som følge av reglene om minimumsavdrag ble endret med ny kommunelov som trådte i kraft det året.

2 Oslo kommune hadde store avdrag i enkelte år, som påvirker tallene for kommunene samlet. Når Oslo holdes utenom, er tallene for kommunene i årene 2020 til 2025 henholdsvis 0,37 (2020); 0,50; 0,63; 0,53; 0,44 og 0,36 (2025).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Rentenivået økte mye fra 2021 til 2023, og har siden ligget over 4 prosent

Gjennomsnittlige utlånsrente fra banker og kredittforetak til kommunesektoren økte med over 3 prosentpoeng fra 2021 til 2023. Med unntak av svak nedgang i andre halvår 2025 og 1. kvartal 2006, har utlånsrenten ligget rundt 4,5 prosent, jf. figur 5.4A. Norges Bank hevet styringsrenten i henholdsvis mai og september 2026, fra 4,0 til 4,5 prosent.

Utlånsrentene i figur 5.4A omfatter kun utlån fra banker, kredittforetak, statlige låneinstitutter og finansieringsselskaper. Obligasjons- og sertifikatlån og rentebytteavtaler o.l. inngår ikke.

Obligasjons- og sertifikatlån vil normalt ha kortere løpetid enn lån fra andre kredittkilder. Renten er vanligvis lavere på kortsiktig finansiering, men kort løpetid gjør kommunene sårbare for endringer i rente og tilgang på nye lån i kapitalmarkedet ved forfall. Ettersom kommunene ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Denne risikoen knytter seg til at kommunen ikke klarer å innfri sine forpliktelser ved forfall uten at det oppstår store kostnader i form av dyr refinansiering. For mindre beløp vil eventuelle vanskeligheter med å skaffe til veie rimelig finansiering kunne håndteres ved at kommunen i stedet trekker på egen likviditet når lånene forfaller. Kommuner som må refinansiere større beløp og ikke har tilstrekkelig likviditet, vil derimot være mer sårbare dersom refinansieringen må skje i et vanskelig marked.

Avdragstiden og andelen som finansieres ved lån, er relativt stabil over tid

Andelen av investeringene som lånefinansieres, lå lenge på rundt 60 prosent, jf. figur 5.4B, men har vært noe høyere de fem siste årene. I 2025 var andelen 72 prosent. Andelen har vært lavere for fylkeskommunene enn for kommunene etter at ansvaret for store deler av riksvegnettet ble overført fra staten i 2010. Kompensasjonen for både drift og investeringer knyttet til de nye oppgavene ble gitt i form av økte rammetilskudd, og en større del av investeringene ble derfor finansiert av fylkeskommunenes egne driftsinntekter.

Gjennomsnittlig avdragstid har ligget relativt stabilt på mellom 25 og 30 år over mange år, jf. figur 5.4C, som er avledet fra regnskapstall for langsiktig gjeld og netto avdragsutgifter. Kommuneloven setter en nedre grense for størrelsen på de årlige avdragene, basert på den gjennomsnittlige levetiden for anleggsmidlene, altså byggene, anleggene, kjøretøy, maskiner, IKT-utstyr o.l. De nyeste investeringene vil normalt ha lengst gjenværende levetid. Når investeringsnivået er høyt, vil de nyeste investeringene relativt sett utgjøre en større andel av anleggsmidlene, slik at den gjennomsnittlige levetiden for anleggsmidlene øker. I en situasjon der investeringene øker over tid, vil en naturlig konsekvens kunne være at avdragstiden blir lengre.

Etter at avdragstiden over flere år ble gikk ned, til tross for at investeringsnivået økte, har trenden for kommunene snudd de siste årene, og gjennomsnittlig avdragstid har økt. Gjeldsveksten de siste to årene kan altså se ut til å skyldes både at investeringsvolumet som sådan har økt, og at avdragene skyves noe ut i tid.

For fylkeskommunene var gjennomsnittlig avdragstid om lag uendret over de siste fire årene.

Fra og med 2026 ble maksimal avskrivningstid i budsjett- og regnskapsforskriften forlenget for enkelte bygg og anlegg. Dette gjelder for eksisterende og nye anlegg innen vann, avløp og renovasjon (ledningsnett, renseanlegg, pumpestasjoner osv.) og for nye skoler, barnehager, idrettsanlegg, bofellesskap og boliger. Det vil redusere minimumsavdragene og sannsynligvis bidra til at gjennomsnittlig avdragstid øker ytterligere.

De endrede avdragstidene illustreres også gjennom hva kommunene og fylkeskommunene har betalt i årlige avdrag utover minimumskravene i loven. En kortere avdragstid i årene fram til 2023 innebar også at betalte avdrag i stadig større grad oversteg kravet til hva avdragene i minimum må utgjøre, både for kommunene og for fylkeskommunene, jf. figur 5.4D. Den økte avdragstiden 2024 og 2025 for kommunene skyldtes at de la seg tettere på minimumskravene enn de foregående årene.[5]

[5] Selv om hva kommunene samlet betalte utover minimumsavdrag er sterkt påvirket av tallene for Oslo, jf. fotnote til figur 5.4, gjelder forklaringen for den økte gjennomsnittlige avdragstiden også for kommunene utenom Oslo.

Boks 5.1 Gjeldsindikatorer for kommunesektoren

K2

K2 er et mål for hvor stor innenlandsk bruttogjeld kommuneforvaltningen har, og er den indikatoren som best gir uttrykk for utviklingen i den samlede gjelden over en lengre periode. Statistikken er avledet fra regnskapsopplysninger fra banker, finansieringsforetak, forsikringsselskaper og pensjonskasser, i tillegg til at Statistisk sentralbyrå henter inn opplysninger fra Verdipapirsentralen (VPS), Statens Pensjonskasse (SPK) og Eksportkreditt Norge AS. All gjeld i K2 er rentebærende.

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

Netto gjeld (med og uten arbeidsgivers reserver)

Tall for netto gjeld omfatter brutto gjeld (både kortsiktig og langsiktig) fratrukket finansielle fordringer (bankinnskudd, aksjer og andeler mv.). Nettogjeld oppgis for kommuneforvaltningen samlet, jf. omtalen av K2 ovenfor.

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

Deler av sektorens plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet. I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer. I begrepet netto gjeld uten arbeidsgivers reserver inngår de ikke.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld er hentet fra kommunenes og fylkeskommunenes innrapporterte balanseregnskap i KOSTRA. Tallene omfatter også kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS).

Forskjellen mellom konserntall i KOSTRA for langsiktig gjeld og K2-/nettogjeld-statistikken vil, i tillegg til at de rapporteres inn fra ulike aktører, være at førstnevnte inkluderer samtlige kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper, uavhengig av type virksomhet, mens sistnevnte kun tar med disse virksomhetene dersom de ikke driver næringsvirksomhet. Langsiktige leieavtaler (finansiell leasing) vil i tillegg ligge inne som langsiktig gjeld i kommunenes balanseregnskaper.

Netto lånegjeld

Netto lånegjeld tar utgangspunkt i langsiktig gjeld, men trekker i tillegg fra låneopptak som (i påvente av framdriften på investeringsprosjektet e.l.) står ubrukt på konto, samt konsernets utlån til andre (f.eks. formidlingslån som startlån i Husbanken eller ansvarlige lån til selskaper).

Renteeksponert gjeld

Renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i netto lånegjeld, men korrigerer i tillegg for enkelte rentebærende aktivaposter. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger (statistikk som Husbanken og Samferdselsdepartementet rapporterer til SSB), selvkosttjenester (fra selvkostregnskapene på VAR-området, som kommunene rapporterer inn i KOSTRA). Indikatoren illustrerer den delen av kommunesektorens langsiktige gjeld der kommunesektoren må finansiere renter og avdrag med de frie inntektene.

Boks 5.1 fortsetter

Netto renteeksponert gjeld

Netto renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i renteeksponert gjeld, men korrigerer i tillegg for rentebærende fordringer (bankinnskudd, sertifikater og obligasjoner). Indikatoren illustrerer omfanget av kommunenes netto forpliktelser/netto fordringer som vil bli påvirket av en renteendring.

Selv om indikatoren for netto renteeksponering gir en indikasjon på hvordan en renteendring vil slå ut på kommunens eller fylkeskommunens økonomi, vil det være noen momenter som gjør at variablene må tolkes med en viss varsomhet. Dette gjelder i større grad når den brukes for enkeltkommuner enn på sektornivå. I tillegg til rentebindinger på deler av gjelden, vil også andre forhold gjøre at det ikke nødvendigvis er fullt samsvar mellom hvordan renten påvirker inntekts- og utgiftssiden. Noen eksempler på dette kan være at det kan ta tid før tilskudd og betalingssatser blir justert i samsvar med endringer i rentenivået. Ulike poster kan knytte seg opp til ulike referanserenter for de ulike gebyrene og tilskuddene, som ikke vil være lik kommunens faktiske lånerente. Det kan være ulike rentebetingelser og ulik bruk av fast og flytende rente mellom kommunenes innlån og utlån, slik som på startlån fra Husbanken og forskutteringer. For kommuner som har skilt ut vann, avløp og renovasjon i aksjeselskap vil ikke gjelden inngå i konserntallene for langsiktig gjeld, men likevel bli trukket fra i renteeksponerte gjelden, og for disse kommunene vil variablene undervurdere kommunens netto renteeksponering. Samtidig kan forhold som indikatoren ikke fanger opp være relevante for den enkelte kommune, for eksempel hvis renteutgiftene til utleieboliger som kommunen har lånefinansiert, dekkes gjennom husleien.

Kapittel 6
Likviditet

Kommunene og fylkeskommunene skal forvalte sine midler og gjeld slik at betalingsforpliktelsene kan innfris ved forfall. Likviditeten vil være tett knyttet til størrelsen på disposisjonsfondene og de øvrige fondene som inngår i kommunenes og fylkeskommunenes egenkapital. Utviklingen i likviditeten og fondene vil likevel avvike fra hverandre, i første rekke som følge av at pensjonskostnadene som føres i regnskapet avviker fra pensjonspremiene som betales inn i pensjonsordningene. Dette avviket har økt over tid og bidrar til svakere likviditet. Dette kapittelet beskriver først likviditetsutviklingen i sektoren og i kommunene og fylkeskommunene, og deretter er pensjon nærmere omtalt i kapittel 6.3.

6.1 Hva er likviditet?

Likviditet gjenspeiler evnen de har til å betale løpende utgifter. Kommunene og fylkeskommunene må styre likviditeten slik at de kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall. Om de ikke har likvide midler, kan de benytte seg av likviditetslån eller trekkrettigheter for å kunne betale ved forfall.

Kommuner og fylkeskommuner kan etter kommuneloven ikke gå konkurs. Ved å ha høy kredittverdighet vil de lettere ha tilgang til likviditetslån sammenlignet med for eksempel mange private bedrifter. Likviditet i kommunene og fylkeskommunene handler derfor om dyrere finansiering og høyere renteutgifter, og ikke om fortsatt drift og konkurs, slik det vil kunne være for en privat aktør.[1]

Likviditeten er nært knyttet til størrelsen på omløpsmidlene og den kortsiktige gjelden. Omløpsmidlene er alle eiendeler som kan forventes å bli omgjort til penger innen ett år, som kontanter og fordringer på staten knyttet til refusjonsbaserte tilskudd som toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, og tilsvarende er kortsiktig gjeld alle gjeldsforpliktelser som forfaller til betaling innen ett år, som leverandørgjeld, feriepenger og kortsiktige lån.

I balanseregnskapet til kommunene og fylkeskommunene vil det under kortsiktig gjeld og kortsiktig fordring også stå oppført premieavvik. Høyere pensjonspremier enn pensjonskostnad over flere år har resultert i en betydelig økning i det akkumulert premieavviket i kommunenes balanseregnskaper. Premieavviket kan ikke gjøres om til inn- eller utbetalinger og gjenspeiler ikke likvide midler. Premieavvik er derfor holdt utenom i de ulike likviditetsindikatorene i dette kapitlet, slik at indikatorene gjenspeiler likviditet som kan omsettes til kontanter relativt raskt.

I kommunene og fylkeskommunene vil betalingsmidlene i utgangspunktet være én felles pott, og det gjøres ikke tilsvarende skille for likviditeten som for finansieringskildene på hvilke midler som kan brukes til hva. Dette er nærmere omtalt i boks 6.3. Omløpsmidlene til kommunene og fylkeskommunene vil stamme fra ulike kilder. For eksempel kan det være innbetalinger fra skatt og rammetilskudd, øremerkede tilskudd, salg av eiendommer og aksjer, opptatte lån eller annet, hvor pengene ennå ikke har blitt brukt. Regelverket legger ikke begrensninger på om betalingsmidlene stammer fra frie eller øremerkede midler eller har sitt opphav på drifts- eller investeringssiden når kommunen eller fylkeskommunen skal utbetale lønn eller betale en faktura.

Hvor midlene har sitt opphav, kan imidlertid ha noe å si for innenfor hvilken tidshorisont pengene skal brukes. Enkelte størrelser kan tenkes å ha en relativt kort horisont, uten at den tilhørende forpliktelsen inngår under kortsiktig gjeld i balansen. Andre kan ha en lengre horisont, selv om de ligger under omløpsmidlene. Det kan

[1] Dersom en kommune eller fylkeskommune ikke kan betale forfalt gjeld og det ikke er helt forbigående, det vil si at de ikke klarer å skaffe til veie nødvendig likviditet, vil det bli fattet vedtak om betalingsinnstilling og en tilsynsnemnd vil bli oppnevnt. Dette er regulert i kommuneloven §§ 29-1 til 29-4. Bestemmelsene og tilsvarende bestemmelser i tidligere kommunelover har aldri kommet til anvendelse.

igjen ha betydning for hvordan likviditeten skal forstås. Noen eksempler kan være:[2]

- Ubrukte lånemidler, altså langsiktige lån som er tatt opp til investeringer, men som ennå ikke er brukt, vil i kommuneregnskapene inngå i omløpsmidlene (typisk bankinnskuddene). Selv om dette er likviditet som kommunen eller fylkeskommunen ikke skal betale tilbake i løpet av tolv måneder og i så måte er «lang» likviditet, er dette midler som typisk vil være bundet opp i investeringer og hvor tidsperspektivet for når de brukes, uansett ikke er veldig langt.
- For øremerkede tilskudd som har blitt betalt ut til kommunen eller fylkeskommunen, vil ubrukte midler i balanseregnskapet inngå i omløpsmidlene og i bundne fond under egenkapitalen. Selv om det vil ligge bindinger på at inntekten skal brukes til et bestemt formål, vil ikke denne forpliktelsen inngå i den kortsiktige gjelden. Hvor raskt det er nødvendig eller forventet at det øremerkede tilskuddet skal brukes (altså hvor lang tid det går mellom inn- og utbetaling) vil variere mellom de ulike tilskuddene. For mange tilskudd vil tidsperspektivet være relativt kort, og for disse vil bundne fond minne om kortsiktig gjeld. For andre øremerkede inntekter, som eksempelvis selvkosttjenester som vann, avløp og renovasjon, vil sammenhengen mellom innbetalinger (gebyrinntektene) og utbetalingene (som investeringer i ledningsnett og anlegg finansiert ved egne midler) kunne være svakere.
- Kommunene eller fylkeskommunene kan innenfor reglene om finans- og gjeldsforvaltning i kommuneloven § 14-13 og ut fra egen økonomiske situasjon, forestående forpliktelser og forfallstidspunktet for disse, forvalte finansielle midler med lengre tidshorisont. Det vil typisk kunne være inntekter fra salg av aksjer i kraftselskaper e.l., som plasseres med en lengre tidshorisont i verdipapirer med høyere risiko og forventet avkastning. Midlene inngår i omløpsmidlene og vil ved behov kunne gjøres om til penger i løpet av kort tid, selv om det fra kommunens eller fylkeskommunens side ikke vil være ment brukes til å dekke betalingsforpliktelser på kort sikt.

I tillegg til likviditeten som kommunen og fylkeskommunen har selv, vil pensjonsleverandørene[3] ha premiefond. Premiefondet stammer fra tilbakeført premie fra tidligere år eller fra overskudd i pensjonsordningen. Premiefondet kan kun brukes til å finansiere framtidig premiebetaling. Kommunene og fylkeskommunene kan selv velge om de vil bruke premiefondet til delbetaling av pensjonspremiene eller la midlene stå i pensjonsordningen for å skape avkastning. De utestående premiefondene i pensjonsordningene er dermed tett koblet til likviditeten i kommunene og fylkeskommunene.

Kommunal- og distriktsdepartementet anslo i Kommuneproposisjonen 2027 premiefondene til å utgjøre over 45 mrd. kroner ved utgangen av 2025. Tilførselen til kommunenes og fylkeskommunenes premiefond i 2025, det vil si deres andel av overskuddet i pensjonsordningene i 2025, var anslått til under 20 mrd. kroner. Kommunal- og distriktsdepartementet har i sine anslag for pensjonskostnadene i 2026 lagt til grunn at kommunenes og fylkeskommunenes andel blir brukt i sin helhet til å finansiere pensjonspremiene i 2026. Men også etter at det er korrigert for dette, vil kommunesektorens premiefond utgjøre betydelige beløp.

Pensjon, herunder premiefond og premieavvik, er omtalt i avsnitt 6.3.

6.2 Utviklingen i likviditet

Likviditeten vil avhenge av de årlige inn- og utbetalingene både på drifts- og på investeringssiden. Det finnes ulike mål på likviditet, og deler av dette kapittelet tar for seg arbeidskapitalen og likviditetsgrader.

Arbeidskapitalen, som er omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld, er ett mål på likviditet. Utviklingen i arbeidskapitalen vil være tett koblet til utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes fond, som igjen henger sammen med resultatene i henholdsvis drifts- og investeringsregnskapene.

Det vil kunne være ulik periodisering mellom når en inntekt eller utgift føres i regnskapene og påvirker omløpsmidlene eller kortsiktig gjeld, og når inn- eller utbetalingen faktisk skjer.[4] Likviditeten på et gitt tidspunkt vil derfor avvike fra arbeidskapitalen, men arbeidskapitalen vil i

[2] Listen er ikke uttømmende og også andre forhold enn tidshorisonten kan ha betydning. Måling av omløpsmidler og kortsiktig gjeld skjer i tråd med et forsiktighetsprinsipp. Med unntak av markedsbaserte finansielle omløpsmidler, vil verdien av omløpsmidlene i balansen være det laveste av anskaffelseskost og virkelig verdi, og for kortsiktig gjeld vil verdien være den høyeste av disse to. Dermed kan den virkelige verdien av likviditeten være større enn den bokførte.

[3] Med unntak av SPK, som ikke er en fondsbasert pensjonsordning.

[4] Et eksempel kan være refusjonsbaserte tilskuddsordninger som toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, hvor kommunene inntektsfører det i takt med at utgiftene påløper, men hvor staten betaler ut tilskuddet til kommunene det påfølgende året.

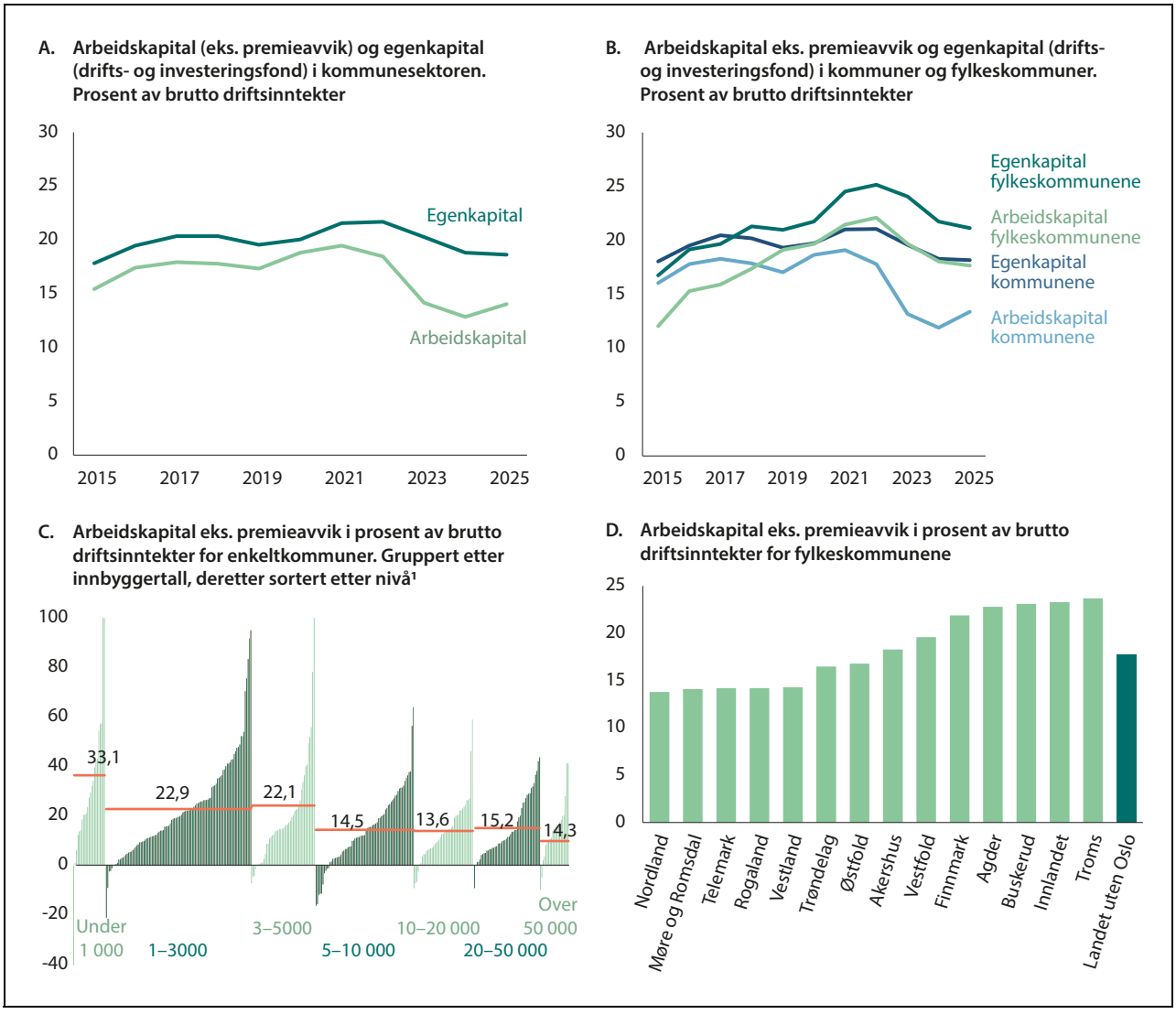
utgangspunktet gjenspeile hva som kan konverteres til likvide midler innen kort tid.[5]

Et annet mål på likviditeten er likviditetsgrader. De er nært knyttet til arbeidskapital, men viser forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Likviditetsgrader blir i større grad brukt til å sammenligne betalingsevne på tvers av selskaper eller bransjer. Tommelfingerreglene rundt hva som anses som god likviditet, jf. boks 6.1, er i første rekke utarbeidet med private aktører i tankene.

Det vil være noen forskjeller mellom kommuner og fylkeskommuner på den ene siden og private aktører på den andre i hva omløpsmidlene og kortsiktig gjeld omfatter. For eksempel vil avdrag på lange lån som forfaller i løpet av de neste tolv månedene, stå oppført som kortsiktig gjeld i et privat regnskap, mens det ligger under langsiktig gjeld i kommuneregnskapet.[6] Det kan isolert sett tilsi at likviditetsgradene overvurderer situasjonen i kommunene og fylkeskommunene. På den andre siden vil innbetalinger komme som jevnlige tilskudd fra staten og være sikre innbetalinger med stor grad av forutsigbarhet, uten at dette synlig-

[5] Indikatorene som oppgis for arbeidskapital og likviditetsgrader i dette kapitlet, inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Likviditeten som ligger i selskaper, vil ikke være en del av hva en kommune eller fylkeskommune kan trekke på, og motsatt, med mindre det skjer en transaksjon mellom enhetene i form av et tilskudd, likviditetslån, eieruttak e.l.

[6] Tilsvarende vil neste års mottatte avdrag på utlån ikke regnes som omløpsmidler, men inngå under finansielle anleggsmidler, men omfanget av neste års avdragsinntekter vil være mindre enn neste års avdragsutgifter.



Figur 6.1 Arbeidskapital i kommunene og fylkeskommunene

[1] Enkelte kommuner har verdier som går utover verdiene på y-aksen. Dette gjelder Aukra (202,7), Kvitsøy (158,7) og Åseral (129,2), samt Moskenes (-94,2).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

gjøres som en fordring i balansen. Dersom en kommune eller fylkeskommune ikke har egen likviditet å trekke på, kan de benytte seg av likviditetslån (trekkrettigheter, kassekreditt e.l.) for å kunne betale regningene. Kommuner og fylkeskommuner kan etter loven ikke gå konkurs, heller ikke dersom de ikke kan betale regningene sine. Som følge av konkursforbudet og en tilhørende sterk kredittverdighet, har de ved behov også god tilgang på driftskreditt. Kommunesektoren kan dermed ikke uten videre sammenlignes med andre sektorer.

Arbeidskapital

Utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes arbeidskapital (utenom premieavvik) er vist i figur 6.1A og B. I figuren er arbeidskapitalen sammenholdt med alle fondene som inngår i kommunenes og fylkeskommunenes egenkapital, det vi si disposisjonsfond og bundne driftsfond (egenkapital til drift), samt bundne og ubundne investeringsfond (egenkapital til investering).

Figuren viser at arbeidskapitalen jevnt over har vært noe mindre enn fondene, noe som i første rekke skyldes det akkumulerte premieavviket,[7] men at utviklingen i de to størrelsene fulgte hverandre fram til 2020. I årene etter var de betalte pensjonspremiene klart høyere enn de regnskapsførte pensjonskostnadene (inkl. amortiseringskostnadene). Avviket mellom fond og arbeidskapital har dermed økt, særlig i 2023 hvor pensjonspremiene var ekstra høye. Arbeidskapitalen svekket seg etter i årene etter 2021, men økte igjen i 2025 og tilsvarte 14,0 prosent av driftsinntektene. Arbeidskapitalen var høyere i fylkeskommunene enn i kommunene, jf. figur 6.1B.

I tillegg til oppfølgingen av budsjettrammene, må kommunene og fylkeskommunene styre likviditeten sin slik at de kan innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall. Figur 6.1C viser arbeidskapitalen som andel av inntekt for enkeltkommuner, gruppert etter innbyggertall og sortert etter nivå. I alt hadde 30 kommuner en negativ arbeidskapital ved utgangen av 2025, en nedgang fra 36 i 2024. For fylkeskommunene varierte arbeidskapitalen som andel av inntekt fra 13,8 til 23,7 prosent.

Likviditetsgrader

Likviditetsgrader er mål på forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. Forskjellene mellom de ulike likviditetsgradene er gjengitt i boks 6.1 og knytter seg til hvilke delposter under omløpsmidlene som inkluderes, avhengig av hvor raskt de kan omdannes til rene penger i form kontanter eller bankinnskudd.

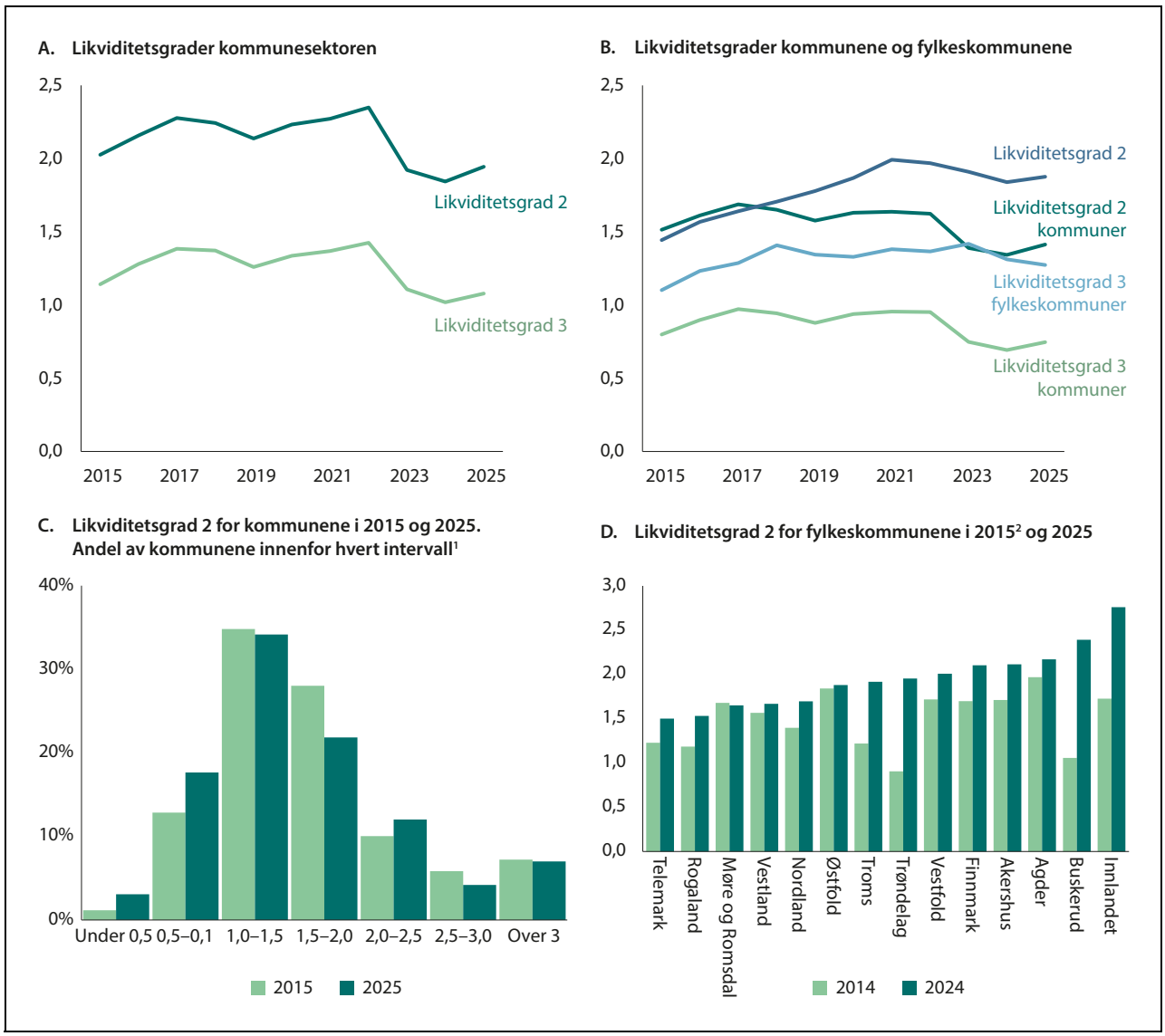
I figur 6.2 er det vist utviklingen i likviditetsgrad 2 og 3. Likviditetsgrad 2 ser på forholdet mel-

[7] Akkumulert premieavvik er den viktigste, men det er også andre forhold som bidrar til å forklare forskjellene. Dette er nærmere beskrevet i boks 6.2.

Boks 6.1 Likviditetsgrader

Likviditetsgradene viser forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. I de ulike likviditetsgradene inkluderes alle eller bare enkelte delposter av omløpsmidlene, avhengig av hvor raskt de kan omsettes til rene penger i form av kontanter eller bankinnskudd.

- Likviditetsgrad 1 er lik omløpsmidler delt på kortsiktig gjeld og måler evnen til å dekke kortsiktig gjeld med omløpsmidler. En tommelfingerregel for selskaper er at denne bør være over 1,5–2. Kommuner og fylkeskommuner driver i all hovedsak ikke med omsetning av varer og fører ikke varelager i balanseregnskapet.
- Likviditetsgrad 2 holder varelager utenfor omløpsmidlene ettersom dette er den minst likvide delen. En tommelfingerregel er at denne bør være over 1. Det innebærer at disse omløpsmidlene er større enn kortsiktig gjeld, altså en positiv arbeidskapital. For kommuner og fylkeskommuner vil likviditetsgrad 1 og 2 være like.
- Likviditetsgrad 3 angir forholdet mellom de mest likvide omløpsmidlene og den kortsiktige gjelden. En tommelfingerregel for selskaper er at denne bør være over 0,33, noe som litt enkelt sagt innebærer at det til enhver tid er nok penger til å betale gjelden som forfaller i løpet av de neste fire månedene. Kommuner og fylkeskommuner har som følge av konkursforbudet og en sterk kredittverdighet god tilgang på driftskreditt ved behov. Sammenlignet med hva som kan være tilfellet for en privat bedrift, innebærer det ikke samme risikoen for en kommunene og fylkeskommunene å ha lite penger på bok en periode.



Figur 6.2 Likviditetsgrader[3] i kommunene og fylkeskommunene

1 Kommuner som pga. feilføringer i balanseregnskapet (negative bankinnskudd) har fått negative likviditetsgrader, er lagt i gruppen med de laveste verdiene.

2 For fylkeskommuner som siden slo seg sammen, er 2015-tallene vist for de sammenslåtte fylkeskommunene samlet.

3 Ubrukte lånemidler er lagt til kortsiktig gjeld.

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

lom omløpsmidler og kortsiktig gjeld når premieavviket holdes utenfor.[8] Likviditetsgrad 3 ser kun på bankinnskudd målt opp mot kortsiktig gjeld. I tillegg er det for begge gjort en særskilt korrigering for ubrukte lånemidler. Som drøftet innledningsvis i avsnitt 6.1, er dette midler som typisk vil være bundet opp i investeringer og hvor tidsperspektivet for når de brukes, uansett ikke er veldig langt. I likviditetsgraden er derfor disse midlene lagt til kortsiktig gjeld.[9]

Figur 6.2A og B illustrerer samme utvikling som arbeidskapitalen vist i figur 6.1. For kommunene var likviditetsgradene i 2025 noe opp fra året før og om lag på nivå med 2015. Også for

8 I regnskapet for en privat bedrift ville også varelager ha vært holdt utenom for å beregne likviditetsgrad 2, men kommuner og fylkeskommuner fører ikke opp varelager i sine balanseregnskaper.

9 Samme resonnement vil også kunne gjelde for arbeidskapitalen. Arbeidskapitalen er imidlertid ikke korrigert på samme vis som det er gjort for likviditetsgradene, ettersom arbeidskapitalen er tett knyttet til utviklingen i de regnskapsmessige størrelsene, jf. boks 6.2, og arbeidskapitalen eksklusiv premieavvik er en innarbeidet indikator i kommuneregnskapsstatistikken.

fylkeskommunene gikk likviditetsgraden opp i 2025, og den siste tiårsperioden sett under ett har likviditeten styrket seg. Både for kommunene og fylkeskommunene samlet lå likviditetsgradene ved utgangen av 2025 godt over normene for hva som anses som god likviditet, jf. boks 6.1.

Figur 6.2C viser likviditetsgrad 2 for enkeltkommuner i 2015 og 2025, to år da likviditetsgradene og arbeidskapitalen for kommunene samlet sett var om lag på samme nivå, jf. figur 6.2B. Andelen kommuner med likviditetsgrad under 1, noe som tilsvarer negativ arbeidskapital, var høyere i 2025.

Alle fylkeskommunene hadde en likviditetsgrad over normene for hva som anses for god likviditet, og med unntak av Møre og Romsdal, hadde alle en høyere likviditetsgrad ved utgangen av 2025 enn ti år tidligere, jf. figur 6.2D.

Likviditetslån

Ved svakere likviditet vil kommunene og fylkeskommunene kunne være nødt til å benytte seg av likviditetslån (trekkrettigheter, kassekreditt e.l.) for å kunne betale regningene. Rentenivået de siste årene har gjort at slike trekkrettigheter har blitt relativt dyre. Figur 6.3 viser utviklingen i antall kommuner som hadde utestående likviditetslån ved utgangen av året. Antallet har økt noe siden 2020, og ved utgangen av 2025 gjaldt dette i

Boks 6.2 Forholdet mellom arbeidskapital og egenkapital

Kommuneregnskapet er et finansielt orientert regnskap. All tilgang og bruk av midler i året skal føres som en inntekt eller utgift i driftsregnskapet eller investeringsregnskapet (arbeidskapitalprinsippet).

Inntekter øker kommunens arbeidskapital. Verdiøkninger på omløpsmidler og verdireduksjoner på kortsiktig gjeld som følger av reglene om måling, øker kommunens evne til å finansiere sin virksomhet. En slik verdiøkning øker også arbeidskapitalen og vil regnskapsmessig regnes som tilgang på midler. Enhver økning i arbeidskapitalen skal regnskapsføres som inntekter i drifts- eller investeringsregnskapet.

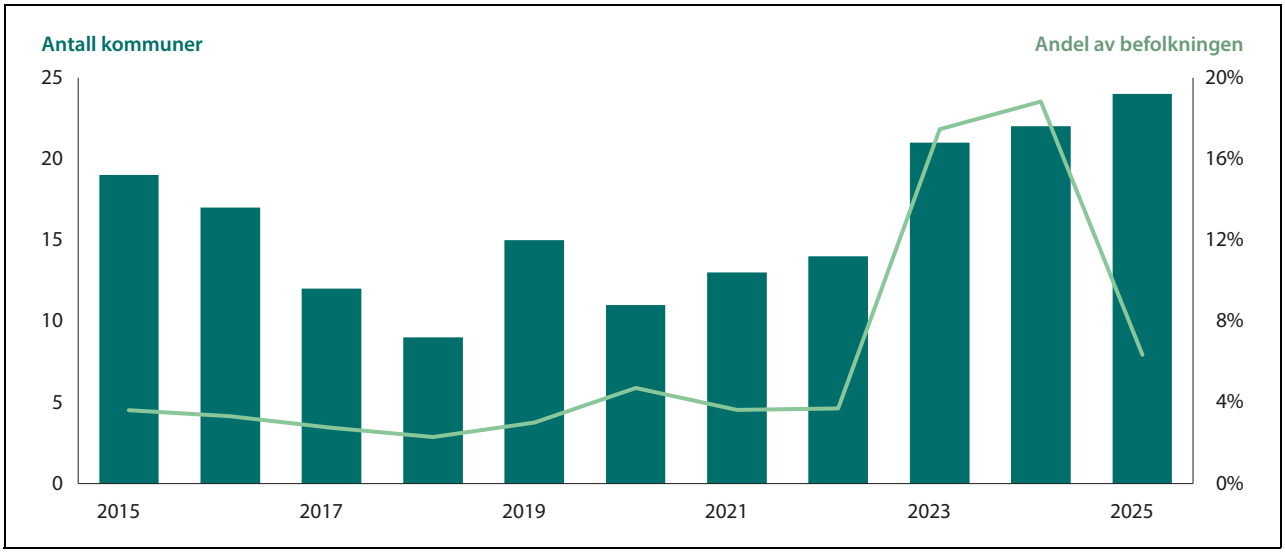
Begrepet «bruk av midler» forstås som midler som anvendes til å gjennomføre kommunale aktiviteter i perioden, det vil si utgifter. Utgifter reduserer kommunens arbeidskapital. Verdireduksjoner på omløpsmidler og verdiøkninger på kortsiktig gjeld som følger av reglene av måling, reduserer kommunens evne til å finansiere sin virksomhet. En slik verdireduksjon reduserer også arbeidskapitalen og vil regnskapsmessig regnes som bruk av midler.

Utviklingen i arbeidskapitalen vil derfor i stor grad samsvare med regnskapsresultatet, og nivået på arbeidskapitalen vil være tett koblet til nivået på egenkapitalens fondsdel (disposisjonsfond/akkumulert merforbruk, bundne driftsfond, ubundne investeringsfond og bundne investeringsfond).

Det er noen unntak fra arbeidskapitalprinsippet, regulert i budsjett- og regnskapsforskriften for kommuner og fylkeskommuner mv., som forklarer avviket mellom arbeidskapitalen og egenkapitalens fondsdel:

- Kun bruk av lån inntektsføres, ikke selve låneopptaket (§ 2-6 første ledd). I kommuneregnskapet vil arbeidskapital fratrukket ubrukte lånemidler tilsvare egenkapitalens fondsdel, og størrelsen på de ubrukte lånemidlene vil kunne variere fra år til år.
- Endring i regnskapsprinsipper (§ 3-7) kan gi varige skift i nivået på arbeidskapitalen i forhold til fondene fra det året endringen skjer. Endring i regnskapsprinsipper innebærer en systematisk endring i hvordan inntekter eller utgifter periodiseres, eller hvordan eiendeler eller gjeld måles. Slik endring kan følge av endring i lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk eller av hvordan disse reglene skal forstås. Eksempler har vært endret periodisering av feriepenger og tilskudd for ressurskrevende tjenester, men disse ligger lengre tilbake i tid. Siden 2014, som figurene i dette kapitlet strekker seg tilbake til, har det ikke vært noen store endringer i regnskapsprinsipper.
- For pensjonsutgifter (§§ 3-5 og 3-6) er i utgangspunktet pensjonspremien tilgang av midler, men i kommuneregnskapet skal differansen mellom denne og en beregnet pensjonskostnad utgifts- eller inntektsføres i senere års regnskap. Akkumulert premieavvik vil gi et avvik mellom arbeidskapitalen og egenkapitalens fondsdel.

Kilde: Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) og Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 6.3 Antall kommuner med likviditetslån ved utgangen av året[1]

[1] Basert på balanseregnskapene til kommunekassene. Kommunale foretak og interkommunale selskaper er ikke med i tallgrunnlaget.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Boks 6.3 Kommunelovens bestemmelser om likviditet og egenkapital

Kommuneloven har ulik regulering av finansieringskildene i kommunens budsjett og regnskap, og likviditet. Kravet i kommuneloven § 14-9 til skillet mellom drift og investering i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap, med nærmere regler budsjett- og regnskapsforskriften, og i § 14-10 til økonomisk balanse regulerer hvilke inntekter og hvilken egenkapital som kan være *finansieringskilder* for henholdsvis driftsbudsjettet/-regnskapet og investeringsbudsjettet/-regnskapet. Hvilke formål kommunen i økonomiplan, årsbudsjett og årsregnskap kan ta opp lån til, er regulert i § 14-15 første og annet ledd, § 14-16 og § 14-17. Disse bestemmelsene setter rammene for hvordan de ulike tiltakene kan finansieres i budsjettet og regnskapet (bevilgningsoversiktene), og dermed rammene for aktivitetsnivået for kommunens drift og investeringer. For eksempel kan ikke bruk av lån finansiere driftssiden.

Likviditeten (typisk bankinnskudd) er betalingsmidlene for dekning av betalingsforpliktelsene. Kommunen skal ha likviditet til å kunne innfri sine betalingsforpliktelser ved forfall, jf. § 14-1 og 14-13, men kommuneloven stiller ikke tilsvarende krav til inndeling av likviditeten i for eksempel «drifts- og investeringslikviditet» eller «fri og bundet likviditet», som det gjøres for inntekter og egenkapitalen (finansieringskildene) i budsjettet og regnskapet. Kommuneloven gir åpning for at likviditeten blir i én samlet pott for kommunen, uavhengig av hvor pengene stammer fra. For eksempel må det ikke skilles mellom hvorvidt likvidene stammer fra ubrukte lånemidler eller andre ting når lønnen utbetales.

Om en kommune ikke har tilstrekkelige bankinnskudd selv, kan den etter § 14-15 tredje ledd ta opp likviditetslån eller inngå avtale om driftskreditt. Et lån etter § 14-15 tredje ledd føres kun i balanseregnskapet og kan ikke finansiere aktivitet (kan ikke inntektsføres) i budsjettet og regnskapet.

Dersom en kommune trekker på likviditet som stammer fra ubrukte lånemidler til å dekke betalingsforpliktelser som gjelder driften, må kommunen senere benytte annen likviditet til å dekke betalingsforpliktelsene som gjelder investeringene som lånene skal finansiere. Dersom kommunen da ikke har annen likviditet, for eksempel som følge av et merforbruk i driften, vil resultatet måtte bli bruk av driftskreditt (i tillegg til de allerede gjennomførte låneopptakene til investeringer). Slik sett handler det om tidsforskyvninger i hvilken likviditet som er tilgjengelig til enhver tid. Over tid vil imidlertid balansekravet og finansieringskildene i budsjett og regnskap som omtalt foran, sette rammene for kommunens aktivitet.

alt 24 kommuner. Til sammen utgjorde likviditetslånene i alt 3,9 mrd. kroner, tilsvarende om lag 0,6 prosent av driftsinntektene for kommunene samlet. Ingen av fylkeskommunene hadde likviditetslån ved utgangen av 2025.

For å utnytte handlingsrommet som ligger i kommunelovens balansekrav og samtidig betale løpende forpliktelser, vil enkelte kommuner og fylkeskommuner måtte trekke på likviditetslån. Dette er ikke i seg selv tegn på uforsvarlig økonomistyring og kan for eksempel være naturlig i en situasjon med for eksempel store premieavvik og små fond, jf. også boks 6.3, men vil innebære dyrere finansiering.

6.3 Pensjon

Kommunesektorens pensjonsutgifter utgjør en betydelig del av lønnsutgiftene. Pensjonspremiene som betales inn til pensjonsordningene, vil svinge mye fra år til år. I kommunenes og fylkeskommunenes årsbudsjetter og -regnskaper utjevnes disse svingningene. På kort sikt vil kostnadene som inngår i årsbudsjettet og -regnskapet avvike fra de innbetalte pensjonspremiene og påvirke likviditeten. Under dette punktet gås det nærmere inn på den historiske utviklingen og hvordan pensjonskostnadene anslås og finansieres i statsbudsjettet. Betydningen dette har for forståelsen av de sentrale nøkkeltallene som netto driftsresultat og disposisjonsfond, er omtalt i kapittel 3.

Pensjonspremier, pensjonskostnader og premieavvik

Kommunene og fylkeskommunene betaler hvert år pensjonspremier til pensjonsleverandørene sine. Pensjonspremiene avsettes og forvaltes i pensjonsordningene og skal sikre at pensjonsleverandørene til enhver tid har midler som dekker framtidige pensjonsutbetalinger, basert på hva arbeidstakerne har opptjent av framtidige rettigheter.

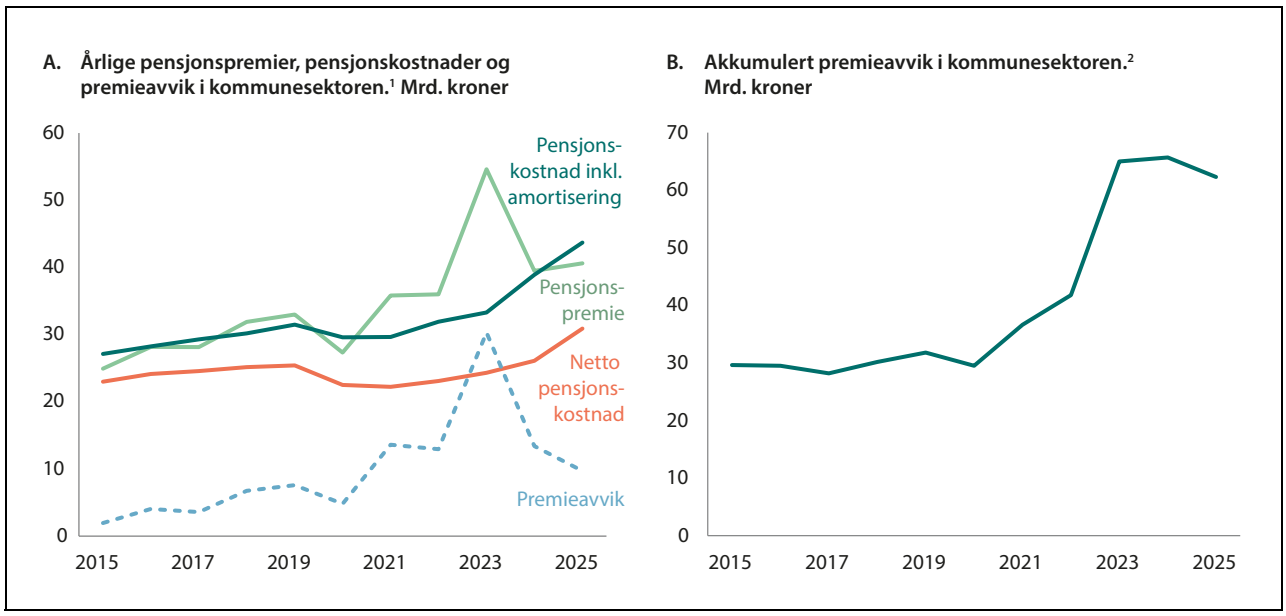
Hos pensjonsleverandøren vil tilbakeført premie fra tidligere år eller overskudd i pensjonsordningen settes av til et premiefond. Premiefondet kan kun brukes til framtidig premiebetaling, men kommunene og fylkeskommunene kan velge å la pengene stå i pensjonsordningen for å skape avkastning. Pensjonspremiene som kommunene og fylkeskommunene må betale, vil være etter fratrekk for eventuell bruk av premiefond (netto pensjonspremie, heretter bare omtalt som pensjonspremie). Utviklingen er vist i figur 6.1A. I 2025 var pensjonspremiene 41 mrd. kroner, om lag på samme nivå som året før, mens sektoren i 2023 betalte inn 55 mrd. kroner.

Pensjonspremiene er store beløp som svinger mye fra år til år. Størrelsene avhenger i stor grad av årets lønns- og trygdeoppgjør, noe som skjer godt ute i budsjettåret og godt etter at Stortinget har vedtatt inntektsrammene for det aktuelle budsjettåret. Kommunene og fylkeskommunene må etter balansekravet tilpasse utgiftene til inntektene. Om pensjonspremiene skulle ha belastet årsbudsjettene, ville svingningene ha gitt kommunene en stor og volatil utgift som de måtte ha håndtert innenfor den fastsatte inntektsrammen.

For å gi kommunene og fylkeskommunene mer forutsigbare rammebetingelser, er det fastsatt egne regler for hvordan utgiftene til pensjon skal føres. Regnskapsreglene innebærer at det er en beregnet pensjonskostnad (årets netto pensjonskostnad) som belaster kommuneregnskapet det enkelte år, mens avviket mellom den innbetalte pensjonspremien og årets netto pensjonskostnad, det såkalte premieavviket, etter hovedregelen føres i regnskapet (amortiseres) med et likt beløp over de påfølgende syv årene. På den måten glattes i praksis svingningene i de årlige pensjonspremiene ut over tid. Årets netto pensjonskostnad er en rent regnskapsmessig størrelse, beregnet ut fra hvordan samlet pensjonsforpliktelse endrer seg fra ett år til et annet og basert på langsiktige forventninger om blant annet lønnsvekst og renter. Ved at avviket mellom årets netto pensjonskostnad og pensjonspremien i sin helhet tas inn i regnskapet gjennom amortiseringen, vil summen av netto pensjonskostnader og amortiseringskostnader over tid være de samme som pensjonspremiene. Regnskapsføringen er nærmere beskrevet i boks 6.1.

Pensjonskostnadene som årlig belaster regnskapet, vil være summen av årets netto pensjonskostnad og amortiseringskostnadene. Pensjonskostnaden når amortisering inkluderes, er også vist i figuren. Denne har vært mer stabil enn pensjonspremiene, i tråd med hensikten bak endringen i regnskapsreglene i 2002, men har over tid vært lavere enn de innbetalte pensjonspremiene.

Det at pensjonspremien har vært høyere enn pensjonskostnaden (inkl. amortisering) over flere år, har resultert i en betydelig økning i det akkumulert premieavviket i kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskaper, jf. figur 6.1B. Ved utgangen av 2025 utgjorde det akkumulerte premieavviket for sektoren samlet 63 mrd. kro-



Figur 6.4 Pensjon i kommunesektoren

[1] Figuren viser kassetall, dvs. eksklusiv kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.
[2] Tallene er inkl. arbeidsgiveravgift.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

ner.[10] Når det som skal resultatføres (årets netto pensjonskostnad og amortisering) er lavere enn det som skal betales (pensjonspremien), vil den isolerte effekten være at kommunen får redusert likviditet. Det akkumulerte premieavviket gjenspeiler pensjonspremier som har blitt betalt, men som først vil bli utgiftsført gjennom amortiseringen i løpet av de kommende syv årene. Et så stort premieavvik har hatt negative konsekvenser for kommunesektorens likviditet og fører med seg kostnader i form av lavere renteinntekter eller høyere renteutgifter enn hva beløpene som står inne på kommunenes og fylkeskommunenes fond isolert sett skulle tilsi.

Hvordan pensjonskostnader håndteres i statsbudsjettet

I det årlige statsbudsjettet legger regjeringen fram sitt forslag til hvor mye sektoren skal få i realinntektsvekst for neste år. Finansdepartementet lager anslag på hva skatteøren må bli for at kommunesektorens skatteinntekter skal utgjøre 40 prosent av de samlede inntektene, gitt anslag på lønns- og prisvekst (kommunal deflator), og for at realinntektsveksten forventningsmessig skal bli som bestemt. I den kommunale deflatoren ligger det f.o.m. 2026 inne et anslag for hva veksten i pensjonskostnadene blir.[11]

Anslaget for veksten i de samlede pensjonskostnadene tar utgangspunkt i netto pensjonskostnad og legger til amortiseringskostnadene. Årlig netto pensjonskostnad påvirkes av bestand, aktuarmessige forutsetninger og beregningsforutsetningene som Kommunal- og distriktsdepartementet fastsetter rundt lønnsvekst og rente («forholdstallet»). Endringer i amortiseringskostna-

[10] I figur 6.1B og i tallene som er gjengitt i teksten, er det vist tall for kommune- og fylkeskassene. Akkumulert premieavvik med og uten kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) var ved utgangen av 2025 på henholdsvis 63,3 og 62,7 mrd. kroner.

[11] Stortinget vedtok følgende anmodning ved behandlingen av kommuneproposisjonen for 2015 (vedtak 521 (2013–2014)): «Stortinget ber regjeringen gjennom de årlige budsjettforslagene foreslå en vekst i kommunenes inntekter som setter kommunene reelt i stand til å bygge ut og styrke kvaliteten på skole og andre velferdstjenester, og i tillegg fullt ut dekke demografi- og pensjonskostnader.»

Anmodningsvedtaket har blitt fulgt opp i de årlige statsbudsjettene siden 2015 t.o.m. 2025 ved at kompensasjon for anslåtte merkostnader til pensjon har inngått i realveksten i frie inntekter.

Fra og med 2026 inngår vekst i pensjonskostnader i anslagene på den kommunale deflatoren (historisk deflator har derimot inkludert vekst i pensjonskostnadene). Det betyr at vekst i pensjonskostnadene vil bli dekket gjennom kompensasjonen for forventet pris- og kostnadsvekst, og ikke som en del av begrunnelsen for realveksten i frie inntekter, slik det har vært fram til 2025. Endringen har i første rekke betydning for hvordan inntektsveksten og det økonomiske handlingsrommet presenteres, og ikke for hva den totale inntektsrammen blir.

dene skyldes at det hvert år vil være et «gammelt» premieavvik som er ferdig amortisert og faller ut av beregningen, mens et «nytt» kommer til og skal begynne å amortiseres. Sistnevnte er illustrert med et forenklet eksempel i boks 6.3.

Ved at veksten i inntektsrammen for sektoren hvert år dekker både veksten i netto pensjonskostnader og veksten i amortiseringskostnader, vil kommunesektorens anslåtte inntektsnivå i det enkelte år ta høyde for å dekke samlet pensjonskostnad (årets netto pensjonskostnad og amortiseringskostnaden). Kommunesektoren kompenseres for de samlede amortiseringskostnadene og dermed også nedbyggingen av premieavviket.

Anslagene på pensjonskostnadene lages på et tidlig tidspunkt og inneholder betydelig usikkerhet. Særlig skyldes det usikkerhet om hva størrelsen på pensjonspremien og dermed premieavviket blir. Kommunal- og distriktsdepartementet har de siste årene innhentet tall fra leverandørene i juni, etter at lønns- og trygdeoppgjøret er ferdig, for å redusere usikkerheten. Den endelige størrelsen på årets premieavvik er likevel ikke kjent når statsbudsjettet legges fram på høsten, og det er dette premieavviket som skal amortiseres med 1/7 fra og med året etter («budsjettåret»). Departementets metode for å lage anslaget på vekst i pensjonskostnader og hvordan dette innarbeides i inntektsrammene for sektoren, ble nærmere beskrevet i kapittel 6 i fjorårets rapport fra utvalget.

I anslaget for vekst i pensjonskostnader ligger det også inne anslag på bruk av premiefond, som er ett av flere usikre elementer. Hva som forutsettes for bruk av premiefond, er en årlig vurdering og har ikke vært basert på en fast, generell forutsetning. Når det gjelder bruk av premiefond har Kommunal- og distriktsdepartementet ved beregningen av veksten i 2027 lagt inn forutsetning om at sektoren bruker alt tilbakeført overskudd til premiefondene i 2026 (som stammer fra overskuddet i pensjonsordningen i 2025) til å betale premiene i 2026. Det er tilsvarende forutsetning som ble lagt inn for i anslagene i statsbudsjettet for 2026. Den faktiske bruken vil kunne avvike fra dette. Så lenge anslått bruk av premiefond over tid ikke avviker systematisk fra den faktiske bruken,

Boks 6.4 Forskjeller mellom pensjonspremie og pensjonskostnad

Det er flere grunner til at den likviditetsmessige innbetalingen til pensjonsordningene ikke er lik den årlige regnskapsmessige kostnaden. Den viktigste forskjellen mellom pensjonspremie og netto pensjonskostnad er at de ulike regelsettene gir ulike føringer for hvilke forutsetninger som skal legges til grunn ved beregningene.

Brutto pensjonspremie fastsettes ut fra et krav om at det til enhver tid skal være tilstrekkelige midler i pensjonsordningen til å kunne innfri pensjonsforpliktelsene som medlemmene fram til nå har tjent opp rett til. Ved beregning av pensjonspremien brukes derfor de ansattes lønn på beregningstidspunktet. Dette innebærer at pensjonspremier i stor grad følger årets utvikling i lønnsvekst, men også avkastningen på pensjonsmidlene har betydning, og vil derfor kunne svinge mye fra år til år.

Hos pensjonsleverandøren vil tilbakeført premie fra tidligere år eller overskudd i pensjonsordningen settes av til et premiefond. Premiefondet kan kun brukes til framtidig premiebetaling, og kommunene og fylkeskommunene avgjør selv om og når de vil bruke av premiefondet. Pensjonspremiene som kommunene og fylkeskommunene må betale, vil være etter fratrekk for eventuell bruk av premiefond (netto pensjonspremie, men i dette kapittelet omtales dette bare som pensjonspremie).

Årets netto pensjonskostnad er en rent regnskapsmessig størrelse, beregnet ut fra hvordan samlet pensjonsforpliktelse endrer seg fra ett år til et annet. Pensjonsforpliktelsen som kommer til utbetaling i framtiden, vil i første rekke avhenge av framtidig lønnsnivå og antall opptjeningsår hos de ansatte. Det legges derfor til grunn langsiktige forventninger til blant annet lønnsvekst og renter når pensjonsforpliktelsen beregnes. De økonomiske beregningsforutsetningene fastsettes av Kommunal- og distriktsdepartementet for hvert regnskapsår, og forholdet mellom diskonteringsrenten og lønnsveksten, det såkalte forholdstallet, vil ha stor betydning for de beregnede pensjonsforpliktelsene. Endringen i den totale forventede pensjonsforpliktelsen på pensjoneringstidspunktet er brutto pensjonskostnad. I fondsbaserte ordninger vil avkastning på pensjonsmidlene dekke deler av brutto pensjonskostnad. Kostnaden etter at forventet avkastning er trukket fra er årets netto pensjonskostnad.

Boks 6.5 Håndtering av pensjon i kommuneregnskapet

Etter budsjett- og regnskapsforskriften §§ 3-5 og 3-6 skal avviket mellom årets pensjonspremier og årets netto pensjonskostnad, det såkalte premieavviket, amortiseres (kostnad- eller inntektsføres, avhengig av fortegn) over 7 år (for premieavvik fra og med 2014). Amortiseringsperioden var tidligere lengre. For premieavvik oppstått i årene 2011–2013 var amortiseringsperioden 10 år. For premieavvik oppstått i perioden 2002–2010 var amortiseringsperioden 15 år. Siste rest av premieavviket fra 2010 ble amortisert i 2025. Ved inngangen til regnskapsåret 2026 knyttet altså hele det akkumulerte premieavviket seg til premieavvik oppstått i perioden 2019–2025.

Kommunene og fylkeskommunene har også anledning til å føre premieavviket i sin helhet året etter at det oppstod («1-års amortisering»). Ved å velge dette vil de årlige svingningene i pensjonskostnadene bli større (med ett års etterslep) enn om de velger å fordele premieavviket over syv år. Knapt 10 prosent av kommunene (ingen fylkeskommuner) gjør det på denne måten.

Den årlige utgiftsføringen av pensjon i kommunebudsjettene og -regnskapene vil i korte trekk være slik:

	Årets netto pensjonskostnad (pensjonspremier fratrukket årets premieavvik)
+/-	Årets amortisering av tidligere års premieavvik
=	Sum pensjonskostnad inklusive amortisering

Boks 6.6 Inntektsvekst og endrede amortiseringskostnader

Departementet har fra og med budsjettproposisjonen for 2013 oppgitt anslag for vekst i de samlede pensjonskostnadene. Anslagene tar også høyde for veksten i kostnadene ved nedbygging av tidligere års premieavvik. Dette er illustrert i tabell 6.1.

Pensjonspremiene i år 1 er 70 høyere enn årets beregnede netto pensjonskostnad. Dette innebærer en økning i nivået på samlede pensjonskostnadene fra år 1 med 100 som videreføres i årene 1–7, og inntektsrammen tilpasses tilsvarende. Ved at inntektsrammen i årene 1–7 er 10 høyere enn i år 0, er nedbygging av premieavviket oppstått i år 0 fullt ut finansiert.

Så vil det være slik at også i kommende år vil pensjonspremiene og -kostnadene kunne avvike fra hverandre. I år 1 er så pensjonspremiene 140 høyere enn årets beregnede pensjonskostnad, mens de i år 2 er 35 lavere. Da tilpasses inntektsrammen i de påfølgende årene tilsvarende.

Tabell 6.1 Stilisert eksempel – hvordan inntektsveksten tar høyde for anslåtte amortiseringskostnader

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Årlig premieavvik	70	140	-35								
Amortisering premieavvik fra:											
År 1		10	10	10	10	10	10	10			
År 2			20	20	20	20	20	20	20		
År 3				-5	-5	-5	-5	-5	-5	-5	
Total amortisering	0	10	30	25	25	25	25	25	15	-5	0
Endring i inntektsnivå fra år 1		10	30	25	25	25	25	25	15	-5	0

Amortiseringskostnadene som ligger inne i grunnlaget når regjeringen fremmer forslag til inntektsvekst, vil være basert på anslag. De endelige tallene vil avvike fra anslaget.

vil dette isolert sett også innebære at de anslåtte pensjonskostnadene over tid vil følge de faktiske. Videre er det lagt til grunn at alle kommuner og fylkeskommuner amortiserer premieavviket over 7 år og ikke fullt ut året etter at det oppstod.

Kommunal- og distriktsdepartementet varslet i kommuneproposisjonen for 2026 at det tas sikte på en gradvis justering av beregningsforutsetningene, med mål om at pensjonskostnadene, gjennom forventningsrette anslag, over tid skal reflektere nivåene på pensjonspremiene.

En gradvis innstramming i beregningsforutsetningene, slik det ble gjort i 2026 og 2027, innebærer at årlig netto pensjonskostnad også øker gradvis, alt annet likt.[12] Hvis samlet pensjonskostnad (inkl. amortisering) er på nivå med pensjonspremien, slik den var i for eksempel 2024, vil nivået på det akkumulerte premieavviket være uendret. Hvis samlet pensjonskostnad ligger over pensjonspremien, vil det akkumulerte premieavviket reduseres, men først når årlig netto pensjonskostnad over tid er på nivå med pensjonspremien, vil det akkumulerte premieavviket bygges helt ned mot null.

---

[12] I 2026 ble forholdstallet mellom diskonteringsrenten og forventet lønnsvekst satt til 0,88, ned fra 1,0 i 2025, og i 2027 reduseres tallet ytterligere, til 0,75.

Kapittel 7
Inntektsforskjeller

I kapittel 2 drøftet utvalget utviklingen i frie inntekter for landet som helhet. Det er betydelige inntektsforskjeller mellom landets kommuner. I dette kapittelet ser vi nærmere på *forskjeller* i kommunene og fylkeskommunenes inntekter nå også inkluderer naturressursinntekter. Vi ser blant annet på utviklingen i forskjeller over tid og i hvilken grad det også påvirker forskjeller i hovedindikatoren for økonomisk balanse, netto driftsresultat. Mot slutten av kapittelet gjør utvalget også noen sammenstillinger av sammenhengen mellom inntekter, produksjon og effektivitet.

7.1 Ubundne inntekter – frie inntekter utvidet (FI-U)

Frie inntekter består av rammetilskudd, skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak samt eiendomsskatt. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes økonomiske handlingsrom, ser vi her på et utvidet inntektsbegrep, FI-U, som inkluderer inntektene som er uten føringer og restriksjoner for kommunene, men som er utenfor frie inntekter i det som betegnes kommuneopplegget. I tillegg til inntektene som inngår i frie inntekter, se tabell 3.1 i vedlegg 3, inkluderes inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, havbruksinntekter og produksjonsavgift for vindkraft.

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene. Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, må en derfor ta hensyn til at kommunene har ulike objektive utgiftsbehov. Det tilsvarende begrepet til FI-U er da KFI-U, korrigerte utvidede frie inntekter. For landet som helhet er FI-U og KFI-U like store. Se vedlegg 3 for en nærmere beskrivelse av begrepet KFI-U og den behovskorrigeringen som ligger til grunn.

For å få et mest mulig sammenliknbart mål på inntektene holdes skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og liknende utenom beregningen.

Figur 7.1 viser sammensetningen av inntektene i 2025 som inngår i inntektsbegrepet FI-U i sum. I alt utgjorde disse inntektene 457 mrd. kroner for kommunene og 101 mrd. kroner for fylkeskommunene. Regionalpolitiske tilskudd er en del av rammetilskuddet og det som inngår i FI-U utgjorde i 2025 5,0 mrd. kroner for kommunene og 0,8 mrd. kroner for fylkeskommunene[1]. Tabell 3.1 i vedlegg 3 viser sammenhengen mellom FI-U og andre inntektsbegreper.

I tillegg til inntektene som inngår i FI-U har mange kommuner også inntekter fra konsesjonsavgifter og kommunene og fylkeskommunene har også inntekter fra utbytter og eieruttak. Konsesjonsavgiften utgjorde om lag 0,8 mrd. kroner i 2025, og utbytte og eieruttak utgjorde 8,7 mrd. kroner. Inntektene er ikke inkludert i begrepet FI-U fordi konsesjonsavgiftene fortrinnsvis skal brukes til næringsutvikling, mens opphavet til eierinntektene skiller seg vesentlig fra inntektene som inngår i begrepet.

Se vedlegg 3 for en nærmere redegjørelse for de enkelte inntektene som inngår i dette kapittelet.

7.2 Forskjeller i KFI-U – korrigerte frie inntekter, utvidet begrep

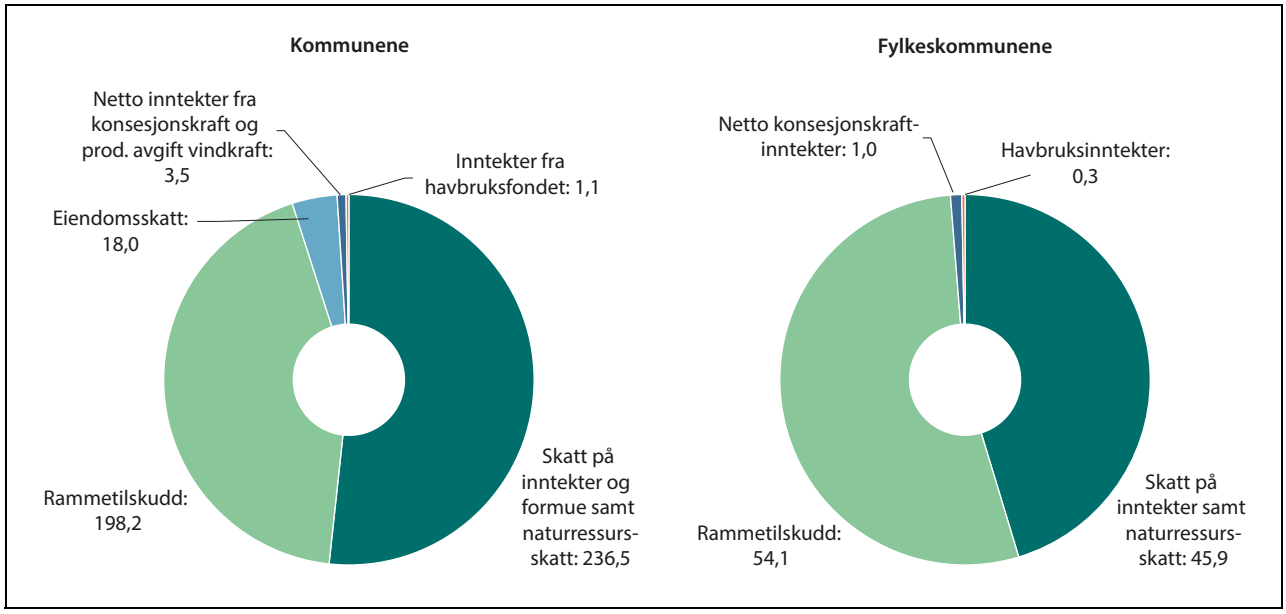
Forskjeller i skatteinntektene utjevnes i inntektssystemet

For kommunene samlet utgjør skatter fra inntekt og formue samt naturressursskatt om lag halvparten av FI-U. Det er skatt etter skatteutjevning som er inkludert i den enkelte kommunes FI-U og KFI-U.

I figur 7.2A er kommunene sortert etter skatt fra inntekt og formue samt naturressursskatt per innbygger etter utjevningen i stigende rekkefølge.

Forskjellene mellom kommunene og mellom fylkeskommunene reduseres betydelig gjennom

[1] Inkludert også skjønnstilskudd uten det som skal dekke ekstraordinære utgifter.



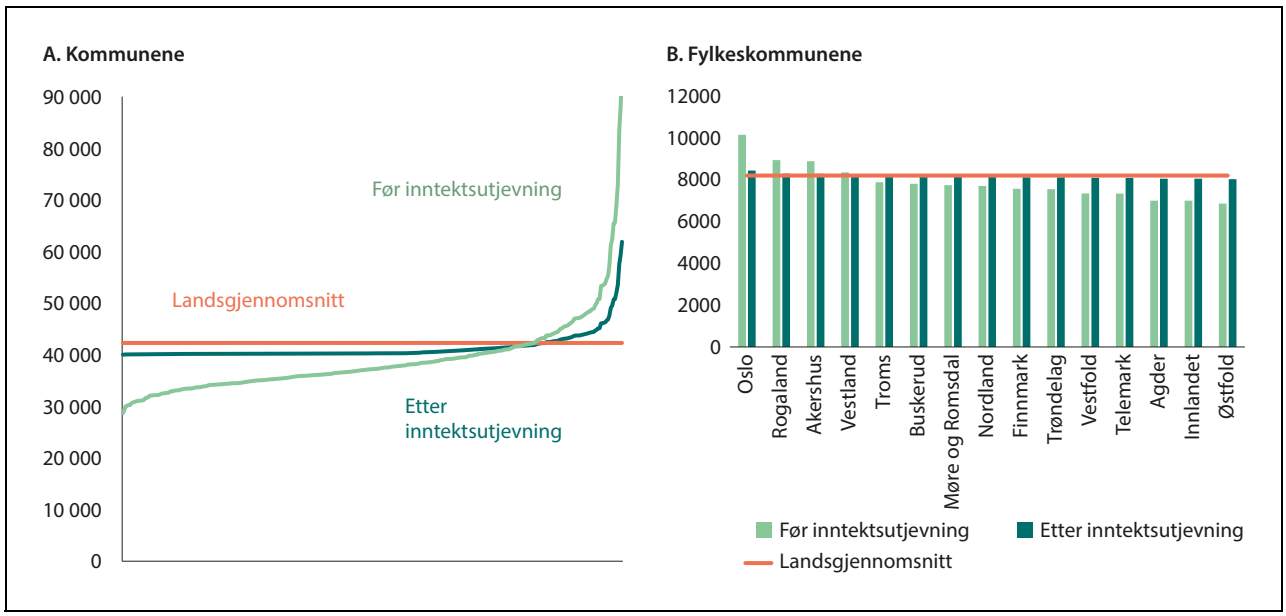
Figur 7.1 Kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter utvidet (FI-U). 2025. Mrd. kroner

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

inntektsutjevningen. For kommunene innebærer ordningen at kommuner med skatteinngang under landsgjennomsnittet i første omgang blir kompensert for 64 prosent av differansen mellom egen skatteinngang for disse skattene og landsgjennomsnittet i 2026. Kommuner med skatteinngang over landsgjennomsnittet blir tilsvarende trukket for differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet[2].

Kommuner med skatteinngang under 90 prosent av landsgjennomsnittet blir ytterligere kompensert for 35 prosent av differansen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet, og dette finansieres med et likt beløp per innbygger av alle kommuner. Gjennom tilleggs-

2 Denne symmetriske delen av inntektsutjevningen økte fra 60 prosent i 2024, til 62 prosent i 2025 og videre til 64 prosent i 2026.



Figur 7.2 Skatt fra inntekt, formue og naturressursskatt før og etter inntektsutjevning. Kroner pr. innbygger. 2025

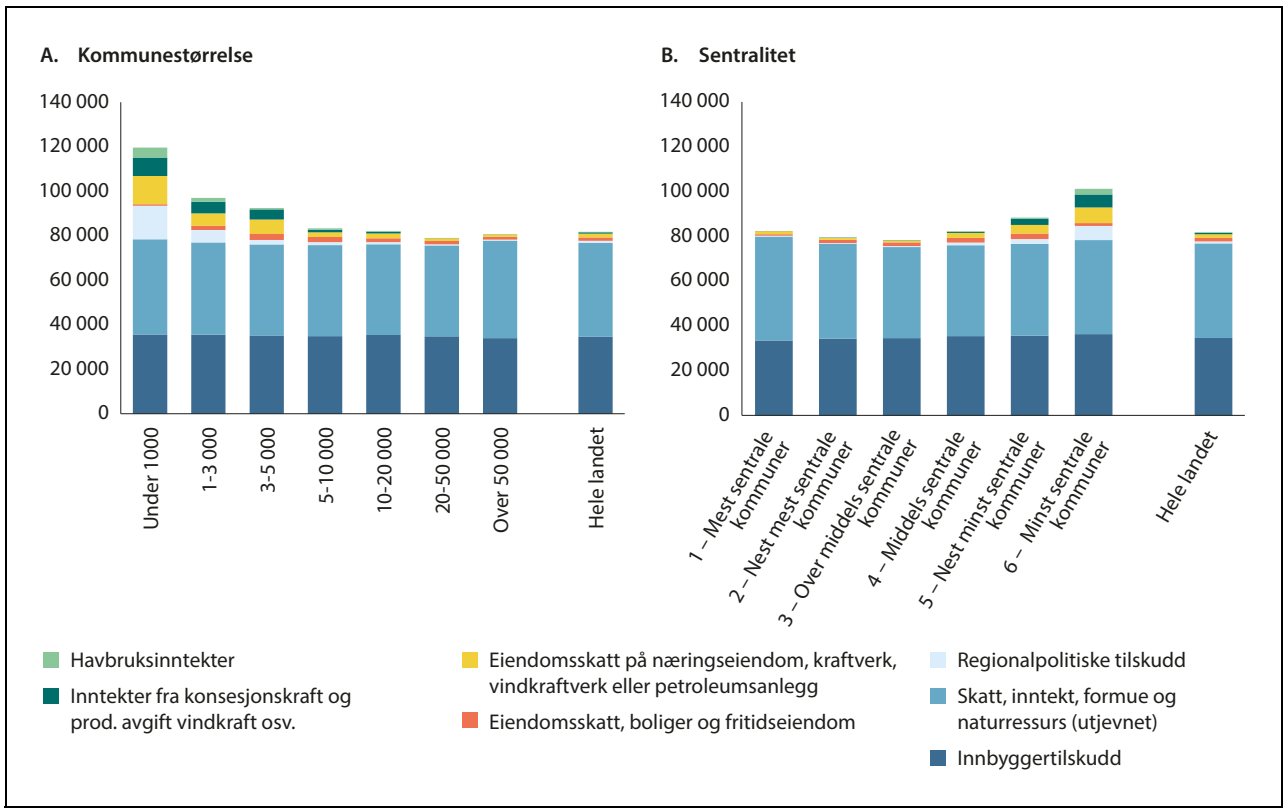
Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

kompensasjonen har en sikret at alle kommuner løftes til skattenivå etter utjevning på minimum 94–95 prosent av landsgjennomsnittet. En stor økning eller nedgang i skatteinngangen for den enkelte kommune vil derfor gjennom inntektsutjevningen gi langt mindre utslag i kommunenes inntekter enn endringer i skatteinntekter isolert sett skulle tilsi. Inntektsutjevningen fungerer slik sett som en sikring mot variasjon i egen skatteinngang. I tillegg får alle kommuner gjennom skatteutjevningen del i skatteøkninger på landsbasis, og tilsvarende må alle være med å dele en skattesvikt.

I 2025 hadde Kautokeino lavest inntekter fra skatt på inntekt og formue og naturressursskatt med 32 prosent under landsgjennomsnittet, mens Frøya kommune hadde høyest med 124 prosent over landsgjennomsnittet. Inntektsutjevningen medførte at Kautokeino hadde 5 prosent under landsgjennomsnittet i skatteinntekter etter utjevning, mens Frøya hadde 46 prosent over landsgjennomsnittet.

Totalt var det en omfordeling på rundt 12,1 mrd. kroner gjennom inntektsutjevningen for kommunene. Oslo kommune var den klart største bidragsyteren og tilførte andre kommuner 6,1 mrd. kroner gjennom ordningen. Kristiansand kommune ble tilført mest, 600 mill. kroner i 2025. Både i beløp og i kroner per innbygger er det størst bidrag i inntektsutjevningen fra de mest sentrale kommunene i gjennomsnitt. Om en grupperer kommunene i sentralitetsklasser etter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks, der sentralitet 1 er de mest sentrale kommunene og sentralitet 6 er de minst sentrale kommunene, er kommuner i sentralitetsklasse 3 til 6 i gjennomsnitt mottakere i inntektsutjevningen. Kommuner i sentralitetsklasse 1 og 2 er i gjennomsnitt bidragsytere, men halvparten av kommunene i disse sentralitetsklassene mottar inntektsutjevning. Også mange mindre sentrale enkeltkommuner har høye skatteinntekter per innbygger, men få innbyggere, og bidrar derfor samlet sett mindre til inntektsutjevningen. Oslo, Bærum, Stavanger, Asker og Bergen bidrar med 86 prosent av de omfordelte skatteinntektene.

For fylkeskommunene tilsvarer skatteutjevningen 87,5 prosent av inntektene over og under landsgjennomsnittet. Som vi ser av figur 7.2B Har Oslo høyest skatteinntekter per innbygger og Østfold lavest før utjevning. Etter utjevning er begge nær landsgjennomsnittet.



Figur 7.3 Forskjeller i inntektsnivå mellom kommunene i 2025. Kommuner gruppert etter antall innbyggere og sentralitet

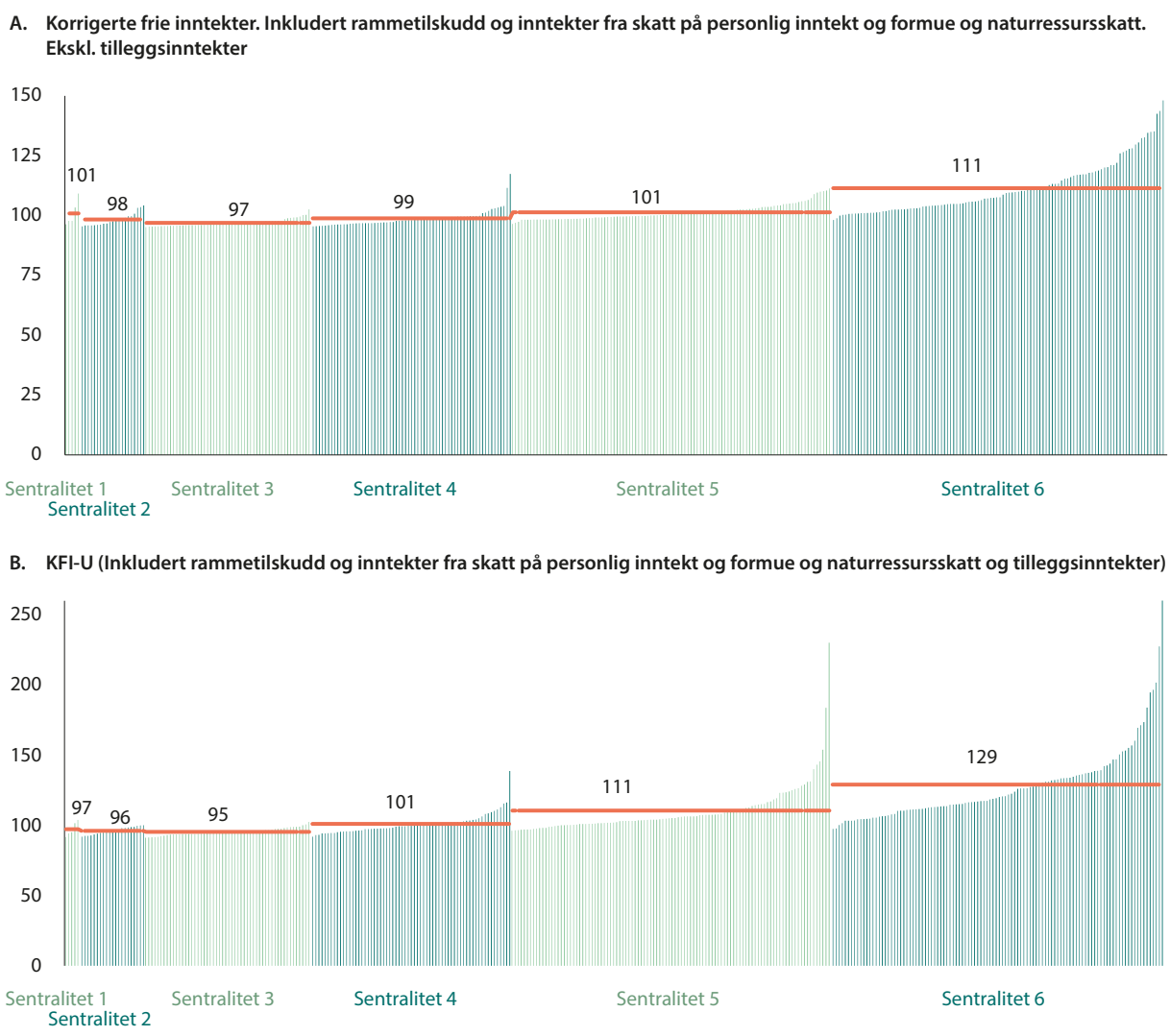
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

Høyest gjennomsnittlig inntektsnivå i de minste kommunene

Figur 7.3 viser gjennomsnittlig inntektsnivå målt ved KFI-U innenfor ulike kommunegrupper. I figur 7.3A er kommunene gruppert etter antall innbyggere og i figur 7.3B er kommunene gruppert etter sentralitetsklasse. Figurene viser at inntektsnivået i gjennomsnitt er høyest i de minste og i de minst sentrale kommunene. Høyere KFI-U i disse kommunene må ses i sammenheng med betydelige regionalpolitiske tilskudd samt at flere mindre kommuner har høye inntekter knyttet til naturressurser som ikke utjevnes i inntektssystemet.

Store inntektsvariasjoner mellom kommunene, også innenfor kommunegrupper

Figur 7.4 viser nivået på hhv. inntekter innenfor inntektssystemet (7.4A) og for de utvidede frie inntektene korrigert for utgiftsbehov (KFI-U i 7.4B) for enkeltkommuner stigende etter inntektsnivå innenfor det enkelte sentralitetsnivå. Uveide gjennomsnitt for kommunegruppen vises som linjer i figurene. Samlet viser figurene at inn-

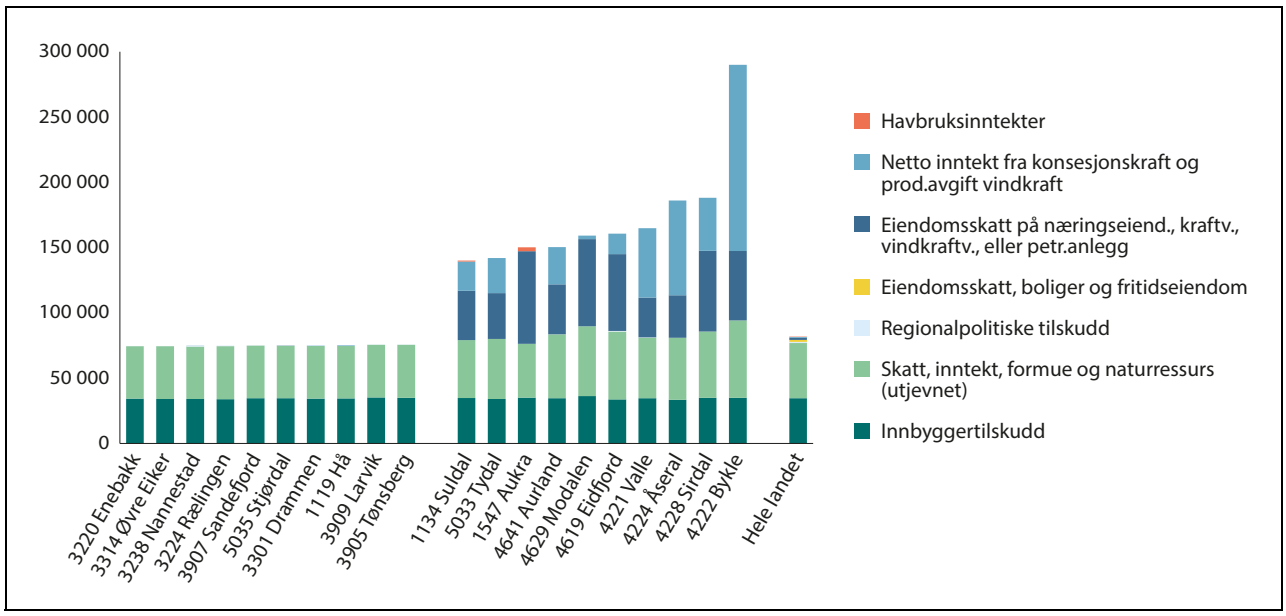


Figur 7.4 Forskjeller i inntektsnivå mellom kommunene. Kommuner gruppert og sortert etter sentralitet og inntektsnivå. Prosent av (vektet) landsgjennomsnitt[1,2]

1 Linje og tall er uveide gjennomsnitt for gruppene.

2 I figur 7.4B vises maksimalt inntekter på 260 prosent av landsgjennomsnittet. Bykle kommune hadde inntekter på 355 prosent av landsgjennomsnittet.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 7.5 KFI-U per innbygger i 2025. De 10 kommunene med de høyeste og de 10 kommunene med de laveste inntektene

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

tektsspredningen er størst når en bruker det utvidede inntektsbegrepet. De fleste av kommunene med spesielt høye inntekter er kommuner med inntekter fra naturressurser. Om en kun ser på inntekter innenfor inntektssystemet, varierer inntektene fra rundt 5 prosent under vektet landsgjennomsnitt til 48 prosent over. For det utvidede inntektsbegrepet KFI-U varierer inntektene fra 9 prosent under vektet landsgjennomsnitt til 255 prosent over.

Figur 7.5 viser de ti enkeltkommunene med lavest inntekter og de ti kommunene med høyest inntekter i 2025, målt ved KFI-U. Det som kjennetegner kommunene med lavest inntekter, er at de har lite inntekter utover skatt på formue, inntekter og naturressurser og rammetilskudd. De har heller ikke eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom. Kommunene med høyest inntekter er små kommuner som har betydelige inntekter fra havbruk eller kraft samt eiendomsskatt relatert til næring inkl. naturressurser. Heller ikke disse kommunene har eiendomsskatt på boliger og fritidsboliger. I kroner varierer KFI-U fra 74 600 kroner til 282 000 kroner per innbygger.

Betydelige forskjeller i inntekter også mellom fylkeskommunene

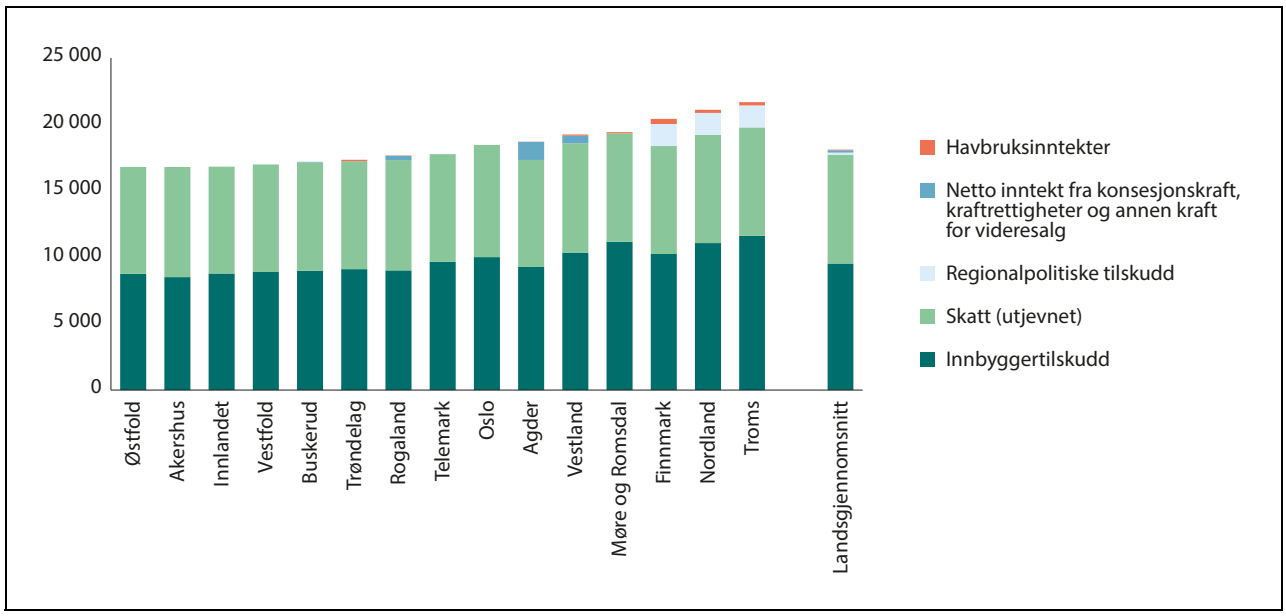
De utvidede inntektene korrigert for utgiftsbehov (KFI-U) varierer fra 7 prosent under landsgjennomsnittet for Akershus, Østfold og Innlandet fylkeskommuner til 20 prosent over landsgjennomsnittet i Troms fylkeskommune, se figur 7.6. Det er altså store inntektsforskjeller også mellom fylkeskommunene, men ikke like store som mellom kommunene. Fylkeskommunene med høyest skatteinntekter per innbygger får beholde en mindre andel av inntektene utover landsgjennomsnittet enn kommuner med inntekter over landsgjennomsnittet, slik at forskjellene i skatteinntektene er mindre enn for kommunene. Det er ellers stort sett forskjeller i de samme inntektskomponentene som for kommunene, som bidrar til inntektsforskjellene.

7.3 Inntektsforskjeller og økonomiske resultater

Inntektsforskjellene mellom kommuner øker stort sett dersom flere tilleggsinntekter inkluderes

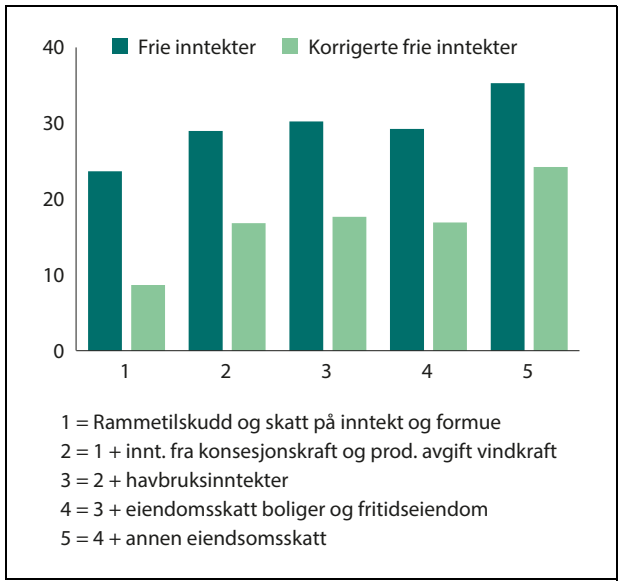
Figur 7.7 viser inntektsspredningen i 2025, målt ved variasjonskoeffisienten[3], når ulike tilleggsinntekter inkluderes. Figuren viser at spredningen er høyere for inntekter hvor det ikke er korrigert for utgiftsbehov enn for korrigerte inntekter. Dette skyldes utjevningen i rammetilskudd og skatteinntekter. Vi ser også, med unntak for eiendoms-

[3] Standardavvik når kommunenes inntektsnivå er sett i forhold til et normert landsgjennomsnitt på 100.



Figur 7.6 KFI-U for fylkeskommunene, kroner per innbygger 2025

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet og Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 7.7 Inntektsspredning mellom kommuner når ulike inntekter inkluderes, målt ved variasjonskoeffisienten (standardavvik når landsgjennomsnitt er satt til 100)

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Statistisk sentralbyrå, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

skatt på bolig, at inntektsforskjellene øker når hver av inntektstypene inkluderes[4].

[4] Den enkelte inntektstypes betydning for spredningen kan avhenge av rekkefølgen en legger på nye inntekter i dersom noen inntektstyper er korrelert med hverandre.

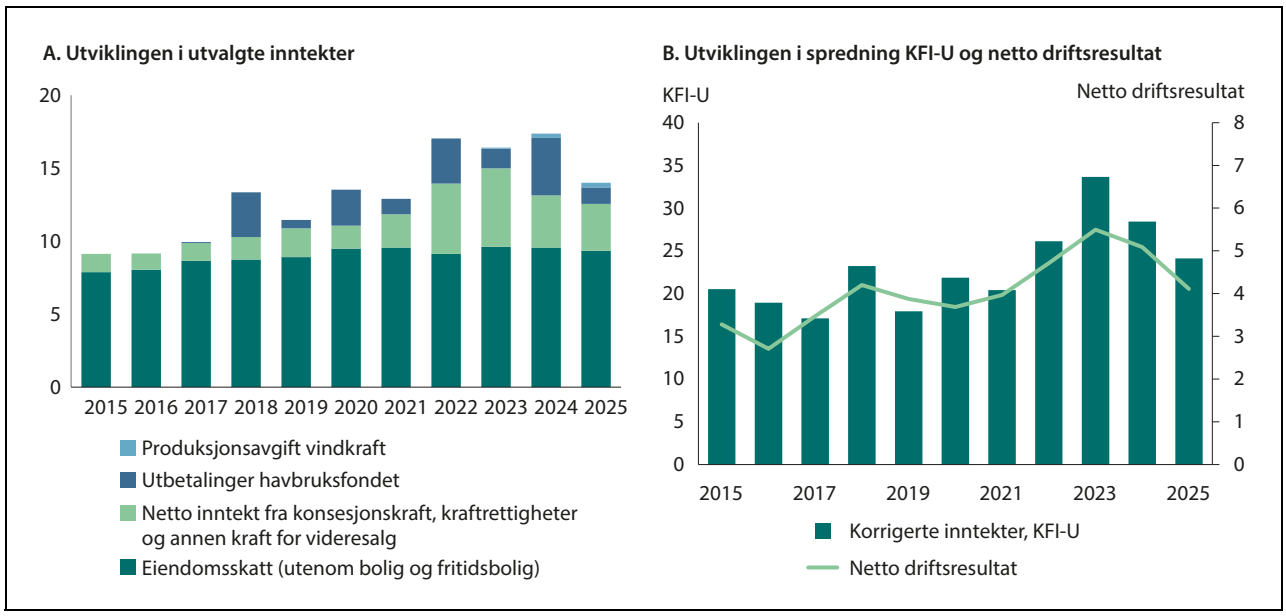
Inntektsforskjeller og økonomiske resultater over tid

Målt i faste priser har inntekter fra eiendomsskatt, konsesjonskraft og fra produksjonsavgift for vind økt med mer enn 50 prosent fra 2015 til 2025, se figur 7.8A. Det er særlig havbruksinntekter og netto inntekter fra konsesjonskraft som har bidratt til økningen. Den første utbetalingen fra Havbruksfondet var i 2017, mens produksjonsavgift for vindkraft ble innført i 2022. Høye strømpriser førte til økte inntekter fra konsesjonskraft i 2022 og 2023. Inntektene fra havbruk svinger en del, blant annet som følge av at tildeling av oppdrettstillatelser vanligvis skjer annet hvert år.

Økningen i disse inntektene sammenfaller omtrent i tid med økning i både spredningen i KFI-U og i spredningen i netto driftsresultat, se figur 7.8 B, selv om enkeltår som 2023 skiller seg ut. Når disse inntektene avtar i 2024 og 2025 se figur 7.8 A, har også spredningen i inntekter og i netto driftsresultat gått tilbake.

Dette indikerer at nivået på disse tilleggsinntektene, som ikke utjevnes, påvirker spredningen i KFI-U og i driftsresultatene i betydelig grad. Økte tilleggsinntekter sett over litt tid har økt inntektsforskjellene mellom kommunene.

Nedgangen i spredningen i KFI-U fra 2023 til 2025 må blant annet sees i sammenheng med nedgang i konsesjonskraftsinntekter som varierer mye mellom kommunene. Også spredningen i skatteinntekter innenfor inntektsutjevningen gikk ned. Dette har trolig først og fremst sammenheng med nedgang i skjevfordelte inntekter



Figur 7.8 A. Utvalgte inntekter for kommunene fra naturressurser og eiendomsskatt som ikke utjevnes.[1] Mrd. 2025-kroner[2]. B. Utviklingen i spredningen målt ved variasjonskoeffisienten for KFI-U og standardavviket for netto driftsresultat[3]

[1] Inntektene omfatter bokførte utbetalinger fra Havbruksfondet, produksjonsavgift på vindkraft, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg samt eiendomsskatt på næringseiendom, kraftanlegg, kraftnett, vindkraftnett og petroleumsanlegg. Naturressursskatten er ikke inkludert ettersom den er en del av inntektsutjevningen. Kraftkommuner mottar også konsesjonsavgift, som avsettes til et fond som skal anvendes til næringsformål og ikke kan disponeres fritt av kommunene.

[2] Omregnet til 2025-kroner basert på den kommunal deflatoren.

[3] Tilbakegående tall i 7.8 B er ikke aggregert til kommunestruktur 2020.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA), Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

fra skatt på eierinntekter som var spesielt høye i årene før 2023. Skatt fra eierinntekter har imidlertid vært gjenstand for inntektsutjevning og er fra og med inntektsåret 2025 tatt helt ut av kommunesektorens skattegrunnlag. Fra 2024 til 2025 må nedgangen i spredningen også ses i sammenheng med lavere havbruksinntekter som også varierer mye mellom kommunene, samt økt inntektsutjevning i 2025. Samlet var spredningen i KFI-U i 2025 fortsatt høy sammenliknet med årene 2015–2021.[5]

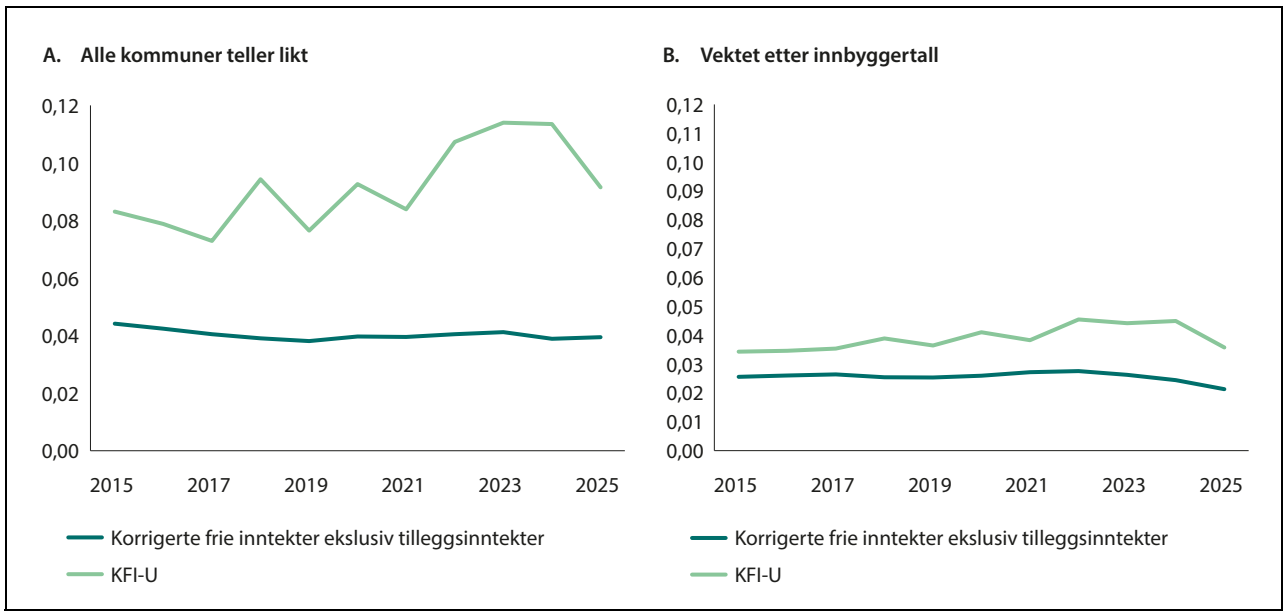
Hva om detvektes etter innbyggertall?

Figur 7.9 viser utviklingen i inntektsspredningen, målt ved Gini-koeffisienten, et alternativt ulikhetsmål sammenliknet med variasjonskoeffisienten i figur 7.8B. I figur A teller alle kommuner likt som i figur 7.8 B. Linjen for KFI-U i figur 7.9A viser at inntektsulikheten stort sett øker i år der inntektene utenom inntektsutjevningen øker og at inntektsulikheten har økt over tid, som er omtrent samme utviklingstrekk som for tilsvarende linje i figur 7.8B.Vi ser videre at linjen for korrigerte inntekter innenfor utjevningen (uten tilleggsinntekter) er omtrent flat som tilsier at det har vært små endringer i ulikheten i disse inntektene når alle kommuner teller likt.

I figur 7.9B har vi vektet betydningen av den enkelte kommune etter innbyggertall. Mange små kommuner med høye inntekter fra naturressurser blir nå vektet kraftig ned og teller dermed mindre i analysene, mens folkerike kommuner blir vektet kraftig opp og får økt betydning sammenliknet med figur 7.9A der alle kommuner teller likt.

Figurene viser at vektet inntektsspredning er betydelig lavere enn uvektet; de fleste innbyggerne bor i kommuner med relativt likt inntektsnivå. Det følger av at de fleste folkerike kommunene ikke har betydelige inntekter utenom inntektsutjevningen og har inntekter nær gjennomsnittet.

[5] Eierinntekter er erstattet av økt inntektsskatt i kommunesektorens skatteinntekter fra og med inntektsåret 2025.



Figur 7.9 Utviklingen i ulikhet målt ved Gini-koeffisienten. 2015–2025[1]

[1] Det er fjernet seks kommuner som ikke hadde korrigerte frie inntekter i alle år. Alternative beregninger tyder på at dette har lite å si for det store bildet de senere årene.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

For KFI-U falt ulikheten betydelig fra 2024 til 2025, på samme måte som når vi ser på uvektede tall. Til forskjell fra de uvektede tallene har også ulikheten i korrigerte frie inntekter uten tilleggsinntekter falt betydelig når vi vekter med antall innbyggere, og var på sitt laveste i perioden 2015–2025.

I 2025 var det en større revisjon av inntektssystemet for kommunene både mht. skatteelementene, utgiftsutjevningen og andre deler av systemet. Det er nærliggende å se nedgangen i spredningen i 2025 for begge inntektsbegrepene i figur 7.9B i sammenheng med endringene i skatteelementene i inntektssystemet i 2025. Fra og med 2025 ble graden av utjevning av skatteinntektene økt, eierinntekter ble tatt ut av det kommunale skattegrunnlaget og den kommunale formuesskatten ble redusert. Endringene i kommunenes skattegrunnlag innebar at skjevfordelte inntekter fra skatt på eierinntekter og formuesskatt ble erstattet av annen inntektsskatt, som er betydelig jevnere fordelt. Disse endringene har blant annet gitt større omfordeling mellom folkerike kommuner, noe som blir mer synlig når disse kommunene får større vekt i analysene.

Om endringer i inntektssystemet har redusert inntektsforskjellene mellom kommunene ser ut til å avhenge av om alle kommuner teller likt eller om en vekter etter innbyggertall.[6]

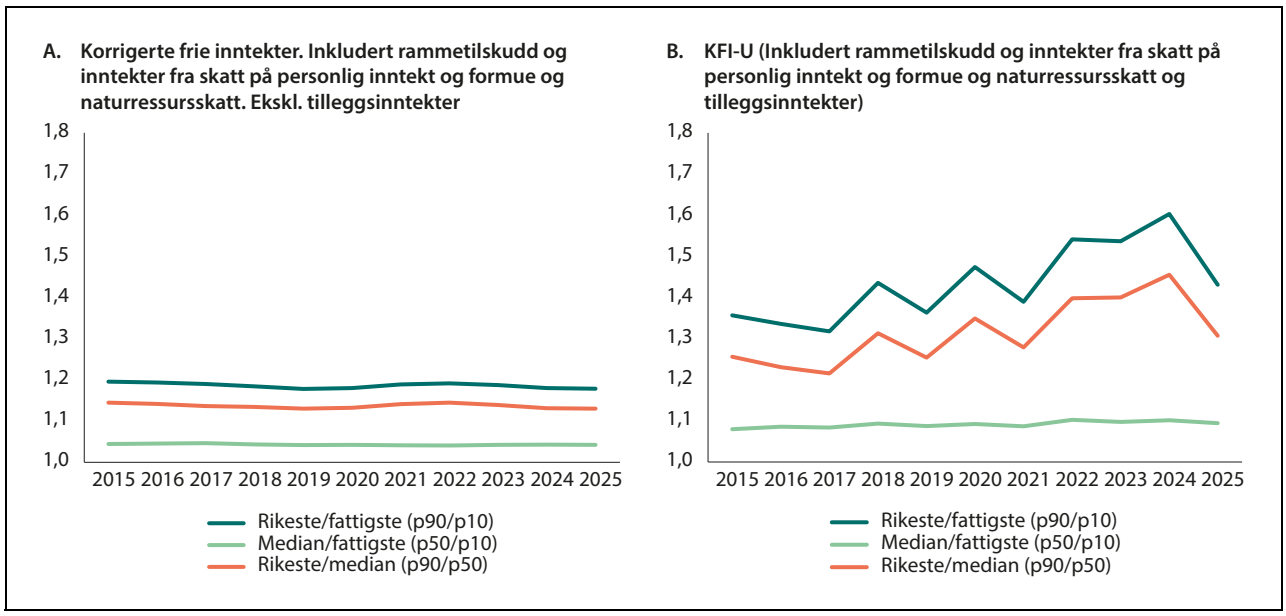
Økt inntektsulikhet over tid skyldes at de rikeste kommunene dro ifra

Figur 7.10 viser tre ulike mål på inntektsulikhet mellom kommuner over tid. Den mørkegrønne linjen viser inntektsforholdet mellom de rikeste og de fattigste kommunene, den oransje linjen viser forholdet mellom de rikeste og median-kommunen, mens den lysegrønne linjen viser forholdet mellom median-kommunen og de fattigste kommunene. Dersom de rikeste kommunene hadde dobbelt så store inntekter som de fattigste, ville forholdstallet blitt 2, og dersom de hadde like inntekter ville forholdstallet blitt 1.

For inntekter som omfattes av inntektsutjevningen, er det betydelig grad av omfordeling mellom kommuner slik at forskjellene blir relativt små etter utjevning, se figur 7.10A. De rikeste har om lag 20 prosent høyere inntekter enn de fattigste. Det er små endringer i inntektsulikhet over

[6] Om en kun ser på skatt på alminnelig inntekt og formue og naturressursskatt, faller imidlertid inntektsspredningen fra 2024 til 2025 også når alle kommuner teller likt, noe som tilsier at endringene i skatteelementene i inntektssystemet har redusert inntektsforskjellene for inntekter som er gjenstand for utjevning.

Nedgangen i ulikheten i korrigerte frie inntekter uten tilleggsinntekter i 2023 og 2024 må ses i sammenheng med at kommunenes inntekter fra skatt på eierinntekter var ekstraordinært høye i 2021 og 2022, noe som bidro til å øke forskjellene mellom kommunene.



Figur 7.10 Inntektsforhold mellom rike og fattige kommuner over tid når flere inntekter inkluderes[1]

[1] Inntekter etter utjevning. De rikeste er her definert som 90-persentilen, som er kommunen som har 10 prosent av kommunene over seg i inntektsfordelingen, og 90 prosent under seg. Tilsvarende er de fattigste definert som 10-persentilen, som er kommunen som har 10 prosent av kommunene under seg i inntektsfordelingen og 90 prosent over seg.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, Norges vassdrag- og energidirektorat, Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og Fiskeridirektoratet

tid, vist ved at linjene ligger stabilt på omtrent samme nivå i hele perioden.

Forskjellen mellom rike og fattige kommuner øker betydelig når vi legger til inntekter fra eiendomsskatt, nettoinntekter fra konsesjonskraft, inntekter fra produksjonsavgift på vind og utbetalinger fra havbruksfondet, se figur 7.10B sammenlignet med 7.10A. Høye strømpriser førte til økte inntekter fra konsesjonskraft i 2022 og 2023, og inntektsforskjellene økte spesielt i disse årene. Inntektene fra havbruk svinger en del, blant annet som følge av at tildeling av oppdrettstillatelser vanligvis skjer annet hvert år. Dette bidrar til at inntektsforskjellene varierer en del fra år til år. De rikeste kommunene hadde over 60 prosent høyere inntekter enn de fattigste i 2024, og dette er nær en dobling av ulikheten sammenlignet med 2015. Blant annet som følge av nedgang i havbruksinntektene falt ulikheten også ved dette målet i 2025.

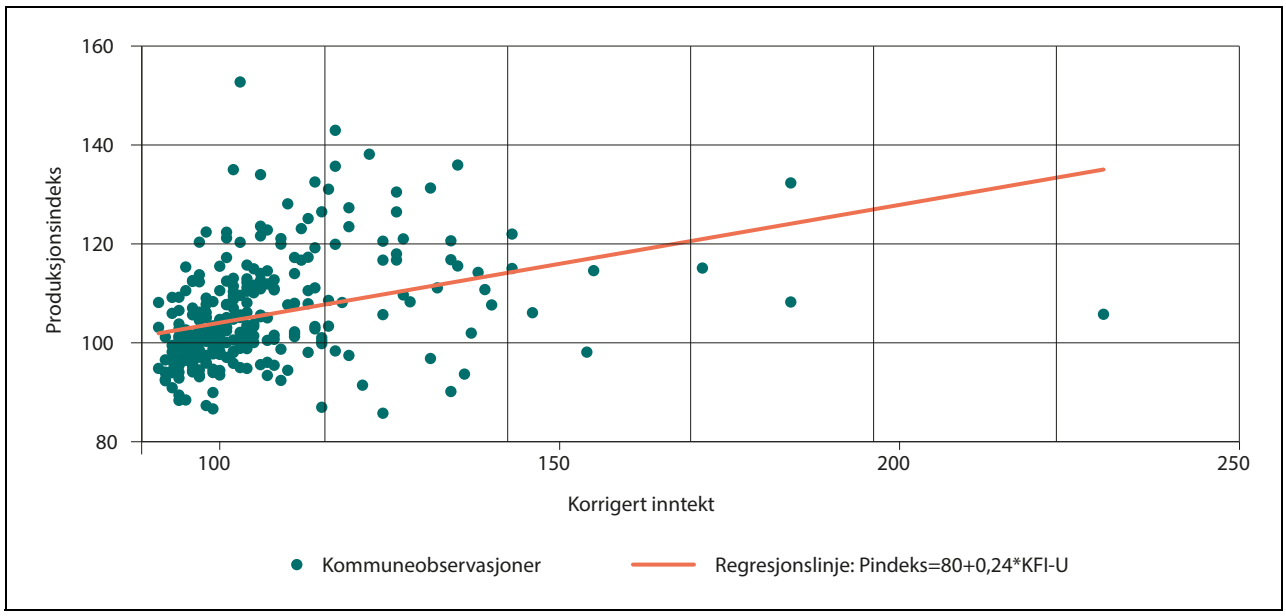
Den økende inntektsulikheten over tid henger særlig sammen med økte inntekter utenom inntektsutjevningen, og at de rikeste kommunene er blitt rikere. De fattige kommunene har altså ikke blitt vesentlig relativt fattigere, vist ved at inntektsforholdet mellom median-kommunen og fattige kommuner ligger nokså flatt i perioden. Inntektene fra kraft og havbruk bidrar klart mest til inntektsforskjellene.

Tilsvarende skyldes økt spredning i netto driftsresultater at kommuner med spesielt gode resultater får relativt bedre resultater, og ikke at kommuner med lavt resultat sakker akterut sammenlignet med mediankommunen.

7.4 Sammenheng mellom inntekter og produksjon og inntekter og effektivitet

I vedlegg 3 til denne rapporten gjøres det nærmere rede for produksjonsindeksen. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer og sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen for tjenestene. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper er.

Sammenhengen mellom produksjonsindeks og KFI-U er illustrert i figur 7.11 hvor produksjonsindeksen er plottet mot KFI-U. Den rette linja i figuren er regresjonslinja, og helningen på linja viser en positiv sammenheng mellom produksjonsindeksen og økonomiske rammebetingelser målt ved KFI-U. Samtidig er det betydelig variasjon rundt regresjonslinja, og variasjonen i KFI-U forklarer bare 22 prosent av variasjonen i produksjonsindeksen. Det innebærer at produksjons-



Figur 7.11 Sammenheng mellom produksjonsindeks og KFI-U, 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning

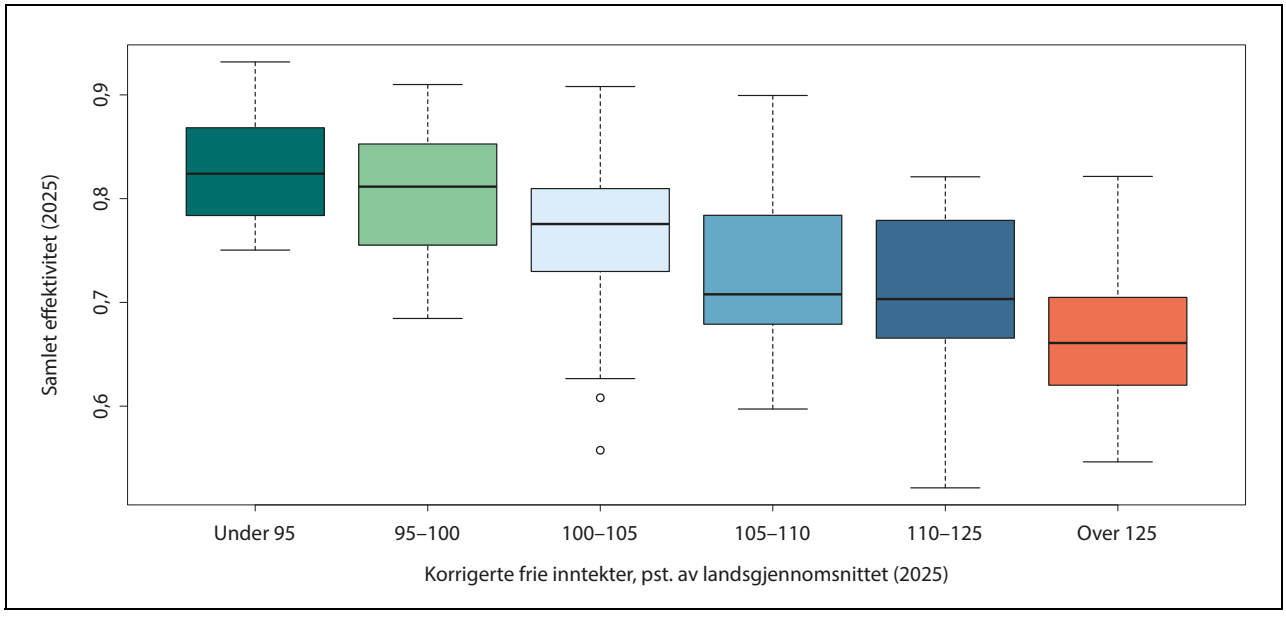
indeksen varierer mye mellom kommuner med om lag samme nivå på KFI-U.

Tabell 2.1 i vedlegg 3 viser at den positive sammenhengen mellom inntekter og produksjonsindeksen særlig gjelder for pleie og omsorgstjenester, barnevern og kulturtjenester.

I vedlegg 2 vises analyser av effektivitet i kommunal sektor utført av Senter for økonomisk forskning (SØF). Effektivitetsanalysen gir et utgangspunkt for vurdering av effektivitet i kommunene samlet, i grupper av kommuner og i noen grad for enkeltkommuner.

Figur 7.12 viser et boksplott for samlet effektivitet for kommunene gruppert etter inntektsnivå målt ved KFI-U. Dersom dette inntektsbegrepet legges til grunn, er kommuner med et lavt inntektsnivå gjennomgående mer effektive enn kommuner med et høyt inntektsnivå.

Samtidig viser analysene i vedlegg 1 at mindre kommuner gjennomgående kommer ut med



Figur 7.12 Boksplott for samlet effektivitet, kommunene gruppert etter inntektsnivå (KFI-U), 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning

lavere effektivitet enn større kommuner. En del små kommuner har svært høye inntekter målt ved KFI-U. Det er ikke gitt om kommuner kommer ut som lite effektive fordi de er små eller de fordi de har høye inntekter. Dette kan undersøkes ved å utføre en regresjonsanalyse med både innbyggere og inntektsnivå som forklaringsvariabler. Både innbyggertall og inntekt kommer da ut som statistisk utsagnskraftige, som indikerer at både størrelse og inntekt har betydning.

Det er flere mulige forklaringer på sammenhengen mellom inntektsnivå og målt effektivitet. En forklaring kan være at kommuner med et lavt inntektsnivå tvinges til å være mer effektive for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. En annen forklaring er at kommuner med høyt inntektsnivå kan prioritere høy kvalitet som i liten grad fanges opp av produktindikatorene. I vedlegg 2 går forskerne nærmere inn på sammenhenger mellom effektivitet og ulike demografiske og økonomiske faktorer samt andre faktorer.

Samlet fremstår dermed både tjenesteproduksjonen å være høyere og de økonomiske resultatene å være bedre i kommuner med høye inntekter enn i kommuner med lavere inntekter. Samtidig er målt effektivitet noe lavere.

Kapittel 8
Brukerbetalinger

Brukerbetalinger er i denne rapporten en samlebetegnelse for alle inntekter kommuner og fylkeskommuner mottar direkte fra innbyggerne. Dette omfatter blant annet foreldrebetaling og kostpenger i barnehage og SFO, egenbetaling for sykehjemsplass, gebyrer for vann, avløp og renovasjon (VAR) samt salgsinntekter mv.

Høyere prosentvis vekst i brukerbetalinger enn i totale inntekter

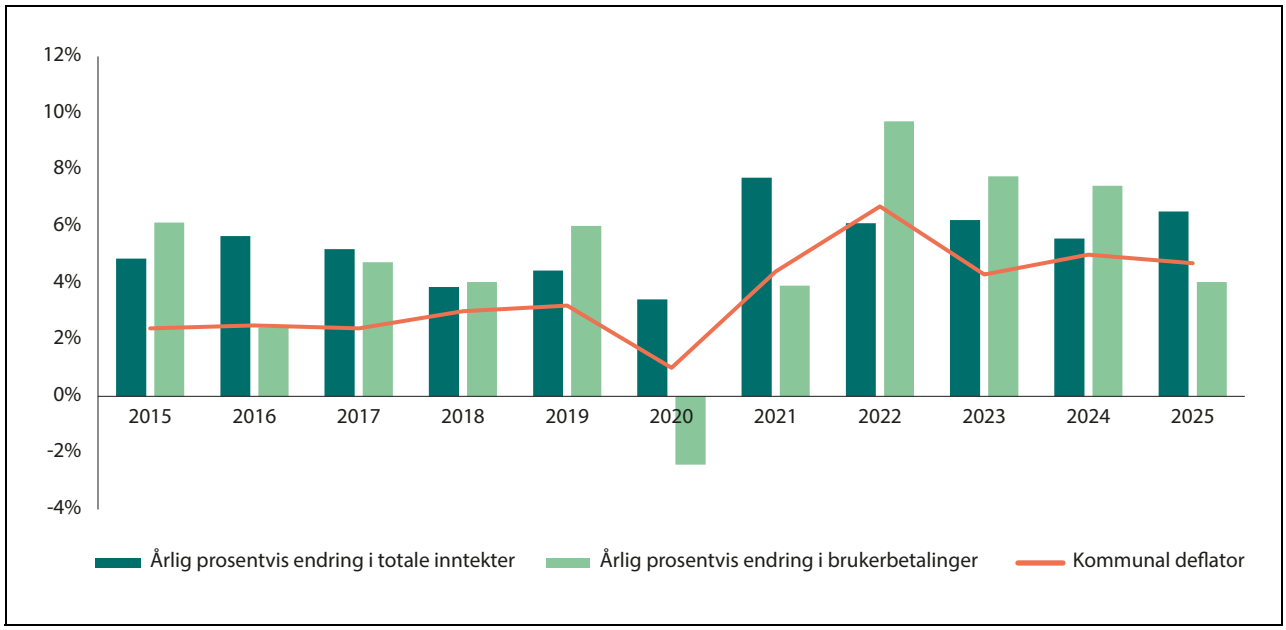
Kommuneforvaltningen fikk i 2025 inntekter på 105,9 milliarder kroner fra brukerbetalinger for kommunale og fylkeskommunale tjenester, noe som utgjorde 12,8 prosent av totale inntekter[1].

Figur 8.1 viser årlig prosentvis endring i totale inntekter og brukerbetalinger for kommuneforvaltningen de siste elleve årene, samt årlig prosentvis endring i kommunal deflator.

Veksten i brukerbetalinger har de siste årene vært høyere enn veksten i totale inntekter, med 7,4 prosent i 2024. Veksten avtok i 2025 til 4,0 prosent og ligger dermed nærmere området for den årlige veksten i årene rett før pandemien enn den mye høyere veksten i perioden 2022–2024. Forskjellen i kostnadsutviklingen forklarer mye av forskjellen.

Brukerbetalingene har i mange år variert mer enn totale inntekter. Nivået på gebyrsatsene påvirkes på den ene siden av investeringer og regulatoriske krav knyttet til selvkostområdene, som vann, avløp og renovasjon. På den andre siden påvirkes egenandeler, som foreldrebetaling i SFO og barnehage, av både lokalpolitiske og statlige tiltak.

[1] Kilde: Statistisk sentralbyrå. Inntekter for brukerbetalinger og totale inntekter er korrigert for bompenger.



Figur 8.1 Årlig prosentvis endring i totale inntekter, brukerbetalinger for kommuneforvaltningen (korrigert for bompenger) og kommunal deflator

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

VAR-tjenestene fortsatt dominerende

Som vist i tabell 8.1, tiltok inntektsveksten betydelig fra 2023 til 2024, men avtok fra 2024 til 2025. Selv om veksten var lavere enn året før, er VAR-tjenestene fortsatt hoveddriveren bak økningen i inntekter fra brukerbetalinger.

Dette henger sammen med økte investeringer i sektoren, drevet av behovet for å fornye og oppgradere infrastrukturen samt tilpasse tjenestene til strengere regulatoriske krav[2]. Selv om veksten har avtatt det siste året, viser utviklingen over tid en klar oppadgående trend, der økte kostnader til investeringer og miljøtilpasning i stor grad slår ut i brukerbetalingene.

Fortsatt nedgang i oppvekstsektoren

Siden 2022 har det vært en markant nedgang i inntekter fra brukerbetalinger knyttet til barnehage og skolefritidsordningen (SFO). Nedgangen har sammenheng med politiske tiltak som gradvis har blitt innført for å redusere foreldrebetalingen.

I barnehagesektoren har maksprisen for foreldrebetaling gradvis blitt satt ned de siste årene, fra 3 315 kroner per måned i august 2022 til 1 200 kroner fra august 2025.

Ordningen med 12 timer gratis SFO per uke ble innført for elever på 1. trinn i 2022, utvidet til 2. trinn i 2023 og videre til 3. trinn fra høsten 2024.

Kostnadene ved de sentralt bestemte tiltakene er kompensert gjennom økt rammetilskudd.

Brukerfinansiering av tjenester

Mange av de kommunale tjenestene har ingen eller svært lav grad av brukerfinansiering[3]. Dette gjelder særlig store lovpålagte tjenester, som skole og helse- og sosialtjenester. For en del tjenester, som SFO, plan, byggesak og miljø, brann- og ulykkesvern og kultur og idrett, utgjør brukerbetalingene en vesentlig del av finansieringen.

VAR-tjenester skiller seg ut ved at inntektene fra brukerbetalinger skal dekke selvkost, og at tjenesteproduksjonen er kapitalintensiv[4]. Dette er årsaken til at finansieringsgraden er mer enn 100 prosent av de korrigerte brutto driftsutgiftene, ettersom finansutgiftene ikke inngår i korrigerte brutto driftsutgifter. Kommunale boliger er ikke et selvkostområde, men også her er tjenesteproduksjonen svært kapitalintensiv. Næringsforvaltning skiller seg også ut med svært høy grad av brukerfinansiering. Dette henger sammen med at inntektene blant annet omfatter salg av konsesjonskraft[5], som i større grad enn andre kommunale tjenester er kommersialisert og skjer i konkurranse med andre aktører.

Inntektene som føres som brukerbetalinger innen samferdsel i KOSTRA, gir ikke et fullstendig uttrykk for passasjerenes finansiering av kollektivtransporten. Billettinntektene kan bli regnskapsført hos fylkeskommunen, et offentlig eid administrasjonsselskap eller en operatør, avhengig av organisering og kontraktsmodell. Inntekter som tilfaller aksjeselskaper eller private operatører, bokføres ikke som brukerbetaling i KOSTRA-tallene som ligger bak tabell 8.1. Tallene kan derfor ikke uten videre brukes til å sammenligne billettinntekter eller brukerfinansieringsgrad mellom fylkeskommuner. En vurdering av passasjerenes kostnadsdekning krever sammenlignbare opplysninger om billettinntekter og samlede driftskostnader på tvers av organisasjonsformer.

Som vist i figur 8.2A, har de ovennevnte forskjellene tydelig utslag i finansieringsgrad mellom tjenesteområdene. Mens brukerbetalinger i SFO dekker rundt 30 prosent av de korrigerte brutto driftsutgiftene, ligger næringsforvaltning og VAR betydelig høyere. Dette illustrerer hvordan enkelte kommunale tjenester i hovedsak er finansiert av mottagerne direkte.

Figur 8.2B viser at finansieringsgraden over tid har vært relativt stabil totalt sett, med unntak

---

2 Se blant annet artikkel om Kraftig økning i kommunenes investeringer i vann og avløp på https://www.ssb.no/offentlig-sektor/kommunale-finanser/statistikk/kommuneregnskap/artikler/kraftig-okning-i-kommunenes-investeringer-i-vann-og-avlop og artikkel og rapport fra Sintef med flere på VA-infrastrukturen utgått på dato: Må oppgraderes for enorme beløp – SINTEF

3 I denne rapporten benyttes brukerbetalinger i prosent av korrigerte brutto driftsutgifter som et mål på finansieringsgrad av tjenester. Korrigerte brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde viser utgifter til (fylkes)kommunenes egen tjenesteproduksjon, hvor tjenester som andre private, (fylkes)kommuner eller staten produserer på vegne av (fylkes)kommunen ikke inngår. Avskrivinger inngår, men det korrigeres for mva-kompensasjon og sykelønnsrefusjon.

4 Kapitalintensive tjenester, som VAR-tjenester og kommunale boliger, krever store investeringer i infrastruktur og bygg. Korrigerte brutto driftsutgifter inkluderer avskrivningene, men ikke finansutgiftene. Finansieringsgraden reflekterer dermed ikke hvor stor del av finansutgiftene (renter og avdrag) som dekkes av brukerbetalingene.

5 Salg av konsesjonskraft er inkludert blant tjenestene som det knytter seg brukerbetalinger til, men skiller seg fra de øvrige tjenestene ved at tjenesten i langt større grad enn øvrige kommunale tjenester er kommersialisert. Tjenesten selges gjerne i et marked i konkurranse med andre tilbydere.

Tabell 8.1 Betalinger for fylkes(kommunale) tjenester fordelt på funksjonsområder[1]

	2021	2022	2023	2024	2025	Endring 2024–2025	Endring 2021–2025
	Milliarder kroner					*Prosent*	
Samferdsel	7,0	8,0	8,2	8,8	9,8	11,1	40,2
Vann	8,2	9,1	10,4	12,3	13,5	10,1	64,6
Avløp	10,3	11,1	12,7	14,7	15,8	7,8	53,1
Renovasjon	8,4	8,7	9,5	10,5	11,2	6,5	33,0
Brann- og ulykkesvern	1,5	1,6	1,6	1,9	2,0	8,1	31,8
Plan, byggesak og miljø	3,2	3,1	3,0	3,1	3,4	8,0	5,4
Næringsforvaltning	6,1	9,7	9,2	8,4	8,2	-1,4	35,7
Pleie og omsorg	9,2	9,7	10,3	11,2	12,0	7,2	29,5
Helsetjenester	1,9	1,9	2,0	2,2	2,2	4,2	17,0
Kommunale boliger	8,5	8,6	9,6	10,9	11,5	5,4	35,6
Sosiale tjenester[2]	0,4	0,4	0,5	0,6	0,7	6,4	80,9
Barnehage	4,5	4,6	4,4	3,8	2,7	-29,3	-40,3
Skole/undervisning	1,9	2,1	2,5	3,4	2,9	-15,2	50,8
Skolefritidsordning	3,2	3,1	2,7	2,3	2,2	-2,6	-29,8
Kultur, idrett og religion	2,5	3,4	3,5	3,7	4,0	6,9	55,6
Administrasjon, styring og fellesutgifter	2,0	2,0	2,2	2,0	1,7	-14,9	-15,4
Annet	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	0,5	31,1
SUM	80,0	88,4	93,8	101,2	105,3	4,1	31,6
Deflator						4,7	22,0

[1] Tabellen viser inntekter fra brukerbetalinger, nominelle tall, knyttet til de respektive tjenestene, fordelt på funksjonsgrupper slik regnskap for kommunene og fylkene kommer fram i KOSTRA. Brukerbetalinger til aksjeselskaper inngår ikke i tallene. F.eks. vil ikke brukerbetalinger innen kollektivtransport til et kommunalt eid selskap eller til private aktører som opererer på kontrakt med fylkeskommunen, inngå i tallene.

[2] Sosiale tjenester omfatter sosialsektoren samlet og barnevernstjenesten.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

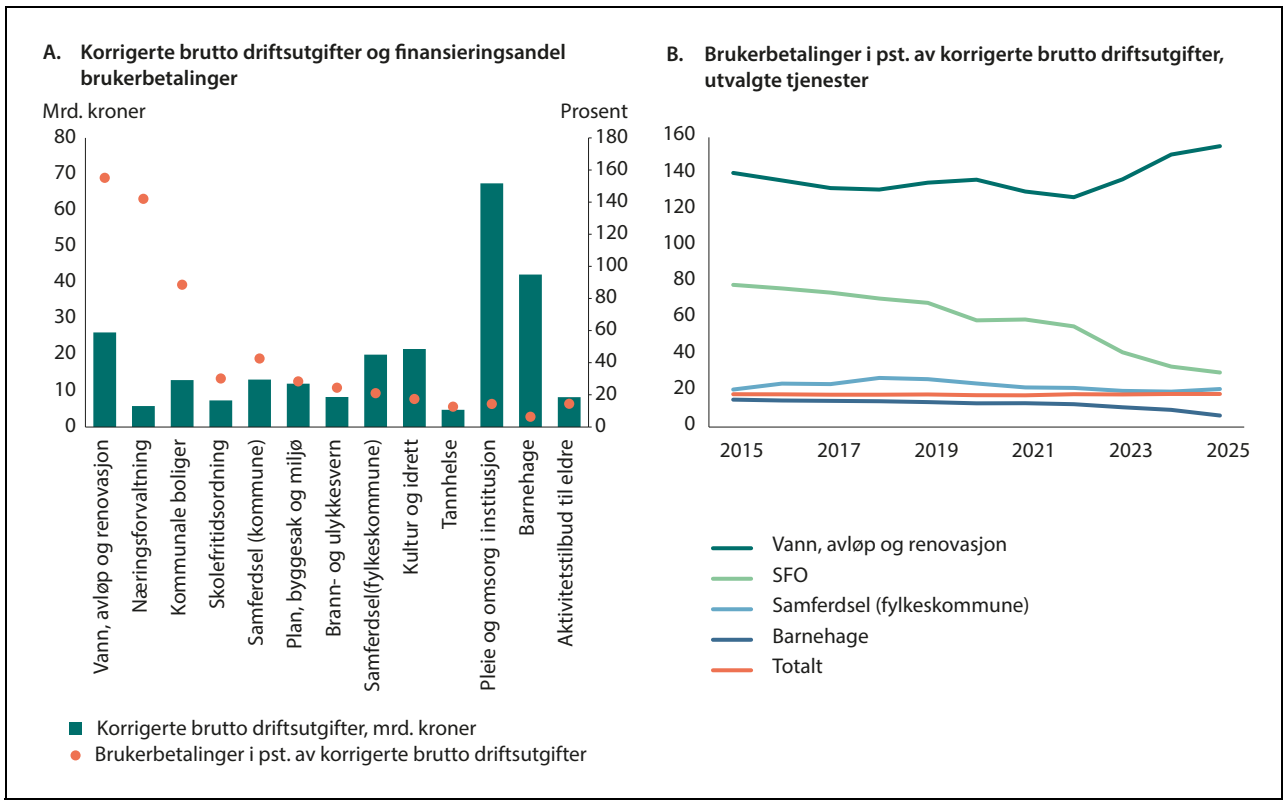
av SFO hvor effekten av pandemien i 2020 og deretter innføring av gratis kjernetid har bidratt til en gradvis nedgang. For barnehagesektoren slår effekten av gradvis reduksjon i maksprisen for foreldrebetaling ut fra 2022. For VAR-tjenestene har derimot finansieringsgraden økt i takt med betydelige investeringer i sektoren.

Årlig endring i brukerbetalinger for utvalgte tjenester

Økningen i brukerbetalinger innen vann- og avløpstjenester har vært uvanlig høy. Selv om veksten har har avtatt de siste to årene, ligger den fortsatt over veksten i både konsumprisindeksen og kommunal deflator. Dette henger sammen med de omfattende investeringene i sektoren, slik det er omtalt i det ovenstående. Økte finansutgifter og krav til fornyelse av infrastruktur har ført til høyere gebyrnivå for husholdningene.

Utviklingen i barnehage og SFO går i motsatt retning. Her skyldes nedgangen i brukerbetalingene først og fremst reduserte foreldrebetalinger som følge av politiske prioriteringer sentralt.

Tabell 8.2 viser den årlige endringen i brukerbetalinger for utvalgte tjenester, sett fra hushold-



Figur 8.2 Korrigerte brutto driftsutgifter og finansieringsandel brukerbetalinger for utvalgte tjenester i kommuner og fylkeskommuner. 2025

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 8.2 Årlig prosentvis endring i brukerbetalinger for utvalgte tjenester

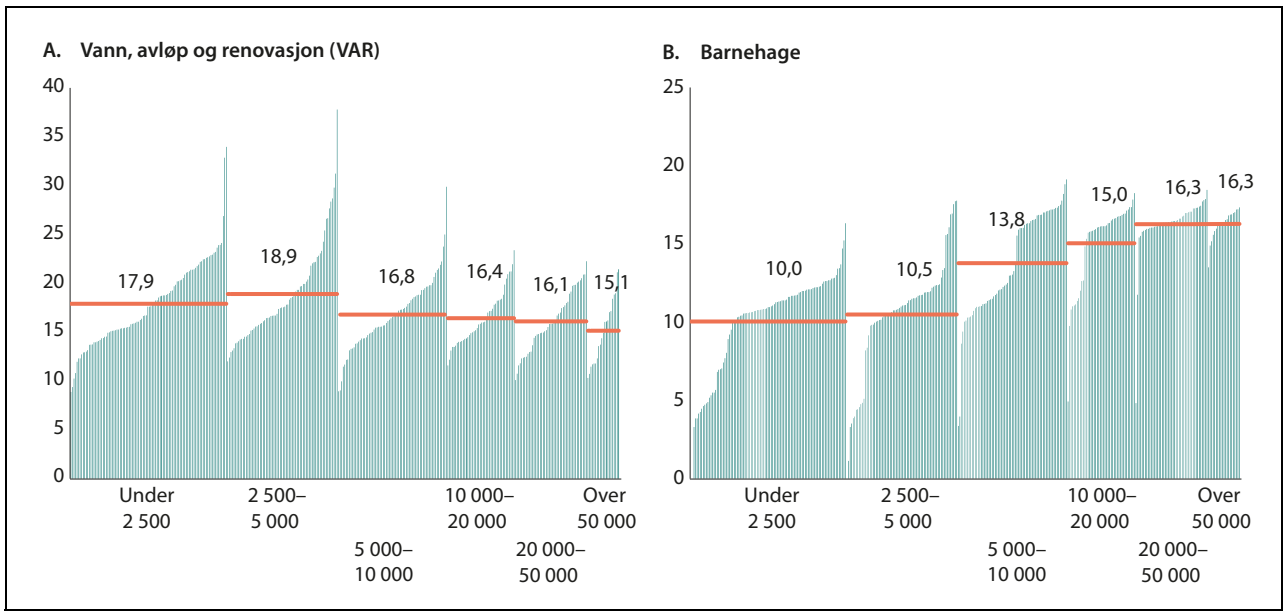
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Årlig betaling per jan 2026 (kroner)
Vann[1]	3,5	3,9	4,2	14,5	13,1	6,8	4,4	6 063
Avløp[1]	4,3	2,6	4,2	14,0	14,2	7,9	6,2	6 885
Renovasjon[1]	5,1	4,8	5,2	7,7	8,1	7,6	5,1	4 354
Barnehager	3	2,4	3,8	-6,8	-0,4	-28,1	-31,3	15 671
Skolefritidsordingen (SFO)[2]	3,6	-4,3	-2,4	-17,0	-14,1	-4,0	4,9	
Konsumprisindeksen (KPI)[3]	1,3	3,5	5,8	5,5	3,2	3,1	3,2	
Kommunal deflator	1	4,4	6,7	4,3	5	4,7	4,0	

1 Brukerbetalingene for VAR tar utgangspunkt i satsene tilgjengelig for kommunenes innbyggere per 1. jaunar 2026.

2 De årlige prosentvise endringene i brukerbetalinger innen SFO er beregnet av SSB siden det ikke lages offisiell statistikk for brukerbetalinger knyttet til SFO, som for VAR og barnehage. Beregningene er basert på en utvalgsundersøkelse, hvor det tas høyde for moderasjonsordninger. Årlig betaling per januar 2026 er derfor ikke oppgitt. Merk at basisår er byttet til 2025=100. For mer informasjon om foreldrebetaling i SFO, se Utdanningsdirektoratets sider, Grunnskolens Informasjonssystem (GSI).

3 Årsvekst beregnes ved å ta forholdet mellom gjennomsnittet av månedsindeksene for aktuelt år og tilsvarende gjennomsnittstall for året før. Veksten hittil i år for 2026 er beregnet ved å ta forholdet mellom gjennomsnittet av månedsindeksene for januar til og med september aktuelt år og tilsvarende gjennomsnittstall for samme periode året før.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet



Figur 8.3 Årsbetaling for utvalgte tjenester. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2025. 1000 kroner[1,2]

[1] Årsbetaling for VAR-tjenestene (årsgebyr for bolig på 120 kvm per januar 2026). Årsbetaling for opphold i barnehage (årsbetaling alt inkludert per januar 2026, derunder kostpenger og eventuelle andre aktiviteter utover foreldrebetalingen).

[2] Uvektet gjennomsnitt av årsbetaling i hver gruppe.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ningenes side, sammenholdt med konsumprisindeksen (KPI) og den kommunale deflatoren. Tabellen viser hvordan endringene i brukerbetalingene treffer husholdningene, og gir et bilde av prisutviklingen for kommunale tjenester.

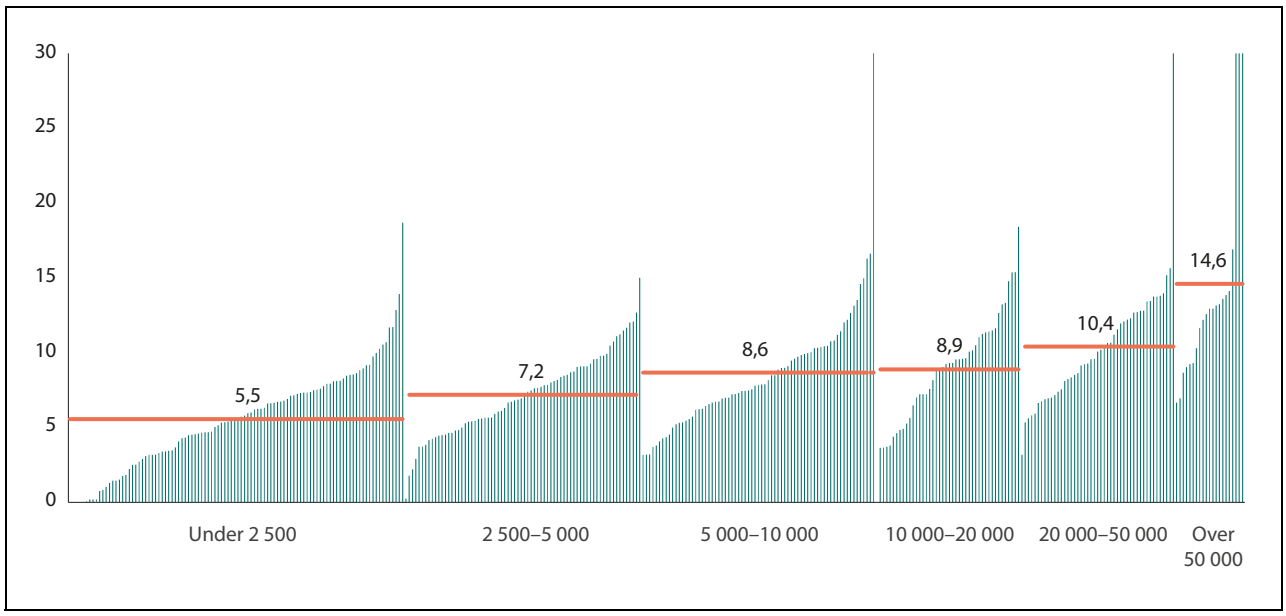
Kommunevise variasjoner

Kommunevise forskjeller i brukerbetalinger skyldes variasjoner i tjenestetilbud, kostnadsnivå og lokalpolitiske prioriteringer. Selv om nasjonale føringer setter rammer, har kommunene betydelig handlingsrom til å tilpasse gebyrer og satser etter lokale forhold. Det medfører at noen kommuner subsidierer tjenester for å redusere innbyggernes kostnader, mens andre har relativt høye brukerbetalinger for å dekke høyere kostnader.

Årsbetalingene for VAR-tjenester og barnehage varierer både mellom og innen kommunegruppene. Figur 8.3A viser at det uvektede gjennomsnittet for VAR-tjenestene er noe høyere i de minste kommunene, samtidig som spredningen er større. I de større kommunene er både gjennomsnittet og spredningen lavere.

Foreldrebetalingen i barnehage er redusert betydelig de siste årene, og særlig fra 2024 til 2025. Figur 8.3B viser årsbetaling for opphold i barnehage, alt inkludert. Det uvektede gjennomsnittet er lavere i de to minste kommunegruppene, noe som kan skyldes nasjonale og lokalpolitiske tiltak for å stimulere til bosetting og vekst blant barnefamilier. Enkelte kommuner tilbyr også gratis barnehage, der brukerbetalingene i hovedsak dekker kostpenger. Spredningen er også størst i de minste kommunegruppene. Dette kan blant annet henge sammen med sosiale og økonomiske forhold, som søskenmoderasjon, inntektsredusert betaling og andre lokale ordninger.

Figur 8.4 viser at gjennomsnittlig årsinntekt per elev i SFO varierer betydelig mellom kommunene. Figuren gir et bilde av hvor mye kommunene får inn fra foreldrebetalinger per elev i SFO. Den store spredningen både innad i kommunegruppene og mellom kommunegruppene, tyder på at de nasjonale ordningene treffer ulikt, og at lokalpolitiske tiltak som søskenmoderasjon, inntektsbasert foreldrebetaling gir store utslag.



Figur 8.4 Kommunenes gjennomsnittlige årsinntekt per elev i SFO. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2025. 1000 kroner[1,2]

[1] Gjennomsnittlig inntekt fra foreldrebetaling per elev i kommunal SFO, vektet med endring i elevtall mellom skoleår. Antall elever i heltids- og deltidsplasser framkommer ikke i tallgrunnlaget. Antall elever med deltidsplasser er derfor ikke omregnet til heltidsplasser. Noen av de høyeste observasjonene kan skyldes feilføringer.

[2] Uvektet gjennomsnitt av gjennomsnittlig årsinntekt per elev i SFO i hver gruppe.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kapittel 9
Tjenester

Kommunesektoren har ansvaret for noen av de viktigste tjenestene i innbyggernes hverdag. Sektoren er blant annet ansvarlig for barnehager, skoler, helse- og omsorgstjenester, barnevern, kollektivtrafikk, veier, vannforsyning, avløp og renovasjon.

I vedlegg til dette kapitelet ser en også på utvikling i noen indikatorer for områdene sosialtjenester og administrasjon, jf. vedlegg 6.

9.1 Kommuneforvaltningens utgifter

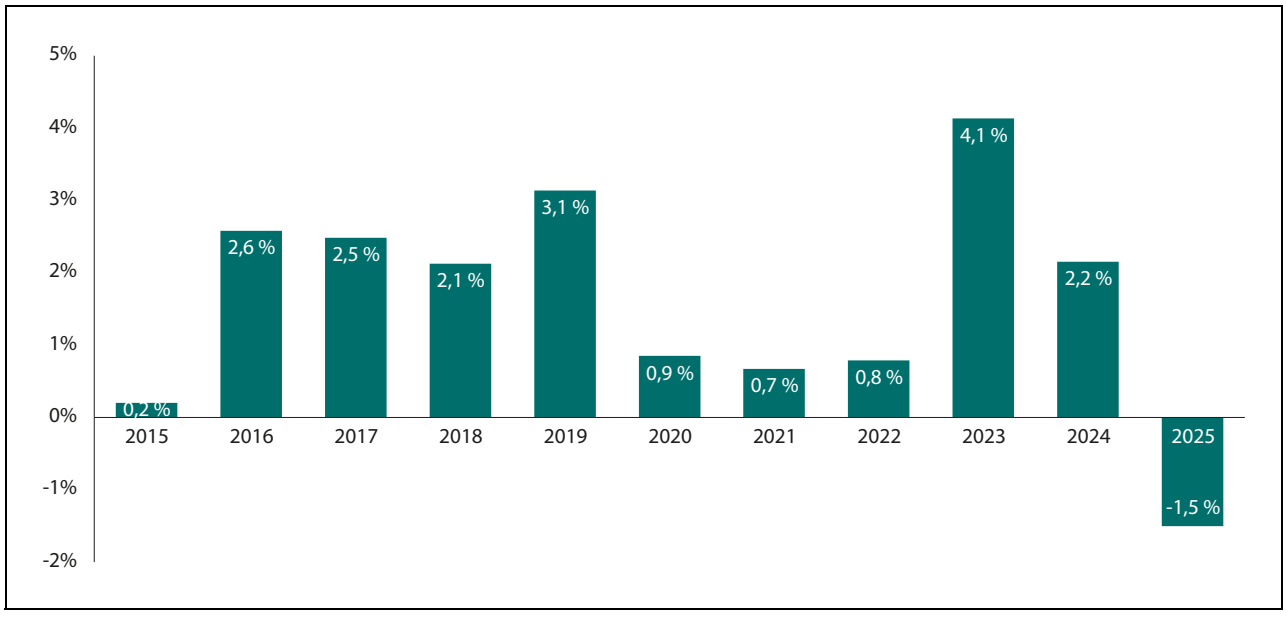
Kommuneforvaltningens totale utgifter var om lag 861 milliarder kroner i 2025. Realveksten fra 2024 til 2025 var negativ på -1,5 prosent. Sist realveksten var negativ var i 2004. Figur 9.1 viser årlig prosentvis vekst i kommuneforvaltningens utgifter, korrigert for lønns- og prisvekst.

Lønn fortsatt dominerende utgift

De enkelte artsgruppenes prosentvise bidrag til totale utgifter endrer seg ikke mye over tid, men det er imidlertid noen utviklingstrekk for enkelte av utgiftsartene.

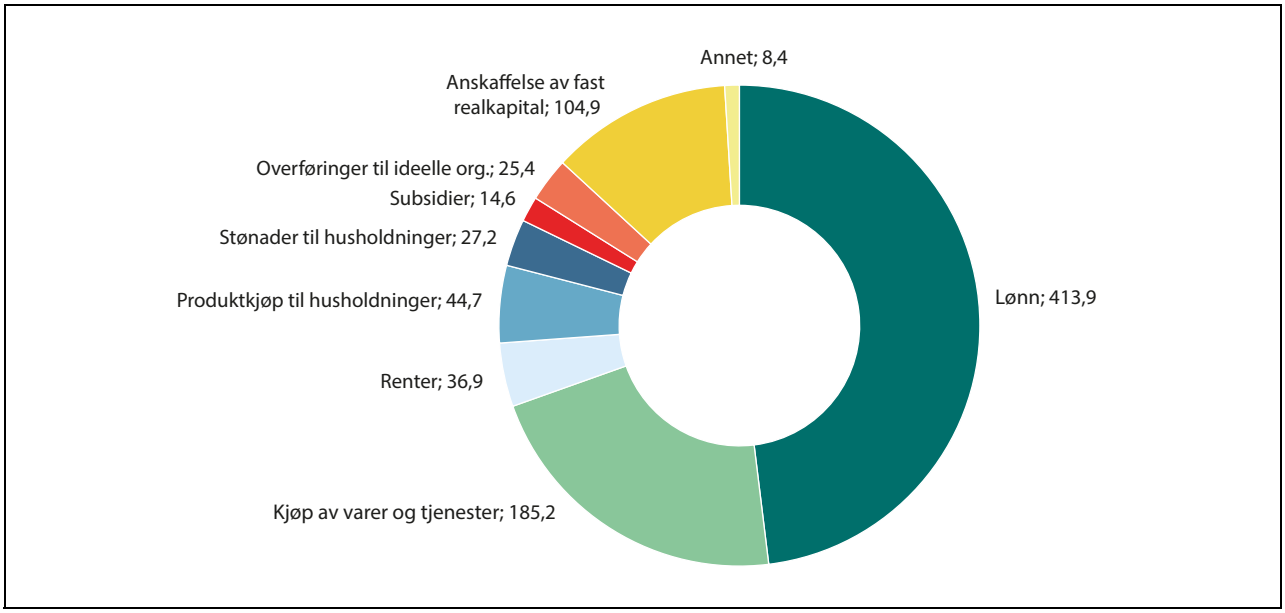
Lønnskostnadene var den dominerende utgiftsarten i 2025 med om lag 48 prosent av kommuneforvaltningens totale utgifter, omtrent som i 2024. Blant de øvrige artsgruppene var det kun produktkjøp til husholdninger som økte sin andel av de totale utgiftene, mens overføringer til ideelle organisasjoner reduserte sin andel. De øvrige artsgruppene hadde i hovedsak samme utgiftsandel som i 2024.

Figur 9.3A-D viser nominell vekst i ressursbruk og brutto driftsutgifter for utvalgte kommunale- og fylkeskommunale tjenester. Samlet for de kommunale tjenestene var veksten 4,2 prosent i 2025. Figur 9.3A viser at sosialtjenestene har hatt en gjennomsnittlig nominell årlig vekst på om lag 6,7 prosent i perioden 2015–2025, men at veksten i



Figur 9.1 Årlig prosentvis reell utgiftsvekst i kommuneforvaltningens utgifter 2015–2025

Kilde: Statistisk sentralbyrå, tabell 10727, og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi



Figur 9.2 Kommuneforvaltningens utgifter i 2025, etter artsgruppe. Milliarder kroner[1]

[1] I figur 9.2 er under halvparten av utgiftene lønn, mens lønn utgjør nærmere 60 prosent av den kommunale deflatoren. Deflatoren er basert på lønnskostnader, produktinnsats og investeringer. Flere av utgiftene som inngår i figuren er ikke inkludert i den kommunale deflatoren (slik som blant annet renter). De viktigste utgiftspostene i artsgruppene er som følger:

Lønn: Brutto lønn utbetalt til arbeidstakerne, arbeidsgiveravgift og pensjonskostnad. Lønnsrefusjoner (sykepenger/foreldrepenger) kommer til fratrekk.

Kjøp av varer og tjenester: Kjøp av konsulent- og byggetjenester, reparasjoner, forbruksmateriell, husleie, energi osv.

Produktkjøp til husholdninger: Tilskudd til private barnehager, helsetjenester og transport for skoleelever/funksjonshemmede.

Subsidier: Tilskudd til bedrifter innen kollektiv transport på veg, skinner og sjø. Tilskudd knyttet til lærlingeordningen.

Stønader til husholdninger: Sosialhjelp, introduksjonsstønad, bostøtte og kvalifiseringsstønad. Overføringer til ideelle org.: Ideelle organisasjoner innen helse- og omsorg, idrettslag og kulturorganisasjoner.

Anskaffelse av fast realkapital: Bygninger, anlegg, veier og IKT.

Annet: Overføringer til statsforvaltningen, kapitaloverføringer og tomtekjøp.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2025 var negativ med -1,4 prosent. Om lag 68 prosent av kommunenes utgifter i 2025 gikk til helse- og omsorgstjenester, barnehager og undervisning.

Den nominelle veksten i fylkeskommunenes driftsutgifter var på 5,6 prosent i 2025. For fylkeskommunene utgjør videregående opplæring og samferdsel de to største tjenestene.

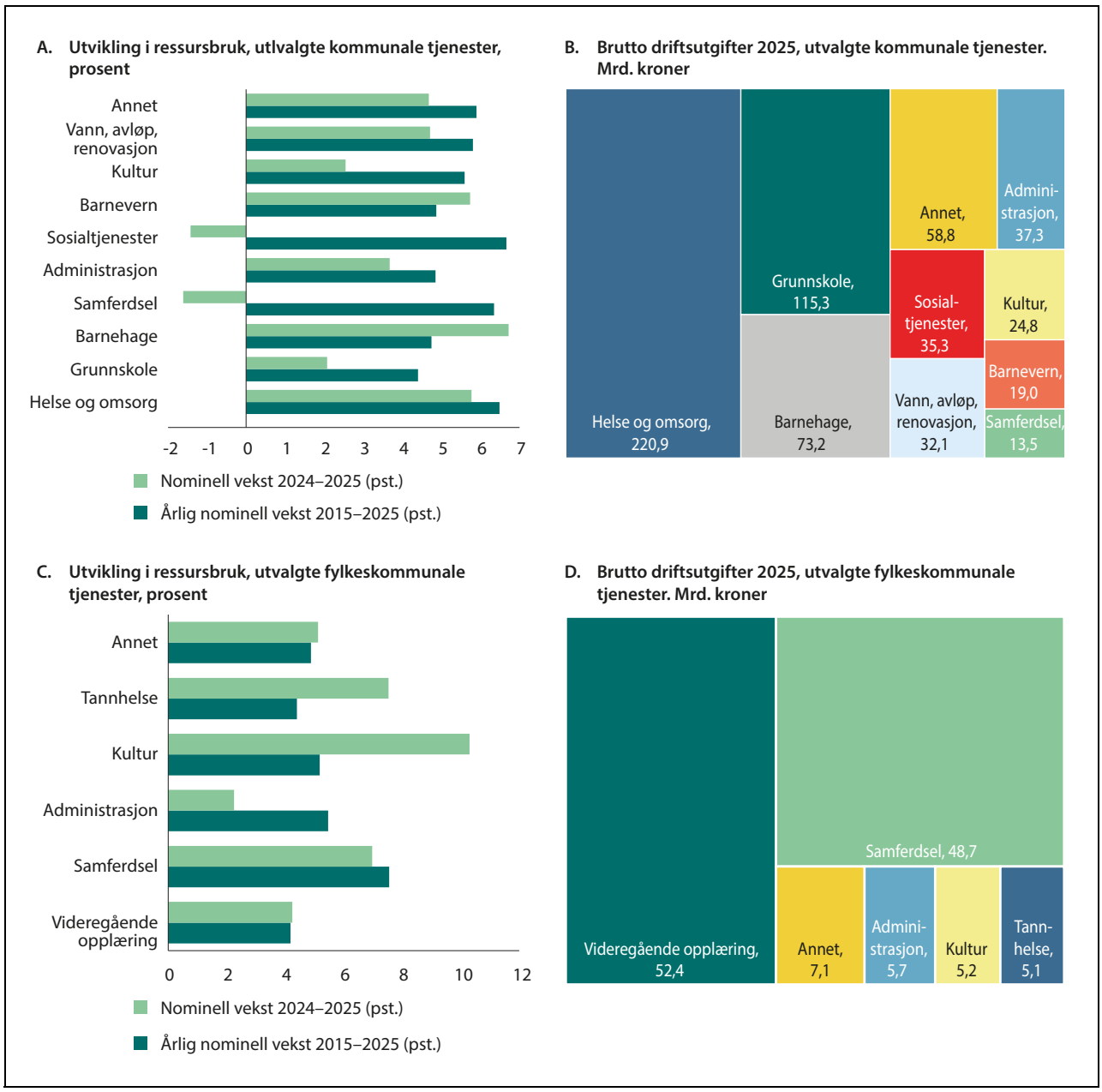
Figur 9.3C viser at samferdsel har hatt en gjennomsnittlig nominell årlig vekst i brutto driftsutgifter på om lag 7,5 prosent i perioden 2015–2025. Veksten kan ikke uten videre tolkes som tilsvarende økning i tjenesteproduksjon eller prisnivå, men må ses i sammenheng med pris- og kostnadsutvikling, tjenesteomfang og organisering. Innen kollektivtransport kan tilskudd gjennom byvekstavtaler og bruk av bompenger til drift i enkelte byregioner også påvirke regnskapsført ressursbruk. Samferdselsutgiftene har dessuten kostnadsdrivere som bare delvis følger befolkningsutviklingen.

Figur 9.3C viser også høy nominell vekst i kulturutgiftene i 2025, om lag 10 prosent, klart over gjennomsnittet for 2015–2025. Tannhelse hadde også høy vekst, om lag 7–8 prosent. Her er utvidelsen av det offentlige tannhelsetilbudet til unge voksne, herunder 27–28-åringer i 2025, et relevant bakteppe. Figuren alene viser ikke hvor mye av veksten som skyldes økt tjenesteomfang, generell kostnadsvekst eller endret finansiering.

Se avsnitt 4.1 for en omtale av utviklingen i investeringsutgifter.

9.2 Utvikling i kommunale tjenester

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester, jf. kapittel 4.



Figur 9.3 Ressursbruk i tjenesteområdene

[1] Brutto driftsutgifter inkluderer totale utgifter til lønn, vare- og tjenestekjøp og overføringsutgifter samt avskrivninger til de respektive tjenestene. Se også vedlegg 16 og digitalt vedlegg «driftsutgifter 2025 etter funksjon og art».

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Barnehage

Antall barn i barnehage har stort sett blitt redusert i perioden fra 2015 til 2025, noe som skyldes nedgang i antall barn i barnehagealder. Antall barn 1–5 år ble redusert med om lag 1 900 barn fra 1. januar 2025 til 1. januar 2026. Antall barn i barnehage ble redusert med 1 800 barn i 2025, jf. figur 9.4A.

Barnehagedekningen for barn 1–5 år har gradvis gått opp fra om lag 90 prosent i 2015 til 94,5 prosent i 2025, jf. figur 9.4B. For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg på i overkant av 97 prosent. For 1–2-åringene har dekningsgraden økt gradvis fra om lag 81 prosent i 2015 til nesten 90 prosent i 2025. 4,8 prosent av barn under 1 år gikk i barnehage i 2025, noe som var en reduksjon på 0,7 prosentpoeng fra året før.

Tallet på barnehager har gått jevnt nedover de siste årene, og antall barnehager gikk ned med om lag 100 barnehager fra 2024 til 2025. Det blir først og fremst færre av de minste barnehagene[1].

[1] Utdanningsdirektoratet. Fakta om barnehager 2025.

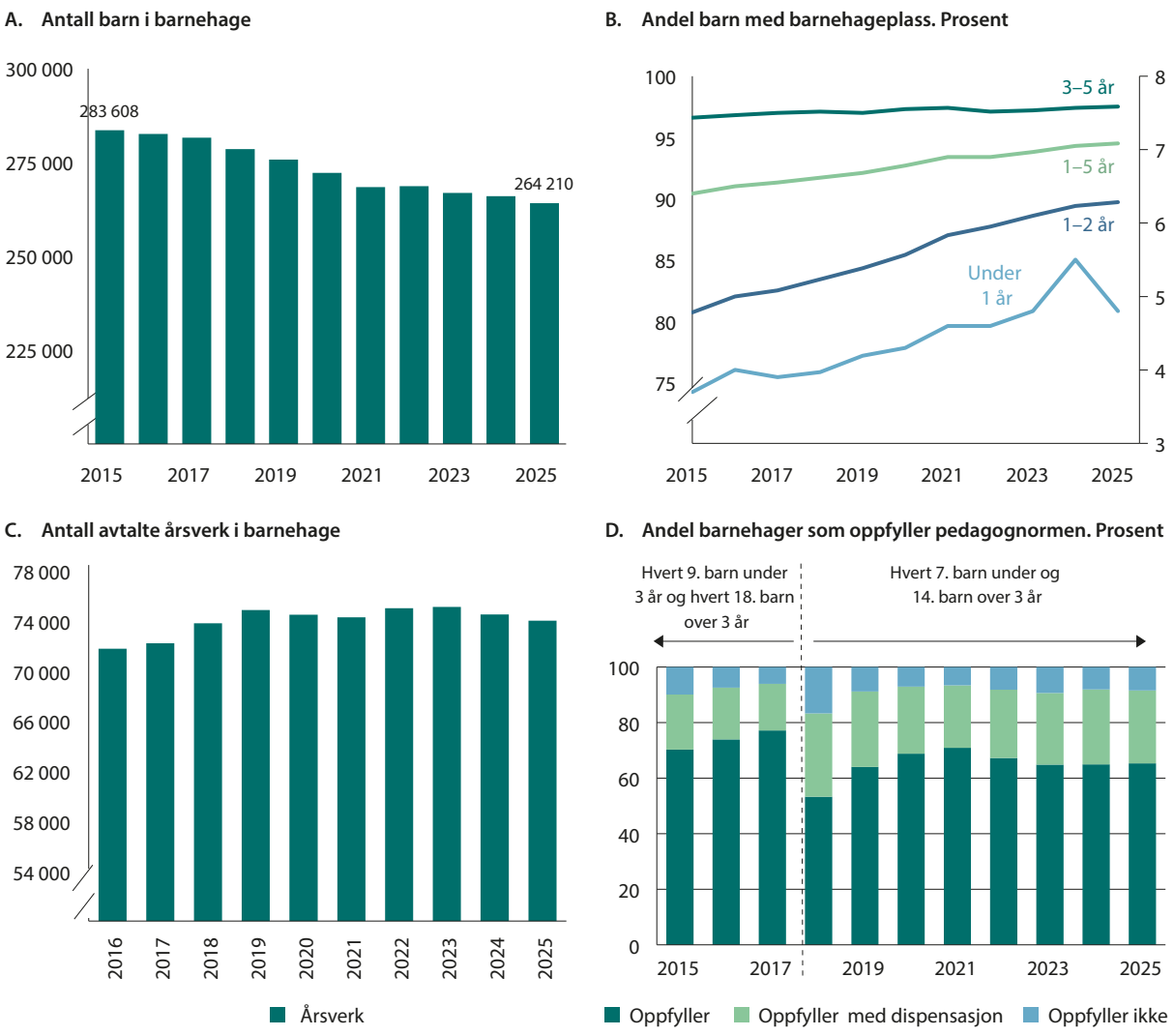
Gjennomsnittlig avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass økte med 0,6 timer til 44,9 timer fra 2015 til 2025. I 2025 økte gjennomsnittlig avtalt oppholdstid marginalt fra året før.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk ned både i 2024 og 2025, og nedgangen var på om lag 500 årsverk fra 2024 til 2025, jf. figur 9.4C. Nedgangen i antall årsverk må ses i sammenheng med nedgangen i antall barnehagebarn.

Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. I gjennomsnitt er det 5,7 barn per ansatt i barnehage. Bemanningstettheten er i gjennomsnitt lavere for større barnehager.

Andel barnehager som oppfyller kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt har holdt seg stabilt rundt 99 prosent siden 2020. Totalt gikk det drøyt 1 000 barn i 26 barnehager som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2025.

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder i grunnbemanningen for hvert sjuende barn under tre år og minst én pedagogisk leder for hvert fjortende barn over tre år. I 2025 oppfylte 65 prosent av barnehagene pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 9.4D. 26,3 prosent av barnehagene oppfylte normen med dispensasjon, mens 8,4 prosent av barne-



Figur 9.4 Utvikling i barnehagesektoren

[1] Bemanningsnormen trådte i kraft fra 2019. Året 2018 viser andel barnehager som oppfylte normen som ble innført fra 2018/2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Boks 9.1 Bemanningsnorm

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

Boks 9.2 Pedagognorm

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

hagene ikke oppfylte normen i 2025. Andel barnehager som ikke oppfylte pedagognormen økte med 0,9 prosentpoeng fra 2024 til 2025. Siden 2021 er det 5,6 prosentpoeng færre barnehager som oppfyller pedagognormen, mens det er 1,7 prosentpoeng flere som ikke oppfyller pedagognormen, noe som innebærer at det er flere barnehager som oppfyller normen med dispensasjon. I gjennomsnitt var det 13,5 barn per barnehagelærer i 2025. Det manglet 2 600 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 600 årsverk når barnehager med dispensasjon holdes utenom[2].

I 2025 hadde 3,4 prosent av barna i barnehage vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og denne andelen gikk marginalt ned i 2025. Gjennom spesialpedagogisk hjelp skal barna få tidlig hjelp til å utvikle språklige og sosiale ferdigheter.

20 prosent av barna i barnehagen er minoritetsspråklige[3], og 21 prosent av disse igjen får støtte til styrket språkutvikling. I 2025 var 3 500 barn i barnehage fra Ukraina, noe som var en reduksjon på 230 barn fra året før[4].

Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen gikk ned i 2024 og 2025, med drøye 15 000 elever over disse to årene. I 2025 gikk elevtallet i de kommunale grunnskolene ned, mens det var en økning i de private skolene.

Antall elever som får individuelt tilrettelagt opplæring (tidligere spesialundervisning) ble redusert med drøye 3 100 elever fra 2024 til 2025.

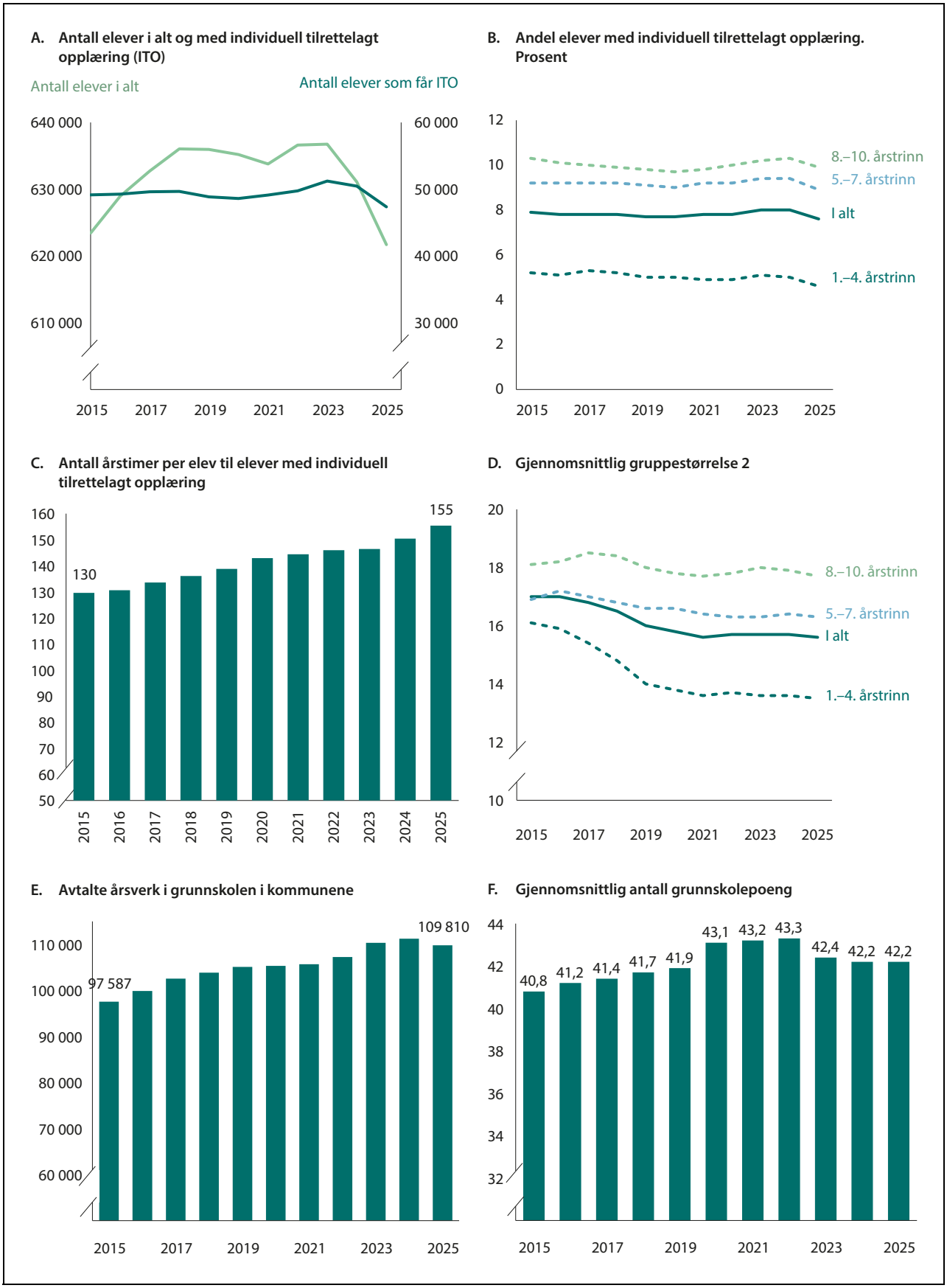
Andelen elever som fikk individuelt tilrettelagt opplæring har vært stabil, på rundt 8 prosent i perioden 2015–2025, se figur 9.5A. Andelen gikk ned marginalt, til 7,6 prosent i 2025 sammenliknet med året før, om man kun regner med vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Samtidig har 3 200 elever vedtak om personlig assistanse, uten at de også har vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring. Den tidligere bestemmelsen om spesialundervisning kunne også inkludere elever som kun hadde behov for personlig assistanse. Andelen med individuelt tilrettelagt opplæring varierer og øker med elevtrinnene, men har gått marginalt ned for alle trinnene i 2025, jf. figur 9.5B. Samtidig fikk elevene som hadde individuelt tilrettelagt opplæring i gjennomsnitt flere timer, jf. figur 9.5C. Andelen elever med individuelt tilrettelagt opplæring varierer mellom skoler, kommuner og fylker, og det er trolig sammensatte årsaker til at omfanget av individuelt tilrettelagt opplæring varierer.

Andelen elever som hovedsakelig får tilrettelagt opplæring i den ordinære klassen har gått betydelig opp fra 37 prosent i skoleåret 2016–2017 til 49 prosent i skoleåret 2025–2026. Andelen av tilrettelagt opplæring i grupper har gått motsatt vei,

2 Utdanningsdirektoratet. Fakta om barnehager 2025.

3 Barn som både selv, og deres foresatte har et annet morsmål enn norsk, samisk, svensk, dansk og engelsk.

4 Utdanningsdirektoratet. Fakta om barnehager 2025.



Figur 9.5 Utvikling i grunnskolesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

fra om lag 50 prosent til om lag 37 prosent i den samme perioden[5].

Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden 2015–2025, men gikk ned med om lag 1 000 årstimer i 2025 fra året før, jf. figur 9.5E.

I 2025 fikk 7,5 prosent av elevene forsterket opplæring i norsk, og denne andelen gikk ned marginalt fra året før.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 9.5D. «Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2» er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til individuelt tilrettelagt opplæring og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 17,0 elever i 2015 til 15,6 elever i 2025. Gruppestørrelse 2 gikk marginalt ned for alle trinn i 2025.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og høsten 2018 ble det innført en norm for lærertetthet på 1.-10. trinn[6]. Tallene viser at 92 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.-4. trinn skoleåret 2025–2026, noe som er en økning på fire prosentpoeng fra forrige skoleår. På 5.-7. trinn oppfylte omtrent 95 prosent av skolene kravet, mens 88 prosent oppfylte kravet på 8.-10. trinn[7].

I perioden 2015–2025 er det blitt om lag 5 000 flere årsverk til undervisning i grunnskolen, mens elevtallet i samme perioden gikk ned med 1 700 elever. Antall årsverk i 2025 gikk ned med om lag 1 000 årsverk sammenlignet med året før.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse økte jevnt i flere år fram til 2022, jf. figur 9.5F. Det var en økning i alle fylker. Grunnskolepoengene har vært relativt stabilt i overkant av 42 de siste tre årene og er på samme nivå som før pandemien, men litt lavere enn under pandemien. I 2025 hadde jentene i gjennomsnitt 3,8 grunnskolepoeng mer enn guttene. Forskjellen er 0,2 grunnskolepoeng mindre enn året før.

Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i skolefritidsordningen (SFO) varierte noe etter 2018 og økte markant fra 65,7 prosent i 2022 til 77,3 prosent i 2025. Økningen de siste årene må ses i sammenheng med flere ordninger som har kommet, med blant annet redusert foreldrebetaling og gratis 12 timers SFO for 1.–3. trinn.

Boks 9.3 Grunnskolepoeng

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

Videregående opplæring

Siden 2020 har elevtallet i videregående skole vært relativt stabilt, men i 2025 økte elevtallet med om lag 7 800 elever i forhold til året før. Andelen 16–18-åringer i videregående opplæring økte med 0,6 prosentpoeng til 91,7 prosent, samtidig som antallet i aldersgruppen 16–18 økte med 3 200 i løpet av 2025. I perioden 2021–2025 har antall i aldersgruppen 16–18 år økt, noe som har sammenheng med større fødselskull i andre halvdel av 2000-tallet og at en del av flyktningene fra Ukraina befinner seg i denne aldersgruppen. Andelen av elever som sluttet i løpet av skoleåret gikk i 2025 opp med 1,7 prosentpoeng fra året før.

Avtalte årsverk i videregående opplæring har ligget stabilt på rundt 34 000 i den perioden vi ser på fra og med 2015. Antall elever per lærerårsverk i fylkeskommunale skoler i 2025 ble redusert marginalt til 8,6 elever per lærerårsverk, jf. figur 9.6C.

Ny opplæringslov[8] trådte i kraft fra 1. august 2024, se boks 9.4. I alt 81,8 prosent av de som begynte i videregående opplæring i 2019 fullførte med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse innen fem/seks år, jf. figur 9.6D. Dette er omtrent på samme nivå som fullføringen for 2018- og 2017-kullene.

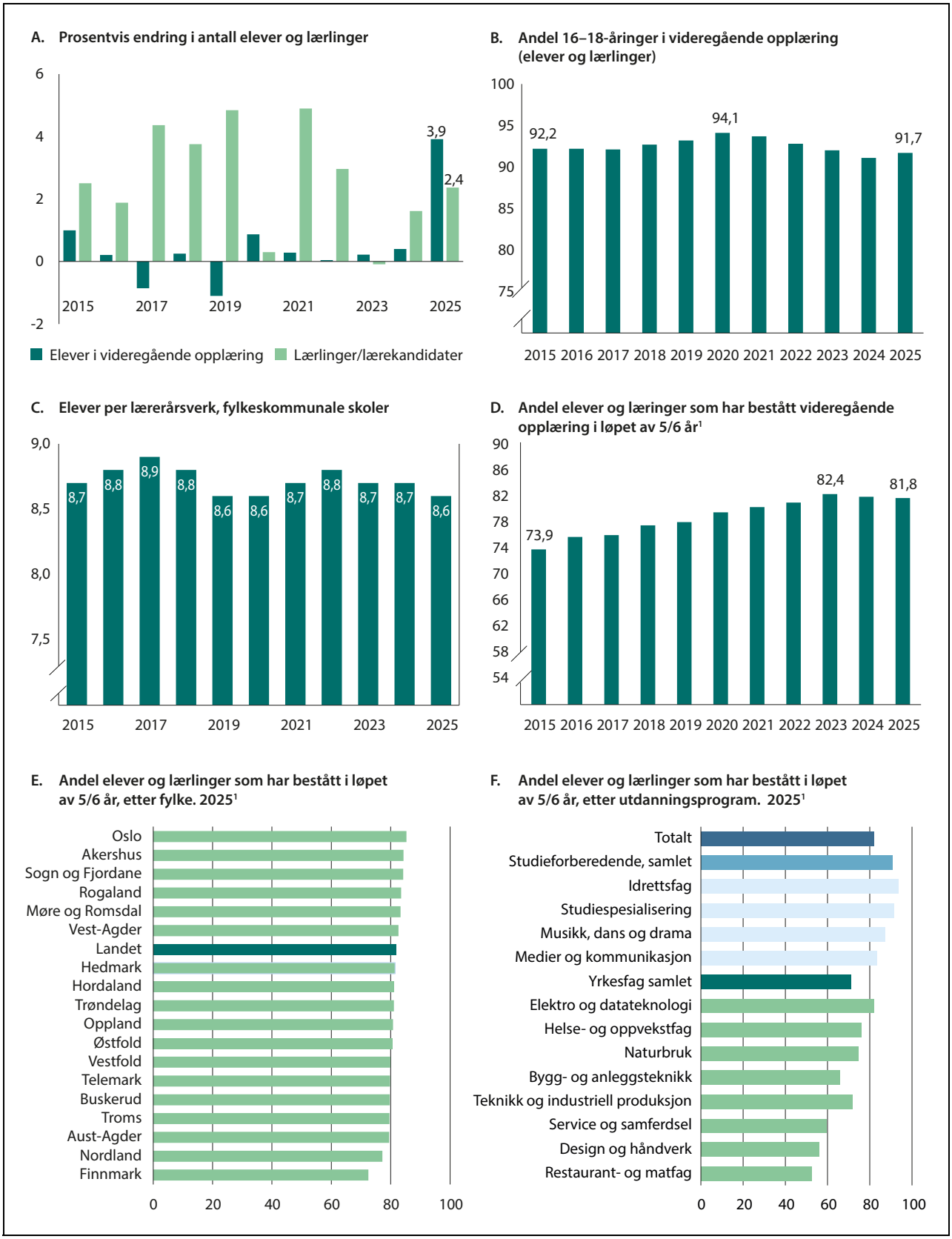
Det er variasjon mellom fylkeskommunene, og mellom utdanningsprogrammene, i andelen som fullfører og består, jf. figur 9.6E og F. Innenfor studieforberedende var andelen elever som fullførte innen fem/seks år på 90,8 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen 71,1 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for de yrkesfaglige enn for de studieforberedende utdanningsprogrammene. Det er høyest fullføring blant elever i Oslo med 85,3 prosent, mens den var lavest i

5 Utdanningsdirektoratet. Individuell tilrettelegging.

6 Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2022 maksimalt 16 elever per lærer på 1.-4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.-10. trinn. Fra og med høsten 2022 ble normen skjerpet til 15 på 1.-4. trinn og 20 på 5.-10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

7 Utdanningsdirektoratet. Fakta om grunnskolen.

8 Den gamle opplæringsloven ga rett til tre års videregående opplæring, og ett omvalg. Ungdomsretten i den gamle loven måtte tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fylte 24 år.



Figur 9.6 Utvikling i videregående opplæring

1 Årstallet tilsvarer kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2025 til elevene til 2019-kullet.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Boks 9.4 Opplæringsloven

Etter ny opplæringslov, som trådte i kraft 1. august 2024, har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til videregående opplæring til de har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse. Ungdommer har fri rett til omvalg til eleven er 19 år, og de som ikke har brukt retten til omvalg før de er 19 år, har rett til ett omvalg senere. Loven gir også rett til yrkesfaglig rekvalifisering, noe som innebærer at personer med studie- eller yrkeskompetanse har rett til videregående opplæring frem til én ny yrkesfaglig sluttkompetanse.

Finnmark med 72,5 prosent. Siden 2006-kullet har andelen som fullfører i Finnmark økt med 23 prosentpoeng og økningen har vært særlig stor innenfor yrkesfag.

Variasjonen er også relativt stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 82,0 prosent av elevene innen elektro og datateknologisom som fullførte innenfor seks år, var det kun 52,3 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. At andelen er lavest for restaurant- og matfag, skyldes både at mange elever slutter, og at mange fullfører med planlagt grunnkompetanse, ifølge Utdanningsdirektoratet. 15 prosent av elevene innen dette faget sluttet med planlagt grunnkompetanse.

Barnevern

Kommunen har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for førstelinjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurdering av bekymringsmeldinger, gjennomføre undersøkelser og gi hjelpetiltak for å styrke foreldreferdigheter eller barnets omsorgssituasjon, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/ helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har ansvaret for andrelinjetjenesten, herunder institusjoner, spesialiserte fosterhjem eller spesialiserte hjelpetiltak. Det statlige barnevernet har også ansvar for å skaffe fosterhjem til barn når kommunen ber om det.

Omfanget av saker i det kommunale barnevernet økte svakt i perioden 2023–2025, jf. figur 9.7A. Antall barn med tiltak ble redusert med drøye 1 300 i den samme perioden. Både antall barn med hjelpetiltak og antall barn med omsorgstiltak har gått ned i perioden 2023–2025.

Antallet avtalte årsverk i barneverntjenesten har økt gjennom hele perioden 2015–2025, jf. figur 9.7C. Andelen barn med undersøkelser og antall barn med barnevernstiltak holdt seg på samme nivå i 2025 som året før, jf. figur 9.7B.

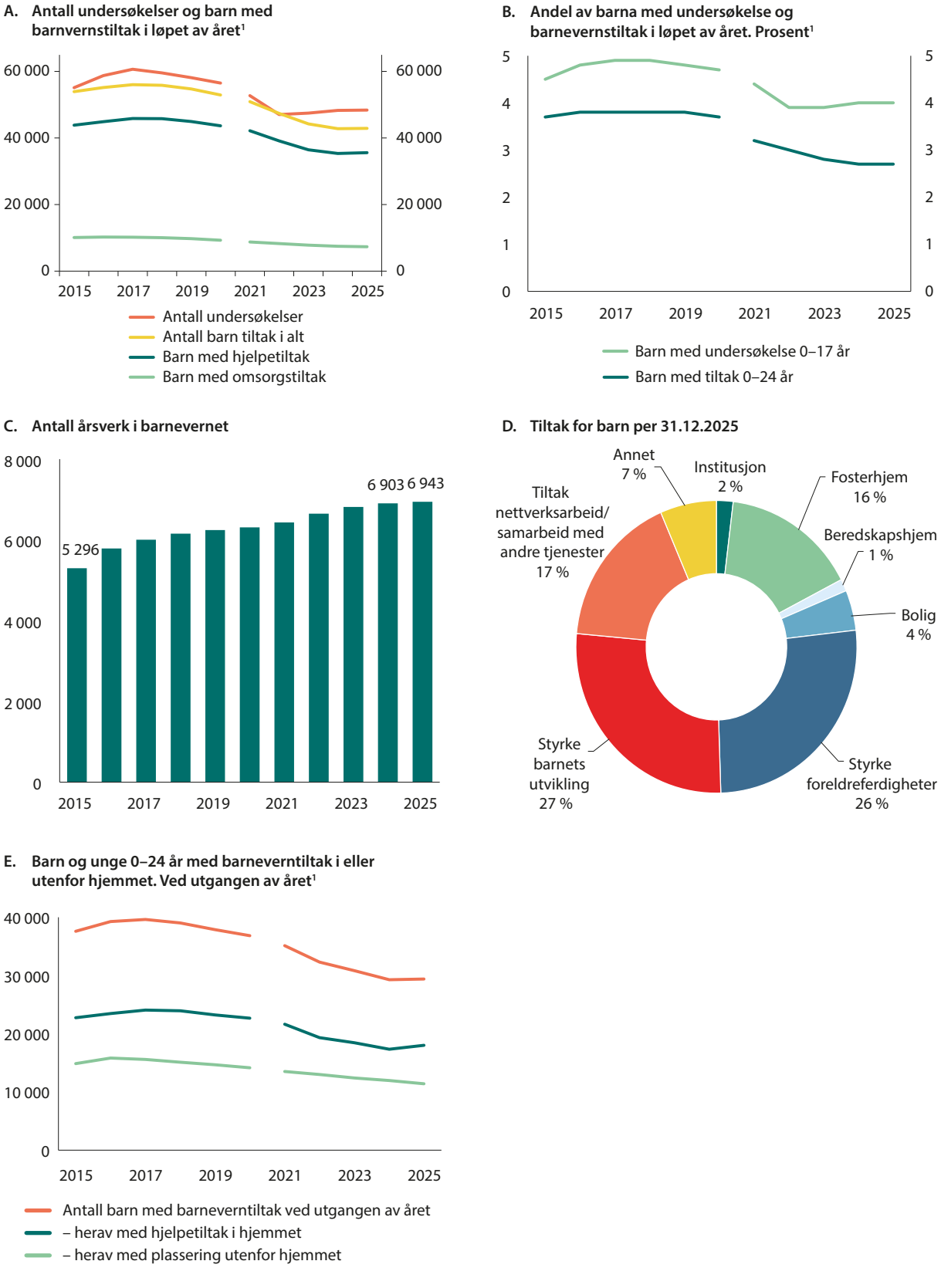
Fra 1. januar 2021 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet fra 23 til 25 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et tidsseriebrudd i statistikken.

Et hovedskille for tiltak i barnevernet går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert i tiltak utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i barneverns- og helsenemnda, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også tiltak for barn som er plassert utenfor hjemmet i fosterhjem eller institusjon.

Tallene for barn plassert i tiltak utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for og barn som er plassert utenfor hjemmet hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak, atferdstiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de om lag 29 400 barna med barneverntiltak ved utgangen av 2025, hadde 61 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Andel barn som blir plassert utenfor hjemmet har vært stabilt siden 2015. I 2025 økte antall barn med barneverntiltak i hjemmet med om lag 700 barn fra året før, mens det var om lag 600 færre barn som mottok tiltak utenfor hjemmet.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2025 ble 91 prosent av undersøkelsene behandlet innen fristen, en økning på 8 prosentpoeng fra året før.

For flertallet av barna og familiene som kommer i kontakt med barnevernet, er det tilstrekkelig med hjelpetiltak i hjemmet (hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlast-



Figur 9.7 Utvikling i barnevern

[1] Brudd i tidsseriene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 9.7D. Hjelpetiltak i hjemmet er hovedsakelig råd og veiledning, tilbud om besøkshjem og avlastningstiltak, økonomisk hjelp og deltakelse i ansvarsgruppe og samarbeidsteam. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet forsvarlig hjelp og omsorg.

Helse og omsorg

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Omfanget har økt både i antall brukere som får helse- og omsorgstjenester, og i antall timer som brukes på omsorgstjenestene. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 9.8A og B.

Antall mottakere av helse- og omsorgstjenester har gått ned i 2025, og nedgangen gjelder først og fremst brukere med noe og middels til stort bistandsbehov innenfor hjemmebaserte tjenester. Brukere med omfattende behov for helse- og omsorgstjenester har økt svakt i 2025. Hoveddelen av nedgangen gjelder brukere som bare får helsetjenester i hjemme, de som får både praktisk hjelp og helsetjenester i hjemmet samt de som får bare praktisk hjelp hjemme. Antall timer brukt til helse- og omsorgstjenester har også gått ned fra 2024 til 2025.

I 2015 var 39,1 prosent av mottakerne under 67 år. Denne andelen økte gradvis fram til 2022, men har i perioden fra 2023 til 2025 om lag kommet ned på samme nivå som i 2015. Om lag 70 prosent av timene innen hjemmebaserte tjenester går til de som er under 67 år i 2025. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 9.8C og D.

I perioden 2015–2025 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 9.8A. I 2025 har antall brukere med omfattende bistandsbehov for institusjonsbasert omsorg gått noe ned, mens brukere med omfattende behov innen hjemmebasert omsorg har gått noe opp. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2025. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,9 timer i uka i 2015 til 10,1 timer i 2025. Det er ikke helt rett fram å tolke statistikken i retning av de underliggende årsakene til den observerte utviklingen. Det kan være et element av tilfeldighet, men statistikken sier lite om i hvilken grad det er tilbudet eller behovene som driver endringene.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2025, jf. figur 9.9A. I 2025 økte antall årsverk med i underkant av 3 000 fra 2024. En noe lavere andel av de brukerrettede årsverkene hadde helsefaglig utdanning, og denne trenden har vært nedadgående siden 2021, jf. figur 9.9B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk i tjenesten fra 39 i 2017 til 54,7 i 2025, jf. 9.9C.

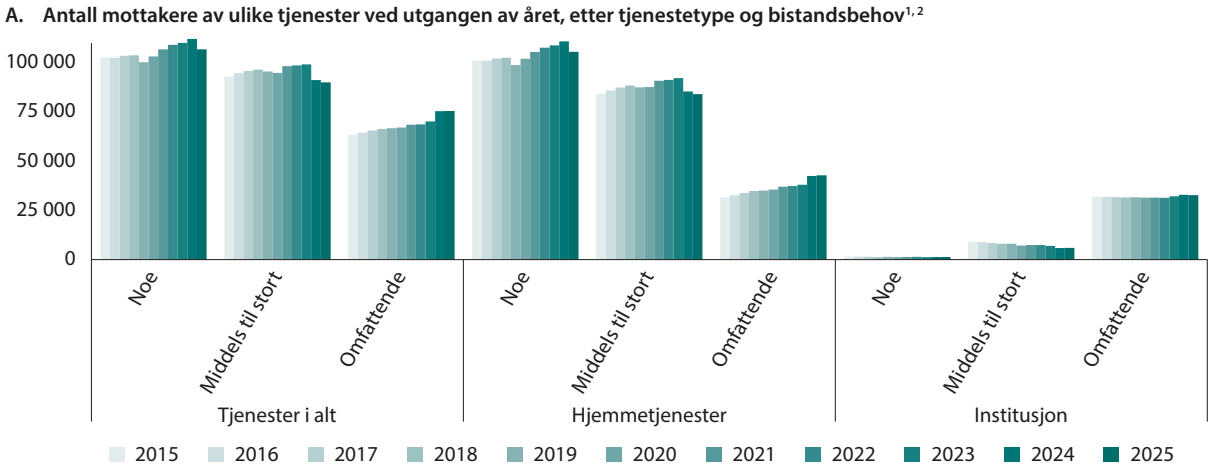
Legedekningen økte litt i 2025, i tråd med det som har vært tendensen i en årrekke. Fysioterapidekningen har derimot holdt seg stabil de siste årene, jf. figur 9.9D. Innen kommunalt psykisk helse- og rusarbeid har det vært en nedgang i årsverk av sykepleiere med videreutdanning i psykisk helsearbeid og/eller rusarbeid i kommunene gjennom de siste fem årene, men det er likevel klart flere enn for ti år siden jf. figur 9.9E. Antall årsverk av øvrig helsepersonell enn sykepleiere per innbygger har derimot økt gjennom hele den siste tiårsperioden med til sammen 33 prosent.

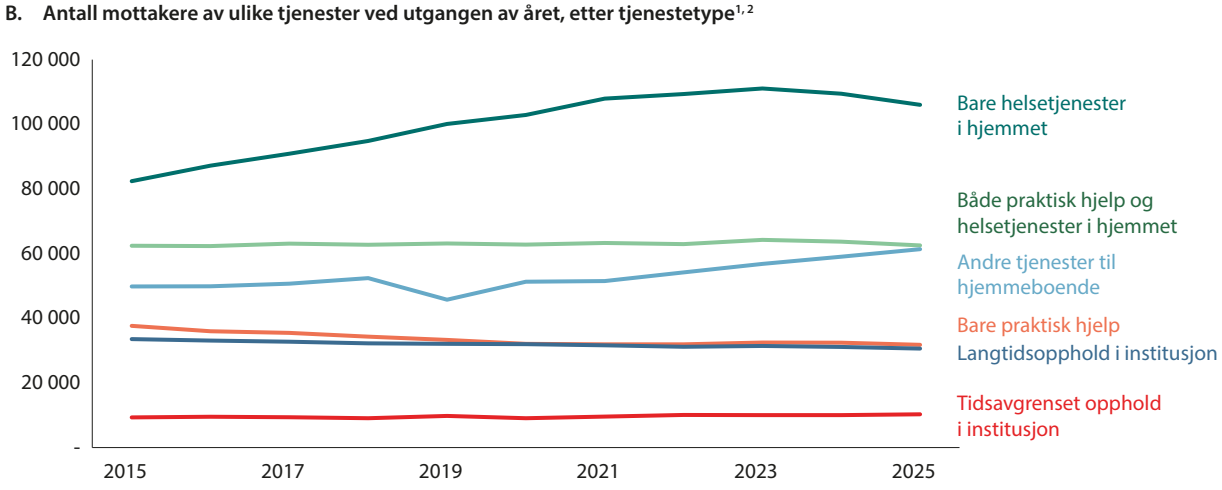
Dekningsgraden for brukere av hjemmetjenester som er 80 år og over er stigende med redusert sentralitet, jf. figur 9.9F. Dekningsgradene for brukere av institusjonstjenester er høyest i de mest sentrale kommunene, men lavest i de med middels sentralitet.

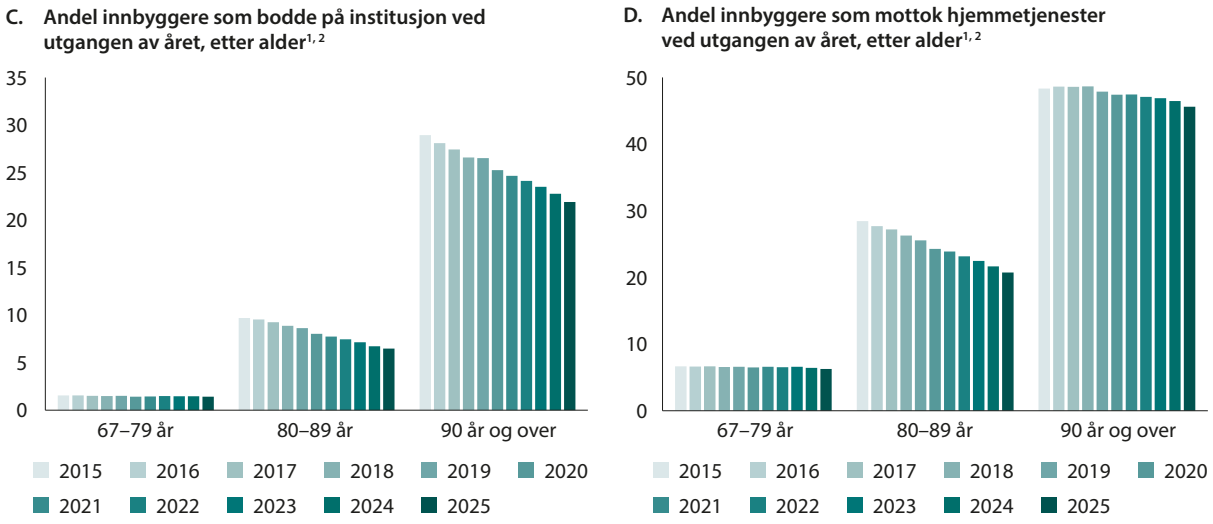
Boligsosialt arbeid

Boligsosialt arbeid omfatter alt kommunene gjør for å sikre vanskeligstilte på boligmarkedet en trygg bosituasjon. Kommunene har ansvar for å gi individuelt tilpasset bistand til vanskeligstilte på boligmarkedet, jf. Lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet. Kommunene har frihet til å vurdere hvordan de skal innrette den boligsosiale innsatsen.

Kommunalt disponerte boliger er et sentralt virkemiddel i det boligsosiale arbeidet til kommunene, og boliger tildeles etter kriterier kommunen bestemmer. Kommunale boliger blir brukt både som omsorgsboliger for personer med ulike oppfølgingstjenester og som boliger til vanskeligstilte med og uten oppfølgingsbehov. Antall kommunalt disponerte boliger har stort sett økt etter





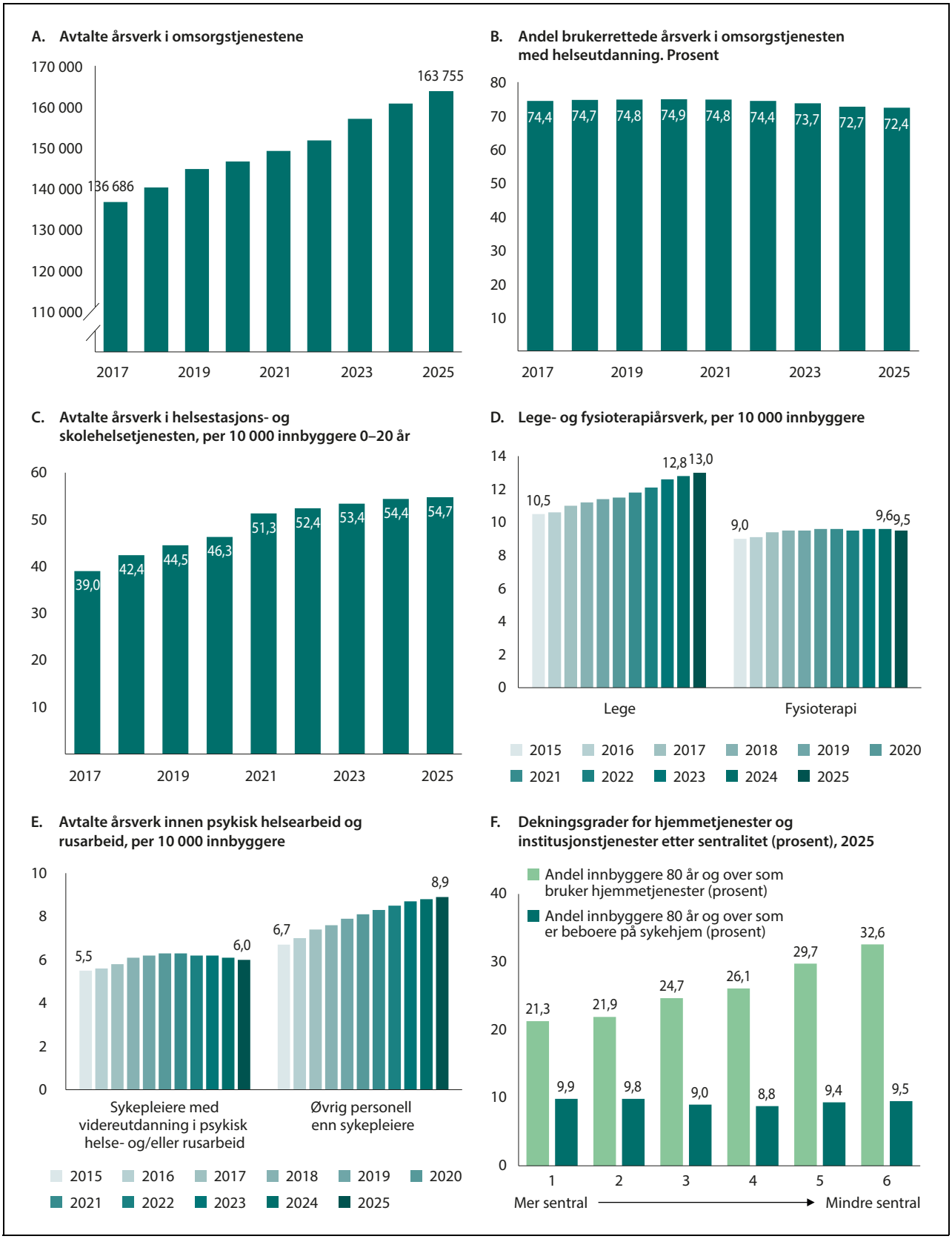


Figur 9.8 Utvikling i omsorgstjenestene

1 Nedgang i antall brukere med hjemmetjenester fra 2018 til 2019 kan for noen kommuner skyldes ny IPLOS-spesifikasjon, der «rehabilitering utenfor institusjon» fra og med 2019 ikke lenger registreres som omsorgstjeneste, men som et kjennetegn ved mottakeren.

2 Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2019: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registeringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå



Figur 9.9 Utvikling i helse- og omsorgstjenestene

[1] I 2025 ble definisjonen av «brukerrettede årsverk» endret for perioden 2015–2024, som har gitt endringer i tallene sammenlignet med tidligere publiserte tall.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2021, men gikk litt ned fra 2024 til 2025, jf. figur 9.10A. Det er variasjon mellom fylkene i antall kommunalt disponerte boliger per innbygger, med høyest andel for kommunene i Finnmark og Nordland og lavest andel for kommunene i Akershus, jf. figur 9.10B. Dette henger blant annet sammen med forskjeller i de lokale leiemarkedene og med hvordan kommunene bruker kommunale boliger som virkemiddel i den sosiale boligpolitikken. Antall søknader om kommunal bolig økte med 1,6 prosent fra 2024 til 2025 etter å ha økt kraftig gjennom de foregående fire årene, jf. figur 9.10C. 32 prosent av de som søkte kommunal bolig i 2025 fikk avslag, en økning på 1,1 prosentpoeng fra året før.

Kommunene gir ulike typer bistand til innbyggerne sine, som for eksempel råd, veiledning og praktisk bistand. Kommunene kan også bruke ulike økonomiske lån- og støtteordninger for å hjelpe folk til å skaffe seg eller beholde en egnet bolig. Fra 2024 til 2025 var det marginalt flere som mottok kommunal bostøtte, mens færre mottok garantier for depositum for å leie bolig, jf. figur 9.10D.

Den mest sårbare gruppen på boligmarkedet er de som verken disponerer egen eller leid bolig. En kartlegging fra 2025 viser at i underkant av 4 200 personer, som tilsvarer 0,75 bostedsløse per 1000 innbyggere, var bostedsløse i uke 48 i 2025[9]. Dette er en økning siden forrige kartlegging i 2020 da det var 0,62 bostedsløse per 1000 innbyggere. I 2025 var 244 personer med barn bostedsløse sammen med sine til sammen 499 barn.

Samferdsel

Fylkeskommunen er en sentral aktør for utvikling av god og sammenhengende infrastruktur og et godt kollektivtransporttilbud. Målt som andel av brutto driftsutgifter, er samferdsel den største fylkeskommunale sektoren etter videregående opplæring, og stod for 39 prosent av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter, inklusive avskrivninger, i 2025.

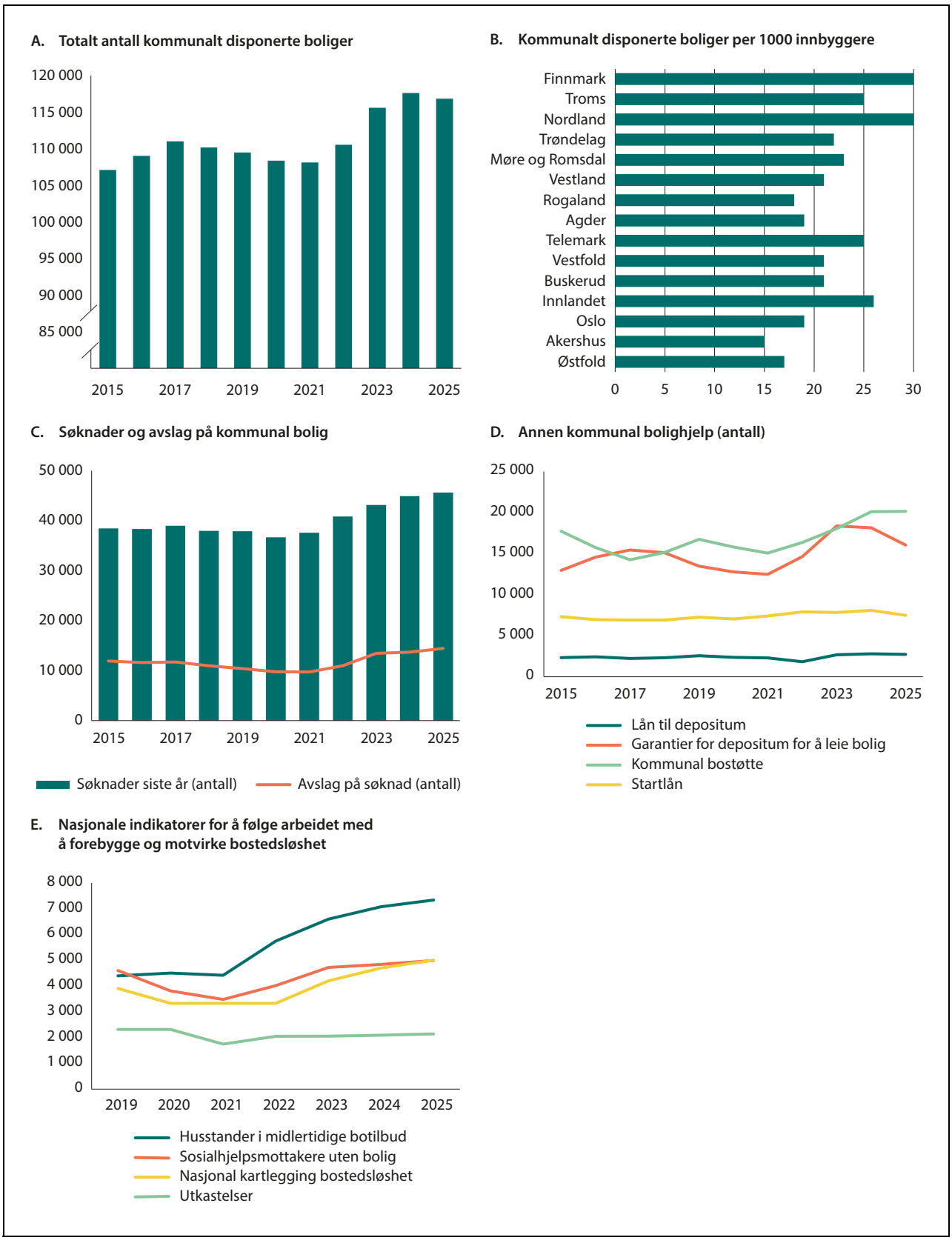
Fylkeskommunene har ansvar for den lokale kollektivtransporten og bestemmer omfanget og billettprisene i sitt fylke. Den eneste lovpålagte transporttjenesten fylkeskommunene har innen samferdselssektoren, er skoleskyss.

I 2025 ble det i landet foretatt om lag 673 mill. kollektivreiser i fylkeskommunal regi (buss, båt, trikk, T-bane og bybane), en økning på 1,5 prosent eller om lag 10 mill. reiser fra 2024. Antall reiser avtok kraftig i perioden 2020–2022 på grunn av koronapandemien, men har siden tatt seg opp igjen og var i 2025 på samme nivå som i 2019 regnet per innbygger. Det er stor variasjon mellom fylkene i antall reiser, og det er Oslo kommune som hadde høyest antall reiser per 1 000 innbygger med om lag 388 000 i 2025, mens Finnmark hadde lavest antall reiser med om lag 23 000 reiser per 1 000 innbygger, jf. vedlegg 6.

Antall elever med rett til skoleskyss er stabilt høyt, men har avtatt det siste tiåret. Hovedregelen er at fylkeskommunen er ansvarlig for all skyss på grunn av lang skolevei, funksjonshemming, midlertidig skade eller sykdom. I 2025 hadde 209 700 elever i grunnskole og videregående opplæring rett til skoleskyss, og om lag 16 prosent, eller i overkant av 33 600, av disse hadde rett til lukket skoleskyss. Det er stor variasjon mellom fylkene i antall elever som har rett til skoleskyss, jf. vedlegg 6.

I 2025 ble det i hele landet foretatt om lag 62 mill. skolereiser, en nedgang på 1,4 prosent fra året før. Antall skolereiser utgjorde om lag 9 prosent av alle kollektivreiser i 2025. Det er også stor variasjon mellom fylkeskommunene i hvor stor andel av alle reiser er skolereiser. I Troms var 5,9 prosent av alle reiser skolereiser, mens tilsvarende tall for Finnmark var 45,9 prosent. I Oslo var det kun 0,2 prosent av alle kollektivreiser skolereiser.

[9] By- og regionforskningsinstitutt NIBR: *Bostedsløse i Norge i 2025*. NIBR-rapport 2026:9.



Figur 9.10 Kommunalt disponerte boliger, søknader og avslag på kommunal bolig

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 1

Historiske nøkkeltall

Tabell 1.1 Netto driftsresultat 1991–2025. Prosent av driftsinntektene [1,2]

	Kommunesektor			
	Netto driftsresultat	Korrigert for mva-kompensasjon fra investeringer[2]	Kommunene inkl. Oslo	Fylkeskommunene
1991	2,4		3,3	0,2
1992	3,0		3,8	1,0
1993	2,5		4,2	0,4
1994	5,1		6,2	2,4
1995	3,2		3,3	3,1
1996	2,9		3,4	1,8
1997	4,6		5,4	2,5
1998	2,0		2,6	0,4
1999	1,0		1,7	-0,7
2000	1,7		2,5	-0,2
2001	0,9		2,0	-1,8
2002[3]	0,6		0,5	8,3
2003[4]	0,3		0,2	0,7
2004[2]	2,9	1,4	2,7	4,3
2005	3,9	2,4	3,9	4,1
2006	6,3	4,9	6,5	5,4
2007	3,1	1,3	2,9	4,0
2008	0,7	-1,0	0,4	2,8
2009	3,4	1,6	3,2	4,5
2010	3,5	1,8	2,6	8,7
2011	3,0	1,4	2,5	5,7
2012	3,5	2,0	3,2	5,2
2013[2]	*3,3*	*1,5*	*2,8*	*5,9*
2014[2]	1,5		1,3	3,1
2015	3,2		3,0	4,6
2016	4,2		4,0	5,0

Tabell 1.1 Netto driftsresultat 1991–2025. Prosent av driftsinntektene [1,2]

	Kommunesektor			
	Netto driftsresultat	Korrigert for mva-kompensasjon fra investeringer[2]	Kommunene inkl. Oslo	Fylkeskommunene
2017	3,9		3,8	4,3
2018	2,8		2,6	3,8
2019	2,0		1,9	2,6
2020	3,1		2,7	5,7
2021	4,7		4,3	7,4
2022	3,5		3,0	6,4
2023	1,3		0,8	4,2
2024	0,1		-0,4	2,8
2025	2,6		2,3	4,3

1 Tallene er oppgitt for kommune- og fylkeskommunekassene (eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper) t.o.m. 2002 og for konserntall (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper f.o.m. 2003). Organisasjonsformene ble innført i 2000, og Statistisk sentralbyrå publiserte statistikk på konsernnivå første gang i 2003.

2 Den generelle kompensasjonsordningen for merverdiavgift ble innført i 2004 og avløste en ordning fra 1995 som var begrenset til visse typer tjenester. Ordningen ble finansiert gjennom et trekk i rammetilskuddet og var provenynøytral på sektornivå. Mens all merverdiavgiftskompensasjon først ble inntektsført i driftsregnskapet, skulle kompensasjon fra investeringer f.o.m. 2014 føres i investeringsregnskapet. Dette reduserte netto driftsresultat (brudd i tidsserien). For å ha en sammenlignbar tidsserie tilbake til 2004, er netto driftsresultat eks. kompensasjonsinnteker fra mva. på investeringer vist i en egen kolonne for årene 2004–2013. Disse tallene vil være direkte sammenlignbare med tallene oppgitt for årene 2014–2025. Både for kommunene og fylkeskommunene utgjorde årlig bidrag fra mva-kompensasjonen fra investeringer mellom 1,4 og 1,8 prosent av driftsinntektene i disse årene.

3 Korrigert for engangsinntekter ved overføring av spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten i 2002. Dersom disse inkluderes, var netto driftsresultat i 2002 på 8,3 prosent for fylkeskommunene og 1,8 prosent for sektoren samlet.

4 Første året med publisering av konserntall. Kassetallene i 2003 var for sektoren, kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 0,6; 0,5 og 1,1 prosent. I årene etterpå var netto driftsresultat for konsern høyere enn for kassetallene, men avviket har blitt mindre over tid. For sektoren samlet var driftsresultatene for kommune- og fylkeskommunekassene i årene 2004-2013 henholdsvis 2,2; 3,6; 5,5; 2,5; 0,4; 3,0; 3,2; 2,5; 3,1; 2,9. Differansen kan i all hovedsak henføres til kommunene. For fylkeskommunene var differansen mellom kasse- og konserntall aldri større enn 0,1 prosentpoeng.

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

Tabell 1.2 Disposisjonsfond og langsiktig gjeld 2003–2025. Prosent av driftsinntektene [1,2,3]

	Disposisjonsfond			Langsiktig gjeld		
	Kommune-sektor	Kommunene inkl. Oslo	Fylkes-kommunene	Kommune-sektor	Kommunene inkl. Oslo	Fylkes-kommunene
2003	1,8	1,5	3,4	71,6	78,2	36,8
2004	3,3	3,2	3,6	76,6	82,9	39,2
2005	4,8	4,6	6,1	79,5	86,0	41,1
2006	7,8	7,8	8,0	78,1	84,1	42,6
2007	6,9	6,8	7,2	80,1	85,4	48,7
2008	5,2	5,0	6,5	82,0	87,0	51,8
2009	5,8	5,6	7,0	84,0	88,7	55,9
2010	6,3	5,9	8,5	87,6	93,9	54,5
2011	6,4	6,0	8,7	89,7	94,9	61,9
2012	6,8	6,4	8,8	83,8	87,7	62,8
2013	6,8	6,6	8,0	87,2	91,1	66,0
2014	6,9	6,6	8,7	91,6	95,2	72,0
2015	8,2	7,8	10,3	94,9	98,9	73,3
2016	10,2	10,0	11,2	95,5	98,9	76,4
2017	11,4	11,4	11,6	95,6	98,6	78,8
2018	12,2	12,2	12,7	98,8	101,8	81,7
2019	11,9	11,8	12,3	103,2	106,7	82,9
2020	11,8	11,5	13,0	106,4	111,6	78,5
2021	13,8	13,4	15,8	104,7	109,8	77,2
2022	14,9	14,7	16,1	105,2	110,3	77,0
2023	13,6	13,2	15,3	106,7	112,0	77,7
2024	11,3	11,0	12,9	108,5	114,2	76,8
2025	11,5	11,3	12,8	107,9	114,2	73,5

[1] Tallene er inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.
[2] Langsiktig gjeld er eks. pensjonsforpliktelser.
[3] Akkumulerte merforbruk er trukket fra disposisjonsfondene.
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 1.3 Noen hovedstørrelser for kommunesektoren

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024[1]	2025[1]
Kommunalt konsum i pst av BNP Fastlands-Norge	11,7	12,2	13,1	13,1	13,4	13,4	13,4	13,4	13,5	13,7	13,9	13,9	13,8	14,3	14,2	13,4	13,8	13,9	13,9
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP Fastlands-Norge[2]	14,9	15,2	16,5	16,7	17,0	17,1	17,1	17,1	17,4	18,1	18,3	18,0	17,8	18,5	18,5	17,3	17,4	17,7	18,0
Utførte timeverk i kommune-sektoren, pst. av landet	16,1	16,2	16,9	17,2	17,4	17,3	17,4	17,3	17,3	17,7	17,9	17,9	17,8	18,1	18,1	17,7	17,6	17,8	17,7
Sysselsatte personer i kommune-sektoren, pst. av total	19,1	19,0	19,4	19,8	19,9	19,9	19,9	19,8	19,8	20,0	20,0	20,0	19,9	20,1	20,1	19,5	19,4	19,5	19,4
Utførte timeverk i kommune-sektoren, pst. endring	4,2	4,1	2,6	2,2	2,8	1,1	0,9	0,6	1,0	2,5	1,7	1,7	1,1	-0,7	2,3	1,2	0,0	1,3	0,0
Bruttorealinvesteringer, pst. volumendring	16,0	6,0	11,0	6,9	-3,3	-2,3	7,6	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	9,0	-2,8	-6,6	5,1	-2,0	3,6	-7,6
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	13,1	13,5	13,8	14,1	13,4	12,6	13,1	13,2	13,3	14,0	13,1	14,2	15,3	14,6	13,4	14,2	14,0	14,2	12,9
Produktinnsats, pst. volum-endring	2,8	4,3	10,2	3,1	1,6	0,6	3,4	2,9	5,3	0,4	4,3	1,6	2,5	-0,4	7,2	0,8	5,4	-1,2	-0,5
Nettofinansinvesteringer, pst. av inntekter	-4,4	-8,4	-8,2	-6,8	-4,9	-4,4	-5,7	-6,1	-3,7	-2,9	-2,4	-4,3	-6,2	-4,9	-2,4	-3,4	-6,1	-7,8	-4,3
Netto gjeld uten pensjons-reserver, pst. av inntekter	20,0	31,2	33,7	37,3	41,5	39,5	41,6	45,8	44,6	43,7	42,7	43,6	46,6	47,5	46,0	47,1	52,9	57,2	56,3

[1] Foreløpige tall.

[2] Løpende inntekter ekskludert formuesinntekter.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Vedlegg 2

Effektivitet i kommunale tjenester

Lars-Erik Borge og Mads Fjeld Wold, Senter for økonomisk forskning (SØF), NTNU Samfunnsforskning AS

Nær 1/5 av de sysselsatte i Norge jobber i kommunesektoren, og det er derfor viktig at kommunene bruker ressursene sine til det beste for innbyggerne. Behovet for kommunale tjenester som omsorgstjenester vil framover bli stadig større samtidig som det vil være begrenset rom for økning i kommunale budsjetter. Gjennom effektivisering kan den kommunale tjenesteproduksjonen økes utover det som følger av inntektsveksten.

Dette vedlegget presenterer oppdaterte beregninger av effektivitet i kommunale tjenester. I tillegg til sektorvise analyser av barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, beregnes en indikator for samlet effektivitet i disse tre sektorene. Analysene viser omtrent uendret samlet effektivitet fra 2024 til 2025, og et samlet effektiviseringspotensial på omtrent 17 prosent.

Det er vanskelig å måle produksjonen av tjenester som ikke omsettes i et marked og hvor heller ikke kvaliteten er lett å måle. Generelt kan det i denne type analyser være et motsetningsforhold i tolkningen av resultatene om i hvilken grad de indikerer høy(ere) effektivitet eller lav(ere) kvalitet. I våre analyser antar vi at dette problemet er minst i grunnskolen, hvor det finnes gode mål på læringsutbytte, men større i barnehage og pleie og omsorg hvor det i mindre grad finnes gode mål på kvalitet. I barnehage og grunnskole er det innført bemanningsnormer med sikte på å heve kvalitet og læringsutbytte.

Effektivitetsanalysen gir et utgangspunkt for vurdering av effektivitet i kommunene samlet, i grupper av kommuner og i noen grad for enkeltkommuner. For at den enkelte kommune skal få en riktig forståelse av potensialet for effektivisering i tjenesteproduksjonen, må disse analysene suppleres med egne vurderinger.

1 Innledning

Så lenge kvaliteten opprettholdes, er det lett å argumentere for effektivisering av kommunal tjenesteproduksjon. Moderne teknologi og annen kunnskap gjør potensialet for slike effektiviseringsgevinster større over tid. Det foregår derfor et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid for å frigjøre ressurser for å kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Det er imidlertid vanskelig å måle forbedringene. Produksjon er generelt vanskelig å tallfeste i offentlig sektor og effektivitet enda vanskeligere. Det har blant annet sammenheng med at det for de fleste offentlige tjenester ikke er noe marked hvor kjøpere indikerer hvor mye de verdsetter produktene gjennom den prisen de er villige til å betale.

Formålet med analysene som presenteres i dette vedlegget er å få mer kunnskap om effektiviteten og effektivitetsutviklingen for de kommunale tjenestene. Vedlegget er i hovedsak basert på data for 2024 og 2025, men gir også informasjon om effektivitetsutviklingen i perioden 2008–2025. I tillegg presenterer vi analyser som søker å identifisere faktorer som kan forklare forskjeller i effektivitet.

For kommunene blir resultatene først interessante når det blir presentert tall for hver enkelt kommune. Kommunene kan se hvordan de utvikler seg over tid, og benytte analysene til å se hvordan de ligger an i forhold til sammenlignbare kommuner. Dermed kan kommunene bruke resultatene som et utgangspunkt i sitt eget effektiviseringsarbeid og vurdering av egne tjenester. Tall for enkeltkommuner vises i digitalt vedlegg og legges ut på Kommunal- og distriktsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no/kommunedata.

2 DEA-metoden

Analysene i dette vedlegget er gjort ved bruk av DEA-analyse (*Data Envelopment Analysis*). Dette er den mest utbredte analyseteknikken i studier av offentlig sektors effektivitet.[1] Beste observerte

[1] Metoden ble opprinnelig utledet av Charnes mfl. (1978). Mergoni mfl. (2024) gir en oversikt over vitenskapelige metoder på feltet.

praksis identifiseres, og de andre enhetene måles mot denne. Metoden beregner relativ effektivitet mellom enheter hvor produksjonsprosessen inkluderer flere innsatsfaktorer og flere produkter, og hvor det er vanskelig å fordele innsatsfaktorbruken mellom de ulike produktene.

Måler beste observerte praksis

Enhetenes effektivitet vurderes mot hverandre ved at enhetene med høyest målt effektivitet (beste observerte praksis) utgjør et referansesett som de andre enhetene måles mot. Effektivitetsscorene ligger mellom 0 og 1, og en verdi på 1 betyr at enheten representer beste observerte praksis.[2] Metoden gir ikke informasjon om det reelle effektiviseringspotensialet for enhetene med høyest målt effektivitet, men indikerer noe om potensialet til de øvrige enhetene.

Tar hensyn til stordriftsfordeler og smådriftsulemper

I analyser av kommunesektoren er det av stor betydning om det tas hensyn til stordriftsfordeler og smådriftsulemper. I DEA-analysen er dette et spørsmål om det skal antas konstant eller variabelt skalautbytte. Kommunene er av svært ulik størrelse, og små kommuner kan oppleve skalaulemper i tjenesteproduksjonen. I inntektssystemet for kommunene legges det for eksempel til grunn at små kommuner har skalaulemper innen administrasjon, grunnskole, primærhelsetjeneste og pleie og omsorg. Det antas derfor variabelt skalautbytte i samtlige sektorer i dette vedlegget.

Begrensninger og svakheter

Som alle andre metoder har DEA-metoden begrensninger og svakheter. For det første vil datakvaliteten begrense kvaliteten på analysene. Metoden er spesielt følsom for målefeil knyttet til ekstreme observasjoner. For eksempel vil en kommune som kommer ut som effektiv fordi innsatsfaktorbruken er undervurdert, medføre at beregnet effektivitet i andre kommuner undervurderes fordi referansefronten feilaktig flyttes utover.

For det andre er det i flere sektorer krevende å finne gode indikatorer som er anvendelige og reflekterer effektene av tjenestene på brukerne og/eller kvaliteten i tjenestene. Innen grunnskole er det gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen slik som skolebidrag og læringsmiljø. Dermed sier analysen noe om effekten tjenestetilbudet har på brukerne. I barnehage og pleie og omsorg finnes det foreløpig ikke tilsvarende data.

Analyse basert på data for 2024 og 2025

Analyseopplegget innebærer at vi først utfører sektorvise DEA-analyser basert på data for 2024 og 2025 innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. Vi beregner en felles referansefront for de to årene, det vil si at fronten inneholder observasjoner fra begge år og at vi antar at produksjonsmulighetene er de samme i begge årene. Hver enkelt kommune vil da få beregnet en effektivitetsscore for hvert av de to årene. Fordi vi beregner effektivitet i forhold til samme referansefront, vil endringer i effektivitetsscore gi uttrykk for kommunens endring i beregnet effektivitet fra ett år til det neste, og ikke endringer i fronten.

Videre beregner vi med utgangspunkt i de sektorvise effektivitetsscorene en indikator for samlet effektivitet for den enkelte kommune. Indikatoren for samlet effektivitet er et veid gjennomsnitt av de sektorvise effektivitetsscorene med sektorenes budsjettandeler nasjonalt i 2025 som vekter.[3]

Tabell 2.1 gir en oversikt over innsatsfaktorer og produkter for sektorene som inngår i analysen. Produktmålene i barnehage og grunnskole omfatter kun barn i kommunale barnehager og elever i kommunale grunnskoler. Av den grunn benytter vi et utgiftsbegrep (korrigerte brutto driftsutgifter) som bare omfatter kommunale virksomheter. Produksjonsindikatorene i pleie og omsorg omfatter all virksomhet finansiert av kommunen, og vi har derfor ikke gjort tilsvarende korrigering der.

Alle utgifter er i faste 2024-priser omregnet med den kommunale deflatoren. I tillegg er utgiftene i grunnskole og pleie og omsorg korrigert for bosettingsmønster ved bruk av delkostnadsnøklene i inntektssystemet.

I barnehage måles produksjonen ved avtalte oppholdstimer. For å hensynta at de yngre barna er mer ressurskrevende enn de eldre, skiller vi mellom barn 0–2 år og 3–5 år.

---

[2] I analysene beregnes såkalt bootstrappede effektivitetsscorer, noe som i praksis innebærer at ingen kommuner vil ha en effektivitetsscore på 1.

[3] På denne måten unngår vi at lokale prioriteringer påvirker beregningen av samlet effektivitet. Vi bruker en felles vekt for begge årene for at den beregnede endringen i samlet effektivitet *ikke* skal reflektere endringer i nasjonale vekter mellom årene. Siden vektene endrer seg svært lite på nasjonalt nivå, har dette i praksis lite å si.

Tabell 2.1 Innsatsfaktorer og produkter i de sektorvise DEA-analysene

Sektor	Innsatsfaktor	Produkter
Barnehage	Korrigerte brutto driftsutgifter (faste priser) fratrukket arbeidsgiveravgift og pensjon	Oppholdstimer 0–2 år i kommunale barnehager Oppholdstimer 3–5 år i kommunale barnehager
Grunnskole	Korrigerte brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og pensjon (Utgiftene er i faste priser og korrigert for bosettingsmønster ved bruk av delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet)	Skolebidrag småskoletrinnet Skolebidrag mellomtrinnet Skolebidrag ungdomstrinnet Læringsmiljø Elever Elever i SFO
Pleie og omsorg	Brutto driftsutgifter fratrukket arbeidsgiveravgift og pensjon (Utgiftene er i faste priser og korrigert for bosettingsmønster ved bruk av delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet)	Liggedøgn i institusjoner Institusjonsbeboere med omfattende bistandsbehov Enerom i institusjon Timer til hjemmesykepleie Timer til praktisk bistand Timer til aktivisering

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

I grunnskolen benytter vi skolebidrag, publisert av Utdanningsdirektoratet, som indikator for læringsutbytte på småskole- og mellomtrinnet. Skolebidrag på småskoletrinnet er basert på nasjonale prøver i 5. trinn, mens skolebidrag på mellomtrinnet er basert på nasjonale prøver i 8. trinn. Elevenes resultater er blant annet korrigert for foreldrenes utdanning, innvandrerbakgrunn og husholdningsinntekt. For resultatene fra nasjonale prøver i 8. trinn er det i tillegg kontrollert for resultatene på nasjonale prøver i 5. trinn.

Koronapandemien medførte at eksamener i grunnskolen ble avlyst våren 2020, 2021 og 2022. SSB beregner skolebidrag basert på sammenslåtte årganger, og derfor har ikke skolebidragsindikatoren blitt publisert mellom 2020 og 2023, og vi har for analysene i perioden 2020–2024 derfor benyttet oss av grunnskolepoeng korrigert for sosioøkonomiske variabler. I år er derimot indikatoren tilgjengelig for begge analyseårene, og vi har erstattet indikatoren for korrigerte grunnskolepoeng med skolebidragsindikatoren på ungdomstrinnet.

I grunnskolen inngår også læringsmiljø som produktindikator. Indikatoren er basert på Elevundersøkelsen og fanger opp trivsel, elevdemokrati og medvirkning. Siden SFO betraktes som en del av grunnskolen, inngår antall elever i SFO som produktindikator.

I pleie og omsorg måler vi produksjonen i hjemmetjenesten ved timer praktisk bistand og hjemmesykepleie og i institusjonsomsorgen ved liggedøgn, enerom og beboere med omfattende bistandsbehov. I tillegg måler vi timer til aktivisering, som inkluderer støttekontakt og dagaktivitetstilbud.

3 Resultater for 2024–2025

Resultatene fra DEA-analysene av de tre sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, samt samlet effektivitet, er vist i Tabell 2.2. Det veide gjennomsnittet for samlet effektivitet er omtrent 0,83 både i 2024 og 2025. Det kan tolkes som at ressursbruken kan reduseres med omtrent 17 prosent uten at målt produksjon reduseres. Beregnet effektivitet er tilnærmet uendret mellom 2024 og 2025 i alle sektorene.[4]

Figur 2.1 viser fordelingene av effektivitetsscorene for enkeltsektorene og samlet effektivitet. Det framgår at variasjonen er minst i barnehage og grunnskole og størst i pleie og omsorg. Videre er variasjonen mellom kommunene betydelig mindre for samlet effektivitet enn for de sektorvise

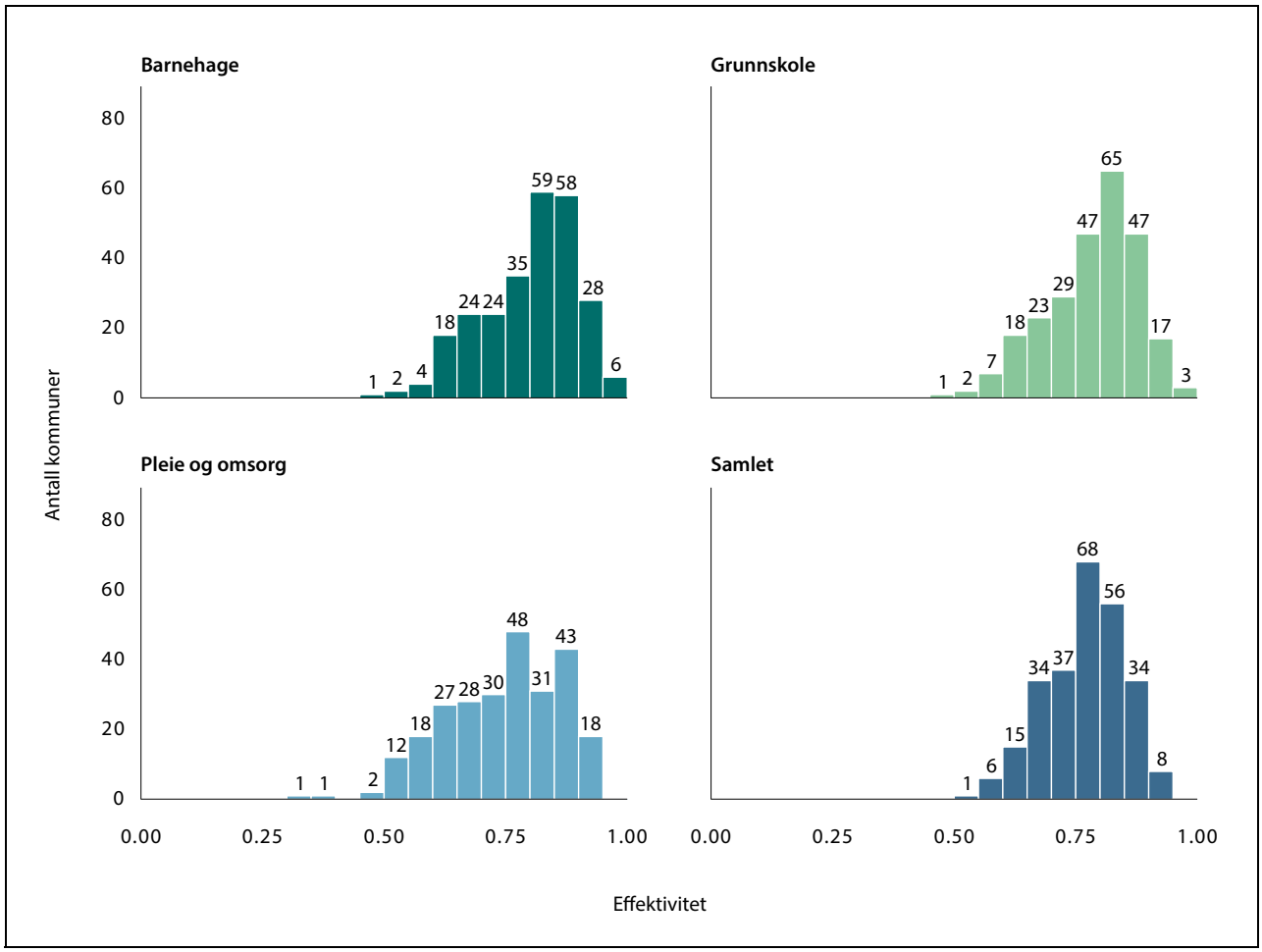
[4] Det vises til avsnitt 2.4 i dette vedlegget, som dekker en lengre tidsperiode (2008–2025) for nærmere omtale av utviklingen over tid.

Tabell 2.2 Deskriptiv statistikk for samlet effektivitet og de underliggende DEA-analyser

Sektor	År	Snitt	Vektet snitt[1]	Min.	1. kvartil	3. kvartil	Maks.
Barnehage	2024	0,804	0,856	0,482	0,747	0,877	0,982
	2025	0,798	0,855	0,485	0,733	0,870	0,979
Grunnskole	2024	0,786	0,852	0,516	0,717	0,859	0,977
	2025	0,786	0,847	0,491	0,733	0,851	0,974
Pleie og omsorg	2024	0,743	0,801	0,306	0,662	0,837	0,949
	2025	0,744	0,802	0,313	0,655	0,845	0,941
Samlet	2024	0,767	0,827	0,534	0,717	0,826	0,926
	2025	0,767	0,825	0,521	0,707	0,825	0,932

[1] Vektet gjennomsnitt bruker befolkningsandeler. Samlet effektivitet er et veid gjennomsnitt av effektivitetsscorene for barnehage, grunnskole og pleie og omsorg med budsjettandeler for 2025 som vekter. Beregningene omfatter de 259 kommunene som har rapportert tilstrekkelig med data til å få beregnet effektivitet i de tre sektorene for begge år.

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)



Figur 2.1 Frekvensfordeling for samlet effektivitet og de underliggende DEA-analysene, 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

effektivitetsscorene. Lavere variasjon i samlet effektivitet er et uttrykk for at det er få kommuner som er «dårlige i alt» og få som er «gode i alt».

4 Effektivitetsutvikling 2008–2025

Figur 2.2 viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden 2008–2025. Figuren er basert på prosentvis endring i de befolkningsvektede gjennomsnittene for de enkelte år i hver sektor, rapportert i tabell 2.2 over. Utviklingen fanger derfor både opp endringer i målt effektivitet og endringer i fordeling av befolkning på tvers av kommunene. Argumentet for å gjøre det på denne måten er at vi ønsker å ta hensyn til såkalte sammensetningseffekter. Et eksempel er at kommuner med mange innbyggere, som gjennomgående har høy effektivitet (se figur 2.3), lenge har hatt høyere prosentvis vekst i innbyggertallet enn kommuner med færre innbyggere. Hvis vi ikke tok hensyn til sammensetningseffekter, ville vi undervurdert effektivitetsutviklingen i kommunene.[5]

[5] Et alternativ er å beregne endring i gjennomsnittet mellom to år ved bruk av faste befolkningsvekter. Da vil vi kun fange opp endringer i målt effektivitet, og vil ikke ta hensyn til at den effektive delen av kommue-Norge, målt i antall innbyggere, kan ha vokst mellom årene.

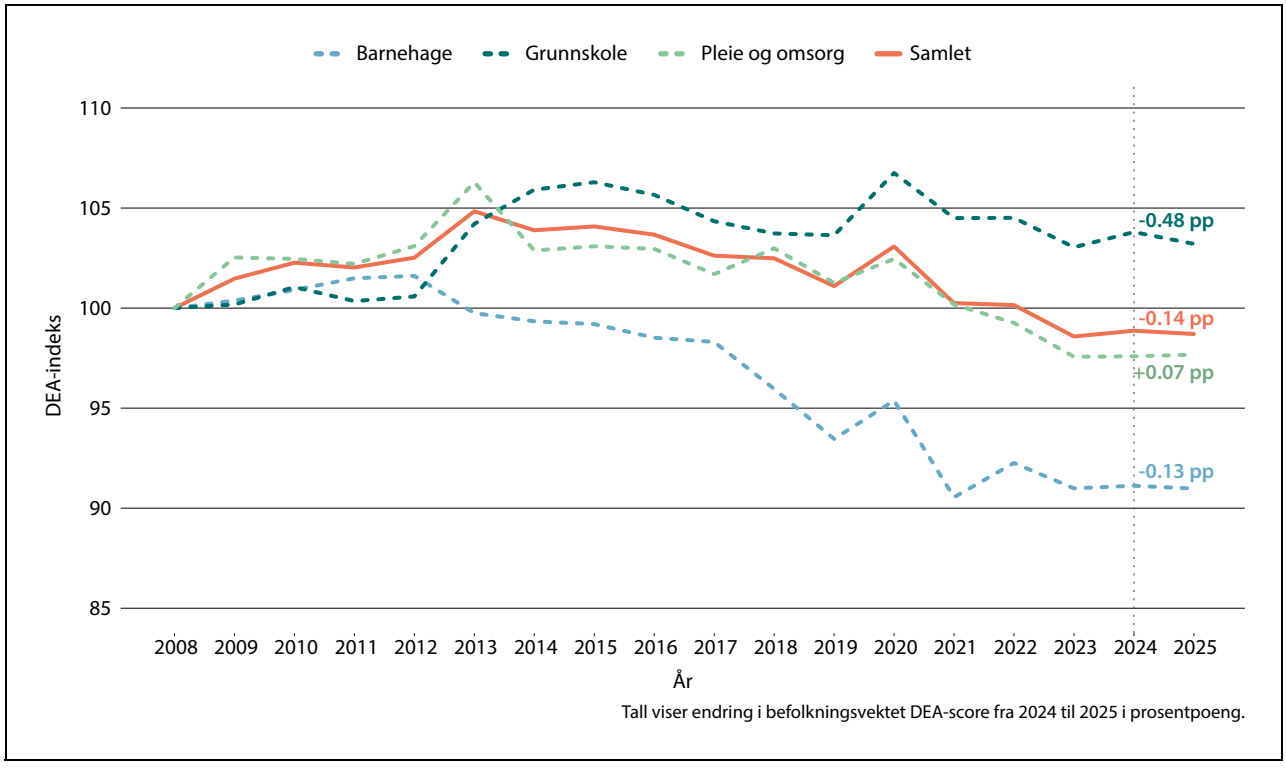
Mellom 2024 og 2025 økte effektiviteten i pleie- og omsorgssektoren (0,07 prosentpoeng), mens den sank i grunnskole- og barnehagesektoren (-0,48 og -0,13 prosentpoeng). Samlet effektivitet sank med 0,14 prosentpoeng. Samtidig er endringene såpass små at dersom man tar hensyn til at estimatene er heftet med usikkerhet, er det trolig rimelig å si at effektiviteten er tilnærmet uendret mellom 2024 og 2025.

I årene 2008–2013 var det en økning i samlet effektivitet. Økningen kan ha sammenheng med flere forhold. Én mulig forklaring er at inntektsveksten var relativt lav i denne perioden og at mange kommuner samtidig iverksatte tiltak for å øke effektiviteten. På den andre siden kan utviklingen ha sammenheng med at (den uobserverte) kvaliteten i tjenestene ble redusert når inntektsveksten var lav.

Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. For barnehage og grunnskole skyldes dette trolig innføring av bemanningsnormer for å øke kvaliteten i barnehage og å øke elevenes læringsutbytte i grunnskolen.

Effektivitetsutviklingen etter 2020

Utviklingen i årene 2020–2022 har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapande-



Figur 2.2 Beregnet effektivitet 2008–2025, 2008=100

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

mien, og den målte effektivitetsutviklingen sier trolig lite om den underliggende utviklingen. Figur 2.2 indikerer at effektivitetsnivået var lavere i årene etter 2023 enn før pandemien (2019).

Det er mulig at pandemien var et så stort sjokk at det er lite meningsfullt å sammenlikne effektivitetsnivået før og etter. Som en del av årets effektivitetsanalyser har vi beregnet effektivitetsutviklingen mellom 2019 og 2025 ved bruk av samme modellspesifikasjon som presentert i tabell 2.1, men ved bruk av en annen tilnærming, for å undersøke om den samsvarer med utviklingen vi har målt gjennom de årlige analysene.[6] Disse nye analysene er basert Malmquist metoden (Malmquist, 1953), hvor vi ikke legger til grunn at fronten ligger fast mellom 2019 og 2025.

Resultatene fra det alternative beregningsopplegget viser en nedgang i samlet effektivitet mellom 2019 og 2025, og speiler dermed utviklingen vi har målt gjennom de årlige analysene i denne perioden, illustrert i figur 2.2. Derimot finner vi i det alternative opplegget at utviklingen i samlet effektivitet er drevet av en nedgang i effektivitet i grunnskole og pleie og omsorg, mens vi måler økt effektivitet for barnehagesektoren.[7]

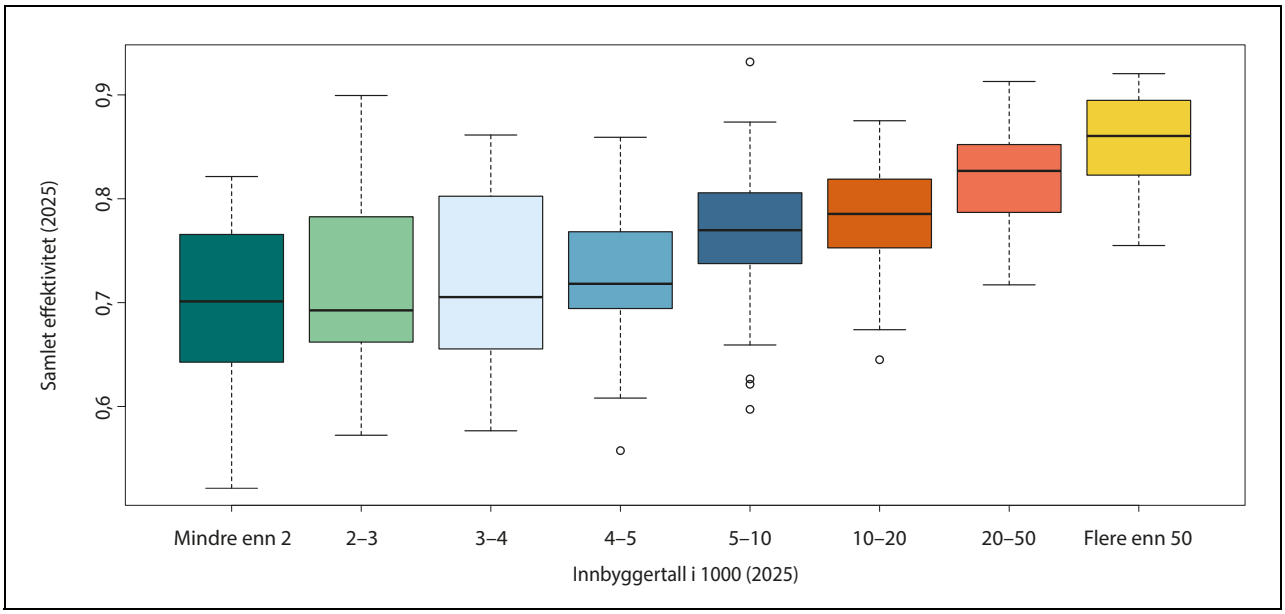
Forklaring av forskjeller i effektivitet

Det er av stor interesse å undersøke hva som kan forklare forskjeller i effektivitet mellom kommuner. I det følgende belyser vi problemstillingen på to ulike måter. Først presenterer vi boksplott som viser sammenhengen mellom samlet effektivitet og hhv. innbyggertall og inntektsnivå. Deretter utfører vi mer omfattende regresjonsanalyser med flere forklaringsvariabler. I regresjonsanalysene analyser vi både samlet og sektorvis effektivitet. Det understrekes at resultatene ikke kan tolkes som kausale sammenhenger.

Figur 2.3 viser et boksplott for samlet effektivitet for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Figuren viser at median effektivitet, representert ved den tykke, horisontale sorte linjen, er nokså stabil for kommuner med under 5000 innbyggere. Deretter øker effektiviteten med økende innbyggertall. Dette er ikke uttrykk for stordriftsfordeler siden det tillates variabelt skalautbytte i de underliggende DEA-analysene. Denne gevinsten kommer i tillegg til tradisjonelle stordriftsfordeler. Det framgår av figuren at variasjonen i samlet effektivitet er stor blant kommuner med færre enn 50 000 innbyggere og minst i kommuner med over 50 000 innbyggere.

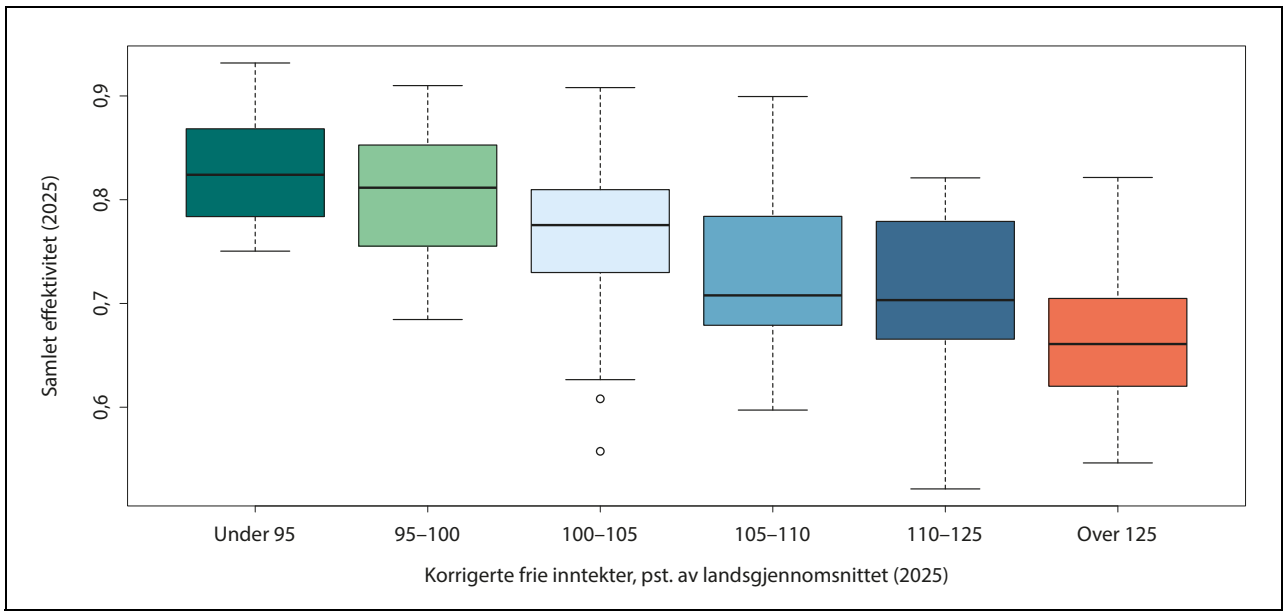
6 I de opprinnelige analysene for årene 2018-2019 og 2019-2020 var modellspesifikasjonen en annen en den som brukes i dette vedlegget.

7 For det alternative opplegget finner vi for samlet effektivitet en nedgang i indeksverdi på 3.3 mellom 2019 og 2025, mens forskjellen mellom indeksverdien i 2019 og 2025 i det tradisjonelle opplegget er på -2.3. For barnehage måler vi en oppgang på bortimot 2 indekspoeng, mot en nedgang på -2.7 i det tradisjonelle opplegget.



Figur 2.3 Boksplott for samlet effektivitet, kommunene gruppert etter antall innbyggere, 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)



Figur 2.4 Boksplott for samlet effektivitet, kommunene gruppert etter inntektsnivå, 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

Figur 2.4 viser et boksplott for samlet effektivitet for kommunene gruppert etter inntektsnivå. Det inntektsbegrepet som benyttes er utgiftskorrigerte frie inntekter som inkluderer rammetilskudd, ordinære skatteinntekter, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, produksjonsavgift på vindkraft og havbruksinntekter, målt i prosent av landsgjennomsnittet.[8]

Dersom dette inntektsbegrepet legges til grunn, er kommuner med lavt inntektsnivå gjennomgående mer effektive enn kommuner med høyt inntektsnivå. Det er flere mulige forklaringer på denne sammenhengen. En forklaring kan være at kommuner med lavt inntektsnivå tvinges til å være mer effektive for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. En annen forklaring er at kommuner med høyt inntektsnivå kan prioritere høy kvalitet som i liten grad fanges opp av produktindikatorene.

Regresjonsanalyser

Det er en betydelig litteratur som undersøker faktorer som kan være assosiert med effektivitet i kommunene, både i Norge og internasjonalt. For eksempel studerer De Borger mfl. (1994) og Geys mfl. (2010) hhv. belgiske og tyske kommuner hvor de benytter DEA-score som avhengig variabel. Det er fire norske studier som er særlig relevante, blant annet fordi DEA-score er avhengig variabel. Borge og Naper (2006) analyserer ungdomsskolen og finner at høye kommunale inntekter, høy grad av partifragmentering og høy andel sosialister i kommunestyret er assosiert med lav effektivitet. Borge og Haraldsvik (2009) analyserer pleie og omsorg og finner også at høye kommunale inntekter og høy partifragmentering er assosiert med lav effektivitet. Borge og Hopland (2018) og Borge mfl. (2024) finner at høye kommunale inntekter er assosiert med lav effektivitet, mens effekten av partifragmentering er mer blandet. Den første studien finner ingen signifikant sammenheng mellom effektivitet og partifragmentering, mens den siste studien finner at partifragmentering er assosiert med høy samlet effektivitet. Altså det motsatte av studiene fra 2006 og 2009. I lys av at de ikke finner signifikante sammenhenger i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg legger de ikke stor vekt på sammenhengen mellom partifragmentering og samlet effektivitet.

I tabell 2.3 presenterer vi et sett av regresjonsanalyser med samlet og sektorvis effektivitet som avhengige variabler. Modellene er estimert med minste kvadraters metode (OLS) med robuste standardavvik. Effektivitetsdataene er fra 2025 og tar verdier mellom null og en. Blant forklaringsvariablene kan det skilles mellom økonomiske, politiske, demografiske og strukturelle variabler.

De økonomiske variablene som inngår er utgiftskorrigerte frie inntekter, Robek-status, dis-

[8] Det ses bort fra fordelen av den geografisk differensierte arbeidsgiveravgiften fordi utgiftsbegrepet vi bruker i effektivitetsanalysene er eksklusive arbeidsgiveravgift.

posisjonsfond, netto driftsresultat og renteeksponert gjeld. De utgiftskorrigerte frie inntektene er definert på samme måte som i figur 2.4, men er her målt i 10 000 kroner per innbygger. Robekstatus er operasjonalisert som en dummy-variabel som tar verdien 1 hvis kommunen var oppført i Robek i 2025. Disposisjonsfond, netto driftsresultat og renteeksponert gjeld er målt som andel av brutto driftsinntekter og er lagget ett år. Begrunnelsen for å lagge er blant annet at politikerne har begrenset informasjon om disse størrelsene når de vedtar budsjettet for kommende år.

Vi har inkludert to politiske variabler som fanger opp partifragmentering og ideologiske forskjeller (Fiva mfl., 2023). Partifragmentering operasjonaliseres som effektivt antall partier. Effektivt antall partier er høyere jo flere partier som er representert i kommunestyret og jo mer jevnstore partiene er. Ideologi ivaretas ved andel representanter fra sosialistiske partier i kommunestyret, dvs. Arbeiderpartiet og partier til venstre for Arbeiderpartiet.[9]

I tillegg kontrollerer vi for alderssammensetning målt ved andelen innbyggere i barnehage-

[9] Det betyr at Senterpartiet ikke regnes som et sosialistisk parti. Selv om Senterpartiet på nasjonalt nivå samarbeider med de andre rødgrønne partiene, er det mer vanlig at partiet samarbeider med andre borgerlige partier på lokalt nivå.

Tabell 2.3 Estimeringsresultater med samlet og sektorvis effektivitet som avhengige variabler, 2025. Andeler måles mellom 0 og 1. En endring på ett prosentpoeng for en andel tilsvarer derfor en endring på 0,01

	Samlet	Barnehage	Grunnskole	Pleie og omsorg
Korrigerte frie inntekter per innbygger (10 000 kr)	-0,034*** (-6,438)	-0,037*** (-4,576)	-0,034*** (-4,563)	-0,033*** (-5,214)
Robek	-0,012 (-1,092)	0,015 (0,763)	0,008 (0,483)	-0,034 (-1,329)
Disposisjonsfond lagget (andel)	0,031 (0,731)	0,065 (1,328)	0,049 (0,837)	0,007 (0,107)
Netto driftsresultat lagget (andel)	0,065 (0,336)	-0,128 (-0,596)	0,123 (0,510)	0,100 (0,363)
Renteeksponert gjeld lagget (andel)	-0,015 (-0,774)	0,010 (0,409)	-0,045* (-1,883)	-0,006 (-0,169)
Partifragmentering	0,018*** (4,692)	0,012*** (2,915)	0,010** (2,417)	0,025*** (3,783)
Andel representanter fra partier på venstresiden	0,067* (1,814)	0,018 (0,387)	0,035 (0,712)	0,104 (1,577)
Andel innbyggere 0–5 år	0,901 (1,088)	2,220** (2,188)	1,282 (1,021)	0,188 (0,138)
Andel innbyggere 6–15 år	0,372 (0,791)	-0,472 (-0,767)	0,441 (0,647)	0,640 (0,753)
Andel innbyggere 80 år og over	0,637 (1,294)	-0,291 (-0,436)	-0,775 (-1,075)	1,826** (2,006)
Sone	0,000 (0,073)	-0,009** (-2,490)	-0,002 (-0,319)	0,005 (1,292)
Antall innbyggere (10 000)	0,002 (1,462)	0,001 (0,669)	0,001 (1,070)	0,003* (1,733)
Antall kommuner	249	249	249	249
Forklaringskraft R^2	0,440	0,484	0,388	0,210

T-verdiene i parentes er basert på robuste standardavvik. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

alder (0–5 år), grunnskolealder (6–15 år) og eldre 80 år og over. Videre kontrolleres det for bosettingsmønster gjennom det såkalte sonekriteriet (målt som indeks i forhold til landsgjennomsnittet) og antall innbyggere (målt i 10 000).

For regresjonsanalysene tar vi utgangspunkt i de 262 kommunene som har levert tilstrekkelig data til å beregne samlet effektivitet i 2025. Blant disse er det to kommuner som mangler observasjoner for de politiske variablene og 11 kommuner som mangler data på renteeksponert gjeld for 2024. Vi står da igjen med 249 observasjoner.

Blant de økonomiske variablene finner vi signifikant sammenheng mellom utgiftskorrigerte frie inntekter og samlet effektivitet. En økning i utgiftskorrigerte frie inntekter med 10 000 kroner reduserer samlet effektivitet med 3,4 prosentpoeng, for eksempel fra 0,800 til 0,766. Effekten er signifikant også i sektoranalysene. Dette er i tråd med tidligere norske studier.

Vi finner ingen signifikante effekter av Robekstatus, disposisjonsfond, netto driftsresultat og renteeksponert gjeld. Det eneste unntaket er at kommuner med høy renteeksponert gjeld året før har lav effektivitet i grunnskole. Den kvantitative sammenhengen er imidlertid svært beskjeden. En økning i renteeksponert gjeld med 10 prosentpoeng (en økning på 0,1) anslås redusere effektiviteten i grunnskole med omtrent 0,5 prosentpoeng, for eksempel fra 0,800 til 0,795.

Blant de politiske variablene finner vi at høy grad av partifragmentering i kommunestyret er forbundet med høy samlet effektivitet. Ett ekstra effektivt parti anslås å øke samlet effektivitet med 1,8 prosentpoeng, for eksempel fra 0,800 til 0,818. Videre finner vi signifikant assosiasjon for alle tre sektorer, noe som gir grunnlag for å legge større vekt på disse funnene enn det Borge mfl. (2024) gjorde.

Videre er det en positiv samvariasjon mellom andelen sosialistiske representanter i kommunestyret og effektivitet samlet. En økning i sosialistandelen på 10 prosentpoeng (en økning på 0,1) anslås å øke samlet effektivitet med rundt 0,7 prosentpoeng.

Blant de demografiske variablene finner vi at andelen barn i barnehagealder og eldre 80 år og over er assosiert med høyere effektivitet i sektorer rettet mot henholdsvis barn i barnehagealder og eldre. En økning i andel barn 0–5 år med ett prosentpoeng anslås øke effektivitet i barnehage med 2,2 prosentpoeng, mens en tilsvarende økning i eldreandelen anslås å øke effektiviteten i pleie og omsorgssektoren med i overkant av 1,8 prosentpoeng.

Et spredt bosettingsmønster er assosiert med signifikant lavere effektivitet i barnehage. En økning i sonekriteriet fra landsgjennomsnittet til 10 prosent over (en økning på 0,1) anslås å redusere effektivitet i barnehage med i underkant av 0,1 prosentpoeng. Kommuner med mange innbyggere har signifikant høyere effektivitet i pleie og omsorg. En økning i antall innbyggere med 10 000 anslås å øke effektivitet i pleie og omsorg med 0,3 prosentpoeng.

Oppsummering

I dette vedlegget har vi presentert resultat fra analyser av effektiviteten i barnehage, grunnskole og pleie og omsorg i 2024 og 2025. Analysene indikerer et samlet effektiviseringspotensial på omtrent 17 prosent. Det betyr at utgiftene kan reduseres og/eller tjenesteproduksjonen kan øke betydelig dersom kommunene utnytter ressursene bedre. Utviklingen i samlet effektivitet for de to årene var stabil.

I årene 2020–2022 var norsk økonomi og kommunene sterkt påvirket av koronapandemien. I dette vedlegget har vi undersøkt om pandemien har hatt permanent effekt på effektiviteten. Resultatene tyder på at det er tilfelle for grunnskole og pleie og omsorg, men ikke for barnehage.

Videre har vi gjennomført analyser for å identifisere faktorer som kan forklare forskjeller i effektivitet mellom kommuner. Vi finner at lave kommunale inntekter, demografisk endring (flere barn i barnehagealder og flere eldre 80 år og over) er assosiert med høy effektivitet. Det er en interessant observasjon at økt barneandel synes å øke effektiviteten for tjenester rettet mot den yngre delen av befolkningen og at økt eldreandel er assosiert med høy effektivitet for tjenester rettet mot de eldre. I lys av tidligere studier er det litt overraskende at vi finner at partifragmentering er assosiert med høy effektivitet.

Referanser

Borge, L.-E. og L.R. Naper (2006). Efficiency potential and efficiency variation in Norwegian lower secondary schools. FinanzArchiv 62, 221–249. https://doi.org/10.1628/001522106X120677

Borge, L.-E. og M. Haraldsvik (2009). Efficiency potential and determinants of efficiency: An analysis of the care for the elderly sector in Norway. International Tax and Public Finance 16, 468–486. https://doi.org/10.1007/s10797-009-9110-7

Borge, L.-E. og A.O. Hopland (2018). Effektivitet i kommunale tjenester. Praktisk økonomi & finans 34(1), 19–31. https://doi.org/10.18261/issn.1504-2871-2018-01-03

Borge, L.-E., M.K. Asphjell, A. Lyshol, O.H. Nyhus, K. Vamsæther og M.F. Wold (2024). Måling av effektivitet i kommunale tjenester. SØF-rapport Nr. 04/24, NTNU Samfunnsforskning AS.

Charnes, A., Cooper, W. W., & Rhodes, E. (1978). Measuring the efficiency of decision making units. European Journal of Operational Research, 2(6), 429–444. https://doi.org/10.1016/0377-2217(78)90138-8

de Borger, B., Kerstens, K., Moesen, W. *et al.* Explaining differences in productive efficiency: An application to Belgian municipalities. *Public Choice* 80, 339–358 (1994). https://doi.org/10.1007/BF01053225

Fiva, Jon H., Askill H. Halse and Gisle J. Natvik (2023): Local Government Dataset. www.jon.fiva.no/data.html

Geys, B., Heinemann, F., & Kalb, A. (2010). Voter involvement, fiscal autonomy and public sector efficiency: Evidence from German municipalities. *European Journal of Political Economy*, *26*(2), 265–278. https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2009.11.002

Malmquist, S. (1953). Index numbers and indifference surfaces. *Trabajos de Estadistica* 4, 209–242. https://doi.org/10.1007/BF03006863

Mergoni, A., Emrouznejad, A., & De Witte, K. (2024). Fifty years of Data Envelopment Analysis. European Journal of Operational Research. https://doi.org/10.1016/j.ejor.2024.12.049

Vedlegg 3

Produksjonsindekser for kommunale tjenester 2025

Ole Henning Nyhus, Senter for økonomisk forskning (SØF), NTNU Samfunnsforskning AS

1 Resultater

I dette vedlegget presenteres beregninger av en produksjonsindeks for kommunale tjenester for 2025. Produksjonsindeksen er et samlemål for kommunenes tjenestetilbud basert på produksjonsindikatorer for utvalgte sektorer og sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen for tjenestene. Indeksen er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper. En indeks også for det samlede tjenestetilbudet kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Eksempelvis vil produksjonsindeksen være mindre følsom for forskjeller i prioritering enn produksjonsindikatorer for de enkelte tjenester.

Produksjonsindeksen oppdateres årlig med beregning av delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur, i tillegg til en samlet produksjonsindeks som omfatter alle disse tjenestene. I alt 285 kommuner har levert tilstrekkelige data til å inngå i beregningene. Manglende data for læringsutbytte og læringsmiljø i grunnskolen er den viktigste enkeltårsaken til at produksjonsindeksen ikke kan beregnes for mer enn 80 prosent av kommunene.

Det er særlig små kommuner, målt etter innbyggertall, som ikke inngår med beregnet produksjonsindeks. Ingen kommuner med innbyggertall under 1000 får en beregnet indeksverdi, mens andelen er 43 og 85 prosent for kommunene med henholdsvis 1000–2000 og 2000–3000 innbyggere. For større kommuner er det beregnet verdi for 95 prosent av kommunene.[1]

Tabell 3.1 viser produksjonsindeksen og delindeksene for kommunene gruppert etter korrigert inntekt per innbygger. Inntektene omfatter inntekts- og formuesskatt, rammeoverføringer, eiendomsskatt, konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter og havbruksfond (KFI-U). Kostnadsnøklene i inntektssystemet er benyttet for å korrigere for forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Indeksene er normalisert slik at veide gjennomsnitt (innbyggertall som vekt) er lik 100 for kommunene som inngår i analysen.

For barnehage og grunnskole beregnes det relativt små forskjeller i indeksen mellom kommuner ettersom henholdsvis 67 og 92 prosent av kommunene får en beregnet verdi som er mindre enn 5 prosent fra landsgjennomsnittet. I øvrige sektorer er denne andelen klart lavere, og 44 prosent av kommunene har en samlet indeksverdi i intervallet [95,105].

I tråd med resultatene fra tidligere år viser analysene en nokså klar sammenheng mellom produksjonsindeksen og økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høy KFI-U har gjennomgående høyere verdi på produksjonsindeksen enn kommuner med lav KFI-U. Korrelasjonen med KFI-U er klart høyere for samlet produksjonsindeks enn gjennomsnittlig korrelasjon for delindeksene. Det har sammenheng med at kommunevise forskjeller i prioritering slår sterkere ut i delindeksene enn i totalindeksen. Dette kommer også til uttrykk ved at standardavviket til totalindeksen er lavere enn gjennomsnittlig standardavvik for delindeksene.

Det er delindeksene for pleie og omsorg og kultur som viser sterkest sammenheng med KFI-U. Det er innenfor disse tjenestene at kommuneøkonomien er avgjørende for tjenestetilbudet. Vi ser en negativ korrelasjon mellom KFI-U og målt produksjon i barnehage, mens delindeksene for grunnskole, primærhelse, barnevern og sosialkontor er praktisk talt ukorrelert med KFI-U. Blant annet har innføring av rett til

[1] Lavest andel kommuner med beregnet produksjonsindeks er i Finnmark (56 prosent), Troms (62 prosent) og Nordland og Trøndelag (68 prosent). Høyest andel, sett bort fra Oslo, er i Møre og Romsdal (96 prosent) og Telemark (94 prosent). Sammenhengen mellom korrigert inntekt og om en kommune har en beregnet produksjonsindeks er klart negativ. Blant kommunene med korrigert inntekt lavere enn 110 er det beregnet en indeksverdi for en stor andel, mens andelen er 48 prosent for kommuner med korrigert inntekt over 125.

Tabell 3.1 Produksjonsindekser for kommunene gruppert etter korrigert inntekt (KFI-U), 2025[1]

	Barne-hage	Grunn-skole	Prim. helsetj.	Pleie & omsorg	Barne-vern	Sosial-kontor	Kultur	Samlet	KFI-U
Under 95	98,8	99,3	100,1	93,6	102,0	98,2	92,3	96,8	93,0
95–100	101,6	99,3	98,7	99,0	102,8	100,6	95,3	99,6	96,7
100–105	99,1	101,6	101,7	99,5	91,5	99,1	95,2	99,6	101,6
105–110	99,5	98,0	97,2	114,0	113,1	110,5	152,8	108,6	106,6
110–125	99,7	97,7	99,8	125,8	125,9	103,9	131,5	112,2	114,5
Over 125	98,7	97,9	97,3	118,2	117,0	98,6	203,1	112,0	141,9
Standardavvik	5,4	2,3	9,8	22,8	28,8	19,7	68,8	10,8	16,0
Andel i intervallet [95,105]	67%	92%	36%	26%	16%	25%	11%	44%	54%
Korrelasjon korr. innt.	-0,12*	-0,07	-0,03	0,24*	0,10	-0,01	0,51*	0,35*	1,00
Antall kommuner	285	285	285	285	285	285	285	285	285

[1] Produksjonsindekser og korrigert inntekt (KFI-U) er normalisert slik at de veide gjennomsnittene (med antall innbyggere som vekter) for kommunene som inngår er lik 100. * angir at korrelasjonskoeffisienten er signifikant på 5 prosent nivå.

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

barnehageplass medført at barnehagedekningen i stor grad er blitt frikoblet fra kommunale inntekter. Generelt vil det være en svak korrelasjon med KFI-U når tilbudet i større grad er styrt av behov enn av økonomiske rammebetingelser.

Sammenhengen mellom produksjonsindeks og KFI-U er også illustrert i figur 3.1 hvor produksjonsindeksen er plottet mot KFI-U. Den rette linja i figuren er regresjonslinja og den positive helningen viser en klar sammenheng mellom produksjonsindeksen og økonomiske rammebetingelser målt ved KFI-U. Samtidig er det betydelig variasjon rundt regresjonslinja, det vil si at produksjonsindeksen varierer mye mellom kommuner med om lag samme nivå på KFI-U.

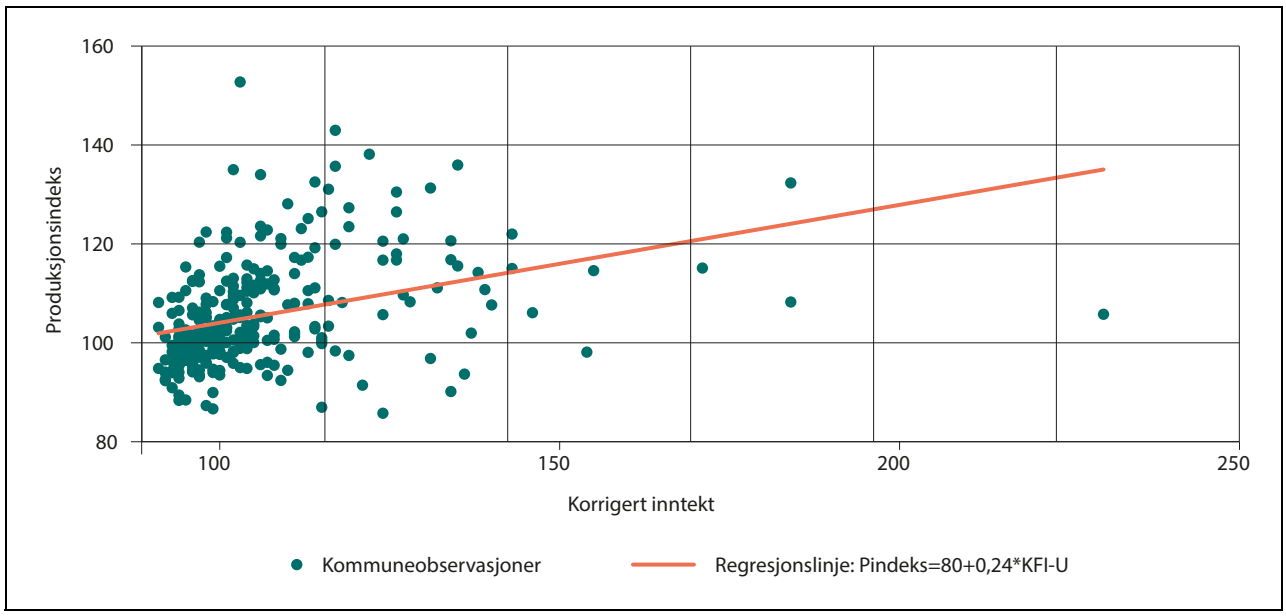
I enkelte sammenhenger har variasjonen i produksjonsindeksen mellom kommuner med om lag samme inntektsnivå blitt tolket som en indikasjon på effektivitetsforskjeller kommunene imellom. Det kan imidlertid være betydelig usikkerhet rundt dette. Det har sammenheng med at produksjonsindeksen ikke fanger opp alle aspekter ved tjenestetilbudet, samt at det ikke er fullt samsvar mellom hvilke inntekter som inngår i KFI-U og finansieringen av de tjenester som inngår i produksjonsindeksen (omfatter også tjenester som finansieres av øremerkede tilskudd og brukerbetaling). I tillegg kan tjenestetilbudet være holdt oppe av et svakt driftsresultat.

Utviklingen i samlet produksjonsindeks over årene 2023 til 2025 er studert mer nøye. Endring i produksjonsindeksen over tid gir uttrykk for utviklingen i den enkelte kommune i forhold til gjennomsnittsutviklingen. En stabil verdi på produksjonsindeksen betyr ikke at produksjonen har vært stabil, men at produksjonsøkningen har vært den samme som i de øvrige kommunene. Økende verdi på produksjonsindeksen over tid betyr at kommunens produksjon har økt raskere enn i øvrige kommuner. Det kan ikke tolkes som uttrykk for økt effektivitet. Økt verdi på produksjonsindeksen kan skyldes raskere inntektsvekst enn i de øvrige kommuner eller sterkere prioritering av tjenester som omfattes av produksjonsindeksen, som ikke har noe med effektivitet å gjøre.

Det er en klar tendens til at kommuner som skårer høyt på produksjonsindeksen i 2023 også skårer høyt i 2024 og 2025, og at de som skårer lavt ett år også skårer lavt de øvrige år. Dette kommer til uttrykk ved at produksjonsindeksene for de enkelte år er sterkt positivt korrelert.

Korrelasjonen mellom produksjonsindeksene for 2023 og de to siste årene er henholdsvis 0,91 og 0,84. Generelt kan en litt svakere sammenheng mellom indeksen over tid dels også skyldes små justeringer av indikatorsettene.

Endringen i produksjonsindeks fra 2023 til 2025 er nærmere illustrert i tabell 3.2. Det er 274



Figur 3.1 Sammenheng mellom produksjonsindeks og KFI-U, 2025

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

kommuner som det er beregnet en samlet produksjonsindikator for i begge årene. Her er kommunene gruppert etter verdien på produksjonsindeksen i de to årene. Stabiliteten over tid kommer her til uttrykk ved at 149 av de 274 kommunene tilhører samme gruppe i 2025 som i 2023. Det er 20 kommuner (7 prosent) som verken tilhører samme gruppe eller «nabogruppen» i 2025. I fjorårets produksjonsindeks ble det foretatt tilsvarende sammenlikning for årene 2022 og 2024. Forskjellene fra den gang er minimale.

Det er i alt 22 kommuner (8 prosent) som hadde en endring i produksjonsindeksen på mer enn 10 prosentpoeng fra 2023 til 2025. På den andre siden er det 204 kommuner (74 prosent) som hadde en endring i produksjonsindeksen på mindre enn 5 prosentpoeng. Andelen er omtrent den samme som i fjorårets sammenlikning av indeksverdier i 2022 og 2024.

2 Nærmere om produksjonsindeksene

Det er i tidligere rapporter fra utvalget blitt presentert beregninger av en produksjonsindeks for kommunale tjenester basert på KOSTRA-data for årene 2000–2024. Produksjonsindeksen er et sam-

Tabell 3.2 Utviklingen i produksjonsindeks fra 2023 til 2025

		Produksjonsindeks 2025						
		Under 90	90–95	95–100	100–105	105–110	110–125	Over 125
Produksjonsindeks 2023	Under 90	**3**	4	0	0	0	0	0
	90–95	5	**13**	10	3	0	0	0
	95–100	0	4	**36**	17	7	0	0
	100–105	0	2	12	**32**	12	3	1
	105–110	0	0	1	11	**19**	16	0
	110–125	0	1	1	0	3	**39**	8
	Over 125	0	0	0	0	1	3	**7**

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

lemål på kommunenes tjenesteproduksjon basert på indikatorer for tjenestetilbudet for de ulike sektorer. Dette vedlegget rapporterer oppdaterte beregninger av produksjonsindeksen basert på data for 2025.

Den produksjonsindeksen som beregnes, er basert på delindekser for barnehage, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg, barnevern, sosialkontortjenester og kultur. De øvrige sektorer (administrasjon, teknisk sektor, samferdsel, bolig og næring) er utelatt fordi det er vanskelig å finne gode indikatorer på tjenesteproduksjonen. De tjenestene som er inkludert i totalindeksen utgjorde om lag 74 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter.

Tabell 3.3 gir en oversikt over kriterier og vekter i delindeksene og hvilken vekt de enkelte delindekser har i totalindeksen.[2] Produksjonsindeksen som beregnes for 2025 består i hovedsak av de samme indikatorene som den nye og forbedrede produksjonsindeksen som først ble rapportert i utvalgets rapport fra april 2009 (kapittel 3). I tillegg er det gjort noen revideringer over tid, som dokumenteres senere i vedlegget, samt i utvalgets tidligere høstrapporter. Totalindeksens og delindeksenes vekt oppdateres årlig. I alt 285 kommuner har levert tilstrekkelige data til å kunne inngå i årets analyse. Andelen kommuner som inngår (80 prosent) er høyere enn i fjor.

En vesentlig endring i beregningen av produksjonsindeksen for 2025 er en større omlegging av hvordan sektorvektene aggregeres til en samlet indeksverdi. Endringen er dokumentert i slutten av dette vedlegget og går ut på at det beregnes egne sektorvekter for hver kommune. Disse er basert på hver kommunes predikerte utgiftsbehov, som beregnes ut fra tilhørende delkostnadsnøkler.

I tabell 1 i digitalt vedlegg rapporteres sektorindekser, samlet produksjonsindeks og korrigert inntekt for alle kommunene i 2025, samt fylkesvise gjennomsnitt. Kommuner uten verdi på en sektorindeks får ikke beregnet en verdi for samlet produksjon. Både sektorindekser og samlet produksjonsindeks er normalisert slik at veide gjennomsnitt (med antall innbyggere som vekter) er lik 100 for kommunene som inngår i beregningen av samlet produksjon. Også de fylkesvise gjennomsnittene er veid med innbyggertall som vekter. I tillegg vises netto driftsresultat for 2025. For sektorindeksene og samlet produksjonsindeks indikerer en indeksverdi over 100 at tjenestetilbudet er bedre enn gjennomsnittet, mens en verdi lavere enn 100 indikerer at tjenestetilbudet er dårligere enn landsgjennomsnittet. En verdi på 110 indikerer for eksempel at tjenestetilbudet er 10 prosent bedre enn landsgjennomsnittet.

Ved få observasjoner knyttet til enkelte indikatorer og grunnlagstall, blant annet i barnevern og kommunehelse, er faktisk tall ikke registrert i den offentlige statistikken. Regelen er normalt benyttet når antallet er lavere enn 4 (verdiene 0–3). For å øke antallet kommuner med beregnet indeksverdi og i enkelte tilfeller for at særlig små kommuner ikke skal bli målt for lavt, har vi erstattet manglende offentliggjøring av data med verdien 1,5.

Tabell 2 i digitalt vedlegg viser utviklingen i samlet produksjonsindeks, korrigert inntekt (KFI-U) og netto driftsresultat de tre siste årene.

Det bør understrekes at produksjonsindeksene sier noe om nivået på produksjonen i forhold til størrelsen på målgruppen, og at de i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er. For at totalindeksen skal si noe om effektivitet må den relateres til hvor store ressurser den enkelte kommune disponerer, og delindeksene kan bare si noe om effektivitet dersom de relateres til hvor store ressurser som er allokert til den enkelte sektor sett i forhold til målgruppen. En kommune med samlet produksjonsindeks lavere enn 100 vil kunne være effektiv dersom produksjonen er høy relativt til de ressurser kommunen disponerer, og en kommune med delindeks lavere enn 100 vil kunne være effektiv dersom produksjonen er høy relativt til mengden av ressurser som er allokert til sektoren.

I digitalt vedlegg rapporteres det produksjonsindekser for enkeltkommuner og fylkesvise gjennomsnitt. Tall for enkeltkommuner vil også bli lagt ut på Kommunal- og distriktsdepartementets nettsider på www.regjeringen.no/kommunedata.

Historiske endringer i indeksen

Den første produksjonsindeksen ble utviklet av Borge mfl. (2001).[3] I utvalgets rapport fra april 2009 ble det presentert en ny og forbedret produksjonsindeks for kommunene basert på data for 2007. Produksjonsindeksen ble forbedret ved å inkludere flere kvalitetsindikatorer, ved å inklu-

[2] Oppgitte sektorvekter er fra og med årets beregning landsgjennomsnittet, siden de nå varierer for hver kommune. Se påfølgende diskusjon for nærmere definisjon.

[3] Borge, L.-E., T. Falch og P. Tovmo (2001): Produksjonsindeks for kommunale tjenester, Rapport, ALLFORSK.

Tabell 3.3 Oversikt over indikatorer og vekter i delindeksene og samlet produksjonsindeks, 2025

Sektor / Indikator	Vekt
Barnehage (BH)	**0,150**
Korrigerte oppholdstimer i kom. og private barnehager i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,800
Ansatte med barnehagelærerutdanning i forhold til korrigerte oppholdstimer	0,200
Grunnskole (GS)	**0,236**
Skolebidrag småbarntrinnet	0,248
Skolebidrag mellomtrinnet	0,249
Skolebidrag ungdomstrinnet	0,249
Læringsmiljø	0,186
Andel innbyggere i alderen 6–9 år med plass i kommunale SFO	0,034
Andel av brukerne av kommunale SFO med fulltidsplass	0,034
Primærhelsetjeneste (PH)	**0,074**
Antall fastlegekonsultasjoner (pasientens bostedskommune) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,470
Fysioterapiårsverk (F233, 241 og 253) i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,340
Antall helseundersøkelser barn og svangerskapskontroller i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,190
Pleie og omsorg (PO)	**0,378**
Timer hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,475
Timer til annet enn hjemmesykepleie og praktisk bistand i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,119
Oppholdsdøgn i institusjon i alt i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,325
Andelen av institusjonsplasser som er i enerom	0,081
Barnevern (BV)	**0,039**
Barn omfattet av barnevernsundersøkelse i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,296
Barn 0–17 år omfattet av tiltak i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,504
Andel ansatte med fagutdanning	0,200
Sosialkontortjenester (SK)	**0,072**
Antall sosialhjelpstilfeller i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,472
Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned	0,471
Nettoutgifter til kvalifiseringsordningen i forhold til behovskorrigert innbyggertall	0,057
Kultur (KU)	**0,051**
Bokbestand ved bibliotekene per innbygger	0,146
Utlån av bøker per innbygger	0,146
Antall kinoforestillinger per innbygger	0,027
Besøk kino per innbygger	0,027
Støtte til aktivitetstilbud til barn og unge innbygger 6–18 år	0,147
Kommunale fritidssenter, timer åpen årlig per 1 000 innbyggere 6–20 år	0,147
Barn 6–15 år i kommunens kulturskole (prosent)	0,360

Note: Tilhørende sektorvekt er angitt med høyrejusterte, fete bokstaver. Fra 2025 er denne gjennomsnittlig vekt for landet, mens hver kommunes vekt er justert på bakgrunn av predikerte utgiftsbehov.

dere kultursektoren og ved å ta hensyn til flere etterspørselsfaktorer enn alder. I arbeidet med produksjonsindeksen for 2012 ble en indikator for somatiske helseundersøkelser av barn og svangerskapskontroller inkludert i indeksen for primærhelse, mens en indikator for kvalifiseringsprogrammet ble inkludert i indeksen for sosiale tjenester.

I produksjonsindeksen for 2015 ble det foretatt en revisjon av indikatorsettene for pleie og omsorg og grunnskole. For pleie og omsorg ble tidligere indikatorer for hjemmetjenester erstattet med totalt antall timer per uke til hjemmesykepleie og praktisk bistand, mens tidligere indikator for beboere i institusjon ble erstattet med totalt antall oppholdsdøgn i institusjon. For grunnskole ble nasjonale prøver på 8. trinn (korrigert for sosioøkonomiske faktorer) inkludert som ny indikator.

Høsten 2017 startet SSB med å publisere statistikk på forbruk av omsorgstjenester i løpet av året målt i døgn og timer etter tjenestetype. I produksjonsindeksen for 2016 ble derfor tidligere indikator for hjemmetjenester erstattet med ny tilgjengelig statistikk for praktisk bistand og hjemmesykepleie. I tillegg ble indikatoren for oppholdstid i barnehage erstattet med en ny indikator som baserte seg på en ny vekting hvor barn 0–2 år antas å ha en ressursinnsats/produksjon som er 60 prosent høyere enn barn 3–5 år. Videre ble indikatoren for timer utført av leger i primærhelsetjenesten erstattet med en indikator for fastlegekonsultasjoner (legens praksiskommune) for indeksen i 2017, i tillegg til at det ble inkludert to nye indikatorer i kultursektoren, henholdsvis timer åpne kommunale fritidssenter og barn i kulturskole.

I produksjonsindeksen for 2018 ble det gjort endringer i grunnskole og pleie og omsorg. Utdanningsdirektoratet startet med å beregne såkalte skolebidragsindikatorer for grunnskolene. Hovedformålet med skolebidragsindikatorer er at de skal reflektere skolenes og kommunenes bidrag til elevenes læringsutbytte, slik også tidligere indikatorer i indeksen har forsøkt å måle. Styrken til de nye skolebidragsindikatorene er at beregningene er gjort på individnivå, slik at læringsutbytte er korrigert for hver elevs sosioøkonomiske/foreldrebakgrunn.[4] Det ble inkludert tre indikatorer som måler skolebidrag på henholdsvis småbarn-, mellom- og ungdomstrinnet. Disse erstattet tidligere indikatorer for korrigerte grunnskolepoeng og nasjonale prøver. I pleie og omsorg ble det inkludert en supplerende indikator for hjemmetjenester, som består av totalt antall timer til alt annet enn hjemmesykepleie og praktisk bistand. Mange av disse tjenestene er både komplementære tjenester og substitutter for hjemmesykepleie og praktisk bistand, og vil også fange opp deler av aktiviseringstjenester.

I 2019 ble det gjort tilpasninger i sektorindeksen for barnehage. Tidligere indikator som målte leke- og oppholdsareal ble utelatt fra produksjonsindeksen som følge av mangel på positiv korrelasjon med foreldres vurdering av fysiske attributter rapportert i spørreundersøkelser (Foreldreundersøkelsen i barnehage). I tillegg ble antall ansatte med barnehagelærerutdanning relatert til korrigerte oppholdstimer istedenfor totalt antall ansatte.

Skolebidragsindikatoren for ungdomstrinnet ble ikke rapportert i perioden 2020 til 2023 grunnet kansellerte eksamener. Dette medførte at indikatoren ble erstattet av en indikator som inkluderer grunnskolepoeng korrigert for sosioøkonomiske forskjeller, på samme måte som indikatoren var inkludert før Utdanningsdirektoratet startet med å publisere skolebidragsindikatorer. Utdanningsdirektoratet har også endret rapporteringen av mobbing ved skolene over tid. Ettersom indikatoren er anonymisert for svært mange kommuner etter 2020, ble mobbing tatt ut fra indikatoren som måler læringsmiljøet i grunnskolesektoren.

For rapporteringsåret 2024 gjenopptok Utdanningsdirektoratet publisering av skolebidragsindikatorer for ungdomstrinnet. Denne indikatoren ble derfor gjeninkludert i 2024-indeksen.

Endringer i årets indeks

I årets indeks er det gjort to vesentlige endringer fra tidligere års beregninger. For det første er indikatoren for fastlegekonsultasjoner endret fra å måle antall basert på legens praksiskommune til pasientens bostedskommune. Flere små kommuner får fastlegetjenesten levert i en nabokommune. Med praksiskommune som grunnlag ble disse registrert med få, i enkelte tilfeller ingen, konsultasjoner, mens vertskommunene ble tilordnet konsultasjoner levert til samarbeidskommunenes innbyggere. Med bostedskommune som grunnlag måles vertskommunene lavere, og kommunene som kjøper tjenesten måles høyere. Virkningen av å endre gir et mer korrekt bilde av

[4] Se https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/hva-er-skolebidragsindikatorer-for-grunnskolen/ for en fyldigere beskrivelse av de nye skolebidragsindikatorene.

tjenestebehovdekningen i begge tilfeller. En ulempe er at aktivitet som typisk følger av oppholdsprinsippet tilordnes pasientens hjemkommune og ikke kommunen som yter tjenesten. Dette vil typisk trekke målt produksjon i turist- og hyttekommuner feilaktig ned. Samlet vurderes likevel målefeilen å bli redusert. Feilene ved bostedsprinsippet er moderate og spredte, mens feilene ved praksisprinsippet er store og konsentrert i kommuner med vertskommunesamarbeid.

For det andre er det gjort en vesentlig endring når det kommer til hvordan sektorverdiene vektes sammen til en samlet indeksverdi. Tidligere fikk alle kommuner like sektorvekter, basert på sektorenes andel av brutto driftsutgifter nasjonalt. Dermed ble det ikke tatt hensyn til ulikt utgiftsbehov lokalt. En kommune med få barn i barnehagealder fikk før likevel 15 prosent vekt på barnehage. Vektene er nå kommunespesifikke, hvor makrovektene justeres med kommunens predikerte utgiftsbehov fra delkostnadsnøklene, og normeres slik at de summerer seg til 1. Kultur har ingen delkostnadsnøkkel, og behovet her settes derfor til 1 for alle. Det vil si at det antas likt utgiftsbehov per innbygger i alle kommuner.

Et annet alternativ ble også vurdert. Det gikk ut på å bruke hver kommunes faktiske utgiftsfordeling. Det ble forkastet med bakgrunn i at det gir høyere vekt til sektorer der kommunen driver lite effektivt, og vice versa der kommunen driver effektivt. I tillegg er det ikke opplagt at en sektorvekt skal være 0 dersom kommunen ikke har noen utgifter i sektoren. Et eksempel er at kulturutgiftene i teorien kan være 0, selv om det er et utgiftsbehov for kultur blant innbyggerne. I slike tilfeller bør også 0 i produksjon telle når man beregner den samlede indeksverdien.

Vedlegg 4

Demografiske endringer og kommunal omstilling[1]

Trond Erik Lunder, Telemarksforsking

De demografiske endringene vil i årene framover påvirke både behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester, tilgangen på arbeidskraft og de økonomiske rammene for kommunesektoren. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi har derfor ønsket et prosjekt som belyser hvordan kommuner og fylkeskommuner påvirkes av demografiske endringer, og hvordan de planlegger og gjennomfører nødvendige omstillinger. Prosjektet er gjennomført av Telemarksforsking. Dette kapittelet gir en innledning til prosjektet og et sammendrag av hovedrapporten.

Sammendrag av rapporten

Prosjektet undersøker hvordan demografiske endringer påvirker omstillingsbehovet i kommuner og fylkeskommuner, og hvordan kommunesektoren planlegger og gjennomfører slike omstillinger. Bakgrunnen er at Norge står overfor en tydelig forskyvning i befolkningssammensetningen. Antallet eldre øker, mens antallet barn og unge i mange kommuner går ned. Samtidig blir andelen av befolkningen i yrkesaktiv alder lavere. Dette påvirker både behovet for kommunale tjenester, tilgangen på arbeidskraft og de økonomiske rammene for kommunesektoren.

Rapporten tar utgangspunkt i to hovedproblemstillinger. Den første gjelder sammenhengen mellom demografiske endringer, omstillingsbehov og økonomiske resultater. Den andre gjelder hvordan kommuner og fylkeskommuner planlegger og gjennomfører omstillinger. Problemstillingene belyses gjennom statistiske analyser, en spørreundersøkelse til kommunedirektører og ordførere, og caseundersøkelser i utvalgte kommuner og fylkeskommuner.

Et sentralt utgangspunkt for rapporten er at kommunesektorens inntekter i stor grad påvirkes av demografien. Inntektssystemet omfordeler midler mellom kommuner med ulik alderssammensetning, og de årlige beregningene av demografikostnader ligger til grunn for kompensasjon for merutgifter i kommunesektoren. Når antall barn går ned og antall eldre øker, forutsetter systemet at kommunene i noen grad kan vri ressursbruken fra tjenester rettet mot barn og unge til tjenester rettet mot eldre. Dette er imidlertid ikke en ren teknisk øvelse. Ressurser, kompetanse, bygg og tjenestestruktur lar seg ikke uten videre flytte mellom sektorer, og nedskalering av etablerte tilbud kan være både organisatorisk og politisk krevende.

Demografiske endringer og omstillingsbehov

Analysene viser at det samlede omstillingsbehovet er betydelig. I kommunale tjenester har nedgangen i barnetallet særlig påvirket barnehagesektoren i perioden 2015–2024, mens nedgangen i elevtallet i grunnskolen i større grad vil gjøre seg gjeldende i den kommende tiårsperioden. Samtidig har behovet for pleie- og omsorgstjenester økt kraftig, og dette behovet forventes å øke ytterligere fram mot 2035. På nasjonalt nivå kan dette framstå som en gradvis ressursvridning, men på kommunenivå er bildet mer sammensatt. Noen kommuner har store oppskaleringsbehov, andre har store nedskaleringsbehov, og mange har begge deler samtidig. Behovet for faktisk omstillingsarbeid i kommunene er derfor større enn det nasjonale nettobildet gir inntrykk av.

Omstillingsbehovet fordeler seg også ulikt etter sentralitet. I perioden 2015–2024 har nedskaleringsbehovet i oppvekstsektoren særlig rammet distriktskommuner. Framover vil oppskaleringsbehovet i pleie og omsorg dominere i alle sentralitetsklasser. For fylkeskommunene viser analysene at videregående opplæring står overfor et betydelig nedskaleringsbehov de neste ti årene. Nedgangen i antall 16–18-åringer som allerede har truffet noen regioner, ser ut til å bli mer generell, og vil i større grad berøre alle fylker.

[1] TF-rapport nr. 933. Forfattere: Trond Erik Lunder, Bent Aslak Brandtzæg, Hanna Nyborg Storm og Sveinung Sele.

Tilpasning i tjenestene og økonomiske konsekvenser

Det gjennomføres analyser av hvordan de store tjenestene har utviklet seg i møte med demografiske endringer. I barnehagesektoren har antall barn i barnehagealder gått betydelig ned siden 2015. Kapasiteten er redusert, særlig gjennom nedgang i antall private barnehager og familiebarnehager, men også kommunale barnehager er lagt ned. Likevel har kostnadene ikke falt tilsvarende demografien. Nasjonalt har driftsutgiftene økt i faste priser, til tross for lavere barnetall. Dette henger blant annet sammen med økt dekningsgrad, økt bemanning, flere barn med behov for særskilt tilrettelegging, bemannings- og pedagognormer og endringer i foreldrebetaling og finansiering av private barnehager. Analysene tyder på at kommunene i stor grad har klart å opprettholde strukturell effektivitet i barnehagesektoren, mens kostnadsvekst primært skyldes andre forhold enn demografiutviklingen.

Antall barn i skolealder økte i deler av perioden 2015–2024, men mange kommuner hadde likevel fallende elevgrunnlag. Demografiutviklingen som påvirker barnehagene, slår inn i grunnskolen noen år senere, og framover viser framskrivingene en tydelig nasjonal nedgang i elevtallet. Kommuner med stort nedskaleringsbehov har redusert antall skoler, men de har likevel hatt svakere kostnadseffektivitet enn andre kommuner. Enhetskostnadene har økt særlig mye i kommuner med størst nedgang i elevtall. Dette kan skyldes smådriftsulemper, geografiske begrensninger, økte bemanningskrav, investeringer knyttet til strukturendringer og etablering av private skoler etter nedleggelse av kommunale skoler. Analysene viser også at kommuner som bare hadde én skole i utgangspunktet, har langt mindre handlingsrom for strukturell tilpasning.

Pleie- og omsorgstjenestene skiller seg fra barnehage og skole ved at sammenhengen mellom demografi og tjenestebehov er mer kompleks. Det er særlig veksten i antall eldre som driver omstillingsbehovet, men tjenestene omfatter også yngre brukere, som ofte har omfattende bistandsbehov. Ressursbruken har økt mer enn demografiendringene tilsier. Samtidig viser tjenestedataene en tydelig vridning fra institusjonsbaserte tjenester til hjemmebaserte tjenester og boliger med fast tilknyttet bemanning. Antall sykehjemsbeboere er redusert i de fleste kommunegrupper, mens antall brukere av hjemmetjenester har økt. Dette viser at kommunene er i gang med å endre tjenesteprofilen. Samtidig er pleie og omsorg den sektoren hvor framtidig oppskaleringsbehov er størst, og hvor rekrutteringsutfordringer kan bli en særlig begrensende faktor.

Videregående opplæring analyseres som den viktigste demografidrevne fylkeskommunale tjenesten. I perioden 2015–2024 har elevtallet og antall skoler bare endret seg moderat nasjonalt, men det har vært store regionale forskjeller. Framover forventes elevgrunnlaget å falle i alle eller nesten alle fylker, avhengig av framskrivingsalternativ. Nedskalering i videregående opplæring er krevende fordi tilbudsstrukturen er spesialisert, fordi elevene har rettigheter knyttet til programvalg, og fordi geografiske hensyn begrenser mulighetene for sentralisering. Analysene av reiseavstander viser at fylker med allerede lange avstander kan få særlig krevende avveininger mellom effektiv drift, tilgjengelighet og bredde i opplæringstilbudet.

Analysene viser også at demografisk omstilling har betydning for kommunenes samlede økonomi. Kommuner med stort nedskaleringsbehov har hatt svakere utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond. Stort oppskaleringsbehov slår ikke ut i økonomien på samme måte, men både oppskalering og nedskalering ser ut til å henge sammen med høyere gjeldsnivå. Dette tyder på at demografiske endringer ikke bare påvirker driften, men også investeringsbehov og langsiktige økonomiske bindinger. Analysene av prioriteringer mellom sektorene viser videre at ressursbruken i hver sektor påvirkes av demografien som er knyttet til samme sektor, men at responsen er ufullstendig. Utgiftene endrer seg mindre enn demografien skulle tilsi. Dette kan skyldes tregheter i tilpasningen, ledig kapasitet, politiske prioriteringer eller endringer i kvalitet og tjenesteomfang.

Planlegging, gjennomføring og omstillingsevne

Spørreundersøkelsen som er gjennomført, viser at kommunedirektører og ordførere i stor grad har en felles forståelse av utfordringsbildet. Respondentene beskriver en utvikling med færre barn og unge, svakere utvikling i yrkesaktiv alder og sterk vekst i antall eldre. De forventer at dette mønsteret vil fortsette og forsterkes framover. Nesten alle bruker befolkningsframskrivingene til Statistisk sentralbyrå i planleggingen, men mange supplerer også disse med egne analyser eller alternative framskrivinger. Mange av kommunene har hatt diskusjoner om hvilket framskrivingsalternativ som bør legges til grunn.

Spørreundersøkelsen viser også at rekrutteringsutfordringer er en viktig del av omstillings-

bildet. Utfordringene er størst innen pleie og omsorg og i helse, og de er særlig tydelige i mindre sentrale kommuner. Dette innebærer at kommunene ikke bare må dimensjonere tjenestene økonomisk, men også utvikle tjenestemodeller som kan fungere med knappere tilgang på arbeidskraft. Omstilling handler dermed ikke bare om å flytte penger mellom sektorer, men også om å organisere tjenestene på måter som gjør dem bærekraftige i et strammere arbeidsmarked.

Et hovedfunn fra spørreundersøkelsen er at det finnes et gap mellom erkjennelse og gjennomføring. Kommunene ser i stor grad behovet for omstilling, men vurderer gjennomføringsevnen som svakere. Økonomi framstår som en sentral drivkraft, og kommuner med svakere økonomi uttrykker sterkere omstillingsbehov og større omstillingsvilje, men opplever samtidig mindre handlingsrom. Sentrale kommuner rapporterer gjennomgående høyere grad av proaktivitet og bedre prosesser, mens usentrale kommuner i større grad peker på strukturelle barrierer som avstander, smådriftsulemper og begrenset kapasitet.

Caseundersøkelser i prosjektet utdyper disse funnene. De seks kommunale casene og de tre fylkeskommunale casene viser at demografisk omstilling i praksis er en langvarig og sammensatt styringsoppgave. Kommunene har ofte god kunnskap om utviklingen de står overfor, men de mest krevende beslutningene kommer likevel sent. Dette gjelder særlig strukturendringer i oppvekstsektoren, der skoler og barnehager er tett knyttet til lokalsamfunn, identitet og politisk konflikt. Flere case viser at omstilling først blir gjennomført når økonomisk press gjør det vanskelig å utsette beslutningene ytterligere.

Casene utdyper samtidig hvordan økonomisk press virker på to måter. På den ene siden kan god økonomi gjøre det mulig å utsette nødvendige grep. Kommuner med høye inntekter eller midlertidige merinntekter kan opprettholde en tjenestestruktur som ikke er tilpasset framtidig behov. På den andre siden kan akutt økonomisk press redusere handlingsrommet, fordi kommunen får dårligere tid og mindre ressurser til utredning, involvering og politisk forankring. Omstillingsevne handler derfor ikke bare om å ha økonomisk handlingsrom, men om å bruke handlingsrommet mens det fortsatt finnes.

Barrierene for omstilling er flere og virker ofte sammen. De viktigste barrierene som identifiseres i caseanalysene er politisk motstand mot strukturendringer, begrenset administrativ kapasitet, manglende økonomisk handlingsrom, geografiske avstander og statlige krav og normer som kan redusere lokalt handlingsrom. Dette betyr at forskjeller i omstillingsevne ikke bare kan forstås som forskjeller i lokal styringskvalitet. De må også forstås i lys av strukturelle rammebetingelser. Små kommuner med lange avstander, få tjenestesteder og begrenset administrativ kapasitet kan ha mindre mulighet til å realisere økonomiske gevinster enn større kommuner med flere enheter og bredere fagmiljøer.

Samtidig peker rapporten på flere forhold som fremmer omstilling. Tidlig og felles situasjonsforståelse er avgjørende. Kommuner som klarer å etablere en felles forståelse av demografiske endringer, økonomiske konsekvenser og framtidige tjenestebehov, står bedre rustet til å gjennomføre krevende beslutninger. God kobling mellom kunnskapsgrunnlag, planverk og økonomiske prioriteringer er også viktig. Befolkningsframskrivinger og analyser får først betydning når de omsettes i kommuneplan, økonomiplan, budsjett og konkrete tjenestestrategier.

Tidlig politisk involvering er en annen viktig faktor. Når politikerne involveres tidlig i problemforståelse, premisser og alternative løsninger, kan de utvikle større eierskap til prosessen. Dette er nødvendig fordi omstilling ofte innebærer prioriteringer som ikke kan avgjøres administrativt alene. Gode prosesser fjerner ikke konflikt, men kan gjøre konfliktene mer kunnskapsbaserte og håndterbare. Tydelig kommunikasjon og involvering av innbyggere, ansatte og berørte lokalsamfunn kan bidra til legitimitet, særlig når beslutningene gjelder tjenestesteder og lokalisering.

Samlede vurderinger

Et overordnet funn er at kommunene faktisk omstiller seg som følge av demografiske endringer. Dette er tydelig i barnehage og grunnskole, der mange kommuner har redusert antall enheter, og i pleie og omsorg, der tjenestene dreies mot hjemmebaserte løsninger og brukere med omfattende behov. Samtidig har omstillingene bare delvis frigjort ressurser. Kostnadsutviklingen viser at det er krevende å redusere ressursbruken i samme takt som behovet faller, særlig i grunnskolen. Dette har betydning for kommunenes økonomiske resultater.

Rapportens samlede vurdering er at demografisk omstilling må forstås som en kontinuerlig styringsoppgave, ikke som et avgrenset prosjekt eller et enkeltstående innsparingstiltak. Demografiske endringer skjer gradvis, men konsekven-

sene kan bli store dersom tjenestestruktur, investeringer og kompetanse ikke tilpasses over tid. Kommuner og fylkeskommuner trenger derfor planlegging som ikke bare beskriver utviklingen, men som binder kunnskapen tettere til prioriteringer, beslutninger og gjennomføring.

En kommune med høy omstillingsevne kjennetegnes ikke nødvendigvis av at omstillingene er konfliktfrie. Den kjennetegnes heller av at den klarer å identifisere endringer tidlig, utvikle realistiske handlingsalternativer, forankre beslutninger politisk og administrativt, gjennomføre tiltak og følge opp konsekvensene for økonomi, kvalitet, tilgjengelighet, arbeidsmiljø og rekruttering. Omstillingsevne handler derfor om evnen til å koble kunnskap, beslutninger og gjennomføring over tid.

Vedlegg 5

Nærmere om ulike inntekter og inntektsbegrep

Kapittel 7 beskriver forskjeller i inntekter mellom kommuner og fylkeskommuner. I dette vedlegget er det gjort nærmere rede for inntektene som inngår i analysen. Det er også gitt en oversikt over kommunesektorens inntekter og hvilke inntekter som inngår i ulike begreper i en egen tabell.

1 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov – KFI-U

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når en skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, må en derfor ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov.

For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, utjevnes kostnadsforskjeller som kommunene selv ikke kan påvirke gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Utgiftsutjevningen skjer i praksis ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. I kommunenes utgiftsbehov inngår driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, barnevern, helse- og sosialtjenester og administrasjon og landbruk.

Gjennom utgiftsutjevningen vil kommuner med et relativt lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevende å drifte – få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevende å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Også etter korrigeringen for utgiftsutjevningen er det elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner. Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet (den delen som ikke skal dekke uforutsette utgifter) er ulikt fordelt mellom kommunene, og bidrar isolert sett til politisk ønskede forskjeller i inntektsnivå etter korrigeringen for variasjoner i utgiftsbehov.

Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet. I tillegg har mange kommuner inntekter som ikke utjevnes, blant annet eiendomsskatt, og inntekter fra naturressurser gjennom inntekter fra konsesjonskraft og havbruk.

Utgiftsutjevningen omfatter det aller meste av kommunens utgifter. I vurderingen av forskjeller i de korrigerte frie inntektene bør en likevel også ta i betraktning at utgiftsutjevningen og korreksjonen for denne ikke dekker alle oppgavene kommunene har. Kommunale oppgaver som blant annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold finansieres av frie inntekter, men er ikke omfattet av utgiftsutjevningen. Også her vil det kunne være forskjeller i utgiftsbehov, blant annet knyttet til smådriftsulemper og kostnader som følger av lengre reiseavstander.

Det er også rimelig å anta at mange distriktskommuner som følge av mangel på velfungerende markeder (markedssvikt) må ta et større ansvar for flere oppgaver. Dette kan blant annet være utvikling av lokalsamfunnet og boligmarkedet, bygging av infrastruktur og samordning av tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling.

2 Nærmere om ulike typer inntekter

Tabell 5.1 viser en oversikt over inntekter til kommunesektoren og hvilke inntekter som inngår i begrepet FI-U/KFI-U i kapittel 7 om variasjoner i inntekter.

Tabell 5.1 En oversikt over kommunesektorens inntekter og hvilke inntekter som inngår i ulike begreper. Mill. kroner. 2025

				Utvidet begrep for (korrigerte) frie inntekter, (K)FI-U[1]		
	Beløp	Samlede inntekter	Frie inntekter	Kommune-sektoren	Kommuner	Fylkes-kommuner
Skatteinntekter	**300 299**	**300 299**	**300 299**	**300 299** [3]	**254 426**	**45 896**
Skatt på inntekt og formue	282 343	282 343	282 343	282 343 [3]	236 470	45 896
Eiendomsskatt[2]	17 956	17 956	17 956	17 956	17 956	
Overføringer fra staten	**365 081**	**340 040**	**252 653**	**253 721**	**199 334**	**54 387**
Rammetilskudd	252 653	252 653	252 653	252 311 [4]	198 206	54 105
Innbyggertilskudd				246 481	193 188	53293
Regionalpolitiske tilskudd (inkl. skjønn)				5 829 [4]	5 017	812
Øremerkede overføringer mv.	112 428	87 387		1 410	1 128	282
Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget	39 971	39 971				
– herunder utbetalinger fra havbruksfondet	1 410	1 410		1 410	1 128	282
Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget	25 041					
Mva-kompensasjon	32 872	32 872 [5]				
Overføring fra andre statsregnskaper og definisjonsavvik 70-poster	14 544	14 544				
Andre inntekter	**159 765**	**116 823**		**4 533**	**3 537**	**995**
Andre innenlandske overføringer mv.	8 739	8 739				
Gebyrer (ekskl. bompenger)	108 084	108 084				
Renteinntekter, utbytte, eieruttak mv.	31814					
Trygde- og pensjonspremier	5757					
Netto inntekt fra konsesjonskraft	4 200			4 200	3 204	995
Produksjonsavgift for vindkraftverk	333			333	333	-
Konsesjonsavgift	838					
Totalt	**825 144**	**757 162**	**552 951**	**558 552**	**457 297**	**101 278**

1 Summen av FI-U og KFI-U er lik for kommuner og fylkeskommuner som helhet, men vil være forskjellig for den enkelte enhet.
2 Differansen mellom KFI-U og ikke KFI-U skyldes ulike datakilder.
3 I beregningene er det lagt til grunn skatteinntekter ved maksimal sats for kommunal formuesskatt for Sande og Bø kommuner som har redusert skattesats.
4 Skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og liknende holdes utenom.
5 Mva-kompensasjon er ikke med i samlede inntekter *innenfor kommuneopplegget*, men regnes med når vi måler skatteandeler.
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Fiskeridirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat

Inntekter som utjevnes i inntektssystemet

Frie inntekter i kommuneopplegget defineres som summen av rammeoverføringer fra staten og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt. Med unntak av eiendomsskatt er dette inntekter som utjevnes.

Skatt på inntekt og formue er den viktigste skatteinntekten, og denne går til alle kommuner. I 2025 utgjorde skatt på inntekt og formue 282 mrd. kroner for kommunesektoren samlet. Disse skatteinntektene inkluderer kapitalinntekter til personlige skattytere. I de siste årene er den kommunale skattøren fastsatt med sikte på at skatteinntekter inklusive eiendomsskatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Eiere av vannkraftverk betaler *naturressursskatt* til kommuner og fylkeskommuner. Naturressursskatten blir beregnet på grunnlag av hvert enkelte kraftverks gjennomsnittlige årlige kraftproduksjon de siste syv årene. Den omfordeles gjennom inntektsutjevningen, mens de andre kommunale vannkraftsinntektene tilfaller vertskommunen fullt ut. Samlet naturressursskatt til hele kommunesektoren har de siste årene utgjort rundt 1 ½ mrd. kroner hvert år, hvorav om lag 1,2–1,3 mrd. kroner per år har gått til kommunene. 146 av landets 357 kommuner mottok naturressursskatt i 2025.

Inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet

Eiendomsskatt er en frivillig skatt som avgjøres lokalpolitisk innenfor gjeldende regelverk. I 2025 hadde 326 kommuner eiendomsskatt, og eiendomsskatten utgjorde samlet om lag 18,0 mrd. kroner. Rundt halvparten av eiendomsskatten er fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom. Den andre halvparten er fra eiendomsskatt på næringseiendom, vannkraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg. Eiendomsskatten inkluderes i de frie inntektene i makro i kommuneopplegget, men inkluderes ikke i inntektsutjevningen.

Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg: Eiere av større vannkraftverk må avstå konsesjonskraft til utbyggingskommunen, og eventuelt til fylkeskommunen. Da ordningen med konsesjonskraft ble innført var hensikten å sikre vertskommunene kraft til alminnelig forsyning til en pris som reflekterte kostnaden ved utbyggingen. Kommunene kan i dag kjøpe konsesjonskraften til en pris som normalt ligger vesentlig under markedsverdi og som er basert på selvkost. Kommunene står fritt til å selge kraften videre, inngå langsiktige avtaler som salg av kraft til en fast pris, benytte kraften selv eller disponere den på annen måte. Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten. Vertskommunens andel av konsesjonskraften avhenger av folketallet, fordi retten skal tilsvare forbruket til alminnelig forsyning i kommunen.

Samlet utgjorde netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg ifølge KOSTRA 4,2 mrd. kroner i 2025. Dette omfatter da bare verdien av konsesjonskraften som er solgt videre, og ikke kraft som har gått til kommunens eget forbruk som ikke regnes med som inntekt i beregningene. 198 kommuner og fem fylkeskommuner hadde slike inntekter i 2025.

Avgiften på vindkraft ble innført 1. juli 2022, med en sats på 1 øre/kWh. Satsen var 2,3 øre/kWh i 2024, som ble utbetalt i 2025. Avgiften inn betales til staten, men inntektene fordeles til vertskommunene året etter avgiftsåret. I 2025, det vil si for avgiftsperioden i 2024, var utbetalingen på om lag 333 mill. kroner, fordelt på 50 kommuner. I analysene i kapittel 7 er inntektene fra produksjonsavgiften på vindkraft slått sammen med netto inntekter fra konsesjonskraft til en felles kategori.

Gjennom *Havbruksfondet* fordeles en andel av offentlige inntekter fra havbruksnæringen til kommuner og fylkeskommuner med havbruk. Havbruksfondet tilføres inntekter fra produksjonsavgiften på oppdrettsfisk (laks, ørret og regnbueørret) og en andel av inntektene fra salg av nye oppdrettstillatelser. Inntektene fra produksjonsavgiften utgjør et stabilt element i Havbruksfondet, mens salg av nye tillatelser normalt gjennomføres annethvert år. I 2025 mottok 143 kommuner og åtte fylkeskommuner inntekter fra Havbruksfondet. Kommuner og fylkeskommuner med havbruk ble ifølge tall fra Fiskeridirektoratet tilført 1,4 mrd. kroner i 2025.

Konsesjonsavgifter og utbytteinntekter inkluderes ikke i FI-U og KFI-U (de frie inntektene, utvidet)

Eiere av større vannkraftverk betaler konsesjonsavgifter til staten og kommunene som er berørt av kraftutbyggingen. Konsesjonsavgiften ble innført for å gi kommunene og staten en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, og dessuten en del av verdiskapingen som fant sted. Konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond. Fondets midler skal fortrinnsvis brukes til

utvikling av næringslivet i distriktet og anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Rundt 240 kommuner har de siste årene mottatt om lag 7–900 mill. kroner årlig i konsesjonsavgifter. Inntekter fra konsesjonsavgifter er ikke inkludert i frie inntekter eller i FI-U.

Kommunesektorens inntekter fra utbytte og eieruttak utgjorde 8,8 mrd. kroner i 2025. Store deler av utbytteinntektene stammer fra kraftsektoren.

Utbytteinntekter er inntekter som eierkommunene mottar gjennom sitt eierskap. Det er vanskelig å skille mellom disse inntektene og andre utbytteinntekter. Tidligere eierkommuner har for eksempel solgt seg ut og forvalter salgsinntekten i finansmarkedet. Slike inntekter kan kommunene skaffe seg på lik linje med private aktører. Utbytteinntekter inkluderes derfor ikke i de frie inntektene til eierkommunene.

Vedlegg 6

Utvikling i befolkning og utvalgte kommunale tjenester

Tabell 6.1 Innbyggertall per 1.1. i ulike aldersgrupper av spesiell betydning for ulike deler av kommunale tjenester

	2016	2025	2026	Endring 2016–26	Endring 2025–26	Årlig endring 2016–26, pst.	Årlig endring 2025–26 pst.
Barnehager:							
Antall barn 1–5 år	310 725	278 343	276 475	-34 300	-1 900	-1,3	-0,7
Antall barn 1–2 år	120 549	106 492	108 020	-12 500	1 500	-1,2	1,4
Antall barn 3–5 år	190 176	171 851	168 455	-21 700	-3 400	-1,3	-2,0
Grunnskole:							
Antall barn 6–15 år	628 122	639 418	629 931	1 800	-9 500	0,0	-1,5
Videregående opplæring:							
Antall unge 16–18 år	195 198	204 529	207 690	12 500	3 200	0,7	1,6
Barnevern:							
Antall barn og unge 0–17 år	1 127 402	1 108 219	1 101 380	-26 000	-6 800	-0,3	-0,6
Pleie- og omsorg:							
Antall eldre 67 år og over	744 696	937 636	959 633	214 900	22 000	2,9	2,3
Antall eldre 67–79 år	524 671	667 099	674 694	150 000	7 600	2,8	1,1
Antall eldre 80–89 år	176 079	224 953	239 357	63 300	14 400	3,5	6,4
Antall eldre 90 år og over	43 946	45 584	45 582	1 600	-2	0,4	–
Totalt:							
Andel innbyggere 1–18 år og 80 år og over (pst.)	26,0	24,9	24,9	-1,1	0,0	-	-

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.2 Utvikling i avtalte årsverk i kommunal og fylkeskommunal administrasjon

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Fylkeskommunene, uten Oslo:											
Avtalte årsverk av totale årsverk (pst.)	12,8	13,1	13,5	14,1	13,9	18,2[1]	18,6	18,8	19,0	19,4	19,4
Avtalte årsverk (antall)	5 209	5 326	5 472	5 750	5 708	7 834[1]	8 105	8 260	8 548	8 805	8 942
Avtalte årsverk, endring fra året før, (pst.)		2,2	2,7	5,1	-0,7	37,3	3,5	1,9	3,5	3,0	1,6
Kommunene:											
Avtalte årsverk av totale årsverk (pst.)	13,7	13,8	13,9	13,9	13,8	13,8	13,8	13,6	13,6	13,5	13,3
Avtalte årsverk (antall)	51 455	53 291	55 096	56 236	56 819	56 944	57 959	57 723	59 086	59 300	58 674
Avtalte årsverk, endring fra året før, (pst.)		3,6	3,4	2,1	1,0	0,2	1,8	-0,4	2,4	0,4	-1,0

[1] Økningen skyldes overføring av SAMS veiadministrasjon fra staten til fylkeskommunene.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.3 Utvikling i sosialtjenester

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Sosialhjelpsmottakere (antall)	127 372	130 405	132 659	133 140	129 894	124 788	119 432	131 087	152 645	166 418	165 790
Sosialhjelpsmottakere 18–24 år (antall)	27 114	26 842	25 935	24 472	22 997	22 415	20 559	20 659	23 743	25 545	25 295
Sosialhjelpsmottakere 25–66 år (antall)	98 011	100 855	103 805	105 654	103 667	99 214	95 337	105 130	121 730	132 209	130 616
Sosialhjelpsmottakere, enslige med barn (antall)	17 453	17 381	18 252	18 366	17 604	16 803	16 366	18 407	19 944	20 789	21 691
Sosialhjelpsmottakere, par med barn (antall)	16 728	17 047	16 610	16 155	15 747	14 765	13 932	16 976	23 026	27 138	26 577
Brutto utbetalt sosialhjelp (1000 kr)	5 889 412	6 199 985	6 556 485	6 952 642	6 983 773	6 841 219	6 709 523	7 418 865	9 770 381	11 864 217	12 374 552

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.4 Utvikling i samferdsel

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Endring 25–24
Reiser med kollektivtransport per 1 000 innbygger (antall)	103 089	106 300	113 037	116 563	119 688	76 599	81 809	104 139	116 349	118 496	119 567	1 071
Andel skolereiser i grunn- og vgs. skole av alle reiser (pst.)	14,4	13,8	13,3	12,7	12,2	13,0	13,5	10,8	9,0	9,5	9,2	-0,30
Elever med rett til skyss (antall)	237 161	229 462	237 880	232 828	229 920	211 536	215 625	212 616	214 075	211 666	209 683	-1 983
Elever med rett til lukket skoleskyss (antall)	25 552	23 725	23 789	24 262	26 390	29 704	31 100	30 203	32 827	32 865	33 627	762
Brukere av transportordningen for personer med funksjonsnedsettelser per 1 000 innbygger (antall)	20	20	20	20	20	20	20	21	19	20	20	0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 6.5 Antall reiser med kollektivtransport og andel skolereiser, 2025. Fylkeskommunene

Fylkeskommune	Reiser med kollektivtransport (per 1 000 innb.)	Grunnskoleelever med rett til skyss (antall)	VGS.elever med rett til skyss (antall)	Andel skolereiser i pst. av alle reiser[1]
Østfold	29 130	7 793	4 756	33,4
Akershus	94 122	14 013	14 581	14,1
Oslo	387 646	4 320	0	0,2
Innlandet	29 499	15 098	6 051	36,2
Buskerud	46 131	6 345	1 150	19,0
Vestfold	37 863	5 692	3 836	26,0
Telemark	37 781	4 503	2 480	27,7
Agder	67 055	10 787	4 155	22,6
Rogaland	71 944	7 839	11 310	18,4
Vestland	153 901	19 991	5 103	7,5
Møre og Romsdal	71 218	8 835	4 902	26,8
Trøndelag	118 727	16 746	6 494	12,6
Nordland	42 959	7 994	2 191	36,7
Troms	122 260	7 864	2 765	5,9
Finnmark	23 049	1 852	237	45,9
Landet	*119 567*	*139 672*	*70 011*	*9,2*
Landet, uten Oslo	*79 688*	*135 352*	*70 011*	*15,7*

[1] Andel skolereiser i grunn- og videregående skole av alle reiser.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 7

Inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets og kommuneregnskapets gruppering

Tabell 7.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. Nasjonalregnskapets gruppering. Mill. kroner og endring i prosent

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026[1]	2027[1]	2026[1]	2027[1]
A. INNTEKTER I ALT	612 706	661 608	701 120	743 779	784 170	833 682	871 493	904 581	4,5	3,8
LØPENDE INNTEKTER	608 319	656 293	696 569	738 361	779 919	829 321	866 956	899 822	4,5	3,8
Gebyrer	82 822	86 039	94 847	102 812	109 630	114 116	119 181	124 210	4,4	4,2
bompenger	3 684	4 048	4 720	5 422	5 455	6 032	6 273	6 512	4,0	3,8
Trygde- og pensjonspremier	4 232	5 068	5 713	5 446	5 563	5 757	5 982	6 216	3,9	3,9
Renter og utbytte mv.	12 122	12 912	22 397	30 522	31 262	30 218	30 939	30 715	2,4	-0,7
Eiendomsskatt	14 818	15 566	16 091	17 626	17 537	17 956	18 416	19 116	2,6	3,8
Skatt på inntekt og formue	203 214	236 406	265 404	252 186	255 034	282 343	298 400	313 900	5,7	5,2
Overføringer fra staten	281 082	287 286	280 411	317 323	347 525	365 081	375 668	391 033	2,9	4,1
bompenger	1 667	1 023	1 374	1 863	2 391	3 444	3 625	3 808	5,2	5,0
Andre innenl. overføringer	6 199	9 422	9 667	10 809	11 670	12 183	16 674	12 936	36,9	-22,4
Bøter, inndragninger mv.	52	87	98	94	94	71	100	100	40,8	–
Frie banktjenester	3 778	3 507	1 941	1 543	1 604	1 596	1 596	1 596	–	–
KAPITALINNTEKTER	4 387	5 315	4 551	5 418	4 251	4 361	4 537	4 759	4,0	4,9
Salg av fast realkapital	3 250	4 323	3 638	3 316	3 251	3 361	3 537	3 759	5,2	6,3
Salg av fast eiendom	1 137	992	913	2 102	1 000	1 000	1 000	1 000	–	–
B. UTGIFTER I ALT	643 660	676 741	724 034	786 819	841 948	868 003	913 504	959 498	5,2	5,0
LØPENDE UTGIFTER	550 763	583 476	622 599	681 632	728 277	758 587	799 123	838 184	5,3	4,9
Lønnskostnader	313 141	326 363	345 469	367 477	394 857	414 475	437 443	459 490	5,5	5,0
Produktinnsats	139 999	155 650	166 885	179 802	183 530	188 434	199 510	209 198	5,9	4,9
Produktkjøp husholdningene	31 838	34 877	35 960	39 452	42 063	44 737	47 552	49 861	6,3	4,9

Tabell 7.1 Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. Nasjonalregnskapets gruppering. Mill. kroner og endring i prosent

	Millioner kroner								Endring i pst.	
	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026[1]	2027[1]	2026[1]	2027[1]
Renter	12 456	10 370	15 444	27 366	35 021	37 563	37 736	39 168	0,5	3,8
Produksjonssubsidier mv.	13 191	14 605	12 886	13 419	14 279	14 632	15 369	16 105	5,0	4,8
Stønader til husholdningene	18 420	17 978	20 304	26 007	28 338	27 229	28 600	29 970	5,0	4,8
sosialhjelpsstønader	6 736	6 520	7 652	10 032	12 075	12 292	12 911	13 530	5,0	4,8
andre stønader	11 684	11 458	12 652	15 975	16 263	14 937	15 689	16 441	5,0	4,8
Overføringer ideelle org.	19 038	19 568	21 348	23 009	24 973	25 431	26 711	27 991	5,0	4,8
Overføringer til staten	2 438	2 877	3 102	3 706	3 823	4 197	4 315	4 511	2,8	4,6
Andre innenlandske overføringer	242	1 188	1 201	1 394	1 393	1 889	1 889	1 889	–	–
KAPITALUTGIFTER	92 897	93 265	101 435	105 187	113 671	109 416	114 381	121 314	4,5	6,1
Anskaffelse fast realkapital	90 091	89 603	98 485	101 130	108 758	104 864	110 342	117 275	5,2	6,3
Kjøp av fast eiendom	489	1 459	799	681	1 000	1 000	1 000	1 000	–	–
Kapitaloverf. næringsv.	2 317	2 203	2 151	3 376	3 913	3 552	3 039	3 039	-14,4	–
C. NETTOFINANSINVESTERING	-28 987	-15 132	-22 914	-43 039	-57 778	-34 321	-42 011	-54 918	22,4	30,7

[1] Tall fra Nasjonalbudsjettet 2027.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Tabell 7.2 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunesektoren. Konserntall.[1,2] Kommuneregnskapets gruppering. Mill. kroner

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Endring 24–25 i pst.
1.	Brutto driftsinntekter i alt	588 507 921	634 398 672	667 751 124	703 716 586	745 438 625	797 320 559	7,0
2.	Brutto driftsutgifter i alt	577 900 829	613 771 467	651 548 984	702 512 571	749 095 882	779 004 547	4,0
3.	Brutto driftsresultater (1-2)	10 607 092	20 627 205	16 202 140	1 204 015	-3 657 257	18 316 012	…
4.	Avdrag i driftsregnskapet, korrigert	22 444 364	25 412 775	26 651 477	29 635 419	30 048 833	29 780 986	-0,9
5.	Finans(utgift) (netto)	1 344 846	-710 116	2 027 763	1 016 864	7 003 360	11 108 169	…
6.	Motpost avskrivninger	31 669 746	34 189 637	36 182 080	38 472 716	41 236 268	43 357 951	5,1
7.	Netto driftsresultat (3-4-5+6)	18 487 628	30 114 183	23 704 980	9 024 448	526 818	20 784 808	…
8.	Brutto investeringsutgifter totalt	96 340 516	97 462 662	106 241 397	112 067 835	118 997 482	116 362 567	-2,2
9.	Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter	32 616 992	34 099 330	34 337 482	37 644 133	37 331 312	38 937 197	4,3
10.	Overskudd før lån og avsetninger (3-5+6-8+9)	-22 791 532	-7 836 374	-21 547 458	-35 763 835	-51 090 519	-26 859 576	…
11.	Bruk av lån inkl. aksjer, andeler og utlån (netto)	53 317 954	51 983 791	55 969 968	64 021 137	73 904 782	66 439 610	…
12.	Bruk av fond/avsetning til fond, drift og investering	-7 443 788	-18 813 194	-7 963 318	929 300	7 040 372	-9 847 357	…

[1] Konsern inkluderer kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

[2] Beløpene er summen av kommunene og fylkeskommunene i henholdsvis tabell 7.2 og 7.3 i dette vedlegget. Det er ikke korrigert for overføringer mellom kommuner og fylkeskommuner.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.3 Hovedtall for drift, investering og finansiering for kommunene. Konserntall.[1] Kommuneregnskapets gruppering. Mill. kroner

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Endring 24–25 i pst.
1.	Brutto driftsinntekter i alt	496 423 735	536 197 094	564 881 813	595 694 096	631 087 993	674 170 449	6,8
2.	Brutto driftsutgifter i alt	488 967 666	520 783 608	552 865 666	596 443 012	635 109 876	658 381 085	3,7
3.	Brutto driftsresultater (1-2)	7 456 069	15 413 486	12 016 147	-748 916	-4 021 883	15 789 364	…
4.	Avdrag i driftsregnskapet, korrigert	19 513 295	22 075 936	23 013 457	25 642 394	26 061 824	25 621 724	-1,7
5.	Finans(utgift) (netto)	761 039	-1 161 134	1 855 017	652 012	6 301 192	10 069 588	59,8
6.	Motpost avskrivninger	26 040 714	28 313 955	29 992 293	31 555 911	33 755 039	35 409 831	4,9
7.	Netto driftsresultat (3-4-5+6)	13 222 449	22 812 639	17 139 966	4 512 589	-2 629 860	15 507 883	…
8.	Brutto investeringsutgifter totalt	79 475 839	77 906 348	84 086 219	90 492 666	98 345 619	94 940 668	-3,5
9.	Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter	24 707 112	25 125 390	24 458 312	28 669 397	28 114 683	29 110 908	3,5
10.	Overskudd før lån og avsetninger (3-5+6-8+9)	-22 032 983	-7 892 383	-19 474 484	-31 668 286	-46 798 972	-24 700 153	…
11.	Bruk av lån inkl. aksjer, andeler og utlån (netto)	47 494 886	44 610 275	48 489 426	55 810 915	66 776 891	58 944 598	…
12.	Bruk av fond/avsetning til fond, drift og investering	-5 311 692	-14 720 628	-6 193 796	1 050 944	5 889 716	-8 671 025	…

[1] Konsern inkluderer kommunale foretak (KF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 7.4 Hovedtall for drift, investering og finansiering for fylkeskommunene. Konserntall.[1] Kommuneregnskapets gruppering. Mill. kroner

		2020	2021	2022	2023	2024	2025	Endring 24–25 i pst.
1.	Brutto driftsinntekter i alt	92 084 186	98 201 578	102 869 311	108 022 490	114 350 632	123 150 110	7,7
2.	Brutto driftsutgifter i alt	88 933 163	92 987 859	98 683 318	106 069 559	113 986 006	120 623 462	5,8
3.	Brutto driftsresultater (1-2)	3 151 023	5 213 719	4 185 993	1 952 931	364 626	2 526 648	593
4.	Avdrag i driftsregnskapet, korrigert	2 931 069	3 336 839	3 638 020	3 993 025	3 987 009	4 159 262	4,3
5.	Finans(utgift) (netto)	583 807	451 018	172 746	364 852	702 168	1 038 581	47,9
6.	Motpost avskrivninger	5 629 032	5 875 682	6 189 787	6 916 805	7 481 229	7 948 120	6,2
7.	Netto driftsresultat (3-4-5+6)	5 265 179	7 301 544	6 565 014	4 511 859	3 156 678	5 276 925	67
8.	Brutto investeringsutgifter totalt	16 864 677	19 556 314	22 155 178	21 575 169	20 651 863	21 421 899	3,7
9.	Tilskudd, refusjoner, salgsinntekter	7 909 880	8 973 940	9 879 170	8 974 736	9 216 629	9 826 289	6,6
10.	Overskudd før lån og avsetninger (3-5+6-8+9)	-758 549	56 009	-2 072 974	-4 095 549	-4 291 547	-2 159 423	…
11.	Bruk av lån inkl. aksjer, andeler og utlån (netto)	5 823 068	7 373 516	7 480 542	8 210 222	7 127 891	7 495 012	…
12.	Bruk av fond/avsetning til fond, drift og investering	-2 132 096	-4 092 566	-1 769 522	-121 644	1 150 656	-1 176 332	…

[1] Konsern inkluderer fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Om kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet

1 Innledning

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

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

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

2 Omfang av kommuneforvaltningen

NRs definisjon og omfang av offentlig forvaltning følger internasjonale prinsipper i System of national accounts (2008 SNA) og europeiske retningslinjer (ESA 2010), Enkelt forklart blir omfanget bestemt ved hvem som kontrollerer en juridisk enhet og av om den er markedsrettet eller ikke. I praksis har vi da at kommuneforvaltningen i NR omfatter kommuner og fylkeskommuner, samt kommuneforetak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale samarbeid (IKS) som driver ikke-markedsrettet virksomhet. Det vil si at KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i NR. På den annen side inkluderer kommuneforvaltningen i NR også alle kirkelige fellesråd og om lag 100 kommunale museer og teatre organisert som stiftelser eller aksjeselskaper.

3 Sammenhengen mellom artsinndelingen i NR og KOSTRAs arter

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

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

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

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

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

4 Ulike underskuddsbegrep

I tabeller etter NRs gruppering er *nettofinansinvesteringer* (tidligere benevnt overskudd før lånetransaksjoner) en viktig indikator ved vurdering av den økonomiske utviklingen. Dette resultatbegrepet er definert som netto finansiell sparing. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det sammenlignbare begrepet *underskudd før lån og avsetning.*

5 Ulike gjeldsbegrep

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

Finansregnskapet baseres på en rekke datakilder: regnskapsstatistikk for finansielle foretak

og stats- og kommuneforvaltningen, utenriksregnskap, statistikk for verdipapirer registrert i VPS, samt ulike typer av registerstatistikk.

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

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

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

6 Hvor finner man mer informasjon om nasjonalregnskapet?

Årlig og kvartalsvis nasjonalregnskap gir informasjon om produksjon, anvendelse og sysselsetting i Norge: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap

Inntekts- og kapitalregnskapet beskriver inntekts- og utgiftstransaksjoner, sparing og nettofinansinvesteringer for alle sektorene i økonomien: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/statistikk/nasjonalregnskap-inntekts-og-kapitalregnskapet

Finansielle sektorregnskaper har statistikk over fordrings- og gjeldsforholdene: https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/finansregnskap/statistikk/finansielle-sektorregnskaper

Statistikk om offentlige finanser gir oppstillinger over inntekter og utgifter, samt fordringer og gjeld, i stats- og kommuneforvaltningen: www.ssb.no/offinnut og www.ssb.no/offogjeld

Vedlegg 8

Kommuneforvaltningens inntekter 2012–2027

Tabell 8.1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 9 og 10, som viser kommuneopplegget i faste 2026-priser

	Regnskap														Anslag	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Skatteinntekter	153 087	162 254	166 258	177 063	193 484	202 544	210 192	220 012	218 032	251 972	281 495	269 812	272 571	300 299	316 816	333 016
1.1 Skatt på inntekt og formue	145 065	153 375	156 632	165 885	181 199	188 933	195 987	205 264	203 214	236 406	265 404	252 186	255 034	282 343	298 400	313 900
1.2 Eiendoms-skatt	8 022	8 879	9 626	11 178	12 285	13 611	14 205	14 748	14 818	15 566	16 091	17 626	17 537	17 956	18 416	19 116
2. Trygde- og pensjonspremier	2 498	2 636	2 740	2 883	3 021	3 675	3 813	4 087	4 232	5 068	5 713	5 446	5 563	5 757	5 982	6 216
3. Overføringer fra staten [1]	179 014	188 935	202 561	210 584	220 722	235 931	240 064	245 167	267 109	272 287	265 877	301 047	329 674	345 479	351 248	370 042
3.1 Ramme-tilskudd	138 411	143 492	151 181	154 211	156 727	161 052	164 884	171 667	193 394	194 527	188 124	213 085	230 883	252 653	266 693	277 544
3.2 Øremerkede tilskudd innenfor kommune-opplegget [2]	16 335	17 785	20 464	22 595	24 049	29 196	31 389	31 561	37 424	41 026	35 251	36 436	41 908	39 971	41 644	42 889
3.3 Øremerkede tilskudd utenfor kommune-opplegget [3]	9 375	10 473	12 411	14 018	18 598	22 867	19 441	14 686	9 281	9 264	12 889	19 485	23 410	19 983	10 012	15 108
3.4 Mva-kompen-sasjon	14 893	17 185	18 505	19 760	21 348	22 816	24 349	27 253	27 009	27 469	29 612	32 041	33 473	32 872	32 900	34 500
4. Gebyrer (ekskl. bompenger)	59 183	61 814	64 492	68 342	70 127	73 325	76 095	80 588	79 138	81 991	90 127	97 390	104 175	108 084	112 907	117 698
5. Renteinntekter mv.	16 610	16 628	16 221	14 946	13 680	14 043	14 955	17 625	15 900	16 419	24 338	32 065	32 866	31 814	32 535	32 311

Tabell 8.1 Kommuneforvaltningens inntekter i henhold til nasjonalregnskapets definisjoner. Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, bortsett fra linje 9 og 10, som viser kommuneopplegget i faste 2026-priser

	Regnskap														Anslag	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
6. Andre innenlandske overføringer mv.	8 300	9 765	11 844	13 556	16 351	14 862	16 297	17 952	19 128	23 327	21 872	21 487	23 259	23 283	24 200	25 120
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	418 692	442 031	464 116	487 375	517 385	544 380	561 416	585 431	603 538	651 064	689 423	727 247	768 108	814 716	843 690	884 402
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-3.3-5)	390 209	412 295	432 744	455 527	482 086	503 795	523 207	549 033	574 125	620 313	646 482	670 251	706 269	757 162	795 160	830 767
9. Kommuneopplegget, faste 2026-priser [4]	640 079	651 549	663 302	681 860	704 014	718 473	724 425	736 611	762 650	789 276	770 922	766 314	769 042	787 448	795 160	800 353
10. Kroner per innbygger, faste 2026-priser [5]	128 379	128 987	129 829	131 995	135 024	136 636	136 797	138 247	142 085	146 396	142 098	139 609	138 561	140 758	141 302	141 446

1 Se også vedlegg 9.

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

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

4 Prisveksten for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, se vedlegg 11.

5 Innbyggertallet som er lagt til grunn for 2026 og 2027, er hentet fra middelalternativet (MMM) i SSBs befolkningsframskrivinger.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 8.2 Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter

	Regnskap														Anslag	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
I. Frie innt. (tab. 1 linje 1+3.1). Mill. kr	291 498	305 745	317 439	331 274	350 210	363 596	375 076	391 679	411 426	446 499	469 620	482 897	503 455	552 951	583 509	610 560
II. Skatteinntekter i pst. av frie inntekter	52,5	53,1	52,4	53,4	55,2	55,7	56,0	56,2	53,0	56,4	59,9	55,9	54,1	54,3	54,3	54,5
III. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	47,5	46,9	47,6	46,6	44,8	44,3	44,0	43,8	47,0	43,6	40,1	44,1	45,9	45,7	45,7	45,5
IV. Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	74,7	74,2	73,4	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,0	72,6	72,0	71,3	73,0	73,4	73,5
V. Frie inntekter og mva-kompensasjon i pst. av samlede inntekter	78,5	78,3	77,6	77,1	77,1	76,7	76,3	76,3	76,4	76,4	77,2	76,8	76,0	77,4	77,5	77,6

Tabell 8.3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før

	Regnskap														Anslag	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
1. Skatteinntekter	7,0	6,0	2,5	6,5	9,3	4,7	3,8	4,7	-0,9	15,6	11,7	-4,2	1,0	10,2	5,5	5,1
1.1 Skatt på inntekt og formue	7,1	5,7	2,1	5,9	9,2	4,3	3,7	4,7	-1,0	16,3	12,3	-5,0	1,1	10,7	5,7	5,2
1.2 Eiendomsskatt	6,0	10,7	8,4	16,1	9,9	10,8	4,4	3,8	0,5	5,0	3,4	9,5	-0,5	2,4	2,6	3,8
2. Trygde- og pensjonspremier	6,0	5,5	3,9	5,2	4,8	21,6	3,8	7,2	3,5	19,8	12,7	-4,7	2,1	3,5	3,9	3,9
3. Overføringer fra staten [1]	8,2	5,5	7,2	4,0	4,8	6,9	1,8	2,1	8,9	1,9	-2,4	13,2	9,5	4,8	1,7	5,4
3.1 Rammetilskudd	8,8	3,7	5,4	2,0	1,6	2,8	2,4	4,1	12,7	0,6	-3,3	13,3	8,4	9,4	5,6	4,1
3.2 Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget [2]	6,0	8,9	15,1	10,4	6,4	21,4	7,5	0,5	18,6	9,6	-14,1	3,4	15,0	-4,6	4,2	3,0
3.3 Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget [3]	13,1	11,7	18,5	13,0	32,7	23,0	-15,0	-24,5	-36,8	-0,2	39,1	51,2	20,1	-14,6	-49,9	50,9
3.4 Mva-kompensasjon	2,3	15,4	7,7	6,8	8,0	6,9	6,7	11,9	-0,9	1,7	7,8	8,2	4,5	-1,8	0,1	4,9
4. Gebyrer (ekskl. bompenger)	5,6	4,4	4,3	6,0	2,6	4,6	3,8	5,9	-1,8	3,6	9,9	8,1	7,0	3,8	4,5	4,2
5. Renteinntekter mv.	-11,7	0,1	-2,4	-7,9	-8,5	2,7	6,5	17,9	-9,8	3,3	48,2	31,7	2,5	-3,2	2,3	-0,7

Tabell 8.3 Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før

	Regnskap														Anslag	
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
6. Andre innenlandske overføringer mv.	5,6	17,7	21,3	14,5	20,6	-9,1	9,7	10,2	6,5	22,0	-6,2	-1,8	8,2	0,1	3,9	3,8
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	6,4	5,6	5,0	5,0	6,2	5,2	3,1	4,3	3,1	7,9	5,9	5,5	5,6	6,1	3,6	4,8
8. Sum inntekter kommune-opplegget (7-3.3-5)	7,2	5,7	5,0	5,3	5,8	4,5	3,9	4,9	4,6	8,0	4,2	3,7	5,4	7,2	5,0	4,5
9. Kommuneopplegget, faste 2025-priser [4]	3,6	1,8	1,8	2,8	3,2	2,1	0,8	1,7	3,5	3,5	-2,3	-0,6	0,4	2,4	1,0	0,7
10. Kroner per innbygger, faste 2025-priser [5]	2,3	0,5	0,7	1,7	2,3	1,2	0,1	1,1	2,8	3,0	-2,9	-1,8	-0,8	1,6	0,4	0,1

[1] Se noter på tilsvarende tabelloppsett i tabell 8.1.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 9

Statlige overføringer til kommunesektoren i 2026

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
Øremerkede tilskudd innenfor kommuneopplegget				
Kunnskapsdepartementet				
225		*Tiltak i grunnopplæringen*		
	60	Tilskudd til landslinjer	285 337	285 337
	61	Rentekompensasjon for investeringer i læringsarenaer og større utstyr som bidrar til mer praktisk og variert opplæring	40 000	40 000
	62	Gratis halvdagsplass SFO 4. klasse i levekårsutsatte områder	142 000	142 000
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	156 095	156 095
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	261 000	228 000
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	17 553	17 553
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	10 115	10 115
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	391 059	383 190
	69	Tilltak for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	127 617	127 617
226		*Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen*		
	62	Tilskudd til skolebibliotek og bøker	103 150	103 150
	63	Tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 1.-10. trinn	190 920	190 920
	65	Tilskudd til skolemiljøteam og beredskapsteam	125 000	125 000
227		*Tilskudd til særskilte skoler*		
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	49 020	49 020
231		*Barnehager*		
	60	Toppet bemanning i barnehagene	800 000	1 150 000
	61	Tilskudd til økt pedagogtetthet og økt grunnbemanning i barnehager i leverkårsutsatte områder	216 629	216 629
240		*Fagskoler*		
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 800 463	1 800 463
	61	Utviklingsmidler for høyere yrkesfaglig utdanning	78 270	78 270
		Sum	*4 794 228*	*5 103 359*

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
Kultur- og likestillingsdepartementet				
315		*Frivillighetsformål*		
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	285 230	285 230
323		*Musikk og scenekunst*		
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	27 360	27 360
325		*Allmenne kulturformål*		
	60	Regionale kulturfond	70 000	70 000
		Sum	*382 590*	*382 590*
Justis- og beredskapsdepartementet				
430		*Kriminalomsorgen*		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	172 142	172 142
433		*Konfliktrådet*		
	60	Tilskudd til kommuner	34 820	34 820
		Sum	*206 962*	*206 962*
Kommunal- og distriktsdepartementet				
553		*Regional- og distriktsutvikling*		
	60	Kompetanse og arbeidskraft i distriktene	74 674	74 674
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	793 553	793 553
	63	Interreg, Arktis 2030 og det norske Barentssekretariatet	170 950	170 950
	65	Omstilling og utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer	129 000	129 000
	66	Bygdevekstavtaler	73 963	73 963
	67	Utviklingstiltak i Andøy kommune	25 000	25 000
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	66 586	66 586
567		*Nasjonale minoriteter*		
	60	Romer	7 475	7 475
575		*Ressurskrevende tjenester*		
	60	Toppfinansieringsordning	14 249 945	14 249 945
	61	Tilleggskompensasjon	95 899	95 899
585		*Bolig- og bomiljøtiltak*		
	62	Forsøk med tilskudd til kommunale kjøp av borettslagsleiligheter		50 000
590		*Planlegging og byutvikling*		
	63	Future Built	5 000	5 000
	65	Områdesatsing i byer	144 850	144 850
		Sum	*15 836 895*	*15 886 895*

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
Arbeids- og inkluderingsdepartementet				
621		*Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering*		
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	174 546	145 046
		Sum	*174 546*	*145 046*
Helse- og omsorgsdepartementet				
701		*Digitalisering i helse- og omsorgstjenesten*		
	60	Tilskudd til helseteknologi i kommunal- helse og omsorgs-tjeneste	122 568	152 568
714		*Folkehelse*		
	60	Kommunale tiltak	25 307	25 307
760		*Kommunale helse- og omsorgstjenester*		
	60	Kompetanse, rekruttering og innovasjon	1 339 773	1 334 723
	62	Tilskudd til vertskommuner	893 131	893 131
	63	Investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser	2 573 062	2 281 062
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	921 200	897 000
765		*Psykisk helse, rus og vold*		
	60	Kommunale tjenester	440 928	440 928
783		*Personell*		
	61	Tilskudd til kommuner	315 221	315 221
		Sum	*6 631 190*	*6 339 940*
Barne- og familiedepartementet				
840		*Tiltak mot vold og overgrep*		
	60	Tilskudd til oppgradering av krisesenterbygg	20 740	20 740
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	132 795	132 795
846		*Familie- og oppvekst tiltak*		
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	758 356	758 356
	62	Utvikling i kommunene	153 020	153 020
	63	Tverrsektorielt tilskudd til forebyggende tiltak for barn og unge	519 796	518 796
854		*Tiltak i barne- og ungdomsvernet*		
	62	Utvikling i kommunene	203 719	203 719
882		*Kirkebygg og gravplasser*		
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	96 625	85 000
883		*Kirkebevaringsfondet*		
	60	Tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg	400 000	392 150
		Sum	*2 285 051*	*2 264 576*

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
Nærings- og fiskeridepartementet				
907		*Norsk nukleær dekommisjonering*		
	60	Tilskudd til kommuner	5 807	5 807
916		*Kystverket*		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	83 493	83 493
919		*Diverse fiskeriformål*		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 563 195	1 572 766
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 281	4 281 000
		Sum	*1 654 776*	*5 943 066*
Landbruks- og matdepartementet				
1142		*Landsbruksdirektoratet*		
	60	Tilskudd til veterinærdekning	237 032	237 032
	61	Tilskudd til skrantesykeprøver fra fallvilt	1 326	1 326
1149		*Verdiskapings- og utviklingstiltak i landbruket*		
	60	Flaskehalsprosjekter for veier for skogbruket	25 000	10 000
		Sum	*263 358*	*248 358*
Samferdselsdepartementet				
1320		*Statens vegvesen*		
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	400 000	350 000
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	41 500	41 500
	67	Militær mobilitet på fylkesveier	102 000	102 000
	68	Tilskudd for Tretten bru	14 000	14 000
1330		*Særskilte transporttiltak*		
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	363 000	363 000
	62	Tilskudd til kollektivtransport	620 000	1 150 000
1332		*Transport i byområder mv.*		
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	1 940 000	1 650 000
	66	Tilskudd til byområder	4 469 000	4 249 000
		Sum	*7 949 500*	*7 919 500*
Klima- og miljødepartementet				
1420		*Miljødirektoratet*		
	60	Tilskudd til Natursats – tiltak og planlegging for natur i kommunene	144 826	149 826
	61	Tilskudd til klimatiltak, klimatilpasning og sirkulærøkonomi	272 735	174 084
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	20 000	142 400

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
	66	Tilskudd til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 199	3 199
	69	Oppryddingstiltak	30 232	30 232
		Sum	*470 992*	*499 741*
Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet				
1541		*IT- og ekompolitikk*		
	60	Bredbåndsutbygging	159 110	159 110
		Sum	*159 110*	*159 110*
Forsvarsdepartementet				
1700		*Forsvarsdepartementet*		
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	3 090	3 090
		Sum	*3 090*	*3 090*
Energidepartementet				
1800		*Energidepartementet*		
	60	Utsira kommune – havvindutvikling	3 000	3 000
1820		*Norges vassdrags- og energidirektorat*		
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	210 000	210 000
	62	Fordeling av inntekt fra avgift på vindkraft	360 000	331 800
1825		*Energieffektivisering og -omlegging*		
	60	Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg	200 000	200 000
		Sum	*773 000*	*744 800*
Folketrygden				
2755		*Helsetjenester i kommunene mv.*		
	62	Fastlønnsordning fysioterapeuter	630 000	615 000
		Sum	*630 000*	*615 000*
		Sum øremerkede tilskudd (kommuneopplegget)	*42 215 288*	*46 462 033*
Øremerkede tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget)[1]				
225		*Tilskudd i grunnopplæringen*		
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	273 003	250 246
231		*Barnehager*		
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	150 300	150 300
490		*Utlendingsdirektoratet*		
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	352 257	451 111
671		*Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere*		
	60	Integreringstilskudd	17 435 182	17 283 194

Tabell 9.1 Statlige overføringer til Kommunesektoren i 2026

Kap.	Post	Navn	Saldert 2026	RNB 2026
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	2 439 340	2 208 087
	62	Kommunale integreringstiltak	379 521	379 521
672		*Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*		
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 416 935	1 424 407
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	813	439
		Sum	*22 447 351*	*22 147 305*
Andre poster utenfor kommuneopplegget[1]				
1632		*Kompensasjon for merverdiavgift*		
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	33 600 000	33 200 000
		Sum	*33 600 000*	*33 200 000*
		Sum øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget	*56 047 351*	*55 347 305*
Rammeoverføringer til kommunesektoren				
571		*Rammetilskudd til kommuner*		
	60	Innbyggertilskudd	202 053 110	202 151 193
	61	Distriktstilskudd Sør-Norge	812 005	812 005
	62	Distriktstilskudd Nord-Norge	2 670 719	2 670 719
	64	Skjønnstilskudd	1 030 000	1 030 000
	66	Veksttilskudd	125 923	125 923
	67	Storbytilskudd	688 358	688 358
		Sum rammeoverføringer kommuner	*207 380 115*	*207 478 198*
572		*Rammetilskudd til fylkeskommuner*		
	60	Innbyggertilskudd	56 772 349	58 222 766
	62	Nord-Norge-tilskudd	842 724	842 724
		Sum rammeoverføringer fylkeskommuner	*57 615 073*	*59 065 490*
		Sum rammeoverføringer	*264 995 188*	*266 543 688*

[1] Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget medregnes ikke ved beregning av vekst i kommunesektorens inntekter.
Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 10

Driftsutgifter 2025 etter funksjon og art

Tabell 10.1 Kommunene inkl. Oslo. Kommunekassene. 1 000 kroner

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5 +6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+7)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon	22 695 054	9 215 772	2 394 072	2 002 699	541 444	1 810 582	649 111	2 002 579	36 007 933	13 360	1 016 516	2 191 821	207 165	33 228 182
Fellesutgifter (intern service)	-17 258 919	565 659	72 960	71 315	40 223	35 965	9 505	71 300	-16 553 602	430	242 581	106 986	54 818	-16 948 912
Barnehager	38 622 108	3 986 408	31 221 842	559 682	603 606	1 203 809	2 577 725	560 043	73 059 687	2 288 689	342 905	4 501 030	384 282	68 120 506
Grunnskoler	92 330 275	12 978 871	7 785 178	2 209 154	488 878	6 234 639	5 021 656	2 208 940	114 796 399	2 475 624	661 806	9 513 859	443 460	106 723 306
Voksenopplæring	3 865 052	677 619	375 964	116 284	17 839	49 348	158 733	116 284	4 827 089	56 837	411 669	1 701 090	249 045	2 567 181
Kommunehelse-tjenesten	22 637 054	4 554 524	8 963 373	593 593	704 822	249 799	1 066 796	593 569	36 042 800	918 240	558 560	6 563 824	420 521	28 648 451
Sosialtjenesten	10 879 535	2 166 869	2 632 058	295 593	15 062 242	107 672	596 819	295 538	30 251 612	26 908	498 240	2 716 769	777 858	26 828 656
Introduksjons-ordningen	4 560 060	357 422	179 755	28 027	117 920	5 256	75 648	28 027	5 144 765	650	71 292	236 650	385 672	4 526 149
Kvalifiserings-ordningen	1 957 666	24 484	34 328	2 043	20 905	133	17 279	2 043	2 020 237	0	5 241	58 058	9 399	1 964 818
Tjenester utenfor ordinært kommunalt ansvarsområde	1 087 866	576 392	290 227	35 885	542 584	71 779	47 415	35 881	2 521 437	3 165	396 333	899 218	123 854	1 146 282
Barnevern	10 302 065	2 677 612	4 569 058	169 632	1 923 716	31 692	504 923	169 720	18 999 132	249	39 892	1 272 013	152 427	18 039 474
Omsorgstjenester	148 347 285	16 986 832	22 903 690	2 696 409	474 779	3 335 735	8 384 935	2 696 381	183 663 414	10 029 048	1 819 157	23 682 261	937 673	155 580 210
Samhandling	777 834	113 494	203 743	13 178	24 310	5 965	46 157	13 178	1 079 189	977	907	149 962	1 248	972 252
Kommunale boliger	1 063 738	5 687 601	473 353	529 695	213 706	2 137 064	45 466	529 852	9 529 839	14 660	8 386 243	307 647	423 463	443 292
Interkommunale samarbeid	3 891 954	1 171 484	594 265	191 258	711 187	3 509	161 284	191 045	6 211 328	30 018	686 660	5 317 339	366 704	-28 109

Tabell 10.1 Kommunene inkl. Oslo. Kommunekassene. 1 000 kroner

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5 +6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+7)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Fysisk plan-legging, miljø mv.	7 291 638	2 718 708	289 728	558 065	453 004	1 108 329	274 953	561 031	11 583 488	12 092	3 416 578	957 522	602 306	6 869 943
Bistand nærings-liv, landbruk mv.	1 971 477	1 488 935	751 464	204 122	2 330 357	489 319	67 460	204 285	6 963 929	7 696	5 092 109	913 151	1 906 751	-888 318
Veier.m.m.	2 723 485	5 116 389	207 151	1 207 992	171 124	3 240 052	100 824	1 208 007	11 357 362	513	2 756 965	605 453	72 235	8 023 020
Brann- og ulykkesvern	3 135 832	870 724	3 635 135	184 238	482 761	393 310	84 692	184 237	8 433 071	18 310	1 449 225	539 354	23 572	6 487 302
Vann, avløp og renovasjon	6 111 007	6 856 562	9 108 812	4 160	330 624	6 243 863	192 768	4 168	28 458 092	1 588	35 937 388	432 408	108 980	-7 829 504
Kultur	7 777 168	5 382 035	1 836 384	879 737	4 096 819	2 688 190	271 535	879 778	21 509 020	14 839	2 350 575	1 300 897	609 172	17 505 072
Religiøse formål, inkl. den norske kirke	232 800	146 104	35 689	28 688	3 755 517	45 658	7 687	29 810	4 206 959	7	194 992	23 111	22 989	3 973 547
I alt	375 002 034	84 320 500	98 558 229	12 581 449	33 108 367	29 491 668	20 363 371	12 585 696	600 113 180	15 913 900	66 335 834	63 990 423	8 283 594	465 952 800

Tabell 10.2 Hovedgrupper oppsummert. Kommunekassene. 1000 kroner

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5 +6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+7)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon og fellesutgifter	5 436 135	9 781 431	2 467 032	2 074 014	581 667	1 846 547	658 616	2 073 879	19 454 331	13 790	1 259 097	2 298 807	261 983	16 279 270
Oppvekst (barnehage/skole)	134 817 435	17 642 898	39 382 984	2 885 120	1 110 323	7 487 796	7 758 114	2 885 267	192 683 175	4 821 150	1 416 380	15 715 979	1 076 787	177 410 993
Helse, sosial og eldreomsorg	199 461 499	26 881 237	39 486 005	3 798 475	18 328 694	3 736 252	10 692 557	3 798 456	277 201 149	10 976 072	2 993 289	34 679 537	2 684 798	236 560 010
Tekniske oppgaver mm.	19 261 962	15 562 383	13 240 826	1 954 455	1 437 513	10 985 554	653 237	1 957 443	59 832 013	32 503	43 560 156	2 534 737	807 093	13 550 761
Kirker og kultur	8 009 968	5 528 139	1 872 073	908 425	7 852 336	2 733 848	279 222	909 588	25 715 979	14 846	2 545 567	1 324 008	632 161	21 478 619
Bolig, næringsliv, IKS mm.	6 927 169	8 348 020	1 819 082	925 075	3 255 250	2 629 892	274 210	925 182	22 705 096	52 374	14 165 012	6 538 137	2 696 918	-473 135
Tjenester utenfor ordinært kommunalt arbeidsområde	1 087 866	576 392	290 227	35 885	542 584	71 779	47 415	35 881	2 521 437	3 165	396 333	899 218	123 854	1 146 282
I alt	375 002 034	84 320 500	98 558 229	12 581 449	33 108 367	29 491 668	20 363 371	12 585 696	600 113 180	15 913 900	66 335 834	63 990 423	8 283 594	465 952 800

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 10.3 Hovedgrupper oppsummert. Kommunekassene. Prosent

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5+6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+7)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon og fellesutgifter	1 %	12 %	3 %	16 %	2 %	6 %	3 %	16 %	3 %	0 %	2 %	4 %	3 %	3 %
Oppvekst (barnehage/skole)	36 %	21 %	40 %	23 %	3 %	25 %	38 %	23 %	32 %	30 %	2 %	25 %	13 %	38 %
Helse, sosial og eldreomsorg	53 %	32 %	40 %	30 %	55 %	13 %	53 %	30 %	46 %	69 %	5 %	54 %	32 %	51 %
Tekniske oppgaver mm.	5 %	18 %	13 %	16 %	4 %	37 %	3 %	16 %	10 %	0 %	66 %	4 %	10 %	3 %
Kirker og kultur	2 %	7 %	2 %	7 %	24 %	9 %	1 %	7 %	4 %	0 %	4 %	2 %	8 %	5 %
Bolig, næringsliv, IKS mm.	2 %	10 %	2 %	7 %	10 %	9 %	1 %	7 %	4 %	0 %	21 %	10 %	33 %	0 %
Tjenester utenfor ordinært kommunalt arbeidsområde	0 %	1 %	0 %	0 %	2 %	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %	1 %	1 %	1 %	0 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 10.4 Fylkeskommunene inkl. Oslo. Fylkeskassene. 1 000 kroner

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5 +6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+8)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon	3 169 141	1 668 530	46 428	307 054	261 532	295 022	79 948	307 054	5 360 705	1 515	85 876	206 632	28 255	5 039 401
Fellesutgifter (intern service)	-137 897	284 785	14 870	25 905	873 623	12 201	16 068	25 904	1 031 515	375	122 411	581 676	816 010	-488 957
Videregående skoler	33 471 241	7 116 606	1 925 460	459 409	1 280 506	2 673 055	1 220 038	1 107 469	44 598 770	167 701	1 429 460	4 861 333	974 882	37 165 394
Voksenopplæring/ fagopplæring	2 109 644	418 004	5 070 157	26 902	43 202	4 379	44 435	26 902	7 600 951	3 432	24 187	1 240 800	261 884	6 070 648
Tannhelse	3 182 245	1 024 334	319 749	157 068	448 858	130 265	208 595	157 068	4 896 856	169 469	314 986	430 947	53 587	3 927 867
Regional utvikling og miljø	860 613	515 454	30 095	41 614	2 967 157	28 355	25 609	56 752	4 360 927	1 101	882 632	615 201	2 136 468	725 525
Fylkesveier	1 451 257	11 708 837	31 199	2 843 834	438 562	4 164 031	70 168	2 843 834	17 723 718	43	241 498	348 192	213 582	16 920 403
Rutegående samferdsel	564 488	1 342 587	27 477 115	1 579 116	942 521	622 659	21 054	1 579 116	30 928 316	0	3 891 498	3 165 055	994 007	22 877 756
Kultur	834 874	524 439	8 878	43 649	4 809 577	19 648	24 133	43 649	6 173 283	11 457	39 395	447 947	2 811 836	2 862 648
I alt	45 505 606	24 603 576	34 923 951	5 484 551	12 065 538	7 949 615	1 710 048	6 147 748	122 675 041	355 093	7 031 943	11 897 783	8 290 511	95 100 685

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 10.5 Hovedgrupper oppsummert. Fylkeskassene. 1000 kroner

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5+6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+8)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon og fellesutgifter	3 031 244	1 953 315	61 298	332 959	1 135 155	307 223	96 016	332 958	6 392 220	1 890	208 287	788 308	844 265	4 550 444
Undervisnings-formål	35 580 885	7 534 610	6 995 617	486 311	1 323 708	2 677 434	1 264 473	1 134 371	52 199 721	171 133	1 453 647	6 102 133	1 236 766	43 236 042
Tannhelse	3 182 245	1 024 334	319 749	157 068	448 858	130 265	208 595	157 068	4 896 856	169 469	314 986	430 947	53 587	3 927 867
Regional utvikling m.m.	860 613	515 454	30 095	41 614	2 967 157	28 355	25 609	56 752	4 360 927	1 101	882 632	615 201	2 136 468	725 525
Samferdsel	2 015 745	13 051 424	27 508 314	4 422 950	1 381 083	4 786 690	91 222	4 422 950	48 652 034	43	4 132 996	3 513 247	1 207 589	39 798 159
Kultur	834 874	524 439	8 878	43 649	4 809 577	19 648	24 133	43 649	6 173 283	11 457	39 395	447 947	2 811 836	2 862 648
I alt	45 505 606	24 603 576	34 923 951	5 484 551	12 065 538	7 949 615	1 710 048	6 147 748	122 675 041	355 093	7 031 943	11 897 783	8 290 511	95 100 685

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Tabell 10.6 Hovedgrupper oppsummert. Fylkeskassene. Prosent

	Lønn og sosiale utgifter	Kjøp av varer og tjenester til egen-produksjon	Kjøp som erstatter egenpro-duksjon	Mva. som gir rett til mva-kom-pensasjon	Over-føringer	Avskriv-ninger	Refusjon sykelønn	Mva-komp drift	Brutto driftsutgifter	Bruker-betaling	Andre salgs- og leie-inntekter	Over-føringer med krav til motytelse	Over-føringer uten krav til motytelse	Netto drifts-utgifter
	(010-099)	(100-285)	(300-380)	(429)	(400,430-480)	(590)	(710)	(729)	(=1+2+3+4+5+6-7-8)	(600)	(620-670)	(700,710, 730-780)	(800-895)	(=9-10-11-12-13+8)
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
Administrasjon og fellesutgifter	7 %	8 %	0 %	9 %	4 %	4 %	6 %	5 %	5 %	1 %	3 %	7 %	10 %	5 %
Undervisnings-formål	78 %	31 %	20 %	11 %	34 %	34 %	74 %	18 %	43 %	48 %	21 %	51 %	15 %	45 %
Tannhelse	7 %	4 %	1 %	4 %	2 %	2 %	12 %	3 %	4 %	48 %	4 %	4 %	1 %	4 %
Regional utvikling m.m.	2 %	2 %	0 %	25 %	0 %	0 %	1 %	1 %	4 %	0 %	13 %	5 %	26 %	1 %
Samferdsel	4 %	53 %	79 %	11 %	60 %	60 %	5 %	72 %	40 %	0 %	59 %	30 %	15 %	42 %
Kultur	2 %	2 %	0 %	40 %	0 %	0 %	1 %	1 %	5 %	3 %	1 %	4 %	34 %	3 %
I alt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Vedlegg 11

Kommunal deflator og beregning av deflatoren for 2025

Tabell 11.1 Beregning av samlet kommunal deflator. Prosentvis endring fra året før

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026[1]	2027[1]
Deflator	3,7	3,1	2,4	2,5	2,4	3,0	3,2	1,0	4,4	6,7	4,3	5,0	4,7	4,0	3,8
Lønnskostnadsvekst	4,6	3,5	2,5	2,4	2,4	2,6	3,6	0,9	2,1	4,0	5,3	6,5	5,5	3,5	4,5
Årslønnsvekst	*3,7*	*3,2*	*3,3*	*2,5*	*2,5*	*2,9*	*3,5*	*1,7*	*2,6*	*3,7*	*5,6*	*5,4*	*4,6*	*4,4*	*4,0*
Bidrag fra pensjons-kostnader mv. utover lønnsvekst	*0,9*	*0,3*	*-0,8*	*-0,1*	*-0,1*	*-0,3*	*0,1*	*-0,8*	*-0,5*	*0,3*	*-0,3*	*1,1*	*0,9*	*-0,9*	*0,5*
Prisvekst kjøp av varer og tjenester	2,3	2,5	2,2	2,6	2,4	3,6	2,5	1,2	7,7	10,5	3,0	3,0	3,7	4,8	2,9
Lønnsandel i prosent	61,2	60,8	60,8	59,7	59,4	59,6	59,0	58,4	58,4	57,9	57,1	57,1	57,9	59,0	59,0

[1] Anslag fra Nasjonalbudsjettet 2027.

Kilde: Finansdepartementet

Beregning av kommunal deflator for 2025

1 Innledning

Deflatoren for kommunesektoren utarbeides i Finansdepartementet i forbindelse med utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Beregningene er en integrert del av et omfattende tallarbeid i tilknytning til nasjonalbudsjettene, og utgjør en del av grunnlaget for vurderinger av utviklingen og utsiktene for norsk økonomi. Deflatoren benyttes blant annet til å prisomregne overføringer til kommunene og til å beregne realveksten i kommunesektorens inntekter.

Deflatoren er et mål på lønns- og prisveksten kommunesektoren samlet sett står overfor. Kostnadsveksten kommunesektoren opplever kan være av ulik karakter og kan dekomponeres på følgende måte:

- *Økonomidrevet kostnadsvekst*: Kostnadsvekst ved kjøp av sammenlignbare produkter, eller justert for kvalitetsendringer. Det er denne prisveksten som fanges opp av SSBs prisindekser og i kommunal deflator.
- *Aktørdrevet kostnadsvekst*: Kostnadsvekst som er drevet av kjøp av produkter med andre egenskaper enn produktene som erstattes og som derfor kan ha et annet prisnivå. Typisk kan dette være IKT-utstyr som dekker nye bruksområder sammenlignet med utstyret de erstatter. Deflatoren skal ikke fange opp denne typen kostnadsvekst.

Deflatoren beregnes som et veid gjennomsnitt av prisveksten på tre elementer: Lønnskostnader, kjøp av varer og tjenester i driften (produktinnsats) og bruttoinvesteringer. Det antas at dette veide snittet også er representativt for prisveksten på innsatsfaktorer i produkter som sektoren ikke produserer selv, men kjøper (produktkjøp). For eksempel private barnehageplasser.

For *historiske år* er praksis å tallfeste lønnsveksten for kommunale arbeidstakere med tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene kombinert med tall for arbeidsgiveravgift og pensjonskostnader fra KOSTRA. Prisveksten for kjøp av varer og tjenester er tallfestet basert et sett med prisindekser publisert av Statistisk sentralbyrå vektet med artsfordelingen av kommuneforvaltningens kjøp av varer og tjenester.

For *anslag til budsjettet* legges det til grunn Finansdepartementets anslag på årslønnsveksten og anslag på prisveksten for produktinnsats og investeringer i offentlig forvaltning.

Dette notatet redegjør for beregningen av den *historiske* deflatoren for 2025. Tabell 11.1 oppsummerer beregningen. Enkeltelementene omtales nærmere i del 2 og 3.

Uten bidrag fra pensjonskostnader mv. kan deflatoren beregnes til 4,2 prosent. Til sammenligning var anslaget på den kommunale deflatoren for 2025 (ekskl. merutgifter til pensjon) 4,1 prosent i Nasjonalbudsjettet 2025. Anslaget i Nasjonalbudsjettet 2026 var på 4,7 prosent inkl. pensjonskostnader mv. og 4,0 prosent uten pensjonskostnader mv.

Tabell 11.2 Kostnadsdeflatoren i kommunesektoren. Prosent

	2023	2024	2025
Deflator	4,3	5,0	4,7
Sysselsetting, lønnsvekst og pensjonskostnader	5,3	6,5	5,5
Årslønnsvekst per årsverk	*5,6*	*5,4*	*4,6*
Bidrag fra pensjonskostnader mv.	*-0,3*	*1,1*	*0,9*
Kjøp av varer og tjenester. Prisvekst	3,0	3,0	3,7
Lønnsandel i prosent	57,1	57,1	57,9

2 Lønnskostnader

Veksten i lønnskostnadene tallfestes med utgangspunkt i ulike elementer i lønnskostnadene fra KOSTRA (lønnsutgifter fratrukket sykelønnsrefusjon, arbeidsgiveravgift og pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringsordninger) og beregnet årslønnsvekst per årsverk for kommunale arbeidstakere ifølge tall fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU-inntekt).

3 Årslønnsvekst kommuneansatte per årsverk

For 2025 beregner Teknisk beregningsutvalg for inntektsoppgjørene årslønnsveksten per årsverk for kommuneansatte i alt til 4,6 prosent, jf. tabell 1.1 i *Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2026*.

4 Bidrag fra pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift

Kommunesektorens pensjonskostnader og betaling av arbeidsgiveravgift inngår i lønnskostnadene. I den grad veksten i disse kostnadene avviker fra årslønnsveksten, gir det et bidrag til kostnadsveksten i kommunesektoren.

Beregningen tar utgangspunkt i tall fra kommune- og fylkesregnskapene (KOSTRA), jf. tabell 11.2.

Tabell 11.3 Bidrag fra pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift til den kommunale og fylkeskommunale kostnadsveksten

	2022	2023	2024	2025
Lønn, mill. kroner	269 310	289 443	308 232	317 804
Pensjonskostnader, mill. kroner[1]	31 474	30 853	39 050	43 313
Arbeidsgiveravgift på lønn, mill. kroner[2]	38 516	43 221	43 935	45 746
Lønnskostnader, mill. kroner	339 300	363 517	391 217	406 863
Pensjonskostnader og arbeidsgiveravgift, prosent av lønn (P)	26,0	25,6	26,9	28,0
Påslagskoeffisient ($K=1+P/100$)	1,260	1,256	1,269	1,280
Endring i påslagskoeffisient fra året før (K_t/K_{t-1})	1,003	0,997	1,011	1,009
Bidrag fra pensjonskostnader mv., prosent ($(K_t/K_{t-1} - 1) * 100$)	0,3	-0,3	1,1	0,9

[1] Inklusive arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.
[2] Eksklusive arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

5 Prisvekst kjøp av varer og tjenester

Beregningen av prisvekst for kjøp av varer og tjenester tar utgangspunkt i kommuneforvaltningens observerte utgifter til kjøp av varer og tjenester og bruttorealinvesteringer slik de kan leses ut av kommuneregnskapene, basert på artsinndelingen i KOSTRA.

Utgiftene som danner utgangspunkt for vektingen er knyttet til kjøp av varer og tjenester som inngår i (fylkes)kommunal egenproduksjon, dvs. artsseriene 0, 1 og 2. Se *veileder til kontoplanen i KOSTRA*

Tall for administrative trafikkselskaper (slik som Ruter m.fl.) er lagt til arten for transport når utgiftsandelene beregnes.

For hver gruppe av varer og tjenester er det tilordnet en prisvekst, basert på ulike prisstatistikker fra Statistisk sentralbyrå:

- Ulike detaljerte undergrupper i konsumprisindeksen
- Byggekostnadsindekser
- Den årlige elektrisitetsprisstatistikken
- Noen undergrupper fra prisindeks for førstegangsomsetning innenlands
- Ulike prisstatistikker for privat tjenesteyting, slik som rengjøringstjenester, IKT-tjenester, juridiske tjenester mv.

Med utgangspunkt i fordelingen av utgiftene for T-1 beregnes vektene for prisveksten for år T. For eksempel brukes fordelingen for 2024 som vekter av prisindeksene for 2025. Dette er konsistent med Laspeyres prisindeksmetode. Se tabell 11.4 med noter for beregninger av vekter og prisvekst for de ulike utgiftsarter.

Tabell 11.4 Beregning av prisvekst for kommunal sektor på kjøp av varer og tjenester (prisvekstkomponenten i kommunal deflator)

		Utgiftsandeler i kommunene			Prisvekst			Kilder for prisdata	
Art	Vare- og tjenestegrupper	2023 (2022)	2024 (2023)	2025 (2024)	2023	2024	2025		
100	Kontormateriell	0,4	0,4	0,3	6,8	4,5	6,0	Konsumprisindeks	Aviser, bøker og papirvarer (09.5)
105	Undervisningsmateriell	1,3	1,2	1,1	6,8	4,5	6,0	Konsumprisindeks	Aviser, bøker og papirvarer (09.5)
110	Medisinsk forbruksmateriell	0,7	0,6	0,6	4,7	5,2	3,1	Konsumprisindeks	Medisinske produkter mv. (06.1)
114	Medikamenter	0,6	0,3	0,3	4,7	5,2	3,1	Konsumprisindeks	Medisinske produkter mv. (06.1)
115	Matvarer	2,1	2,2	2,2	9,8	5,3	5,7	Konsumprisindeks	Matvarer/alkoholfrie dr.varer (01)
120	Annet forbruksmateriell/ råvarer og tjenester	4,3	4,2	4,1	8,5	2,7	0,4	Konsumprisindeks	Møbler, hush.artikler mv. (05)
130	Post, banktjenester og telefon	0,9	0,9	0,8	5,1	0,9	4,4	Konsumprisindeks	Note 2
140	Annonse, reklame, informasjon	0,4	0,4	0,3	7,8	6,4	1,9	Konsumprisindeks	Andre varer, kultur, fritid (09.2)
150	Opplæring, kurs	0,9	1,0	0,9	8,8	7,6	4,1	Konsumprisindeks	Tjenester, kultur, fritid (09.4)
160	Utgifter og godtgj. for reiser, diett, bil mv.	0,2	0,2	0,2	9,9	2,7	4,0	Konsumprisindeks	Note 3
165	Andre oppgavepliktige godtgjørelser	0,5	0,5	0,5	9,9	2,7	4,0	Konsumprisindeks	Note 3
170	Transport/drift av egne transportmidler	10,9	11,5	11,5	4,2	4,1	3,2	Konsumprisindeks	Drift av personl. transp.midl (07.2)
180	Energi[1]	5,2	4,1	3,5	-31,7	-16,1	5,0	Årlig elektrisitets-prisstatistikk	Nettleie + kraftpris inkl. avgifter, alle kontrakter husholdninger
185	Forsikringer og utgifter til vakthold og sikring	1,0	1,1	1,1	5,0	7,3	13,5	Konsumprisindeks	Forsikring (12.5)
190	Leie av lokaler og grunn	4,8	5,2	5,5	3,9	4,4	3,7	Konsumprisindeks	Beregnet husleie (04.2)
195	Avgifter, gebyrer, lisenser og lignende	4,6	5,0	5,2	3,8	4,4	3,7	Konsumprisindeks	Vann/div.tj.bolig (04.4)

Tabell 11.4 Beregning av prisvekst for kommunal sektor på kjøp av varer og tjenester (prisvekstkomponenten i kommunal deflator)

		Utgiftsandeler i kommunene			Prisvekst			Kilder for prisdata	
Art	Vare- og tjenestegrupper	2023 (2022)	2024 (2023)	2025 (2024)	2023	2024	2025		
200	Inventar og utstyr, investering	4,0	4,1	3,5	10,9	2,2	1,0	Prisindeks for første-gangs-omsetning innenlands	To grupper av maskiner (SITC75 og SITC77)
209	Medisinsk utstyr, investering	0,1	0,1	0,1	10,9	2,2	1,0	Prisindeks for første-gangs-omsetning innenlands	To grupper av maskiner (SITC75 og SITC77)
210	Kjøp, leie og leasing av transportmidler, inv	0,7	0,6	0,7	1,1	1,3	1,0	Prisindeks for første-gangs-omsetning innenlands	Kjøretøyer for veg (SITC78)
210	Kjøp, leie og leasing av transportmidler, drift	0,5	0,6	0,6	1,0	8,7	3,0	Prod.prisindekser tjenester	Bilutleie
220	Kjøp, leie og leasing av maskiner, inv	0,1	0,1	0,1	1,1	1,3	1,0	Prisindeks for første-gangs-omsetning innenlands	To grupper av maskiner (SITC75 og SITC77)
220	Kjøp, leie og leasing av maskiner, drift	0,4	0,4	0,4	1,0	8,7	3,0	Prod.prisindekser tjenester	Bilutleie
230	Vedlikehold og nybygg, inv	32,4	31,3	33,4	4,1	3,5	4,1	Byggekostnadsindeks	Note 1
230	Vedlikehold og bygge-tjenester, drift	6,5	6,8	6,3	3,3	4,0	3,6	KPI/Bygge-kostn.indeks	Note 4
240	Serviceavtaler og reparasjon	5,6	6,1	6,5	3,3	4,0	3,6	KPI/Bygge-kostn.indeks	Note 4
250	Materialer til vedlikehold og nybygg, inv	0,6	0,9	0,8	4,1	3,5	4,1	Byggekostnadsindeks	Note 1
250	Materialer til vedlikehold, drift	0,7	0,7	0,6	3,3	4,0	3,6	KPI/Bygge-kostn.indeks	Note 4
260	Renhold, vaskeri- og vaktmestertjenester	0,8	0,7	0,8	4,0	4,1	3,1	Prod.prisindekser tjenester	Rengjøringsvirksomhet

Tabell 11.4 Beregning av prisvekst for kommunal sektor på kjøp av varer og tjenester (prisvekstkomponenten i kommunal deflator)

		Utgiftsandeler i kommunene			Prisvekst			Kilder for prisdata	
Art	Vare- og tjenestegrupper	2023 (2022)	2024 (2023)	2025 (2024)	2023	2024	2025		
270	Konsulenttjenester, vikartjenester	8,8	9,2	8,3	5,7	3,6	3,7	Prod.prisindekser tjenester	Note 5
Total	Kjøp av varer og tjenester	100,0	100,0	100,0	3,0	3,0	3,7		

[1] Inkluderer artene 181 Fjernvarme/fjernkjøling, 182 Fyringsolje og fyringsparafin, 183 Naturgass og andre fossile gasser, 184 Bioenergi.

Note 1: Beregnet som veid snitt av årsveksten i byggekostnadsindeksen for boliger og byggekostnadsindeksen for veianlegg. Vektene er bestemt av samlede bruttoinvesteringer i kommunale veier (KOSTRA: 332 kommunale veier) og fylkesveier (KOSTRA: 722 Fylkesveier, miljø- og trafikksikkerhetstiltak) som andel av samlede investeringsutgifter (KOSTRA: Bruttoinvesteringsutgifter, kommuner og fylkeskommuner). I 2024 veies byggekostnadsindeksen for boliger med om lag 82,5 prosent, mens byggekostnadsindeksen for veganlegg vektes med 17,5 prosent.

Note 2: Beregnet som veid gjennomsnitt av indeksene for 08 Post- og teletjenester og 12.6 Finansielle tjenester utenom forsikring. Vektene er satt til 90 prosent post og teletjenester, 10 prosent finansielle tjenester.

Note 3: Gjennomsnitt av delindeksene 07.3 Transporttjenester og 11 Hotell- og restauranttjenester.

Note 4: Veid gjennomsnitt av KPI-delindeks 04.3 Vedlikehold og reparasjon av bolig og byggekostnadsindeks for veganlegg, drift og vedlikehold. Vektene er bestemt av samlede brutto driftsutgifter til kommunale veier (KOSTRA: 332 kommunale veier) og fylkesveier (KOSTRA: 722 Fylkesveier, miljø- og trafikksikkerhetstiltak) som andel av samlede brutto driftsutgifter til bygg og anlegg. Samlede brutto driftsutgifter til bygg og anlegg for kommunene er definert som summen av:

130 Administrasjonslokaler,

221 Barnehagelokaler og skyss,

222 Skolelokaler,

261 Institusjonslokaler,

265 Kommunalt disponerte boliger,

332 Kommunale veier,

335 Rekreasjon i tettsted,

340 Produksjon av vann,

345 Distribusjon av vann,

350 Avløpsrensing,

353 Avløpsnett/innsamling av avløpsvann,

354 Tømming av slamavskillere, septiktanker o.l. på avløpsanlegg,

381 Kommunale idrettsbygg og idrettsanlegg,

386 Kommunale kulturbygg og

393 Gravplasser og krematorier.

Tilsvarende for fylkeskommunene er definert som summen av brutto driftsutgifter til:

430 Administrasjonslokaler

510 Skolelokaler og internatbygninger

722 Fylkesveker, miljø- og trafikksikkerhetstiltak

For 2025 vektes KPI-delindeksen for vedlikehold og reparasjon av boliger med 75,8 prosent, mens byggekostnadsindeksen for veganlegg vektes med med 24,2 prosent

Note 5: Gjennomsnitt av indeksene for IKT-tjenester, arkitekttjenester og juridisk tjenesteyting.

Vedlegg 12

Lønn og lønnsutvikling

Lønnskostnadene er den klart største utgiftsposten i kommunesektoren. I dette vedlegget ses det nærmere på gjennomsnittlig årslønn og årslønnsvekst i kommunesektoren, men også årslønnsvekst for noen av de andre forhandlingsområdene.

Ifølge SSB var veksten i gjennomsnittlig påløpt årslønn på 4,9 prosent fra 2024 til 2025. Årslønnsveksten i kommunesektoren i alt var ifølge det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU) på 4,4 prosent. Årslønnsnivået i 2025 var 674 300 kroner for kommunesektoren, og nivået var 81 800 kroner lavere enn gjennomsnittet i forhandlingsområdene samlet som er dekket av TBU.

Tabell 12.1 Årslønnsvekst i prosent og lønn per årsverk 2025 for noen store forhandlingsområder

	Gjennomsnittlig årslønnsvekst pr år			Årslønn
Forhandlingsområde	2015–2020	2020–2025	2025	2025
SSB påløpt hele økonomien	2,7	4,7	4,9	746 700
Alle forhandlingsområdene	2,7	4,5	4,7	756 100
Industri i alt (NHO)	2,4	4,5	5,2	806 500
Industriarbeidere (NHO)	2,5	4,4	4,9	637 400
Industrifunksjonærer (NHO)	2,6	4,3	4,9	1 005 700
Virkebedrifter i varehandel	3,0	4,4	4,4	690 600
Statsansatte	2,6	4,7	4,8	786 400
Kommunesektoren (KS inkl. Oslo og bedriftsmedlemmer)[1]	2,6	4,4	4,6	674 300
Undervisningspersonell i kommunesektoren[1]	2,4	4,4	4,8	733 400
Øvrige ansatte i kommunesektoren	2,7	4,4	4,6	657 900
Helseforetak (Spekter)	2,8	4,8	4,3	796 900
Øvrige bedrifter (Spekter)	2,6	4,4	4,5	719 400

[1] Omfatter ansatte i kommunene, fylkeskommunene og andre virksomheter som er medlemmer i KS, herunder bedriftsmedlemmer. Tallene omfatter også stillinger med hovedsakelig lokal lønnsdannelse og undervisningsstillinger med hovedsakelig sentral lønnsdannelse.

Kilde: Etter inntektsoppgjørene 2026, Rapport fra Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene, 19. juni 2026, SSB og KS

Av forhandlingsområdene var det industrien i alt som hadde den høyest årslønnsveksten med totalt 5,2 prosent i 2025, mens industriarbeidere og industrifunksjonærer i NHO-området hadde en årslønnsvekst på 4,9 prosent.

I perioden 2020 til 2025 hadde ansatte innen helseforetakene en årslønnsvekst på 4,8 prosent som var høyere enn de øvrige gruppene. Årslønnsveksten blant industrifunksjonærer var litt lavere enn i de andre områdene med 4,3 prosent. Kommunesektoren hadde i denne perioden en årslønnsvekst på 4,4 prosent.

Tabell 12.2 viser gjennomsnittlig antall årsverk, årslønn (gjennomsnittlig månedsfortjeneste per 1.12.2025 *12) og datolønnsvekst ned på enkeltsektorer. Datolønnsvekst vil si prosentvis endring i gjennomsnittlig månedsfortjeneste fra 1. desember 2024 til 1. desember 2025. Dette lønnsbegrepet er ikke sammenlignbart med årslønnsvekst, som normalt brukes til å sammenligne lønnsutvikling mellom tariffområder.

I kommuneforvaltningen var gjennomsnittlig årslønn i 2025 høyest innenfor videregående skole med 741 500 og sentraladministrasjonen med 766 300. Gjennomsnittlig årslønn var lavest i barnehager med 586 200.

Den største lønnsøkningen fra 2024 til 2025 var i sentraladministrasjonen med 4,2 prosent, mens den laveste datolønnsveksten var i pleie/omsorg og videregående skole med 3,3 prosent.

Tabell 12.2 Kommunal forvaltning. Antall avtalte årsverk og månedsfortjenesten*12 per 1.12.2025. Vekst fra 1. desember 2024 til 1. desember 2025

	Årsverk per 1.12.25	Månedsfortj. x 12 per 1.12.2025	Prosent 1.12.2024–1.12.2025
I alt	*422 300*	*679 200*	*3,6*
Av dette:			
Sentraladministrasjon	27 000	766 300	4,2
Grunnskole	86 500	681 400	3,9
Videregående	30 900	741 500	3,3
Barnehager	39 700	586 200	3,5
Pleie/omsorg	173 300	666 100	3,3
Kultur	8 100	660 600	4,0
Teknisk	33 000	696 700	3,8

Kilde: Lønns- og personalstatistikk. PAI/KS

Vedlegg 13

Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 13.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere[1]

	1998	1999	2000	2001	2002[2]	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Kommuner	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20	13,30	12,25	12,05	12,80	12,80	11,30	11,60
Fylkeskommuner	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00	2,90	2,70	2,65	2,65	2,65	2,65	2,65
Kommunesektoren	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20	16,20	14,95	14,70	15,45	15,45	13,95	14,25
Fellesskatt	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80	11,80	13,05	13,30	12,55	12,55	14,05	13,75
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025[3]	2026	2027[4]
Kommuner	11,60	11,40	11,35	11,80	11,80	11,80	11,55	11,10	12,15	10,95	11,15	10,95	12,75	11,35	13,40
Fylkeskommuner	2,65	2,65	2,60	2,65	2,65	2,65	2,60	2,45	2,70	2,40	2,45	2,35	2,65	2,40	2,85
Kommunesektoren	14,25	14,05	13,95	14,45	14,45	14,45	14,15	13,55	14,85	13,35	13,60	13,30	15,40	13,75	16,25
Fellesskatt til staten[5]	13,75	12,95	13,05	10,55	9,55	8,55	7,85	8,45	7,15	8,65	8,40	8,70	6,60	8,25	5,75
Alminnelig inntekt	28,00	27,00	27,00	25,00	24,00	23,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00	22,00

1 Fra 1979 har maksimalsatsene vært brukt i samtlige kommuner og fylkeskommuner.

2 Den betydelige reduksjonen i den fylkeskommunale skattøren i 2002 er knyttet til sykehusreformen.

3 Økningen i de kommunale og fylkeskommunale skattørene og reduksjonen i fellesskatten til staten er knyttet til omleggingen av inntektssystemet. Skattørene skal fra og med inntektsåret 2025 ilegges på annen alminnelig inntekt, det vil si alminnelig inntekt eksklusive netto eierinntekt. Redusert skattegrunnlag og lavere kommunale inntekter fra formuesskatt skal erstattes gjennom økt skattøre på annen alminnelig inntekt.

4 Forslag i Meld. St. 1 (2026–2027) *Nasjonalbudsjettet 2027* og Prop. 1 LS (2026–2027) *Skatter og avgifter 2027*.

5 Skattesatsen for fellesskatt til staten for tiltakssonen for Finnmark og Nord-Troms er 4,75 pst. av annen alminnelig inntekt i 2026 og foreslått til 2,25 pst. i 2027. Andelen av netto eierinntekt utgjør 18,5 pst. begge år.

Kilde: Finansdepartementet

Vedlegg 14

Korrigert netto driftsresultat 2021–2025

Tabell 14.1 Beregning av korrigert netto driftsresultat[1]. Kommune- og fylkeskommunekonsern. Mill. kroner

		2021	2022	2023	2024	2025
	Netto driftsresultat	*30 114*	*23 705*	*9 024*	*527*	*20 785*
+	Netto avdrag	25 413	26 651	29 635	30 049	29 781
=	Netto driftsresultat eks. avdrag	55 527	50 356	38 660	30 576	50 566
-	Kapitalslit	59 581	64 976	69 714	73 380	77 141
+	Inflasjonsgevinst	10 772	15 169	11 718	16 627	17 751
+	Bompenger	3 122	3 978	4 080	4 346	4 347
+	Mva.-kompensasjon investeringer	11 748	12 309	12 714	13 282	12 418
=	*Korrigert netto driftsresultat*	*21 588*	*16 837*	*-2 542*	*-8 549*	*7 942*
	Avvik netto driftsres. – korr. netto driftsres.	*8 526*	*6 868*	*11 567*	*9 076*	*12 843*

[1] Eventuelle avvik i regnestykkene skyldes avrunding.
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 14.2 Beregning av korrigert netto driftsresultat. Kommune- og fylkeskommunekonsern. Prosent av driftsinntektene[1]

		2021	2022	2023	2024	2025	Gj.snitt
	Netto driftsresultat	*4,7*	*3,5*	*1,3*	*0,1*	*2,6*	*2,5*
+	Netto avdrag	4,0	4,0	4,2	4,0	3,7	4,0
=	Netto driftsresultat eks. avdrag	8,8	7,5	5,5	4,1	6,3	6,4
-	Kapitalslit	9,4	9,7	9,9	9,8	9,7	9,7
+	Inflasjonsgevinst	1,7	2,3	1,7	2,2	2,2	2,0
+	Bompenger	0,5	0,6	0,6	0,6	0,5	0,6
+	Mva.-kompensasjon investeringer	1,9	1,8	1,8	1,8	1,6	1,8
=	*Korrigert netto driftsresultat*	*3,4*	*2,5*	*-0,4*	*-1,1*	*1,0*	*1,1*
	Avvik netto driftsres. – korr. netto driftsres.	*1,3*	*1,0*	*1,6*	*1,2*	*1,6*	*1,4*

[1] Eventuelle avvik i regnestykkene skyldes avrunding.
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 14.3 Beregning av korrigert netto driftsresultat. Kommunene inkl. Oslo. Prosent av driftsinntektene[1]

		2021	2022	2023	2024	2025	Gj.snitt
	Netto driftsresultat	*4,3*	*3,0*	*0,8*	*-0,4*	*2,3*	*2,0*
+	Netto avdrag	4,1	4,1	4,3	4,1	3,8	4,1
=	Netto driftsresultat eks. avdrag	8,4	7,1	5,1	3,7	6,1	6,1
-	Kapitalslit	8,7	9,1	9,2	9,2	9,0	9,0
+	Inflasjonsgevinst	1,7	2,3	1,7	2,3	2,3	2,1
+	Mva.-kompensasjon investeringer	1,7	1,6	1,6	1,6	1,4	1,6
=	*Korrigert netto driftsresultat*	*3,1*	*2,0*	*-0,8*	*-1,5*	*0,8*	*0,7*
	Avvik netto driftsres. – korr. netto driftsres.	*1,2*	*1,1*	*1,6*	*1,1*	*1,5*	*1,3*

[1] Eventuelle avvik i regnestykkene skyldes avrunding.
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 14.4 Beregning av korrigert netto driftsresultat. Fylkeskommunene. Prosent av driftsinntektene[1]

		2021	2022	2023	2024	2025	Gj.snitt
	Netto driftsresultat	*7,4*	*6,4*	*4,2*	*2,8*	*4,3*	*5,0*
+	Netto avdrag	3,4	3,5	3,7	3,5	3,4	3,5
=	Netto driftsresultat eks. avdrag	10,8	9,9	7,9	6,2	7,7	8,5
-	Kapitalslit	13,1	13,2	13,8	13,6	13,3	13,4
+	Inflasjonsgevinst	1,5	1,9	1,3	1,8	1,6	1,6
+	Bompenger	3,2	3,9	3,8	3,8	3,5	3,6
+	Mva.-kompensasjon investeringer	2,6	3,0	2,9	2,8	2,5	2,8
=	*Korrigert netto driftsresultat*	*5,1*	*5,5*	*2,1*	*1,0*	*2,1*	*3,2*
	Avvik netto driftsres. – korr. netto driftsres.	*2,3*	*0,9*	*2,1*	*1,8*	*2,2*	*1,9*

[1] Eventuelle avvik i regnestykkene skyldes avrunding.
Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Vedlegg 15

Utvalgets demografianslag

Tabell 15.1 Differanse mellom og TBUs anslag (etterberegning) basert på faktisk befolkningsutvikling og TBUs anslag på merutgifter til demografi basert på SSBs befolkningsframskrivinger (hovedalternativet MMM(M))[1,2]. Gruppert etter alder. Antall innbyggere (tabellen øverst) og mill. 2026-kroner (tabellen nederst)

Antall innb.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
0–5	-2 545	-1 511	-4 308	-1 136	-2 599	-1 438	-4 882	-1 649	-1 277	-2 357	3 628	-1 087	500	-110	-707
6–15	-1 399	-992	-926	-923	1	762	-824	-200	133	-184	567	4 901	560	-957	-1 259
16–18	-237	-229	30	-15	352	876	-58	-128	-219	55	141	834	859	587	417
19–66	4 611	3 076	-3 233	-839	-8 306	-12 605	-14 317	-1 689	5 803	1 545	6 609	10 557	6 623	-6 208	-4 627
67–79	212	-111	19	374	251	406	144	182	-40	-115	-498	569	-723	522	-36
80–89	137	-106	76	612	394	287	217	0	71	150	-503	-811	-218	304	-32
90 år og over	126	-482	238	255	6	-521	-522	-117	140	114	-73	-969	64	81	-142
I alt	905	-355	-8 104	-1 672	-9 901	-12 233	-20 242	-3 601	4 611	-792	9 871	13 994	7 665	-5 781	-6 386

Mill. kr.	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
0–5	-515	-303	-653	-196	-445	-261	-613	-262	-171	-381	423	234	105	-135	-279
6–15	-371	-261	-205	-205	0	174	-186	-45	30	-42	126	1 074	125	-223	-293
16–18	-78	-80	8	-5	109	282	-18	-39	-68	18	46	264	273	190	137
19–66	107	75	-98	-31	-280	-431	-451	-59	176	49	219	378	237	-239	-211
67–79	14	-8	2	34	19	31	12	15	-3	-9	-40	44	-69	41	-7
80–89	31	-26	19	153	94	72	57	0	19	41	-132	-207	-60	97	6
90 år og over	90	-344	152	164	4	-330	-259	-58	70	61	-38	-492	66	63	-63
I alt	-724	-947	-776	-86	-497	-464	-1 457	-449	53	-264	604	1 294	675	-206	-709

[1] Positivt avvik innebærer at befolkningsframskrivingene til SSB viste seg å bli lavere enn den faktiske befolkningsveksten. Negativt avvik innebærer at befolkningsframskrivingene til SSB viste seg å bli høyere enn den faktiske befolkningsveksten.

[2] Utvalget har de seinere årene justert for kjent befolkningsutvikling og informasjon og vurderinger om innvandring fra Ukraina.

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Tabell 15.2 Anslag på kommunesektorens merutgifter i 2027 som følge av demografiske endringer, fordelt på fylker og tjenester. Anslått prosentvis vekst fra beregnet utgiftsbehov for 2026

	Kommune-sektoren i alt	Kommuner i alt	Grunnskole	Omsorgs-tjenester	Barnehager	Øvrig	Fylkes-kommuner i alt	Videregående skole	Samferdsel
Østfold	0,4	0,7	-1,4	2,0	0,5	0,5	-0,9	-1,6	0,3
Akershus	0,9	1,0	-0,7	2,4	0,6	1,0	0,5	0,3	1,0
Oslo	1,1	0,9	-0,6	1,6	1,5	1,0	1,9	2,5	0,7
Innlandet	0,9	1,0	-1,7	2,1	2,2	0,3	0,6	0,9	0,1
Buskerud	0,5	0,6	-1,5	2,1	0,0	0,4	-0,2	-0,5	0,4
Vestfold	0,3	0,4	-1,3	1,8	-0,6	0,4	-0,3	-0,6	0,2
Telemark	0,0	0,1	-2,5	1,9	-1,1	0,0	-0,2	-0,2	-0,1
Agder	0,7	0,6	-2,0	2,2	0,6	0,5	1,3	2,0	0,5
Rogaland	0,7	0,5	-1,5	2,0	0,2	0,7	2,2	4,3	0,8
Vestland	0,3	0,2	-1,8	1,6	-0,5	0,3	1,0	2,3	0,3
Møre og Romsdal	0,2	0,1	-1,5	1,0	-0,4	0,4	1,1	1,5	0,3
Trøndelag	0,8	0,6	-1,8	2,0	0,5	0,5	2,2	4,5	0,4
Nordland	-0,1	0,2	-2,6	1,8	0,6	-0,2	-1,6	-2,2	-0,6
Troms	0,6	0,8	-2,7	2,6	1,3	0,5	0,0	-0,2	0,4
Finnmark	0,5	1,0	-1,2	2,8	0,8	0,2	-0,5	-0,6	-0,3
Landet	0,6	0,5	-1,5	1,8	0,5	0,5	0,6	0,8	0,5

Kilde: Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Vedlegg 16

Definisjonskatalog

Akkumulert premieavvik	Summen av tidligere års premieavvik som ennå ikke har blitt amortisert (kostnadsført) i kommunenes og fylkeskommunenes regnskaper.
Akkumulert regnskapsmessig merforbruk	Det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes merforbruk fra tidligere år som ikke er dekket inn. Se også «regnskapsmessig merforbruk» for nærmere omtale. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk innebærer at egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ («et negativt disposisjonsfond»). En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk sier noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften og som de må dekke inn gjennom positive netto driftsresultater i framtiden. Indikatoren er hentet fra balanseregnskapet til kommunene og fylkeskommunene.
Aktivitetsnivå	For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen ser utvalget på summen av lønnskostnader, produktinnsats, produktkjøp til husholdningene, overføringer til ideelle organisasjoner og bruttorealinvesteringer, alt i faste priser. Indikatoren vil ikke fange opp vekst i produksjonen som følge av effektiviseringstiltak.
Amortisering	Tilbakeføring av premieavvik, regnskapsført etter budsjett- og regnskapsforskriften § 3-5 om regnskapsføring av pensjon. Premieavvik er differansen mellom årets pensjonspremie og årets beregnede netto pensjonskostnad. Premieavviket skal fra og med påfølgende år tilbakeføres (inntekts- eller kostnadsføres) over syv år med like årlige beløp, eller i sin helhet i det første året.
Arbeidskapital	Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrukket kortsiktig gjeld (inklusive premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de forfaller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrukket kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Indikatoren vises derfor som regel eksklusiv premieavvik for å få et bedre mål på likviditeten. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Avskrivninger	Avskrivninger, som er et uttrykk for verdiforringelsen på kommunale anleggsmidler, føres i driftsregnskapet, men blir eliminert før regnskapsmessig resultat fastsettes. I brutto driftsresultat gis imidlertid avskrivningene resultateffekt, og kan følgelig brukes for sammenligning med det resultatorienterte regnskapssystem, som primært brukes i privat næringsliv. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivningsfunksjon der verdsettingen av kapitalen er basert på anskaffelseskostnaden. Det blir ikke korrigert for at inflasjon påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellige tidspunkt. I KOSTRA belastes avskrivninger den enkelte funksjonen (Kontoklasse 1, art 590). Avskrivningene har en motpost (funksjon 860, art 990), slik at de ikke får virkning for beregning av netto driftsresultat.
Brutto driftsinntekter	Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift samt gebyrer og salgs- og leieinntekter. Det korrigeres for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp mv. (690 og 790). Driftsinntektene er kontoklasse 1 (driftsregnskapet), alle funksjoner og artene ((600… 890) – 690 – 790)». Art 690 er 'Fordelte utgifter' og art 790 er 'Internsalg'. Definisjonen bygger på KOSTRA.
Brutto driftsresultat	Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter (inkl. avskrivninger) eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Se også begrepet «netto driftsresultat». Brutto driftsresultat = Brutto driftsinntekter – brutto driftsutgifter Brutto driftsinntekter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (600.890)–690–790). Brutto driftsutgifter = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (((010.480)+590)–690– 790).
Brutto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter i alt gir uttrykk for (fylkes-)kommunens samlede utgifter til alle tjenestene. Begrepet omfatter også avskrivninger og det korrigeres for viderefordeling av utgifter. Definisjonen bygger på KOSTRA. Brutto driftsutgifter i alt er i KOSTRA definert som Kontoklasse 1 (driftsregnskapet), alle funksjoner, artene [(010.480, 590)–(690)] + kontoklasse 3, alle funksjoner, artene [(010.370, 400.470, 590) – (690, 775, 780, 880, 895)]. Driftsutgiftene (brutto) viser de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp. Brutto driftsutgifter på den enkelte funksjon/tjenesteområde viser hvor mye den enkelte tjenesten koster i løpet av et år. Begrepet omfatter de løpende utgiftene til tjenesten inkludert avskrivninger korrigert for viderefordeling av utgifter samt sykelønnsrefusjon og mva-kompensasjon. Brutto driftsutgifter på funksjon/tjenesteområde er i KOSTRA definert som kontoklasse 1 (driftsregnskapet), funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010.480, 590) – (690, 710, 729)] + kontoklasse 3, funksjonene innen det enkelte tjenesteområdet, artene [(010.370, 400.470, 590) – (690, 710, 729, 775, 780, 880, 895)].

Bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge (BNP)	Verdiskapningen i samfunnet måles i nasjonalregnskapet ved bruttonasjonalproduktet. Ved internasjonale sammenlikninger benyttes vanligvis BNP pr. innbygger som en indikator for velstandsnivået i et land. Med BNP i Fastlands-Norge menes bruttoproduktet for all innenlandsk produksjonsaktivitet utenom næringene utvinning av råolje og naturgass, rørtransport og utenriks sjøfart.
Brutto investering i fast realkapital	Anskaffelser av ny fast realkapital, pluss kjøp minus salg av eksisterende fast realkapital. Fast realkapital består av realkapital som boliger andre bygg, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv. og immateriell realkapital (eng: intellectual property products (IPP)), som leting etter mineraler inklusive råolje og naturgass, forsknings- og utviklingskostnader, programvare og originalverk innen kunst.
Brutto investeringsutgifter	Begrepet omfatter kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i forbindelse med investeringer i fast eiendom og anlegg. Begrepet skal si noe om prioritering av nybygging, større utviklingstiltak og andre investeringer innen de enkelte tjenesteområdene og totalt. Definisjonen i KOSTRA er kontoklasse 0 (investeringsregnskapet (fylkes)-kommuneregnskapet), alle tjenestefunksjonene (100.790), artene [(010.501) – (690)] + kontoklasse 4 (investeringsregnskapet KF/FKF/IKS), alle tjenestefunksjonene (100.790), artene [(010.500) – (690, 901)].
Brutto pensjonskostnad	Endring i pensjonsforpliktelsen. Summen av nåverdien av årets pensjonsopptjening og rentekostnaden på påløpte pensjonsforpliktelser som følge av at utbetalingen er kommet ett år nærmere. Brutto pensjonskostnad fastsettes uavhengig av hvordan pensjonsordningen er organisert og finansiert. I fondsbaserte ordninger der det bygges opp premiereserve og betales premie for å dekke framtidige pensjonsutbetalinger, vil det være avkastning på midlene som delvis vil dekke brutto pensjonskostnad. Netto pensjonskostnad er brutto pensjonskostnad fratrukket forventet avkastning og det som skal belastes regnskapet. Netto pensjonskostnad inngår i grunnlaget for beregningen av premieavviket som skal regnskapsføres i kommuneregnskapet.
Deflator	Se «kommunal deflator».

Disposisjonsfond	Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål (f.eks. vil øremerkede tilskudd være en slik bundet inntekt) og som ikke er benyttet til å finansiere investeringer. Disposisjonsfond er en del av kommunenes og fylkeskommunenes egenkapital. Egenkapitalen kan deles i fire, henholdsvis etter bundne og ubundne inntekter og etter drifts- og investeringsinntekter. Disposisjonsfond er den delen som gjenspeiler oppsparte, frie driftsinntekter. Indikatoren er hentet fra kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskaper. Disposisjonsfondet vises av og til etter at akkumulerte regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Et akkumulert regnskapsmessig merforbruk er «et negativt disposisjonsfond», det vil si når egenkapitalen som knytter seg til frie driftsinntekter er negativ. En kommune vil normalt ha ett beløp på enten disposisjonsfond eller akkumulert regnskapsmessig merforbruk. I omtalen av disposisjonsfond vil ofte akkumulert regnskapsmessig merforbruk være trukket fra, selv om denne indikatoren strengt tatt kalles for fri egenkapital til drift.
Disponible inntekter	For å sammenligne aktivitetsutvikling med inntektsutvikling ser utvalget på «disponible inntekter» definert som kommunesektorens løpende inntekter fratrukket formuesutgifter. Se aktivitetsnivå.
Driftsinntekter	Se brutto driftsinntekter.
Driftsutgifter	Se brutto driftsutgifter.
Eiendomsskatt	Skatt på eiendommer i samsvar med lov om eigedomsskatt til kommunane (eigedomsskattelova). Kun kommuner kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan skrives ut på skrives ut i «hele kommunen» eller i «klart avgrensede område som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang». Den kan også skrives ut bare på kraftanlegg, vindkraftverk, kraftnettet og petroleumsanlegg, eventuelt også i kombinasjon med næringseiendom, eller på alle faste eiendommer utenom disse. Det finnes også noen andre kombinasjoner av det geografiske virkeområdet, jf. lov om eigedomsskatt § 3. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 1 og 7 promille, men for boliger og fritidseiendommer er maksimalsatsen 4 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til én promille.
Fastlands-Norge	Se bruttonasjonalprodukt for Fastlands-Norge.

Fast realkapital	Et kapitalobjekt regnes som fast realkapital dersom det er resultat av en produksjonsprosess, dvs. produsert kapital, og brukes gjentatte ganger eller kontinuerlig i produksjonen over en lenger periode enn ett år. Omfatter både realkapital som boliger og andre bygninger, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonsutstyr, livdyr- og frukttrebestand mv., og immateriell realkapital (eng: Intellectuel property products (IPP)) som leting etter mineraler, forsknings- og utviklingskostnader, EDB-programvare og originalverk innen kunst. Lagerkapital og verdigjenstander som ikke kan brukes gjentatte ganger i produksjon, regnes ikke som fast realkapital. Det gjør heller ikke naturkapital og annen ikke-produsert kapital. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
FI-U	Frie inntekter, utvidet begrep: Utvalget benytter i høstrapporten en inntektsstørrelse som i tillegg til å omfatte rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt og eiendomsskatt også inkluderer konsesjonskraft- og hjemfallsinntekter, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Dette er inntekter som ikke er underlagt streng regulering med hensyn til bruk.
Fri egenkapital til drift	Disposisjonsfond fratrukket akkumulert regnskapsmessig merforbruk. Se også omtale av disse to begrepene.
Frie inntekter	Frie inntekter er inntekter som kommunene og fylkeskommunene kan disponere uten andre bindinger enn gjeldende lover og forskrifter, altså inntekter som ikke er bundet til særskilte formål (øremerkede tilskudd er et eksempel på en slik bundet inntekt). Frie inntekter innenfor kommuneopplegget (for eksempel som andel av samlede inntekter eller vekst i frie inntekter), omfatter rammeoverføringer fra staten og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt. Se også vedlegget om kommuneforvaltningens samlede inntekter. Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under «korrigerte inntekter»). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.
GSI (Grunnskolens informasjonssystem)	GSI (Grunnskolens informasjonssystem) er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge. GSI samler inn en omfattende mengde data om grunnskolen i Norge. Det samles inn drøyt 100 opplysninger om hver eneste grunnskole, bl.a. årstimer, ressurser, spesialundervisning, språklige minoriteter, målform, fremmedspråk, fysisk aktivitet, leksehjelp, SFO og PPT. I GSI registreres situasjonen per 1. oktober hvert år. Data blir offentlig tilgjengelige i GSI i slutten av desember.
Inntekter	Det brukes flere ulike inntektsbegreper i denne rapporten. Begrepene er hver for seg nærmere omtalt på sine respektive plasser i definisjonskatalogen.

IPLOS (individbasert helse- og omsorgs-statistikk)	IPLOS (individbasert helse- og omsorgsstatistikk) er betegnelsen på et sentralt helseregister som danner grunnlag for blant annet nasjonal statistikk for omsorgssektoren i perioden 2007- 2017. IPLOS-registeret inneholder data fra kommunene om personer som har søkt, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester. Fra og med 2018 inngår IPLOS-opplysningene i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR).
K2	K2 er et mål for hvor stor innenlandsk bruttogjeld kommuneforvaltningen har, og er den indikatoren som best gir uttrykk for utviklingen i den samlede gjelden over en lengre periode. Statistikken er avledet fra regnskaps-opplysninger fra banker, finansieringsforetak, forsikringsselskaper og pensjonskasser, i tillegg til at Statistisk sentralbyrå henter inn opplysninger fra VPS, Statens Pensjonskasse og Eksportkreditt Norge AS. All gjeld i K2 er rentebærende. K2 oppgis for kommuneforvaltningen samlet. Kommuneforvaltningen omfatter kommuner og fylkeskommuner samt kommunal virksomhet som ikke er næringsrettet og som er underlagt kommuner eller fylkeskommuner. Kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS) som driver næringsvirksomhet inngår ikke i tallene. Det gjør heller ikke gjeld kommunesektoren garanterer for eller gjeld i kommunale aksjeselskaper o.l. Se for øvrig omtale av «kommuneforvaltningen».
Kapitalslit	Reduksjon i verdien av fast realkapital på grunn av normal slitasje, skade og foreldelse. Kapitalslitet i nasjonalregnskapet fremkommer ikke direkte fra kommuneregnskapet, men kan beregnes ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.
Kapitalutgifter	Kapitalutgiftene omfatter kjøp av fast eiendom og anskaffelse av fast real-kapital (bygninger og anlegg, utstyr og inventar).
Kassetall	Se kommunekassetall.
KFI-U, Korrigerte frie inntekter, utvidet begrep	Rammetilskudd, inntekter fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt (alle etter skatteutjevning), eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfalls-inntekter, inntekter fra havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiver-avgift. Korrigert for variasjoner i utgiftsbehovet. Se også FI-U og korrigerte inntekter.
Kommunal deflator	Veid samlet endring i priser og lønninger kommunesektoren i prosent fra året før som kommunesektoren står overfor. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, og prisveksten på produktinnsats og bruttoinvesteringer. Fra og med statsbudsjettet for 2026 inngår pensjonskostnader i anslaget for kommunal deflator, i tillegg til i historisk deflator. Deflatoren benyttes av Finansdepartementet og TBU ved beregning av realvekst i kommunesektorens inntekter og gjør om realvekst til nominelle størrelser.
Kommunalt konsum	Konsum i kommuneforvaltningen beregnes som summen av lønnskostnader, produktinnsats (inkl. reparasjoner og vedlikehold), kapitalslit, produktkjøp til husholdningene, driftsresultat i markedsrettet virksomhet for visse kapitler fratrukket gebyrer. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets definisjoner.

Kommunalt pasient-register (KPR)	Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) er et sentralt helseregister. KPR inneholder opplysninger om de som har søkt om, mottar eller har mottatt helse- og omsorgstjenester fra kommunene. Det er hjemlet i helseregisterloven § 11 og regulert av forskrift om kommunalt pasient- og brukerregister. KPR inneholder opplysninger om omsorgsdata (tidligere innrapportert til IPLOS-registeret) fra og med 2017, samt utvalgte opplysninger fra KUHR-registeret fra og med juli 2016. KUHR (kontroll og utbetaling av helserefusjoner) er et system som håndterer refusjonskrav fra behandlere og helseinstitusjoner til staten (HELFO).
Kommuneforvaltningen	Kommuneforvaltningen er en del av offentlig forvaltning og omfatter ikke-markedsrettet virksomhet som er direkte styrt og kontrollert av lokale og regionale politisk og administrative myndigheter. En sentral oppgave er produksjon av tjenester. Kommuneforvaltningen er en sektor i nasjonalregnskapet og omfatter kommuner, fylkeskommuner og kirkelige fellesråd. I tillegg omfatter sektoren kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF) og interkommunale selskaper (IKS), dersom disse driver ikke-markedsrettet virksomhet. De fleste forvaltningsforetakene finner en innenfor vann- og avløp, renovasjon, tjenester tilknyttet eiendomsdrift, offentlig administrasjon, helsetjenester, bibliotek- og museumsdrift samt innenfor drift av sports- og idrettsanlegg. Sektoren omfatter også kommunale og fylkeskommunale lånefond. KF, FKF og IKS som driver markedsrettet/næringsrettet virksomhet, for eksempel innen eiendomsdrift eller håndtering av næringsavfall, holdes utenfor kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet. Dette vil omfatte virksomhet som føres på KOSTRA-funksjonene 320, 330, 373 og 710. Se for øvrig vedlegget «Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet».'
Kommunekassetall	Kommunekassetall i denne rapporten brukt i tilknytning til regnskapstall der kommunale foretak (KF), fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale selskaper (IKS) samt interkommunale samarbeid som er egne rettssubjekter, ikke inngår.
Kommuneopplegget	Se «Samlede inntekter i kommuneopplegget».
Kommunesektoren	Når dette begrepet brukes i tilknytning til statistikk, omfatter statistikken kommuner, fylkeskommuner, kommunale og fylkeskommunale foretak (KF/FKF), interkommunale selskaper (IKS) og interkommunale samarbeid etter kommuneloven, samt lånefondene. Se også omtale under konserntall. Denne inndelingen følger altså organisasjonsform. Populasjonen vil altså være litt annerledes enn for kommuneforvaltningen (se egen omtale av dette). Se ellers vedlegget «Kommuneregnskapet og nasjonalregnskapet».

Konserntall	Blir i denne rapporten brukt om statistikk der det i tillegg til kommunen («etatene», dvs. den delen av organisasjonen som ligger under kommunedirektøren) også inngår kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF), interkommunale selskaper (IKS) samt interkommunale politiske råd (kapittel 18 i kommuneloven) og kommunale oppgavefellesskap (kapittel 19 i kommuneloven). De to sistnevnte kom med ny kommunelov, som trådte i kraft i 2020. Til og med 2019 inngikk også § 27-samarbeid som var egne rettssubjekter, Dei konserntallene. Disse er fra og med 2020 omdannet til enten interkommunale politiske råd eller kommunale oppgavefellesskap. Særregnskapene rapporteres enkeltvis til SSB og konsolideringen til konsern foretas av SSB. Mellom (fylkes)kommunen og KF/FKF er eierforholdet alltid en-til-en, mens IKS eies av flere kommuner/fylkeskommuner sammen. Den enkelte (fylkes)kommunes eierandel i IKS fordeles i henhold til registrerte eierandeler i Foretaksregistret i Brønnøysund. § 27-enhetene fordeles etter eierandel for de enhetene hvor SSB har fått opplysninger om eierandelene, ellers behandles disse enhetene likt som (fylkes)kommunale foretak. (Fylkes)kommunal virksomhet organisert som aksjeselskaper og stiftelser inngår ikke i konsernbegrepet.
Konsum i kommuneforvaltningen	Kommuneforvaltningens utgifter til konsum. Disse utgiftene måles ved totale produksjonskostnader, dvs. som sum av produktinnsats (varer og tjenester som kommuneforvaltningen disponerer til sine produksjonsformål), lønnskostnader (bruken av egen arbeidskraft), kapitalslit (bruken av egen produksjonskapital) og eventuelle netto næringsskatter, men fratrukket inntekter fra salg til andre sektorer (gebyrer). I tillegg kommer produktkjøp til husholdninger, dvs. kommunenes finansiering av varer og tjenester som husholdningene forbruker. Kommunenes tilskudd til private barnehager blir f.eks. betraktet som produktkjøp til husholdningene siden kommunene «betaler» deler av husholdningenes konsum av barnehagetjenester. Konsumet i kommuneforvaltningen deles i to hovedkategorier: kollektivt konsum som er forvaltningens eget konsum, og individuelt konsum som forbrukes av husholdningene (personlig konsum).
Korrigerte inntekter/ utgiftskorrigerte inntekter	Inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehovet. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur, vil ha ulikt nivå på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Den delen av inntektene som inngår i et beregnet samlet utgiftsbehov for sektorene som inngår i utgiftsutjevningen blir korrigert ved hjelp av mekanismene for utgiftsutjevningen i inntektssystemet, kostnadsnøkkelen. Utgiftskorrigerte inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter, produksjonsavgift på landbasert vindkraft, inntekter fra havbruksfondet og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift i inntektsgrunnlaget. I TBUs høstrapport brukes som hovedregel det mest omfattende inntektsbegrepet, se FI-U og KFI-U.

Kortsiktige fordringer	Midlertidige fordringer som forventes å bli tilbakebetalt i løpet av ett år. Kortsiktige fordringer inngår som en post under omløpsmidlene. Omfatter for eksempel fordringer til innbyggerne (fakturerte, ikke betalte kommunale avgifter) eller staten (refusjonsbaserte tilskudd som eksempelvis refusjonsbaserte tilskudd som toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester eller merverdiavgiftskompensasjon). Premieavvik er differansen mellom årets pensjonspremie og årets beregnete netto pensjonskostnad. Årets premieavvik inntektsføres og balanseføres under kortsiktig gjeld hvis pensjonspremien er større enn netto pensjonskostnad, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-5 første ledd. Premieavviket blir holdt utenfor i beregningen av nøkkeltall som likviditetsgrader og arbeidskapital ettersom det ikke knytter seg noen betaling til denne fordringen.
Kortsiktig gjeld	All gjeld som ikke er knyttet til formålene i kommuneloven §§ 14-15 første eller andre ledd, 14-16, 14-17 første ledd eller kirkeloven § 15 sjette ledd, er kortsiktig gjeld. Kortsiktig gjeld oppstår som oftest som følge av kommunens vare- og tjenesteproduksjon. Eksempler på slik kortsiktig gjeld er driftskreditt, skyldig skattetrekk, arbeidsgiveravgift, feriepenger, merverdiavgift, leverandørgjeld og poster som oppstår som følge av regnskapsføring i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Premieavvik er differansen mellom årets pensjonspremie og årets beregnete netto pensjonskostnad. Årets premieavvik utgiftsføres og balanseføres under kortsiktig gjeld hvis pensjonspremien er mindre enn netto pensjonskostnad, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-5 første ledd. Premieavviket blir holdt utenfor i beregningen av nøkkeltall som likviditetsgrader og arbeidskapital ettersom det ikke knytter seg noen betaling til denne fordringen.
KOSTRA	KOSTRA (KOmmune-STat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Informasjon om kommunale tjenester og bruk av ressurser på ulike tjenesteområder registreres og sammenstilles for å gi relevant informasjon til beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen skal tjene som grunnlag for analyse, planlegging og styring, og herunder gi grunnlag for å vurdere om nasjonale mål oppnås. KOSTRA skal forenkle rapporteringen fra kommunene til staten ved at data rapporteres bare en gang, selv om de skal brukes til ulike formål.
Langsiktig gjeld	Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år. Lån beregnet for videreformidling til andre instanser/innbyggere, såkalte formidlingsutlån, inngår. Langsiktig gjeld, konsern (eks. pensjonsforpliktelser) = kontoklasse 2, kapittel (41.45), alle sektorer + kontoklasse 5, kapittel (41.46), alle sektorer + kapitlene (41,42,43,45), alle sektorer i lånefond. Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap.

Likviditetsgrad	Likviditetsgradene viser forholdet mellom omløpsmidler og kortsiktig gjeld. I de ulike likviditetsgradene inkluderes alle eller bare enkelte delposter av omløpsmidlene, avhengig av hvor raskt de kan omsettes til rene penger i form av kontanter eller bankinnskudd. I likviditetsgradene i denne rapporten, er ubrukte lånemidler lagt til under kortsiktig gjeld. Likviditetsgrad 1 er lik omløpsmidler delt på kortsiktig gjeld og måler evnen til å dekke kortsiktig gjeld med omløpsmidler. Kommuner og fylkeskommuner driver i all hovedsak ikke med omsetning av varer og fører ikke varelager i balanseregnskapet. Likviditetsgrad 2 holder varelager utenfor omløpsmidlene ettersom dette er den minst likvide delen. For kommuner og fylkeskommuner vil likviditetsgrad 1 og 2 være like. Likviditetsgrad 3 angir forholdet mellom de mest likvide omløpsmidlene og den kortsiktige gjelden.
Likviditetslån	Lån som er tatt opp i tråd med kommuneloven § 14-15 tredje ledd. Dette vil være trekkrettigheter, driftskreditt eller et eget lån for å styrke likviditeten. Slike lån kan ikke finansiere aktiviteter i kommunenes og fylkeskommunenes budsjetter og regnskaper, og de føres derfor direkte i balanseregnskapet uten inntektsføring i drifts- eller investeringsregnskapet.
Løpende utgifter	Løpende utgifter er definert som lønnskostnader, produktinnsats (vareinnsats), produktkjøp til husholdninger, renteutgifter, overføringer fra kommuneforvaltningen til private og staten, samt utgifter til kommunale foretak.
Nasjonalregnskapet	Formålet med nasjonalregnskapsstatistikken er å gi et avstemt og helhetlig bilde av samfunnsøkonomien. Nasjonalregnskapet gir både en sammenfattet beskrivelse av økonomien under ett, og en detaljert beskrivelse av transaksjonene mellom de ulike deler av økonomien og mellom Norge og utlandet. Statistikk fra en rekke områder stilles sammen og bearbeides i nasjonalregnskapet. Det norske nasjonalregnskapet utarbeides i tråd med internasjonale retningslinjer, noe som sikrer sammenlignbarhet med andre land. Det årlige realregnskapet gir tall for produksjon, produktinnsats, bruttoprodukt, inntektskomponenter og sysselsetting fordelt på næringer, og dessuten tall for konsum, investeringer, realkapital, eksport og import. Det institusjonelle sektorregnskapet beskriver alle økonomiske transaksjoner som berører de institusjonelle sektorene, det vil si finansielle foretak, ikke-finansielle foretak, offentlig forvaltning, husholdninger og utlandet.

Netto driftsresultat	Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter, renter og avdrag. Forskjellen mellom brutto og netto driftsresultat består av avskrivninger og netto finansutgifter (renter og avdrag, verdiendringer på finansielle omløpsmidler og utbytte). Netto driftsresultat viser hva kommunene og fylkeskommunene sitter igjen med til avsetninger og investeringer. Netto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene. Netto driftsresultat = Brutto driftsresultat + resultat eksterne finansieringstransaksjoner + motpost avskrivninger. Brutto driftsresultat = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene ((600.890)-690-790) – (((010.480)+590)–690–790).
	Resultat eksterne finansieringstransaksjoner = Kontoklasse 1, alle funksjoner, artene (900+905+920) – (500+510+520). Motpost avskrivinger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990.
Netto driftsutgifter	Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter (se egen omtale) inkludert avskrivninger etter at inntekter knyttet direkte til tjenesten, som for eksempel øremerkede tilskudd fra staten, brukerbetalinger og andre direkte inntekter, er trukket fra. Netto driftsutgifter illustrerer hvor mye som finansieres gjennom frie inntekter som skatteinntekter, rammeoverføringer fra staten mv. Netto driftsutgifter totalt, konsern = kontoklasse 1 og 3, alle tjenestefunksjoner (100.790), artene (010.480) + 590 – (600.780,800.895). Netto driftsutgifter fordelt på tjenesteområde, konsern = kontoklasse 1 og 3, funksjonene som gjelder det enkelte tjenesteområdet, artene (010.480) + 590 – (600.780,800.895). Definisjonen bygger på KOSTRA.
Nettofinans-investeringer	Nettofinansinvesteringer måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Nettofinansinvesteringer, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se også vedlegget om kommuneforvaltningens inntekter og utgifter.
Netto gjeld (med og uten arbeidsgivers reserver)	Netto gjeld omfatter brutto gjeld (kortsiktig og langsiktig) fratrukket finansielle fordringer (bankinnskudd, aksjer og andeler mv.). Nettogjeld er hentet fra finansielle sektorregnskaper. Statistikken bygger på basisstatistikker i SSB og statistikk for verdipapirer registrert i VPS. Disse registrene inneholder fordeling av fordringer og gjeld etter konto eller finansobjekt og med en viss inndeling etter debitor-/kreditorsektor. Viktige kilder er balanseregnskapene for kommuner og fylkeskommuner. Deler av sektorens plasseringer i pensjonsmidler er tatt inn som fordringer i sektoren under betegnelsen «arbeidsgivers reserver». Arbeidsgivers reserver er satt sammen av tilleggsreservene, premiefond og kursreguleringsfondet. I begrepet nettogjeld inngår også disse reservene i kommuneforvaltningens fordringer. I begrepet netto gjeld uten arbeidsgivers reserver er disse ikke trukket fra.

Netto lånegjeld	Netto lånegjeld tar utgangspunkt i langsiktig gjeld, men trekker i tillegg fra låneopptak som (i påvente av framdriften på investeringsprosjektet e.l.) står ubrukt på konto, samt konsernets utlån til andre (f.eks. formidlingslån som startlån i Husbanken eller ansvarlige lån til selskaper). Data hentes fra kommunens balanseregnskap og særbedriftenes balanseregnskap. Netto lånegjeld = langsiktig gjeld, konsern (eks. pensjonsforpliktelser) – totale utlån – ubrukte lånemidler. Totale utlån, konsern = kontoklasse 2, kapittel 22 + kontoklasse 5, kapittel 22, alle sektorer + kapittel 22, alle sektorer i lånefond. Ubrukte lånemidler, konsern = kontoklasse 2 og 5, kapittel 9100, alle sektorer.
Netto pensjonskostnad	Netto pensjonskostnad er brutto pensjonskostnad fratrukket forventet avkastning og det som skal belastes regnskapet. Netto pensjonskostnad er en beregnet størrelse og inngår i grunnlaget for beregningen av premieavviket som skal regnskapsføres i kommuneregnskapet.
Netto renteeksponering (også kalt netto renteeksponert gjeld)	Netto renteeksponering er langsiktig gjeld eks. pensjonsforpliktelser fratrukket hhv. utlån og ubrukte lånemidler; restverdi på anleggsmidler innen de gebyrfinansierte tjenesteområdene vannforsyning, avløpshåndtering og renovasjon; disponert investeringsramme innen rentekompensasjonsordningene samt rentebærende, ikke-lånefinansiert likviditet. Netto renteeksponering = renteeksponert gjeld – likviditet som ikke er lånefinansiert. Likviditet som ikke er lånefinansiert = kasse og bankinnskudd + sertifikater + obligasjoner + derivater – kassekredittlån – ubrukte lånemidler. Kasse og bankinnskudd = kontoklasse 2 og 5, kapittel 10, alle sektorer + kapittel 10 i lånefond Sertifikater = kontoklasse 2 og 5, kapittel 12, alle sektorer Obligasjoner = kontoklasse 2 og 5, kapittel 11, alle sektorer Derivater = kontoklasse 2 og 5, kapittel 15, alle sektorer + kapittel 15 i lånefond Kassekredittlån = kontoklasse 2 og 5, kapittel 31, alle sektorer Ubrukte lånemidler = kontoklasse 2 og 5, kapittel 9100, alle sektorer
Netto renter og avdrag	Netto renter og avdrag er differansen mellom brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Se under begrepene «brutto driftsresultat» og «netto driftsresultat».
Nibor	Nibor, avledet fra engelsk Norwegian Interbank Offered Rate, er norsk pengemarkedsrente og den renten norske banker er villige til å låne hverandre penger til, uten sikkerhet og i norske kroner, i en nærmere spesifisert periode. Nibor brukes som referanserente i finansielle instrumenter og avtaler, som eksempelvis banklån, obligasjonslån og rentederivater.
Nominell vekst	Vekst i løpende kroner fra et år til et annet, det vil si vekst som inkluderer prisstigning.

Næringsskatter	Overføringer til offentlig forvaltning fra innenlandske produsenter i form av skatter og avgifter som er knyttet til produksjonsvirksomheten, men som ikke varierer i takt med produksjonen av produkter. De viktigste næringsskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.). Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Omløpsmidler	Kontanter, bankinnskudd, finansielle eiendeler som pengeplasseringer i obligasjoner og aksjer, samt fordringer som forfaller innen ett år, er omløpsmidler. Neste års avdrag på utlån regnes ikke som omløpsmidler, men inngår i finansielle anleggsmidler, da endring av arbeidskapital skal vises i drifts- eller investeringsregnskapet. Premieavvik er differansen mellom årets pensjonspremie og årets beregnete netto pensjonskostnad. Årets premieavvik inntektsføres og balanseføres under kortsiktig fordring hvis pensjonspremien er større enn netto pensjonskostnad, jf. budsjett- og regnskapsforskriften § 3-5 første ledd, men blir holdt utenfor i beregningen av nøkkeltall som likviditetsgrader og arbeidskapital ettersom det ikke knytter seg noen betaling til denne fordringen. Omløpsmidlene, samt de ulike delpostene som inngår i omløpsmidlene, framgår av balanseregnskapet.
Overskudd før lån	Overskudd før lån er det samlede overskuddet i kommunenes og fylkeskommunenes drifts- og investeringsregnskap når låneopptak og avdrag holdes utenom, jf. vedlegget inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets gruppering. Overskudd før lån kan sammenlignes med nettofinansinvesteringer, men baserer seg på kommuneregnskapet, ikke nasjonalregnskapet.
Pensjonsforpliktelse	Beregningen av de regnskapsmessige pensjonsforpliktelsene er basert på aktuarielle beregningsmetoder. Brutto påløpt pensjonsforpliktelse føres under langsiktig gjeld i kommunenes og fylkeskommunenes balanseregnskap. Forventet total pensjonsforpliktelse måles som den diskonterte verdien (nåverdien) av de estimerte pensjonsytelsene som vil komme til utbetaling i framtiden. Det er da tatt hensyn til antall opptjeningsår mv. og den forventede lønnsutviklingen framover for den enkelte ansatte fram til forventet pensjoneringstidspunkt. Deretter er det tatt hensyn til den forventede pensjonsreguleringen. Beregningen inkluderer også estimerte framtidige pensjonsutbetalinger for tidligere ansatte og pensjoner under utbetaling hvor det tas hensyn til framtidig G-regulering og framtidig pensjonsregulering. Balanseføringen av pensjonsmidler og brutto pensjonsforpliktelse i kommuneregnskapet skjer brutto. Denne balanseføringen har ingen direkte motsvar i føringene i drifts- eller investeringsregnskapet. Det er likevel sammenheng mellom årets endring i netto pensjonsforpliktelse (brutto pensjonsforpliktelse fratrukket pensjonsmidler) og årets netto pensjonskostnad, se også omtale under «brutto pensjonskostnad» og «netto pensjonskostnad».

Pensjonsmidler	Pensjonsmidlene er andel av pensjonsleverandørens kundemidler, målt til virkelig verdi. Verdien av pensjonsmidlene skal føres som anleggsmidler i balanseregnskapet til kommunene og fylkeskommunene. I praksis må regnskapet vise estimert verdi på pensjonsmidlene per 31.12. Alle midler som er avsatt til dekning av pensjonsforpliktelser inngår i de pensjonsmidlene som balanseføres. I pensjonsmidlene inngår premiereserve, tilleggsavsetninger, kursreserve og premiefond. Innskutt og opptjent egenkapital inngår ikke i pensjonsmidlene. Pensjonsmidlene vokser med avkastning og innbetalinger, og de reduseres ved utbetalinger av pensjoner.
Pensjonskostnad	Se «brutto pensjonskostnad» og «netto pensjonskostnad».
Pensjonspremie	Premien som må betales inn i pensjonsordningen i et år. Brutto pensjonspremie er beløpet før eventuell bruk av premiefond er trukket fra. Netto pensjonspremie er premien som faktisk kommer til innbetaling (det som kommunen og fylkeskommunen må betale inn), og er etter bruk av premiefond er trukket fra. I kommuneregnskapet regnskapsføres brutto pensjonspremie og bruk av premiefond hver for seg. I sum er det dermed (netto) pensjonspremier etter bruk av premiefond som utgiftsføres. I tillegg regnskapsføres årets premieavvik og amortisering av tidligere års premieavvik.
Premieavvik	Differansen mellom årets betalte/forfalte premie og årets netto pensjonskostnad er årets premieavvik. Premieavviket amortiseres i kommuneregnskapene enten over det påfølgende året eller over de påfølgende syv årene. Se også «akkumulert premieavvik».
Premiefond	Et fond i pensjonsordningen for tilbakeførte premier og overskudd. Kommunene og fylkeskommunene kan kun bruke midler på premiefond til fremtidig premiebetaling. Innestående på premiefondet er sikret en minimumsavkastning tilsvarende den garanterte renten. Hensikten er at forsikringstakeren (kommunen eller fylkeskommunen) skal kunne avsette ekstra beløp i «gode år» for å ha et fond å ta av til betaling av premier.
Primærbalanse	Primærbalanse er inntekter fratrukket konsum og investeringer. Det vil tilsvare nettofinansinvesteringer fratrukket netto renteutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Primærbalanse	Primærbalanse er inntekter fratrukket konsum og investeringer. Det vil tilsvare nettofinansinvesteringer fratrukket netto renteutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Produksjonsskatter	Produksjonsskatter er summen av produktskatter og næringsskatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Produktinnsats (vareinnsats)	Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Produktinnsatsen gjelder anvendte (forbrukte), og ikke innkjøpte, varer og tjenester. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produktskatter	Overføringer fra innenlandske produsenter til offentlig forvaltning i form av skatter og avgifter som varierer i takt med produksjonen av produkter, eller er knyttet til produkter på annen måte. De viktigste produktskattene er merverdiavgift, investeringsavgift, bilavgift og bensinavgift. Tidligere betegnet som «varetilknyttede avgifter». Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Realinvesteringer	Tilvekst i realkapital.
Realkapital	Denne posten inneholder alle transaksjoner knyttet til bruttoinvesteringer i realkapital og kapitaloverføringer som resulterer i reallokering av formue. Med realkapital mener vi materiell og immateriell fast realkapital, lagerkapital, verdigjenstander, samt ikke-produsert kapital som naturkapital og immateriell produksjonskapital som patenter mv. Kapitaloverføringer representerer overdragelse av finans- eller realkapitalformue uten noen form for motytelse. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Reell vekst	Vekst i faste priser fra et år til et annet, det vil si vekst eksklusiv prisstigning. Se også under begrepet «deflator».
Regnskapsmessig merforbruk	Regnskapsmessig merforbruk er bunnlinjen i kommuneregnskapet. Det består av årets netto driftsresultat tillagt årets bruk av fond, fratrukket årets avsetninger til fond og årets overføring av driftsinntekter til investeringsregnskapet. Et regnskapsmessig merforbruk er en negativ bunnlinje i driftsregnskapet det enkelte år og innebærer at et negativt netto driftsresultat etter netto avsetning til bundne fond, heller ikke kan dekkes ved å trekke på disposisjonsfondet i henhold til kommunestyrets eller fylkestingets vedtak. Et regnskapsmessig merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan skje ved å disponere et positivt netto driftsresultat til formålet. I denne rapporten er betegnelsen brukt om det akkumulerte regnskapsmessige merforbruket. Det akkumulerte merforbruket viser ikke bare årets regnskapsmessige merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn.

Renteeksponert gjeld

Netto renteeksponert gjeld tar utgangspunkt i netto lånegjeld, men korrigerer i tillegg for enkelte rentebærende eiendeler. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger (statistikk som Husbanken og Samferdselsdepartementet rapporterer til SSB), selvkosttjenester (fra selvkostregnskapene på VAR-området, som kommunene rapporterer inn i KOSTRA).

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

Bokført verdi på VAR-investeringene = Kalkulerte rentekostnader for hhv. vann, avløp og renovasjon, der summen er dividert med kalkylerenten. Beløpet viser dermed «hovedstolen»/bokført verdi på VAR-anleggene, der kalkulatoriske renter og avskrivninger vil bli dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. Kalkylerente t.o.m. 2025 er 5-årig swaprente tillagt 0,5 prosentpoeng. F.o.m. 2026 er kalkylerente 3-måneders NIBOR tillagt 0,7 prosentpoeng.

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

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

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

Inntekter som er definert som «utenfor kommuneopplegget», vil for eksempel være kompensasjon for merverdiavgift, enkelte tilskudd til flyktninger o.l.

Se også vedlegget om ulike inntekter og inntektsbegrep samt vedlegget om statlige overføringer til kommunesektoren.

Samlede inntekter

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget og merverdiavgiftskompensasjon. Se under «samlede inntekter innenfor kommuneopplegget» for en nærmere definisjon av dette begrepet.

Samlede inntekter inkluderer ikke all inntekt som tilfaller kommunesektoren. Blant annet er enkelte tilskudd til flyktninger og lignende, inntekter fra konsesjonsavgifter og konsesjonskraft og netto finansinntekter utenfor inntektsbegrepet «samlede inntekter».

Se også «totale inntekter», samt vedlegget om ulike inntekter og inntektsbegrep.

Skatt på inntekt og formue	Omfatter alle tvungne, ikke-gjengjeldte betalinger i kontanter eller naturalier som offentlig forvaltning og utlandet regelmessig pålegger institusjonelle enheters inntekt og formue, samt enkelte periodiske avgifter som beregnes på inntekt eller formue. Skatter på inntekt og formue deles inn i inntektsskatter, og andre løpende skatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.
Skattøre	Kommunale og fylkeskommunale skattører angir hvilken andel av skatt på alminnelig inntekt for personlige skatteytere som tilfaller henholdsvis kommuner og fylkeskommuner. Skattørene vedtas årlig av Stortinget ved behandling av statsbudsjettet.
Sysselsatte normalårsverk	Definert som antall heltidssysselsatte personer, pluss antall deltidssysselsatte omregnet til heltidssysselsatte. Antall sysselsatte normalårsverk for lønnstakere framkommer etter omregning til heltid med andel av full stilling eller dellønnsbrøk som vekter. Antall normalårsverk for selvstendige er beregnet med basis i arbeidstid for mannlige selvstendige.
Sysselsatte personer	Antall personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet. Sysselsatte personer omfatter personer som arbeider deltid, personer som er inne til førstegangs militær- eller sivilarbeidstjeneste, og personer som er midlertid fraværende fra inntektsgivende arbeid pga. sykdom, ferie, permisjon mv. Utenlandske lønnstakere i innenlandsk produksjonsvirksomhet, herunder utenlandske sjømenn på norskeide og innleide skip, er også inkludert i sysselsettingsbegrepet. Sysselsatte personer er gjennomsnittstall over et år (eller kvartal), og er fordelt på næring, yrkesstatus (lønnstakere eller selvstendige) og kjønn.
Totale inntekter	Alle inntekter, både løpende inntekter og kapitalinntekter og uavhengig av om de er innenfor eller utenfor kommuneopplegget. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se også «samlede inntekter innenfor kommuneopplegget» og «samlede inntekter», samt vedleggene om henholdsvis kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets gruppering, samt vedlegget om ulike inntekter og inntektsbegrep.
Totale utgifter i kommuneforvaltningen	Summen av løpende utgifter og kapitalutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering. Se vedlegget om kommuneforvaltningens inntekter og utgifter.
Ubrukte lånemidler	Langsiktige lån som er tatt opp til investeringer, men som ennå ikke er brukt (utgiftsført i investeringsregnskapet). Lånene er tatt opp i tråd med formålene i kommuneloven §§ 14-15, 14-16 og 14-17 med unntak av driftskreditt, jf. kommuneloven § 14-15 tredje ledd.
Underskudd før lån	Se under begrepet «overskudd før lån».

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

Norges offentlige utredninger 2025

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:
NOU 2025: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025
NOU 2025: 5 Kvinners arbeidshelse

Forsvarsdepartementet:
NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan 2015–2021

Helse- og omsorgsdepartementet:
NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og prioritering

Justis- og beredskapsdepartementet:
NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 6 Samboerloven

Klima- og miljødepartementet:
NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov

Kommunal- og distriktsdepartementet:
NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kultur- og likestillingsdepartementet:
NOU 2025: 7 Musikklandet

Kunnskapsdepartementet:
NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst

Nærings- og fiskeridepartementet:
NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Utenriksdepartementet:
NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan 2015–2021

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: iStock

Trykk: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon – 11/2026

Trykksak
2041 0446