

1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte 11. mars 2022 mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet for 2023.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2023 fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets to første deler beskriver den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2021 og bygger på tilgjengelig informasjon per 7. mars 2022. Alle tall for 2021 er anslag eller foreløpig statistikk, som er beheftet med usikkerhet. I del 3 gjør utvalget rede for sin forståelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

Selv om koronapandemien også preget 2021, ble den økonomiske nedgangen i 2020 hentet inn gjennom året. Oppgangen var særlig drevet av tjenestenæringene, men det var også vekst i næringer som i liten grad ble påvirket av pandemien. Strenge smitteverntiltak i starten og slutten av året bremsede den økonomiske aktiviteten, men de hadde mindre omfattende økonomiske konsekvenser enn tiltakene i 2020. Særlig arbeidsmarkedet utviklet seg sterkt. Det var en betydelig oppgang i sysselsettingen og en sterk nedgang i arbeidsledigheten gjennom høsten i fjor. Stramt arbeidsmarked, flaskehals og uro i blant annet energimarkedet, har samtidig gitt økt lønns- og prisvekst gjennom året. Russlands angrep på Ukraina og usikkerhet om pandemiens videre forløp skaper usikkerhet om den videre utviklingen.

Oppgangen i norsk økonomi, kombinert med skatteendringer, ga kommunesektoren en betydelig sterkere vekst i skatteinntekten i 2021 enn ventet. Dette ble bare delvis motvirket av høy prisvekst på kjøp av varer og tjenester. Kommuner og fylkeskommuner har spilt og spiller fortsatt en sentral rolle i arbeidet med å bekjempe smitte samtidig som de sørger for gode tjenester til innbyggerne. Kommunesektoren har hatt økte utgifter knyttet til smittevernoppgaver og reduserte inntekter fra brukerbetaling. Kommunesektoren har derfor også i 2021 blitt tilført betydelige ekstrabevilgninger og andre økonomiske tiltak begrunnet med koronapandemien. Også i inneværende år vil koronapandemien ha virkninger på kommuneøkonomien. Sektoren har derfor blitt tilført ekstrabevilgninger i tillegg til det ordinære kommuneopplegget.

1 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Netto driftsresultat viser hvor mye som kan disponeres til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Anslagene på brutto og netto driftsresultat i 2021 bygger på en regnskapsundersøkelse utført av KS i februar 2022. Oslo inngår ikke i KS' regnskapsundersøkelse, men avla årsregnskapet 3. mars 2021. Tallene for Oslo er ikke innarbeidet i dette notatet.

KS' regnskapsundersøkelse omfatter alle fylkeskommunene og 240 kommuner av 356 kommuner, som i alt dekker 78,3 prosent av landets befolkning når Oslo er holdt utenom. Kommuner med 3 000 - 5000 innbyggere og kommuner i Nord-Norge hadde lavest svarprosent i undersøkelsen. Tabell 1 viser brutto og netto driftsresultat i 2021 basert på foreløpige regnskapstall for kommunene og fylkeskommunene i undersøkelsen. Dersom det

Tabell 1 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Prosent av brutto driftsinntekter. Alle kommuner 2020. Anslag alle kommuner 2021.

	2020	2021 ^{1,2}
Kommunesektoren		
Brutto driftsresultat	6,2	8,4
Netto driftsresultat	2,8	4,9
Kommunene (inkl. Oslo)		
Brutto driftsresultat	5,6	7,8
Netto driftsresultat	2,3	4,4
Fylkeskommunene		
Brutto driftsresultat	9,5	11,3
Netto driftsresultat	5,8	7,4

¹ Anslag for 2021 for alle kommuner er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner og alle fylkeskommunene, uten tall fra Oslo kommune.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) for 2020 og KS' regnskapsundersøkelse 2021.

legges til grunn at kommunene som ikke inngår i undersøkelsen følger samme utvikling fra 2020 til 2021, det vil si har samme endring i netto driftsresultatene fra 2020 til 2021 som kommunene i undersøkelsen, kan netto driftsresultat i kommunesektoren anslås til 4,9 prosent i 2021. KS' undersøkelse omfatter ikke kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). Tallene er derfor ikke sammenlignbare med konserntall, som TBUs anbefaling baserer seg på.

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

Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 2008–2021 er vist i tabell 2. Etter at driftsresultatene for sektoren var i underkant av utvalgets nåværende anbefaling om 2 prosent over tid i årene 2008–2014, ble netto driftsresultat kraftig forbedret og lå i perioden 2015–2021 på et nivå godt over utvalgets anbefaling.

I 2020 var netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet noe over nivået for utvalgets anbefaling for sektoren. Resultatene for hhv. kommunene og fylkeskommunene var også over utvalgets anbefaling. Med resultatforbedringen i 2021, ser netto driftsresultatet i kommunesektoren som helhet ut til å være mer enn dobbelt så høyt i 2021 som utvalgets anbefaling over tid. Netto driftsresultat for både kommunen samlet og fylkeskommunene samlet ligger markant over anbefalingene.

Tabell 2 Netto driftsresultat og brutto driftsresultat eks. avskrivninger etter at mva-kompensasjon fra investeringer er trukket fra¹. Tall inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper². Prosent av brutto driftsinntekter. 2008–2021.

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

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

² Anslag for 2021 er basert på regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner og alle fylkeskommunene, anslag for kommuner som ikke er med i regnskapsundersøkelsen og omfatter også anslag for kommunale og fylkeskommunale foretak (KF og FKF) og interkommunale selskaper (IKS). I årene 2014–2020 var netto driftsresultat for sektoren og for kommunene i snitt om lag ¼ prosentpoeng høyere når foretak og interkommunale selskaper tas med. For kommunene var driftsresultatet årlig i størrelsesorden 0,2–0,3 prosentpoeng høyere og for fylkeskommunene i størrelsesorden 0,1 prosentpoeng høyere. Tall for Oslo er ikke inkludert i 2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og for 2021 KS' regnskapsundersøkelse, TBU

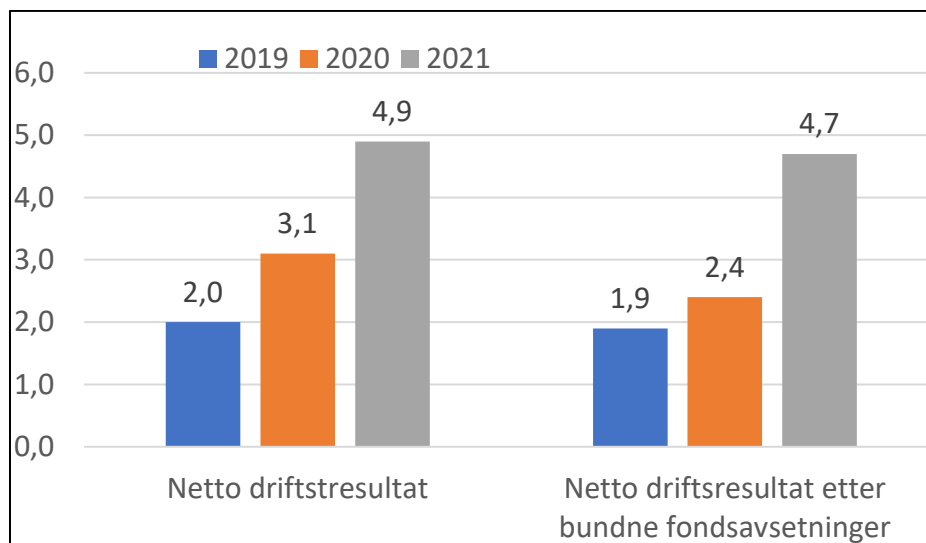
Basert på KS' regnskapsundersøkelse anslår utvalget netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet til om lag 5 prosent av inntektene i 2021, godt over utvalgets anbefaling. Tilsvarende tall for kommunene er 4 ½ prosent og for fylkeskommunene 7 ½ prosent. Disse anslagene omfatter også foretak og interkommunale selskaper.

Forbedringen i netto driftsresultat fra 2020 til 2021 skyldes at inntektsveksten har vært høyere enn veksten i driftsutgiftene. Skatteinntektene økte med om lag 18 mrd. kroner utover anslaget i saldert budsjett. Mesteparten av merskatteveksten har trolig sammenheng med en bedre utvikling i arbeidsmarkedet i fjor høst enn ventet, samt tilpasninger til et høyere nivå på skatt på utbytte fra 2022.

Lavere renteutgifter og økt avkastning på finansielle omløpsmidler og store engangsinntekter ifm. salg av kraftaksjer og tilskudd knyttet til ekstraordinære hendelser i enkeltkommuner, har bidratt til å trekke opp resultatet i 2021. Betydelig økning i utgifter til energi, medisinsk og annet forbruksmaterieell samt kjøp av andre tjenester, lavere utbetalinger fra havbruksfondet og noe lavere utbytteinntekter trekker resultatet i motsatt retning.

Netto driftsresultater er det mest sentrale regnskapsbegrepet i kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske oversikt over drift. Imidlertid kan netto driftsresultatene påvirkes av at øremerkede inntekter og tilhørende utgifter påløper i ulike regnskapsår. Øremerkede tilskudd og andre bundne inntekter inntektsføres det året de er kjent, mens utgiftene kan påløpe i senere regnskapsår (ubrukte øremerkede midler settes i mellomtiden av i bundne fond). I 2020 var avsetning av slike bundne inntekter langt større enn bruken av bundne midler som var avsatt tidligere år. I 2021 var det fremdeles avsetningen større enn bruken, men langt mindre enn i 2020 jf. figur 1. Forskjellen mellom nivået på netto driftsresultat og netto driftsresultat etter avsetning til bundne fond er således mye mindre i 2021 enn i 2020. Forbedringen av den underliggende økonomiske balansen i 2021 er dermed sterkere enn hva økningene i netto driftsresultat gir uttrykk for.

Figur 1 Netto driftsresultat før og etter korreksjon for bundne avsetninger i 2019, 2020 og 2021 i prosent av inntektene. Tall for 240 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



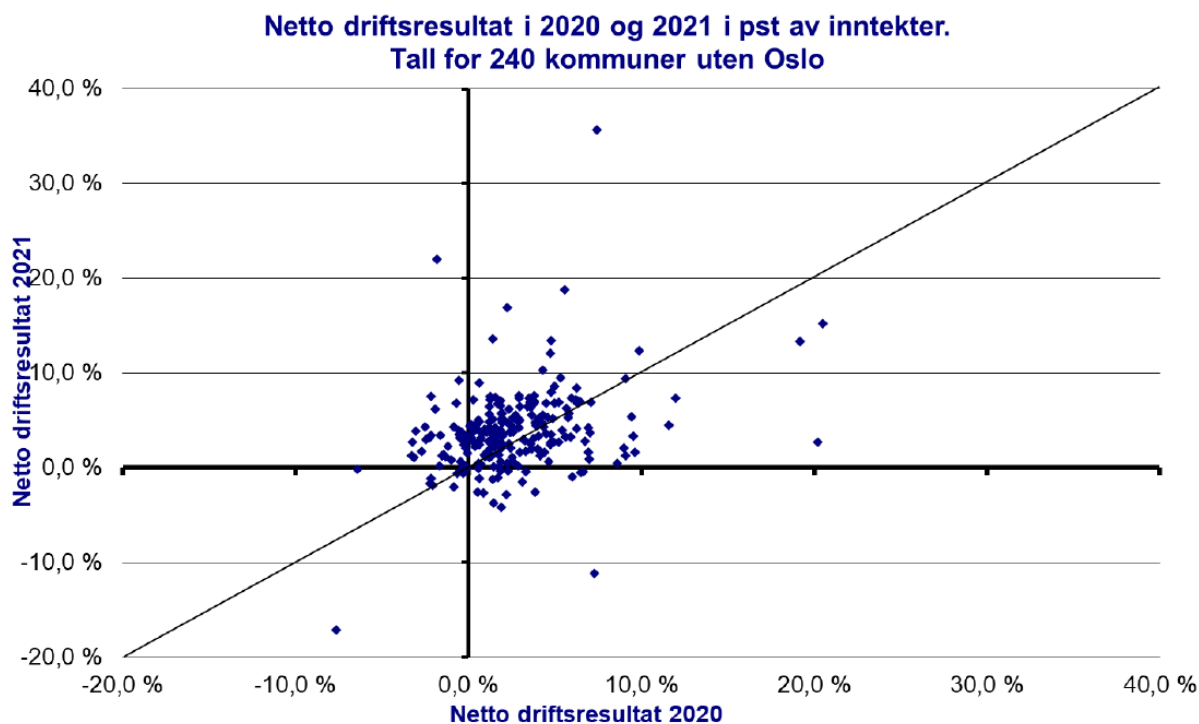
Kilde: Statistisk sentralbyrå (KOSTRA) og KS' regnskapsundersøkelse 2021

Spredningen i netto driftsresultat mellom kommunene er stor også i 2021, fra minus 17 prosent av driftsinntektene i kommunen med svakest resultat til 36 prosent i kommunen med best resultat. Av kommunene som har svart på undersøkelsen er det 206 kommuner som ikke har vært berørt av kommunesammenslåinger de siste årene. 75 prosent av disse 206 kommunene har en spredning i sine netto driftsresultater med om lag 7 prosentpoeng, hvilket er på nivå med «toppårene» 2018 og 2020.

Et flertall av kommunene fikk et sterkere netto driftsresultat i 2021 enn i 2020. Av de 256 kommunene, som inngikk i undersøkelsen per 4. mars, fikk 172 kommuner et bedre netto driftsresultat, mens de resterende 84 kommunene fikk et svakere netto driftsresultat. Dette framgår av figur 2 hvor 67 prosent av observasjonene ligger over hjelpelinja for samme driftsresultat begge år, mens 33 prosent fikk svekket driftsresultatet og ligger under hjelpelinja.

Fra 2020 til 2021 gikk antall kommuner med negativt netto driftsresultat vesentlig ned. Om lag 11 prosent av kommunene i utvalget hadde negativt netto driftsresultat i 2021, en nedgang fra 26 prosent i 2020. Om lag 4 prosent hadde negativt netto driftsresultat i både 2020 og 2021.

Figur 2 Netto driftsresultat i 2020 og 2021 i prosent av inntektene. Tall for 240 kommuner og omfatter ikke kommunale foretak og interkommunale selskaper.



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

Tabell 3 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter innbyggertall. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2020-2021.

	2020		2021 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
0-3 000	4,2	3,8	3,4
3-5 000	2,5	2,3	5,8
5-10 000	1,3	1,7	3,5
10-20 000	2,0	1,9	3,9
20-50 000	1,6	1,8	3,9
Over 50 000 ¹	2,5	2,9	5,0
Landet	2,2	2,4	4,4

¹ Anslag for 2021 er hentet fra KS' regnskapsundersøkelse med data fra 240 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for kommuner med over 50 000 innbyggere eller for landet samlet.

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

Tabell 4 Netto driftsresultat i kommunene, gruppert etter landsdel. Tall eks. kommunale og fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper¹. Prosent av brutto driftsinntekter. 2020-2021.

	2020		2021 ¹
	Alle kommuner utenom Oslo	Utvalget	Utvalget
Østlandet	2,1	2,2	4,3
Agder og Rogaland	2,9	2,9	5,3
Vestlandet	1,5	1,8	3,6
Trøndelag	3,4	3,5	5,0
Nord-Norge	1,9	1,9	2,6
Landet	2,2	2,4	4,4

¹ Anslag for 2021 er hentet fra regnskapsundersøkelse foretatt av KS med data fra 240 kommuner. Oslo kommune inngår ikke i tallene for Østlandet eller for landet samlet.

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

Netto driftsresultat var høyest i de utvalgs kommunene med 3 000 – 5 000 innbyggere med 5,8 prosent og kommuner over 50 000 innbyggere med 5 prosent. Det var en forbedring av resultatet i alle kommunegrupper, med unntak av kommuner med under 3 000 innbyggere som var noe ned.

Etter landsdel var netto driftsresultat høyest i Agder, Rogaland og Trøndelag, og svakest i Nord-Norge som også hadde den svakeste resultatutviklingen fra 2020 til 2021, fra 1,9 prosent til 2,5 prosent.

Disposisjonsfondene, målt som andel av inntekt, økte markant fra 2020 til 2021. Disposisjonsfondene i utvalgs kommunene utgjorde 13,6 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2021 (11,5 prosent i 2020).

Det er betydelig variasjon i resultatene mellom fylkeskommunene. Svakest netto driftsresultat etter netto bundne fondsavsetninger har Trøndelag 3,9 prosent og Innlandet med 5,0 prosent. Best resultat har Nordland med 9,0 prosent. De øvrige varierer mellom 5,3 prosent og 8,6 prosent.

KS' regnskapsundersøkelse henter også inn tall for utviklingen i kommunenes og fylkeskommunenes gjeld. Ut fra undersøkelsen ser det ut til at netto lånegjeld økte noe mindre enn inntektene i 2021, både i kommunene og i fylkeskommunene. Det må blant annet ses på bakgrunn av merskatteveksten i 2021, hvor mye kom på slutten av året.

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer (ekskl. bompenger) og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntekter i kommuneopplegget inkluderer kommunesektorens andel av skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere, formuesskatt, naturressursskatt og eiendomsskatt. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget (inkl. inntekter fra havbruksfondet).

Frie inntekter

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

Brutto driftsresultat

Årets driftsinntekter fratrukket årets driftsutgifter. I begrepet som benyttes i dette notatet inngår ikke avskrivninger i årets driftsutgifter. Bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Netto driftsresultat

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

Disposisjonsfond

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

Nettofinansinvesteringer

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

Aktivitetsutvikling

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

Produktinnsats (vareinnsats)

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

Bruttorealinvestering

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

Utførte timeverk

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

2 Utviklingen i inntekter, aktivitet og underskudd

Tabell 5 viser anslag på realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021. Beregningene er basert på tall fra skatteregnskapet og statsregnskapet for 2021, samt foreløpig statistikk for offentlig forvaltnings inntekter og utgifter. I tråd med vanlig praksis holdes midlertidige bevilgninger, slik som overføringer fra staten knyttet til koronapandemien mv., utenfor beregningen.

Realveksten i kommunesektorens inntekter har vært god de siste årene, og gjennomgående høyere sammenliknet med den opprinnelige utformingen av det økonomiske opplegget for sektoren. Også i 2021 ligger realveksten i inntektene an til å bli klart høyere enn lagt opp til i de opprinnelige budsjettoplegget for kommuneøkonomien, jf. tabell 5. Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter er beregnet til 10,5 mrd. kroner. Realveksten i frie inntekter er beregnet til 15,2 mrd. kroner. Oppjusteringen av realveksten i 2021 skyldes særlig høyere skatteinntekter enn opprinnelig lagt til grunn. Høy kostnadsvekst bidrar til å dempe realveksten i inntektene.

Tabell 5 Realvekst i kommunesektorens inntekter i 2021.¹ Anslag på ulike tidspunkt.²
Mrd. 2021-kroner og prosentvis vekst

	Samlede inntekter		Frie inntekter	
	Mrd. kroner	Pst.	Mrd. kroner	Pst.
Nasjonalbudsjettet 2021	1,3	0,2	1,6	0,4
Saldert budsjett (inkl. budsjettavtalen).....	1,7	0,3	1,8	0,4
Revidert budsjett 2021, inkl. avtale.....	9,0	1,6	5,9	1,4
Nasjonalbudsjettet 2022	11,4	2,0	9,4	2,2
Nå.....	10,5	1,8	15,2	3,5

¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigeret for oppgaveendringer og midlertidige overføringer, herunder bevilgninger i forbindelse med pandemien og høye strømpriser.

² Den kommunale kostnadsdeflatoren i beregningen er anslått til 4,3 prosent.

Kilde: Finansdepartementet

Regnskapstallene for 2021 viser at inntektene fra skatt på inntekt og formue til kommunene og fylkeskommunene ble om lag 18,3 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2021 (saldert budsjett). Dette er om lag 15,1 mrd. kroner høyere enn skatteanslaget i Revidert nasjonalbudsjett 2021 og 9,2 mrd. kroner høyere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Oppjusteringen må ses i sammenheng med at utviklingen i arbeidsmarkedet i 2021 ble vesentlig sterkere enn ventet. I tillegg ble innbetalt forskuddsskatt i desember 2021 betydelig høyere enn ventet, noe som trolig kan ses i sammenheng med tilpasninger til Stortingets vedtak om å øke skatt på utbytter mv. fra 2022. Eiendomsskatten ble om lag 0,7 mrd. kroner høyere enn anslått.

De øremerkede overføringene, eksklusive midlertidige overføringer ifm. pandemien mv., ble ifølge regnskapstallene om lag 2,4 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2022. Nedjusteringen er blant annet knyttet til underforbruk av investeringstilskudd, nasjonal tilskuddsordning for å inkludere barn og unge og store kollektivprosjekter.

Foreløpige tall viser at kommuneforvaltningens gebyrinntekter ble om lag 0,5 mrd. kroner lavere enn lagt til grunn i Nasjonalbudsjettet 2022.¹

Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren ser ut til å ha vært betydelig høyere i 2021 enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2022. Det vil bidra til å dempe realinntektsveksten. Den kraftige deflatorveksten skyldes særlig høy prisvekst på bygg, vedlikehold mv. og energi. I dette notatet legges det til grunn et anslag på deflatoren i 2021 på 4,3 prosent, mens anslaget i Nasjonalbudsjettet 2022 var 3,3 prosent. I dette anslaget er det ikke tatt hensyn til at Stortingets vedtak om å innføre en midlertidig strømstøtteordning til husholdningene fra og med desember 2021 isolert sett bidrar til å dempe årsveksten i konsumprisindeksen for 2021 med om lag 0,1 prosentpoeng. Siden støtteordningen ikke gjelder kommunesektoren, vil metoden for beregning av kostnadsdeflatoren isolert sett undervurdere kostnadsveksten i kommunesektoren om lag tilsvarende.

Tabell 6 Utviklingen i kommuneøkonomien 2009-2021¹

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

¹ Tall for 2021 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 16. februar 2022 og foreløpige tall for kommunale og offentlige finanser publisert 3. mars 2022.

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

³ Korrigert for forvaltningsreformen i 2010.

⁴ Netto gjeld uten arbeidsgivers reserver.

⁵ Frie inntekter inkludert merverdiavgiftskompensasjon.

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

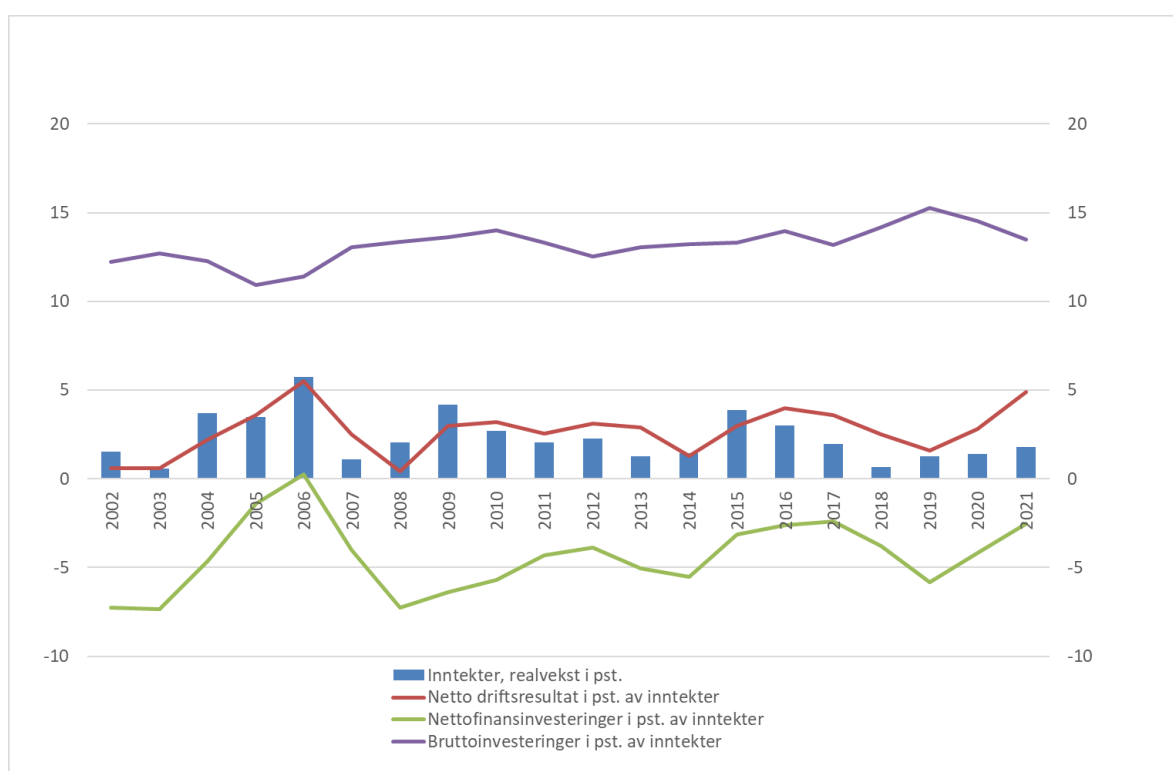
Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og TBU.

I tabell 6 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekter, aktivitet og nettofinansinvesteringer i kommunesektoren i perioden 2010–2021. Tallene for 2021 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert 16. februar og foreløpig statistikk om offentlig forvaltnings inntekter og utgifter, herunder statistikk for kommuneforvaltningen, publisert 3. mars av Statistisk sentralbyrå.

¹ Midlertidig reduserte gebyrinntekter som er kompensert gjennom midlertidige bevilgninger er korrigert ut av veksten.

Aktivitetsindikatoren² gir uttrykk for ressursbruken knyttet til løpende tjenesteproduksjon og nyinvesteringer. Etter om lag null aktivitetsvekst fra 2019 til 2020, beregnes nå aktivitetsveksten fra 2020 til 2021 til 2,5 prosent. Dette er 0,1 prosentpoeng høyere enn anslaget i TBU's høringsrapport 2021, som var basert på prognosene i Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22). Realveksten i investeringene og produktinnsatsen ser ut til å ha blitt noe lavere enn anslått i NB22 (-6,4 mot -5,0 prosent for investeringene og 7,6 mot 8,0 prosent for produktinnsatsen), men dette ble motvirket av at veksten i timeverkene ble høyere enn ventet (2,8 mot 2,0 prosent). Aktivitetsveksten i 2021 er på nivå med aktivitetsveksten i årene før pandemien.

Figur 3 Utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før)¹, utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter)², og bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer (i prosent av inntekter)



¹ Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveoverføringer og midlertidige bevilgninger.

² I figuren omfatter ikke netto driftsresultat foretak og interkommunale selskaper, og mva-kompensasjon fra investeringer er ikke trukket fra i netto driftsresultat, i motsetning til i tabell 1. Netto driftsresultat i årene 1990–2013 er derfor ikke fullt ut sammenliknbare med årene 2014–2021 (brudd i tidsserien).

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Etter et par år med svært sterk vekst i investeringene før pandemien, falt veksten i både 2020 og 2021. Investeringene som andel av inntektene falt fra 14,5 prosent i 2020 til 13,5 prosent i 2021. Investeringsutviklingen kan ha vært påvirket av både pandemien og kommunesammenslåinger.

² For å måle den samlede aktivitetsutviklingen i kommunesektoren benyttes en indikator der endring i sysselsetting (timeverk), endring i produktinnsats (faste priser) og endring i brutto realinvesteringer (faste priser) veies sammen.

Etter et par år før pandemien med svært sterk vekst i investeringene, falt veksten i både 2020 og 2021. Investeringene som andel av inntektene falt fra 14,5 prosent i 2020 til 13,5 prosent i 2021. Investeringene i 2021 kan ha vært påvirket av pandemien og sammenslåinger.

Nettofinansinvesteringer bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon, sammen med eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld.

I 2020 var kommuneforvaltningens nettofinansinvesteringer -24,8 mrd. kroner, tilsvarende 4,2 prosent av samlede inntekter. Det er en reduksjon i underskuddet på drøyt 8 mrd. kroner fra 2019. Med foreløpige tall for 2021 avtar underskuddet ytterligere til om lag 16,2 mrd. kroner, om lag 2,6 prosent av samlede inntekter. Bedringen må blant annet ses i sammenheng med den kraftige økningen i skatteinntekten, kombinert med fortsatt høyt nivå på midlertidige overføringer fra staten og fallet i bruttorealinvesteringer.

Utviklingen i nettofinansinvesteringene, målt i prosent av inntektene, er illustrert i figur 3 sammen med utviklingen i sektorens samlede inntekter og netto driftsresultat. Kommunesektorens inntekter omfatter ulike komponenter som skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd, og gebyrinntekter (brukerbetaling mv.). Inntekter fra havbruksfondet inngår i øremerkede tilskudd, men kan disponeres fritt innenfor gjeldende lover på linje med de frie inntektene. Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. Andelen frie inntekter av samlede inntekter har holdt seg nokså stabil på rundt 76–78 siden 2011 da barnehager ble innlemmet i frie inntekter. Dette er et historisk høyt nivå.

3 Utvalgets situasjonsforståelse

Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Utvalget betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. Siden 2015 har netto driftsresultat for kommunesektoren stort sett ligget godt over utvalgets anbefalte nivå på 2 prosent av inntektene, og gode driftsresultater har gitt grunnlag for oppbygging av betydelige disposisjonsfond i kommuner og fylkeskommuner. Antall kommuner i ROBEK ligger på et lavt nivå. I mars 2022 var ingen fylkeskommuner og 18 kommuner oppført i registeret.

KS' regnskapsundersøkelse viser at denne utviklingen forsterket seg i 2021. Basert på undersøkelsen anslås det at netto driftsresultat for kommunesektoren vil utgjøre 5 prosent av inntektene i 2021, mer enn det dobbelte av utvalgets anbefalte nivå og det høyeste nivået siden 2006. I kommunene anslås netto driftsresultat i 2021 til 4½ prosent av inntektene, mens det for fylkeskommunene anslås til 7½ prosent. Dette er klart over de anbefalte nivåene på hhv. 1¾ og 4 prosent. Høye driftsresultater i 2021 betyr at disposisjonsfondene øker ytterligere.

De høye driftsresultatene i 2021 har sammenheng med at betydelig merskattevekst mot slutten av året: Merskatteveksten skyldes god utvikling i norsk økonomi og tilpasninger til høyere skatt på utbytte. Effekten på resultatet dempes av høyere kostnadsvekst enn anslått, blant annet på grunn av høyere energipriser og høyere byggekostnader. Den kraftige økningen i blant annet utgifter til smittevernoppgaver, lavere billettinntekter i kollektivtrafikken og stimulerings tiltak for lokalt næringsliv er kompensert av statlige tilleggsbevilgninger.

Sammenliknet med 2020, har netto driftsresultat økt i alle landsdeler og for kommunene gruppert etter innbyggertall. Unntaket er de minste kommunene, noe som blant annet har sammenheng med lavere havbruksinntekter. Samtlige fylkeskommuner relativt høye netto driftsresultater i 2021. Det er stor variasjon i netto driftsresultat både mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Inntekter, aktivitet og gjeld

Basert på foreløpig statistikk fra SSB anslår utvalget realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 1,8 prosent og realveksten i frie inntekter til 3,5 prosent i 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenfor, og det er tatt hensyn til utvalgets oppjustering av den kommunale deflatoren for 2021 siden Nasjonalbudsjettet. Veksten i både samlede og frie inntekter er høyere enn anslagene i budsjettoplegget for 2021.

I forhold til Nasjonalbudsjettet 2022 er sysselsettingsveksten for 2021 oppjustert, mens veksten i investeringer og produktinnsats er justert ned. Aktivitetsveksten i 2021 anslås til 2,5 prosent, om lag samme nivå som tidligere anslått. Selv om investeringene er redusert i 2020 og 2021, ligger de fortsatt på et høyt nivå. Som følge av høyt investeringsnivå har gjelden økt. Et høyt gjeldsnivå gjør at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger og lavere inntektsvekst. Norges Bank satte opp styringsrenten fra 0,25 til 0,50 prosent i desember 2021. Ifølge bankens prognose vil styringsrenten være 1,75 prosent mot slutten av 2024. Kommuner og fylkeskommuner bør ta høyde for ytterligere økning i rentenivået.

Kommunesektoren kan også benytte fondsmidler til å øke egenfinansieringen av investeringene.

Utsiktene framover

I det vedtatte budsjettoplegget for 2022 (saldert budsjett) anslås realveksten i kommunesektorens samlede inntekter til 8,6 mrd. kroner (1,5 prosent), mens realveksten i de frie inntektene anslås til 4,7 mrd. kroner (1,5 prosent). Veksten er da regnet fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Midlertidige koronarelaterte inntekter er holdt utenfor i både 2021 og 2022.

I 2022 vil flere eldre og flere innbyggere i alderen 16–18 år bidra til økte utgifter, mens færre barn i barnehagealder trekker i retning av lavere utgifter. I et eget notat om den demografiske utviklingen og kommunesektorens utgifter presenterer utvalget oppdaterte beregninger basert på den faktiske demografiske utviklingen. De beregnede merutgiftene knyttet til demografiske endringer, og som skal dekkes av veksten i frie inntekter, er oppjustert fra 0,9 til 1,3 mrd. kroner. Det vedtatte budsjettoplegget for 2022 legger opp til en vekst i frie inntekter på 4,7 mrd. kroner målt fra inntektsanslaget for 2021 etter Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2021. Dette skal blant annet dekke netto merkostnader knyttet til demografiske endringer. Videre utgjør satsinger innenfor de frie inntektene 0,2 mrd. kroner, mens pensjonskostnadene øker med 0,4 mrd. kroner. Dette trekker isolert sett handlingsrommet ned sammenlignet med saldert budsjett, fra 3,2 til 2,8 mrd. kroner.

Samtidig er det betydelig usikkerhet om hvordan utviklingen i norsk økonomi siden i fjor høst samlet sett vil påvirke kommunesektorens handlingsrom i 2022. Isolert sett tilsier høye energipriser og byggekostnader at den kommunale deflatoren for 2022 vil kunne bli oppjustert. Lønnsoppgjøret, både i offentlig og privat sektor, vil også kunne påvirke anslaget på deflatoren og kommunesektorens skatteinntekter. Hvorvidt endringer i anslaget på deflatoren, spesielt knyttet til lønnsoppgjøret, påvirker realveksten i kommunesektorens inntekter, avhenger av de bakenforliggende årsakene til at anslagene endres. Utvalget vil komme tilbake med oppdaterte anslag i junirapporten basert på det oppdaterte makroøkonomiske bildet i Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Koronapandemien vil påvirke kommuneøkonomien også i 2022, men sannsynligvis i langt mindre omfang enn i 2020 og 2021. Pandemien kan også få mer langsiktige konsekvenser for kommuneøkonomien. Innen barnevern, og innen tjenester til personer med rus- og/eller psykiske problemer er det en bekymring at pandemien kan ha medført et oppdemmet behov for tjenester. Stengte skoler, mer hjemmeundervisning og smitteverntiltak kan ha hatt konsekvenser for elevenes læringsutbytte i grunnskole og videregående opplæring. Disse forholdene kan trekke i retning av økte utgifter framover. Andre forhold, for eksempel redusert reisevirksomhet i kommunesektoren på grunn av digitale møter, kan imidlertid trekke i retning av permanent lavere utgifter.

Norge har besluttet å gi midlertidig kollektiv beskyttelse til mennesker som er på flukt fra krigshandlinger i Ukraina. Som følge av dette vil kommunesektoren få økte utgifter. Utgifter knyttet til dette vil trolig dekkes av øremerkede tilskudd.

De senere årene har betydelig merskattevekst bidratt til at kommunesektoren som helhet har hatt gode driftsresultater. Demografikostnadene har også vært moderate og, med unntak for 2022, lavere enn opprinnelig beregnet av utvalget. Det må imidlertid tas høyde for at de

Årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen vil øke markert i årene framover. Størstedelen av merutgiftene vil være knyttet til den eldre delen av befolkningen. Effektivisering og innovasjon i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon vil kunne motvirke det økte presset mot offentlige finanser.