



KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rapport

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2005





KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET

Rundskriv nr H-3/05

Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi april 2005

Forsidebilde: Vei i bjørkeskog
Fotograf: Kalervo Ojutkangas/Samfoto

ISSN 0809-4071

FORORD

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi legger med dette fram Utvalgets vårrapport for 2005. Rapporten tar sikte på å gi informasjon om utviklingen i kommuneøkonomien de siste årene med særlig vekt på den økonomiske situasjonen i 2004.

Kapittel 2 i denne rapporten er en oppdatert beskrivelse av utviklingen i kommuneøkonomien basert på sist tilgjengelige tall, bl.a. KOSTRA-tall for 2004 (publisert 15. mars 2005) og foreløpige nasjonalregnskapstall for 2004 publisert av Statistisk sentralbyrå 10. mars 2005.

I kapittel 6 er gjengitt TBUs notat av 18. februar 2005 om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren. Det gjøres oppmerksom på at TBUs notat bygger på foreløpige tall for 2004 som var kjent per 18. februar 2005.

Kommuneforvaltningen er i rapporten brukt som et samlebegrep for kommunenes og fylkeskommunenes forvaltningsvirksomhet (dvs. eksklusive foretak). Tabellene etter nasjonalregnskapets gruppering (vedlegg 1) gir tall for perioden 2002-2005 for kommuneforvaltningen i alt, og perioden 2002-2004 for fylkeskommuner unntatt Oslo og for kommuner medregnet Oslo. Tallene etter nasjonalregnskapets gruppering er inklusive tilskudd til arbeidsmarkedstiltak og flyktninger.

Den forrige rapporten fra Utvalget som ble sendt alle kommuner og fylkeskommuner, var rapporten av desember 2004 (H-28/04).

Eventuelle kommentarer til rapporten sendes til:

Teknisk beregningsutvalg, sekretariatet
Kommunal- og regionaldepartementet
Kommunalavdelingen
Postboks 8112 Dep
0032 Oslo

Internettadresse:

<http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/p10001713/bn.html>

Innhold

1	Sammendrag	1
1.1	Kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon de seneste årene	1
1.1.1	Utviklingen i kommuneøkonomien	1
1.1.2	Utviklingen i tjenestetilbud	1
1.2	Utvalgets situasjonsforståelse	2
 Del I: Utviklingen i økonomi og tjenesteyting		
2	Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenesteproduksjonen de siste årene.....	5
2.1	Kommunesektorens størrelse.....	6
2.2	Aktivitets- og inntektsutvikling	6
2.3	Underskudd før lånetransaksjoner og netto gjeld	9
2.4	Netto driftsresultat	10
2.5	Kommunesektorens inntekter i 2004	12
2.6	Nærmere om utviklingen i kommunesektorens skatteinntekter i 2004	13
2.7	Utvikling i tjenesteproduksjon.....	15
3	Utviklingen i barnehagesektoren	17
3.1	Sammendrag	17
3.2	Styring og finansiering av barnehagesektoren.....	17
3.3	Utbygging og behov for barnehageplasser	18
3.4	Private og kommunale barnehager	22
3.5	Personalet i barnehagene	24
3.6	Egenbetaling i barnehager	24
 Del II: Aktuelle tema		
4	Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger	27
4.1	Utvalgets innledning.....	27
4.2	SØFs innledning om prosjektet	28
4.3	En dynamisk modell for kommunenes tilpasning	28
4.4	Effekter av tidsavgrensede statlige satsinger	31
4.5	Kortsiktig tilpasning	34
4.6	Kommuneerfaringer	35
4.6.1	Vurdering av modellanalysene	36
4.6.2	Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner	37
5	Finansielle ubalanser i kommunene.....	39
5.1	Utvalgets innledning.....	39
5.2	Bakgrunn og sammendrag	40
5.3	Problemstilling	40
5.4	Data og metode.....	41
5.5	Konklusjoner	42

Del III: Notater fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og KS om statsbudsjettet 2006

6	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.....	49
6.1	Innledning.....	49
6.2	Utviklingen i netto driftsresultat.....	49
6.3	Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld.....	50
6.4	Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene.....	51
6.5	Utvalgets situasjonsforståelse.....	51
7	Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?.....	53
7.1	Innledning og sammendrag.....	53
7.2	Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006.....	54
7.3	Metode for beregning av mer- og mindreutgifter.....	54
7.4	Beregningsresultater - mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2006.....	56
7.5	Demografiske utfordringer på lengre sikt.....	58

Vedleggsdel

Vedlegg 1	Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2002-2005 Nasjonalregnskapets gruppering.....	63
Vedlegg 2	Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner 2003 Kommuner og fylkeskommuner.....	66
Vedlegg 3	Statlige overføringer til kommunesektoren i 2004 og 2005.....	67
Vedlegg 4	Kommuneforvaltningens samlede inntekter 1988-2005.....	71
Vedlegg 5	Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering.....	73
Vedlegg 6	Prisindekser for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester.....	75
Vedlegg 7	Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner.....	76
Vedlegg 8	Utviklingen i frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsvekst, 1990-2004.....	77
Vedlegg 9	Kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt 1996-2003.....	78
Vedlegg 10	Definisjonskatalog.....	88
Vedlegg 11	Utvalgets mandat og sammensetning.....	94

1. Sammendrag

1.1 Kommuneøkonomi og tjenesteproduksjon de seneste årene

1.1.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

I utvalgets rapport fra desember 2004 ble realveksten i kommunesektorens samlede inntekter fra 2003 til 2004 anslått til om lag 8¼ milliarder kroner, tilsvarende om lag 4¼ prosent. Det var da tatt hensyn til at rammeoverføringene i forbindelse med nysalderingen av budsjettet ble økt med 2,2 milliarder kroner, knyttet til reduserte skatteinntekter. I denne rapporten er realveksten i inntektene i 2004 nedjustert til i underkant av 7 milliarder kroner, tilsvarende omlag 3½ prosent. Nedjusteringen er blant annet knyttet til at regnskapstall for 2004 viser at de statlige øremerkede overføringene til kommunene ble vel 1 milliard kroner lavere enn tidligere lagt til grunn. Dette skyldes først og fremst mindre utbygging av omsorgsboliger, sykehjemsplasser og barnehageplasser enn tidligere regnet med. Videre er anslaget for prisveksten på kommunal tjenesteyting i 2004 oppjustert fra 2,7 prosent i desemberrapporten til 3,1 prosent i denne rapporten. Realveksten i kommunesektorens frie inntekter i 2004 kan nå anslås til knapt 5 milliarder kroner, mot vel 5¼ milliarder kroner i desemberrapporten.

Aktiviteten i kommunesektoren var om lag uendret fra 2003 til 2004. Dette gjenspeiler at bruttoinvesteringene falt med 8 prosent i faste priser samtidig som veksten i både sysselsettingen og kommunesektorens kjøp av varer og tjenester var moderat (utførte timeverk økte med vel 1 prosent, mens produktinnsatsen økte reelt med 1 ¾ prosent).

Høy inntektsvekst og moderat sysselsettingsvekst bidrar til en vesentlig styrking av *netto driftsresultat* i 2004. For kommunesektoren som helhet økte netto driftsresultat fra 0,6 prosent av inntektene i 2003 til anslagsvis 2,4 prosent i 2004. For kommunene utenom Oslo ble netto driftsresultat 2,2 prosent (mot 0,7 prosent i 2003). Fylkeskommunenes netto driftsresultat i 2004 kan anslås til 4,3 prosent, mot 1,1 prosent i 2003.

Styrket driftsresultat og lavere investeringsnivå bidrar videre til en reduksjon i kommunesektorens *underskudd for lånetransaksjoner* – fra knapt 16 milliarder kroner i 2003 til rundt 12 milliarder kroner i 2004. Dette innebærer at underskuddet utgjorde 5,4 prosent av sektorens inntekter i fjor.

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. De siste årene har de frie inntektenes andel av de samlede inntekter blitt redusert.¹ Denne trenden fortsatte i 2004, noe som har sammenheng med kraftig vekst i øremerkede tilskudd knyttet til barnehager og psykiatri, samt at det er etablert et nytt øremerket tilskudd til finansiering av særlig ressurskrevende brukere. Også håndteringen av momskompensasjonsordningen bidrar til at andelen frie inntekter går ned.

1.1.2 Utviklingen i tjenestetilbud

Den demografiske utvikling og nasjonale satsinger bidrar til å legge et betydelig press på tjenesteproduksjonen i kommuner og fylkeskommuner. De siste årene har det blitt flere barn i grunnskolealder, flere unge med rett til videregående opplæring og flere eldre, selv om befolkningen

¹ Det ses da bort fra at sykehusreformen bidro til en økning i andelen frie inntekter fra 2001 til 2002.

totalt sett har økt sterkere enn befolkningen i de viktigste målgruppene for kommunale tjenester. Også målsettingen om full barnehagedekning har krevd utbygging av nye plasser.

Barnehagesatsingen har ført til at barnehagedekningen ved utgangen av 2004 kan anslås til 72 prosent mot 69 prosent i 2003. Antall plasser økte med 7 900 i 2004, og 70 prosent av de nye plassene kom i private barnehager. Samtidig økte andelen heltidsplasser med over 4 prosentpoeng, til om lag 65 prosent.

I 2004 økte antall undervisningstimer (årstimer) i grunnskolen både i absolutte tall og målt per elev i forhold til situasjonen i 2003.

Innenfor pleie og omsorgssektoren viser foreløpige tall for 2004 at dekningsgradene og årsverksinnsatsen har gått noe ned. Årsverksnedgangen kan ha sammenheng med lavere sykefravær.

Etter sykehusreformen er videregående opplæring fylkeskommunenes største oppgave, og de siste årene har det vært relativt sterk vekst i antall unge mellom 16 og 18 år. Andelen 16-18 åringer som går i videregående skole har økt i hele perioden 2001-2004. Relativt flere elever fikk 1. valget oppfylt ved inntaket i 2004 enn året før.

1.2 Utvalgets situasjonsforståelse

Utviklingen i kommuneøkonomien er siden 1998 kjennetegnet ved svake driftsresultater, et høyt investeringsnivå og betydelige underskudd før lånetransaksjoner. Det er samtidig gjennomført betydelige reformer og satsinger blant annet innenfor grunnskole, eldreomsorg, psykiatri og barnehager.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Moderat sysselsettingsvekst har imidlertid bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt. Det høye underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren har sammenheng med svake driftsresultater og et høyt investeringsnivå.

Utviklingen i 2004 var kjennetegnet ved høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og et lavere investeringsnivå. Dette bidro til en vesentlig styrking av netto driftsresultat og til en klar reduksjon i underskudd før lånetransaksjoner. Netto driftsresultat ble forbedret både i kommunene og fylkeskommune, og for kommunesektoren som helhet anslås netto driftsresultat til 2,4 prosent av inntektene i 2004. Dette utgjør om lag 5 ½ milliarder kroner.

I det vedtatte budsjettoplegget for inneværende år er det lagt opp til en reell vekst i kommunesektorens inntekter på om lag 3,5 milliarder kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1½ prosent i forhold til anslag på inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Veksten i de frie inntektene anslås til 1,8 milliarder kroner, tilsvarende 1 ¼ prosent. Oplegget innebærer en reell inntektsvekst i 2005 på linje med gjennomsnittet for de siste 5 årene. Det bør imidlertid understrekes at skatteanslagene for kommunesektoren er usikre fordi utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene utformes.

Den demografiske utviklingen med flere eldre over 80 år og flere elever i grunnskole og videregående opplæring, trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren i tiden framover. Utvalget har på usikkert grunnlag beregnet at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør i

størrelsesorden 1,4 milliarder kroner i 2005. Av dette gjelder i underkant av 700 millioner kroner fylkeskommunene. Den demografiske utviklingen innebærer at det blir færre barn i barnehagealder, men barnehageutgiftene vil likevel øke på grunn av målsettingen om utbygging til full barnehagedekning. Fram mot 2007 vil utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen være størst for fylkeskommunene på grunn av sterk vekst i antall 16-18 åringer.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for mål på økonomisk balanse i kommunesektoren, og har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat gjennom flere år har ligget på et lavere nivå enn det som er forenelig med formuesbevaringsprinsippet. Det er derfor positivt at den finansielle situasjonen ble vesentlig styrket i 2004 gjennom at netto driftsresultat lå nært opp mot det nivået som formuesbevaringsprinsippet tilsier. I årene framover blir det viktig å tilpasse aktivitetsveksten til inntekstveksten slik at man unngår en ny svekkelse av den økonomiske balansen i kommunesektoren. Både på sentralt og lokalt nivå bør det legges til rette for effektiviserings- og omstillingstiltak som kan gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer innenfor de inntektsrammer det legges opp til.

Boks 1.1 Leseveiledning for rapporten

Leseveiledning

Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner de seneste årene er nærmere beskrevet i kapitlene 2 og 3. Kapitlene 4 og 5 gjengir sammendrag og konklusjoner fra to forskningsprosjektet som ble utført i 2004. Kapittel 4 omhandler prosjektet "Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger" som Senter for økonomisk forskning ved NTNU har gjennomført. Kapittel 5 omhandler prosjektet "Finansielle ubalanser i kommunene", gjennomført av ECON Analyse. Kapittel 6 og 7 er Det tekniske beregningsutvalgets notater til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og Kommunenes Sentralforbund om statsbudsjettet 2006. Kapittel 6 omhandler den økonomiske situasjonen i kommunesektoren, mens kapittel 7 drøfter kommunesektorens utgifter knyttet til den demografiske utviklingen.

Del I
Utviklingen i økonomi
og tjenesteyting

2. Utviklingen i kommuneøkonomien og tjenesteproduksjonen de siste årene

Utviklingen i kommuneøkonomien kan illustreres med en del indikatorer, jf. tabell 2.1. For en nærmere forklaring av begrepene i dette kapitlet vises det til vedlegg 10.

Tabell 2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

	1990-97 ¹⁾	1998	1999	2000	2001	2002 ³⁾	2003	2004 ⁴⁾
A. Kommunesektorens størrelse i landets økonomi								
Kommunalt konsum, pst. av BNP for Fastlands-Norge	15,2	15,1	15,3	15,3	16,5	13,0	13,5	13,2
Inntekter i kommunesektoren, pst. av BNP for Fastlands-Norge	21,5	20,2	20,4	20,5	21,3	17,2	17,8	17,4
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. av landet	18,6	18,9	19,1	19,2	19,5	15,6	15,8	15,4
Sysselsatte personer i kommunesektoren, pst. av landets sysselsatte	22,9	23,5	23,9	24,0	24,4	19,8	19,9	19,7
B. Endring i BNP og indikatorer for kommuneøkonomien								
BNP for Fastlands-Norge, prosent volumendring	3,4	4,1	2,7	2,5	2,1	1,4	0,7	3,5
Aktivitetsendring i kommunesektoren, reell endring, pst.	3,2	2,6	3,1	-0,9	2,9	1,3	2,0	-0,1
Kommunal deflator, prosent endring	2,6	5,4	3,5	4,6	6,2	4,2	3,6	3,1
Inntekter i kommunesektoren, reell endring, pst. ²⁾	2,7	0,3	1,7	2,1	1,9	0,2	0,7	3,5
Utførte timeverk i kommunesektoren, pst. endring	2,2	2,4	1,7	-0,4	0,3	0,2	-0,2	1,1
Bruttoinvesteringer, pst. volumendring	7,4	2,1	6,7	-8,0	8,8	4,8	9,2	-8,1
Bruttoinvesteringer i pst. av inntekter	9,6	11,9	12,0	10,7	10,9	11,7	12,3	11,4
Overskudd før lånetransaksjoner, mrd. kroner ⁵⁾	-0,4	-6,2	-9,8	-5,5	-8,7	-14,6	-15,9	-12,3
Overskudd før lånetransaksjoner, pst. av inntekter	-0,3	-3,1	-4,6	-2,4	-3,5	-7,0	-7,1	-5,4
Netto gjeld, i pst. av inntekter, ukorrigert	29,5	16,0	14,0	11,7	14,2	11,1	-	-
Netto gjeld, i pst. av inntekter, korrigert ⁶⁾	38,0	28,8	30,3	29,1	29,7	26,0	32,8	37,1
Netto driftsresultat i pst. av driftsinntekter	3,3	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	2,4
Frie inntekter i pst. av samlede inntekter	75,4	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2	73,9	69,8
Frie inntekter, reell endring fra året før, pst.	1,1	-0,6	-0,1	0,8	1,7	-0,9	-0,4	3,4

¹⁾ Gjennomsnitt over perioden 1990-1997.

²⁾ Inntektsvekst innenfor kommuneopplegget. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer, blant annet sykehusreformen i 2002. Derimot er det ikke korrigert for grunnskolereformen i 1997 som følge av at denne satsingen innebar økte midler til kommunene. Grunnskolereformen bidro til endringer i finansieringsformen ved at en større andel skulle finansieres gjennom de frie inntekter, og ved beregning av vekst i kommunesektorens frie inntekter er det derfor korrigert for dette.

³⁾ Tallene for 2002 er påvirket av overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Denne funksjonsendringen er forklaringen på at kommunesektorens omfang ble redusert fra 2001 til 2002, jf. del A av tabellen. I del B av tabellen er inntekts- og aktivitetsvekst korrigert for sykehusoverdragelsen.

⁴⁾ Tallene for 2004 er basert på foreløpige nasjonalregnskapstall publisert av Statistisk sentralbyrå 10. mars 2005. (Økonomisk Utsyn over året 2004). Tallene for 2004 er påvirket av at funksjoner knyttet til barnevern, familievern og rusomsorg er flyttet over fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2004. I del B av tabellen er inntekts- og aktivitetsvekst korrigert for denne funksjonsendringen.

⁵⁾ Tilskudd til gjeldsslette i forbindelse med sykehusreformen (21,6 mrd. kroner) i 2002 er holdt utenom. Underskuddet i 2002 er påvirket av kapitalinnskudd i stiftelsen Cultiva i Kristiansand kommune, som isolert sett bidro til å øke underskuddet med 1,9 mrd. kroner. Tallene for 2004 er i noe grad påvirket av etterjusteringer av gjeldssletteoppgjør mv. til fylkeskommunene i forbindelse med overføring av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. I tabell 2.1 er etterjusteringene av gjeldssletteoppgjør mv. på knapt 0,6 mrd. kroner holdt utenom, slik at underliggende nivå på overskudd før lånetransaksjoner er anslått til -12,3 mrd. kroner i 2004. Medregnet tilskudd til gjeldsslette mv. er overskudd før lånetransaksjoner anslått til -11,7 mrd. kroner, jf. vedlegg 1.

⁶⁾ Fordringer knyttet til aksjer og andeler i kommunale foretak er holdt utenom.

2.1 Kommunesektorens størrelse

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi, jf. del A av tabell 2.1. Målt i forhold til BNP for Fastlands-Norge har kommunesektorens inntekter holdt seg stabile på i overkant av 20 prosent det siste tiåret. Andelen ble redusert til drøyt 17 prosent i 2002, i hovedsak på grunn av overføringen av ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene til staten (sykehusreformen). Tabell 2.1 viser videre at kommunalt konsum som andel av BNP for Fastlands-Norge økte fra 15,3 prosent i 1999 og 2000 til 16,5 prosent i 2001. Dette skyldtes blant annet en betydelig økning i kommunale pensjonspremier. Ifølge foreløpige nasjonalregnskapstall ble konsumandelen redusert til i overkant av 13 prosent i 2002, noe som skyldtes den nevnte sykehusreformen.

Målt i forhold til totalt antall utførte timeverk i norsk økonomi utgjorde sysselsettingen i kommunesektoren i underkant av 20 prosent i 2001. Andelen ble redusert til knapt 16 prosent i 2002, i hovedsak som følge av sykehusoverdragelsen. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av totalsysselsettingen større målt i personer enn i timeverk. Målt i antall personer var drøyt 24 prosent av totalt antall sysselsatte ansatt i kommunesektoren før sykehusoverdragelsen. Denne andelen ble redusert til knapt 20 prosent i 2002.

Statistisk sentralbyrå publiserte 10. mars 2005 foreløpige nasjonalregnskapstall for 2004. (Økonomisk Utsyn over året 2004). Reviderte nasjonalregnskapstall for 2002 og 2003 ble publisert i desember 2004. Den nye informasjonen er innarbeidet i tabell 2.1 og innebærer at enkelte av tallseriene er noe endret i forhold til desemberrapporten 2004. De nye nasjonalregnskapstallene innebærer at anslaget for volumveksten i BNP for Fastlands-Norge er nedjustert i 2002, fra 1,7 prosent til 1,4 prosent. I 2003 er veksten i Fastlands-BNP oppjustert fra 0,6 til 0,7 prosent.

I desemberrapporten var anslagene for veksten i fastlands-Norges BNP i 2004 basert på Nasjonalbudsjettet 2005, der veksten ble anslått til 3,2 prosent. Ifølge Økonomisk Utsyn økte BNP for Fastlands-Norge med 3,5 prosent fra 2003 til 2004.

Anslaget på underskudd før lånetransaksjoner i kommunesektoren i 2004 er økt fra knapt 10 mrd. kroner i desemberrapporten, til rundt 12 mrd. kroner i denne rapporten.

Anslått realvekst i kommunesektorens inntekter fra 2003 til 2004 er nedjustert fra 3,7 prosent i desemberrapporten til 3,5 prosent i denne rapporten, blant annet som følge av at den kommunale deflatoren er oppjustert fra 2,7 til 3,1 prosent.

2.2 Aktivitets- og inntektsutvikling

I del B av tabell 2.1 er utviklingen i BNP for Fastlands-Norge stilt sammen med anslag for inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren, jf. illustrasjon i figurene 2.1 og 2.2.

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 vektor brukes de andelene som lønnskostnader, produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Siden indikatoren er basert på ressursinnsatsen i kommunesektoren fanger den ikke opp vekst i produksjonen som følge av at en får mer ut av en gitt ressursinnsats.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Produktinnsatsen gjelder anvendte, og ikke innkjøpte, varer og tjenester. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

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.

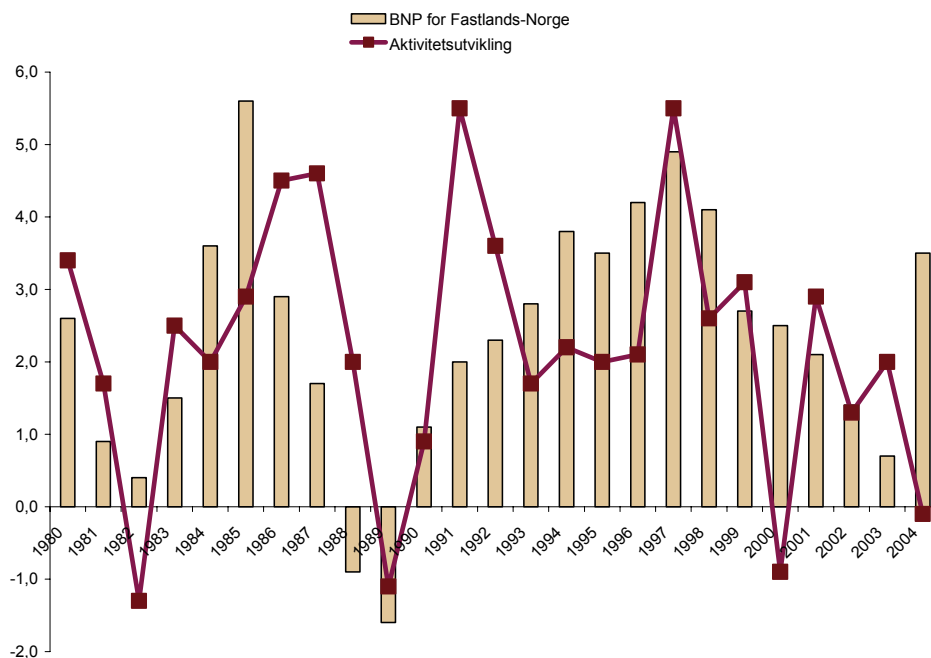
Den kommunale aktiviteten økte gjennomgående betydelig mer enn BNP for Fastlands-Norge i andre halvdel av 1980-årene og fram til 1992. Deretter har aktiviteten i kommunesektoren gjennomgående vokst noe langsommere enn verdiskapningen i fastlandsøkonomien, selv om enkelte år viser et motsatt bilde, jf. figur 2.1. I 2003 økte aktiviteten (2 prosent) raskere enn BNP for Fastlands-Norge (0,7 prosent). For 2004 anslås om lag uendret aktivitetsnivå i kommunesektoren, mens veksten i BNP for Fastlands-Norge er anslått til 3,5 prosent.

Aktivitetsnivået i kommunesektoren anslås som nevnt å ha holdt seg om lag uendret fra 2003 til 2004. Det er da korrigert for at ansvar for funksjoner knyttet til barnevern, familievern og rusomsorg er overført fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2004. Følgende faktorer forklarer at aktivitetsnivået samlet sett var uendret fra 2003 til 2004, jf. Økonomisk Utsyn:

- Målt ved antall utførte timeverk anslås sysselsettingen å ha økt med i overkant av 1 prosent (0,1 prosent når det ikke korrigeres for flytting av overnevnte funksjoner til staten).
- Produktinnsatsen anslås å ha økt reelt med 1¼ prosent.
- De kommunale bruttoinvesteringene falt med 8 prosent i faste priser fra 2003 til 2004.

Utviklingen i utførte timeverk, både i kommunesektoren og andre næringer, er påvirket av en betydelig reduksjon i sykefraværet fra 2003 til 2004.

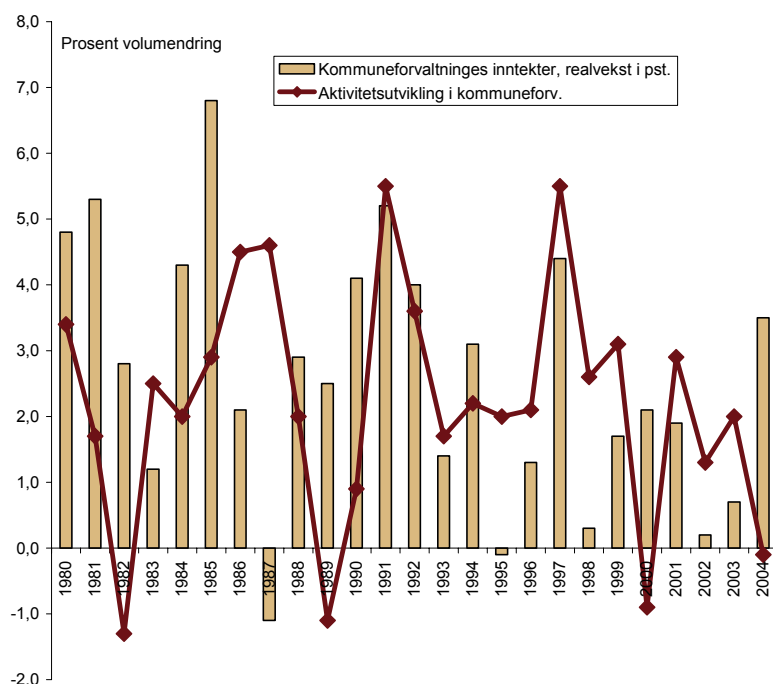
Figur 2.1 Aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1980-2004. Utviklingen i BNP for Fastlands-Norge. Prosentvis volumendring fra året før



Figur 2.2 illustrerer aktivitetsutviklingen i kommunesektoren i forhold til inntektsutviklingen i sektoren. I 2003 økte aktiviteten i kommunesektoren med anslagsvis 2 prosent, mens realveksten i de samlede inntektene var 0,7 prosent. I 2004 anslås uendret aktivitetsnivå i kommunesektoren, mens den reelle inntektsveksten er anslått til 3,5 prosent, jf. ovenfor.

Inntektsveksten varierer gjennomgående mer enn aktivitetsveksten. Dette har blant annet sammenheng med at skatteinntekten enkelte år, særlig i 1994 og 1997, har vist seg å bli høyere enn det som på forhånd ble lagt til grunn i de økonomiske oppleggene. De to siste årene har derimot skatteinntektene blitt lavere enn opprinnelig lagt til grunn i budsjettopplegget for kommunesektoren. I forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2004 ble rammeoverføringene til kommunesektoren økt med 2,2 mrd. kroner. Bevilgningen ble sett i sammenheng med at skatteinntektene i 2004 hadde utviklet seg svakere enn tidligere lagt til grunn.

Figur 2.2 Inntekts- og aktivitetsutviklingen i kommunesektoren 1980-2004. Prosentvis volumendring fra året før



2.3 Underskudd før lånetransaksjoner og netto gjeld

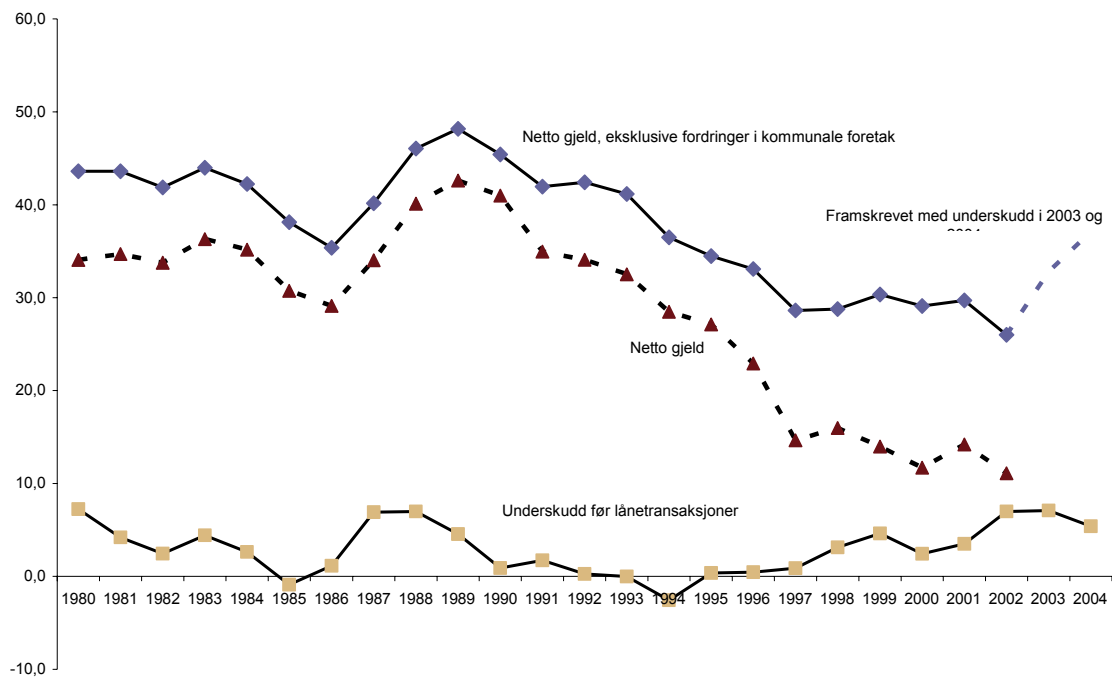
Overskudd før lånetransaksjoner

Overskudd før lånetransaksjoner er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Overskudd før lånetransaksjoner, med tillegg for eventuelle omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Dersom overskudd før lånetransaksjoner er negativt, betegnes dette ofte underskudd før lånetransaksjoner.

Tabell 2.1 og figur 2.3 viser utviklingen i overskudd før lånetransaksjoner og utviklingen i netto gjeld samlet for kommuner og fylkeskommuner. I perioder med høyere aktivitetsvekst enn inntektsvekst er det en tendens til at underskuddet øker. I 2003 anslås underskuddet til knapt 16 mrd. kroner, tilsvarende 7,1 prosent av inntektene. Underskuddet ble redusert til anslagsvis 12 mrd. kroner i 2004, tilsvarende 5,4 prosent av inntektene. Dette må ses i sammenheng med at aktiviteten i kommuneforvaltningen vokste betydelig mindre enn realinntektene dette året.

Tidsforløpet for de kommunale investeringene bestemmer i stor grad variasjonen i det årlige underskuddet i sektoren. Det framgår av tabell 2.1 at investeringsnivået i kommunesektoren var høyt i andre halvdel av 1990-årene. Som gjennomsnitt for perioden 1990-97 utgjorde investeringene 9,6 prosent av sektorens samlede inntekter. Økningen var særlig sterk i 1997 med over 35 prosent vekst i bruttoinvesteringene (knyttet til grunnskoleformen), noe som bidro til at investeringsandelen økte til 12 prosent. Det høye investeringsnivået har senere år blitt videreført, blant annet gjennom investeringer knyttet til eldresatsingen. Målt i forhold til inntektsnivået har investeringene svingt rundt 11-12 prosent de siste årene. Tallene i Økonomisk Utsyn indikerer en reell nedgang i de kommunale investeringene på 8 prosent fra 2003 til 2004.

Figur 2.3 Netto gjeld og underskudd før lånetransaksjoner i kommuneforvaltningen, 1980-2004. Prosent av løpende inntekter



Kommunesektorens netto gjeld som andel av inntektene er et uttrykk for belastningen knyttet til å betale renter og avdrag. Tidsforløpet for underskudd og netto gjeld er illustrert i figur 2.3. Gjeldstall for kommunesektoren som er avstemt mot nasjonalregnskapstall foreligger til og med 2002. I 2003 og 2004 er gjeldstallene i figur 2.3 framskrevet med utviklingen i underskudd før lånetransaksjoner.

Figur 2.3 inneholder to indikatorer for utviklingen i kommunesektorens netto gjeld. Den ene indikatoren er ukorrigerte tall, mens den andre indikatoren er korrigeret for fordringer (aksjer og andeler) i kommunale foretak. Det framgår av den ukorrigerte serien at netto gjeld, målt som andel av inntektene, ble betydelig redusert siste halvdel av 1990-tallet, til 14 prosent ved utgangen av 2001 og til 11 prosent ved utgangen av 2002. Denne reduksjonen har skjedd til tross for en økning i nivået på underskuddene. At gjeldsandelen ikke har økt skyldes positive omvurderinger av balanseposter. Denne utviklingen er trolig i stor grad knyttet til omdanningen innenfor kraftsektoren. Omvurderinger knyttet til aksjer og andeler i kommuneforetak er holdt utenom i den korrigerte gjeldsandelen som inngår i figur 2.3, men det inngår fortsatt omvurderinger på enkelte andre balanseposter som det ikke er korrigeret for. Gjeldsandelen, slik den kan beregnes når fordringer i kommunale foretak holdes utenom, viser at til tross for underskudd i kommuneøkonomien siden 1995 har gjeldsandelen fra 1997 holdt seg om lag konstant på i underkant av 30 prosent fra 1997 og fram til 2001. Gjeldsandelen ble redusert fra knapt 30 prosent ved utgangen av 2001 til 26 prosent ved utgangen av 2002. Gjeldsnivået målt i forhold til inntektene er lavere enn i første halvdel av 1990-tallet, da gjeldsandelen i gjennomsnitt var om lag 40 prosent.

2.4 Netto driftsresultat

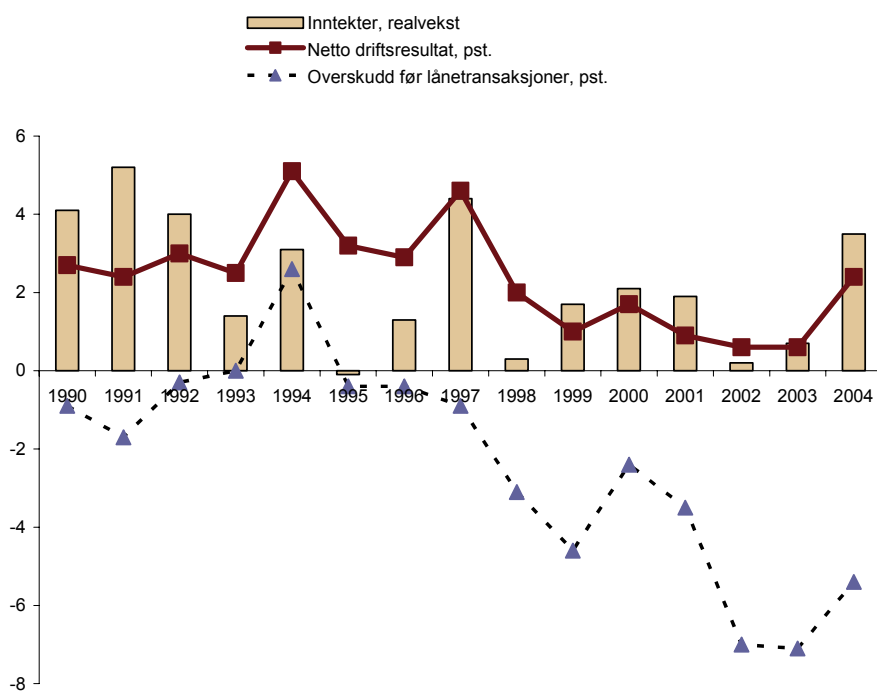
Netto driftsresultat er utvalgets hovedindikator for mål på økonomisk balanse i kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt, og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner sitter igjen med til avsetninger og investeringer.

Kommunesektoren har hatt svake netto driftsresultater de senere årene. Mens netto driftsresultat for sektoren gjennomgående utgjorde 3 - 5 prosent av driftsinntektene i årene fra 1990 til 1997 har andelen etter dette vært under 2 prosent.

Regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser et netto driftsresultat samlet for kommunesektoren i 2003 på 0,6 prosent av driftsinntektene, som er det samme som i 2002. Foreløpige anslag indikerer et netto driftsresultat i kommunesektoren samlet i 2004 på 2,4 prosent av driftsinntektene. For kommunene utenom Oslo ble netto driftsresultat 2,2 prosent (mot 0,7 prosent i 2003), mens fylkeskommunene fikk et netto driftsresultat på 4,3 prosent (mot 1,1 prosent i 2003).

Figur 2.4 viser utviklingen i netto driftsresultat over perioden 1990-2004 sammenliknet med realveksten i kommunesektorens inntekter og utviklingen i overskudd før lånetransaksjoner. Det framgår at netto driftsresultat holdt seg på et forholdsvis høyt nivå fram til 1997, så lenge realveksten i kommunesektorens inntekter var høy. Fra 1997 til 2003 har inntektsveksten gjennomgående vært lavere og netto driftsresultatet har blitt redusert, blant annet som følge av at aktivitetsutviklingen gjennomgående har vært sterkere enn inntektsveksten. I 2004 økte inntektene til kommunesektoren reelt med 3,5 prosent, som er den høyeste inntektsveksten siden 1997. Høy inntektsvekst og relativt lav vekst i aktiviteten i 2004 bidro til å øke driftsresultatet i forhold til nivået i 2003.

Figur 2.4 Utviklingen i netto driftsresultat (i prosent av driftsinntekter) 1990-2004, sammenliknet med utviklingen i kommunesektorens inntekter (prosent volumendring fra året før) og overskudd før lånetransaksjoner i prosent av inntekter



2.5 Kommunesektorens inntekter i 2004

Inntektsanslag for 2004 gitt i Nasjonalbudsjettet 2005

I Nasjonalbudsjettet 2005 ble kommunesektorens samlede inntekter anslått å øke med om lag 7¼ mrd. kroner fra 2003 til 2004, tilsvarende om lag 3¾ prosent. Kommunesektorens frie inntekter ble anslått å øke reelt med vel 4¼ mrd. kroner, tilsvarende om lag 3 prosent.

I Nasjonalbudsjettet 2005 ble det pekt på følgende endringer av betydning for inntektsveksten i 2004 etter at Revidert nasjonalbudsjett 2004 var lagt fram:

- Den løpende skatteinngangen tilsier lavere vekst i kommunesektorens skatteinntekter i 2004 enn lagt til grunn i Revidert nasjonalbudsjett. Nedgangen ble anslått til 1 mrd. kroner.
- Økte bevilgninger i forbindelse med Stortingets behandling av Revidert nasjonalbudsjett 2004, nedjustering av anslaget for prisveksten på kommunal tjenesteyting og økt bevilgningsbehov til ressurskrevende brukere bidrar til å trekke opp inntektsanslaget for 2004 med til sammen nærmere 1 mrd. kroner.

Nettovirkningen av disse endringene innebar at anslaget for vekst i kommunesektorens samlede inntekter fra 2003 til 2004 ble om lag det samme i Nasjonalbudsjettet 2005 som i Revidert nasjonalbudsjett 2004, mens veksten i de frie inntektene ble nedjustert med knapt ¾ mrd. kroner.

Endringer etter Nasjonalbudsjettet 2005 som har konsekvenser for inntektsanslaget for 2004

Regnskapstall viser at kommunesektorens skatteinntekter i 2004 ble om lag 1,1 mrd. kroner lavere enn anslått i Nasjonalbudsjettet 2005. For en nærmere omtale av utviklingen i skatteinntektene i 2004 vises det til kapittel 2.6.

Ved nysalderingen av statsbudsjettet for 2004 vedtok Stortinget å øke overføringene til kommunesektoren med om lag 2,4 mrd. kroner, hvorav 2,2 mrd. kroner var økte rammeoverføringer, jf. kapittel 2.6. Økningen i rammeoverføringene ble sett i sammenheng med at skatteinntektene hadde utviklet seg svakere enn tidligere lagt til grunn.

Regnskap for 2004 viser et mindreforbruk i statlige overføringer til kommunesektoren på vel 1 mrd. kroner. Dette skyldes i hovedsak lavere utbygging av barnehageplasser, sykehjemsplasser og omsorgsboliger enn tidligere lagt til grunn.

Anslått prisvekst på kommunesektorens kjøp av varer og tjenester i 2004 er oppjustert fra 2,7 prosent i desemberrapporten til 3,1 prosent i denne rapporten. Dette bidrar isolert sett til lavere realvekst i kommunesektorens inntekter.

Kommunesektorens samlede inntekter i 2004 kan etter dette anslås å øke med knapt 7 mrd. kroner, tilsvarende om lag 3,5 prosent, hvorav vekst i frie inntekter utgjør knapt 5 mrd. kroner, tilsvarende om lag 3,4 prosent.

Momskompensasjonsordningen

I kapittel 3.8 i desemberrapporten ble den nye momskompensasjonsordningen omtalt. Det ble bl.a. vist til at tall for samlede momskompensasjonskrav for 2004 ville foreligge i februar 2005.

Tall fra Skattedirektoratet viser nå at kommuner og fylkeskommuner samt private virksomheter som tilbyr lovpålagte kommunale tjenester, fikk utbetalt 9,3 milliarder kroner i momskompensasjon for 2004. Dette tilsvarer den samlede reduksjonen i kommunesektorens frie inntekter som ble foretatt i forbindelse med statsbudsjettet for 2004.

Kommunal- og regionaldepartementet har ved flere anledninger varslet at trekket i de frie inntektene i 2004 skulle vurderes nærmere når tallene for samlede momskompensasjonskrav foreligger. Det legges opp til en vurdering både av det samlede trekket i de frie inntektene og fordelingen av trekket mellom kommuner og fylkeskommuner. Det vil også bli gjort en vurdering av fordelingen av momskompensasjonskrav knyttet til driftsregnskapet og investeringsregnskapet.

Kommunal- og regionaldepartementet vil i samarbeid med KS vurdere tallgrunnlaget nærmere og komme tilbake til saken i Kommuneproposisjonen 2006. Eventuelle utslag for enkeltkommuner og enkeltfylkeskommuner vil bli vurdert til høsten, når reviderte regnskapsdata fra kommunene og fylkeskommunene foreligger.

2.6 Nærmere om utviklingen i kommunesektorens skatteinntekter i 2004

I forbindelse med salderingen av statsbudsjettet for 2004 høsten 2003 ble kommunesektorens skatteinntekter anslått til 100,5 mrd. kroner.

I Revidert nasjonalbudsjett 2004 ble anslaget for kommunesektorens skatteinntekter i 2004 justert ned med 1,2 mrd. kroner i forhold til det inntektsanslaget som ble lagt til grunn ved salderingen av budsjettet. I Nasjonalbudsjettet 2005 ble skatteanslaget for kommunesektoren i 2004 justert ned med ytterligere 1 mrd. kroner.

I brev av 3. november 2004 fra Finansministeren til Stortingets presidentskap ble det informert om at ny informasjon om likningen for 2003 tilsa at anslaget for innbetalte skatter til kommunesektoren i 2004 burde justeres ned med om lag 1,2 mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2005. Nedjusteringen av skatteanslaget var knyttet til lavere gevinster og høyere tap ved realisasjon av aksjer enn tidligere lagt til grunn. Disse skattegrunnlagene svinger kraftig fra år til år, men bevegelsene har tidligere år fulgt børskursene. For skatteåret 2003 utviklet gevinstene seg imidlertid svakt, selv om aksjekursene steg betydelig gjennom året.

Regnskapstall fra Statistisk sentralbyrå viser nå at skatteinntektene på årsbasis samlet for kommuner og fylkeskommuner ble redusert med om lag 1,1 mrd. kroner i forhold til anslaget i Nasjonalbudsjettet 2005, dvs. om lag 100 mill. kroner mindre i reduksjon enn lagt til grunn i overnevnte brev. Ifølge regnskapstallene utgjør skatt på inntekt og formue etter dette knapt 97,2 mrd. kroner for kommunesektoren i 2004 - en reduksjon på 3,3 mrd. kroner i forhold til saldert budsjett.

I forbindelse med nysalderingen av statsbudsjettet for 2004 ble det vedtatt å øke rammeoverføringene til kommunesektoren med 2,2 mrd. kroner. Bevilgningen ble sett i sammenheng med at skatteinntektene hadde utviklet seg svakere enn tidligere lagt til grunn.

Skatteinntektene til kommunene økte med 6,6 prosent i perioden januar-desember 2004 sammenliknet med tilsvarende periode året før, mens skatteinntektene til fylkeskommunene ble redusert med 6,4 prosent i samme periode. Reduksjonen i fylkeskommunenes skatteinntekter må ses i sammenheng med at skattøren ble redusert fra 2003 til 2004 som følge av at oppgaver knyttet til barnevern, familievern og rusomsorg ble flyttet over til staten fra 1. januar 2004.

Tabell 2.2 og tabell 2.3 viser skatteinngangen i perioden januar-desember for kommunene gruppert etter fylke og inntektsnivå. Tallene for skatteinngangen viser at veksten i skatteinntektene fra januar til desember var relativt jevnt fordelt mellom landsdelene. Veksten i skatteinntektene var relativt høy for kommuner i Rogaland og for kommuner i Trøndelagsfylkene mens den var relativt lav for kommuner i Sogn og Fjordane.

Tabell 2.2 Utviklingen i skatteinntektene til kommunene gruppert fylkesvis. Januar-desember 2004. Prosentvis endring fra tilsvarende periode året før

	Skatteinntekter	Skatt pr. innbygger
Østfold	6,4	5,8
Akershus	7,5	6,3
Oslo	5,2	4,3
Hedmark	4,5	4,4
Oppland	5,2	5,2
Buskerud	5,8	5,4
Vestfold	7,1	6,5
Telemark	4,6	4,4
Aust-Agder	6,1	5,9
Vest-Agder	7,5	6,9
Rogaland	9,3	8,2
Hordaland	7,7	6,8
Sogn og Fjordane	3,4	3,4
Møre og Romsdal	5,6	5,5
Sør-Trøndelag	8,8	8,0
Nord-Trøndelag	8,0	7,7
Nordland	4,7	4,7
Troms	6,3	6,1
Finnmark	7,1	7,5
I alt	6,6	6,0

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I tabell 2.3 er utviklingen i skatteinntektene gruppert etter kommunenes inntektsnivå. Kommuner med gjennomsnittlige skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet, og utgjorde i 2004 om lag 390 kommuner. Det framgår av tabellen at veksten i skatteinntektene i perioden januar-desember var størst i kommuner med inntektsnivå under 110 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 2.3 Skatteinngangen etter inntektsnivå pr. innbygger. Januar-desember 2004. Endring i prosent fra tilsvarende periode året før

	Skatteinntekter	Skatt pr. innbygger
Hele landet	6,6	6,0
Kommuner med skatteinntekt pr. innbygger under 110 prosent	6,8	6,3
Kommuner med skatteinntekt pr. innb. fra 110 til 134 prosent	6,0	5,1
Kommuner med skatteinntekt over 134 prosent av landsgjennomsnittet	6,1	5,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

2.7 Utvikling i tjenesteproduksjon

Tabell 2.4 viser en del sentrale indikatorer for utviklingen i det kommunale tjenestetilbudet. Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskole og videregående opplæring, samt pleie- og omsorgssektoren. Tall for 2004 er basert på foreløpig KOSTRA-statistikk pr. 15. mars 2005, og tall fra grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Tabell 2.4 Utvikling i tjenesteproduksjon og ressursinnsats 1999 – 2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Barnehagetjenester *						
Barnehageplasser i alt	187 612	189 837	192 649	198 262	205 172	213 045
Andel barn 1-5 år med plass	61,0	62,0	63,3	65,9	69,1	72,1
Andel barn 1-2 år med plass	37,0	37,1	37,7	40,5	43,9	47,8
Andel med plass i kommunal barnehage	57,0	57,1	57,6	56,7	55,4	54,4
Andel heldagsplasser (o.41 timer pr. uke)	58,0	57,3	57,3	58,7	60,8	65,2
Grunnskoleopplæring**						
Elever i alt i grunnskolen	582 281	592 394	601 763	612 877	619 732	620 778
Årstimer i alt	43 302 357	43 955 220	44 647 163	45 260 147	44 726 009	45 319 489
Årstimer til spesialundervisning	6623549	6615644	6747738	6952049	6692795	6662015
Årstimer i alt pr. elev	74,4	74,2	74,2	73,8	72,2	73,0
Årsverk av undervisningspersonale	52 174	52 811	53 479	52 766	51 112	52 292
Pleie- og omsorgstjenester						
Årsverk i alt ¹	86 370	89 669	91 820	109 312	110 896	108 193
Andel brukere av inst. plasser 80 år og over			15,6	15,4	14,7	14,3
Andel brukere hjemmetjenester 67 år og over	19,6	19,6	20,0	19,9	19,5	19,1
Andel brukere hjemmetjenester 80 år og over			38,4	37,9	36,8	36,4
Videregående opplæring						
Andel 16-18 åringer i videregående opplæring			88,3	88,8	89,3	89,5
Andel grunnkurselever m.1.valg oppfylt				76,4	72,2	75,4
Befolkningsutvikling						
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 663 649	1 671 124	1 673 009	1 675 445	1 679 370	1 684 878
Antall innbyggere i alt	4 445 329	4 478 497	4 503 436	4 524 066	4 552 252	4 577 457

Kilde: SSB

* Tallene er basert på KOSTRA-tall, og er bearbeidet av Barne- og familiedepartementet.

** Tallene er basert på Grunnskolens informasjonssystem.

¹ Brudd i tallserien for årsverk fra 2001 til 2002. Fra 2002 er vikarer inkludert. Det kan bli endringer i tallene i perioden 2002-2004.

Befolkningsutvikling

Innbyggertallet i de viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester (dvs. barn og unge mellom 1 til 18 år og innbyggere 67 år og over) økte i perioden 1999-2004 med om lag 1¼ prosent, noe som isolert sett indikerer et økt behov for kommunale tjenester. I denne perioden har det vært en nedgang i antall barn i barnehagealder, mens antall barn i skolealder har økt. For de nærmeste årene framover ser det ut til at antall barn i grunnskolealder vil holde seg på et stabilt nivå, mens antall elever i videregående opplæring fortsatt vil øke. I perioden 1999-2004 ble det flere eldre over 80 år, mens antall eldre 67–79 år gikk ned. Det samlede innbyggertallet har i perioden økt sterkere enn innbyggertallet i de forannevnte målgruppene.

Utvikling i produksjon og ressursinnsats

Det har vært en sterk vekst i antall barnehageplasser i perioden 1999-2005. Ved utgangen av 2004 var det om lag 213 000 barnehageplasser. Flere plasser og færre barn i aldergruppen 1-5 år har bidratt til at barnehagedekningen har økt fra 66 prosent i 2002 til 72 prosent i 2004. Antall plasser i private barnehager har økt sterkere enn antall plasser i kommunale barnehager. Foreløpige tall for 2004 viser at om lag 45 prosent av plassene var i private barnehager. I perioden 1999-2004 har det vært en økning i andelen heldagsplasser, og særlig fra 2003 til 2004.

Foreløpige tall for 2004 for pleie- og omsorgssektoren viser en viss nedgang i dekningsgradene innen både institusjonsbaserte og hjemmebaserte tjenester, og tyder også på en nedgang i antall årsverk i forhold til året før. Nedgangen i antall årsverk kan ha sammenheng med lavere sykefravær.

Antall elever i grunnskolen har økt over perioden 1999-2003, men har holdt seg om lag konstant på 620 000 i 2003 og 2004. Blant annet som følge av arbeidstidsavtalen med lærerne og den økte leseplikten har det vært en nedgang i antall årsverk i undervisningssektoren. Nedgangen var særlig merkbar fra 2002 til 2003. I 2004 var det en økning i årsverkene. Antall årstimer økte fra 2003 til 2004, både absolutt og målt pr. elev.

Innen videregående opplæring ligger det an til fortsatt økning i elevtallene. Det understøttes av at andelen 16 -18 åringer som går i videregående skole har økt gjennom hele perioden 2001-2004. videre var det relativt sett flere elever som fikk oppfylt sitt 1.valg knyttet til valg av studieretning ved inntaket i 2004 sammenlignet med året før.

Produktivitet

Utvalget har tidligere beregnet produktivitetsutviklingen (ressursinnsats pr. produsert enhet) for kommunene fra 2002 til 2003 innen barnehagesektoren, grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren, jf. kapittel 8 i utvalgets rapport fra desember 2004. Beregningene indikerer at for de tre sektorene samlet var den beregnede produktiviteten i 2002 og 2003 om lag uendret.

3. Utviklingen i barnehagesektoren

3.1 Sammendrag

I dette kapitlet beskrives utviklingen i barnehagesektoren med vekt på blant annet utbygging og behov for barnehageplasser, forholdet mellom private og kommunale barnehager, samt utviklingen i foreldrebetaling. Tallgrunnlaget i kapitlet er i all hovedsak KOSTRA-tall. Foreløpige tall for 2004 ble publisert av Statistisk sentralbyrå 15. mars 2005.

I henhold til KOSTRA-tall hadde rundt 212 400 barn plass i barnehage ved utgangen av 2004¹. I overkant 56 % av disse, tilsvarende 119 300 barn, hadde plass i offentlige, i all hovedsak kommunale, barnehager. Dekningsgraden i aldersgruppen 1-5 år var på om lag 72 prosent. Det var en vekst i antall oppholdstimer som tilsvarer rundt 13 000 flere barn i barnehage. Antall nye barn som fikk plass i 2004 ble imidlertid knapt 7 200, dette fordi mange som allerede hadde plass i barnehagen økte sin oppholdstid.

3.2 Styring og finansiering av barnehagesektoren

Lov om barnehager regulerer barnehagevirksomheten i Norge gjennom fastlegging av formål, innhold, utforming, bemanning og vedtekter. Barnehageloven inneholder også bestemmelser om foreldremedvirkning, godkjenning, tilsyn og taushetsplikt, opplysningsplikt, politiattest, helsekontroll og fortrinnsrett for funksjonshemmede. Barnehagens oppgaver og arbeidsform er nedfelt i Rammeplan for barnehagen, som er en forskrift til barnehageloven. Ifølge barnehageloven er kommunen både barnehagemyndighet og barnehageeier. Myndighetsoppgavene omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private. Som barnehageeier er kommunen underlagt de samme regler og krav som gjelder for private barnehageeiere.

Forvaltningen av barnehagene er delt mellom stat, fylke og kommune, og finansieres gjennom statstilskudd, kommunale tilskudd og foreldrebetaling. Statstilskuddet fastsettes av Stortinget gjennom de årlige budsjettvedtakene og gis på like vilkår til alle godkjente barnehager i Norge. Statstilskuddet omfatter tilskudd til drift, tiltak for barn med funksjonshemming, tospråklig assistanse, flyktningebarnehager og lønntilskudd til førskolelærere i Nord-Norge. Kommunene bevilger midler til drift av egne barnehager. Kommunene gir i tillegg økonomisk støtte til drift av private barnehager, men graden av støtte varierer mellom kommunene. Nivået på foreldrebetalingen er avhengig av nivået på den offentlige subsidieringen og av kostnadene i den enkelte barnehage.

Barnehagereformen, vedtatt av Stortinget i 2003, legger til grunn økte statstilskudd, maksimalsatser for foreldrebetalingen og krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Barnehagereformen legger videre til grunn at full behovsdekning skal oppnås. Som en del av reformen er det også vedtatt at de øremerkede tilskuddene til barnehager skal innlemmes i rammetilskuddet til kommunene fra 2006. Denne endringen i finansieringsform innebærer at kommunene vil få det finansielle ansvaret for hele barnehagetilbudet i kommunen, både kommunale og private barnehager.

¹ Antall barn i barnehager var i følge publiserte tall pr. 15.03.2005 fra Barne- og familiedepartementet på 213 045. Barne- og familiedepartementets tall er gjennomgått av fylkesmennene på grunnlag av kommunenes rapportering til KOSTRA.

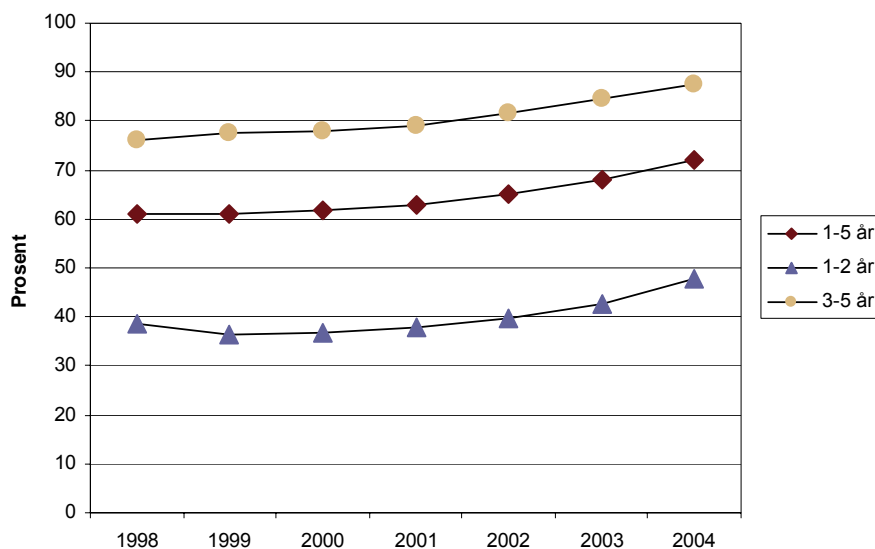
Det er en nær sammenheng mellom bruk av barnehage og tildeling av kontantstøtte. Ordningen med kontantstøtte, hjemlet i kontantstøtteleven av 1998, innebærer at det gis kontantstøtte for barn (inntil det fyller 3 år) som ikke benytter barnehageplass. Dersom barnet bruker barnehageplass deler av dagen foretas det en avkortning av kontantstøtten. Kontantstøtten ytes pr. barn uten inntekts- eller behovsprøving. Ordningen er skattefri og satsene fastsettes av Stortinget.

3.3 Utbygging og behov for barnehageplasser

Barnehagereformen innebærer at kommunene har plikt til å bygge ut barnehager, samt å likebehandle kommunale og private barnehager. Utbyggingsplikten pålegger kommunene et ansvar for å sikre at alle som ønsker barnehageplass skal kunne få et tilbud.

Med barnehagedekning forstås antall barn i barnehage i prosent av totalt antall barn i samme aldersgruppe. Barnehagedekning gir et uttrykk for omfanget av barnehagesektoren, men sier ikke noe om hvilket nivå som tilsvarer full behovsdekning. I 2004 hadde rundt 210 400 barn i alderen 1-5 år plass i barnehage. Dette tilsvarer en dekningsgrad på om lag 72 prosent, jf. figur 3.1.

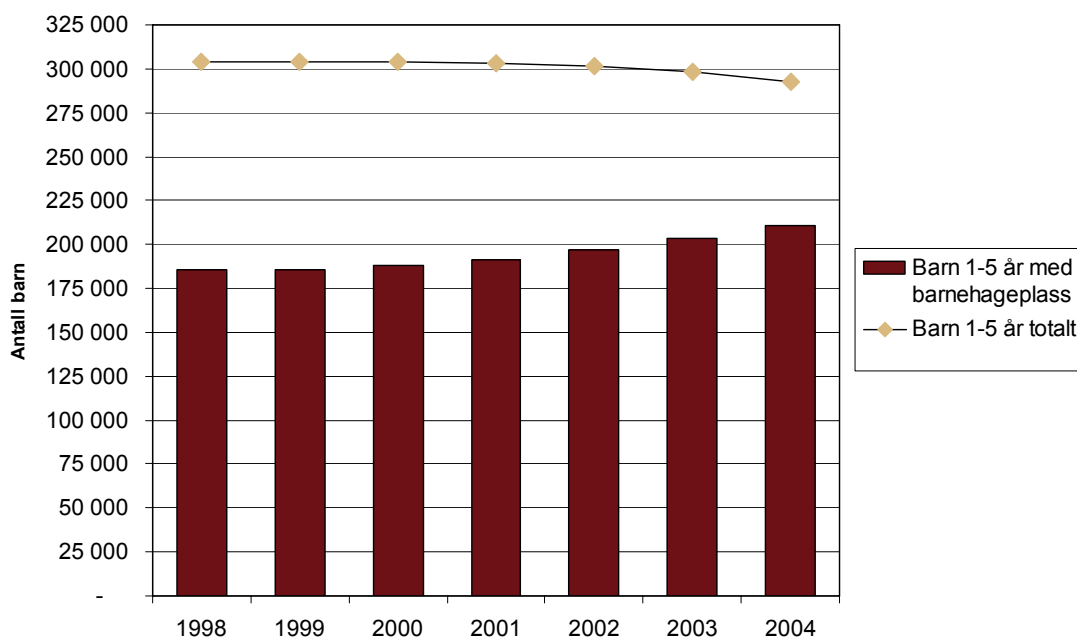
Figur 3.1 Utviklingen i barnehagedekningen 1998-2004



Kilde: KOSTRA

Figur 3.1 viser at dekningsprosenten stiger med barnets alder. Dekningsgraden for barn 1-2 år utgjorde nærmere 48 prosent i 2004, mens dekningsgraden for barn i alderen 3-5 år var nærmere 88 prosent. Dette tilsvarer en gjennomsnittlig barnehagedekning på om lag 72 prosent. I 2003 var dekningsgraden samlet sett 69 prosent. For barn i aldersgruppen 1-2 år var dekningsgraden 44 prosent, mens dekningsgraden for barn i aldersgruppen 3-5 år var 85 prosent.

Figur 3.2 Antall barn i alderen 1-5 år i barnehage 1998-2004

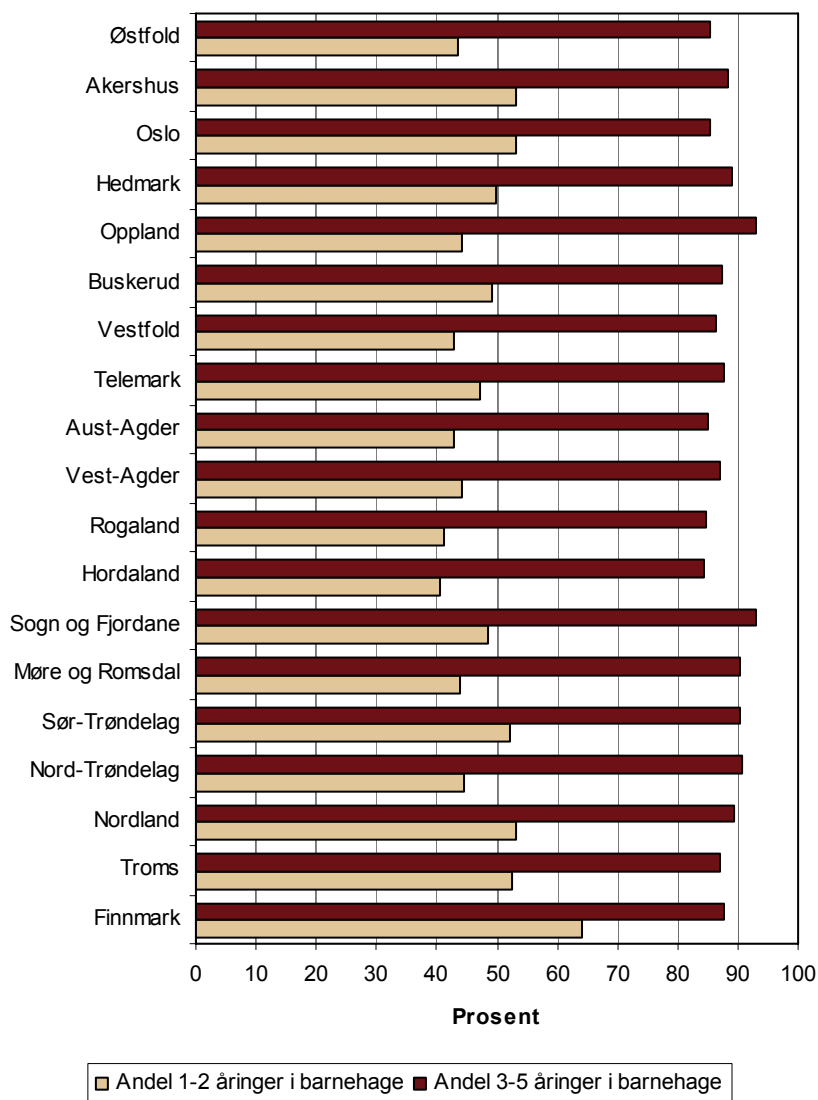


Kilde: KOSTRA

Figur 3.2 viser at det har vært en jevn økning i antall barn i barnehage siden 2000. Fra 2003 til 2004 økte antall barn i barnehage med knapt 7 200. Økningen i antall barn i barnehage må blant annet ses i sammenheng med innføringen av 10-årig grunnskole (Reform 97) som bidro til at det ble frigjort barnehageplasser etter 6-åringene, noe som førte til en økning i barnehagedekningen for barn i alderen 1-5 år. Videre har innføringen av kontantstøtten for barn under tre år i 1998 hatt betydning.

Det er store geografiske forskjeller i barnehagedekningen, jf. figurene 3.3 og 3.4.

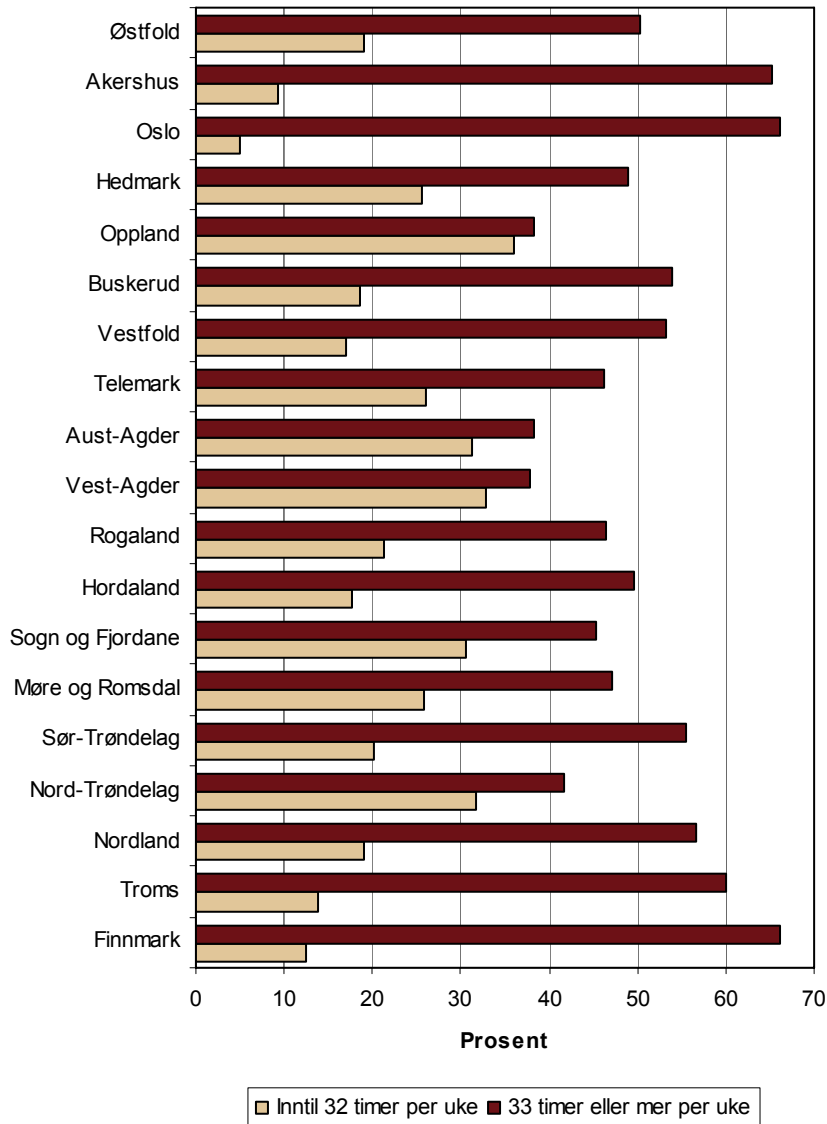
Figur 3.3 Andel barn under og over 3 år i barnehager i 2004. Kommunene gruppert fylkesvis



Kilde: KOSTRA

Figur 3.3 viser at i 2004 hadde kommuner i Finnmark og Oslo den høyeste andelen småbarnsplasser, mens kommuner i Hordaland, Rogaland og Aust-Agder hadde lavest andel småbarnsplasser. I sum viser tallene at kommuner i Finnmark hadde høyest barnehagedekning i 2004, der om lag 79 prosent av alle barn i alderen 1-5 år hadde plass i barnehage. Den laveste dekningen finner vi i Hordaland og Rogaland, med drøyt 67 prosent.

Figur 3.4 Andelen barn i alderen 1-5 år i barnehage, heltids- og deltidsplasser i 2004. Kommunene gruppert fylkesvis



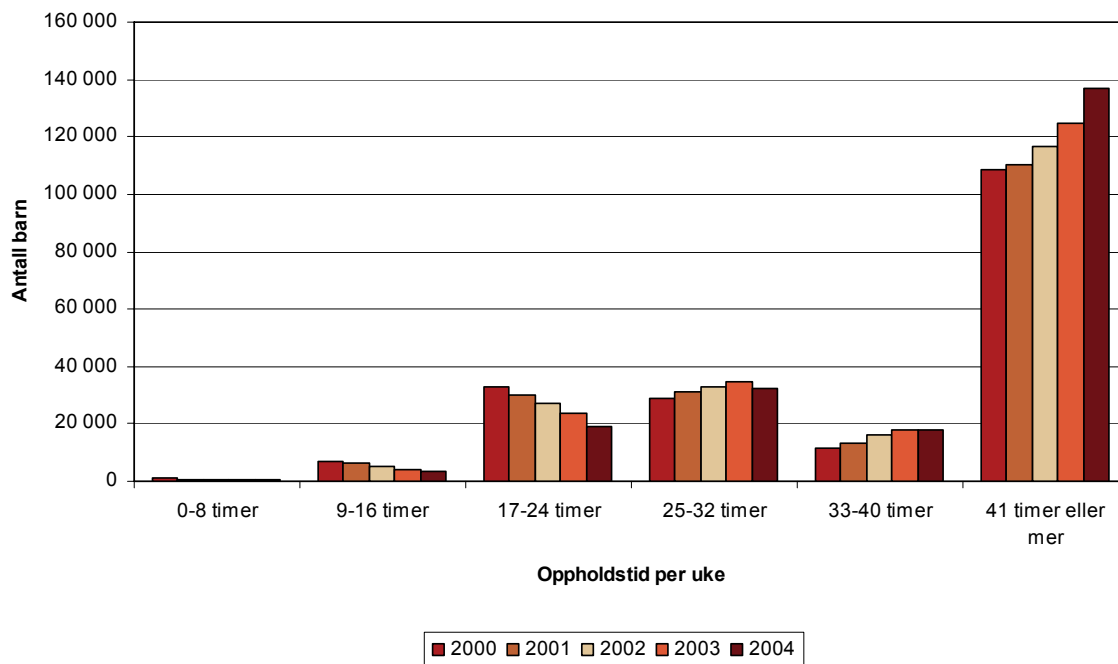
Kilde: KOSTRA

Utviklingen de senere år har gått i retning av at stadig flere ønsker en heltids barnehageplass, definert som ukentlig oppholdstid på 33 timer eller mer. Fra 2002 til 2003 var det om lag 10 000 flere barn som fikk heltidsplass.

Figur 3.4 viser at fylkene med størst andel heltidsbarnehageplasser er Akershus, Oslo og Finnmark, der mer enn 65 prosent av barn i alderen 1-5 år har en oppholdstid på 33 timer eller mer pr. uke. De laveste andelenene finner vi i Oppland og Agder-fylkene, der de ligger på under 40 prosent. Deltidsplasser er mest vanlig i Oppland, der over 35 prosent av barna har deltids plass, mens det tilsvarende tallet for Oslo bare er 5 prosent.

Utviklingen i antall barn fordelt på oppholdstid pr. uke er vist i figur 3.5.

Figur 3.5 Antall barn i barnehage fordelt på oppholdstid per uke 2000-2004



Kilde: KOSTRA

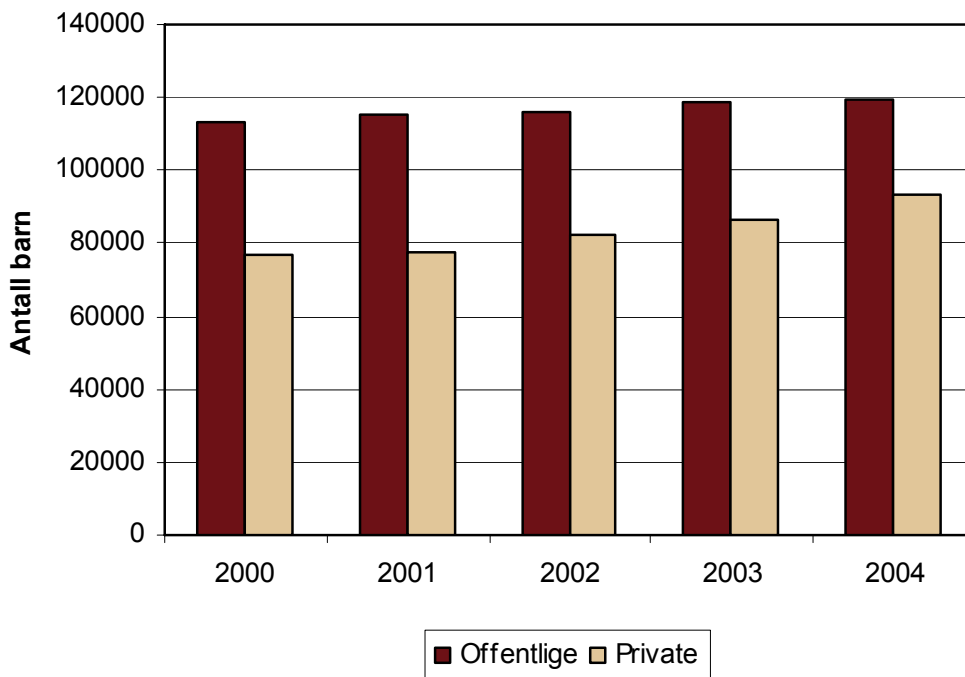
Ved utgangen av 2004 hadde drøyt 74 prosent av alle barn med barnehageplass et heltidstilbud. Tilsvarende tall for 2003 var rundt 69 prosent. For mange kommuner har økt barnehagekapasitet gått til å dekke behovet for heltidsplasser for familier som allerede har hatt barnehageplass, i tillegg til å dekke behovet for nye plasser.

3.4 Private og kommunale barnehager

Som nevnt i kapittel 3.2 vedtok Stortinget i 2003 endringer i barnehageloven, som innebærer at kommunene (med virkning fra 4. juli 2003) har plikt til å sørge for at det er et tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn som er under opplæringspliktig alder. De kommunale myndighetsoppgavene knyttet til barnehagesektoren omfatter alle barnehagene i kommunen, både kommunale og private. Som barnehageeier er kommunen underlagt de samme regler og krav som stilles til private barnehageeiere.

I 2004 ble det etablert flest nye plasser i privat regi. I 2004 fikk i underkant av 7 200 nye barn plass i ordinære barnehager og familiebarnehager. Private sto for 90 prosent av denne økningen, tilsvarende nye plasser for 6 500 barn. Siden 2003 har det vært flere private barnehager enn kommunale. Som vist i figur 3.6 har likevel andelen barn med plass i henholdsvis private og offentlige barnehager vært relativt stabil over tid.

Figur 3.6 Antall barn i offentlige og private barnehager 1999-2004



Kilde: KOSTRA

Til tross for betydelig etablering av private barnehager, har andelen barn med plass i offentlig barnehage de siste fem årene om lag vært uendret. I perioden 2000-2004 var det en økning i antall barn i offentlige barnehager på rundt 6 300, mens økningen for private barnehager var i underkant av 16 200 barn. Økningen av antall barn i offentlige barnehager fra 2003 til 2004 var på 670, mens økningen for private barnehager i samme periode var 6 500.

Det foreligger ikke data som gjør det mulig å måle etterspørselen etter barnehageplasser eller å beregne gjennomsnittlig timekostnad for barnehageplasser på kommunenivå. På oppdrag fra Inntektssystemutvalget, har ECON (i samarbeid med Først og Høverstad) foretatt en analyse av hvilke kjennetegn ved kommunene som kan forklare variasjonene i kommunenes utgifter for å dekke etterspørselen etter barnehager. Resultatene fra prosjektet er dokumentert i rapporten "Barnehager i kommunenes inntektssystem", som er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementet internettsider². I rapporten vises det til at disse utgiftene avhenger av foreldrenes ønsker om barnehageplasser i den enkelte kommune, samt den gjennomsnittlige kostnaden ved å produsere barnehagetjenester i kommunen. ECON finner også at utgiftene for å dekke etterspørselen etter barnehager er høyere desto høyere andel av befolkningen som har høyere utdanning og desto flere barn i førskolealder det i gjennomsnitt er per familie. Videre viser ECON til at høy kvinnelig yrkesdeltaking, høy andel nullåringer blant barn i førskolealder og høy andel av befolkningen som bor i tettsted, bidrar til høye utgifter for å dekke etterspørselen etter barnehageplasser.

² <http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt>

3.5 Personalet i barnehagene

Ved utgangen av 2004 var det vel 60 300 ansatte i barnehagene, som til sammen utførte nærmere 51 000 årsverk. Tilsvarende tall for 2003 var vel 58 400 ansatte som til sammen utførte nærmere 44 400 årsverk. Antall ansatte har økt i takt med økningen i antall barn. Personaltettheten er i hovedsak opprettholdt. I 2004 var det 4,2 barn pr. årsverk i barnehagene mot 4,6 i 2003. De kommunale barnehagene hadde ved utgangen av 2003 noe større personaltetthet enn de private, og private barnehager med kommunalt tilskudd hadde noe høyere personaltetthet enn private barnehager uten kommunalt tilskudd.

Andelen ansatte med førskolelærerutdanning har holdt seg stabil fra 2003 til 2004 med rundt 33 prosent. Styrere og pedagogiske ledere, som etter barnehageloven skal ha førskolelærerutdanning, utgjør også en stabil andel av de ansatte på rundt 31 prosent. Andelen styrere og pedagogiske ledere uten førskolelærerutdanning har imidlertid økt noe fra 2003 til 2004.

Tabell 3.1 Personalet og personaltettheten i barnehagene 2001-2004

	2001	2002	2003	2004
Antall ansatte	53 816	55 924	58 422	60 295
Antall barn pr. årsverk	4,7	4,7	4,6	4,2
Antall styrere og pedagogiske ledere (i prosent av alle ansatte)	16 600 30,8	17 295 30,9	18 088 31,0	19 022 31,5
Ansatte med godkjent førskolelærerutdanning (i prosent av alle ansatte)	17 169 31,9	17 894 32,0	19 442 33,3	20 221 33,5
Styrere og pedagogiske ledere uten godkjent førskolelærerutdanning (i prosent)	1 936 11,7	2 053 11,9	1 570 8,7	2 027 10,7

Kilde: KOSTRA

En prognose utarbeidet av Statistisk sentralbyrå i 2004, tyder på at det på landsbasis vil være et tilstrekkelig antall førskolelærere til å kunne dekke etterspørselen i en fullt utbygd sektor i 2005. Prognosen er basert på en forutsetning om 80 prosent barnehagedekning, og et studentopptak tilsvarende det som gjaldt i 2002 (som var relativt lav).

3.6 Egenbetaling i barnehager

Fram til 2003 var det barnehageeier selv som bestemte satsene for foreldrebetalingen. Dette ble endret med utgangspunkt i barnehageforliket hvor man trakk opp grenser for foreldrebetalingen. I juni 2003 gjorde Stortinget vedtak om å tilføye en ny paragraf (§ 15a) til barnehageloven. De konkrete reglene for foreldrebetalingen er nærmere utdypet i en egen forskrift om forelderbetalingen i barnehagene. Forskriften (trådte i kraft 1. mai 2004) definerer et konkret tak på foreldrebetalingen pr. plass og stiller samtidig minimumskrav til ordninger for søskenmoderasjon. I tillegg stilles det krav om at alle kommuner skal ha et opplegg å tilby barnefamilier med lav betalingsevne, for eksempel reduksjon i eller fritak for foreldrebetaling.

Forskriften om foreldrebetaling innebærer en maksimal foreldrebetaling for en heldags barnehageplass (her definert som oppholdstid på minimum 41 timer pr. uke) på 2 750 kroner per måned/30 250 pr. år. Forelderådet kan imidlertid samtykke i en høyere pris dersom barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller kvaliteten forringes på en ikke ubetydelig måte. Fra samme tidspunkt ble kommunene pålagt en "moderat" økonomisk likebehandling av alle barnehager. Det betyr at kommunene ble forpliktet til å yte private barnehager et kommunalt driftstilskudd, noe som skal sikre

at de får dekket sine faktiske kostnader på 2004-nivå gjennom statstilskudd, foreldrebetaling i tråd med maksimalpris og det kommunale tilskuddet.

Statistisk sentralbyrå offentliggjorde 11. mars 2005 tall for utviklingen i egenbetalingen i barnehager fra august 2004 til januar 2005. Tallene viser at foreldrebetalingen i kommunale og private barnehager samlet steg med 0,5 prosent fra januar 2004 til januar 2005. Det var de kommunale barnehagene som bidro til oppgangen, med en gjennomsnittlig økning i satsene på 1,6 prosent. De private barnehagene reduserte foreldrebetalingen med gjennomsnitt 1,1 prosent i samme periode. Økningen i egenbetalingen i kommunale barnehager må ses i sammenheng med at flere kommuner som tidligere har hatt egenbetaling under kravet i forskriften om maksimal foreldrebetaling, har satt opp egenbetalingen til maksimumsgrensen på 2 750 kroner pr. måned. I tillegg har flere av kommunene som i august 2004 hadde et inntektsgradert betalingssystem redusert antall intervaller for foreldrebetalingen, eller utelukkende basert seg på samme betalingssats for alle, uavhengig av familiens inntekt. Tallene viser at det i hovedsak er de lave betalingsintervallene som har falt bort eller blitt slått sammen, slik at det har blitt flere familier som har måttet betale høyere satser for plass i barnehagene.

Tabell 3.2 Årlige endringer i barnehagesatser i prosent

Periode	Endring i samlet foreldrebetaling	Kommunale barnehager	Private barnehager	Konsumprisindeksen
1997	3,9	3,8	4,1	2,0
1998	5,9	5,0	7,0	2,3
1999	4,5	4,3	5,9	2,9
2000	4,8	5,0	3,7	3,4
2001	-3,0	-4,1	1,6	1,3
2002	-0,7	-1,3	1,7	5,0
2003	-10,1	-7,1	-14,4	-1,8
2004	-3,1	-1,0	-6,0	1,1

Kilde: SSB

Tabell 3.2 viser at foreldrebetalingen i kommunale og private barnehager sett under ett ble redusert med 3,1 prosent i løpet av 2004. Foreldrebetalingen i de private barnehagene gikk mest ned med 6 prosent, mens foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene i gjennomsnitt ble redusert med 1,0 prosent. Den markerte nedgangen i samlet foreldrebetaling i 2003 på 10,1 prosent, må blant annet ses i sammenheng med at satsene for det øremerkede statstilskuddet til barnehager økte fra 1. august 2003 med 19 prosent for kommunale og 33 prosent for private barnehager.

Tall fra Statistisk sentralbyrå pr. november 2004 viste at både kommunale og private barnehager i all hovedsak oppfyller forskriftens krav om maksimalpris. Det finnes imidlertid unntak, og antallet som ikke oppfyller kravene er større blant de private barnehagene enn de kommunale.

Tabell 3.3 Årlig endring i barnehagesatser. Endring i prosent fordelt på regioner

Kommunale og private barnehager	2002	2003	2004
Hele landet	-0,7	-10,1	-3,1
Kommunale barnehager			
Hele landet	-0,3	-7,1	-1,0
Oslo og Akershus	-4,0	-13,7	-2,2
Hedmark og Oppland	3,2	-7,1	3,6
Sør-Østlandet ³	-1,1	-7,6	4,1
Agder/Rogaland ⁴	0,4	-4,4	-0,9
Vestlandet ⁵	-1,6	2,3	-5,2
Trøndelag	-0,3	-8,3	-4,9
Nord-Norge	-1,5	-5,3	0,8
Private barnehager			
Hele landet	1,7	-14,4	-6,0

Kilde: SSB

Tabell 3.3 viser at det var kommunale barnehager på Sørøstlandet, sammen med kommunale barnehager i Hedmark og Oppland, som hadde den største økningen i foreldrebetalingen i 2004. Sørøstlandet hadde en økning i satsene på 4,1 prosent, mens Hedmark og Oppland hadde en økning på 3,6 prosent. Satsene for de kommunale barnehagene på Vestlandet og i Trøndelag hadde motsatt utvikling og falt med respektive 5,2 og 4,9 prosent i samme periode. For de private barnehagene hadde samtlige regioner reduksjoner i foreldrebetalingen det siste året.

³ Østfold, Buskerud, Vestfold og Telemark

⁴ Aust-Agder, Vest-Agder og Rogaland

⁵ Hordaland, Sogn og Fjordane og Møre og Romsdal

Del II
Aktuelle tema

4. Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger

4.1 Utvalgets innledning

Våren 2004 besluttet Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi å sette igang et forskningsprosjekt om kommunaløkonomiske virkninger av tidsavgrensede statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen innenfor eldreomsorgen. Bakgrunnen for prosjektet var at slike satsinger eller handlingsplaner hadde økt i omfang, og at det var av interesse å undersøke hvilke effekter de kan ha for tjenesteproduksjon og økonomisk balanse. Prosjektet ble utført ved Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU av professorene Lars-Erik Borge og Jørn Rattsø. Kapittel (4.2-4.6) er basert på forfatterens oppsummering av prosjektet.

Hoveddelen av prosjektet har bestått i å foreta en teoretisk modellering av hvordan tidsavgrensede satsinger påvirker kommunenes disposisjoner. Modellanalysene viser at handlingsplaner kan være et effektivt virkemiddel for å stimulere det kommunale tjenestetilbudet innenfor de områder som blir prioritert, men slike planer kan også ha utilsiktede virkninger, blant annet ustabilitet i tjenestetilbudet (spesielt dersom kommunene utsetter egen utbygging i påvente av en statlig handlingsplan), redusert produksjon av andre tjenester (spesielt dersom handlingsplanene kommer overraskende eller dersom kommunene ikke tar hensyn til framtidige driftsmessige konsekvenser av investeringer) og økonomisk ubalanse (dersom kommunene ikke tar hensyn til framtidige driftsmessige konsekvenser). I praksis vil langsiktigheten variere fra kommune til kommune. Kommuner med mindre vekt på langsiktighet kan ende opp med økonomisk ubalanse fordi kapasiteten som bygges opp er større enn det som kan betjenes innenfor forsvarlige økonomiske rammer.

De anslåtte virkningene av statlige handlingsplaner avhenger av de forutsetninger som gjøres om den kommunal tilpasningen. Det er derfor interessant å teste modellanalysens resultater mot kommunenes egne erfaringer på dette området, noe som er gjort gjennom samtaler med representanter for seks utvalgte kommuner. Kommuneerfaringene indikerer at kommunene i liten grad utsetter egen utbygging i påvente av handlingsplaner og de har brukbar kontroll på de framtidige driftsmessige konsekvenser av investeringer. I forhold til modellanalysene indikerer dette at utilsiktede virkninger særlig vil være knyttet til lavere produksjon innenfor andre tjenestoområder. På den måten kan én handlingsplan legge grunnlaget for nye handlingsplaner på andre områder.

Kommuneerfaringene viser at handlingsplanen for eldreomsorg har virket etter hensikten i den forstand at den har gitt en raskere utbygging av eldreomsorgen. Utbyggingen går delvis på bekostning av de øvrige tilbud i kommunen. Men over tid og noen år etter handlingsplanen vil kommunene ha ”gjenopprettet” sin ønskede balanse i tjenestetilbudet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av handlingsplanen vil da være at man får utbygget eldreomsorgen raskere enn ved rammefinansiering, men at denne gevinsten vil ha en kostnadsside knyttet til at annen aktivitet forskyves framover i tid. Forfatterne finner det vanskelig på generelt grunnlag å konkludere med at denne endringen i sammensetningen av tilbudet over tid gir en netto samfunnsøkonomisk gevinst. Alle kommuner mener at bruk av handlingsplaner representerer samfunnsøkonomiske kostnader. De kostnader som framheves er knyttet til kostnadskontroll, vridning i tjenestens innhold, administrative kostnader og styringskostnader.

Etter utvalgets oppfatning har dette prosjektet bidratt til å klargjøre mulige virkninger av statlige handlingsplaner og hvordan disse virkningene avhenger av den konkrete utforming av planen og

hvilke forutsetninger som legges til grunn om den kommunale tilpasningen. Videre gir kommuneerfaringene et visst grunnlag for å vurdere hva som er en rimelig beskrivelse av kommunenes tilpasning. Prosjektet har pekt på mulige utilsiktede virkninger av handlingsplaner, og bør kunne være et nyttig grunnlag både for framtidig utforming av statlige tilskudd til kommunesektoren og for videre teoretiske og økonometriske analyser av virkninger av tidsavgrensede statlige satsinger.

4.2 SØFs innledning om prosjektet

I de senere årene har staten initiert flere handlingsplaner eller satsinger innenfor sentrale tjenester som eldreomsorg, psykiatri, skolebygg og barnehager. Formålet med satsingene har vært å stimulere til utbygging og forbedring av tjenestetilbudet innenfor de prioriterte områder. Satsingene er kjennetegnet ved at staten gir økonomisk støtte i form av øremerkede tilskudd innenfor en avgrenset tidsperiode. I samme periode er den økonomiske balansen i kommunesektoren svekket, noe som kommer til uttrykk gjennom betydelige underskudd før lånetransaksjoner og svake driftsresultater.

Formålet med prosjektet er å modellere kommunenes tilpasning til slike satsinger. Det legges særlig vekt på hvordan satsingene påvirker prioriteringen mellom sektorer, fordeling av tjenestetilbud over tid og økonomisk balanse. I tillegg til den teoretiske modelleringen vil prosjektet belyse kommunenes erfaringer med tidsavgrensede statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen for eldreomsorg. Kommuneerfaringene er innhentet gjennom samtaler med representanter for 6 kommuner.

Effektene av statlige overføringer til kommunesektoren analyseres vanligvis i et statisk opplegg. Det sentrale i dette prosjektet er vektleggingen av tilpasningen over tid. Tidsaspektet er vesentlig siden handlingsplaner vanligvis berører kommunenes investeringer, som bygger opp kapasitet og har driftskonsekvenser over tid. Det er også vesentlig for å diskutere tilpasning basert på forventninger om handlingsplaner, og for å skille mellom forhåndsannonserte handlingsplaner og de som kommer overraskende. I kapittel 4.3 presenteres det en slik dynamisk modell for kommunenes tilpasning. Denne modellen benyttes til å analysere effektene av statlige handlingsplaner i kapittel 4.4. Her skilles det mellom rammetilskudd, driftstilskudd og investeringstilskudd og mellom forhåndsannonserte og overraskende handlingsplaner. I kapittel 4.5 analyseres effektene av handlingsplaner under forutsetning av at kommunene opptre kortsiktig og ikke tar hensyn til de framtidige driftsmessige konsekvenser av handlingsplaner. Kommuneerfaringene diskuteres i kapittel 4.6, hvor det legges vekt på å konfrontere modellanalysens forståelse og resultater med kommunenes erfaringer, samt å belyse samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner.

4.3 En dynamisk modell for kommunenes tilpasning

Virkningene av statlige overføringer til kommunesektoren analyseres vanligvis innenfor en statisk modellramme. Det fokuseres på hvordan ulike typer tilskudd (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) påvirker det kommunale tjenestetilbudet og skattenivå. Denne standardanalysen kan tolkes som kommunenes langsiktige tilpasning til permanente forskjeller i overføringssystemet.

Tidsavgrensede statlige handlingsplaner må nødvendigvis forstås i en dynamisk kontekst, og i dette prosjektet skiller vi mellom tre ulike perioder; perioden før handlingsplanen innføres (periode 1), perioden hvor handlingsplanen er virksom (periode 2) og perioden etter at handlingsplanen er sluttført (periode 3). Denne inndelingen er tilstrekkelig til å ivareta at forventninger om at det vil komme en handlingsplan kan påvirke kommunenes tilpasning før handlingsplanen innføres, samt at kommunene må tilpasse seg avviklingen av handlingsplanen etter at den er sluttført.

Modellen beskriver tilpasningen til en representativ kommune som produserer to tjenester, A og B . Det antas at tjeneste B krever investeringer i anlegg, mens tjeneste A kun krever driftsutgifter. Produksjonskapasiteten for tjeneste B bestemmes av kapitalbeholdningen, og for å holde notasjonen så enkel som mulig skriver vi at produksjonskapasiteten er lik kapitalbeholdningen (K). I tillegg vil produksjonen legge beslag på driftsutgifter.

Investering i realkapital foretas i begynnelsen av hver periode og bidrar til produksjonskapasiteten i samme periode. Kapitalen depresieres med en rate δ per periode. Det antas at investeringene i begynnelsen av hver periode må være større eller lik null, dvs at kommunen ikke har anledning til å selge realkapital ved utgangen av første og andre periode. Siden vi har en modell med endelig tidshorison, antas det imidlertid at kommunen kan realisere gjenstående kapital ved utgangen av periode 3.

Sammenhengene mellom investeringer og kapitalbeholdning er gitt ved

$$\begin{aligned} K_1 &= I_1 \\ K_2 &= (1 - \delta)K_1 + I_2 \\ K_3 &= (1 - \delta)K_2 + I_3 \end{aligned} \tag{4.1}$$

der I_t er (brutto)investering ved inngangen til periode t .

Det tas utgangspunkt i en situasjon med full rammefinansiering hvor kommunens intertemporale budsjettbetingelse er gitt ved¹

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + bK_1 + bK_2 + bK_3 + I_1 + I_2 + I_3 - (1 - \delta)K_3 \tag{4.2}$$

der R_t er kommunenes frie inntekter i periode t , A_t er driftsutgiftene til tjeneste A i periode t og bK_t er driftsutgiftene knyttet til tjeneste B i periode t . Ved å utnytte sammenhengene mellom investeringer og kapitalbeholdninger kan budsjettbetingelsen skrives som:

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + (\delta + b)K_2 + (\delta + b)K_3 \tag{4.3}$$

Denne budsjettbetingelsen viser at samlede frie inntekter over de tre periodene ($R_1 + R_2 + R_3$) skal finansiere samlet kostnad ved produksjonen av de to tjenestene på høyre side. Kostnaden per enhet av tjeneste A er kun driftskostnaden som er satt lik 1 i alle perioder. Kostnaden for produksjon av tjeneste B omfatter kostnaden ved å bruke kapital (δK) og driftskostnaden (bK). Kostnaden per enhet av B er følgelig $\delta + b$ i alle perioder.

Kommunenes dynamiske nyttevurdering av tjenestetilbudet er gitt ved følgende nyttefunksjon:

$$U = u(A_1, B_1) + u(A_2, B_2) + u(A_3, B_3) \tag{4.4}$$

Kommunens dynamiske tilpasning beskrives ved maksimering av nyttefunksjonen (4.4) budsjettbetingelsen (4.3). Med full rammefinansiering vil kommunen tilpasse seg slik at produksjonen av begge tjenester blir stabil over tid. En tilpasning med stabil tjenesteproduksjon over tid er et naturlig utgangspunkt for analysen av tidsavgrensede statlige satsinger.

¹ Det antas at realrenten er lik null.

Den økonomiske balansen i kommunen beskrives ved overskudd før lånetransaksjoner (OFL_t) og korrigert netto driftsresultat (KND_t). Overskudd før lånetransaksjoner er her kommunens frie inntekter fratrukket driftsutgifter til tjeneste A og drifts- og investeringsutgifter til tjeneste B .²

$$\begin{aligned} OFL_1 &= R_1 - A_1 - bB_1 - I_1 \\ OFL_2 &= R_2 - A_2 - bB_2 - I_2 \\ OFL_3 &= R_3 - A_3 - bB_3 - I_3 + (1 - \delta)K_3 \end{aligned} \quad (4.5)$$

Overskudd før lånetransaksjoner gir uttrykk for kommunens finansielle stilling. Den realøkonomiske balansen vurderes best med korrigert netto driftsresultat som her er kommunens frie inntekter fratrukket driftsutgifter til tjeneste A og driftsutgifter og kapitalslit for tjeneste B :

$$\begin{aligned} KND_1 &= R_1 - A_1 - (\delta + b)K_1 \\ KND_2 &= R_2 - A_2 - (\delta + b)K_2 \\ KND_3 &= R_3 - A_3 - (\delta + b)K_3 \end{aligned} \quad (4.6)$$

Det er instruktivt å ta utgangspunkt i en situasjon med stabil rammefinansiering hvor $R_1=R_2=R_3$. Kommunen vil da ha underskudd før lån i periode 1 knyttet til at investeringen til oppbyggingen av produksjonskapasitet for tjeneste B i hovedsak må lånefinansieres. I andre periode vil kommunen ha overskudd før lån lik null, og i tredje periode overskudd før lån knyttet til salget av realkapital ved utgangen av perioden. Stabil rammefinansiering vil imidlertid gi realøkonomisk balanse i hver periode i den forstand at korrigert netto driftsresultat er lik null.

Hvis de frie inntektene varierer mellom periodene, vil kommunene holde fast på stabil tjenesteproduksjon over tid. Dette oppnås ved å forskyve de frie inntektene over tid gjennom låneopptak eller sparing. I perioder med høye frie inntekter vil overskudd før lån og korrigert netto driftsresultat være høyere enn ved stabil rammefinansiering, og tilsvarende vil begge størrelser være lavere i perioder med lave frie inntekter.

I det følgende vil effektene av statlige handlingsplaner i stor grad bli illustrert gjennom et numerisk eksempel. Det numeriske eksemplet er basert på en såkalt Cobb-Douglas nyttefunksjon hvor budsjettandelene antas å være 70 prosent for tjeneste A og 30 prosent for tjeneste B . Videre antas det at depresieringsraten er 5 prosent ($\delta=0,05$) og at parameteren b er lik 0,45.

Det tas utgangspunkt i en situasjon med stabil rammefinansiering hvor de frie inntektene er lik 100 i all tre perioder. Det framgår av første rad av tabell 4.1 at kommunen tilpasser seg med stabil tjenesteproduksjon lik 70 for tjeneste A og 60 for tjeneste B .³ Kommunen investerer 60 ved inngangen til periode 1 og 3 i begynnelsen av periode 2 og 3 for å erstatte kapitalslitet. Kommunen får et underskudd før lånetransaksjoner på 57 i periode 1 hvor kapitalen bygges opp og et tilsvarende overskudd i periode 3 hvor kapitalen selges. I periode 2 er overskudd før lånetransaksjoner lik null. Korrigert netto driftsresultat er lik null i alle tre perioder.

² I periode 3 vil kommunen i tillegg få inntekter fra salg av realkapital ved slutten av perioden.

³ Siden kostnaden per enhet er 1 for tjeneste A og 0,5 for tjeneste B , gir dette en budsjettandel på 70 prosent for tjeneste A og

4.4 Effekter av tidsavgrensede statlige satsinger

Formålet med statlige satsinger eller handlingsplaner er å stimulere til utbygging og forbedring av tjenestetilbudet innenfor bestemte områder, blant annet ved bruk av økonomiske virkemidler. Handlingsplanen for eldreomsorg ble igangsatt i 1998, og skulle sette kommunene i stand til å møte veksten i antall eldre. Det var en målsetting å øke antall plasser for heldøgns pleie og omsorg til 25 prosent av befolkningen 80 år og over og å øke eneromsdekningen til over 90 prosent. De økonomiske virkemidler har bestått av driftstilskudd (som ble lagt inn i inntektssystemet fra 2002) og investeringstilskudd. Investeringstilskuddet ble dels gitt som engangstilskudd ved ferdigstilling og dels som kompensasjon for renter og avdrag over en periode på inntil 30 år.

I den følgende modellanalysen antas det at formålet med den statlige satsingen er å styrke tjenestetilbudet innenfor tjeneste *B*. Vi studerer effekten av satsinger med ulik innretning av økonomiske virkemidler. Følgende satsinger analyseres:

1. Økt rammefinansiering i periode 2, annonsert ved inngangen til periode
2. Øremerket driftstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 1
3. Øremerket investeringstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 1
4. Øremerket investeringstilskudd i periode 2, annonsert ved inngangen til periode 2

Det skiller altså mellom rammetilskudd, øremerket driftstilskudd og investeringstilskudd, samt mellom annonsert og overraskende investeringstilskudd. Handlingsplanen med rammetilskudd tjener først og fremst som en referanse i forhold til den typiske utforming av handlingsplaner som innebærer øremerking. I omtalene av virkningene av de ulike handlingsplanene legges det stor vekt på det numeriske eksemplet presentert i kapittel 4.3, og vi vil ikke gi en fullstendig redegjørelse for de generelle effektene.⁴ I de numeriske beregningene legges det til grunn at alle handlingsplaner har samme økonomiske ramme, og mer presist at tilskuddene fra staten øker med 15 i periode 2.

Handlingsplan 1: Økt rammefinansiering i periode 2

Med forutsetning om at kommunene tilpasser seg budsjettbetingelsen vil ikke tidspunktet for den økte rammefinansieringen ha noen betydning for tjenestetilbudet. Det sentrale er at kommunen i begynnelsen av første periode kjenner de framtidige frie inntekter og tar hensyn til dette i tilpasningen. Økt rammeinntekt vil generelt gi høyere produksjon av begge tjenester i alle tre perioder. Det høyere nivået på tjenestetilbudet vil holdes konstant over de tre periodene.

Tidsforløpet for de frie inntektene vil imidlertid påvirke den økonomiske balansen. Korrigert netto driftsresultat vil øke i handlingsplanperioden og bli redusert i de to øvrige perioder. Det har sammenheng med at inntektsøkningen finner sted i handlingsplanperioden, mens tjenesteproduksjonen (og dermed driftsutgifter og avskrivninger) øker like mye i alle tre perioder. Overskudd før lånetransaksjoner vil også øke i handlingsplanperioden og bli redusert i de to øvrige perioder.

Effektene innenfor det numeriske eksemplet er illustrert i tabell 4.1 hvor det er lagt til grunn at de frie inntektene øker fra 100 til 115 i periode 2 og forblir lik 100 i periode 1 og 3. Det framgår at produksjonen av tjeneste *A* øker fra 70 til 73,5 i alle tre perioder og at produksjonen av tjeneste *B* øker

⁴ Lesere som er interessert i de generelle effektene henvises til Borge og Rattsø (2005, kapittel 3).

fra 60 til 63. For begge tjenester er økningen 5 prosent, noe som er identisk med økningen i de samlede frie inntekter over de tre periodene.⁵

Videre ser vi at handlingsplanen med økt rammefinansiering styrker korrigert netto driftsresultat fra 0 til 10 i handlingsplanperioden, mens resultatet reduseres fra 0 til -5 i de to øvrige perioder. Overskudd før lånetransaksjoner reduseres fra -57 til om lag -65 i periode 1, øker fra 0 til vel 10 i periode 2 og reduseres fra 57 til knappe 55 i periode 3.

Fordelene med en handlingsplan basert på rammefinansiering er at den gir stabil tjenesteproduksjon og bidrar til økt kapasitetsoppbygging for den prioriterte tjenesten straks den er annonsert.⁶ Fra statens synsvinkel vil det være en ulempe at rammefinansiering gir betydelig lekkasje mot andre tjenester enn de som omfattes av handlingsplanen.

Handlingsplan 2: Øremerket driftstilskudd i periode 2

Driftsstøtte i periode 2 innebærer at det etableres et øremerket tilskudd som dekker deler av kommunens driftsutgifter til tjeneste *B*. Budsjettbetingelsen kan da skrives som

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + [\delta + (1 - m)b]K_2 + (\delta + b)K_3 \quad (4.7)$$

der *m* er andelen av driftsutgiftene som dekkes av det øremerkede tilskuddet. Det framgår av budsjettbetingelsen at driftsstøtten bidrar til at det blir relativt billigere for kommunen å produsere tjeneste *B* i periode 2.

Med en handlingsplan av denne typen vil bibetingelsen om positive realinvesteringer typisk være aktiv i periode 3. Oppbyggingen av kapital under handlingsplanen er da så stor at kommunen i periode 3 ønsker å redusere kapitalbeholdningen mer enn det som følger av kapitalslitet. Dersom handlingsplanen er utformet slik at bibetingelsen er aktiv, kan ikke kommunen velge produksjonskapasitet i periode 3 uavhengig av kapitaloppbyggingen i periode 2. I stedet vil kapitalbeholdningen i periode 3 være lik kapitalbeholdningen i periode 2 fratrukket kapitalslitet, dvs $(1 - \delta)K_2$. Ved å ta hensyn til denne restriksjonen får vi følgende budsjettbetingelse:

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + (\delta + b)K_1 + [(2 - \delta)(\delta + b) - mb]K_2 \quad (4.8)$$

Det siste leddet på høyre side gir uttrykk for kostnaden ved å bygge opp kapital i periode 2. Kostnaden består av avskrivninger og driftsutgifter i periode 2, $\delta + b$, og periode 3, $(1 - \delta)(\delta + b)$, fratrukket driftstilskuddet i periode 2 (mb). Budsjettbetingelsen (4.8) fanger opp at oppbyggingen av kapital i periode 2 må baseres på nytte- og kostnadsvurderinger over både periode 2 og 3 fordi produksjonskapasiteten i periode 3 bestemmes av kapitaloppbyggingen i periode 2.

Det øremerkede driftstilskuddet reduserer kommunens kostnader ved å produsere tjeneste *B* i periode 2. Sammenliknet med økt rammefinansiering vil kommunen nå foreta ytterligere kapasitetsoppbygging i periode 2, og den økte produksjonen vil i stor grad bli videreført i periode 3. I det numeriske eksemplet vil kommunen ha en investering på nærmere 20 i begynnelsen av periode 2, 3 for å erstatte kapitalslitet og 17 for å bygge produksjonskapasiteten opp til 77. I periode 3 blir

⁵ At produksjonen av begge tjenester øker relativt like mye følger av at en Cobb-Doglas nyttefunksjon innebærer at begge tjenester har inntektselastisitet lik 1. Med en mer generell nyttefunksjon vil den relative økningen i tjenesteproduksjonen kunne variere mellom de to tjenester.

⁶ Dette forutsetter at den annonserte økningen i frie inntekter er troverdig.

investeringene lik null og kapitalbeholdningen reduseres til 73. Virkningene på produksjonen av tjeneste B følger av investeringsutviklingen. Produksjonen øker fra 60 i periode 1 til 77 i periode 2 (28 prosent). I periode 3 reduseres produksjonen med av tjeneste B med 5 prosent (tilsvarende depresieringen), men ligger fortsatt på et høyt nivå i forhold til periode 1.

Det framgår av tabell 4.1 at handlingsplanen ikke får konsekvenser for produksjonen av tjeneste A (og produksjonen av tjeneste B i periode 1). Dette resultatet har sammenheng med formuleringen av nyttefunksjonen som innebærer at alle tjenester har priselastisitet lik -1 . De fleste empiriske analyser viser at etterspørselen etter kommunale tjenester er prisuelastisk, dvs. at priselastisiteten er mindre enn 1 i tallverdi. Med prisuelastisk etterspørsel ville handlingsplanen med øremerket driftstilskudd gi en viss lekkasje mot tjeneste A i alle tre perioder, samtidig som produksjonen av tjeneste B ville økt allerede i periode 1. Men lekkasjen mot tjeneste A ville uansett vært mindre enn ved økt rammefinansiering.

I forhold til handlingsplanen med økt rammefinansiering vil handlingsplanen med øremerket driftstilskudd gi lavere korrigeret netto driftsresultat og lavere overskudd før lånetransaksjoner i periode 2. Det skyldes at økningen i ressursbruk i større grad konsentreres om handlingsplanperioden.

Handlingsplan 3: Annonsert investeringstilskudd i periode 2

Investeringsstøtte i periode 2 innebærer at det etableres et øremerket tilskudd som dekker deler av kommunens investeringsutgifter (knyttet til tjeneste B) i periode 2. Den intertemporale budsjettbetingelsen kan da skrives som

$$R_1 + R_2 + R_3 = A_1 + A_2 + A_3 + [\delta + b + m(1 - \delta)]K_1 + [(2 - \delta)(\delta + b) - m]K_2 \quad (4.9)$$

der m er andelen av investeringsutgiftene dekket av investeringstilskuddet. Budsjettbetingelsen (4.9) viser at investeringstilskudd, på samme måte som øremerket driftstilskudd, reduserer kostnaden ved å bygge opp kapital i periode 2, men også at kommunens kostnad ved å bruke kapital i periode 1 øker. At kostnaden ved bruk av kapital i periode 1 øker har sammenheng med at kapasitetsoppbygging i periode 1 gjør det vanskeligere for kommunen å utnytte handlingsplanen i periode 2.

Den vesentligste forskjellen mellom driftstilskudd og investeringstilskudd er altså at investeringstilskudd øker kostnaden ved å investere i tjeneste B i periode 1. Den sentrale implikasjonen av dette er at annonsering av en framtidig handlingsplan som subsidierer investeringer vil kunne gi en reduksjon i tilbudet på kort sikt.⁷ Dette vil generelt begrense den samlede effekten av handlingsplanen og bidra til ustabil tjenesteproduksjon over tid.

Virkningene av annonsert investeringsstøtte er illustrert i tabell 4.1. Det framgår at annonsert investeringstilskudd gir vesentlig lavere kapasitetsoppbygging for tjeneste B i periode 1 sammenliknet med de øvrige handlingsplaner. Produksjonen av tjeneste B i periode 1 blir i underkant av 40 (mot 63 ved økt rammefinansiering og 60 ved driftstilskudd). Annonsert investeringstilskudd gir imidlertid en kraftig kapasitetsoppbygging i periode 2, slik at produksjonen av tjeneste B i periode 2 og 3 blir høyere enn ved driftstilskudd.

For de tre periodene under ett har driftstilskudd og investeringstilskudd samme effekt på produksjonen av de to tjenestene. Den samlede produksjonen av tjeneste A blir 210 (3×70) og den samlede

⁷ Det samme vil gjelde for driftstilskudd som knyttes er knyttet til økning i tjenesteproduksjonen, se Borge og Rattsø (2005, kapittel 2).

produksjonen av tjeneste *B* blir 210 (60+76,9+73,1 ved driftstilskudd og 38,6+87,9+83,5 ved investeringstilskudd). Forskjellen er at investeringstilskudd gir mer ustabil produksjon for tjeneste *B*.

Handlingsplanen med investeringstilskudd gir et lavere korrigert netto driftsresultat i periode 2 og 3 enn handlingsplanen basert på driftstilskudd, noe som har sammenheng med at produksjonen av tjeneste *B* er høyere. På den andre siden blir korrigert netto driftsresultat høyere i periode 1 fordi kommunen sparer driftsutgifter og avskrivninger ved i større grad å utsette kapasitetsoppbyggingen til handlingsplanperioden. Handlingsplanen med investeringstilskudd bidrar til å redusere underskudd før lånetransaksjoner i periode 1 fordi investeringer og driftsutgifter knyttet til tjeneste *B* reduseres. Det store underskuddet i periode 2 skyldes kraftig kapasitetsoppbygging og høy tjenesteproduksjon.

Handlingsplan 4: Overraskende investeringstilskudd i periode 2

En handlingsplan som kommer overraskende (dvs. ved inngangen til periode 2) kan nødvendigvis ikke påvirke kapasitetsoppbygging og tjenesteproduksjon i periode 1. Det framgår av tabell 4.1 at overraskende investeringstilskudd bidrar til ytterligere kapasitetsoppbygging i periode 2, og at produksjonen av tjeneste *B* blir høyere og mer stabil enn ved annonsert investeringstilskudd. Ustabiliteten er imidlertid høyere enn ved rammefinansiering og driftstilskudd. Til forskjell fra de øvrige handlingsplaner vil en handlingsplan som kommer overraskende få konsekvenser for tjeneste *A*, hvor produksjonen reduseres til knappe 62 i periode 2 og 3.

Fordelen med overraskende investeringstilskudd er at kommunen ikke kan begrense kapasitetsoppbyggingen i forkant. Ustabiliteten i tjenestetilbudet blir følgelig mindre enn ved annonsert investeringstilskudd. Lekkasjen mot andre tjenester vil også bli mindre. Overraskende investeringstilskudd har imidlertid den ulempe at kommuner som har prioritert kapasitetsoppbygging i forkant av handlingsplanen blir straffet ved at de i mindre grad kan utnytte handlingsplanen.

4.5 Kortsiktig tilpasning

De modellvariantene som ble analysert i kapittel 4.4 har det felles kjennetegn at kommunens atferd er framoverskuende. Det innebærer at den tar hensyn til alle framtidige og langsiktige konsekvenser av sine løpende handlinger. For å illustrere dette kan det være instruktivt å ta utgangspunkt i handlingsplanen som tar form av annonsert investeringsstøtte hvor kommunens tilpasning til handlingsplanen er framoverskuende på to måter. For det første opptrer kommunen framoverskuende når den reduserer investeringen i periode 1 for i større grad å kunne utnytte handlingsplanen i periode 2. Videre er kommunen framoverskuende i sin tilpasning til handlingsplanen i periode 2 ved at den tar hensyn til at oppbygging av produksjonskapasitet innebærer økte driftsutgifter og økte avskrivninger også i periode 3. I det følgende diskuterer vi hvordan effektene av investeringsstøtte modifiseres dersom kommune opptrer mer kortsiktig eller myopisk.

Kortsiktig tilpasning har vi her formulert som at kommunen styrer mot et korrigert netto driftsresultat lik null i hver periode. Med denne forutsetningen vil ikke handlingsplaner påvirke kommunenes tilpasning i forkant, og det gir derfor liten mening å skille mellom annonserte og overraskende handlingsplaner. Det som kjennetegner kortsiktig tilpasning i vår sammenheng er at kommunene ikke tar hensyn til at kapasitetsoppbygging bidrar til økte driftsutgifter og avskrivninger i framtidige perioder.

Effektene av økt rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd ved kortsiktig tilpasning er vist i tabell 4.1. Det framgår at kapasitetsoppbyggingen blir kraftigere i handlingsplanperioden enn ved langsiktig tilpasning. Siden den økte kapasiteten krever økte driftsutgifter og avskrivninger også

etter at handlingsplanen er fullført, vil produksjonen av tjeneste *A* da bli lavere enn ved langsiktig tilpasning.

Ved kortsiktig tilpasning vil alle handlingsplaner (økt rammefinansiering, driftstilskudd og investeringstilskudd) bidra til å redusere overskudd før lånetransaksjoner i handlingsplanperioden, noe som har sammenheng med investeringer og kapasitetsoppbygging. Reduksjonen i overskudd er størst ved investeringstilskudd (som bidrar til størst kapasitetsoppbygging) og minst ved økt rammefinansiering (som gir lavest kapasitetsoppbygging).

Siden kortsiktig tilpasning her er formulert som at kommunene styrer mot et korrigert netto driftsresultat lik null, vil ikke analysene kunne si noe direkte om utviklingen i denne størrelsen. Analysene viser imidlertid at balanse i netto driftsresultat kan kreve betydelige reduksjon i produksjonen av andre tjenester (tjeneste *A*) etter at handlingsplanen er slutført. I praksis vil det kunne være vanskelig å foreta betydelige reduksjoner i tjenestetilbudet, og i så fall kan det være en mer realistisk prediksjon at kommunene ikke greier å oppnå balanse i korrigert netto driftsresultat i den første tiden etter at handlingsplanen er slutført.

Tabell 4.1 Beregnede virkninger av handlingsplaner for tjenesteproduksjon og økonomisk ubalanse

	A ₁	A ₂	A ₃	B ₁	B ₂	B ₃	KND ₁	KND ₂	KND ₃	OFL ₁	OFL ₂	OFL ₃
Stabil rammefinansiering	70	70	70	60	60	60	0	0	0	-57	0	57
Langsiktig tilpasning												
Økt rammefinansiering i periode 2	73,5	73,5	73,5	63	63	63	-5	10	-5	-64,9	10,5	54,9
Øremerket driftstilskudd i periode 2	70	70	70	60	76,9	73,1	0	6,5	-6,5	-57	-9,5	66,5
Annonsert investeringsstilskudd i periode 2	70	70	70	38,6	87,9	83,5	10,7	1,0	-11,7	-25,9	-45,8	71,7
Overraskende investeringstilskudd i periode 2	70	61,8	61,8	60	93,7	89,0	0	6,3	-6,3	-57	-25,7	82,7
Kortsiktig tilpasning												
Økt rammefinansiering i periode 2	70	80,5	67	60	69	65,6	0	0	0	-57	-8,6	65,6
Øremerket driftstilskudd i periode 2	70	70	57,3	60	90	85,5	0	0	0	-57	-28,5	85,5
Investeringstilskudd i periode 2	70	59,1	46,9	60	111,8	106,3	0	0	0	-57	-49,3	106,3

4.6 Kommuneerfaringer

Som en del av prosjektet har vi oppsøkt 6 kommuner for å diskutere deres erfaringer med statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen for eldreomsorg. De 6 kommunene er Trondheim, Melhus, Bodø, Steinkjer, Hitra og Os i Hedmark. De dekker storby, forstad, mellomstor by, regionsenter og distriktskommuner på kyst og i innland. Vi har lagt vekt på å konfrontere modellanalysens forståelse og resultater med kommunenes erfaringer, samt å belyse samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner.

4.6.1 Vurdering av modellanalysene

Modellanalysene i kapittel 4.4 og 4.5 har vist hvordan kommunene tilpasser seg til en handlingsplan. I forhold til standard analyse av kommunal tilpasning til statlige virkemidler har vi fått med to vesentlige dynamiske aspekter; kommunenes forventning om handlingsplan på forhånd og hvordan handlingsplanen annonseres, og kommunenes langsiktighet i tilpasningen som påvirker de økonomiske konsekvenser i ettertid. Dette leder til følgende to sentrale problemstillinger som er vesentlige for å vurdere hvordan handlingsplaner fungerer i praksis:

1. Hvordan tilpasser kommunene seg før handlingsplanen, og spesielt: Hva slags forventninger har kommunene om handlingsplan?
2. Hvordan tilpasser kommunene seg etter handlingsplanen, og spesielt: Hvor langsiktig er tilpasningen til handlingsplanen?

I den offentlige debatt har det vært lagt vekt på den negative effekten av forhåndstilpasning basert på forventninger - kommunene vil redusere sin innsats på forhånd for å kunne utnytte handlingsplanen bedre. De kommuner vi har diskutert med legger generelt liten vekt på forventnings-tilpasning. Det hevdes at det vil være politisk vanskelig å bygge ned tilbud med sikte på å få gjenoppbygging av kapasiteten finansiert med nye statlige midler. Kommunene er opptatt av at handlingsplanens virkning er avhengig av utgangs-situasjonen og at kommuner med godt utbygd tilbud blir straffet, men opplever liten mulighet til å ta hensyn til dette i sin tilpasning⁸.

I modellanalysen har vi lagt vekt på at kommunens utnyttelse av handlingsplanen må skje innenfor en langsiktig økonomisk balanse. Alle kommuner melder om at dette er en utfordring. Handlingsplanen setter fokus mot investering, og de driftsmessige konsekvenser over tid må tydeliggjøres i kommunenes egen planlegging. Kommunene melder at de i stor grad har hatt oversikt over de langsiktige driftsmessige konsekvenser av kapasitetsoppbygging innen eldreomsorgen og at dette er tydeliggjort gjennom økonomiplanen. Kommuneerfaringene gir følgelig ikke grunnlag for å konkludere med at handlingsplan for eldreomsorg i vesentlig grad har bidratt til den økonomiske ubalansen de senere år, men det kan heller ikke utelukkes at den har hatt en viss effekt.

Den generelle forståelsen må bli at kommunene i all hovedsak tilpasser seg handlingsplaner når de blir annonsert og at de har brukbar kontroll på de framtidige driftsutgifter. I forhold til modellanalysene foran indikerer dette at modellvariantene med langsiktig tilpasning til annonserte handlingsplaner kan ha liten empirisk relevans. Forhåndstilpasning basert på forventninger vil da ikke være noe stort problem. De negative konsekvensene for andre tjenester vil imidlertid bli større fordi forhåndstilpasning bidrar til å skjerme disse. Denne observasjonen har en interessant dynamisk implikasjon: En handlingsplan kan gi betydelige negative effekter for andre tjenester (som forsterkes ved eventuell kortsiktig tilpasning), og på den måten legge grunnlaget for framtidige handlingsplaner på andre tjenesteområder.

⁸ Observasjonen at kommunene i liten grad utsetter egen utbygging i påvente av framtidige handlingsplaner er i noen grad i motstrid til funnene i Håkonsen og Løyland (2000). I deres undersøkelse rapporterer om lag halvparten av kommunene (i et utvalg på nærmere 200) at forventninger om framtidige handlingsplaner påvirker tilpasningen. Det er åpenbart behov for en mer systematisk analyse av denne problemstillingen

4.6.2 Samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader av handlingsplaner

Kommuneerfaringen viser at handlingsplanen for eldreomsorg har virket etter hensikten i den forstand at den har gitt raskere utbygging av eldreomsorgen. Utbyggingen går delvis på bekostning av de øvrige tilbud i kommunen. Over tid, og noen år etter handlingsplanen, vil kommunene imidlertid ha ”gjenopprettet” sin ønskede balanse i velferdstilbudet. Den samfunnsøkonomiske gevinsten av handlingsplan vil da være at man får utvidet eldreomsorg raskere enn ved rammefinansiering, men denne gevinsten vil ha en kostnadsside knyttet til at annen aktivitet forskyves framover i tid. Det er vanskelig på generelt grunnlag å konkludere med at denne endring i sammensetningen av tilbudet over tid gir en netto samfunnsøkonomisk gevinst, men vi kan kanskje si at den er i samsvar med nasjonale politiske ønsker.

Fra kommunesynspunkt framstår handlingsplaner som gunstige fordi de representerer nye midler til kommunal innsats. Spørsmålet er om nye midler i form av handlingsplaner har noen fordel i forhold til nye midler i form av økt rammefinansiering. Enkelte kommuner framhever at handlingsplaner forenkler den lokale politiske prosess og at de kan representere en faglig støtte i utbyggingen av tilbudet. Det er også argumentert med at handlingsplaner kan presse ”dårlig” drevne kommuner til å gi et bedre tilbud.

Alle kommuner mener at bruk av handlingsplaner representerer samfunnsøkonomiske kostnader, men vektleggingen av argumentene er forskjellig. Vi vil avslutningsvis oppsummere fire typer samfunnsøkonomiske kostnader som kan trekkes fram:

Høyere kostnad per enhet

Handlingsplaner forutsetter konsentrert innsats på et område over kort tid. Handlingsplan for eldre innebærer investeringer i rehabilitering av gamle sykehjem, bygging av nye sykehjem og bygging av omsorgsboliger. Den konsentrerte innsatsen og den stramme tidsrammen legger press på kommunens egen planleggingskapasitet og den lokale entreprenørkapasitet som kan øke kostnadene ved prosjektene (i forhold til en mer gradvis utbygging basert på egen finansiering). Dels skyldes høye kostnader normering som ligger i selve handlingsplanen og som lokale entreprenører raskt oppfatter som en minstekostnad. Kostnadskontroll blir krevende på grunn av korte tidsfrister og sterk politisk interesse for å realisere prosjektene. De som legger liten vekt på dette mener at kvaliteten på økonomistyringen er uavhengig av handlingsplanene.

Vridning i tjenestenes innhold

Handlingsplanen for eldre anviser tilskudd til spesifiserte tilbud. Det har gitt fokus mot kapasitet på de områder som dekkes av tilskudd og begrenset en helhetlig lokal planlegging av eldreomsorgen. Det har gitt vridninger, f.eks. mellom åpen omsorg og andre tilbud, som ikke synes å ha vært intendert. Det har videre hindret oppmerksomhet mot nye utfordringer, f.eks. det økende antall brukere av sykehjemsplasser som ikke er eldre og som har andre behov. Slike vridninger kan/ må kommunene rette opp i ettertid. De som tillegger vridninger liten betydning mener at kommunene har hatt handlingsrom til å velge egen balanse på tilbudene innen eldreomsorgen.

Administrative kostnader

Kommunene må bruke mye ressurser på rapportering og kontroll. Kommunene betrakter dette som mye merarbeid med relativt liten lokal avkastning og som burde ha stort potensiale for forenkling. I tillegg har kommunene brukt mye arbeid på planlegging og prosjektering som har vært unyttig. Spesielt kompensasjonstilskuddet ble oppfattet som lite forutsigbart, og avslag har hindret gjennomføring av planlagte tiltak. Enkelte kommuner mener at de administrative kostnadene er små i forhold til de fordeler de har hatt av rådgivningen rundt handlingsplanen.

Styringskostnader

Handlingsplanene fører til at kommunene framstår som utførere av statlig politikk. Den annonserte statlige satsing setter lokalpolitikere i en ”tvangssituasjon” og krever omprioriteringer i forhold til kommunale planer. Det lokale ansvar for tilbudet blir redusert. Lokalpolitikken får mindre handlingsrom og blir mindre interessant. Handlingsplaner kan ha betydelige systemkostnader som bør tas med i betraktning. Enkelte kommuner legger vekt på at handlingsplaner forenkler den lokale styring fordi de tydeliggjør prioriteringen av de oppgaver som skal gjøres.

Referanser

Borge, L.-E. og J. Rattsø (2005): Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger, Rapport, Senter for økonomisk forskning
Håkonsen, L. og K. Løyland (2000): Kommunal tilpasning 2000 – når forventninger får malinga på skolene til å flasse, *Sosialøkonomen* 54(4), 11-16

5. Finansielle ubalanser i kommunene

5.1 Utvalgets innledning

ECON Analyse har på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet utført prosjektet ”Finansielle ubalanser i kommunene”. Bakgrunnen for prosjektet er knyttet til de svake driftsresultatene i kommunesektoren de siste årene, og et ønske om å drøfte både teoretisk og empirisk hva som kjennetegner kommuner i økonomisk ubalanse. Det har også vært en hovedproblemstilling å studere virkningene av økonomisk ubalanse på tjenestetilbudet. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi har vært styringsgruppe for prosjektet.

Utvalget har merket seg følgende hovedpunkter i rapporten fra ECON:

- Det er visse trekk som tyder på stor grad av permanens i kommunenes økonomiske balanse. Selv om mange kommuner har beveget seg mellom balanse og ubalanse i perioden 1991-2003, er det sterke tegn på at kommuner med svært negative driftsresultater har vanskelig for å snu situasjonen. I perioden 1991-2003 er det omlag 100 kommuner som aldri har hatt problemer. Samtidig er det et mindre antall kommuner som i stor grad har hatt negative resultater gjennom hele perioden. Mange kommuner som i mange år har vært i økonomisk balanse, synes gjennom de aller siste årene å ha fått store og vedvarende ubalanseproblemer. Samtidig har tross alt en del kommuner i økonomisk ubalanse evnet å gjenopprette balanse.
- Statistiske analyser viser at befolkningsvekst går sammen med bedre kommuneøkonomi (målt ved netto driftsresultat over flere år). Selv om vekstkommuner kan ha kortsiktige problemer knyttet til å tilpasse seg befolkningsvekst, vil de over tid tjene på veksten. Dette skyldes at en ”ung” befolkning normalt vil være relativt lite kostnadskrevene samtidig som den vil bidra med til å styrke kommuneøkonomien gjennom skatteinntekter. Vridninger fra en ”gammel” til en ”ung” befolkning kan imidlertid medføre omstillingskostnader på kort sikt.
- Det er tegn på at de mange statlige satsingene har bidratt til en generell svekkelse av kommuneøkonomien. I årene 1991-1996, da det ble igangsatt få statlige satsinger, var investeringsnivået gjennomgående lavere i kommuner med svak økonomi enn i kommuner med god økonomi. I perioden 1997-2003 var investeringsnivået derimot på om lag samme nivå, uavhengig av om den enkelte kommunes økonomi var svak eller sterk. Intervjuer med enkeltkommuner tyder på at kommunene opplevde de statlige satsingene som et sterkt press for å øke de kommunale investeringene. Videre hadde satsingene fokus mot å heve standarden på tjenestetilbudet der den i utgangspunktet var lavest, noe som ofte var tilfellet for kommuner med svak økonomi.
- I forhold til formuesbevaringsprinsippet bør renteutgifter beregnes som realrenter og ikke som nominelle renter (som i dag). Siden netto renteutgifter kommer til fradrag når netto driftsresultat beregnes, innebærer bruk av realrente framfor nominell rente at rentefradraget blir mindre desto større gjelden i kommunen er og desto høyere inflasjonen er. Forutsatt formuesbevaring trekker dette i retning av et noe lavere krav til nettodriftsresultat enn det utvalget tidligere har beregnet (jf. utvalgets rapport fra desember 2004)

I det følgende presenteres et sammendrag av rapporten. Sammendraget er forfattet av ECON Analyse:

5.2 Bakgrunn og sammendrag

Kommuneloven inneholder en rekke krav til kommunenes budsjett og regnskap for å sikre en balansert økonomisk utvikling i kommunene. Bestemmelsene i kommuneloven er avledet fra det såkalte formuesbevaringsprinsippet, som innebærer at en kommunes samlede formue ikke skal reduseres over tid. Kravet betyr at kommunene ikke har adgang til å lånefinansiere forbruk, mens det ikke er noen begrensning i låneopptakene så lenge de er mindre enn investeringene og driften går med overskudd. Et generelt krav i kommuneloven er at netto driftsresultat skal være positivt. Netto driftsresultat er lik driftsinntektene fratrukket summen av driftsutgifter, netto renteutgifter og avdragsbetalingene. De senere årene er driftsresultatet målt i prosent av inntektene gått kraftig ned, mens andelen kommuner som har negative driftsresultat har skutt i været. Den svekkede kommuneøkonomien finner sted samtidig som kommunesektorens inntekter vokser langsommere enn før. Å avpasse utgiftene til inntektene når både lokalbefolkning og rikspolitikere forventer vekst i velferdstilbudene, stiller mange kommuner overfor store utfordringer.

Svak inntektsutvikling og vridninger i befolkningens alderssammensetning i retning av flere unge har de siste årene bidratt til å svekke driftsresultatet i kommunene. Trolig har også de mange statlige satsingene for å styrke velferdstilbudet i ulike sektorer bidratt til høye investeringer, noe som i en del kommuner har bidratt til å svekke balansen mellom inntekter og utgifter. Men forhold på kommunalt nivå, slik som politiske samarbeids/konfliktforhold og forholdet mellom administrasjon og politikere, har trolig også vært viktige for hvorvidt kommunen opprettholder balansen eller ikke. Kommuner med svak økonomi har gjennomgående vedlikeholdt bygningsmassen dårligere enn andre kommuner, og de har gjennomgående valgt kirke/kultur og samferdsel som viktigste sektorer når driftsutgiftene skal begrenses. Rapporten inneholder også en drøfting av indikatorer for å måle graden av finansiell ubalanse i kommunene. Det er vanskelig å finne objektive mål på hva som skal defineres som ubalanse og balanse. På tross av at netto driftsresultat har sine svakheter er det få alternativer.

5.3 Problemstilling

Utredningsprosjektet, som er gjennomført for Kommunal- og regionaldepartementet, søker å kaste lys over en rekke spørsmål:

For det første drøftes teoretisk hvordan man kan avgjøre om en kommune er i en ubalansert situasjon og når den ikke er det. Spørsmålet har vært drøftet ved flere anledninger i rapporter fra det Tekniske Beregningsutvalg for kommuneøkonomi, som har kommet fram til at netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene er den beste indikatoren for en kommunes generelle økonomiske stilling. Imidlertid har begrepet viktige mangler i forhold til en teoretisk riktig definisjon basert på prinsippet om formuesbevaring. I rapporten drøftes ulike indikatorer på finansiell ubalanse med utgangspunkt i dagens praksis med bruk av netto driftsresultat.

For det andre gjennomføres flere statistiske analyser av hva som kjennetegner kommuner som er i økonomisk ubalanse på ulike tidspunkt i perioden 1991-2003. Vi studerer hvorvidt observerbare faktorer som kommunens inntekter, størrelse, bosettingsstruktur, demografiske kjennetegn og politiske faktorer kan forklare hvorfor noen kommuner har en tilsynelatende balansert økonomisk utvikling, mens andre kommuner har store underskudd. Vi analyserer også dynamikken i ubalansene: Hvor mange kommuner har vært i balanse i hele perioden og hvor mange beveger seg mellom balanse og

ubalanse? Hva kjennetegner kommuner som klarer å rette opp økonomien i forhold til kommuner som ikke klarer det?

En tredje hovedproblemstilling er hva som kan sies å være effekter av ubalansene. Økonomiske ubalanser innebærer et behov for gjenoppretting, i form av reduserte utgifter eller økte inntekter. Når størstedelen av inntektssiden er fastlåst i inntektssystemet, er det på utgiftssiden en kommune har størst mulighet til å gjennomføre tiltak. Vi gjennomfører ulike empiriske analyser for å undersøke hvilke utgiftsområder ubalansekommuner synes å stramme inn på.

5.4 Data og metode

De statistiske analysene er basert på regnskapsdata for alle kommunene over perioden 1991-2003. Det finnes ikke noe objektivt mål for hva som skal defineres som balanse og hva som skal defineres som ubalanse. Ofte brukes nivået på netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene. Siden driftsresultatene på kommunenivå ofte er utsatt for tilfeldige svingninger, anbefaler det Tekniske Beregningsutvalg for kommunal økonomi at man bør se på driftsresultatene over flere år i sammenheng for å vurdere kommunens økonomiske situasjon.

På denne bakgrunn har vi klassifisert kommunene i 8 "ubalanseklasser" basert på netto driftsresultat i periodene 1991-96 og 1997-2003. I hver periode plasseres hver kommune i en av disse 8 klassene:

1. Netto driftsresultat større enn 3 prosent i alle år eller alle unntatt ett år.
2. Netto driftsresultat større enn 0 prosent i alle eller alle unntatt ett år, men ikke kommuner i gruppe 1.
3. Netto driftsresultat negativt i 1 av 6 år (7 år for perioden 1997-2003)
4. Netto driftsresultat negativt i 2 av 6 år
5. Netto driftsresultat negativt i 3 av 6 år
6. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat \Rightarrow 0
7. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat mellom 0 og -1 prosent
8. Netto driftsresultat negativt i 4, 5 eller 6 (og 7 for perioden 1997-2003) år og med gjennomsnittlig driftsresultat mindre enn -1 prosent

Vi har altså basert klassifiseringen av de mest alvorlige ubalansene både på bakgrunn av antall år med negativt driftsresultat og på bakgrunn av gjennomsnittlig driftsresultat i hver delperiode.

Tabell A: Fordeling av kommuner etter grad av ubalanse, basert på netto driftsresultat. Antall kommuner¹⁾.

Ubalanseklasse	1991-96	1997-2003
1 Balanse	100	36
2	188	136
3	0	5
4	75	101
5	51	82
6	5	29
7	9	28
8 Meget alvorlig ubalanse	0	10
Totalt	428	427

¹⁾ Data mangler for enkelte kommuner.

I vårt utvalg av kommuner var det 14 kommuner som hadde negative driftsresultat de fleste av årene 1991-96 (ubalanseklasse 6, 7 eller 8). I årene 1997-2003 var det 67 kommuner med i disse klassene for de mest alvorlige ubalansene.

Regresjonsanalyser

For hver av periodene 1991-96 og 1997-2003 er det gjennomført regresjonsanalyser der graden av ubalanse (ubalanseklassen i kommunen) forklares av kjennetegn ved kommunen. Kjennetegnene er blant annet inntektsnivå og inntektsvekst, nivå og endring i folketallet og andre demografiske variabler, politiske variabler i kommunen (høyre/venstre-flertall, politisk konsentrasjon i kommunestyret). Vi har også studert betydningen av geografiske faktorer som andel av befolkningen som bor i tettsted, næringsstruktur med mer.

Forløpsanalyse

I prosjektet har det også vært et mål å studere om det er de samme kommunene som har økonomiske problemer hele tiden, eller om kommunene beveger seg raskt mellom ubalanse og balanse. Dette har vi gjort ved en såkalt forløpsanalyse.

Utgiftsanalyse - konsekvenser av ubalanser

En ubalansert økonomi kan ha mange konsekvenser. På kort sikt vil de fleste kommuner søke å rette opp økonomien ved å begrense utgiftene eller ved å søke etter nye inntektskilder. I rapporten undersøker vi sammenhenger mellom svak kommuneøkonomi og utgiftsveksten på ulike områder som skole, pleie og omsorg, barnehager, vedlikehold osv. Dette gjøres ved regresjonsanalyse av *utgiftsveksten* på ulike felt i 2003 og gjennomsnittlig driftsresultat de tre foregående årene. Vi finner at effekten av ubalanse på påfølgende utgiftsvekst varierer betydelig mellomutgiftsområdene.

Intervjuer

I tillegg til statistiske analyser har vi også gjennomført kvalitative intervjuer blant politikere og administrativt ansvarlige i tre kommuner som har hatt problemer de senere årene.

5. 5 Konklusjoner

Inntektene er – selvsagt – viktige

I likhet med tidligere undersøkelser finner vi i regresjonsanalysen at kommunenes inntekter har betydning for graden av finansiell balanse. Både i første halvdel av 1990-tallet og fra midten av 1990-tallet til i dag er det en klar tendens til at kommuner med høye inntekter, eller med vekst i inntektene, har større overskudd eller mindre underskudd enn kommuner med lave inntekter eller med svak vekst i inntektene.

Men mange kommuner har hatt ekstraordinære inntekter. Etter liberaliseringen av kraftsektoren har mange kommuner opplevd at eierandelene de har hatt i kraftsektoren har begynt å gi utbytte. Trolig har en rekke kommuner opplevd innfasingen av nye kraftinntekter som et viktig tilskudd til kommuneøkonomien. I en del kommuner har denne typen inntektstilskudd vært viktig for å rette opp ubalanser som oppsto på 1990-tallet. Nå er imidlertid perioden hvor utbyttene fra krafteierskapet økte, trolig over.

Vi finner også eksempler blant kommunene vi har intervjuet på at eiendomsskatt som en kilde til økte inntekter har vært av betydning for at kommuner har kommet ut av en økonomisk vanskelig situasjon, og dette kan gjelde flere kommuner. Oppslag i pressen tyder på at flere kommuner ønsker å øke eiendomsskatten for å rette opp underskudd, men det gjelder ikke alle kommuner med økonomiske

problemer. For det første kan slik skatt bare innkreves der det er bymessig bebyggelse. Det er i tillegg også kommuner som av politiske årsaker ikke ønsker å bruke eiendomsskatt som virkemiddel. For de sistnevnte kommunene kan eventuelle underskudd i noen grad framstå som selvvalgte.

Demografi og flytting

Det har vært hevdet at både sterk befolkningsvekst og sterk befolkningsnedgang bidrar til å svekke kommuneøkonomien. Sammenhengene mellom endringer i folketallet og kommuneøkonomien er ikke enkle og kan finne sted gjennom ulike virkningsmekanismer. Vi finner at kommunene med sterkest nedgang i befolkningen har høyere driftsresultat enn andre kommuner. Det kan trolig tilskrives at befolkningsnedgangen oftest skjer i distriktskommuner, og at mange distriktskommuner har høyere inntekter per innbygger enn andre kommuner gjennom regiontilskuddene i inntektssystemet.

Når vi i regresjonsanalysene kontrollerer for betydningen av inntekter og andre kjennetegn, finner vi at sterkere befolkningsvekst går sammen med *bedre* kommuneøkonomi. En større befolkning krever på den ene siden store investeringer, noe som kan medføre at sterk befolkningsøkning gir økte underskudd på kort sikt. På den andre siden er det stort sett unge yrkesaktive som flytter, og selv om barna deres trenger barnehager og skoler, trenger de voksne lite kommunale tjenester, samtidig som de bidrar med skatteinntekter. Dette kan forklare at vi finner at sterkere vekst i folketallet gir bedre kommuneøkonomi, når vi i regresjonsanalysen kontrollerer for andre kjennetegn ved kommunen.

Inntektssystemet gir en kommune økte inntekter dersom alderssammensetningen endres i ”utgiftskrevende” retning, dvs at det blir flere unge eller flere eldre. I prinsippet skal dette gi kommunene tilstrekkelige inntekter til å dekke de økte utgiftsbehovene ved en slik befolkningsendring. I regresjonsanalysene finner vi at flere unge relativt til antall eldre går sammen med en svekkelse av kommuneøkonomien. En tolkning av dette resultatet er at demografiske vridninger mellom aldersgrupper som begge er brukere av kommunale tjenester, medfører *omstillingskostnader*. Omstillingskostnadene har sitt opphav i at kommunen ikke kan eller ikke ønsker å bygge ned tilbudet til de eldre like raskt som man ønsker å bygge opp tilbudet til de unge, dersom for eksempel tallet på eldre går ned og antall unge øker. Siden inntektssystemet ikke kompenserer kommunene for slike omstillingskostnader, vil kommuner med store vridninger i befolkningsstrukturen kunne oppleve et sterkere utgiftspress enn andre kommuner. Dersom man ikke reduserer øvrige utgifter, slår det ut i form av reduserte overskudd.

Kommuner med sterk befolkningsvekst har en tendens til samtidig å ha en vridning i retning av flere unge relativt til antall gamle. I den grad vekstkommuner har økonomiske problemer, kunne det således tenkes at de skyldes slike demografisk betingede omstillingskostnader. Men konklusjonen om at sterkere befolkningsvekst er til fordel for kommuneøkonomien, står fast: Selv når vi i regresjonsanalysen kontrollerer for denne aldersvridningen i befolkningen, får vi som resultat at sterkere befolkningsvekst tilsier bedre kommuneøkonomi.

Størrelsen på kommunen

De aller minste kommunene har gjennomgående bedre økonomi enn større kommuner. Det har trolig sammenheng med at svært mange av disse kommunene har høyere frie inntekter enn andre kommuner som følge av regiontilskuddene i inntektssystemet. Vi finner ingen separate effekter av kommunistørrelse i modeller der vi kontrollerer for inntekter og andre kjennetegn.

Betydningen av regresjonsanalysene

Betydningen av inntekter og demografi på kommuneøkonomien i de regresjonsanalysene som presenteres i denne rapporten, er i hovedsak på linje med tidligere funn. Når det gjelder effekten av

endringer i forholdet mellom tallet på unge og eldre, finner vi effekter som man ikke tidligere synes å ha hatt sterkt fokus på.

Generelt må forklaringskraften i regresjonsanalysene karakteriseres som lav. Det betyr at andre forhold enn de kjennetegnene vi har kunnet inkludere i de statistiske modellene har vært viktige for om kommunene er i ubalanse eller ikke. Vanskelig målbare faktorer kan her spille inn; kultur, politiske samarbeidsforhold, måten kommunen er organisert på, dyktigheten blant administrative og politiske ledere eller politiske konfliktforhold av en art som ikke fanges opp av de indikatorene vi har benyttet.

Statlige satsinger, investeringer og underskudd

En samlet vurdering av data og intervjuer er at de mange statlige satsingene (bl. a. eldresatsing, psykiatri og skole) indirekte har bidratt til å svekke kommuneøkonomien. Disse satsingene ble gjennomført blant annet ved prisvridende tilskudd til investeringer og drift, samtidig som tilskuddene bare var tilgjengelige en begrenset periode. Til sammen gir dette sterke incentiver til å investere. I årene 1991-1996, hvor slike satsinger var av relativt liten betydning, finner vi at investeringene var lavere i kommuner med dårlig økonomi enn i kommuner med god økonomi. I denne perioden var egenfinansieringsgraden ved disse investeringene høy. I perioden 1997-2003, hvor de fleste og største satsingene fant sted, var investeringene i prosent av inntektene like høye i kommuner med dårlig økonomi som i kommuner med god økonomi. Det kan tyde på at en del kommuner med svak økonomi har investert mer enn det økonomien gav grunnlag for på lengre sikt. Intervjuene vi har foretatt i enkelte kommuner tyder på at man kan ha opplevd et sterkt press for å investere. Kunnskapen om hvilke økonomiske forpliktelser kommunen påtok seg, har nok også i en del kommuner vært mangelfull. Når de statlige satsingene hadde som mål å heve standarden der den var lavest, noe den ofte var i lavinntektskommuner, innebar disse satsingene at en del kommuner investerte over evne.

Forløpsanalyse – mellom balanse og ubalanse

For å studere hvor raskt og i hvilket omfang kommunene beveger seg mellom balanse og ubalanse, har vi gjennomført en forløpsanalyse. I forløpsanalysen opererer vi med andre klasser for finansiell ubalanse enn i regresjonsanalysen. De 4 klassene vi bruker, er definert ut fra gjennomsnittlig netto driftsresultat over de siste tre årene, i prosent av driftsinntektene:

1. lavere enn -1,5 prosent
2. mellom -1,5 prosent og 0
3. mellom 0 og 3 prosent
4. 3 prosent eller mer

For hvert år kan kommunen klassifiseres i en av de 4 ubalanseklassene. Vi studerer i forløpsanalysen antall kommuner som mellom ulike tidspunkt beveger seg mellom disse klassene.

Endringer 1993-2003

I perioden var det omtrent 100 kommuner som hadde positive driftsresultat (snitt over tre år) i alle år, dvs at den økonomiske situasjonen var relativt komfortabel. Samtidig har mange kommuner beveget seg mellom balanse og ubalanse. Tabellen nedenfor oppsummerer bevegelsene mellom balanse og ubalanse fra 1993 til 2003.

Tabell B Endring i ubalanse fra 1993 til 2003 for kommuner gruppert etter driftsresultatet i 1993. Prosent av kommunene i ubalanseklassene fra 1993.

Driftsresultat i 1993	Endring i ubalanseklasse fra 1993 til 2003			Antall i 1993
	Dårligere	Uendret	Bedre	
Lavere enn -1,5%		25%	75%	20
-1,5 til 0	18%	23%	59%	44
0 til 3%	38%	48%	14%	168
3 % eller høyere	73%	27%		189
Antall kommuner	209	147	65	421

Tabellen viser at blant de 20 kommunene med driftsresultat lavere enn -1,5 prosent i 1993, hadde tre fjerdedeler forbedret sin økonomiske situasjon i 2003, mens den gjenværende fjerdedelen forble i en situasjon med alvorlige ubalanser. Blant de 44 kommunene med moderat negative driftsresultat i 1993 (mellom -1,5 prosent og 0), var den økonomiske situasjonen forbedret i 2003 for nesten 60 prosent. De gjenværende forble i en ubalansert situasjon. Det er altså en gruppe kommuner som hadde store ubalanser både i 1993 og i 2003. En del av disse kommunene opplevde visse forbedringer midt på 1990-tallet, men problemene for disse økte igjen fram mot 2003. For de to siste kommunegruppene er bildet likedan: En høy andel har uendret økonomisk situasjon, mens en ikke ubetydelig andel får det verre.

Vi har altså en situasjon med mange kommuner som ikke har hatt alvorlige finansielle problemer i perioden, samtidig som mange kommuner har vært i ubalanse både i 1993 og i 2003. Denne situasjonen, tyder på at "god økonomi" eller "dårlig økonomi" for mange kommuner er en permanent tilstand det er vanskelig å komme ut av, innenfor tiårsperspektivet 1993-2003.

Endringer 1999-2003

Vi har studert endringene mellom 1999 og 2003 spesielt. I perioden falt driftsresultatet for kommunene totalt sett. Tabell B nedenfor viser en krysstabulering av driftsresultatet i 2003 etter hvilket driftsresultat kommunen hadde i 1999. På den måten kan vi studere hvordan balanse- respektive ubalansekommunene har beveget seg mellom 1999 og 2003.

Tabell A Endring i ubalanse fra 1999 til 2003 for kommuner gruppert etter driftsresultatet i 1999. Prosent av kommunene i ubalanseklassene fra 1999

Driftsresultat i 1999	Endring i ubalanseklasse fra 1999 til 2003			Antall i 1999
	Dårligere	Uendret	Bedre	
Lavere enn -1,5%		18%	82%	11
-1,5 til 0	14%	22%	64%	36
0 til 3%	42%	48%	10%	198
3 % eller høyere	68%	32%		177
Alle kommuner	209	162	51	422

Tabellen viser at økonomien i perioden er betydelig svekket i mange kommuner med god økonomi i 1999, mens mange kommuner med til dårlig økonomi i 1999 har klart å rette opp ubalansene.

De fleste (9 av 11) kommuner med svært alvorlige ubalanser i 1999 (driftsresultat lavere enn -1,5 %) har forbedret driftsresultatet til 2003, og 8 av disse har positivt driftsresultat. Ser vi de 47 kommunene med negative driftsresultat i 1999 under ett, har omtrent 2/3 av dem bedret driftsresultatet så mye at de har fått positive driftsresultat i 2003. 5 av disse kommunene har driftsresultat på mer enn 3 prosent i

2003. Denne opprettingen av økonomien i kommuner med ubalanser, skjer i en situasjon med generell nedgang i driftsresultatene i kommunene.

En stor del av kommunene med god økonomi i 1999 (driftsresultat på mer enn 3 prosent) har imidlertid fått alvorlige problemer i 2003. Bare 1/3 av kommunene med driftsresultat på mer enn 3 prosent i 1999 hadde slike driftsresultater også i 2003. Nesten ¼ av de kommunene som hadde driftsresultat på 3 prosent eller mer i 1999, hadde negative driftsresultat i 2003. Det er altså en sterk nyrekruttering av kommuner til gruppen av kommuner med økonomiske problemer i perioden 1999-2003.

Et interessant spørsmål er om vi kan finne noen særtrekk ved de kommunene som har klart å rette opp økonomien i perioden 1999-2003, i forhold til de øvrige kommunene. Vi finner ingen klare tendenser i det datamaterialet vi har samlet inn og benyttet i analysene til denne rapporten. Den eneste påviselige forskjellen mellom de "ubalansekommunene" som de siste årene har rettet opp økonomien og de ubalansekommunene som ikke gjorde det, er at "opprettingskommunene" hadde en langt høyere sosialistandel i kommunestyret enn de kommunene som ikke rettet opp økonomien. Mens man i tidligere analyser noen ganger har funnet at høy sosialistandel gir større underskudd, finner vi altså det motsatte her. Vi finner imidlertid en noe høyere sosialistandel også i kommuner hvor driftsresultatet ble svekket i perioden 1999-2003, sammenlignet med kommuner uten eller med mindre svekkelser av driftsresultatet. Det synes altså ikke å være noen enkel sammenheng mellom høyre/venstre dominans og kommuneøkonomien de siste årene. Analysene gir ikke svar på hva som gjør at noen kommuner med betydelige problemer i 1999 har klart å rette opp kommuneøkonomien fram til 2003, mens andre kommuner ikke har maktet dette.

Kommuner med dårlig økonomi sparer på vedlikeholdet...

Hva er så konsekvensene av ubalanser? Basert på en spørreundersøkelse mot kommuner der kommunene selv bedømmer bygningsmassens tilstand, finner vi en klar sammenheng mellom underskudd og dårlig vedlikeholdte kommunale bygg. Jo lavere netto driftsresultatet var i 7-årsperioden 1997-2003, desto dårligere er den bygningsmessige tilstanden i 2004, slik kommunene selv vurderer den.

Vi finner få eller ingen kommuner med lave driftsresultat som anser vedlikeholdssituasjonen som god. Selv om vedlikeholdet gjennomgående anses som godt blant kommunene med høye driftsresultat, er det likevel en ganske stor del av disse kommunene som anser sin bygningsmasse som dårlig vedlikeholdt. Dårlig økonomi gir altså entydig dårlig vedlikehold, mens god økonomi som oftest, men langt fra alltid, gir godt vedlikehold. Man kan spekulere i hvorvidt de sterke investeringsinsentivene som har ligget i de statlige satsingene har bidratt til å trekke ressurser bort fra vedlikehold og i retning av nyinvesteringer, og derigjennom indirekte bidratt til å svekke vedlikeholdet på eksisterende bygg.

... og på løpende forbruk

Kommuner med lave eller negative driftsresultat har gjennomgående lavere vekst i driftsutgiftene enn kommuner med høyere driftsresultat. En analyse basert på utgiftsdata fra 2003 tyder på at hvert prosentpoengs svekkelse av driftsresultatet de foregående årene, målt som andel av inntektene, dempet de samlede driftsutgiftene per innbygger i 2003 med omtrent 0,3 prosent. Resultatene viser at utgiftene til kirke/kultur og samferdsel var sterkest utsatt for innstramminger i 2003 som følge av tidligere års underskudd. Pleie/omsorg og i noe mindre grad grunnskolen var også utsatt, mens vi ikke fant noen effekter av foregående års driftsresultat på kommunenes utgifter til barnehager og helse/sosial/barnevern.

Vanskelig å regulere

Norske kommuner har i prinsippet ikke adgang til å ha negative netto driftsresultater, dvs. at differansen mellom driftsinntekter og driftsutgifter skal være minst like stor som avdragene og renteutgiftene. Likevel har antall kommuner med negative driftsresultat steget raskt de senere årene.

Reguleringsregimet har de senere årene ikke kunnet hindre at en del kommuner, helt lovlig, har hatt negative driftsresultater. Mye tyder på at det kan ta flere år fra en situasjon oppstår hvor utgiftene overstiger inntektene, til kommunen gjennomfører større tiltak på inntektssiden eller utgiftssiden for å skape balanse i regnskapene. Intervjuer vi har gjennomført kan tyde på at kommuner isteden kan velge å vente på at staten skal bidra til å rette opp økonomien. Det synes også vanskelig i slike situasjoner å bli enige om annet enn å trekke på eventuelle fonds. Når fondene er oppbrukt, og utgifter og eventuelt inntekter må justeres, er budsjettproblemen blitt større.

For en del kommuners vedkommende har man i noen år kunnet finansiere negative driftsresultater gjennom å trekke på fonds som er oppstått som resultat av verdiøkninger på kommunens eierandeler i kraftselskap. Vi kjenner ikke det konkrete omfanget av slik oppbygging og bruk av fonds, men tror at de fleste kommuner som har hatt muligheter til det, har trukket på kraftformuen for å finansiere underskudd i perioder.

Netto driftsresultat og formuesbevaring

Det norske reguleringsregimet for kommunesektoren er basert på det såkalte formuesbevaringsprinsippet. Prinsippet innebærer at en kommunes samlede formue – realkapital og finansielle fordringer fratrukket gjelden – ikke skal avta over tid. Hvilke implikasjoner dette prinsippet skal ha for hvor stort netto driftsresultat kommunene kan ha, og endog hvorvidt netto driftsresultat er en god indikator for hvorvidt formuen opprettholdes, er usikkert.

Netto driftsresultat – driftsinntekter fratrukket summen av driftsutgifter og renteutgifter og avdrag – har kjente mangler som mål på formuesbevaring. Beregninger tyder på at en teoretisk korrekt indikator der nominelle renteutgifter erstattes av realrenteutgifter og avdrag erstattes med avskrivninger verdsatt til gjenanskaffelsesverdi, i gjennomsnitt skal være i størrelsesorden 3 prosent av inntektene for at formuen skal bevares. For den enkelte kommune kan imidlertid kravet til driftsresultatet være både høyere eller lavere enn dette, avhengig av hvor stor gjeld kommunen har. Med eksisterende datagrunnlag er det i dag ikke mulig å sette spesifikke krav til netto driftsresultat for den enkelte kommune basert på formuesbevaringsprinsippet, selv om det er gode teoretiske grunner til å gjøre det.

Absolutt eller relativ formuesbevaring

En komplikasjon ved prinsippet om formuesbevaring er at det både kan tolkes som et krav om at formuen skal opprettholdes i absolutt verdi og som et krav om at formuen skal opprettholdes som andel av de løpende inntektene. Dersom den siste tolkningen legges til grunn, må driftsresultatet være høyere i kommuner med sterk vekst for å sikre at sparingen blir høy nok til å bygge opp formuen i takt med inntektene. I kommuner med nedgang i folketall og inntekter, blir kravet til sparing desto lavere, noe som er et argument for at kravet til overskudd bør være mindre strengt i slike kommuner. Basert på veksten i kommunesektoren de senere årene peker et krav om relativ formuesbevaring i retning av at netto driftsresultat i gjennomsnitt bør være 5-6 prosent av inntektene, altså langt høyere enn i dag.

Del III
Notater fra TBU til
1. konsultasjonsmøte mellom staten og
KS om statsbudsjettet 2006

6. Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Notat fra TBU til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2006.

I dette kapittelet gjengis TBUs notat av 18.02.2005 til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2006. Det gjøres oppmerksom på at TBUs notat bygger på foreløpige tall for 2004 som var kjent per 18.02.2005. Senere er det publisert KOSTRA-tall for 2004 (per 15.03.2005) som gir et noe annet bilde av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren i 2004 enn det som gis i TBUs notat av 18.02. For en oppdatert beskrivelse av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren vises det til kapittel 2 i denne rapporten.

6.1 Innledning

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har, i forbindelse med det første konsultasjonsmøtet om statsbudsjettet for 2006, fått i oppdrag å utarbeide et notat om den økonomiske situasjonen i kommunesektoren. Notatets tre første deler gir en kort beskrivelse av den økonomiske situasjonen ved utgangen av 2004 og bygger på tilgjengelig informasjon per 18. februar 2005. Alle tall for 2004 er anslag som er beheftet med usikkerhet. Avslutningsvis gir utvalget sin forståelse og fortolkning av situasjonen.

6.2 Utviklingen i netto driftsresultat

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren på mål 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. Utviklingen i brutto og netto driftsresultat i perioden 1998-2004 er vist i tabell 6.1.

For kommunesektoren som helhet har netto driftsresultat ligget på et relativt lavt nivå siden 1998. Netto driftsresultat har i gjennomsnitt utgjort vel 1 prosent av inntektene i perioden 1998-2003. Dette er et klart lavere nivå enn gjennomsnittet for 1990-tallet, som var om lag 3 prosent av inntektene.

Fram til 2001 var det særlig fylkeskommunene som hadde svake driftsresultater, og i årene 1999-2001 hadde fylkeskommunene samlet sett negative netto driftsresultater. De svake driftsresultatene hadde blant annet sammenheng med store budsjettoverskridelser i sykehusene. Fylkeskommunenes netto driftsresultater ble vesentlig forbedret i 2002 og 2003. For kommunene har utviklingen vært motsatt, med særlig svake driftsresultater i 2002 og 2003.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Den lave realinntektsveksten i 2002 hadde blant annet sammenheng med økte pensjonskostnader, selv om dette i noen grad ble kompensert gjennom økte bevilgninger i Revidert nasjonalbudsjett 2002. I 2003 hadde den lave realinntektsveksten sammenheng med nedjustering av skatteanslagene. Moderat vekst i utførte timeverk i kommunesektoren de siste årene har bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt.

Tabell 6.1: Brutto og netto driftsresultat som andel av inntekter (%)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Kommunesektoren							
Brutto driftsresultat	5,2	3,8	4,1	3,8	3,2	2,5	3,0
Netto driftsresultat	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
Kommunene (inkl Oslo)							
Brutto driftsresultat	5,9	4,4	4,7	5,1	3,4	2,7	2,7
Netto driftsresultat	2,6	1,7	2,5	2,0	0,5	0,5	0,4
Fylkeskommunene (ekskl Oslo)							
Brutto driftsresultat	3,6	2,4	2,7	1,0	2,1	1,8	5,2
Netto driftsresultat	0,4	-0,7	-0,2	-1,8	0,9	1,1	3,7

I sin rapport fra desember 2004 signaliserte utvalget at det forventet en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, blant annet på grunn av høy inntektsvekst. Foreløpige tall fra Statistisk sentralbyrå, basert på informasjon fra 223 kommuner og samtlige fylkeskommuner, indikerer at netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet øker til henimot 1 prosent i 2004.¹ Fylkeskommunene ser ut til å få en kraftig forbedring av netto driftsresultat (til 3,7 prosent), mens kommunene ligger an til å få et netto driftsresultat på om lag samme nivå som i 2003. Utviklingen i fylkeskommunene kan ha sammenheng med at tiltak som er iverksatt for å gjenopprette den økonomiske balansen nå har begynt å virke. Kompensasjonen for skattesvikten som ble gitt på slutten av året, kan også ha bidratt til å styrke resultatet.

For sektoren som helhet ser styrkingen av netto driftsresultat i 2004 ut til å bli noe svakere enn hva utvalget forventet i desember, mens økningen for fylkeskommunene er betydelig sterkere enn forventet. Det bør understrekes at anslagene for 2004 er beheftet med usikkerhet. På grunn av sterk inntektsvekst og utsikt til moderat sysselsettingsvekst i 2004, forventer utvalget at netto driftsresultat for kommunesektoren i 2004 kan bli noe høyere enn det som følger av foreløpige tall, presentert i tabell 6.1.

6.3 Utviklingen i inntekt, aktivitet, underskudd og gjeld

I tabell 6.2 presenteres en del indikatorer som gir uttrykk for utviklingen i inntekt, aktivitet, gjeld og underskudd i kommunesektoren i perioden 1998-2004. Tallene er basert på utvalgets rapport fra desember 2004 og tall for kommuneforvaltningens inntekter og utgifter som Statistisk sentralbyrå publiserte den 18. februar 2005.

I perioden 1998-2004 hadde kommunesektoren en gjennomsnittlig realinntektsvekst på 1,5 prosent per år etter at det er korrigert for oppgaveendringer, men hvor endringer i befolkning og alderssammensetning er holdt utenom. I årene 1998-1999 var aktivitetsveksten klart høyere enn inntektsveksten, og tilnærmet balanse mellom inntekter og utgifter på midten av 1990-tallet ble snudd til betydelige underskudd før lånetransaksjoner. I 2003 ble underskuddet nærmere 16 milliarder kroner, tilsvarende om lag 7 prosent av inntektene. Underskuddene har hatt sammenheng med en klar svekkelse av driftsresultatet (se del 2) og et høyt investeringsnivå knyttet til reformer og satsinger innen grunnskole, eldreomsorg og helsesektoren.

¹ Anslagene er basert på akkumulerte foreløpige regnskaper for 4. kvartal. De større kommunene er godt representert, mens små kommuner og kommuner i Nord-Norge er underrepresentert.

Tabell 6.2: Utviklingen i kommuneøkonomien 1998-2004)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Inntekter, realvekst (%) ²⁾	0,3	1,7	2,1	1,9	0,2	0,5	3,8
Deflator, vekst (%)	5,4	3,5	4,6	6,2	4,2	3,8	2,7
Aktivitetensendring i kommunesektoren (%) ³⁾	2,6	3,1	-0,9	2,9	1,3	2,0	-0,1
Utførte timeverk, vekst (%) ³⁾	2,4	1,7	-0,4	0,3	0,2	-0,2	0,8
Bruttoinvesteringer, realvekst (%) ³⁾	2,1	6,7	-8,0	8,8	4,8	9,2	-6,0
Bruttoinvesteringer, andel av inntekter (%)	11,9	12,0	10,7	10,9	11,7	12,3	11,4
Oversk. før lånetransaksjoner, milliarder kroner	-6,2	-9,8	-5,5	-8,7	-14,6	-15,9	-11,6
Oversk. før lånetransaksjoner, andel av innt.(%)	-3,1	-4,6	-2,4	-3,5	-7,0	-7,1	-5,1
Netto gjeld, andel av inntekter (%)	28,8	30,3	29,1	29,7	26,0	32,8	-
Netto driftsresultat, andel av inntekter (%)	2,0	1,0	1,7	0,9	0,6	0,6	0,9
Frie inntekter, andel av samlede inntekter (%)	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2	74,4	72,4
Frie inntekter, realvekst (%) ⁴⁾	-0,6	-0,1	0,8	1,7	-0,9	-0,5	3,8

1) Oppdaterte tall for 2002 og 2003. Anslag for 2004.

2) Inntekter innenfor kommuneopplegget korrigert for oppgaveendringer.

3) Korrigert for oppgaveendringer.

4) Korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd.

I utvalgets rapport fra desember 2004 ble det anslått at underskudd før lånetransaksjoner ville bli redusert fra nærmere 16 milliarder kroner i 2003 til i underkant av 10 milliarder kroner i 2004. I forhold til desember-rapporten er underskuddet for 2004 nå oppjustert til 11,6 milliarder kroner. Det ser likevel ut til å bli en reduksjon i underskuddet i forhold til 2003. Reduksjonen har sammenheng med høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå.

6.4 Nærmere om utviklingen i de enkelte inntektsartene

Kommunesektorens frie inntekter består av skatteinntekter og rammeoverføringer. I perioden 1998-2001 var veksten i frie inntekter svakere enn veksten i samlede inntekter, og målt som andel av samlede inntekter ble de frie inntektene redusert med 2,5 prosentpoeng. Økningen i andelen frie inntekter i 2002 må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene.

I 2003 og 2004 har andelen frie inntekter igjen blitt redusert. I 2004 har dette sammenheng med kraftig vekst i øremerkede tilskudd til barnehager og psykiatri, samt at det er etablert et nytt øremerket tilskudd til finansiering av særlig ressurskrevende brukere. Også håndteringen av momskompensasjonsordningen bidrar til at andelen frie inntekter går ned.

6.5 Utvalgets situasjonsforståelse

Utviklingen i kommuneøkonomien de senere årene er kjennetegnet ved svake driftsresultater, et høyt investeringsnivå og betydelige underskudd før lånetransaksjoner. Det er samtidig gjennomført betydelige reformer og satsinger blant annet innenfor grunnskole, eldreomsorg, psykiatri og barnehager.

De svake driftsresultatene har blant annet sammenheng med at inntektsveksten har vært relativt lav de siste årene, særlig i 2002 og 2003. Moderat sysselsettingsvekst har imidlertid bidratt til å begrense svekkelsen av netto driftsresultat som følge av inntektssvikt. Det høye underskuddet før lånetransaksjoner i kommunesektoren har sammenheng med svake driftsresultater og et høyt investeringsnivå.

Utviklingen i 2004 kjennetegnes ved høy inntektsvekst, moderat sysselsettingsvekst og lavere investeringsnivå. Dette bidrar til en viss styrking av netto driftsresultat, særlig for fylkeskommunene, og til en reduksjon i underskudd før lånetransaksjoner. Økningen i netto driftsresultat for kommunesektoren som helhet er noe svakere enn det utvalget så for seg i desember med bakgrunn i den sterke inntektsveksten i 2004.

Det vedtatte budsjettoplegget for inneværende år innebærer en reell vekst i kommunesektorens inntekter på om lag 3,5 milliarder kroner fra 2004 til 2005, tilsvarende vel 1½ prosent, regnet i forhold til anslag på inntekter i Revidert nasjonalbudsjett 2004. Oplegget innebærer en reell inntektsvekst i 2005 på linje med gjennomsnittet for de siste 5 år. Det bør imidlertid understrekes at skatteanslagene for kommunesektoren er usikre fordi utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene utformes.

Den demografiske utviklingen med flere eldre over 80 år og flere elever i grunnskole og videregående opplæring, trekker isolert sett i retning av økte utgifter i kommunesektoren i tiden framover. Utvalget har beregnet at merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen utgjør i størrelsesorden 1,4 milliarder kroner i 2005. Den demografiske utviklingen innebærer at det blir færre barn i barnehagealder, men det er grunn til å anta at barnehageutgiftene likevel vil øke på grunn av målsettingen om utbygging til full barnehagedekning. Fram mot 2007 vil utfordringene knyttet til den demografiske utviklingen være størst for fylkeskommunene på grunn av sterk vekst i antall 16-18 åringer.

Utvalget betrakter netto driftsresultat som hovedindikatoren for mål på økonomisk balanse i kommunesektoren, og har uttrykt bekymring for at netto driftsresultat gjennom flere år har ligget på et lavere nivå enn det som er forenelig med formuesbevaringsprinsippet. Selv om kommunesektoren ser ut til å få en viss styrking av netto driftsresultat i 2004, vil det også i årene framover være nødvendig å styrke den økonomiske balansen. Det er viktig at det både på sentralt og lokalt nivå legges til rette for effektiviserings- og omstillingstiltak som kan gjøre det lettere å håndtere den demografiske utviklingen og å gjennomføre nasjonale velferdsreformer innenfor de inntektsrammer det legges opp til.

7. Hvordan påvirkes kommunesektorens utgifter av den demografiske utviklingen?

Notat fra TBU til det 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2006.

I dette kapitlet gjengis TBUs notat av 18.02.2005 til 1. konsultasjonsmøte mellom staten og kommunesektoren om statsbudsjettet 2006. Utvalget fikk i oppdrag å utarbeide et notat om hvordan den demografiske utviklingen vil påvirke kommunesektorens utgifter.

7.1 Innledning og sammendrag

I punkt 7.2 blir det gjort rede for forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006. I pkt. 7.3 redegjøres det for metode og forutsetninger for beregning av mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen. I pkt. 7.4 presenteres resultater av beregningene, det vil si mer- og mindreutgifter knyttet til de ulike aldersgruppene og totalt for 2006. I pkt. 7.5 drøftes virkningen på kommunesektorens utgifter av demografiske endringer fram til 2020.

Forventet befolkningsutvikling antas å medføre merutgifter for kommunesektoren til drift av såkalte nasjonale velferdstjenester på om lag 1,3 mrd. kroner i 2006, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene.

For 2005 beregnet TBU merutgiftene til knapt 1,4 mrd. kroner i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i fjor. På grunn av endringer i datagrunnlag og definisjoner er beregningene for 2005 og 2006 ikke direkte sammenliknbare. Disse endringene gir imidlertid forholdsvis små utslag på beregningsresultatene.

Konsekvensene av den demografiske utviklingen slår ulikt ut for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter i 2006. Kommunenes utgifter øker med om lag 400 mill. kroner (0,2 pst.) mens fylkeskommunenes utgifter øker med om lag 900 mill. kroner (2,8 pst.). Årsaken til at veksten er relativt sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene knytter seg til sterk vekst i antall 16-18-åringer. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

Fram til 2010 endres den demografiske utfordringen for kommunesektoren. Merutgiftene totalt sett avtar gradvis gjennom perioden – fra om lag 1,3 mrd. kroner i 2006 ned mot 0 i årene 2009-2010.

Fylkeskommunene vil få en relativt sett større utgiftsøkning i årene framover som følge av demografien enn kommunene. Dette skyldes sterk vekst i antall 16-18-åringer. For kommunene innebærer færre grunnskoleelever, utflating av veksten i antall 80-89-åringer og sterk økning i antall 90-åringer og over, samlet sett at de årlige merutgiftene avtar fram til 2010.

I perioden fra 2010 til 2020 anslås utgiftene knyttet til demografi igjen å vokse. I gjennomsnitt vil de årlige merutgiftene være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 pst. av utgiftene. Kommunene vil få en større belastning, i første rekke knyttet til vekst i antall eldre over 67 år. Fylkeskommunene vil få en avlastning knyttet til nedgang i antall 16-18-åringer.

Utvalget presiserer at beregningene må betraktes mer som grove anslag enn som eksakte svar. Det understrekes at det i beregningene ikke er tatt hensyn til politiske målsettinger knyttet til videre utbygging av tjenestetilbudet i sektoren. Eksempelvis tas det i beregningene ikke hensyn til

barnehageforliket i Stortinget, som innebærer en betydelig utbygging av barnehage tilbudet og lavere foreldrebetaling.

7.2 Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

Kommunesektoren har ansvaret for blant annet barnehager, grunnskole, videregående opplæring og eldreomsorg. Dette er tjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, og hvor utgiftene påvirkes blant annet av den demografiske utviklingen.

Tabell 1 viser forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006, basert på befolkningsframskrivninger fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er lagt til grunn SSBs befolkningsframskrivninger som tar utgangspunkt i registrert folkemengde per 1. januar 2002 (alternativ MMMM – middels nasjonal vekst).

Tabell 7.1 Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2006

Aldersgruppe	Antall innbyggere 1. januar 2005	Andel av befolkningen (pst.)	Absolutt endring 2005-2006	Endring i pst. 2005-2006
0-5 år	346 687	7,5	-3 930	-1,1
6-15 år	620 727	13,5	855	0,1
16-18 år	172 299	3,7	6 620	3,8
19-66 år	2 863 460	62,2	20 281	0,7
67-79 år	390 466	8,5	-966	-0,2
80-89 år	182 120	4,0	390	0,2
90 år og over	29 621	0,6	936	3,2
Sum	4 605 380	100	24 186	0,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Befolkningsveksten fra 2005 til 2006 anslås å bli 0,5 pst. Det er betydelig variasjon mellom de ulike aldersgruppene. Flere 16-18-åringene trekker isolert sett i retning av økte utgifter i videregående opplæring, mens færre 0-5-åringene isolert sett vil bidra til å redusere barnehageutgiftene. Nedgang i antall eldre i aldersgruppen 67-79 år, svak vekst i gruppen 80-89 år og sterk vekst i gruppen 90 år og over bidrar samlet sett til økte utgifter til pleie- og omsorgstjenesten.

7.3 Metode for beregning av mer- og mindreutgifter

Det spørsmålet som søkes besvart i dette notatet er hvordan den demografiske utviklingen forventes å påvirke kommunesektorens utgifter. Utvalgets beregninger tar utgangspunkt i hvordan kommunesektorens utgifter fordeler seg på de ulike aldersgruppene. Med utgangspunkt i denne fordelingen beregnes det en utgift per person i hver gruppe. Deretter beregnes mer- eller mindreutgifter for den enkelte aldersgruppe som produktet av utgift per person og forventet endring i antall personer. Endelig beregnes de samlede mer- eller mindreutgifter som summen av mer- og mindreutgifter for alle aldersgruppene.

Beregningsopplegget bygger på en del forutsetninger som det er viktig å presisere. Blant annet legges det til grunn konstante gjennomsnittskostnader i tjenesteproduksjonen. Dette innebærer eksempelvis at en økning i antall skolelever på 10 pst. antas å øke skoleutgiftene med 10 pst. En slik forutsetning vil ikke nødvendigvis være riktig i forhold til alle faktiske situasjoner. Dersom det skulle være ledig kapasitet og mulighet til å fylle opp eksisterende grupper, er det grunn til å anta at skoleutgiftene vil

øke relativt mindre enn antall elever. Motsatt vil utgiftene kunne øke relativt mer enn antall elever, dersom gruppene i utgangspunktet er fulle.

Videre legges det til grunn konstant dekningsgrad, uendret ressursinnsats per bruker og konstant produktivitet. Høyere dekningsgrad eller høyere ressursinnsats per bruker vil isolert sett trekke i retning av økte utgifter, men økt produktivitet vil trekke i retning av reduserte utgifter. Innenfor barnehagesektoren har Stortinget vedtatt økt dekningsgrad, men de økte utgiftene som dette innebærer fanges som nevnt ovenfor ikke opp innenfor dette beregningsopplegget.

I beregningene tas det ikke hensyn til mulige endringer i befolkningens helsetilstand og funksjonsevne. Slike endringer vil kunne ha betydning for behovet for tjenester, og dermed for kommunenes utgiftsbehov.

Beregningene forutsetter uendret oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene. Eksempelvis vil beregningene ikke fange opp eventuelle endringer i behandlingstilbudet som måtte finne sted mellom primærhelsetjenesten (kommunenes ansvar) og spesialisthelsetjenesten (helseforetakenes ansvar).

Fordelingen av kommunesektorens utgifter på de ulike aldersgruppene er i stor grad basert på kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Kostnadsnøkkelen for kommunene omfatter grunnskole, helse- og sosialsektoren, kommunal administrasjon og landbruk og miljøvern. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene omfatter videregående opplæring, tannhelsetjenesten og samferdsel. For kommuner og fylkeskommuner konstrueres en forenklet kostnadsnøkkel hvor de andre kriteriene i kostnadsnøkklene utover alderskriteriene er tatt ut. Alderskriteriene er deretter økt proporsjonalt slik at de summerer seg til 1. Disse forenklete kostnadsnøkklene for kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell 7.2.

Tabell 7.2 Forenklete kostnadsnøkler

Aldersgruppe	Kommune	Fylkeskommune	Barnehager
0-5 år	0,026	0,034	1,000
6-15 år	0,457	0,060	0,000
16-18 år	0,008	0,713	0,000
19-66 år	0,129	0,156	0,000
67-79 år	0,115	0,025	0,000
80-89 år	0,194	0,011	0,000
90 år og over	0,071	0,002	0,000
Sum	1,000	1,000	1,000

Når aldersgruppen 0-5 år har en vekt på 0,026 så betyr det at 2,6 pst. av kommunenes utgifter til administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenester og landbruk og miljø kan knyttes til denne aldersgruppen.

Barnehager er en viktig sektor for kommunene, og hvor befolkningens alderssammensetning har stor betydning. Siden barnehagene ikke omfattes av kostnadsnøkkelen, er det konstruert en egen kostnadsnøkkel for denne sektoren, hvor 100 pst. av utgiftene er knyttet til aldersgruppen 0-5 år.

Kommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den kommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 144 mrd. kroner i 2005. Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til de tjenester som inngår i den fylkeskommunale kostnadsnøkkelen er anslått til 32 mrd. kroner. Kommunenes brutto

driftsutgifter til barnehager er anslått til 15 mrd. kroner i 2005. Det er tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2003 (KOSTRA-tall), framskrevet til 2005 med anslått kostnadsvekst i kommunesektoren.

Kommunesektorens brutto driftsutgifter til disse formålene og hvilken andel de utgjør av samlede brutto driftsutgifter er vist i tabell 3.

Tabell 7. 3 Kommunesektorens driftsutgifter til nasjonale velferdstjenester. Anslag 2005

	Milliarder kr	Andel
Driftsutgifter relatert til kommunal kostnadsnøkkel	144	0,754
Driftsutgifter relatert til fylkeskommunal kostnadsnøkkel	32	0,168
Barnehager	15	0,079
Sum	191	1

7.4 Beregningsresultater - mer- og mindreutgifter knyttet til den demografiske utviklingen i 2006

Tabell 4 viser driftsutgiftene knyttet til de ulike aldersgruppene totalt og per innbygger. Mer- eller mindreutgift knyttet til de enkelte aldersgrupper framkommer som produktet av beregnet utgift per innbygger og forventet endring i befolkningstallet. De forenklede kostnadsnøkklene for kommuner, fylkeskommuner og barnehager i tabell 2 er vektet sammen til én felles kostnadsnøkkel. Andelen som driftsutgiftene til de enkelte sektorene utgjør er benyttet som vekter, jf. tabell 3.

Tabell 7.4 Kommunesektorens driftsutgifter fordelt på aldersgrupper. Endring fra 2005 til 2006

	Kostnads- nøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,104	19,8	57 204	-3 930	-225
6-15 år	0,355	67,7	109 111	855	93
16-18 år	0,125	24,0	139 107	6 620	921
19-66 år	0,123	23,6	8 231	20 281	167
67-79 år	0,091	17,4	44 460	-966	-43
80-89 år	0,148	28,3	155 326	390	61
90 år og over	0,054	10,3	347 321	936	325
Sum	1,000	191	41 480	24 186	1 299

Basert på den metoden som er benyttet her, kan merutgiftene som følge av forventet økning i folketallet og endret befolkningssammensetning anslås til om lag 1,3 mrd. kroner, tilsvarende 0,7 pst. av utgiftene. Av dette anslås effekten av forventet økning i folketallet til om lag 1 mrd. kroner.

Mindreutgiftene for aldersgruppene som har nedgang i folketallet (dvs. gruppene 0-5 år og 67-79 år) summerer seg til om lag 270 mill. kroner. Merutgiftene for de øvrige aldersgruppene som har økning i folketallet (bl.a. barn og ungdom i skolealder og eldste eldre) summerer seg til om lag 1 570 mill. kroner. Dette gir netto merutgifter på om lag 1 300 mill. kroner.

En betydelig del av merutgiftene er knyttet til ungdom i alderen 16-18 år. Denne gruppen er i sterk vekst, og utgiftene per innbygger er høye knyttet til videregående opplæring. Beregningen av merutgifter for denne gruppen er basert på en gitt fordeling av elevene på hhv. allmennfaglig og

yrkesfaglig studieretning. De yrkesfaglige studieretningene er mer kostbare enn de allmennfaglige. Eventuelle endringer i fordelingen av elevene på ulike studieretninger vil derfor kunne påvirke merutgiftene.

Merutgiftene for eldre over 67 år summerer seg til knapt 350 mill. kroner, og er i stor grad knyttet til aldersgruppen 90 år og over.

Det er viktig å minne om at beregningene bygger på forutsetninger om blant annet uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad i tjenestetilbudet, jf. pkt. 3. Dette innebærer at beregningene for de yngste barna – som viser mindreutgifter på 225 mill. kroner – ikke fanger opp at Stortinget har vedtatt en betydelig utbygging av barnehagetilbudet og lavere foreldrebetaling.

Beregnete merutgifter totalt for 2006 er vel 50 mill. kroner lavere enn anslått av TBU i forbindelse med 1. konsultasjonsmøte i 2004. Hovedårsaken til dette avviket er endringer i datagrunnlag og definisjoner. Ved utgiftsberegningene i dette notatet er det tatt utgangspunkt i KOSTRA-tall for 2003, framskrevet til 2005. I 2004 var utgiftsberegningen basert på framskrivning av regnskapet for 2000. I definisjonen av brutto driftsutgifter i KOSTRA er fordelte utgifter, internsalg og sykelønnsrefusjon ikke medregnet. Tidligere inngikk disse utgiftene i beregningene, noe som bidro til å ”blåse opp” det samlede utgiftsnivået. Tallene for 2006 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tallene for 2005.

Når utgangspunktet for beregningene endres fra 2000 til 2003, innebærer dette også endringer i det relative forholdet mellom sektorene som inngår i kostnadsnøkklene. Dette skyldes endringer i utgiftssammensetningen mellom sektorene fra 2000 til 2003. Dette medfører noe høyere vekt i den samlede kostnadsnøkkel for barn og unge, og noe lavere vekt for eldre.

I tabellene 7.4a og 7.4b vises konsekvensene for *kommunene* og *fylkeskommunene* av de demografiske endringene.

*Tabell 7.4a Kommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.
Endring fra 2005 til 2006.*

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,118	18,7	54 066	-3 930	-212
6-15 år	0,414	65,8	106 018	855	91
16-18 år	0,007	1,1	6 686	6 620	44
19-66 år	0,117	18,6	6 487	20 281	132
67-79 år	0,104	16,6	42 411	-966	-41
80-89 år	0,176	27,9	153 393	390	60
90 år og over	0,064	10,2	345 161	936	323
Sum	1,000	159	34 525	24 186	397

Tabell 7.4b Fylkeskommunenes driftsutgifter fordelt på aldersgrupper.
Endring fra 2005 til 2006.

	Kostnadsnøkkel	Samlede utgifter (mrd. kr)	Utgift per innbygger (kr)	Forventet endring i folketall fra 2005 til 2006	Mer-/mindreutgift (mill. kr)
0-5 år	0,034	1,1	3 138	-3 930	-12
6-15 år	0,060	1,9	3 093	855	3
16-18 år	0,713	22,8	132 421	6 620	877
19-66 år	0,156	5,0	1 743	20 281	35
67-79 år	0,025	0,8	2 049	-966	-2
80-89 år	0,011	0,3	1 933	390	1
90 år og over	0,002	0,1	2 161	936	2
Sum	1,000	32	6 955	24 186	904

Anslått utgiftsvekst for *kommunene* er om lag 400 mill. kroner, tilsvarende 0,2 pst. av utgiftene. For *fylkeskommunene* anslås utgiftsveksten til om lag 900 mill. kroner, tilsvarende 2,8 pst. av utgiftene. Årsaken til at utgiftsveksten er betydelig sterkere for fylkeskommunene enn for kommunene, er sterk økning i antall 16-18-åringer. Videregående opplæring er den klart største tjenestesektoren innenfor fylkeskommunene.

De beregnede merutgiftene som det er redegjort for her, er knyttet til såkalte nasjonale velferdstjenester. Med nasjonale velferdstjenester menes barnehager og de tjenester som inngår i de kommunale og fylkeskommunale kostnadsnøkler. For kommunene inngår administrasjon, barnehager, grunnskole, helse, pleie og omsorg, og landbruk og miljø. For fylkeskommunene inngår videregående skole, tannhelse og samferdsel. Disse tjenestene fanger opp om lag 88 pst. av de samlede utgiftene i kommunesektoren.

Øvrige tjenester som ikke fanges opp av beregningene (for eksempel kultur og tekniske tjenester), er i mindre grad rettet mot bestemte aldersgrupper. Dersom disse tjenestene hadde blitt inkludert i beregningene, ville det i liten grad gitt utslag *mellom* aldersgruppene i forhold til de resultatene som presenteres i dette notatet. Kommunesektorens merutgifter knyttet til demografi blir om lag 1 430 mill. kroner dersom det tas utgangspunkt i den samlede oppgaveporteføljen. Dette er om lag 130 mill. kroner mer enn de merutgiftene som er knyttet til de nasjonale velferdstjenestene, jf. tabell 4.

7.5 Demografiske utfordringer på lengre sikt

Utvalget har med den beregningsmetoden som er brukt i dette notatet framskrevet utgiftsbehovet i kommunesektoren som følge av demografiske endringer til 2020.

Tabell 7.5 Forventet demografisk utvikling fra 2005 til 2020¹⁾

Aldersgruppe	Antall innb. 1. jan. 2005	Absolutt endring 2005-2020	Gjennomsnittlig årlig endring 2005-2010 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2010-2015 (%)	Gjennomsnittlig årlig endring 2015-2020 (%)
0-5 år	346 687	-3 235	-0,8	-0,1	0,7
6-15 år	620 727	-48 240	-0,4	-0,8	-0,5
16-18 år	172 299	6 943	2,0	0,0	-1,1
19-66 år	2 863 460	218 256	0,8	0,4	0,3
67-79 år	390 466	194 425	0,6	4,3	3,3
80-89 år	182 120	-9 425	-0,4	-1,3	0,6
90 år og over	29 621	11 385	3,1	3,3	0,2
Sum	4 605 380	370 109	0,5	0,5	0,5

1) Samme framskrivingsalternativ som i tabell 1 er benyttet

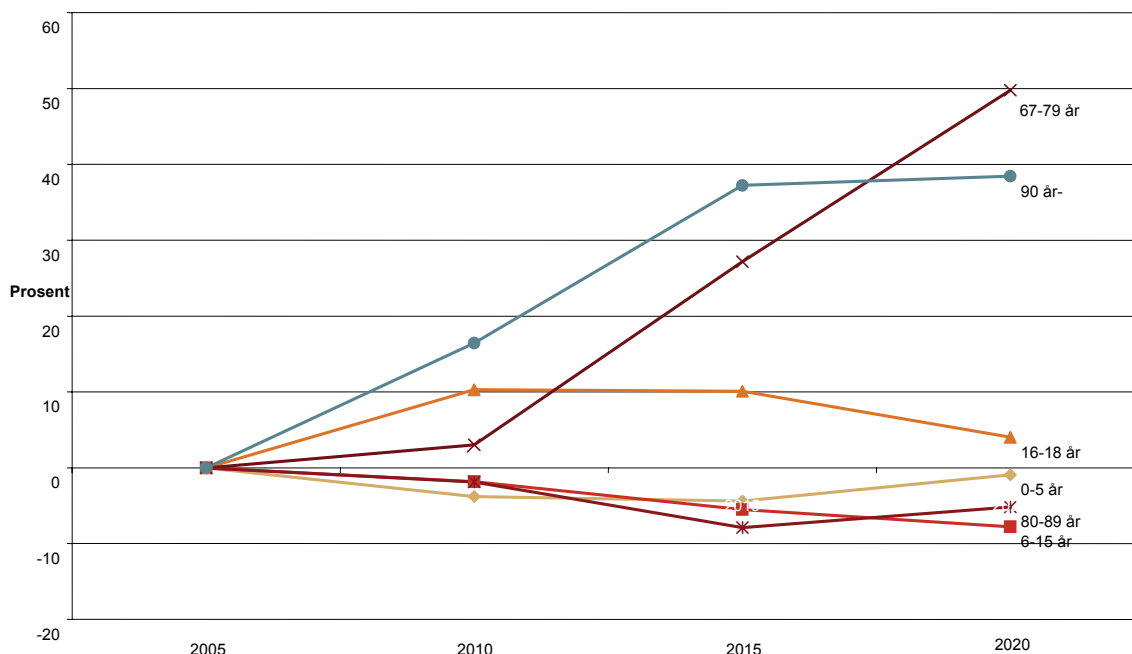
Tabell 7.5 viser forventet vekst i antall innbyggere fram til 2020. Det framgår at befolkningen som helhet antas å øke med om lag 370 000 fra 2005 til 2020. Dette tilsvarer en vekst på 8 pst.

Tabellen viser også gjennomsnittlig årlig vekst i femårsperioder fram til 2020. Befolkningen totalt antas å vokse med i gjennomsnitt ½ pst. per år fram til 2020. Det skjer imidlertid forskyvninger mellom aldersgruppene:

- Antall barn i barnehagealder synker i første del av perioden, for deretter å øke.
- Antall barn i grunnskolealder synker gjennom hele perioden.
- Det blir sterk vekst i antall elever i videregående opplæring i første del av perioden, mens antallet går nedover i siste del av perioden.
- Tallet på de ”yngste eldre” (67-79 år) øker noe i første del av perioden, for senere i perioden å øke meget sterkt.
- Antall 80-89-åringer avtar i første del av perioden, for deretter å øke noe mot slutten av perioden.
- Tallet på 90-åringer og over øker sterkt første del av perioden, for deretter å flate ut.

Veksten i ulike aldersgrupper i perioden 2005-2020 er vist i figur 7.1.

Figur 7.1. Forventet demografisk utvikling 2005-2020. Prosent endring fra 2005



Figur 7.1 viser prosentvis endring for de yngste og eldste aldersgruppene fra 2005 til 2020. Det er store variasjoner mellom aldersgruppene. Antall 67-79-åringene og antallet over 90 år antas å øke med hhv. 50 og knapt 40 pst. i perioden. På den andre siden antas antall barn under 16 år og antall 80-89-åringene å være lavere i 2020 enn i 2005.

I tabell 7.6 vises utviklingen i mer- og mindreutgifter i perioden 2005-2020. Usikkerheten ved beregningene må understrekes. Når man beregner utgiftskonsekvenser på flere års sikt, er det viktig å minne om de forutsetninger som det er redegjort for innledningsvis i pkt. 3. Eksempelvis vil forutsetningene om uendret ressursinnsats per bruker og konstant dekningsgrad og produktivitet være mer usikre i et lengre tidsperspektiv. Det vil også være større usikkerhet knyttet til befolkningsframskrivingene i et lengre tidsperspektiv. Særlig vil det gjelde for de yngste aldersgruppene.

Tabell 7.6 Mer- og mindreutgifter knyttet til aldersgrupper 2005-2020. Endring fra året før. Mill. kroner

	2005 ¹⁾	2006	2007	2008	2009	2010	2011-15 ²⁾	2016-20 ²⁾
0-5 år	-133	-225	-251	-138	-65	-75	-24	137
6-15 år	196	93	-105	-362	-463	-406	-498	-306
16-18 år	860	921	981	535	182	-157	-9	-290
19-66 år	190	167	168	186	213	187	91	84
67-79 år	-187	-43	28	138	76	325	839	785
80-89 år	260	61	15	-239	-178	-188	-340	153
90 år og over	199	325	313	474	358	222	427	25
Sum	1 385	1 299	1 149	594	122	-93	487	588
Pst. endr.	0,8	0,7	0,6	0,3	0,1	0,0	0,2	0,3

1) tallene for 2005 er ikke direkte sammenliknbare med seinere år, jf. omtale i pkt. 4

2) årlig gjennomsnittlige endring i perioden

Tabell 7.6 viser at de samlede, årlige merutgiftene knyttet til den demografiske utviklingen gradvis faller mot 0 i årene 2009-2010. Det er i særlig grad aldersgruppen 6-15 år (grunnskoleelevene) som bidrar til at utgiftsveksten avtar, og det samme gjør aldersgruppen 80-89 år. Veksten i antall elever i videregående opplæring er fortsatt sterk. Siden antall 16-18-åringer vokser sterkt, og videregående opplæring er den klart største sektoren innenfor fylkeskommunene, vil den demografiske utfordringen være større for fylkeskommunene enn for kommunene fram til 2009.

I perioden fra 2010 til 2020 vil utgiftene knyttet til demografi vokse. I gjennomsnitt antas de årlige merutgiftene å være i størrelsesorden 500-600 mill. kroner, tilsvarende 0,2-0,3 pst. av utgiftene. Det er i særlig grad utgifter knyttet til aldersgruppen 67-79 år som øker sterkt. Dette gjenspeiler de store etterkrigskullene som i dette tiåret kommer opp i denne aldersgruppen. Nedgang i elevtallet i grunnskolen og videregående opplæring trekker i motsatt retning. I denne perioden vil fylkeskommunene få en avlastning i de demografirelaterte utgiftene, mens kommunene vil oppleve en forholdsvis sterkt økning.

Vedleggsdel

Vedlegg 1

Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen 2002-2005 Nasjonalregnskapets gruppering

Tabell 1.1: Inntekter og utgifter i kommuneforvaltningen i alt. 2002-2005. Millioner kroner og endring i prosent

	Millioner kroner				Endring i prosent		
	2002 1)	2003	2004*	2005*	02/03	03/04*	04/05*
A. Brutto inntekter (B+C)	233 257	224 367	230 261	243 496	-3,8	2,6	5,7
B. Løpende inntekter	230 541	222 339	228 493	241 783	-3,6	2,8	5,8
Gebyrer	29 783	31 285	31 913	33 099	5,0	2,0	3,7
Formuesinntekter	9 580	9 276	7 119	7 069	-3,2	-23,3	-0,7
Renter	7 204	6 453	4 601	-	-10,4	-28,7	-
Utbytte	2 376	2 823	2 518	-	18,8	-10,8	-
Skatter i alt	90 881	96 934	101 477	106 626	6,7	4,7	5,1
Produksjonsskatter	3 407	3 730	4 320	4 480	9,5	15,8	3,7
Eiendomsskatt	2 877	3 214	3 298	3 448	11,7	2,6	4,5
Andre produksjonsskatter	530	516	1 022	1 032	-2,6	98,1	1,0
Skatt på inntekt og formue	87 474	93 204	97 157	102 146	6,6	4,2	5,1
Overføringer fra staten	97 341	82 096	85 414	92 344	-15,7	4,0	8,1
Rammeoverføringer	53 062	53 425	47 052	48 051	0,7	-11,9	2,1
Andre overføringer	44 279	28 671	38 362	44 293	-35,2	33,8	15,5
Andre innenlandske løpende overføringer	2 956	2 748	2 570	2 645	-7,0	-6,5	2,9
C. Kapitalinntekter	2 716	2 028	1 768	1 713	-25,3	-12,8	-3,1
Salg av fast realkapital	550	236	110	113	-57,1	-53,4	2,7
Salg av fast eiendom	2 166	1 792	1 658	1 600	-17,3	-7,5	-3,5
D. Brutto utgifter (E+F)	226 292	240 260	241 992	253 184	6,2	0,7	4,6
E. Løpende utgifter	200 070	211 276	215 011	225 449	5,6	1,8	4,9
Lønnskostnader	120 084	127 100	130 734	138 085	5,8	2,9	5,6
Produktinnsats	41 161	43 722	44 579	46 249	6,2	2,0	3,7
Produktkjøp til husholdninger	7 095	8 334	9 711	10 373	17,5	16,5	6,8
Renter	9 547	8 426	6 376	6 533	-11,7	-24,3	2,5
Overføringer til private	20 988	22 552	21 336	22 128	7,5	-5,4	3,7
Produksjonssubsidier	6 102	6 923	7 198	7 465	13,5	4,0	3,7
Stønader til husholdninger	7 735	8 071	8 229	8 534	4,3	2,0	3,7
Sosialhjelpsstønader	4 828	5 257	5 257	5 452	8,9	0,0	3,7
Andre stønader til husholdninger	2 907	2 814	2 972	3 082	-3,2	5,6	3,7
Ideelle organisasjoner	7 151	7 558	5 909	6 129	5,7	-21,8	3,7
Overføringer til staten	1 665	2 260	2 238	2 281	35,7	-1,0	1,9
Kommunal foretningsdrift	-470	-1 118	37	-200			
F. Kapitalutgifter	26 222	28 984	26 981	27 735	10,5	-6,9	2,8
Anskaffelse av fast realkapital	25 074	27 544	26 034	26 685	9,9	-5,5	2,5
Kjøp av fast eiendom	796	1 121	577	700	40,8	-48,5	21,3
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	352	319	370	350	-9,4	16,0	-5,4
G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D) ¹⁾	6 965	-15 893	-11 731	-9 688			

Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom

*Anslag

Kilde: SSB og Finansdepartementet

1) Engangstilskudd i forbindelse med sykehusreformen bidro til å øke overskudd før lånetransaksjoner med 21,6 mrd. kr i 2002. Dersom en ser vekk fra engangstilskuddet, var underskuddet på 14,6 mrd. kr i 2002. Særskilte forhold i Kristiansand kommune trakk overskudd før lånetransaksjoner ned med om lag 1,9 mrd. kr i 2002 (kapitalinnskudd i Stiftelsen Cultiva).

Tabell 1.2: Inntekter og utgifter i kommunene inkl. Oslo. 2002-2004. Millioner kroner og endring i prosent

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2002	2003	2004*	02/03	03/04*
A. Brutto inntekter (B+C)	183 453	190 693	198 235	3,9	4,0
B. Løpende inntekter	180 956	188 797	196 740	4,3	4,2
Gebyrer	28 430	29 937	30 391	5,3	1,5
Formuesinntekter	8 399	8 276	6 298	-1,5	-23,9
Renter	6 321	5 843	4 254	-7,6	-27,2
Utbytte	2 078	2 433	2 044	17,1	-16,0
Skatter i alt	77 711	82 681	88 100	6,4	6,6
Produksjonsskatter	3 473	4 015	4 232	15,6	5,4
Eiendomsskatt	2 877	3 214	3 298	11,7	2,6
Andre produksjonsskatter	596	801	934	34,4	16,6
Skatt på inntekt og formue	74 238	78 666	83 868	6,0	6,6
Overføringer fra staten	62 819	64 297	68 460	2,4	6,5
Rammeoverføringer	38 831	39 204	34 870	1,0	-11,1
Andre overføringer	23 988	25 093	33 590	4,6	33,9
Overføring fra fylkeskommunen	1 011	1 225	1 250	21,2	2,0
Andre innenlandske løpende overføringer	2 586	2 381	2 241	-7,9	-5,9
C. Kapitalinntekter	2 497	1 896	1 495	-24,1	-21,1
Salg av fast realkapital	539	231	100	-57,1	-56,7
Salg av fast eiendom	1 958	1 665	1 395	-15,0	-16,2
D. Brutto utgifter (E+F)	192 615	204 627	210 347	6,2	2,8
E. Løpende utgifter	169 259	178 713	186 006	5,6	4,1
Lønnskostnader	104 357	110 346	115 416	5,7	4,6
Produktinnsats	35 170	37 548	38 567	6,8	2,7
Produktkjøp til husholdninger	6 028	7 153	8 697	18,7	21,6
Renter	8 645	7 718	5 797	-10,7	-24,9
Overføringer til private	14 762	15 867	16 582	7,5	4,5
Produksjonssubsidier	2 929	3 412	3 790	16,5	11,1
Stønader til husholdninger	6 634	7 075	7 756	6,6	9,6
Sosialhjelpsstønader	4 746	5 153	5 157	8,6	0,1
Andre stønader til husholdninger	1 888	1 922	2 599	1,8	35,2
Ideelle organisasjoner	5 199	5 380	5 036	3,5	-6,4
Overføringer til staten	469	1 059	1 385	125,8	30,8
Overføringer til fylkeskommunen	799	870	850	8,9	-2,3
Kommunal foretningsdrift	-971	-1 848	-1 288		
F. Kapitalutgifter	23 356	25 914	24 341	11,0	-6,1
Anskaffelse av fast realkapital	22 236	24 548	23 484	10,4	-4,3
Kjøp av fast eiendom	790	1 107	547	40,1	-50,6
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	330	259	310	-21,5	19,7
G. Overskudd før låntransaksjoner (A-D)	-9 162	-13 934	-12 112		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	21 697	24 317	23 384	12,1	-3,8

* Anslag

Kilde: SSB

Tabell 1.3: Inntekter og utgifter i fylkeskommunene eksklusive Oslo, 2002-2004. Millioner kroner og endring i prosent.

	Millioner kroner			Endring i prosent	
	2002 ¹⁾	2003	2004*	02/03	03/04*
A. Brutto inntekter (B+C)	51 614	35 769	34 126	-30,7	-4,6
B. Løpende inntekter	51 395	35 637	33 853	-30,7	-5,0
Gebyrer	1 353	1 348	1 522	-0,4	12,9
Formuesinntekter	1 181	1 000	821	-15,3	-17,9
Renter	883	610	347	-30,9	-43,1
Utbytte	298	390	474	30,9	21,5
Skatter i alt	13 170	14 253	13 377	8,2	-6,1
Produksjonsskatter	18	0	0	-100,0	-
Skatt på inntekt og formue	13 152	14 253	13 377	8,4	-6,1
Overføringer fra staten	34 522	17 799	16 954	-48,4	-4,7
Rammeoverføringer	14 231	14 221	12 182	-0,1	-14,3
Andre overføringer	20 291	3 578	4 772	-82,4	33,4
Overføring fra kommunene	799	870	850	8,9	-2,3
Andre innenlandske løpende overføringer	370	367	329	-0,8	-10,4
C. Kapitalinntekter	219	132	273	-39,7	106,8
Salg av fast realkapital	11	5	10	-54,5	100,0
Salg av fast eiendom	208	127	263	-38,9	107,1
D. Brutto utgifter (E+F)	35 487	37 728	33 745	6,3	-10,6
E. Løpende utgifter	32 621	34 658	31 105	6,2	-10,3
Lønnskostnader	15 727	16 754	15 318	6,5	-8,6
Produktinnsats.	5 991	6 174	6 012	3,1	-2,6
Produktkjøp til husholdninger	1 067	1 181	1 014	10,7	-14,1
Renter	902	708	579	-21,5	-18,2
Overføringer til private	6 226	6 685	4 754	7,4	-28,9
Produksjonssubsidier	3 173	3 511	3 408	10,7	-2,9
Stønader til husholdninger	1 101	996	473	-9,5	-52,5
Sosialhjelpsstønader	82	104	100	26,8	-3,8
Andre stønader til husholdninger	1 019	892	373	-12,5	-58,2
Ideelle organisasjoner	1 952	2 178	873	11,6	-59,9
Overføringer til staten	1 196	1 201	853	0,4	-29,0
Overføring til kommunene	1 011	1 225	1 250	21,2	2,0
Kommunal foretningsdrift	501	730	1 325	45,7	81,5
F. Kapitalutgifter	2 866	3 070	2 640	7,1	-14,0
Anskaffelse av fast realkapital	2 838	2 996	2 550	5,6	-14,9
Kjøp av fast eiendom	6	14	30	133,3	114,3
Kapitaloverføringer til næringsvirksomhet	22	60	60	172,7	0,0-
G. Overskudd før lånetransaksjoner (A-D) ²⁾	16 127	-1 959	381		
Memo: Bruttoinvesteringer eksklusiv eiendom	2 827	2 991	2 540	5,8	-15,1

* Anslag

Kilde: SSB

¹⁾ Statens overtakelse av sykehusene medførte en nedjustering av inntekter og utgifter i 2002.

²⁾ Engangstilskudd i forbindelse med sykehusreformen bidro til å øke overskudd før lånetransaksjoner med 21,6 mrd. kr i 2002. Dersom en ser vekk fra engangstilskuddet, ble underskuddet 5,4 mrd. kr i 2002.

Vedlegg 2

Inntekter og utgifter etter kommuneregnskapets definisjoner. 2003 Kommuner og fylkeskommuner

Tabell 2.1 Hovedtall for drift, investering og finansiering. Mill. kr

	Kommunene ekskl. Oslo 1)	Oslo	Fylkeskomm.	Sum
Drift				
1. Driftsinntekter	160 727	25 152	35 832	221 711
2. Driftsutgifter (ekskl. avskrivninger)	155 876	25 005	35 188	216 068
3. Brutto driftsres. (1-2)	4 851	147	645	5 642
4. Renteinntekter	7 087	763	999	8 849
4a Herav utbytte	2 129	144	389	2 663
5. Renteutgifter	5 907	613	666	7 185
6. Netto avdrag	4 936	459	584	5 979
7. Netto driftsres. (3+4-5-6)	1 096	-162	393	1 327
Investeringer				
8. Brutto investeringsutg.	25 096	2 719	3 253	31 068
9. Tilskudd, refusjon, salg av fast eiendom	6 326	950	421	7 697
Finansiering				
10. Overskudd før lån (3+4-5-8+9)	-12 738	-1 472	-1 855	-16 065
11. Bruk av lån netto	15 503	976	1 683	18 161
12. Netto anskaffelse midler (11+9+7-8)	-2 171	-955	-757	-3 884
Nøkkeltall				
Brutto driftsres. i % av innt.	3,0	0,6	1,8	2,5
Renter/avdrag i % av innt.	-2,3	-1,2	-0,7	-1,9
Netto driftsres. i % av innt.	0,7	-0,6	1,1	0,6
Brutto invest. i % av innt.	15,6	10,8	9,1	14,0
Overskudd i % av innt.	-7,9	-5,9	-5,2	-7,2
Lån i % av brutto invest.	61,8	35,9	51,7	58,5

1) Tallene for kommunene ekskl. Oslo er basert på regnskapstall fra 424 kommuner

Kilde: KØI/KS

Vedlegg 3

Statlige overføringer til kommunesektoren i 2004 og 2005. 1000 kr.

Kap.	Post	Navn	Regnskap 2004	Saldert budsjett 2005
Øremerkede tilskudd				
Utdannings- og forskningsdepartementet				
221		Tilskudd til grunnskolen		
	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole	3 925	0
	66	Tilskudd leirskoleopplæring	32 719	0
	67	Tilskudd kommunale musikk- og kulturskoler	40 886	0
	69	Kompensasjon for investeringskostnader ved grunnskolereformen	371 480	0
223		Videregående opplæring		
	60	Tilskudd til landslinjer	137 297	0
224		Fellestiltak i grunnskolen og videregående opplæring		
	61	Tilskudd til opplæring innenfor kriminalomsorgen	103 897	0
	64	Tilskudd til opplæring i finsk	7 945	0
	68	Det samiske utdanningsområdet	38 829	0
225		Tiltak i grunnopplæringen		
	60	Tilskudd til landslinjer		120 020
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen		40 301
	66	Tilskudd til leirskoleopplæring		33 500
	67	Tilskudd til opplæring i finsk		10 164
	68	Tilskudd til opplæring innenfor kriminalomsorgen		107 274
	69	Komp. for investeringskostnader ved grunnskolereformen		332 621
227		Tilskudd til særskilte skoler		
	60	Tilskudd til Moskvaskolen		1 108
	61	Tilskudd til Nordland kunst- og filmskole		2 288
	62	Tilskudd til Fjellheimen leirskole		4 214
249		Andre tiltak i utdanningen		
	61	Tilskudd til Nordland kunst- og filmskole	2 216	0
	62	Moskvaskolen	1 073	0
		Sum	740 267	651 490
Justisdepartementet				
430		Kriminalomsorgens sentrale forvaltning		
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	33 269	60 030
		Sum	33 269	60 030
Kommunal- og regionaldepartementet				
551		Regional utvikling og nyskaping		
	60	Tilskudd til fylkeskommuner for regional utvikling	1 033 250	1 012 000
	61	Næringsrettede utviklingstiltak, komp. for økt arbeidsgiveravgift	291 500	755 000
	64	Utviklingsmidler til Oppland fylkeskommune	83 550	76 800
581		Bolig- og bomiljøtiltak		
	60	Handlingsplan for Oslo indre øst	40 000	40 000
582		Rentekompensasjon skoleanlegg og kirkebygg		
	60	Rentekompensasjon - skoleanlegg	181 981	263 500
	61	Rentekompensasjon - kirkebygg		7 800
586		Tilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser		
	60	Oppstartingsstilskudd	1 552 868	1 313 800
	63	Tilskudd til kompensasjon for utgifter til renter og avdrag	948 947	1 409 000

Kap.	Post	Navn	Regnskap 2004	Saldert budsjett 2005
		Sum	4 132 096	4 877 900
Arbeids- og sosialdepartementet				
621		Tilskudd forvaltet av Sosial- og helsedirektoratet		
	63	Tilskudd til rusmiddeltiltak	118 077	121 100
		Sum	118 077	121 100
Helse- og omsorgsdepartementet				
724		Personelltiltak		
	60	Tilskudd til rekrutteringsplanen	56 511	59 819
	61	Tilskudd til turnustjenesten	112 245	131 028
726		Habilitering og rehabilitering		
	61	Rehabilitering, helsetiltak for rusmiddelmisbrukere	46 151	54 912
729		Annen helsetjeneste		
	60	Helsetjenesten for innsatte i fengsel	76 522	79 299
743		Statlig stimuleringstiltak for psykisk helse		
	62	Tilskudd til psykisk helsearbeid i kommuner	1 597 667	2 050 783
761		Omsorgstjenester		
	60	Tilskudd til omsorgstjenester	62 623	64 841
	61	Tilskudd til vertskommuner	984 062	481 456
	63	Tilskudd til rusmiddeltiltak	80 856	145 053
	64	Ressurskrevende brukere	1 506 646	1 584 400
	66	Tilskudd til brukerstyrt personlig assistanse	48 799	50 541
		Sum	4 572 082	4 702 132
Barne- og familiedepartementet				
840		Krisetiltak		
	60	Tilskudd til krisesentre	77 626	99 512
	61	Tilskudd til incestsentre	0	19 715
856		Barnehager		
	60	Driftstilskudd til barnehager	8 560 563	9 594 504
	61	Investeringstilskudd	257 729	160 000
	62	Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage	713 055	736 173
	65	Skjønnsmidler til barnehager	495 723	1 247 933
		Sum	10 104 696	11 857 837
Fiskeri- og kystdepartementet				
1062		Kystverket		
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	24 728	28 300
		Sum	24 728	28 300
Samferdslesdepartementet				
1320		Statens vegvesen		
	60	Forsøk	424 751	420 000
1330		Særskilte transporttiltak		
	60	Særskilt tilskudd til kollektivtransport	84 656	116 300
		Sum	509 407	536 300
Miljøverndepartementet				
1425		Vilt- og fisketiltak		
	61	Tilskudd til kommunale vilttiltak	6 096	5 500
1441		Statens forurensningstilsyn		
	65	Tilskudd til helhellig vannforvaltning	1 445	0
		Sum	7 541	5 500

Kap.	Post	Navn	Regnskap 2004	Saldert budsjett 2005
Forsvarsdepartementet				
1795		Kulturelle og allmenntilretteleggende formål		
	60	Tilskudd til kommuner	53 250	19 500
		Sum	53 250	19 500
Folketrygden				
2755		Helsetjeneste i kommunene		
	62	Tilskudd til fastlønsordning fysioterapeuter	201 390	195 000
		Sum	201 390	195 000
		Sum ørem. tilskudd på 60 poster i kommuneopplegget	20 496 803	23 055 089

Tilskudd til flyktninger og asylsøkere (utenfor kommuneopplegget) ¹⁾				
221		Tilskudd til grunnskolen		
	65	Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen	827 881	0
223		Videregående opplæring		
	65	Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i videregående oppl.	27 097	0
225		Tilskudd i grunnsopplæringen		
	64	Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen	0	902 066
	65	Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i videregående oppl.	0	27 975
521		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere		
	60	Integreringstilskudd	2 798 737	2 768 300
	61	Norskopplæring for voksne innvandrere	988 762	1 275 000
	62	Kommunale innvandreriltak	42 959	53 500
854		Tiltak i barne- og ungdomsvern		
	64	Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere	287 423	205 400
856		Barnehager		
	63	Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn	92 429	96 275
		Sum	5 065 288	5 328 516

Annet (utenfor kommuneopplegget) ¹⁾				
1632		Kompensasjon for merverdiavgift		
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 621 079	1 776 431
	61	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner, ny ordning	6 435 180	9 730 000
		Sum	8 056 259	11 506 431
		Sum ørem. tilskudd utenom kommuneopplegget	13 121 547	16 834 947

Overføringer gjennom inntektssystemet				
571		Rammetilskudd til kommuner		
	60	Innbyggertilskudd	30 449 025	26 137 892
	62	Nord-Norge tilskudd	1 112 156	1 147 015
	63	Regionaltilskudd	552 511	561 526
	64	Skjønnstilskudd	2 750 408	2 772 285
	69	Kommunal selskapskatt	0	5 486 357
		Sum rammeoverføringer kommuner	34 864 100	36 105 075

Kap.	Post	Navn	Regnskap 2004	Saldert budsjett 2005
572		Rammetilskudd til fylkeskommuner		
	60	Innbyggertilskudd	10 127 496	9 826 112
	62	Nord-Norge tilskudd	419 545	433 117
	64	Skjønnstilskudd	1 207 592	1 246 198
	65	Tilskudd til barnevern/hovedstadstilskudd	427 258	440 930
		Sum rammeoverføringer fylkeskommuner	12 181 891	11 946 357
573		Komp. til fylkeskommuner, spesialisthelsetjenesten		
	60	Tilskudd til sletting av gjeld m.v.	86 291	0
		Sum kompensasjon til fylkeskommuner	86 291	0
574		Økonomisk oppgjør, barnevern, familievern og rusomsorg		
	60	Tilskudd til sletting av gjeld	280 696	0
	61	Tilskudd til feriepenger	116 531	0
	62	Tilskudd til pensjonsutgifter	81 365	0
		Sum økonomisk oppgjør	478 592	0
		Sum overføringer gjennom inntektssystemet	47 610 874	48 051 432

¹⁾ Øremerkede tilskudd utenfor kommuneopplegget medregnes ikke ved beregning av vekst i kommunesektorens inntekter.

Vedlegg 4

Kommuneforvaltningens samlede inntekter 1988-2005

Tabell 4.1. Kommuneforvaltningens inntekter. I hht. nasjonalregnskapets definisjoner
Alle tall er i millioner kroner i løpende priser, unntatt linje 9 og 10 som viser kommuneopplegget i faste 2005-priser.

	Regnskap														Anslag			
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁵⁾	2003	2004 ⁶⁾	2005
1. Skatteinntekter	56 373	58 699	61 552	64 019	65 322	68 306	74 986	75 898	80 751	85 185	88 640	89 968	93 634	107 644	90 881	96 934	101 477	106 626
1.1 Skatt på inntekt og formue	54 383	56 326	58 925	61 411	62 382	65 269	71 763	72 570	77 187	81 789	85 469	86 861	90 295	104 435	87 474	93 204	97 157	102 146
1.2 Eiendomsskatt, andre prod.skatter	1 990	2 373	2 627	2 608	2 940	3 037	3 223	3 328	3 564	3 396	3 171	3 107	3 339	3 209	3 407	3 730	4 320	4 480
2. Overføringer fra staten ¹⁾	45 370	51 000	54 326	58 800	63 489	63 888	65 820	67 281	68 852	73 647	79 264	86 363	93 877	99 198	97 341	82 096	85 414	92 344
2.1 Rammetilskudd	36 103	39 442	41 034	40 887	42 951	40 697	41 823	42 453	42 701	46 242	46 699	49 199	54 186	52 944	53 063	53 425	47 052	48 051
2.2 Øremerkede tilsk. innenf. k.opplegget	6 882	8 891	10 472	14 768	16 557	17 755	16 833	18 356	19 866	21 501	26 197	30 948	33 656	36 179	14 632	17 686	21 638	24 232
2.3 Øremerkede tilsk. utenf. k.opplegget ²⁾	2 385	2 667	2 820	3 145	3 981	5 436	7 164	6 472	6 285	5 904	6 368	6 216	6 035	10 075	29 646	10 985	8 668	8 555
2.4 Momskompensasjon																	8 056	11 506
3. Gebyrer ³⁾	10 851	12 259	13 221	15 253	16 418	17 313	18 485	19 505	20 882	22 491	23 333	25 624	27 629	30 576	29 783	31 285	31 913	33 099
4. Renteinntekter	2 623	2 444	2 591	2 947	3 120	3 028	2 500	2 946	3 131	3 940	4 291	6 124	8 058	9 953	9 580	9 276	7 119	7 069
5. Tilskudd til folketrygden	-2 900	-4 750	-4 072	-2 093	-400	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
6. Andre innenlandske løpende overføringer	1 804	1 732	1 771	2 227	2 428	2 373	2 380	2 559	2 398	2 416	2 641	2 679	2 751	2 902	2 956	2 748	2 570	2 645
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	114 121	121 384	129 389	141 153	150 377	154 908	164 171	168 189	176 014	187 679	198 169	210 758	225 949	250 273	230 541	222 339	228 493	241 783
8. Sum innt. kommuneopplegget (7-2.3-4)	109 113	116 273	123 978	135 061	143 276	146 444	154 507	158 771	166 598	177 835	187 510	198 418	211 856	230 245	191 315	202 078	212 706	226 159
9. Kommuneopplegget, faste priser ⁴⁾	193 520	198 669	206 870	217 531	226 238	229 405	236 594	236 272	239 074	247 526	247 621	253 165	258 423	264 458	210 886	215 009	219 513	226 159
10. Kroner per innbygger	46 095	47 070	48 869	51 186	52 938	53 360	54 706	54 335	54 708	56 349	56 053	56 951	57 703	58 724	46 614	47 231	47 955	49 097

1) Se også vedlegg 3

2) Tilskuddene under pkt. 2.3 (tilskudd til arbeidsmarkedstiltak, flyktninger, flom/hjernetfall, kirkelev, sletting av sykehusgjeld m.v.) fastlegges ut fra andre vurderinger enn hensynet til kommunesektorens økonomi. De holdes derfor utenfor når veksten i kommunesektorens inntekter beregnes. Fram til 2003 inngår momsompensasjon i pkt. 2.3.

3) Eksklusive bygg- og anleggsgebyrer til og med 2001

4) Prisveksten for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester, se vedlegg 6

5) Inntektsnedgangen må ses i sammenheng med statens overtakelse av sykehusene. Engangsbevilgning på 21,6 mrd. kr til sletting av gjeld m.v. i forbindelse med sykehusreformen er holdt utenom kommuneopplegget (inngår i pkt. 2.3)

6) Reduksjonen i rammetilskuddet må bli ses i sammenheng med at ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg ble overtatt av staten i 2004. Videre er ny momsompensasjonsordning finansiert ved trekk i rammetilskuddet.

Tabell 4.2. Utviklingen i kommunesektorens frie inntekter 1988 - 2005

	Regnskap													Anslag				
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
I. Kommuneopplegget (tab.4.1 linje 8). Mill.kr	109 113	116 273	123 978	135 061	143 276	146 444	154 507	158 771	166 598	177 835	187 510	198 418	211 856	230 245	191 315	202 078	212 706	226 159
II. Frie innt. (tab.4.1 linje 1+2.1+5). Mill. kr	89 576	93 391	98 514	102 813	107 873	109 003	116 809	118 351	123 452	131 427	135 339	139 167	147 820	160 588	143 944	150 359	148 529	154 677
III. Skatteandel i pst. av frie inntekter	59,7	57,8	58,3	60,2	60,2	62,7	64,2	64,1	65,4	64,8	65,5	64,6	63,3	67,0	63,1	64,5	68,3	68,9
IV. Rammetilskudd i pst. av frie inntekter	40,3	42,2	41,7	39,8	39,8	37,3	35,8	35,9	34,6	35,2	34,5	35,4	36,7	33,0	36,9	35,5	31,7	31,1
V. Frie inntekter i pst. av I.	82,1	80,3	79,5	76,1	75,3	74,4	75,6	74,5	74,1	73,9	72,2	70,1	69,8	69,7	75,2	74,4	69,8	68,4

Tabell 4.3. Endringer i kommunesektorens inntekter i prosent fra året før. 1989 - 2005

	Regnskap													Anslag			
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (1)	2003	2004 (2)	2005
1. Skatteinntekter	4,1	4,9	4,0	2,0	4,6	9,8	1,2	6,4	5,5	4,1	1,5	4,1	15,0	-15,6	6,7	4,7	5,1
1.1 Skatt på inntekt og formue	3,6	4,6	4,2	1,6	4,6	9,9	1,1	6,4	6,0	4,5	1,6	4,0	15,7	-16,2	6,6	4,2	5,1
1.2 Eiendomsskatt, andre prod.skatter	19,2	10,7	-0,7	12,7	3,3	6,1	3,3	7,1	-4,7	-6,6	-2,0	7,5	-3,9	6,2	9,5	15,8	3,7
2. Overføringer fra staten	12,4	6,5	8,2	8,0	0,6	3,0	2,2	2,3	7,0	7,6	9,0	8,7	5,7	-1,9	-15,7	4,0	8,1
2.1 Rammetilskudd	9,2	4,0	-0,4	5,0	-5,2	2,8	1,5	0,6	8,3	1,0	5,4	10,1	-2,3	0,2	0,7	-11,9	2,1
2.2 Ørem.tilsk. innenf. kommuneopplegget	29,2	17,8	41,0	12,1	7,2	-5,2	9,0	8,2	8,2	21,8	18,1	8,8	7,5	-59,6	20,9	22,3	12,0
2.3 Ørem.tilsk. utenf. kommuneopplegget	11,8	5,7	11,5	26,6	36,5	31,8	-9,7	-2,9	-6,1	7,9	-2,4	-2,9	66,9	194,3	-62,9	-21,1	-1,3
2.4 Mønstkompensasjon, ny ordning																	42,8
3. Gebyrer	13,0	7,8	15,4	7,6	5,5	6,8	5,5	7,1	7,7	3,7	9,8	7,8	10,7	-2,6	5,0	2,0	3,7
4. Renteinntekter	-6,8	6,0	13,7	5,9	-2,9	-17,4	17,8	6,3	25,8	8,9	42,7	31,6	23,5	-3,7	-3,2	-23,3	-0,7
5. Tilskudd til folketrygden	63,8	-14,3	-48,6	-80,9	-100,0												
6. Andre innenlandske løpende overføringer	-4,0	2,3	25,7	9,0	-2,3	0,3	7,5	-6,3	0,8	9,3	1,4	2,7	5,5	1,9	-7,0	-6,5	2,9
7. Sum inntekter (1+2+3+4+5+6)	6,4	6,6	9,1	6,5	3,0	6,0	2,4	4,7	6,6	5,6	6,4	7,2	10,8	-7,9	-3,6	2,8	5,8
8. Sum inntekter kommuneopplegget (7-2.3-4)	6,6	6,6	8,9	6,1	2,2	5,5	2,8	4,9	6,7	5,4	5,8	6,8	8,7	-16,9	5,6	5,3	6,3
9. Kommuneopplegget, faste priser	2,7	4,1	5,2	4,0	1,4	3,1	-0,1	1,2	3,5	0,0	2,2	2,1	2,3	-20,3	2,0	2,1	3,0
10. Kroner per innbygger	2,1	3,8	4,7	3,4	0,8	2,5	-0,7	0,7	3,0	-0,5	1,6	1,3	1,8	-20,6	1,3	1,5	2,4

1) Se note 5 tabell 4.1

2) Se note 6 tabell 4.1

Kommuneregnskapets og nasjonalregnskapets gruppering

1 Innledning

Offentlig forvaltning og offentlige og private foretak fører sine regnskaper etter ulike regnskapsforskrifter. Ved å konvertere regnskapstallene over i nasjonalregnskapets gruppering oppnår man imidlertid en felles inndeling som gjør det mulig å sammenstille de ulike delene av økonomien. En oppstilling av kommuneforvaltningens inntekter og utgifter etter nasjonalregnskapets grupperinger er derfor nødvendig, f.eks. for å sammenlikne med utviklingen i øvrige deler av offentlig sektor. For å vurdere utviklingen i kommunesektoren over tid, kan det også være en fordel å bruke nasjonalregnskapets tall. Nasjonalregnskapets tall blir, i tillegg til løpende priser, også utarbeidet i faste priser. Dermed får man tidsserier for volumutviklingen av investeringer, vareinnsats/produktinnsats, lønninger mv. I tillegg kan det i nasjonalregnskapet 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 ulikeheter i omfang mv. som nevnes i punkt 2 nedenfor, gir de to tabellsett opplysninger som kan utfylle hverandre i beskrivelse og analyse av utviklingen i kommunal økonomi.

2 Omfang av kommunesektoren i de to tabellsett

Med basis i forskriftene av 15. desember 2000 vil kommuneforvaltningen i nasjonalregnskapet omfatte den virksomhet som kommunene fører på de ulike kostrafunksjonene med unntak av funksjonene 320 (Kommunal næringsvirksomhet), 330 (Samferdselsbedrifter/transporttiltak) og 373 (Kino). Kommunal næringsvirksomhet, kinoer etc. regnes i nasjonalregnskapet som forretningsdrift. Hos fylkeskommunene er funksjon 710 (Fylkeskommunal næringsvirksomhet) holdt utenfor og behandlet som forretningsdrift i nasjonalregnskapet. Som en del av kommuneforvaltningen regnes også kommunale bedrifter som rapporterer regnskaper etter § 11 i kommuneloven, samt interkommunale sammenslutninger innunder kommunelovens § 27. I tillegg kommer foretak som rapporterer regnskaper etter kommunelovens kapittel 11.

Nasjonalregnskapets noe bredere definisjon og oppdeling av kommuneforvaltningen som forvaltningssektor, medfører f.eks. at lønnskostnadene i kommunale bedrifter grupperes sammen med lønnskostnadene i kommunene. Tilsvarende omfatter tallene for bruttoinvesteringer i kommunene også investeringer i felles kommunal avløps- og renovasjonsvirksomhet.

Tabellene etter kommuneregnskapets oppstillingsmåte omfatter bare de ordinære fylkes- og kommunekasser. Felleskommunal virksomhet er her bare med i form av de tilskudd som blir bokført i kommunekassenes regnskap. De ulikheter i omfang som er nevnt over er imidlertid ikke så omfattende at de to tabellsett ikke kan sees i sammenheng.

3 Ulike underskuddsbegrep

I tabeller etter nasjonalregnskapets gruppering er "underskudd før lånetransaksjoner" en viktig indikator ved vurdering av utviklingen i kommuneforvaltningen. I oppstillinger etter kommuneregnskapets føringsmåte er det tilsvarende begrep "underskudd før lån og avsetning".

4 Sammenhengen mellom nasjonalregnskapets artsinndeling og kostraarter

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. De funksjonene som er definert som kommuneforvaltningens forretningsdrift ifølge nasjonalregnskapets gruppering holdes utenfor. Summering over alle andre funksjoner i kostra vil generelt kunne frembringe følgende nasjonalregnskapsarter:

Lønnskostnader Artene 010 - 099 i kostra, fratrukket sykelønnsrefusjoner (710).

Produktinnsats Kostraartene 100 - 270, minus artene 200 (inventar og utstyr) og 209 (medisinsk utstyr) som i nasjonalregnskapets gruppering defineres som investeringer. I tillegg trekkes art 690 (fordelte utgiftene) fra. Enkelte av artene i 200-serien behandles som investeringer dersom de stammer fra investeringsregnskapet (kontoklasse 0).

Gebyrer Summering av artene 600 - 650 i kostra. Salg av driftsmidler (art 660) behandles i nasjonalregnskapet som salg av realkapital.

Renteinntekter/
formuesinntekter Art 900 (renter) + art 905 (utbytte og eieruttak).

Andre nasjonalregnskapsarter vil være litt 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. Dette gjelder særlig skillet mellom produktinnsats og bruttoinvesteringer.

5 Enkelte avledede begreper

I tabeller og kommentarer som bygger på nasjonalregnskapets grupperinger blir det ofte brukt en del begreper som er avledet fra de som er ført opp under punkt 4. De viktigste av disse er:

a) Konsum i kommuneforvaltningen	= Lønnskostnader + Produktinnsats + Kapitalslit + Produktkjøp til husholdninger - Gebyrer + Driftsresultat i VAR-sektoren (funksjonene 340 - 357)
---	---

b) Bruttoprodukt	= Lønnskostnader + Kapitalslit + Driftsresultat i VAR-sektoren
-------------------------	--

Kapitalslitet fremkommer ikke direkte i kommuneregnskapet, men er beregnet ut fra størrelsen på verdien av den oppsamlede realkapital i kommuneforvaltningen.

c) Nettoinvesteringer	= Bruttoinvesteringer - Kapitalslit
------------------------------	--

Vedlegg 6

Prisindekser for kommunesektorens kjøp av varer og tjenester

Tabell 6.1 Nasjonale prisindekser for produktinnsats, bruttoinvestering i fast realkapital. Veid samlet prisendring (TBU's indikator)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³⁾	2001 ⁴⁾	2002	2003	2004	2005 ⁵⁾
Prosentvis prisendring fra året før:																	
Veid samlet prisendring (deflator)	3,8	2,4	3,6	2,0	0,8	2,3	2,9	3,7	3,1	5,4	3,5	4,6	6,2	4,2	3,6	3,1	3,2
Lønnskostnader pr. årsverk utenom tiltak ¹⁾	5,4	3,6	5,2	3,7	0,7	2,6	3,4	4,9	3,7	7,2	4,8	4,7	8,0	6,0	4,4	3,7	4,0
Lønn pr. årsverk utenom tiltak	5,4	4,5	4,7	3,6	2,7	2,2	2,9	4,5	3,7	5,9	5,0	4,4	4,5				
Sosiale utgifter, vekstbidrag ²⁾	0,0	-0,9	0,5	0,1	-2,0	0,4	0,6	0,4	0,0	1,2	-0,1	0,3	2,8				
Produktinnsats	3,1	1,8	1,4	-0,4	1,6	1,8	1,9	2,5	2,9	2,4	1,3	4,5	2,9	0,6	2,3	1,3	1,4
Bruttoinvestering	-1,3	-1,8	-0,5	-1,7	-1,1	1,1	2,1	-1,2	0,1	2,4	0,9	3,9	2,6	1,2	2,0	3,3	2,0
Kommunalt konsum, prisendr. fra året før	4,1	2,7	2,9	1,6	1,2	2,1	3,6	3,3	3,4	5,4	3,6	5,2	6,8	4,8	4,7	2,3	2,3

1) Når det forekommer arbeidsstidsforkortelser må det korrigeres for endring i normalarbeidstid pr. full uke.

2) Vekstbidrag utover årslønnsveksten fra endrede satser for arbeidsiveravgift og kommunale pensjonspremier.

3) Deflatoren for 2000 er påvirket av økt feriestats pga. utvidet ferie fra 2001.

4) Deflatoren for 2001 er påvirket av utvidet ferie, ny arbeidsstidsavtale for lærere og økte kommunale pensjonspremier

5) Deflatoren for 2005 er eksklusive virkningen av en økning i momssatsene fra 1. januar 2005 med 1 prosentpoeng, som ansås å trekke opp prisene på varekjøp med ½ prosentpoeng i 2005

Vedlegg 7

Skattesatser for kommuner og fylkeskommuner

Tabell 7.1 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra personlige skattytere ¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ²⁾	2003	2004	2005 ³⁾
Kommuner	13,50	13,50	13,00	12,25	11,75	11,50	10,75	11,50	11,20	12,20	12,40	13,00	13,20	13,20
Fylkeskomm.	7,50	7,50	7,25	7,00	7,00	6,75	6,25	6,60	6,45	6,90	1,90	3,24	2,60	3,00
Kommuneforv.	21,00	21,00	20,25	19,25	18,75	18,25	17,00	18,10	17,65	19,10	14,30	16,24	15,80	16,20
Fellesskatt	7,00	7,00	7,75	8,75	9,25	9,75	11,00	9,90	10,35	8,90	13,70	11,76	12,20	11,80
Alminnelig innt.	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

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) Vedtatt av Stortinget november 2004

Tabell 7.2 Maksimalskattøren på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige skattytere ¹⁾

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998 ²⁾
Kommuner	7,00	7,00	5,50	5,50	4,75	4,25	0,00
Fylkeskommuner	4,00	4,00	4,00	2,75	2,50	2,50	0,00
Kommuneforvaltning	11,00	11,00	9,50	8,25	7,25	6,75	0,00
Fellesskatt	17,00	17,00	18,50	19,75	20,75	21,25	28,00
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00	28,00

1) Tidsangivelsen for etterskuddskatter gjelder inntektsår. Innbetalingen av etterskuddsskatt foretas året etter inntektsåret

2) Kommunal/fylkeskommunal etterskuddsskatt ble omgjort til statlig skatt fra inntektsåret 1998 med budsjettvirkning i 1999.

Tabell 7.3 Skattøren for etterskuddspliktige skattytere (selskapskatt)

	2004	2005	Endring
Fellesskatt til staten	28,00	23,75	-4,25
Det felleskommunale skattefondet ¹⁾	-	4,25	4,25
Alminnelig inntekt	28,00	28,00	0,00

1) Fra 2005 tilfaller en andel av selskapskatten kommunene. Kommunene tilføres midlene via rammeoverføringene i 2005 og 2006. I 2007 vil kommunene bli tilført en andel av selskapskatten via skattefondsmodelen (basert på innbetalt skatt i 2005). Det er opprettet en ny felles kommunal skattekreditor – det felleskommunale skattefondet. Satsen for det felleskommunale skattefondet er 4,25 prosent for inntektsåret 2005.

(vedtatt i Stortinget november 2004).

Vedlegg 8

Utviklingen i frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsvekst, 1990-2004

Tabell 8.1: Utvikling i kommunesektorens frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, 1990-2004, på indeksert form (1990=100). Løpende og faste priser 2004-nivå.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Frie inntekter, løpende priser	100	104,7	109,0	111,0	115,8	117,5	122,6	129,8	135,3	140,2	147,8	158,1	162,6	167,6	178,2
2. Frie inntekter, faste priser	100	101,0	103,1	104,2	106,3	104,8	105,5	108,3	107,1	107,2	108,1	108,8	107,4	106,9	110,2
3. Frie inntekter, faste priser, korr. befolkningsvekst	100	100,7	102,1	102,6	104,0	102,0	102,1	104,4	102,6	102,1	102,1	102,3	100,5	99,4	101,3

Tabell 8.2: Utvikling i kommunene ekskl. Oslos frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, 1990-2004, på indeksert form (1990=100). Løpende og faste priser 2004-nivå.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Frie inntekter, løpende priser	100	104,8	109,2	110,0	114,6	115,8	120,7	127,8	132,6	139,5	146,1	157,5	161,7	166,9	176,5
2. Frie inntekter, faste priser	100	101,2	103,4	103,3	105,1	103,3	103,8	106,6	105,0	106,7	106,8	108,4	106,8	106,4	109,2
3. Frie inntekter, faste priser, korr. befolkningsvekst	100	100,8	102,5	101,9	103,2	100,9	100,9	103,2	101,1	102,1	101,5	102,5	100,5	99,5	101,1

Tabell 8.3: Utvikling i fylkeskommunene ekskl. Oslos frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, 1990-2004, på indeksert form (1990=100). Løpende og faste priser 2004-nivå.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Frie inntekter, løpende priser	100	105,3	109,2	112,8	114,5	118,6	123,4	129,0	135,1	140,7	148,5	159,5	162,5	162,5	168,1
2. Frie inntekter, faste priser	100	101,6	103,4	105,9	105,1	105,7	106,1	107,6	106,9	107,6	108,5	109,8	107,1	107,2	110,9
3. Frie inntekter, faste priser, korr. befolkningsvekst	100	101,3	102,5	104,5	103,1	103,3	103,2	104,2	103,0	103,0	103,2	103,7	101,0	100,3	102,7

Tabell 8.4: Utvikling i Oslos frie inntekter korrigert for oppgaveendringer, 1990-2004, på indeksert form (1990=100). Løpende og faste priser på 2004-nivå.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Frie inntekter, løpende priser	100	102,9	107,0	111,5	125,6	123,3	130,3	142,0	149,4	142,4	153,4	167,9	164,2	167,2	173,6
2. Frie inntekter, faste priser	100	99,3	101,2	104,7	115,3	109,9	112,0	118,4	118,2	108,9	112,3	115,7	108,5	106,7	107,5
3. Frie inntekter, faste priser, korr. Befolkningsvekst	100	98,6	99,3	101,4	110,6	104,2	105,1	109,7	108,5	99,2	101,4	104,0	97,1	94,6	93,0

Vedlegg 9

Kommunenes inntekter fra konsesjonskraft og eiendomsskatt 1996-2003

Tabell 9.1: Antall kommuner i hver gruppe når kommunene er gruppert etter nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter målt i prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt på inntekt og formue

	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*	2002*	2003*
>100 prosent	9	13	14	14	11	6	6	7
50-100 prosent	13	10	13	14	11	16	13	15
25-50 prosent	28	23	28	31	30	21	21	23
10-25 prosent	50	47	51	54	53	45	46	54
5-10 prosent	47	58	49	56	49	66	68	68
0-5 prosent	108	95	98	83	92	106	119	109
0 prosent	179	188	181	182	188	174	160	157
Total**)	434	434	434	434	434	434	433	433

*) Grupperingen er gjort i forhold til bruttoinntekter.

***) Utenom Oslo

Tabell 9.2: Gjennomsnittlig kommunestørrelse når kommunene er gruppert etter nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter målt i prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt på inntekt og formue

	1996	1997	1998	1999	2000*	2001*	2002*	2003*
>100 prosent	2 097	1 623	1 569	1 868	1 713	1 453	1 467	1 518
50-100 prosent	2 149	2 739	3 805	3 305	3 643	3 126	2 552	2 615
25-50 prosent	3 532	4 012	3 957	3 743	3 925	4 492	4 220	3 853
10-25 prosent	6 794	5 737	6 186	8 252	13 080	5 353	4 973	5 315
5-10 prosent	24 868	21 812	23 706	20 948	16 695	19 769	19 288	20 054
0-5 prosent	7 285	7 822	7 130	6 620	7 636	8 068	7 704	7 819
0 prosent	8 047	7 869	8 618	8 714	8 408	8 280	8 898	8 876
Total**)	8 943	8 981	9 027	9 084	9 150	9 204	9 264	9 318

*) Grupperingen er gjort i forhold til bruttoinntekter.

***) Utenom Oslo

Tabell 9.3: Kommunenes inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i 2003 rangert etter kommunenes nivå på disse skattene målt i andel av landsgjennomsnittet for ordinær skatt på inntekt og formue

Tabell 9.3.1: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger over 100 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
1232 Eidfjord	915	40 861	23 122	6 247	70 231	11 750	81 980
0941 Bykle	848	60 570	24 098	4 887	89 554	0	89 554
1259 Øygarden	3875	13 486	22 820	0	36 307	12 043	48 349
1252 Modalen	346	48 130	22 107	0	70 237	20 341	90 578
1421 Aurland	1781	38 424	13 476	4 522	56 422	7 934	64 356
1129 Forsand	1076	30 237	15 895	0	46 132	13 708	59 840
1046 Sirdal	1786	40 496	15 689	0	56 185	7 758	63 943

Tabell 9.3.2: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger mellom 50 og 100 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
1026 Åseral	906	29 821	11 350	3 017	44 188	16 316	60 503
1665 Tydal	907	9 933	11 622	1 793	23 347	25 262	48 610
1740 Namsskogan	966	22 817	8 729	3 907	35 452	20 061	55 513
0633 Nore og Uvdal	2703	22 474	6 619	4 680	33 772	16 423	50 195
1134 Suldal	3923	25 971	10 745	129	36 845	10 418	47 263
0833 Tokke	2454	22 605	7 585	3 066	33 255	10 711	43 967
0940 Valle	1422	23 958	9 181	1 328	34 466	14 010	48 476
1146 Tysvær	9092	13 808	9 334	0	23 142	10 501	33 643
1422 Lærdal	2180	20 520	4 453	4 602	29 575	11 131	40 706
1739 Røyrvik	547	19 431	4 742	4 082	28 256	31 112	59 367
1845 Sørfold	2228	18 485	7 610	990	27 085	15 161	42 246
1569 Aure	2671	13 625	8 408	0	22 033	16 849	38 882
1417 Vik	2901	19 761	2 690	5 677	28 128	14 040	42 168
0620 Hol	4582	24 182	3 949	4 022	32 152	7 527	39 679
1266 Masfjorden	1738	19 730	4 883	2 930	27 544	16 886	44 429

Tabell 9.3.3: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger mellom 25 og 50 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0834 Vinje	3812	23 508	6 566	1 085	31 159	10 748	41 907
1563 Sunndal	7405	18 769	6 397	675	25 841	7 252	33 094
1145 Bokn	765	15 412	6 661	0	22 073	20 369	42 442
0826 Tinn	6354	21 891	5 677	793	28 360	9 025	37 385
1133 Hjelmeland	2708	22 907	3 715	2 749	29 370	12 197	41 567
1922 Bardu	3841	18 583	2 713	3 595	24 891	8 833	33 725
1424 Årdal	5661	22 024	5 945	0	27 969	8 623	36 592
1228 Odda	7513	21 098	4 289	1 601	26 987	8 519	35 507
1438 Bremanger	4077	17 240	3 186	2 368	22 794	13 493	36 287
1135 Sauda	4915	16 594	2 802	2 693	22 089	9 907	31 996
0831 Fyresdal	1310	17 524	3 514	1 927	22 964	17 779	40 743
1832 Hemnes	4551	18 510	5 318	0	23 829	11 019	34 848
1426 Luster	4926	20 827	5 305	0	26 132	10 923	37 055
1416 Høyanger	4579	19 306	3 398	1 726	24 430	10 657	35 087
1418 Balestrand	1505	14 979	1 514	3 462	19 955	22 732	42 688
0632 Rollag	1480	17 083	1 879	3 095	22 057	23 145	45 202
1839 Beiarn	1221	15 458	3 568	1 099	20 124	22 628	42 753
1837 Meløy	6845	16 691	2 841	1 686	21 218	12 270	33 488
1251 Vaksdal	4151	16 953	3 156	1 186	21 295	13 102	34 397
1037 Kvinesdal	5578	17 951	4 134	96	22 181	9 552	31 733
1939 Storfjord	1879	14 625	1 823	2 207	18 655	17 507	36 161
0545 Vang	1636	17 899	1 819	2 173	21 891	17 770	39 661
1524 Norddal	1899	25 459	0	3 855	29 314	19 982	49 295

Tabell 9.3.4: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger mellom 10 og 25 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraftinntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
1850 Tysfjord	2241	14 246	3 643	154	18 043	23 670	41 714
1943 Kvænangen	1418	13 222	2 044	1 707	16 973	29 584	46 557
1233 Ulvik	1171	25 668	3 623	0	29 291	15 765	45 056
1263 Lindås	12721	15 836	3 596	0	19 432	8 790	28 221
1940 Gaivuotna-Kåfjord	2359	11 271	1 267	2 238	14 776	24 576	39 352
1711 Meråker	2556	14 459	2 339	1 064	17 862	17 045	34 907
0830 Nissedal	1445	17 579	3 184	0	20 763	17 757	38 520
1738 Lierne	1552	13 044	1 370	1 753	16 167	26 560	42 727
1635 Rennebu	2660	15 061	2 042	1 069	18 171	17 127	35 298
0938 Bygland	1296	15 548	2 475	530	18 552	23 570	42 123
1742 Grong	2530	15 061	2 057	940	18 058	17 449	35 507
1849 Hamarøy	1926	15 227	1 780	1 197	18 204	24 108	42 312
0516 Nord-Fron	5890	16 838	2 850	0	19 688	8 408	28 096
1242 Samnanger	2340	16 695	1 798	1 007	19 500	13 072	32 572
0814 Bamble	14170	15 648	2 804	0	18 452	7 357	25 809
1264 Austrheim	2519	18 740	2 797	0	21 537	12 937	34 474
0935 Iveland	1131	15 527	2 470	294	18 291	18 934	37 225
1664 Selbu	3973	14 160	1 397	1 365	16 922	14 488	31 410
0827 Hjartdal	1616	17 959	2 675	12	20 646	18 907	39 553
0514 Lom	2481	13 917	629	2 030	16 576	15 010	31 586
0616 Nes	3499	17 297	2 654	0	19 951	10 755	30 705
1543 Nesset	3244	16 418	1 741	897	19 056	14 542	33 598
1811 Bindal	1822	14 139	2 625	0	16 764	25 116	41 880
1826 Hattfjellidal	1569	12 625	830	1 790	15 246	23 519	38 765
1021 Marnardal	2203	14 258	1 496	1 020	16 774	19 410	36 184
1841 Fauske	9528	14 957	1 512	898	17 367	10 649	28 017
1238 Kvam	8467	15 337	891	1 400	17 628	12 634	30 263
1805 Narvik	18470	15 617	2 287	0	17 905	9 295	27 200
0929 Åmli	1830	15 048	2 076	210	17 333	18 351	35 684
0618 Hemsedal	1873	22 074	2 258	12	24 343	8 578	32 922
1723 Mosvik	895	12 913	689	1 570	15 172	28 520	43 692
0619 Ål	4708	17 938	2 206	9	20 153	9 232	29 385
1824 Vefsn	13456	14 851	1 972	130	16 953	10 768	27 721
1833 Rana	25313	14 838	1 606	496	16 939	9 579	26 518
1265 Fedje	672	14 461	2 083	0	16 545	27 112	43 656
2022 Lebesby	1500	14 319	2 077	0	16 396	32 813	49 209
1838 Gildeskål	2220	13 960	2 063	0	16 023	25 460	41 483
1502 Molde	23955	16 375	2 007	10	18 393	6 779	25 172
0805 Porsgrunn	33204	15 923	2 011	0	17 934	7 978	25 912
1567 Rindal	2115	15 222	1 432	573	17 227	16 191	33 418
0437 Tynset	5423	14 962	1 643	344	16 949	12 923	29 872
1224 Kvinnherad	13157	16 098	1 977	0	18 075	9 932	28 007
1566 Surnadal	6208	14 128	1 300	627	16 055	12 891	28 947
1612 Hemne	4312	13 213	890	968	15 071	11 649	26 720
0127 Skiptvet	3327	14 765	1 707	121	16 593	10 221	26 814
0513 Skjåk	2399	14 800	1 044	780	16 624	16 149	32 773
0438 Alvdal	2422	15 121	1 443	367	16 930	15 507	32 437
1724 Verran	2679	4 641	1 150	602	6 393	27 860	34 253
2011 Guovdageaidnu-Kautokeino	3022	10 524	201	1 545	12 270	23 707	35 977
1842 Skjerstad	1061	11 570	923	717	13 210	34 829	48 040
0519 Sør-Fron	3335	15 041	1 605	0	16 646	12 352	28 999
0828 Seljord	2921	15 940	1 150	452	17 542	12 111	29 652
0515 Vågå	3801	13 237	1 017	553	14 806	13 492	28 299
0429 Åmot	4389	14 845	1 427	127	16 399	12 551	28 950

9.3.5: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger mellom 5 og 10 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraftinntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0105 Sarpsborg	49044	14 533	1 532	0	16 065	8 634	24 699
1420 Sogndal	6680	15 263	1 327	199	16 789	7 898	24 687
1001 Kristiansand	74590	15 840	1 517	0	17 357	7 209	24 566
0124 Askim	13876	16 799	1 400	111	18 311	5 988	24 299
0101 Halden	27438	14 113	1 461	1	15 574	10 063	25 638
0617 Gol	4379	18 115	1 412	32	19 559	10 008	29 567
1149 Karmøy	37199	14 410	1 438	0	15 847	8 991	24 839
1825 Grane	1542	13 944	1 014	392	15 350	22 914	38 264
1144 Kvitsøy	519	14 971	1 391	0	16 362	26 410	42 773
1432 Førde	10906	15 896	1 321	59	17 277	6 229	23 506
1201 Bergen	235423	17 385	1 356	0	18 741	5 652	24 393
1836 Rødøy	1462	11 340	1 030	305	12 675	33 864	46 539
0542 Nord-Aurdal	6567	16 319	1 326	0	17 646	14 616	32 261
1617 Hitra	4048	12 735	1 307	0	14 042	19 432	33 474
0919 Froland	4708	14 083	1 188	101	15 373	10 640	26 013
1014 Vennessia	12346	13 075	993	295	14 363	10 377	24 740
0807 Notodden	12402	15 591	1 276	9	16 876	10 535	27 410
0615 Flå	1049	15 313	1 282	0	16 595	21 138	37 733
0538 Nordre Land	6878	14 020	1 276	0	15 295	11 881	27 176
0819 Nome	6579	15 309	1 049	221	16 579	12 102	28 681
1151 Utsira	224	17 496	1 259	0	18 754	53 679	72 433
1719 Levanger	17700	13 767	1 238	0	15 005	9 895	24 900
1503 Kristiansund	17112	15 180	1 215	0	16 396	9 341	25 737
1235 Voss	13821	15 942	1 198	0	17 139	10 270	27 410
1573 Smøla	2266	14 394	1 167	0	15 561	17 943	33 504
1227 Jondal	1071	16 733	1 163	0	17 896	22 812	40 709
1929 Berg	1042	12 646	788	360	13 794	32 412	46 205
2012 Alta	17359	13 578	1 127	0	14 705	19 500	34 204
1539 Rauma	7312	14 812	1 117	0	15 929	12 686	28 615
0815 Kragerø	10559	14 138	953	138	15 228	11 919	27 147
1004 Flekkefjord	8871	15 653	1 028	59	16 740	10 723	27 462
0540 Sør-Aurdal	3326	14 567	1 085	0	15 652	16 493	32 146
0904 Grimstad	18549	14 738	1 016	67	15 820	7 952	23 772
0403 Hamar	27120	16 419	1 082	0	17 501	7 149	24 650
1411 Gulen	2450	13 761	959	84	14 804	27 513	42 317
1924 Målselv	6845	16 247	704	333	17 283	11 271	28 555
1640 Røros	5599	14 408	1 008	0	15 415	12 671	28 086
0521 Øyer	4891	15 699	996	0	16 695	9 318	26 013
1211 Etne	3960	15 516	647	348	16 510	15 078	31 588
0123 Spydeberg	4672	17 147	722	262	18 132	7 968	26 100
0623 Modum	12611	15 934	982	0	16 915	8 493	25 408
1902 Tromsø	61182	16 314	975	0	17 290	6 641	23 930
0106 Fredrikstad	69288	14 898	973	0	15 871	8 221	24 092
0104 Moss	27534	15 454	965	2	16 421	6 799	23 220
1111 Sokndal	3294	14 702	791	169	15 662	13 142	28 804
0806 Skien	50272	15 407	951	0	16 358	7 926	24 284
0604 Kongsberg	22908	19 468	949	0	20 417	4 725	25 142
0501 Lillehammer	24946	16 561	942	0	17 503	10 199	27 701
1548 Fræna	8937	13 781	941	0	14 722	11 712	26 433
1103 Stavanger	111007	19 543	921	19	20 483	7 359	27 842
2030 Sør-Varanger	9547	14 970	940	0	15 909	16 228	32 138
1601 Trondheim	152699	16 657	930	0	17 587	5 236	22 823
1419 Leikanger	2193	15 771	916	0	16 686	11 294	27 980
1231 Ullensvang	3539	15 400	346	536	16 282	15 434	31 716
1648 Midtre Gauldal	5824	12 242	150	726	13 118	15 412	28 530

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
1870 Sortland	9476	12 674	834	31	13 539	14 251	27 790
0631 Flesberg	2523	16 957	722	140	17 818	11 673	29 492
1127 Randaberg	8998	17 404	853	0	18 257	9 229	27 487
0543 Vestre Slidre	2282	15 897	846	0	16 743	13 320	30 064
1241 Fusa	3751	15 825	669	177	16 670	14 973	31 644
1662 Klæbu	5188	14 509	645	189	15 344	8 811	24 155
1244 Austevoll	4439	17 954	377	435	18 766	11 766	30 532
0502 Gjøvik	27349	14 847	750	54	15 652	8 408	24 060
1901 Harstad	23161	15 084	803	0	15 887	9 678	25 565
1431 Jølster	2974	14 081	510	288	14 879	16 500	31 380
1933 Balsfjord	5638	11 909	793	0	12 702	18 112	30 814
1813 Brønnøy	7519	12 331	752	22	13 105	15 957	29 062
0432 Rendalen	2193	17 705	0	774	18 478	19 962	38 440

Tabell 9.3.6: Kommuner med samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter pr. innbygger mellom 0 og 5 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr. innbygger eksklusiv Oslo

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0428 Trysil	7025	14 666	671	97	15 434	13 850	29 285
0821 Bø	5220	14 428	763	0	15 190	10 056	25 246
0439 Folldal	1764	13 099	481	262	13 842	19 523	33 366
1401 Flora	11392	14 934	733	0	15 666	9 276	24 943
2004 Hammerfest	9076	16 272	728	0	17 000	13 652	30 652
1721 Verdal	13697	12 720	727	0	13 447	11 742	25 189
0605 Ringerike	28055	16 490	722	0	17 212	7 512	24 723
0426 Våler	3964	14 140	624	97	14 861	14 261	29 122
1804 Bodø	42186	16 865	718	0	17 583	5 433	23 015
1653 Melhus	13579	13 750	324	394	14 468	9 648	24 115
0529 Vestre Toten	12627	15 150	716	0	15 866	9 201	25 066
1840 Saltdal	4834	13 611	405	303	14 319	17 331	31 651
1942 Nordreisa	4726	11 856	707	0	12 563	24 153	36 716
0811 Siljan	2343	15 192	697	0	15 888	12 811	28 700
1820 Alstahaug	7445	13 478	694	2	14 174	13 020	27 194
1866 Hadsel	8051	12 789	665	0	13 455	14 883	28 338
1702 Steinkjer	20417	13 319	651	0	13 970	11 053	25 023
0829 Kviteseid	2647	14 148	645	0	14 793	16 774	31 567
1634 Oppdal	6441	14 483	643	0	15 126	10 304	25 430
1865 Vågan	9036	12 841	558	0	13 399	14 306	27 704
1703 Namsos	12380	13 629	553	0	14 182	11 820	26 002
0402 Kongsvinger	17348	14 960	525	27	15 511	8 451	23 962
0822 Sauherad	4363	12 916	540	0	13 456	14 495	27 951
0427 Elverum	18638	15 319	536	0	15 855	8 315	24 170
0520 Ringebu	4644	14 748	531	5	15 283	13 935	29 219
1101 Eigersund	13350	15 984	510	24	16 518	7 961	24 479
1504 Ålesund	39695	16 332	498	0	16 830	6 014	22 845
2002 Vardø	2496	13 113	495	0	13 608	24 892	38 500
1744 Overhalla	3606	12 736	410	81	13 227	14 755	27 982
1750 Vikna	3958	12 278	480	0	12 757	15 536	28 293
1122 Gjesdal	9137	15 807	463	0	16 270	7 473	23 743
1636 Meldal	3994	13 335	335	103	13 772	15 419	29 191
0937 Evje og Hornnes	3327	14 597	416	15	15 027	10 640	25 668
2019 Nordkapp	3497	13 285	420	0	13 705	20 602	34 307
0817 Drangedal	4184	12 930	366	53	13 350	15 556	28 906
1027 Audnedal	1562	13 395	135	269	13 799	18 415	32 214
0906 Arendal	39502	15 364	388	5	15 757	7 837	23 595

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraft- inntekt	Sum skatt	Ramme- tilskudd	Sum inntekter
0517 Sel	6102	12 621	344	44	13 009	13 613	26 622
1854 Ballangen	2680	12 171	380	0	12 551	21 174	33 725
1130 Strand	10298	14 390	378	0	14 767	10 003	24 771
1751 Nærøy	5269	11 566	365	4	11 934	17 363	29 297
0901 Risør	6988	13 254	366	0	13 620	14 176	27 795
0511 Dovre	2883	13 578	342	0	13 920	14 631	28 551
1253 Osterøy	7140	14 367	328	0	14 695	11 681	26 376
0226 Sørumsund	12571	17 778	187	133	18 099	4 932	23 031
1941 Skjervøy	3021	11 493	311	0	11 804	20 038	31 842
0436 Tolga	1796	11 334	278	28	11 640	21 904	33 543
1256 Meland	5704	15 023	302	0	15 324	9 363	24 687
0419 Sør-Odal	7538	14 539	302	0	14 840	10 715	25 555
1931 Lenvik	11049	12 748	283	0	13 031	14 910	27 941
0512 Lesja	2219	14 295	281	0	14 576	17 875	32 451
1860 Vestvågøy	10751	12 258	272	0	12 530	15 205	27 735
1519 Volda	8335	14 352	0	271	14 623	11 041	25 664
1630 Åfjord	3336	12 401	0	270	12 671	18 547	31 219
1112 Lund	3097	14 086	0	252	14 338	12 689	27 028
1743 Høylandet	1275	11 841	250	0	12 091	27 464	39 555
1003 Farsund	9578	14 743	249	0	14 992	9 115	24 108
1413 Hyllestad	1537	13 699	0	249	13 948	21 681	35 629
1433 Naustdal	2731	13 327	246	0	13 574	15 803	29 377
0544 Øystre Slidre	3089	16 258	201	43	16 501	12 783	29 285
1620 Frøya	4146	12 125	239	0	12 363	16 125	28 488
1520 Ørsta	10269	13 880	0	227	14 106	10 496	24 602
1554 Averøy	5462	13 662	226	0	13 888	12 776	26 664
1159 Ølen	3354	15 129	220	0	15 349	15 136	30 485
1736 Snåsa	2312	13 002	0	220	13 221	19 241	32 463
1919 Gratangen	1302	11 011	214	0	11 225	33 182	44 407
1114 Bjerkreim	2480	14 402	199	9	14 610	14 925	29 535
0622 Krødsherad	2213	15 762	198	0	15 960	14 945	30 905
0702 Holmestrand	9486	15 203	184	0	15 387	8 749	24 137
1557 Gjemnes	2657	13 457	125	59	13 641	16 769	30 410
1525 Stranda	4705	15 660	0	181	15 842	10 936	26 777
1154 Vindafjord	4776	15 911	177	0	16 088	10 673	26 761
1511 Vanylven	3820	14 038	0	174	14 213	14 172	28 384
1913 Skånland	3040	13 000	77	91	13 169	20 541	33 711
0233 Nittedal	19300	18 917	157	0	19 075	2 944	22 019
1928 Torsken	1119	10 569	157	0	10 727	35 107	45 834
1571 Halså	1756	13 402	0	157	13 559	19 859	33 419
0434 Engerdal	1512	11 871	126	29	12 026	23 871	35 897
1246 Fjell	19294	15 249	151	0	15 401	6 520	21 921
1260 Radøy	4649	13 793	122	0	13 914	14 049	27 963
1718 Leksvik	3510	12 800	0	121	12 921	16 592	29 513
0418 Nord-Odal	5050	13 188	113	0	13 302	16 695	29 997
0541 Etnedal	1427	13 275	112	0	13 388	23 720	37 108
1822 Leirfjord	2214	10 352	112	0	10 464	23 347	33 811
0441 Os	2134	12 147	108	0	12 255	19 658	31 913
1121 Time	13909	16 032	0	107	16 139	5 827	21 966
1514 Sande	2599	14 196	0	92	14 287	19 084	33 372
0423 Grue	5395	13 746	0	85	13 831	15 847	29 678
0926 Lillesand	8982	15 460	84	0	15 544	8 158	23 701
1848 Steigen	2875	12 166	73	0	12 239	23 297	35 537
2017 Kvalsund	1097	13 042	65	0	13 107	35 460	48 567
2027 Unjarga- Nesseby	929	13 318	0	65	13 382	41 893	55 276
1445 Gloppen	5739	14 459	0	64	14 522	13 831	28 354

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendomsskatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0236 Nes	17765	15 341	0	62	15 403	7 518	22 922
1029 Lindesnes	4468	13 204	0	54	13 258	13 766	27 025
0119 Marker	3408	14 353	46	0	14 400	13 222	27 621
0122 Trøgstad	4991	15 403	0	44	15 447	10 182	25 629
0216 Nesodden	15943	16 836	35	0	16 871	4 743	21 614
1528 Sykkylven	7424	15 218	0	33	15 251	8 237	23 488
0624 Øvre Eiker	15337	15 604	0	29	15 634	8 185	23 819
1034 Hægebostad	1622	13 725	0	19	13 744	18 177	31 921
0125 Eidsberg	9968	15 217	0	16	15 233	9 242	24 475
2018 Måsøy	1425	14 105	12	0	14 117	31 651	45 768
1002 Mandal	13662	14 096	0	10	14 106	10 024	24 130
1714 Stjørdal	18940	14 399	0	9	14 408	8 673	23 081
0711 Svelvik	6436	14 708	0	4	14 712	8 881	23 593
0532 Jevnaker	6299	14 371	0	4	14 375	10 550	24 925
0136 Rygge	13775	16 055	0	3	16 058	6 215	22 273
0237 Eidsvoll	18083	15 568	0	1	15 569	7 793	23 361

Tabell 9.3.7: Kommuner uten inntekter fra eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0111 Hvaler	3617	16 447	0	0	16 447	8 775	25 222
0118 Aremark	1458	13 264	0	0	13 264	19 688	32 952
0121 Rømskog	658	14 453	0	0	14 453	26 830	41 283
0128 Rakkestad	7217	15 021	0	0	15 021	11 087	26 108
0135 Råde	6380	15 944	0	0	15 944	9 003	24 947
0137 Våler	4002	15 740	0	0	15 740	9 660	25 400
0138 Hobøl	4469	15 840	0	0	15 840	8 266	24 106
0211 Vestby	12724	16 837	0	0	16 837	4 425	21 262
0213 Ski	26155	18 834	0	0	18 834	3 264	22 098
0214 Ås	14227	17 638	0	0	17 638	5 031	22 669
0215 Frogn	13116	19 187	0	0	19 187	4 140	23 327
0217 Oppegård	23243	20 580	0	0	20 580	2 800	23 380
0219 Bærum	102529	24 152	0	0	24 152	3 199	27 350
0220 Asker	50290	22 677	0	0	22 677	3 019	25 696
0221 Aurskog-Høland	13067	14 407	0	0	14 407	9 073	23 480
0227 Fet	9361	17 855	0	0	17 855	3 767	21 622
0228 Rælingen	14679	17 700	0	0	17 700	2 920	20 621
0229 Enebakk	9111	16 003	0	0	16 003	5 761	21 764
0230 Lørenskog	30220	19 913	0	0	19 913	1 988	21 901
0231 Skedsmo	40676	19 036	0	0	19 036	2 899	21 935
0234 Gjerdrum	4877	18 170	0	0	18 170	5 331	23 502
0235 Ullensaker	22931	17 971	0	0	17 971	4 432	22 403
0239 Hurdal	2664	14 305	0	0	14 305	13 703	28 008
0412 Ringsaker	31830	13 697	0	0	13 697	10 152	23 849
0415 Løten	7317	13 084	0	0	13 084	10 929	24 014
0417 Stange	18137	13 920	0	0	13 920	9 051	22 972
0420 Eidskog	6421	12 836	0	0	12 836	14 376	27 212
0425 Åsnes	7977	13 634	0	0	13 634	14 971	28 604
0430 Stor-Elvdal	2888	13 572	0	0	13 572	19 165	32 738
0522 Gausdal	6189	14 091	0	0	14 091	11 267	25 358
0528 Østre Toten	14649	13 514	0	0	13 514	11 302	24 816
0533 Lunner	8461	15 108	0	0	15 108	8 069	23 177
0534 Gran	13085	14 308	0	0	14 308	11 062	25 370
0536 Søndre Land	6127	12 441	0	0	12 441	14 041	26 482
0602 Drammen	56444	16 991	0	0	16 991	5 907	22 898

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
0612 Hole	5100	21 653	0	0	21 653	5 820	27 474
0621 Sigdal	3569	18 013	0	0	18 013	10 286	28 299
0625 Nedre Eiker	21044	14 925	0	0	14 925	7 579	22 504
0626 Lier	21638	18 008	0	0	18 008	4 931	22 939
0627 Røyken	16941	17 555	0	0	17 555	3 874	21 429
0628 Hurum	8715	15 545	0	0	15 545	8 031	23 576
0701 Horten	24557	15 623	0	0	15 623	7 933	23 556
0704 Tønsberg	35656	17 412	0	0	17 412	6 298	23 709
0706 Sandefjord	40696	15 631	0	0	15 631	7 882	23 513
0709 Larvik	40877	15 195	0	0	15 195	8 719	23 914
0713 Sande	7554	15 288	0	0	15 288	9 362	24 650
0714 Hof	3040	14 195	0	0	14 195	12 576	26 772
0716 Re (fra 2002, Våle til 2001)	8111	14 748	0	0	14 748	10 805	25 552
0719 Andebu	4899	14 215	0	0	14 215	10 922	25 137
0720 Stokke	9985	15 316	0	0	15 316	7 117	22 433
0722 Nøtterøy	19927	16 781	0	0	16 781	6 654	23 435
0723 Tjøme	4541	16 356	0	0	16 356	7 954	24 309
0728 Lardal	2406	13 936	0	0	13 936	13 927	27 863
0911 Gjerstad	2511	12 059	0	0	12 059	18 640	30 699
0912 Vegårshei	1840	12 149	0	0	12 149	19 413	31 561
0914 Tvedestrand	5918	14 175	0	0	14 175	11 798	25 973
0928 Birkenes	4343	13 791	0	0	13 791	12 570	26 361
1017 Songdalen	5517	12 722	0	0	12 722	11 437	24 159
1018 Søgne	9367	14 777	0	0	14 777	10 506	25 283
1032 Lyngdal	7163	14 143	0	0	14 143	10 366	24 509
1102 Sandnes	55729	17 255	0	0	17 255	4 500	21 755
1106 Haugesund	31013	16 857	0	0	16 857	8 239	25 095
1119 Hå	14417	15 411	0	0	15 411	7 176	22 587
1120 Klepp	14135	16 324	0	0	16 324	7 223	23 546
1124 Sola	19538	19 215	0	0	19 215	3 813	23 028
1141 Finnøy	2806	14 048	0	0	14 048	18 757	32 805
1142 Rennesøy	3261	15 424	0	0	15 424	11 274	26 698
1216 Sveio	4666	13 164	0	0	13 164	15 008	28 172
1219 Bømlo	10867	14 075	0	0	14 075	11 071	25 146
1221 Stord	16310	15 109	0	0	15 109	7 317	22 426
1222 Fitjar	2892	14 522	0	0	14 522	12 330	26 852
1223 Tysnes	2821	14 096	0	0	14 096	20 499	34 594
1234 Granvin	1037	13 371	0	0	13 371	26 035	39 406
1243 Os	14328	16 350	0	0	16 350	5 559	21 909
1245 Sund	5345	15 158	0	0	15 158	8 944	24 103
1247 Askøy	21018	14 195	0	0	14 195	7 586	21 781
1412 Solund	904	16 334	0	0	16 334	30 178	46 512
1428 Askvoll	3314	13 127	0	0	13 127	19 215	32 342
1429 Fjaler	2927	13 167	0	0	13 167	18 874	32 041
1430 Gaular	2797	14 059	0	0	14 059	17 317	31 376
1439 Vågsøy	6349	15 183	0	0	15 183	11 236	26 419
1441 Selje	3046	12 780	0	0	12 780	15 507	28 287
1443 Eid	5762	14 610	0	0	14 610	9 842	24 452
1444 Hornindal	1195	13 412	0	0	13 412	21 237	34 649
1449 Stryn	6768	14 418	0	0	14 418	11 441	25 859
1515 Herøy	8355	16 175	0	0	16 175	7 701	23 876
1516 Ulstein	6721	16 783	0	0	16 783	7 455	24 238
1517 Hareid	4730	13 706	0	0	13 706	11 044	24 749
1523 Ørskog	2075	14 525	0	0	14 525	14 033	28 558
1526 Stordal	994	14 616	0	0	14 616	20 816	35 432
1529 Skodje	3590	13 539	0	0	13 539	11 316	24 855

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
1531 Sula	7304	14 071	0	0	14 071	9 812	23 882
1532 Giske	6495	13 494	0	0	13 494	9 385	22 879
1534 Haram	8819	16 053	0	0	16 053	9 118	25 171
1535 Vestnes	6442	13 934	0	0	13 934	11 707	25 641
1545 Midsund	1959	15 101	0	0	15 101	16 746	31 847
1546 Sandøy	1295	17 575	0	0	17 575	17 866	35 441
1547 Aukra	3038	14 307	0	0	14 307	13 227	27 534
1551 Eide	3235	14 118	0	0	14 118	11 853	25 971
1556 Frei	5256	13 593	0	0	13 593	10 784	24 376
1560 Tingvoll	3146	12 490	0	0	12 490	19 755	32 245
1572 Tustna	1009	12 226	0	0	12 226	26 207	38 433
1613 Snillfjord	1029	13 351	0	0	13 351	30 001	43 352
1621 Ørland	5119	14 926	0	0	14 926	9 481	24 407
1622 Agdenes	1808	12 754	0	0	12 754	23 466	36 220
1624 Rissa	6382	13 372	0	0	13 372	14 081	27 454
1627 Bjugn	4655	11 886	0	0	11 886	14 891	26 777
1632 Roan	1089	11 832	0	0	11 832	31 614	43 446
1633 Osen	1097	12 765	0	0	12 765	27 713	40 478
1638 Orkdal	10388	14 240	0	0	14 240	13 273	27 513
1644 Holtålen	2177	12 623	0	0	12 623	20 251	32 875
1657 Skaun	6003	13 071	0	0	13 071	11 106	24 177
1663 Malvik	11735	14 816	0	0	14 816	7 089	21 904
1717 Frosta	2474	12 210	0	0	12 210	17 706	29 916
1725 Namdalseid	1799	11 072	0	0	11 072	25 969	37 042
1729 Inderøy	5870	12 694	0	0	12 694	13 282	25 977
1748 Fosnes	762	10 503	0	0	10 503	36 585	47 088
1749 Flatanger	1244	12 158	0	0	12 158	29 438	41 596
1755 Leka	672	10 805	0	0	10 805	33 616	44 421
1812 Sømna	2100	11 166	0	0	11 166	22 892	34 059
1815 Vega	1391	11 533	0	0	11 533	27 577	39 111
1816 Vevelstad	538	11 500	0	0	11 500	40 855	52 355
1818 Herøy	1793	11 199	0	0	11 199	25 465	36 664
1827 Dønna	1541	11 330	0	0	11 330	27 445	38 775
1828 Nesna	1838	12 092	0	0	12 092	23 357	35 449
1834 Lurøy	2016	11 974	0	0	11 974	29 724	41 698
1835 Træna	464	13 808	0	0	13 808	41 731	55 539
1851 Lødingen	2382	13 769	0	0	13 769	18 944	32 713
1852 Tjeldsund	1444	13 841	0	0	13 841	24 610	38 451
1853 Evenes	1494	12 910	0	0	12 910	23 980	36 890
1856 Røst	641	14 465	0	0	14 465	32 066	46 530
1857 Værøy	769	13 274	0	0	13 274	29 442	42 717
1859 Flakstad	1527	13 536	0	0	13 536	25 935	39 472
1867 Bø	3100	10 150	0	0	10 150	23 294	33 445
1868 Øksnes	4665	12 130	0	0	12 130	16 975	29 105
1871 Andøy	5477	12 451	0	0	12 451	16 601	29 053
1874 Moskenes	1248	13 889	0	0	13 889	23 381	37 270
1911 Kvæfjord	3102	12 325	0	0	12 325	23 659	35 983
1915 Bjarkøy	533	11 929	0	0	11 929	45 996	57 925
1917 Ibestad	1689	12 356	0	0	12 356	30 324	42 680
1920 Lavangen	1069	11 266	0	0	11 266	33 622	44 888
1923 Salangen	2260	12 734	0	0	12 734	22 499	35 233
1925 Sørreisa	3312	13 670	0	0	13 670	16 693	30 364
1926 Dyrøy	1317	11 086	0	0	11 086	31 873	42 959
1927 Tranøy	1704	12 294	0	0	12 294	29 688	41 982
1936 Karlsøy	2463	11 694	0	0	11 694	26 410	38 104
1938 Lyngen	3176	11 993	0	0	11 993	20 999	32 992
2003 Vadsø	6122	15 659	0	0	15 659	14 845	30 505

	Folketall	Skatt på inntekt og formue	Eiendoms-skatt	Konsesjonskraft-inntekt	Sum skatt	Ramme-tilskudd	Sum inntekter
2014 Loppa	1329	11 996	0	0	11 996	41 144	53 141
2015 Hasvik	1107	16 787	0	0	16 787	34 724	51 511
2020 Porsanger	4294	13 559	0	0	13 559	19 299	32 858
2021 Karasjohka-Karasjok	2844	11 189	0	0	11 189	25 748	36 937
2023 Gamvik	1205	12 753	0	0	12 753	35 598	48 350
2024 Berlevåg	1193	13 464	0	0	13 464	33 935	47 398
2025 Deatnu/Tana	3068	12 013	0	0	12 013	23 811	35 825
2028 Båtsfjord	2404	14 300	0	0	14 300	22 246	36 546
0238 Nannestad	9751	15 884	0	0	15 884	10 363	26 247

Vedlegg 10

Definisjonskatalog

Aktivitetsutvikling

For å måle utviklingen i den samlede aktiviteten i kommuneforvaltningen bruker utvalget der endringer i sysselsetting målt i timeverk, produktinnsats i faste priser og brutto realinvesteringer i faste priser veies sammen. Som vektor brukes de andelene som lønnskostnader (inkludert pensjonsutgifter), produktinnsats og brutto realinvesteringer utgjør av samlede utgifter for de tre kostnadsartene. Den nevnte indikatoren fanger ikke opp endringer i andre utgiftsarter enn de som er nevnt ovenfor, for eksempel overføringer til private og renteutgifter.

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 driftsresultat

Driftsinntekter fratrukket driftsutgifter eksklusive renter og avdrag. Brutto driftsresultat bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene.

Se gjerne under begrepet "netto driftsresultat" i tillegg.

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).

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. I BNP for Fastlands-Norge medregnes kun fastlandsøkonomien, dvs petroleumsvirksomhet og utenrikssjøfart er holdt utenom.

Brutto investeringsutgifter

Brutto investeringsutgifter viser investeringsutgifter i investeringsregnskapet korrigert for fordelte utgifter og internsalg. Brutto investeringsutgifter omfatter alle utgifter til investeringer i fast eiendom, utgifter til vedlikehold etter GKRS sitt regelverk samt utgifter til annet inventar og utstyr. Denne definisjonen bygger på regnskapsoppstillingen i kommuneregnskapene (Kontoklasse:0, artene (010...500)-690-790).

Deflator

Veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader, produktinnsats og bruttoinvesteringer. Deflatoren benyttes av Finansdepartementet og TBU ved beregning av realvekst i kommunesektorens inntekter.

Driftsinntekter

Driftsinntektene er summen av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd til løpende drift og gebyrer/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.

Driftsutgifter

Driftsutgiftene er summen av lønnsutgifter inkl. sosiale utgifter, inventar og utstyr til driftsformål, andre kostnader til driftsformål, stønader, subsidier og overføringer til stat/andre kommuner/andre fylkeskommuner. Driftsutgiftene er kontoklasse 1, alle funksjoner og artene (010... 480) + 590 - 690 - 790". Art 590 er avskrivninger. Art 690 er 'Fordelte utgifter' og art 790 er 'Internsalg'. Driftsutgiftene (brutto) viser således de samlede driftsutgiftene inkludert avskrivninger korrigerert for dobbeltføringer som skyldes viderefordeling av utgifter/internkjøp. Definisjonen bygger på Kostra.

Eiendomsskatt

Det er kun kommuner som kan skrive ut eiendomsskatt. Eiendomsskatt kan bare skrives ut på faste eiendommer i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang. Utenfor slike områder i kommunen kan eiendomsskatt også utskrives på "verker og bruk". Kraftanlegg er eksempel på verk og bruk. Herunder hører også vassfall, inklusive kraftstasjoner, overføringsanlegg, fordelingsnett etc. Skatten skrives ut på grunnlag av takst over eiendommen. F.o.m 2001 trer eiendomsskattelovens § 8 i kraft for produksjonsanlegg. Skattesatsen må ligge i intervallet mellom 2 og 7 promille. Satsøkninger fra år til år er begrenset til to promilleenheter.

Fast realkapital

Omfatter både materiell produksjonskapital (boliger, andre bygninger, anlegg, transportmidler, maskiner, annet produksjonskapital, livdyr- og fruktbestand mv.) og immateriell produksjonskapital (lete- og undersøkelseskostnader, EDB-software, varemerke og annen immateriell kapital). Lagerkapital og verdigjenstander (f.eks. edle metaller og antikviteter), som ikke kan brukes gjentatte ganger i produksjonen, regnes ikke som fast realkapital. Det gjør heller ikke naturkapital som ikke er produsert. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

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 (eksklusive eiendomsskatt) og rammetilskudd inkluderes i inntektsbegrepet. Frie inntekter for ett år kan korrigeres for variasjoner utgiftsbehov (se under "korrigererte frie inntekter"). Utvikling i frie inntekter over flere år kan korrigeres for oppgaveendringer, prisutvikling og befolkningsutvikling.

Kapitalslit

Uttrykk for den verdiforringelse av realkapital som skjer i løpet av året. Kapitalslitet 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 realkapital (bygninger og anlegg, utstyr og inventar).

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.

Korrigerte frie inntekter

Frie inntekter korrigert for variasjon i utgiftsbehovet. Kommuner med ulik demografisk eller geografisk struktur, vil ha ulikt nivå på kostnadene ved produksjon av samme tjeneste. Indeks som brukes ved korrigering er kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Korrigerte frie inntekter beregnes både med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraftinntekter i inntektsgrunnlaget.

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 lånegjeld

Langsiktige lån har normalt lengre løpetid enn ett år. Lån beregnet for videreformidling til andre instanser/innbyggere, såkalte formidlingsutlån, inngår. Langsiktig gjeld er kontoklasse 2, kapittel (41...45), sektor (00...99). Data hentes fra kommunens balanseregnskap.

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 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. 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 avskrivninger = Kontoklasse 1, funksjon 860, art 990

Netto gjeld

Netto gjeld omfatter brutto gjeld (kortsiktig og langsiktig) fratrukket finansielle fordringer (bankinnskudd, aksjer og andeler mv.)

Netto renter og avdrag

Netto renter og avdrag er differansen mellom brutto driftsresultat og netto driftsresultat. Se under begrepene "brutto driftsresultat" og "netto driftsresultat".

Nominell vekst

Vekst i løpende kroner fra et år til et annet, det vil si vekst som inkluderer prisstigning.

Næringskatter

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 næringskattene er knyttet til utvinning av råolje og naturgass (produksjonsavgift, arealavgift mv.). Definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Overskudd før lånetransaksjoner

Overskudd før lånetransaksjoner måles som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der utgifter til bruttorealinvesteringer er medregnet, mens låne- og avdragsutgifter er holdt utenom. Overskuddet før lånetransaksjoner, sammen med evt. omvurderinger av fordringer og gjeld, bestemmer utviklingen i kommunesektorens netto fordringsposisjon. Dersom overskudd før lånetransaksjoner er negativt, kalles det gjerne underskudd før lånetransaksjoner. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produksjonsskatter

Produksjonsskatter er summen av produktskatter og næringskatter. Denne definisjonen bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Produktinnsats (vareinnsats)

Verdien av anvendte innsatsvarer og -tjenester i produksjonsaktivitet, unntatt kapitalslit (bruk av fast realkapital). Tidligere betegnet som "vareinnsats". Det foreligger mer presise definisjoner, i første rekke for avgrensningene mot bruttoinvestering i fast realkapital og mot lønnskostnader.

Produktinnsatsen gjelder anvendte, 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 eksklusive prisstigning. Se også under begrepet "deflator".

Samlede inntekter innenfor kommuneopplegget

Kommuneforvaltningens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, overføringer fra staten, gebyrer og andre innenlandske løpende overføringer fratrukket tilskudd til folketrygden. Skatteinntektene omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter. Overføringer fra staten omfatter rammeoverføringer og øremerkede overføringer innenfor kommuneopplegget. Se også TBUs faste vedlegg 4.

Samlede inntekter

Kommuneforvaltningens samlede inntekter er summen av samlede inntekter innenfor kommuneopplegget, øremerkede overføringer utenfor kommuneopplegget og renteinntekter. Se under "samlede inntekter innenfor kommuneopplegget" for en nærmere definisjon av dette begrepet. Se også TBUs faste vedlegg 4.

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 skatteyttere 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 vektor. 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 fraværenede 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.

Underskudd før lånetransaksjoner

Se under begrepet ”overskudd før lånetransaksjoner”.

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.

Utgifter i kommunesektoren

Summen av løpende utgifter og kapitalutgifter. Begrepet bygger på nasjonalregnskapets gruppering.

Vedlegg 11

Utvalgets mandat og sammensetning

I kongelig resolusjon av 2. mars 1979 om oppnevning av utvalget ble mandatet formulert slik:

«Det blir oppnemnt eit berekningsutval til å utvikle eit system for rapportering, statistisk bearbeiding og fagleg vurdering av data som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane».

I premissene til resolusjonen ble mandatet nærmere presisert:

«Utvalget bør ha til oppgåve å gjere opplegg til og gjennomføre faglege analyser av økonomiske tilhøve i kommunane og fylkeskommunane. Utvalget bør gje råd om kva slags data som bør hentast inn og om korleis dette bør gjerast ut frå ei fagleg vurdering. Siktemålet må vere etter kvart å utvikle eit praktisk tenleg rapporteringssystem og analyseopplegg for kommuneøkonomi med eintydig terminologi. Utvalget skal dessutan gje departementet og Regjeringa faglege vurderingar og råd i spørsmål som gjeld økonomiske tilhøve i kommunane og fylkeskommunane, dette m.a. i samband med tiltak som kan ha kommunaløkonomiske konsekvensar».

I brev av 20. januar 1981 til de berørte instanser ga departementet en ytterligere presisering av Utvalgets oppgaver. Spesielt gjaldt dette arbeidet med spørsmål som har tilknytning til fastlegging av den statlige politikk for økonomien i kommuner og fylkeskommuner. Departementet uttalte bl.a.:

- 1) Det blir året igjennom arbeidd med saker og gjort vedtak som har verknader for kommunal og fylkeskommunal økonomi. Dei endelege rammene for kommunal og fylkeskommunal økonomi for neste år blir stort sett fastlagt og gjennom arbeidet med revidert nasjonalbudsjett og skatteutjammingsproposisjonen om våren. Det tekniske berekningsutvalet skal til arbeidet med desse sakene og elles når departementet ber om det, leggje fram eit materiale som kan gjeve best mogleg grunnlag for utforminga av den statlege politikken som gjeld økonomien i kommunane og fylkeskommunane.

Bakgrunns materialet bør innehalde:

- ei oversikt over dei tilhøve utvalet meiner er viktige for vurderinga av økonomie i kommunar og fylkeskommunar, og ei vurdering av desse tilhøva og av utviklingstendensane. 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,
- ei analyse av korleis framlegg til statlege tiltak vil påverke økonomien i kommunane og fylkeskommunane,
- så langt utvalet finn det forsvarleg, oversyn over og analyse av hovudproblem i den næraste tida framover.

Utgreiingane bør så langt råd er, byggje på statistikk, men når statistikk manglar, bør utvalet basere analyser på overslag som utvalet sjølv utarbeider. Utgreiingane frå utvalet skal avgjevast til Kommunaldepartementet.

- 2) Ansvar for innhenting av data og det statistiske arbeidet med desse skal etter føresetnadene liggje til Statistisk Sentralbyrå. Byrået må og organisere innrapporteringsrutinane og herunder utnytte datatilfang som alt ligg føre, m.a. i dataanlegg. Men utvalet må gjeva råd om kva for data som bør hentast inn og kva tid dei bør liggje føre, med andre ord formulere krav som må stillast til analysegrunnlag og innrapporteringssystem. Det vil og vere sjølv sagt at utvalet etter kvart under sitt arbeid, peikar på manglar ved statistikken og på ny statistikk som trengst.

- 3) Ut over det som er nevnt under 1 og 2 meiner departementet at det er aktuelt at utvalet tek initiativ til å få utvikle berekningsmodellar slik at det etter kvart på grunnlag av dei data som vil liggje føre, kan hjelpe departementet med konsekvensberekningar både for kommuneøkonomien samla og fordelt på kommunar og fylkeskommunar og for ulike typar av kommuner».

Utvalget har for tiden følgende sammensetning

Utvalgsmedlemmer:

Professor Lars-Erik Borge, NTNU , leder

Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Kommunal- og regionaldepartementet

Avdelingsdirektør Alette Schreiner, Utdannings- og forskningsdepartementet

Seniorrådgiver Øyvind Brandt, Helse- og omsorgsdepartementet

Seniorrådgiver Espen Erlandsen, Finansdepartementet

Rådgiver Rune Bye, KS

Ass. fylkesrådmann Linda Verde, Buskerud fylkeskommune

Ass. økonomidirektør Snorre Glørstad, Trondheim kommune

Forskningsleder Audun Langørgen, Statistisk sentralbyrå

Seksjonsleder Anne-Britt Svinset, Statistisk sentralbyrå

Sekretariatet:

Underdirektør Anders Harildstad, Finansdepartementet

Førstekonsulent Karolina Wojdak Dam, Statistisk sentralbyrå

Førstekonsulent Frode Borgås, Statistisk sentralbyrå

Spesialkonsulent Ståle Ruud, KS

Underdirektør Grete Lilleschulstad, Kommunal- og regionaldepartementet

Seniorrådgiver Einar Bye, Kommunal- og regionaldepartementet

Rådgiver Eirik Lund, Kommunal- og regionaldepartementet

Konsulent Ingvild Østraat, Kommunal- og regionaldepartementet