

Saksnummer	Utvalg	Møtedato
47/2022	Formannskapet	13.06.2022
35/2022	Kommunestyret	21.06.2022

Saksbehandler: Kitt Grønningsæter
Hjemmel: Kommuneloven, kap. 14

Budsjettnotat for 2023

Budsjettnotat for 2023 legges frem i tråd med årshjul for budsjettering og regnskapsrapportering 2023.

Budsjettnotatet har med de overordnede budsjettforutsetningene, etter at revidert statsbudsjett 2022 og kommuneproposisjonen 2023 (prop. 10 S) ble lagt frem av regjeringen i mai 2022.

[Se regjeringen.no temaside om revidert nasjonalbudsjett 2022.](#)

Årshjulet legger også opp til at det skal lages en perspektivanalyse høsten 2022, hvor en samler status og rammebetingelser etter avsluttet årsregnskap og analyser av KOSTRA-rapporteringen om tjenester og ressursbruk i et arbeidsdokument. Dette som grunnlag for det administrative og politiske budsjettarbeidet, før en vedtar kommuneplanens handlingsdel – økonomiplanen 2023-2026 – og drifts- og investeringsbudsjett for 2023 i desember 2022.

Budsjettnotatet inneholder bakgrunnsinformasjon og forutsetninger for det kommende budsjettarbeidet. I vedleggene finnes blant annet følgende:

REVIDERT NASJONALBUDSJETT 2022

12. mai la Regjeringen frem sitt forslag til revidert nasjonalbudsjett, RNB, for 2022. I RNB blir hovedtallene for norsk økonomi og regjeringens syn på gjennomføringen av den økonomiske politikken oppdatert. Stortinget behandler revidert nasjonalbudsjett og fatter sine vedtak i slutten av juni.

I Revidert nasjonalbudsjett 2022 er basert på noen økonomiske hovedstørrelser. Regjeringen skriver at «Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur, til tross for urolige omstendigheter. Den økonomiske veksten er sterk, sysselsettingen er høy og arbeidsledigheten er lav. Bedriftene melder om økende mangel på arbeidskraft, og lønns- og prisveksten tiltar.

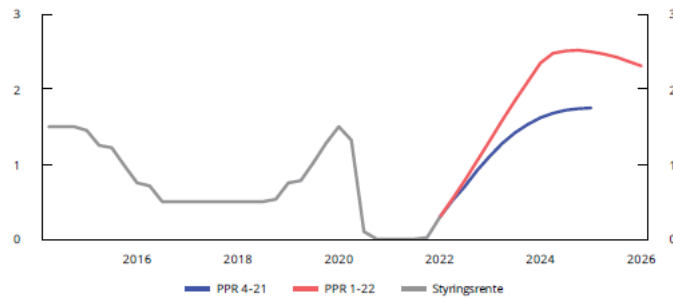
BNP for Fastlands-Norge er anslått å øke med 3,6 prosent i år og 2,3 prosent neste år. Det er høyere enn den gjennomsnittlige årsveksten de siste 10 årene. Den registrerte arbeidsledigheten har ikke vært lavere siden før finanskrisen i 2008 og ventes å holde seg lav fremover.»

Se KMDs blant andre pressemelding om RNB: [Kommunane får ein vekst i frie inntekter på mellom 1,8 og 2,3 milliardar kroner.](#)

Videre finner en i revidert nasjonalbudsjett, blant annet at

- Årslønnen er anslått å øke med 3,7 pst. i år, etter en økning på 3,5 pst. i fjor.
- KPI-veksten er anslått til 3,4 pst. i 2022, en oppjustering på 2,1 prosentenheter siden i fjor høst.
- Rammetilskuddet til kommunesektoren er satt ned med 11,5 mrd. Kroner

- Norges Bank har varslet at styringsrenten kan øke til rundt 2,5 pst. ved utgangen av neste år.



Figur 3.33 Prognoser for styringsrenten i ulike pengepolitiske rapporter. Prosent
Kilde: Norges Bank.

Kapittel 3.2 omhandler kommuneforvaltningens økonomi. Nye anslag på inntektsveksten for kommunesektoren i 2022 ble lagt frem. Anslagene bygger på blant annet følgende:

Det har vært høy vekst i kommunesektorens inntekter over flere år, og den økonomiske situasjonen i sektoren var god ved inngangen til 2022. Samlet har høy inntektsvekst og lav kostnadsvekst bidratt til å styrke kommuneøkonomien med i gjennomsnitt 6,7 mrd. 2022-kroner per år i perioden 2014–2021 sammenlignet med det som lå til grunn i de opprinnelige budsjettene.

Anslaget på skatt på inntekt og formue i 2022 er oppjustert med kr 21 mrd. kroner sammenliknet med tilleggsproposisjonen i fjor. Dette skal skyldes ekstraordinært høye aksjeutbytter mot slutten av fjoråret som gir forbigående høye skatteinntekter til kommunesektoren i år, og som vil bortfalle neste år. Regjeringen foreslår å inndra 11,5 mrd. kroner gjennom en reduksjon i rammetilskuddet. De anser at kommunene får med det fortsatt ta del i merinntekten fra de høye utbyttene. De kommunene som har høyest beregnet skatteinntekt av aksjeutbytte etter skatteutjevning vil få relativt større trekk i rammetilskuddet, med sikte på at alle kommuner skal få en andel av merinntekten fra utbytte.

Samlet sett anslås kommunesektorens inntekter i 2022 å bli 4,1 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i saldert budsjett, når både økt kostnadsvekst og nedtrekket i rammetilskuddet er tatt høyde for.

Samtidig med at skatteinntektene har økt siden Saldert budsjett 2022, har også kostnadene økt mer enn ventet. Kostnadsveksten for 2022 anslås nå til 3,7 pst, en økning fra 2,5 pst. i NB22.

Kommunal deflator for 2022 anslås til 3,7 prosent i 2022 mot 4,3 prosent i 2021.

KOMMUNEPROPOSISJONEN 2023

I kommuneopplegget for 2023 signaliserer Regjeringen en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2023 på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner. Dette er en reell nedgang fra året før på 1,9 prosent, korrigert for oppgaveendringer og midlertidige tiltak.

I pressemelding angående kommuneproposisjonen skriver regjeringen: «Kommunesektoren har god økonomi. Kommunene har jamt over gode driftsresultat, store disposisjonsfond og det er få kommuner i ROBEK. Dette skuldast mellom anna ein ekstraordinær høg skatteinngang mot slutten av fjoråret.

I statsbudsjettet for 2022, sørger regjeringspartia og SV for ei auke i dei frie inntektene til kommunane på 4,7 milliardar kroner. Etter dette har både forventa skatteinntekter og kostnader for kommunane auka.

– I sum inneber det regjeringa no legg fram eit auka handlingsrom for kommunane i 2022 på 4,1 milliardar kroner utover det som ble vedtatt i budsjettet i fjor haust. 1,6 milliardar kroner av desse er varige frie inntekter, seier Gjelsvik.»

Videre at: «Regjeringa har valt å fordele dei ekstraordinære skatteinntektene mellom staten og kommunane, slik at staten beheld 11,5 milliardar kroner og kommunane 2,5 milliardar kroner. Dette blir gjort på ein slik måte at ein tek omsyn balansen mellom skattesvake og skattesterke kommunar.»

Angående de høye skatteinntektene fra 2021, skriver de at: «Regjeringen signaliserer en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2023 på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner. Dette er en reell nedgang fra året før på 1,9 prosent, korrigert for oppgaveendringer og midlertidige tiltak.»

KS: PROGNOSE ØKONOMIPLAN 2023-2026, DRIFTS- OG INVESTERINGSBUDSJETTER 2023

[KS har gitt innspill til statsbudsjettet før det ble lagt frem.](#)

13. mai deltok Rødøy kommune på digitalt stormøte i regi av KS sentralt, hvor RNB 2022 og kommuneproposisjonen 2023 ble gjennomgått (vedlagt presentasjon). Her redegjorde blant andre kommunalministeren. KDD legger til grunn at kommuneøkonomien er god, og de anser at kommuneøkonomien styrkes.

Effekter av regjeringens politikk for kommunesektoren, med virkninger på blant annet skatt og inntektsutjevningstilskudd, beregnes av KS. KS kommenterte forslagene, og trakk særlig frem

- manglende kompensering av koronautgifter, og koronaavtalen – i strid med tidligere uttalelser.
- at det ikke blir noen generell økning i handlingsrommet i RNB 2022, idet kostnadene øker mer enn inntektene.
- at skatteanslaget er vesentlig oppjustert, og at en vesentlig andel deretter trekkes fra rammetilskuddet, i strid med tidligere praksis.
- at deflator og kostnadsvekst for 2021 allerede er høyere enn tidligere anslag, så reell endring i frie inntekter og kommunens kjøpekraft gir en *nedgang* på 0,4 mrd. kroner.
- spørsmål om hvorvidt oppjustering av pris- og lønnsvekst i 2022 er tilstrekkelig. En risikofaktor for kommunene. Byggekostnader er allerede høyere enn anslaget i RNB, og strømprisutviklingen er krevende. Demografikostnader er også økende.

De er enige i at kommuneøkonomien inn i 2022 er god, men konkluderer med at det blir et krevende budsjettarbeid.

KS utarbeider også prognosemodeller for kommunene, basert på hhv kommuneproposisjonen og statsbudsjettet. Vedlagt prognosemodell for skatt og rammetilskudd Rødøy kommune, per 16. mai 22. Noen hovedpunkter, som oppsummert av KS:

- Skatteanslaget for inneværende år er oppjustert med 17,4 mrd. kroner Oppjusteringen har sammenheng både med oppjusterte anslag for lønns- og sysselsettingsvekst og restskatte som følge av høye utbytteuttak i 2021. Økningen i skatteinntekter fra utbytte betraktes av regjeringen som en ekstraordinær inntekt som følge av tilpasninger til endret utbyttebeskatning, og 9,1 mrd. kroner av skatteveksten foreslås tilbakeført til staten. Dette skjer ved et trekk i rammetilskuddet, der 25 % (2,3 mrd. kroner) blir fordelt etter innbyggertall og 75 % (6,8 mrd. kroner) blir fordelt etter anslått merskatteinntekter fra utbytte etter inntektsutjevning.
- Netto økning i frie inntekter i 2022 i RNB blir etter dette på 8,3 mrd. kroner. Økningen må imidlertid ses i sammenheng med at anslaget for den kommunale deflatoren i 2022 er økt til 3,7 prosent, dvs. en økning på 1,2 prosentpoeng fra anslaget i Nasjonalbudsjettet for 2022. I tillegg ble prisveksten i 2021 omlag 1,0 prosentpoeng høyere enn anslaget i nasjonalbudsjettet, en prisvekst som også må finansieres innenfor rammen av frie inntekter i RNB.
- Regjeringen foreslår ingen bevilgninger over rammetilskuddet for å kompensere for kommunenes ekstraautgifter og inntektsbortfall i 1. halvår knyttet til covid-19. Regjeringen

viser i stedet til at arbeidsgruppen, som ble nedsatt våren 2020, skal levere en rapport om 1. halvår 2022 innen 1. september, og at "Departementet vil på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport vurdere behovet for eventuelle endringer i kompensasjonen for 1. halvår 2022".

- Regjeringen foreslår imidlertid en bevilgning på 200 mill. kroner for 2. halvår 2022 for å kompensere for utgifter til TISK-beredskap.
- For 2023 signaliserer regjeringen at:
 - a) 2,3 mrd. kroner av den ekstraordinære veksten i skatteinntekter som kommunene får beholde i 2022 er å betrakte som en engangsinntekt, som ikke skal videreføres i budsjettopplegget for 2023.
 - b) Kommunene kan forvente en realvekst på 1,2 – 1,5 mrd. kroner beregnet ut fra det nedjusterte nivået i punkt a). Av realveksten i 2023 er 0,9 mrd. kroner relatert til økte utgifter som følge av befolkningsendringer (demografiskompensasjon).

For Rødøy kommune viser prognosemodellen at vi vil få en nedgang i skatt og rammetilskudd fra kr 118,9 mill. i 2022 til kr 117,5 mill. i 2023. En reduksjon av inntektene på omkring kr 1,4 mill. på ett år. Deretter forventes det likt på kr 117,5 mill. årlig ut 2026.

KS har gitt [høringsinnspill til regjeringens forslag til RNB 2022](#). Blant annet har de kommentert

- Det er skapt usikkerhet om hvorvidt de koronarelaterte merkostnadene 1. halvår 2022 vil dekkes. De ber om at kommunesektoren sikres full kompensasjon for alle koronarelaterte merutgifter første halvår 2022.
- De foreslår at kompensasjonsordningen til fylkeskommunal kollektivtrafikk videreføres ut 2022.
- De peker på at høyere prisvekst i 2021 enn tidligere lagt til grunn reduserer kjøpekraften i 2022, og prisveksten er trolig for lavt anslått.

TARIFFOPPGJØR

I skrivende stund er det [enighet i tariffoppgjøret i kommunal sektor](#). Tariffoppgjøret 2022 er et hovedoppgjør. KS og de fire forhandlingssammenslutningene har anbefalt forslaget fra Riksmekleren med en ramme på 3,84 prosent. Utdanningsforbundet stemte blankt, Skolenes Landsforbund og Lektorlaget stemte imot forslaget. Dermed kan det bli lærerstreik tidlig i juni.

KS skriver at «Dette har vært en ekstremt krevende mekling, med høye og svært ulike krav fra arbeidstakerorganisasjonene.» og at «LO kommune, Unio kommune, YS kommune, Akademikerne og KS er enige om en avtale med en ramme på 3,84 prosent. Det vil gi alle ansatte et sentralt tillegg på mellom 12.000 og 16.800 kroner, avhengig av utdanningsnivå og ansiennitet.»

Den nye avtalen omfatter blant annet:

- Økt godtgjøring for turnusarbeid helg, kveld og natt. Dette gjennomføres fra 1. januar 2023.
- Ekstra kronetillegg på mellom 4.500 og 7.000 kroner til utvalgte stillingsgrupper med lang ansiennitet, hovedsakelig lærere. Dette gjennomføres fra 1. januar 2023.
- Høyere startlønn for nyutdannede arbeidstakere med fag- eller høyskoleutdanning. All arbeidserfaring vil inngå i ansienniteten. Derfor fjernes de to laveste trinnene, og startlønnen blir det som i dag tilsvarer fire års ansiennitet. Dette kan samlede tillegg opp til 36.000 kroner. Dette er viktig for kommunenes rekruttering av attraktiv arbeidskraft.
- Nyutdannede lærere og andre med fem års utdanning får med denne avtalen en startlønn på minst 563.800 kroner.
- Nyutdannede sykepleiere, og andre med tre års utdanning får med denne avtalen en startlønn på minst 459.100 kroner.
- Tydeligere formuleringer om at ansatte skal få lønnsmessig uttelling for relevant etter- og videreutdanning.

Det er ikke avsatt midler til lokale pottforhandlinger i år, jf. Hovedavtalens kap. 4, pkt. 4.2.1. Årlige lokale forhandlinger etter HTA kap. 3 og 5 skal foregå på vanlig måte.

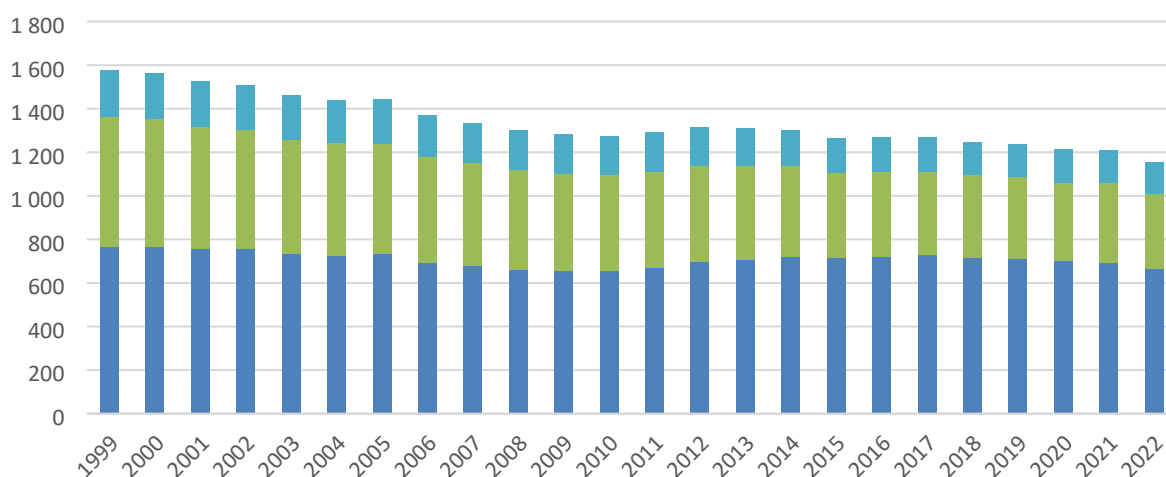
Meklingsresultatet er sendt til uravstemning. Rådmannen gir kommunens stemme, etter delegering.

BEFOLKNINGSUTVIKLING

SSB presenterer befolkning per grunnkrets årlig 1. januar. Vedlagt detaljert oversikt fra 1999 til 2022.

I 2021 var det folkevekst i alle fylkene utenom de to nordnorske. Nedgangen fortsetter i de minst sentrale kommunene. SSB deler kommunene inn i seks grupper etter hvor sentrale de er. Befolkningen minket i de to minst sentrale nivåene for femte året på rad. Oslo har hatt noe utflytting. Det er likevel ikke snakk om en stor flyttestrøm fra by til land. En stadig større del av befolkningen bor i de sentrale kommunene. Mange av de som flytter fra Oslo, blir boende i tettstedet Oslo eller i et annet byområde.

Dette viser at befolkningen i Rødøy var på 1153 personer ved inngangen av 2022. Dette er en nedgang på 53 siste år, 167 siste ti år, og 356 siste 20 år.



Fastland sør: Vestre Sørfjord, Østre Sørfjord, Melfjordbotn.

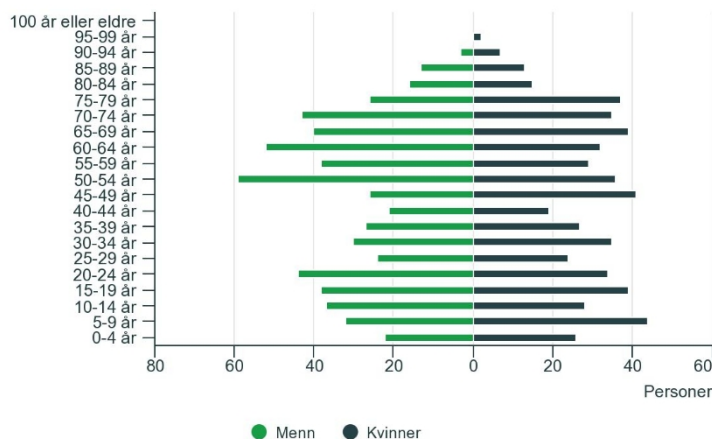
Øyene: Rødøy, Gjerøy, Nordnesøy, Selsøyvik, Storselsøy, Myken, Svinvær.

Fastland nord: Indre Tjongsfjord, Tjong, Værangfjord, Sleipnes.

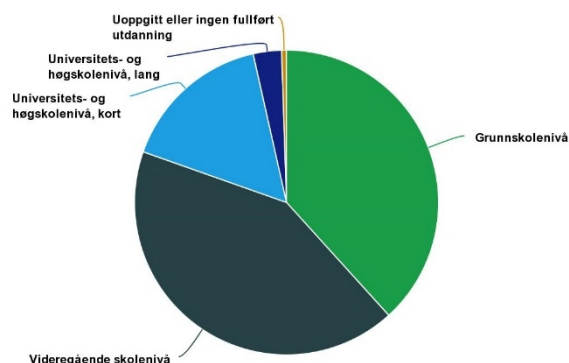
[SSB har en interaktiv nettside om kommunefakta](#) per kommune. Her finner en oppdatert og lettfattat informasjon om blant annet befolkning, arbeid og utdanning, bolig, kultur, bebyggelse og transport og kommunens økonomi. Noen sentrale grafer:

Aldersfordeling for innbyggerne i kommunen

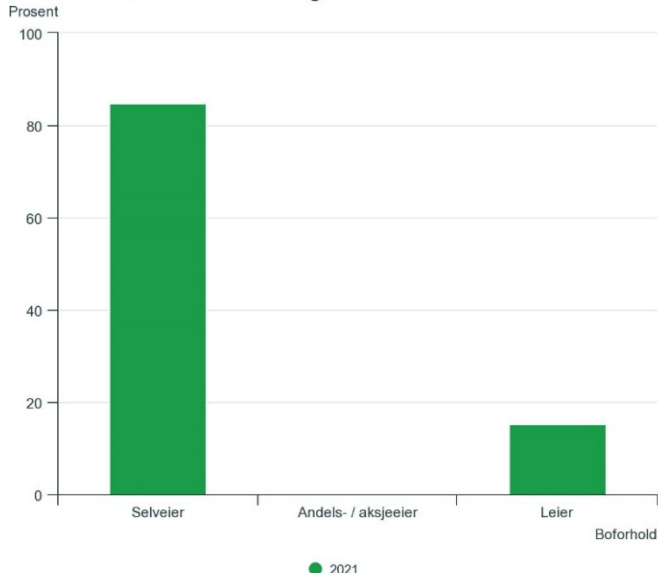
Alder



Høyeste fullførte utdanningsnivå

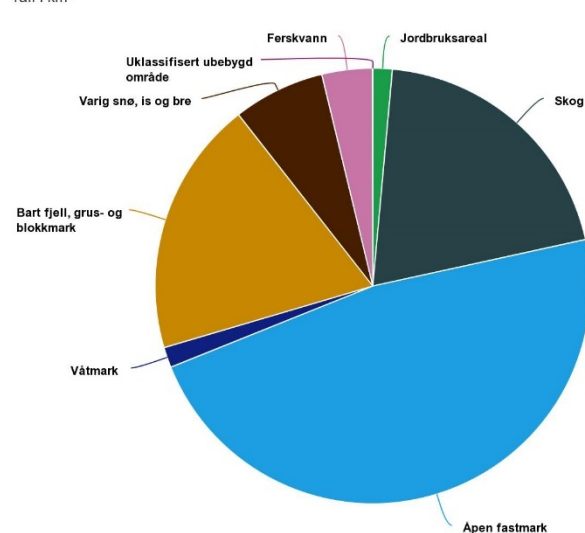


Personer som bor i eid eller leid bolig. Andel.



Kilde:
Boforhold, Statistisk sentralbyrå

Ubebygget areal
Tall i km²



Kilde:
Arealbruk og arealressurser, Statistisk sentralbyrå

Det blir presentert flere fakta i perspektivanalysen som legges frem i september, i forbindelse med budsjettprosessen.

[KOSTRA nøkkeltall](#) blir oppdatert når kommuneregnskapene er endelig innlevert, og finnes også presentert per kommune hos SSB.

INDEKS NORDLAND

[Indeks Nordland 2022](#) sammenligner utviklingen i fylket og dets regioner med Norge. Den foreligger i digital utgave, hvor en også kan lage egne figurer og statistikker.

Indeks Nordland er et partnerskap mellom Nordland fylkeskommune, DNB, Innovasjon Norge – Nordland, NHO Nordland, LO Nordland, KPB og NAV Nordland.

Innholdet er relevant som kunnskapsgrunnlag i Rødøy kommunes arbeid med kommuneplanens samfunnsdel, handlingsdelen som er økonomiplanen. Det omfatter status og utvikling, befolkningsutvikling, arbeidsmarked, omsetning, eksport, lønnsomhet, bærekraft, utsiktene og nyhetssaker.

KUNNSKAPSBANKEN FOR NORD-NORGE (KBNN)

[KBNN publiserer fortløpende artikler og statistikk som angår Nord-Norge](#), og vil også være en viktig del av kunnskapsgrunnlaget vårt økonomiplanarbeid. Denne våren er det publisert flere relevante rapporter:

[Ungdom i Nord – status og utvikling](#) er en rapport som ser nærmere på den negative demografiske utviklingen som nå skjer. Etter en vekst i 2010-årene er det spesielt antall unge innbyggere som går ned. Utviklingen skyldes flere faktorer. En viktig årsak er at fødselsoverskuddet er borte. I mange kommuner fødes det færre enn det dør. Fallende fruktbarhetstall er ikke unikt for Nord-Norge. Dette er en trend vi også ser i regioner i hele Norge og ute i Europa. For Nord-Norge er imidlertid denne trenden sterkere enn i andre deler av landet.

[Boligrapporten for Nord-Norge 2022](#) ser nærmere på utviklingen av boligmarkedet i landsdelen. Den omhandler blant annet drivkreftene i boligmarkedet, framtidens boligbehov, utviklingen i boligbyggingen de siste ti årene, og forventninger i boligmarkedet.

[Hvem investerer i Nord-Norge, og er det nok?](#) Veksten i investeringer i næringslivet har de siste fem årene vært betydelig høyere i Nord-Norge enn i Sør-Norge. Men hvem investerer i nord, og er det nok?

Konklusjon og anbefaling

RNB 2022, kommuneproposisjonen 2023 og befolkningsutviklingen per 1. januar 2022. Dette legges til grunn for det videre arbeidet med perspektivanalyse og forslag til økonomiplan 2023-26, og budsjett for 2023.

Budsjettarbeidet er dynamisk, og en må forholde seg til endrete forutsetninger ettersom de dukker opp. Stortinget skal behandle RNB 2022 og kommuneproposisjonen for 2023 i juni 2023, befolkningstallet som legges til grunn for kommende års budsjett er per 1. juli årlig, og Regjeringen legger frem sitt budsjettforslag 6. oktober, til endelig behandling i Stortinget.

Tariffoppgjøret vil være førende for utviklingen av lønnskostnader i kommunesektoren. Usikkerhet omkring lærerne ventes avklares før sommeren.

Samtidig må kommunen ta høyde for egen resultatutvikling underveis. Dette vil være preget av globale og nasjonale hendelser, som prisutvikling og skatteinngang. Indeks Nordland og Kunnskapsbanken for Nord-Norge publiserer rapporter og analyser som gir et bedre kunnskapsgrunnlag for Rødøy kommunes samfunns- og økonomiplanlegging.

Størst innvirkning har lokale forhold, som skiftende behov for tjenestetilbud, personalsituasjon og hendelser som måtte oppstå.

Rådmannen anbefaler at kommunestyret tar budsjettnotatet for 2023 til orientering, i et ledd i det samlede, rullerende budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Rådmannens innstilling

Budsjettnotat for 2023 tas til orientering. Notatet inngår i det samlede kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn for det videre budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Rødøy kommune, 29.04.2022

Kitt Grønningsæter
Rådmann

Dette dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Vedlegg:

- 1 stm20212022 Revidert nasjonalbudsjett 2022
- 2 prp20212022011 Kommuneproposisjonen 2023
- 3 KDD-Kommuneprop-stormote-130522
- 4 Befolkning grunnkretser 1999_2022
- 5 KS prognose skatt og rammetilskudd pr 220516 oppd 0520

Bærekraftsmål

Kommunen skal forvalte økonomien slik at den økonomiske handleevnen blir ivaretatt over tid. Den skal utarbeide samordnete og realistiske planer for egen virksomhet og økonomi, og for lokalsamfunnets eller regionens utvikling. Rødøy kommune har hovedfokus på følgende av FNs bærekraftsmål i kommuneplanens samfunnsdel:

3 GOD HELSE OG LIVSKVALITET 	<i>Gjennom forebygging, behandling og å fremme mental helse og livskvalitet, skal arbeides med å redusere antall mennesker som dør for tidlig med en tredjedel innen 2030 (ikke smittsomme sykdommer og trafikkuhell), samt forebygge psykiske lidelser som angst, depresjon og selvmord.</i>
4 GOD UTDANNING 	<i>En god utdanning er grunnlaget for å forbedre menneskers liv. For å nå bærekraftsmålene trenger vi en skole som viser hvordan verdens utfordringer henger sammen. Bærekraftig utvikling som tverrfaglig tema skal legge til rette for å forstå grunnleggende dilemmaer og utviklingstrekk i samfunnet, samt hvordan de kan håndteres.</i>
8 ANSTENDIG ARBEID OG ØKONOMISK VEKST 	<i>Å skape økonomisk vekst og nye arbeidsplasser gjennom anstendig arbeid er en forutsetning for bærekraftig utvikling. Anstendig arbeid er i FNs bærekraftsmål beskrevet som: arbeid som er produktivt, arbeid som gir en rettferdig inntekt, sikkerhet på arbeidsplassen og sosial beskyttelse til familier.</i>
9 INDUSTRI, INNOVASJON OG INFRASTRUKTUR 	<i>Infrastruktur er den underliggende strukturen som må være på plass for at et samfunn skal fungere. Infrastruktur er en forutsetning for økning i vekst og produktivitet, og for forbedringer i utdannings- og helsetilbud. Teknologi og innovasjon anses som drivere til å løse miljømessige utfordringer.</i>
11 BÆREKRAFTIGE BYER OG LOKALSAMFUNN 	<i>Urbanisering kan bringe med seg innovasjon og større effektivitet som igjen skaper økonomisk vekst i et land. Samtidig fører den raske urbaniseringen til at mange kjemper om de samme ressursene. Vanlige utfordringer i byer: for mye trafikk og luftforurensning, for lite penger til offentlige tjenester og mangel på gode boliger.</i>
17 SAMARBEID FOR Å NÅ MÅLENE 	<i>For å lykkes med bærekraftsmålene trengs det nye og sterke partnerskap. Myndigheter, næringslivet og sivilsamfunnet må samarbeide for å oppnå bærekraftig utvikling. Å gjøre tilgjengelig informasjon og kommunikasjon til innbyggerne i et land er også et viktig punkt på dette målet.</i>

Utskrift av møteprotokoll

for Rødøy formannskap i møte mandag den 13.06.2022 ved Rødøy rådhus.

Av 5 medlemmer var 5 tilstede (medregnet møtende varamedlemmer).

47/2022 Budsjettnotat for 2023

Rådmannens innstilling:

Budsjettnotat for 2023 tas til orientering. Notatet inngår i det samlede kunnskapsgrunnlaget som legges til grunn for det videre budsjett- og økonomiplanarbeidet.

Vedtak:

Som innstillingen. Enstemmig.

Rett utskrift

Rødøy kommune, formannskapskontoret 14.06.22

June Seljevoll, konsulent

(Foreløpig utgave)



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Meld. St. 2

(2021–2022)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2022



Meld. St. 2

(2021-2022)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2022

Foreløpig utgave

Foreløpig utgave

Innhold

1	Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi	5
2	De økonomiske utsiktene.....	14
2.1	Norsk økonomi.....	14
2.2	Arbeidsmarkedet	20
2.3	Internasjonal økonomi	25
2.4	Eiendomspriser og gjeld	31
2.5	Petroleumssektoren	32
3	Den økonomiske politikken.....	43
3.1	Budsjettpolitikken	43
3.1.1	Innretning av budsjettet i 2022	43
3.1.2	Oppdaterte tall for budsjettet i 2021	49
3.1.3	Utviklingen i offentlige finanser de siste årene.....	50
3.2	Kommuneforvaltningens økonomi	66
3.2.1	Utviklingen i kommuneøkonomien.....	66
3.2.2	Økonomiske konsekvenser av koronapandemien	71
3.2.3	Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2023.....	72
3.3	Pengepolitikken.....	73
3.4	Finansiell stabilitet og makroregulering	74
3.5	Sysselsettings- og inntektspolitikken.....	76
3.5.1	Sysselsettingspolitikken	76
3.5.2	Det inntektspolitiske samarbeidet	80
3.6	Klimapolitikken	81
3.6.1	Utviklingen internasjonalt	81
3.6.2	Norges internasjonale forpliktelser	83
3.6.3	Norges klimamål for 2050.....	84
3.6.4	Nasjonalt omstillingsmål.....	84
4	Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken	87
4.1	Endringer i skatte- og avgiftsreglene	87
4.2	Skattlegging av store flernasjonale konsern – innføring av Inclusive Frameworks to-pilarløsning	88

4.3	Inntekter fra grunnrenteskatt for vannkraft.....	91
4.4	Omlegging av støtte til kjøp av elbiler.....	91
4.5	Tiltak for økt andel elbiler i leasing- og varebilmarkedet – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021–2022)	94
4.6	Veibruksavgift på biodrivstoff – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 9 (2021–2022).....	96
4.7	Overgangsordningen ved avviklingen av 350-kronersgrensen og innføringen av VOEC-ordningen.....	99
4.7.1	Bakgrunn	99
4.7.2	Vurderinger	101

Vedlegg

1	Historiske tabeller og detaljerte anslagstall.....	106

Foreløpig utgave

Meld. St. 2

(2021-2022)

Melding til Stortinget

Revidert nasjonalbudsjett 2022

*Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Hovedlinjer i den økonomiske politikken og utsiktene for norsk økonomi

Året har så langt vært preget av en ny runde med strenge smitteverntiltak og nedstenging av deler av samfunnet, høye strømpriser og Russlands krig i Ukraina. Til tross for urolige omstendigheter er norsk økonomi inne i en høykonjunktur med svært lav arbeidsledighet og tiltakende lønns- og prisvekst. Det går bedre enn vi ventet for bare kort tid siden.

Sysselsettingen ligger an til å øke markert, og den registrerte arbeidsledigheten ventes å holde seg på det laveste nivået siden før finanskrisen i 2008. Norges Bank har økt styringsrenten og oppjustert prognosen for renten fremover.

Russlands invasjon av Ukraina endrer den sikkerhetspolitiske situasjonen i Europa og har gitt behov for raskt å prioritere og styrke Norges forsvarsevne og beredskap. Vi står nå overfor den største humanitære katastrofen i Europa siden andre verdenskrig og millioner av mennesker er drevet på flukt. Mange land yter humanitær bistand, inkludert Norge. Krigen har også bidratt til høyere energi- og råvarepriser, som var på høye nivåer allerede før krigsutbruddet. Både krigen og høye energipriser demper aktiviteten i mange land og innebærer usikkerhet om vekstutsiktene ute. Norsk næringsliv har liten direkte handel med Ukraina og Russland, og aktiviteten i norsk økonomi har holdt seg høy. Samlet sett er utsiktene for norsk økonomi gode, selv om usikkerheten om utviklingen fremover er større enn normalt.

I tilleggsproposisjonen om statsbudsjettet i fjor høst var det planlagt en betydelig nedtrapping av oljepengebruken i inneværende år, etter hvert som de midlertidige økonomiske støttetiltakene knyttet til pandemien kunne avvikles. Da omikronbølgen slo inn mot slutten av fjoråret og strenge smitteverntiltak måtte gjeninnføres, ble det likevel behov for å forlenge økonomiske koronatiltak inn i første halvår i år. Også økonomiske tiltak i møte med

ekstraordinære strømutgifter, tiltak for å styrke den sivile og militære beredskapen og tiltak for å kunne ta imot et stort antall fordrevne fra Ukraina, har gitt økte utgifter på årets budsjett. Til sammen er det lagt frem og vedtatt ekstraordinære økonomiske tiltak for nesten 60 mrd. kroner siden budsjettet ble vedtatt i fjor høst.

Regjeringen legger stor vekt på en trygg økonomisk styring. Utgiftene som følger av den ekstraordinære situasjonen vi nå står i, må prioriteres innenfor en samlet ansvarlig økonomisk ramme. I en situasjon med høy aktivitet i økonomien og mangel på tilgjengelige ressurser kan høy oljepongebruk forsterke presset på priser og lønninger og dermed gi pengepolitikken en større del av ansvaret for å stramme inn i den økonomiske politikken. Høyere rente slår ut i privatøkonomien til folk som har boliglån, og kan gi sterkere krone og svakere konkurranseevne for næringslivet. Dersom vi ikke lykkes med å stramme inn i den økonomiske politikken når presset i økonomien er høyt, øker det faren for et kraftigere økonomisk tilbakeslag og høy arbeidsledighet senere.

I revidert nasjonalbudsjett har regjeringen funnet inndekning for en del av de ekstraordinære utgiftene i årets budsjett. Det er tatt aktive grep for å redusere utgiftene med 17½ mrd. kroner, samtidig som andre anslagsendringer også har bidratt til å bedre budsjettet. Samlet sett er oljepongebruken i 2022 anslått å være om lag 30 mrd. kroner lavere enn slik det så ut før revidert nasjonalbudsjett, men fortsatt om lag 30 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i fjor høst. Budsjettimpulsen, målt ved endringen i det strukturelle oljekorrigerte underskuddet som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, anslås til -0,5 pst., og uttaket fra Statens pensjonsfond utland kan anslås til 2,9 pst., når fondsverdien ved inngangen til året legges til grunn. Uten inndekningen på 17½ mrd. kroner som regjeringen nå foreslår, ville oljepongebruken anslagsvis vært om lag uendret fra 2021 til 2022, målt som andel av fastlandsøkonomien, og uttaket fra fondet ville vært anslått til 3 pst.

Sammenlignet med før koronapandemien er oljepongebruken fortsatt på et høyt nivå, og hensynet til norsk økonomi og den langsiktige bærekraften i statsfinansene taler for en videre nedtrapping i årene fremover. Risikoen for et stort fall i fondsverdien trekker i samme retning. Regjeringen vil i arbeidet med budsjettet for neste år legge vekt på å fortsette nedtrappingen av den ekstraordinært høye oljepongebruken.

Økte olje- og gasspriser gir høye eksportinntekter og betydelige ekstraintekter for staten. I tråd med det finanspolitiske rammeverket brukes ikke inntektene fra petroleumssektoren direkte i statsbudsjettet, men spares i Statens pensjonsfond utland (SPU). Over tid brukes den forventede realavkastningen fra SPU, og i det enkelte år tilpasses bruken av oljepenger til situasjonen i økonomien for å bidra til en stabil økonomisk utvikling. Krigen i Ukraina har kommet sammen med uro i internasjonale finansmarkeder og verdien av SPU er nå lavere enn ved årsskiftet, selv om inntektene inn i fondet har vært høye så langt i år. Hvordan handlingsrommet i finanspolitikken samlet sett vil påvirkes av Russlands krig i Ukraina er usikkert.

Sterk vekst og lav ledighet i norsk økonomi

Det går godt i norsk økonomi, til tross for krigen i Ukraina og økt uro i internasjonal økonomi. Aktiviteten er høy, den økonomiske veksten er sterk og arbeidsledigheten er lav. Bedriftene melder om økende mangel på arbeidskraft, og lønns- og prisveksten er tiltakende. Russlands invasjon av Ukraina treffer også norsk økonomi, men utslagene i aktiviteten ser ut til å bli nokså små. Økte råvarepriser gir høyere eksportinntekter, men også høyere inflasjon og lavere kjøpekraft i husholdningene.

Krigen i Ukraina har trukket opp allerede høye råvarepriser. Målt i dollar har oljeprisen de siste ukene ligget omtrent på samme nivå som før oljeprisfallet i 2014. Målt i kroner har oljeprisen flere ganger de siste månedene vært over 1 000 kroner per fat, som er det høyeste noensinne. Gassprisen har kommet ned fra de høyeste nivåene etter invasjonen. Det må trolig ses i sammenheng med at gassleveransene fra Russland til Europa så langt i hovedsak har gått som normalt til tross for krigen. Dersom Gazprom skulle stanse gassforsyningen til større markeder i Vest-Europa, kan prisen stige markert igjen. Høye energipriser har bidratt til å trekke opp inflasjonen i Europa, og også i Norge. I USA er prisveksten særlig høy, drevet av sterk etterspørsel etter varer og tjenester, økende lønnsvekst og flaskehalser knyttet til produksjon og transport.

Selv om krigen i Ukraina har gitt økende prisvekst, høyere produksjonskostnader hos bedriftene og økt usikkerhet internasjonalt, ventes veksten hos Norges handelspartnere å bli god i 2022. Oppdemmet etterspørsel hos husholdningene og sterk sysselsettingsvekst peker mot fortsatt høy aktivitet. I euroområdet, USA og Storbritannia er arbeidsledigheten tilbake til nivået fra før pandemien, og i flere land er det utfordringer med knapphet på arbeidskraft. Økende prisvekst og høy økonomisk aktivitet har gjort at flere sentralbanker har strammet inn i pengepolitikken og varslet videre innstramminger fremover.

Her hjemme har utviklingen i arbeidsmarkedet gjennom høsten i fjor og så langt i år vært klart sterkere enn ventet. Sysselsettingen har økt markert, og sysselsettingsandelen har ikke vært høyere siden høsten 2009. Tilgangen på nye stillinger var rekordhøy i 1. kvartal 2022, og mange bedrifter opplever nå utfordringer med å rekruttere arbeidskraft. Den registrerte arbeidsledigheten har ikke vært lavere siden før finanskrisen i 2008, og den ventes å holde seg på dette lave nivået fremover. Erfaringsmessig har en så lav ledighet gått sammen med høy lønns- og prisvekst. Norsk Industri og Fellesforbundet ble i frontfagsoppgjøret enige om lønnstillegg som innebærer en årslønnsvekst på 3,7 pst. i 2022.

Den økonomiske stillingen blant norske husholdninger er god, etter ekstraordinært høy sparing under pandemien. Samtidig innebærer høy sysselsettingsvekst at inntektene øker for dem som har vært arbeidsledige eller av andre grunner har stått utenfor arbeidsmarkedet og nå kommer i jobb. Både store oppsparte midler og økt sysselsetting er ventet å bidra til sterk vekst i det private forbruket, selv om økte renter og høy prisvekst på strøm, drivstoff og mat isolert sett bremser oppgangen i husholdningenes kjøpekraft. Til tross for høy prisstigning og renteoppgang er det utsikter til oppgang i husholdningenes realdisponible inntekt utenom aksjeutbytte i år, blant annet fordi mange flere kommer i jobb. KPI-veksten er anslått til 3,4

pst. i 2022, en oppjustering på 2,1 prosentenheter siden i fjor høst. Uten strømstøtteordningen og redusert alminnelig sats for elavgiften, ville KPI-veksten vært anslått 1,1 prosentenheter høyere.

Den høye forbruksveksten er en viktig driver for veksten i fastlandsøkonomien i år. Samlet sett anslås BNP for Fastlands-Norge å øke med 3,6 pst. i år og 2,3 pst. neste år. Det er lavere enn anslått i fjor høst, til tross for en sterk utvikling i arbeidsmarkedet. Nedjusteringen må særlig ses i sammenheng med innføringen av smitteverntiltak rundt årsskiftet, høyere inflasjon og lavere etterspørsel fra utlandet. Veksten hos våre handelspartnere er nedjustert og anslås nå til 2,9 pst. i 2022.

Krigen i Ukraina bidrar til usikkerhet om utviklingen i norsk og internasjonal økonomi. Det er svært uklart hvor lenge både krigen og sanksjonene mot Russland vil vare og hvor store utslagene i energi- og råvaremarkedene blir. Det er også usikkert hvor lenge og i hvilken grad produksjonen vil preges av flaskehalsene som har vært til stede helt siden pandemien brøt ut for over to år siden. Vedvarende høye råvarepriser kan drive inflasjonen opp fra allerede høye nivåer i mange land, også her hjemme. Dersom gassforsyningen fra Russland til EU skulle stoppe helt opp, vil veksten i europeisk økonomi kunne bli vesentlig svakere enn lagt til grunn. Det vil få store konsekvenser for norsk økonomi.

De økonomiske utsiktene er nærmere omtalt i kapittel 2.

Regjeringen dekker inn en del av de ekstraordinære utgiftene fra tidligere i år

Økonomiske tiltak knyttet til omikron, høye strømpriser og krigen i Ukraina innebærer at det er utsikter til høy oljepengebruk også i år selv om mange økonomiske støttetiltak fra koronapandemien nå er faset ut. Tidligere i år er det lagt frem og vedtatt ekstraordinære tiltak for nesten 60 mrd. kroner knyttet til pandemien, strømstøtte og Ukraina. Svekkelsen av budsjettet siden det opprinnelige budsjettforslaget i fjor høst anslås nå likevel mindre enn dette. Det skyldes dels at regjeringen har tatt aktive grep for å dekke inn utgiftene, men også andre endringer i budsjettbalansen, som for eksempel at anslaget for strukturelle skatteinntekter mv. er oppjustert, at staten har hatt store utbytteinntekter og at anslagene for økonomiske støttetiltak fra pandemien er nedjustert. Høyere strukturelle skatteinntekter skyldes blant annet at det nå er lagt til grunn et varig høyere nivå på skatteinntektene fra kraftselskapene, som følge av forventinger om høyere strømpriser over tid. Det er videre mange enkeltstående endringer i budsjettet som trekker i ulike retninger, herunder en økning i utgiftene til folketrygden som isolert sett svekker budsjettet.

Samlet sett er budsjettsvekkelsen som følger av de ekstraordinære utgiftene tidligere i år halvert, fra 60 mrd. kroner til 30 mrd. kroner slik det ser ut nå. Oljepengebruken anslås nå til 352,2 mrd. kroner i 2022. Det er fortsatt om lag 30 mrd. kroner høyere enn anslått i regjeringens tilleggsproposisjon fra i fjor høst. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien reduseres oljepengebruken med 0,5 pst. fra 2021 til 2022. Uttaket fra Statens pensjonsfond utland, målt ved verdien ved inngangen til året, anslås til 2,9 pst. For

2022 anslås oljepengebruken å utgjøre 10,3 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, en økning fra 7,5 pst. før pandemien. Det tilsvarer en økning på over 100 mrd. 2022-kroner.

De ekstraordinære tiltakene som har vært foreslått så langt i år har vært nødvendige, men har kommet samtidig med at presset i norsk økonomi har tiltatt og arbeidsledigheten har falt til svært lave nivåer. For å unngå at finanspolitikken skal bidra til å øke presset i økonomien, har regjeringen lagt vekt på å finne inndekning for de økte utgiftene, uten å gjennomføre velferds-kutt eller store skatte- og avgiftsøkninger. For mange utgiftsposter er det igangsatt aktivitet, og det er krevende å ta utgiftene ned midt i et budsjettår. Regjeringen har likevel tatt aktive grep som har bedret budsjettet med 17½ mrd. kroner. Rammetilskuddet til kommunesektoren er satt ned med 11,5 mrd. kroner, siden kommunesektoren har forbigående høye og uventede skatteinntekter i 2022 som følge av ekstraordinært høye aksjeutbytter mot slutten av fjoråret. Videre er andre utgifter redusert med om lag 2 mrd. kroner, og det er funnet inndekning for 4 mrd. kroner ved å omprioritere innenfor bistandsrammen. Det er ikke gjort endringer i skatter og avgifter for å dekke inn økte utgifter. Skatteendringer er praktisk krevende å gjennomføre midt i et budsjettår, og bør vurderes helhetlig i de ordinære budsjettene.

Bærekraften i statsfinansene fordrer at det finnes inndekning for økte utgifter, og at krisetiltak ikke gir varig høyere utgiftsnivå i offentlig sektor. Noen utgifter er ekstraordinære og midlertidige i årets budsjett, mens andre utgiftsformål kan ventes å øke på mer varig basis, som for eksempel utgifter til forsvar. Regjeringen sikter mot å fortsette nedtrappingen av oljepengebruken i budsjettet for neste år.

I årene fremover vil handlingsrommet for nye satsinger i statsbudsjettet være vesentlig mindre enn i perioden etter at handlingsregelen ble innført i 2001. Å finne inndekning for vedtatte planer, nye satsinger og eventuelle uforutsette utgifter gjennom omprioriteringer, reduksjon i eksisterende utgifter, eller økte skatter- og avgifter, vil måtte bli den nye normalen for finanspolitikken fremover.

Frem mot høstens statsbudsjett vil regjeringen gjennomgå planene for byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Disse investeringene har økt over flere år og er nå kommet opp på et høyt nivå. Enkelte prosjekter er særlig store og kostbare, samtidig som samfunnsnyttene ofte er mindre enn kostnadene. Investeringene må innrettes mer nøkternt fremover, også i lys av at handlingsrommet i finanspolitikken gjør det krevende å finansiere alle prosjektene som nå er under planlegging. Vi ser samtidig utfordringer med kostnadskontroll og kostnadsøkninger. I en situasjon med press i arbeidsmarkedet og kraftige prisøkninger på innsatsfaktorer, blant annet som følge av krigen i Ukraina, kan staten bidra til å avlaste presset i markedet ved å redusere egen aktivitet. Som et første skritt av en bredere gjennomgang vil regjeringen redusere omfanget av flere statlige byggeprosjekter, se omtale i proposisjonen med tilleggsbevilgninger og omprioriteringer ifb. RNB. Frem mot høstens statsbudsjett vil regjeringen også gjennomgå planene for samferdselsinvesteringer. Målet er å redusere kostnadene til slike prosjekter, få bedre kostnadskontroll og unngå ytterligere press i norsk økonomi.

Hvordan krigen i Ukraina vil påvirke det fremtidige handlingsrommet i finanspolitikken, er usikkert. Anslagene for statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten, som settes inn på Statens pensjonsfond utland, er oppjustert til vel 930 mrd. kroner i 2022. Samtidig har uroen i internasjonale finansmarkeder i år redusert fondsverdien med 600–700 mrd. kroner (per 11/05). Slik det finanspolitiske rammeverket praktiseres, vil verken kortsiktige endringer i petroleumsinntektene eller fondsverdien påvirke innretningen av finanspolitikken. I vurderingen av hvor mye oljepenger som skal brukes i det enkelte budsjettår, tillegges situasjonen i norsk økonomi stor vekt.

Finanspolitikken bør ta høyde for at det er risiko for et betydelig fall i fondsverdien, både fordi fondet har økt meget sterkt i mange år og fordi andelen av statsbudsjettets utgifter som finansieres av fondet, er kommet opp på et høyt nivå.

Pengepolitikken har vært svært ekspansiv under pandemien. Norges Bank begynte i fjor høst å reversere det ekstraordinært lave rentenivået. I mars ble styringsrenten hevet til 0,75 pst. Samtidig varslet Norges Bank at styringsrenten kan øke til rundt 2,5 pst. ved utgangen av neste år. Det er $\frac{3}{4}$ prosentenheter høyere enn anslaget i den pengepolitiske rapporten fra desember og må ses i sammenheng med at banken har justert opp sine anslag for veksten i norsk økonomi og inflasjonen.

Budsjettpolitikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1, mens pengepolitikken omtales i avsnitt 3.3.

Kommuneøkonomien er god

Det har vært høy vekst i kommunesektorens inntekter over flere år, og den økonomiske situasjonen i sektoren var god ved inngangen til 2022. De senere årene, med unntak av i ett år, har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på 2 pst. av inntektene, og i fjor var resultatet det høyeste siden 2006. Sterke netto driftsresultater de senere årene må ses i sammenheng med at realveksten i frie inntekter har blitt sterkere enn ventet i flere år på rad, særlig som følge av høye skatteinntekter. Veksten ble særlig høy i 2021. I tillegg har også kostnader til pensjon og demografi blitt lavere enn ventet flere år på rad. Det har bidratt til at en større andel av inntektene kan disponeres til andre formål, og gitt sektoren økt handlingsrom. Kommunesektoren er blitt kompensert for de økonomiske virkningene av pandemien. De gode driftsresultatene har bidratt til at sektoren har kunnet bygge opp solide disposisjonsfond og styrket sine buffere betraktelig, noe som gjenspeiles i at det er få kommuner i ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll).

Siden regjeringens tilleggsproposisjon i fjor høst er anslaget for skatteinngangen til kommunesektoren i 2022 oppjustert med 21 mrd. kroner. Anslagsvis 14–16 mrd. kroner av de økte skatteinntektene skyldes ekstraordinært høye aksjeutbytter mot slutten av fjoråret som gir forbigående høye skatteinntekter til kommunesektoren i år. Dette er ekstraintekter som kommunene ikke har planlagt for, og som vil bortfalle neste år. De kommer i en situasjon der norsk økonomi er i høykonjunktur og det samtidig er store ekstraordinære utgifter på statsbudsjettet. For å unngå at den samlede offentlige pengebruken blir for høy i den økonomiske situasjonen vi nå er inne i, foreslår regjeringen at en stor del av

kommunesektorens merinntekter fra de ekstraordinære utbyttene i 2021 skal tilfalle staten og bidra til inndekning av økte utgifter. Regjeringen foreslår å inndra 11,5 mrd. kroner gjennom en reduksjon i rammetilskuddet. Kommunene får med det fortsatt ta del i merinntekten fra de høye utbyttene. De kommunene som har høyest beregnet skatteinntekt av aksjeutbytte etter skatteutjevning vil få relativt større trekk i rammetilskuddet, med sikte på at alle kommuner skal få en andel av merinntekten fra utbytte. Samlet sett anslås kommunesektorens inntekter i 2022 å bli 4,1 mrd. kroner høyere enn lagt til grunn i saldert budsjett, når både økt kostnadsvekst og nedtrekket i rammetilskuddet er tatt høyde for.

I Kommuneproposisjonen 2023 signaliserer regjeringen en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2023 på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner. Inntektsveksten er regnet fra anslått inntektsnivå i 2022 i Revidert nasjonalbudsjett 2022, med fratrekk for ekstraordinære og midlertidige skatteinntekter anslått til 14 mrd. kroner. Midlertidige tiltak, som for eksempel koronatiltakene, er også korrigert ut av veksten.

Kommuneøkonomien er nærmere omtalt i avsnitt 3.2.

Skatte- og avgiftsopplegget

Regjeringen foreslår enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene som samlet øker provenyet med knapt 0,2 mrd. kroner påløpt i 2022. Den bokførte virkningen av endringene er tilnærmet null i år. Helårvirkningen av endringene er et merproveny på knapt 0,2 mrd. kroner.

Regjeringen foreslår å øke formuesskattesatsen for upersonlige skattytere fra 0,15 til 0,25 pst. Det tilsvarende økningen i den statlige formuesskattesatsen som Stortinget vedtok for personlige skattytere for 2022. Upersonlige skattytere, som sparebanker, samvirkeforetak og enkelte stiftelser, er formuesskattepliktige til staten, men ikke til kommunene. Forslaget anslås å øke provenyet med knapt 0,2 mrd. kroner påløpt i 2022. Hele provenyet bokføres i 2023.

Regjeringen varsler en omlegging av støtten til kjøp av elbiler fra 2023. Dagens merverdiavgiftsfritak vil avvikles og erstattes med en tilskuddsordning. Tilskuddsordningen er ment å speile et merverdiavgiftsfritak med et tak på støtte per bil.

Skatte- og avgiftspolitikken er nærmere omtalt i kapittel 4 i denne meldingen og i Prop. 114 LS (2021–2022) *Endringer i skatte- avgifts- og tollovgivinga m.m. og folketrygdloven (arbeidsavklaringspenger m.m.)*.

Sårbarheter i det norske finansielle systemet

Husholdningenes gjeld har over flere år vokst raskere enn husholdningenes inntekter, og høy gjeld i husholdningene og høye eiendomspriser er de største sårbarhetene i det norske finansielle systemet. Den høye gjelden gjør at en svært stor andel av husholdningenes inntekter går til å betjene renter og avdrag, til tross for lave utlånsrenter. Andelen vil trolig øke fremover, etter hvert som boliglånsrentene settes opp. De fleste husholdninger bør ha tatt høyde for renteøkning, gitt det lave rentenivået, og bankene har vært pliktige til å teste husholdningenes tåleevne for høyere rente når de har innvilget lån.

I tråd med skjerpede kapitalkrav fra myndighetene har bankene styrket sin soliditet betydelig de siste årene. Det gjør dem godt rustet til å møte kriser. Pandemien bidro til at resultatene til norske banker i 2020 var svakere enn på flere år. I 2021 bedret bankenes lønnsomhet seg og var tilbake på om lag samme nivå som før pandemien. Tilbakeføringer av tidligere tapsavsetninger bidro til lave utlånstap. Finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 3.4.

Sysselsettings- og inntektspolitikken

Regjeringen legger vekt på at alle som kan og vil jobbe, skal få mulighet til det.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, sørge for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet.

Arbeidsmarkedstiltak er viktige for å få flere med i arbeidslivet. Utsatte grupper har særskilt behov for å delta i slike tiltak. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet. Sysselsettingen har økt betydelig det siste året, og arbeidsledigheten har gått raskere ned enn ventet. Vi anslår nå en vekst i sysselsettingen på 85 000 personer i år. Det tilsier redusert behov for arbeidsmarkedstiltak. I flere deler av arbeidsmarkedet har bedriftene store problemer med å skaffe nok arbeidskraft. I en slik situasjon bør flest mulig arbeidsledige raskt komme ut i jobb, og tiltak rettes mot dem med størst behov. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak skal avslutte tiltaket ved tilbud om jobb. Regjeringen foreslår å redusere bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i 2022 med 264 mill. kroner. Beregningsteknisk svarer dette til 2 350 færre plasser i gjennomsnitt i 2022. Det planlagte tiltaksnivået gir rom for å prioritere unge, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS, herunder fordrevne fra Ukraina.

Det er viktig at både permitteringsordningen og reglene for mottak av dagpenger støtter opp under arbeidslinjen og omstillinger. De midlertidige utvidelsene i permitterings- og dagpengeordningene som har vært i virke under pandemien, ble avviklet fra 1. april i år. Fra samme tidspunkt ble også arbeidsgivers lønnspliktperiode utvidet fra ti til femten dager, i tråd med reglene før pandemien.

Regjeringen vil, i samarbeid med partene i arbeidslivet, bidra til et seriøst og organisert arbeidsliv. For å hindre ulovlig innleie iverksettes en bestemmelse i arbeidsmiljøloven fra 1. juli i år som gjør det mulig for fagforeninger å reise søksmål om lovligheten av innleie i virksomheten. For å styrke retten til faste stillinger er det fra samme tidspunkt også vedtatt å oppheve den generelle adgangen i arbeidsmiljøloven til å foreta midlertidige ansettelser.

Partene i arbeidslivet har ansvaret for å gjennomføre lønnsoppgjørene. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende arbeidsmarked.

Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor (det såkalte frontfaget) forhandler først og danner en norm for lønnsveksten i forhandlingsområdene som følger etter. Det bidrar til at lønnsveksten samlet ikke blir høyere enn det konkurranseutsatt sektor kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske

situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Årslønnen er anslått å øke med 3,7 pst. i år, etter en økning på 3,5 pst. i fjor.

Sysselsettingspolitikken og det inntektspolitiske samarbeidet er nærmere omtalt i avsnitt 3.5.

Foreløpig utgave

2 De økonomiske utsiktene

2.1 Norsk økonomi

Norsk økonomi er inne i en høykonjunktur. Den økonomiske veksten er sterk, sysselsettingen er høy og arbeidsledigheten er lav. Husholdningenes etterspørsel har tatt seg markert opp. Bedriftene melder om økende mangel på arbeidskraft, og lønns- og prisveksten er tiltakende. Russlands invasjon av Ukraina har utløst en humanitær krise. Krisen treffer også norsk økonomi, men utslagene i aktiviteten ser per nå ut til å bli nokså små. Økte råvarepriser gir høyere eksportinntekter, men også høyere inflasjon, som gir lavere kjøpekraft i husholdningene.

Utviklingen i arbeidsmarkedet gjennom høsten i fjor og så langt i år har vært klart sterkere enn ventet. Den registrerte arbeidsledigheten er kommet ned på de samme lave nivåene som under høykonjunkturen i norsk økonomi før finanskrisen i 2008, se figur 2.3. Så lav ledighet har tidligere gått sammen med høy lønns- og prisvekst. Sysselsettingen har økt markert siden i fjor høst, og det er utsikter til at 85 000 flere personer vil komme i jobb i 2022, se figur 2.4.

Krigen i Ukraina bidrar til økt usikkerhet om den økonomiske utviklingen, men hovedbildet er fortsatt at det blir høy vekst i år, både i Norge og hos våre handelspartnere. BNP for Fastlands-Norge er anslått å øke med 3,6 pst. i år og 2,3 pst. neste år. Det er høyere enn den gjennomsnittlige årsveksten for de siste 10 årene. Den registrerte arbeidsledigheten ventes å gå noe videre ned og anslås til 1,7 pst. i 2023, se tabell 2.1.

Krigen i Ukraina har trukket opp allerede høye råvarepriser. Målt i dollar har oljeprisen de siste ukene ligget på omtrent samme nivå som før oljeprisfallet i 2014. Målt i kroner har oljeprisen flere ganger de siste månedene vært over 1000 kroner per fat, og dette er høyere enn noen gang tidligere. Prisene på fremtidige leveranser av olje tilsier at oljeprisen vil gå gradvis ned fremover.

Gassprisen er kommet ned fra de høyeste nivåene etter Russlands invasjon av Ukraina. Det må trolig ses i sammenheng med at gassleveransene fra Russland til Europa så langt i hovedsak har gått som normalt til tross for krigen. Prisene i terminmarkedet tilsier at markedsaktørene venter at gassprisen vil gå ned på litt sikt.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel har økt de to siste årene. I denne meldingen anslås produksjonen å øke videre i år, med oppgang i både olje- og gassproduksjonen. Petroleumsinvesteringene har falt noe de to siste årene, og anslås å falle videre med vel 7 pst. i år. Petroleumssektoren er nærmere omtalt i avsnitt 2.5.

Aktiviteten i næringslivet har økt markert det siste året. Oppgangen kommer til tross for at strengere smitteverntiltak trakk ned aktiviteten i flere tjenestenæringer rundt årsskiftet. I takt med avviklingen av smitteverntiltak økte aktiviteten i de hardest rammede tjenesteytende næringene i februar, men var fortsatt samlet sett om lag 7 pst. lavere enn før pandemien. Aktivitetsnivået i de øvrige 90 prosentene av fastlandsøkonomien var tilbake på nivået fra før pandemien allerede høsten 2020. Kombinasjonen av sterk etterspørselsvekst i mange land

Tabell 2.1 Hovedtall for norsk økonomi. Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

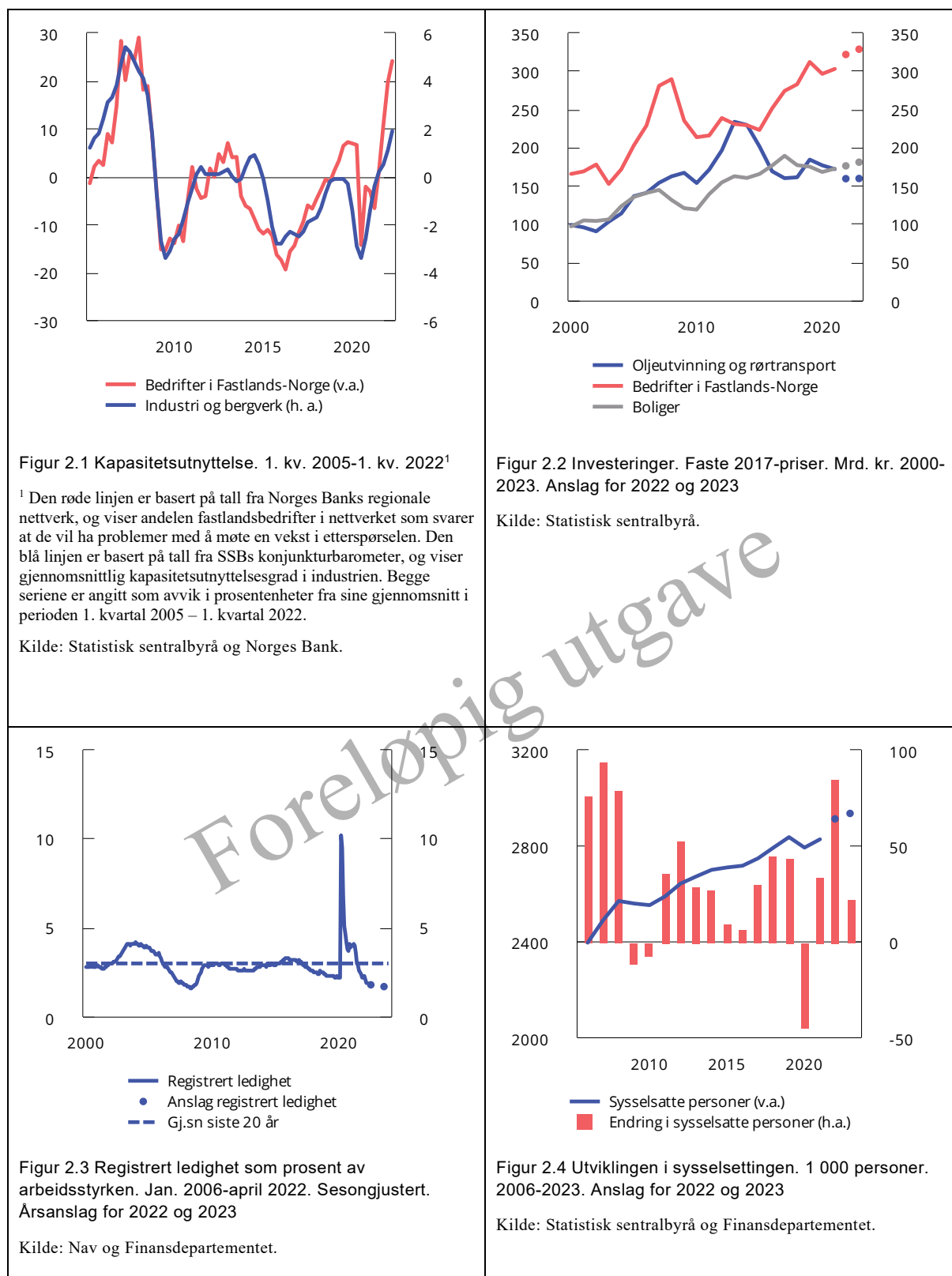
	Mrd. kroner ¹			
	2021	2021	2022	2023
Privat konsum	1616,9	5,0	9,1	4,2
Offentlig konsum	965,8	3,9	0,7	..
Bruttoinvesteringer i fast kapital	966,4	-0,3	1,7	1,3
Herav: Oljeutvinning og rørtransport	178,4	-2,8	-7,2	0,1
Bedrifter i Fastlands-Norge	353,5	2,2	6,2	2,1
Boliger	210,6	2,6	2,1	2,7
Offentlig forvaltning	221,5	-3,1	1,1	..
Etterspørsel fra Fastlands-Norge ²	3368,4	3,7	5,5	2,7
Eksport	1722,7	4,8	4,9	5,0
Herav: Råolje og naturgass	861,7	2,8	1,8	6,5
Varer og tjenester fra fastlandet	718,6	5,0	6,7	4,9
Import	1206,5	2,0	9,3	4,3
Bruttonasjonalprodukt	4144,1	3,9	3,5	2,8
Herav: Fastlands-Norge	3265,3	4,2	3,6	2,3
Andre nøkkeltall:				
Sysselsetting		1,2	3,0	0,8
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)		4,4	3,3	3,2
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)		3,1	1,8	1,7
Årslønnsvekst		3,5	3,7	..
Konsumprisvekst (KPI)		3,5	3,4	..
Vekst i KPI-JAE		1,7	2,5	..
Råoljepris, kroner pr. fat (løpende priser)		609	885	..
Råoljepris, USD pr. fat (løpende priser)		71	99	..
Gasspris, NOK pr. Sm3 o.e.		4,6	7,6	..
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ³		0,5	1,6	2,9
Importveid kronekurs, årlig endring i pst. ⁴		-5,7	-2,5	-0,4

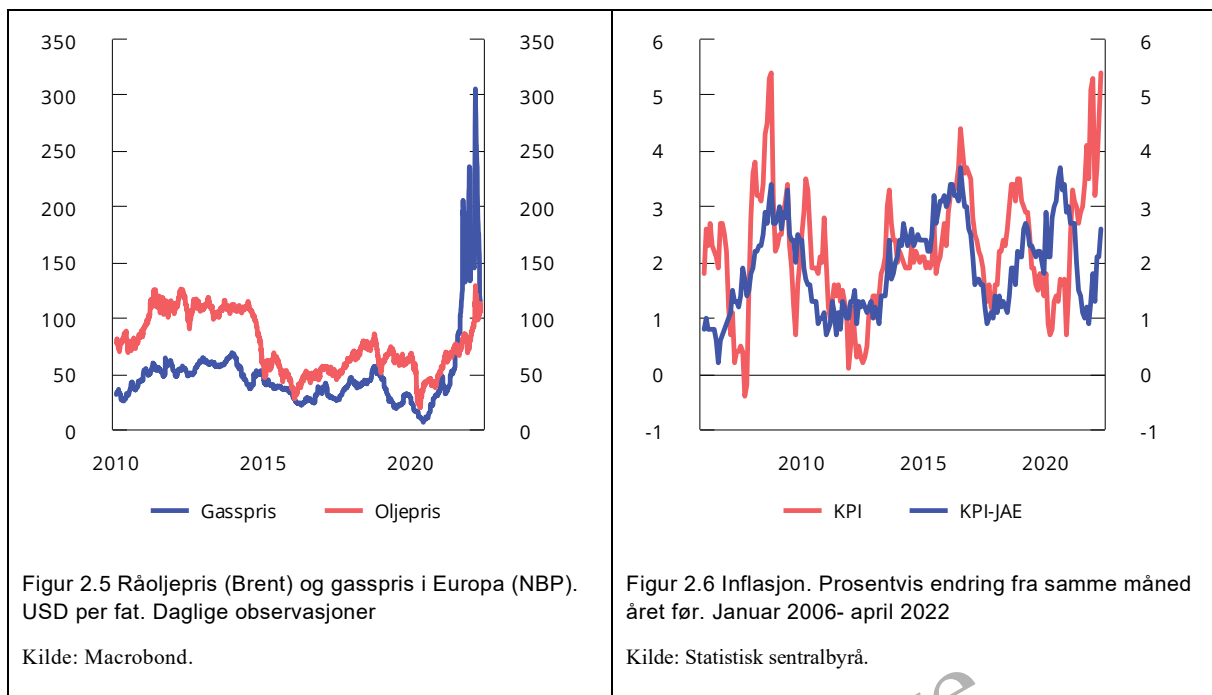
¹ Foreløpige nasjonalregnskapstall i løpende priser.² Utenom lagerendring.³ Beregningsteknisk forutsetning basert på terminpriser fra april.⁴ Negativt tall angir sterkere krone.

Kilder: Statistisk sentralbyrå, Norges Bank, Nav, Macrobond, Olje- og energidepartementet og Finansdepartementet.

etter pandemien, flaskehalser i de internasjonale verdikjedene og Russlands invasjon av Ukraina har økt råvareprisene for mange virksomheter. Industrien og bygg og anlegg er blant næringene som melder om kraftig oppgang i priser på innsatsvarer. Utviklingen i bygg og anlegg er nærmere omtalt i boks 2.1. Samtidig har økte råvarepriser gitt god prisutvikling for mange norske eksportvarer.

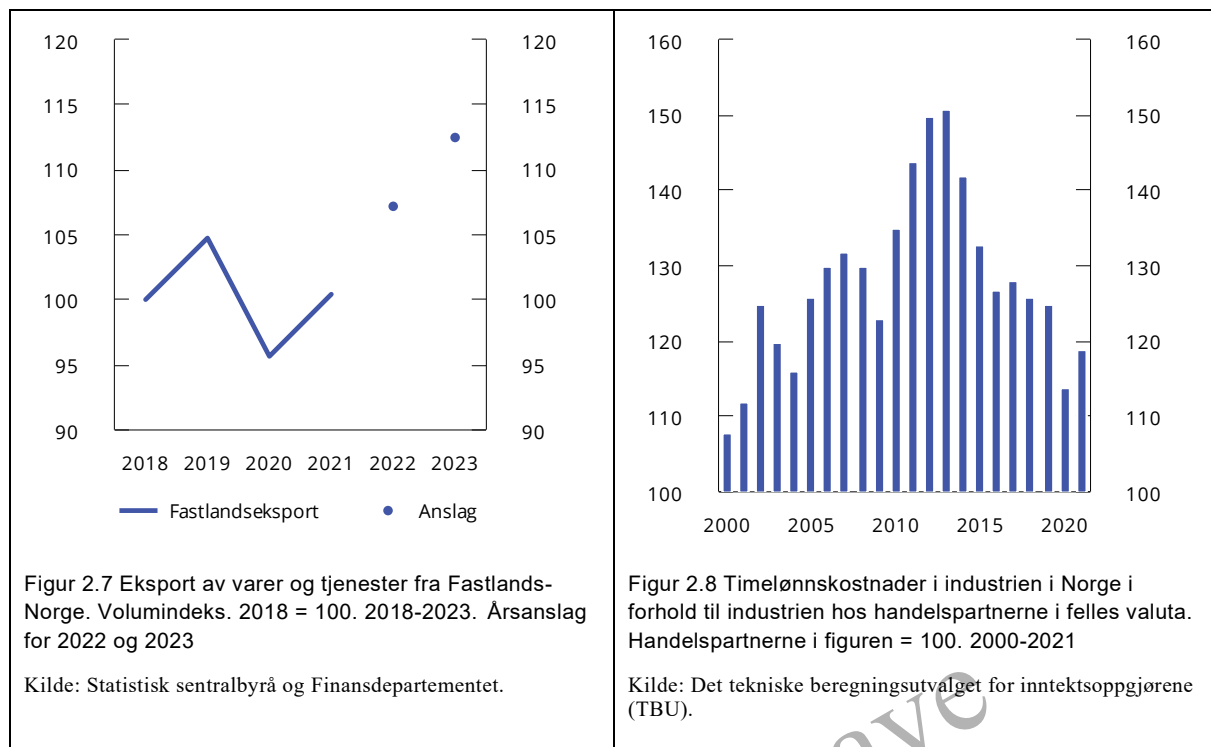
Eksporten fra fastlandet økte med 5,0 pst. i fjor, etter et markert fall i 2020, se figur 2.7. Det var høy vekst i vareeksporten, blant annet av fisk og metaller. Tjenesteeksporten viste langt mer moderat vekst, og er fortsatt på et lavere nivå enn før pandemien. I denne meldingen anslås fastlandseksporten å øke med 6,7 pst. i år. Det er i hovedsak innen tjenesteeksporten veksten ventes å komme.





Kapasitetsutnyttelsen i norsk økonomi er høyere enn på lenge. Ikke siden oktober 2007 har en større andel av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk meldt om full kapasitetsutnyttelse. Samtidig viser SSBs konjunkturbarometer at andelen industribedrifter som nå melder om kapasitetsproblemer er den høyeste siden tredje kvartal 2008, se figur 2.1. Flaskehalser i produksjon og leveranse av råvarer og andre innsatsfaktorer og begrenset tilgang på arbeidskraft bidrar til kapasitetsproblemene, og demper veksten i norsk økonomi. Halvparten av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder om at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen. Det er den største andelen siden høsten 2007. Utfordringene er størst blant bedrifter som tradisjonelt har brukt mye utenlandsk arbeidskraft, blant annet innen bygge- og anleggsvirksomhet.

Etter nedgang i 2020 tok *bedriftsinvesteringene* seg litt opp i 2021. Høy kapasitetsutnyttelse i næringslivet gir utsikter til fortsatt investeringsoppgang i år og neste år, se figur 2.2. Det ventes også betydelige investeringer i industrien de kommende årene som følge av klima- og energiomstilling. Etter kraftig nedgang i 2021 ventes kraftinvesteringene å falle videre i år, blant annet på bakgrunn av færre vindkraftutbygginger. Investeringer i overføringsnettet ventes å øke fremover, men økningen i år blir på langt nær nok til å veie opp for investeringsnedgangen i produksjonsanlegg. Investeringene i fastlandsbedriftene ventes samlet sett å øke raskere enn fastlands-BNP både i år og neste år.



Den registrerte *arbeidsledigheten* er lavere enn på lenge. Justert for normale sesongvariasjoner utgjorde antall helt ledige 1,9 pst. av arbeidsstyrken ved utgangen av april. Det er det laveste nivået siden høsten 2008. Antall delvis ledige har også kommet ned, og ligger nå på om lag samme nivå som før pandemien. Arbeidsledigheten, både antall registrerte helt ledige og AKU-ledigheten, ventes å holde seg på svært lave nivåer i år og neste år. Sysselsettingen har økt markert etter gjenåpningen av samfunnet våren 2021. Ifølge tall fra nasjonalregnskapet økte sysselsettingen med nærmere 100 000 personer gjennom andre halvår av 2021. Det er likevel fortsatt færre arbeidsinnvandrere på korttidsopphold i Norge enn før pandemien, og dette skaper knapphet på arbeidskraft. Arbeidsmarkedet er nærmere omtalt i avsnitt 2.2.

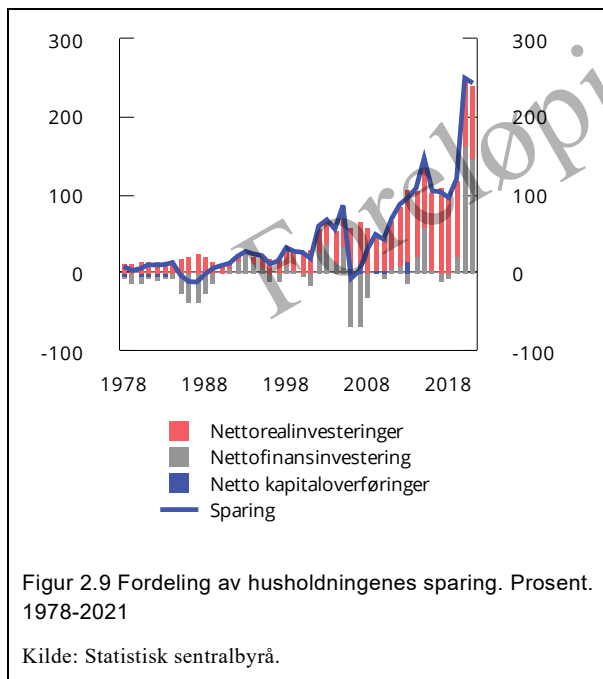
Lønnsveksten er kommet opp. Partene i frontfaget er i årets oppgjør kommet til enighet innenfor en ramme for årslønnsveksten i industrien på 3,7 pst. Det er den høyeste rammen siden 2008. Flere andre forhandlingsområder i privat sektor er kommet til enighet innenfor samme ramme for årslønnsveksten som i frontfaget. Frontfagsmodellen er nærmere omtalt i boks 2.2. I denne meldingen anslås årslønnsveksten til 3,7 pst. i 2022.

Inflasjonen har økt betydelig det siste året, se figur 2.6, og anslaget på konsumprisveksten er betydelig oppjustert siden i fjor høst. Det skyldes blant annet høyere priser på elektrisitet, men også den underliggende inflasjonen har økt raskere enn ventet. I denne meldingen anslås konsumprisveksten til 3,4 pst. i 2022. Det er en oppjustering på 2,1 prosentenheter siden i fjor høst. Strømstøndsordningen (fra og med desember 2021) og redusert alminnelige sats for elavgift i første kvartal i år er anslått å trekke ned KPI-veksten i 2022 med om lag 1,1 prosentenheter. Mange bedrifter opplever sterk kostnadsvekst. Høyere kostnader for

bedriftene kan etter hvert bli veltet over i prisene til konsumentene. Prisene på fremtidige leveranser av kraft tyder på at elektrisitetsprisene kan bli relativt høye også i 2022.

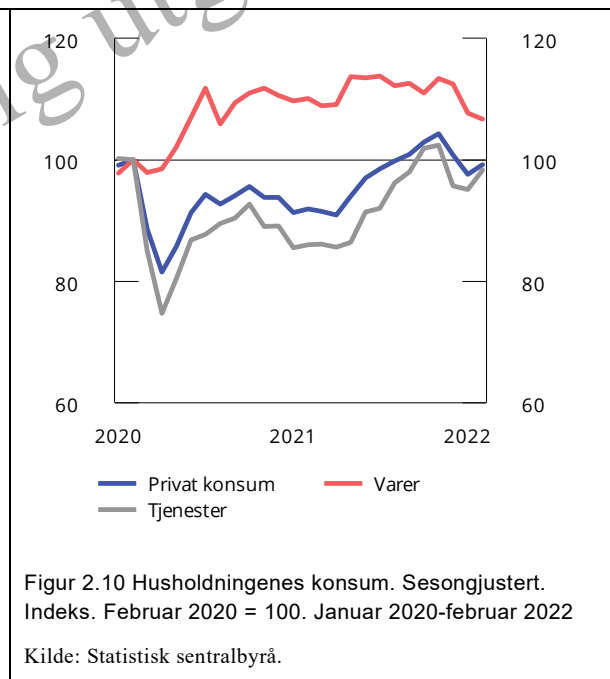
Den økonomiske stillingen blant *husholdningene* er uvanlig god. Husholdningene har spart ekstraordinært mye under pandemien, se figur 2.9. I gjennomsnitt sparte hver husholdning om lag 110 000 kroner i årene 2020 og 2021 sett under ett. Husholdninger på tvers av hhv. aldersgrupper og husholdningstyper økte sine bankinnskudd fra 2019 til 2020, og dette fortsatte trolig også i fjor.

Store oppsparte midler og antatt økt kjøpekraft danner grunnlaget for høy vekst i det private forbruket fremover. Høy sysselsettingsvekst innebærer at inntektene øker også for de som har vært arbeidsledige eller av andre grunner har stått utenfor arbeidsmarkedet og nå kommer i jobb. Lønnsinntektene i 2022 anslås å øke mer enn ventet i fjor høst, ettersom både lønns- og sysselsettingsveksten er oppjustert. På den annen side vil høyere konsumprisvekst og økte renter bidra til å dempe veksten i husholdningenes kjøpekraft fremover. Utviklingen i husholdningenes realdisponible inntekt er nærmere omtalt i boks 2.3. Anslaget for det private forbruket forutsetter at husholdningene vrir sitt forbruk fra varer og konsum innenlands tilbake til tjenester og konsum utenlands. Tall fra Vipps og BankAxept tyder på at kortbruken i Norge så langt i år ligger høyere enn på samme tid i fjor, og også høyere enn før pandemien, men det er usikkerhet om hvor mye av økningen som skyldes hhv. pris og volum.



Figur 2.9 Fordeling av husholdningenes sparing. Prosent. 1978-2021

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.10 Husholdningenes konsum. Sesongjustert. Indeks. Februar 2020 = 100. Januar 2020-februar 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boligprisene steg kraftig i første kvartal i år, etter å ha utviklet seg nokså svakt gjennom store deler av fjoråret. Den sterke boligprisveksten må ses i sammenheng med et svært lavt tilbud av boliger ved inngangen til året og at det så langt i år er lagt ut betydelig færre boliger for salg enn i tidligere år. Det lave utbudet henger trolig sammen med endringene i avhendingsloven, som trådte i kraft 1. januar i år, og ser ut til å ha forsinket prosessen med å

legge boliger ut for salg. Uendrede boligpriser i april kan tyde på at balansen i boligmarkedet er i ferd med å bedre seg. Utviklingen i husholdningenes gjeld henger tett sammen med prisutviklingen i boligmarkedet. Gjeldsbelastningen i norske husholdninger er på et historisk høyt nivå og utgjør en sårbarhet i det norske finansielle systemet. Eiendomspriser, gjeld og finansiell stabilitet er nærmere omtalt i avsnitt 2.4 og 3.4.

Boliginvesteringene gikk opp i fjor etter flere år med nedgang. Målt som andel av fastlands-BNP er boliginvesteringene på nivå med snittet for de siste 10 årene. Høy prisvekst på byggevarer, mangel på arbeidskraft, lavere boligprisvekst og økte renter ventes å dempe oppgangen i boliginvesteringene fremover. Boliginvesteringene anslås likevel å vokse de neste par årene sett under ett, men mindre enn fastlands-BNP.

Krigen i Ukraina bidrar til usikkerhet om utviklingen i norsk og internasjonal økonomi. Det er svært uklart hvor lenge både krigen og sanksjonene mot Russland vil vare og hvor store utslagene i energi- og råvaremarkedene blir. Det er også usikkert hvor lenge og i hvilken grad produksjonen vil preges av flaskehalsene som har vært til stede helt siden pandemien brøt ut for over to år siden. Dersom olje- og gasspriser forblir høye over tid, vil dette isolert sett øke etterspørselsimpulsene til fastlandsøkonomien. Samtidig kan høye råvarepriser drive inflasjonen opp fra allerede høye nivåer. Den største risikoen for norsk økonomi er nå knyttet til overoppheting. Dersom den økonomiske politikken ikke strammes raskt nok inn, kan det føre til lavere aktivitet og sysselsetting og høyere arbeidsledighet lenger frem. Den økonomiske politikken er nærmere omtalt i avsnitt 3.1.

2.2 Arbeidsmarkedet

Arbeidsmarkedet strammet seg raskt til etter hvert som smitteverntiltakene ble gradvis avvirket. Den registrerte ledigheten er på det laveste nivået siden høsten 2008. Sysselsettingen har økt markert, og andelen av befolkningen som er i jobb har ikke vært høyere siden 2009. Etterspørselen etter arbeidskraft er høy, og mange bedrifter rapporterer at mangel på arbeidskraft begrenser produksjonen.

Utviklingen i arbeidsledigheten

Den gradvise gjenåpningen av samfunnet fra våren 2021 og sterk økonomisk vekst har gått sammen med et kraftig fall i arbeidsledigheten. De fleste av de arbeidsledige som har vært permittert, er nå tilbake i jobb. Mens det ved utgangen av april var registrert 8 400 helt og delvis permitterte, var det samlet sett i underkant av 80 000 permitterte på samme tid i fjor. Justert for normale sesongvariasjoner var det ved utgangen av april 2022 registrert 53 900 helt ledige personer, som tilsvarer 1,9 pst. av arbeidsstyrken. Det er 0,3 prosentenheter lavere enn ved årsskiftet, og vi må tilbake til høsten 2008 for å finne en like lav registrert ledighet. Sammenlignet med april i fjor har antall helt ledige gått ned med nærmere 60 000 personer, eller 2,1 prosentenheter målt som andel av arbeidsstyrken. Antallet delvis ledige har også gått ned, og er på om lag samme nivå som før pandemien. Justert for sesongvariasjoner var det ved utgangen av april registrert til sammen 94 500 helt eller delvis ledige og arbeidssøkere på tiltak, tilsvarende 3,2 pst. av arbeidsstyrken. Det er blitt færre ledige i alle yrkesgrupper det

siste året, og det er nå bare innenfor reiseliv og transport at antall helt ledige er høyere enn før pandemien.

Antall personer som har vært sammenhengende helt ledig i minst seks måneder, har gått markert ned siden våren 2021 og er mer enn halvert siden mai 2021. Ved utgangen av april 2022 var langtidsledigheten på samme nivå som i april 2019. Sammenlignet med før pandemien er langtidsledigheten noe høyere blant innvandrere og personer som ikke har fullført videregående opplæring. Langtidsledigheten har i løpet av pandemien økt mest blant personer over 60 år. Dette kan være aldersgrupper som søker mindre aktivt etter arbeid, og har større vanskeligheter med å komme i jobb enn yngre aldersgrupper. Ledigheten har også gått raskt ned blant de som ble ledige i starten av pandemien, og mange har kommet seg ut i jobb. Nærmere 400 000 personer registrerte seg som arbeidssøkere i mars og april 2020. Ved utgangen av april 2022 var det kun om lag 8 000 av disse som hadde vært registrert som arbeidssøker sammenhengende siden starten av pandemien, se figur 2.11.

Den raske nedgangen i antall arbeidssøkere og den sterke etterspørselen etter arbeidskraft har ført til større knapphet på arbeidskraft. Halvparten av bedriftene i Norges Banks regionale nettverk melder om at knapphet på arbeidskraft begrenser produksjonen. Vi må tilbake til høsten 2007 for å finne lignende nivåer. De økte rekrutteringsproblemene kan ha sammenheng med at mange personer som jobbet i Norge på korttidsopphold, har forlatt landet under pandemien og ikke kommet tilbake. Se boks 2.4. for en nærmere beskrivelse av utviklingen for denne gruppen.

Arbeidsledigheten målt ved arbeidskraftundersøkelsen (AKU) gikk ikke opp like raskt som den registrerte ledigheten våren 2020. Det må ses i sammenheng med at helt permitterte først blir regnet som AKU-ledige etter en sammenhengende permitteringsperiode på tre måneder. AKU-ledigheten har også avtatt betydelig det siste året. AKU-ledigheten utgjorde 3,1 pst. av arbeidsstyrken i første kvartal 2022, justert for brudd og sesongvariasjoner¹. Det er 1,6 prosentenheter lavere enn i samme periode året før, og 0,4 prosentenheter lavere enn i fjerde kvartal 2021.

Utviklingen i sysselsettingen

Det har vært en kraftig økning i sysselsettingen siden våren 2021. Ifølge nasjonalregnskapet økte sysselsettingen med 100 000 personer gjennom andre halvår i fjor. Tall for registrerte lønnstakere tyder på at sysselsettingen har gått videre opp så langt i 2022. Sysselsettingen har tatt seg opp i alle næringer siden våren 2021, og veksten har vært særlig høy i næringer som hadde sterk reduksjon i sysselsettingen i starten av pandemien. For eksempel økte antall lønnstakere i overnattings- og serveringsvirksomhet med 30 000 personer fra mai 2021 til februar 2022, til tross for at smitteverntiltak førte til en nedgang i januar 2022. Selv om antall

¹ Det er et brudd i AKU fra 1. januar 2021, blant annet som følge av et nytt spørreskjema. De publiserte sesongjusterte tallene fra AKU er foreløpig basert på gammel definisjon. Statistisk sentralbyrå (SSB) anslår at omleggingen har bidratt til å øke AKU-ledigheten med om lag 0,2 prosentenheter.

lønnstakere samlet sett var høyere i februar 2022 enn før pandemien, var det fortsatt næringer med færre lønnstakere enn i februar 2020, se figur 2.12. Det gjelder blant annet overnattings- og serveringsvirksomhet, transport og lagring og forretningsmessig tjenesteyting.

Utfordringer med å rekruttere arbeidskraft kan være en årsak til at antall lønnstakere i disse næringene ikke er tilbake på nivået fra før pandemien. Som figur 2.13 viser, var beholdningen av ledige stillinger i fjerde kvartal 2021 betydelig høyere enn før pandemien, særlig innen overnattings- og serveringsvirksomhet.

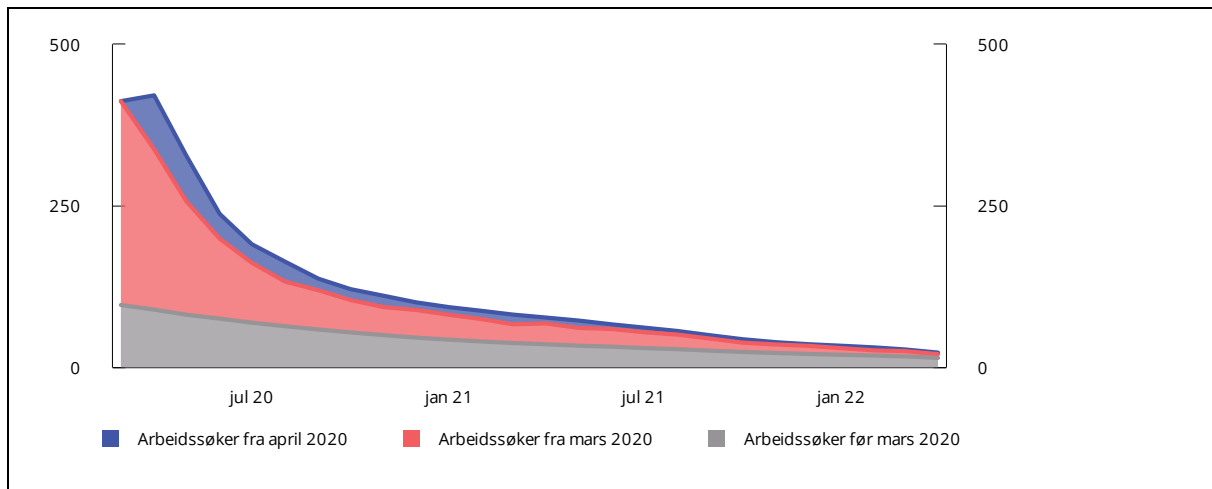
Sysselsettingsandelen viser hvor stor andel av befolkningen i yrkesaktiv alder som er i arbeid ifølge AKU. Justert for brudd og sesongvariasjoner var sysselsettingsandelen i aldersgruppen 15-74 år 69,4 pst. i første kvartal 2022. Det er en økning på 2,8 prosentenheter fra samme periode året før. Andelen sysselsatte har økt mest i aldersgruppen 15-24 år det siste året. Ifølge registertall har om lag halvparten av oppgangen i sysselsettingen blant ungdom kommet innen overnattings- og serveringstjenester og i varehandelen. Det har også vært betydelig oppgang i sysselsettingsandelene i de andre aldersgruppene, herunder aldersgruppen 25-54 år. Den samlede sysselsettingsandelen er på sitt høyeste nivå siden 2009, se figur 2.14.

Utviklingen i arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken defineres som summen av arbeidsledige og sysselsatte i AKU. Justert for sesongvariasjoner utgjorde arbeidsstyrken 71,6 pst. av befolkningen i aldersgruppen 15-74 år i første kvartal 2022. Det er 1,7 prosentenheter høyere enn i samme periode året før. Økningen i arbeidsstyrken er særlig sterk i aldersgruppen 15-24 år. Mange av disse er trolig ungdommer som jobber samtidig som de tar utdanning. Målt som andel av befolkningen i yrkesaktiv alder går arbeidsstyrken erfaringsmessig ned i en konjunkturedgang. Når etterspørselen etter arbeidskraft avtar, vil normalt flere gå ut av arbeidsmarkedet eller utsette sin inntreden. Blant yngre personer kan den reduserte deltakelsen i arbeidsmarkedet ofte ha sitt motstykke i økt deltakelse i utdanning, mens eldre arbeidstakere kan forlate arbeidslivet og bli pensjonister eller motta andre trygdeytelser. Under koronapandemien har arbeidsstyrken samlet sett holdt seg oppe. Det må ses i sammenheng med den utstrakte bruken av permitteringer fremfor oppsigelser. Midlertidige regelverksendringer som ga flere rett til dagpenger, kan også ha bidratt til at færre av de som mistet jobben trakk seg ut av arbeidsmarkedet.

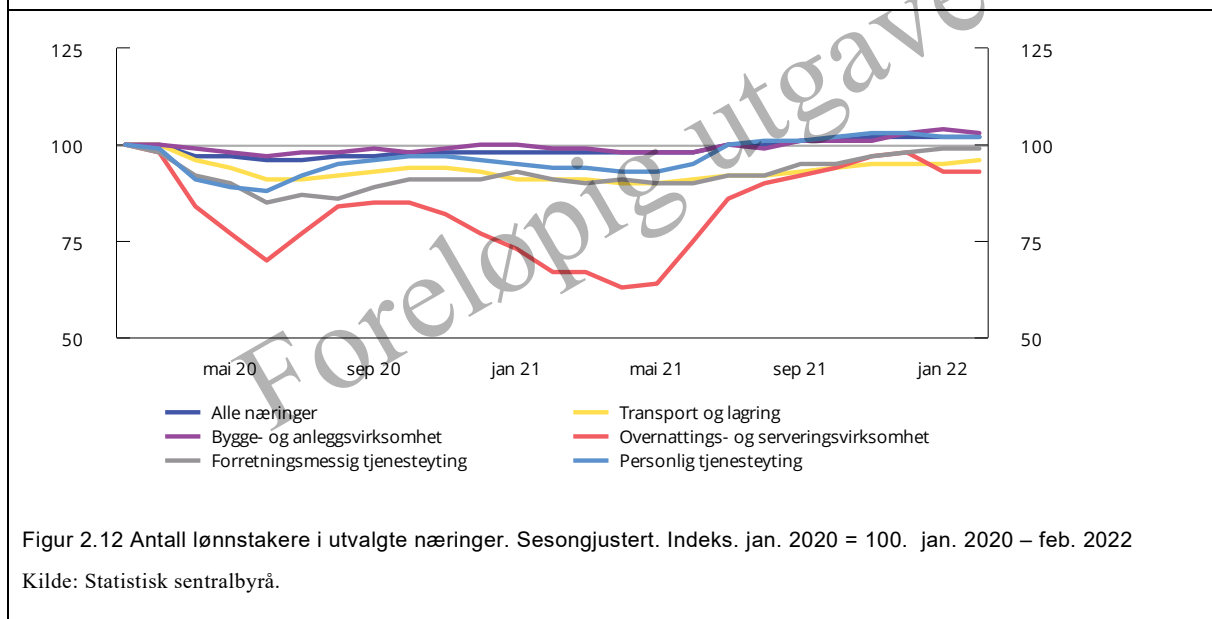
UDI har utarbeidet tre ulike scenarioer knyttet til antall fordrevne som kan komme fra Ukraina i 2022. Antall fordrevne varierer mellom 25 000 – 35 000 i det lave scenarioet, til 90 000 – 120 000 i det høye scenarioet. Norske kommuner er foreløpig anmodet om å bosette 35 000 i 2022, noe som er syv ganger høyere enn antallet flyktninger som årlig har blitt bosatt i norske kommuner de siste årene. Samtidig planlegges det for mottak av et betydelig høyere antall enn dette. Den økte bosettingen av fordrevne i norske kommuner vil isolert sett bidra til å øke arbeidsstyrken. En stor del av de fordrevne vil likevel være barn og eldre, som i liten grad vil påvirke arbeidsstyrken i år eller neste år. Samtidig vil mange av de fordrevne som er i arbeidsdyktig alder, i hovedsak kvinner, delta på introduksjonsprogrammet den første tiden etter bosetting. I denne meldingen legges det til grunn at økt bosetting av fordrevne i liten

grad vil påvirke arbeidsstyrken og sysselsettingen i 2022, men at de vil kunne bidra noe mer i 2023.



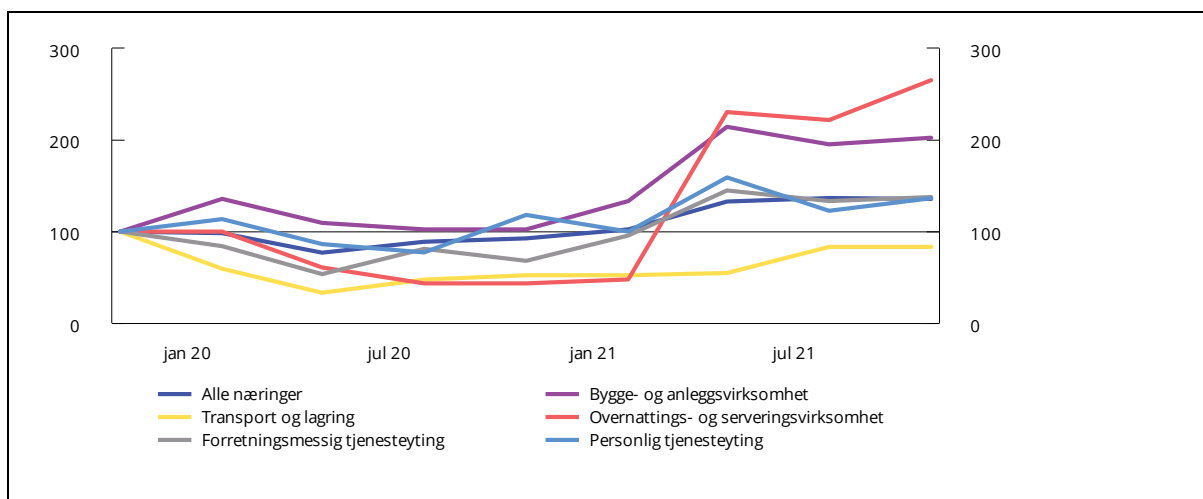
Figur 2.11 Antall som har vært sammenhengende arbeidssøker siden april 2020 eller tidligere. 1000 personer

Kilde: Nav.

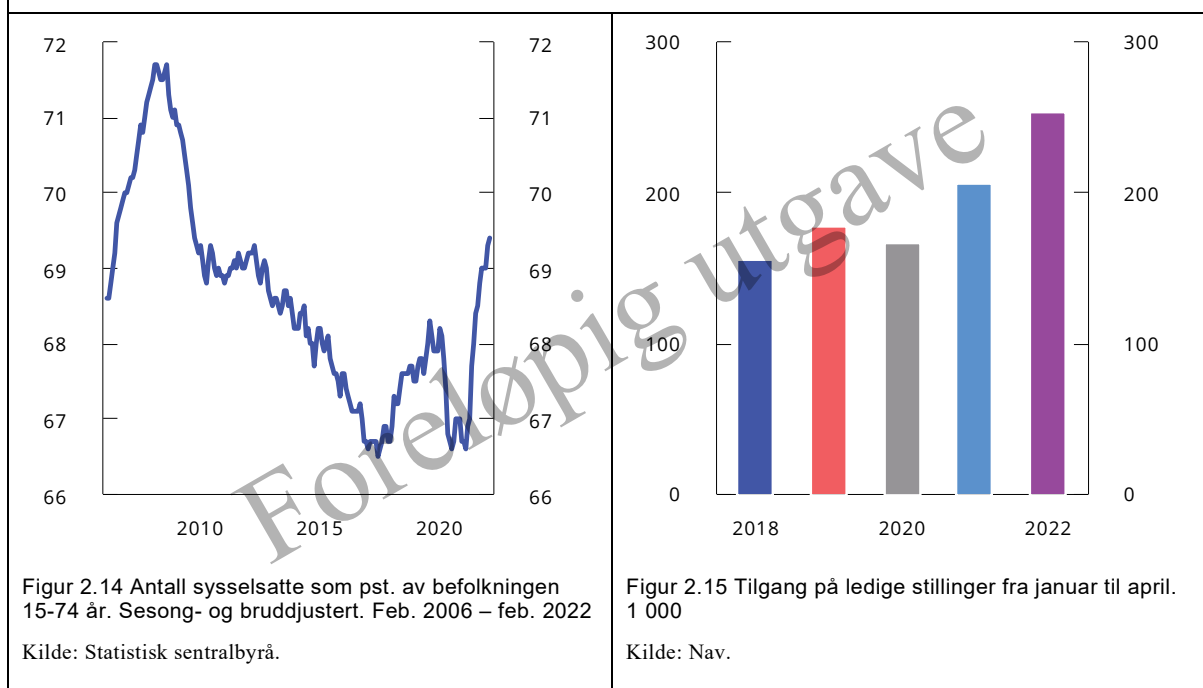


Figur 2.12 Antall lønnstakere i utvalgte næringer. Sesongjustert. Indeks. jan. 2020 = 100. jan. 2020 – feb. 2022

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.13 Beholdningen av ledige stillinger i utvalgte næringer. Sesongjustert. Indeks. 4. kv. 2019 = 100. 4. kv. 2019 – 4. kv. 2021. Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.14 Antall sysselsatte som pst. av befolkningen 15-74 år. Sesong- og bruddjustert. Feb. 2006 – feb. 2022
Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Figur 2.15 Tilgang på ledige stillinger fra januar til april. 1 000
Kilde: Nav.

Utviklingen fremover

Tall fra Nav viser at tilgangen av ledige stillinger i første kvartal 2022 var rekordhøyt, se figur 2.15. Fremover venter vi at økt aktivitet i norsk økonomi vil bidra til enda større behov for arbeidskraft. Det kan tilsi at arbeidsmarkedet strammer seg ytterligere til.

Den sterke sysselsettingsveksten i andre halvår av 2021 har ført til at det var betydelig flere sysselsatte ved inngangen til 2022 enn gjennomsnittet i fjor. Det vil gi høy sysselsettingsvekst fra 2021 til 2022 selv uten videre oppgang i sysselsettingen gjennom året. Vi venter at sysselsettingen vil øke moderat fremover, blant annet som følge av en ytterligere nedgang i ledigheten og en gradvis økt tilgang på utenlandsk arbeidskraft i form av korttidsinnvandring. I denne meldingen anslås det en vekst i antall sysselsatte på 85 000 personer, eller 3,0 pst., fra

2021 til 2022. Fra 2022 til 2023 venter vi en vekst i sysselsettingen på 23 000 personer, eller 0,8 pst.

Den registrerte ledigheten er anslått til 1,8 pst. av arbeidsstyrken i gjennomsnitt i 2022 og 1,7 pst. i 2023. Det innebærer at den gjennomsnittlige registrerte ledigheten i 2023 ventes å være på det samme lave nivået som årsgjennomsnittet i 2008.

Tabell 2.2 Utviklingen i arbeidsmarkedet. Prosentvis endring fra året før der ikke annet er angitt

	Nivå 2021	Årlig gj.snitt 2015– 2019	2020	2021	2022	2023
<i>Etterspørsel etter arbeidskraft:</i>						
Utførte timeverk, mill.	4 035	0,9	-2,1	2,4	3,1	0,3
Sysselsetting, 1000 personer ¹	2 827	1,0	-1,5	1,2	3,0	0,8
<i>Tilgang på arbeidskraft:</i>						
Befolkning 15–74 år, 1000 personer	4 024	0,8	0,5	0,3	0,3	0,4
Arbeidsstyrken, 1000 personer ²	2 902	0,8	0,4	0,9	1,5	0,4
<i>Nivå:</i>						
Yrkesdeltakelse (15–74 år) ^{3,4}		70,3	70,4	72,1	73,0	73,0
AKU-ledige ⁵		4,2	5,1	4,4	3,3	3,2
... Gjennomsnitt siste 20 år		3,9				
Registrerte arbeidsledige ⁶		2,8	5,0	3,1	1,8	1,7
... Gjennomsnitt siste 20 år		3,0				

¹ Sysselsatte personer ifølge nasjonalregnskapet. Tilsvarende bosatte og ikke-bosatte personer som er sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet.

² Arbeidsstyrken ifølge AKU. Tilsvarende summen av antall sysselsatte og arbeidsledige personer bosatt i Norge. Ikke-bosatte lønnstakere sysselsatt i innenlandsk produksjonsvirksomhet inngår ikke i dette målet.

³ Tilsvarende arbeidsstyrken i prosent av befolkningen i aldersgruppen.

⁴ Anslag for yrkesdeltakelsen er basert på tall fra AKU etter omleggingen fra januar 2021 og er derfor ikke sammenlignbare med tall før 2021. Det er lagt til grunn at omleggingen har bidratt til å øke yrkesdeltakelsen med om lag 1,1-1,2 prosentenheter.

⁵ Anslag for AKU-ledigheten er basert på tall fra AKU etter omleggingen fra januar 2021 og er derfor ikke sammenlignbare med tall før 2021. Det er lagt til grunn at omleggingen har bidratt til å øke AKU-ledigheten, målt i forhold til arbeidsstyrken, med om lag 0,1-0,2 prosentenheter.

⁶ Justert for brudd i 2018.

Kilder: Nav, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

2.3 Internasjonal økonomi

Farten i internasjonal økonomi tok seg opp gjennom fjoråret etter hvert som smittetrykket i pandemien avtok. Nye restriksjoner knyttet til omikronvarianten dempet aktiviteten noe ved årsskiftet, men restriksjonene ble kortvarige i de fleste land. Aktivitetsnivået hos våre handelspartnere var høyt ved årets start, og arbeidsledigheten har i flere land kommet tilbake

til de historisk lave nivåene før pandemien. BNP er i flere land tilbake på nivåene fra før pandemien.

Veksten ute vil bremses av Russlands invasjon av Ukraina. I kjølvannet av invasjonen har prisene på energi, matvarer og viktige metaller økt kraftig. På kort sikt er det tydelig at vekstutsiktene trekkes ned og inflasjonen opp, særlig i Europa. Europeiske land treffes hardest grunnet deres avhengighet av russisk gass, olje og kull. Pandemirelaterte flaskehalser på tilbudssiden, særlig i Kina, har allerede drevet inflasjonen høyt, og økende råvarepriser kombinert med mangel på innsatsvarer som følge av invasjonen gir ytterligere prispress internasjonalt, se boks 2.5.

Inflasjonen har fortsatt å stige siden i fjor høst som følge av sterk etterspørsel etter varer og tjenester, kombinert med flaskehalser på tilbudssiden. I takt med høy aktivitet og stramme arbeidsmarkeder, har inflasjonen i flere land nådd sitt høyeste nivå på flere tiår. Det er nå tiltakende tegn til lønnspress og stigende inflasjonsforventninger internasjonalt. Økende risiko for andrerunde effekter har utløst en raskere innstramming i pengepolitikken hos innflytelsesrike sentralbanker. Stigende inflasjon og høyere rentenivå internasjonalt bidrar til en svakere vekst i det private konsumet og strammere finansielle betingelser for bedriftene.

BNP for Norges handelspartnere anslås å vokse med 2,9 pst. i år og 2,3 pst. neste år. Sammenlignet med anslagene fra i fjor høst er det en nedjustering på 1,3 prosentenheter i år og 0,1 prosentenheter neste år. Nedjusteringen i år er først og fremst drevet av krigen i Ukraina, men også høyere inflasjon og raskere innstramming i pengepolitikken enn tidligere lagt til grunn bidrar. Selv om vekstutsiktene revideres ned, antas årsveksten hos våre handelspartnere i 2022 å være over gjennomsnittet for perioden 2010 – 2019 på 2,4 pst.

Anslagene for utviklingen ute er mer usikre enn vanlig. Det økonomiske forløpet påvirkes av krigen i Ukraina og hvordan dette påvirker tilgangen til blant annet gass, olje og kull. Den høye og vedvarende inflasjonen øker også faren for at ledende sentralbanker må stramme inn mer og raskere enn lagt til grunn. Nye virusvarianter kan dessuten gi nye smittebølger. De høye matvareprisene kan også øke risikoen for sosial uro, særlig i fremvoksende økonomier og utviklingsland. På den annen side kan finanspolitikken i Europa bidra med sterkere vekstimpulser enn lagt til grunn. Flere land har uttrykt intensjoner om økte forsvarsutgifter, mens en raskere utfasing av russisk olje og gass i Europa vil kunne utløse større investeringer i grønn omstilling i tiden fremover. Husholdningene kan også ønske å bruke en større del av de oppsparte midlene som de har lagt seg opp i løpet av pandemien enn lagt til grunn i anslagene.

Sterk gjeninnhenting i økonomien har gjort at *arbeidsledigheten* internasjonalt har hentet seg raskt inn. I euroområdet er ledigheten historisk lav, og i USA, Storbritannia og Sverige er den lavere enn nivået fra før pandemien. Etterspørselen etter arbeidskraft har vært høy i takt med gjenåpningen av samfunnet, og rekordmange utlyste stillinger i flere land peker mot fortsatt lav ledighet. Samtidig har tilbudet av arbeidskraft gått ned. I både USA og Storbritannia er sysselsettingsandelen fortsatt lavere enn før pandemien. Flere eldre har forlatt arbeidsstyrken ved å ta ut tidlig pensjon, og i USA har mange kvinner holdt seg hjemme grunnet nedstenginger av skoler og barnehager. Høy etterspørsel etter og lavere tilbud av arbeidskraft

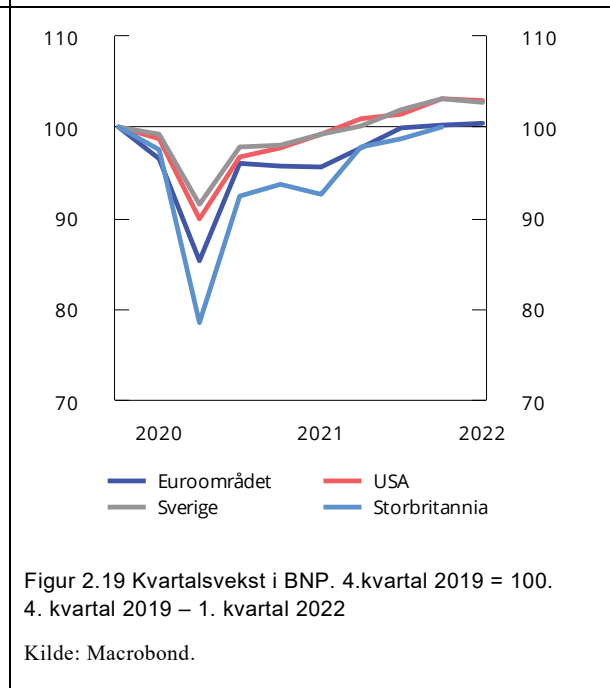
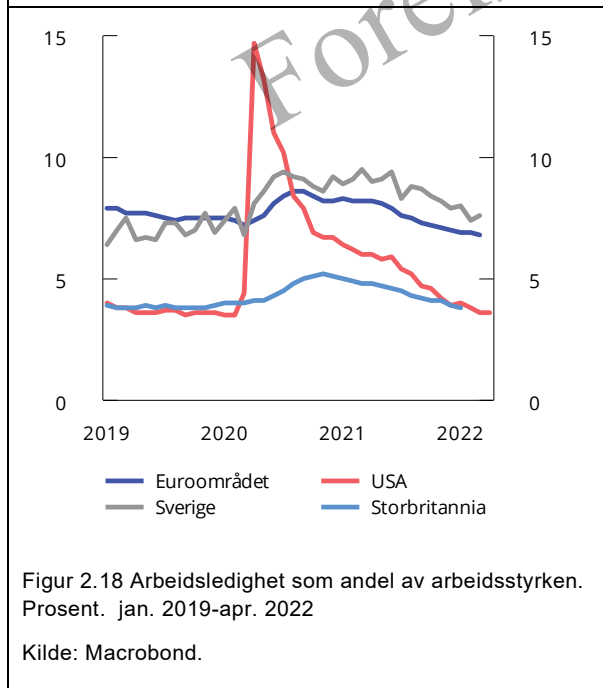
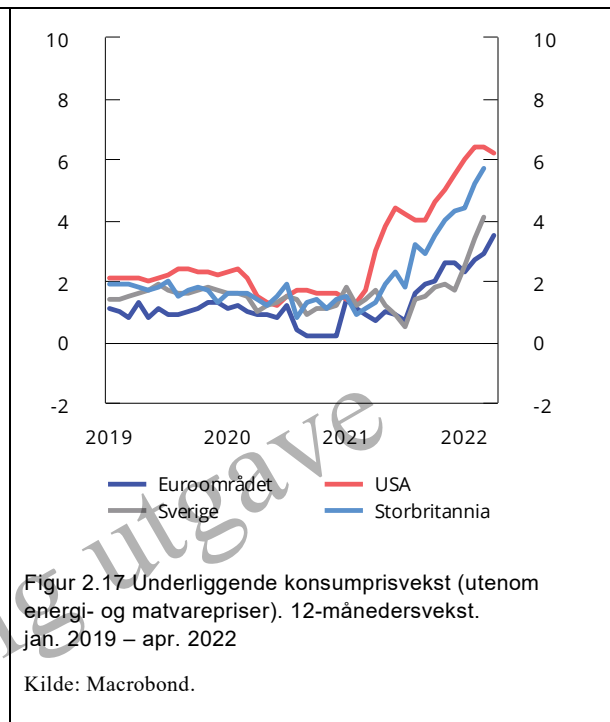
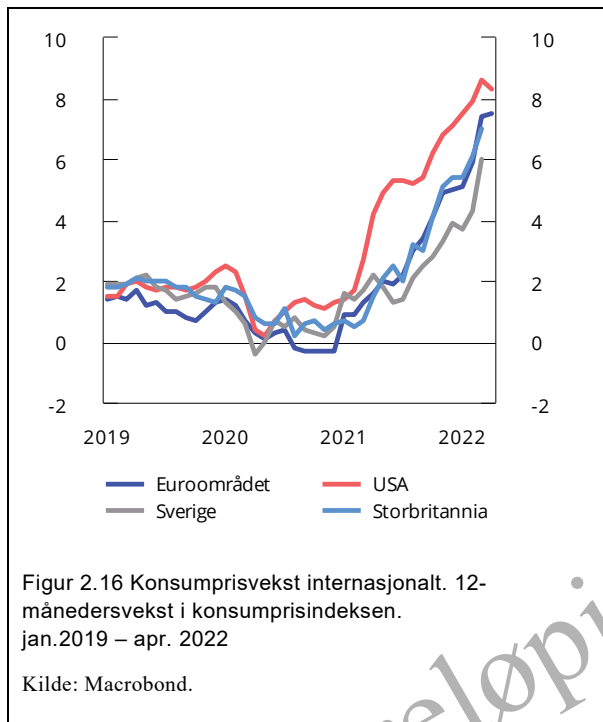
har gitt grunnlag for økt lønnspress i både USA og Storbritannia. Lønnsveksten er foreløpig konsentrert i lavtlønnede yrker, men kombinasjonen av høy inflasjon og stramme arbeidsmarkeder øker risikoen for en lønns-pris spiral. Samtidig indikerer lavere sysselsettingsandel og færre utførte timeverk at slakk i arbeidsmarkedet vil kunne dempe lønnspresset noe. Arbeidsledigheten blant våre handelspartnere anslås til 5,4 pst. i 2022 og 5,3 pst. i 2023.

Inflasjonen internasjonalt er på sitt høyeste på flere tiår, og det ligger an til et fall i reallønnsveksten i flere land, særlig i Europa. Allerede før krigen i Ukraina hadde veksten i konsumpriser ute overrasket på oppsiden over lengre tid. I euroområdet har energipriser trukket inflasjonen opp til det høyeste nivået noensinne, mens den underliggende prisveksten har vært mer moderat. I USA spilte energipriser også en viktig rolle, samtidig som underliggende inflasjon steg ettersom flaskehalser i verdikjedene førte til at tilbudssiden ikke klarte å holde tritt med den høye etterspørselen etter varer under pandemien. Denne dynamikken forsterkes nå av krigen i Ukraina. Prisøkningen på olje og gass har trukket energiprisene videre opp, og mangelen på innsatsvarer forverres av nedstenginger i Kina og flaskehalser i produksjonen av viktige innsatsfaktorer. Inflasjonsutslaget av høyere energipriser vil være sterkest i Europa, som importerer store deler av sitt energikonsum, mens USA påvirkes mindre ettersom de i større grad er selvforsynt med energi. Den høye inflasjonen gjør at reallønnsveksten i flere land vil være negativ og særlig europeiske husholdninger vil oppleve et fall i sin kjøpekraft. Konsumprisveksten hos våre handelspartnere ventes å avta mot sentralbankenes inflasjonsmål i 2023 i takt med fallende energipriser, men det er betydelig risiko for at andrerundeeffekter i form av høyere inflasjonsforventninger gir en lønns-prisspiral som gir grunnlag for mer vedvarende inflasjon.

Høy aktivitet, stramme arbeidsmarkeder og høy inflasjon har ført til en raskere innstramming i *pengepolitikken* enn forespeilet i fjor høst. Den amerikanske sentralbanken har fremskyndet nedtrappingen av verdipapiroppkjøpene betydelig og økte styringsrenten med 0,25 prosentenheter i mars og 0,5 prosentenheter i mai, mens den britiske sentralbanken har økt styringsrenten til 1 pst. og begynt å bygge ned balansene sine. Begge disse sentralbankene har signalisert ytterligere rentehevinger i år. Den europeiske sentralbanken (ESB) har begynt å trappe ned sine verdipapiroppkjøp, men ikke endret styringsrenten. Invasjonen av Ukraina har ført til en krevende avveining for sentralbankene. Lavere vekstutsikter gir grunnlag for saktere innstramming, mens høyere inflasjon øker risikoen for raskere innstramming senere om inflasjonen får tid til å feste seg. Samlet peker utviklingen mot et høyere rentenivå internasjonalt i årene fremover enn i det siste tiåret.

Finanspolitikken er på vei mot normalisering i takt med gjenåpningen av økonomien, men krigen i Ukraina tilfører nytt press på offentlige budsjetter. På kort sikt vil mottak av ukrainske flyktninger øke offentlige utgifter, spesielt blant østeuropeiske land. De høye energiprisene i kjølvannet av invasjonen har også utløst flere finanspolitiske tiltak for å skjerme husholdninger og bedrifter, spesielt i Europa. På lengre sikt vil EUs plan om å gjøre seg uavhengig av russisk energi (REPower EU) kunne medføre betydelige offentlige investeringer i grønn omstilling. Samtidig som invasjonen medfører økte offentlige utgifter,

må bruken balanseres mot å unngå overoppheting i økonomien og mindre budsjettrom i lys av høy gjeld ut av pandemien. IMF anslår at det globale gjeldsnivået vil nå 94,4 pst. av globalt BNP i 2022, en kraftig økning siden før pandemien, men en nedgang fra fjorårets nivå på 97 pst. I takt med en normalisering av finanspolitikken anslås det strukturelle underskuddet blant avanserte økonomier i gjennomsnitt å nå 4 pst. av BNP i år, en nedgang fra fjorårets underskudd på over 6 pst.



Den økonomiske aktiviteten i *USA* økte kraftig i fjor, og det er tegn til et betydelig underliggende press i økonomien. Konsumprisveksten var i mars på sitt høyeste siden 1981, og den underliggende inflasjonen har økt kraftig. Høye energipriser har drevet KPI-veksten, samtidig som kombinasjonen av oppdemmet etterspørsel og flaskehalser på tilbudssiden har ført til prisvekst blant stadig flere varer og tjenester. Høy økonomisk aktivitet har også drevet en rask innhenting på arbeidsmarkedet. Ledigheten er tilbake til nivået fra før pandemien, og det er tydelig tegn til lønnspress. Den amerikanske sentralbanken har derfor strammet inn pengepolitikken betydelig raskere enn anslått i fjor i høst, og det signaliseres ytterligere innstramminger fremover. Høyere styringsrente vil slå ut i strammere finansiering til bedriftene og husholdningene, og dermed legge en demper på den økonomiske aktiviteten. Bidraget fra krigen i Ukraina vil i hovedsak komme gjennom redusert etterspørsel etter amerikanske varer og tjenester fra Europa, men USAs egen energiproduksjon og minimale handelsaktivitet med Russland skjærer amerikansk økonomi fra mer alvorlige konsekvenser. BNP-anslaget for USA er revidert noe ned for 2022 og 2023, sammenlignet med i fjor høst, blant annet fordi vekstbidraget fra offentlig konsum ventes å bli lavere enn tidligere anslått. Samtidig har inflasjonen overrasket på oppsiden og reduserer husholdningenes kjøpekraft.

Tabell 2.3 Hovedtall for internasjonal økonomi. Prosentvis endring fra året før, der ikke annet er angitt

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Bruttonasjonalprodukt:</i>					
Handelspartnerne ¹	1,7	-3,6	5,5	2,9	2,3
Euroområdet	1,1	-6,1	5,3	2,7	2,3
USA	2,2	-3,5	5,7	3,7	2,3
Storbritannia	1,4	-9,9	7,4	3,7	1,2
Sverige	1,4	-2,8	4,8	2,9	2,7
Japan	0,3	-4,6	1,6	2,4	2,3
Kina	5,8	2,3	8,1	4,4	5,1
<i>Konsumpriser:</i>					
Handelspartnerne ²	1,8	1,0	3,1	6,4	3,6
Euroområdet	1,2	0,3	2,6	5,1	2,1
USA	1,8	1,2	4,7	7,7	2,9
Storbritannia	1,8	0,9	2,6	7,4	5,3
Sverige (KPIF)	1,8	0,5	2,7	4,8	2,2
<i>Arbeidsledighet³:</i>					
Handelspartnerne ⁴	5,1	6,1	5,8	5,4	5,3
Euroområdet	7,6	7,9	7,7	7,3	7,1
USA	3,7	8,1	5,4	3,5	3,5
Storbritannia	3,8	4,5	4,5	4,2	4,6
Sverige	6,8	8,3	8,8	7,8	7,2
<i>Memo:</i>					
BNP-vekst i verdensøkonomien	3,0	-3,3	6,1	4,6	3,6

¹ Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med andeler av norsk eksport av tradisjonelle varer.

² Norges 25 viktigste handelspartnere sammenveid med konkurranseevnevekter fra OECD.

³ I prosent av arbeidsstyrken.

⁴ Norges 22 viktigste handelspartnere (kun OECD-land) vektet etter arbeidsstyrkens størrelse i landene.

Kilder: IMF, OECD, Eurostat og Finansdepartementet.

I *euroområdet* ble veksten i 2021 sterkere enn anslått. Gjennføringen av smitteverntiltak bremsset veksten ved årsskiftet, men tidlige indikatorer og foreløpige nasjonalregnskapstall tyder på at aktiviteten holdt seg godt oppe i første kvartal. Fjorårets sterke gjeninnhenting har gitt utslag i et stramt arbeidsmarked. Arbeidsledigheten er på sitt laveste noensinne, og antallet utlyste stillinger er rekordhøyt. Utsiktene fremover påvirkes av krigen i Ukraina. De økonomiske konsekvensene varierer mellom landene i valutaområdet, blant annet fordi avhengigheten av russisk energiimport og omfanget av handelsaktivitet med Russland og Ukraina er forskjellig, men for alle land trekker krigen vekstutsiktene ned og inflasjonen kraftig opp. Konsumprisveksten nådde 7,4 pst. i mars og ventes å øke ytterligere. Høyere inflasjon demper det private konsumet betydelig. På den annen side kan økt offentlig forbruk knyttet til økte forsvarsutgifter, mottak av flyktninger fra Ukraina og Europas skifte vekk fra russisk energi trekke veksten opp. BNP i euroområdet anslås å vokse med 2,8 pst. i år og 2,3 pst. neste år.

britisk økonomi gjennom en sterk gjeninnhenting i fjor, men vekstutsiktene i år er revidert ned grunnet enda høyere inflasjon enn i euroområdet. Inflasjonen er i stor grad drevet av høye energipriser, men prisen på øvrige varer og tjenester har også økt markert. Underliggende prisvekst nådde 5,7 pst. i mars, den høyeste veksten siden 1992. Den britiske sentralbanken har hevet styringsrenten tre ganger siden desember og signalisert ytterligere innstramming i pengepolitikken, noe som vil dempe investeringsaktivitet og privat forbruk også fremover. Selv om det er tegn til økt lønnsvekst, reduserer de økte prisene husholdningenes kjøpekraft. Samlet indikerer dette en betydelig tregere vekst i det private konsumet i år enn tidligere anslått.

Kinesisk økonomi preges fortsatt av pandemien. Kinas nulltoleranseregime i smittehåndteringen har blitt satt under sterk press av omikronvarianten. Flere byer har blitt midlertidig stengt ned i år, blant annet landets største by Shanghai. Nedstengningene har vart forholdsvis lenge og legger en demper på den økonomiske aktiviteten, særlig gjennom lavere privat konsum. Nedstengningene forverrer samtidig flaskehalser internasjonalt. I tillegg til pandemien holdes vekstutsiktene nede av en gjeldstynget eiendomssektor. Myndighetenes strategi for å redusere gjeldsnivåene har dempet investeringsaktiviteten i eiendomssektoren, en viktig driver av kinesisk vekst de siste årene. Færre investeringer i eiendom demper også aktiviteten i kinesisk industri. Strengt pandemiltak gjør at BNP-vekstanslaget for i år er revidert ned til 4,4 pst. for inneværende år og 5,1 pst. neste år.

Svensk økonomi hentet seg raskt inn i 2021 og var tilbake på nivået fra før pandemien allerede i tredje kvartal. Omikronrestriksjonene dempet aktiviteten noe ved inngangen til 2022, men rask gjenåpning og et stramt arbeidsmarked gjør at svensk økonomi nå er inne i en mild høykonjunktur. Krigen i Ukraina vil trekke privat konsum og bedriftenes investeringer noe ned, men vekstutsiktene er fortsatt gode. Økte offentlige utgifter knyttet til mottak av flyktninger og høyere militærutgifter vil i stor grad motvirke effekten av lavere vekst i privat konsum. Fallet i investeringene dempes noe ved at industrieksporten vil nyte godt av økte forsvarsutgifter og klimainvesteringer i Europa. Både konsumprisveksten og underliggende inflasjon har allerede nådd et høyt nivå i Sverige, men ventes å nå en topp i andre kvartal før

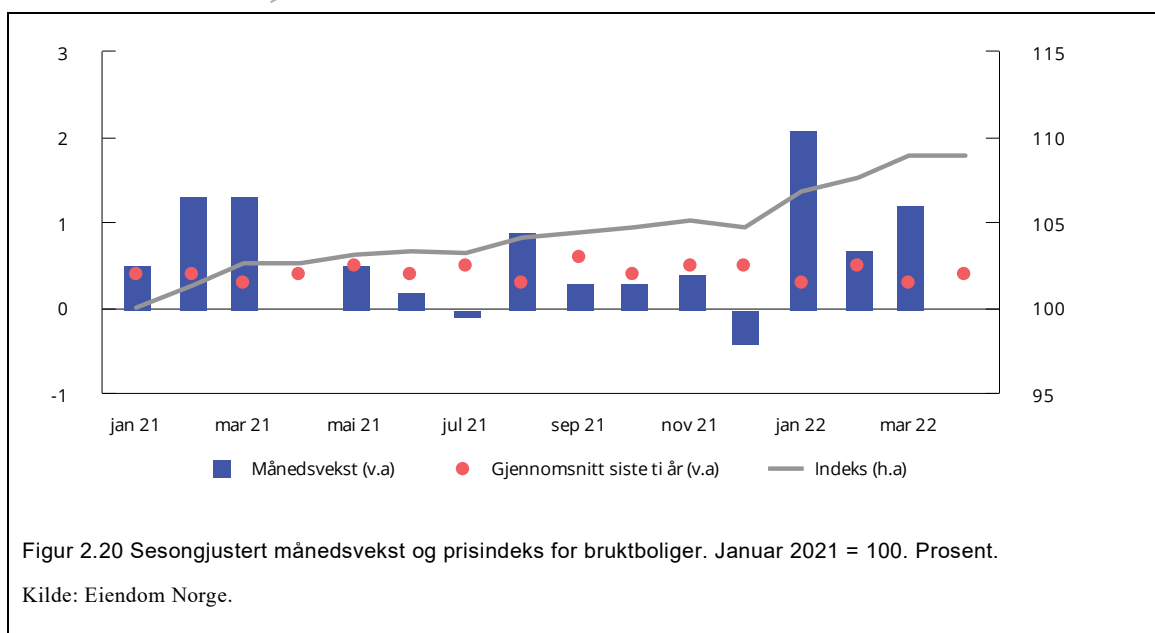
den gradvis nærmer seg riksbankens mål om 2 pst. prisvekst i takt med lavere energipriser og at internasjonale flaskehalser løses opp.

Dansk økonomi står sterkt til tross for krigens utbrudd. Tjenestekonsumet og aktiviteten i industrien kom seg raskt etter omikronbølgen, og økonomien er nå preget av svært lav arbeidsledighet og høy kapasitetsutnyttelse. Andelen bedrifter som holdes igjen av mangel på arbeidskraft er dobbelt så høy som før finanskrisen, og presset i arbeidsmarkedet ventes å opprettholdes fremover. Bruk av oppsparte midler i husholdningene bidrar til å holde privat konsum oppe til tross for høy inflasjon. Inflasjonen anslås til 3,8 pst. i 2022. Dansk BNP ventes å vokse med 2,3 pst. i år og 1,7 pst. neste år.

2.4 Eiendomspriser og gjeld

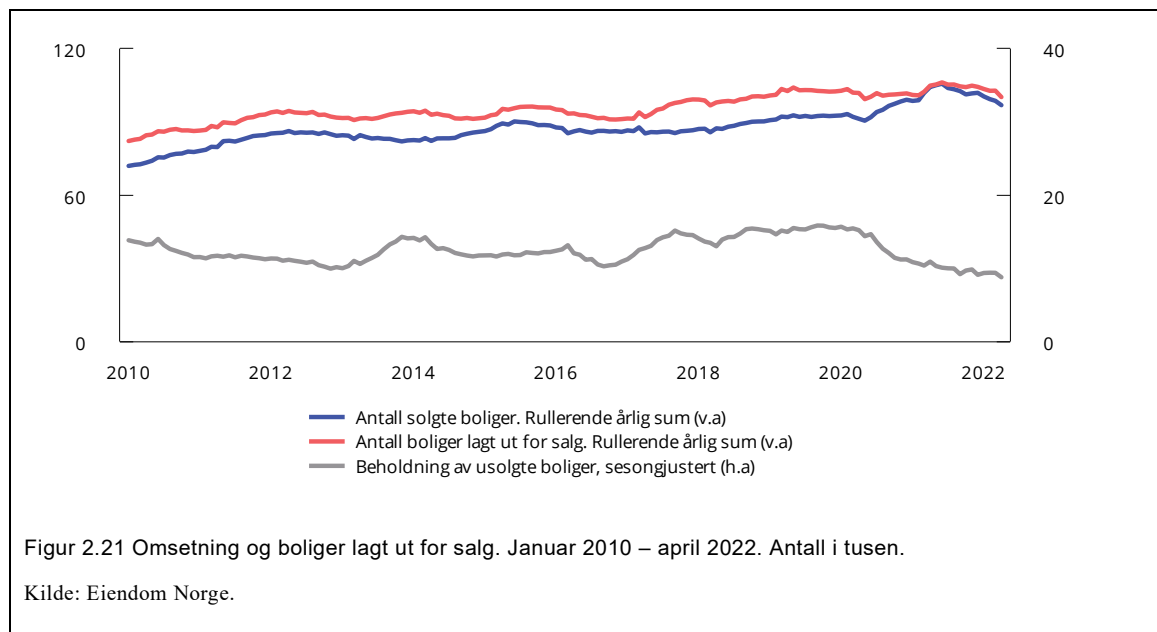
Boligprisene steg kraftig i første kvartal i år, etter å ha utviklet seg nokså svakt gjennom store deler av fjoråret, se figur 2.20. Den sterke prisveksten må ses i sammenheng med tilbudssiden i boligmarkedet. Det var få boliger til salgs ved inngangen til året, se figur 2.21, og færre boliger enn vanlig er lagt ut for salg i år. Det lave utbudet henger trolig sammen med den nye avhendingsloven, som trådte kraft i kraft 1. januar, og som stiller strengere krav til tilstandsrapporter ved boligsalg. De nye kravene ser ut til å ha forsinket prosessen med å legge ut boliger for salg. Det har bidratt til et midlertidig redusert tilbud av boliger og skapt prispress i markedet.

I mars var det derimot en betydelig økning i antallet boliger som ble lagt ut for salg, og fra mars til april var boligprisene uendret. Det kan tyde på at flaksehalsene på tilbudssiden avtar og at balansen i boligmarkedet er i ferd med å bedre seg. Salget av boliger har så langt i år vært på nivå med gjennomsnittet for de siste ti årene. Omsetningstiden, som er tiden det tar fra en bolig annonseres til den blir solgt, har falt de siste månedene og er nå på et lavt nivå sammenliknet med tidligere år.



Figur 2.20 Sesongjustert månedsvekst og prisindeks for bruktboliger. Januar 2021 = 100. Prosent.

Kilde: Eiendom Norge.



Norges Bank har hevet renten tre ganger siden september 2021, og varslet flere renteøkninger i tiden fremover. Høyere boliglånsrenter vil isolert sett redusere husholdningenes kjøpekraft i boligmarkedet og vil kunne dempe veksten i boligprisene.

Utviklingen i husholdningenes gjeld henger tett sammen med prisutviklingen i boligmarkedet, og de to størrelsene kan gjensidig forsterke hverandre. Økte boligpriser gir høyere panteverdier på boliger og kan dermed gi husholdningene større tilgang på lån, som igjen kan bidra til økte boligpriser. Erfaringer tilsier at slike selvforsterkende mekanismer kan trekke boligpriser og gjeld opp mot nivåer som ikke er bærekraftige over tid.

Gjelden i norske husholdninger har lenge vokst raskere enn inntektene. Gjeldsbelastningen har kommet opp på et høyt nivå, både historisk og sammenlignet med andre land, se også kapittel 3.4. Husholdningenes gjeldsvekst tiltok noe i den første perioden av pandemien, da det var høy aktivitet og prisvekst i boligmarkedet, men har avtatt det siste året.

2.5 Petroleumssektoren

Det har vært store prisbevegelser i energimarkedene det siste året. Sterk vekst i etterspørselen og nedbygging av globale oljelagre har gått sammen med en markert økning i oljeprisen. Krigen i Ukraina har bidratt til at oljeprisen har løftet seg videre. Målt i kroner har oljeprisen flere ganger de siste månedene vært over 1000 kroner per fat. Oljeprisen har aldri tidligere vært så høy målt i kroner. Målt i dollar har oljeprisen de siste ukene ligget på omtrent samme nivå som før oljeprisfallet i 2014.

Det knytter seg uvanlig stor usikkerhet til utviklingen i oljeprisen, og usikkerheten er særlig knyttet til krigen i Ukraina. USA, Canada, Storbritannia og Australia har innført sanksjoner mot russisk olje. Europakommisjonen har foreslått å innføre tilsvarende sanksjoner, men avventer endelig formell beslutning. Selv uten sanksjoner avstår mange aktører fra å kjøpe russisk olje, og russiske oljeleveranser til Europa er derfor blitt redusert. Det er usikkert hvor

mye av oljen som Russland ikke får solgt i Europa som omdirigeres til andre markeder. Det knytter seg også usikkerhet til produksjonen i OPEC fremover. OPEC og en del andre produsentland (OPEC+) har siden i fjor sommer gradvis avviklet produksjonskuttene som ble innført da oljeprisen falt kraftig våren 2020. Planen er at produksjonskuttene skal fases ut innen september. Flere av landene har de siste månedene ikke klart å oppfylle sine kvoter, og de landene som har ledig kapasitet har holdt seg strengt til planen. I USA har skiferoljeproduksjonen tatt seg opp siden 2020, produksjonen har respondert mindre på oppgangen i oljeprisen enn historiske erfaringer skulle tilsi. Det har trolig sammenheng med at oljeselskapene i USA er blitt mer fokusert på inntjening enn vekst i produksjonen. Som tiltak for å redusere høye olje- og innenlandske bensinpriser har USA annonsert og iverksatt store reduksjoner i de strategiske petroleumslagrene. Som vanlig preges tilbudssiden også av uforutsette produksjonsavbrudd. Den siste tiden har produksjonen i Kasakhstan gått ned som følge av værforhold, mens produksjonen i Libya er blitt trukket ned av politisk uro i landet.

I denne meldingen er det beregningsteknisk lagt til grunn at oljeprisen de nærmeste årene vil utvikle seg i tråd med prisene i terminmarkedet slik de var i midten av mars. Det innebærer en oljepris på 99 dollar per fat i år målt i faste 2022-priser. Det tilsvarer 885 kroner per fat, se figur 2.23. Anslaget er 326 kroner, eller 58 pst. høyere enn i fjor høst.

Det har vært store svingninger i gassprisen i Europa de siste årene. Etter å ha vært på et historisk lavt nivå sommeren 2020, økte gassprisen kraftig gjennom 2021. Det må ses i sammenheng med sterk vekst i etterspørselen etter pandemien, også etter LNG i Asia, temperatur og værforhold i Europa og høyere priser på kull. Etter Russlands invasjon av Ukraina økte gassprisen videre og var i mars på det høyeste nivået noensinne. Det må ses i sammenheng med usikkerhet knyttet til fremtidige leveranser av gass fra Russland til EU.

Over en tredjedel av EUs gassimport i 2021 kom fra Russland. Både landene i Øst-Europa og Tyskland er svært avhengige av russisk energi. Større forstyrrelser i gassleveransene fra Russland til Europa vil få store konsekvenser for energiforsyningen i Europa. En rask reduksjon i gasstilførselen kan inntreffe som følge av fysisk skade på rørledningene som følge av krigen, eller som et resultat av at Russland velger å redusere eller stanse eksporten. Russland har stilt krav om at de europeiske importlandene må betale for russisk gass i rubler i stedet for euro og dollar. Dette har blitt avvist av mange land. Russland stanset i slutten av april eksporten av rørgass til Polen og Bulgaria. Men de største leveransene fra Russland til Europa går fortsatt som normalt.

EU-kommisjonen har offentliggjort planer for å gjøre seg mindre avhengig av gassimport fra Russland. Målet er å redusere importen av gass fra Russland med 2/3 fra i fjor til i år. Det skal skje gjennom økt import av flytende naturgass (LNG) og rørgass fra andre produsenter, økt egenproduksjon av biometan, samt tiltak for å redusere energietterspørselen. Det knytter seg stor usikkerhet til gjennomføringen av disse planene.

Gassprisene på kontinentet er kommet noe ned den siste tiden og er nå på om lag samme nivå som i fjerde kvartal 2021. Det må trolig ses i sammenheng med at de russiske gassleveransene

til Europa i all hovedsak går som normalt på tross av krigen. Også god tilførsel av LNG og mildt vær har bidratt at prisene har gått ned.

For norsk gasseksport er det i denne meldingen lagt til grunn en gjennomsnittlig pris på 7,6 kroner per Sm³ i år. Det er en oppjustering på 300 pst., eller 5,7 kroner per Sm³ siden i fjor høst.

Petroleumsinvesteringene har falt noe de to siste årene, etter å ha økt kraftig i 2019, se figur 2.24. Rapportering fra selskapene til Oljedirektoratet tilsier at investeringene vil falle også i år. De midlertidige endringene i petroleumsskatteloven som ble vedtatt av Stortinget i 2020 har gitt oljeselskapene økte muligheter til å gjennomføre planlagte investeringsprosjekter, og bidratt til å begrense nedgangen. I tiltakspakken gis det gunstig beskatning for alle utbygginger det leveres plan for utbygging og drift (PUD) for innen utgangen av året. Det vil kunne bidra til at det blir levert PUD på mange prosjekter i år og trekke opp investeringene til neste år. I denne meldingen anslås petroleumsinvesteringene å falle med vel 7 pst. i år, for deretter å holde seg om lag uendret til neste år. Det innebærer at nivået anslås høyere både i år og neste år enn i fjor høst.

Produksjonen av petroleum på norsk sokkel har økt de to siste årene, etter et kraftig fall i 2019, se figur 2.25. Oljeproduksjonen økte i fjor til sitt høyeste nivå siden 2010. Av petroleumproduksjonen i fjor var 49 pst. gass, 44 pst. olje og 7 pst. NGL og kondensater. I denne meldingen anslås petroleumproduksjonen å øke markert i år. De største feltene som ventes å starte opp på norsk kontinentalsokkel i 2022, er Johan Sverdrup-feltets fase 2 og Njord-feltet (med satellittene Hyme, Bauge og Fenja). Disse vil stort sett bidra med olje, men også noe gass, til eksportmarkedene.

Norsk gassproduksjon har blitt enda viktigere for europeisk energisikkerhet som følge av krigen i Ukraina. Norske felt og produsenter kan gi et viktig bidrag i dagens situasjon ved å opprettholde høy produksjon av olje og gass. De høye prisene gir selskapene sterke insentiver til å utnytte produksjonskapasiteten på feltene, og det meste av ikke-kritisk vedlikehold har blitt utsatt.

For regjeringen er det viktig å legge best mulig til rette for at selskapene, innenfor rammene av sikker og forsvarlig produksjon i henhold til regelverket kan opprettholde dagens høye produksjon også fremover. Dette har blant annet blitt gjort ved at Olje- og energidepartementet, etter søknad fra rettighetshaverne, har fattet vedtak om justerte produksjonstillatelser for enkelte felt. Disse vedtakene vil ikke øke samlet daglig eksport av gass fra norsk sokkel vesentlig, men legger til rette for at dagens høye leveransenivå kan videreføres fremover.

Totalt har norsk gassproduksjon i første kvartal vært nærmere 8 pst. over Oljedirektoratets anslag som ble utarbeidet ved årsskiftet. På den annen side har NGL-produksjonen vært lavere. I denne meldingen anslås gassproduksjonen til om lag 122 mrd. Sm³ i 2022, mot 113 mrd. Sm³ i fjor. Forventet oppstart av Hammerfest LNG utgjør en betydelig del av økningen fra i fjor. Beregningsteknisk er det lagt til grunn at Hammerfest LNG produserer like mye per måned som det siste året det var i full produksjon. Samlet sett anslås petroleumproduksjonen på norsk sokkel til 240 mrd. Sm³ i 2022, opp fra 231 mrd. Sm³ i 2021.

Boks 2.1 Situasjonen i bygge- og anleggsnæringen

Bygg og anlegg er blant næringene der aktiviteten holdt seg nokså godt oppe igjennom pandemien. Etter nedgangen i 1. halvår 2020 har aktiviteten innen bygge- og anleggsnæringen ifølge nasjonalregnskapet økt i fire av de fem påfølgende kvartalene.

Ifølge NHOs medlemsundersøkelse fra april betrakter 89 pst. av bedriftene i Byggenæringens Landsforening den generelle markedssituasjonen som god eller tilfredsstillende. Ifølge Norges Banks regionale nettverk er bygg og anlegg blant næringene der rekrutteringsproblemer er størst. Det skyldes trolig at tilgangen på utenlandsk arbeidskraft er lavere enn før pandemien.

Samtidig som aktiviteten er høy og det er vanskelig å få tak i arbeidskraft, opplever mange bedrifter høy vekst i prisene på innsatsvarene, herunder stål, betong og energi. Utviklingen i verdens råvaremarkeder tyder på at prisene på innsatsvarer kan ta seg ytterligere opp fremover. Videre bidrar det stramme arbeidsmarkedet til å øke prisen på arbeidskraft. Selv om noen bedrifter i stor grad får kompensert for kostnadsøkninger gjennom prisregulering i kontraktene, opplever mange at kostnadsøkningene demper lønnsomheten. Noen bedrifter opererer også med fastprisavtaler.

Flere store offentlige bygg- og infrastrukturprosjekter vil også fremover bidra til høy etterspørsel innen bygg og anlegg. Samtidig har offentlige investeringer i infrastruktur og bygg økt mye de siste årene, og ligger på et høyt nivå sammenlignet med andre land. Regjeringen varsler ifb. RNB en gjennomgang av byggeprosjekter i statlig sivil sektor, med mål om å redusere kostnadene til slike prosjekter og unngå ytterligere press i norsk økonomi. Frem mot høstens statsbudsjett vil regjeringen også gjennomgå planene for samferdselsinvesteringer.

Det er fortsatt høy aktivitet innen boligbygging, men økte byggekostnader og utsikter til høyere renter, kan dempe veksten i boligbyggingen. Flere kontakter i Norges Banks regionale nettverk har uttrykt usikkerhet om igangsettingene fremover.

Om lag halvparten av medlemmene i Byggenæringens Landsforening venter en uendret markedssituasjon det neste halve året. 17 pst. venter en forbedring, mens 29 pst. venter en forverring. Bygg- og anleggsnæringen er omstillingsdyktig og godt tilpasset å møte endringer i etterspørsel. Antallet nyetableringer (og konkurser) har over tid ligget på et høyt nivå sammenlignet med andre næringer.

Boks 2.2 Frontfagsmodellen og behovet for innstramminger i den økonomiske politikken

Frontfagsmodellen innebærer at konkurranseutsatt næringsliv, representert ved eksportindustrien, forhandler først og danner en norm for lønnsveksten i de forhandlingsområdene som følger etter. Det bidrar til at lønnsveksten over tid ikke overstiger det konkurranseutsatt næringsliv kan leve med. Det er særlig viktig når økonomien utsettes for store negative sjokk. Vårt system for lønnsdannelse har bidratt til at Norge over tid har hatt lavere arbeidsledighet og høyere sysselsetting enn mange andre land. Gjennom en koordinert lønnsdannelse kan partene ta hensyn til makroøkonomien og vurdere hvordan lønnsveksten påvirker økonomien og arbeidsmarkedet.

Bedriftene melder nå om knapphet på arbeidskraft, og antall ledige stillinger er aldri blitt målt høyere. Knappheten på arbeidskraft forsterkes av at arbeidsinnvandringen er vesentlig lavere enn før pandemien. I en slik situasjon vil frontfagsmodellen alene ikke holde igjen lønnsveksten. Det er penge- og finanspolitikken som har hovedansvaret for konjunkturstyringen. Pengepolitikken sikrer økonomien et nominelt anker. Lønnsdannelsen spiller også en sentral rolle, og virker sammen med finans- og pengepolitikken i konjunkturstyringen og i å sikre prisstabilitet. I dagens situasjon med lav ledighet og stor knapphet på arbeidskraft vil det være lønnsomt for bedriftene å tilby høyere lønn for å få tak i nok arbeidskraft. Det kan i en situasjon med sterkt press i arbeidsmarkedet trekke lønnsveksten over anslaget på rammen fra frontfaget.

Det er store velferdsmessige kostnader ved konjunktursvingninger, og den økonomiske politikken bør bidra til en stabil økonomisk utvikling. I en høykonjunktur med lav ledighet, mangel på arbeidskraft og tendenser til stigende pris- og lønnvekst må penge- og finanspolitikken bidra til å dempe aktiviteten. Motsatt bør penge- og finanspolitikken bidra til å øke den økonomiske aktiviteten i en lavkonjunktur med høy ledighet og lav pris- og lønnsvekst.

Høy bruk av oljepenger i en situasjon med stor knapphet på arbeidskraft, vil kreve overflytting av ressurser, først og fremst arbeidskraft, fra konkurranseutsatt næringsliv til skjermet virksomhet. Det kan bare skje gjennom høyere lønnsvekst enn i utlandet eller sterkere valutakurs, og dermed svekket konkurranseevne.

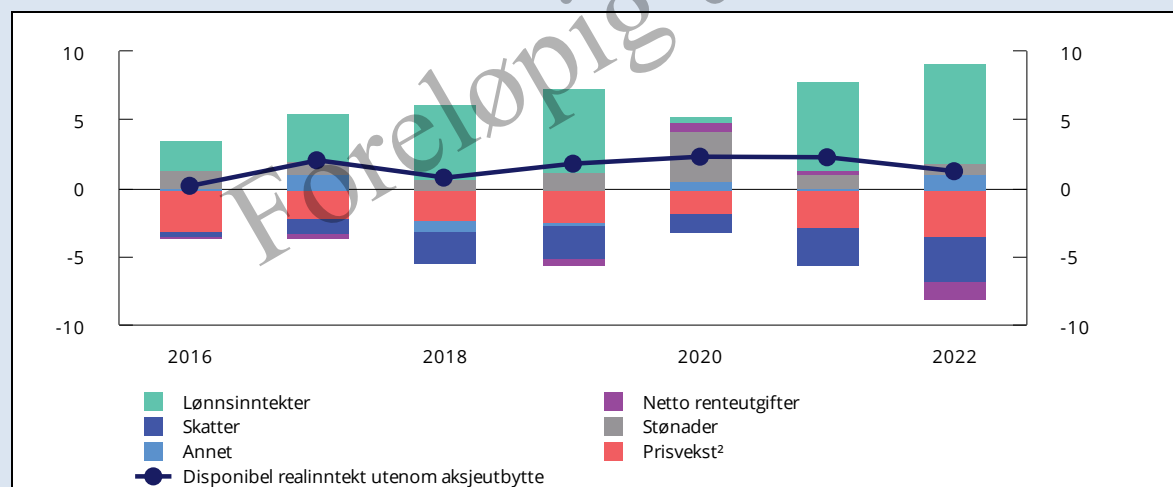
Boks 2.3 Husholdningenes disponible realinntekt

Husholdningenes lønnsinntekter falt betydelig under pandemien, men økte overføringer fra det offentlige kompenserte for noe av bortfallet, se figur 2.26. Lavere renter bidro også til å trekke opp husholdningenes disponible inntekter. Samlet sett økte husholdningenes disponible realinntekt utenom aksjeutbytte med 2,2 pst. i 2020, opp fra 1,6 pst. i 2019. Til sammenligning var veksten de foregående 10 årene i gjennomsnitt 2½ pst. per år.

En varslet økning av skatt på utbytte med virkning fra inntektsåret 2022 ga store uttak av aksjeutbytte i norske husholdninger i 2021. Det trakk opp husholdningenes disponible inntekt med anslagsvis 1,2 pst. Korrigert for aksjeutbytte var veksten i husholdningenes disponible realinntekt nesten den samme i 2021 som i 2020, på rundt 2¼ pst. Mye av oppgangen i 2021 skyldes økte lønnsinntekter, særlig som følge av økt sysselsetting, men økt lønnsvekst trakk også opp.

Til tross for høyere prisvekst og økte renter ventes husholdningene å få en vekst i disponibel realinntekt utenom aksjeutbytte på 1,2 pst. i 2022. Oppgangen er lavere enn i de to foregående årene, og dette må særlig ses i sammenheng med økte renter. Veksten i 2022 er likevel høyere enn veksten på 0,2 pst. i 2016, da norsk økonomi opplevde et tilbakeslag som følge av det markerte oljeprisfallet to år tidligere.

Høyere rente ventes å trekke ned den disponible inntekten til husholdningene med 1,3 pst. fra 2021 til 2022. For husholdninger som har større rentebærende fordringer enn gjeld, vil høyere rente derimot gi større inntekter.



Figur 2.26 Husholdningenes¹ disponible realinntekt utenom aksjeutbytte. Endring fra foregående år i prosent og bidrag i prosentenheter. Anslag for 2022

¹ Husholdninger omfatter også ideelle organisasjoner.

² Nasjonalregnskapets deflator for privat konsum.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Boks 2.4 Lønnstakere på korttidsopphold i Norge

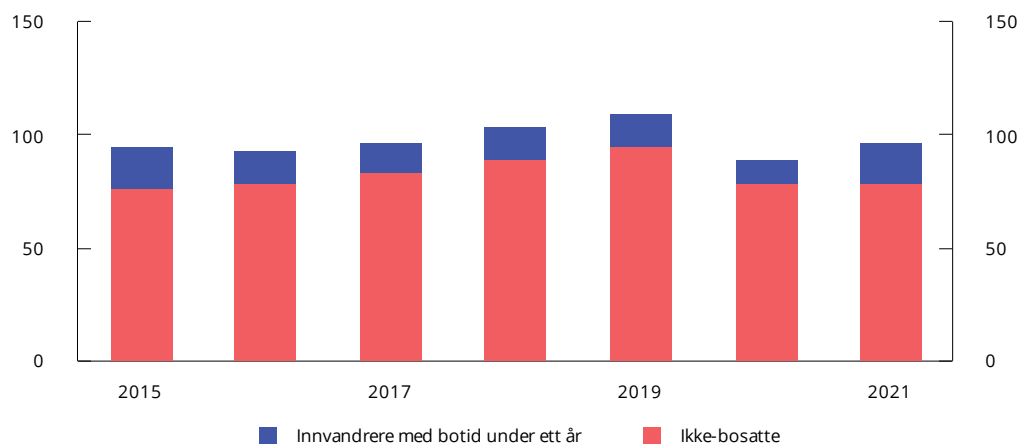
Det er særlig arbeidsgivere innen bygge- og anleggsvirksomhet og forretningsmessig tjenesteyting (vikarbyråer) som rekrutterer ikke-bosatte lønnstakere. I 2019 var vel halvparten av denne gruppen registrert som lønnstakere i disse næringene. Innen industri, transport og lagring og overnattings- og serveringsvirksomhet er det også ansatt en del lønnstakere som ikke er bosatt.

Etter utvidelsen av EØS-området i 2004 har antallet lønnstakere på korttidsopphold i Norge økt markert. I ti-årsperioden fram til 2014 økte antallet lønnstakere i denne gruppen med om lag 65 000 personer. I årene etter 2016 fortsatte oppgangen frem til starten av koronapandemien. I fjerde kvartal 2019 var det registrert om lag 95 000 lønnstakere på korttidsopphold. Det er 16 000 flere lønnstakere enn i samme periode i 2016. Den økte arbeidsinnvandringen fra denne gruppen har bidratt til å dekke en stor del av arbeidskraftbehovet i flere næringer. Samtidig viser ulike undersøkelser at økt arbeidsinnvandring også kan svekke jobbmulighetene for bosatte arbeidstakere som konkurrerer om jobber med arbeidsinnvandrere.

Pandemien førte til et brått fall i arbeidskraftbehovet, og mange arbeidsinnvandrere på korttidsopphold dro tilbake til sine hjemland. Innreiserestriksjoner bidro samtidig til betydelig lavere tilstrømming av ikke-bosatte lønnstakere til Norge. I fjerde kvartal 2020 var det registrert 79 000 ikke-bosatte lønnstakere. Det er om lag 16 000 færre enn i samme periode i 2019. Antallet bosatte innvandrere med botid under ett år ble også betydelig redusert i denne perioden, se figur 2.27.

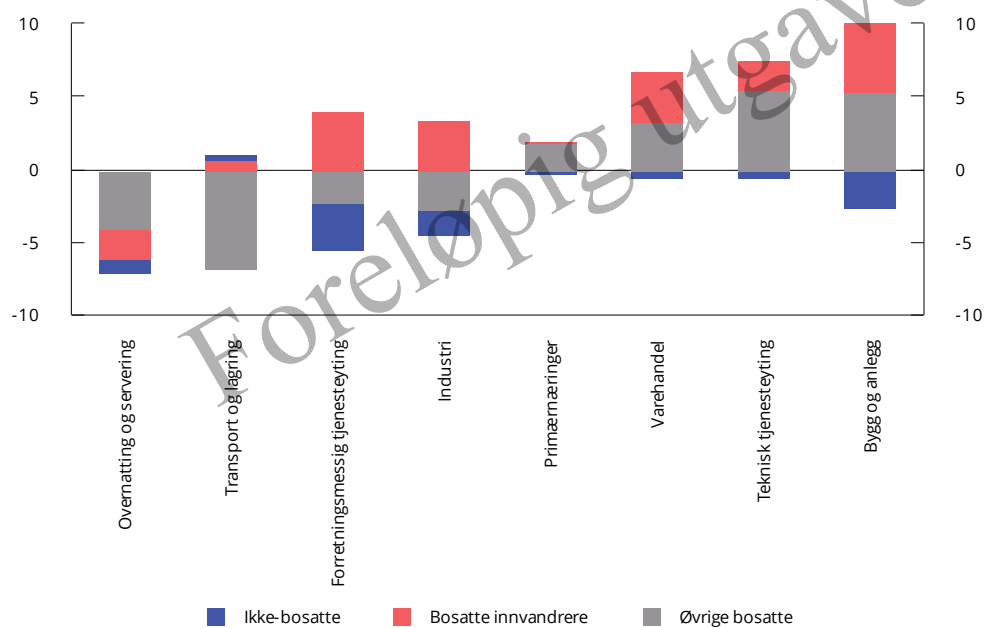
Nedgangen i antall ikke-bosatte lønnstakere ser ut til å ha stoppet opp gjennom fjoråret, og i fjerde kvartal 2021 var det registrert om lag like mange lønnstakere i denne gruppen som i tilsvarende kvartal året før. Samtidig var det i fjerde kvartal 2021 registrert 8 000 flere bosatte lønnstakere med botid under ett år sammenliknet med tilsvarende kvartal året før. Det er nå tegn til at antall ikke-bosatte lønnstakere øker i Norge. I 1. kvartal 2022 var det registrert i underkant av 8 000 flere lønnstakere i denne gruppen enn i samme kvartal i fjor. Det var likevel fortsatt vel 10 000 personer lavere enn i samme periode i 2020, dvs. rett før virusutbruddet i Norge.

Det lavere antallet ikke-bosatte lønnstakere har bidratt til å øke knappheten på arbeidskraft. Sammen med økt etterspørsel etter arbeidskraft har presset i flere deler av arbeidsmarkedet blitt forsterket, se nærmere omtale i avsnitt 2.2. Siden første kvartal 2020 har antall ikke-bosatte lønnstakere blitt redusert innen flere næringer, se figur 2.28. Samtidig kan færre ikke-bosatte lønnstakere også ha gjort det enklere for allerede bosatte å komme i jobb, og det kan være med på å forklare at sysselsettingsandelen nå ligger betydelig høyere enn før pandemien. I bygge- og anleggsvirksomhet har det bl.a. vært en betydelig økning i antall bosatte lønnstakere, både blant innvandrere og blant den øvrige befolkningen i denne perioden. Det kan heller ikke utelukkes at noe av nedgangen blant ikke-bosatte lønnstakere skyldes at flere i denne gruppen har blitt registrert som bosatt. Tall fra SSB viser at blant de 184 000 lønnstakere som ble registrert som ikke-bosatte i løpet av 2019, var det 32 000 som ble regnet som bosatt to år etter. Det er mer enn 4 000 flere enn tilsvarende overgang fra 2017 til 2019.



Figur 2.27 Sysselsetting blant innvandrere med kort botid eller som ikke er bosatt. Per 4. kvartal. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 2.28 Endring i antall lønnstakere fra 1. kvartal 2020 til 1. kvartal 2022. 1 000 personer

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Boks 2.5 Økonomiske konsekvenser for internasjonal økonomi av Russlands invasjon av Ukraina

Omfanget av de økonomiske konsekvensene fra krigen er usikre, men det er tydelig at krigen trekker veksten ned og inflasjonen opp, særlig i Europa. Krigen vil påvirke økonomien gjennom flere kanaler, men vil utøve sterkest effekt gjennom råvaremarkedene. Dette må ses i lys av Russland og Ukraina rolle som store produsenter av noen viktige innsatsvarer. Viktigst for Europa er produksjonen av gass, olje og kull. Globalt er dessuten disse to landene store produsenter av metaller og matvarer. Russland sto i 2020 for ca. 45 pst. av verdens palladiumsproduksjon og 10 pst. av verdens hveteproduksjon og 12 pst. av verdens oljeproduksjon. Umiddelbart etter invasjonen har prisen på disse råvarene økt kraftig. Dette trekker inflasjonen opp, særlig i Europa, samtidig som økte kostnader reduserer husholdningenes kjøpekraft og konsum, og dermed trekkes den økonomiske veksten ned.

Samtidig spiller Russland en viktig rolle som energiforsyner til Europa. I 2021 sto de for i overkant av 40 pst. av Europas gassimport, 27 pst. av oljeimporten og 46 pst. av kullimporten. I europeiske land der andelen er enda større, er det stor risiko for lavere økonomisk aktivitet dersom energitilførselen kuttes kraftig ned. Energi er en viktig innsatsvare i de fleste sektorer, og mangel på energi, særlig gass, vil kunne skape en rasjoneringssituasjon og tvinge industriproduksjonen betydelig ned. Usikkerheten er stor, og europeiske land har måttet legge kriseplaner i tilfelle gasstilførselen fra Russland stopper opp. Gassprisene i Europa er fortsatt svært høye, men har siden midten av april holdt seg på et klart lavere nivå enn i de første ukene etter at Russland invaderte Ukraina. Det strømmer fortsatt gass gjennom alle rørledningene fra Russland til Europa, selv om det er redusert tilførsel i rørene gjennom Polen og Ukraina.

Økt prisnivå og mangel på innsatsvarer vil dempe produksjonen av varer og tjenester. Lavere tilbud av stålkabler til bilproduksjon har allerede bremsset europeisk bilproduksjon, og mangel på neongass fra Ukraina kan forsterke mangelen på halvledere. En slik mangel kan også bidra til å forverre de globale flaskehalsene i verdikjedene, som under pandemien har vært en viktig driver for høy inflasjon. Denne effekten forsterkes av at internasjonal frakt må omdirigeres grunnet krigen. Dette vil resultere i høyere produksjonskostnader hos bedriftene, som trekker i retning av høyere priser og lavere produksjon av varer og tjenester.

Handelsaktiviteten i Europa trekkes ned både av krigen og de økonomiske sanksjonene. Økonomiske resesjoner i både Russland og Ukraina reduserer etterspørselen etter europeiske varer og tjenester. Land som Hviterussland, Armenia, Litauen og Latvia selger en stor andel av sin eksport til Russland og vil lide av mindre russisk etterspørsel. Sanksjonene bidrar også til å trekke handelen ned. Etter at Russland har blitt stengt ute av det internasjonale betalingssystemet SWIFT, vil det bli vanskeligere for land som er avhengig av russisk import å få tak i og betale for russiske varer. For eksempel er land som Egypt, Tyrkia og Kazakhstan svært avhengig av russiske matvarer, og mangelen på mat kan gi grobunn for økt sosial uro. Effekten på handelsaktiviteten ventes å være konsentrert i noen spesifikke markeder, herunder metaller, edle gasser og matvarer, særlig hvete.

Boks 2.5 forts.

Økt usikkerhet reduserer også bedriftenes investeringer. Lavere forventede etterspørsel kombinert med strammere finansieringskrav i lys av økt risiko vil dempe investeringene fra særlig europeiske bedrifter.

Krigen har også finansielle konsekvenser. Rentenivået på statsgjeld til østeuropeiske land har økt betydelig etter invasjonens begynnelse, og valutaen til land med mye russisk handel har depreciert kraftig som følge av økt risiko. Økt usikkerhet vil også kunne utløse en bredere reprising av finansielle aktiva. En flukt mot trygge aktiva vil treffe fremvoksende økonomier og utviklingsland hardest, særlig der offentlig gjeld er høy og denominert i utenlandsk valuta. Internasjonale aksjebørser har vært volatile i kjølvannet av invasjonen, men krigen har ikke trigget noen større korreksjon.

Foreløpig utgave

3 Den økonomiske politikken

Norsk økonomi er i en høykonjunktur med lav ledighet og tiltakende lønns- og prisvekst. I en høykonjunktur bør den økonomiske politikken strammes inn. Norges Bank har økt renten og anslår videre renteoppgang fremover. Regjeringen legger stor vekt på en trygg økonomisk styring. De ekstraordinære utgiftene som følger av situasjonen vi nå står i, må prioriteres innenfor en samlet ansvarlig økonomisk ramme. Det er viktig av hensynet til norsk økonomi. Økt offentlig pengebruk i en situasjon med høy aktivitet i økonomien og mangel på tilgjengelige ressurser, kan forsterke presset på priser og lønninger og dermed legge en større del av ansvaret for å stramme inn i den økonomiske politikken på pengepolitikken. En ansvarlig økonomisk politikk er også viktig for å bevare bærekraften i statsfinansene over tid.

3.1 Budsjettpolitikken

Budsjettpolitikken skal legge til rette for en balansert utvikling i norsk økonomi, både på kort og lang sikt. Handlingsregelen gir en langsiktig rettesnor for bærekraftig bruk av midlene i Statens pensjonsfond utland, og legger opp til en bruk av fondsmidler som over tid skal være om lag i takt med den forventede realavkastningen av fondet, anslått til 3 pst. På kort sikt skal bruken av fondsmidlene tilpasses situasjonen i økonomien og jevne ut svingninger i etterspørselen etter varer og tjenester. Rammeverket for finanspolitikken er beskrevet i boks 3.1 og 3.2.

3.1.1 Innretning av budsjettet i 2022

I regjeringens tilleggsproposisjon om statsbudsjettet i fjor høst var det planlagt at de ekstraordinære økonomiske koronatiltakene i all hovedsak skulle fases ut i 2021, noe som ville innebære en nedtrapping av den høye oljepengebruken fra pandemien. Da omikronbølgen slo inn mot slutten av fjoråret og strenge smitteverntiltak måtte gjeninnføres, ble det likevel behov for å forlenge økonomiske koronatiltak inn i første halvår i år. Sammen med budsjettendringene som er foreslått og vedtatt hittil i år knyttet til høye strømpriser og krig i Ukraina, ligger oljepengebruken an til å bli høyere enn planlagt i fjor høst. Forslagene er hver for seg godt begrunnet, men kommer samtidig med at økonomien er i høykonjunktur.

Siden Saldert budsjett 2022 har det vært foreslått og vedtatt ekstraordinære tiltak for om lag 60 mrd. kroner, med 24,7 mrd. kroner til midlertidige koronatiltak, 20,5 mrd. kroner til strømstøtte og 14,4 mrd. kroner til styrking av den sivile og militære beredskapen og for å kunne ta imot et stort antall personer på flukt fra Ukraina. For å unngå at finanspolitikken skal bidra til å øke presset i økonomien, har regjeringen lagt vekt på å finne inndekning for de økte utgiftene, uten å gjennomføre velferdskutt eller store skatte- og avgiftsøkninger. For mange utgiftsposter er det igangsatt aktivitet, og det er krevende å ta utgiftene ned midt i et budsjettår. Regjeringen har likevel tatt aktive grep som har bedret budsjettet med 17,5 mrd. kroner. Rammetilskuddet til kommunesektoren er satt ned med 11,5 mrd. kroner, siden kommunesektoren har forbigående høye og uventede skatteinntekter i 2022 som skyldes ekstraordinært høye aksjeutbytter mot slutten av fjoråret. Videre er andre utgifter redusert

med om lag 2 mrd. kroner, og det er funnet inndekning for 4 mrd. kroner ved å omprioritere innenfor bistandsrammen. Det er ikke gjort endringer i skatte- og avgiftsreglene for å dekke inn økte utgifter. Slike endringer er praktisk krevende å gjennomføre midt i et budsjettår, og bør vurderes helhetlig i de ordinære budsjetttrundene.

Også andre anslagsendringer har bidratt til å bedre budsjettet siden det ble lagt frem i fjor høst, som for eksempel at anslaget for strukturelle skatteinntekter mv. er oppjustert med 11,2 mrd. kroner, at anslaget for statens utbytteinntekter er oppjustert med 7,8 mrd. kroner og at anslagene for økonomiske støttetiltak fra pandemien er nedjustert. I motsatt retning trekker en oppjustering i anslaget for utgiftene i folketrygden på 10,2 mrd. kroner, som isolert sett svekker budsjettbalansen.

Staten mottar store inntekter fra strømproduksjonen når strømprisene er høye, herunder økte skatteinntekter fra kraftselskapene og økte utbytter fra Statkraft, men en stor del av disse inntektene betales etterskuddsvis. Som følge av forventninger om noe høyere strømpriser over tid, er det nå lagt til grunn et varig høyere nivå på skatteinntektene fra kraftselskapene. Sammen med andre justeringer bidrar det til oppjusteringen av anslaget på strukturelle skatteinntekter på 11,2 mrd. kroner, som omtalt over. Dermed er utgiftene til regjeringens strømstøtteordning delvis motsvart av økte inntekter som følge av høyere strømpriser i den strukturelle budsjettbalansen.

Tabell 3.1 Den strukturelle oljekorrigerte budsjettbalansen.¹ Mill. kroner

	2019	2020	2021	2022
Oljekorrigert underskudd i statsbudsjettet.....	227 623	370 525	368 969	303 391
+ Netto renter og overføringer fra Norges Bank. Avvik fra trend.....	6 513	8 936	981	586
+ Særskilte regnskapsforhold.....	6 099	2 000	-4 987	2 690
+ Skatter og ledighetsstrygd. ² Avvik fra trend.....	-16 463	-20 382	-10 578	45 520
= Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd.....	223 772	361 080	354 385	352 186
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	7,3	11,4	10,8	10,3
Endring fra året før i prosentenheter (budsjettindikator) ³	0,4	4,1	-0,6	-0,5
Memo:				
Formuesinntekter i Statens pensjonsfond. Anslått trend.....	221 647	236 847	259 647	281 961
Strukturelt underskudd medregnet formuesinntekter.....	9 733	131 985	102 847	78 625
Målt i prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.....	-0,2	3,7	2,6	1,8

¹ Se vedlegg 1 i Nasjonalbudsjettet 2021 for nærmere beskrivelse av hvordan det strukturelle oljekorrigerte underskuddet beregnes.

² Korreksjonene er påvirket av tilpasninger til skattereformen.

³ Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.

Samlet sett anslås oljepengebruken, målt ved *den strukturelle, oljekorrigerte budsjettbalansen*, i 2022 til 352 mrd. kroner, se tabell 3.1 og figur 3.1. Det er om lag 30 mrd. kroner mindre enn slik det så ut før revidert nasjonalbudsjett, men fortsatt om lag 30 mrd. kroner mer enn anslått i regjeringens tilleggsproposisjon fra i fjor høst. For 2022 anslås oljepengebruken å utgjøre 10,3 pst. av verdiskapingen i fastlandsøkonomien, en økning fra 7,3 pst. før pandemien.

Budsjettimpulsen i 2022 anslås til -0,5 pst., målt ved endringen i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. I regjeringens opprinnelige budsjettopplegg for 2022 var impulsen anslått til -2,6 pst. Litt under halvparten av endringen skyldes høyere oljepengebruk i 2022, og litt over halvparten skyldes lavere oljepengebruk i 2021, jf. omtale i kap. 3.1.2. Samlet sett ligger oljepengebruken i 2022 anslagsvis rundt 108 mrd. kroner høyere enn i 2019 (målt i faste 2022-kroner) selv om en stor andel av de midlertidige økonomiske koronatiltakene er trappet ned. Koronatiltak som vil belaste budsjettet første halvår 2022 vil i hovedsak ikke bli videreført i fremtidige budsjetter.

Tabell 3.2 Hovedtall i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond. Mrd. kroner

	Regnskap			Anslag
	2019	2020	2021	2022
Totale inntekter.....	1 407,4	1 288,8	1 502,7	2 267,6
1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	283,2	134,4	312,2	960,0
1.1 Skatter og avgifter	140,4	35,4	91,8	544,4
1.2 Andre petroleumsinntekter	142,9	99,0	220,4	415,6
2 Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 124,2	1 154,4	1 190,5	1 307,6
2.1 Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge.....	1 030,9	1 054,2	1 099,5	1 203,2
2.2 Andre inntekter	93,3	100,2	91,0	104,4
Totale utgifter	1 378,1	1 552,5	1 584,2	1 638,0
1 Utgifter til petroleumsvirksomhet	26,3	27,6	24,7	27,0
2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 351,8	1 524,9	1 559,4	1 611,0
Overskudd i statsbudsjettet før overføring til				
Statens pensjonsfond utland	29,3	-263,7	-81,5	629,6
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	256,9	106,8	287,5	933,0
= Oljekorrigert overskudd	-227,6	-370,5	-369,0	-303,4
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland.....	228,6	417,4	390,1	303,4
= Overskudd i statsbudsjettet	0,9	46,9	21,1	0,0
+ Netto avsatt i Statens pensjonsfond utland.....	28,4	-310,6	-102,6	629,6
+ Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond ¹	247,5	224,5	223,7	245,2
= Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond ¹	276,7	-39,2	142,2	874,8
Memo:				
Markedsverdien av Statens pensjonsfond utland ²	8 243	10 086	10 907	12 340
Markedsverdien av Statens pensjonsfond ²	8 483	10 355	11 199	12 673
Folketrygdens forpliktelser til alderspensjoner ^{2,3}	8 722	8 941	9 201	9 634

¹ Inneholder ikke kursgevinster eller -tap.

² Ved inngangen til året.

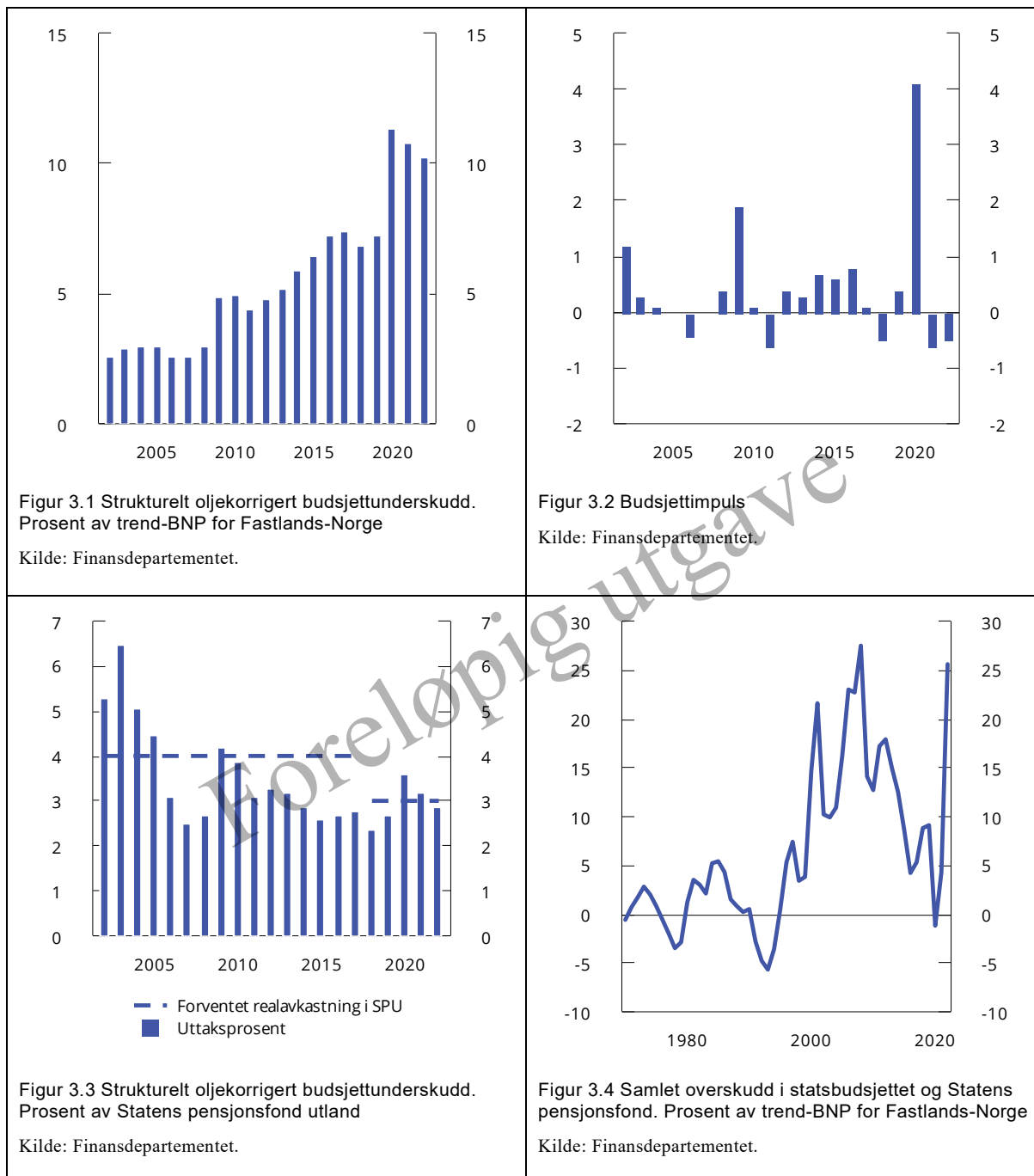
³ Nåverdien av allerede opptjente rettigheter til fremtidige alderspensjonsutbetalinger i folketrygden.

Kilder: Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

Selv om det strukturelle oljekorrigerte underskuddet normalt omtales som bruken av fondsmidler, er det *det oljekorrigerte underskuddet* som utgjør det faktiske uttaket fra Statens pensjonsfond utland, jf. omtalen i boks 3.1. Det oljekorrigerte underskuddet anslås til 303 mrd. kroner i 2022.

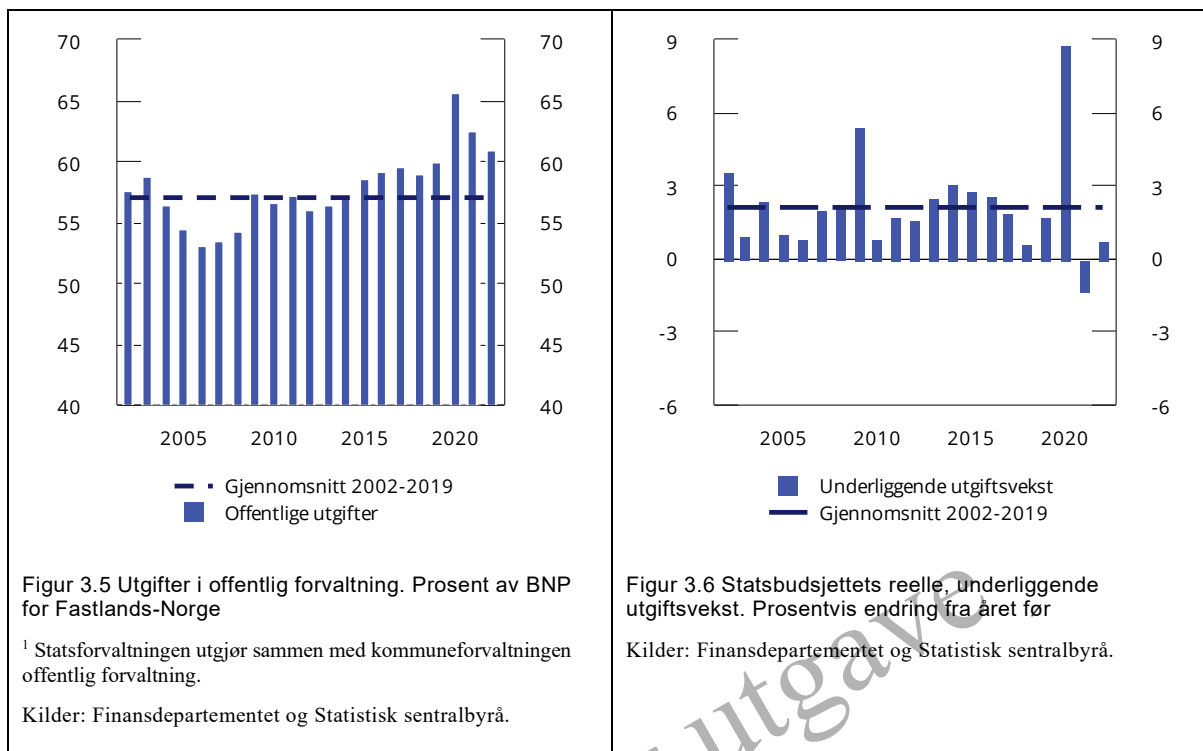
Statsbudsjettets underliggende reelle utgiftsvekst i 2022 anslås til 0,8 pst., mot et anslag på -3,2 pst. i Saldert budsjett.

Statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten er anslått til 933 mrd. kroner i 2022, opp fra et anslag på 277 mrd. kroner i fjor høst. Oppjusteringene skyldes særlig de høye nivåene på gassprisene, men også høye oljepriser.



Statens pensjonsfond utland (SPU) var 12 340 mrd. kroner ved inngangen til 2022, om lag som lagt til grunn i regjeringens budsjettforslag. Mens høye olje- og gasspriser innebærer økte inntekter fra petroleumsvirksomheten, har uroen i internasjonale finansmarkeder hittil i år redusert verdien av *SPU*, og det er en risiko for at markedsverdien av fondet kan falle videre.

Bruken av oljepenger i 2022 anslås å utgjøre 2,9 pst. av kapitalen i fondet ved inngangen til året, opp fra anslått 2,6 pst. i fjor høst.



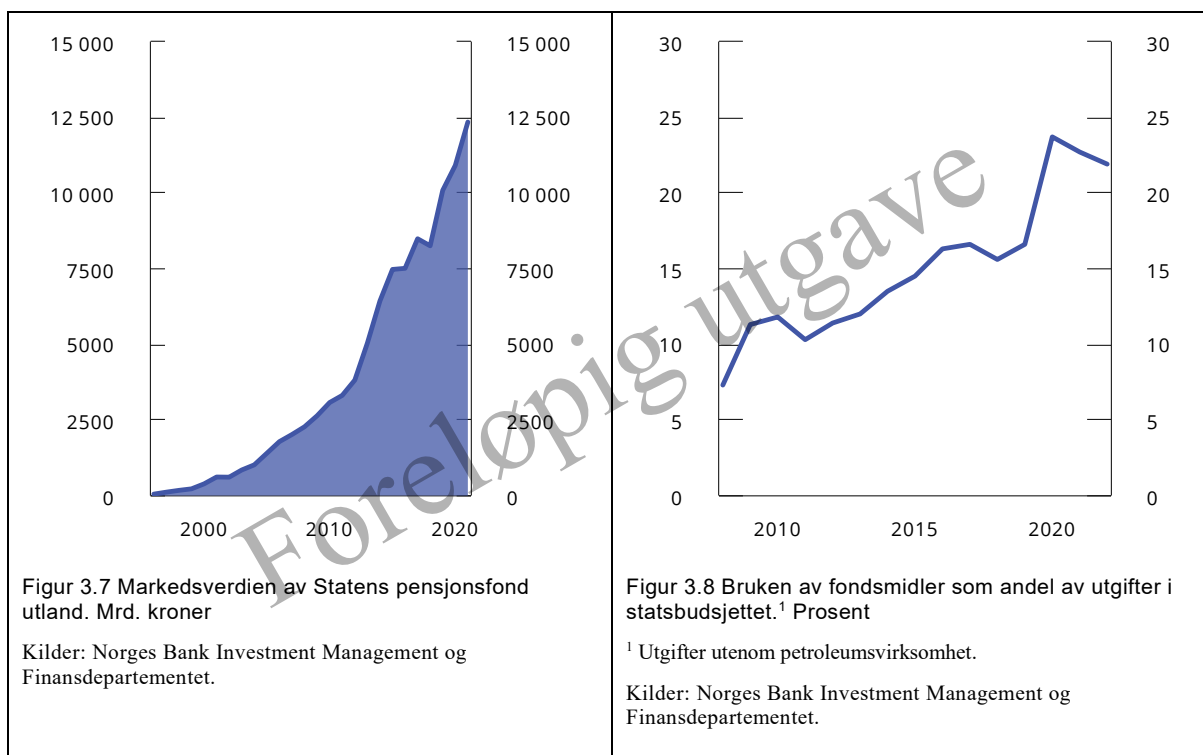
De oppsparte midlene i SPU har gitt Norge økonomisk handlefrihet til å håndtere de ulike krisene som har oppstått de siste årene. Fondsverdien er nå mer enn tre ganger så stor som verdiskapingen i fastlandsøkonomien, og fondsinntektene har blitt en viktigere finansieringskilde for statsbudsjettet enn tidligere. Figur 3.7 viser verdiøkningen siden fondet ble etablert. Før koronapandemien dekket uttaket fra fondet drøyt 15 pst. av utgiftene på statsbudsjettet, mens det anslås at om lag 20 pst. av utgiftene i år dekkes av bruk av fondsmidler, se figur 3.8.

Med et anslått oljekorrigert underskudd på 303 mrd. kroner og en netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten på 933 mrd. kroner, anslås en netto overføring fra statsbudsjettet til SPU på 630 mrd. kroner i 2022, se tabell 3.2. Det samlede overskuddet i statsbudsjettet og SPU anslås til 875 mrd. kroner i 2022, som tilsvarer om lag 26 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge. I 2020 var det et samlet underskudd i statsbudsjettet og SPU. Endringene er således store på kort tid.

De siste årene har noen utgifter vært ekstraordinære og midlertidige, mens andre utgiftsposter kan ventes å øke på mer varig basis, som for eksempel utgifter til beredskap og forsvar. Bærekraftige statsfinanser fordrer at det finnes inndekning for økte utgifter, og at krisetiltak ikke gir varig høyere utgiftsnivå i offentlig sektor.

Frem mot høstens statsbudsjett vil regjeringen gjennomgå planene for byggeprosjekter i statlig sivil sektor. Disse investeringene har økt over flere år og er nå kommet opp på et høyt

nivå. Enkelte prosjekter er særlig store og kostbare, samtidig som samfunnsnytten ofte er mindre enn kostnadene. Investeringene må innrettes mer nøkternt fremover, også i lys av at handlingsrommet i finanspolitikken gjør det krevende å finansiere alle prosjektene som nå er under planlegging. Det er samtidig utfordringer med kostnadskontroll og kostnadsøkninger. I en situasjon med press i arbeidsmarkedet og kraftige prisøkninger på innsatsfaktorer, bl.a. som følge av krigen i Ukraina, kan staten bidra til å avlaste presset i markedet ved å redusere egen aktivitet. Som et første skritt av en bredere gjennomgang vil regjeringen redusere omfanget av flere statlige byggeprosjekter, se omtale i proposisjonen med tilleggsbevilgninger og omprioriteringer ifb. RNB. Frem mot høstens statsbudsjett vil regjeringen også gjennomgå planene for samferdselsinvesteringer. Målet er å redusere kostnadene til slike prosjekter, få bedre kostnadskontroll og unngå ytterligere press i norsk økonomi.



Det er flere hensyn som må vektlegges i vurderingen av innretningen av finanspolitikken, herunder hensynet til en stabil økonomisk utvikling og hensynet til at formuen skal komme både nåværende og fremtidige generasjoner til gode, se nærmere drøfting om hensyn og avveininger ved bruk av fondsmidler i boks 3.2. I vurderingen av hvor mye oljepenger som skal brukes i det enkelte budsjettår, tillegges situasjonen i norsk økonomi stor vekt, og det legges mindre vekt på kortsiktige endringer i fondsverdien. Mer varige endringer i fondsverdien vil derimot påvirke det langsiktige finansieringsbidraget vi kan vente å få fra SPU.

Finanspolitikken må ta høyde for et langvarig fall i fondsverdien. De siste årene har fondsverdien økt raskt, og mer enn den forventede realavkastningen. Det er lite sannsynlig at dette fortsetter, og hittil i år har vi sett et markert fall i fondsverdien. Vi må være forberedt på

at fondsverdien kan falle videre når vi er inne i en periode der sentralbankene varsler økte styringsrenter, og inflasjonen er høy. Når overføringer fra fondet til statsbudsjettet finansierer så mye som over 20 pst. av statens utgifter, vil også et mulig fall i fondsverdien bli mer krevende å håndtere. Både hensynet til stabilitet i norsk økonomi, et mulig videre fall i fondsverdien og hensynet til at fondsuttaket skal deles over generasjoner, taler for forsiktighet i bruken av fondsmidler. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser har belyst denne problemstillingen i sin første rapport, fra februar 2022, se boks 3.3 om utvalgets vurderinger og Finansdepartementets videre oppfølging.

3.1.2 Oppdaterte tall for budsjettet i 2021

Gjennom pandemien har det vært betydelige revisjoner i anslagene for de finanspolitiske indikatorene. Svekkelsen av budsjettbalansen i 2021 anslås nå mindre enn i fjor høst, se tabell 3.3. Bruken av oljepenger, målt ved *det strukturelle oljekorrigerte underskuddet*, er nedjustert med 43 mrd. kroner til 354,3 mrd. kroner i 2021. Inntektene har vist seg å bli høyere enn tidligere anslått og utgiftene lavere. Målt som andel av verdiskapingen i fastlandsøkonomien anslås oljepengebruken i 2021 nå til 10,8 pst. i 2021, ned fra et anslag på 12,1 pst. i fjor høst. *Budsjettimpulsen* i 2021 beregnes nå til -0,6 pst., ned fra anslått 0,6 pst. i Nasjonalbudsjettet 2022.

Den faktiske overføringen fra Statens pensjonsfond utland, *det oljekorrigerte budsjettunderskuddet*, endte på 369 mrd. kroner. Dette er også lavere enn ventet i fjor høst.

Tabell 3.3 Nøkkeltall i budsjettet for 2021. Anslag gitt på ulike tidspunkt. ¹ Mrd. kroner

	Saldert	RNB21	NB22	Nysaldert	Regnskap
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	-63,0	-63,7	-23,3	111,9	142,2
Oljekorrigert underskudd	396,6	427,0	412,8	390,1	369,0
Strukturelt oljekorrigert underskudd	344,6	408,5	397,2	380,5	354,3
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge	10,4	12,5	12,1	11,6	10,8
Prosent av fondskapitalen	3,3	3,7	3,6	3,5	3,2
Memo:					
Budsjettindikator (prosentenheter) ²	-2,0	0,8	0,6	0,1	-0,6
Reell, underliggende utgiftsvekst (prosent)	-3,1	1,9	1,0	0,5	-1,3

¹ Saldert budsjett 2021 vedtatt høsten 2020 (Saldert), vedtatt Revidert nasjonalbudsjett 2021 etter stortingsbehandlingen av RNB21, Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22), Stortingets vedtak om ny saldering av Statsbudsjettet 2021 (nysaldert) og Statsrekneskapen 2021 (regnskap).

² Endring i strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd målt som andel av trend-BNP for Fastlands-Norge. Positivt tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilde: Finansdepartementet.

3.1.3 Utviklingen i offentlige finanser de siste årene

Overskuddet i offentlig forvaltning måles i nasjonalregnskapet ved nettofinansinvesteringene. For Norge anslås nettofinansinvesteringene i offentlig forvaltning² til om lag 1 021 mrd. kroner i 2022. Det tilsvarer 22,6 pst. av BNP, se tabell 3.4. I 2021 var netto finansinvesteringer i offentlig forvaltning på om lag 401 mrd. kroner.

Utviklingen i overskuddet i offentlig forvaltning påvirkes i stor grad av inntektene fra petroleumsvirksomheten og rente- og utbytteinntektene i Statens pensjonsfond. Utenom disse inntektene har staten i nyere tid hatt et underskudd. I tråd med lov om Statens pensjonsfond dekkes dette underskuddet av en overføring fra Statens pensjonsfond utland til statsbudsjettet. Også kommuneforvaltningen har hatt negative nettofinansinvesteringer de siste årene. Det skyldes hovedsakelig høye bruttorealinvesteringer.

Tabell 3.4 Nettofinansinvesteringer i offentlig forvaltning.¹ Mill. kroner og prosent av BNP

	2020	2021	2022
A. Nettofinansinvesteringer i statsforvaltningen, påløpt verdi.....	-66 070	396 901	1 083 535
Samlet overskudd i statsbudsjettet og Statens pensjonsfond	-39 191	142 209	874 803
Oljekorrigert overskudd på statsbudsjettet	-370 525	-368 969	-303 391
Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten	106 825	287 513	933 001
Rente- og utbytteinntekter mv. i Statens pensjonsfond	224 510	223 665	245 193
Overskudd i andre stats- og trygderegnskap	22 143	5 995	8 686
Definisjonsforskjell statsregnskapet/nasjonalregnskapet ²	-49 022	248 697	200 046
B. Nettofinansinvesteringer i kommuneforvaltningen, påløpt verdi.	-22 145	3 627	-62 133
Kommuneforvaltningens overskudd, bokført verdi	-24 830	-16 240	-40 699
C. Offentlig forvaltnings nettofinansinvesteringer (A+B)	-88 215	400 527	1 021 403
Målt som andel av BNP	-2,6	9,7	22,6

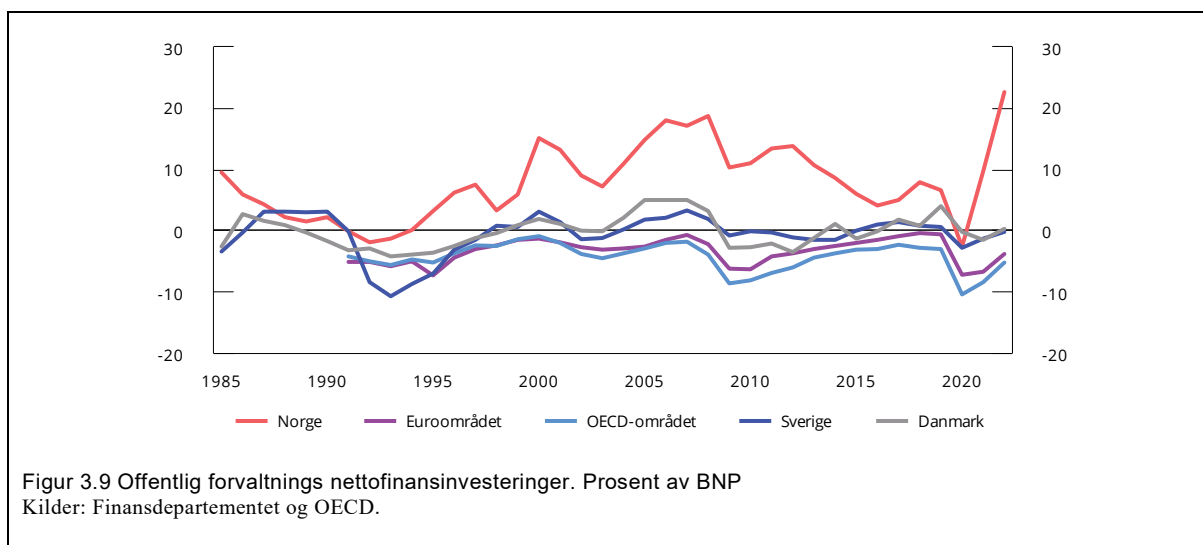
¹ Inkluderer statsforvaltningens påløpte, men ikke bokførte skatter, bl.a. knyttet til petroleumsvirksomhet. Det er videre korrigert for at kapitalinnskudd i forretningsdrift, herunder statlig petroleumsvirksomhet, regnes som finansinvesteringer i nasjonalregnskapet.

² Tabellen er basert på nasjonalregnskapets definisjoner som benytter påløpte størrelser. Forskjellen i 2020 og 2021 skyldes at påløpte skatter og avgifter, herunder petroleumsskatter, er betydelig lavere enn bokførte størrelser i 2020 og dette reverseres i 2021.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

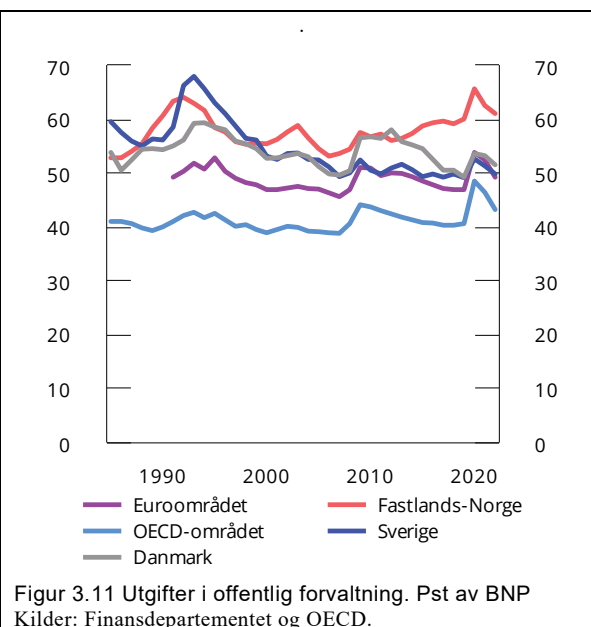
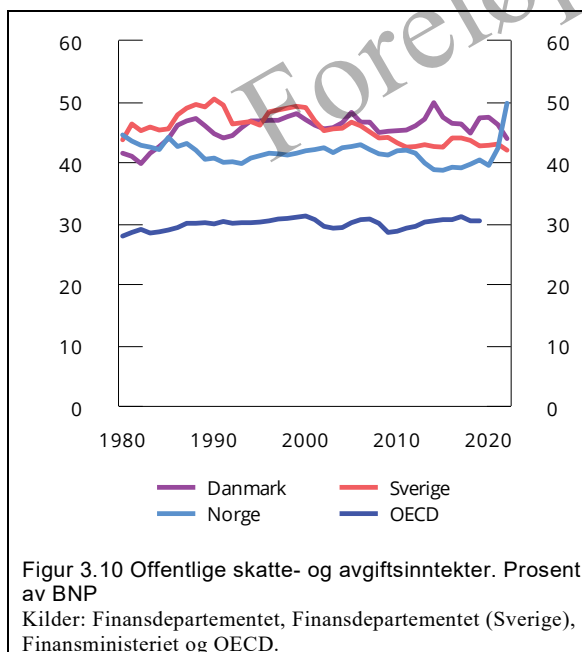
En mye brukt indikator for budsjettbalanse i europeiske land er netto finansinvesteringer i prosent av BNP. Landene i OECD og euroområdet har i gjennomsnitt hatt et visst underskudd i offentlige budsjetter. OECD anslår at medlemslandene samlet vil ha underskudd i offentlig forvaltning tilsvarende 5,2 pst. av BNP i 2022.

² Stats- og kommuneforvaltningen sett under ett og inkludert Statens pensjonsfond.



Norge har et skatte- og avgiftsnivå som er høyere enn gjennomsnittet i OECD, men som historisk har vært lavere enn flere av de nordiske landene målt som andel av landets verdiskaping, se figur 3.10. Andelen skatte- og avgiftsinntekter vil variere noe avhengig av blant annet i hvilken grad offentlige pensjons- og trygdeutbetalinger er skattepliktige.

Fra 2019 til 2021 økte norske offentlige utgifter som andel av fastlands-BNP fra 60 pst. til om lag 62,5 pst. Økningen skyldes både økte offentlige utgifter og redusert verdiskaping i fastlandsøkonomien. Lavere utgifter og høyere verdiskaping gjør at offentlig utgifter som andel av BNP er ventet å avta til 61,0 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2022, se figur 3.11.



Tabell 3.5 Statens pensjonsfond utland, 3 prosent realavkastning og strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd. Mrd. kroner og prosent

	Løpende priser			Faste 2022-priser			Strukturelt underskudd	
	Statens pensjonsfond utland ved inngangen til året ¹	3 pst. av fonds-kapitalen	Strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd	3 pst. av fonds-kapitalen	Strukturelt oljekorriger t budsjettunderskudd	Avvik fra 3 pst.-banen	Pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge	Pst. av fonds-kapitalen
2001	386,6	-	17,1	-	34,3	3,2	1,4	4,4
2002	619,3	-	32,9	-	63,4	15,7	2,6	5,3
2003	604,6	-	39,4	-	72,9	28,1	2,9	6,5
2004	847,1	-	43,5	-	78,2	17,3	3,0	5,1
2005	1 011,5	-	45,9	-	80,1	9,5	3,0	4,5
2006	1 390,1	-	42,7	-	71,9	-21,8	2,6	3,1
2007	1 782,8	-	44,9	-	72,2	-42,5	2,6	2,5
2008	2 018,5	-	55,1	-	83,5	-38,8	3,0	2,7
2009	2 279,6	-	95,2	-	139,0	5,9	4,9	4,2
2010	2 642,0	-	103,1	-	145,3	-3,6	5,0	3,9
2011	3 080,9	-	95,8	-	130,2	-37,3	4,4	3,1
2012	3 307,9	-	110,6	-	145,6	-28,6	4,8	3,3
2013	3 824,5	-	123,8	-	157,8	-37,1	5,2	3,2
2014	5 032,4	-	147,0	-	181,8	-67,2	5,9	2,9
2015	6 430,6	-	169,2	-	204,6	-106,4	6,5	2,6
2016	7 460,8	-	198,0	-	233,7	-118,5	7,3	2,7
2017	7 509,9	-	208,1	-	240,6	-106,6	7,4	2,8
2018	8 484,1	254,5	202,6	285,9	227,6	-58,3	6,9	2,4
2019	8 243,4	247,3	223,8	269,7	244,0	-25,7	7,3	2,7
2020	10 086,2	302,6	361,1	325,1	388,0	62,9	11,4	3,6
2021	10 907,1	327,2	354,4	337,6	365,6	28,0	10,8	3,2
2022	12 340,1	370,2	352,2	370,2	352,2	-18,0	10,3	2,9

¹ I fremskrivingen av fondskapitalen etter 2021 er det beregningsteknisk lagt til grunn en årlig realavkastning på 3 pst. og at strukturelt underskudd tilpasses denne banen.

Kilde: Finansdepartementet.

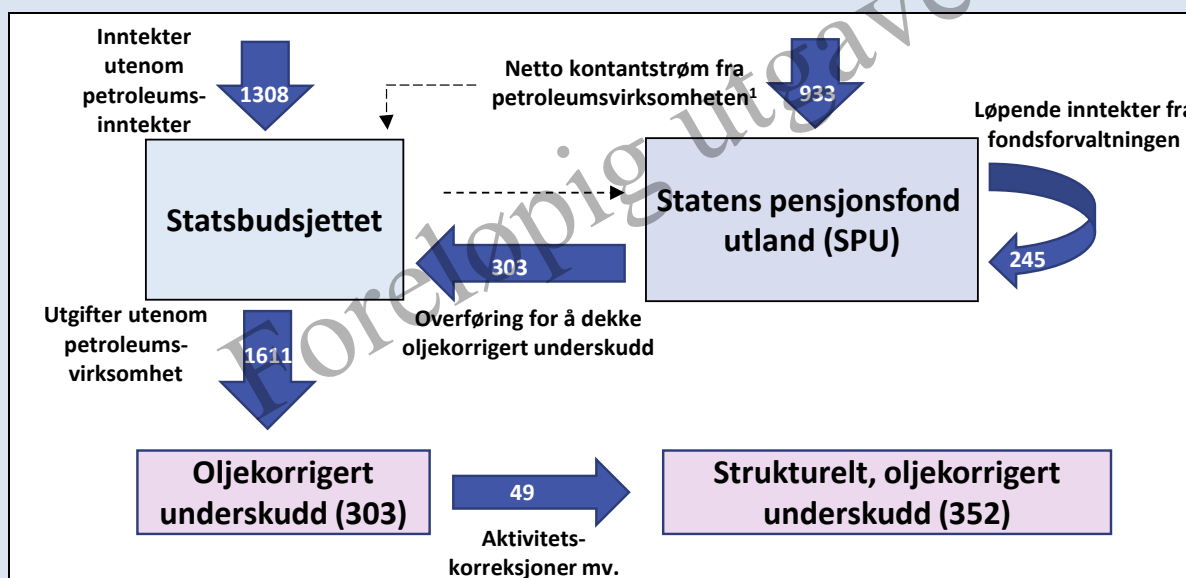
Boks 3.1 Det finansielle rammeverket

I likhet med de fleste andre land har Norge et finansielt rammeverk som stiller krav til budsjettets balanse. Rammeverket i Norge er i tillegg tilpasset den spesielle situasjonen vi har med store, midlertidige petroleumsinntekter og store fondsinntekter.

Hensikten med vårt finansielle rammeverk er å omgjøre petroleumsressursene til en varig inntektskilde for det norske folk. Det gjøres ved at inntektene fra petroleumsvirksomheten ikke brukes løpende over statsbudsjettet, men spares i Statens pensjonsfond utland (SPU), og at vi over tid bare bruker realavkastningen fra fondet over statsbudsjettet.

Hvordan petroleumsformuen spares i SPU og innføres i økonomien, er hjemlet i lov om Statens pensjonsfond. Loven sikrer at statens netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten i sin helhet overføres fra statsbudsjettet til SPU og at midlene i fondet bare kan overføres til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget. Fondets avkastning inntektsføres direkte i fondet.

Overføringen tilsvarende det oljekorrigerede underskuddet på statsbudsjettet, som vedtas av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet, se figur 3.12.



Figur 3.12 Kontantstrømmene mellom statsbudsjettet og SPU. Tall fra Revidert nasjonalbudsjett 2022. Mrd. kroner

¹ Statens inntekter fra petroleumsvirksomhet inngår i statsbudsjettet før netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomheten overføres til SPU, illustrert ved de stiplede linjene, men dette er forenklet i illustrasjonen.

Kilde: Finansdepartementet.

Handlingsregelen har siden 2001 gitt en retningslinje for uttak fra fondet:

- Bruken av fondsmidler skal over tid følge den forventede realavkastningen av Statens pensjonsfond utland.
- Det skal legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet.

Forventet realavkastning er anslått til 3 pst. Handlingsregelen legger til rette for at realverdien av fondet opprettholdes, til nytte for både nålevende og fremtidige generasjoner.

Det finanspolitiske rammeverket bidrar til å skjerme statsbudsjettet fra kortsiktige svingninger i petroleumsinntektene, og gir handlefrihet i finanspolitikken til å motvirke økonomiske tilbakeslag. Avveieingene i finanspolitikken er drøftet i boks 3.2.

Det strukturelle underskuddet og automatiske stabilisatorer

Handlingsregelen og «bruken av oljepenger» knyttes til det det *strukturelle oljekorrigerte* budsjettunderskuddet, og ikke det oljekorrigerte. Det legger til rette for at de automatiske stabilisatorene i budsjettet får virke. I en høykonjunktur er skatte- og avgiftsinntektene høye og utgiftene til ledighetstrygd lave, mens det er motsatt i en lavkonjunktur. I det strukturelle underskuddet på statsbudsjettet korrigeres det for slike konjunkturmessige forhold. Det gjør at finanspolitikken automatisk får virke ekspansivt i nedgangstider og innstrammende i oppgangstider, slik at finanspolitikken bidrar til å stabilisere den økonomiske utviklingen. Virkningene av de automatiske stabilisatorene kan være betydelig. Forskjellen mellom det oljekorrigerte og det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet er de automatiske stabilisatorene, samt noen mer tekniske og regnskapsmessige forhold, se boks 3.1 i *Meld. St. 1 (2021–2022)* og Vedlegg 1 side 195 i *Nasjonalbudsjettet 2022* for nærmere beskrivelse.

Hvordan kan oljepengene brukes?

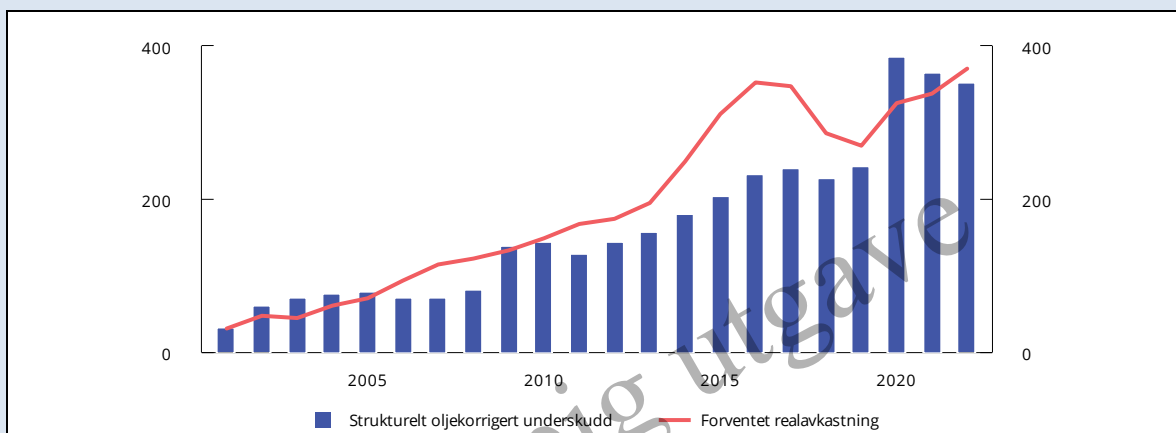
Bestemmelsen i loven om Statens pensjonsfond om at fondsmidlene bare anvendes til en beløpsmessig overføring til statsbudsjettet etter vedtak i Stortinget sikrer åpenhet rundt beslutninger og bruken av fondets midler, ved at de inngår og synliggjøres i statsbudsjettet og statsregnskapet. Det sikrer at midlene fra fondet inngår i en helhetlig budsjettprosess og ikke øremerkes spesielle formål, og hindrer at fondet skal bli en alternativ finansieringskilde for utgifter som ikke når opp i den ordinære budsjettprosessen. Så lenge det er midler i fondet, skal et underskudd i statsbudsjettet dekkes ved overføringer derfra, og ikke ved låneopptak, jf. lov om Statens pensjonsfond.

Midlene i fondet plasseres utelukkende i utlandet som en finansiell investering med sikte på høyest mulig avkastning over tid, innenfor en moderat risiko. At inntektene plasseres i utlandet, legger til rette for forutsigbarhet i markedet for norske kroner. Det hindrer at fondsoppbyggingen i seg selv blir en kilde til ustabilitet i norsk økonomi.

Siden handlingsregelen ble etablert i 2001, har sterk vekst i fondskapitalen gitt rom for en betydelig økning i bruken av midler fra fondet. Med rammeverket har vi lyktes i å frikoble opptjeningen av petroleumsinntektene fra bruken av dem.

finansierer om lag 20 pst. av statens utgifter. Samtidig er fondsverdien en usikker størrelse. Bare siden årsskiftet til utgangen av april har avkastningen av referanseindeksen til SPU vært -10 prosent målt i lokal valuta. Fondets økende betydning for finansiering av velferdsstaten gjør oss mer sårbare for varige fall i fondsverdien. Når fremtidige petroleumsinntekter etter hvert forventes å bli mindre, er det mindre sannsynlig at et fall i fondsverdien vil oppveies av påfyll av petroleumsinntekter, slik vi har opplevd tidligere. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser var også opptatt av dette i sin første uttalelse om vurderingen av langsiktig bærekraft i statsfinansene, se omtale i boks 3.3.³

I praksis har bruken av fondsmidler eller «oljepenger», målt ved det strukturelle oljekorrigerte underskuddet, i det enkelte år avveket fra den forventede realavkastningen, se figur 3.14. I praktiseringen av handlingsregelen og avveilingen mellom de ulike hensynene er det nødvendig med betydelig grad av skjønnsutøvelse.



Figur 3.14 Historisk utvikling i strukturelt oljekorrigert budsjettunderskudd og den langsiktige rettesnoren.¹ Mrd. 2022-kroner

¹ I 2001 var anslaget på forventet realavkastning 4 prosent. Fra og med nasjonalbudsjettet for 2018, lagt frem i oktober 2017, ble anslaget nedjustert til 3 prosent.

Kilde: Finansdepartementet.

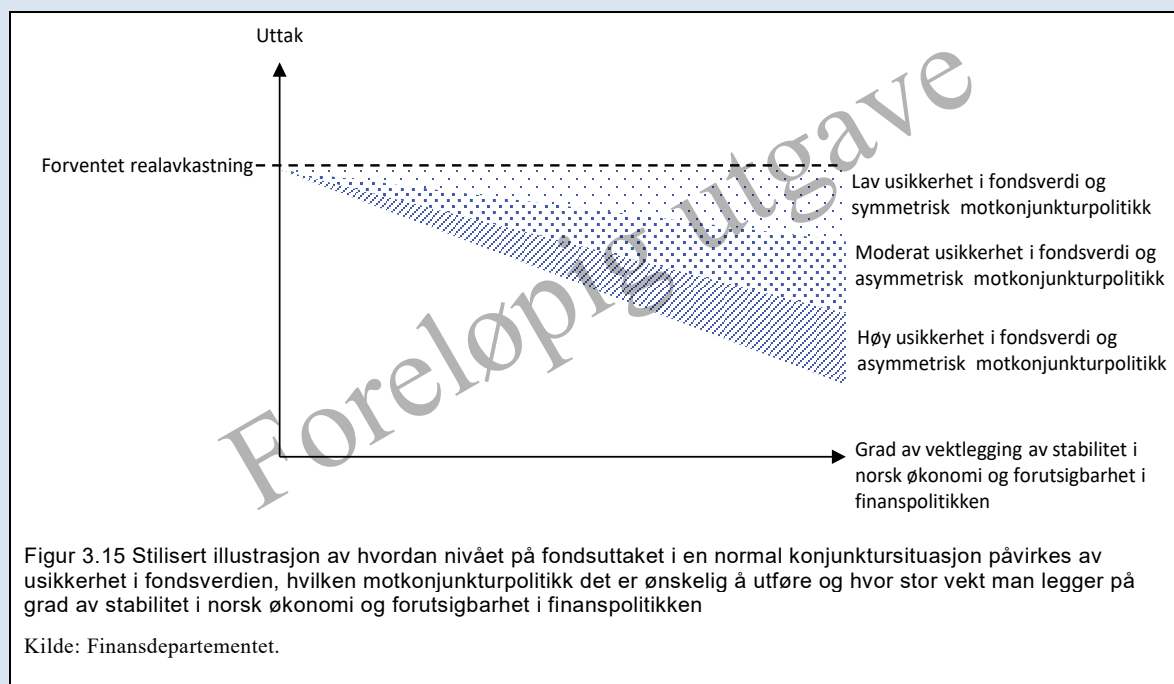
I Perspektivmeldingen 2021⁴ ble det vist til at uttaket i normalår, som vil være de fleste år, bør ligge under 3 pst. for at fondsuttaket over tid skal være 3 pst. Å bruke litt mindre enn forventet realavkastning i normale tider, vil gi en ekstra sparing som kan tæres på dersom fondet skulle falle i verdi. Det vil gjøre det mulig å gradvis tilpasse bruken til en lavere fondsverdi. En gradvis tilpasning av uttaket gir isolert sett et høyere uttak enn forventet realavkastning over en periode, men denne merbruken vil da kunne motsvares av den ekstra sparingen i normale tider slik at bruken over tid kan tilsvare forventet realavkastning av fondet. I Perspektivmeldingen 2021 og i Nasjonalbudsjettet 2022 ble usikkerheten om utviklingen i fondsverdien fremover ivaretatt i de langsiktige fremskrivingene ved å ta utgangspunkt i en verdi på fondet som lå litt lavere enn markedsverdien. Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser pekte på at en rettesnor basert på et beregnet bærekraftig nivå på kontantstrømmen til fondet også vil være en metode for å redusere usikkerheten knyttet til endringer i markedsverdien.

³ Se også Uttalelse 2022 fra Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, 3. februar 2022.

⁴ Meld. St. 14 (2020–2021) *Perspektivmeldingen 2021*.

Erfaringer har vist at det generelt kan være vanskeligere å redusere pengebruken på statsbudsjettet enn å øke den. En finanspolitikk som ikke er symmetrisk over konjunktursyklusen vil alt annet likt tære på fondsverdien over tid. Med en ekstra sparing i normale tider vil det kunne gjøres et større uttak fra fondet ved store tilbakeslag i økonomien. For eksempel har vi hatt større handlefrihet i møte med koronapandemien fordi bruken av fondsmidler i årene før krisen lå under den forventede avkastningen av fondet.

I Figur 3.15 illustreres disse drivkreftene i et stilisert diagram. En måte å ivareta hensynene til opprettholdbare uttak i dag og i fremtiden, samt en stabil utvikling i økonomien, er å la fondsuttaket ligge under den forventede realavkastningen i normale tider. Figuren viser også hvordan denne avveilingen avhenger av usikkerhet i fondsverdien og hvordan motkonjunkturpolitikken føres. Jo større usikkerhet det er om utviklingen i fondsverdien og jo mer asymmetri det er i motkonjunkturpolitikken, desto lavere bør fondsuttaket være i en normal konjunktursituasjon. Det forsterkes jo større vekt man legger på stabilitet i økonomien og forutsigbarhet i finanspolitikken. Det vil også være andre usikkerhetsmomenter som trekker i retning av å være forsiktig i pengebruken i normale tider.



Det er mer enn 20 år siden handlingsregelen ble introdusert. Selv om store endringer har skjedd siden den gang, så har retningslinjen tjent oss godt. Den er enkel å forstå, og det er bred politisk oppslutning om den. Rammeverket for finanspolitikken og lov om Statens pensjonsfond har bidratt til at vi har verdens største statlige fond, som gir oss muligheter få andre land er forunt og som er en viktig støtdemper i norsk økonomi.

Handlingsregelen staker ut en kurs for bruk av petroleumsformuen. Hvordan handlingsregelen best kan operasjonaliseres, har vært diskutert og debattert så lenge retningslinjen har vært praktisert, bl.a. av Thøgersen-utvalget (2015)⁵ og nylig Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser.

⁵ Se NOU 2015: 9. *Finanspolitikk i en oljeøkonomi*.

Departementet arbeider løpende med vurderinger av bærekraften i statsfinansene. Det er viktig med en bred og solid forankring om det rammeverket finanspolitikken skal basere seg på i fremtiden. Retningslinjen for bruk av fondsmidler er et politisk styringsverktøy som skal forankre hensynene og de avveiningene som gjøres ved bruk av fondsmidler over tid.

Foreløpig utgave

Boks 3.3 Uttalelse fra Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser

Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser (tidligere Modell- og metodeutvalget) har siden 2011 gitt råd til Finansdepartementet i modell- og metodemessige spørsmål knyttet til makroøkonomi og finanspolitikk. Sommeren 2021 ble utvalgets mandat utvidet til å også å gi faglige vurderinger og råd om langsiktig bærekraft i statsfinansene og om finanspolitikken er forenelig med slike hensyn. Utvalget skal ifølge mandatet gi en årlig, kort uttalelse om disse vurderingene. Utvalgets navn ble også endret til Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser. Utvalget la frem sin uttalelse med en vurdering av den langsiktige bærekraften i statsfinansene 3. februar 2022, se Uttalelse 2022 fra Rådgivende utvalg for finanspolitiske analyser, 3. februar 2022. Nedenfor oppsummeres noen av utvalgets vurderinger og tilrådninger på disse områdene.

Om bærekraften i statsfinansene og fremtidig inndekningsbehov

Utvalget trekker frem at Norge har håndtert petroleumsinntektene på en meget god måte, slik at den norske stat er i en «usedvanlig gunstig finansiell posisjon», men bemerker at Norge har et betydelig inndekningsbehov fram mot 2060, jf. beregninger presentert i Perspektivmeldingen 2021. Utvalget fremhever at et fremtidig inndekningsbehov ikke betyr at politikken så langt har vært feilslått, men påpeker at politikken fremover må innrettes slik at det er liten risiko for at vi kommer i en situasjon der finanspolitikken ikke er bærekraftig, og det blir behov for omfattende innstramninger. Utvalget fremhever viktigheten av et effektivt skattesystem og peker på at det er rom for forbedringer i sysselsettingspolitikken.

Om finanspolitikken i 2020–2022

Ifølge utvalget var det effektivt og fordelingsmessig fornuftig å ha omfattende økonomiske tiltak for å bekjempe pandemien og dempe belastningen for husholdninger og bedrifter. Et viktig prinsipp for slike krisetiltak er at de er midlertidige. Det er en risiko at støttetiltakene kan ha skapt forventninger om tilsvarende støttetiltak under mindre alvorlige kriser i fremtiden.

Utvalget trekker også frem at pengebruken utenom de økonomiske pandemiltakene har økt raskere under pandemiårene enn i tiden før. Utvalget bemerker at dette står i kontrast til det stramme handlingsrommet fremover. Samtidig etterlyser utvalget mer informasjon om pengebruken.

I forhandlingene på Stortinget etter Nasjonalbudsjettet 2022 ble det bedt om et oppdatert anslag på utbytte fra Statkraft, som ga 2,3 mrd. kroner i økte midler. Utvalget påpeker at det kan være problematisk å selektivt velge enkelte anslag som oppdateres når andre anslag ikke oppdateres.

Utvalget skriver at petroleumsskatteloven vedtatt av Stortinget sommeren 2020 (oljeskattepakken) medfører økonomiske incentiver til å gjennomføre prosjekter som både er samfunnsøkonomisk ulønnsomme og gir et finansielt tap for staten. Utvalget tilrår at oljeskattepakken fases ut så raskt som mulig.

Strømtiltakene som er innført, har ifølge utvalget en intuitiv appell, men peker på en annen mulig innretning der støtten gis uavhengig av strømforbruket, slik at man i større grad opprettholder incentivene til å spare strøm.

Om handlingsregelen og oljefondets sårbarhet

Utvalget peker at oljepengebruken utgjør en større del av finansieringen av statsbudsjettet enn tidligere, og at det er usikkerhet om fremtidige petroleumsinntekter. Det er risiko knyttet til både dagens anslag for fondets realavkastning (3 pst.) og muligheten for store, vedvarende fall i fondsverdien.

Utvalget peker på at det er mulig å håndtere denne risikoen på ulike måter. En mulighet er å ha en sikkerhetsmargin i anslaget på forventet realavkastning eller eventuelt å bygge opp en buffer, som kan brukes dersom fondet skulle falle kraftig i verdi. En annen mulighet er å beregne oljepengebruken på bakgrunn av et bærekraftig nivå på fondets kontantstrøm (renteinntekter, utbytte mv.). Det er også mulig å redusere aksjeandelen.

Utvalget peker på at en investor med uendelig horisont ikke bør tilpasse seg endringer i fondsverdien som avspeiler lavere avkastningskrav (renter), og at en retningslinje basert på et beregnet bærekraftig nivå på kontantstrømmen til fondet vil være mer stabil enn en retningslinje basert på fondets markedsverdi. Utvalgsflertallet trekker samtidig frem flere utfordringer med en eventuell slik omlegging og tilrår at det bør gjennomføres en faglig utredning.

Departementets oppfølging

Utvalgets uttalelse, som ble overlevert til finansministeren 3. februar, drøfter problemstillinger for norsk økonomi og utfordringer i finanspolitikken. Det er viktig med en bred og solid forankring om rammeverket for finanspolitikken. Utvalgets rapport gir et bidrag i denne sammenhengen. Departementet vil i Nasjonalbudsjettet 2023 ta sikte på å gi en nærmere analyse av en kontantstrømregel og ulike alternativer i lys av de hensynene som ligger til grunn for handlingsregelen, jf. boks 3.2. Handlingsregelen ble introdusert i 2001 og har tjent oss godt. Det er bred politisk oppslutning om intensjonen bak handlingsregelen om at formuen skal komme både nåværende og fremtidige generasjoner til gode. Eventuelle justeringer i operasjonaliseringen av regelen må vurderes grundig.

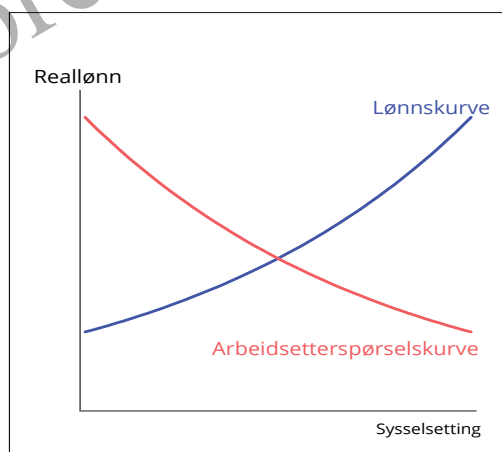
På enkelte av de punktene utvalget tar opp, har det allerede skjedd endringer:

- I Prop. 88 LS (2021–2022) foreslår regjeringen en omlegging av de ordinære reglene i særskatten til en kontantstrømskatt. Regjeringen vil i tråd med anmodningsvedtak nr. 687 i stortingssesjonen 2019–2020 komme tilbake til Stortinget i 2023 med en evaluering av bl.a. lokale, regionale og netto nasjonale ringvirkninger/sysselsetting ved nye prosjekter som omfattes av de midlertidige reglene.
- Strømsstøtteordningen ble innført for å hjelpe husholdninger med å håndtere rekordhøye strømpriser. Stortinget har vedtatt at den midlertidige ordningen skal videreføres til og med mars 2023. Samtidig arbeider regjeringen med langsiktige tiltak som skal gi trygghet for norske strømkunder. I tilleggsmeldingen til Energimeldingen (Meld. St. 11 (2021–2022)) varslet regjeringen at situasjonen i kraftmarkedet vil følges opp langs tre spor: Umiddelbare tiltak for å avhjelpe årets situasjon, en grundig gjennomgang av årsaker og risiko for liknende situasjoner med forslag til tiltak og et arbeid med å sikre en langsiktig utvikling i kraftforsyningen i tråd med regjeringens politiske mål.

Boks 3.4 Effekten av ekspansiv finanspolitikk i en høykonjunktur

Finanspolitikken påvirker norsk økonomi og bidrar til å øke eller dempe den økonomiske aktiviteten. Samtidig virker finanspolitikken i et samspill med økonomien, og effekten av finanspolitikken kan avhenge av den økonomiske situasjonen. I en lavkonjunktur med lav kapasitetsutnyttning og mye ledige ressurser kan en ekspansiv finanspolitikk bidra til å øke etterspørselen og sysselsettingen, uten at lønns- og prisveksten blir for sterk. I en høykonjunktur med høy kapasitetsutnyttning og lite ledige ressurser vil en ekspansiv finanspolitikk bidra til å øke etterspørselspresset i økonomien, samtidig som det er mindre mulighet for vekst i sysselsettingen. I en slik situasjon kan den ekspansive politikken i større grad slå ut i økt lønnsvekst, enn hva som ville vært tilfelle i en mer normal, eller i en svakere, konjunktursituasjon. Økt etterspørsel og økte lønninger vil samtidig bidra til økte priser. I en situasjon med høy kapasitetsutnyttelse kan i tillegg produktiviteten falle noe dersom man skal øke kapasiteten ytterligere, og det kan gi enda raskere prisvekst. Både aktivitetsveksten og den økte inflasjonen tilsier at renta må settes opp, slik at en økning i realrenten kan stabilisere økonomien. Det vil dempe veksten i økonomien, og dempe effekten av finanspolitikken i en høykonjunktur.⁶

Det er krevende å tallfeste den isolerte effekten av en endring i finanspolitikken over konjunktursyklusen. Den makroøkonomiske modellen NORA⁷ kan brukes til å belyse effekten av finanspolitikken i ulike konjunktursituasjoner. I NORA fastsettes lønningene i forhandlinger mellom en fagforening og konkurranseutsatt sektor. Arbeidstakernes forhandlingsmakt øker når arbeidsledigheten går ned. I en situasjon der arbeidsledigheten i utgangspunktet er lav og det er knapphet på arbeidskraft, vil forhandlingsmakten til arbeidstakerne bli særlig sterk, se figur 3.16 (lønnskurven er konveks). Økt etterspørsel i en slik situasjon vil dermed gi en sterkere lønnsvekst sammenlignet med en normal situasjon.



Figur 3.16 Lønnsdannelsen i NORA. Reallønnen settes i skjæringspunktet mellom en lønnskurve og etterspørselskurven etter arbeidskraft.

Kilde: Finansdepartementet.

Virkningene av en ekspansiv finanspolitikk i NORA i en normalsituasjon (blå linjer) og i en høykonjunktur (røde linjer) er vist i figur 3.17–3.22.⁸ De grå linjene illustrerer effektene av å anta at produktiviteten avtar noe dersom produksjonen skal økes ytterligere når kapasitetsutnyttningen allerede er høy.⁹ I denne analysen defineres ekspansiv finanspolitikk

som økt offentlig kjøp av varer og tjenester (økt produktinnsats), se figur 3.19. Økt kjøp av varer og tjenester finansieres med økt oljepengebruk. Den økte pengebruken vil også føre til at priser på alle andre offentlige utgifter øker, samt at skattegrunnlaget påvirkes. I analysen legges det til grunn at budsjettunderskuddet ikke kan øke utover den direkte økningen i oljepengebruken, som følger av økte kjøp av varer og tjenester. Indirekte effekter på statens inntekter og utgifter, som følger av blant annet endrede priser og lønninger, er antatt dekket inn via endrede overføringer til husholdningene.

I modellen vil økt offentlig etterspørsel gi økt produksjon og sysselsetting. Høyere sysselsetting og lavere ledighet øker fagforeningens forhandlingsmakt og gir økt lønnsvekst. I scenarioet med en høykonjunktur, hvor ledigheten allerede er lav, øker lønnsveksten mer enn i en normalsituasjon. Som beskrevet over, vil sterkere etterspørsel og høyere lønninger føre til økt inflasjon og høyere rente. Figurene viser at både inflasjonen og renta øker mer dersom økonomien er i en høykonjunktur, og enda noe mer dersom det antas at produktiviteten også avtar når sysselsettingen øker.

Høyere lønninger bidrar til økte lønnsutgifter for det offentlige, mens det øker skatteinntektene fra skatt på lønnsinntekt. Lavere overskudd i bedriftene gir lavere selskapsskatt, og sammen med økte priser på offentlig innkjøp og investeringer gir det samlet sett en svekkelse av budsjettbalansen. I analysen er det antatt dekket inn via reduserte overføringer til husholdningene. Budsjettbalansen svekkes mer i en høykonjunktur, som tilsier et større fall i overføringer til husholdningene.

Økt sysselsetting og reallønnsvekst bidrar til økt kjøpekraft i husholdningene, og konsumet øker det første året. Økt rente og lavere overføringer fra det offentlige reduserer imidlertid konsumet på noe sikt, og konsumet blir lavere enn det var før økningen i offentlig etterspørsel. Nedgangen i konsumet på sikt er markert sterkere i en høykonjunktur sammenlignet med i en normalsituasjon.

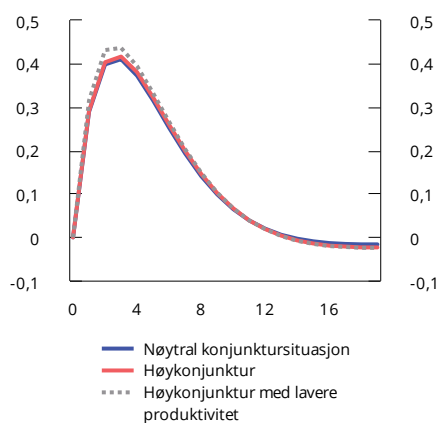
Det er stor usikkerhet knyttet til tallfestingen av effektene.

⁶ Flere empiriske studier finner at den finanspolitiske multiplikatoren er motsyklisk, dvs. at den er høyere i en nedgangs- eller lavkonjunktur og lavere i en oppgangs- eller høykonjunktur, se f.eks. Auerback og Gorodnichenko (2012), «Measuring the output responses to fiscal policy», *American Economic Journal: Economic Policy*, 4(2):1-27, og Berge, De Ridder og Pfajfar (2021), «When is the fiscal multiplier high? A comparison of four business cycle phases», *European Economic Review*, Elsevier, vol. 138(C). Aursland, Frankovic, Birol og Saxegaard (2020) «State-dependent fiscal multipliers in NORA - A DSGE model for fiscal policy analysis in Norway», *Economic Modelling*, Elsevier, vol. 93(C), p. 321-353 finner at multiplikatoren er større i nedgangskonjunktur pga. av lønnsrigiditeter og fordi renten når sin nedre grense.

⁷ NORA (NORwegian fiscal policy Analysis model) er en makroøkonomisk modell som kan brukes til å analysere hvordan finanspolitikken påvirker sentrale makroøkonomiske størrelser på mellomland sikt. Modellen er foreløpig kalibrert og det arbeides med å tallfeste modellen på norske data.

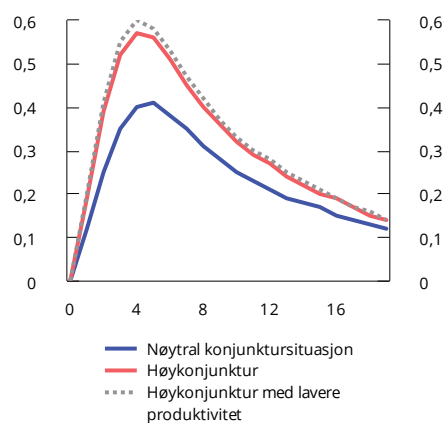
⁸ Normalsituasjon er gitt ved modellens langsiktige likevekt. Analysen av effekten i en høykonjunktur tar utgangspunkt i en situasjon med høy produksjon og sysselsetting, generert av et sjokk til husholdningenes konsumpreferanser. Endringene er beregnet fra modellens langsiktige likevekt.

⁹ I beregningene er det antatt at total faktorproduktivitet samvarierer med utviklingen i sysselsettingen. Når sysselsettingen er på sitt høyeste, er produktiviteten 0,1 pst. lavere enn utgangspunktet.



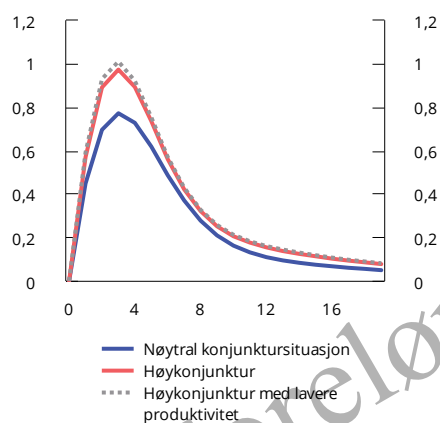
Figur 3.17 Sysselsettingsandel. Endring i prosentenheter. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.



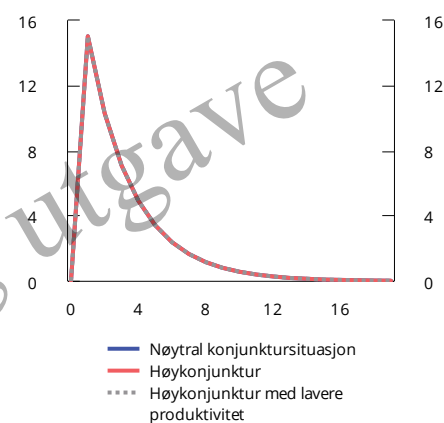
Figur 3.18 Reallønn. Prosentvis endring. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.



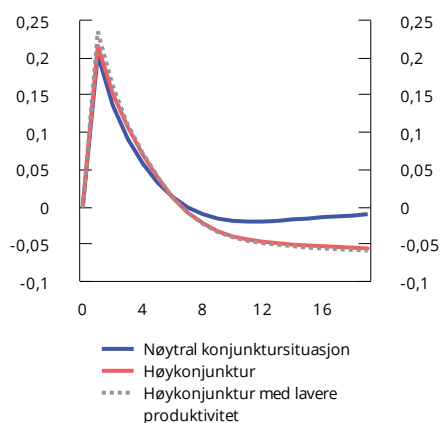
Figur 3.19 Nominell rente. Endring i prosentenheter. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.



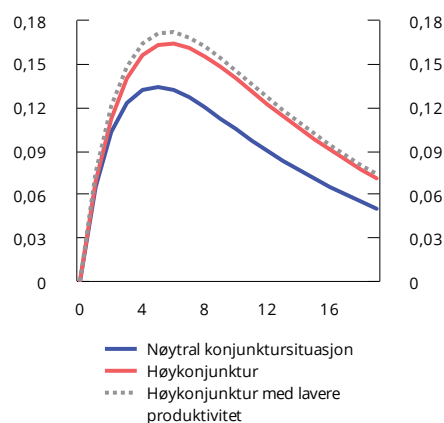
Figur 3.20 Offentlig konsum. Prosentvis endring. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.21 Privat konsum. Prosentvis endring. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.



Figur 3.22 Inflasjon (årlig). Endring i prosentenheter. Kvartal

Kilde: Finansdepartementet.

Boks 3.5 Aktivitetsvirkninger av finanspolitikken 2020-2022

Endringen i det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet som andel av verdiskapningen i fastlandsøkonomien måler om bruken av oljepenger vokser raskere eller saktere enn trendveksten i økonomien.

I det strukturelle oljekorrigerte budsjettunderskuddet er det sett bort fra automatiske stabilisatorer, dvs. at utgiftene til ledighetstrygd øker og skatteinntektene faller i en lavkonjunktur, og motsatt. Ved vurderinger av finanspolitikken samlete virkning på aktivitetsnivået i økonomien bør også effektene av de automatiske stabilisatorene i budsjettet inkluderes. Det må videre tas høyde for at endringer i ulike offentlige inntekter og utgifter kan ha ulike virkninger på aktivitetsnivået, og at finanspolitikken i et enkelt år har effekt på økonomien over flere år.

Tabell 3.6 og 3.7 oppsummerer resultater fra budsjetteffektberegninger på de makroøkonomiske modellene KVARTS og NORA¹⁰. KVARTS, som er estimert på norske data, er departementets prognosemodell. NORA er en modell for finanspolitiske analyser som foreløpig er kalibrert, men ikke estimert. Det er jevnt over større tregheter i KVARTS enn i NORA, som gjør at førsteårseffektene av endringer i finanspolitikken er sterkest i sistnevnte, mens virkningene er større over tid i KVARTS.

Beregningene viser utslagene på fastlands-BNP av budsjettimpulser målt ved hvordan veksten i offentlige inntekter og utgifter avviker fra trendveksten i økonomien. Den samlede virkningen av finanspolitikken på aktivitetsnivået er beregnet ved hjelp av de finanspolitiske multiplikatorene i de to modellene.

Beregningene indikerer at finanspolitikken i perioden 2020 – 2022 samlet sett bidrar til å trekke opp aktivitetsnivået i 2022 med 0,3 pst. ifølge NORA og 0,9 pst. ifølge KVARTS.¹¹

Budsjettimpulsen var svært høy i 2020. Det er i all hovedsak knyttet til store overføringer til husholdninger og bedrifter dette året, og betydelig utslag i automatiske stabilisatorer.¹² Det gir ifølge KVARTS og NORA relativt begrensede effekter på etterspørsel og produksjon i 2020, mens effekten blir sterkere i de to påfølgende årene.

Budsjettimpulsen er negativ i 2021. Ifølge KVARTS-beregningen virker finanspolitikken i 2021 likevel positivt på aktivitetsnivået samme år. Det skyldes at budsjetteffektberegningene tar høyde for at ulike utgifter og inntekter virker forskjellig, og over tid. Det er en negativ virkning av økte skatte- og avgiftsinntekter, men virkningen er relativt svak det første året og vil bli sterkere i 2022. Positive impulser fra offentlig konsum, som har en høyere og mer umiddelbar effekt på aktivitetsnivået, vil derfor dominere i 2021. I NORA, som har raskere gjennomslag, vil virkningen av finanspolitikken i 2021 på aktivitetsnivået i 2021 være nøytralt.

Verken i KVARTS- eller NORA-beregningene er det tatt hensyn til at overføringer til arbeidsledige i stor grad er erstatning for tapt lønn, og derfor i mindre grad vil bli spart sammenliknet med hvordan husholdningssektoren i gjennomsnitt tilpasser seg ved inntektsøkninger. Dersom det forutsettes at overføringene til husholdningene (i første rekke dagpenger) gir umiddelbar økning i det private forbruket, fremskyndes den ekspansive effekten, og finanspolitikken virker raskere på aktiviteten. Målt samlet over de tre årene blir likevel den finanspolitiske effekten om lag den samme som vist i tabell 3.6 og tabell 3.7, fordi finanspolitikken da har mindre virkning de neste årene.

Tabell 3.6 Budsjettvirkninger på fastlands-BNP ifølge KVARTS. Prosent

	Budsjettimpuls ¹	Virkninger på Fastlands-BNP		
		2020	2021	2022
Budsjettimpuls 2020	3,2	0,1	0,6	1,0
Budsjettimpuls 2021	-1,5		0,3	0,0
Budsjettimpuls 2022	-0,5			-0,1
Samlet 2020, 2021 og 2022 ²	1,2	0,1	0,8	0,9

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 3.7 Budsjettvirkninger på fastlands-BNP ifølge NORA. Prosent

	Budsjettimpuls ¹	Virkninger på Fastlands-BNP		
		2020	2021	2022
Budsjettimpuls 2020	3,2	0,4	0,5	0,6
Budsjettimpuls 2021	-1,5		0,0	-0,3
Budsjettimpuls 2022	-0,5			-0,1
Samlet 2020, 2021 og 2022 ²	1,2	0,4	0,5	0,3

¹ Budsjettimpulsene i tabellen skiller seg fra den tradisjonelle «budsjettimpuls» målt ved endringer i strukturelt oljekorrigert underskudd, blant annet fordi de automatiske stabilisatorene inkluderes.

² På grunn av avrundinger kan summering av enkeltelementene ovenfor avvike fra summen presentert i denne raden.

Kilde: Finansdepartementet.

¹⁰ For en oversikt over modellegenskaper og finanspolitiske multiplikatorer i KVARTS, se blant annet vedlegg C i Bjertnæs, G., Brasch T. von, Cappelen, Å., Holmøy, E., Slettebø, O., Sletten, P. og Zhu\lanova, J. (2021) *Covid 19, tapt verdiskaping og finanspolitikkens rolle*, Statistisk sentralbyrå, Rapporter 2021/13. Modellen NORA er dokumentert i artikkelen *NORA - A Microfounded Model for Fiscal Policy Analysis in Norway*, som er tilgjengelig på regjeringens nettsider.

¹¹ For begge modellene er dette noe høyere enn i tilsvarende beregninger i NB22, jf. at de finanspolitiske impulsene som omfattes av budsjetteffektberegningene nå er større for de tre årene sett under ett sammenliknet med impulsene som lå til grunn for beregningene i NB22. I beregningene er det ikke tatt hensyn til at veksten i skatt på utbytte i 2021 ser ut til å bli høyere sammenliknet med foreløpige inntektsregnskapstall fra SSB.

¹² Modellsammenhengene som er benyttet i beregningene, bygger på historiske erfaringer som på mange måter kan ha blitt satt ut av spill under pandemien. Beregningene fanger ikke opp hvordan de ekstraordinære krisetiltakene kan ha bidratt til at konkurser unngås og til at sysselsettingen normaliseres på vei ut av pandemien. Aktivitetsvirkninger av oljeskattepakken fra juni 2020 er heller ikke inkludert i beregningene.

3.2 Kommuneforvaltningens økonomi

3.2.1 Utviklingen i kommuneøkonomien

Kommunesektoren er i en god økonomisk situasjon. Høyere inntektsvekst og lavere utgifter enn ventet i budsjettene over flere år har bidratt til gode driftsresultat og oppbygging av betydelige sparefond (disposisjonsfond¹³).

Foreløpige regnskapstall for 2021 viser et netto driftsresultat på 4,7 pst. for sektoren som helhet, det sterkeste siden 2006 og godt over anbefalingen fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU), se figur 3.23.¹⁴ For kommunene anslås resultatet til 4,3 pst. og for fylkeskommunene anslås det til 7,4 pst. Det er variasjon på tvers av kommuner og fylkeskommuner. Rundt 12 pst. av kommunene hadde negativt driftsresultat i 2021, en nedgang fra 18 pst. året før, mens samtlige fylkeskommuner hadde et positivt netto driftsresultat.

God kommuneøkonomi de senere årene gjenspeiles i flere økonomiske indikatorer, se figur 3.23–3.28. Antall kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) har ligget lavt i historisk sammenheng over lengre tid, og ved inngangen til mai i år var det 17 kommuner i registeret, se figur 3.24. Foreløpige regnskapstall for 2021 tyder på det vil bli færre kommuner i registeret i løpet av året.

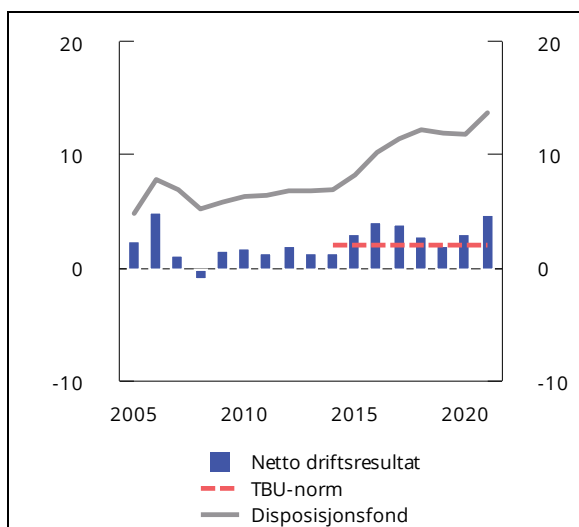
Investeringsnivået i kommunesektoren er forholdsvis høyt etter noen år med sterk investeringsvekst før pandemien. Høye realinvesteringer gjenspeiles i et underskudd før lånetransaksjoner (negative nettofinansinvesteringer). Under pandemien falt investeringene, som bidro til en nedgang i dette underskuddet. Høy investeringsvekst i årene før pandemien har også bidratt til at sektorens gjeldsnivå har økt over tid.

Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommunene vært stabil over lengre tid. Siden en relativt stor andel av kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen noe større målt i personer enn i timeverk.

Etter en svak aktivitetsvekst i pandemiens første år (2020) tok den samlede aktiviteten i kommunesektoren seg opp igjen med en beregnet vekst på 2,5 pst. i 2021, på nivå med årene før pandemien. Fjorårets vekst var i stor grad drevet av vekst i produktkjøp og utførte timeverk, mens investeringsnivået isolert sett trakk ned.

¹³ Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter. Midlene stammer fra positive netto driftsresultater som ikke er bundet til særskilte formål.

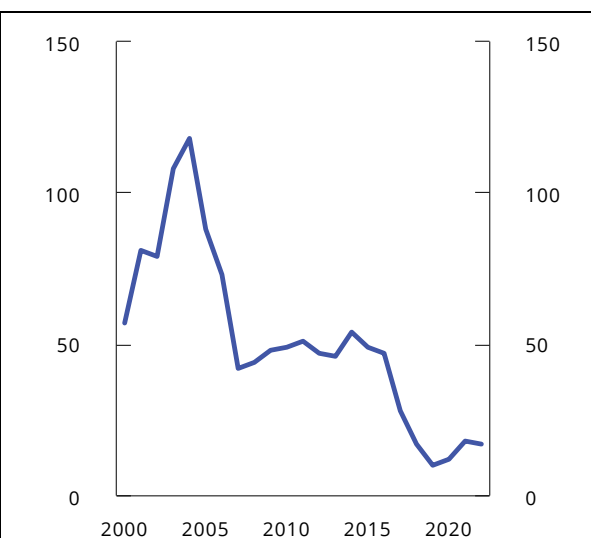
¹⁴ Endelige regnskapstall vil foreligge i juni.



Figur 3.23 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i kommunesektoren.¹ Prosent av driftsinntekter

¹ F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, og TBUs anbefaling f.o.m. 2014 er 2 pst. for sektoren samlet. Tallene er korrigert for endringen i regnskapsføringen, slik at alle de er sammenliknbare.

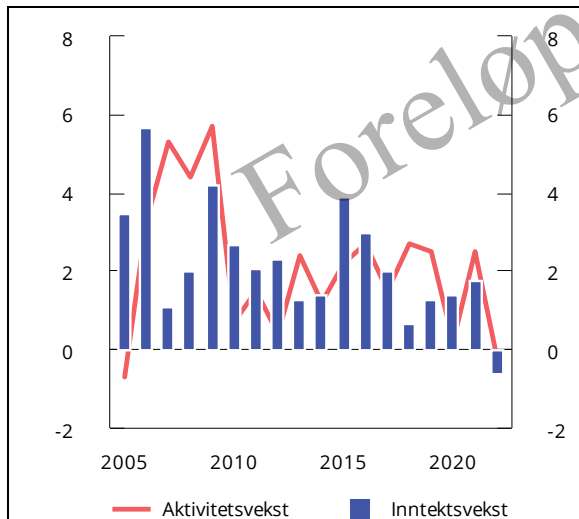
Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.24 Antall kommuner i ROBEK¹

¹ Alle tall er per 31. desember i det respektive år, med unntak av 1. januar 2001 da registeret ble opprettet og 1. mai 2022.

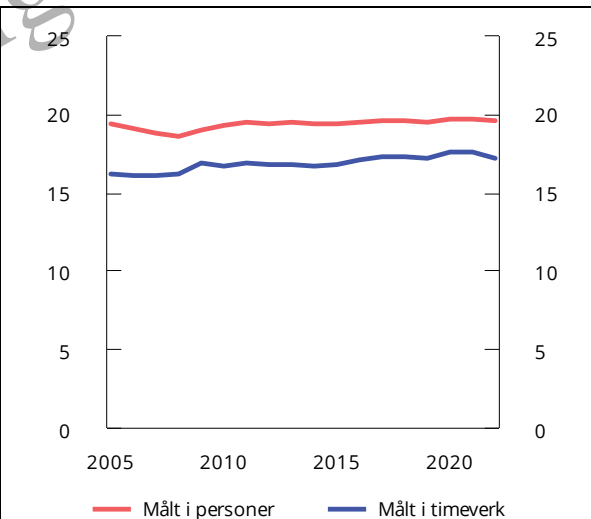
Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.25 Kommunesektorens samlede inntekter og aktivitet. Reell vekst i prosent¹

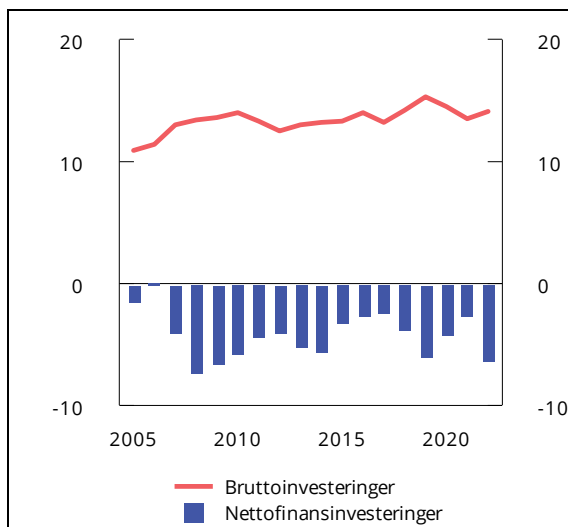
¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



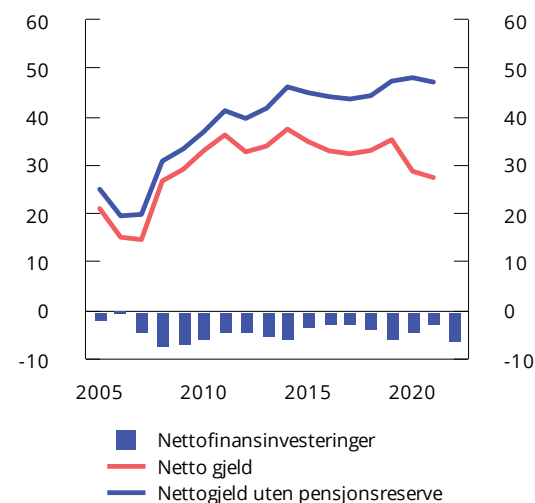
Figur 3.26 Sysselsetting i kommunesektoren som andel av samlet sysselsetting. Prosent

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.27 Kommunesektorens bruttoinvesteringer og nettofinansinvesteringer. Prosent av inntekter

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.



Figur 3.28 Nettofinansinvesteringer og nettogjeld i kommunesektoren. Prosent av inntekter

Kilder: Kommunal- og distriktsdepartementet, Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå.

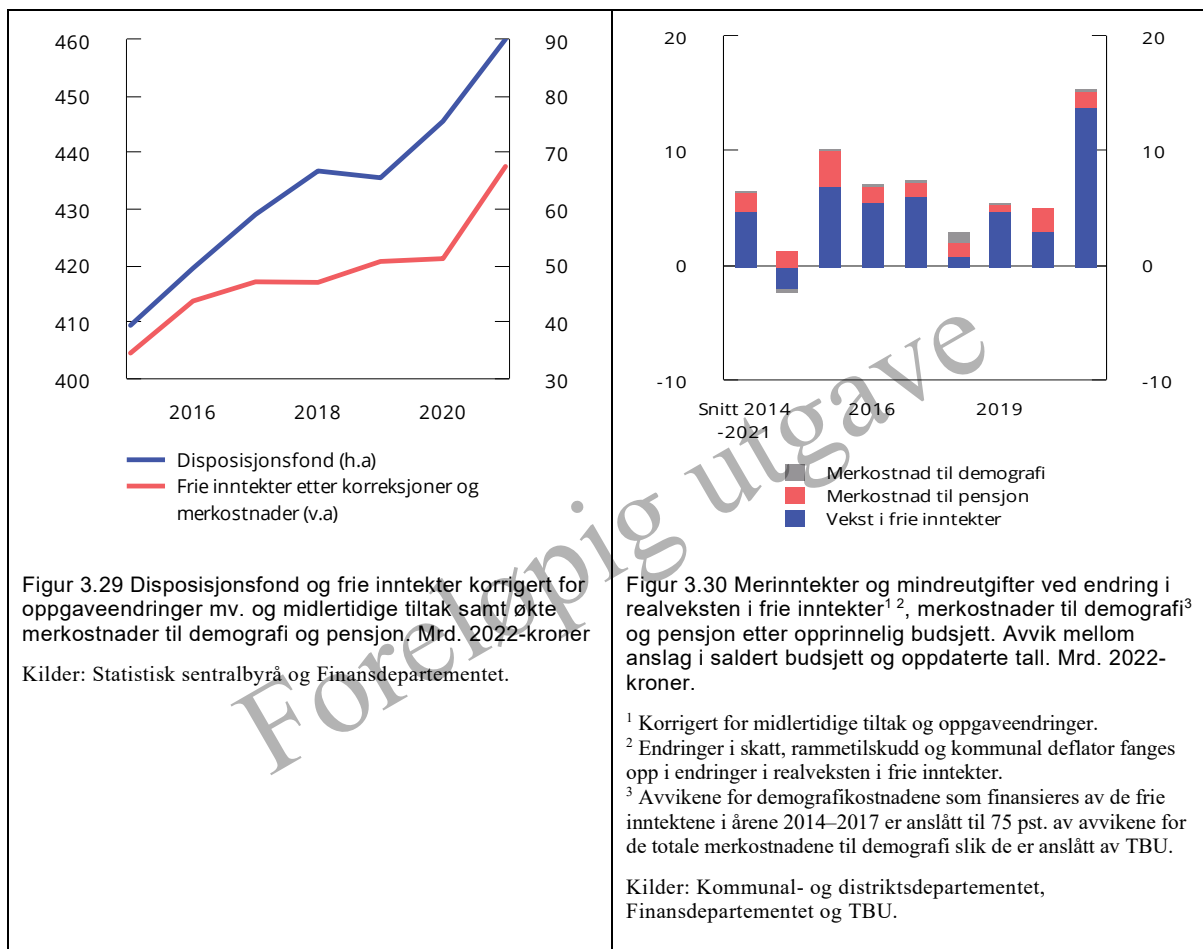
Siden 2015 har netto driftsresultat for sektoren, med unntak av i ett år, ligget godt over TBUs anbefaling, noe som har bidratt til at kommunene har spart betydelige midler i disposisjonsfond, se figur 3.23. Ved utgangen av 2021 utgjorde disposisjonsfondene om lag 87 mrd. kroner, tilsvarende 13,7 pst. av driftsinntektene. I perioden 2015 til 2021 har disposisjonsfondene økt mer enn veksten i frie inntekter korrigert for oppgaveendringer mv. og merkostnader til pensjon og demografi, se figur 3.29. Økningen i disposisjonsfondene er særlig stor i 2021, som trolig har sammenheng med at skatteinntgangen ble betydelig høyere enn lagt til grunn i budsjettene.

Det er variasjoner i størrelsen på disposisjonsfondene mellom kommunene. Færre enn 1 av 10 kommuner hadde ved utgangen av 2021 et disposisjonsfond som utgjorde mindre enn 2,5 pst. av brutto driftsinntekter, mens 8 av 10 kommuner hadde et fond som utgjorde 6 pst. eller mer av brutto driftsinntekter.¹⁵ Kommunene har disposisjonsfond for å kunne håndtere uforutsatte utgifter, inntektssvikt og usikkerhet generelt, og hva som er et rimelig nivå på fondene varierer fra kommune til kommune blant annet avhengig av den økonomiske situasjonen i kommunen. En analyse fra Menon og Telemarksforskning tilsier at et minimumsnivå på disposisjonsfondene for de fleste kommuner bør ligge mellom 2,5 til 6 pst.¹⁶

¹⁵ Utregnet for de kommunene som hittil har rapportert inn KOSTRA-tall for 2021.

¹⁶ I 2017 utarbeidet Menon og Telemarksforskning, på oppdrag fra KS, en modell for å beregne et langsiktig bærekraftig minimumsnivå på disposisjonsfondene, sett i lys av kommunens økonomiske situasjon, forventede inntekter og de risikofaktorene kommunen er eksponert for. Ifølge rapporten varierer anbefalt minimumsnivå på disposisjonsfond fra 2 til 12 prosent, mens de fleste kommunene får et anbefalt nivå på mellom 2,5 til 6 pst. Se

Realveksten i kommunesektorens frie inntekter har blitt betydelig sterkere enn forventet flere år på rad, godt løftet av høy skattevekst. Merkostnadene til pensjon og demografi er samtidig blitt lavere enn forventet i samme periode. Samlet har høy inntektsvekst og lav kostnadsvekst bidratt til å styrke kommuneøkonomien med i gjennomsnitt 6,7 mrd. 2022-kroner per år i perioden 2014–2021 sammenlignet med det som lå til grunn i de opprinnelige budsjettene, se figur 3.30. Til sammenligning er det i samme periode i gjennomsnitt anslått et årlig handlingsrom på 0,6 mrd. 2022-kroner, utenom satsinger begrunnet innenfor veksten i frie inntekter, ved fremleggelse av de årlige budsjettene.



Veksten i frie inntekter i 2021 og 2022

I 2021 ble realveksten i kommunesektorens inntekter uvanlig høy. Anslaget for inntektsveksten ble oppjustert til hver budsjettstasjon. Frie inntekter økte med 15,2 mrd. kroner i 2021. Til sammenligning ble det i det opprinnelige budsjettet for 2021 anslått at sektoren skulle øke sine inntekter med 1,6 mrd. kroner, dvs. en uforutsett økning på 13,6 mrd.

kroner. Samlede inntekter anslås å ha økt med 10,5 mrd. kroner i 2021, mot 1,3 mrd. kroner i det opprinnelige budsjettopplegget. Samlede inntekter består av frie inntekter, øremerkede tilskudd, gebyrer og andre inntekter. Kostnadsveksten i kommunesektoren var 4,3 pst. i 2021, mens den ble anslått til 3,3 pst. i Nasjonalbudsjettet 2022.

Oppjusteringen av de frie inntektene i 2021 skyldes at skatteinngangen ble høyere enn ventet. Det må ses i sammenheng med raskere bedring i arbeidsmarkedet enn ventet, samt trolig også noe ekstra innbetalt forskuddsskatt som følge av tilpasninger til skatteskjerpelsen på utbytte mv. (økt oppjusteringsfaktor) fra 1.1.2022.

Også i 2022 ventes inntektene i kommunesektoren å bli høye. Kommunene fikk tilført ekstra midler i regjeringens tilleggsproposisjon i fjor høst, som la opp til et betydelig økt handlingsrom i kommuneøkonomien i 2022 sammenlignet med foregående år.

Tilpasning til skjerpelsen i utbyttebeskatningen påvirker også skatteinntektene i 2022, ettersom en betydelig del av denne skatten først innbetales i år. Anslaget for skatt på inntekt og formue i 2022 er blitt oppjustert med 21 mrd. kroner siden saldert budsjett. Anslagsvis 14-16 mrd. kroner av økningen skyldes en markert økning i utbetalte utbytter til personlige skattytere i 2021, se figur 3.31. De ekstraordinære skatteinntektene fra utbytter mv. er midlertidig og kommer etter et år med uvanlig og uventet høy merskattevekst som bidro til de sterkeste driftsresultatene i kommunesektoren på 15 år. De ekstraordinære skatteinntektene kommer også i en situasjon der norsk økonomi er i høykonjunktur. For å unngå at den samlede offentlige pengebruken blir for høy gitt den økonomiske situasjonen, foreslår regjeringen at 11,5 mrd. kroner av merinntekten fra tilpasningen til endret utbytteskatt skal tilfalle staten gjennom reduksjon i rammetilskuddet.

Utbyttene er skjevt fordelt mellom kommunene. Inntektsutjevningssystemet bidrar til at alle kommunene får ta del i skatteinntektene. For å sikre en mest mulig jevn fordeling av merinntekten etter nedtrekket av rammetilskuddet foreslår regjeringen at reduksjonen i rammetilskuddet fordeles slik at de kommunene som har høyest skatteinntekt fra utbytter mv. etter inntektsutjevning også får det største nedtrekket. Regjeringen foreslår at 25 pst. av nedtrekket gjøres per innbygger og 75 pst. gjøres etter en fordeling av beregnet bruttogevinst etter skatteutjevning basert på utbyttetall for 2021. Det bidrar til at nedtrekket i stor grad speiler gevinsten av de økte skatteinntektene, se nærmere omtale i Kommuneproposisjonen 2023. Hvis det senere viser seg at nedtrekket er større enn merinntekten etter utjevning for enkeltkommuner, vil regjeringen sørge for at de blir kompensert i etterkant.

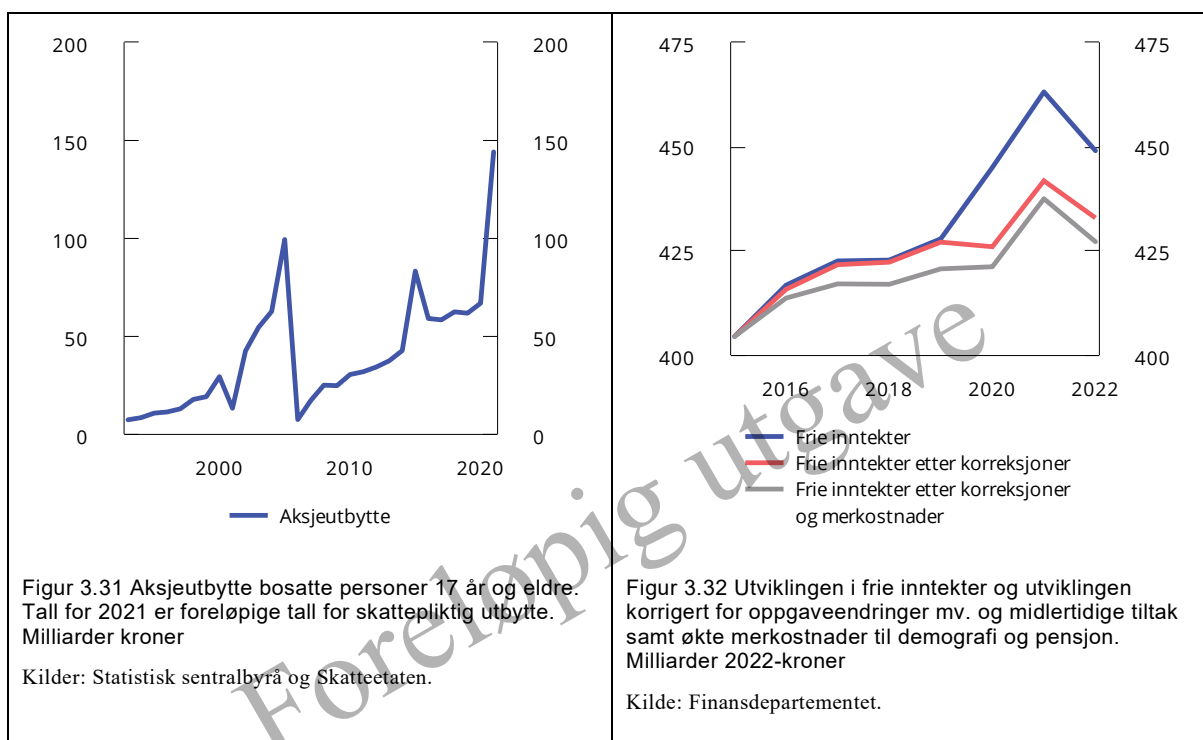
Samtidig med at skatteinntektene har økt siden Saldert budsjett 2022, har også kostnadene økt mer enn ventet. Kostnadsveksten for 2022 anslås nå til 3,7 pst, en økning fra 2,5 pst. i NB22. Denne oppjusteringen tilsvarer anslagsvis 5,4 mrd. kroner.

Samlet sett anslås de frie inntektene nå 4,1 mrd. kroner høyere enn i Saldert budsjett, når merinntekten fra økte skatter er inkludert og nedtrekket i rammen og økt kostnadsvekst er tatt høyde for.

Den uventede sterke merskatteveksten i siste halvdel av 2021 gjør at realinntekten i 2022 vil falle fra 2021, på tross av at inntektene i 2022 ventes å være på et historisk høyt nivå, se figur

3.32. Anslag for realveksten i kommunesektorens inntekter i 2022, når det er tatt hensyn til oppgaveoverføringer og ekstrabevilgninger til korona mv., viser en reduksjon i de frie inntektene på 8,9 mrd. kroner sammenlignet med det ekstraordinært høye nivået i 2021. Sammenliknet med 2019 er det reelle inntektsnivået (frie inntekter etter korreksjoner) i 2022 nær 6 mrd. kroner høyere.

De varierende skatteinntektene skaper uforutsigbarhet for kommuneøkonomien, og ved store tilpasninger slik som i 2021 og 2022, vil også kommunenes inntektsutvikling, og mulighet for aktivitet, i mindre grad være samstemt med statsbudsjettet og økonomien for øvrig.



3.2.2 Økonomiske konsekvenser av koronapandemien

Kommunesektoren har vært viktig i håndteringen av koronapandemien, og pandemien har hatt stor innvirkning på kommuneøkonomien de siste årene. Gjennom pandemien har sektoren blitt tilført ekstra midler for å legge til rette for håndtering av pandemien samtidig som et godt tjenestetilbud ble opprettholdt. Det ble tidlig i pandemien opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra berørte departementer og KS for å gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene av koronautbruddet for kommunesektoren.

På bakgrunn av tall fra arbeidsgruppen som har kartlagt de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren, anslås det at sektoren samlet sett ble kompensert med 2,0 mrd. kroner ut over de beregnede virkningene av virusutbruddet i 2020. Sluttrapporten for 2021 ble levert 1. april i år, og i rapporten anslår arbeidsgruppen konsekvensene av pandemien for 2021 til om lag 16,1 mrd. kroner for kommunesektoren som helhet. Sektorens kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter (regnet utenom skatteinntekter) for 2021 summerer seg til 15,8 mrd. kroner i 2021 og 2022 og er bevilget over rammetilskuddet. I

tillegg ble det bevilget et særskilt og varig tillegg på 1,9 mrd. kroner i 2021-budsjettet som kompensasjon for den reelle skattesvikten gjennom 2020. Når en ser de to første årene i pandemien under ett, er sektoren kompensert ut over de anslåtte virkningene av pandemien. Den sterke merskatteveksten i 2021 er ikke inkludert i arbeidsgruppens anslag for de økonomiske virkningene av pandemien, og tilfaller derfor kommunesektoren i tillegg til kompensasjonen.

Arbeidsgruppen har fått forlenget sitt mandat, slik at den også vil kartlegge de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren for første halvår 2022. Som varslet i kommuneproposisjonen for 2023 forlenges ikke mandatet ut over dette. For 2022 er det til nå bevilget om lag 2,3 mrd. kroner i kompensasjon for merutgifter og mindreinntekter ifb. pandemien over kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd. I Prop. 115 S (2021–2022) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022 foreslås det i tillegg at kommunene kompenseres med 200 mill. kroner for TISK-beredskap i andre halvår. Regjeringen vil se på helheten i kompensasjonen til kommunene i forbindelse med nysalderingen av 2022 budsjettet.

3.2.3 Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2023

Regjeringens forslag til kommuneopplegg for 2023 legger grunnlaget for en fortsatt styrking av det kommunale tjenestetilbudet.

I Kommuneproposisjonen 2023 varsler regjeringen en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i 2023 på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner. Inntektsveksten for det kommende året anslås fra nivået på kommunesektorens inntekter slik det anslås i revidert nasjonalbudsjett, korrigert for oppgaveendringer mv. og midlertidige tiltak, blant annet knyttet til koronapandemien. I tillegg har regjeringen besluttet at den midlertidige merinntekten fra økt utbytteskatt på 14 mrd. kroner trekkes fra. Nedtrekket i rammetilskuddet på 11,5 mrd. kroner anses også som et midlertidig forhold som det, i tråd med normal praksis, vil bli korrigert for i grunnlaget for inntektsveksten neste år.

Den signaliserte veksten i kommunesektorens frie inntekter gir sektoren handlingsrom til å styrke tjenestetilbudet i tillegg til å dekke sektorens anslåtte merkostnader til pensjon og demografi. Merkostnader til demografi som belaster de frie inntektene er anslått til 1,4 mrd. kroner i 2023, mens det anslås nullvekst i kommunesektorens merkostnader til pensjon. Anslagene er beheftet med usikkerhet, og det vil foreligge oppdaterte anslag til fremleggelsen av Statsbudsjettet for 2023, blant annet basert på ny informasjon fra Statistisk sentralbyrås oppdaterte befolkningsfremskrivninger som legges frem i juni i år.

Det pågår et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser slik at innbyggerne kan få flere og bedre tjenester. Effektivisering gjør at det kommunale tjenestetilbudet kan styrkes ut over det som følger av inntektsveksten og analyse fra Senter for økonomisk forskning (SØF) gjennomført på vegne av Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) tyder på at det er et vesentlig potensial for en mer effektiv ressursbruk i sektoren.

For nærmere omtale av regjeringens politikk for kommunesektoren vises det til Kommune-
proposisjonen 2023.

3.3 Pengepolitikken

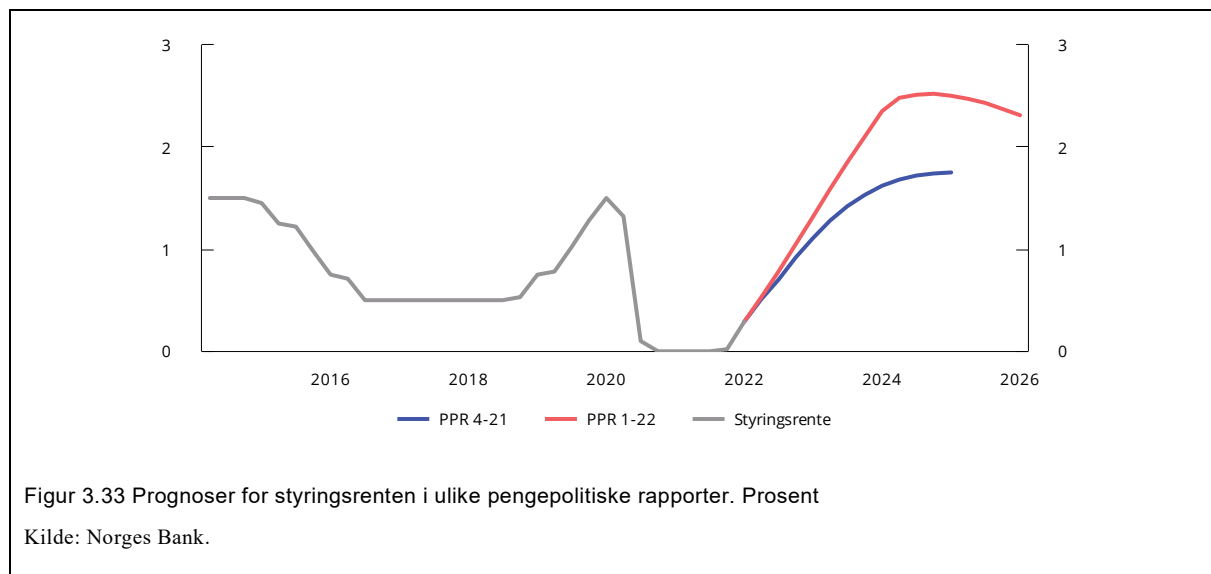
Norges Bank har ansvar for den operative gjennomføringen av pengepolitikken, etter retningslinjer fastsatt av Kongen i statsråd. Det operative målet for pengepolitikken er en årsvekst i konsumprisene som over tid er nær 2 pst. Inflasjonsstyringen skal være fremoverskuende og fleksibel, slik at den kan bidra til høy og stabil produksjon og sysselsetting samt til å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser.

Banken er alene om ansvaret for inflasjonsstyring, mens den har et delansvar for de to andre oppgavene, sammen med politiske myndigheter og Finanstilsynet. Pengepolitikken kan ikke ha et hovedansvar for nivået på produksjon og sysselsetting, men bidrar ved å motvirke at lavkonjunkturer blir dype og langvarige. Over tid er nivået på produksjon og sysselsetting avhengig av velfungerende lønnsdannelse, gode rammevilkår for arbeidsmarkedet og en finanspolitikk som fremmer vekst og stabilitet. Videre legger regulering og tilsyn overfor finanssektoren grunnlaget for å sikre finansiell stabilitet. Pengepolitikken kan bidra ved å søke å motvirke oppbygging av finansielle ubalanser og dermed redusere risikoen for kraftige tilbakeslag i økonomien frem i tid.

Gjennom 2021 endret de økonomiske utsiktene seg betydelig, både hjemme og ute. Aktiviteten tok seg kraftig opp, og arbeidsmarkedet ble stadig strammere. Høy etterspørsel og flaskehalser i varehandelen og arbeidsmarkedet ga økt prispress på mange varer. Utviklingen har ført til at flere sentralbanker har begynt å stramme inn pengepolitikken og varslet videre innstramminger fremover.

Norges Bank hevet renten første gang i september, til 0,25 pst. Styringsrenten hadde da vært 0 pst. siden våren 2020. Siden har banken hevet renten ytterligere to ganger, og styringsrenten er nå 0,75 pst. Prognosene for styringsrenten frem i tid (rentebanen) har blitt justert opp i flere omganger, senest med en betydelig oppjustering i Pengepolitisk Rapport 1/22 i mars, se figur 3.33. Rentebanen signaliserer nå en videre renteheving i juni og at styringsrenten når en topp på 2,5 pst. ved utgangen av 2023 dersom den økonomiske utviklingen blir som Norges Bank har lagt til grunn. En styringsrente på 2,5 pst. er høyere enn nivået banken anslår som et nøytralt nivå på styringsrenten. Norges Banks komité for pengepolitikk og finansiell stabilitet begrunner rentehevingene med hensynet til å stabilisere inflasjonen rundt målet på noe sikt. Usikkerhet om den økonomiske utviklingen og hvordan husholdningene vil tilpasse seg et høyere rentenivå, tilsier ifølge Norges Bank at renten bør økes gradvis.

På rentemøtet 4. mai holdt Norges Bank styringsrenten uendret. Banken la ikke frem nye prognoser på dette rentemøtet, men i de pengepolitiske vurderingene viste komiteen for pengepolitikk og finansiell stabilitet til den stigende prisveksten internasjonalt, og skrev at de er opptatt av risikoen for at lønns- og prisveksten skyter fart her hjemme. Komiteen gjentok at slik den nå vurderer utsiktene og risikobildet, vil renten mest sannsynlig bli hevet videre i juni.



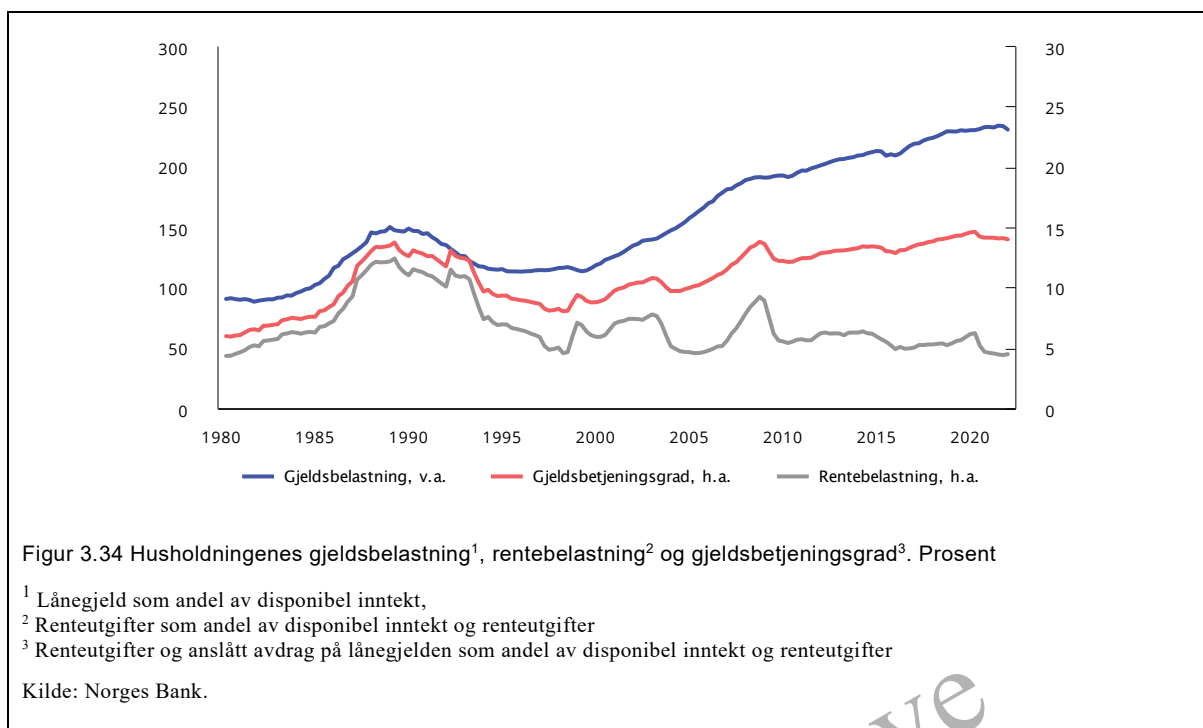
3.4 Finansiell stabilitet og makroregulering

Husholdningenes gjeld har over flere år vokst raskere enn husholdningenes inntekter, og høy gjeld i husholdningene og høye eiendomspriser er de største sårbarhetene i det norske finansielle systemet. Den høye gjelden gjør at en svært stor andel av husholdningenes inntekter går til å betjene renter og avdrag, til tross for lave utlånsrenter, se figur 3.34. Andelen vil trolig øke fremover, etter hvert som boliglånsrentene settes opp. De fleste husholdninger bør ha tatt høyde for disse renteøkningene, gitt det lave rentenivået, og bankene skal ha tatt høyde for det når de innvilger lån.

Både gjeld og formue er ujevnt fordelt mellom husholdningene. Mens de yngste aldersgruppene har det meste av gjelden, har de eldre en større andel av formuen. Husholdninger med høy gjeld og begrensede oppsparte midler er spesielt sårbare for økt rente, boligprisfall og bortfall av inntekter. Andelen husholdninger med høy gjeldsgrad har økt de siste årene. Samtidig økte husholdningenes sparing kraftig under pandemien. Selv om flere opplevde inntektsbortfall, førte reduserte forbruksmuligheter og lavere rente til mer sparing hos mange. Bankinnskudd utgjør en betydelig del av dette, og bankinnskuddene økte for alle aldersgrupper i 2020.

Husholdningenes gjeldsvekst tiltok noe i den første perioden av pandemien da det var høy aktivitet og prisvekst i boligmarkedet, men har avtatt det siste året.

Utviklingen i husholdningenes gjeld og prisutviklingen i boligmarkedet henger tett sammen og kan gjensidig forsterke hverandre. Høyere boligpriser gir økt boligformue, som gir mulighet til å ta opp mer lån med pant i bolig. Dersom boligprisveksten vedvarer og gjelden fortsetter å stige, kan finansielle ubalanser bygge seg opp. Så langt i år har boligprisene steget markert, etter at veksten var nokså lav gjennom fjoråret. Se også avsnitt 2.4.



Næringseiendomsprisene er høye og utgjør også en betydelig sårbarhet i det norske finansielle systemet. Bankene har betydelige utlån til næringseiendomsmarkedet, som historisk er den næringen som har gitt de største tapene. Samtidig er bankenes tapsrisiko blitt redusert de siste årene ved at bankene har stilt høyere krav til egenkapital for utlån med pant i næringseiendom. Næringseiendomsmarkedet har i liten grad vært direkte berørt av pandemien. Prisene falt noe i starten av pandemien, men fallet ble raskt etterfulgt av kraftig oppgang. Gjennom høsten i fjor flatet prisene ut. Fremover kan potensielt varige endringer i form av mer hjemmekontor, redusert reisevirksomhet og økt netthandel bidra til nedgang i etterspørselen og prisene i næringseiendomsmarkedet. Ifølge Norges Bank er det foreløpig ikke tegn til at strukturelle endringer har ført til en markert reduksjon i etterspørselen etter kontorareal.

Pandemien bidro til at resultatene til norske banker i 2020 var svakere enn på flere år. I 2021 bedret bankenes lønnsomhet seg og var tilbake på om lag samme nivå som før pandemien. Tilbakeføringer av tidligere tapsavsetninger bidro til lave utlånstap. Med styrings- og markedsrente nær null har bankenes innskuddsmarginer vært under press. Et stigende rentenivå fremover vil kunne bidra til økt rentemargin og høyere netto renteinntekter for bankene, men vil også kunne gi større utlånstap dersom økte renter fører til svekket betjeningssevne hos låntakere.

Regjeringen har de siste årene iverksatt tiltak for å bidra til en mer bærekraftig utvikling i boligmarkedet, dempe sårbarheten i husholdningene og gjøre det finansielle systemet bedre i stand til å tåle forstyrrelser. Boliglånsforskriften og forbrukslånsforskriften ble fra årsskiftet erstattet av en ny, felles utlånsforskrift. Den nye forskriften viderefører kravene til utlånspraksis for bolig- og forbrukslån og gjelder til 31. desember 2024 med en

midtveisevaluering høsten 2022. Utsiktene for finansiell stabilitet og utviklingen i norske finansinstitusjoner og finansmarkeder er nærmere omtalt i Finansmarkedsmeldingen 2022.

3.5 Sysselsettings- og inntektspolitikken

3.5.1 Sysselsettingspolitikken

Regjeringen legger vekt på at alle som kan og vil jobbe, skal få mulighet til det.

Arbeidskraften er vår viktigste ressurs. Sysselsettingspolitikken skal, sammen med den øvrige økonomiske politikken, sørge for høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. For å sørge for bærekraft i velferdsordningene vil regjeringen legge vekt på arbeidslinjen. Arbeid utjevner sosiale forskjeller og motvirker fattigdom. Regjeringen vil, i samarbeid med partene i arbeidslivet, bidra til et seriøst og organisert arbeidsliv.

Endringer i regelverket for dagpenger og permitteringer

De aller fleste smitteverntiltakene er nå avviklet, og antallet permitterte er blitt betydelig redusert det siste året, se figur 3.35. Ved utgangen av april var det registrert om lag 8 000 permitterte. Sysselsettingen har økt kraftig, og arbeidsgivere rapporterer om stort behov for arbeidskraft. Det gjenspeiles i et rekordhøyt nivå på antallet ubesatte stillinger, som også observeres i flere andre land. Den registrerte arbeidsledigheten er kommet ned på svært lave nivåer. Det er viktig at både permitteringsordningen og reglene for dagpenger støtter opp under arbeidslinjen og nødvendige omstillinger. De midlertidige utvidelsene i permitterings- og dagpengeordningen som var i virke under pandemien, ble avviklet fra 1. april i år.

Arbeidsgivers lønnspliktperiode ved permittering ble redusert fra 15 til to dager i begynnelsen av pandemien, men ble økt til ti dager fra 1. oktober 2020. Når pandemien er over i en annen fase, og det er press i arbeidsmarkedet og mangel på arbeidskraft, bør arbeidsgivers kostnader ved permitteringer øke. Fra 1. mars 2022 ble arbeidsgivers lønnspliktperiode ved permittering økt fra ti til 15 dager, og er dermed på samme nivå som før pandemien.

Midlertidig lønnsstøtteordning

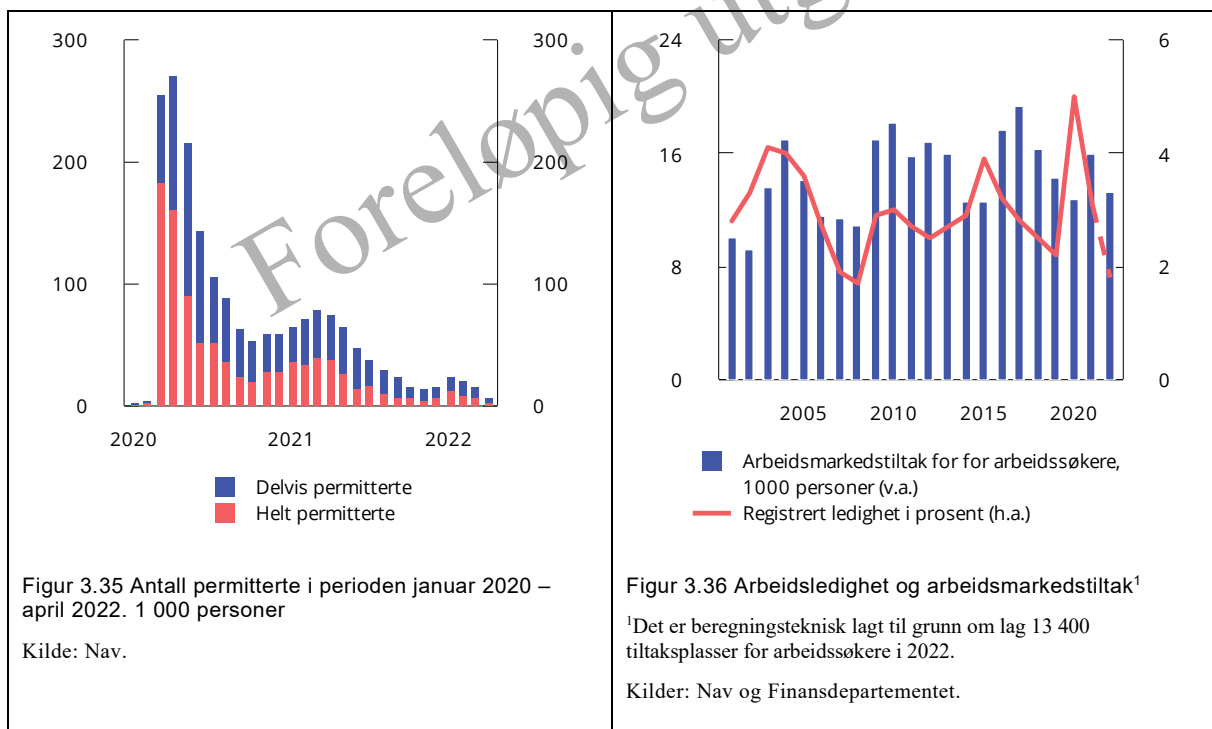
Tidligere i år ble det innført en midlertidig lønnsstøtteordning for virksomheter som var sterkt berørt av smitteverntiltak. Ordningen innebar at virksomheter fikk dekket deler av sine lønnskostnader for arbeidstakere som ellers ville bli oppsagt eller permittert på grunn av omsetningsfall som følge av smitteverntiltak som ble innført i desember 2021. Ordningen ga virksomheter mulighet til støtte for månedene desember, januar og februar. Siste frist for å søke om støtte i ordningen var 10. mai. Per 9. mai er det innvilget lønnsstøtte for om lag 30 900 arbeidstakere.¹⁷

¹⁷ Enkelte virksomheter har mottatt lønnsstøtte for mer enn en måned. Ansatte i disse virksomhetene kan derfor bli telt mer enn en gang.

Arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak er viktige for å få flere med i arbeidslivet. Utsatte grupper har særskilt behov for å delta i slike tiltak, blant annet for å skaffe seg nødvendig erfaring og kompetanse for å kunne komme i arbeid. Omfanget av arbeidsmarkedstiltak skal tilpasses situasjonen i arbeidsmarkedet, se figur 3.36. Sysselsettingen har økt betydelig det siste året, og arbeidsledigheten har gått raskere ned enn ventet. Det er også blitt færre langtidsledige. Vi anslår at det vil bli 85 000 flere sysselsatte personer i år. Det tilsier redusert behov for arbeidsmarkedstiltak.

I flere deler av arbeidsmarkedet har bedriftene store problemer med å skaffe nok arbeidskraft. I en slik situasjon bør flest mulig arbeidsledige raskt komme ut i jobb og tiltak rettes mot dem med størst behov. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak skal avslutte tiltaket ved tilbud om jobb. På denne bakgrunn foreslår regjeringen å redusere bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak i 2022 med 264 mill. kroner. Beregningsteknisk svarer dette til om lag 2 350 færre plasser i gjennomsnitt i 2022. Siden budsjettendringen først får effekt fra andre halvår, vil det beregningsteknisk bli om lag 4 700 færre plasser i gjennomsnitt per måned i andre halvår 2022. Det planlagte tiltaksnivået gir rom for å prioritere unge, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS, herunder fordrevne fra Ukraina. Regjeringens forslag gir et samlet, beregningsteknisk tiltaksnivå på om lag 59 000 plasser i gjennomsnitt i år.



Regjeringen har lagt frem en lovproposisjon med forslag til midlertidige endringer i flere lover for å sikre raskere inkludering av fordrevne fra Ukraina. Formålet med endringene er å gjøre regelverket tilstrekkelig fleksibelt, slik at kommunene raskt kan bosette de fordrevne. Forslagene innebærer blant annet at fordrevne fra Ukraina har rett til norskopplæring i inntil

ett år, og at opplæring i samfunnskunnskap for denne gruppen utgår. I forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett foreslår regjeringen å øke bevilgningen til norskopplæring mv. med 282,3 mill. kroner.

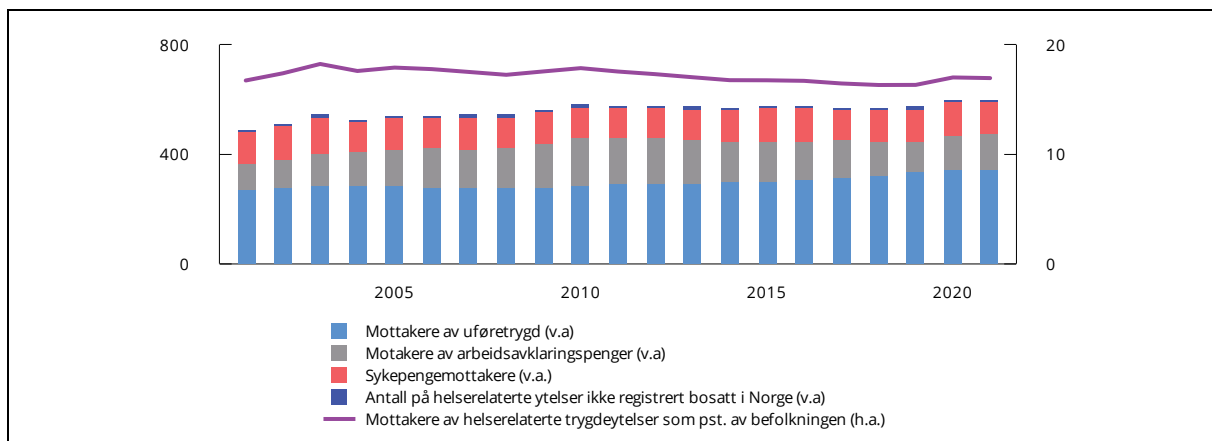
Helserelaterte ytelser

Ved utgangen av 2021 mottok om lag 17 pst. av befolkningen i aldersgruppen 18-66 år enten sykepenger, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, se figur 3.37. Dette er om lag uendret fra året før, men høyere enn i 2019. Økningen de siste to årene må blant annet ses i sammenheng med at midlertidige regelverksendringer og forsinkelser i avklaringsforløp under pandemien har bidratt til redusert avgang fra ordningen med arbeidsavklaringspenger. Mer enn halvparten av dem som får en helserelatert ytelse, mottar uføretrygd, og denne andelen har økt over tid. Utviklingen er bekymringsfull siden svært få vender tilbake til arbeidslivet. Langvarig sykefravær eller mottak av arbeidsavklaringspenger øker sannsynligheten for at personer mister fotfestet i arbeidsmarkedet.

Regjeringen legger vekt på å få flere mottakere av helserelaterte trygdeytelser over i ordinært arbeid. Tidlig og tett oppfølging er viktig for å hindre varig frafall fra arbeidslivet.

Intensjonsavtalen for et mer inkluderende arbeidsliv (IA-avtalen) har som mål å redusere sykefravær og hindre frafall fra arbeidslivet. I IA-avtalen som gjelder ut året 2022, er det et mål at sykefraværet skal reduseres med 10 pst. sammenlignet med årsgjennomsnittet i 2018. Justert for influensa og koronarelaterte diagnoser var det samlede sykefraværet i 2021 ikke lavere enn i 2018.

Ordningen med arbeidsavklaringspenger skal sikre inntekt for personer som på grunn av sykdom eller skade har behov for aktiv behandling, arbeidsrettede tiltak eller annen bistand for å komme i jobb. Maksimal ordinær stønadperiode for arbeidsavklaringspenger er tre år, med mulighet for forlengelse i inntil to år, etter særlige unntaksbestemmelser. For dem som har gått ut maksimal stønadperiode, løper det en karenperiode på 52 uker før det er mulig å søke AAP på nytt. Karenperioden gjelder ikke for personer som er alvorlig syke eller skadet. Regjeringen foreslår i Prop. 114 LS (2021–2022) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivinga m.m. og folketrygdloven (arbeidsavklaringspenger m.m.)* å avvikle karenperioden slik at personer som går ut maksimal stønadperiode kan søke om ny periode med arbeidsavklaringspenger uten ventetid. Regjeringen foreslår også en ny unntaksbestemmelse som gir rett til forlenget periode med arbeidsavklaringspenger for mottakere som fortsatt har uavklart arbeidsevne, men som anses å være nær ved å søke arbeid. I forbindelse med pandemien ble stønadperioden i ordningen med arbeidsavklaringspenger midlertidig forlenget i flere omganger, senest t.o.m. 30. juni 2022. Regjeringen foreslår en overgangsordning for å sikre at personer som har en stønadperiode som utløper 30. juni 2022, ikke blir stående uten ytelse inntil videre rett til arbeidsavklaringspenger etter nytt regelverk har blitt vurdert. Stønadperioden for disse mottakerne foreslås forlenget til 31. oktober 2022.



Figur 3.37 Mottakere av helserelaterte trygdeytelser. Antall (i 1 000) og prosent¹²³

¹ Foreløpige tall for 2021.

² Det er justert for at man kan motta flere ytelser samtidig.

³ Der ikke annet er oppgitt viser tallene antall mottakere som er bosatt i Norge.

Kilde: Nav.

Endringer i arbeidsmiljøloven

Regjeringen prioriterer tiltak og virkemidler for å styrke arbeidstakeres rett til faste ansettelser og vil legge til rette for et trygt, seriøst og organisert arbeidsliv. Innleie fra bemanningsforetak er regulert i arbeidsmiljøloven. For å styrke etterlevelsen av innleiereglene har Stortinget vedtatt å gjeninnføre en regulering i arbeidsmiljøloven om at fagforeninger som har medlemmer i en virksomhet som leier inn arbeidstaker fra bemanningsforetak, kan reise søksmål om lovligheten av slik innleie, såkalt kollektiv søksmålsrett. Bestemmelsen iverksettes med virkning fra 1. juli 2022. Regjeringen vil følge opp med kartlegging av hvordan bestemmelsen benyttes. Regjeringen mener det er behov for ytterligere endringer i regelverket for innleie, og har i den forbindelse sendt ulike forslag til tiltak på høring.

Regjeringen Solberg innførte i 2015 en bestemmelse i arbeidsmiljøloven om en generell adgang til midlertidige ansettelser. Regjeringen mener at denne bestemmelsen er i strid med arbeidsmiljølovens prinsipper om faste ansettelser, og foreslo i Prop. 35 L (2021-2022) å oppheve adgangen til slike ansettelser. Lovendringen iverksettes med virkning fra 1. juli 2022.

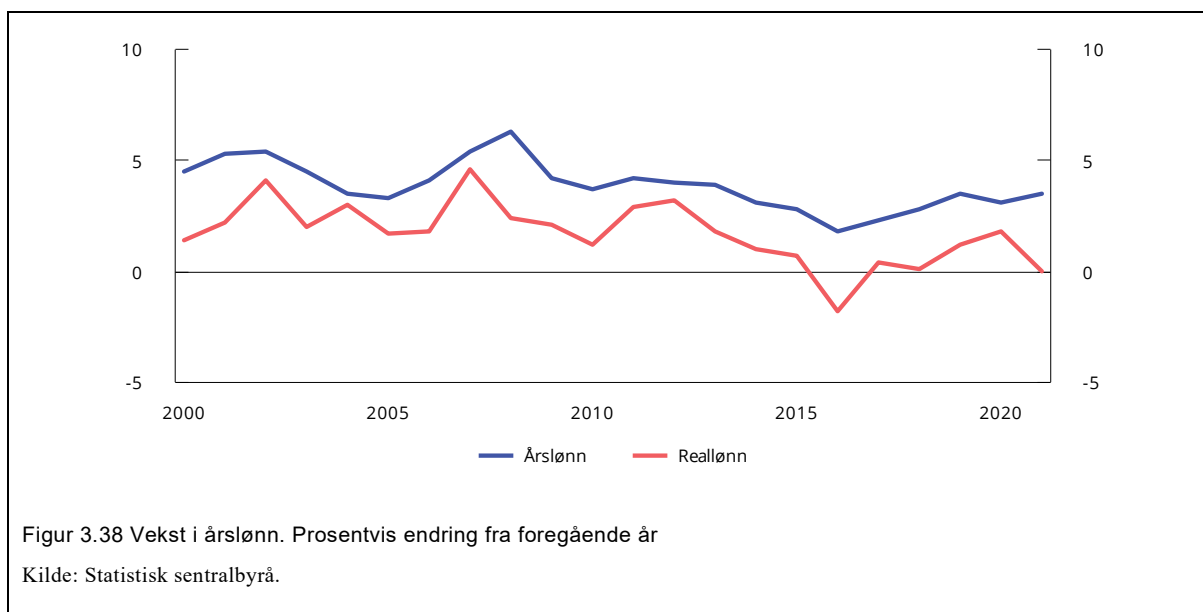
Heltid skal være hovedregelen i det norske arbeidsmarkedet. I 2021 arbeidet 26 pst. av alle sysselsatte deltid. Deltid er mer utbredt i enkelte næringer og yrker. Regjeringen har sendt på høring forslag som skal styrke retten til heltid. I høringsnotatet foreslås det å lovfeste en heltidsnorm samt å innføre dokumentasjons- og drøftingsplikt for arbeidsgivere ved deltidsansettelser. Regjeringen foreslår også i høringsnotatet å gi deltidsansatte fortrinnsrett til ekstravakter, samt at fortrinnsretten for deltidsansatte til utvidet stilling og ekstravakter også skal gjelde fremfor at arbeidsgivere foretar innleie i virksomheten.

3.5.2 Det inntektspolitiske samarbeidet

En velfungerende lønnsdannelse legger til rette for at vi over tid kan ha høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Partene i arbeidslivet har ansvar for gjennomføringen av lønnsoppgjørene. Lønnsoppgjørene er lagt opp slik at sentrale tariffområder i konkurranseutsatt sektor (det såkalte frontfaget) forhandler først og danner en norm for lønnsveksten i forhandlingsområdene som følger etter. Det bidrar til at lønnsveksten i økonomien samlet ikke blir høyere enn det konkurranseutsatt virksomhet kan leve med over tid. Det inntektspolitiske samarbeidet bidrar til at myndighetene og partene i arbeidslivet har en felles forståelse av den økonomiske situasjonen og hvilke utfordringer norsk økonomi står overfor. Regjeringens kontaktutvalg og Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er viktige møtepunkter for å bygge en slik felles forståelse. Myndighetene har ansvaret for at lover og regler legger til rette for et velfungerende arbeidsmarked.

Årslønnsveksten har de siste årene tatt seg opp, men har i gjennomsnitt likevel vært lavere enn i perioden fra årtusenskiftet og frem til 2013, se figur 3.38. Sammen med svekkelsen av kronen har de moderate lønnsoppgjørene bidratt til en betydelig styrking av den kostnadmessige konkurranseevnen etter oljeprisfallet i 2014. Industriens kostnadmessige konkurranseevne ble noe svekket i 2021. Det skyldes i hovedsak at kronen styrket seg. Mens timelønnskostnadene i industrien i 2013 var 50 pst. høyere enn i industrien hos våre handelspartnere målt i felles valuta, var forskjellen i fjor kommet ned til om lag 20 pst., ifølge TBU. Det legger til rette for økt aktivitet i de delene av norsk økonomi som er utsatt for konkurranse fra utlandet.

Et strammere arbeidsmarked og økte bonuser bidro til å trekke opp lønnsveksten i fjor. Foreløpige nasjonalregnskapstall viser at gjennomsnittlig årslønn økte med 3,5 pst. i 2021 for økonomien samlet, etter en vekst på 3,1 pst. det foregående året. De store endringene i sysselsettingen de to siste årene, med sterk nedgang i 2020 blant yrkesgrupper med lavere lønn og oppgang i sysselsettingen gjennom 2021, har påvirket årslønnsveksten i begge årene. TBU har anslått at endret sammensetting som følge av forskyvninger mellom næringsgrupper bidro til å øke årslønnsveksten med 0,5 prosentenheter i 2020 og 0,1 prosentenheter i 2021. TBU har anslått at sammensetningseffekten i de første månedene av 2021 trakk opp lønnsveksten fra tilsvarende måneder i 2020, mens sammensetningseffekten var negativ eller nøytral på lønnsveksten i resten av 2021. Sammensetningseffekten vil trolig bidra til å redusere lønnsveksten i år. Samtidig er arbeidsmarkedet svært stramt, og mange arbeidsgivere har problemer med å rekruttere arbeidskraft. Det trekker i retning av økt lønnsvekst.



Årets lønnsoppgjør er et hovedoppgjør. Partene i frontfaget kom til enighet etter mekling. På bakgrunn av vurderinger gjort av NHO, i forståelse med LO, anslås årslønnsveksten i industrien samlet (arbeidere og funksjonærer) i NHO-området til 3,7 pst. i 2022. I andre områder, som i byggebransjen og i finansnæringen, er det også blitt enighet innenfor rammen av frontfaget. I denne meldingen anslås årslønnen å øke med 3,7 pst. i år, mens konsumprisene anslås å øke med 3,4 pst. i den samme perioden. Det innebærer en økning i reallønnen i år på 0,3 pst. som gjennomsnitt for alle lønnstakere og tilsvarer den gjennomsnittlige årlige veksten i reallønnen siden 2014.

3.6 Klimapolitikken

3.6.1 Utviklingen internasjonalt

I Parisavtalen, som trådte i kraft i 2016, forplikter partene seg til å holde gjennomsnittlig temperaturøkning godt under 2 °C sammenlignet med førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. På klimatoppmøtet i Glasgow i november 2021 bekreftet landene enigheten om dette målet. Samtidig anerkjenner de at virkningene av klimaendringer vil være mye lavere ved en temperaturøkning på 1,5 °C enn ved 2 °C, og ble enige om å fortsette arbeidet for å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C. Toppmøtet uttrykte bekymring over at temperaturøkningen allerede har kommet opp i 1,1°C. Det ble pekt på at mengden av klimagasser som kan slippes ut uten å overskride temperaturmålet, er liten og synkende. Landene ble enige om å fase ned bruk av kull og å fase ut ineffektive subsidier av fossil energi.

For å oppnå det langsiktige temperaturmålet setter Parisavtalen opp et kollektivt utslippsmål. Det går ut på at partene tar sikte på at de globale klimagassutslippene når toppunktet snarest mulig, og at utslippene deretter reduseres raskt slik at det blir balanse mellom

menneskeskapte utslipp og opptak av klimagasser i løpet av andre halvdel av dette århundret. I hovedbeslutningen fra klimaforhandlingene i Glasgow (COP26) i 2021 bes alle land vurdere om deres klimamål for 2030 er i tråd med Parisavtalens temperaturmål. Dette skal landene gjøre i løpet av 2022. Det er ikke et krav om at landene må forsterke målene sine, men landene må gjøre en vurdering og kunne begrunne at deres mål er i tråd med temperaturmålet i Parisavtalen. Norge vil følge denne oppfordringen og vurdere sitt klimamål i lys av Parisavtalens prinsipper og beste vitenskapelige grunnlag, blant annet FNs klimapanelers rapporter.

På tredje forsøk kom partene til enighet om et rammeverk for markedsbasert samarbeid om utslippsreduksjoner. Norge hadde en viktig rolle, sammen med Singapore, med å lede forhandlinger om markedsregelverket. Felles rapporteringstabeller ble også vedtatt. Regelverket under Parisavtalen er med det ferdigstilt.

I februar i år la FNs klimapanel frem andre delrapport til sin sjette hovedrapport¹⁸. Delrapporten omhandler virkninger av, sårbarhet for og tilpasning til klimaendringer. Klimapanelet finner at klimaendringer allerede fører til ødeleggelser for mennesker og natur, og utgjør en trussel mot livsgrunnlaget og planetens tilstand. Virkninger klimaendringene har på naturen vurderes som større og mer omfattende enn tidligere antatt. Tredje delrapport ble lagt frem i april¹⁹. Den omhandler utslippsreduksjoner, opptak og virkemidler. Klimapanelet finner at hvis temperaturøkningen skal begrenses til 2°C, må globale utslipp reduseres med om lag 27 pst. innen 2030 sammenlignet med 2019. Dersom oppvarmingen skal holdes til 1,5 grader, med ingen eller begrenset overskridelse, må globale utslipp reduseres med ca. 43 pst innen 2030. Rapporten peker på at oppfyllelse av alle innmeldte løfter om utslippsreduksjoner, isolert sett, neppe vil være tilstrekkelig til at temperaturmålet i Parisavtalen blir nådd. Muligheten for å begrense oppvarmingen til 1,5 grader vil da være utelukket. For å oppnå målet er det derfor behov for ytterligere raske og kraftige kutt i globale utslipp. Ifølge klimapanelet kan klimatiltak som koster under 100 dollar per tonn CO₂ halvere globale klimagassutslipp innen 2030 sammenlignet med 2019-nivå, omtrent halvparten av dette er utslippsreduksjoner til en kostnad på under 20 USD per tonn CO₂-ekv. Mange av de billigste løsningene er innen sol- og vindkraft, energieffektivisering, ivaretagelse av økosystemer, og reduserte metanutslipp fra for eksempel fra olje, gass og avfall. Dette indikerer at målene er innen rekkevidde både teknologisk og økonomisk.

De siste årene har stadig flere land forsterket sine klimamål og sin klimapolitikk. Verden dreier seg i en mer klimavennlig retning og næringslivet internasjonalt omstiller seg. Nye teknologier utvikles og tas i bruk i alle sektorer. Vi ser et skifte i energibruk, og flere land arbeider for å gjøre seg mindre avhengig av fossile energikilder.

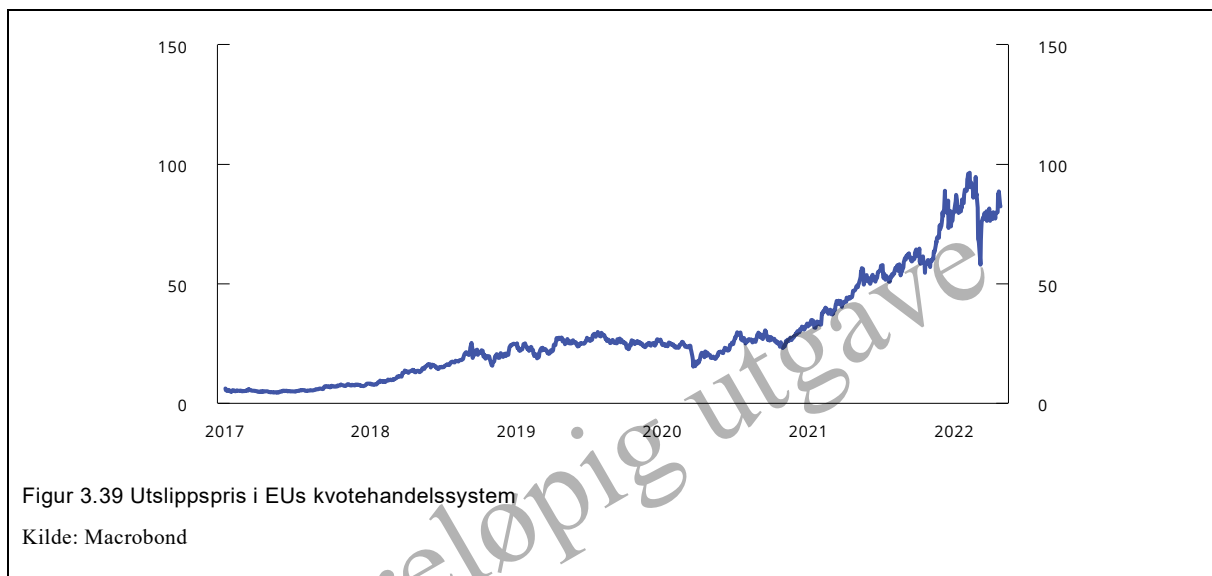
I lys av utviklingen i Ukraina legger mange land både i Europa og ellers i verden nå langt større vekt på energisikkerhet enn før. Endringene i verdens energimarkeder har ført til økt

¹⁸ [IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/ar6wg2/summaryforpolicymakers/)

¹⁹ https://report.ipcc.ch/ar6wg3/pdf/IPCC_AR6_WGIII_SummaryForPolicymakers.pdf

produksjon av kullkraft i mange land, noe som medfører økte utslipp av CO₂. De økte energiprisene stimulerer investeringer i fornybar energi, men det tar tid før det gir betydelig økt elektrisitetsproduksjon.

Utvikling i kvotepris i EUs kvotesystem fra 2010 til april 2022 framgår av figur 3.X. De siste årene har kvoteprisen økt. Det siste halvåret har kvoteprisen svingt rundt 800 kroner per tonn CO₂-ekvivalenter. Prisen falt ved utbruddet av krigen i Ukraina, men tok seg raskt opp igjen. Økningen i nivået må ses i sammenheng med forventningen om og innføringen av stram klimapolitikk i EU i årene fremover.



3.6.2 Norges internasjonale forpliktelser

Norge fører en svært ambisiøs klimapolitikk. Norge meldte i februar 2020 inn et forsterket klimamål under Parisavtalen. Det innebærer at Norge forplikter seg til å redusere utslippene av klimagasser med minst 50 pst. og opp mot 55 pst. i 2030 sammenlignet med nivået i 1990.

Dette målet er lovfestet i klimaloven. Gjennom klimaavtalen med EU, som ble inngått i 2019, har Norge forpliktet seg til å samarbeide med EU om å redusere utslippene med minst 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 1990-nivå. Regjeringen ønsker å videreføre klimasamarbeidet med EU, og arbeider ut fra at også det forsterkede Parismålet skal oppfylles i samarbeid med EU. Videreføring av klimaavtalen med EU vil innebære norsk deltakelse i de vesentligste delene av det forsterkede klimaregelverket, som er under utarbeidelse i EU. Ved å etterleve kravene i EUs klimaregelverk vil Norge samtidig kunne oppfylle vårt klimamål for 2030 under Parisavtalen. Regjeringen vil redegjøre for utvikling i utslipp og fremdrift mot klimamålet for 2030 i den årlige klimalovrapporteringen, som legges fram i oktober som del av Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon.

I 2021 presenterte Europakommisjonen sitt forslag til revidert klimaregelverk som skal sørge for at EU når sitt oppdaterte 2030-mål om å kutte netto utslipp med 55 pst. sammenlignet med

1990. «Klar for 55»-pakken innebærer både revidering av gjeldende regelverk og forslag til regelverk på nye områder. Som en del av denne pakken har Kommisjonen foreslått å forsterke utslippsreduksjonene i EUs kvotehandelssystem til 61 pst. innen 2030 sammenlignet med 2005, en økning fra gjeldende mål på 43 pst. Norge deltar i kvotesystemet gjennom EØS-avtalen og vil bli godskrevet en del av utslippsreduksjonene fra kvotesystemet til oppfyllelse av vårt Parismål. I innsatsfordelingsforordningen (for såkalte ikke-kvotepliktige utslipp) foreslås det å øke de samlede utslippsreduksjonene i EU til 40 pst. innen 2030 sammenlignet med 2005, en økning fra gjeldende mål på 30 pst. For skog og arealbruksregelverket foreslår Kommisjonen å øke EUs samlede mål om nettoopptak i sektoren til 310 millioner tonn CO₂-ekvivalenter i 2030.

Utviklingen i EUs klimapolitikk er viktig. Ved en videreføring av klimasamarbeidet med EU vil vesentlige deler av EUs klimaregelverk gjelde for Norge. Også regelverk som ikke innlemmes i EØS-avtalen, vil kunne påvirke oss gjennom de tette økonomiske båndene Norge har til EU. Regjeringen følger arbeidet med klimapakken i EU tett og fremmer norske interesser der dette anses som relevant og viktig. Regjeringen har blant annet gitt innspill til et forslag om Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) og til forslag om endringer og utvidelse av EUs kvotesystem. Etter at regelverket er vedtatt i EU, vil Norge ha en formell dialog med EU om hvorvidt, og eventuelt på hvilke vilkår, de ulike delene av klimaregelverket skal gjøres gjeldende for Norge. Stortinget må gi samtykke til innlemmelse av EU-regelverket i EØS-avtalen.

3.6.3 Norges klimamål for 2050

I tillegg til de internasjonale forpliktelsene har Norge flere ambisiøse nasjonale mål. For 2050 er målet at Norge skal bli et lavutslippssamfunn, og redusere utslippene med 90-95 pst. sammenlignet med utslippsnivået i 1990. Målet er fastsatt i klimaloven. Der defineres lavutslippssamfunn som et samfunn hvor klimagassutslippene, ut fra beste vitenskapelige grunnlag, utslippsutviklingen globalt og nasjonale omstendigheter, er redusert for å motvirke skadelige virkninger av global oppvarming. Ved vurdering av måloppnåelse skal det tas hensyn til effekten av norsk deltakelse i det europeiske klimakvotesystemet for virksomheter. EU og flere enkeltland, har satt mål om netto nullutslipp i 2050. Begrepet netto nullutslipp brukes gjerne om en situasjon der summen av utslipp og opptak er lik null. Ved en slik forståelse vil landets opptak i skog- og arealbrukssektoren trekkes fra landets utslipp ved vurdering av måloppnåelse. Fremskrivninger for skog- og arealbrukssektoren i Norge indikerer at nettoopptaket fra skog- og arealbrukssektoren vil holde seg høyt fremover, og ligge over gjenværende utslipp i øvrige sektorer i 2050.

3.6.4 Nasjonalt omstillingsmål

Regjeringen mener det er behov for høye ambisjoner i klimapolitikken og har satt et ambisiøst mål for å forsterke og videreutvikle omstillingen for at Norge skal bli et lavutslippssamfunn. Som et delmål på veien mot netto nullutslipp og lavutslippssamfunnet har regjeringen satt et omstillingsmål for hele økonomien i 2030. Dette er formulert i regjeringsplattformen som et

mål om å kutte norske utslipp med 55 pst. sammenlignet med 1990. Det innebærer at regjeringen har et nasjonalt mål om å omstille både kvotepliktig og ikke-kvotepliktig sektor. Hensikten er at hele det norske næringslivet skal omstille seg i retning lavutslippssamfunnet.

Norge er en liten, åpen økonomi som har stor handel med andre land. EU er et viktig marked for Norge, og EUs økte klimaambisjoner innebærer betydelige endringer i rammebetingelser, som vil påvirke norsk næringsliv og framtidige eksportmuligheter. For å nå klimamålet må vi i gang med en rask og bred innsats som omfatter hele økonomien. Klimaavgifter og kvotesystemet vil fortsatt være helt sentrale verktøy for å redusere utslipp. Et nasjonalt omstillingsmål skal bidra til å fremskynde omstillingen utover hva dagens virkemiddelbruk har bidratt til, herunder raskere teknologiskifter. Ved å starte omstilling til et lavutslippssamfunn tidlig vil vi legge til rette for grønn verdiskapning og gi norske virksomheter et forsprang i det grønne skiftet.

Det norske omstillingsmålet og våre innmeldte internasjonale mål supplerer hverandre. Målet fra Hurdalsplattformen vil ikke meldes inn som nytt mål under Parisavtalen, eller lovfestes i klimaloven. Flere EU-land har tilsvarende egne nasjonale klimamål for utslippskutt og er samtidig del av et felles system for å oppnå internasjonale klimaforpliktelser, slik tilfellet også vil være for Norge.

Målet skal nås gjennom en ambisiøs og ansvarlig klimapolitikk, og vi er avhengige av både norsk og internasjonal teknologiutvikling for å kunne oppnå det. Hvilke konkrete tiltak som skal gjennomføres vil bli vurdert løpende ut fra hva som er hensiktsmessig i et langsiktig omstillingsperspektiv, og vurderes i samråd med næringslivet. Målet skal fremme en fornuftig langsiktig omstilling for hele økonomien og fremme teknologiutviklingen vi er avhengige av. Det skal legges vekt på at norsk næringsliv skal være konkurransedyktig i fremtiden, og det legges til grunn at Norge fortsatt skal ha overskudd i kraftbalansen. Målet skal ikke medføre en lite effektiv klimapolitikk eller uforholdsmessig dyre tiltak.

Mange teknologiprojekter kan ha lang og uforutsigbar utviklingstid, men gi betydelige utslippskutt på sikt. Ved store punktutslipp vil en for eksempel kunne få betydelige bidrag til norske utslippskutt idet gammel teknologi erstattes med ny. Det betyr at man ikke kan forvente en lineær utvikling i utslippsreduksjoner. Elektrifisering av fossil energibruk og ny kraftkrevende industri krever tilstrekkelig kraftproduksjon og nettkapasitet. Elektrifiseringsprosjekter på sokkelen vil bli vurdert fra sak til sak, og må ta hensyn til konsekvensene for kraftsystemet og tilgangen på rimelig fornybar kraft for andre næringer og husholdninger.

Hovedvirkemidlene i norsk klimapolitikk er sektorovergripende klimaavgifter og deltakelse i kvotesystemet i EU. Om lag 85 pst. av norske utslipp er ilagt enten klimaavgift, kvoteplikt, eller begge deler. Om lag 50 pst. av Norges klimagassutslipp er omfattet av EUs kvotehandelssystem. Både utslipp fra kraftsektoren, petroleumsvirksomheten, det meste av landbasert industri og kommersiell luftfart er dekket av kvotesystemet. Regjeringen sikter mot å øke avgiftene på ikke-kvotepliktige utslipp til om lag 2 000 2020-kroner i 2030. I tråd med dette ble avgiften økt med 28 pst. i budsjettet for 2022. En rekke utslippsreduksjoner vil måtte

skje gjennom innfasing av ny teknologi. Slike endringer tar tid å iverksette, og vil ofte innebære investeringer med en lang tidshorison. For beslutninger om slike investeringer, for eksempel anskaffelse av en elbil eller batteridrevet ferge, vil fremtidig avgiftsnivå være vel så viktig som dagens avgiftsnivå. Lønnsomheten av å utvikle ny nullutslippsteknologi avhenger også av fremtidige avgiftsnivå. En varslet opptrapping av avgiftene vil skape forventninger om en høy karbonpris i fremtiden og øke lønnsomheten av slike investeringer og forskning og utvikling. I tillegg til prising av utslipp brukes andre virkemidler for å korrigere markedssvikt bl.a. knyttet til teknologiutvikling. Det kan være direkte regulering, standarder, avtaler, subsidier til utslippsreducerende tiltak og støtte til forskning og teknologiutvikling.

Klimapolitikken virker. Norske klimagassutslipp har siden toppåret 2007 gått ned med om lag 13 pst. til 49,3 mill. tonn CO₂-ekvivalenter i 2020. I samme periode har folketallet økt med knapt 15 pst. Utslipp per innbygger har dermed falt med om lag 26 pst. de siste 13 år til 2020. Det viser at vi klarer å få til reduksjon i utslipp samtidig som vår befolkning og økonomi vokser, men også at vi fortsatt har en vei å gå.

Foreløpig utgave

4 Hovedtrekk i skatte- og avgiftspolitikken

4.1 Endringer i skatte- og avgiftsreglene

I dette reviderte budsjettet foreslår regjeringen enkelte endringer i skatte- og avgiftsreglene. Følgende forslag til endringer i skatte- og avgiftsreglene har provenyvirkning for 2022:

- Å øke formuesskattesatsen for upersonlige skattytere fra 0,15 til 0,25 pst. Det tilsvarer økningen i den statlige formuesskattesatsen som Stortinget vedtok for personlige skattytere for 2022. Upersonlige skattytere, som sparebanker, samvirkeforetak og enkelte stiftelser, er formuesskattepliktige til staten, men ikke til kommunene. Forslaget anslås å øke provenyet med om lag 180 mill. kroner påløpt i 2022. Hele provenyet bokføres i 2023.

I tillegg endres budsjetteringen som følge av utsatt iverksetting av fritak for elavgift for egenprodusert fornybar kraft. Utsettingen vil gi et merproveny på om lag 6 mill. kroner påløpt og 4 mill. kroner bokført i 2022. Budsjetteringen endres også som følge av utsatt iverksetting av omregistreringsavgift for elbiler. Det var budsjettert med innføring 1. januar 2022, men omregistreringsavgift ble først innført 1. mai 2022. Provenytapet er anslått til om lag 25 mill. kroner påløpt og bokført i 2022.

Samlet anslås nye forslag til endringer i skatter og avgifter å gi et merproveny på om lag 160 mill. kroner påløpt i 2022 sammenlignet med saldert budsjett for 2022. Den bokførte virkningen av forslagene er et provenytap på om lag 20 mill. kroner i 2022. Helårsvirkningen av forslagene er et merproveny på 180 mill. kroner.

I tillegg kommer virkningen av forslag til skatte- og avgiftsendringer som er vedtatt av Stortinget eller saldert budsjett for 2022. Dette gjelder utsatt gjeninnføring av flypassasjeravgiften og ny midlertidig ordning for utsettelse av skatter og avgifter. Smittespredningen av omikron-varianten og smitteverntiltak som ble innført i desember 2021, hadde konsekvenser for luftfarten. Derfor ble flypassasjeravgiften i januar 2022 opphevet også for flyginger i perioden 1. januar–30. juni 2022. Det gir et provenytap på om lag 880 mill. kroner påløpt og bokført i 2022. Den nye utsettelsesordningen for skatte- og avgiftskrav som forfalt i perioden 1. januar 2022–31. mars 2022, ble anslått å gi et provenytap på om lag 200 mill. kroner påløpt og bokført i 2022. Inkludert utsatt gjeninnføring av flypassasjeravgiften og den nye midlertidige utsettelsesordningen reduseres dermed skatte- og avgiftsinntektene med om lag 900 mill. kroner påløpt og 1 100 mill. kroner bokført i 2022 sammenlignet med saldert budsjett.

Regjeringen foreslår også enkelte andre endringer på skatte- og avgiftsområdet:

- Den utsatte iverksettingen av lovendringen om merverdiavgiftsplikt for naprapati og osteopati videreføres frem til 1. januar 2023.
- Innføring av en egen avgiftsgruppe i engangsavgiften for personbiler som er tilpasset og blir benyttet til transport av rullestolbrukere.

Videre foreslår regjeringen enkelte endringer som ikke gjelder skatt og avgift:

- Endring i folkeregisterloven om registrering av fødselsdato for EØS-borgere.
- Endring i reglene i skattebetalingsloven om blant annet frist ved klage over pålegg og tvangsmulkt.
- Fullmakt fra Stortinget til å innføre tolltiltak mot Russland.
- Endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger i folketrygdloven.

I tillegg gis det en omtale av følgende saker:

- Eiendomsskatt på grunn under kraftnett.
- Differensiert tvangsmulkt – anmodningsvedtak nr. 176 (2020–2021).

I dette kapittelet omtales følgende saker:

- Skattlegging av store flernasjonale konsern – innføring av Inclusive Frameworks to-pilarløsning.
- Inntekter fra grunnrenteskatt for vannkraft.
- Omlegging av støtte til kjøp av elbiler.
- Tiltak for økt andel elbiler i leasing- og varebilmarkedet – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021–2022).
- Veibruksavgift på biodrivstoff – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 9 (2021–2022).
- Overgangsordningen ved avviklingen av 350-kronersgrensen og innføringen av VOEC-ordningen.

For nærmere omtale av skatte- og avgiftssaker vises det til Prop. 114 LS (2021–2022)
Endringer i skatte-, avgifts- og tollovgivninga m.m. og folketrygdloven
(arbeidsavklaringspenger m.m.).

4.2 Skattlegging av store flernasjonale konsern – innføring av Inclusive Frameworks to-pilarløsning

Globaliseringen og digitaliseringen har ført til at flernasjonale konsern stadig styrker sin dominans på det globale markedet. Den teknologiske utviklingen har bidratt til fremvekst av nye forretningsmodeller, og har i økende grad gjort det mulig for selskap å betjene markeder uten fysisk tilstedeværelse. Dette setter press på det eksisterende internasjonale skatterammeverket, som ble utarbeidet i en tid da selskapene hadde sterkere geografisk tilhørighet til landene de drev aktivitet i. Utfordringene reiser skattemessige problemstillinger som berører mange land, og de krever omforente globale løsninger.

Utfordringene med internasjonale skattetilpasninger og skadelig skattekonkurranse har lenge stått høyt på den politiske dagsorden i Norge og internasjonalt. I perioden 2013 til 2015 gjennomførte medlemslandene i OECD og G20 BEPS-prosjektet (Base Erosion and Profit Shifting Project). Her ble det oppnådd enighet om en rekke tiltak mot overskuddsflytting og uthuling av skattegrunnlaget. I 2016 opprettet OECD og G20 forumet «Inclusive Framework on BEPS» (Inclusive Framework) for å følge opp tiltaksplanen. Dette er et samarbeidsorgan som i dag består av 141 medlemsland og -jurisdiksjoner.

En sentral del av BEPS-prosjektet gjaldt hvordan digitalisering har endret måten virksomhet utøves på i den globale økonomien. Digitalisering av økonomien forsterker utfordringene med skattlegging av store flernasjonale konsern, og reiser flere utfordringer enn overskuddsflytting. Det var derfor enighet blant G20- og OECD-landene som deltok i BEPS-prosjektet, om behovet for å reformere de internasjonale reglene for skattlegging av den digitaliserte økonomien og sikre balanserte og stabile langsiktige løsninger. Arbeidet har fortsatt som en forlenget del av BEPS-samarbeidet, innenfor rammen av Inclusive Framework. Målet er å komme fram til en konsensusbasert og langsiktig internasjonal skatteløsning, som sikrer rettferdige og stabile vilkår.

8. oktober 2021 kom medlemslandene i Inclusive Framework til en politisk enighet om endringer i prinsippene for internasjonal skattlegging. Erklæringen «Statement on a Two-Pillar Solution to Address the Tax Challenges Arising From the Digitalisation of the Economy» beskriver rammene for og hovedelementene i en internasjonal reform for skattlegging av store flernasjonale konsern. 137 av de 141 medlemslandene i Inclusive Framework har per i dag sluttet seg til erklæringen.

Løsningen det er enighet om, består av to hoveddeler omtalt som «pilarer».

Den første delen (pilar 1) dreier seg om hvordan rett til skattlegging av selskapsoverskudd skal fordeles mellom land. Den politiske erklæringen innebærer en omfordeling av skattegrunnlag slik at markedsstaters skattegrunnlag øker noe. I hovedtrekk skal omfordelingen gjennomføres ved at de største og mest lønnsomme flernasjonale konsernene skal skattlegges for en del av sitt globale overskudd i de markedene hvor de har inntjening, uavhengig av fysisk tilstedeværelse i markedet. Ordningen skal omfatte konsern med global omsetning over 20 mrd. euro og lønnsomhetsgrad over 10 pst. som andel av omsetningen. Det innebærer at om lag 120 av de største konsernene i verden vil bli omfattet av pilar 1.

Den andre delen (pilar 2) handler om minimumsskattlegging av store flernasjonale konsern. For disse skal det etableres et minimum effektivt skattenivå på minst 15 pst. Hensikten er å redusere skattekonkurransen mellom land, og dempe insentivene til internasjonal skatteplanlegging og overskuddsflytting. Reglene skal omfatte konsern med en omsetning på mer enn 750 mill. euro. Det samsvarer med omsetningsterskelen i reglene for land-for-land-rapportering til skattemyndighetene.

Etter at Inclusive Framework ble enig om rammene for og hovedelementene i to-pilarløsningen, har det vært arbeidet videre med utfyllende innhold og tekniske løsninger for de to pilarene. Dette arbeidet skjer i arbeidsgrupper under Inclusive Framework. Begge

pilarene forutsetter at det enkelte land utformer regelverk som er i tråd med de omforente løsningene. For å sikre ensartede regler, er det i den politiske erklæringen lagt til grunn at det skal utarbeides modellregler. For å gjennomføre pilar 1 må det også inngås en multilateral konvensjon.

I henhold til erklæringen fra oktober 2021 skal hoveddelen av reglene i pilar 1 tas inn i nasjonal lovgivning i løpet av 2022 og ha virkning fra 2023. Det arbeides fortsatt med modellregler for pilar 1. OECD har siden februar i år fortløpende sendt ut utkast til modellregler for de ulike elementene i regelverket på høring, men det gjenstår fortsatt arbeid før modellreglene kan ferdigstilles. Videre forutsetter gjennomføringen av regelverket et omfattende internasjonalt samarbeid. Det må også utvikles tekniske løsninger for dette som en del av implementeringen.

Modellreglene vil danne utgangspunktet for den norske reguleringen av pilar 1. Når pilar 1 kan innføres i nasjonal lovgivning, herunder om det er praktisk mulig å følge tidsplanen med innføring fra 2023, avhenger derfor av fremdriften i arbeidet med modellregler og de tekniske løsningene for det internasjonale samarbeidet. Departementet vil komme tilbake til utformingen av norske regler når modellregler og et administrativt rammeverk for pilar 1 er tilstrekkelig avklart.

For pilar 2 gir erklæringen medlemslandene større fleksibilitet med hensyn til innføring av reglene og tidspunktet for innføring. Medlemslandene i Inclusive Framework er ikke forpliktet til å innføre pilar 2, men de som gjør det, må utforme regelverket i tråd med løsningene som utvikles av Inclusive Framework. Medlemslandene må også akseptere at andre land praktiserer regelverket. Videre fremgår det at hovedregelen i pilar 2 bør innføres med effekt fra 2023.

Modellreglene til pilar 2 ble ferdigstilt og offentliggjort i desember 2022. Dette er et stort og komplisert regelverk som må tilpasses norsk lovgivning. Det kreves derfor et omfattende regelverksarbeid. Inclusive Framework arbeider også med et rammeverk for den administrative gjennomføringen og praktiseringen av reglene. Det er forutsatt at dette arbeidet skal være ferdig innen utgangen av 2022.

Det er kommet signaler fra mange av medlemslandene i Inclusive Framework om at det vil være vanskelig å få på plass nasjonale regelverk tidnok til at reglene kan virke fra 2023. I EU foreslo EU-kommisjonen i desember 2021 et direktiv for innføring av pilar 2 i EU-landene. I det opprinnelige utkastet var det foreslått at medlemslandene måtte innføre reglene fra og med 2023. Etter press fra flere medlemsland har det franske formannskapet utarbeidet et kompromissforslag der fristen for å ta inn reglene i nasjonal rett er satt til 31. desember 2023.

Kompleksiteten i regelverket og usikkerheten rundt den administrative gjennomføringen gjør at det også for Norge nærmer seg en grense for hva som realistisk sett kan innføres i 2023. Det vil være svært krevende å skulle innføre Pilar 2 fra 2023. Etter departementets syn bør målsettingen være å innføre regelverket fra 2024. I tråd med dette tar departementet sikte på å fremme et høringsnotat med utkast til regler i løpet av våren 2023.

4.3 Inntekter fra grunnrenteskatt for vannkraft

I svar på spørsmål til skriftlig besvarelse nr. 1497 fra stortingsrepresentant Sofie Marhaug av 16. mars 2022 svarte finansministeren at statens inntekter fra grunnrenteskatt for 2022 vil avhenge av hvordan kraftprisene utvikler seg, og at departementet tar sikte på å komme tilbake til dette i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Inntektene fra grunnrenteskatt på vannkraft anslås til 17,2 mrd. kroner påløpt i 2021 og i størrelsesorden 25 mrd. kroner påløpt i 2022. Inntektene bokføres året etter. Provenyanslaget for 2021 er basert på gjennomsnittlig systempris på om lag 63 øre per kWh. I provenyanslaget for 2022 er det lagt til grunn en gjennomsnittlig systempris på om lag 89 øre per kWh. Anslaget er basert på historiske kraftpriser og terminpriser per 28. mars 2022. Det understrekes at anslaget er usikkert og blant annet vil avhenge av hvordan kraftprisene faktisk utvikler seg.

4.4 Omlegging av støtte til kjøp av elbiler

Regjeringen vil i statsbudsjettet for 2023 foreslå å erstatte merverdiavgiftsfritaket for elbiler med en tilskuddsordning. Tilskuddsordningen skal speile et merverdiavgiftsfritak for kjøpsbeløp opp til 500 000 kroner. Dette vil gjøre at normale elbiler ikke vil endre pris, mens dyre elbiler kan få en prisøkning som følge av en normalisering av avgiftsleggingen.

I forbindelse med Nasjonal transportplan 2018–2029 sluttet Stortinget seg til en rekke måltall for nullutslippskjøretøy, herunder at alle nye personbiler skal være nullutslippskjøretøy i 2025. Forutsetninger om forbedringer av teknologisk modenhet ligger til grunn for måltallet. Dette måltallet er senere videreført. Regjeringspartiene har i Hurdalsplattformen uttalt at «Regjeringen vil (...) gjøre det attraktivt å velge lav- og nullutslippskjøretøy med mål om at 100 prosent av nye personbiler er fossilfrie innen utgangen av 2025.»

Vi er på god vei til å nå måltallet for personbiler. I 2021 var 64,5 pst. av alle nye personbiler elbiler, og andelen har økt til 80,5 pst. i de fire første månedene i 2022. Det betyr at støtte til kjøp av elbiler er i ferd med å bli en generell støtte til kjøp av personbil. Det vil innebære at staten subsidierer kjøp av personbiler fremfor annet forbruk, herunder mer miljøvennlig transport som kollektivtransport og sykkel. Et slik system er verken økonomisk eller miljømessig bærekraftig. Støtten til kjøp av elbiler må over tid trappes ned.

I Prop. 1 LS (2021–2022) *Skatter, avgifter og toll 2022* ble skatteutgiften for merverdiavgiftsfritaket for elbiler anslått til 11,3 mrd. kroner og den samlede skattefordelen for elbiler ble anslått til 30 mrd. kroner. Transportøkonomisk institutt (TØI) har beregnet at den implisitte karbonprisen for personbiler i Norge var minst 11 200 kroner i 2020 når man legger sammen alle CO₂-differensierte avgifts- og tilskuddsordninger.

Støtten som gis gjennom dagens merverdiavgiftsfritak avhenger av bilenes omsetningsverdi. Dermed er det de dyre bilene som mottar mest støtte. For eksempel er støtten 400 000 kroner for en sportsbil til 1,6 mill. kroner, mens den bare er 100 000 kroner for en familiebil til 400 000 kroner. Regjeringspartiene har i Hurdalsplattformen varslet at «Regjeringen vil (...)

sørge for en rettferdig klimapolitikk ved at det betales merverdiavgift på beløpet over 600 000 kroner ved kjøp av nye elbiler». Forslaget beskrevet i Hurdalsplattformen innebærer at det innføres merverdiavgift for kjøpsbeløp over 600 000 kroner, og at beløpet over den verdien omfattes av generell sats i merverdiavgiften på 25 pst. Det sier ikke noe om videre fritak fra merverdiavgift, men åpner for et «bunnfradrag» i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften for elbiler. Det ville være et helt nytt element i merverdiavgiftssystemet, og vil være prinsipielt uheldig og praktisk krevende. Det er allerede et press på merverdiavgiftssystemet for unntak, fritak og reduserte satser. Å innføre et bunnfradrag åpner for en ny måte å støtte forbruket av enkelte vare- eller tjenestegrupper, og det kan legge ytterligere press på merverdiavgiftssystemet, med risiko for at denne viktige finansieringskilden for staten svekkes. Et bunnfradrag vil innebære tekniske utfordringer og vil komplisere administrasjonen av merverdiavgiftssystemet. Hvis beregningsgrunnlaget varierer mye mellom ulike varer og tjenester, vil avgiften bli uhåndterlig for de næringsdrivende og myndighetene.

I stedet for å innføre et «bunnfradrag» i merverdiavgiften, vil regjeringen følge opp Hurdalsplattformens intensjon ved å foreslå å erstatte dagens merverdiavgiftsfritak med en tilskuddsordning med et tak. Siden man ikke startet opp utfasingen av fritaket i 2022-budsjettet, vil regjeringen foreslå å justere ned støtten noe mer enn varslet i Hurdalsplattformen ved å redusere støttenivået for elbiler som koster over 500 000 kroner. Det tas sikte på å fastsette tilskuddet til 20 pst. av kjøpsprisen (inkludert merverdiavgift), begrenset oppad til 125 000 kroner per bil, som tilsvarer et tak for merverdiavgiftsfritaket på 500 000 kroner. Det vil si at omleggingen ikke vil gjøre det dyrere å kjøpe elbiler som i dag koster inntil 500 000 kroner, mens det vil koste noe mer å kjøpe elbiler som i dag koster over 500 000 kroner. Vanlige elbiler får dermed ikke endret pris²⁰. Tabell 4.1 viser mulig kostnadsøkning ved omleggingen for elbiler i ulike prisklasser. Det er forutsatt full overveltning av avgiften i pris. Om avgiftsøkningen ikke veltes fullt ut over i priser kan kostnadsøkningen bli mindre.

²⁰ I rapporten «Bilavgiftenes klimaeffekt» beregnet Transportøkonomisk institutt (TØI) at gjennomsnittlig pris for en elbiler var 418 000 kroner i 2019.

Tabell 4.1 Kostnadsøkning ved omlegging av støtten til kjøp av elbiler

Pris på elbil i dag (ekskl. mva.)	Pris på elbil inkl. 25 pst. mva.	Tilskudd	Netto-kostnad	Økning i kostnad, kroner	Økning i kostnad, pst.
300 000	375 000	75 000	300 000	-	-
400 000	500 000	100 000	400 000	-	-
500 000	625 000	125 000	500 000	-	-
600 000	750 000	125 000	625 000	25 000	4,2
700 000	875 000	125 000	750 000	50 000	7,1
800 000	1 000 000	125 000	875 000	75 000	9,4
900 000	1 125 000	125 000	1 000 000	100 000	11,1
1 000 000	1 250 000	125 000	1 125 000	125 000	12,5

Kilde: Finansdepartementet.

Det er flere fordeler ved å velge en tilskuddsordning fremfor et begrenset merverdiavgiftsfritak. Elbiler blir over tid mer konkurransedyktige og en tilskuddsordning kan lettere gjøres målrettet og over tid tilpasses slik at en unngår høyere støttenivå enn nødvendig for å nå mål om elbilandel. Da vil det også være enklere å treffe et støttenivå som ESA finner akseptabelt når ordningen må nedskaleres og renotifiseres i fremtiden. En tilskuddsordning gjør det også mer synlig hvor mye staten bruker på å stimulere til elbilkjøp. Det må forventes at tilskuddet kommer kunden til gode uten at prisene ellers øker.

Andelen elbiler er høyere ved privatkjøp enn ved leasing. Omleggingen av merverdiavgiftsfritaket ses i sammenheng med oppfølgingen av anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021–2022) jf. punkt 4.5, hvor departementet vil utrede endringer i merverdiavgiftsreglene for blant annet leasing av personkjøretøy. Siktemålet med denne utredningen er å fjerne skattefordelen som blant annet har bidratt til høyere andel fossilbiler i leasingmarkedet. Samlet sett vil disse to grepene kunne bidra til økt elbilandel i leasingmarkedet.

En tilskuddsordning gjøres regelstyrt og med satser vedtatt av Stortinget. Det tas sikte på at de tekniske løsningene ved tilskuddsordningen administreres av Enova. Regjeringen vil vurdere den konkrete utformingen av tilskuddsordningen nærmere frem mot fremleggelsen av statsbudsjettet for 2023. Herunder må det vurderes hvordan blant annet leasing av biler skal håndteres i ordningen. Håndteringen av leasing må også ses i sammenheng med en mulig omlegging av merverdiavgiftsreglene for næringsdrivendes anskaffelse av kjøretøy, jf. punkt 4.5 nedenfor. Hensikten er at omleggingen ikke skal gjøre det dyrere å lease elbiler som i dag koster under 500 000 kroner.

Gjeldende merverdiavgiftsfritak for kjøp av elbiler er godkjent av EFTAs overvåkningsorgan (ESA) ut 2022. Det betyr at tilskuddsordningen må notifiseres til og være godkjent av ESA

før 1. januar 2023. Finansdepartementet vil sette i gang en prosess mot ESA for å få tiltaket godkjent fra 2023.

4.5 Tiltak for økt andel elbiler i leasing- og varebilmarkedet – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021–2022)

I behandlingen av statsbudsjettet for 2022 fattet Stortinget 2. desember 2021 følgende anmodningsvedtak:

Vedtak 35 punkt 13: «Stortinget ber regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2022 foreslå tiltak for å øke elbilandelen i leasingmarkedet og innenfor varebilmarkedet, herunder konkrete forslag som vil ha umiddelbar effekt i 2022, for å hindre at disse markedene blir en barriere for å nå målet om at alle nye personbiler og lette varebiler i 2025 skal være nullutslippsbiler. Utredningen skal se på fjerning av skattefordeler til biler med utslipp i leasingmarkedet, støtteordninger til el-varebiler, og CO₂-komponenten i engangsavgiften for nyttekjøretøyer med forbrenningsmotor, den skal videre se på om det kan gjøres grep i støtteordningene til el-bil som kan gi næringsdrivende styrkede og mer like fordeler som privatpersoner».

Som en del av utredningen det bes om i vedtaket, skal en vurdere å fjerne skattefordelene til biler med utslipp i *leasingmarkedet*. Departementet har lagt til grunn at det med dette siktes til merverdiavgiften og den avgiftsmessige behandlingen av leie- og leasingbiler.

Merverdiavgiften er en generell avgift på forbruk. Næringsdrivende skal beregne merverdiavgift ved omsetning av varer og tjenester, men de kan trekke fra merverdiavgift på alle anskaffelser til bruk i sin virksomhet. For personkjøretøy er det gjort unntak fra det generelle utgangspunktet om rett til fradrag for inngående merverdiavgift. Unntaket for personbiler gjelder ikke for næringsdrivende som driver med persontransport og yrkesmessig utleie av personkjøretøy, som kan fradragsføre merverdiavgiften på personkjøretøy. Yrkesmessig utleie av personkjøretøy omfatter både kortidsutleie (bilutleie) og leasing. Ved utleie av personkjøretøy skal det beregnes merverdiavgift på leievederlagene under leie/leasingperioden.

For å hindre at næringsdrivende kan sluse bilkjøp gjennom leasing/utleiebiler og inn i bruktbilmarkedet for å unngå merverdiavgift, er det innført en bindingstid. Fradragsført merverdiavgift må tilbakeføres dersom personbilen selges før det har gått 48 måneder etter at kjøretøyet ble registrert.

Den særegne fradragsretten for næringsdrivende som driver persontransport eller leasing/bilutleie, gjør at merverdiavgiftsbelastningen ofte vil være lavere ved leasing enn kjøp. Systemet favoriserer særlig leasing av kjøretøy med lav eller ingen engangsavgift – typisk ladbare hybridbiler. Dette har sammenheng med at engangsavgiften ikke inngår i beregningsgrunnlaget for merverdiavgiften, slik at fordelene av fradragsretten blir forholdsmessig større for disse bilene.

Omsetning og leasing av elbiler er fritatt for merverdiavgift. Merverdiavgiftsreglene er dermed nøytrale i valget mellom kjøp og leasing av nullutslippsbiler. For øvrige biler kan skjevheten i merverdiavgiftssystemet bidra til at flere velger å lease fremfor å kjøpe. Ved å

stramme inn fordelene som blant annet leasingbiler har i dag, forventes elbilandelen blant biler som leases, å gå opp.

Regjeringen varsler at den fra 2023 vil erstatte merverdiavgiftsfritaket for elbiler med en tilskuddsordning, jf. punkt 4.4. Dermed vil også elbiler bli omfattet av de ordinære merverdiavgiftsreglene som gjelder for persontransport, leasing og utleie, og elbiler og fossilbiler vil likebehandles. Når merverdiavgiftsreglene favoriserer leasing, må elbilstilskuddet i leasingtilfellene tilpasses for at omleggingen ikke skal innebære at incentivet til leasing av elbiler framfor kjøp øker, noe som vil gi et betydelig provenytap. Slik differensiering i tilskuddet kan bli krevende, og en risikerer å overkompensere elbiler som leases. Mer nøytrale merverdiavgiftsregler vil dermed gjøre det enklere å utforme tilskuddsordningen for elbiler.

Endringer i merverdiavgiften krever lovendring, og et eventuelt forslag må sendes på høring. Det er derfor ikke mulig å gjøre endringer i merverdiavgiften allerede til Revidert nasjonalbudsjett 2022. Departementet vil utrede nøytral merverdiavgift for leasing mv., og et forslag til regelendringer vil bli sendt på høring. Siktemålet er å fjerne skattefordelen som det er vist til i anmodningsvedtaket. Som en del av utredningen vil regjeringen se på muligheten for å ha ulike regler for biler til bruk i persontransport og yrkesmessig utleie.

I anmodningsvedtaket er regjeringen også bedt om å legge fram forslag i Revidert nasjonalbudsjett 2022 som øker elbilandelen i *varebilmarkedet*. Regjeringen er blant annet bedt om å utrede økt støtte til elektriske varebiler og økt CO₂-komponent i engangsavgiften for varebiler.

Støtteordningen for elektriske varebiler ligger under Enova. Enova er gitt betydelig faglig frihet til å utforme ordninger slik at målene deres oppnås mest mulig effektivt. Den faglige friheten innebærer at Klima- og miljødepartementet ikke gir detaljerte føringer for programmer eller støttesatser, herunder elvarebilordningen. Det er dermed i utgangspunktet ikke anledning til å pålegge Enova å øke støtten til elvarebiler. Dersom det er ønskelig å få Enova til å bruke mer penger på elvarebiler, må det skje gjennom en økt bevilgning til Enova øremerket støtte til elvarebiler. Regjeringen vil ikke gjøre dette, ettersom øremerking og detaljstyring vil gjøre Enova mindre fleksibel og vil føre til mindre effektiv måloppnåelse. Det kan også skape uheldig presedens for detaljert øremerking, noe som på sikt kan undergrave effektiviteten i virkemidlet Enova.

Engangsavgiften har hovedsakelig vært fiskalt begrunnet, og det er uheldig å pålegge næringsdrivende fiskale avgifter på innsatsfaktorer. Fiskale avgiftene bør legges på sluttforbruket av varer og tjenester fremfor bedriftens kjøp av produserte innsatsfaktorer. Dette viser seg i engangsavgiften ved at næringskjøretøy delvis skjermes. Det betales for eksempel ikke engangsavgift for lastebiler og store busser. Varebiler og minibusser står i en mellomstilling mellom næringskjøretøy og privatbiler. For disse kjøretøyene utgjør engangsavgiften en andel av personbilavgiften, som er ment å reflektere fordelingen mellom privat bruk og kjøring i næring.

Samtidig har engangsavgiften også vært begrunnet i å stimulere til en mer miljøvennlig bilpark. Å øke CO₂-komponenten i engangsavgiften for varebiler vil styrke insentivene til å velge biler med lave CO₂-utslipp. Imidlertid ble CO₂-komponenten for varebiler økt i 2022-budsjettet slik at satsene utgjør om lag 30 pst. av tilsvarende satser for personbiler. Endringer i engangsavgiften bør i utgangspunktet gjøres i statsbudsjettet. Det gir mer forutsigbarhet for de næringsdrivende og bilkjøperne.

Å øke engangsavgiften for varebiler ytterligere kan gi uheldige tilpasninger og mindre effektiv produksjon. Økt avgift på varebiler kan derfor føre til en uheldig vridning av godstransport over på lastebiler som ikke har engangsavgift. En avgiftsmessig favorisering av varebiler med lave utslipp og lav lasteevne vil også kunne lede til at transportene deles opp slik at samlet transport blir mindre rasjonell. Teknologiutviklingen har kommet kortere i varebilsegmentet enn tilfellet er for personbiler, og for en stor del av næringslivet mangler reelle lavutslippsalternativer. Økte avgifter på varebiler kan derfor innebære en generell skatteskjerpelse for den norske transportsektoren, som i begrenset grad motsvares av utslippsreduksjoner fra sektoren. Av den grunn vil ikke regjeringen foreslå å øke engangsavgiften for varebiler i Revidert nasjonalbudsjett 2022.

Anmodningsvedtak nr. 35 punkt 13 (2021–2022) anses med dette som fulgt opp.

4.6 Veibruksavgift på biodrivstoff – anmodningsvedtak nr. 35 punkt 9 (2021–2022)

I behandlingen av statsbudsjettet for 2022 fattet Stortinget 2. desember 2021 følgende anmodningsvedtak:

Vedtak 35 punkt 9: «Stortinget ber regjeringen utarbeide forslag om fritak for veibruksavgift for drivstoffblandinger med 100 prosent avansert biodrivstoff og melde tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2022.»

Innblanding av biodrivstoff i fossilt drivstoff bidrar til umiddelbare utslippskutt og er en nødvendig del av løsningen for å nå Norges klimaforpliktelser. Avansert biodrivstoff er basert på rest- og biprodukter og bidrar ikke til risiko for avskoging slik som konvensjonelt biodrivstoff kan gjøre.

Veibruksavgiften skal prise eksterne kostnader ved veitrafikken utover utslipp av CO₂, som prises gjennom CO₂-avgiften på mineralske produkter. Veibruksavgiften skal gi brukerne av kjøretøy et økonomisk insentiv til å ta hensyn til de ulempene kjøringen påfører andre i form av ulykker, kø, støy, veislitasje samt helse- og miljøskadelige utslipp (utenom utslipp av CO₂). Dette er kostnader som er uavhengig av hvilket drivstoff som benyttes. Et fritak for veibruksavgift for rent avansert biodrivstoff vil derfor være i strid med formålet med veibruksavgiften.

Regelteknisk vil anmodningsvedtaket måtte gjennomføres ved at det tas inn et fritak for bioetanol og biodiesel i avgiftsvedtaket, avgrenset til drivstoff som består av utelukkende biomasse og som anses som avansert etter reglene i produktforskriften. Den nærmere gjennomføringen vil måtte skje i forskrift.

Et fritak for rent avansert biodrivstoff kan avgiftsteknisk ikke gjennomføres innenfor gjeldende avgifts- og distribusjonssystem. Andel biodrivstoff i en drivstoffblanding fastsettes normalt etter et massebalansesystem, jf. særavgiftsforskriften og produktforskriften § 3-10. Dette betyr at det er andelen biodrivstoffsertifikater tilordnet drivstoffet som legges til grunn for avgiftsberegningen, ikke den fysiske andelen biodrivstoff i drivstoffet.

Massebalansesystemet gir omsetter stor frihet til å velge hvilket drivstoff biodrivstoffsertifikatene skal tilordnes. Dermed kan en drivstoffblanding for avgiftsformål anses som rent avansert biodrivstoff, selv om drivstoffblandingen fysisk inneholder betydelige mengder konvensjonelt biodrivstoff og/eller mineralolje. Det er dermed ikke mulig å kombinere dagens massebalansesystem med et avgiftsregelverk hvor den fysiske andelen biodrivstoff i en drivstoffblanding er avgjørende for avgiftsplikten.

En omlegging av rapporteringen på drivstoffavgiften vil kunne få store og utilsiktede konsekvenser som det er vanskelig å se rekkevidden av. Det er også usikkert hvordan dette eventuelt kan reguleres.

Miljødirektoratets konsekvensutredning av omsetningskrav for biodrivstoff fra januar 2022, viser at det rimeligste avanserte biodrivstoffet (FAME, del B) har en internasjonal produktpris som er om lag 9 kroner høyere per liter enn fossilt drivstoff. Til sammenlikning er de samlede avgifter på mineralolje til veibruk i 2022 på 5,57 kroner per liter. Et fullt avgiftsfritak vil ikke være tilstrekkelig til å gjøre det økonomisk lønnsomt å benytte rent avansert biodrivstoff, men mange aktører ønsker å bruke biodrivstoff for å redusere egne utslipp og dermed oppnå egne klimamål selv om det er mer kostbart.

Norge har et omsetningskrav for biodrivstoff til veitransport. Hovedkravet innebærer at de som selger drivstoff (omsettere), må sørge for at 24,5 prosent av drivstoffet de omsetter til veitrafikk i 2021 er biodrivstoff (inkludert dobbelttelling av avansert biodrivstoff). Det er i tillegg et delkrav om at minimum 9 prosent av alt drivstoff skal være avansert biodrivstoff. Omsetningskravet sikrer dermed en fysisk omsetning av biodrivstoff som minimum ligger i intervallet 12,25 til 15,5 volumprosent. Omsetningen av avansert biodrivstoff i Norge er i første rekke et resultat av omsetningskravet.

EØS-avtalens statsstøtteregelverk begrenser muligheten for dobbel virkemiddelbruk ved å kombinere omsetningskrav for biodrivstoff med avgiftslempninger for det samme drivstoffet. Norsk virkemiddelapparat må holde seg innenfor EØS-avtalens regler for offentlig støtte.

I Sverige er rene og høyinnblandede biodrivstoff fritatt for avgift, mens biodrivstoff som blandes inn i fossilt drivstoff, er avgiftspliktig. Fritatt biodrivstoff kan ikke benyttes til å oppfylle den svenske «reduksjonsplikten» (tilsvarer det norske omsetningskravet). Overført til norske forhold innebærer det at eventuelle fritak eller lempninger for biodrivstoff må motsvares av tilsvarende endringer i omsetningskravet. Dersom det avgiftsfritatte rene avanserte biodrivstoff ikke lenger kan brukes til å oppfylle omsetningskravet, vil det ikke være økonomisk grunnlag for å omsette rent avansert biodrivstoff. Omsetningen av biodrivstoff vil i så fall begrenses til det biodrivstoffet som blandes inn i fossilt drivstoff

Den svenske regjeringen fremmet 27. desember 2021 forslag om å innføre avgifter også på rene og høyinnblandede biodrivstoff, men samtidig inkludere rene og høyinnblandede biodrivstoff i reduksjonsplikten (omsetningskravet). Lovendringene foreslås med virkning fra 1. januar 2023. Forslaget begrunnes med at det sannsynligvis ikke vil være mulig å få godkjent en forlengelse av gjeldende system når kommisjonens godkjennelse utløper 31. desember 2022. Den svenske regjeringen varslet 14. februar 2022 at den likevel vil søke Kommisjonen om avgiftsfritak for rene og høyinnblandede biodrivstoff. Bakgrunnen er at den svenske regjeringen mener at endringene i miljøstøttereigningslinjene bør styrke Sveriges muligheter til å beholde avgiftsfritaket for høyinnblandet biodrivstoff i sin nåværende form, dvs. avgiftsfritak for høyinnblandet og rent biodrivstoff kombinert med at slikt drivstoff ikke er omfattet av reduksjonsplikten (omsetningskravet). Den videre prosessen mellom Sverige og Kommisjonen vil kunne bidra til å avklare handlingsrommet for støtte til biodrivstoff. Regjeringen vil følge med på den videre regelverksutformingen i Sverige. Ingen av de alternativene som nå er aktuelle i Sverige, innebærer dobbelt virkemiddelbruk slik som anmodningsvedtak nr. 35 punkt 9 implisitt legger opp til.

På bakgrunn av redegjørelsen over mener regjeringen at det ikke bør fremmes forslag om fritak for veibruksavgift for drivstoffblandinger med rent avansert biodrivstoff. I kombinasjon med eksisterende omsetningskrav vil dette trolig ville innebære ulovlig statsstøtte i henhold til EØS-avtalen.

På vegne av Klima- og miljødepartementet har Miljødirektoratet sendt et forslag om innføring av omsetningskrav for ikke-veigående maskiner og en økning av gjeldende omsetningskrav for veitrafikk på høring. I forbindelse med høring har det kommet flere innspill fra aktører som ønsker et system utenfor omsetningskravet, slik at deres kjøp av biodrivstoff vil bidra til nasjonale utslippskutt utover det som følger av omsetningskravet. Man kunne sett for seg at et avgiftsfritak ble avgrenset til å gjelde rent avansert biodrivstoff omsatt under et slikt system. Miljødirektoratet anbefaler imidlertid ikke å lage et slikt system. Biodrivstoff er en knapp ressurs globalt sett, og omsetningskrav er et styringseffektivt virkemiddel som gjør det mulig å holde kontroll på samlet importert volum på tvers av transportsegmenter. Miljødirektoratet peker på risikoen for at man binder seg til langsiktige kjøretøyløsninger basert på flytende biodrivstoff, som kan forsinke omstillingen av transportsektoren. Offentlige anskaffelser bør primært rettes mot nullutslippsløsninger der det i dag ikke er moden nok teknologi framfor å fremme etablerte løsninger. Regjeringen mener derfor at det heller ikke bør fremmes forslag om fritak for veibruksavgift for rent avansert biodrivstoff utenfor omsetningskravet.

Aktører som ønsker at deres kjøp av biodrivstoff ikke skal telles opp mot omsetningskravet, har mulighet til å avtale med omsetter at det aktuelle volumet holdes utenfor omsetningskravet. Deres kjøp av biodrivstoff, og tilhørende klimaeffekt, vil da komme i tillegg til omsetningskravet. Flere aktører har pekt på at man i veilederen fra DFØ og Miljødirektoratet for offentlige anskaffelser ikke premierer biodrivstoff på grunn av omsetningskravet. Klima- og miljødepartementet er kjent med at disse aktørene derfor ønsker at veiledningsmaterialet presiserer denne muligheten.

Anmodningsvedtak nr. 35 punkt 9 (2021–2022) anses fulgt opp gjennom denne redegjørelsen.

4.7 Overgangsordningen ved avviklingen av 350-kronersgrensen og innføringen av VOEC-ordningen

4.7.1 Bakgrunn

I 2020 ble 350-kronersgrensen for toll- og avgiftsfri innførsel avviklet. For næringsmidler, restriksjonsbelagte varer og varer som ilegges særavgifter, ble 350-kronersgrensen avviklet 1. januar 2020. Avgifter og eventuell toll oppkreves som et ledd i tolldeklarereringen av varen. I praksis håndterer speditøren tollbehandlingen mot et administrasjonsgebyr.

For alle andre varer ble 350-kronersgrensen avviklet 1. april 2020. For slike varer med verdi under 3 000 kroner som selges til forbrukere i Norge, er plikten til å beregne og betale merverdiavgift lagt på tilbyderen av varen. Det vil si at merverdiavgiften skal inkluderes i salgsprisen, og at den utenlandske tilbyderen skal registrere seg for merverdiavgift. De utenlandske tilbyderne kan registrere seg i den forenklete VOEC-ordningen (VOEC – VAT On E-Commerce).

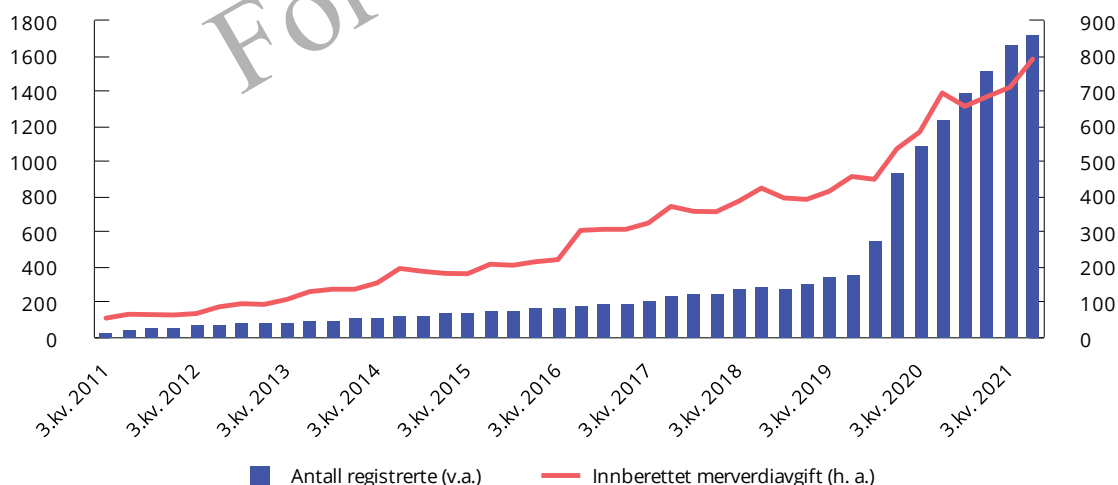
I og med at avgiften er oppkrevet ved salgstransaksjonen, skal det ikke beregnes merverdiavgift ved innførselen av varen. Når merverdiavgiften for en vare oppkreves gjennom VOEC-ordningen, er varen unntatt fra deklareringsplikt ved innførselen. Dette bidrar til en effektiv innførsel av varene uten høye administrasjonsgebyrer for forbrukerne. Deklareringsunntaket forutsetter at det gis informasjon til tollmyndighetene om tilbyderens unike identifikasjonsnummer (VOEC-nummeret). Dette informasjonskravet omtales gjerne som «merking» av forsendelsene. Aktørene er i dag gitt relativt stor grad av frihet med hensyn til hvordan merkingen skal skje. Det innebærer at merkingen kan skje via digital kommunikasjon eller fysisk på forsendelsen. Årsaken til at det ikke er stilt konkrete krav til hvordan merkingen skal skje, er at departementet har villet gi aktørene muligheten til å merke forsendelsene på den måten som passer best til aktørenes allerede etablerte systemer og prosedyrer.

Varer som etter sin art faller inn under VOEC-ordningen, men som likevel ikke håndteres i VOEC-ordningen, skal i utgangspunktet deklarerer på grensen med oppkreving av merverdiavgift og eventuell toll. Oppkreving via tolldeklarasjonen sikrer at det blir oppkrevet merverdiavgift og eventuell toll også der merverdiavgiften ikke blir betalt via VOEC-ordningen.

I Innst. 4 L (2019–2020) ba Stortinget regjeringen om å utforme en overgangsordning i forbindelse med avviklingen av 350-kronersgrensen og innføringen av VOEC-ordningen. Bakgrunnen var at speditørene fryktet at det i en startfase ville ankomme et stort antall forsendelser som ikke var merket med et VOEC-nummer. Bekymringen knyttet seg primært til at speditørene ikke ville være i stand til å håndtere deklarereringen av et stort antall varer med verdi under 350 kroner, som før 2020 kunne innføres toll- og avgiftsfritt og også uten å måtte deklarerer.

For å følge opp Stortingets innstilling, ble det innført en overgangsordning med et midlertidig unntak fra deklareringsplikten for andre varer enn næringsmidler, restriksjonsbelagte varer og varer som ilegges særavgifter, med verdi under 350 kroner. Det midlertidige deklareringsunntaket gjelder følgelig for varer som etter sin art omfattes av tilbyderens avgifts- og registreringsplikt. Denne delen av overgangsordningen gjelder fortsatt. I praksis innebærer deklareringsunntaket at det fremdeles kommer varer til landet med verdi under 350 kroner som det ikke betales merverdiavgift av. Departementet understreker at tilbyderens avgifts- og registreringsplikt gjelder også for varer med verdi under 350 kroner, og at disse pliktene kontrolleres målrettet mot tilbyderne, både de som er registrert i VOEC-ordningen og de som ikke er registrert i ordningen.

Figur 4.1 viser utviklingen i totalt antall registrerte tilbydere fra den forenklete ordningen for beregning og betaling av merverdiavgift for elektroniske tjenester (VOES) ble iverksatt i 2011. Antallet registrerte tilbydere økte betydelig etter at VOEC-ordningen ble innført i andre kvartal 2020. I perioden fra innføringen av VOEC-ordningen og ut 2021 økte antallet registrerte med i underkant av 1 200, slik at det totalt i VOEC-ordningen var registrert 1 728 tilbydere per 31. desember 2021. Figuren viser også innberettet merverdiavgift per kvartal. Ifølge tilbyderens innberetning utgjorde merverdiavgift bare for varer 178 mill. kroner i fjerde kvartal 2021, en økning på 40 mill. kroner fra samme kvartal året før. Disse tallene for varer inngår i de samlede innberettede beløpene i figuren. I tillegg betales det merverdiavgift som ledd i deklareringen når det innføres varer med verdi på 350–3 000 kroner der merverdiavgiften ikke er oppkrevd ved salgstransaksjonen og innbetalt via VOEC-ordningen, for eksempel der forsendelsen kommer fra en uregistrert tilbyder. For slik innførsel foreligger det ikke tilgjengelige provenyttall.



Figur 4.1 Utviklingen i totalt antall registrerte i VOES (3.kv.2011–1.kv.2020) og VOEC (2.kv.2020–4.kv.2021), samt innberettet merverdiavgiftsbeløp per kvartal. Antall registrerte og mill. kroner. 3. kvartal 2011–4. kvartal 2021

Kilde: Skattedirektoratet.

I Prop. 1 LS (2021–2022) *Skatter, avgifter og toll 2022* punkt 24.2 viste departementet til at før det midlertidige deklareringsunntaket kan avvikles, må det være etablert prosedyrer for deklarerings- og oppkreving av merverdiavgift og eventuell toll som aktørene vil være i stand til å håndtere, og uten at det påløper høye administrasjonsgebyrer for forbrukerne.

Departementet opplyste at en sammen med Skatteetaten og Tolletaten arbeidet med å få på plass løsninger som sikrer avgiftsinnbetaling for alle varer som innføres til Norge, samtidig som varene leveres raskt, effektivt og med lave gebyrer for forbrukerne.

4.7.2 Vurderinger

Overordnet om VOEC-ordningen og den subsidiære oppkrevingen av merverdiavgift

I forbindelse med arbeidet med å avvikle det midlertidige deklareringsunntaket, har departementet vurdert også enkelte mer overordnede spørsmål ved VOEC-ordningen, som blant annet om registrering av tilbyderen skal være obligatorisk eller valgfri, hvorvidt en skal ha en subsidiær avgiftsoppkreving der tilbyderen ikke oppkrever merverdiavgift eller om en utelukkende skal ha oppkreving via tilbyderen, og hvilke forenklinger som bør gjelde. Departementet har blant annet sett hen til EUs system (IOSS) på den ene siden og Australia og New Zealands systemer på den andre siden.

I EU er IOSS-ordningen valgfri. Det vil si at tilbyderne kan velge å unnlate å registrere seg og heller la merverdiavgiften bli oppkrevet som et ledd i tolldeklarerings- og avgiftsoppgjøret av varen. EU har innført forenklingstiltak for den alternative avgiftsoppkrevingen (såkalte «Special Arrangements»). Disse retter seg mot speditørene, og går ut på at forbrukeren betaler merverdiavgiften til speditøren, som igjen innbetaler merverdiavgiften i månedlige avgiftsoppgjør. EU har også innført en generell deklareringsplikt for alle lavverdivarer. Det vil si at det skal leveres en tolldeklarasjon også ved innførselen av varer der tilbyderen har registrert seg for merverdiavgift og oppkrevet avgiften ved salgstransaksjonen (IOSS-ordningen). Informasjonen om at merverdiavgiften er betalt ved salgstransaksjonen, skal gis i tolldeklarasjonen i form av tilbyderens unike identifikasjonsnummer (IOSS-nummeret). EU har innført en forenklet tolldeklarasjon (H7) med færre dataelementer enn i en ordinær deklarasjon.

Australia og New Zealand har valgt en annen tilnærming, ved å satse utelukkende på registrering av tilbyderne. Disse landene har altså ingen subsidiær oppkreving av merverdiavgift. Det innebærer at det ikke blir oppkrevet merverdiavgift ved kjøp og innførsel av varer fra tilbydere som har omsetning under terskelen for registreringsplikt. Landene har også valgt å konsentrere seg om de større tilbyderne, med relativt høye omsetningstærskler for å komme inn under registreringsplikten (henholdsvis 75 000 australske dollar (om lag 500 000 kroner) og 60 000 New Zealand dollar (om lag 360 000 kroner)).

Departementet bemerker at EUs system sikrer oppkreving av merverdiavgift på alle varer som importeres. Samtidig fremstår EUs system som administrativt mer byrdefullt, idet det gjelder

en generell deklareringsplikt for alle varer. Det er også en fare for dobbeltbeskatning. Australia og New Zealands systemer fremstår derimot enklere for aktørene og uten fare for dobbeltbeskatning, i og med at de ikke har en subsidiær oppkreving av merverdiavgift. På den andre siden innebærer systemene at det innføres varer til forbruk i henholdsvis Australia og New Zealand som ikke fanges opp til beskatning i de respektive landene.

I Norge har vi valgt en mellomløsning der registrering er obligatorisk dersom tilbyderens avgiftspliktige omsetning overstiger 50 000 kroner i løpet av en tolv måneders periode. Tilbyderregistrering og -oppkreving er dermed ment å være den modellen alle tilbydere med en viss omsetning til Norge skal benytte. Samtidig har vi subsidiær oppkreving via tolldeklarasjonen dersom forsendelsen ikke er merket med et VOEC-nummer. Til forskjell fra EUs system er varene som er korrekt merket med et VOEC-nummer, unntatt fra deklareringsplikten. Dette er ment å legge til rette for en rask og effektiv vareflyt med lave administrasjonsgebyrer for forbrukerne, og skal dermed også gi tilbyderne et insentiv til å registrere seg og etterleve pliktene.

Departementet mener på det nåværende tidspunktet at vår modell bør videreføres. Når det midlertidige deklareringsunntaket avvikles, vil denne modellen bidra til en generell oppkreving av merverdiavgift ved innførsel av varer til Norge, inkludert alle varene med verdi under 350 kroner. Videre legger den forenklete VOEC-ordningen til rette for enkel administrasjon og etterlevelse for de utenlandske tilbyderne. Deklareringsunntaket for VOEC-varer hindrer fordyrende prosedyrer ved innførselen. I sum mener departementet at modellen balanserer hensynene til proveny, konkurransenøytralitet og administrative kostnader på en god måte.

Departementet vil løpende vurdere mulige forbedringer av dagens modell. I dette arbeidet vil departementet fortsette å se hen til utviklingen internasjonalt, herunder i EU. Et av spørsmålene som vil bli vurdert, er om Norge på sikt bør etablere en plikt til å levere en forenklet tolldeklarasjon også for VOEC-varene. Departementet vil bemerke at innføringen av en slik absolutt deklareringsplikt for alle lavverdivarer synes å medføre en økt arbeidsmengde for speditørene, med en tilhørende fare for økte kostnader for forbrukerne i form av administrasjonsgebyrer. Det tilsier at en bør være varsom med å innføre et slikt krav, og at en bør observere utviklingen i EU over tid før en eventuelt gjør endringer. Når det gjelder EUs forenklete tolldeklarasjon, så vil en innføring av denne kreve rutine- og systemendringer både hos de næringsdrivende og tollmyndighetene. En innføring vil derfor kreve systemutvikling mv. Kostnadene med dette må avveies mot fordelene ved å innføre en slik forenklet tolldeklarasjon. Foreløpig vurderer departementet at det ikke er hensiktsmessig å kopiere EUs forenklete tolldeklarasjon.

Om avviklingen av det midlertidige deklareringsunntaket

Departementet bemerker at VOEC-ordningen ble innført i løpet av kort tid, og at Norge var det første landet i Europa som innførte en slik modell for varer med lav verdi.

Overgangsordningen har bidratt til at innføringen av VOEC-ordningen har blitt godt mottatt. Overgangsordningen forhindrer at det hoper seg opp med varer med lav verdi som må

fortolles. Den reduserer også risikoen for dobbeltbeskatning som ellers kunne ha oppstått der merverdiavgift blir oppkrevet og betalt ved salget i nettbutikken, men forsendelsen ikke er tilstrekkelig merket med tilbyderens VOEC-nummer.

Samtidig innebærer det midlertidige deklareringsunntaket at det fremdeles kommer varer til landet med verdi under 350 kroner som det ikke betales merverdiavgift av.

Deklareringsunntaket er følgelig en konkurranseulemppe både for tilbyderne som er etablert i Norge, og for de mange utenlandske tilbyderne som etterlever plikten til å beregne og oppkreve norsk merverdiavgift av sine salg til forbrukere i Norge. Departementet mener derfor at det midlertidige deklareringsunntaket bør avvikles så snart som mulig. Tolletaten og Skatteetaten har gjennom høsten 2021 og vinteren 2022 vurdert når og hvordan dette kan gjøres. I denne prosessen har de innhentet innspill fra flere av speditørene og de avgiftspliktige e-handelsplattformene.

Før en kan avvikle det midlertidige deklareringsunntaket, må en etter departementets mening være trygg på at aktørene vil være i stand til å håndtere deklareringsen av varer med verdi under 350 kroner som ikke er korrekt merket med et VOEC-nummer. Dersom dette volumet er for stort, risikerer en pakkekøer, høye administrasjonsgebyrer og dobbeltbeskatning. Informasjon fra Tolletaten viser at andelen korrekt merkede VOEC-forsendelser fremdeles er på et nivå som tilsier at en avvikling av deklareringsunntaket vil gi en fare for de nevnte negative effektene. Tolletaten og Skatteetaten har blant annet på denne bakgrunnen advart mot å avvikle deklareringsunntaket for raskt og uten at avviklingen er godt forberedt. Etatene har anbefalt at det gjøres enkelte tiltak for å legge til rette for en avvikling av deklareringsunntaket. Tiltakene er særlig innrettet mot å styrke etterlevelsen av VOEC-ordningen, slik at en får en økt andel lavverdivarer som er korrekt håndtert i ordningen, herunder at forsendelsene er korrekt merket med et VOEC-nummer.

Departementet mener derfor at en bør gjøre tiltak for å bidra til å øke andelen korrekt merkede forsendelser. Et tiltak som både Tolletaten og speditørene har fremhevet, er å stramme inn og konkretisere kravene til merkingen av VOEC-nummeret. Særlig har det vært fremhevet at et skjerpet krav til digital merking vil kunne øke etterlevelsen blant viktige aktører i logistikkjeden, og at dette vil bidra til å øke merkeandelen. Departementet understreker også viktigheten av å videreføre og styrke informasjons- og kontrollarbeidet mot de utenlandske tilbyderne for å øke etterlevelsen. Skatteetaten utarbeider nå en ny kontrollstrategi for dette segmentet. Det pågår også et arbeid i regi av OECD som vurderer hvordan man kan styrke kontrollen av de avgifts- og registreringspliktige tilbyderne. Dette er aktører som ikke er etablert i det landet som har beskatningsretten. Norge vil følge dette arbeidet nøye og delta aktivt.

Et neste spørsmål er hvordan merverdiavgift og eventuell toll skal oppkreves for varene som ikke håndteres i VOEC-ordningen. Departementet mener det bør skje som et ledd i tolldeklareringsen av varen. Departementet har ikke identifisert alternative oppkrevmekanismer frikoblet fra tolldeklareringsen som fremstår som bedre og enklere. Det er også en fordel at oppkrevingen av avgifter og toll som et ledd i tolldeklareringsen, er

godt kjent for aktørene. For varer med verdi mellom 350 og 3 000 kroner som innføres til privatpersoner, gjelder det i dag en samlefortollingsordning. Samlefortollingsordningen er ment for store transportselskaper med et høyt antall vareforsendelser. Samlefortolling er en forenklet prosedyre blant annet ved at speditørene kan levere en samlet deklarasjon én gang per dag for alle varer til privatpersoner mellom 350 og 3 000 kroner, samt at det er færre krav til informasjon enn i en ordinær deklarasjon. Departementet mener at samlefortollingsordningen bør utvides til å omfatte også varer med verdi under 350 kroner.

Selv om samlefortolling er en forenklet deklarasjonsprosedyre, ønsker departementet å vurdere ytterligere forenklinger for å legge til rette for en effektiv vareflyt med lave gebyrer for forbrukerne. Et eksempel på et forenklingsgrep er å endre speditørenes innbetaling av merverdiavgift fra dagsoppgjør til månedsoppgjør, på samme måte som i EUs Special Arrangements. Dette vil blant annet gi en enklere og mer fleksibel håndtering av varereturer og refusjonskrav.

Departementet vil sende på høring forslag til regelendringer for å øke andelen av korrekt merkede VOEC-forsendelser og forenkle deklareringsprosessen for varene som ikke er merket med et VOEC-nummer. I sum vil disse tiltakene legge til rette for at det midlertidige deklareringsunntaket for varer med verdi under 350 kroner kan avvikles.

Det nærmere tidspunktet for avvikling av deklareringsunntaket vil bli angitt i forbindelse med høringsprosessen, men avviklingen vil skje så snart som mulig og senest i løpet av 2023. Både etatene, tilbyderne og speditørene har fremhevet at det er viktig at næringslivet får tid til å forberede seg på det økte volumet som må deklarerer når overgangsordningen avvikles. Departementet deler denne oppfatningen. Det vil derfor bli lagt opp til et visst tidsrom fra avviklingen vedtas og til avviklingen trer i kraft, slik at aktørene får tid til å gjøre de nødvendige tilpasningene i sine systemer og rutiner.

Finansdepartementet

t i l r å r:

Tilråding fra Finansdepartementet 12. mai 2022 om Revidert nasjonalbudsjett 2022 blir sendt Stortinget.

Foreløpig utgave

Vedlegg 1**Historiske tabeller og detaljerte anslagstall**

Tabell 1.1	Strukturelt oljekorrigert overskudd i statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge
Tabell 1.2	Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner
Tabell 1.3	Bruttonasjonalinntekt. Mrd. kroner
Tabell 1.4	Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.5	Anslag for den økonomiske utviklingen i 2022. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.6	Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.7	Framskriving av norsk tremåneders pengemarkedsrente. Prosent
Tabell 1.8	Finansdepartementets anslag for 2022 på ulike tidspunkter. Prosentvis endring fra året før
Tabell 1.9	Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før
Tabell 1.10	Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.11	Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.12	Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før
Tabell 1.13	Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner
Tabell 1.14	Finanspolitiske indikatorer
Tabell 1.15	Indikatorer for kommuneøkonomien
Tabell 1.16	Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner
Tabell 1.17	Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner
Tabell 1.18	Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner
Tabell 1.19	Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2021. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner
Tabell 1.20	Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjettet 2022. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

Tabell 1.1 Strukturelt oljekorrigert overskudd i statsbudsjettet. Anslag gitt i ulike budsjettdokument. Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge¹

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
NB07	-4,6															
RNB07	-4,3															
NB08	-4,3	-4,5														
RNB08	-3,6	-4,3														
NB09	-3,6	-4,3	-5,0													
RNB09	-3,5	-4,2	-7,2													
NB10	-3,5	-4,2	-7,2	-7,8												
RNB10	-3,4	-3,9	-6,0	-6,8												
NB11	-3,3	-3,8	-5,9	-6,4	-6,3											
RNB11	-3,0	-3,5	-5,5	-5,7	-5,5											
NB12	-2,9	-3,4	-5,4	-5,5	-5,3	-5,6										
RNB12	-2,8	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,2										
NB13	-2,8	-3,2	-5,1	-5,1	-4,4	-5,2	-5,3									
RNB13	-2,9	-3,2	-5,1	-5,1	-4,3	-5,2	-5,3									
NB14	-2,9	-3,2	-5,0	-5,0	-4,2	-4,7	-5,2	-5,5								
RNB14	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,4	-4,9	-5,1	-5,8								
NB15	-2,9	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-4,9	-5,1	-5,8	-6,4							
RNB15	-3,0	-3,3	-5,2	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4							
NB16	-2,9	-3,3	-5,1	-5,2	-4,5	-5,0	-5,2	-5,8	-6,4	-7,1						
RNB16	-2,6	-3,0	-4,9	-4,9	-4,3	-4,9	-5,1	-5,9	-6,4	-7,5						
NB17	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,5	-7,9					
RNB17	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,5	-4,9	-5,2	-5,9	-6,5	-7,2	-7,7					
NB18	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,2	-7,7	-7,7				
RNB18	-2,6	-3,0	-4,8	-5,0	-4,4	-4,9	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,6				
NB19	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,6	-7,3	-7,5	-7,4	-7,5			
RNB19	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,6	-7,2	-7,7			
NB20	-2,5	-2,9	-4,8	-4,9	-4,4	-4,9	-5,3	-6,0	-6,7	-7,4	-7,7	-7,2	-7,8	-7,6		
RNB20 ²	-2,6	-3,0	-5,0	-5,1	-4,6	-5,1	-5,5	-6,3	-7,1	-7,8	-8,0	-7,6	-8,0	-13,1		
NB21	-2,6	-3,0	-4,9	-5,1	-4,6	-5,1	-5,5	-6,3	-7,0	-7,7	-8,0	-7,5	-7,9	-12,3	-9,4	
RNB21	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,9	-5,3	-6,1	-6,8	-7,7	-7,9	-7,4	-7,8	-11,7	-12,3	
NB22	-2,6	-2,9	-4,8	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-6,0	-6,7	-7,6	-7,9	-7,3	-7,7	-11,5	-12,1	-9,5
RNB22	-2,6	-3,0	-4,9	-5,0	-4,4	-4,8	-5,2	-5,9	-6,5	-7,3	-7,4	-6,9	-7,3	-11,4	-10,8	-10,3

¹ Anslag gitt i nasjonalbudsjettet (NB) og revidert nasjonalbudsjett (RNB) for det enkelte år.

² Som lagt frem i Meld. St. 2 (2019–2020) Revidert nasjonalbudsjett 2020. Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i 2020 ble betydelig redusert etter Stortingets behandling av RNB20 og Prop. 127 S og anslås til -13,4 pst. av trend-BNP for Fastlands-Norge i vedtatt revidert budsjett.

Tabell 1.2 Det strukturelle oljekorrigerte overskuddet i statsbudsjettet. Mill. kroner

	Overføringer fra Norges Bank og netto renteinntekter utover beregnet trendnivå				Strukturelt oljekorrigert overskudd		
	Olje-korrigert overskudd (A)	(B)	Særskilte regnskaps-forhold (C)	Aktivitets-korreksjoner (D)	Mill. kroner (E=A-B-C-D)	Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge	Endring fra året før, prosent-enheter
1980	-15 305	-3 717	-14	505	-12 079	-4,5	0,7
1981	-16 559	-2 680	-67	2 951	-16 763	-5,5	-1,1
1982	-20 139	-2 046	-129	-2	-17 962	-5,3	0,2
1983	-23 204	-2 708	-795	-669	-19 032	-5,1	0,2
1984	-18 488	-318	703	-3 421	-15 452	-3,7	1,4
1985	-14 378	504	805	6 589	-22 276	-4,9	-1,2
1986	-3 641	2 311	-208	17 822	-23 566	-4,8	0,2
1987	44	219	128	20 773	-21 076	-3,9	0,8
1988	1 840	6 857	335	8 443	-13 796	-2,4	1,5
1989	-13 517	11 831	-151	-5 837	-19 360	-3,1	-0,7
1990	-31 182	12 782	-1 162	-13 275	-29 528	-4,5	-1,4
1991	-59 212	10 103	-10 778	-22 002	-36 535	-5,2	-0,8
1992	-65 372	4 723	332	-24 884	-45 544	-6,2	-1,0
1993	-71 896	1 860	2 053	-31 024	-44 785	-5,8	0,4
1994	-54 499	627	1 470	-16 335	-40 261	-5,0	0,8
1995	-34 436	-1 175	7 581	-13 810	-27 032	-3,2	1,8
1996	-22 730	-3 231	5 276	-1 283	-23 492	-2,6	0,6
1997	-20 068	-9 437	1 181	6 755	-18 566	-2,0	0,7
1998	-17 454	-12 266	-1 923	17 400	-20 665	-2,1	-0,1
1999	-12 066	-7 580	1 770	13 174	-19 429	-1,8	0,2
2000	-7 943	1 000	-6 712	12 737	-14 969	-1,3	0,5
2001	-1 640	2 260	3 436	9 737	-17 074	-1,4	-0,1
2002	-62 392	-8 567	-19 356	-1 569	-32 901	-2,6	-1,2
2003	-66 150	-9 801	5 334	-22 326	-39 356	-2,9	-0,3
2004	-79 246	-12 005	1 994	-25 763	-43 472	-3,0	-0,1
2005	-64 763	-10 733	792	-8 913	-45 909	-3,0	0,0
2006	-44 002	-16 749	1 645	13 758	-42 655	-2,6	0,4
2007	-1 342	-4 359	2 292	45 620	-44 895	-2,6	0,0
2008	-11 797	-2 300	858	44 761	-55 116	-3,0	-0,4
2009	-96 561	-6 837	-6 058	11 557	-95 223	-4,9	-1,9
2010	-104 070	-7 232	-1 111	7 411	-103 138	-5,0	-0,1
2011	-79 399	-3 742	4 546	15 603	-95 806	-4,4	0,6
2012	-100 898	-5 907	-1 469	17 042	-110 564	-4,8	-0,4
2013	-116 454	-7 553	60	14 871	-123 832	-5,2	-0,3
2014	-160 008	-7 063	-615	-5 352	-146 978	-5,9	-0,7
2015	-185 312	2 241	-541	-17 799	-169 213	-6,5	-0,6
2016	-208 388	18 289	356	-29 014	-198 020	-7,3	-0,8
2017	-222 826	11 634	-3 110	-23 207	-208 142	-7,4	-0,1
2018	-218 513	6 189	399	-22 479	-202 621	-6,9	0,5
2019	-227 623	6 513	6 099	-16 463	-223 772	-7,3	-0,4
2020	-370 525	8 936	2 000	-20 382	-361 080	-11,4	-4,1
2021	-368 969	981	-4 987	-10 578	-354 385	-10,8	0,6
2022	-303 391	586	2 690	45 520	-352 186	-10,3	0,5

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.3 Bruttonasjonalinntekt. Mrd. kroner

	2021	2022
Bruttonasjonalprodukt	4 144,1	4 919,6
BNP Fastlands-Norge	3 265,3	3 533,7
Rente- og stønadsbalansen.....	88,1	99,5
Overskudd på driftsbalansen.....	1075,1	1086,4
Bruttonasjonalinntekt.....	4 334,7	5 038,9

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.4 Produktivitetsutviklingen. Prosentvis endring fra året før¹

	Årlig gjennomsnitt					
	1971- 1980	1981- 1990	1991- 2019	1971- 2020	2021	2022
<i>Arbeidskraftsproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	3,3	1,7	1,6	1,9	1,6	0,3
Private fastlandsnæringer ²	2,9	1,7	1,8	2,0	1,6	0,0
<i>Total faktorproduktivitet</i>						
Fastlands-Norge	2,1	0,7	1,2	1,3	1,7	0,7
Private fastlandsnæringer ²	2,0	0,8	1,4	1,4	1,9	0,9

¹ Arbeidsproduktivitet er definert som bruttoprodukt per utført timeverk, mens total faktorproduktivitet er definert som den delen av endringen i bruttoproduktet som ikke kan henføres til endring i bruken av arbeidskraft og realkapital.

² Private næringer i Fastlands-Norge utenom bolig, primærnæringer, oljeboring og elektrisitetsforsyning.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.5 Anslag for den økonomiske utviklingen i 2022. Prosentvis endring fra året før

		BNP Fastlands- Norge	KPI	Årslønn	Arbeidsledighet AKU ¹
Danske Bank.....	Apr 2022	4,0	3,3	3,7	..
DNB.....	Apr 2022	3,8	3,8	3,9	2,9
Handelsbanken.....	Mar 2022	3,6	3,3	..	..
LO.....	Apr 2022	3,5	3,3	..	3,5
Nordea	Mai 2022	3,5	4,1	4,5	..
Norges Bank	Mar 2022	4,1	3,4	3,7	..
NHO	Feb 2022	4,0	2,6	..	3,3
OECD	Des 2021	4,2	2,0	..	3,9
SEB.....	Feb 2022	3,7	3,0	3,5	3,9
Statistisk sentralbyrå.....	Mar 2022	3,6	3,3	3,6	3,5
Swedbank	Mai 2022	3,2	3,9	4,1	..
Gjennomsnitt		3,7	3,3	3,9	3,5
Finansdepartementet	Mai 2022	3,6	3,4	3,7	3,3

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: Som angitt i tabellen.

Tabell 1.6 Hovedtall for noen av Norges viktigste handelspartnere. Prosentvis endring fra året før

	Bruttonasjonal- produkt		Konsumprisindeks		Arbeidsledighet ¹	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Euroområdet.....	5,3	2,7	2,6	5,1	7,7	7,3
Sverige	4,8	2,9	2,7	4,8	8,8	7,8
Storbritannia.....	7,4	3,7	2,6	7,4	4,5	4,2
USA	5,7	3,7	4,7	7,7	5,4	3,5
Danmark.....	4,1	2,3	1,9	3,8	5,1	5,1
Kina.....	8,1	4,4	0,9	2,1	4,0	3,7

¹ Prosent av arbeidsstyrken.

Kilder: IMF, Eurostat og Finansdepartementet.

Tabell 1.7 Framskriving av norsk tremåneders pengemarkedsrente¹. Prosent

	2021	2022
Nasjonalbudsjettet 2022.....	0,5	1,1
Revidert nasjonalbudsjett 2022.....	0,5	1,6

¹ Årsgjennomsnitt beregnet på bakgrunn av implisitte terminrenter.

Kilder: Macrobond, Thomson Reuters og Finansdepartementet.

Tabell 1.8 Finansdepartementets anslag for 2022 på ulike tidspunkter.¹ Prosentvis volumendring fra året før, der ikke annet er angitt

	NB22	RNB22
<i>Handelspartnerne</i>		
BNP	4,1	2,9
<i>Norge</i>		
BNP Fastlands-Norge	3,8	3,6
Sysselsatte personer	1,4	3,0
Arbeidsledighetsrate (AKU), nivå	4,1	3,3
Årslønn	3,0	3,7
Konsumprisindeksen (KPI).....	1,3	3,4
Råoljepris, kroner per fat, nivå ²	559	885
<i>Statsbudsjettet</i>		
Overskudd, mrd. kroner, nivå ³	210,6	874,8
Underliggende, reell utgiftsvekst	-3,4	0,8
Strukturelt oljekorrigert underskudd ⁴	9,5	10,3

¹ Revidert nasjonalbudsjett 2022 (RNB22) og Nasjonalbudsjettet 2022 (NB22).² Løpende priser.³ Inklusive Statens pensjonsfond.⁴ Prosent av trend-BNP for Fastlands-Norge.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.9 Hovedtall for offentlig konsum. Prosentvis volumendring fra året før

	Mrd. kroner 2020	2021	2022
Offentlig konsum.....	905,3	3,9	0,7
Statlig.....	449,8	3,0	1,7
Kommunalt.....	455,5	4,6	-0,2
Offentlige investeringer.....	217,4	-3,1	1,1
Statlig.....	131,2	-0,9	1,5
Kommunalt.....	86,2	-6,4	0,5
Bruttoprodukt.....	693,8	3,9	0,8
Statlig.....	324,2	4,1	1,0
Kommunalt.....	369,6	3,7	0,7
Sysselsetting, mill. timeverk.....	1 159,7	2,8	-0,2
Statlig.....	467,2	2,8	-0,5
Kommunalt.....	692,4	2,8	-0,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Foreløpig utgave

Tabell 1.10 Påløpte inntekter og utgifter i offentlig forvaltning. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2018	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
A. Totale inntekter	2 014 568	2 071 679	1 908 305	2 437 629	3 171 448	2,8	-7,9	27,7	30,1
Formuesinntekter	429 506	443 990	367 423	486 371	721 825	3,4	-17,2	32,4	48,4
Skatt- og pensjonspremier	1 410 066	1 440 173	1 347 833	1 754 378	2 249 596	2,1	-6,4	30,2	28,2
2.1 Oljeskatter.....	148 687	119 721	22 514	300 203	715 000	-19,5	-81,2	1 233,4	138,2
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge.....	421 061	429 064	434 881	460 325	495 785	1,9	1,4	5,9	7,7
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge	840 318	891 388	890 438	993 851	1 038 810	6,1	-0,1	11,6	4,5
Andre overføringer, bøter mv.	26 536	29 255	36 691	31 424	26 751	10,2	25,4	-14,4	-14,9
Gebyrinntekter mv	148 458	158 261	156 358	165 456	173 276	6,6	-1,2	5,8	4,7
Kapitaloverføringer.....	2	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Totale utgifter.....	1 735 110	1 837 064	1 996 520	2 037 102	2 150 045	5,9	8,7	2,0	5,5
Renteutgifter og utbytte	17 726	18 609	15 830	12 410	17 968	5,0	-14,9	-21,6	44,8
Overføringer til utlandet	33 941	38 806	43 355	46 035	45 753	14,3	11,7	6,2	-0,6
Subsidier mv.	69 016	72 446	98 523	96 115	135 533	5,0	36,0	-2,4	41,0
Stønader til husholdninger.....	505 261	524 244	579 730	597 375	614 144	3,8	10,6	3,0	2,8
Overføringer til ideelle organisasjoner	58 997	63 217	70 478	73 796	73 203	7,2	11,5	4,7	-0,8
Lønnskostnader.....	519 757	545 218	556 721	581 404	605 342	4,9	2,1	4,4	4,1
Produktinnsats	256 754	272 495	286 752	311 965	327 034	6,1	5,2	8,8	4,8
Produktkjøp til husholdninger	76 031	78 235	79 967	87 160	89 420	2,9	2,2	9,0	2,6
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	193 933	214 170	217 303	221 041	231 987	10,4	1,5	1,7	5,0
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-4 048	274	-7 639	580	621	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	7 742	9 350	55 500	9 221	9 040	20,8	493,6	-83,4	-2,0
C. Nettofinansinvestering (A-B).....	279 458	234 615	-88 215	400 527	1 021 403	-16,0	-137,6	-554,0	155,0
<i>Memo:</i>									
Konsum i offentlig forvaltning	826 111	867 706	905 323	965 837	1 010 500	5,0	4,3	6,7	4,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.11 Påløpte inntekter og utgifter i statsforvaltningen. Mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2018	2019	2020	2021	2022	2019	2021	2021	2022
A. Totale inntekter.....	1 696 412	1 737 456	1 575 778	2 049 089	2 803 118	2,4	-9,3	30,0	36,8
Formuesinntekter.....	412 203	422 393	352 215	470 063	703 719	2,5	-16,6	33,5	49,7
Skatt- og pensjonspremier	1 192 676	1 216 251	1 119 156	1 474 203	1 997 301	2,0	-8,0	31,7	35,5
2.1 Oljeskatter	148 687	119 721	22 514	300 203	715 000	-19,5	-81,2	1233,4	138,2
2.2 Produksjonsskatter Fastlands-Norge	406 856	414 316	420 063	444 702	479 692	1,8	1,4	5,9	7,9
2.3 Skatt og trygdeavgifter Fastlands-Norge ...	637 133	682 214	676 579	729 298	802 609	7,1	-0,8	7,8	10,1
Overføringer innen offentlig forvaltning	2 184	2 498	2 438	2 647	3 074	14,4	-2,4	8,6	16,1
Andre overføringer, bøter mv.....	20 447	22 464	28 473	24 863	19 687	9,9	26,7	-12,7	-20,8
Gebyrinntekter mv.....	68 900	73 850	73 496	77 313	79 337	7,2	-0,5	5,2	2,6
Kapitaloverføringer	2	-	-	-	-	-	-	-	-
B. Totale utgifter	1 396 967	1 467 502	1 641 848	1 652 188	1 719 583	5,0	11,9	0,6	4,1
Renteutgifter og utbytte.....	8 267	6 992	6 009	4 208	2 130	-15,4	-14,1	-30,0	-49,4
Overføringer til utlandet.....	33 941	38 806	43 355	46 035	45 753	14,3	11,7	6,2	-0,6
Subsidier mv.....	59 779	62 197	86 790	80 957	119 872	4,0	39,5	-6,7	48,1
Stønader til husholdninger.....	485 544	504 830	560 843	577 817	593 921	4,0	11,1	3,0	2,8
Overføringer til ideelle organisasjoner	39 125	41 567	48 006	50 313	48 921	6,2	15,5	4,8	-2,8
Overføringer innen offentlig forvaltning	250 451	257 729	281 043	286 179	272 085	2,9	9,0	1,8	-4,9
Lønnskostnader	223 076	232 838	240 846	252 799	264 578	4,4	3,4	5,0	4,7
Produktinnsats	129 042	137 957	147 896	155 952	165 631	6,9	7,2	5,4	6,2
Produktkjøp til husholdninger	48 919	49 914	50 406	56 157	57 363	2,0	1,0	11,4	2,1
Bruttoinvesteringer i fast realkapital	116 071	127 195	131 110	135 287	141 667	9,6	3,1	3,2	4,7
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-3 435	546	-7 639	-420	621	-	-	-	-
Kapitaloverføringer	6 187	6 931	53 183	6 904	7 040	12,0	667,3	-87,0	2,0
C. Nettofinansinvestering (A-B)	299 445	269 954	-66 070	396 901	1 083 535	-9,8	-124,5	-700,7	173,0
<i>Memo:</i>									
Konsum i statsforvaltningen.....	403 644	424 011	449 794	478 058	505 769	5,0	6,1	6,3	5,8

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.12 Kommuneforvaltningens inntekter og utgifter. Bokførte verdier i mill. kroner og prosentvis endring fra året før

	Mill. kroner					Prosentvis endring fra året før			
	2018	2019	2020	2021	2022	2019	2020	2021	2022
A. Totale inntekter.....	570 605	597 105	614 142	658 189	666 241	4,6	2,9	7,2	1,2
Formuesinntekter.....	16 955	21 188	14 858	15 958	17 757	25,0	-29,9	7,4	11,3
Skatteinntekter.....	214 005	224 099	222 189	256 364	272 098	4,7	-0,9	15,4	6,1
Skatt på inntekt og formue ¹	199 800	209 351	207 371	240 741	256 004	4,8	-0,9	16,1	6,3
Produksjonsskatter.....	14 205	14 748	14 818	15 623	16 093	3,8	0,5	5,4	3,0
Overføringer fra statsforvaltningen.....	253 998	260 616	286 015	291 163	275 385	2,6	9,7	1,8	-5,4
Andre overføringer.....	6 089	6 791	8 218	6 561	7 064	11,5	21,0	-20,2	7,7
Gebyrinntekter mv.....	79 558	84 411	82 862	88 143	93 938	6,1	-1,8	6,4	6,6
B. Totale utgifter.....	591 341	630 245	638 972	674 429	706 940	6,6	1,4	5,5	4,8
Renteutgifter.....	9 459	11 617	9 821	8 202	15 839	22,8	-15,5	-16,5	93,1
Overføringer til private.....	48 826	51 313	53 092	58 199	60 165	5,1	3,5	9,6	3,4
Overføringer til statsforvaltningen.....	2 747	2 954	3 257	3 336	4 394	7,5	10,3	2,4	31,7
Lønnskostnader.....	296 681	312 380	315 875	328 605	340 763	5,3	1,1	4,0	3,7
Produktinnsats.....	127 712	134 538	138 856	156 013	161 403	5,3	3,2	12,4	3,5
Produktkjøp til husholdninger.....	27 112	28 321	29 561	31 003	32 057	4,5	4,4	4,9	3,4
Bruttoinvesteringer i fast realkapital.....	77 862	86 975	86 193	85 754	90 320	11,7	-0,9	-0,5	5,3
Netto kjøp av tomter og grunn.....	-613	-272	-	1 000	-	-	-	-	-
Andre kapitaloverføringer.....	1 555	2 419	2 317	2 317	2 000	55,6	-4,2	0,0	-13,7
C. Nettofinansinvestering (A-B).....	-20 736	-33 140	-24 830	-16 240	-40 699	59,8	-25,1	-34,6	169,9
<i>Memo:</i>									
Konsum i kommuneforvaltningen.....	422 467	443 695	455 529	487 779	504 724	5,0	2,7	7,1	3,5

¹ Inkludert trygde- og pensjonspremier.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.13 Påløpte skatte- og avgiftsinntekter til offentlig forvaltning. Mill. kroner

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Påløpte skatter i alt, statsforvaltningen</i>	1 192 676	1 216 251	1 119 156	1 474 203	1 997 301
Skatt på inntekt, formue og kapital	421 552	417 684	310 636	621 045	1 083 833
Ordinær inntekts- og formuesskatt (ekskl. oljeutvinning).....	73 771	85 811	80 389	99 485	122 311
Skatt på inntekt ved utvinning av petroleum	143 390	114 241	16 800	294 940	707 500
Fellesskatt	180 362	190 973	195 178	204 046	230 382
Finansskatt	3 411	5 554	4 386	4 965	5 163
Annen skatt på inntekt, formue og kapital	20 618	21 104	13 882	17 608	18 476
Produksjonsskatter	412 153	419 796	425 777	449 965	487 192
Merverdiavgift	296 900	307 000	311 600	338 000	368 678
Avgifter på oljeutvinning	5 297	5 480	5 714	5 263	7 500
Andre produksjonsskatter	109 956	107 316	108 463	106 702	111 014
Trygde- og pensjonspremier	358 971	378 772	382 743	403 193	426 276
Fra arbeidstakere.....	145 066	150 537	155 233	163 152	170 049
Fra arbeidsgivere.....	213 905	228 235	227 510	240 042	256 226
<i>Påløpte skatter, kommuner og fylkeskommuner</i>	217 390	223 922	228 677	280 176	252 294
Skatt på inntekt og formue.....	199 372	205 087	209 702	260 218	231 696
Produksjonsskatter	14 205	14 748	14 818	15 623	16 093
Trygde- og pensjonspremier	3 813	4 087	4 157	4 335	4 504
<i>Påløpte skatte- og avgiftsinntekter offentlig forvaltning.....</i>	1 410 066	1 440 173	1 347 833	1 754 378	2 249 596
Skatter som andel av BNP	39,7	40,4	39,5	42,3	49,7
Skatter utenom petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....	43,0	43,1	43,6	44,5	43,6

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.14 Finanspolitiske indikatorer

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<i>Statsbudsjettet</i>								
Samlet overskudd i statsbudsjettet og								
Statens pensjonsfond. Mrd. kroner	225,0	113,0	148,6	257,8	276,7	-39,2	142,2	874,8
Oljekorrigert overskudd. Mrd. kroner	-185,3	-208,4	-222,8	-218,2	-227,6	-370,5	-369,0	-303,4
Strukturelt overskudd. Mrd. kroner	-169,2	-198,0	-208,1	-202,6	-223,8	-361,1	-354,4	-352,2
Strukturelt overskudd. Prosent av								
trend-BNP for Fastlands-Norge.....	-6,5	-7,3	-7,4	-6,9	-7,3	-11,4	-10,8	-10,3
Underliggende reell vekst i statsbudsjettets								
utgifter. Prosentvis endring fra året før.....	2,8	2,6	1,9	0,7	1,7	8,8	-1,3	0,8
Utgiftsdeflator statsbudsjettet.....	2,3	2,5	2,1	2,9	3,0	1,5	4,2	3,2
<i>Offentlig forvaltning</i>								
Nettofinansinvestering. Mrd. kroner	187,4	125,8	164,7	279,5	234,6	-88,2	400,5	1 021,4
Nettofinansinvestering. Prosent av BNP	6,0	4,1	5,0	7,9	6,6	-2,6	9,7	22,6
Nettofinansinvestering utenom	-7,1	-7,2	-8,0	-7,5	-8,0	-13,3	-9,4	-9,0
petroleumsvirksomhet. Prosent av BNP								
Fastlands-Norge.....								
Påløpte skatter. Prosent av BNP	38,7	39,2	39,1	39,7	40,4	39,5	42,3	49,7
Påløpte skatter utenom	43,2	43,4	43,1	43,0	43,1	43,6	44,5	43,6
petroleumsvirksomhet.								
Prosent av BNP for Fastlands-Norge.....								
Offentlige utgifter. Prosent av BNP	49,3	51,5	50,5	48,8	51,6	58,5	49,2	47,5
Offentlige utgifter. Prosent av BNP for	58,7	59,3	59,6	59,1	60,0	65,6	62,5	61,0
Fastlands-Norge								
Offentlig forvaltnings nettofordringer.	278,6	284,1	301,4	272,1	323,2	363,9	342,1	333,7
Prosent av BNP ¹								
Markedsverdien av Statens pensjonsfond.	246,2	249,3	264,7	238,7	290,6	328,4	305,8	305,0
Prosent av BNP.....								
Offentlig gjeld. Prosent av BNP	33,4	37,2	37,8	39,1	40,3	45,9	43,2	-
Offentlig gjeld eksklusive Statens	27,1	29,2	29,0	27,9	30,0	33,2	27,7	-
pensjonsfond. Prosent av BNP								

¹ Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.15 Indikatorer for kommuneøkonomien

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunalt konsum. Pst. av BNP for								
Fastlands-Norge	14,0	14,2	14,4	14,4	14,5	15,0	14,9	14,2
Inntekter i kommunesektoren. Pst. av BNP								
for Fastlands-Norge.....	18,1	18,7	19,0	18,7	18,6	19,5	19,5	18,2
Utførte timeverk i kommunesektoren.								
Prosent av landet	16,8	17,1	17,3	17,3	17,2	17,6	17,6	17,2
Sysselsatte personer i kommunesektoren.								
Prosent av landet	19,4	19,5	19,6	19,6	19,5	19,7	19,7	19,6
Inntekter i kommunesektoren, reell prosentvis								
endring fra året før ¹	3,9	3,0	2,0	0,7	1,3	1,4	1,8	-0,6
Kommunal deflator. Prosent endring	2,4	2,6	2,4	3,1	3,2	1,0	4,3	3,7
Frie inntekter i prosent av samlede inntekter.	72,7	72,6	72,2	71,7	71,3	71,7	72,3	72,3
Frie inntekter, reell endring fra året før ¹	3,5	2,8	1,4	0,2	1,1	-0,2	3,5	-1,9
Aktivitetendring i pst. fra året før	2,2	2,7	1,5	2,7	2,5	0,2	2,5	-0,2
Brutto realinvesteringer i prosent av inntekter	13,3	14,0	13,2	14,2	15,3	14,5	13,5	14,1
Netto driftsresultat i prosent.								
Kommunekonsern	3,2	4,2	3,9	2,8	2,0	3,1	4,7	-
Netto finansinvesteringer. Prosent av								
inntekter.....	-3,1	-2,6	-2,4	-3,8	-5,8	-4,2	-2,6	-6,3
Netto gjeld. Prosent av inntekter ²	34,8	32,9	32,3	33,0	35,2	28,7	27,4	-
Netto gjeld uten pensjonsreserver. Pst av								
inntekter.....	44,9	44,1	43,6	44,3	47,3	48,0	47,1	-

¹ Innenfor det økonomiske opplegget for kommuneøkonomien. Ved beregning av inntektsvekst er det korrigert for oppgaveendringer og midlertidige tiltak.

² Eksklusive fordringer og gjeld knyttet til skatter og avgifter.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet.

Tabell 1.16 Inntekter og utgifter i Statens pensjonsfond utland. Mill. kroner

	2020	2021	2022
Inntekter	324 152	501 579	1 168 101
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	106 825	287 513	933 001
- Renteinntekter og utbytte mv.....	217 327	214 066	235 100
Utgifter.....	417 426	390 066	303 391
- Overføring til statskassen.....	417 426	390 066	303 391
Overskudd i Statens pensjonsfond utland	-93 275	111 513	864 710
Kapital i fondet pr. 31.12 målt til markedsverdi ¹	10 907 094	12 340 085	12 350 000

¹ Medregnet netto finanstransaksjoner knyttet til petroleumsvirksomheten på 9,1 mrd. kroner i 2020, som overføres til Statens pensjonsfond utland.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.17 Statsbudsjettets inntekter og utgifter. Mill. kroner

	2020	2021	2022
A Inntekter utenom overføringer fra Statens pensjonsfond utland	1 288 828	1 502 720	2 267 599
A.1 Inntekter fra petroleumsvirksomhet	134 425	312 245	960 001
Skatter og avgifter fra petroleumsvirksomhet	35 408	91 849	544 401
Inntekter fra statlig petroleumsvirksomhet	99 018	220 396	415 600
- Driftsresultat i statlig petroleumsvirksomhet	59 075	181 937	360 500
- Renteinntekter	2 474	2 331	2 300
- Tilbakeføring av kapitalinnskudd	22 439	25 634	26 100
- Andre petroleumsinntekter	15 030	10 494	26 700
A.2 Inntekter utenom petroleumsvirksomhet	1 154 402	1 190 476	1 307 598
Skatter fra Fastlands-Norge	1 054 154	1 099 480	1 203 177
- Skatt på inntekt, formue og kapital	638 416	656 605	735 521
- Produksjonsavgifter	415 738	442 876	467 656
Overført fra Norges Bank	19 706	15 169	11 108
Renteinntekter	12 584	9 117	13 965
Andre inntekter	67 958	66 710	79 347
B Utgifter ekskl. overføringer til Statens pensjonsfond utland	1 552 528	1 584 176	1 637 988
B.1 Utgifter til statlig petroleumsvirksomhet	27 601	24 732	27 000
- Investeringer i statlig petroleumsvirksomhet	27 601	24 732	27 000
- Andre utgifter i statlig petroleumsvirksomhet	0	0	0
B.2 Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 524 928	1 559 444	1 610 988
Kjøp av varer og tjenester	233 089	249 851	281 749
- Sivile formål	172 148	183 247	208 690
- Forsvarsformål	60 941	66 603	73 059
Overføringer	1 291 839	1 309 594	1 329 239
- Til kommuneforvaltningen	267 732	271 559	256 515
- Renteutgifter	10 583	9 871	10 469
- Til private og utlandet	1 013 524	1 028 164	1 062 255
C.1 Overskudd før overføringer til Statens pensjonsfond utland	-263 701	-81 456	629 610
- Netto kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	106 825	287 513	933 001
C.2 Oljekorrigert overskudd	-370 525	-368 969	-303 391
+ Overført fra Statens pensjonsfond utland	417 426	390 066	303 391
C.3 = Overskudd før lånetransaksjoner	46 901	21 097	0
D Lånetransaksjoner, netto	65 913	83 358	29 707
1 Utlån	51 918	9 353	29 707
2 Gjeldsavdrag	13 995	74 005	0
E.1 Finansieringsbehov (D-C.3)	19 012	62 261	29 707

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.18 Statens balanse siden 1990. Mrd. kroner¹

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sum eiendeler	396	469	937	2 044	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767	11 656	12 739	14 323
60. Kontantbeholdning	98	93	85	110	137	82	131	89	116	101	147	162	188	188	313	344
61. Spesielle beholdninger, forsikringer mv.	2	8	421	1 418	3 321	3 543	4 076	5 308	6 626	7 671	7 736	8 743	8 504	10 374	11 269	12 688
<i>Statens</i>																
<i>pensjonsfond</i>																
<i>hvorav: utland</i>	0	2	387	1 390	3 081	3 308	3 825	5 032	6 431	7 461	7 510	8 484	8 243	10 086	10 907	12 355
<i>Statens</i>																
<i>pensjonsfond</i>																
<i>Norge</i>	0	0	12	12	135	129	145	168	186	198	212	240	239	269	292	333
62. Verdipapir	9	11	53	93	364	301	277	226	150	151	157	176	179	179	169	177
<i>Obligasjoner med</i>																
<i>hvorav: fortrinnsrett</i>	0	0	0	0	224	160	133	81	0	0	0	0	0	0	0	0
63. Utlån og utestående fordringer	145	182	191	222	305	332	387	445	489	481	487	479	481	507	522	553
<i>Utlån til</i>																
<i>hvorav: Statsbankene</i>	140	153	170	192	238	250	265	285	300	314	325	339	353	367	386	406
64. Ordinære fond	0	0	8	51	132	133	55	77	106	151	197	196	129	130	162	163
65. Forskudd	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
66. Kapital i statsbankene	6	8	3	2	3	3	1	1	1	1	1	1	0	1	1	1
68. Fast kapital i forvaltningsbedrifter	128	168	176	148	185	190	197	213	227	233	233	238	239	244	245	255
<i>hvorav: SDØE</i>	55	113	151	129	154	158	163	176	193	193	192	195	193	195	194	201
69. Egenbeholdning statspapirer	0	0	0	14	48	41	45	60	64	68	82	78	59	42	75	75
70 -72. Mellomværender	8	6	0	-10	-6	-4	-2	-4	-1	-3	-4	-3	-5	-4	-10	-4
77. Overkurs/underkurs statspapirer	0	-3	0	-4	-1	-3	-7	-8	-9	-10	-10	-9	-7	-5	-7	-5
78. Kurs og tryggingselement	0	-5	-1	0	-10	-8	-7	-4	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabell 1.18 forts.

	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sum gjeld og egenkapital	396	469	937	2 044	4 478	4 610	5 152	6 403	7 769	8 844	9 026	10 061	9 767	11 656	12 739	14 322
80. Statsgjelden.....	165	291	286	334	653	557	617	604	485	483	516	522	524	511	638	653
81. Kontolån fra ordinære fond...	3	3	10	56	140	142	64	86	116	162	208	208	141	141	171	172
82. Virksomheter med særskilte fullmakter	0	0	1	8	11	12	13	14	16	17	18	19	20	20	23	24
84. Deposita og avsetninger.....	6	13	16	7	9	1	13	-1	6	-8	6	3	-6	4	-1	15
85. Utstedte gjeldsbrev, grunnfond statsbanker.....	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
87. Overførte ubrukte bevilgninger.....	7	15	9	7	11	44	13	14	12	11	14	15	17	16	26	27
99. Avslutningskonto (egenkapital).....	211	147	615	1 631	3 654	3 853	4 432	5 685	7 133	8 180	8 266	9 294	9 072	10 964	11 882	13 432
<i>Memo:</i>																
Egenkapital utenom Statens pensjonsfond.....	209	139	206	215	439	416	462	485	517	521	544	570	589	609	683	745
Korrigert for kontolån ²	211	178	285	326	439	416	462	485	517	521	544	570	589	609	683	745

¹ Balansen ved utgangen av det enkelte år. Kommentarer til utviklingen i enkeltposter finnes i de årlige statsregnskapene.

² Folketrygdfondets kontolån til staten ble avvirket i 2006. Tidsserien er korrigert for dette.

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.19 Statsbudsjettets inntekter og utgifter i 2021. Endringer i forhold til saldert budsjett. Mill. kroner

	1.	2.	3.	4.	5.	6=5-1
	Saldert	Endring	Nysaldert	Endring	Regnskap	Memo: Endring fra saldert
	budsjett		budsjett			
A. Inntekter utenom petroleumsinntekter	1 118 301	55 548	1 173 850	16 626	1 190 476	72 175
Skatter og avgifter fra Fastlands-Norge	1 039 302	46 362	1 085 664	13 817	1 099 480	60 178
Renteinntekter	8 345	906	9 251	-135	9 117	771
Overføringer fra Norges Bank	18 600	-3 431	15 169	0	15 169	-3 431
Andre inntekter	52 054	11 712	63 766	2 944	66 710	14 656
B. Utgifter utenom petroleumsvirksomhet	1 491 023	72 892	1 563 915	-4 471	1 559 444	68 421
Renteutgifter	10 500	-456	10 044	-173	9 871	-629
Dagpenger	18 486	7 764	26 250	-177	26 073	7 587
Andre utgifter	1 462 037	65 584	1 527 621	-4 121	1 523 500	61 463
C. Oljekorrigert overskudd (A-B)	-396 600	6 534	-390 066	21 097	-368 969	27 631
D. Kontantstrøm fra petroleumsvirksomhet	98 501	173 500	272 001	15 512	287 513	189 012
E. Avsetning til Statens pensjonsfond utland (C+D)	-272 693	154 629	-118 065	15 512	-102 553	170 140
F. Overskudd før lånetransaksjoner (C+D-E)...		0	0	21 097	21 097	21 097
G. Rente og utbytteinntekter Statens pensjonsfond	235 100	-5 100	230 000	-6 335	223 665	-11 435
H. Samlet overskudd på statsbudsjettet og Statens pensjonsfond (E+F+G)	-62 999	174 934	111 935	30 274	142 209	205 208

Kilde: Finansdepartementet.

Tabell 1.20 Nøkkeltall Revidert nasjonalbudsjett 2022. Prosentvis volumendring fra året før der ikke annet er angitt

	2021	2022	2023
<i>Realøkonomien</i>			
Bruttonasjonalprodukt (BNP) for Fastlands-Norge	4,2	3,6	2,3
BNP	3,9	3,5	2,8
<i>Etterspørsel</i>			
Privat konsum	5,0	9,1	4,2
Offentlig konsum	3,9	0,7	-
Bedriftsinvesteringer, fastlandsforetak	2,2	6,2	2,1
Boliginvesteringer	2,6	2,1	2,7
Petroleumsinvesteringer	-2,8	-7,2	0,1
Offentlige investeringer	-3,1	1,1	-
<i>Arbeidsmarkedet</i>			
Sysselsetting, vekst i personer	1,2	3,0	0,8
Arbeidsledighetsrate, AKU (nivå)	4,4	3,3	3,2
Arbeidsledighetsrate, registrert (nivå)	3,1	1,8	1,7
<i>Priser og lønninger. Prosentvis endring fra året før</i>			
Årslønn	3,5	3,7	-
KPI	3,5	3,4	-
KPI-JAE	1,7	2,5	-
<i>Rente, valuta og oljepris. Prosentvis endring fra året før</i>			
Tremåneders pengemarkedsrente, pst. ¹	0,5	1,6	2,9
Importveid kursindeks, årlig endring i pst. ²	-5,7	-2,5	-0,4
Råoljepris, kroner per fat (løpende priser)	609	885	-
<i>Nøkkeltall for statsbudsjettet:</i>			
Oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	369,0	303,4	-
Strukturelt oljekorrigert underskudd, mrd. kroner	354,4	352,2	-
Prosent av fondskapitalen	3,2	2,9	-
Prosent av trend-BNP Fastlands-Norge	10,8	10,3	-
Budsjettindikator, prosentenheter ³	-0,6	-0,5	-
Reell, underliggende utgiftsvekst, pst.	-1,3	0,8	-

¹Beregningsmessig forutsetning basert på terminpriser i mars.

²Negativt tall angir sterkere krone.

³Positive tall indikerer at budsjettet virker ekspansivt. Indikatoren tar ikke hensyn til at ulike inntekts- og utgiftsposter kan ha ulik betydning for aktiviteten i økonomien.

Kilder: Macrobond, Nav, Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Anagram design

Foto: Getty Images, Colourbox og Politidirektoratet

Trykk: Departementenes sikkerhets- og

serviceorganisasjon – 05/2022





DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 110 S

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2023



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 110 S

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2023

Innhold

1	Regjeringens politikk for kommunesektoren	7	4	Skjønnstilskuddet 2023	25
1.1	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati	7	4.1	Skjønnstilskuddet i 2023	25
1.2	Krigen i Ukraina	8	5	En nyskapende og bærekraftig kommunesektor	27
1.3	Kommuneøkonomi	8	5.1	Innovasjon	27
1.4	Langsiktige utfordringer	9	5.2	Digitalisering	28
1.5	Å skape mer velferd	10	5.3	Kommunesektoren og bærekraftsagendaen	31
1.6	Levende lokaldemokrati	11	5.3.1	Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene	32
2	Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2022 og 2023	13	5.4	Effektivitet i kommunale tjenester	32
2.1	Koronapandemien – økonomiske konsekvenser for kommunesektoren	13	5.5	Felles nasjonal tilsynskalender	35
2.1.1	Anmodningsvedtak nr. 167, 16. desember 2021	13	5.6	Rammer for lokale initiativ om grenseendringer	35
2.2	Kommuneøkonomien i 2022	14	6	Et velfungerende og tillitsskapende demokrati.....	37
2.3	Statsbudsjettet 2022 – forslag til endringer i rammetilskuddet	15	6.1	Innledning	37
2.4	Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2023	16	6.2	Gjennomføring av stortings- og sametingsvalget 2021	37
2.4.1	Inntektsrammene for 2023	16	6.2.1	Valgdeltakelse ved stortingsvalget	37
3	Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner	18	6.2.2	Valgdeltakelse ved sametingsvalget	39
3.1	Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene – oppfølging av inntektssystemutvalget	18	6.3	Tilstandsanalyse av det norske demokratiet	39
3.2	Inntektssystemet og deling av sammenslåtte kommuner	18	6.4	Lokalvalget 2019 – resultater fra lokalvalgundersøkelsen	40
3.3	Styrking av tannhelsetjenesten og justering av tannhelsenøkkelen	19	6.4.1	Deltakelse og viktige saker	40
3.3.1	Forslag til justering av delkostnadsnøkkelen for tannhelse	19	6.4.2	Partier og lister	41
3.4	Gratis ferje i trafikksvake samband	19	6.4.3	Mediebruk i valgkampen	42
3.5	Nye prosjekter i ferjeavløsningsordningen	22	6.4.4	Velgernes syn på representasjon	42
3.5.1	Om ferjeavløsningsordningen	22	6.4.5	Lokalpolitisk tillit	43
3.5.2	Nordøyvegen	23	6.5	Lokalpolitikernes arbeidsvilkår	43
3.6	Ekspertutvalg om inntektssystemet for fylkeskommunene ...	23	6.5.1	Undersøkelse fra Telemarksforskning og Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo	43
3.7	Regnskapstall ved beregning av sektorandeler i kostnadsnøkklene og samlet utgiftsbehov	23	6.5.2	Departementets arbeid med hatefulle ytringer, hets og trusler mot politikere	44
			6.6	Representasjon av kvinner i lokalpolitikken	44
			6.7	Utviklingsprosjekt – foregangskommuner i lokaldemokrati	45
			6.8	Videreføring av KS Lokaldemokratiundersøkelse	46

6.9	Kommunal- og distrikts- departementets organisasjons- database	46	7.3.3	Ny og bærekraftig politikk for eldre – Bo trygt hjemme-reformen	54
6.9.1	Politisk organisering	46	7.3.4	Opptrappingsplan for psykisk helse	55
6.9.2	Administrativ organisering	47	7.3.5	Nasjonal helse- og samhandlingsplan	55
6.9.3	Innbyggermedvirkning og kommunikasjon	48	7.3.6	Rådgivende enheter for russaker	55
6.9.4	Bruk av markedsmekanismer	49	7.3.7	Forebyggings- og behandlings- reform for rusfeltet	55
6.10	Innbyggerforslag	49	7.3.8	Nasjonalt velferdsteknologi- program	55
6.10.1	Minsak.no	49	7.4	Klima- og miljødepartementet	56
6.11	Regnskapssystem for lokalpartiene	49	7.4.1	Lokal luftkvalitet – nye grenseverdier forurensnings- forskriften	56
6.12	Retningslinjer for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i valgprosesser i Europarådets medlemsstater	50	7.5	Kommunal- og distrikts- departementet	56
6.13	Rekommandasjon om demokratisk ansvarlighet for folkevalgte og folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå	50	7.5.1	Midlertidige unntak fra kommuneloven for å begrense spredning av covid-19	56
7	Oppgavefordeling og regelverk	52	7.5.2	ESA-saken om skatt og garanti	56
7.1	Arbeids- og inkluderings- departementet	52	7.5.3	Høringsnotat om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)	56
7.1.1	Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina	52	7.5.4	Boligsosial lov	56
7.1.2	Forslag om å lovfeste at det ved vurdering av søknad om økonomisk sosialhjelp ikke skal tas hensyn til barnetrygd	52	7.5.5	Eksisterende bygg	57
7.1.3	Om arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp	52	7.5.6	Overvann	57
7.2	Barne- og familie- departementet	52	7.5.7	Områdemodell og utbyggings- avtaler	57
7.2.1	Ny barnevernslov	52	7.5.8	Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging	57
7.2.2	Avvikling av forsøk med ny ansvarsdeling i barnevernet	53	7.6	Kunnskapsdepartementet	57
7.2.3	Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene	53	7.6.1	Praksis i helse- og sosialfag- utdanningene	57
7.2.4	Barnevernsreformen – overføring av PMTO fra Bufetat til kommunene	53	7.6.2	Ny opplæringslov	58
7.2.5	Kompetansekrav i det kommunale barnevernet	53	7.6.3	Økonomisk tilsyn med private barnehager	58
7.3	Helse- og omsorgs- departementet	54	7.6.4	Finansieringssystemet for private barnehager	58
7.3.1	Pålegg om betaling for forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger	54	7.6.5	Resultatbasert finansiering av grunnopplæringen	58
7.3.2	Felles kommunal journal	54	7.7	Nærings- og fiskeri- departementet	58
			7.7.1	Gjeninnføring av statlig ansvar for fiskerihavner	58
			7.8	Samferdelsdepartementet	58
			7.8.1	Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune	58
			7.8.2	Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier	58

7.8.3	Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon	58	9.3	Forskjeller i inntektsnivå	73
7.8.4	Høring om nye krav til drosjeløyvehavere	59	9.4	Korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene	78
9.5			9.5	Betydningen av utjevning av skatteinntektene	78
8	Utviklingen i kommune-økonomien	60	10	Omfang og kvalitet i kommunale tjenester	81
8.1	Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren	60	10.1	Barnehage	81
8.1.1	Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold	61	10.2	Grunnskole	83
8.2	Inntekts- og aktivitetsutvikling	63	10.3	Videregående opplæring	85
8.3	Økonomisk balanse	63	10.4	Barnevern	85
8.3.1	Netto driftsresultat og disposisjonsfond	63	10.5	Helse og omsorg	88
8.3.2	ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)	66		Forslag til vedtak om Kommuneproposisjonen 2023	92
8.3.3	Nettofinansinvesteringer	66		Vedlegg	
8.4	Gjeld	66	1	Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2019–2022	93
9	Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå	70	2	Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2021	94
9.1	Begrepet frie inntekter	70	3	Finansielle indikatorer	111
9.2	Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov	71	4	Skjønntilskudd i 2021	130
			5	Oversikt øremerkede tilskudd	137



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENT

Prop. 110 S

(2021–2022)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

Kommuneproposisjonen 2023

*Tilråding fra Kommunal- og distriktsdepartementet 12. mai 2022,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Støre)*

1 Regjeringens politikk for kommunesektoren

1.1 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

Regjeringen vil gjennom en helhetlig politikk for kommunesektoren legge til rette for at kommuner og fylkeskommuner over hele landet skal være i stand til å tilby nødvendige og tilpassede velferdstjenester. Regjeringen vil legge til rette for at folk kan bo der de vil, gjennom å sikre gode grunnleggende tjenester i hele landet.

Kommunene har ansvar for mange av de viktigste velferdsoppgavene og bidrar derfor avgjørende til å redusere ulikhet og levekårsforskjeller både i by og land i hele Norge. Kommunesektoren spiller også en viktig rolle for å nå våre ambisiøse klimamål og motvirke sentraliseringen. Norge er organisert slik at vi opprettholder et sterkt lokalt folkestyre, bosetting over hele landet, rettferdig fordeling og høy tillit til institusjonene i samfunnet.

Rammefinansiering skal fortsatt være bærebjelken i finansieringen av kommunesektoren. Kommunenes inntektssystem skal brukes til å utjevne de økonomiske forskjellene mellom kommunene, og det samlede finansieringssystemet

skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske oppgaver samsvarer bedre.

Gode fellesskapstjenester som er tilgjengelig for alle skal redusere forskjeller og forebygge ensomhet. Bykommuner har en sentral rolle i dette arbeidet. Forskjeller i levekår mellom fattige byområder og resten av landet øker. Regjeringen vil ta tak i utfordringer knyttet til levekår, sosial mobilitet og barnefattigdom i byene.

Kommunene vil stå overfor ulike utfordringer i årene som kommer, og det er kommunene selv som er best i stand til å vurdere hvilke løsninger som trengs for å møte utfordringene i egen kommune. Et velfungerende kommunalt selvstyre skal gi rom for skreddersydde lokale løsninger, innovasjon og utvikling. Men det forutsetter at kommunene sikres økonomiske ressurser og juridisk handlingsrom til å løse velferdsoppgavene lokalt.

Regjeringen mener eventuelle kommunesammenslåinger skal være basert på frivillighet, og i regjeringserklæringen framgår det at regjeringen vil oppløse tvangssammenslåtte fylkeskommuner og kommuner som sender søknad etter vedtak i henholdsvis fylkesting eller kommuneselvsyre. Samtidig med denne proposisjonen legges

det derfor fram en egen proposisjon om deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingsloven, som legger til rette for at nye fylkeskommuner og kommuner skal kunne tre i kraft fra 1. januar 2024.

Det skal være tre folkevalgte nivåer i Norge. En eventuell grunnleggende endring av denne strukturen ved å fjerne fylkeskommunen vil også føre til en omfattende kommunesammenslåing og sentralisering. Kostnadene ved en slik omorganisering av Norge vil bli svært store, og dette er ikke gjennomført i andre land som det er naturlig å sammenlikne seg med.

Fylkeskommunen har ansvar for mange viktige tjenester for folk og lokalsamfunn. Regjeringen vil bidra til at vi har et velfungerende folkestyre på regionalt nivå.

Utviklingen av det lokale demokratiet skjer blant annet gjennom desentralisering av oppgaver, og regjeringen vil derfor vurdere å overføre enkelte oppgaver fra statsforvalterne til fylkeskommunene. Regjeringen ønsker å styrke fylkeskommunen som samfunnsutvikler.

1.2 Krigen i Ukraina

Invasjonen av Ukraina har skapt den største humanitære katastrofen i Europa siden andre verdenskrig. Flere millioner ukrainere har flyktet fra landet, først og fremst kvinner og barn. Alle europeiske land bistår i denne situasjonen, også Norge. Norske kommuner er anmodet om å bosette 35 000 personer i 2022. Det er fortsatt usikkert hvor mange som vil komme, og regjeringen tar høyde for at antallet kan bli betydelig høyere.

Fordrevne fra Ukraina har fått midlertidig kollektiv beskyttelse i Norge. Tillatelsene er gitt for ett år, men kan fornyes dersom situasjonen i Ukraina vedvarer. Det må planlegges for at behovet for beskyttelse kan bli av en viss lengde. Regjeringens grunnleggende mål er å sikre at de fordrevne får et godt opphold i Norge, og raskt kan delta i det norske samfunnet. Kommunene spiller en viktig rolle i mottak og integrering av flyktningene fra Ukraina.

Kommunene er i utgangspunktet kompensert for kostnader ved mottak og bosetting gjennom ulike tilskudd, først og fremst vertskommunetilskuddet og integreringstilskuddet. Utgifter, hovedsakelig innenfor helse- og barnevernsområdet, kan likevel variere betydelig mellom vertskommuner. I forbindelse med behandlingen av Prop. 78 S, hvor det ble lagt fram forslag om økte bevilgninger i statsbudsjettet for 2022 som følge av

krigen i Ukraina, ble det vedtatt å øke skjønnstilskuddet med 170 mill. kroner for å fordele til vertskommuner som har vesentlige utgifter til ukrainske flyktninger i mottaksfasen som ikke blir dekket av vertskommunetilskuddet. Det er innført et nytt, øremerket tilskudd som gir kommunene økonomisk trygghet når bosettingskapasiteten økes.

I Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina* foreslår regjeringen en rekke lovendringer som gir kommunene økt fleksibilitet, og bidrar til økonomisk og juridisk handlingsrom til å håndtere rask bosetting av mange.

1.3 Kommuneøkonomi

Kommunesektoren har de siste to årene stått i første linje under pandemien. Til tross for at vi har to tøffe år bak oss, viser resultatene at kommunene samlet sett har god kontroll på økonomien. Det økonomiske fundamentet er svært godt ved inngangen til 2022, blant annet som følge av en ekstraordinært høy skatteinngang på slutten av 2021. Foreløpige tall viser at netto driftsresultat for 2021 blir 4,7 prosent for sektoren samlet. Dette er en god del høyere enn anbefalingen fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) på 2 prosent. Netto driftsresultat anslås til 4,3 prosent for kommunene og 7,4 prosent for fylkeskommunene. Det er også store variasjoner mellom kommunene. Om lag 12 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2021, og 27 prosent av kommunene hadde et netto driftsresultat under TBUs anbefaling for kommunene samlet på 1 ¾ prosent.

Som følge av gode resultater, har kommunesektoren bygd opp solide disposisjonsfond, og det er få kommuner i ROBEK. Ved inngangen til 2022 utgjorde sektorens disposisjonsfond 13,7 prosent av driftsinntektene. Dette er en økning fra 11,9 prosent ved inngangen til 2021. 17 kommuner var registrert i ROBEK ved inngangen til mai 2022. På bakgrunn av de ureviderte regnskapstallene for 2021 i KOSTRA, anslås det at antallet ROBEK-kommuner reduseres noe gjennom 2022.

Regjeringen har lagt opp til at kommunesektoren kompenseres samlet for de direkte virkningene av pandemien. På bakgrunn av tall fra arbeidsgruppen som har kartlagt de økonomiske konsekvensene av koronautbruddet for kommunesektoren, anslås det at sektoren samlet sett ble kompensert med 2 mrd. kroner utover de beregnede virkningene av pandemien i 2020. Arbeidsgruppen som ser på kommunesektorens kostna-

der i forbindelse med pandemien, har levert sin sluttrapport om kostnadene i 2021.

Merutgifter og inntektsbortfall i 2021 anslås til om lag 16,1 mrd. kroner, fordelt med 12 mrd. kroner på kommunene og 4,1 mrd. kroner på fylkeskommunene. Det er bevilget om lag 15,8 mrd. kroner i kompensasjon for merutgifter og mindre inntekter for 2021. Når disse årene ses under ett, er dermed kommunesektoren samlet sett kompensert utover de beregnede virkningene av pandemien i 2020 og 2021.

Arbeidsgruppen skal levere en siste rapport innen 1. september 2022. Denne vil omhandle første halvår 2022. Det er bevilget om lag 0,6 mrd. kroner for å kompensere kommunene for utgifter til vaksinasjon i 2022. Regjeringen vil i forbindelse med nysalderingen av 2022-budsjettet vurdere kompensasjonen for 2022.

For at kommunesektoren skal kunne forvalte sitt samfunnsoppdrag på en god måte, er det viktig at det økonomiske handlingsrommet er godt. Regjeringen legger opp til en realvekst i sektorens frie inntekter på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner i 2023. Veksten skal blant annet dekke merutgifter som følge av anslåtte økte demografiutgifter og pensjonskostnader på om lag 1,4 mrd. kroner.

I statsbudsjettet for 2023 vil tilleggskompensasjonen for kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, som har høye utgifter til ressurskrevende tjenester (kapittel 575, post 61), foreslås økt med 25 mill. kroner til 80 mill. kroner. Dette finansieres med et trekk i innbyggertilskuddet.

Regjeringen sørger med dette for et opplegg for 2023 som gir handlingsrom for en videre styrking av det kommunale tjenestetilbudet.

1.4 Langsiktige utfordringer

Kommunesektoren står overfor langsiktige utfordringer som den må være rustet til å håndtere. Blant annet er kommunenes kostnader som følge av endringer i befolkningssammensetningen ventet å øke. Kostnadsveksten skyldes hovedsakelig at andelen eldre i befolkningen øker, og derav økte utgifter innenfor helse- og omsorgstjenesten og pensjonsutbetalingene. Arbeidskraftsbehovet vil bli større, samtidig som andelen innbyggere i yrkesaktiv alder går ned. Disse utviklingstrekkene vil bidra til et redusert handlingsrom i statsbudsjettene framover, noe som også vil kunne få betydning for kommunerammene.

Innbyggerne har store forventninger til kvaliteten på tjenestetilbudet de mottar fra kommuner

og fylkeskommuner, og forventningene vil trolig øke i tiden som kommer.

Kommunesektoren må også være rustet i møte med overgangen til et lav- og nullutslipps-samfunn, og til å takle varslede klimaendringer og konsekvensene av dette. Kommunene er viktige medspillere i utviklingen av nye arbeidsplasser og økt eksport basert på våre felles naturressurser. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil:

«Sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»

Det grønne skiftet vil kreve omfattende arealbruk både til fornybar energi og nye grønne næringer. En viktig premiss for gjennomføringen av det grønne skiftet, vil nettopp være at de lokalsamfunn som avstår verdifulle arealer til slike formål, sikres sin rettmessige andel av verdiskapingen.

Pandemien har satt spor, og det er grunn til å tro at det er et oppdemmet behov for tjenester innenfor barnevern, rusomsorg og psykisk helsevern.

I Norge har vi en kommunesektor som hele tiden tenker og må tenke nytt i sin organisering og tjenesteproduksjon. Med det utfordringsbildet kommunesektoren står overfor i årene som kommer, blir det enda viktigere å ha søkelyset på innovasjon og nytenkning.

Utfordringene vil slå ulikt ut i kommunene. Demografiutvalget¹ pekte blant annet på at det over tid har vist seg vanskelig å rekruttere personell med høyere utdanning til distriktene, og at for distriktskommuner er det særlig kombinasjonen av vekst i antall eldre og nedgang i personer i arbeidsfør alder som kan skape utfordringer. Med kraftig aldring også i resten av landet kan dette føre til at de mest sårbare distriktskommunene vil få vanskeligheter med å rekruttere nok personell til å kunne tilby likeverdige helse- og omsorgstjenester som møter innbyggernes behov.

Distriktsnæringsutvalget² pekte på at arbeidsplassutviklingen i næringslivet i distriktskommunene bare forklarer en liten del av den svake befolkningsutviklingen. Det betyr, ifølge utvalget, at en distriktspolitikk som bare er innrettet mot næringslivet bare vil ha en begrenset effekt på et

¹ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*

² NOU 2020: 12 *Næringslivets betydning for levende og bærekraftige lokalsamfunn*

synkende folketall med påfølgende aldring i befolkningen i distriktskommunene. En vellykket distriktpolitikk må, ifølge dette utvalget, også medvirke til en mer balansert utvikling i antall arbeidsplasser i offentlig sektor mellom sentrum og periferi og i tillegg ha effektive tiltak som gjør det mer attraktivt å flytte til eller bli boende i distriktene. Utvalget skriver: «Sysselsettingsutviklingen i offentlig sektor har dermed bidratt til sentraliseringen. Dette gjelder særlig for statlige arbeidsplasser.» Sentralisering av statlig virksomhet og arbeidsplasser påvirker bosetting og dermed kommuneøkonomi.

1.5 Å skape mer velferd

Regjeringen vil legge til rette for at kommunesektoren kan løse sitt viktige samfunnsoppdrag, ved å sørge for at kommunene har gode rammebetingelser til å opprettholde nivået på tjenestene, og til å videreutvikle tjenestene og organisasjonen.

I statsbudsjettet for 2023 foreslår regjeringen en realvekst i de frie inntektene på mellom 1,7 og 2,1 mrd. kroner. Dette gjør at kommunesektoren også neste år vil ha et handlingsrom til å forbedre tjenestetilbudet.

Det gjennomføres allerede et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser, slik at kommunene skal kunne gi innbyggerne flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne er i hovedsak godt over hele landet, selv om det er variasjoner kommunene imellom. Det er likevel rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Sammenlikninger mellom kommunene avdekker forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet, også om man sammenlikner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Gjennom et systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og effektivisering, kan tjenestetilbudet i kommunene forbedres og ressurser frigjøres, slik at innbyggerne får flere tjenester og tjenester med høyere kvalitet. Kommunene kan også oppnå styrket tjenesteproduksjon gjennom interkommunalt samarbeid.

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil at kommunenes inntektssystem skal brukes til å utjevne de økonomiske forskjellene mellom kommunene, og inntektssystemet til kommunene skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske

oppgaver samsvarer bedre. En jevn fordeling av inntekter over hele landet, gjennom inntektssystemet, er viktig for at alle kommuner skal være i stand til å løse samfunnsoppdraget. Et offentlig utvalg, som ble nedsatt i mai 2020, foretar nå en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet. Utvalget skal levere sin utredning i løpet av august 2022, og det legges opp til at utvalgets NOU sendes på høring høsten 2022. Regjeringen tar sikte på å legge fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023.

I Hurdalsplattformen står det videre at regjeringen vil fjerne de delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen. Regjeringen tar stilling til basistilskuddet i forbindelse med et samlet forslag på grunnlag av inntektssystemutvalgets utredning og Hurdalsplattformen når kommuneproposisjonen for 2024 skal utarbeides.

I mars 2022 satte departementet ned et ekspertutvalg som skal gjennomgå inntektssystemet for fylkeskommunene. Inntektssystemet må revideres for å sikre at det fortsatt er treffsikkert ved endringer i fylkesinndelingen, og at det sikrer at alle fylkeskommuner settes i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud. Utvalget skal levere sin rapport med forslag til endringer innen 1. desember 2022. Rapporten vil bli sendt på høring, og det planlegges for at regjeringen legger fram forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023.

Digitalisering og bruk av ny teknologi er en forutsetning for å lykkes med å fornye offentlig sektor, og digitalisering er også et viktig virkemiddel for innovasjon. I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil gjennomføre et taktskifte i digitaliseringen av offentlig sektor. For å lykkes med denne ambisjonen, må det legges til rette for et godt samarbeid om å utvikle sammenhengende digitale tjenester mellom kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter.

Kommunene skal selv ta styringen i fornyelsen av kommunal sektor. De beste resultatene får vi når vi gir kommunene stor lokal frihet, blant annet gjennom mindre statlig detaljstyring.

Regjeringen vil at kommunene selv skal ha demokratisk kontroll og styring over velferdstjenestene. Vi vil derfor redusere omfanget av kommersielle aktører i velferden. Alle innbyggere skal ha tilgang til tilpassede velferdstjenester av god kvalitet gjennom det offentlige, med minst mulig bruk av kommersielle aktører. Regjeringen vil oppnevne et utvalg for å utrede og vurdere

alternative løsninger til kommersiell drift for den delen av de skattefinansierte velferdstjenester som ytes av private kommersielle aktører.

Bredbånd til alle er et viktig politisk mål for regjeringen. I regjeringserklæringen står det at alle husstander der det bor fastboende, skal ha tilgang til høyhastighetsbredbånd innen 2025. Bredbånds- og mobilutbygging i områder der det ikke er kommersielt lønnsomt har gitt behov for økonomiske bidrag fra kommunene. Demografiutvalget³ har pekt på at det er rimelig å anta at kommuner som følge av mangel på velfungerende markeder må ta et ansvar for flere oppgaver i distriktene. For mange distriktskommuner med begrenset økonomisk handlingsrom er dette en utfordring. De samfunnsøkonomiske gevinstene av denne typen investeringer kan være betydelige, og tilgangen til teknologien er avgjørende for å sikre bosetting, velferdstjenester og næringsutvikling over hele landet. I områder hvor markedet ikke strekker til, vil staten bidra med målrettede tiltak. Staten har tre økonomiske ordninger for økt tilgang til internett: Tilskuddsordningen, som forvaltes av fylkeskommunene, og som har et budsjett på 305 mill. kroner i 2022; forpliktelsen til utbygging av høyhastighets fast, trådløst bredbånd for inntil 560 mill. kroner etter 5G-auksjonen høsten 2021; og innkjøpsordningen for husstander og virksomheter som helt mangler et grunnleggende tilbud, med et budsjett på 10 mill. kroner i 2022.

Fylkeskommuner og kommuner er avgjørende for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling, og det er inngått en samarbeidsavtale mellom KS og regjeringen om bærekraft og innovasjon. Gjennom avtalen skal partene i fellesskap blant annet utvikle en forståelse av hva bærekraftsmålene betyr for kommunesektoren, og hvordan de kan operasjonaliseres.

Bærekraftsmålene bør i størst mulig grad være en integrert del av de ordinære planleggings- og prioriteringsprosessene i kommuner og fylkeskommuner. En undersøkelse fra Nordlandsforskning viser at mange kommuner bruker bærekraftsmålene i sin planlegging. For at det skal bli enklere for kommunene å ta i bruk bærekraftsmålene, har Kommunal- og distriktsdepartementet utarbeidet en temaside om integrering av bærekraftsmålene i kommunal planlegging.

I møte med nye utfordringer må offentlig sektor være utviklingsorientert. Regjeringen ønsker i den forbindelse et forsterket partssamarbeid som sikrer et godt tjenestetilbud framover. Regje-

ringen har satt i gang en tillitsreform i offentlig sektor, der partene i arbeidslivet og kommunesektoren er sentrale, og ønsker større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter, og mer faglig frihet for førstelinjen. Målet er at reformen på lengre sikt skal gi økt kvalitet på velferdstjenestene.

I tillitsreformen kan det også være aktuelt å innføre forsøk med fritak fra lover og regler. Det kan være interessant å hente inspirasjon fra Danmark, hvor Folketinget i 2021 vedtok egne forsøkslover innen eldreomsorg, grunnskole og barnehage. Med grunnlag i disse lovene har den danske regjeringen inngått «velferdsavtaler» med sju utvalgte kommuner, som får fritak fra det meste av lovgivning innen et av disse områdene. Forsøk i Norge må tilpasses norske forhold og norsk lovgivning.

1.6 Levende lokaldemokrati

Norge er et stort land med geografiske variasjoner og forskjeller i samfunns- og næringsliv. Vi har et velutviklet nasjonalt, regionalt og lokalt folkestyre og et samfunn med høy tillit og relativt små forskjeller. Demokratiseringen av landet med Grunnloven fra 1814 og formannskapslovene fra 1837, parlamentarismen i 1884, utvidelsen av stemmeretten og nasjonal selvstendighet i 1905, er også historien om hvordan dette samfunnet ble skapt. Det er en bærende ide i vårt samfunn at innbyggerne, folket, skal kunne påvirke utviklingen i samfunnet, nasjonalt, regionalt og lokalt. Det lokale folkestyret, både i kommuner og fylkeskommuner, gir innbyggerne stor innflytelse på utviklingen av sine lokalsamfunn og sin framtid. Motivasjonen for å delta i lokalpolitikken og i det lokale organisasjonslivet er en gjensidig avhengighet og solidaritet i samfunnet. De lokale folkevalgte har dessuten en kunnskap om de lokale forholdene som gjør det mulig å tilpasse politikken til innbyggernes ønsker og lokalsamfunnets forutsetninger. Dette fører til en variasjon som er verdifull og som avspeiler ulike preferanser i befolkningen. Det er ikke, og det bør heller ikke være, et mål at alle lokalsamfunn, alle kommuner og alle fylkeskommuner skal treffe de samme valgene og tilpasse seg på samme måte. Variasjon og mangfold er et selvstendig mål.

Regjeringen ønsker et sterkt lokaldemokrati, med rom for lokalt tilpassede løsninger, der innbyggere har flere ulike kanaler for å delta og engasjere seg i lokaldemokratiske prosesser og gi uttrykk for sine meninger. Et levende lokaldemo-

³ NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*

krati er grunnsteinen i folkestyret, og i Norge har vi høy tillit både mellom hverandre og til politiske aktører og institusjoner, men tillit er ingen selvfølge. Trusler mot demokratiet, som for eksempel ytre påvirkning av valg, spredning av desinformasjon gjennom sosiale media og internett og hatytringer og trusler mot politikere, kan bidra til å svekke tilliten til myndigheter og oppslutning om valg.

Ved Universitetet i Oslo utvikles det nå, på oppdrag fra departementet⁴, en tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Denne skal gi verdifull

⁴ Oppdraget ble gitt til Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap, i slutten av 2020. Planen er at tilstandsanalysen skal være klar til 1. juli 2023, for så å bli oppdatert hvert fjerde år for å følge med på utviklingen over tid.

og nyttig kunnskap for å identifisere styrker, utfordringer og forbedringspotensialer i hele vårt demokrati. Tilstandsanalysen vil gi grunnlag for å sette inn målrettede tiltak for å bidra til at alle sider ved demokratiet vårt fungerer på en best mulig måte, på alle nivå; nasjonalt, regionalt og lokalt – med høy grad av tillit og oppslutning.

Regjeringen har i tillegg tatt initiativ til et lokal-demokratiprojekt, der deltakerkommunene skal prøve ut og utvikle ulike kanaler for deltakelse. Målet er økt mulighet for innbyggermedvirkning også mellom valg. Departementet legger til rette for erfaringsutveksling og læring mellom kommunene, og at kommuner med ulike forutsetninger blir inspirert til å legge til rette for demokratisk deltakelse fra innbyggerne.

2 Det økonomiske opplegget for kommuner og fylkeskommuner i 2022 og 2023

2.1 Koronapandemien – økonomiske konsekvenser for kommunesektoren

I april 2020 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med medlemmer fra staten, kommunesektoren og KS for å gi faglige vurderinger av de økonomiske konsekvensene som koronautbruddet har hatt for kommunesektoren. Arbeidsgruppen avga 31. mars 2022 en rapport med anslag over de økonomiske konsekvensene av pandemien for kommunesektoren i 2021. Merutgifter og mindreinntekter anslås til om lag 16,1 mrd. kroner, fordelt med om lag 12 mrd. kroner for kommunene og om lag 4,1 mrd. kroner for fylkeskommunene.

I 2021 mottok kommunene 11,4 mrd. kroner i kompenserende bevilgninger. I tillegg ble det ved behandlingen av Prop. 51 S (2021–2022) i januar 2022 bevilget om lag 145 mill. kroner i kompensasjon til kommunene for vaksinedoser satt i desember 2021. Fylkeskommunene mottok 4,2 mrd. kroner i kompenserende bevilgninger for 2021.

Basert på arbeidsgruppens beregninger er fylkeskommunene samlet sett kompensert ut over de økonomiske konsekvensene av pandemien i 2021. For kommunene overstiger anslåtte merutgifter og mindreinntekter de kompenserende bevilgningene med om lag 420 mill. kroner i 2021.

For 2020 mottok kommunene kompensasjon som oversteg anslåtte merutgifter og mindreinntekter med om lag 2 mrd. kroner. Når en ser 2020 og 2021 under ett, er kommunene samlet kompensert ut over de anslåtte virkningene av pandemien.

Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren god. Det har vært en sterk inntektsvekst de siste årene, særlig som følge av uventet høye skatteinntekter. Etter Saldert budsjett er kommunesektorens frie inntekter i 2022 reelt oppjustert med 4,1 mrd. kroner. Gjennom gode driftsresultater har sektoren bygd opp betydelige disposisjonsfond. Videre er det vektlagt at kom-

pensasjon for merutgifter og mindreinntekter bør vurderes over tid, og ikke avgrenses til det enkelte budsjettår. På denne bakgrunn forslås det ikke ytterligere kompenserende bevilgninger for de økonomiske konsekvensene av pandemien i 2021.

2.1.1 Anmodningsvedtak nr. 167, 16. desember 2021

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022 fattet Stortinget følgende anmodningsvedtak:

«Stortinget ber regjeringen vurdere å forlenge mandatet til arbeidsgruppen som kartlegger kommunesektorens merutgifter og inntektsbortfall som følge av koronapandemien til hele 2022.»

Arbeidsgruppen, som ble nedsatt våren 2020, skal levere en rapport om 1. halvår 2022 innen 1. september 2022, jf. punkt 2.1. For 2022 er det hittil bevilget om lag 2,25 mrd. kroner i rammetilskudd som kompensasjon for konsekvenser av pandemien. Kompensasjonen er fordelt med vel 1,7 mrd. kroner til fylkeskommunene for bortfall av billettinntekter i kollektivtrafikken og om lag 550 mill. kroner til kommunene for utgifter til vaksinasjon. I Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022* foreslås det i tillegg at kommunene kompenseres med 200 mill. kroner for TISK-beredskap i andre halvår. Departementet vil på bakgrunn av arbeidsgruppens rapport vurdere behovet for eventuelle endringer i kompensasjonen for 1. halvår 2022.

Etter stor belastning på kommunene knyttet til koronapandemien de to første månedene i 2022, er vi nå tilbake til en tilnærmet normalsituasjon i samfunnet. Etter regjeringens vurdering er det derfor ikke behov for å forlenge arbeidsgruppens mandat. Det legges til grunn at eventuelle behov for tiltak i etterkant av pandemien vurderes i tilknytning til den ordinære budsjettprosessen.

2.2 Kommuneøkonomien i 2022

Vekst i kommuneøkonomien kan måles på ulike måter. Framstillingen avhenger av hvilket tidspunkt en måler fra. Saldert budsjett for 2022 innebar en realvekst i kommunesektorens frie inntekter på 4,7 mrd. kroner. Veksten ble da målt i forhold til anslått inntektsnivå for 2021 i Revidert nasjonalbudsjett for 2021.

I nasjonalbudsjettet for 2022 ble skatteanslaget for 2021 oppjustert med 5,9 mrd. kroner, som er en engangsinntekt. Sammenliknet med oppdatert anslag for regnskap for 2021 i nasjonalbudsjettet for 2022 ble vekst i frie inntekter dermed anslått til -1,4 mrd. kroner.

De midlertidige koronabevilgningene var ikke medregnet ved beregning av veksten.

I revidert nasjonalbudsjett 2022 er nye anslag på inntektsveksten for kommunesektoren i 2022 lagt fram. De nye anslagene bygger på følgende:

- Anslag på skatt på inntekt og formue i 2022 er oppjustert med 21 mrd. kroner sammenliknet med saldert budsjett 2022. Oppjusteringen skyldes dels en oppjustering av anslagene for lønns- og sysselsettingsvekst, dels at økte utbytter til personlige skattytere i 2021 innebærer økte skatteinntekter i 2022 på 14–16 mrd. kroner, jf. nærmere omtale under. Økningen i skatteanslaget fordeler seg med 17,4 mrd. kroner på kommunene og 3,6 mrd. kroner på fylkeskommunene.
- Kommunal deflator for 2022 anslås nå til 3,7 prosent, oppjustert fra 2,5 prosent i saldert budsjett 2022. Isolert sett trekker dette inntektsveksten ned med 5,4 mrd. kroner.
- Skatteinntektene i regnskapet for 2021 ble om lag 9,2 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2022.

På denne bakgrunn anslås det en reduksjon i kommunesektorens frie inntekter i 2022 på 8,9 mrd. kroner.

Ekstraordinære skatteinntekter på 14 mrd. kroner og økte bevilgninger begrunnet i koronapandemien er ikke medregnet i inntektsveksten.

Håndtering av ekstraordinære skatteinntekter

Endringer i utbytteskatt fra 1. januar 2022 har ført til at personlige skattytere har tatt ut mye mer utbytte enn vanlig i 2021. For personer med store utbytteinntekter betales ofte skatt på utbytter i forbindelse med skatteoppgjøret året etter. I anslaget på kommunesektorens inntekter i 2022 legges det til grunn at skattene øker med 14 mrd. kroner

som følge av dette. Disse midlene fordeler seg med 11,4 mrd. kroner på kommunene og 2,6 mrd. kroner på fylkeskommunene.

Dette er midler som kommunene ikke har planlagt for i 2022, og som vil bortfalle i 2023. Disse ekstraordinære inntektene kommer i en situasjon der norsk økonomi er i en høykonjunktur og det samtidig er store ekstraordinære utgifter på statsbudsjettet. For å unngå at den samlede offentlige pengebruken blir for høy i lys av den økonomiske situasjonen, foreslår regjeringen at en del av disse merinntektene fra tilpasningen til endret utbytteskatt skal tilfalle staten. Regjeringen foreslår at kommunesektoren får beholde 2,5 mrd. av disse midlene som en engangsinntekt i 2022, mens 11,5 mrd. tilfaller staten.

Trekket fordeler seg på 9,1 mrd. kroner i kommunenes rammetilskudd, og 2,4 mrd. kroner i fylkeskommunenes rammetilskudd.

Kommuner som har høye utbytter i skattegrunnlaget, får også størst gevinst av merskatteveksten. Det er betydelige forskjeller mellom kommunene. For å redusere fordelingsvirkningene, foreslår regjeringen at trekket på 9,1 mrd. kroner i innbyggertilskuddet gjøres som en kombinasjon av et likt trekk per innbygger og et trekk etter antatt fordeling av merinntekt fra utbytteskatten. 25 prosent av trekket fordeles etter innbyggertall, og 75 prosent av trekket fordeles etter anslått merinntekt i 2022, etter utbytter i 2021, der det er tatt hensyn til inntektsutjevningen. For fylkeskommunene trekkes hele beløpet i innbyggertilskuddet likt per innbygger, siden det er sterkere inntektsutjevning for fylkeskommunene. Dette betyr at kommunene får beholde anslagsvis 2,3 mrd. kroner av merskatteveksten på 14 mrd. kroner, mens fylkeskommunene får beholde 0,2 mrd. kroner.

Hvis det i etterkant viser seg at enkeltkommuner går i tap som følge av tilpasningene til den ekstraordinære utbytteskatten, vil regjeringen sørge for at de blir kompensert i etterkant.

Tabell 2.1 viser kommunesektorens frie inntekter i 2021 og oppdatert anslag for 2022 i nominelle priser. Frie inntekter er summen av skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektene i 2021 er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd mv. I tillegg er inntektene korrigert for ulike midlertidige forhold, herunder ekstraordinære skatteinntekter på 14 mrd. kroner, trekket på 11,5 mrd. kroner og andre midlertidige bevilgninger begrunnet med koronapandemien i 2021 og 2022. Dette betyr at inntektsnivået i 2021 og 2022 er sammenliknbart.

Tabell 2.1 Kommunesektorens frie inntekter i 2021¹ og 2022². Mill. kroner og endring i prosent.

	Kommunene ³			Fylkeskommunene ³			Kommunesektoren		
	2021	2022	Endr. i prosent	2021	2022	Endr. i prosent	2021	2022	Endr. i prosent
Skatteinntekter	222 572	225 293	1,2	42 958	42 300	-1,5	265 530	267 593	0,8
<i>Herav skatt på inntekt og formue</i>	<i>206 949</i>	<i>209 200</i>	<i>1,1</i>	<i>42 958</i>	<i>42 300</i>	<i>-1,5</i>	<i>249 907</i>	<i>251 500</i>	<i>0,6</i>
Rammetilskudd	138 590	140 977	1,7	37 382	40 385	8,0	175 972	181 362	3,1
Frie inntekter	361 161	366 270	1,4	80 340	82 685	2,9	441 501	448 955	1,7

¹ Inntektene i 2021 er korrigert for oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd mv. og midlertidige forhold, herunder ekstraordinære skatteinntekter og midlertidige endringer i bevilgninger, blant annet knyttet til koronapandemien.

² Nominelle priser. Kostnadsdeflatoren for kommunesektoren i 2022 er anslått til 3,7 pst.

³ Oslo er delt inn i en kommunedel og en fylkesdel.

2.3 Statsbudsjettet 2022 – forslag til endringer i rammetilskuddet

Nedenfor er forslag til endringer i rammetilskuddet i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2022 beskrevet, jf. Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022*.

Beredskap for testing i kommunene (kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd)

Et sentralt element i regjeringens beredskapsplan for pandemihåndteringen er at testing, isolering, smittesporing og karantene (TISK) raskt kan reetableres. TISK har vist seg som et målrettet og viktig virkemiddel for å kontrollere smittespredning og håndtere pandemien. Rask og effektiv oppskalering av TISK vil kunne redusere behovet for å ta i bruk mer inngripende tiltak i møte med en ny smittebølge. En forutsetning for at TISK-tiltakene raskt kan skaleres opp er at kommunene opprettholder beredskap for testing og at det legges planer for hvordan kapasiteten raskt kan skaleres opp. Kommunene bør opprettholde beredskap for testing av 1 pst. av befolkningen per uke med PCR. For å kompensere kommunene for utgiftene knyttet til denne beredskapen i andre halvår 2022, foreslås det å øke bevilgningen på kap. 571, post 60 med 200 mill. kroner.

Rhesusimmunisering i svangerskapskontroll (kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd)

I takstforhandlingene med Legeforeningen 2021 ble det avtalt å opprette en takst for rhesus-

immunisering. Dette er en oppgave som er flyttet fra spesialisthelsetjenesten til fastlegene og jordmødrene i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Endringen ble iverksatt 1. september 2021 og ble fulgt opp i Prop. 20 S (2021–2022), jf. Innst. 83 S (2021–2022). Som følge av endringen økes bevilgningen på kap. 571, post 60 med 1,1 mill. kroner mot en tilsvarende reduksjon på kap. 732, post 76.

Kompensasjon til kommunesektoren for kostnader til forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger (kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd)

Det foreslås å øke bevilgningen på kap. 571, post 60 med 8 mill. kroner for å dekke en tredjedel av veksten i kostnadene til forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger i 2022. Forslaget er en oppfølging av endringer i forskrift om standarder og nasjonale e-helseløsninger som pålegger kommuner og regionale helseforetak å betale for kostnadene til forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger.

Forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger – overføring til Helsedirektoratet (kap. 571, post 60 Innbyggertilskudd)

Det foreslås å overføre 5,2 mill. kroner fra rammetilskuddet til kommunene til kap. 740, post 01 Helsedirektoratet. Bakgrunnen for dette er at kommunesektoren i statsbudsjettet for 2022 ble kompensert for kostnader til forvaltning og drift av enkelte tjenester på helsenorge.no som det senere er avklart at Helsedirektoratet skal faktureres for. Det gjelder tjenester som frikort, velg behandlingssted, kunnskapsinnhold om helse og

rettigheter, bytte fastlege og verktøy for mestring og folkehelse på helsenorge.no.

Gratis ferje på trafikksvake samband (kap. 572, post 64 Skjønnstilskudd)

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021), ble det satt av 30 mill. kroner på kap. 572 post 64 Skjønnstilskudd til innføring av gratis ferje i trafikksvake samband, dvs. samband med under 100 000 passasjerer. Forslaget er en oppfølging av regjeringserklæringen om å innføre gratis ferjer til øyer og i trafikksvake samband. Det foreslås å øke bevilgningen med 53 mill. kroner, til totalt 83 mill. kroner. Se avsnitt 3.4 i denne proposisjonen for nærmere omtale.

2.4 Det økonomiske opplegget for kommunesektoren i 2023

2.4.1 Inntektsrammene for 2023

Regjeringen legger opp til en realvekst i frie inntekter på mellom 1,8 og 2,3 mrd. kroner i 2023. Inntektsveksten for 2023 som varsles i denne proposisjonen, er regnet fra anslått inntektsnivå i 2022 i revidert nasjonalbudsjett 2022, med fratrekk for ekstraordinære og midlertidige skatteinntekter anslått til 14 mrd. kroner. For nærmere omtale vises det til Meld. St. 2 (2021–2022) *Revidert nasjonalbudsjett 2022*, kapittel 3.2. Midlertidige tiltak, slik som koronatiltakene, er også korrigert ut av veksten, jf. punkt 2.1.

Regjeringen legger opp til at kommunene får 2/3 av den samlede veksten i frie inntekter, mens fylkeskommunene får 1/3 av veksten.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har foretatt beregninger som viser at kommunesektoren kan få merutgifter i 2023 på om lag 1,9 mrd. kroner knyttet til den demografiske utviklingen. Av dette er om lag 1,4 mrd. kroner knyttet til tjenester som finansieres av de frie inntektene, fordelt på knapt 0,9 mrd. på kommunene og knapt 0,6 mrd. på fylkeskommunene.

Med en realvekst i kommunesektorens frie inntekter i intervallet 1,8 til 2,3 mrd. kroner, legger regjeringen opp til å gi sektoren rom for å styrke tjenestetilbudet til innbyggerne utover at økningen i sektorens demografiskostnader og pensjonskostnader blir dekket.

På vanlig måte fastsettes de kommunale og fylkeskommunale skattørene for 2023 ved behandlingen av statsbudsjettet for 2023. Det

legges opp til at skattøren fastsettes på grunnlag av målsettingen om at skatteinntektene skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Pensjonskostnadene for 2023

Kommunal- og distriktsdepartementet anslår en nullvekst i kommunesektorens samlede pensjonskostnader utover anslått lønnsvekst i 2023. Anslaget er beheftet med betydelig usikkerhet.

Departementets anslag har tatt hensyn til endret reguleringsmetode av løpende pensjoner (pensjoner under utbetaling) i 2022, jf. Prop. 41 L (2021–2022) *Endringer i folketrygdloven, lov om Statens pensjonskasse og enkelte andre lover (endret regulering av alderspensjon under utbetaling)*. Videre er det i departementets anslag lagt til grunn at kommunesektoren fordeler bruken av frigjorte reserver (som følge av ny offentlig tjenstepensjon og nye regler for samordning av ytelsene fra tjenstepensjonen med ytelser fra folketrygden) over en periode på sju år. Dette ble varslet i Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022*.

Forutsetninger for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene

Departementet har for 2023 ikke foretatt endringer i de økonomiske forutsetningene for beregning av de regnskapsmessige pensjonskostnadene. Departementet vil opplyse nærmere om de økonomiske forutsetningene for beregning av pensjonskostnadene i rundskriv til alle kommuner og fylkeskommuner.

Ressurskrevende tjenester – styrking av tilleggs-kompensasjonen

I Hurdalsplattformen står det at:

«Regjeringen vil gjennomgå og forbedre toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester for å sikre en bærekraftig utvikling av ordningen.»

Enkelte mindre kommuner som har spesielt høye utgifter til ressurskrevende tjenester, får en særskilt kompensasjon som kommer i tillegg til det ordinære toppfinansieringstilskuddet, jf. kap. 575, post 61 på statsbudsjettet 2022.

Følgende kriterier gjelder for at kommuner skal kvalifisere for tilskuddet:

- har færre enn 3 200 innbyggere

- har høye utgifter til ressurskrevende tjenester per innbygger
 - har gjennomsnittlige skatteinntekter de siste tre årene som er lavere enn 120 pst. av landsgjennomsnittet
- finansieres med en tilsvarende reduksjon av kommunenes rammetilskudd, ved at innbyggertilskuddet reduseres med et likt beløp per innbygger. Bevilgningen på kap. 575, post 61 vil da utgjøre 80 mill. 2022-kroner.

Departementet foreslår at tilleggskompensasjonen økes med 25 mill. kroner i 2023. Økningen

3 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

I dette kapitlet omtales ulike tema innenfor inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Når det gjelder kommunene presenteres det en tidsplan for helhetlig gjennomgang av inntektssystemet, samt virkningen i inntektssystemet ved endringer i kommunestrukturen. Når det gjelder fylkeskommunene foreslås det en justering i tannhelsenøkkelen, det presenteres en fordeling av midler til gratis ferje på trafikksvake samband, det presenteres ett nytt ferjeavløsningsprosjekt som får ferjeavløsningsmidler fra og med 2023, og det orienteres om at det er nedsatt et ekspertutvalg som skal gå igjennom inntektssystemet for fylkeskommunene. Til slutt omtales hvilken årgang av regnskapstall fra (fylkes-)kommuneregnskapene som skal benyttes i utgiftsutjevningen i 2023.

3.1 Helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for kommunene – oppfølging av inntektssystemutvalget

I Hurdalsplattformen står det at kommunenes inntektssystem skal brukes til å utjevne de økonomiske forskjellene mellom kommunene, og inntektssystemet til kommunene skal sikre at forholdet mellom inntekter og faktiske oppgaver samsvarer bedre.

I henhold til Hurdalsplattformen vil regjeringspartiene:

«Sørge for at det kommunale inntektssystemet sikrer et likeverdig tjenestetilbud i hele landet.»

«Gjennomføre en helhetlig gjennomgang av kommunenes og fylkenes inntektssystem.»

«Sikre at lokalsamfunn som stiller sine naturressurser til disposisjon for utbygging, får mer igjen for det og sikres en rettmessig del av verdiskapingen, herunder gjennom endret skattlegging av vindkraft.»

«Fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen.»

I mai 2020 ble det nedsatt et offentlig utvalg som skal foreta en helhetlig gjennomgang av inntekts-

systemet for kommunene, og legge fram forslag til utforming av systemet. Utvalget skal levere sin utredning, i form av en NOU til departementet, i løpet av august 2022. Det legges opp til at utvalgets NOU sendes på høring høsten 2022.

Regjeringen tar sikte på å legge fram forslag til nytt inntektssystem for kommunene i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023.

Regjeringen tar stilling til basistilskuddet i forbindelse med et samlet forslag på grunnlag av inntektssystemutvalgets utredning og Hurdalsplattformen når kommuneproposisjonen for 2024 skal utarbeides.

3.2 Inntektssystemet og deling av sammenslåtte kommuner

Regjeringserklæringen slår fast at tvangssammenslåtte kommuner skal kunne deles, dersom kommunestyrene selv ønsker dette. Deling av tvangssammenslåtte kommuner foregår i egen prosess, jf. Prop. 113 LS (2021–2022) *Deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*, og nye kommuner kan tre i kraft 1. januar 2024.

Alle kommuner som slo seg sammen i kommunereformen mottar inndelingstilskudd, som er en kompensasjon for reduksjon i basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. I tillegg mottar kommunene regionsentertilskudd, som går til kommuner som slo seg sammen og fikk over om lag 8 000 innbyggere. Ved en eventuell kommunedeling av sammenslåtte kommuner, vil ikke kommunene lenger kvalifisere for inndelingstilskudd og regionsentertilskudd, og disse tilskuddene vil dermed bortfalle. Der én kommune går ut av en kommunesammenslåing med flere kommuner, vil denne kommunens bidrag til inndelingstilskuddet og regionsentertilskuddet trekkes fra i tilskuddet til den gjenværende kommunesammenslåingen. For øvrig kan andre elementer bli påvirket av delingen når inntektssystemet blir beregnet for de nye kommunene.

Det vises for øvrig til omtale av rammer for lokale initiativ om grenseendringer i kapittel 5.6.

3.3 Styrking av tannhelsetjenesten og justering av tannhelsenøkkelen

Fylkeskommunene har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket. Ifølge tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunene gi tilbud til følgende prioriterte grupper:

- Barn og ungdom 0–18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 og 20 år i behandlingsåret
- Andre prioriterte grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere.

Ved behandlingen av Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) vedtok Stortinget å styrke den offentlige tannhelsetjenesten via fylkeskommunene med 100 mill. kroner, og å styrke satsingen på tannhelse med 168 mill. kroner til 50 prosent rabatt for ungdom 21–22 år. 50 prosent rabatt for ungdom 21–22 år betyr et nytt tannhelsetilbud for denne aldersgruppen, jf. Rundskriv I-2/2022 *Utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud*. Gruppen ungdom 21–22 år inngår ikke i dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse i inntektssystemet for fylkeskommunene. Det er derfor et behov for justering av delkostnadsnøkkelen.

3.3.1 Forslag til justering av delkostnadsnøkkelen for tannhelse

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse utgjør 4,21 prosent av samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene i 2022.

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse er basert på en ressursfordeling mellom de priori-

terte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten. Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene.

Som kriterier benyttes antall personer i de ulike prioriterte gruppene. Kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel er derfor alderskriteriene innbyggere 1–18 år og innbyggere 19–20 år, samt antall psykisk utviklingshemmede over 18 år. Gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie fanges opp av alderskriteriet innbyggere over 67 år.

Per i dag finnes det ikke statistikk over ressursbruk som knytter seg til gruppen ungdom 21–22 år. Forslag til justering av delkostnadsnøkkelen for tannhelse tar derfor utgangspunkt i utgiftsbehovet for tannhelse i 2022.

Gruppen ungdom 21–22 år foreslås fanget opp av kriteriet innbyggere 21–22 år. Kriteriet foreslås vektet inn i delkostnadsnøkkelen etter andelen som bevilgningen for rabatten utgjør av summen av utgiftsbehovet knyttet til tannhelse i 2022 og ekstra bevilgning til rabatten for 21- og 22-åringene. De øvrige kriteriene videreføres, men med nedjustert vekt.

Kommunal- og distriktsdepartementets forslag til justert delkostnadsnøkkel for tannhelse er vist i tabell 3.1.

Departementet viser til ekspertutvalget som gjennomgår inntektssystemet for fylkeskommunene, se egen omtale i dette kapittelet. Ekspertutvalget vil også vurdere delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Det tas sikte på at endringene i inntektssystemet som følge av ekspertutvalgets arbeid vil tre i kraft fra og med budsjettåret 2024.

3.4 Gratis ferje i trafikksvake samband

Ved behandlingen av statsbudsjettet for 2022 ble det satt av 30 mill. kroner til innfasing av gratis

Tabell 3.1 Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse og forslag til justering

Kriterium	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Innbyggere 1–18 år	0,7672	0,7244
Innbyggere 19–20 år	0,0861	0,0813
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0265	0,0250
Innbyggere 67 år og over	0,1202	0,1135
Innbyggere 21–22 år		0,0558
Sum	1,0000	1,0000

ferjer i trafikksvake samband, dvs. samband med under 100 000 passasjerer årlig, jf. Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) og Innst. 2 S (2021–2022). Forslaget er en oppfølging av Hurdalsplattformen om å innføre gratis ferjer til øyer og i trafikksvake samband. I Prop. 1 S Tillegg 1 (2021–2022) blir det opplyst at regjeringen ville komme tilbake til Stortinget i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2022 med forslag til innretting på bruken av midlene.

Regjeringen foreslår nå å øke bevilgningen til gratis ferjer med 59 mill. kroner. Disse midlene foreslås fordelt med 6 mill. kroner over Samferdselsdepartementets budsjett og 53 mill. kroner over fylkeskommunenes rammetilskudd. Regjeringen foreslår dermed bevilgninger på totalt 89 mill. kroner til gratis ferjer i 2022, fordelt med 83 mill. kroner til fylkesveiferjer og 6 mill. kroner til riksveiferjer. Regjeringen foreslår samtidig å utvide ordningen til også å omfatte delstrekninger til øyer og samfunn uten veiforbindelse til fastlandet. Tiltakene innføres i andre halvår 2022.

En bevilgning på 83 mill. kroner legger til rette for at fylkeskommunene kan innføre gratis ferjer i alle fylkeskommunale ferjesamband i helårsdrift med under 100 000 passasjerer på årsbasis, i løpet av andre halvår 2022. Bevilgningen vil også gjøre det mulig å innføre gratis ferjer på trafikksvake strekninger innenfor flerkantsamband som går til øyer og samfunn uten veiforbindelse til fastlandet. Se tabell 3.2 og tabell 3.3 for en oversikt over samband som kan være aktuelle for ordningen. Innfasing av ordningen med gratis ferje må likevel vurderes konkret av fylkeskommunene for hvert enkelt samband. Det kan være lokale forhold,

blant annet gjeldende kontraktsforhold, som innebærer at ikke alle aktuelle ferjesamband kan gjøres gratis i 2022.

Midlene foreslås fordelt over rammetilskuddet til de aktuelle fylkeskommunene, etter en nøkkel basert på tapte inntekter i den enkelte fylkeskommune ved å innføre ordningen. Midlene som fordeles gjennom inntektssystemet er frie midler, som fylkeskommunene i prinsippet kan disponere fritt til ulike formål. Staten kan ikke kreve rapportering på bruken av disse midlene.

Tabell 3.2 viser fylkeskommunale ferjesamband med under 100 000 passasjerer (inkl. fører) i 2019. Listen er utarbeidet av Statens vegvesen med utgangspunkt i data fra Ferjedatabanken og opplysninger hentet inn fra fylkeskommunene og Kommunal- og distriktsdepartementet. Statens vegvesen opplyser at det er noe usikkerhet knyttet til opplysningene som er brukt til å utarbeide oversikten. Regjeringen legger til grunn at oversikten er et godt utgangspunkt for å anslå inntektsbortfallet ved å innføre en ordning for fylkeskommunene sett under ett, men presiserer at oversikten ikke nødvendigvis er helt komplett eller oppdatert.

Sambandet Sæbø–Leknes–Skår–Trandal–Standal er oppført som ett samband i oversikten, men er delt i to fra 1. januar 2020. Trafikken antas å være om lag den samme på de nyopprettede sambandene. Det tas forbehold om at det også kan være andre endringer sammenlignet med 2019.

Samband med en årsdøgntrafikk på under 10 personbilenheter er ikke inkludert i oversikten.

Tabell 3.2 Fylkeskommunale ferjesamband med under 100 000 passasjerer årlig i 2019

Fylke	Samband
Innlandet	Tangen – Horn
Agder	Abelnes – Andabeløy
Rogaland	Haugesund – Utsira
Rogaland	Stavanger – Lysebotn
Vestland	Hisarøy – Mjånes
Vestland	Barmen – Barmsund
Vestland	Ortnevik – Måren – Nordeide
Vestland	Klokkarvik – Lerøy – Bjelkarøy – Hjellestad
Vestland	Daløy – Haldorsneset
Vestland	Fjelberg – Sydnes – Utbjøa

Tabell 3.2 Fylkeskommunale ferjesamband med under 100 000 passasjerer årlig i 2019

Fylke	Samband
Vestland	Kinsarvik – Utne
Vestland	Fedje – Sævrøy
Vestland	Florabassenget
Vestland	Masfjordnes – Duesund
Vestland	Rysjedalsvika – Rutledal – Krakhella
Vestland	Husavik – Sandvikvåg
Møre og Romsdal	Molde – Sekken
Møre og Romsdal	Festøya – Hundeidvika
Møre og Romsdal	Småge – Orta – Finnøya – Sandøya – Ona
Møre og Romsdal	Arasvika – Hennset
Møre og Romsdal	Sæbø – Leknes – Skår – Trandal – Standal
Trøndelag	Dypfest – Tarva
Trøndelag	Storfosna – Leksa – Værnes
Trøndelag	Sula – Mausund – Dyrøy
Trøndelag	Garten – Storfosna
Trøndelag	Skei – Gutvik
Nordland	Digermulen – Finnvik
Nordland	Stokkvågen – Træna
Nordland	Mosjøen – Hundåla
Nordland	Igerøy – Tjøtta
Nordland	Nordnesøy – Kilboghamn
Nordland	Sund – Horsdal – Sørarnøy
Nordland	Ørnes – Vassdalsvik – Meløysund – Bolga – Støtt
Nordland	Svolvær – Skrova – Skutvik
Nordland	Nesna – Nesnaøyene
Nordland	Stokkvågen – Onøy – Sleneset – Lovund
Nordland	Jektvik – Kilboghamn
Nordland	Tjøtta – Forvik
Nordland	Horn – Igerøy
Troms og Finnmark	Mikkelsby – Kongshus
Troms og Finnmark	Øksfjord – Bergsfjord – Sør-Tverrfjord
Troms og Finnmark	Øksfjord – Tverrfjord
Troms og Finnmark	Mikkelvik – Bromnes
Troms og Finnmark	Strømsnes – Kjerringholmen

Tabell 3.2 Fylkeskommunale ferjesamband med under 100 000 passasjerer årlig i 2019

Fylke	Samband
Troms og Finnmark	Rotsund – Havnes – Uløybukt
Troms og Finnmark	Nyvoll – Eidsnes (Korsfjord)
Troms og Finnmark	Bellvik – Vengsøy
Troms og Finnmark	Øksfjord – Hasvik
Troms og Finnmark	Botnhamn – Brensholmen
Troms og Finnmark	Storstein – Nikkeby – Lauksundskaret
Troms og Finnmark	Hansnes – Karlsøy – Vannøy
Troms og Finnmark	Hansnes – Reinøy

Tabell 3.3 viser en oversikt over fylkeskommunale ferjesamband med over 100 000 passasjerer årlig i 2019, der deler av sambandet har anløp til øyer eller samfunn uten veiforbindelse til fastlandet. Oversikten er ikke nødvendigvis helt komplett, og det kan være andre flerkantsamband som også er aktuelle for ordningen.

Sambandet Fogn–Judaberg–Nedstrand–Jelsa er endret siden 2019. En del (Finnøyferjene) går nå innom øyer uten fastlandsforbindelse og en annen del (Ryfylkeferjen) har delstrekninger som går mellom steder med og uten veiforbindelse. Det tas forbehold om at det også kan være andre endringer sammenlignet med 2019.

3.5 Nye prosjekter i ferjeavløsningsordningen

3.5.1 Om ferjeavløsningsordningen

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygd et nytt veisamband, dvs. en bro eller under-sjøisk tunnel, som erstatter eller korter inn på et ferjesamband. Når et ferjesamband legges ned eller kortes inn vil fylkeskommunen få redusert rammetilskudd knyttet til ferjedrift. Gjennom den fylkeskommunale ferjeavløsningsordningen får fylkeskommunen beholde det årlige beløpet som ferjesambandet eller -strekningen utløser i rammetilskudd, som en delfinansiering av veiprosjektet. Beløpet justeres for økt rammetilskudd knyttet til nytt veinett.

Måten ferjeavløsningsmidler beregnes på med mere er nedfelt i retningslinjer for ordningen, sist

Tabell 3.3 Fylkeskommunale ferjesamband med over 100 000 passasjerer i 2019 med delstrekninger til øyer og veiløse samfunn

Fylke	Samband
Vestfold og Telemark	Kragerø – Skåtøy – Stabbestad
Rogaland	Fogn – Judaberg – Nedstrand – Jelsa
Vestland	Askvoll – Gjervik – Fure – Værlandet
Vestland	Gjermundshamn – Varaldsøy – Årsnes
Vestland	Jektevik – Nordhuglo – Hodnanes
Vestland	Måløy – Husevågøy – Oldeide
Møre og Romsdal	Larsnes – Åram – Voksa – Kvamsøya

revidert 7. oktober 2020. Retningslinjene er publisert på regjeringen.no.

For nye, godkjente prosjekter blir det opplyst om årlig beløp og anslag på utbetalingslengde i kommuneproposisjonen året før ferjeavløsningsmidler for prosjektet blir utbetalt. Fra og med 2023 vil prosjektet Nordøyvegen i Møre og Romsdal få utbetalt ferjeavløsningsmidler.

3.5.2 Nordøyvegen

Veiprosjektet Nordøyvegen vil gi fastlandsforbindelse til øyene Lepsøya, Haramsøya, Flemsøya, Fjørtofta og Harøya. Den nye veiforbindelsen, som består av ett brosamband og tre undersjøiske tunneler, vil avløse ferjesambandene Skjeltene–Lepsøya–Haramsøya og Brattvåg–Harøya–Fjørtofta. Fylkeskommunen søkte om ferjeavløsningsmidler for prosjektet i brev av 18. desember 2018.

Samferdselsdepartementet bekreftet i brev av 25. mai 2020 at prosjektet kommer inn under ferjeavløsningsordningen. Daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjorde i brev av samme dato vedtak om årlig beløp i ferjeavløsningsmidler på 60,575 mill. kroner (2020-kroner). Beregningen er basert på rammetilskuddet slik det var i 2020. Beløpet prisjusteres årlig med 2,5 prosent.

Utbetalingslengden blir fastsatt ut fra en styringsramme for prosjektet på 5 196 mill. kroner, som fratrasket merverdiavgiftskompensasjon på 1 040 mill. kroner og et finansieringsbidrag fra bompenger på 510 mill. kroner gir netto byggekostnader på til sammen 3 646 mill. kroner som kan dekkes av ferjeavløsningsmidler. I tillegg kan 50 prosent av beregnede rentekostnader, som ble anslått til 840 mill. kroner da vedtak om årlig beløp i ferjeavløsningsmidler ble gjort, dekkes innenfor ordningen. Dette anslaget på rentekostnader gir en utbetalingsperiode på 42 år, og samlet nominelt beløp med ferjeavløsningsmidler på om lag 4,5 mrd. kroner (alle beløp i 2020-kroner).

Finansieringsbidraget fra bompenger er i tråd med Prop. 140 S (2016–2017) *Finansiering av prosjektet fv 659 Nordøyvegen i Møre og Romsdal*.

Møre og Romsdal fylkeskommune har i brev av 3. februar 2022 opplyst om at forventet dato for ferdigstilling av Nordøyvegen er 27. august 2022. Fylkeskommunen vil derfor få utbetalt ferjeavløsningsmidler for prosjektet fra og med 2023. I 2023 er beløpet 62,233 mill. kroner. Ferjesambandene Skjeltene–Lepsøya–Haramsøya og Brattvåg–Harøya–Fjørtofta vil samtidig tas ut av ferjekriteriet i rammetilskuddet.

3.6 Ekspertutvalg om inntektssystemet for fylkeskommunene

Dagens inntektssystem for fylkeskommunene trådte i kraft i 2020, og er tilpasset dagens fylkesinndeling. Systemet bør revideres med jevne mellomrom for å fange opp endringer i blant annet befolkningssammensetning og strukturelle forhold. Det er særlig viktig at systemet blir revidert ved endringer i fylkesinndelingen. Departementet har derfor satt ned et ekspertutvalg som skal gå gjennom inntektssystemet og komme med forslag til endringer.

Ekspertutvalget skal legge til grunn at de grunnleggende prinsippene for inntektssystemet videreføres. Det innebærer blant annet at systemet fortsatt skal bidra til likeverdige tjenester, og at systemet skal være mest mulig objektivt. Fylkeskommunene skal fortsatt få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulempen, det vil si forskjeller mellom fylkeskommunene som følge av forhold de ikke selv kan påvirke. Økonomiske forskjeller som følge av fylkeskommunenes egne beslutninger, vil ikke bli kompensert gjennom utgiftsutjevningen.

Ekspertutvalget skal levere sin utredning innen 1. desember 2022, og utredningen skal etter planen sendes på alminnelig høring så snart den er klar. Departementet tar sikte på å presentere et forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene i kommuneproposisjonen for 2024, som legges fram i mai 2023. Det nye systemet kan da tre i kraft fra 2024, samtidig med endringene i fylkesinndelingen.

3.7 Regnskapstall ved beregning av sektorandeler i kostnadsnøkler og samlet utgiftsbehov

Gjennom utgiftsutjevningen i rammetilskuddet skal kommunene og fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for kostnadsforskjeller som de selv ikke kan påvirke. Til beregning av hvor mye hver sektor skal utgjøre i utgiftsutjevningen og hvor stort omfanget av utgiftsutjevningen skal være, dvs. samlet utgiftsbehov, benyttes tall fra kommuneregnskapene fra KOSTRA/SSB.

Sektorandelene er, både for kommunene og fylkeskommunene, normalt sett basert på netto driftsutgifter for siste tilgjengelige regnskapsår til hvert enkelt sektor som inngår i utgiftsutjevningen. Unntaket er den delen av fylkesveinøkkelen som kan knyttes til investeringer, som

baseres på regnskapstall over tre år. De ulike sektorandelene korrigeres så for saker som ikke skal fordeles etter kostnadsnøkkelen (saker med særskilt fordeling/tabell C), og oppdateres med oppgaveendringer, korreksjoner o.l. etter siste tilgjengelige regnskapsår.

Samlet utgiftsbehov på landsbasis beregnes normalt sett på grunnlag av netto driftsutgifter for siste tilgjengelige regnskapsår til alle sektorer som inngår i utgiftsutjevningen. Det korrigeres så for saker som ligger i netto driftsutgifter, men som ikke fordeles etter kostnadsnøkkelen. Summen av netto driftsutgifter blir så framskrevet med veksten i frie inntekter fra regnskapsåret fram til det aktuelle budsjettåret.

For utgiftsutjevningen i 2022 skulle normalt sett regnskapstall fra 2020 bli benyttet, men

pandemisituasjonen med ekstraordinære overføringer til kommunesektoren og endret aktivitet mellom de ulike sektorene, gjorde at bruk av regnskapstall fra 2020 i mindre grad ville reflektert en normalsituasjon for kommunesektoren. I utgiftsutjevningen for 2022 ble det derfor tatt utgangspunkt i regnskapstall for 2019, og ikke 2020.

2021 har også vært preget av pandemien, og regnskapstall for 2021 vil heller ikke gjenspeile en normalsituasjon for kommunesektoren. Departementet vil også i utgiftsutjevningen for 2023 vurdere å ta utgangspunkt i regnskapstall for 2019.

4 Skjønnsstilskuddet 2023

4.1 Skjønnsstilskuddet i 2023

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Formålet med skjønnsstilskuddet er å kompensere kommuner og fylkeskommuner for lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, og å bidra til fornying og utvikling. Departementet fastsetter fylkesrammer for skjønnsfordelingen til kommunene. Statsforvalteren fordeler fylkesrammen til kommunene i forbindelse med utarbeidelsen av statsbudsjettet, etter retningslinjer gitt av departementet. Fylkeskommunene får skjønnsmidlene tildelt direkte fra departementet.

Departementet foreslår at den samlede skjønnsrammen i 2023 blir satt til 1 332 mill. kroner, jf. forslag til vedtak. Av denne rammen fordeles 950 mill. kroner til kommunene og 382 mill. kroner til fylkeskommunene.

Statsforvalterens skjønnsstilskudd

Basisrammen til kommunene og fylkeskommunene utgjør hoveddelen av skjønnsstilskuddet. Basisrammen til kommunene fordeles av statsforvalterne etter retningslinjer for skjønnsstilskuddet satt av departementet. Retningslinjene publiseres årlig på regjeringen.no ved framleggelsen av statsbudsjettet.

Basisrammen til kommunene i 2023 settes til 800 mill. kroner. Dette er en reduksjon på 50 mill. kroner sammenliknet med 2022.

Rammetilskuddet til kommunene bør i størst mulig grad fordeles etter faste kriterier og ikke etter skønsmessige vurderinger. Av reduksjonen i basisrammen til kommunene overføres 40 mill. kroner til innbyggertilskuddet, som dermed sikrer en fordeling etter faste kriterier og gir større forutsigbarhet for kommunene. 10 mill. kroner brukes for å styrke prosjektskjønnsporten som disponeres av departementet. Basisrammen til kommunene er fra 2017 til og med 2022 redusert med totalt 341 mill. kroner, som er tilbakeført til innbyggertilskuddet. Reduksjonen er foretatt i

fylkene med de høyeste basisrammene målt i kroner per innbygger. Det er fortsatt store forskjeller i størrelsen på skjønnsrammen mellom de ulike statsforvalterembetene, og det tas sikte på en ytterligere utjevning i 2023.

Basisrammen til fylkeskommunene

Basisrammen til fylkeskommunene settes til 332 mill. kroner i 2023. Dette er en videreføring av basisrammen i 2022.

Fordelingen av basisrammen til den enkelte fylkeskommune legges fram i statsbudsjettet.

Tilbakeholdte skjønnsmidler

Hvert år holder departementet tilbake deler av skjønnsstilskuddet til kommuner og fylkeskommuner for å kunne kompensere kommunesektoren for kostnader ved uforutsette hendelser.

De tilbakeholdte skjønnsmidlene går hovedsakelig til kompensasjon for skader på kommunal og fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade, men midlene kan også kompensere for uforutsette utgifter grunnet andre forhold. Kommunene og fylkeskommunene har selv et ansvar for å håndtere uforutsette utgifter og å jobbe med forebyggende tiltak. Samtidig skal storsamfunnet stille opp når lokalsamfunn rammes av store naturskader eller andre ekstraordinære hendelser.

Skjønnsstilskudd kan tildeles kommuner og fylkeskommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser og som gjelder håndtering av den akutte krisesituasjonen, og/eller reparasjon av kommunal/fylkeskommunal infrastruktur til opprinnelig standard. I tilfeller hvor det gis kompensasjon for reparasjoner, skal dette i hovedsak dekke skader på infrastruktur som er kritisk for at kommunene og fylkeskommunene kan yte lovpålagte tjenester.

Kommuner som har utgifter som i sum overstiger 250 kroner per innbygger, kan få en kompensasjon som dekker halvparten av de medgåtte utgiftene. Om utgiftene overstiger 500 kroner per innbygger, kan kommunene få dekket alle utgifter

utover 250 kroner per innbygger. Kommunene må søke om skjønnsmidler fra departementet gjennom statsforvalteren.

Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 150 kroner per innbygger kan søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 75 mill. kroner, kan også søke om å få kompensert deler av de medgåtte utgiftene, selv om beløpet ikke overstiger 150 kroner per innbygger. Fylkeskommunene kan sende søknad om skjønns tilskudd direkte til departementet. Departementet vurderer behovet for skjønns tilskudd etter naturskade eller andre ekstraordinære hendelser i hvert enkelt tilfelle.

Det foreslås å sette av totalt 170 mill. kroner i tilbakeholdte midler som fordeles av departementet i 2023, med 120 mill. kroner til kommunene og 50 mill. kroner til fylkeskommunene.

Departementets prosjektskjønnsmidler

Innenfor skjønnsrammen til kommunene settes det av midler til utviklings- og fornyingsprosjekter. Midlene fordeles av departementet. Tilskuddet må komme kommunesektoren til gode, og prosjekter i regi av departementet og/eller KS kan finansieres med prosjektskjønnet.

Det foreslås å sette av 30 mill. kroner i 2023 til prosjektskjønn.

Formålet med midlene er å bidra til utviklings- og fornyingsprosjekter i og for kommunesektoren. Prosjektene skal ha overføringsverdi til flere kommuner og/eller fylkeskommuner, og et opplegg for erfaringsspredning skal inngå i prosjektet.

Tilskudd kan gis til KS etter søknad til utviklings- og fornyingsprosjekter, utredninger, forskning, konferanser og andre formidlingsarenaer. Departementet kan gi nærmere frister for søknader i løpet av året og retningslinjer for utforming av søknader.

Tilskudd kan gis til GKRS (Foreningen for god kommunal regnskapsskikk) etter søknad.

Det kan gis tilskudd til kommuner som vurderer grenseendringer, til utredning og informasjon til innbyggerne og innbyggerhøring. Støtte til henholdsvis utredning og informasjon og innbyggerhøring kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode.

Departementet kan selv initiere prosjekter eller programmer om utvikling eller fornying i et utvalg kommuner og fylkeskommuner. Som hovedregel skal samtlige kommuner og fylkeskommuner inviteres til å søke om å få delta.

Departementet kan i særlige tilfeller gi tilskudd til prosjekter i kommuner eller fylkeskommuner som gjennomføres av andre departementer, dersom prosjektet er i tråd med formålet for prosjektskjønnet. Det aktuelle fagdepartement vil da ha faglig ansvar for prosjektet.

Prosjektskjønnet kan benyttes til gjennomføring av forskningsbasert evaluering av utviklings- og fornyingsprosjekter som finansieres via prosjektskjønnet.

Innenfor basisrammen til kommunene setter statsforvalterembetene av skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Kommuner kan søke statsforvalteren om tilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

5 En nyskapende og bærekraftig kommunesektor

5.1 Innovasjon

Samarbeidsavtale med KS om innovasjon og bærekraftsagendaen

KS og daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet inngikk våren 2021 en samarbeidsavtale om innovasjon og oppfølging av bærekraftsagendaen. Avtalen er videreført under ny politisk ledelse i Kommunal- og distriktsdepartementet, og målet er å bidra til en nytenkende, innovativ og bærekraftig offentlig sektor, som leverer gode tjenester, har høy grad av tillit i befolkningen, og finner nye løsninger på samfunnsutfordringer.

Departementet har gitt støtte til flere prosjekter i regi av KS, blant annet til effektkontrakter og KS' Partnerskap for radikal innovasjon. Se nærmere omtale i vedlegg 4.

Statsforvalterens skjønnsmidler

En del av skjønnsmidlene som statsforvalteren forvalter skal gå til å støtte fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektskjønnsmidlene er å bedre kommunenes muligheter til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid. Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner, og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av statsforvalterembetene.

Forsøk i offentlig sektor

Der regelverk er til hinder for innovasjon kan det gjennom forsøk gis unntak fra krav i lov og forskrift. Formålet med forsøk er i likhet med annet arbeid med eksperimentering og innovasjon å utvikle nye og bedre måter å løse oppgavene på i offentlig forvaltning. Forsøksloven gir hjemmel for å igangsette forsøk, og en del andre lover har spesifikke hjemler for å gi unntak fra lovkrav gjennom forsøk.

I tråd med samarbeidsavtalen med KS om innovasjon og bærekraftsagendaen (jf. omtalen over), har KS og Kommunal- og distriktsdepartementet

etablert en arbeidsgruppe som skal vurdere hvordan man kan få til mer systematisk bruk av forsøk i offentlig sektor.

Arbeidsgruppen har blant annet sett på erfaringer fra tidligere frikommuneforsøk i Norden, og de seneste erfaringene med forsøk i Danmark. Danmark har en annen lovregulering av kommunene enn det som er tilfellet i Norge, blant annet når det gjelder grad av kompetansekrav, bemanningsnormer og individuelle rettigheter. Den danske regjeringen har inngått «velfærdsaftaler» med sju utvalgte kommuner, som får fritak fra det meste av lovgivning innen eldreomsorg, grunnskole og barnehagetilbudet. Avtalene er forankret i egne lover om unntak fra regelverk som er vedtatt av Folketinget.

Arbeidsgruppen har sett på hvilke forutsetninger som må vurderes for norske forhold, dersom det skal etableres en nasjonal forsøksordning i Norge. Blant forholdene som er vurdert er viktigheten av et godt opplegg for evaluering, hvorvidt man på forhånd skal velge ut enkelte temaer eller eventuelt enkelte lover som det skal gis fritak innenfor, hvordan kommuner eller statlige virksomheter kan ha fordel av å samarbeide i nettverk, med mer.

Departementet tar med seg vurderingene fra arbeidsgruppen og ser hvordan erfaringene fra Danmark eventuelt kan tilpasses rammene i Norge, for å bidra til fornying og innovasjon i offentlig sektor.

Tillitsreformen

Målet med tillitsreformen er å gi mer velferd og bedre tjenester til innbyggerne. Dette skal regjeringen få til ved å øke tilliten internt i offentlig sektor.

Det handler blant annet om å gi mer faglig frihet til førstelinjen og større handlingsrom for kommunale og fylkeskommunale myndigheter.

Men tillitsreformen handler også om medbestemmelse, involvering av de ansatte og deres organisasjoner, forbedret styring, organisering og samordning – og om tillitsbasert ledelse.

Arbeidet med tillitsreformen er kommet godt i gang i flere departementer, og Kommunal- og

distriktsdepartementet har dialog med KS om hvordan kommunesektoren best kan involveres.

Det er viktig å få til sentral koordinering, forankring, eierskap og framdrift i departementene for å følge opp problemstillinger som eventuelt ikke kan løses lokalt. Dette gjelder ikke minst problemer som må finne sin løsning på tvers av sektorene og departementene.

I arbeidet med tillitsreformen må vi lære av tidligere reformarbeid, for eksempel at vi bør gå skrittvis fram. Det vil være naturlig å knytte dette til blant annet lokalt innovasjons- og fornyingsarbeid.

5.2 Digitalisering

Digitalisering og bruk av ny teknologi er en forutsetning for å lykkes med å fornye offentlig sektor. Digitalisering bidrar til å løse utfordringer på nye måter og er et virkemiddel for innovasjon. Kommuner, fylkeskommuner og statlige virksomheter må samarbeide om å utvikle sammenhengende digitale tjenester som dekker behov hos innbyggere, næringsliv og frivillig sektor.

Bredbånd

Bredbånd til alle er et viktig politisk mål for regjeringen. Regjeringens mål er at alle husstander og virksomheter i hele landet skal ha tilbud om høyhastighetsbredbånd i løpet av stortingsperioden, jf. regjeringserklæringen. Det norske samfunnet har aldri vært mer avhengig av gode og robuste nett for fast og mobilt bredbånd. Stadig større verdier legges inn i nettene, på tvers av alle samfunnssektorer. Covid-19-situasjonen har understreket betydningen av gode og robuste nett ytterligere. Bredbåndsteknologi er viktig for å sikre bosetting og sosial utjevning i hele landet. Det er også viktig for digitalisering av en rekke offentlige tjenester, for eksempel innenfor undervisning, skolegang, helse og omsorg, i næringer som havbruk og landbruk, og for industri og næringsutvikling i hele landet.

I Hurdalsplattformen står det at:

«Digital infrastruktur blir avgjørende for å bygge landet videre i fremtiden. Staten må ta et større ansvar for bredbåndsutbygging i områder der det ikke er lønnsomt. Regjeringen mener det er et statlig ansvar at alle i Norge – husstander og bedrifter – har tilgang til høyhastighetsbredbånd.»

Ved utgangen av juni 2021 hadde litt over 90 prosent av husstandene i Norge tilbud om bredbånd med 100 Mbit/s nedlastningshastighet. Bare cirka 86 prosent hadde tilbud om fiber og/eller oppgraderte kabel-TV-nett, som er i stand til å levere hastigheter på 1 Gbit/s (1000 Mbit/s) eller mer. Dekningen er bedre i tettbygde enn i spredtbygde strøk. I spredtbygde strøk hadde kun 66 prosent av husstandene tilbud om 100 Mbit/s nedlastningsfart.

Regjeringen viderefører hovedprinsippene i bredbåndspolitikken, det vil si en markedsbasert og teknologinøytral politikk. I områder hvor markedet ikke strekker til, vil staten bidra med målrettede tiltak. Staten har tre økonomiske ordninger for økt tilgang til internett. Den viktigste er tilskuddsordningen, som i 2022 har et budsjett på 305 mill. kroner. Den andre er forpliktelsen til utbygging av høyhastighets fast, trådløst bredbånd for 560 mill. kroner etter 5G-auksjonen høsten 2021. Den tredje er innkjøpsordningen for husstander og virksomheter med et budsjett på 10 mill. kroner i 2022, som er innrettet mot husstander og virksomheter som helt mangler et grunnleggende tilbud. Tilskuddsordningen forvaltes av fylkeskommunene, som har ansvar for å gjennomføre tildeling av prosjektmidler etter de retningslinjer som departementet gir. Det stilles også krav om at kommuner og/eller fylkeskommuner bidrar med lokal medfinansiering.

Oppfølging av digitaliseringsstrategien

Oppfølgingen av digitaliseringsstrategien, *En digital offentlig sektor – Digitaliseringsstrategi for offentlig sektor 2019–2025*, fortsetter. KS, Skate (Styring og koordinering av tjenester i e-forvaltning), departementene og Digitaliseringsdirektoratet følger opp tiltakene i strategien gjennom en felles handlingsplan. Digitaliseringsdirektoratet er regjeringens fremste verktøy for raskere og mer samordnet digitalisering av offentlig sektor. KS samarbeider tett med Kommunal- og distriktsdepartementet og Digitaliseringsdirektoratet om gjennomføring av tiltak.

Digitaliseringsstrategien prioriterer syv livshendelser for å etablere sammenhengende digitale tjenester. De syv livshendelsene er

- få barn
- alvorlig sykt barn
- miste og finne jobb
- ny i Norge
- starte og drive bedrift
- dødsfall og arv
- starte og drive en frivillig organisasjon

Dette samsvarer med Hurdalsplattformens ambisjon om å øke digitaliseringstakten i offentlig sektor. Føringsene for arbeidet med sammenhengende tjenester er at tjenestene skal utvikles med brukerens behov i sentrum.

Med «brukere» menes også interne brukere, som for eksempel saksbehandlere i offentlig sektor. En viktig målsetting er økt deling og gjenbruk av data, gjennom utvikling av et klart og digitaliseringsvennlig regelverk og ved bruk av et felles økosystem for hele offentlig sektor. Dette ses også i sammenheng med arbeidet med tillitsreformen.

Den ansvarlige for hver enkelt livshendelse har ansvar for å identifisere regelverksutfordringer på eget området, og sørge for håndtering av disse. Nasjonalt ressurscenter for deling av data ble åpnet i september 2020 og er en del av Digitaliseringsdirektoratet. De har som kjerneoppgaver å fremme deling og bruk av data ved å spre kunnskap om regelverket, og å sørge for bedre samspill mellom juss, teknologi og forvaltning på området. Ressurssenteret har blant annet laget en veileder for et digitaliseringsvennlig regelverk, som gjelder for de som jobber med utvikling av lover og forskrifter.

Arbeidet med sammenhengende tjenester innenfor livshendelsene krever tid og modning. Gjennom arbeidet med livshendelsene skal departementene og Digitaliseringsdirektoratet, i samarbeid med blant annet KS, utvikle metoder og samle kunnskap om brukerorientering, organisering og koordinering i utvikling og drift av sammenhengende tjenester. Å etablere bedre brukeropplevelser og smartere og mer effektiv oppgaveløsning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer handler like mye om endringsledelse, kompetanse- og organisasjonsutvikling, forvaltningspolitikk og forvaltningsutvikling som teknologi. Arbeidet kan endre de grunnleggende måtene virksomhetene løser oppgavene på.

Digital kompetanse er en kritisk faktor for offentlige virksomheters evne til å digitalisere tjenester til innbyggere og næringsliv, og få gevinster av dette. Et av tiltakene i digitaliseringsstrategien for offentlig sektor er å utarbeide en strategi for digital kompetanse i offentlig sektor i samarbeid med KS og andre relevante aktører.

Samarbeidsavtale og konsultasjonsmøte om digitalisering

I tråd med tiltakene i digitaliseringsstrategien, er det etablert et årlig konsultasjonsmøte mellom KS og regjeringen for oppfølging av digitaliserings tiltak som berører kommunal sektor, herunder

følge opp de øvrige tiltakene i digitaliseringsstrategien.

Som del av konsultasjonsordningen er det også inngått samarbeidsavtale mellom KS og Kommunal- og distriktsdepartementet om digitalisering, som blant annet omfatter tiltak i digitaliseringsstrategien. Det er etablert en felles arbeidsgruppe for å følge opp samarbeidsavtalen. Avtalen planlegges fornyet for to år framover.

Prinsipper for samordning med og involvering av kommunal sektor

I samarbeid mellom regjeringen og KS er det formulert nye prinsipper for samordning og involvering av kommunal sektor når det nasjonale digitaliseringsarbeidet berører kommunene. Prinsippene handler om likeverdighet og innflytelse, representativitet og involvering, og er tatt inn i Digitaliseringsrundskrivet, som er en sammenstilling av pålegg og anbefalinger om digitalisering i offentlig sektor. Rundskrivet gjelder for departementene, statens ordinære forvaltningsorganer, forvaltningsorganer med særskilte fullmakter og forvaltningsbedrifter. Deler av rundskrivet kan være relevant for digitaliseringsarbeidet i kommuner og fylkeskommuner, siden rundskrivet viser til regjeringsbeslutninger og en rekke krav som er hjemlet i lover som også gjelder for kommunal sektor.

Statlige virksomheter skal følge prinsippene for samordning med, og involvering av, kommunal sektor i nasjonalt digitaliseringsarbeid som berører kommunal sektor. Prinsippene gjelder for strategisk digitaliseringsarbeid av betydning for offentlig sektor, og i råd og utvalg der aktører fra kommunal og statlig sektor er representert.

Digital hele livet – økt digital deltakelse og kompetanse

Departementet fortsetter samarbeidet med KS for å hjelpe flere kommuner til å etablere et lavterskel Digihjelpen-tilbud for innbyggere som ikke har tilstrekkelige digitale ferdigheter. En ny nasjonal strategi for økt digital deltakelse og kompetanse i befolkningen – *Digital hele livet* – ble lansert i september 2021. Regjeringen vil operasjonalisere strategien gjennom en egen handlingsplan som planlegges ferdigstilt høsten 2022. Departementet har inngått en ny samarbeidsavtale med KS for å bistå i det videre arbeidet med å etablere flere kommunale hjelpetilbud i årene framover. Departementet forvalter en tilskuddsordning, der formålet er å gi starthjelp til etablering av kommunale Digihjelpen-tilbud i kommuner som mangler

et tilbud. Tilskuddordningen er blitt styrket fra og med budsjettåret 2022.

Fulldigital byggesaksprosess

Fellestjenester BYGG er den digitale regelverksplattformen som kontrollerer og sender inn byggesøknader digitalt til riktig kommune. Omtrent halvparten av byggesøknadene i Norge sendes nå gjennom en av løsningene på Fellestjenester BYGG.

Samtidig har over 200 kommuner anskaffet eByggesak som sitt saksbehandlingssystem. Saksbehandlingssystemet er utviklet av KS, Direktoratet for byggkvalitet, Kartverket, Statistisk Sentralbyrå og en rekke pilotkommuner, og innebærer at kommunene får søknaden direkte inn i sitt fagsystem, med de nødvendige dataene. Dette reduserer arbeidsmengden knyttet til behandling og arkivering av byggesøknader. Målet er at alle landets kommuner skal ta i bruk løsningen innen 2025.

Departementet begynner nå å se at en del kommuner, som for eksempel Skjåk, Lom og Sandnes, benytter handlingsrommet i eForvaltningsforskriften til å gå foran i den digitale omleggingen gjennom å innføre digitalt enevalg lokalt for profesjonelle søkere. Det vil si at kommunene ikke lenger åpner for å ta imot byggesøknader fra profesjonelle, dersom de er sendt på e-post.

Bruken av den digitale nabovarseltjenesten på Fellestjenester BYGG har doblet seg siden slutten av mai 2020. I februar 2022 hadde over 2 millioner naboer mottatt et digitalt nabovarsel.

Brukervennlige løsninger i Husbanken

Husbanken har de siste årene utviklet en rekke nye digitale løsninger. Nytt søknads- og saksbehandlingssystem for startlån og bostøtte er i bruk.

KOBO er et stat-kommune-prosjekt som utvikler digitale løsninger for kommunalt disponerte utleieboliger. Målet er at det skal bli enklere å søke, tildele, administrere, forvalte og gi oppfølging i kommunalt disponerte utleieboliger. Husbanken, i samarbeid med KS og utvalgte kommuner, er i gang med å utvikle en ny modulbasert søknads-, selvbetjenings- og saksbehandlingsløsning.

Prosjektet har en smidig tilnærming, og lanserer funksjonalitet fortløpende. Seks pilotkommuner (Alta, Bodø, Bærum, Bjørnafjorden, Lillehammer og Sarpsborg) er i gang med å bruke fagsystem for boligoversikt, og som første kom-

mune er Sarpsborg i gang med å behandle reelle saker.

KOBO-prosjektet går over fra utvikling til drift i 2023. Kostnadene til forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) er ivaretatt gjennom Husbankens budsjetter. Prosjektet skal gi gevinster til både innbyggere, kommunene og staten. Kommunene kan velge hvilke moduler de vil ta i bruk, og de trenger ikke å omorganisere seg eller standardisere kriteriene for vedtak og tildeling for å benytte seg av løsningen.

Boligsosial monitor viser status for bo- og oppvekstvilkår, og gir mulighet til å overvåke utviklingen av boforhold på kommunalt nivå. Husbankens statistikkbank viser bruken av Husbankens økonomiske virkemidler. Husbanken har også veiviseren.no, som er en digital oppslags-tjeneste og veileder for fagpersoner innenfor boligsosialt arbeid.

Nasjonal detaljert høydemodell

Nasjonal detaljert høydemodell måler hele Norge én gang for å danne en komplett høydemodell av hele landet. Det gir nøyaktige målinger av høyde i hver kvadratmeter av landet, og kan sies å være det største landkartleggingsprosjektet som er gjennomført i Norge noensinne. Prosjektet ledes av Kartverket, og dataene gjøres fortløpende tilgjengelige for bruk gjennom høydedata.no. Dataene er del av kommunenes kunnskapsgrunnlag for arealplanlegging. De brukes til farekartlegging av skred, flom, havnivåstigning og overvann, kartlegging av naturressurser, kulturminneforvaltning, geologisk kartlegging, beredskaps-håndtering og utvikling av tjenester og produkter. Prosjektet ferdigstilles i 2022. Høydemodellen har så langt demonstrert stor nytteverdi, i 2017 anslått til å være mer enn 1,6 milliarder kroner. Vi ser en stadig økende bruk av både nedlastbare data og tjenestegrensesnitt, særlig knyttet til 3D visualisering som del av offentlig forvaltning, digitale tvillinger og analyser i privat og offentlig sektor.

Ny informasjonsmodell for bygningsdelen i matrikkelen

Gjennom samarbeid med KS og kommunene er det en langsiktig målsetting å modernisere matrikkelen slik at den svarer opp brukerbehovene identifisert av kommunene. Prosjektet skal løse konkrete utfordringer bransjen peker på, og retter seg mot å gi bedre informasjon om kilde og kvalitet, 3D-visualisering av data og støtte for forvaltning og formidling av vedtaksbaserte data

om blant annet kombinerte bygg, antall boenheter, trinnvis utbygging med mer.

Geolett

Geolett er et samarbeidsprosjekt mellom Kartverket, Direktoratet for byggkvalitet (DiBK), KS, privat bransje med flere, om å forbedre datagrunnlaget for plan- og byggesaksprosessen. Formålet er å legge til rette for mest mulig selvbetjening av byggesøknader. Da må sentrale brukergrupper ha digital tilgang til relevante plan- og geodata, som er til å stole på. Geolett fremmer innovasjon av metodebruk og digitale verktøy, legger til rette for effektiv deling av informasjon og støtter kommuner og sektormyndigheter i å forbedre kvaliteten på grunndata. Prosjektet har resultert i nye prosjekter som blant annet DiBK sin valideringsløsning for planer som sendes inn gjennom FIKS-plattformen, der Kartverket også har bidratt.

5.3 Kommunesektoren og bærekraftsagendaen

Verdens felles plan for bærekraftig utvikling

Bærekraftsmålene er verdens felles arbeidsplan for å utrydde fattigdom, bekjempe ulikhet og stoppe klimaendringene innen 2030. Det er 17 mål og 169 delmål. Til sammen dekker bærekraftsmålene både den økonomiske, sosiale og miljømessige utviklingen. Målene ble vedtatt av alle FN-land i 2015, med ambisjoner om måloppnåelse innen 2030.

I juli 2021 leverte Norge sin andre frivillige nasjonale rapport til FN. KS bidro i arbeidet med rapporten og deltok i presentasjonen av den. I tillegg la KS fram en frivillig regional rapport som beskrev arbeidet med bærekraftsmålene i kommuner og fylkeskommuner.

Bærekraftsmålene i norsk sammenheng

I juni 2021 la regjeringen Solberg fram Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening*. Her gjennomgås alle 169 delmål med vekt på problemstillinger som er relevante i Norge. Stortingsmeldingen viser hvor Norge har de største utfordringene og hvilken politikk som føres på disse områdene. Meldingen er en handlingsplan for arbeidet med bærekraftsmålene, og understreker kommunesektorens rolle for at Norge skal nå målene. Meldingen ble behandlet i Stortinget i april. Regjeringen vil tilpasse politikken ut fra de målene den nåværende regjeringen har for sam-

funnsutviklingen, slik dette er beskrevet i Hurdalsplattformen.

FN-landene bruker noen felles indikatorer for å følge med på den globale utviklingen. Norge rapporterer inn data for om lag 100 slike indikatorer. Norge skårer godt på svært mange av de globale indikatorene, men nasjonale politiske ambisjoner går lengre enn disse. På noen områder er de nasjonale utfordringene annerledes enn de globale, og på andre områder er de politiske målene satt høyere.

Regjeringen har startet arbeidet med å utvikle om lag 500 nasjonale målepunkter som kan følge måloppnåelsen i Norge. Gjennom disse målepunktene kan utviklingen følges over tid og for ulike deler av landet.

Å avklare mål- og interessekonflikter er politiske valg. Målepunktene skal bidra til at prioriteringer kan baseres på et godt faktagrunnlag. Bruk av nasjonale målepunkter skal ikke legge begrensninger på kommunesektorens eller næringslivets mulighet til å gjøre lokale tilpasninger.

Kommuner og fylkeskommuner er nøkkelaktører

Kommunesektoren er grunnmuren i det norske velferdssamfunnet. Kommuner og fylkeskommuner har ansvar for politiske prioriteringer lokalt og regionalt. De er nærmest innbyggerne, lokale bedrifter og organisasjoner. Samtidig har de ansvar for mye av den sosiale og fysiske infrastrukturen som påvirker befolkningens levekår og utviklingsmuligheter. Kommuner og fylkeskommuner har viktige roller som samfunnsutviklere, eiendomsforvaltere, arbeidsgivere og markedsaktører. Rammefinansiering og rammestyring styrker det lokale selvstyret og gir handlingsrom for kommunesektoren, samtidig som det legger til rette for et likeverdig tjenestetilbud i hele landet. Fylkeskommuner og kommuner er derfor avgjørende for å realisere en bærekraftig samfunnsutvikling.

I samarbeid med Statistisk sentralbyrå har KS utviklet en klassifiseringsmodell – en taksonomi – for indikatorer som måler bærekraft. Taksonomien sorterer indikatorene ut fra hva de måler og hvordan de kan brukes. Dette gjør det enklere for kommuner og fylkeskommuner å måle egen innsats i arbeidet med å nå bærekraftsmålene.

Samarbeidsavtale med KS

KS og regjeringen har inngått en samarbeidsavtale om bærekraft og innovasjon. Avtalen innebærer blant annet at partene skal samarbeide om

å utvikle en forståelse av hva bærekraftsmålene innebærer for fylkeskommuner og kommuner, og hvordan målene kan operasjonaliseres på en måte som speiler utfordringene nasjonalt, regionalt og lokalt. Arbeidet skal bidra til utvikling av metoder for samarbeid mellom offentlig og privat sektor og mellom forvaltningsnivåer. Partene skal også samarbeide om å identifisere indikatorer som kan følge utviklingen av bærekraftsmålene over tid, som støtte til lokale og regionale politiske beslutningsprosesser.

5.3.1 Fylkeskommuner og kommuner arbeider ut fra bærekraftsmålene

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

I nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging uttrykker regjeringen en forventning om at kommunene og fylkeskommunene legger 2030-agendaen med bærekraftsmålene til grunn for samfunns- og arealplanleggingen. Forventningene skal følges opp i fylkeskommunenes og kommunenes planarbeid og være et grunnlag for statlige myndigheters medvirkning i planleggingen regionalt og lokalt. Bærekraftsmålene bør i størst mulig grad være en integrert del av de ordinære planleggings- og prioriteringsprosessene i kommuner og fylkeskommuner. Bærekraftsagendaen er omfattende og krever innsats på mange områder. Politiske prioriteringer er derfor nødvendige. Innsatsen må tilpasses mulighetene og utfordringene i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i planleggingen

Nordlandsforskning i samarbeid med Norges Miljø- og biovitenskapelige universitet (NMBU) har, på oppdrag fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, kartlagt hvordan FNs bærekraftsmål implementeres i regional og kommunal planlegging. Rapporten viser at mange kommuner og fylkeskommuner bruker bærekraftsmålene i sin planlegging, men det er store variasjoner i hvordan de brukes. Rapporten viser også at det norske plansystemet er godt egnet for en tverrsektoriell og helhetlig tilnærming til bærekraftsmålene. Tilbakemeldinger til departementet tyder på at enda flere fylkeskommuner og kommuner har tatt bærekraftsmålene aktivt i bruk i planleggingen etter at rapporten ble lansert sommeren 2020.

Kompetanseutvikling og formidling av erfaringer

Regjeringen har satt av midler til å styrke plankompetansen gjennom utredninger og forskning. Forskningsrådet forvalter midler gjennom flere program som vil gi kunnskap om bærekraftig areal- og samfunnsutvikling. Om lag 50 mill. kroner er satt av til planforskning under Forskningsrådets program DEMOS for perioden fram til 2024. Et av prosjektene som er finansiert gjennom programmet skal utvikle et rammeverk for hvordan bærekraftsmålene kan implementeres i lokal og regional planlegging. Det har fått navnet Field of Goals, og ledes av Nordlandsforskning, Bodø, og pågår i perioden 2020–2023. I 2020 ble det lyst ut 110 mill. kroner til forskning på arealer under press. Midlene skal gå til prosjekter som gir kunnskap for bærekraftig arealforvaltning der miljø- og klimahensyn prioriteres. Kommunal- og distriktsdepartementet har utarbeidet en egen temaside om bærekraftsmålene i planlegging, med informasjon om hvordan kommunene kan bruke bærekraftsmålene i sitt arbeid, omtale av noen nyttige verktøy og lenker til relevante nettsider og rapporter.

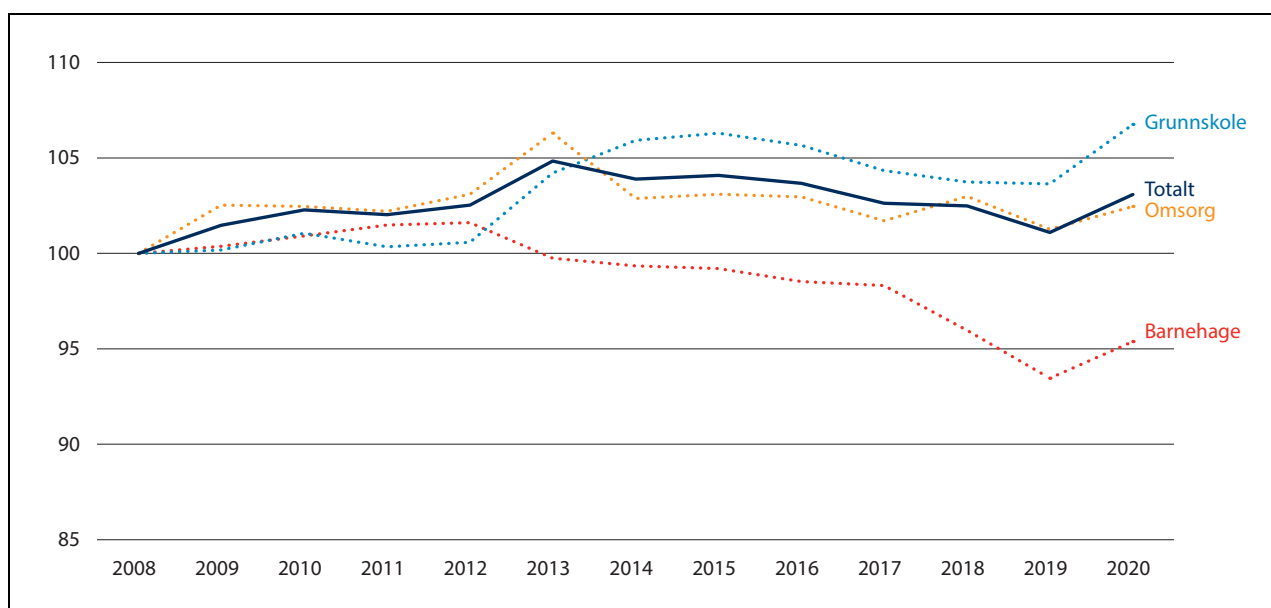
5.4 Effektivitet i kommunale tjenester

Det pågår et betydelig omstillings- og effektiviseringsarbeid i kommunesektoren for å frigjøre ressurser slik at innbyggerne kan få flere og bedre tjenester. Gjennom effektivisering kan det kommunale tjenestetilbudet styrkes utover det som følger av inntektsveksten.

Kommunenes tjenestetilbud til innbyggerne er i hovedsak godt over hele landet, selv om det er variasjoner kommunene imellom. Det er likevel rom for en mer effektiv ressursbruk i kommunesektoren. Sammenlikninger mellom kommunene avdekker forskjeller i tjenestetilbud og effektivitet, også om man sammenlikner kommuner med omtrent like mange innbyggere. Gjennom et systematisk arbeid med kvalitetsforbedring og effektivisering, kan tjenestetilbudet i kommunene forbedres og ressurser frigjøres, slik at innbyggerne får flere tjenester og tjenester med høyere kvalitet.

Analyse fra Senter for økonomisk forskning indikerer et potensial for effektivitetsgevinster

Senter for økonomisk forskning (SØF) har på oppdrag fra Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) laget



Figur 5.1 Utvikling i beregnet effektivitet 2008–2020, 2008=100.

Kilde: Senter for økonomisk forskning (SØF)

et anslag på effektiviteten innenfor barnehage, grunnskole og omsorgstjenestene ved hjelp av dataomhyllingsanalyser (DEA-analyser)¹. Beste observerte praksis identifiseres, og de andre enhetene måles mot denne. SØFs analyser indikerer at i 2020 var effektiviseringspotensialet for landet som helhet rundt 20 prosent innenfor de tre sektorene. Det er samtidig betydelige forskjeller mellom kommunene, og særlig blant de små kommunene er variasjonene store.

Beregningene illustrerer potensialet, men det kan være gode grunner til at ikke alle kommuner er like effektive. Lav effektivitet kan for eksempel indikere lav kapasitetsutnyttelse som følge av endringer i barnehage- eller skolekullene fra ett år til et annet, og denne type årlige svingninger vil typisk kunne være større i mindre kommuner. Det vil derfor ikke være mulig å ta ut hele det beregnede potensialet for effektivisering, men beregningen illustrerer en betydelig mulighet for bedre ressursutnyttelse og bedre tjenester.

Figur 5.1 viser utviklingen i beregnet effektivitet i perioden 2008 til 2020. Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. For barnehage og grunnskole skyldes dette trolig innføring av bemanningsnormer for å øke kvaliteten i barnehage og elevenes læringsutbytte i grunnskolen.

Fra 2019 til 2020 var det en økning i samlet effektivitet på 1,5 prosent. Oppgangen var størst innenfor grunnskole, men også barnehage og pleie og omsorg har målt effektivitetsoppgang. Effektivitetsforbedringen har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien. Smitteverntiltak trakk utgiftene ned i de analyserte sektorene i 2020, samtidig som produksjonsindikatorne ikke fanger opp stengte barnehager og avlyste eksamener i grunnskolen. Den målte effektivitetsforbedringen fra 2019 til 2020 kan derfor avvike fra den underliggende utviklingen.

For hver sektor baserer effektivitetsanalysene seg på to til fem indikatorer som måler tjenestene eller produktene. Hvor godt produksjonen kan beskrives gjennom tilgjengelig statistikk, varierer mellom sektorene. Innen grunnskolesektoren er det meget gode produktmål som tar utgangspunkt i reelle resultater av undervisningen, slik som skolens bidrag til resultater på nasjonale prøver samt læringsmiljø, mens det innen barnehage-sektoren tas utgangspunkt i antall oppholdstimer. Som innsatsfaktorer brukes brutto driftsutgifter.

Kommunevise resultater fra effektivitetsanalysen på kommunedata.no

Resultatene for den enkelte kommune er tilgjengelig på nettsiden kommunedata.no. Her vises effektivitetspotensialet for den enkelte kommune i 2019 og 2020, som beskrevet ovenfor innenfor de tre sektorene barnehage, grunnskole

¹ Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) november 2021.

og omsorgstjenester. Det presenteres også et samlet, veid gjennomsnitt av sektorene.

Effektivitetsanalysene bør suppleres med flere kilder

SØFs effektivitetsanalyse kan være et godt utgangspunkt for en diskusjon om effektivitet i kommunene. Spesielle forhold knyttet til koronapandemien i 2020 kan påvirke forskjellen i målt effektivitet mellom kommuner. Dette må kommunene ta høyde for i sin bruk av analysene.

Kommunene kjenner ofte godt til forholdene i kommunene de sammenliknes med, og analysene kan derfor si noe om egen tjenesteyting i forhold til andre. For den enkelte kommune vil likevel andre tilnærminger og egne vurderinger måtte komme i tillegg for å få en god forståelse av effektiviteten i produksjonen av egne tjenester.

Data for produkter og innsatsfaktorer i SØFs DEA-analyser er hentet fra KOSTRA, Grunnskolens informasjonssystem (GSI), elevundersøkelsen og skolebidragsindikatorer, som alle er offentlig tilgjengelige. Effektivitetsscorene fra DEA-analysen er basert på en sammenvektning av produkter og innsatsfaktorer. Styrken til DEA-analysen er at den er basert på en metode som er spesielt utviklet for å analysere effektivitetsforskjeller mellom kommuner og effektivitetsutvikling over tid.

En enklere tilnærming er systematisk sammenlikning mellom kommuner, såkalt benchmarking. Benchmarking tar utgangspunkt i nøkkeltall for den enkelte kommune og sammenlikner med tilsvarende nøkkeltall i andre kommuner, enten fra KOSTRA eller andre datakilder. Eksempler på slike nøkkeltall kan være utgift per innbygger i administrasjon, utgift per elev i grunnskolen, utgift per time i hjemmebasert omsorg, utgift per institusjonsplass, utgift per undersøkelse/tiltak i barnevernet eller utgift per kilometer kommunal vei. Sammenliknet med DEA-analyse har benchmarking to ulemper. For det første kan den ikke håndtere tilfeller hvor det produseres flere produkter og hvor det er umulig å fordele utgiftene mellom produkter. For det andre kontrolleres det ikke eksplisitt for skalaulempen. Ved å sammenlikne med andre kommuner med omtrent samme innbyggertall, er det imidlertid til en viss grad mulig å kontrollere for skalaulempen.

Ved bruk av sammenliknbare data (benchmarking) og offentlighet om resultatene fra ulike analyser kan det skapes en bevissthet om hvem som oppnår best resultater, og hvor mye ressurser som anvendes. Produktivitetskommisjonen² pekte på at økt offentlighet og oppmerksomhet

om resultatindikatorer og ressursbruk kan fungere som insentiv til forbedringsarbeid.

Effektivitetsanalysene kan også suppleres med ulik tilgjengelig statistikk. Statistisk sentralbyrå (SSB) publiserer informasjon om økonomien og tjenestene både på kommune-, fylkes- og nasjonalt nivå gjennom KOSTRA. I tillegg til KOSTRA bidrar flere nettsider til å beskrive tjenestene i kommunene. For eksempel har KS og Kommuneforlagets bedrekommune.no vist resultater fra brukerundersøkelser i enkelte kommuner. Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) sin siste innbyggerundersøkelse fra 2021, gir økt innsikt i brukernes oppfatninger av tjenester innen ulike områder og myndighetsorganer. KS lanserte i 2018 Innovasjonsbarometeret for kommunal sektor, som er en undersøkelse som gir status om innovasjon innen sektorene helse og omsorg, oppvekst og utdanning. KS utarbeidet et nytt innovasjonsbarometer våren 2020.

Kommunal- og distriktssdepartementets nettportal *kommunedata.no* har nyttig informasjon om landets kommuner samlet på ett sted, med blant annet historiske befolkningstall og befolkningsframskrivninger, anslag på framtidig tjeneste- og arbeidskraftbehov og analyser av produktivitet og effektivitet i den enkelte kommune. På *kommunedata.no* ligger også produksjonsindeksen for de enkelte kommunene. Indeksen er beregnet av SØF på oppdrag fra TBU, og sier noe om omfang og kvalitet på tjenestetilbudet som blir gitt til innbyggerne innenfor nasjonale velferdstjenester. Indeksen kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer. Det må understrekes at produksjonsindeksene i seg selv ikke sier noe om hvor effektiv den enkelte kommune er uten at de relateres til bruk av ressurser.

KS har utviklet en produksjonsindeks for de største kommunene i landet, og ved å relatere utviklingen i produksjon til utvikling i ressursbruk, benyttes den til å analysere effektivitetsutviklingen. Produksjonsindekser tar heller ikke hensyn til mulige ulemper i produksjonen av tjenester i for eksempel mindre kommuner sammenliknet med i større kommuner, det vil si skalaulempen. På samme måte som ved benchmarking, er det imidlertid til en viss grad mulig å kontrollere for skalaulempen ved å sammenlikne effektivitetsnivået med andre kommuner med omtrent samme innbyggertall.

² NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskommisjonens første rapport*

Produktivitetskommisjonen peker i sin første rapport på at mer og bedre bruk av teknologi vil være avgjørende for økt produktivitet både i offentlig sektor og i næringslivet. Siden helse- og omsorgstjenestene utgjør om lag 1/3 av den kommunale virksomheten, er det som skjer her avgjørende for produktivitetsveksten i hele kommunen. Bruk av velferdsteknologi vil gi store muligheter til å forbedre ressursutnyttelsen i omsorgssektoren.

5.5 Felles nasjonal tilsynskalender

Statsforvalterne, andre statlige tilsynsmyndigheter, kommuner og fylkeskommuner har fra 1. januar 2020 tatt i bruk en ny, felles nasjonal tilsynskalender som et verktøy for samordning av statlig tilsyn etter kommuneloven, som redegjort for i Prop. 105 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2021*. Siden lanseringen i januar 2020, har det blitt jobbet for å gjøre tilsynskalenderen mest mulig effektiv og brukervennlig, som et verktøy for samordning av statlig tilsyn med kommunesektoren. Tilsynskalenderen ble lansert i en ny versjon i november 2021, og det er nå blant annet lagt bedre til rette for automatisk utveksling av informasjon mellom tilsynskalenderen og tilsynsmyndighetenes fagsystemer. Departementet har i 2022 også innvilget prosjektskjønnsmidler til KS til et prosjekt for å oppdatere og videreutvikle forvaltningsrevisjonsregisteret. Dette prosjektet vil blant annet legge til rette for at nasjonal tilsynskalender og forvaltningsrevisjonsregisteret kan utveksle informasjon om planlagte og gjennomførte forvaltningsrevisjoner samt styrke registeret som et verktøy i den kommunale egenkontrollen.

5.6 Rammer for lokale initiativ om grenseendringer

Regjeringen har tatt initiativ til at tvangssammenslåtte kommuner og fylkeskommuner skal kunne deles, dersom kommunestyrene/fylkestingene selv søker om dette. Det er lagt en egen prosess for de tvangssammenslåtte kommunene og fylkeskommunene, med sikte på at kommunestyre- og fylkestingsvalget høsten 2023 kan gjennomføres til de nye kommunene og fylkeskommunene, og at de nye kommunene og fylkeskommunene kan tre i kraft 1. januar 2024, jf. Prop. 113 LS (2021–2022) *Deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*.

Inndelingslova regulerer ikke kompensasjon for kostnader direkte knyttet til deling av en kommune eller et fylke i en eller flere enheter. Regjeringen foreslår imidlertid å kompensere de tvangssammenslåtte fylkeskommunene og kommunene som har søkt om deling, for direkte kostnader knyttet til delingen, jf. omtale i Prop. 113 LS (2021–2022)).

Dersom andre kommuner og fylkeskommuner ønsker å vurdere grenseendringer (sammenslåinger, delinger, grensejusteringer) framover, er det inndelingslova som regulerer prosessene for det. Det står i Hurdalsplattformen at regjeringspartiene vil at eventuelle sammenslåinger skal være basert på frivillighet og at eventuelle folkeavstemminger skal være rådgivende for nye fylkeskommuner og kommuner. Det står også i Hurdalsplattformen at regjeringen vil: «Fjerne delene i inntektssystemet som straffer kommuner som ikke slår seg sammen.»

Det framgår av inndelingslova § 15 at staten gir delvis kompensasjon for kostnader direkte knyttet til en sammenslåing. Kommuner som slår seg sammen mottar også et inndelingstilskudd når den nye kommunen formelt trer i kraft. Inndelingstilskuddet gir kompensasjon for tap av basistilskudd og netto nedgang i distriktstilskudd som følge av sammenslåingen. Inndelingstilskuddet blir beregnet ut fra inntektssystemet det året sammenslåingen trer i kraft. Den nye kommunen mottar fullt inndelingstilskudd i 15 år etter sammenslåingen, før det deretter trappes ned over fem år.

Regionsentertilskuddet ble innført som et tilskudd i inntektssystemet fra og med 2017 og går til kommuner som slår seg sammen og utgjør et sterkere tyngdepunkt i sin region. Tilskuddet går til kommuner som etter sammenslåingen får over om lag 8 000 innbyggere, og som ikke mottar storbytilskudd. Regionsentertilskuddet ble i 2019 videreført av Stortinget for framtidige kommunesammenslåinger. Nye kommuner som slår seg sammen vil motta regionsentertilskudd, hvis kommunene oppfyller kravene i tilskuddet.

Som det framgår i kapittel 4, kan det over departementets prosjektskjønnsmidler gis tilskudd til kommuner som vurderer grenseendringer, til utredning og informasjon til innbyggerne og innbyggerhøring. Det gis inntil 100 000 kroner i støtte til utredning for hver kommune som ønsker å utrede sammenslåing, deling eller fylkesgrensejustering. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommune-styreperiode. Kriteriet for å få utbetalt støtten er at beslutning om utredning er vedtatt av de aktuelle

kommunestyrene og at det foreligger en plan for videre oppfølging etter at utredningsarbeidet er ferdigstilt.

Det vil også gis støtte på inntil 100 000 kroner til hver kommune som utarbeider informasjon og gjennomfører innbyggerhøring om sammenheng, deling eller fylkesgrensejustering, jf. inndelingsloven § 10. For at departementet skal kunne utbetale støtte, må kommunene lage et

fakta grunnlag som innbyggerne kan ta stilling til i en høring. Forut for dette skal kommunestyret ha behandlet dette grunnlaget og gjort et klart retningsvalg som de ber om å få innbyggernes synspunkter på. Støtten kan kun tildeles én gang per kommune i en kommunestyreperiode. Der- som det er ønskelig lokalt, er det mulig å søke om støtte til utredning og støtte til informasjon og inn- byggerhøring samtidig.

6 Et velfungerende og tillitsskapende demokrati

6.1 Innledning

Et levende lokaldemokrati er grunnsteinen i folkestyret, og en forutsetning for tillit og legitimitet også til det nasjonale folkestyret. Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder hvilke utfordringer de står overfor, og det er kommunene selv som er best i stand til å vurdere hva som trengs mest i deres kommune. Regjeringen ønsker et sterkt lokaldemokrati som gir rom for skreddersydde løsninger for det enkelte lokalsamfunn.

Norge har et sterkt demokrati. Vi skårer høyt på alle internasjonale demokratirangeringer, og vi har høy tillit både mellom hverandre og til politiske aktører og institusjoner. Tillit er viktig for et velfungerende demokrati, blant annet fordi det bidrar til forståelse og aksept også på tvers av politiske skillelinjer. Slik tillit må bygges over tid, men kan brytes raskt ned. Regjeringen vil bidra til tillit og deltakelse ved at innbyggere kan trekkes inn i lokaldemokratiske prosesser, og gi uttrykk for sine meninger.

Valg er kjernen i det norske demokratiet. At valget gjennomføres på en sikker og tillitvekkende måte har svært stor betydning for legitimiteten til politikere og politiske beslutninger. Regjeringen oppnevnte i juni 2017 et utvalg som skulle utarbeide forslag til ny valglov. Utvalget leverte sin utredning, NOU 2020: 6 *Frie og hemmelige valg – Ny valglov*, 27. mai 2020. Utredningen ble sendt på en bred offentlig høring med frist 31. desember 2020. På bakgrunn av forslag fra utvalget og innspill i høringen arbeider departementet med å utarbeide forslag til ny valglov. Den nye valgloven vil tidligst kunne gjelde fra stortingsvalget i 2025.

I dette kapitlet omtales blant annet stortings- og sametingsvalget 2021, og status for lokalvalg gjennomgås grundig med utgangspunkt i lokalvalgundersøkelsen 2019. Aktuelle prosjekter regjeringen har iverksatt for å styrke kunnskap om og videreutvikle demokratiet lokalt og nasjonalt omtales også.

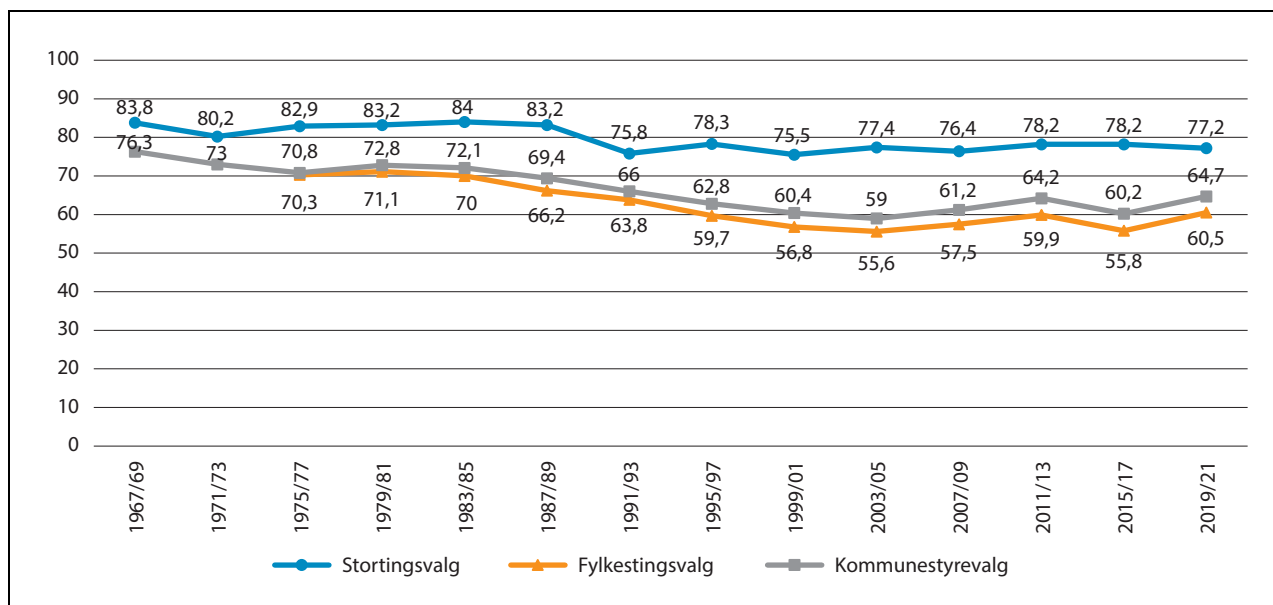
6.2 Gjennomføring av stortings- og sametingsvalget 2021

Stortings- og sametingsvalget ble gjennomført 13. september 2021. På grunn av den krevende pandemisituasjonen var dette et valg som var utfordrende å planlegge for kommunene, som har ansvar for den praktiske gjennomføringen av valg. Stortinget vedtok flere midlertidige endringer i valgloven for å gi kommunene økt fleksibilitet til å kunne gjennomføre valget på en smittevernaglig forsvarlig måte i tilfelle lokale smitteutbrudd. Den viktigste begrunnelsen for endringene var å gi trygge og forutsigbare rammer for valggjennomføringen, og sikre at velgere i karantene og isolasjon skulle få stemt. Endringene innebar blant annet en åpning for å starte opptelling av forhåndsstemmer dagen før valgdagen, anledning til å oppnevne personer som ikke er bosatt i kommunen til stemmestyrer, mulighet til å benytte valglokaler utenfor stemmekretsen og på valgdagen opprette ekstra valglokaler i en stemmekrets. Perioden for ambulerende stemming ble utvidet, slik at personer i isolasjon på grunn av covid-19 fikk anledning til å stemme hjemmefra helt fram til valgdagen. Departementet utarbeidet også en egen smittevernveileder for valggjennomføring under covid-19-utbruddet, med innspill fra Folkehelseinstituttet.

Samlet sett er det departementets vurdering at valggjennomføringen i 2021 gikk meget bra, og at de utfordringene den pågående pandemien skapte ble håndtert godt. Kommunene var godt forberedt, hadde nødvendig beredskap og klarte å håndtere både smittevernaglige og demokratiske prinsipper ved valget.

6.2.1 Valgdeltakelse ved stortingsvalget

Valgdeltakelsen ved stortingsvalget 2021 var på 77,2 prosent ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er en nedgang fra forrige stortingsvalg på ett prosentpoeng. Valgdeltakelsen blant kvinner var 3,1 prosentpoeng høyere enn blant menn. Valgdeltakelsen var høyest i Hordaland valgdistrikt (79,9 prosent) og lavest i Finnmark valgdistrikt (72 prosent).



Figur 6.1 Valgdeltakelse ved stortingsvalg, fylkestingsvalg og kommunestyrevalg fra 1967 til 2021.

Kilde: Bergh, Johannes og Dag Arne Christensen (2017): «Hvem er hjemmesitterne? En analyse av valgdeltakelse ved tre påfølgende valg». I Saglie, Jo og Dag Arne Christensen (red.): *Lokalvalget 2015 – et valg i kommunereformens tegn?* Oslo: Abstrakt forlag, oppdatert med data fra SSB.

71,7 prosent av førstegangselgerne, velgere i aldersgruppen 18–19 år, benyttet stemmeretten. Blant førstegangselgerne falt deltakelsen med ett prosentpoeng sammenlignet med forrige stortingsvalg, men var høyere enn ved valget i 2013. I aldersgruppen 20–24 år økte valgdeltakelsen med to prosentpoeng sammenlignet med forrige stortingsvalg. Det er i aldersgruppen 67–79 år valgdeltakelsen er høyest, etterfulgt av aldersgruppen 45–66 år. Mønsteret i valgdeltakelse etter alder er tilsvarende de siste valgene.

Valgdeltakelsen varierer også med utdanningsnivå. Velgere med universitets- eller høyskoleutdanning har langt høyere valgdeltakelse enn velgere med grunnskole eller videregående

skole som høyeste fullførte utdanning. Ved stortingsvalget 2021 falt valgdeltakelsen blant velgere på alle utdanningsnivåer. Deltakelsen falt mest blant velgere med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, med fire prosentpoeng nedgang fra 2017. Blant velgere med videregående skole som høyeste utdanning falt deltakelsen ett prosentpoeng, og 2,4 prosentpoeng blant velgere med universitets- eller høyskoleutdanning.

I 2021 var deltakelsen blant innvandrere med norsk statsborgerskap 50 prosent ifølge tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB). Det er en nedgang på fem prosentpoeng fra stortingsvalget i 2017. Blant innbyggere uten innvandrerbakgrunn var deltakelsen til sammenlikning 79,8 prosent i 2021.

Tabell 6.1 Valgdeltakelse ved stortingsvalg etter alder i 2013, 2017 og 2021 (prosent)

Alder	2013	2017	2021
18–19 år	70,4	72,7	71,7
20–24 år	63,0	63,4	65,4
25–44 år	75,6	74,3	72,0
45–66 år	82,8	83,6	82,3
67–79 år	87,6	85,9	85,0
80 år og eldre	70,7	69,1	70,3

Kilde: SSB

Tabell 6.2 Valgdeltakelse etter utdanningsnivå 2017 og 2021 (prosent)

Utdanningsnivå	2017	2021
Grunnskolenivå	65,1	61,1
Videregående skolenivå	78,5	77,5
Universitets- og høyskolenivå	90,4	88,0

Kilde: SSB

Tabell 6.3 Valgdeltakelse blant innvandrere med norsk statsborgerskap ved stortingsvalg 2005–2021

Valgår	2005	2009	2013	2017	2021
Valgdeltakelse i prosent	53	52	53	55	50

Kilde: SSB

Dataene viser også at landbakgrunn har stor betydning for valgdeltakelsen. Innvandrere fra nordiske og vesteuropeiske land hadde en deltakelse på 74 prosent i 2021, som er en økning på tre prosentpoeng fra 2017. Innvandrere fra afrikanske og asiatiske land hadde en deltakelse på 48 prosent, som er en nedgang på seks prosentpoeng fra 2017. SSB påpeker at deltakelsen gikk ned også blant innvandrere som har hatt stemmerett i flere valg, og at nedgangen ikke skyldes lavere deltakelse blant de som har blitt statsborgere siden 2017.

Norskfødte med to innvandrerforeldre hadde en deltakelse på 52 prosent i 2021, mot 57 prosent i 2017. Nedgangen i deltakelse var klarest blant norskfødte med foreldre fra afrikanske og asiatiske land.

6.2.2 Valgdeltakelse ved sametingsvalget

Valgdeltakelsen ved sametingsvalget i 2021 var ifølge Statistisk Sentralbyrå (SSB) på 68,6 prosent. Dette er en nedgang på 1,7 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2017, og 8,6 prosentpoeng lavere enn deltakelsen ved stortingsvalget. Til sammen var det 13 834 godkjente stemmegivninger ved sametingsvalget.

Resultatet fra valget viser store variasjoner i valgdeltakelsen i de syv ulike valgkretsene. Det var høyest valgdeltakelse i de to nordligste valgkretsene: Ávjovári valgkrets med 77,3 prosent og Østre valgkrets med 75,5 prosent. Valgdeltakelsen i Sør-Norge valgkrets var lavest, med 61,6 prosent. Dette er tilnærmet likt valgdeltakelsen i 2017, som var på 61,4 prosent. Fire valgkretser hadde høyere

valgdeltakelse enn ved valget i 2017, mens tre valgkretser hadde lavere valgdeltakelse. Den største endringen i valgdeltakelsen gjaldt Gáisi valgkrets, som hadde en nedgang på om lag 7 prosentpoeng sammenliknet med valget i 2017, fra 71,9 prosent til 64,8 prosent.

Om lag halvparten av de godkjente stemmene til sametingsvalget ble gitt som forhåndsstemmer.

6.3 Tilstandsanalyse av det norske demokratiet

Selv om det norske demokratiet står sterkt, har det forbedringspotensial. Påvirkning av valg, spredning av desinformasjon gjennom sosiale media og internett, svekket tillit til myndigheter og manglende oppslutning ved valg i enkelte grupper, hatytringer og trusler mot politikere og unntaksbestemmelser grunngitt med covid-19, er eksempler på utfordringer som kan svekke sider ved vårt demokrati.

En gruppe demokratiforskere ved Universitetet i Oslo har fått oppdraget med å utvikle og gjennomføre en bred tilstandsanalyse av det norske demokratiet. Dette er et ambisiøst nybrottsarbeid der forskere skal utvikle informasjonsrike mål på ulike sider ved demokratiet på alle nivå – det nasjonale, regionale og lokale. Tilstandsanalysen skal gi verdifull og nyttig informasjon for å identifisere utfordringer og forbedringspotensial i hele vårt demokrati, og samtidig identifisere sterke sider ved det norske demokratiet, som bør videreutvikles og styrkes.

Om tilstandsanalysen

Tilstandsanalysen skal brukes til å holde oversikt over status for det norske demokratiet både når det gjelder institusjoner og demokratiske prosesser. Den vil også gi grunnlag for å følge utviklingen over tid og sammenlikne Norge med andre høykvalitetsdemokratier, som for eksempel Sverige og Danmark. Tilstandsanalysen tar for seg ulike sider ved demokratiet, med utgangspunkt i fem hoveddimensjoner: valgdemokratiet, deltakerdemokratiet, samtale- eller diskursdemokratiet, det egalitære demokratiet og det liberale demokratiet. Den vil fange opp endringer i ulike sider ved demokratiet både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå. Tilstandsanalysen er så finmasket at den vil gi nyttig informasjon for å identifisere utfordringer, forbedringspotensial og styrker ved det norske demokratiet. Kommunal- og distriktsdepartementet har i 2021 hatt dialog med forskergruppen og gitt innspill knyttet til departementets brede ansvarsområde for valg og demokrati; blant annet hvordan departementet jobber når det gjelder å følge opp internasjonalt antikorrupsjonsarbeid, partifinansiering, ny valglov, hatytringer og trusler mot politikere med mer. Planen er at tilstandsanalysen skal være klar til 1. juli 2023. Tilstandsanalysen vil bli oppdatert hvert fjerde år.

Dette er et nybrottsarbeid også i internasjonal sammenheng.

Demokratiindeksene kan i prinsippet også brukes til å beskrive og vurdere demokratisituasjonen i ulike land verden over, men vil altså vise demokratisituasjonen i Norge i dag. Analysen vil også inkludere historiske utviklingstrekk i det norske demokratiet, og vise til sammenlikninger med andre demokratier av høy kvalitet.

Tilstandsanalysen vil bli presentert og formidlet på flere ulike måter og i ulike kanaler, og være tilgjengelig for et bredt publikum. Det vil bli utviklet en egen nettside der resultatene vil være tilgjengelige for et bredt publikum, med interaktive visualiseringsverktøy. Videre vil det blant annet bli utarbeidet en rapport om tilstanden til det norske demokratiet, kortfattede notater og seminarer flere steder i landet.

6.4 Lokalvalget 2019 – resultater fra lokalvalgundersøkelsen

Etter hvert kommune- og fylkestingsvalg gjennomføres det en undersøkelse av lokaldemokratiet. Arbeidet ledes av Institutt for samfunnsforskning (ISF) på oppdrag fra departementet.

Dels er dette en valgundersøkelse hvor man studerer selve valget med temaer som valgdeltakelse, stemmegivning, velgerbevegelser og aspekter ved politisk deltakelse. Dels er det en undersøkelse hvor man studerer andre sider ved lokaldemokratiet. I den nyeste undersøkelsen, gjennomført i forbindelse med lokalvalget i 2019, tar forskerne blant annet opp kommunereformens konsekvenser for ulike sider ved lokaldemokratiet, deltakelse mellom valg og kjennetegn ved velgere med høy tillit. Resultatene fra lokaldemokratiundersøkelsen 2019 ble publisert i 2021 i form av en bok.¹

Undersøkelsen gir blant annet kunnskap om hvordan innbyggernes politiske atferd og holdninger påvirkes både av individuelle forhold og av forhold ved kommunen de bor i.

Vi vil i det følgende kort gjøre rede for utvalgte tema og funn fra undersøkelsen.

6.4.1 Deltakelse og viktige saker

Lokalvalget i 2019 var i realiteten mange lokale valg – det ble valgt nye kommunestyrer til 356 kommuner og nye fylkesting til ti fylkeskommuner. Mange steder valgte man representanter til de framtidige kommunene og fylkeskommunene som skulle tre i kraft 1. januar 2020. Valgdeltakelsen ble høy sammenliknet med foregående lokalvalg, med en deltakelse på 64,7 prosent i kommunestyrevalget og 60,5 i fylkestingsvalget. Dette var den høyeste deltakelsen i lokalvalg siden 1991. Økningen i deltakelse fra 2015 til 2019 var størst blant de unge, deltakelsen i aldersgruppen 18–24 år økte med ti prosentpoeng.

Gjennom å følge et utvalg stemmeberettigede over flere valg, har forskerne også undersøkt deltakelse i ulike velgergrupper over tid. Forskerne ser på forholdet mellom tre ulike velgertyper: *vanevelgere* som stemmer ved alle valg, *sporadiske velgere* som stemmer i noen valg og *permanente hjemmesittere* som ikke stemmer i noen valg. Analysene viser at noen grupper deltar mindre i valg enn andre, og de bakgrunnskjennetegnene som gir de største forskjellene er innvandrerbakgrunn og utdanningsnivå, som det framgår av tabell 6.4.

Noen saker skiller seg ut som særlig viktige ved valget i 2019. I byene var miljø- og klimasaken og bompengesaken viktig, mens sentrum-periferikonflikten var viktigere i distriktene. Disse sakene kan ha bidratt til å mobilisere og engasjere vel-

¹ Saglie, Jo, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen (red. 2021): *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Tabell 6.4 Fordeling av permanente hjemmesittere, sporadiske velgere og vanevelgere etter sosiale bakgrunnskjennetegn (prosent)

	Permanent hjemmesitter	Sporadisk velger	Vanevelger	N
Alle stemmeberettigede	8,6	48,7	42,7	8 495
Kvinne	7,4	48,0	44,7	4 237
Mann	9,9	49,4	40,7	4 258
26–39	13,0	62,9	24,2	2 052
40–59	7,7	47,3	45,0	3 228
60–79	6,4	39,4	54,2	2 577
80+	8,2	48,1	43,7	638
Innvandrerbakgrunn (norsk statsborger)	20,5	57,6	22,0	401
Uten innvandrerbakgrunn	8,0	48,1	43,9	8 031
Grunnskole	18,3	55,6	26,1	1 744
Videregående skole	8,4	51,1	40,5	3 600
Universitet/høyskole	3,0	41,9	55,1	3 094

Kilde: Bergh, Johannes og Dag Arne Christensen (2021): «Mobiliseringsvalget 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?» I Saglie, Jo, Signe Bock Seggaard og Dag Arne Christensen (red. 2021): *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

gere. Forskerne finner store geografiske variasjoner i hvor viktig kommunesammenslåing var. I de minste kommunene mente 33 prosent at dette var en svært viktig sak, mot 7 prosent i de største kommunene. Et annet viktig spørsmål er om det er lokale eller nasjonale saker som preger valgkampen. 49 prosent oppgir at lokale saker preget valgkampen i kommunen, mens 36 prosent mener at det var en blanding av lokal- og rikspolitikk. 15 prosent svarer at valgkampen var preget av rikspolitiske saker. Over tid har trenden gått i retning av at lokale saker har fått økt betydning for velgerens valg av parti/liste.

Kommunereformen ser ikke ut til å ha påvirket valgdeltakelsen og kan ikke bidra til å forklare økningen i valgdeltakelsen i 2019. Samtidig finner ikke forskerne at deltakelsen gikk ned i små kommuner som skulle inn i en ny og større kommune, som de kunne forvente på grunnlag av tidligere forskning.

6.4.2 Partier og lister

Kommunestyrevalget 2019 resulterte i at til sammen 2 677 partier og lister ble representert i landets 356 kommunestyrer. Det store flertallet av disse er tilknyttet de nasjonale partiene på Stortinget,

mens 132 var såkalte lokale lister (tilsvarer 5,8 prosent). I tillegg kommer noen felleslister og andre nasjonale partier som ikke er representert på Stortinget. I hver kommune stilte det i snitt 7,3 partier/lister, en beskjeden økning fra 2015, noe som tilsier at antall partier/lister er stabil. Det er lange tradisjoner for lokale lister i Norge, og i 2019 var det slike lister i rett over 30 prosent av kommunene. Lokale lister skiller seg fra de nasjonale partiene ved at de kun stiller til valg i enkeltkommuner, og stort sett ikke har politiske ambisjoner ut over denne kommunen.

Kommunereformen synes ikke å ha hatt store effekter på partisystemene lokalt. Forskerne konkluderer med at de lokale partisystemene ikke har blitt mer nasjonalisert etter reduksjonen i antall kommuner. Det skyldes i stor grad at de nasjonale partiene sto sterkt i kommunene også før sammenslåingene. Sammenslåingene har likevel gitt utslag i at det i snitt velges flere representanter i kommunene, og at de sammenslåtte kommunene har fått større partimangfold etter sammenslåing.

Valget i 2019 var preget av betydelige endringer i partienes oppslutning, som resulterte i et mer fragmentert partilandskap. De største partiene gikk tilbake, mens mindre partier gikk

fram. Velgervandringene mellom partiene var av betydelig større omfang mellom 2015- og 2019-valget enn ved tidligere kommunestyrevalg.

Som del av forskningen har det også blitt undersøkt hvilke hensyn partiene i sammenslåtte kommuner la vekt på i nominasjonsprosessene. Her finner forskerne at partiene var opptatt av å sikre representasjon fra alle de «gamle» kommunene. Det ga utslag i at partiene i de sammenslåtte kommunene i større grad enn tidligere brukte muligheten til å gi kandidater stemmetillegg, og denne tendensen er sterkere i kommuner som ble sammenslått av mer enn to kommuner.

6.4.3 Mediebruk i valgkampen

Mediene spiller en viktig rolle i valgkampen, og bidrar til å løfte debatter og spre informasjon om saker og kandidater. Tidligere forskning om norsk lokalvalgkamp viser at velgerne benytter seg av et sammensatt sett av medier, hvor både lokale, regionale og nasjonale medier inngår. Forskningen har også vist at lokalavisen er viktig for å orientere velgerne om kandidater, og at den er viktigst for innbyggere i små kommuner. Sosiale medier har endret betingelsene for nyhetsspredning og mobilisering, og har blitt stadig viktigere som kilde til nyheter og politisk informasjon.

Lokalvalgundersøkelsen 2019 viser at nyhetsbruken overordnet samsvarer med tidligere forskning. Mange benyttet seg av en kombinasjon av nasjonale og lokale nyhetskilder. Tre kanaler skiller seg ut som de viktigste: lokalaviser, NRK TVs nasjonale sendinger og NRK TVs distriktsendinger. Omtrent sju av ti benyttet disse kanalene i alle fall noen dager i uken for å få med seg nyheter om valget, og nesten fire av ti daglig. Region- og riksaviser benyttes også av mange. Facebook var dominerende blant sosiale medier, mer enn en fjerdedel fikk med seg nyheter via Facebook hver dag. Selv om forskerne ikke finner sammenheng mellom bruk av lokalaviser og kommunestørrelse, finner de at viktigheten av lokalavisen synker betraktelig når størrelsen på kommunen øker. De som mener at lokalavisen er den viktigste kilden til nyhetssaker, oppgir langt oftere enn de som betrakter nasjonale medier som viktigst, at lokalpolitiske saker er viktige i deres stemmegivning, og de oppgir noe oftere at de har avgitt personstemme.

Nyhetskonsum henger sammen med politisk interesse, og forskerne finner også at alder og utdanning har positiv sammenheng med nyhetskonsum i lokale og nasjonale medier. Tilsvarende

effekt av utdanning finner man ikke for sosiale medier, som er viktig for yngre velgere og kvinner. Sosiale medier ser ut til å bli stadig viktigere som påkoblingskanal til offentligheten, og kan på den måten ha en utjevnenende funksjon, selv om den overordnet ikke rangeres blant de viktigste nyhetskanalene i lokalvalg.

6.4.4 Velgernes syn på representasjon

Representativitet i kommunestyret handler om i hvilken grad politikerne speiler befolkningen de er valgt av – enten i form av sosiodemografiske kjennetegn eller i form av meninger. I velgerundersøkelsen er det stilt spørsmål om hvor viktig velgerne mener det er med representasjon med tanke på kjønn, aldersfordeling, etnisk bakgrunn og representasjon fra ulike deler av kommunen. Flesteparten av velgerne ønsker at kommunestyret skal speile befolkningssammensetningen. Klart flest velgere, 72 prosent, mener geografisk representasjon fra ulike deler av kommunene er viktig. Betydelig færre, 50 prosent, mener etnisk representasjon er viktig. Over halvparten mener kjønn og alder er viktig.

Velgere med sterk eller svært sterk tilknytning til bydelen eller bygda de bor i, uttrykker i størst grad at det er viktig at kommunepolitikere kommer fra ulike deler av kommunen. 77 prosent svarer at dette er viktig. Men også blant velgerne med liten eller ingen slik tilknytning svarer så mange som 65 prosent at dette hensynet er viktig.

Forskerne har også undersøkt personstemmegivning. Totalt 46 prosent av velgerne oppga at de hadde gitt personstemmer under kommunestyrevalget, enten i form av personstemmer eller «slengerstemmer» (personstemmer til kandidater på andre lister). Velgernes kjønn eller utdanning ser ikke ut til å spille noen rolle for om man gir personstemmer, men alder og bostedskommune ser ut til å ha hatt ganske stor betydning. Undersøkelsen viser at de yngre velgerne retter listene oftere enn eldre velgere – 54 prosent av de yngste velgerne ga personstemmer, mot 31 prosent blant de eldste. Forskerne mener dette kan være knyttet til personifisering i valgkampen. Velgere med sterk tilknytning til deler av kommunen ga personstemmer noe oftere enn velgere med liten eller ingen slik tilknytning. Velgere i små kommuner som var del av en kommunesammenslåing ga personstemmer i større grad enn velgere i store kommuner som ikke var berørt av kommunereformen.

Velgerundersøkelsen viser at kandidatens politiske holdninger og erfaring er viktige grunner

når velgerne gir personstemmer. Sosiodemografiske kjennetegn og yrkesbakgrunn vurderes som minst viktig, mens lokal forankring og velgerens personlige kjennskap til kandidaten havner i en mellomkategori sammen med kandidatens medieopptreden. Et klart flertall, 60–80 prosent, svarte at kandidatens etniske bakgrunn, kjønn, alder eller yrkeserfaring *ikke* spilte noen rolle for deres personstemmegivning. Det kan, i følge forskerne, vise at velgerne legger mindre vekt på slike kjennetegn enn partiene i sine nominasjonsprosesser, eller at velgerne er tilfredse med partienes innsats for å sikre representasjon basert på disse kjennetegnene.

6.4.5 Lokalpolitisk tillit

Lokalvalgundersøkelsen har også stilt spørsmål om velgernes tillit til ulike lokaldemokratiske institusjoner og aktører. Gjennom de årene tillit har blitt undersøkt i lokalvalgundersøkelsen og stortingsvalgundersøkelsen, har den politiske tilliten både på lokalt og nasjonalt nivå vært ganske stabil. Sammenliknet med andre land har norske innbyggere gjennomgående nokså høy tillit til både politiske aktører og institusjoner. Tillit til kommunestyret, ordfører, politikere og kommunedministrasjon omtales her som «lokalpolitisk tillit».

Tillit måles i undersøkelsen på en skala fra 0 til 10, hvor 10 betyr svært stor tillit. For alle aktører og institusjoner det spørres om, var gjennomsnittlig tillitsnivå over midtverdien. Lokalpolitisk tillit er litt høyere enn tilliten til nasjonale og regionale demokratiske institusjoner. Går man dypere inn i resultatene er hovedmønsteret samsvar i tillitsvurderinger, men det er likevel noe variasjon. Undersøkelsen viser mindre tillit til lokalpolitikere enn til kommunestyret, mens ordføreren har aller mest tillit. Forskerne mener dette kan være uttrykk for at folk har tillit til at den institusjonen som kommunestyret representerer, bidrar til å disiplinere enkeltpolitikere gjennom prosedyrer og regler. Tillit til ordfører kan ha sammenheng med rollen som samlende figur og representant og ambassadør for det sosiale fellesskapet kommunen er.

Tilknytning til egen kommune er den av de målte faktorene som sterkest er forbundet med lokalpolitisk tillit. Videre følger det å være på vinnerlaget, her forstått som at man stemte på partiene som vant valget. Stemmegivning, tolket som indikasjon på ideologisk bakgrunn, er også sterkt forbundet med lokalpolitisk tillit. Når det gjelder partiene har forskerne tatt utgangspunkt i

Høyre-velgerne. Sammenliknet med Høyres velgere, er velgerne til venstre på høyre-venstreskalaen, med unntak av Rødt-velgere, mer tillitsfulle. FrP-velgere, og særlig velgere til «andre partier», har signifikant lavere politisk tillit enn Høyres velgere. Også det å være hjemmesitter (ikke stemme ved valget) er assosiert med lav politisk tillit.

Innbyggere i små kommuner har større lokalpolitisk tillit enn innbyggere i store kommuner. Videre har de som bruker mange kommunale tjenester høyere tillit enn de som selv opplever at de må yte (gjennom eiendomsskatt) til kommunen. For deltakelse utenom valg er protestdeltakelse knyttet til lavere politisk tillit, mens deltakelse mellom valg i formelle kanaler ikke er signifikant forbundet med tillit. Velgere som ga personstemme eller «slengerstemme», har i snitt høyere tillit enn velgere som ikke brukte stemmeseddelen på denne måten. Deltakelse i frivillig arbeid er negativt forbundet med tillit, og kan i følge forskerne tolkes som at de som jobber frivillig har en tendens til å tenke at de gjør arbeid som kommunen burde ha gjort.

6.5 Lokalpolitikernes arbeidsvilkår

6.5.1 Undersøkelse fra Telemarksforskning og Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo

Kommunal- og distriktsdepartementet lanserte i vår, i samarbeid med Telemarksforskning og Senter for ekstremismeforskning ved Universitetet i Oslo (C-REX), en undersøkelse om lokalpolitikeres arbeidsvilkår og betydningen for lokaldemokratiet. Rapporten ble lansert på et strømmet seminar der kommuner, lokalpartier og KS var invitert. I rapporten undersøker forskerne hva som er status for lokalpolitikernes arbeidsvilkår i Norge i dag. De kartlegger hva som motiverer folkevalgte til å delta i lokalpolitikken, og hva som bidrar til at folkevalgte trekker seg fra lokalpolitikken og ikke tar gjenvalg. Forhold som blir undersøkt er opplevelse av handlingsrom, innflytelse, arbeidsvilkår som tidsbruk, frikjøp, samarbeidsklima i kommunestyret, folkevalgtopplæring og støtte i vervet, hatytringer og trusler med mer.²

² Rapporten *Lokaldemokrati og lokalpolitikeres arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*, TF-rapport nr. 636, 2020, er utarbeidet av Telemarksforskning i samarbeid med Senter for ekstremismeforskning (C-REX) ved Universitetet i Oslo. Rapporten kan lastes ned fra regjeringen.no/id2904265.

Undersøkelsen er basert på en spørreundersøkelse til alle landets kommunestyrerepresentanter i november 2020. 3 878 politikere svarte på hele eller deler av skjemaet. Det gir en svarprosent på 42,9. Det ble også gjennomført dybdestudier, blant annet med intervjuer med politikere i åtte kommuner. I tillegg ble det gjort egne intervjuer med lokalpolitikere som har vært spesielt berørt av hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser.

Kommunalt handlingsrom betyr mest for politisk motivasjon

Det som i aller størst grad påvirker lokalpolitikernes motivasjon og lyst til å stille til gjenvalg i *negativ retning*, er opplevelsen av et innskrenket handlingsrom. Hatytringer, trusler og plagsomme henvendelser har mindre betydning. Forskerne poengterer likevel at dette er et demokratisk problem som må forebygges og håndteres institusjonelt – først og fremst gjennom gode rutiner i parti og kommuner.

40 prosent av lokalpolitikerne opplever at statlig detaljregulering binder opp økonomiske ressurser på en måte som ikke nødvendigvis er i tråd med ønsker og prioriteringer lokalt. Samtidig sier mange lokalpolitikere at kommunene selv ikke utnytter og evner å synliggjøre handlingsrommet godt nok.

Rapporten viser at lokalt folkevalgte generelt virker motiverte og engasjerte i rollen sin som folkevalgt. 75 prosent av kommunestyrerepresentantene sier at de hadde høy eller svært høy motivasjon for å være med i kommunestyret ved siste lokalvalg.

Departementet vil se på hvordan resultatene fra rapporten kan følges opp.

6.5.2 Departementets arbeid med hatefulle ytringer, hets og trusler mot politikere

I forkant av stortingsvalget i 2021 publiserte daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet en digital veileder om forebygging og håndtering av hatefulle ytringer, hets og trusler rettet mot politikere og kandidater. Veilederen ble utarbeidet av departementet med bidrag fra Politidirektoratet og Politiets sikkerhetstjeneste (PST). Den er tilgjengelig på www.hatogtrusler.no.

Formålet med veilederen er å gi praktiske råd om hvordan nasjonale og lokale politikere, kandidater og andre politisk aktive kan forebygge og håndtere hatefulle ytringer, hets og trusler. Det er også et mål å bidra til bred bevisstgjøring om

temaet gjennom å formidle kunnskap og synliggjøre hvor de juridiske grensene for hva som er lovlig går. Veilederen er derfor bygget opp med tre hoveddeler. Første del gir bakgrunn og kunnskap om blant annet eksisterende kunnskap og juridiske rammer. Andre del handler om hva politikere og kandidater kan gjøre for å forberede seg, og hvilke forholdsregler som kan tas. Tredje del tar for seg hva som kan gjøres og hvem som kan bistå om man utsettes for hatefulle ytringer, hets eller trusler.

Kommunal- og distriktsdepartementet vil oppdatere veilederen med ny kunnskap og flere råd, særlig til kandidater og politikere på lokalt nivå. Her vil kunnskap fra undersøkelsen av lokalpolitikernes arbeidsvilkår være viktig.

6.6 Representasjon av kvinner i lokalpolitikken

Som et av de første landene i verden innførte Norge stemmerett for kvinner og rett til å stille til valg ved kommunestyrevalg. Det var en viktig milepæl for å bli et fullverdig demokrati.

Etter lokalvalget i 2019 var andelen kvinner i kommunestyrene for første gang på 40 prosent, mens 35 prosent av landets ordførere var kvinner. Utviklingen går riktig vei, og Norge har kommet langt også når det gjelder å bruke de formelle rettighetene i praksis. Vi er likevel ikke i mål når det gjelder kjønnsbalanse i politiske verv i lokalpolitikken. Det er store variasjoner mellom kommunene. For å skape oppmerksomhet og å øke bevisstheten om dette, laget daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet et representasjonsbarometer på regjeringen.no.³ Dette viser kjønns sammensetningen i kommunestyrer og formannskap, og om ordføreren er kvinne eller mann i alle landets kommuner. I tillegg viser det andelen kvinnelige kandidater som partiene ga stemmetillegg på valglistene til 2019-valget. Kommunal- og distriktsdepartementet relanserte representasjonsbarometeret 8. mars 2022, for å skape oppmerksomhet om kjønnsbalansen i lokal-demokratiske organ og i ledende verv i lokalpolitikken i nomasjonene som nå er i gang fram mot neste års lokalvalg. Departementet vil også lage en engelsk versjon for å imøtekomme interessen om kvinner i lokalpolitikken i Norge fra utlandet. Representasjonsbarometeret synliggjør at det fortsatt er stor variasjon mellom kommuner når

³ Representasjonsbarometeret er tilgjengelig på regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/id2691281/>

det gjelder andelen kvinner i kommunestyrene og i lederverv, og at partiene fortsatt prioriterer menn når de gir stemmetillegg på valglister.

6.7 Utviklingsprosjekt – foregangskommuner i lokaldemokrati

Kommunal- og distriktsdepartementet har lansert og startet opp et nytt lokaldemokratiprogram, Lokaldemokratiet i foregangskommuner. Oppstarten har blitt utsatt på grunn av pandemien, men i desember 2021 ble sju deltakerkommuner valgt ut med bakgrunn i søknader der de skisserte hvilke lokaldemokratiltak de vil videreutvikle. Prosjektet går over to år fra årsskiftet 2021/2022 til årsskiftet 2023/2024. De sju kommunene er pionerer på lokaldemokratiområdet, og har ansvar for å utforme og gjennomføre utviklingsprosjekter i egne kommuner. Dette er et nedenfra- og oppprogram. De sju deltakerkommunene er Bergen, Bodø, Sunnfjord, Gjøvik, Lørenskog, Suldal og Vadsø. Hver av deltakerkommunene får tilsagn på inntil 300 000 kroner over to år. Prosjektet er finansiert over departementets prosjektskjønnsmidler på kapittel 571, post 64 Skjønnsstilskudd. Departementet tar forbehold om Stortingets godkjenning av skjønnsrammen.

Bakgrunn og formål

Fallende valgdeltakelse de siste årene, spesielt på lokalt nivå, og større politisk ulikhet i deltakelse etter sosial gruppe, har ført til bekymring i forskningsmiljøer for hva denne utviklingen kan ha å si for tilliten til og oppslutningen om demokratiets institusjoner. Det er valgkanalen som utfordres her. Siste lokalvalgsundersøkelse viser at mellom åtte og ni prosent av de stemmeberettigede aldri stemmer ved valg.⁴ De som ikke deltar i valg har også lavere tillit til lokaldemokratiske institusjoner enn de som deltar.⁵

54 prosent av innbyggerne oppgir i den nyeste Innbyggerundersøkelsen til Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fra 2021, at de

opplever å ha liten mulighet til å påvirke beslutninger som får betydning for området de bor i. Dette til tross for at ungdomsråd, råd for mennesker med funksjonsnedsettelse og råd for eldre er blitt obligatoriske organ i kommunene. Ordningen «innbyggerforslag» gir innbyggere som samler nok stemmer bak et forslag, rett til å få sette saken på dagsorden i kommunestyret.

Lokaldemokratiprogrammet har som formål å bidra til at kommunene er offensive når det gjelder å utvikle og prøve ut nye deltakelsesformer. Ordningene som kommunene videreutvikler i regi av programmet skal bidra til at innbyggerne opplever å ha mulighet til å delta med sine synspunkt og erfaringer i beslutninger som til slutt skal tas i folkevalgte organ.

Lokaldemokratiprogrammet skal skaffe fram erfaringer med, og løfte fram, ulike måter å få innbyggere til å medvirke på. Dette vil være ordninger som kan være *supplerende* til de representative folkevalgte organene. Det omfatter både å videreutvikle bruken av kjente ordninger som er regulert i kommuneloven, som medvirkningsråd og kommunedelsutvalg, og ordninger som ikke er nevnt i kommuneloven, som innbyggerpanel, bylab og gjestebud m.m. Det er en forutsetning at alt utviklingsarbeidet skjer innenfor rammene av kommuneloven.

Formidling og utbytte av utviklingsprosjektet

Kommunal- og distriktsdepartementet erfarer at det er et stort behov for å systematisere erfaringer med bruk av tiltak for innbyggermedvirkning, og å formidle slike erfaringer til landets kommuner. Departementet vil anskaffe en evaluering av deltakelsesordningene som de sju kommunene videreutvikler innenfor dette programmet. Samlet representerer de utvalgte kommunene en god bredde av tiltak, målgrupper for tiltakene, geografi, størrelse, demografi med mer. De utvalgte kommunene har også organisert sin politiske virksomhet på litt ulike måter. Dette gjør at evalueringen vil kunne frambringe ulike måter å engasjere innbyggere på mellom valg, som kan være til inspirasjon og nytte for mange ulike kommuner og lokalsamfunn rundt omkring i landet.

I løpet av prosjektperioden skal deltakerkommunene arrangere læringsnettverk/-seminarer for å lære og kanskje la seg inspirere av hverandres erfaringer underveis. Etter at programmet er slutt og evalueringen foreligger, vil departementet arrangere en lokaldemokratikonferanse for alle landets kommuner. Departementet planlegger også å lage en veileder for innbyggermed-

⁴ Bergh, Johannes, Christensen, Dag Arne og Holmås, Tor Helge (2021): «Mobiliseringsvalg 2019: Hadde kommunereformen noen betydning?» I Jo Saglie, Signe Bock Segard og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019. Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk, side 87–115.

⁵ Winsvold, Marte (2021): «Hva kjennetegner velgere med høy lokalpolitisk tillit?» I Jo Saglie, Signe Bock Segard og Dag Arne Christensen (red.) *Lokalvalget 2019 Nye kommuner – nye valg?* Cappelen Damm Akademisk, side 229–252.

virkning, hovedsakelig basert på erfaringene fra kommunene som deltar i dette programmet.

6.8 Videreføring av KS Lokaldemokratiundersøkelse

KS Lokaldemokratiundersøkelse er en spørreundersøkelse utarbeidet for at kommunene kan få gjennomført en evaluering av lokaldemokratiet i egen kommune. Undersøkelsen består av en innbyggerdel og en folkevalgt del. Innbyggere og folkevalgte svarer på likelydende spørsmål om hvordan de oppfatter lokaldemokratiet i egen kommune. Folkevalgte svarer i tillegg på spørsmål om arbeidet i kommunestyret.

Spørsmålene til innbyggere og folkevalgte dekker ulike sider ved lokaldemokratiet innenfor temaer som pålitelig styre, ansvarlig styre, borger-nært styre og effektivt styre.

Resultater fra alle kommunene er åpent tilgjengelig på portalen www.bedrekommune.no. KS har blant annet fått støtte fra departementet til å videreutvikle databasen, og for å gjøre den enda mer tilgjengelig og brukervennlig.

I portalen kan en hente resultater fra alle kommunene, sammenlikne kommuner og se gjennomsnittet for alle som deltar. Det er også mulig å hente ut resultater fra tidligere undersøkelser, slik at kommuner som har deltatt tidligere kan se utviklingen over tid.

KS Lokaldemokratiundersøkelse har vært gjennomført en gang i hver valgperiode i de siste tre valgperiodene. KS har fått støtte fra departementet til å tilby og gjennomføre denne undersøkelsen også i 2021 og 2022. Under pandemien var det vanskelig å få gjennomført undersøkelsen, fordi kommunestyrerepresentantene normalt svarer på spørreskjemaet mens de er fysisk tilstede i kommunestyremøtet. KS tilbyr derfor kommunene å gjennomføre undersøkelsen også i 2022.

6.9 Kommunal- og distriktsdepartementets organisasjonsdatabase

Ideas2evidence, i samarbeid med Universitetet i Bergen og NORCE, har på oppdrag fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet kartlagt organisasjons- og arbeidsformer i kommuner og fylkeskommuner i 2020 og 2021. Dette er en kartlegging som har vært gjennomført siden 1995. Siden 1996 har kartleggingen

vært gjennomført året etter hvert kommunevalg. På grunn av at kommune- og regionreformen medførte mange nye kommuner og fylkeskommuner fra 1. januar 2020, ble datainnsamlingen gjennomført i to omganger. I 2020 ble det samlet inn data fra kommunene som var uberørt av kommunereformen, mens data fra nye kommuner og alle fylkeskommuner ble samlet inn i 2021. Kartleggingen er dokumentert i Ideas2evidence rapport 13:2021 *KMDs organisasjonsdatabase – sluttrapport 2021*. Det er også utviklet en digital løsning for datavisualisering og datadokumentasjon, tilgjengelig på www.kommunalorganisering.no.

Disse kartleggingene gir mulighet til å studere utviklingen over tid når det gjelder politisk og administrativ organisering, kommunenes organisering av tjenestene, hvordan kommunene organiserer samspillet med innbyggerne med mer.

6.9.1 Politisk organisering

Undersøkelsen for 2020 viser i hovedsak at de trendene som er funnet i tidligere datainnsamlinger til organisasjonsdatabasen fortsetter. Formannskapsmodellen er det klart dominerende styringsprinsippet i norske kommuner, og brukes i alle kommuner unntatt Oslo kommune og Bergen kommune, som begge har en parlamentarisk styringsmodell. Forholdsvalg er fortsatt den mest vanlige måten å velge formannskap på i kommunene, men organisasjonsdatabasen viser at avtalevalg har blitt stadig vanligere etter år 2000. Blant fylkeskommunene er bildet mer variert, men også her dominerer formannskapsmodellen. Sju av fylkeskommunene har formannskapsmodell, mens tre har parlamentarisme.

Undersøkelsen finner noen interessante utviklingstrekk når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes møtevirksomhet. Antall møter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd, målt som antall møter i det siste hele året før undersøkelsen ble gjennomført, er relativt stabilt, og det ble i gjennomsnitt avholdt 9,3 kommunestyremøter og rundt 14 møter i formannskap/kommuneråd. Når det gjelder hvor mange saker som behandles, ser man at gjennomsnittlig antall saker har vært synkende eller relativt stabilt siden 1995, men i 2020-undersøkelsen finner man en økning. Kommunestyrene behandler i snitt 125 saker, en økning fra rundt 110 de siste tre datainnsamlingene. Formannskap/kommuneråd behandler nesten ti flere saker sammenlignet med 2016-undersøkelsen. Det har også blitt behandlet flere saker i kontrollutvalgene i både kommuner og

fylkeskommuner. I fylkeskommunene har det i gjennomsnitt blitt avholdt seks møter i fylkestingene, noe som har vært stabilt på dette nivået i alle datainnsamlinger til organisasjonsdatabasen. For fylkesrådene og fylkesutvalgene har møtefrekvensen variert noe over tid. I 2020-undersøkelsen var antall møter 25, som er det høyeste antallet som er registrert. Undersøkelsen viser også en tydelig økning i antall saker som behandles i både fylkesting og fylkesråd/fylkesutvalg, sammenliknet med 2016.

For første gang har det også blitt stilt spørsmål om vanlig tid for møtestart og møtelengde. Det er vanligst å ha møtene innenfor vanlig arbeidstid (08–16) i både kommunestyre, formannskap/kommuneråd og i utvalg. Aller tydeligst er dette for formannskap/kommuneråd, hvor hele 85,6 prosent av kommunene svarer at møtene vanligvis starter i vanlig arbeidstid. Det er stor variasjon mellom kommunene i hvor lenge møter varer. Hovedtendensen er at møter i kommunestyre og formannskap/kommuneråd varer lengre enn utvalgsmøter. For kommunestyrene svarer nesten 40 prosent av kommunene at et vanlig møte varer i fem timer eller mer. I samtlige fylkeskommuner avholdes møter i vanlig arbeidstid, og samtlige fylkeskommuner oppgir også at et ordinært fylkestingsmøte varer i mer enn fem timer.

Kommunestyrene delegerer stadig mindre til andre politiske organer, og særlig for formannskapene gir dette utslag i at de får stadig mindre ansvar og beslutningsmyndighet utover det som er lovfestet. Tendensen til at formannskapets rolle er i endring, som ble påpekt i forbindelse med 2016-undersøkelsen, fortsetter også i 2020-undersøkelsen. Formannskapet har myndighet til å innstille til kommunestyret i de aller fleste kommuner, og andelen har vært økende siden 2008. I de fleste kommuner innstiller også politiske utvalg og kommunedirektøren, men her har andelen variert mer over tid. Andelen kommuner hvor ordfører innstiller har vært økende siden 2008, og gjelder nå i underkant av 30 prosent av kommunene. I fylkeskommunene har de fleste fylkestingene delegert en del saker til andre politiske organer. Fylkesutvalgene har i de fleste fylkeskommunene ansvar for å behandle flere saker enn det loven setter som et minimum, og alle har beslutningsmyndighet i noen grad.

Kommunene blir bedt om å oppgi hvordan årsbudsjettprosessen er organisert. Her skal de oppgi hvilken av tre ulike modeller som best beskriver måten prosessen er organisert på i sin kommune. Modellene beskriver prosesser hvor budsjettforslagene utarbeides henholdsvis ute i

ulike hovedenheter, av kommunedirektørens administrasjon eller i regi av formannskap eller annet politisk utvalg. Den klare tendensen over tid, som fortsetter i 2020, er at stadig flere kommuner har en budsjettprosess der administrasjonen spiller en sentral rolle og legger fram et samordnet forslag til årsbudsjett for behandling i utvalgene. I 2020-undersøkelsen svarer over 80 prosent at de har en slik modell. Denne modellen er gjeldende også i samtlige fylkeskommuner med unntak av én.

De fleste kommuner og fylkeskommuner har opprettet egne utvalg for deler av den kommunale eller fylkeskommunale virksomheten. For kommunene oppgir over halvparten at de har opprettet utvalg med ansvar for helse og opplæring. Det er også vanlig å opprette utvalg for planarbeid og kultur. Inntrykket i denne undersøkelsen er at det er vanligere å opprette utvalg etter en formålslogikk der utvalget er knyttet til en bestemt sektor, enn etter en funksjonslogikk der utvalgene har ansvar for oppgavetyper som går på tvers av sektorer. Sju av fylkeskommunene oppgir å ha opprettet utvalg, og det er vanligst å ha utvalg med ansvar for samferdsel og for næring. Nesten alle har også utvalg med ansvar for opplæring.

De beslutningene som fattes og iverksettes i kommunene kan skape stort engasjement, og i enkelte tilfeller gi utslag i truende eller trakasserende atferd rettet mot folkevalgte eller ansatte. I 2020-undersøkelsen ble det for første gang lagt inn spørsmål om kommunens retningslinjer for å ivareta politikere og ansatte som utsettes for trusler, og etiske retningslinjer for hvordan politikere og ansatte skal opptre i sosiale medier. Nesten 80 prosent av kommunene har etiske retningslinjer for hvordan ansatte skal opptre i sosiale medier, mens i overkant av 60 prosent har dette for politikere. I underkant av 70 prosent av kommunene har rutiner eller retningslinjer for å ivareta ansatte som utsettes for trusler og trakassering, mens under 20 prosent har tilsvarende for politikere.

6.9.2 Administrativ organisering

Når det gjelder kommunenes og fylkeskommunenes administrative organisering, viser 2020-utgaven av organisasjonsdatabasen flere tydelige endringer fra tidligere undersøkelser.

Det er færre enheter som rapporterer direkte til kommunedirektøren, og det har også vært endringer i hvilke typer enheter som rapporterer direkte. I 2020 er det i snitt 8,3 enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået, ned fra 13 i 2016. Undersøkelsen viser også at det er

en økning i etater eller lignende (hvor for eksempel alle skoler eller helse- og omsorgstjenester inngår) som rapporterer direkte til kommunedirektøren, og en nedgang i omfanget av enkeltvirksomheter som rapporterer direkte. I 2020 var det vanligst å ha ett ledernivå mellom kommunedirektør og leder for utøvende tjenester, dette gjaldt i 37 prosent av kommunene og andelen har vært forholdsvis stabil siden 2004. Over tid har det også vært en økning i antall kommuner som oppgir at antall ledernivåer varierer. Også i fylkeskommunene er det en nedgang i hvor mange administrative enheter som rapporterer direkte til kommunedirektørnivået. I likhet med kommunene, er det også i fylkeskommunen vanligst at etater eller lignende enheter rapporterer direkte til fylkeskommunedirektør, og vanligst med ett ledernivå mellom fylkeskommunedirektør og leder for utøvende tjenester.

Videre viser undersøkelsen at myndighet i stor grad legges ut til ulike ledernivåer i både kommuner og fylkeskommuner. I kommunene er det vanlig at kommunedirektøren har anledning til å godkjenne resultater fra lokale lønnsforhandlinger (91,9 prosent av kommunene), til å foreta interne omorganiseringer (81,4 prosent av kommunene) og til å omdisponere ressurser innenfor budsjettets brutto driftsramme (72,6 prosent av kommunene). Tilsvarende har etatsledere i rundt halvparten av kommunene anledning til å omdisponere ressurser og foreta interne omorganiseringer, mens enhetsledere i underkant av halvparten av kommunene har anledning til å omdisponere ressurser.⁶

I hovedsak løses de kommunale og fylkeskommunale oppgavene innenfor kommunenes og fylkeskommunenes egen driftsorganisasjon. Dette gjelder særlig de velferdspregede tjenestene som grunnskole, hjemmebaserte og institusjonsbaserte omsorgstjenester, barnehage og omsorgstjenester for personer med psykisk utviklingshemming, som løses innenfor egen driftsorganisasjon i 90 prosent av kommunene. Samtidig viser undersøkelsen at for tjenestemråder hvor egen driftsorganisasjon brukes i mindre grad, er det mer bruk av interkommunalt samarbeid. Dette gjelder tjenester som barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste, legevakt og krisesenter. Også i fylkeskommunene er hovedinntrykket at de i hovedsak løser oppgavene innenfor egen driftsorganisasjon.

Kommunene og fylkeskommunene ble også bedt om å oppgi hvilke styringsvirkemidler de har for sin selskapsportefølje. Det vanligste styringsvirkemiddelet er å ha en generell eierstrategi, to av tre kommuner har dette for alle, eller nesten alle av kommunens selskaper. Over halvparten svarer også at de i ulik grad gjennomfører eiermøter. Kommunalt vedtatte mål- og resultatkrav, partipolitisk sammensetning av styrer og egen eierseksjon i kommuneadministrasjonen er mindre vanlige styringsvirkemidler. I fylkeskommunene er det enda vanligere å ha generelle eierstrategier for alle fylkeskommunens selskaper, og relativt mange fylkeskommuner har også en egen eierseksjon i fylkesadministrasjonen.

6.9.3 Innbyggermedvirkning og kommunikasjon

Organisasjonsdatabasen inneholder også flere spørsmål om hvordan kommunene og fylkeskommunene jobber med innbyggermedvirkning og kommunikasjon ut til innbyggerne.

Omfanget av ulike ordninger for å legge til rette for innbyggermedvirkning i styringen av kommunene har vært relativt stabilt over tid, og hovedtrenden er at dette fortsetter. Samarbeids-/kontaktforum for næringslivet er fortsatt det mest utbredte av faste organer eller arenaer opprettet for å gi innbyggerne mulighet til å delta i styringen av kommunen. Dette er også det vanligste tiltaket i fylkeskommunene. En stadig lavere andel av kommunene har kontaktutvalg for frivillige organisasjoner, men dette brukes fortsatt av over halvparten av kommunene. Andelen som har kontaktutvalg/råd for innvandrere og faste bruker-/borgerpaneler, har økt.

Av andre tiltak for å skaffe informasjon om folkemeninger, svarer nær samtlige kommuner at de benytter folkemøter, høringer eller lignende i forbindelse med kommuneplanlegging etter plan- og bygningsloven. Over 70 prosent oppgir også at de benytter dette i forbindelse med andre typer saker. Også brukerundersøkelser for å undersøke kommunens tjenesteproduksjon benyttes i over 70 prosent av kommunene.

Når det gjelder kommunenes informasjon ut til befolkningen, blir digitale kommunikasjonstiltak brukt i størst grad. 95 prosent av kommunene bruker sosiale medier for å informere innbyggerne, og nær tre av fire kommuner overfører kommune-styremøter direkte på internett. Over tid har også andelen kommuner med en eller flere informasjonsmedarbeidere økt, og var i 2020 på rett over 60 prosent. Samtlige fylkeskommuner bruker sosiale

⁶ Etatsledere har ansvar for eksempelvis en sektor innenfor kommunen, mens enhetsleder har ansvar for enkeltvirksomheter (for eksempel rektorer).

medier for å dele informasjon, har egne informasjonsmedarbeidere, jevnlig åpne informasjonsmøter og internettoverføring av fylkestingsmøter.

Et knapt flertall av kommunene har ikke formalisert sin politikk overfor frivillig sektor, for eksempel gjennom en frivillighetsplan, -melding eller lignende. En fjerdedel av kommunene har en etablert frivillighetspolitikk, mens de resterende kommunene er i ferd med å utvikle dette. Fem av fylkeskommunene er i ferd med å utvikle en frivillighetspolitikk, mens én har utarbeidet dette. Det er vanligst å samarbeide med frivillige organisasjoner om enkeltsaker.

6.9.4 Bruk av markedsmekanismer

Siste del av undersøkelsen handler om kommunenes og fylkeskommunenes bruk av fem ulike former for markedsmekanismer. Kommunenes bruk av disse mekanismene økte i omfang mellom 2004 og 2012, men i 2016-undersøkelsen fant man en tendens til utflating. Denne utflatingen vedvarer også i 2020-undersøkelsen, men det er også nedgang for noen av mekanismene.

Konkurransetutting er den mest utbredte markedsmekanismen både i kommuner og fylkeskommuner, og omfanget av bruken er forholdsvis likt som i 2016. I underkant av 60 prosent av kommunene og samtlige fylkeskommuner benytter konkurransetutting innen drift og vedlikehold av veier. En fjerdedel av kommunene benytter også konkurransetutting innenfor boligbygging og -utleie.

Rundt 15 prosent av kommunene, og én fylkeskommune, oppgir at de benytter innsats- eller stykkprisfinansiering. Dette er en lavere andel enn i 2016, og det er i hovedsak i barnehage-sektoren dette benyttes. Omfanget av offentlig-privat samarbeid er omtrent likt som i 2016. Rundt én av fem kommuner, og én fylkeskommune, benytter dette, hovedsakelig i tjenestoområder med teknisk preg.

De aller fleste kommunene, og sju fylkeskommuner, benytter sammenliknbare data («benchmarking») for å vurdere hvor godt de presterer innenfor ulike tjenestoområder. Dette er noe mindre utbredt enn i 2016. Også fritt brukervalg går noe ned fra 2016, og ble benyttet av rundt halvparten av kommunene og én fylkeskommune.

6.10 Innbyggerforslag

Kommuneloven § 12-1 åpner for at innbyggere i kommuner eller fylkeskommuner kan fremme

forslag som gjelder kommunens eller fylkeskommunens virksomhet. Kommunestyret eller fylkestinget plikter å ta stilling til forslaget hvis minst to prosent av innbyggerne står bak det. 300 underskrifter i en kommune eller 500 underskrifter i en fylkeskommune er uansett tilstrekkelig. Formålet med bestemmelsen er at innbyggerne i en kommune skal ha mulighet til å sette nye saker på den politiske dagsordenen i kommunen. På den måten kan politiske saker innbyggerne er opptatt av løftes inn i det representative demokratiet.

6.10.1 Minsak.no

Nettportalen Minsak.no ble lansert i 2013, og gir innbyggere mulighet til å opprette innbyggerforslag, samle underskrifter og oversende saken til kommunen eller fylkeskommunen forslaget gjelder. Kommunal- og distriktsdepartementet drifter og har redaktøransvar for portalen. Portalen har blitt en viktig kanal for å fremme innbyggerforslag. I en undersøkelse gjennomført av Agenda Kaupang på oppdrag fra daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2020, svarte kommunene og fylkeskommunene som hadde mottatt innbyggerforslag at Minsak.no er den løsningen som blir brukt oftest til innbyggerforslag.⁷

I 2021 ble det sendt 106 forslag fra Minsak.no til norske kommuner og fylkeskommuner. Det er en økning fra 2020, da det ble sendt 85 forslag. Det ble fremmet flest innbyggerforslag i Oslo, som mottok 20 forslag. Også kommunene i Viken og Vestland har mottatt mange innbyggerforslag, henholdsvis 19 og 18 forslag. Minsak.no er minst brukt i Vestfold og Telemark, hvor det bare ble fremmet to innbyggerforslag gjennom løsningen.

Det ble fremmet forslag om en rekke ulike forhold, som blant annet saker om skoler og barnehager, utbygginger, kommunestruktur og trafikk-sikringstiltak. Forslaget med flest underskrifter hadde 1 995 underskrifter, og i gjennomsnitt hadde forslagene som ble sendt 535 underskrifter.

6.11 Regnskapssystem for lokalpartiene

Kommunal- og distriktsdepartementet lanserte i februar 2022 *Partiregnskap*, et IKT-basert regnskaps- og bokføringssystem for politiske partier. Systemet er gratis og tilgjengelig for alle partier

⁷ Agenda Kaupang (2020): *Innbyggerforslag*. R1021139 / 2020.

og partiledde som ønsker å ta dette i bruk. Regnskapssystemet er tilgjengelig gjennom partiportalen.no.

Målsettingen med regnskapssystemet er å effektivisere partiers og partiledes plikter etter partiregelverket ved å forenkle regnskapsførsel, bokføring og innberetning, forenkle plikten til å oppbevare regnskapene og styrke internkontrollen i partiene. Videre bidrar systemet til å effektivisere myndighetenes oppgaver ved å forenkle Statistisk sentralbyrås datainnsamling, gi bedre datagrunnlag og forenkle Partilovnemndas og Partirevisjonsutvalgets kontroller.

Regnskapssystemet er utviklet av Statsforvalterens fellestjenester i samråd med blant annet de politiske partiene, Statistisk sentralbyrå, Statsforvalteren i Vestland og Partirevisjonsutvalget. Systemet har en mulig brukergruppe på omkring 3 000 partier og partiledde. Statsforvalteren i Vestland og Statsforvalterens fellestjenester gjennomfører opplæringskurs for partier som ønsker å ta systemet i bruk.

6.12 Retningslinjer for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i valgprosesser i Europarådets medlemsstater

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 9. februar 2022 retningslinjer for bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT) i valgprosesser i Europarådets medlemsstater.⁸ Retningslinjene er utarbeidet av Europarådets styringskomite for demokrati og styresett (CDDG).

Et utgangspunkt for arbeidet er at stadig flere samfunnsområder digitaliseres, og at teknologi også har fått en større betydning i valggjennomføring. Retningslinjene skal bidra til å sikre at valg kan gjennomføres på en sikker og tillitvekkende måte, og setter derfor opp et sett av krav og sikkerhetstiltak knyttet til de ulike fasene i valggjennomføringen, som medlemsstatene skal ta hensyn til.

Retningslinjene dekker bruk av IKT-løsninger av, eller på vegne av, valgmyndighetene i alle faser av valggjennomføringen, med unntak for elektronisk stemming og elektronisk opptelling av

stemmer, som dekkes av en særskilt rekommandasjon (CM/Rec(2017)5). Eksempler på IKT-bruk som dekkes av retningslinjene er elektronisk manntall og registrering av velgere, innsamling av underskrifter til for eksempel listeforslag, publisering av valgrelatert informasjon på nett, overføring av resultater mellom lokale, regionale og sentrale valgmyndigheter, elektronisk opplæring av valgmedarbeidere og publisering av valgresultater.

Retningslinjene er generelle og ment for all slags bruk av IKT-løsninger i de delene av valggjennomføringen som dekkes av retningslinjene. De vedtatte retningslinjene inneholder totalt 12 punkter, som blant annet skal sikre at IKT-løsninger som brukes til valggjennomføring tar hensyn til grunnleggende prinsipper for valggjennomføring og er sikre, brukervennlige og tilgjengelige, i tillegg til at de ansvarliggjør valgmyndighetene også når det er eksterne selskaper som står for de tekniske løsningene.

6.13 Rekommandasjon om demokratisk ansvarlighet for folkevalgte og folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå

Ministerkomiteen i Europarådet vedtok 9. februar 2022 en ny rekommandasjon om demokratisk ansvarlighet for folkevalgte og folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå.⁹ Rekommandasjonen er utarbeidet av Europarådets styringskomite for demokrati og styresett (CDDG).

Formålet med rekommandasjonen er å bistå Europarådets medlemsstater med å etablere og opprettholde et rammeverk for ansvarlighet for folkevalgte og folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå, bestående, i den grad det er hensiktsmessig, av lovgivning, institusjoner, prosedyrer, praksis og normer for adferd som til sammen skaper de forhold og den kultur som gjør at:

- beslutningstakerne tar ansvar for sine vedtak,
- disse vedtakene rapporteres, forklares, undersøkes og, eventuelt bestrides eller gjøres til gjenstand for sanksjoner,
- det er effektive og forholdsmessige rettsmidler mot utilbørlige vedtak eller unnlatelser og mot handlinger eller manglende handlinger som er

⁸ Committee of Ministers' Guidelines on the use of information and communication technology (ICT) in electoral processes in Council of Europe member States. Tilgjengelig fra: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a575d9

⁹ Recommendation CM/Rec(2022)2 of the Committee of Ministers to member States on democratic accountability of elected representatives and elected bodies at local and regional level. Tilgjengelig fra: https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a57739

et resultat av slike utilbørlige vedtak eller unnlatelser.

Rekommandasjonen har et vedlegg med definisjoner, prinsipper og retningslinjer i forbindelse

med ansvarlighet for lokale og regionale folkevalgte og folkevalgte organer på lokalt og regionalt nivå. Rekommandasjonen er oversatt til norsk og er publisert på regjeringen.no.

7 Oppgavefordeling og regelverk

7.1 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

7.1.1 Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina

I Prop. 107 L (2021–2022) *Midlertidige endringer i lovverket som følge av ankomst av fordrevne fra Ukraina*, som ble lagt fram den 29. april 2022, foreslås det en rekke lovendringer. For å lykkes med både mottak og integrering av svært mange mennesker på én gang, må enkelte ordninger og tjenester innrettes annerledes enn i en normalsituasjon. Regelverket må være tilstrekkelig fleksibelt, slik at kommunene raskt skal kunne bosette de fordrevne. Kapasitetsutfordringer kan gi behov for midlertidige tilpasninger av regler, også for andre enn de fordrevne fra Ukraina.

Det foreslås midlertidige endringer i integreringsloven, barnevernloven, opplæringsloven, barnehageloven, helselovgivningen, folketrygdloven og plan- og bygningsloven. I integreringsloven foreslås det endringer i reglene om introduksjonsprogram og opplæring i norsk og samfunnskunnskap på grunn av høye ankomster i løpet av en kort tidsperiode og usikkerhet rundt hvor lenge personer fordrevet fra Ukraina vil oppholde seg i Norge. I barnevernloven foreslås det endringer for å ta imot et økt antall enslige mindreårige asylsøkere. I opplæringsloven foreslås det endringer i fristen for når retten til fullverdig opplæring skal oppfylles, og i barnehageloven foreslås det forskriftshjemler for å legge til rette for midlertidig godkjenning av barnehager og barnehageplasser. I helselovgivningen foreslås det en hjemmel for at det i forskrift kan gjøres helt eller delvis unntak fra enkelte plikt- og rettighetsbestemmelser. I folketrygdloven foreslås det en endring for å gi sykepengere rett til de som mottar ugradert avtalefestet pensjon fra offentlig tjenestepensjonsordning og som utfører arbeid der avlønningen skjer etter særskilt sats for pensjonistavlønning. I plan- og bygningsloven foreslås det endringer for å kunne sikre tilstrekkelig kapasitet for innkvartering, bosetting, barnehage og skole.

7.1.2 Forslag om å lovfeste at det ved vurdering av søknad om økonomisk sosialhjelp ikke skal tas hensyn til barnetrygd

Som følge av budsjettavtalen for 2022 mellom regjeringspartiene og Sosialistisk Venstreparti ba Stortinget regjeringen om å legge fram forslag til endring av sosialtjenesteloven om at barnetrygd skal holdes utenfor ved beregning av økonomisk sosialhjelp, med sikte på ikrafttredelse fra 1. september 2022. Arbeids- og inkluderingsdepartementet la fram forslag med nødvendige lovendringer i Prop. 87 L (2021–2022) *Endringer i sosialtjenesteloven og arbeidsmiljøloven (statsforvalterens tilsynsvirksomhet, økonomisk stønad, forskriftshjemmel, m.m.)* 8. april 2022. Kommunene er kompensert med 187 mill. kroner i økt rammetilskudd i 2022. En økning av utmålt stønad til barnefamilier som tilsvarende barnetrygden er anslått å gi kommunene årlige merutgifter på om lag 560 mill. kroner. Regjeringen vil komme tilbake til helårseffekten i statsbudsjettet for 2023.

7.1.3 Om arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp

Regjeringen har i Prop. 114 LS (2021–2022) *Endringer i skatte-, avgifts- og tollavgivninga m.m.* lagt fram forslag til endringer i regelverket for arbeidsavklaringspenger. Det foreslås blant annet å oppheve karenstiden og innføre et nytt framoverskuende unntak fra maksimal stønadsperiode. Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for 2023 vurdere hvordan mindreutgifter til økonomisk sosialhjelp for kommunene som følge av endringene i regelverket skal håndteres.

7.2 Barne- og familiedepartementet

7.2.1 Ny barnevernslov

Stortinget har vedtatt ny barnevernslov, jf. Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven) og lov om endringer i barnevernloven og*

Innst. 625 L (2020–2021). Ny barnevernslov skal bidra til bedre barnevernsfaglig arbeid, styrke barns og foreldres rettssikkerhet og bidra til økt vekt på forebygging og tidlig innsats. Loven skal avløse lov 17. juli 1992 nr. 100 om barnevernstjenester. Departementet tar sikte på at ny barnevernslov kan tre i kraft 1. januar 2023.

7.2.2 Avvikling av forsøk med ny ansvarsdeling i barnevernet

Kommunene Alta, Røyken og Færder (tidligere Nøtterøy og Tjøme) inngikk i april 2016 i et forsøk med økt kommunalt ansvar for barnevernet. Forsøkskommunene har hatt ansvar for de fleste av oppgavene på fosterhjems- og hjelpetiltaksområdet som i utgangspunktet er lagt til det statlige barnevernet. I tillegg har kommunene hatt fullt finansieringsansvar for de fleste barnevernstiltak. Røyken avsluttet forsøksdeltakelsen ved utgangen av 2019, da kommunen ble en del av nye Asker kommune. Kommunene Alta og Færder fortsatte forsøket fram til ikrafttredelse av barnevernsreformen 1. januar 2022. Fra dette tidspunktet har disse kommunene hatt det samme ansvaret for barnevern som alle øvrige kommuner etter barnevernsreformen. For å sørge for en god overgang til ansvarsdelingen som følger av barnevernsreformen, ble Alta og Færder i 2022 tildelt en engangsbevilgning på henholdsvis 9 og 10 mill. kroner i tillegg til kompensasjonen som følge av barnevernsreformen. I tråd med forutsetningene videreføres ikke engangsbevilgningen i 2023.

7.2.3 Barnevernsreformen – kompensasjon til kommunene

Kommunene kompenseres for barnevernsreformen gjennom rammetilskuddet. Som redegjort for i Prop. 192 S (2020–2021) *Kommuneproposisjonen 2022* har Barne- og familiedepartementet beregnet at kommunene på sikt vil måtte betale om lag 1,7 mrd. kroner mer i egenandeler for statlige tiltak sammenlignet med 2020. I tillegg er Bufetats utgifter på om lag 400 mill. kroner til hjelpetiltak, refusjonsordningen for fosterhjem og veiledning av fosterhjem overført til kommunene. Det samlede økonomiske opplegget for reformen utgjør altså om lag 2,1 mrd. kroner fra 2023.

Det ble overført et noe lavere beløp, om lag 1,6 mrd. kroner, til kommunene i 2022. Årsaken var at kommunene betaler gammel (lavere) egenandel for fosterhjems plasseringer inngått før 1. januar 2022. Kommunene betaler i 2022 også gammel (lavere) egenandel for plasseringer gjort

siste del av 2021. I tillegg ble overføringen av hjelpetiltaket Parent Management Training – Oregon (PMTO) utsatt, jf. omtale nedenfor. Barne- og familiedepartementet tar forbehold om at det endelige nivået på kompensasjonen i 2023 fastsettes ved behandlingen av Prop. 1 S (2022–2023).

Når kommunene kompenseres over rammetilskuddet og midlene fordeles etter kostnadsnøkkelen for barnevern, vil kompensasjonen for den enkelte kommune kunne avvike noe fra de faktiske utgiftene på ikrafttredelsestidspunktet. For å dempe denne effekten i en overgangsperiode vil halvparten av kompensasjonen bli fordelt særskilt (tabell C) etter faktisk tiltaksbruk (basert på regnskapsåret 2020) i 2022, 2023 og 2024.

7.2.4 Barnevernsreformen – overføring av PMTO fra Bufetat til kommunene

I Prop. 73 L (2016–2017) *Endringer i barnevernsloven (barnevernsreform)* ble det varslet at Bufetats tilbud av Parent Management Training – Oregon (PMTO) til kommunene skal avvikes i takt med at kommunene selv bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby dette eller tilsvarende hjelpetiltak. Ressursene Bufetat bruker på PMTO skulle også gradvis overføres til kommunene. Arbeidet med utviklingen av en alternativ implementeringsstruktur for PMTO og andre kunnskapsbaserte hjelpetiltak ble forsinket, og forutsetningene for å avvike Bufetats PMTO-tilbud var dermed ikke på plass fra 2022. Departementet vil vurdere saken nærmere, blant annet i lys av utviklingen av kommunale hjelpetiltak, og vil komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2023.

7.2.5 Kompetansekrav i det kommunale barnevernet

Det er innført krav om barnevernfaglig mastergrad eller annen relevant utdanning på tilsvarende nivå for personell i barnevernstjenesten som skal utføre visse kjerneoppgaver, jf. Prop. 133 L (2020–2021) *Lov om barnevern (barnevernsloven)* og *lov om endringer i barnevernsloven*. Kravet gjelder også for barnevernstjenestens leder og stedfortredende leder. I bestemmelsen framgår det at kompetansekravene gjelder fra 2031. Fram til dette tidspunktet er det en overgangsordning der kompetansekravet også skal kunne oppfylles gjennom en kombinasjon av videreutdanning og erfaring. Kommunene vil bli kompensert for anslåtte merutgifter som følger av kompetansekravet. Kommunene kan også få dekket utgifter til

vikar, pensum, reise og opphold for sine ansatte gjennom tilskuddsordningen for barnevernsfaglig videreutdanning. Det kan i visse tilfeller gis midlertidig dispensasjon og varig unntak fra kravet om mastergrad. Det er også innført krav om veiledning av ansatte i barnevernstjenesten samt en kommunal plikt til å ta imot praksisstudenter. Dette er tiltak som skal bidra til at nyutdannede skal være godt forberedt på oppgavene som venter dem.

7.3 Helse- og omsorgsdepartementet

7.3.1 Pålegg om betaling for forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger

Stortinget vedtok 17. desember 2021 endringer i pasientjournalloven §§ 8 og 21 som blant annet gir Helse- og omsorgsdepartementet hjemmel til å gi forskrifter som pålegger virksomheter i helse- og omsorgstjenesten å betale for forvaltning og drift av nasjonale e-helse-løsninger.

Forskriftsbestemmelsene som trådte i kraft fra 1. januar 2022, pålegger kommuner å betale Norsk helsenett SF for forvaltning og drift av kjernejournal, e-resept og helsenorge.no. Kommunenes betaling for disse løsningene dekker fastlegene. Videre gjeninnføres kommunenes betaling av medlemsavgift for helsenettet til Norsk helsenett SF fra samme tidspunkt. Medlemsavgiften for kommunene inkluderer grunn-data og helseID. Betalingen fordeles mellom kommunene etter delkostnadsnøkkelen for kommune-helse. Kommunene er i statsbudsjettet for 2022 kompensert for eksisterende kostnader. I Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022* foreslås det at kommunesektoren kompenseres for en tredjedel av veksten i kostnadene til forvaltning og drift av nasjonale e-helseløsninger i 2022 (se også omtale i kap. 2).

Det er etablert et teknisk beregningsutvalg for nasjonale e-helseløsninger som skal vurdere tallgrunnlaget for beregnede kostnader til forvaltning og drift av de nasjonale e-helse-løsningene. De årlige endringene i kostnader for kommunal sektor vil også bli drøftet i konsultasjonsordningen med KS. Kostnader til forvaltning og drift som er en konsekvens av investeringsbeslutninger og tiltak i nasjonal e-helseportefølje, vil bli synliggjort og behandlet i den nasjonale styringsmodellen for e-helse. Innen 2024 vil prismodellene for de nasjonale e-helseløsningene bli evaluert og justert basert på erfaringer med ordningen. Kommunenes andel av kostnadsveksten skal ta

utgangspunkt i en vurdering av nytten for den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Dersom utgiftene til drift og forvaltning av de nasjonale e-helseløsningene øker betydelig, kan det bli aktuelt å kompensere kommunene for deler av merutgiftene.

7.3.2 Felles kommunal journal

Arbeidet med felles kommunal journalløsning pågår og følges opp av Felles kommunal journal interim AS, et nyetablert aksjeselskapet heleid av KS. Felles kommunal journal interim AS er tilskuddsmottaker og har ansvar for det videre arbeidet med et oppdatert styringsdokument med samarbeidskommuner, Direktoratet for e-helse og Norsk helsenett SF. Interimselskapet ivaretar videre programaktiviteter og utredningsarbeid. Interimselskapet planlegger for at et oppdatert styringsdokument er klart for ekstern kvalitets-sikring og offentlig høring 30. juni 2022. Styringsdokumentet blir underlag for forankring av kommunenes deltakelse og statens forpliktelse og bidrag.

Helse- og omsorgsdepartementet har gitt Norsk helsenett SF i oppdrag å bistå i vurderingen av hvordan Felles kommunal journal (FKJ) kan organiseres. Samtidig skal det vurderes hvilken rolle Norsk helsenett SF kan ha i arbeidet. For kommuner som omfattes av Helseplattformen i Midt-Norge, innføres et felles journalsystem for sykehus og kommuner, inkludert fastleger, i regionen.

7.3.3 Ny og bærekraftig politikk for eldre – Bo trygt hjemme-reformen

Et sentralt mål for regjeringen er at eldre skal få bo i egen bolig lengst mulig dersom de kan og vil. Regjeringen har derfor startet arbeidet med en reform som skal gjøre det trygt for eldre å bo lenger hjemme.

Et mål om at flere skal kunne bo trygt hjemme lenger, krever en bred og tverrsektoriell innsats. Mange av de sentrale forutsetningene for at eldre skal kunne bli boende hjemme lenger ligger utenfor helse- og omsorgssektoren. Vi må tenke nytt om sammenhengen mellom en egnet bolig, et godt lokalsamfunn og behovet for helse- og omsorgstjenester. I reformarbeidet er målet å utvikle en boligpolitikk som gjør det enkelt for eldre å planlegge og ta grep om egen bolig. Samtidig må eldre og pårørende være trygge på at de får hjelp og støtte når behovet for tjenester oppstår, og det er viktig at de som jobber nærmest de

eldre får mer ansvar og tillit. Gjennom reformen vil vi jobbe for helhetlig planlegging som gir aldersvennlige nærmiljøer, og å gi eldre mulighet for aktivitet og deltakelse, samt å utvikle tjenester som fremmer mestring.

Funnene fra midtveisevalueringen av Meld. St. 15 (2017–2018) *Leve hele livet – En kvalitetsreform for eldre* skal følges opp. På denne måten vil regjeringen legge til rette for en forutsigbar og sammenhengende overgang fra oppfølgingen av Leve hele livet til Bo trygt hjemme-reformen.

Det tas sikte på å legge fram en stortingsmelding om Bo trygt hjemme-reformen i løpet av 2023. Det vil bli gjennomført nasjonale og regionale innspillmøter i løpet av 2022 for å få innspill fra brukere, pårørende, frivillige, ansatte, ledere og fag- og kompetansemiljøer til arbeidet med reformen.

7.3.4 Opptrappingsplan for psykisk helse

Psykisk helse er et viktig satsningsområde for regjeringen. Personer med psykiske plager og lidelser må få hjelp, og tjenestene må ha tid og ressurser til å gi den hjelpen brukerne trenger. Dette gjelder både lavterskel hjelpetilbud og mer spesialisert hjelp. Det er behov for å styrke tilbudet i kommunene og for å øke kapasiteten og heve kvaliteten i psykisk helsevern. Det trengs også mer kunnskap om psykisk helse – både om hvordan vi selv kan ivareta egen psykisk helse og livskvalitet, og om hva som ligger bak den økte forekomsten av psykiske plager hos barn og unge som man har sett de senere årene.

Regjeringen har startet arbeidet med en opptrappingsplan for psykisk helse. Planen skal omfatte hele psykisk helse-feltet, både det helsefremmende og forebyggende arbeidet, arbeidet med å sikre mer tilgjengelig og nær hjelp, samt tilbudet til dem med alvorlige og sammensatte utfordringer. Målet er at flere skal oppleve god psykisk helse og livskvalitet, og at sosial ulikhet i psykisk helse skal reduseres.

Det tas sikte på å legge fram en opptrappingsplan for psykisk helse i løpet av 2023. Det vil bli gjennomført nasjonale og regionale innspillmøter i løpet av 2022 for å få innspill fra brukere, pårørende, frivillige, ansatte, ledere og fag- og kompetansemiljøer til arbeidet med planen.

7.3.5 Nasjonal helse- og samhandlingsplan

Samhandling mellom kommunal helse- og omsorgstjeneste og spesialisthelsetjeneste er en forutsetning for sammenhengende og helhetlige

pasientforløp. Regjeringen vil derfor fremme en Nasjonal helse- og samhandlingsplan som skal favne både den kommunale helse- og omsorgstjenesten og spesialisthelsetjenesten. Regjeringen vil bygge videre på helsefellesskapene og gi dem verktøy slik at de kan bli en drivkraft for tjenesteutvikling til det beste for pasientene og de som jobber i tjenesten.

Regjeringen vil bidra til å utvikle en kommunehelsetjeneste som er nær, oppdatert og forberedt på å møte helse- og omsorgsbehovet til en befolkning i endring. Dette er en forutsetning for å lykkes med ambisjonene for samhandling.

Det tas sikte på å legge fram en stortingsmelding om Nasjonal helse- og samhandlingsplan i løpet av vinteren 2023/2024.

7.3.6 Rådgivende enheter for russaker

Under Stortingets behandling av Prop. 92 L (2020–2021) *Endringer i helse- og omsorgstjenesteloven og straffeloven m.m. (rusreform – opphevelse av straffansvar m.m.)*, ble det vedtatt endringer i lov 24. juni 2011 nr. 30 om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. ved ny § 3–9 b som pålegger kommunene å ha en «rådgivende enhet for russaker».

Ikrafttredelse av loven ble satt til 1. juli 2022. Kommunene er kompensert for etablering av enhetene med 100 mill. kroner i 2022 over rammetilskuddet på Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett.

7.3.7 Forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet

Helse- og omsorgsdepartementet vil i 2023 legge fram en stortingsmelding om en forebyggings- og behandlingsreform for rusfeltet. Regjeringen er opptatt av det forebyggende arbeidet og vil bidra til et forpliktende, systematisk og tverrfaglig oppfølgings- og tjenestetilbud som også omfatter oppfølging etter døgntilrettelagt behandling.

7.3.8 Nasjonalt velferdsteknologiprogram

Nasjonalt velferdsteknologiprogram ble etablert i 2013 og inngikk i *Omsorg 2020*. Målet er at velferdsteknologi skal være en integrert del av tjenestetilbudet i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Programmet videreføres ut 2024 med noen endringer i innretningen. Formålet er å understøtte kommunene i deres arbeid med å integrere velferdsteknologi i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

7.4 Klima- og miljødepartementet

7.4.1 Lokal luftkvalitet – nye grenseverdier i forurensningsforskriften

Lokal luftkvalitet reguleres i forurensningsforskriften kapittel 7, der § 7-6 fastsetter grenseverdier for blant annet svevestøv (PM10 og PM2,5) i utelufta. Det er fastsatt nye juridisk bindende grenseverdier fra 1. januar 2022. Endringen senker nivået for lovlig konsentrasjon av svevestøv. De nye grenseverdiene har bakgrunn i en samlet anbefaling fra Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Folkehelseinstituttet og Meteorologisk institutt.

Luftforurensning er et problem som varierer rundt om i Norge. De viktigste kildene til luftforurensning er partikler fra biltrafikk og veislitasje, men partikler fra industri, skipsfart og vedfyring kan òg bidra negativt på luftkvaliteten. Hvilke tiltak som egner seg best for å redusere luftforurensningen vil derfor variere lokalt, og det vil ofte være opp til kommunene å bestemme hvilke tiltak som skal brukes.

7.5 Kommunal- og distriktsdepartementet

7.5.1 Midlertidige unntak fra kommuneloven for å begrense spredning av covid-19

Gjennom pandemien har det vært innført en rekke midlertidige unntak fra kommunelovens bestemmelser. Unntakene har vært både i lovs- og i forskriftsform. Nå er alle unntaksbestemmelsene opphevet. Det siste unntaket som var gjeldende, var en midlertidig forskrift om utvidet adgang til å gjennomføre lukket møte som fjernmøte. Denne forskriften ble opphevet 1. mai 2022.

7.5.2 ESA-saken om skatt og garanti

EFTAs overvåkingsorgan (ESA) åpnet i 2013 sak om det generelle skattefritaket for blant annet staten, kommuner og fylkeskommuner. Saken ble i 2015 utvidet til også å gjelde konkursimmunitet, og ESAs foreløpige forslag til tiltak var da å innføre en generell plikt til å skille ut økonomisk aktivitet i offentlig sektor til egne rettssubjekter. Som omtalt i tidligere kommuneproposisjoner har det vært ulike utredninger, og det har blant annet vært nedsatt en ekstern arbeidsgruppe ledet av professor Erling Hjelmeng og bestilt samfunnsøkonomiske analyser fra Oslo Economics. Den

siste delrapporten fra Oslo Economics kom i januar 2020.

Nærings- og fiskeridepartementet sendte 3. mai 2021 brev til ESA, hvor Norges syn på saken beskrives. Utredningene og kartleggingen tyder på at selv om offentlige virksomheter driver med økonomisk aktivitet av ulike typer, er det meste av lite omfang. Den økonomiske aktiviteten som er av et visst omfang, er i stor grad enten allerede skilt ut i selskaper som kan gå konkurs og betaler skatt, eller regulert på en måte som skal bidra til å sikre overholdelse av statsstøtte-reglene.

I brevet foreslås det derfor ikke å innføre generelle regler om skatteplikt eller krav til organisering og utskilling av den økonomiske aktiviteten i egne rettssubjekter for offentlige virksomheter, herunder kommuner og fylkeskommuner. Det varsles imidlertid en sektorgjennomgang der man vurderer om det med bakgrunn i Norges EØS-rettslige forpliktelser er nødvendig å foreta endringer i regulering innenfor enkeltsektorer. Myndighetene vil også ha dialog med ESA om videre oppfølging av saken.

7.5.3 Høringsnotat om endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven)

Kommunal- og distriktsdepartementet tar sikte på å sende på høring før sommeren forslag til endringer i lov om interkommunale selskaper (IKS-loven). Bakgrunnen for forslagene er blant annet å bringe IKS-loven mer i samsvar med regler i kommuneloven, både regler om økonomiforvaltning og regler om innsyn i saksbehandlingen i selskapene. Det er kjent at interkommunale selskaper i hovedsak løser lovpålagte oppgaver for kommunene, og da bør grunnleggende prinsipper for kommunal virksomhet gjelde. Høringsnotatet følger også opp innspill fra interesse- og arbeidsgiverorganisasjonen Samfunnsbedriftene og innspill fra høringen av endring i IKS-loven (om å gi adgang til fjernmøter og elektronisk signatur) fra 2021.

7.5.4 Boligsosial lov

Forslag om ny boligsosial lov om kommunenes ansvar på det boligsosiale feltet var på høring med frist 15. mars 2021. Forslaget som var på høring, viderefører og presiserer i hovedsak ansvaret kommunene har for det boligsosiale arbeidet, men forslaget omfattet også bestemmelser som skjerper kommunenes ansvar noe. Dette gjelder blant annet plikten til å ta boligsosiale hensyn i

planleggingen. Mange kommuner leverte innspill til høringen, og flertallet av kommunene var positive til forslaget. Endringer i regelverket for å følge opp høringen er til vurdering.

7.5.5 Eksisterende bygg

Våren 2021 vedtok Stortinget forslag til lovendringer fremmet i Prop. 64 L (2020–2021) *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.)*. Lovendringene gjelder i hovedsak regelverket for arbeid på eksisterende bygg. Om lag 30–40 prosent av kommunale byggesaker gjelder slike tiltak, og kommunene mener dagens regelverk er komplisert og uklart. Det er vedtatt klarere regler slik at det blir enklere og mindre ressurskrevende for kommunene å behandle disse byggesakene. Samtidig som lovendringene skal bidra til mer forutsigbar, likere og raskere byggesaksbehandling, gis kommunene også et større handlingsrom og flere virkemidler til å sikre en god og effektiv utnyttelse av bygningsmassen i kommunen. Nytt regelverk betyr noe behov for opplæring av byggesaksbehandlere, men dette vil være en begrenset engangskostnad. Kommunal- og distriktsdepartementet tar sikte på at lovendringene vil tre i kraft fra 1. januar 2023. Innen den tid vil departementet utarbeide forskrifter og veiledning.

7.5.6 Overvann

Å planlegge og tilrettelegge for overvannstiltak, for eksempel åpne dammer og bekker, kan være samfunnsøkonomisk lønnsomt og gi positive effekter for naturmiljø og helse. I mars 2020 ble forslag til endringer i plan- og bygningsloven sendt på høring. Forslagene fulgte opp Overvannsutvalgets forslag i NOU 2015: 16 *Overvann i byer og tettsteder – Som problem og ressurs*. Det tas sikte på å fremme en lovproposisjon om saken for Stortinget i 2022. Endringsforslagene vil gi kommunene hjemler for å kunne kreve tiltak for håndtering av overvann, både ved nybygging og på bebygde eiendommer. Målet med forslagene er å forebygge skader på byggverk, ivareta helse og miljø, og å utnytte overvann som ressurs.

7.5.7 Områdemodell og utbyggingsavtaler

Kommunal- og distriktsdepartementet arbeider med endringer i plan- og bygningsloven for å få på plass mer effektive virkemidler for planlegging og

gjennomføring av planer ved fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. Forslag til endringer har vært på høring med høringsfrist 1. november 2021. Den største delen av forslaget gjelder endringer i plan- og bygningslovens regler om privat finansiering av offentlig infrastruktur. Departementet foreslo i høringen en ny områdemodell for finansiering av infrastruktur og justeringer i reglene om utbyggingsavtaler. Forslaget skal bidra til raskere boligbygging, gjennom å legge til rette for at nødvendig infrastruktur faktisk blir etablert. Det skal også bidra til økt forutsigbarhet for utbyggere og kommuner, ved at de tidlig i planprosessen vil vite hva den enkelte grunneier skal bidra med ved finansiering av helt nødvendig infrastruktur som veier, torg, parker, vann og avløp. Det ble også foreslått endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

7.5.8 Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging

Regjeringen legger hvert fjerde år fram et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. Forventningsdokumentet viser regjeringens viktigste prioriteringer på planområdet for å fremme en bærekraftig utvikling, og skal følges opp i all planlegging etter plan- og bygningsloven samt legges til grunn for statens deltakelse i planprosessene. Forventningsdokumentet utarbeides av Kommunal- og distriktsdepartementet som nasjonal planmyndighet, i tett samarbeid med de øvrige departementene. En ny utgave skal legges fram våren 2023.

7.6 Kunnskapsdepartementet

7.6.1 Praksis i helse- og sosialfagutdanningene

Det er behov for å utdanne mer helsepersonell for å møte framtidens behov. Særlig er det behov for å utdanne flere sykepleiere. Tilgang på praksisplasser er viktig for å kunne utdanne flere i helse- og sosialfag. For å utdanne kandidater med riktig kompetanse er det viktig at de får erfaring fra den kommunale helse- og omsorgstjenesten gjennom praksis i utdanningen. Praksis i kommunene kan også bidra til å rekruttere framtidig arbeidskraft i kommunene. Det er stort behov for å øke kapasiteten og kvaliteten i praksisstudier i kommunene. Kunnskapsdepartementet er i dialog med KS om dette.

7.6.2 Ny opplæringslov

Forslag til ny opplæringslov som skal erstatte dagens lov, har vært på høring. Lovforslaget er en oppfølging av opplæringslovutvalgets utredning, NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet tar sikte på å legge fram en lovproposisjon for Stortinget våren 2023. Ny lov skal etter planen tre i kraft høsten 2024.

7.6.3 Økonomisk tilsyn med private barnehager

Fra og med 1. januar 2022 er ansvaret for å føre økonomisk tilsyn med private barnehager overført fra kommunene til Utdanningsdirektoratet. Fordi kommunesektoren får mindretutgifter som følge av at ansvaret for økonomisk tilsyn overføres fra kommunene til nasjonalt nivå, er det i 2022 trukket 5 mill. kroner fra kommunerammen. Dette var basert på foreløpige anslag, og skulle ta høyde for at noen kommuner kunne ha kostnader knyttet til aktive tilsyn som skal sluttføres. I 2023 trekkes det ytterligere 2 mill. kroner fra kommunerammen, slik at samlet trekk for bortfall av denne oppgaven for kommunene utgjør 7 mill. kroner.

7.6.4 Finansieringssystemet for private barnehager

Kunnskapsdepartementet satte i 2021 ned et hurtigarbeidende utvalg for å utrede finansieringen av private barnehager. Utvalget leverte rapporten «Du er henta! Finansiering av private barnehager» i juni 2021. Rapporten har vært på bred offentlig høring og vil være et viktig grunnlag for det videre arbeidet med finansieringssystemet for private barnehager.

7.6.5 Resultatbasert finansiering av grunnopplæringen

I Prop. 1 S (2021–2022) for Kunnskapsdepartementet varslet regjeringen Solberg at ulike modeller for resultatbasert finansiering av grunnopplæringen skulle vurderes for å bidra til økt fullføring av videregående opplæring. Det ble varslet at saken skulle omtales i kommuneproposisjonen for 2023. Regjeringen vil ikke gå videre med en vurdering av resultatbasert finansiering av grunnopplæringen.

7.7 Nærings- og fiskeridepartementet

7.7.1 Gjeninnføring av statlig ansvar for fiskerihavner

I Hurdalsplattformen står det at regjeringen vil gjeninnføre et statlig ansvar for fiskerihavnene, og at dette skal skje i dialog med fylkeskommunene som har fått overført ansvar for fiskerihavner. Nærings- og fiskeridepartementet har på denne bakgrunn opprettet en dialog med fylkeskommunene, herunder om tilbakeføring av eierskap av fiskerihavneanlegg til staten fra de fylkeskommunene som har overtatt et ansvar. Det arbeides med sikte på at det kan legges fram en samlet sak om gjeninnføring av statlig ansvar for fiskerihavnene i statsbudsjettet for 2023. Se også omtale i Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022*.

7.8 Samferdselsdepartementet

7.8.1 Tunnelsikkerhetsforskriften for fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune

Det er i tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveg m.m. fastsatt frist for utbedring av visse tunneler på fylkesvegnettet og kommunalt vegnett i Oslo kommune. Det er behov for å se nærmere på tidsfristene satt i forskriftene.

Det tas sikte på at forslag til endringer i forskriften sendes på offentlig høring i løpet av 2022, med endelig fastsettelse i 2023.

7.8.2 Nasjonale føringer for riks- og fylkesveier

Samferdselsdepartementet har gitt Statens vegvesen i oppdrag å utrede behovet for nasjonale føringer for utbygging, forvaltning, drift og vedlikehold av riks- og fylkesvegene, som følge av avviklingen av sams vegadministrasjon for riks- og fylkesvegene fra 1. januar 2020.

Som oppfølging av dette tas det sikte på at Statens vegvesen vil utforme enkelte nasjonale føringer for ansvaret med å forvalte riks- og fylkesvegene.

7.8.3 Forskrift om vegdata og trafikkinformasjon

Regionreformen og opphevingen av sams vegadministrasjon har skapt et nytt behov for samarbeid mellom vegmyndighetene iht. veglova.

Statens vegvesen fikk i 2020 oppdrag fra Samferdselsdepartementet om å utrede en forskrift til veglova § 10 om vegdata og vegtrafikkinformasjon, eventuelt ved revisjon av gjeldende forskrift om innhenting, kvalitetssikring og formidling av data knyttet til offentlig veg, trafikken m.m. (vegdataforskriften). Målet med dette arbeidet er å få på plass en helhetlig regulering av det nasjonale ansvaret for vegdata og vegtrafikkinformasjon, bidra til god trafikkstyring, skape forutsigbarhet for fylkeskommunene og kommunene samt bidra til samarbeid mellom de ulike vegmyndighetene og Nye Veier AS ved klargjøring av ansvar og krav til leveransene.

Det tas sikte på at et forslag til forskrift kan sendes på offentlig høring høsten 2022 og fastsettes i løpet av 2023.

7.8.4 Høring om nye krav til drosjeløyvehavere

Samferdselsdepartementet tar sikte på å sende på høring våren 2022 forslag om at løyvehavere for drosje må oppfylle krav til fagkompetanse, stille garanti for løyvene, ha taklampe på kjøretøyet og oppfylle dokumentasjonskrav ovenfor løyvemyndigheten om at krav til taklampe, taksameter og registrering i kjøretøyregisteret er oppfylt.

For løyvemyndighetene, som er fylkeskommunene, vil kravene innebære noe økt saksbehandling, både i forbindelse med løyvesøknader for drosje og administrasjon i etterkant av tildelingen. Søknad om løyve er gebyrbelagt. Det vil bli vurdert i høringen om gebyret bør økes for å kompensere for økt saksbehandling.

8 Utviklingen i kommuneøkonomien

8.1 Den økonomiske situasjonen i kommunesektoren

Også i 2021 preget korona kommuneøkonomien. Pandemien medførte økte utgifter til renhold, smittevern, testing og sporing m.m. og reduserte inntekter innen blant annet kollektivtransport. Samlet anslås de økonomiske konsekvensene av pandemien til om lag 16 mrd. kroner i 2021. Kommunesektoren fikk ekstra overføringer gjennom året, og med tilleggsbevilgningene som er foreslått i revidert nasjonalbudsjett 2022, ble sektoren samlet sett kompensert for de økonomiske konsekvensene som virusutbruddet ga i 2021.

Samtidig hentet norsk økonomi seg inn igjen i 2021 etter nedgangen i 2020. Veksten i norsk økonomi bidro til at kommunesektoren fikk betydelig høyere skatteinntekter i 2021 enn ventet. Dette ble bare delvis motvirket av en høyere prisvekst på varer og tjenester, drevet av et stramt arbeidsmarked, flaskehalser og uro i blant annet energimarkedet. Ved inngangen til 2022 var den økonomiske situasjonen i sektoren god. Driftsresultatet i 2021 var godt over Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBUs) anbefaling for hva det bør ligge på over tid, drevet av en kraftig merskattevekst mot slutten av året. Etter flere år med gode driftsresultater har sektoren også bygd seg opp solide disposisjonsfond, og det er få kommuner i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK).

Vekst i aktiviteten og inntektene i 2021

Realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslås til 1,8 prosent i 2021, mens veksten i frie inntekter anslås til 3,5 prosent. Midlertidige koronarelaterte inntekter er da holdt utenom. Inntektsveksten ble klart høyere enn hva som ble anslått i statsbudsjettet for 2021. Høyere inntektsvekst enn opprinnelig anslått skyldes i hovedsak kraftig vekst i skatteinntektene mot slutten av året.

Den samlede aktiviteten i sektoren er anslått å ha vokst med 2,5 prosent. Aktivitetsveksten i 2021 er på nivå med aktivitetsveksten i årene før pandemien. Veksten var i stor grad drevet av vekst i

sysselsettingen. Økte produktkjøp bidro i mindre grad til aktivitetsveksten, mens investeringsnivået var lavere enn i 2020. Tallet for aktivitetsvekst inkluderer også den delen av sysselsettingen som var knyttet til håndteringen av virusutbruddet, og er derfor ikke direkte sammenliknbart med tallet for inntektsveksten i forrige avsnitt.

Som andel av samlet sysselsetting har sysselsettingen i kommunesektoren vært stabil over lengre tid, jf. figur 8.1B. Siden en relativt stor andel av de kommuneansatte jobber deltid, er kommunesektorens andel av den totale sysselsettingen større målt i personer enn i timeverk.

Lavere investeringer i 2021 enn i 2020, men fortsatt høyt investeringsnivå

Investeringsnivået i kommunesektoren har historisk sett vært høyt de siste årene. Etter et par år med svært sterk vekst før pandemien, falt veksten i både 2020 og 2021. Utviklingen i investeringene kan ha vært påvirket av både pandemien og kommunesammenslåinger. I 2021 sank investeringene med 6,4 prosent fra 2020-nivået. Investeringene tilsvarte om lag 13,5 prosent av inntektene, jf. figur 8.1C. Det høye investeringsnivået har bidratt til at gjeldsnivået over tid har økt, jf. figur 8.1D. Mye av investeringene er likevel i tråd med nasjonale politiske mål om å gi innbyggerne bedre tjenester. Staten har gjennom tilskuddsordninger som investeringstilskudd og rentekompensasjon stimulert kommunene og fylkeskommunene til å øke sine investeringer, noe som kan bidra til å forklare deler av gjeldsveksten. Rentenivået er for tiden også svært lavt. Når effekten av en renteendring på kommunesektorens pensjonsmidler holdes utenom, bidrar gjeldsoppbyggingen til at kommunesektorens økonomi blir mer sårbar for renteøkninger.

Netto driftsresultat godt over anbefalt nivå og solide reserver

Netto driftsresultat er hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. De senere årene har netto driftsresultat for kommunesektoren ligget godt over det anbefalte nivået på

2 prosent av inntektene. I 2021 ser sektoren som helhet ut til å få et netto driftsresultat på 4,7 prosent av inntektene, jf. figur 8.1E. Dette er over anbefalingen fra TBU, som sier at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er henholdsvis 1¾ prosent og 4 prosent, var netto driftsresultat henholdsvis 4,3 og 7,4 prosent.

Forbedringen av driftsresultatene fra 2020 til 2021 var imidlertid i stor grad drevet av den kraftige merskatteveksten. Samlet sett ble skatteinntektene til kommunene og fylkeskommunene om lag 18,3 mrd. kroner høyere enn anslått i nasjonalbudsjettet 2021 og 15,1 mrd. kroner høyere enn anslått i revidert nasjonalbudsjett 2021. Det aller meste av merskatteveksten ble altså først kjent mot slutten av året, og merskatteveksten etter revidert nasjonalbudsjett 2021 tilsvarer nærmere 2½ prosent av kommunesektorens samlede driftsinntekter i 2021. Den underliggende økonomiske balansen i 2021 var altså ikke like sterk som driftsresultatene isolert sett tilsier.

Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunene og fylkeskommunene bygd opp solide reserver. For sektoren samlet utgjorde disposisjonsfondene 13,7 prosent av driftsinntektene ved utgangen av 2021. Dette er det høyeste noensinne.

Denne utviklingen har bidratt til at antall kommuner i ROBEK har blitt kraftig redusert, fra 49 i 2015 til kun 17 kommuner ved inngangen til mai 2022, jf. figur 8.1F. Selv om tallet på ROBEK-kommuner har gått opp, er antallet historisk sett lavt, og det forventes i tillegg at det vil gå ytterligere noe ned i 2022, etter at kommunestyrene har vedtatt årsregnskapene for 2021.

Store variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene

Bak de nasjonale tallene er det imidlertid store variasjoner mellom kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsresultater. Driftsresultatene var i 2021 jevnt over bedre i de aller største kommunene samt i kommuner med 3 000–5 000 innbyggere. I alt 12 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat, en lavere andel enn i 2020, og 27 prosent et driftsresultat under TBUs anbefaling for kommunene samlet på 1¾ prosent. En situasjon med driftsunderskudd for disse kommunene vil ikke være bærekraftig over tid, men de fleste kommunene har solide disposisjonsfond etter flere år med gode driftsresultater, noe som også viser seg i at det er få kommuner i ROBEK.

For noen kommuner innebærer resultatet i 2021 at de har dekket inn tidligere underskudd, og kan bli meldt ut av ROBEK. For et fåtall kommuner med negative driftsresultater også i foregående år og ingen fond å trekke på, innebærer resultatet at kommunen sannsynligvis vil bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2021 har blitt vedtatt av kommunestyret. På bakgrunn av de ureviderte regnskapstallene for 2021 anslås det at antallet ROBEK-kommuner vil gå ned i løpet av 2022.

Samtlige fylkeskommuner hadde et positivt netto driftsresultat i 2021.

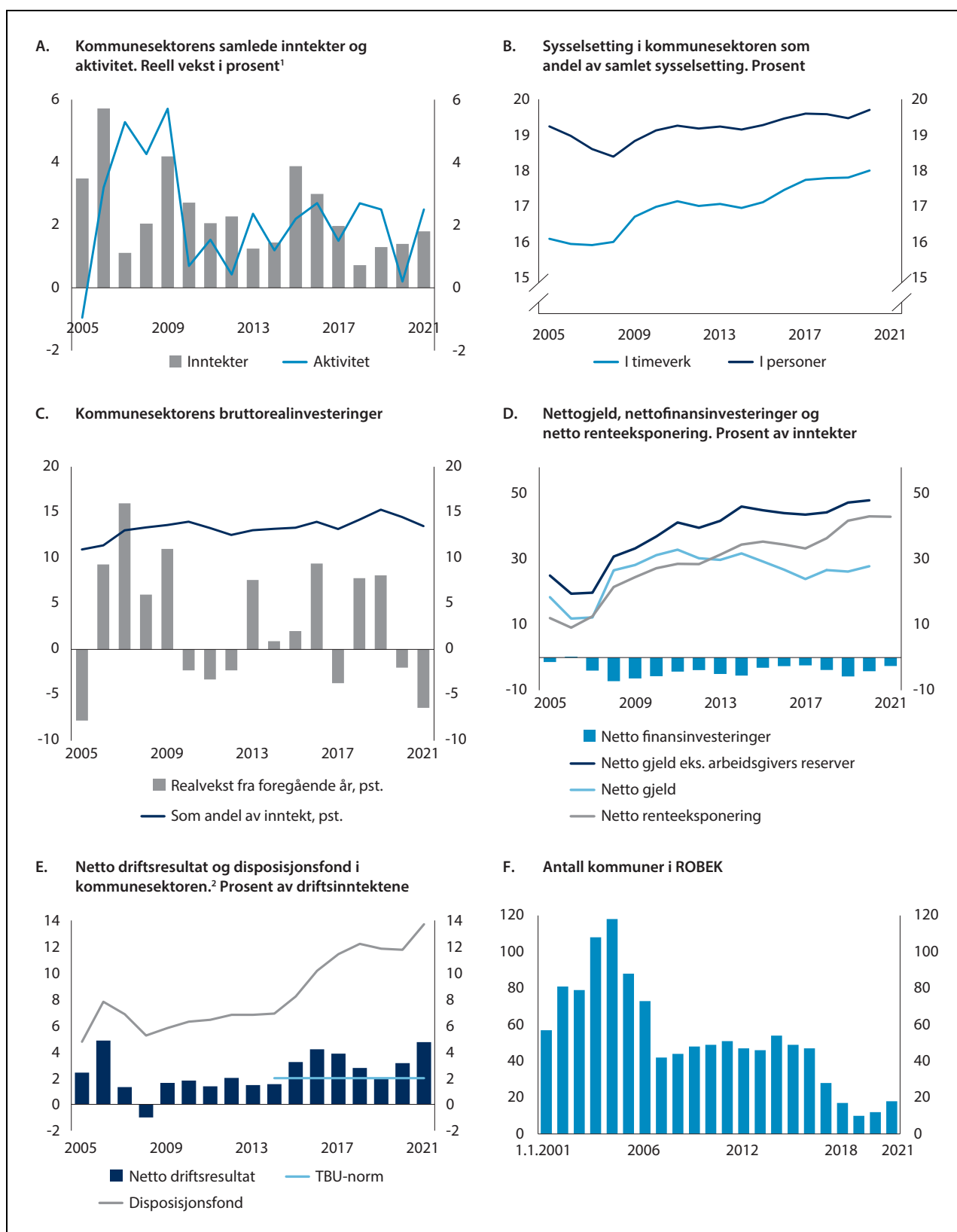
8.1.1 Engangstilskudd til kommunalt vedlikehold

Ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2020 vedtok Stortinget et øremerket tilskudd til kommuner på 2,5 mrd. kroner til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur.

Tilskuddet ble gitt til alle landets kommuner med et likt beløp per innbygger. Kommunene brukte midlene de fikk i ekstraordinært tilskudd til vedlikehold godt. Tilskuddet stimulerte til aktivitet i bygg og anlegg samtidig som kommunene fikk rustet opp sin infrastruktur.

Kommuner som ikke benyttet tilskuddet i tråd med kriteriene, skulle i utgangspunktet betale tilbake restbeløpet til staten. Et kriterium for bruken av tilskuddet var at prosjektene måtte være satt i gang i løpet av 2020. I enkelte kommuner ble prosjekter ikke satt i gang tidnok eller tiltaket ble brukt i strid med kriteriene for tilskuddet. For de fleste kommunene var det snakk om relativt små beløp. Dette ble derfor ikke krevd tilbakebetalt i 2021, men kommunene kunne i stedet benytte tilskuddet til å finansiere prosjekter som var planlagt finansiert med tilskuddet, men av ulike årsaker ikke ble satt i gang i tide. De kunne også benytte tilskuddet til ekstraordinære tiltak som ble satt i gang i 2021, og som kom i tillegg til det kommunene normalt ville ha budsjettet og planlagt.

Departementet har hatt en ny rapportering fra de aktuelle kommunene våren 2022. I seks kommuner har revisor hatt merknader til bruken av tilskuddet, eller kommunen har selv oppgitt at deler av tilskuddet ikke har blitt disponert. I alt er det snakk om at knapt 1,4 mill. kroner kan bli gjenstand for tilbakebetaling, tilsvarende 0,5 promille av det samlede tilskuddet på 2,5 mrd. kroner. Departementet vil vurdere sakene nærmere før det tas en endelig avgjørelse på hvilke kommuner som eventuelt må tilbakebetale deler av tilskuddet til staten.



Figur 8.1 Utviklingen i kommuneøkonomien.

¹ Tallene er korrigert for større oppgaveoverføringer.

² F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet, og TBU's anbefaling f.o.m. 2014 var 2 prosent for sektoren samlet. I figuren er det korrigert for endringen i regnskapsføringen, slik at alle tallene er sammenliknbare.

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Finansdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet

8.2 Inntekts- og aktivitetsutvikling

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

I figur 8.1A sammenliknes aktivitetsveksten i kommunesektoren med inntektsveksten fra 2005 og framover. Perioden sett under ett har inntekts- og aktivitetsveksten omtrent fulgt hverandre. Aktivitetsveksten var særlig høy i perioden 2006–2009. Dette var drevet av høy vekst både i kommunal sysselsetting og i investeringene, jf. tabell 8.1. Deretter var det en klar avdemping i aktivitetsveksten, noe som i første rekke skyldtes at investeringene gikk ned, og at veksten i aktivitetsnivået var lavere enn inntektsveksten. Fra 2013 tok aktivitetsveksten seg opp igjen. Veksten i sysselsettingen var i denne perioden relativt lav, mens investeringene vokste kraftig. Denne utviklingen kan tolkes som at kommunesektoren prioriterte oppgradering av bygg og anlegg framfor høyere sysselsettingsvekst. Fra 2015 tiltok også sysselsettingsveksten.

I 2021 var det en relativt kraftig vekst i sysselsettingen og produktinnsatsen, mens investeringene – i likhet med i 2020 – gikk noe ned fra året før. Samlet anslås aktivitetsveksten i 2021 til 2,5 prosent.

Investeringene i kommunesektoren i 2021 utgjorde nærmere 86 mrd. kroner. På tross av at det var en nedgang fra foregående år, tilsvarte dette 13,5 prosent av inntektene, noe som historisk sett er et høyt nivå.

8.3 Økonomisk balanse

8.3.1 Netto driftsresultat og disposisjonsfond

Netto driftsresultat er den mest sentrale indikatoren for den økonomiske balansen i kommunene og fylkeskommunene. Netto driftsresultat viser årets driftsoverskudd etter at renter og avdrag er betalt og er et uttrykk for hva kommuner og fylkeskommuner har til disposisjon til avsetninger, inndekning av tidligere underskudd og investeringer. TBU anbefaler at netto driftsresultat over tid bør ligge på om lag 2 prosent for sektoren samlet, og med et anbefalt nivå på 1¾ prosent og 4 prosent for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene. Anbefalingen gjelder for sektoren som helhet og for henholdsvis kommunene og fylkeskommunene samlet, og ikke for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Netto driftsresultat i 2021 var de høyeste siden 2006

Figur 8.2A viser utviklingen i netto driftsresultat fra 2005. Figuren er korrigert for at regnskapsføringen av merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer ble endret fra og med 2014, slik at alle årene er sammenliknbare.

Etter at netto driftsresultat i perioden 2007–2014 var i underkant av TBUs nåværende anbefaling på 2 prosent over tid, ble driftsresultatet kraftig forbedret. Med unntak av 2019, hvor netto driftsresultat var 2,0 prosent, var resultatet i alle de etterfølgende årene på et nivå godt over anbefalingen. I 2020 var netto driftsresultat i kommunesektoren som helhet på 3,1 prosent. I kommunene og fylkeskommunene, hvor de anbefalte nivåene er henholdsvis 1¾ prosent og 4 prosent,

Tabell 8.1 Utvikling i sysselsetting, produktinnsats og bruttoinvesteringer 2006–2021. Volumendring i prosent fra året før.

	2006–2009 ¹	2010–2013 ¹	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020 ²	2021 ²
Sysselsetting ³	3,1	1,6	0,5	0,9	2,5	1,6	1,7	1,0	-0,2	2,8
Produktinnsats	5,2	2,2	2,9	5,3	0,4	4,3	2,0	2,5	2,6	7,6
Brutto realinvesteringer	10,5	-0,2	0,9	2,0	9,4	-3,7	7,8	8,1	-2,0	-6,4
Aktivitet totalt	4,6	1,2	1,2	2,2	2,7	1,5	2,7	2,5	0,2	2,5

¹ Gjennomsnitt over perioden.

² Foreløpige tall.

³ Endring i antall utførte timeverk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

var netto driftsresultat henholdsvis 2,7 og 5,7 prosent i 2020.

I 2021 var netto driftsresultat for sektoren som helhet på 4,7 prosent. For kommunene (inkl. Oslo) var driftsresultatet 4,3 prosent og for fylkeskommunene 7,4 prosent. Forbedringen i netto driftsresultat fra 2020 til 2021 skyldtes at inntektsveksten var høyere enn veksten i driftsutgiftene. Skatteinntektene økte med om lag 18 mrd. kroner utover anslaget i saldert budsjett. Mesteparten av merskatteveksten har trolig sammenheng med en bedre utvikling i arbeidsmarkedet i fjor høst enn ventet, samt tilpasninger til et høyere nivå på skatt på utbytte fra 2022. Lavere renteutgifter og økt avkastning på finansielle omløpsmidler og store engangsinntekter ved salg av kraftaksjer og tilskudd knyttet til ekstraordinære hendelser i enkeltkommuner, har bidratt til å trekke opp resultatet i 2021. Betydelig økning i utgifter til energi, medisinsk og annet forbruksmaterieell samt kjøp av andre tjenester, lavere utbetalinger fra Havbruksfondet og noe lavere utbytteinntekter trekker resultatet i motsatt retning.

Kommunesektoren har bygd opp solide disposisjonsfond

Netto driftsresultat kan benyttes til å finansiere årets investeringer, dekke inn underskudd eller avsettes til disposisjonsfond for senere bruk. Gjennom de gode driftsresultatene de siste årene har kommunesektoren styrket de økonomiske bufferne betraktelig. For sektoren som helhet utgjorde disposisjonsfondene 13,7 prosent ved utgangen av 2021, jf. figur 8.2B. Disposisjonsfondene er relativt sett noe større i fylkeskommunene enn i kommunene, men både kommunene og fylkeskommunene har samlet sett betydelige oppsparte midler.

Store variasjoner mellom kommunene i driftsresultater og disposisjonsfond

Bak disse tallene skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner. Variasjonene er store innenfor alle kommunegrupper. Netto driftsresultat for alle kommunene er vist i figur 8.2C og E, hvor kommunene er gruppert etter henholdsvis innbyggertall og sentralitet, og deretter innenfor hver gruppe sortert etter nivået på driftsresultatet. Driftsresultatet for de ulike gruppene er vist med de horisontale, blå strekene.

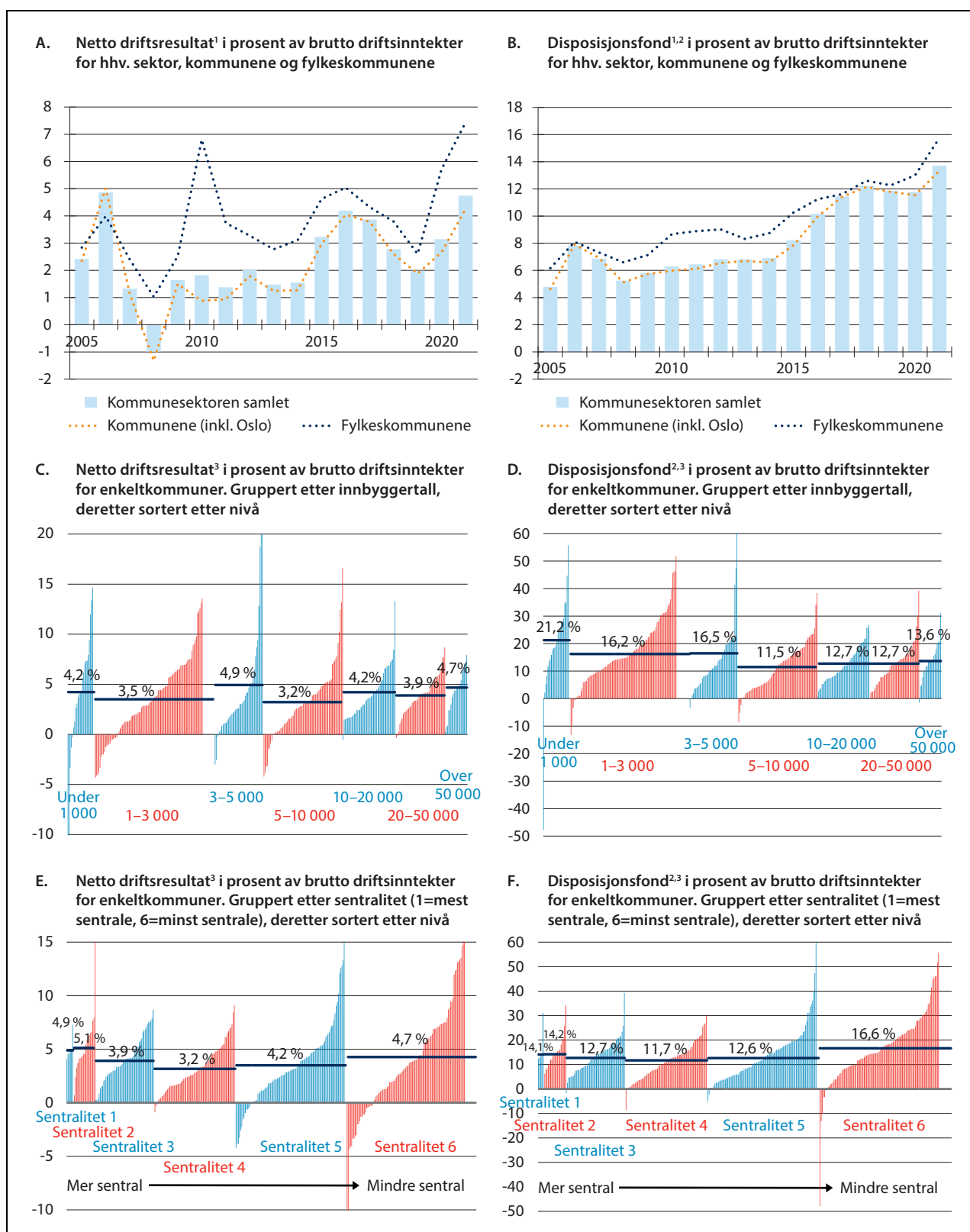
Driftsresultatene var jevnt over bedre i kommuner med 3 000–5 000 innbyggere og i de aller

største kommunene. Resultatene gikk ned i gruppene med under 3 000 innbyggere fra 2020 til 2021, noe som skyldtes at disse kommunene i større grad hadde store inntekter fra Havbruksfondet i 2020. I de øvrige kommunegruppene styrket resultatene seg betydelig. Sett ut fra sentralitet, var driftsresultatene sterkere i de mest og minst sentrale kommunene enn i de øvrige kommunene.

Om lag 12 prosent av kommunene hadde et negativt netto driftsresultat i 2021. For enkelte kommuner var også disse driftsunderskuddene store. Over tid kan ikke en kommune ha negative driftsresultater uten å komme i ROBEK, men disposisjonsfondene i kommunene er store etter flere år med gode driftsresultater. Dette er vist i figur 8.2D og F, hvor kommunene er sortert på samme måte, og som viser disposisjonsfondene for alle kommunene etter at eventuelle regnskapsmessige merforbruk er trukket fra. Hvis verdien er negativ, innebærer det at kommunen har et akkumulert merforbruk som ikke kan dekkes ved hjelp av tilgjengelige disposisjonsfond. Hvis dette merforbruket er større enn tre prosent, eller ikke dekkes inn i løpet av to år etter at det oppsto, tilsier det normalt at kommunen blir meldt inn i ROBEK, jf. avsnitt 8.3.2.

De minste kommunene hadde de største disposisjonsfondene, tilsvarende 21 prosent av driftsinntektene, og kun én av dem hadde et akkumulert merforbruk. Også for de øvrige kommunegruppene hadde kommunene i snitt solide disposisjonsfond, men variasjonen er noe større blant kommunene med under 5 000 innbyggere enn i kommuner med over 5 000 innbyggere. Sett ut fra sentralitet, var disposisjonsfondene større i de minst og i de mest sentrale kommunene.

I vel fire av fem kommuner tilsvarte disposisjonsfondene mer enn fem prosent av inntektene. Rundt ti kommuner hadde relativt små disposisjonsfond på i størrelsesorden 0–2 prosent av inntektene. Elleve kommuner hadde akkumulert merforbruk ved utgangen av 2021. Noen av disse er ført opp i ROBEK. For noen var 2021 det første eller andre året med et akkumulert merforbruk, og kommunen har i utgangspunktet to år på å dekke inn merforbruket før den blir meldt inn i ROBEK, med mindre merforbruket overstiger tre prosent av driftsinntektene. For enkelte gikk det akkumulerte merforbruket mer enn to år tilbake eller oversteg tre prosent, og disse kommunene kan forventes å bli meldt inn i ROBEK etter at årsregnskapet for 2021 har blitt vedtatt av kommunestyret.

Figur 8.2 Netto driftsresultat og disposisjonsfond.^{1,2}

¹ F.o.m. 2014 ble merverdiavgiftskompensasjon fra investeringer ikke lenger inntektsført i driftsregnskapet, men i investeringsregnskapet. Denne endringen medførte en reduksjon i netto driftsresultat. I figuren er det korrigert for denne endringen ved at merverdiavgiftskompensasjonen fra investeringer er trukket fra netto driftsresultat og brutto driftsinntekter i årene før 2014, slik at tallene er sammenliknbare for hele perioden.

² Disposisjonsfond inkluderer også regnskapsmessige merforbruk.

³ Enkelte kommuner hadde netto driftsresultater eller disposisjonsfond som var lavere eller større enn skalaen på y-aksen i figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

8.3.2 ROBEK (Register om betinget godkjenning og kontroll)

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK) er et register over kommuner og fylkeskommuner som er i økonomisk ubalanse. Kommuner eller fylkeskommuner i ROBEK må ha godkjenning fra Kommunal- og distriktsdepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak eller langsiktige leieavtaler. I tillegg skal lovligheten av budsjettvedtakene kontrolleres.

Kommuneloven § 28-1 har klare kriterier for når en kommune eller fylkeskommune blir ført opp i registeret. Formålet med reglene er å fange opp kommunene og fylkeskommunene som er i en vanskelig situasjon og bidra til at økonomisk balanse gjenopprettes. En kommune eller fylkeskommune blir meldt inn i ROBEK hvis vedtak om enten økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innebærer at et merforbruk i årsregnskapet er planlagt dekket inn eller faktisk må dekkes inn utover to år etter at det oppsto. Kommuner som har opparbeidet seg et akkumulert merforbruk større enn tre prosent av driftsinntektene, omfattes også av ordningen. Det samme gjelder kommuner som ikke har fastsatt økonomiplan, årsbudsjett eller årsregnskap innen fristene som regelverket setter. ROBEK skal altså fange opp kommuner og fylkeskommuner som har underskudd i den løpende driften, ingen disposisjonsfond å trekke på og hvor underskuddene er såpass store at de ikke kan dekkes inn i løpet av to år.

Ved inngangen til mai 2022 var 17 kommuner og ingen fylkeskommuner ført opp i ROBEK.

Av kommunene i ROBEK hadde Moskenes, Hamarøy, Lødingen, Fauske og Rauma de største akkumulerte merforbrukene ved årsskiftet, tilsvarende henholdsvis 49, 13, 11, 9 og 6 prosent av driftsinntektene, jf. vedlegg 3. For de øvrige kommunene er det snakk om merforbruk på under fire prosent.

I lys av de økonomiske resultatene i 2021 er det ventet at antallet ROBEK-kommuner vil gå noe ned fra dagens 17 i løpet av 2022.

8.3.3 Nettofinansinvesteringer

Nettofinansinvesteringer er i nasjonalregnskapet definert som samlede inntekter fratrukket samlede utgifter, der også utgifter til bruttorealinvesteringer inngår, mens lån og avdrag er holdt utenom. Nettofinansinvesteringene bestemmer utviklingen i kommunesektorens nettogjeld, slik det framgår av figur 8.1D. Dersom aktivitets-

veksten er på samme nivå som inntektsveksten, trekker dette i retning av at underskuddene (de negative nettofinansinvesteringene) er på om lag samme nivå som året før.

Kommunesektoren hadde fram til 2014 betydelige underskudd, det vil si negative nettofinansinvesteringer. I årene 2015–2017 var underskuddene forholdsvis lave, før de steg igjen de to påfølgende årene. I 2020 og 2021 avtok underskuddet igjen. Bedringen må blant annet ses i sammenheng med den kraftige økningen i skatteinngangen, kombinert med fortsatt høyt nivå på midlertidige overføringer fra staten og fallet i bruttorealinvesteringer.

8.4 Gjeld

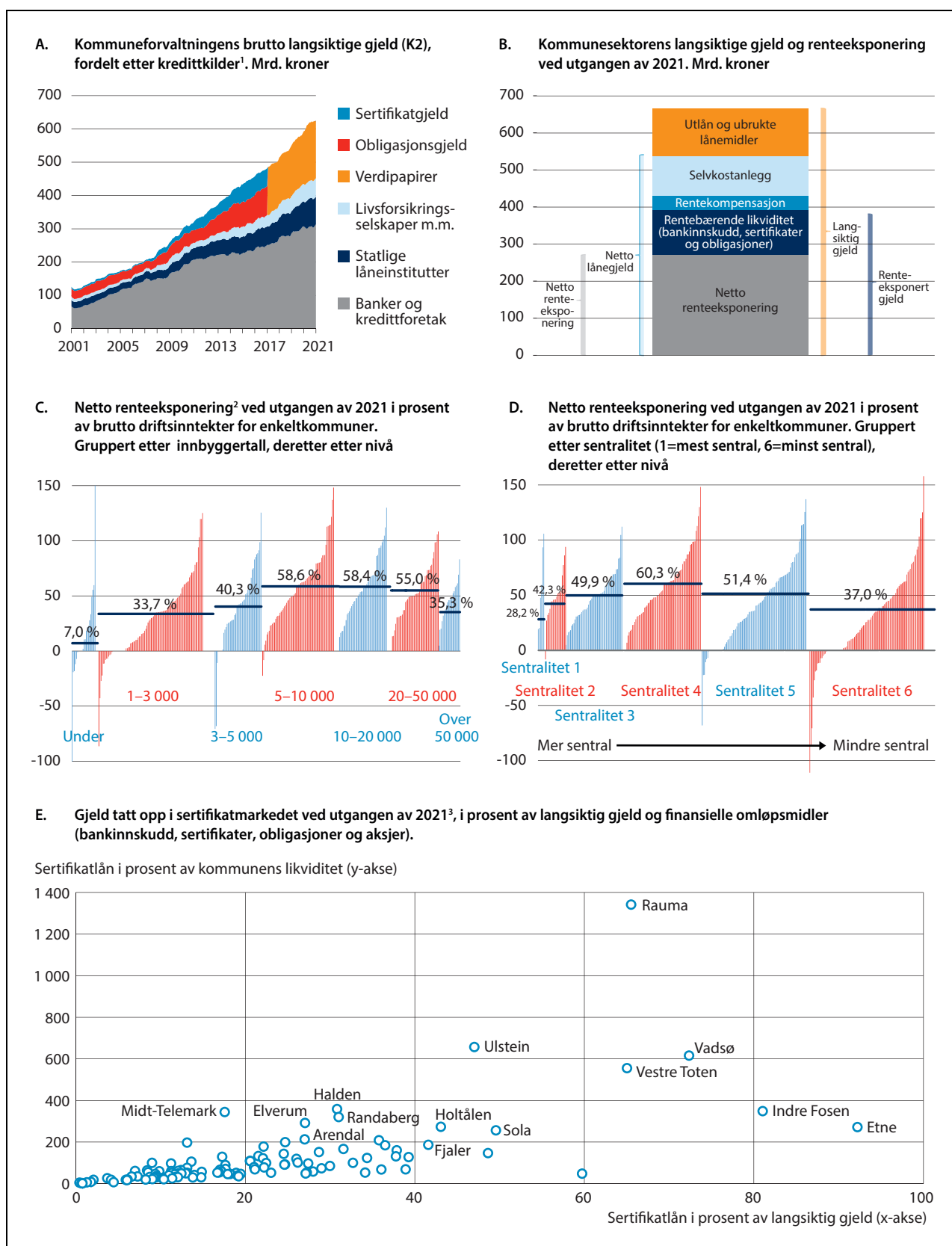
Gjelden fortsatte å vokse, men ikke all gjeld belaster kommuneøkonomien

Selv om nettogjelden har steget over lengre tid, er det ikke all gjeld som belaster kommunebudsjettene. I figur 8.3B er sammensetningen av kommunesektorens langsiktige gjeld, det vil si lån som kommunesektoren har tatt opp til investeringer i bygg og anlegg samt til videre utlån, splittet opp for å illustrere dette.

Samlet utgjorde langsiktig gjeld i kommunesektoren (inkl. kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper) 665 mrd. kroner ved utgangen av 2021. Deler av denne gjelden var videreformidlet til privatpersoner og selskaper, eller stod fremdeles ubrukt på konto. Noe av gjelden knytter seg til investeringer innenfor vannforsyning, avløp og renovasjon, der kommunene etter selvkostprinsippet får dekket kostnadene gjennom gebyr fra innbyggerne. Noe knytter seg til rentekompensasjonsordninger for skole, kirker, sykehjem og transporttiltak.

Kommunesektoren har i tillegg rentebærende plasseringer (bankinnskudd og plasseringer i sertifikat- og obligasjonsmarkedet). Ved en eventuell renteoppgang vil inntektene fra disse øke og delvis motsvare effekten som en økt rente har på gjelden.

Dersom en tar hensyn til dette, kan kommunesektorens totale netto renteeksponering ved utgangen av 2021 anslås til om lag 272 mrd. kroner. Det innebærer at ett prosentpoeng høyere rente isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med 2,7 mrd. kroner, eller 0,4 prosent av driftsinntektene. På kort sikt vil utslagene av en renteendring dempes ytterligere fordi kommunesektoren har bundet renten på deler av gjelden.



Figur 8.3 Kommunesektorens gjeld

¹ F.o.m. januar 2018 skiller ikke statistikken mellom sertifikatgjeld og obligasjonsgjeld.

² Av hensyn til lesbarheten i figuren er ikke navnet på kommunen og fylkeskommunen tatt inn i de tilfellene sertifikatgjelden utgjør under 200 prosent av kommunens eller fylkeskommunens likviditet.

³ Enkelte kommuner hadde en netto renteeksponering større eller lavere enn skalaen på y-aksen i figuren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Kommunesektoren har også betydelige pensjonsmidler plassert i fond (livsselskaper og andre pensjonsinnretninger). Ved utgangen av 2021 utgjorde pensjonsmidlene 588 mrd. kroner. Endringer i renten vil påvirke finansavkastningen på kommunesektorens oppsparte pensjonsmidler. Selv om det er vanskelig å si noe om de kortsiktige effektene av en renteendring, vil sektoren i denne sammenheng over tid ha fordel av en høyere rente. Det vil igjen gi kommunesektoren lavere pensjonspremier og lavere pensjonskostnader.

Selv om enkelte forhold tilsier at gjeldsbelastningen på kommunebudsjettene ikke har vært så stor som gjeldsstatistikken i utgangspunktet kan tyde på, har det – når pensjonsmidlene holdes utenfor – vært en klar økning i kommunesektorens gjeldsbelastning og renteeksponering. I 2003 var økonomien i kommunesektoren nesten nøytral overfor endret rente. Ved utgangen av 2021 tilsvarte netto renteeksponert gjeld i størrelsesorden 43 prosent av de samlede driftsinntektene. De tre siste årene har gjelden stabilisert seg som andel av inntekt, jf. figur 8.1D. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene for endringer i rentenivået, og dette er nærmere omtalt i vedlegg 3. Høyere gjeld gjenspeiler det høye investeringsnivået som kommunesektoren har hatt de siste årene. Denne utviklingen må i hovedsak ses i sammenheng med en kombinasjon av høy befolkningsvekst og lav rente.

Gjeldsbelastningen varierer mye mellom kommunene

I figur 8.3C er liknende øvelse gjort for enkeltkommuner. Søylene viser hver enkelt kommunes netto renteeksponering, målt som andel av driftsinntektene, og kommunene er gruppert etter innbyggertall og deretter sortert etter gjeldsgrad innen hver gruppe. Eksempelvis vil en renteeksponering på 50 prosent innebære at ved en økning i renten på ett prosentpoeng vil kommunens netto renteutgifter øke tilsvarende 0,5 prosent av driftsinntektene, før det tas hensyn til rentebindinger og eventuelt andre inntekter som kan være knyttet til renten (for eksempel pensjonsmidler eller utleieboliger der leieinntektene dekker rentene). Kommuner med en negativ verdi vil i utgangspunktet tjene på en renteoppgang.

De minste kommunene var i utgangspunktet minst eksponert for en renteendring, med en netto renteeksponert gjeld tilsvarende kun sju prosent av driftsinntektene. Kommuner med 5 000–50 000 innbyggere hadde høyest renteeksponering. Sett ut fra sentralitet, var de mest og

de minst sentrale kommunene tilsynelatende minst eksponert for en endring i rentenivået.

Kommuners evne til å bære gjeld vil være påvirket av en rekke faktorer. For eksempel vil forventet befolkningsutvikling, inntektsnivå, inntektsutvikling og økonomisk handlingsrom ha betydning både for investeringsbehovet og for evnen til å betjene gjelden. Figuren illustrerer like fullt at enkelte kommuner har betydelig høyere gjeld enn andre, og de vil i utgangspunktet være klart mer utsatt for endringer i rentenivået. Hvis det tas utgangspunkt i de tjue kommunene som er mest eksponert for en endring i rentenivået, målt ved renteeksponert gjeld som andel av driftsinntektene, hadde disse kommunene en renteeksponert gjeld som var høyere enn de årlige driftsinntektene. Det vil si at en renteøkning på ett prosentpoeng vil binde opp mer enn én prosent av inntektene (før det tas hensyn til rentebindinger, renteeffekten på pensjonsmidlene, eventuelle leieinntekter og liknende).

Kommunesektorens kortsiktige gjeld

Kommunesektoren tar opp lån i ulike markeder. Banker og kredittforetak, der Kommunalbanken AS er den klart største enkeltaktøren i markedet, står bak over halvparten av låneopptakene til kommunal sektor, jf. figur 8.3A.

De aller fleste kommuner er kunder i Kommunalbanken. Banken er likevel spesielt viktig for de små og mellomstore kommunene. Alternativet til Kommunalbanken er primært sertifikat- og obligasjonsmarkedet. For de mindre kommunene kan dette markedet være mer krevende å forholde seg til enn for de større kommunene.

I årene fram til finanskrisen i 2008 ble kommunesektorens gjeld i all hovedsak tatt opp i Kommunalbanken og Kommunekreditt. I årene etter finanskrisen ble sertifikat- og obligasjonsmarkedet en viktigere lånekilde for kommunene, og veksten var særlig sterk for sertifikatlån. Etter 2016 har en mindre del av gjelden blitt tatt opp i sertifikat- og obligasjonsmarkedet, og sertifikat- og obligasjonslån som andel av sektorens samlede gjeld har ligget stabilt rundt 27–28 prosent. Samtidig har det innenfor denne gruppen skjedd en dreining fra sertifikatlån til obligasjonslån med lengre løpetid. Ifølge tall fra KOSTRA/SSB fortsatte denne utviklingen også i 2021.

Risikoen ved kommunesektorens kortsiktige gjeld

Renten vil normalt være lavere på kortsiktig finansiering, men kort løpetid gjør kommunene sår-

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

Figur 8.3E forsøker å illustrere denne risikoen. Figuren viser de 110 kommunene og fem fylkeskommunene som ifølge KOSTRA-tall hadde utestående sertifikatlån ved utgangen av 2021. I alt utgjorde disse sertifikatlånene 57,7 mrd. kroner. Langs den horisontale akse vises hvor stor andel sertifikatlånene utgjorde av kommunenes samlede gjeld, mens den vertikale akse viser forholdet mellom den enkelte kommunes sertifikatlån og likviditet ved utgangen av 2021. Likviditeten omfatter kommunens bankinnskudd og plasseringer i sertifikater, obligasjoner og aksjer, det vil si verdipapirer som raskt kan omsettes ved behov. Dersom disse verdiene overstiger kommunens sertifikatgjeld (det vil si at verdien langs den vertikale akse er under 100), er ikke kommunene avhengige av å få tatt opp nye lån for å kunne løse inn sertifikatlånene ved forfall. Dersom sertifikatgjelden er betydelig større enn likviditeten, vil kommunen derimot kunne være mer sårbar dersom situasjonen i sertifikatmarkedet skulle endre seg.

Ettersom figuren illustrerer situasjonen ved utgangen av 2021, gir den ikke nødvendigvis et

presist bilde av kommunens og fylkeskommunens refinansieringsrisiko. Likviditeten kan for eksempel endre seg fram til lånene forfaller, forfallene kan være spredt utover en lengre periode, og kommunene vil kunne benytte trekkrettigheter eller liknende. Hvis likviditeten i tillegg var unormalt liten ved årsskiftet, vil sertifikatgjelden framstå som relativt høy selv om sertifikatgjelden ikke er stor i forhold til kommunens økonomi. Kommuner og fylkeskommuner kan i tillegg ha refinansieringsrisiko knyttet til obligasjonslån. I henhold til innrapporterte regnskapstall vil i alt 9,2 mrd. kroner av obligasjonslånene ha forfall i 2022, og noe av dette vil måtte refinansieres. Figuren kan likevel tjene som en liten pekepinn på hvilken refinansieringsrisiko den enkelte kommune har påtatt seg.

Om lag 70 prosent av kommunene og fylkeskommunene som hadde tatt opp lån i sertifikatmarkedet, hadde ved årsskiftet tilstrekkelig likviditet til om nødvendig å kunne løse inn sertifikatlånene uten behov for å ta opp nye lån.

Kommuneloven § 14-13 og tilhørende finansforskrift setter de overordnede rammene for hvordan kommunene og fylkeskommunene skal forvalte egen gjeld og egen likviditet. Den slår blant annet fast at det ikke skal tas vesentlig finansiell risiko, og at midlene skal forvaltes på en slik måte at kommunen eller fylkeskommunen kan dekke sine betalingsforpliktelser ved forfall. Innenfor disse avgrensingene skal kommunestyret eller fylkestinget ut fra egen situasjon konkretisere hvor grensene skal gå gjennom fastsettelsen av et eget finansreglement. Å sette rammer for den kortsiktige gjelden er en naturlig del av et slikt finansreglement. Når kommunene og fylkeskommunene går ut i sertifikatmarkedet, skal de ha gjort sine egne vurderinger av risikoen som følger med å ta opp kortsiktige lån, og de skal ha tatt stilling til hvilken risiko kommunen eller fylkeskommunen kan håndtere.

9 Kommunenes og fylkeskommunenes inntektsnivå

I dette kapitlet presenteres forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter når det korrigeres for forskjeller i utgiftsbehov. Se vedlegg 2 for tabeller og for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

Norske kommuner har ulik geografi, alderssammensetning og levekår. Noen kommuner har mange barn i skolealder, andre kommuner har lange reiseavstander, spredt bosetting, og/eller mange eldre som trenger omsorgstjenester. Dette gjør at kommunale tjenester, som grunnskole, barnehage, og omsorgstjenester, ikke koster det samme å tilby i alle kommuner. Et viktig formål med inntektssystemet er å bidra til at kommunene og fylkeskommunenes kan gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne gjennom å kompensere for slike ufrivillige utgiftsbehov gjennom utjevningen.

Inntektene fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt varierer til dels mye mellom kommunene, og gjør at kommunene har et ulikt utgangspunkt for å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger er det også en delvis utjevning av skatteinntektene mellom kommunene, gjennom skatteutjevningen.

Kommunenes inntektssystem bidrar på en avgjørende måte til tilgang på velferdstjenester i hele landet og til å redusere levekårsforskjeller. Også utover kompensasjonen som gis for forskjellig utgiftsbehov vil det kunne være inntektsforskjeller mellom kommunene. Dette skyldes at kommunene også skal ha mulighetene til å beholde deler av verdiskapingen som skjer lokalt. Det er derfor ikke full skatteutjevning.

Samtidig er det inntekter som i dag ikke er gjenstand for utjevning. Flere av tilleggssinntektene er inntekter vertskommuner får for å legge til rette for utnyttelse av naturressurser.

Eiendomsskatt er en frivillig skatt som den enkelte kommune fattar vedtak om. Kommunene har også i varierende grad betydelige eierinntekter for eksempel fra utbytte i kraftsektoren. Eierkommunene er ofte større og mer sentrale

bykommuner, mens vertskommunene er distriktskommuner der produksjonen foregår.

I tillegg mottar mange kommuner ulike former for regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet: distriktstilskudd, storbytilskudd, regionsentertilskudd og veksttilskudd.

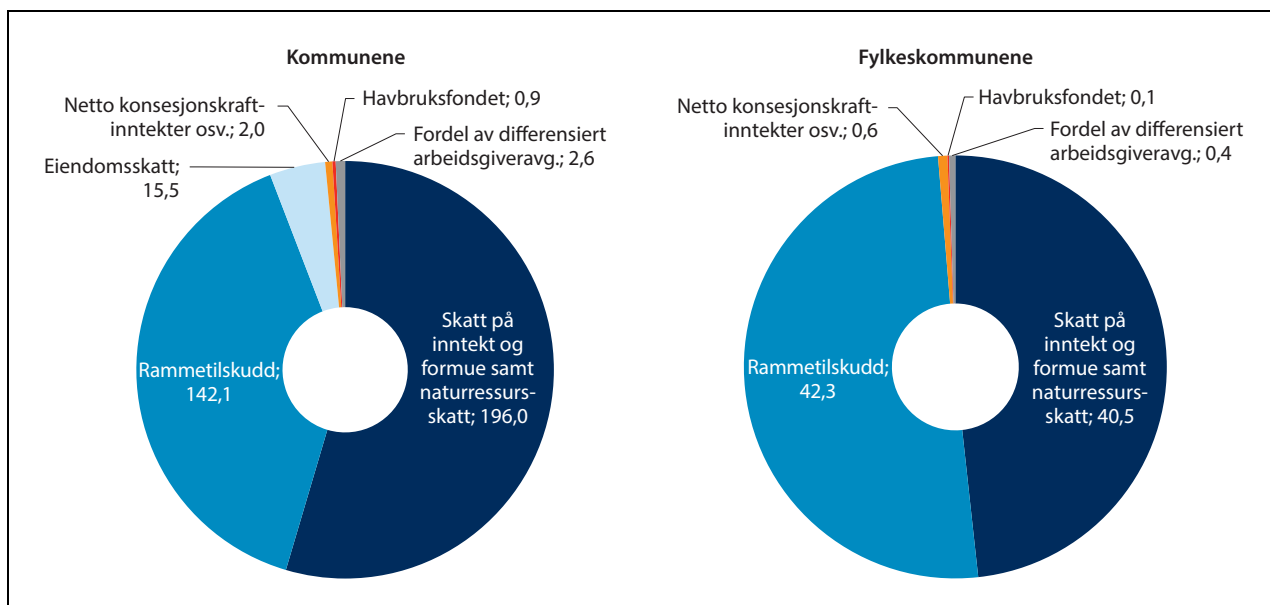
9.1 Begrepet frie inntekter

Kommunesektorens inntekter består både av frie og bundne inntekter. De bundne inntektene består hovedsakelig av øremerkede tilskudd, gebyrer og egenbetalinger, som er knyttet til spesifikke kommunale tjenester. De frie inntektene er, i motsetning til øremerkede tilskudd, inntekter kommunene fritt kan rå over, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regelverk. Størstedelen av inntektene kommer fra frie inntekter, det vil si skatteinntekter fra innbyggerne og rammeoverføringer fra staten.

I dette kapitlet ser vi nærmere på kommunevise forskjeller i de frie inntektene. Figur 9.1 viser fordelingen av inntektene som inngår i analysen.

I kommuneopplegget inngår rammetilskudd, skatt på inntekt og formue fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak samt eiendomsskatt i de frie inntektene. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes inntekter i analysene vist med og uten netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videre salg, inntekter fra Havbruksfondet og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift, siden dette er inntekter og avgiftslettelse uten føringer for kommunene. Inntektskomponenter som øremerkede tilskudd og gebyrer er ikke med i beregningene. I boks 9.1 beskrives de ulike inntektene nærmere.

For å få et mål på de frie inntektene som er mest mulig sammenliknbart, er blant annet skjønnstilskudd til å dekke utgifter som følge av ekstraordinære hendelser som naturskader og liknende holdt utenom beregningen. I 2021 er også skjønnstilskudd og andre tilskudd relatert til covid-19, som for eksempel kompensasjon for



Figur 9.1 Kommunenes og fylkeskommunenes ubundne inntekter. 2021. Mrd. kroner

Noter: Eiendomsskatt, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og tall for eiendomsskatt i 2021 er foreløpige. Tall for fordel av differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet skjematisk.

Kilder: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet.

vaksinasjon, massetesting, kompensasjon for mer-utgifter til smittevern med mer, holdt utenfor.

9.2 Begrepet frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I figurene i dette kapitlet er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov og gitt betegnelsen korrigerte frie inntekter.

Innenfor de nasjonale velferdstjenestene og tjenester av nasjonal karakter som kommunene har ansvar for, kan det ikke godtas altfor store forskjeller i tjenestetilbudet. For at kommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, utjevnes kostnadsforskjeller som kommunene selv ikke kan påvirke gjennom utgiftsutjevningen. Utgiftsutjevningen skjer i praksis ved hjelp av kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. I kommunenes utgiftsbehov inngår driftsutgifter til barnehage, skole, pleie og omsorg, barnevern, helse- og sosialtjenester og administrasjon og landbruk.

I sammenlikningen av frie inntekter mellom kommunene for 2021 er det derfor korrigert med kostnadsnøkkelen for 2021, det vil si for variasjonen i kostnadene til drift av disse tjenestene. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen.

Gjennom denne korrigeringen for utgiftsutjevningen vil kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov – som er lite kostnadskrevende å drifte – få justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov – som er kostnadskrevende å drifte – vil få justert ned sine inntekter.

Også etter korrigeringen for utgiftsutjevningen er det elementer i inntektssystemet og finansieringen av kommunesektoren som fører til ulikt inntektsnivå mellom kommuner. Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet er ulikt fordelt mellom kommunene, og fører til forskjeller i inntektsnivå.

Samtidig kommer en betydelig andel av kommunesektorens inntekter gjennom skatteinntekter, og forskjeller i skattenivå utjevnes kun delvis i inntektssystemet. I tillegg har mange kommuner inntekter blant annet gjennom eiendomsskatt, som ikke utjevnes.

Utgiftsutjevningen dekker det aller meste av kommunens utgifter. I vurdering av forskjeller i de korrigerte frie inntektene bør en likevel også ta i betraktning at utgiftsutjevningen og utgiftskorrigeringen ikke dekker alle oppgavene kommunene har. Kommunale oppgaver som blant

Boks 9.1 Nærmere om ulike typer inntekter*Inntekter som utjevnes i inntektssystemet*

Som frie inntekter i kommuneopplegget regnes rammeoverføringer og skatt på inntekt og formue fra personer, naturressursskatt fra kraftforetak og eiendomsskatt. Med unntak av eiendomsskatt er dette inntekter som utjevnes i skatteutjevningen.

Skatt på inntekt og formue er den viktigste skatteinntekten, og denne går til alle kommuner. I 2021 utgjorde skatt på inntekt og formue 236 mrd. kroner for sektoren samlet. De siste årene er den kommunale skattøren fastsatt med sikte på at skatteinntekter inklusive eiendomsskatt skal utgjøre om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Naturressursskatten omfordes også gjennom skatteutjevningen, selv om dette er en skatteinntekt som ikke går til alle kommuner. Skatteutjevningen innebærer at de fleste vertskommunene for vannkraftanlegg med samlet skatt fra formue, inntekt og naturressursskatt per innbygger på under 90 prosent av landsgjennomsnittet i praksis sitter igjen med rundt fem prosent av naturressursskatten til kommunen. Dette gjelder de fleste av vertskommunene. Kommuner med skatteinntekter per innbygger på over 90 prosent av landsgjennomsnittet får likevel beholde en høyere andel av denne inntekten, slik den delvise skatteutjevningen er utformet. Naturressursskatten ble innført i 1997. Eiere av vannkraftverk er pliktige til å betale naturressursskatt til kommuner og fylkeskommuner. Skattens formål er å sikre de kommuner og fylkeskommuner hvor kraftanlegget ligger, en stabil minste skatteinntekt, uavhengig av kraftforetakets inntekt det enkelte år. Samlet naturressursskatt til hele kommunesektoren (alle kommuner og fylkeskommuner) har de siste årene utgjort rundt 1,6 mrd. kroner per år, hvorav om lag 1,4 mrd. kroner per år har gått til kommunene. Ifølge ureviderte KOSTRA-tall for 2021 mottok om lag 130 av landets 356 kommuner naturressursskatt i 2021.

Inntekter som ikke utjevnes i inntektssystemet

Eiendomsskatt er en frivillig skatt som avgjøres lokalpolitisk innenfor gjeldende regelverk. I 2021 hadde 322 kommuner eiendomsskatt, og eiendomsskatten utgjorde samlet rundt 15 ½ mrd. kroner. Rundt halvparten av eiendomsskatten er fra eiendomsskatt på boliger og fritidseiendom, mens den andre halvparten er fra eiendomsskatt på næringsseiendom, kraftverk, vindkraftverk eller petroleumsanlegg. Eiendomsskatten inkluderes i de frie inntektene i makro, men inkluderes ikke i skatteutjevningen.

Netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg: Eiere av større vannkraftverk må avstå konsesjonskraft til utbyggingsskommunen, og eventuelt fylkeskommunen. Inntekter fra konsesjonsordningene er inntekter kommunene har fått beholde som en kompensasjon for generelle skader og ulemper som følge av utbygging av vassdrag, samt en rett til en andel av verdiskapningen. Verdien av konsesjonskraften bestemmes av differansen mellom kraftpris og konsesjonskraftpris (produksjonskostnad). Kommunene kan selv velge om konsesjonskraften skal selges i markedet, eller om den skal komme innbyggerne til gode i form av lavere strømpriser. Noen kommuner har også hatt inntekter fra hjemfall av vannkraftverk til staten. Vertskommunes andel av konsesjonskraften avhenger av folketallet fordi retten skal tilsvare forbruket til alminnelig forsyning i kommunen.

Samlet utgjorde netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg ifølge KOSTRA 2,6 mrd. kroner i 2021, og 186 kommuner og 7 fylkeskommuner mottok slike inntekter i 2021.

Inntekter fra Havbruksfondet er en forholdsvis ny inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner fra og med 2017. Havbruksfondet fordeler kommunal sektors andel av inntektene fra vekst i oppdrettsnæringen og inntekter fra avgiften på produksjon av laks, ørret og regnbueørret. I 2021 mottok 140 kommuner og sju fylkeskommuner inntekter fra fondet.

Boks 9.1 (forts.)

Havbrukskommunene og -fylkeskommunene ble tilført 0,5 mrd. kroner i 2019, 2,25 mrd. kroner i 2020, og i 2021 fikk de samlet en utbetaling på 1. mrd. kroner.

Den differensierte arbeidsgiveravgiften er ikke en inntekt men en avgiftslettelse. Dette er i dag det mest omfattende distriktspolitiske virkemiddelet i Norge innenfor den smale distriktspolitikken. Målet med ordningen er å styrke arbeidsmarkedet og bosettingen i landsdeler og områder med særskilte utfordringer. Differensiert arbeidsgiveravgift skal sikre at de menneskelige og naturgitte ressursene i Norge blir benyttet på en god måte. Ordningen skal kompensere næringslivet for noen av ulempene som spredd bosetting og store avstander fører med seg.

Differensiert arbeidsgiveravgift reduserer dermed arbeidskraftkostnadene i distriktene direkte, også i offentlig forvaltning. Fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift for kommuneorganisasjonen er i denne framstillingen beregnet som differansen mellom beregnet full sats og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for de kommunale tjenestene. De enkelte kommunene er plassert i ulike soner med tilhørende differensierte avgiftssatser. Vel 200 kommuner hadde i 2021 redusert arbeidsgiveravgift. Satsen varierer mellom 10,6 prosent og 0 prosent for disse kommunene. Ordinær sats er 14,1 prosent.

Konsesjonsavgifter og utbytteinntekter inkluderes ikke i de korrigerte frie inntektene

Eiere av større vannkraftverk (vanligvis staten og større kommuner) som har konsesjon etter vassdragsreguleringsloven og vannfallsrettighetsloven har plikt til å betale *konsesjonsavgifter* til staten og *vertskommuner* som er berørt av kraftutbyggingen. Konsesjonsavgiften skal avsettes særskilt for hver vertskommune til et fond, som anvendes etter bestemmelse av kommunestyret. Fondets midler skal fortrinnsvis anvendes til utvikling av næringslivet i distriktet.

Kommunenes utbytteinntekter utgjorde 4,5 mrd. kroner i 2021, og lå i perioden 2015 til 2021 mellom 3,4 mrd. kroner og 4,9 mrd. kroner årlig. Store deler av utbytteinntektene stammer fra kraftsektoren. Dette er inntekter som *eierkommunene* har rett til gjennom sitt eierskap, og det er vanskelig å skille mellom disse inntektene og for eksempel inntekter som andre tidligere eierkommuner har etter å ha solgt seg ut og dermed forvalter inntektene i finansmarkedet, det vil si inntekter som kommunene kan skaffe til veie på lik linje med private aktører. På samme måte er det også vanskelig å inkludere i «frie inntekter» avkastning på kommunenes finansplasseringer, som kommunene opprinnelig har fått som «ordinære» frie inntekter. Utbytteinntekter inkluderes derfor ikke i de korrigerte frie inntektene til eierkommunene.

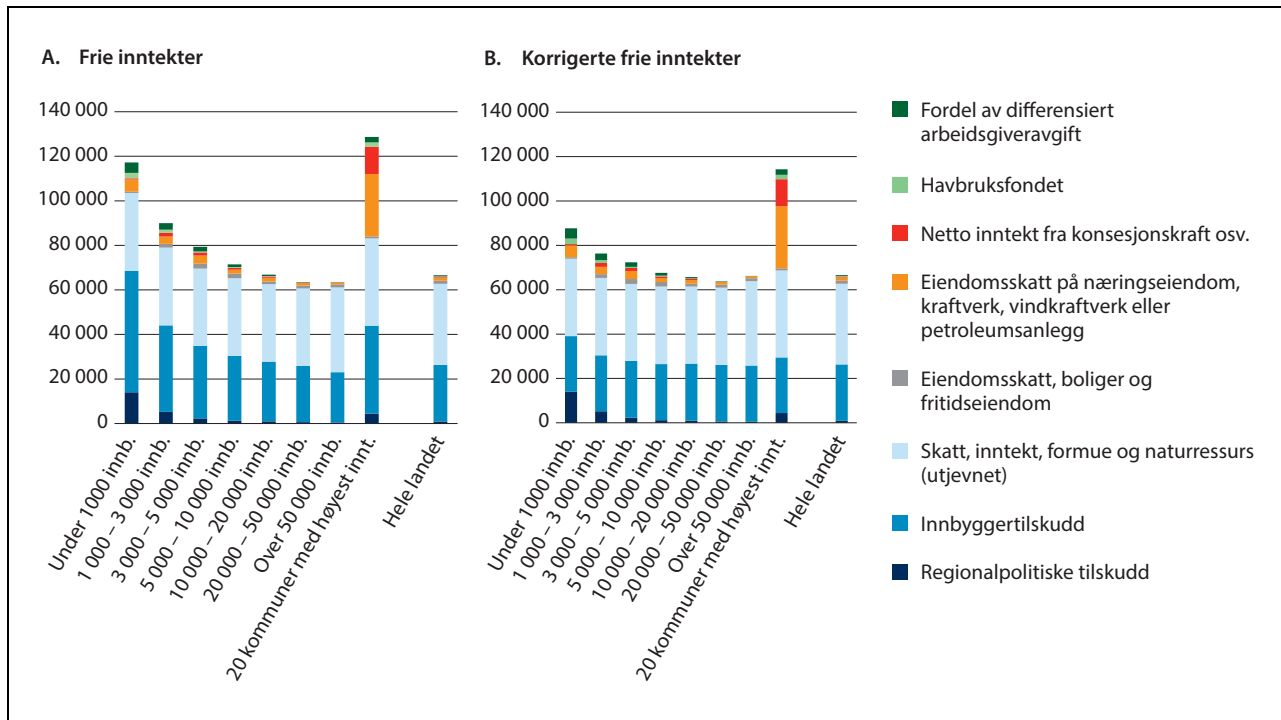
annet kommunal vei, kultur og boligsosiale forhold finansieres av frie inntekter, mener ikke omfattet av utgiftsutjevningen. Også her vil det kunne være smådriftsulempen og kostnader som følger av lengre reiseavstander.

Det er også rimelig å anta at mange distriktskommuner som følge av mangel på velfungerende markeder (markedssvikt) må ta et større ansvar for flere oppgaver i distriktene. I dette kan inngå utvikling av lokalsamfunnet og boligmarkedet, bygging av infrastruktur og samordning av tilbud og etterspørsel etter utdanning og kompetanseutvikling, med videre. Et aktuelt eksempel er utbygging av bredbånd. Kommunal og fylkeskommunal medfinansiering har vært vanlig i områder der utbygging ikke har vært markedsmessig lønnsomt.

Se vedlegg 2 for flere opplysninger om beregningsgrunnlaget og beregningstekniske forutsetninger.

9.3 Forskjeller i inntektsnivå

I dette avsnittet ser vi nærmere på forskjeller i inntektsnivå mellom grupper av kommuner. De 20 kommunene med høyest inntekter, målt ved korrigerte frie inntekter der alle tilleggsinntektene inkluderes, er skilt ut som en egen gruppe for at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene i grupper av kommuner de ellers ville hørt hjemme i. I denne gruppen har 9 av 20 kommuner under 1 000 innbyggere, og samlet utgjør gruppen 0,6 prosent av landets innbyggere. Ofte



Figur 9.2 Frie inntekter og korrigerte frie inntekter per innbygger 2021. Med betydningen av ulike tilleggsinntekter. Kommuner gruppert etter antall innbyggere

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest korrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og verdien av redusert arbeidsgiveravgift regnes med. I vedlegg 2 vises det en oversikt over hvilke kommuner dette er. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 32 223. Dette utgjør 0,6 prosent av folketallet i landet.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

er dette distriktskommuner med store avstander.

Vi ser først på forskjeller i frie inntekter per innbygger når det ikke tas hensyn til forskjeller i utgiftsbehov. I gjennomsnitt hadde kommunene frie inntekter på om lag 66 600 kroner per innbygger i 2021, når alle tilleggssinntektene som er nevnt over inkluderes. Figur 9.2A viser nivået på kommunenes frie inntekter der kommunene er gruppert etter innbyggertall. For kommunegruppen med under 1 000 innbyggere var inntektene i gjennomsnitt rundt 75 prosent over landsgjennomsnittet. Inntektene regnet pr innbygger faller med stigende innbyggertall.

Som vi ser av figuren, bidrar inntekter fra «annen» eiendomsskatt (eiendomsskatt på næringsseiendom, vindkraft- og petroleumsanlegg), netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, inntekter fra Havbruksfondet og fordel av redusert arbeidsgiveravgift til å løfte inntektene per innbygger i kommunegruppen med de aller høyeste inntektene og de minste kommunene vesentlig. Men også uten slike inntekter, det vil si når vi kun

ser på inntekter fra rammetilskuddet (innbyggertilskuddet og regionalpolitiske tilskudd) og skatt på inntekt og formue, samt naturressursskatt (som utjevnes i inntektssystemet), har disse kommunene inntekter per innbygger som ligger over landsgjennomsnittet. Dette skyldes blant annet at de minste kommunene gjennomgående har høyere utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, og blir tilført ekstra midler via utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. Gjennom utgiftsutjevningen blir kommuner kompensert for ufrivillige kostnader knyttet til innbyggere i ulike aldersgrupper, sosiale forhold, geografi, smådriftsulempes og lignende. Blant annet har alle kommuner noen faste kostnader som dekkes gjennom basistilskuddet. Når dette basistilskuddet deles på et lavt antall innbyggere, blir inntektene per innbygger høye. Disse kommunene mottar også mer i regionalpolitiske tilskudd per innbygger enn landsgjennomsnittet. Grupper med kommuner som har flere enn 5 000 innbyggere, har et nivå på frie inntekter per innbygger som ligger nær landsgjennomsnittet.

Forskjellene i inntekter bli mindre når inntektene korrigeres for utgiftsbehov

Figur 9.2 B viser forskjeller i inntektsnivå mellom kommunegrupper når det er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, det vil si utgiftsutjevningen i rammetilskuddet. Korreksjonen er gjort i den delen av søylene som inneholder innbyggertilskuddet. Vi ser av figuren at inntektsforskjellene mellom kommunegruppene blir redusert når det korrigeres for variasjoner i utgiftsbehovet. Når en kun ser på rammetilskudd (summen av innbyggertilskudd, regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskudd) og ordinær skatt på inntekt og formue, samt naturressurs-skatt, har de minste kommunene noe høyere inntekter enn landsgjennomsnittet, noe som særlig må ses i sammenheng med høyere nivå på regionalpolitiske tilskudd.

Når en inkluderer tilleggssinntektene, har de minste kommunene i gjennomsnitt 32 prosent høyere inntekter regnet per innbygger enn landsgjennomsnittet. Høyere inntekter i de minste kommunene må da i tillegg til de regionalpolitiske tilskuddene ses i sammenheng med at flere mindre kommuner har høye inntekter knyttet til naturressurser, samt fordel av redusert arbeidsgiveravgift.

Figur 9.3 viser korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter henholdsvis fylker og etter sentralitet. Figur 9.3 A viser at kommunene i Troms og Finnmark og i Nordland har de høyeste korrigerte frie inntektene i prosent av landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med

både nivået på de regionalpolitiske tilskuddene og fordel av redusert arbeidsgiveravgift. Også Oslo som kommune har korrigerte frie inntekter over landsgjennomsnittet. Dette må ses i sammenheng med høye inntekter fra skatt på inntekt og formue.

I figur 9.3B er kommunene gruppert etter sentralitet, basert på Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks. Tabell 9.1 gir en oversikt over antall kommuner og innbyggere på de ulike sentralitetsnivåene.

Sentralitet 1 er de mest sentrale kommunene og sentralitet 6 er de minst sentrale kommunene. Korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter sentralitet følger i grove trekk mønsteret for korrigerte frie inntekter for kommuner gruppert etter antall innbyggere, se figur 9.3B. De minst sentrale kommunene har i gjennomsnitt høyere inntekter enn de mer sentrale kommunene. Kommuner på sentralitetsnivå 2 og 3 har de laveste korrigerte frie inntektene i gjennomsnitt.

Betydelige variasjoner innad i kommunegruppene

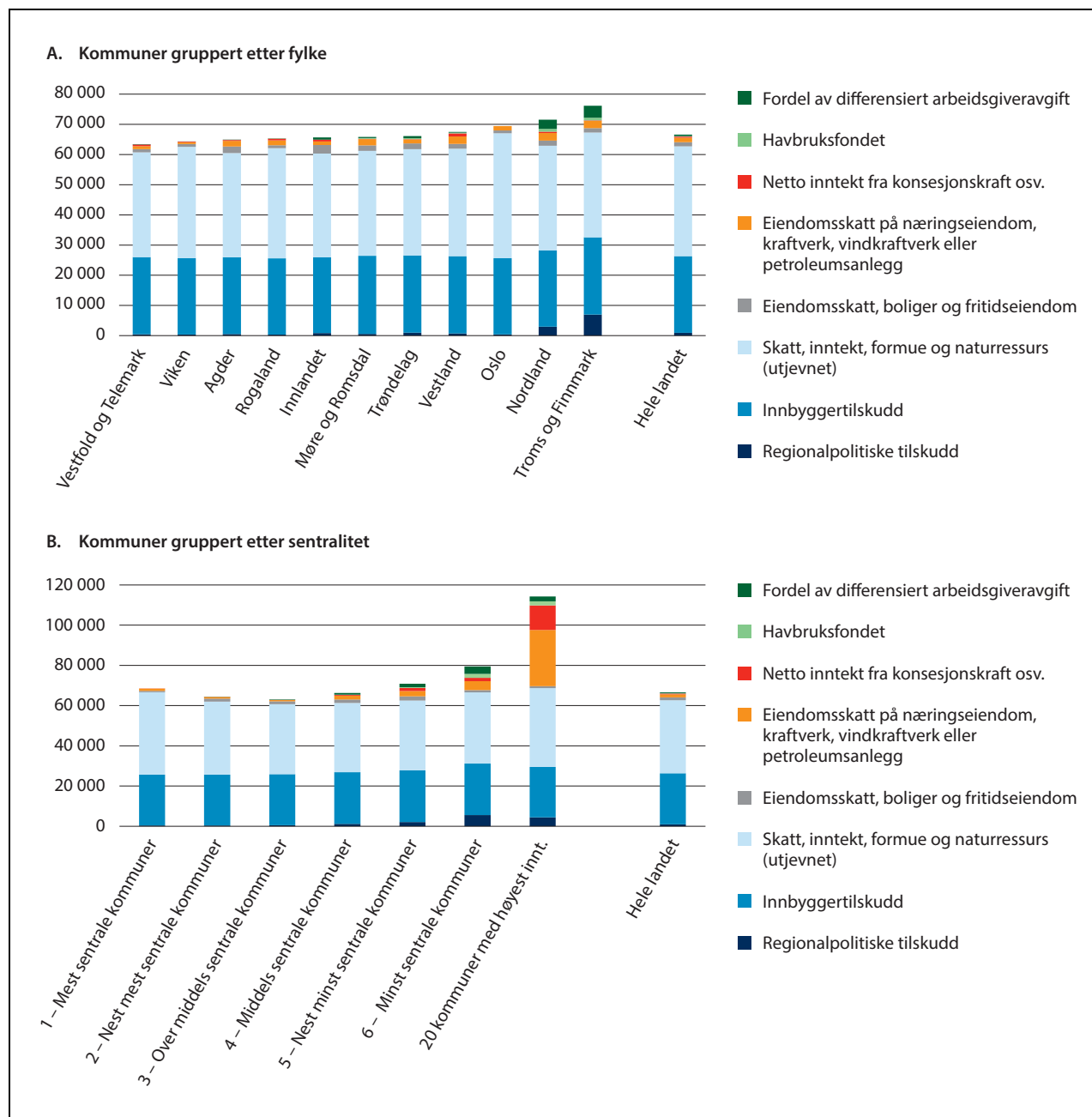
Figurene som viser gjennomsnittlig inntektsnivå innenfor hver enkelt kommunegruppe, kamouflerer variasjonene innad i kommunegruppene. For kommuner gruppert etter sentralitet har vi derfor sett nærmere på inntektsnivået for enkeltkommuner innad i kommunegruppene.

I figur 9.4A vises korrigerte frie inntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet når en kun vurderer inntekter som er gjenstand for utjevning mellom kommunene, dvs. rammetilskudd og inntekter fra skatt på inntekt og formue, samt

Tabell 9.1 Kommuner etter Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks og de 20 kommunene med høyest korrigerte inntekter. Tall per 1. januar 2021.

Sentralitetsnivå	Antall kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggerne
Nivå 1: Mest sentrale kommuner	6	1 033 700	19,2 %
Nivå 2: Nest-mest sentrale kommuner	19	1 374 601	25,5 %
Nivå 3: Mellomsentrale kommuner 1	51	1 372 267	25,5 %
Nivå 4: Mellomsentrale kommuner 2	71	879 731	16,3 %
Nivå 5: Nest-minst sentrale kommuner	93	487 629	9,0 %
Nivå 6: Minst sentrale kommuner	96	211 218	3,9 %
De 20 kommunene med høyest korrigerte inntekter	20	32 223	0,6 %
Totalsum	356	5 391 369	100 %

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggssinntektene og fordelene av redusert arbeidsgiveravgift inkluderes. Disse 20 kommunene har alle sentralitetsnivå 5 og 6
Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet.



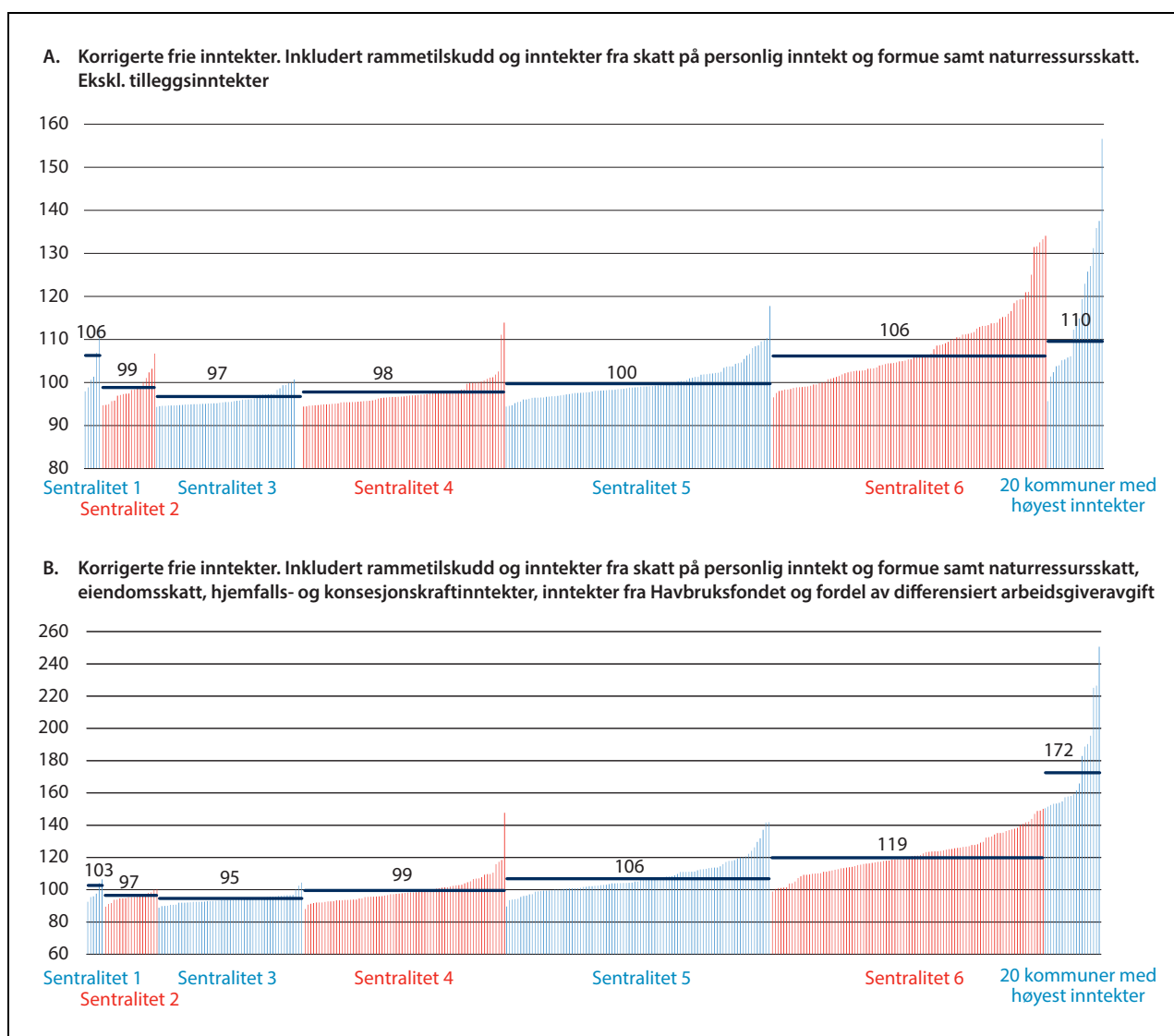
Figur 9.3 Korrigerte frie inntekter per innbygger 2021. Med betydningen av ulike tilleggsinntekter. Kommuner gruppert etter henholdsvis fylke og sentralitet.

Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntektene og fordelene av redusert arbeidsgiveravgift inkluderes. Dette er de samme kommunene i alle figurer der denne gruppen inngår. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 32 223. Dette utgjør 0,6 prosent av folketallet i landet. Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

naturressursskatt. Figuren viser at kommunene på sentralitet 6 og 1 i gjennomsnitt har det høyeste inntektsnivået, om en ser bort fra de 20 kommunene som har det høyeste inntektsnivået når alle tilleggsinntektene inkluderes. Kommuner på sentralitet 5 har inntekter som landsgjennomsnittet, mens kommuner på sentralitet 2–4 har inntekter under landsgjennomsnittet. På sentralitet 6

har 14 av 96 kommuner frie inntekter under landsgjennomsnittet når kun disse inntektene inkluderes. Landsgjennomsnittet er 100.

Når eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg, inntekter fra Havbruksfondet, samt fordel av differensiert arbeidsgiveravgift inkluderes, løftes inntektene til kommuner med sentralitet 5



Figur 9.4 Korrigerte frie inntekter per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet i 2021, med og uten tilleggsinntekter. Kommuner gruppert etter sentralitet.

Note: Sentralitet 1 er de mest sentrale kommunene og sentralitet 6 de minst sentrale kommunene. Enkeltkommuner sortert etter stigende inntektsnivå innen kommunegruppene. Veide gjennomsnitt i kommunegruppene er oppgitt i sort.

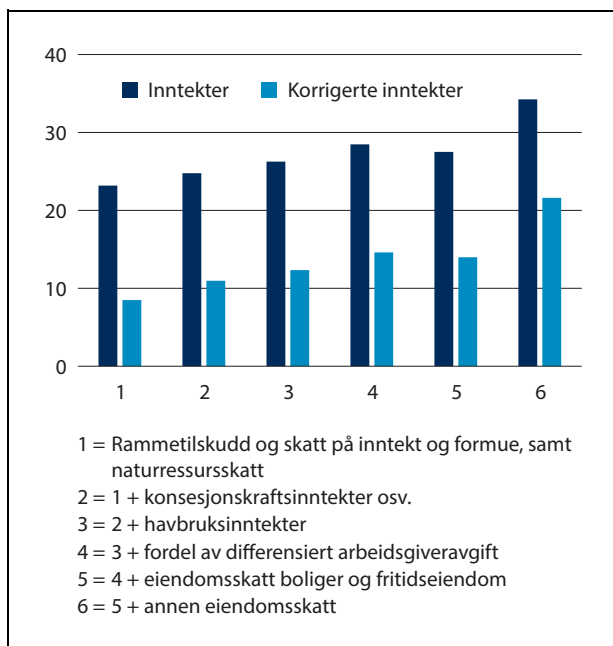
Note: «20 kommuner med høyest inntekter» er de 20 kommunene med høyest utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger når alle tilleggsinntektene og fordelene av redusert arbeidsgiveravgift inkluderes. Dette er de samme kommunene i alle figurer der denne gruppen inngår. Det samlede innbyggertallet i disse 20 kommunene er 32 223. Dette utgjør 0,6 prosent av folketallet i landet

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

og 6 vesentlig. På disse sentralitetsnivåene er det 16 av 189 kommuner som har inntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Øvrige 173 kommuner har inntekter på landsgjennomsnittet eller over. Kommunene med sentralitet 2, 3 og 4 har fortsatt inntekter som ligger under landsgjennomsnittet, og for kommuner med sentralitet 2 og 3 blir avstanden til landsgjennomsnittet noe

høyere. Hå (sentralitet 4), Horten (sentralitet 2), Askøy (sentralitet 3) og Stjørdal (sentralitet 3) har alle inntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Se vedlegg 2 for en nærmere oversikt over inntektsnivået for enkeltkommuner når ulike tilleggsinntekter inkluderes.



Figur 9.5 Inntektsspredning mellom kommuner når ulike inntekter inkluderes, målt ved variasjonskoeffisienten. 2021

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Spredningen mellom kommuner øker stort sett dersom flere tilleggsinntekter inkluderes

Figur 9.5 viser inntektsspredningen, målt ved variasjonskoeffisienten¹, for frie inntekter og korrigerte frie inntekter når ulike tilleggsinntekter inkluderes og når alle kommuner teller like mye. Figuren viser at spredningen gjennomgående er høyere for frie inntekter hvor det ikke er korrigert for utgiftsbehov, enn for korrigerte frie inntekter. Vi ser også at – med ett unntak – øker inntektsforskjellene når hver av inntektsartene inkluderes.

Unntaket er eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom, hvor inntektsforskjellene faller litt når disse inkluderes i inntektene. Det kan derfor se ut som at eiendomsskatt fra bolig og fritidseiendom særlig benyttes av kommuner som i begrenset grad har andre tilleggsinntekter. «Annen eiendomsskatt» – eiendomsskatt på næringseiendom, vindkraft- og petroleumsanlegg – bidrar imidlertid til å øke inntektsforskjellene.

¹ Mål for spredning på den relative variasjonen i et datasett. Variasjonen er beregnet på bakgrunn av inntekter i prosent av landsgjennomsnittet når alle kommuner teller likt uavhengig av størrelse.

9.4 Korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

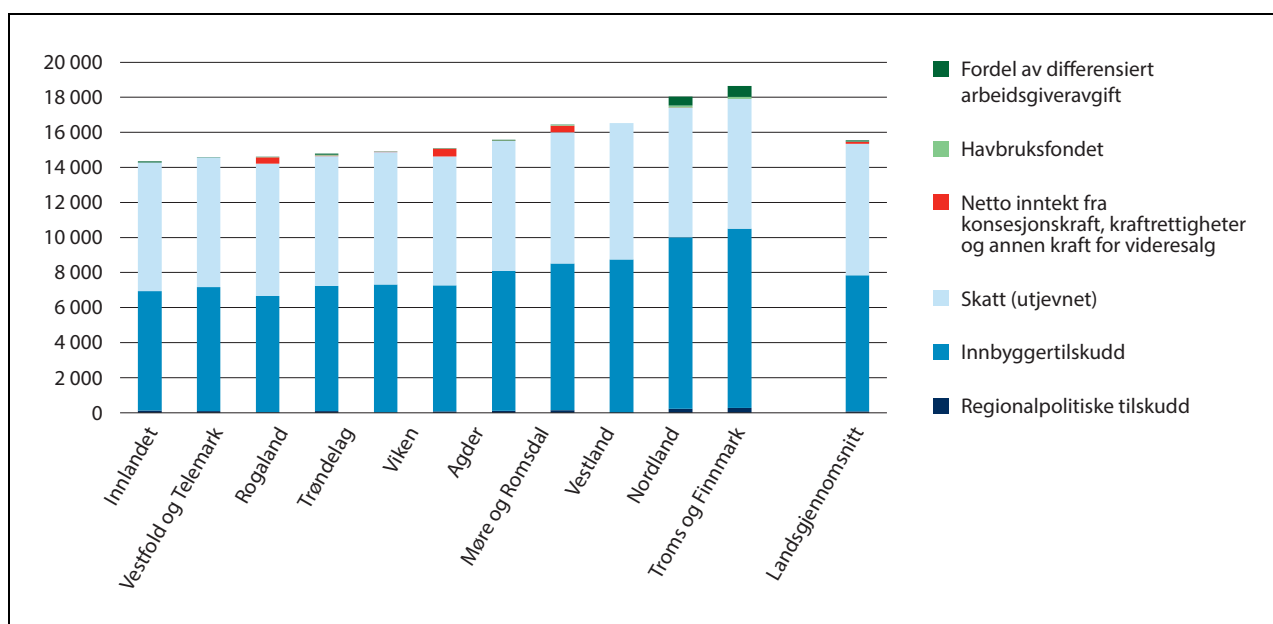
Figur 9.6 viser på tilsvarende måte som for kommunene forskjeller i fylkeskommunenes frie inntekter, korrigert for utgiftsbehov.

Oslo har som eneste kommune både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oslo kommune som fylkeskommune har korrigerte frie inntekter over landsgjennomsnittet, noe som blant annet må ses i sammenheng med høye skatteinntekter. Oslo har som eneste fylkeskommune (dvs. kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jf. Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselssaker m.m., omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigert for i utgiftskorrigeringen. Saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene.

Figuren viser at Troms og Finnmark fylkeskommune har de høyeste korrigerte inntektene, noe som må ses i sammenheng med regionalpolitiske tilskudd, det vil si Nord-Norgetilskuddet, og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift. Fylkeskommunene Innlandet, Vestfold og Telemark og Rogaland har de laveste korrigerte frie inntektene.

9.5 Betydningen av utjevning av skatteinntektene

Skatteinntektene varierer til dels mye mellom kommunene, og gjør at kommunene har et ulikt utgangspunkt for å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. For å ivareta målet om at inntektssystemet skal utjevne kommunenes forutsetninger for å kunne levere likeverdige tjenester, utjevnes skatteinntektene fra inntekts- og formueskatt fra personlige skattytere og fra naturressursskatt delvis mellom kommunene. I tallene for korrigerte frie inntekter er disse skatteinntektene inkludert etter skatteutjevning. Eiendomsskatt og øvrige tilleggsinntekter blir ikke utjevnet. I dette avsnittet ser vi litt nærmere på betydningen av skatteutjevningen for kommunenes inntekter.



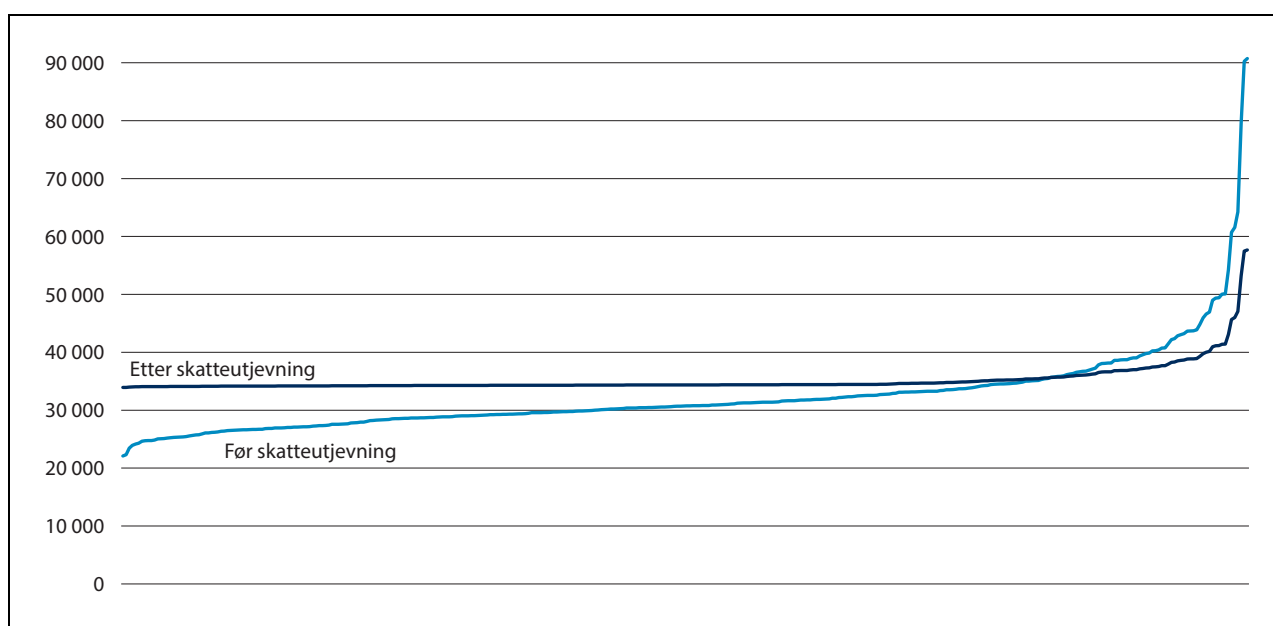
Figur 9.6 Korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene. 2021.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Skatteutjevningen sørger for at skatteinntektene, som inngår i skatteutjevningen, blir omfordelt fra kommuner med skatteinntekter per innbygger over landsgjennomsnittet til kommuner med skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet. Figur 9.7 viser kommunenes inntekter fra skatt per innbygger i 2021, før og etter skatteutjevning. I figuren er kommunene

sortert etter lavest skatteinntekter per innbygger til venstre til høyest skatteinntekter til høyre. Før skatteutjevning varierte skatt per innbygger fra rundt 22 000 kroner til rundt 90 000 kroner per innbygger.

Skatteutjevningen bidro til at kommunen med lavest skatteinntekt per innbygger i 2021 etter utjevning hadde 7 prosent under landsgjennomsnittet.



Figur 9.7 Kommunenes inntekter per innbygger, fra skatt på inntekt, formue og naturressursskatt. 2021. Før og etter skatteutjevning.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

snittet i skatteinntekter per innbygger, dvs. rundt 34 000 kroner per innbygger. De aller fleste kommunene ligger på dette skattenivået etter skatteutjevning. Til høyre i figuren er det imidlertid en del kommuner som også etter utjevning får

vesentlig mer enn landsgjennomsnittet. Kommunen med høyest skatteinntekter per innbygger etter skatteutjevning lå 59 prosent over landsgjennomsnittet per innbygger, det vil si rundt 58 000 kroner per innbygger.

10 Omfang og kvalitet i kommunale tjenester

I dette kapitlet redegjøres det for befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i de kommunale velferdstjenestene. Omtalen tar i første rekke for seg utviklingen fra 2014 til 2021, og da særlig utviklingen i løpet av 2021.

Tallene er hentet fra KOSTRA, der ureviderte tall for 2021 ble publisert 15. mars 2022, Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk (IPLOS)/Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) og Grunnskolens informasjonssystem (GSI). Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen, videregående opplæring, barnevernet, omsorgssektoren og kommunehelsetjenesten.

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

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge i alderen 1–18 år og innbyggere over 80 år. I perioden 2014–2021 økte antall innbyggere i disse gruppene marginalt, med i underkant av 2 500 personer, noe som isolert sett indikerer et noe økt behov for kommunale tjenester. Økningen i aldersgruppen 80 år og over var på nærmere 20 000 personer, mens det var en nedgang i antall barn og unge med om lag 17 500 personer. Samlet sett økte innbyggertallet i perioden 2014–2021 med nærmere 260 000 personer, tilsvarende 5 prosent.

Gjennom 2021 gikk antall barn noe ned. Det ble færre i barnekullene 1–5 år og 6–15 år, mens unge i aldersgruppen 16–18 år gikk noe opp. Det ble 5 700 flere eldre over 80 år. Totalt økte innbyggertallet med i underkant av 34 000 i løpet av 2021, tilsvarende 0,6 prosent.

Koronapandemien har påvirket tjenesteytingen innenfor flere områder i kommunesektoren i 2020 og 2021. På den ene siden har periodevis nedstengninger ført til lavere aktivitet, mens på den andre siden har vaksinerings og flere smitteverntiltak ført til økt aktivitet.

10.1 Barnehage

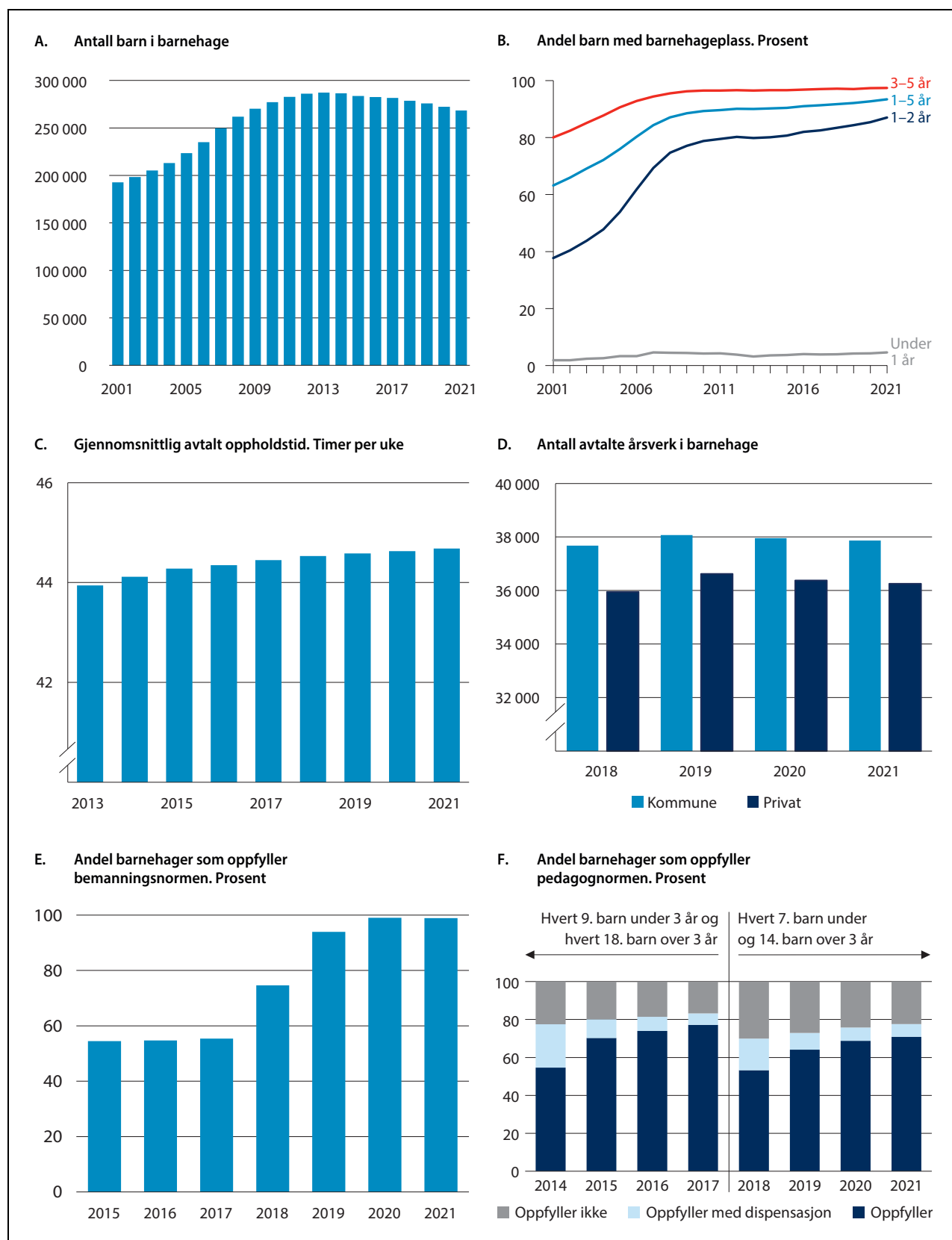
Etter en lengre periode med sterk vekst i barnehagesektoren, gikk antall barn i aldersgruppen 1–5 år noe ned etter 2014. Antall barn med barnehageplass har også blitt redusert, men ikke like mye, jf. figur 10.1A. Barnehagedekningen gikk dermed opp fra 90,2 prosent i 2014 til 93,4 prosent i 2021, jf. figur 10.1B. Halvparten av plassene var i kommunale barnehager.

For de eldste barna har dekningsgraden stabilisert seg på i overkant av 97 prosent, mens den fortsatt økte for 1–2-åringene i 2021. I 2021 gikk 87 prosent av 1–2-åringene i barnehage, en økning på 1,9 prosentpoeng fra året før.

Samtidig økte avtalt, ukentlig oppholdstid per barn med barnehageplass med 0,6 timer fra 2014 til 2021, jf. figur 10.1C. Fra 2020 til 2021 var den avtalte oppholdstiden tilnærmet uendret.

Ressursinnsatsen målt ved avtalte årsverk gikk marginalt ned, både i de kommunale og i de private barnehagene, jf. figur 10.1D. I de kommunale barnehagene ble antall årsverk redusert med nærmere 100 årsverk i 2021, tilsvarende om lag 0,2 prosent. I de private barnehagene ble antall årsverk redusert med i overkant av 100 årsverk i 2021, tilsvarende om lag 0,3 prosent. Den prosentvise nedgangen i årsverk er lavere enn nedgangen i antall barn i barnehagene, og dette betyr at bemanningstettheten i grunnbemanningen økte i 2021. Bemanningsnormen for barnehagene stiller krav om minimum én ansatt i grunnbemanningen per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år. Normen ble innført 1. august 2018, men barnehagene hadde ett år på å innfri kravet. Barnehager som ikke innfrir kravet etter 1. august 2019 må søke om dispensasjon. For å kunne sammenlikne barnehager med ulik sammensetning av barn, justeres det for alder og oppholdstid. I beregningen av barn per ansatt og barn per barnehagelærer teller derfor barn under tre år som to barn.

Kommunale barnehager har over tid hatt litt bedre bemanningstetthet enn private barnehager, og i 2021 var den i snitt på 5,6 barn per ansatt. De



Figur 10.1 Utvikling i barnehagesektoren

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

private barnehagene har også økt bemannings-tettheten, som i 2021 var 5,7 barn per ansatt.

Siden 2017 har andelen barnehager som oppfyller det nåværende kravet om maksimum seks barn over tre år per ansatt økt fra 55 til 99 prosent, jf. figur 10.1E. Totalt gikk det 900 barn i barnehagene som ikke oppfylte bemanningsnormen i 2021. Dette var en stor forbedring fra 2018 da tallet var 86 100.

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

I 2021 oppfylte 71 prosent av barnehagene pedagognormen uten dispensasjon, jf. figur 10.1F – en økning fra 69 prosent i 2020. I gjennomsnitt er det 13,1 barn per barnehagelærer. Ifølge Utdanningsdirektoratet manglet det rundt 2 200 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder for alle barnehager, og vel 500 årsverk når barnehager med dispensasjon holdes utenom.

En stadig større andel av grunnbemanningen hadde utdanning som barnehagelærere. I 2016 var andelen årsverk 40,5 prosent, mens den i 2021 hadde økt til 43,6 prosent.

10.2 Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen økte svakt i perioden 2014–2018, men har avtatt noe etter 2018, jf. figur 10.2A. Nedgangen fra 2020 til 2021 var på nærmere 900 elever, og skyldes en kombinasjon av en nedgang i de kommunale grunnskolene med nærmere 1 800 elever og en økning i de private skolene med i overkant av 900 elever. 4,6 prosent av elevene går i private skoler.

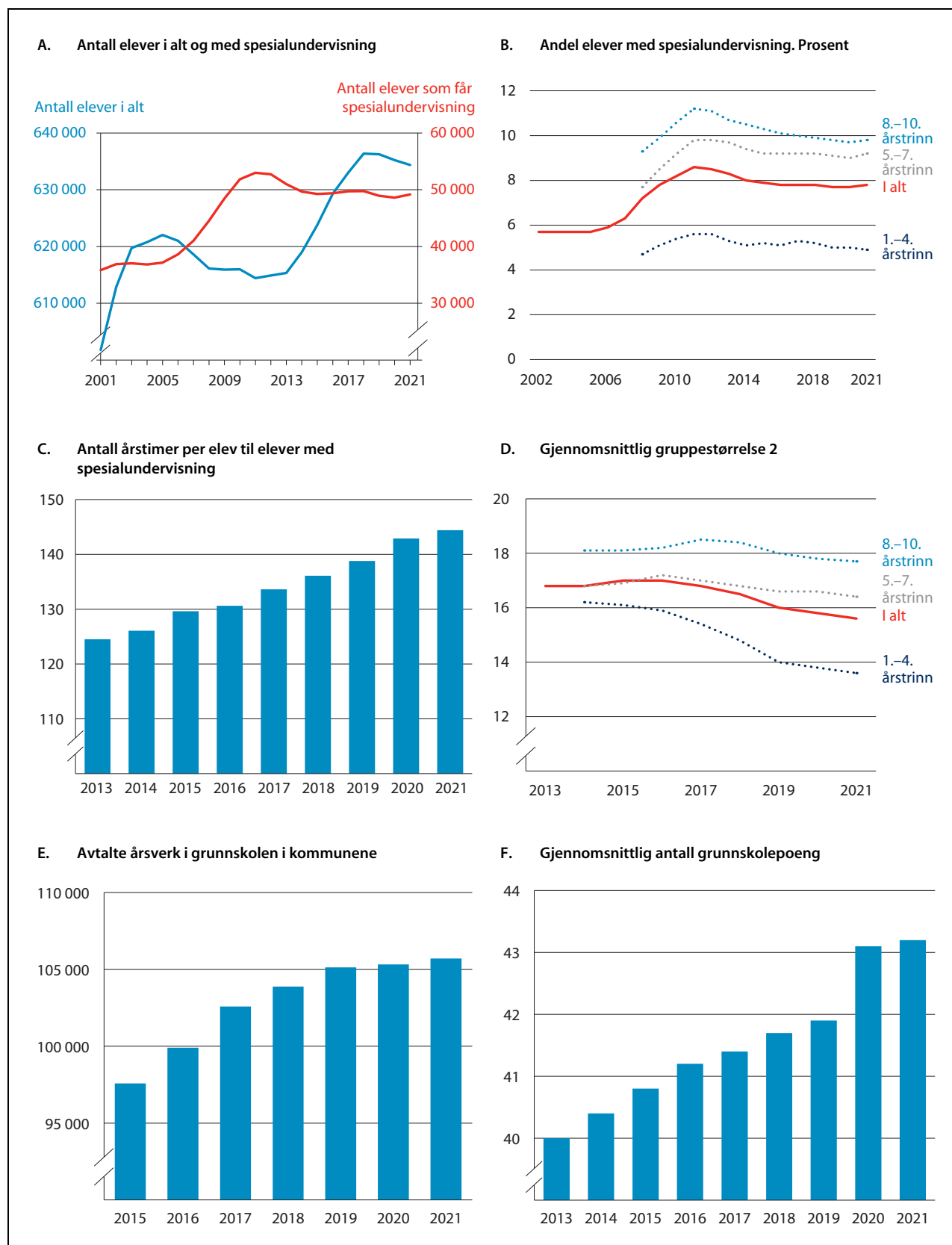
Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden. Fra 2005 var det først og fremst spesialundervisningen som økte, jf. figur 10.2A og B. Andelen elever som fikk spesialundervisning økte fram til 2011. De neste årene ble andelen lavere. Etter 2015 stabiliserte andelen seg på barne- og mellomtrinnet, mens

den fortsatte å gå svakt nedover på ungdoms-trinnet. Samtidig fikk elevene som hadde spesialundervisning i snitt flere timer, jf. figur 10.2C. Det har lenge vært et politisk mål å forbedre den tilpassede opplæringen slik at alle elever får et bedre læringsutbytte i den ordinære undervisningen. Samtidig har det vært et ønske om å redusere andelen som får spesialundervisning, og særlig unngå at barn tas ut av elevgruppen og klassefelleskapet for å få et eget tilbud. Nedgangen i andelen som får spesialundervisning kan derfor ha sammenheng med at flere skoler har jobbet med å forbedre den tilpassede opplæringen for barn og unge med behov for særskilt tilrettelegging innenfor rammen av det ordinære opplæringstilbudet. Bedre kvalitet på det ordinære opplæringstilbudet kan gjøre behovet for særskilte ordninger for enkeltelever mindre, slik at behovet for spesialundervisning reduseres. Andelen elever med spesialundervisning øker med elevtrinnene, jf. figur 10.2B.

De siste årene har også lærertettheten økt, jf. figur 10.2D. «Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2» er en indikator som viser antall elever per lærer i ordinær undervisning, hvor ressurser til spesialundervisning og undervisning i særskilt norskopplæring ikke regnes med. Gruppestørrelse 2 gikk ned på alle trinn i grunnskolen, men nedgangen var størst på 1.–4. trinn. Gjennomsnittlig gruppestørrelse 2 ble redusert fra 16,8 elever i 2014 til 15,6 elever i 2021.

Fra 2015 er det bevilget betydelige midler til flere lærere i grunnskolen, og fra høsten 2018 er det innført en norm for lærertetthet på 1.–10. trinn. Normen for gruppestørrelse 2 var skoleåret 2018–2020 maksimalt 16 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 21 elever per lærer på 5.–10. trinn. Fra og med høsten 2020 ble normen skjerpet til 15 på 1.–4. trinn og 20 på 5.–10. trinn. Normen gjelder på hvert hovedtrinn på skolenivå.

Tall per desember 2021 viser at 90 prosent av skolene oppfylte lærernormen på 1.–4. trinn, en økning på fem prosentpoeng fra året før. På 5.–7. trinn oppfylte omtrent 96 prosent av skolene kravet, mens 88 prosent oppfylte kravet på 8.–10. trinn. I 2021 er det blitt drøyt 300 flere årsverk i den ordinære undervisningen, samtidig som det har blitt om lag 1 800 færre elever i offentlige grunnskoler siden 2020. Dette har bidratt til at noen flere skoler oppfyller normen. Ifølge Utdanningsdirektoratet er det behov for nærmere 200 årsverk for at alle skolene skal oppfylle lærernormen, forutsatt at det ikke omdisponeres lærerressurser mellom trinn internt på skolen eller mellom skoler.



Figur 10.2 Utvikling i grunnskolesektoren.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet

Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet, og danner grunnlag for opptak til videregående skole. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for elevene i 10. klasse har økt jevnt de siste årene, jf. figur 10.2F, både nasjonalt og i alle fylker. Avgangselevene fra grunnskolen våren 2021 hadde i snitt 43,2 grunnskolepoeng. Jentene hadde i snitt 4,5 grunnskolepoeng mer enn guttene. Andelen som står uten vurderingsgrunnlag i norsk (begge målformer), engelsk, kroppsøving og matematikk, har alle økt noe sammenlignet med året før. Størst økning er det i norsk sidemål, der det er 0,3 prosentpoeng flere uten vurderingsgrunnlag enn året før.

For skolefritidsordningen (SFO) var det i perioden 2014–2018 en liten og jevn reduksjon i andelen elever i SFO, etter at det i årene fram mot 2014 hadde vært en liten, men jevn økning. Andelen barn i alderen 6–9 år som hadde plass i SFO varierte noe etter 2018, og økte fra 58,4 prosent i 2020 til 60,2 prosent i 2021.

10.3 Videregående opplæring

Etter en lengre periode med sterk vekst i elevtallet på begynnelsen av 2000-tallet, flatet veksten ut, og siden 2014 har elevtallet vært relativt stabilt. Årskullene ble mindre, men en større andel av 16–18-åringene var i videregående opplæring. Antallet lærlinger og lære kandidater gikk opp, jf. figur 10.3A og B. I 2021 økte antallet 16–18-åringer noe mer enn antallet elever i samme alder. En stadig mindre andel av elevene sluttet også i løpet av skoleåret. I 2014 sluttet 4,8 prosent, mens i 2021 var andelen redusert til 4 prosent.

Avtalte årsverk i videregående opplæring, hvor tallene ikke er sammenliknbare lengre tilbake enn til 2015, har ligget stabilt på litt i overkant av 33 000 avtalte årsverk i perioden fra om med 2015. Lærertettheten ble noe redusert fra 2020 til 2021, jf. figur 10.3C.

Etter opplæringsloven har alle ungdommer som har fullført grunnskolen rett til tre års videregående opplæring. De har rett til ett omvalg, det vil si inntil to år ekstra videregående opplæring, etter søknad. Ungdomsretten må tas ut i løpet av fem år, det vil si innen utgangen av det året personen fyller 24 år. I alt 78,1 prosent av 2014-kullet, som er det siste tilgjengelige året i statistikken, fullførte sin videregående opplæring med oppnådd studie- eller yrkeskompetanse i løpet av fem år, jf. figur 10.3D. Andelen som fullførte er den høyeste siden statistikken ble publisert for første

gang for 17 år siden (kullet som startet i 1994). Andelen elever som fullførte innen fem år lå lenge rundt 70 prosent, men har økt de siste årene. For elevene som startet videregående opplæring i 2014, var økningen på 1,5 prosentpoeng fra året før.

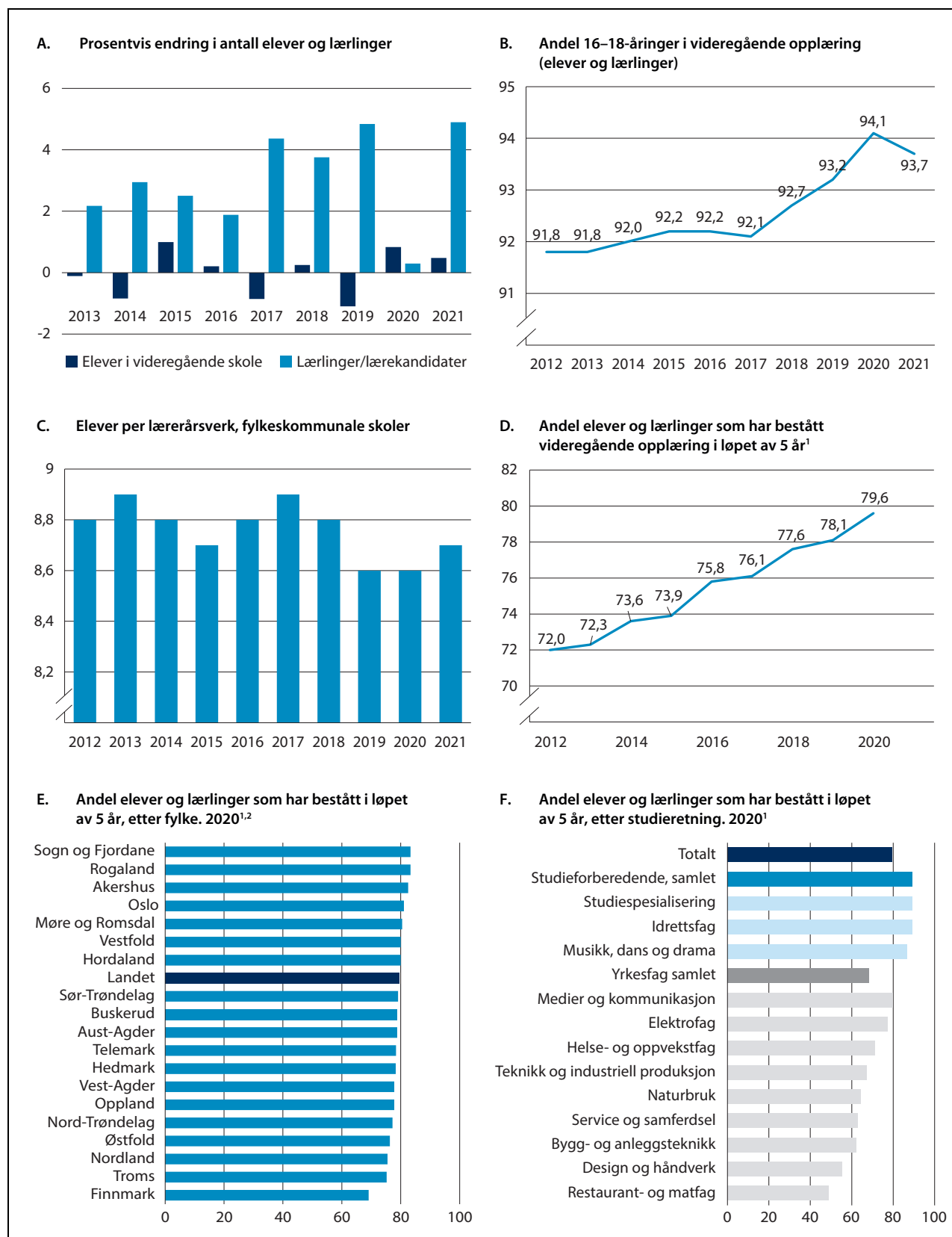
Det er variasjon mellom fylkeskommunene i andelen som fullfører og består de enkelte utdanningsprogrammene, jf. figur 10.3E og F. Innenfor studieforberedende var andelen elever som fullførte innen fem år på 89,1 prosent. For de yrkesfaglige utdanningsprogrammene var andelen lavere, med 68,3 prosent. Variasjonen er også større mellom fylkeskommunene for yrkesfaglige sammenliknet med studieforberedende utdanningsprogrammer. Fylket med den høyeste andelen som fullførte og besto, var Sogn og Fjordane og Rogaland med 89,3 prosent, mens fylket med den laveste andelen var Finnmark med 69,1 prosent.

Variasjonen er også relativ stor mellom de forskjellige yrkesfaglige utdanningsprogrammene. Mens det i snitt var 79,8 prosent av elevene innen medier og kommunikasjon som fullførte innenfor seks år, var det kun 48,9 prosent av elevene i restaurant- og matfag som fullførte innenfor seks år. Oppmerksomheten om å få elevene gjennom videregående opplæring har økt, og det jobbes mer systematisk både på skoleeivnivå og skolenivå. I tillegg har samarbeidet mellom fylkeskommunene, og mellom fylkeskommunenes og kommunene, blitt bedre. Kunnskapsdepartementet har i samarbeid med fylkeskommunene identifisert kritiske faser i videregående opplæring, og har arbeidet med tiltak knyttet til disse.

10.4 Barnevern

Det kommunale barnevernet har ansvaret for barn bosatt i sin kommune og står for førstelinjetjenesten i barnevernet. Dette innebærer å håndtere alle oppgaver som i henhold til barnevernloven ikke er lagt til et statlig organ. Dette vil for eksempel omfatte vurderinger av bekymringsmeldinger, hjelpetiltak som veiledning og økonomisk støtte, tjenester som har samarbeidsflater med andre kommunale tjenester (barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten/helsestasjonene) og akuttberedskap. Det statlige barnevernet har på sin side ansvaret for andrelinjetjenesten, for institusjoner, spesialiserte fosterhjem og spesialiserte hjelpetiltak.

Omfanget av de kommunale barnevernstjenestene økte kraftig i flere år. Antall undersøkelser og antall barn som mottok hjelp fra

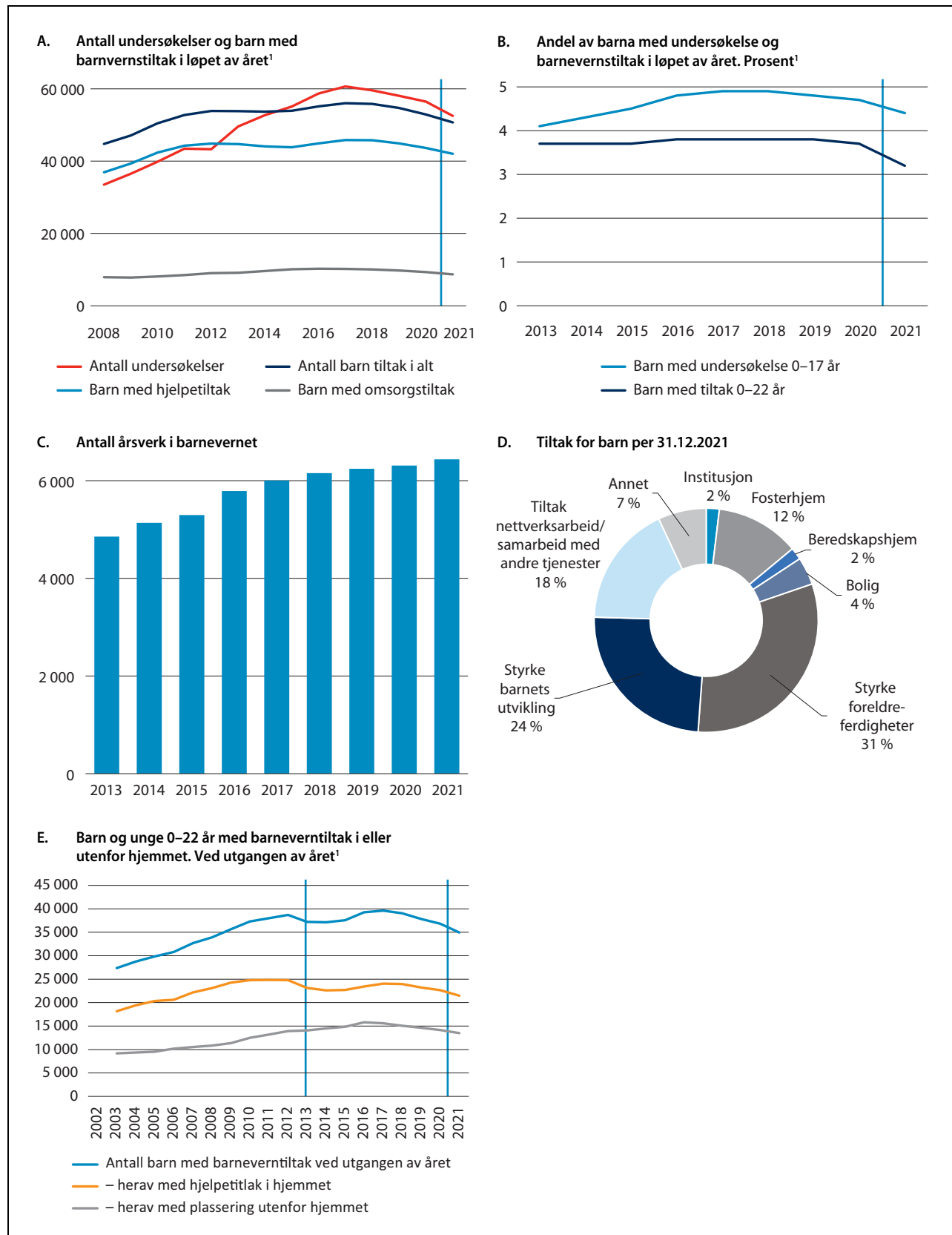


Figur 10.3 Utvikling i videregående opplæring

¹ Årstallet tilsvarende kullet som startet videregående opplæring fem år tidligere. For eksempel henviser 2020 til elevene til 2014-kullet. Tall for 2015-kullet blir publisert 13. juni 2022.

² Tall for Trøndelag fylkeskommune er splittet i Nord-Trøndelag og Sør-Trøndelag

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Utdanningsdirektoratet.


Figur 10.4 Utviklingen i barnevernet
¹ Fra 1. januar 2021 er retten til ettervern utvidet og målgruppen er 0–24 år i 2021 (0–22 år før 2021)

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

barnevernet gikk opp fram mot 2017, men omfanget er redusert etter 2017, jf. figur 10.4A. Antallet avtalte årsverk har økt i hele perioden, jf. figur 10.4C, også når det blir sett opp mot veksten i antallet barn og unge. Mens det fram mot 2015 var en tendens til at en stadig større andel av barna mottok omsorgstiltak, kan økningen de påfølgende par årene hovedsakelig forklares ved at flere barn mottok hjelpetiltak. Andelen barn med undersøkelse og barn med barnevernstiltak har blitt redusert, jf. figur 10.4B.

Fra 1. januar 2021 ble retten til ettervern etter barnevernloven utvidet, slik at dette kan opprettholdes fram til fylte 25 år. Fram til 2021 var grensen 23 år. Formålet med lovendringen var å gi unge voksne med barnevernserfaring viktig støtte i overgangen til voksenlivet. Dette gir et tidsseriebrudd i statistikken.

Et hovedskille når det gjelder tiltak, går mellom barn og unge som mottar hjelpetiltak i hjemmet, og barn og unge som er plassert utenfor hjemmet. Definisjonen av omsorgstiltak er barn som barnevernet har overtatt omsorgen for gjennom vedtak i fylkesnemnda for barnevern og sosiale saker, mens hjelpetiltak inkluderer alle øvrige tiltak, også barn som er plassert utenfor hjemmet.

Tallene for barn plassert utenfor hjemmet inkluderer både de barna som barnevernet har overtatt omsorgen for, og barn som er plassert utenfor hjemmet, hvor plasseringen er hjemlet som et hjelpetiltak eller som et akuttvedtak. Ettersom ett barn kan ha flere tiltak og flere plasseringer i løpet av året, er dette kun oppgitt ved utgangen av året. Av de nærmere 35 000 barna med barnevernstiltak ved utgangen av 2021, hadde om lag 61 prosent hjelpetiltak i hjemmet, mens 39 prosent var plassert utenfor hjemmet. Over lengre tid var det en sterkere vekst i antall barn som ble plassert utenfor hjemmet, men siden 2014 har andelen vært relativt stabile.

Når barnevernstjenesten har grunn til å anta at et barn har behov for hjelp fra barnevernet, skal de undersøke barnets omsorgssituasjon. Hvis det er grunnlag for å åpne undersøkelse, skal barnevernstjenesten snarest og senest innen tre måneder undersøke innholdet i bekymringsmeldingen. Over tid har saksbehandlingstiden ved undersøkelsene gått ned. I 2014 ble 75 prosent av undersøkelsene behandlet i løpet av tre måneder, mens i 2021 ble 92 prosent behandlet innen fristen.

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

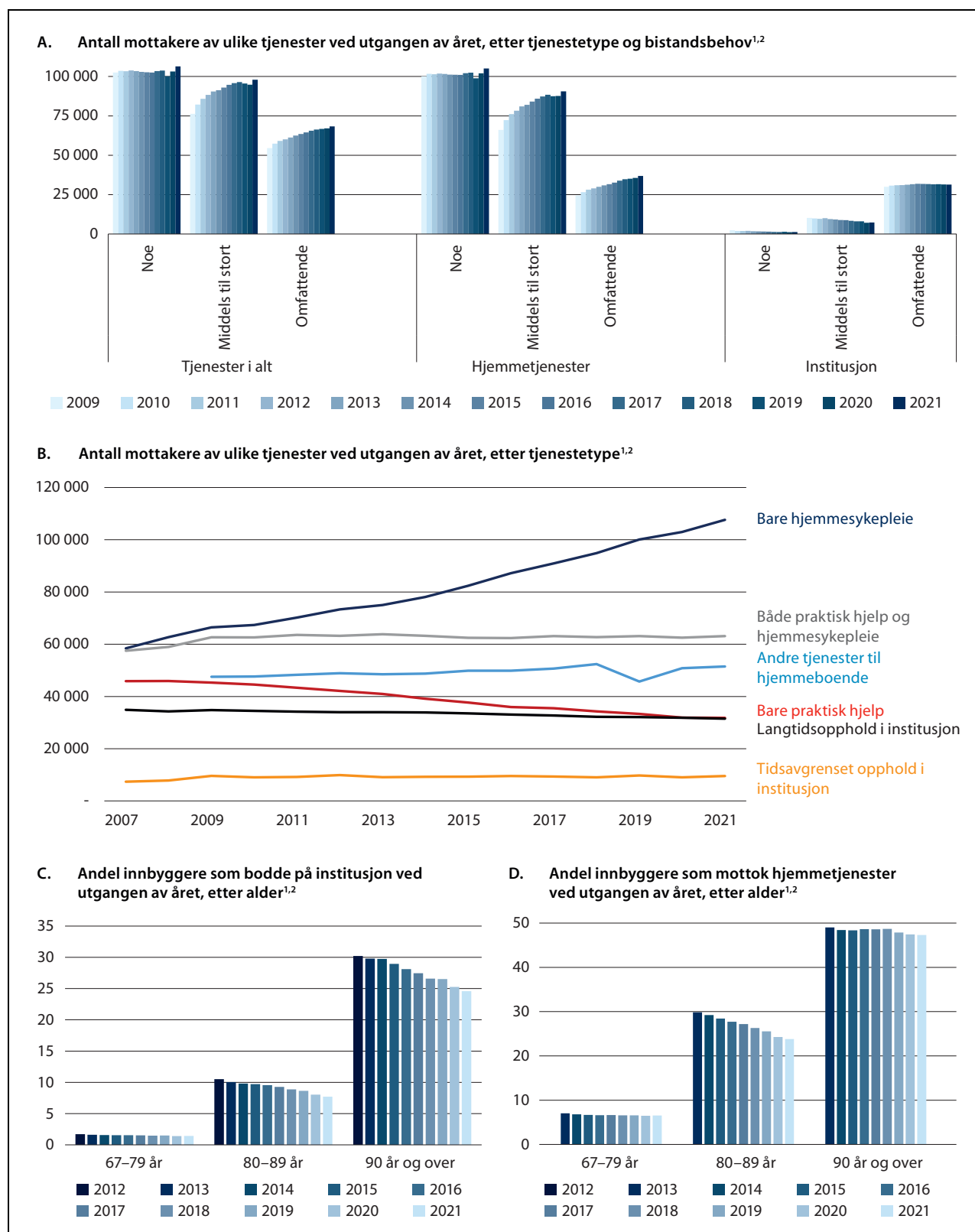
ansvarsgruppe og samarbeidsteam), jf. figur 10.4D, som viser barn og unge med ulike tiltak ved utgangen av 2021. Plassering av barn og unge utenfor hjemmet er bare aktuelt dersom barnevernets hjelpetiltak ikke er tilstrekkelig for å sikre barnet en forsvarlig omsorgssituasjon.

10.5 Helse og omsorg

Omfanget av helse- og omsorgstjenester tildelt av kommunen har økt over tid. Samtidig har det vært en dreining i retning av at det gis mer hjemmebaserte helse- og omsorgstjenester, jf. figur 10.5A og B. Andelen mottakere som var under 67 år i 2014 var på 37,7 prosent. Denne andelen har økt gradvis fram mot 2021, mens andelen mottakere over 80 år har blitt redusert. I 2021 var 42,7 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år, og innenfor hjemmebaserte tjenester gis om lag 69,5 prosent av timene til denne aldersgruppen. Andelen innbyggere i de eldre aldersgruppene som mottar institusjons- og/eller hjemmetjenester har blitt gradvis redusert de siste årene, jf. figur 10.5C og D. Det kan ha sammenheng med at antallet eldre i alle aldersgruppene øker, mens behovet for institusjons- og hjemmetjenester ikke øker like mye.

I perioden 2014–2021 ser den institusjonsbaserte omsorgen i økende grad ut til å ha blitt forbeholdt dem med størst behov, mens tallet på mottakere med lite eller middels bistandsbehov har gått ned innen den institusjonsbaserte omsorgen, jf. figur 10.5A. Statistikken for mottakere av omsorgstjenester hadde noen svakheter i 2019, jf. fotnotene til figur 10.5, så en må være litt varsom med å tolke resultatene. Samlet sett viser utviklingen over tid en betydelig endring i hvilke grupper som mottar hjemmetjenester. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker økte både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten fram til 2020. Innen hjemmetjenestene økte gjennomsnittlig bistandsbehov per mottaker fra 8,7 timer i uka i 2014 til 9,7 timer i 2021.

Ressursinnsatsen til helse- og omsorgstjenestene økte betydelig i perioden 2015 til 2021, med i gjennomsnitt 2,2 prosent årlig, jf. figur 10.6A. I 2021 økte antall årsverk med i overkant av 2 800. En høyere andel av de brukerrettede årsverkene hadde også helsefaglig utdanning, jf. figur 10.6B. Helsestasjons- og skolehelsetjenesten har blitt bygd ut, og målt per 10 000 innbyggere i alderen 0–20 år økte antall avtalte årsverk fra 33,6 i 2015 til 51,2 i 2021, jf. 10.6C.

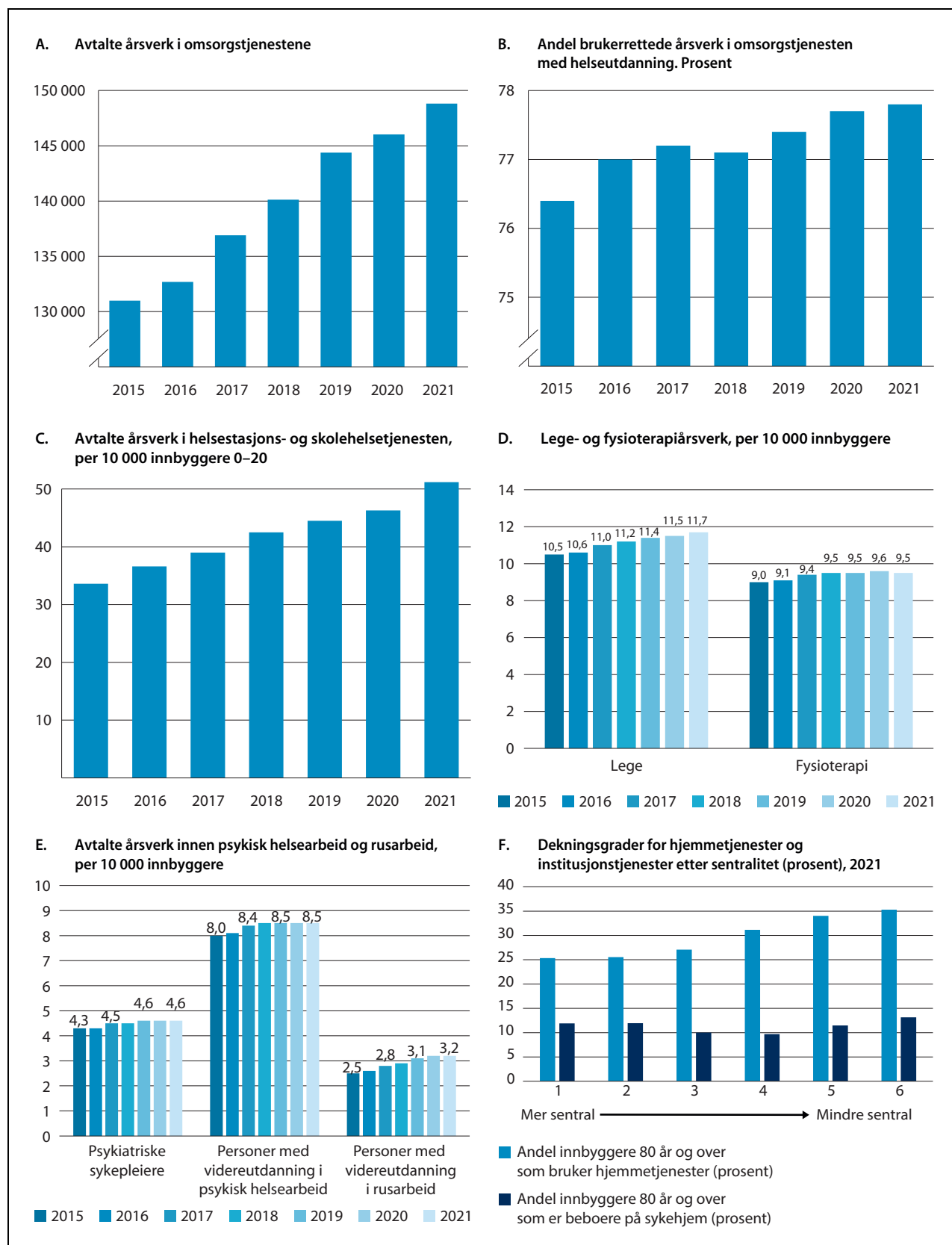


Figur 10.5 Utviklingen i omsorgstjenestene

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

² Brukerdata (IPLOS), endringer fra 2018 til 2019: Innføring av ny IPLOS-versjon har ført til mangelfulle registreringer i enkelte kommuner, som kan medføre utslag i tall for enkelttjenester og grupperinger av tjenester i publiseringen. Kommunereformen har for enkelte sammenslåtte kommuner gitt utfordringer med å samkjøre databaser, slik at noen tall for både nye og utgåtte kommuner kan inneholde feil. Noen kommuner har ikke rapportert 2019-tall. Her er 2018-tall kopiert til 2019-årgangen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.



Figur 10.6 Utviklingen i helse- og omsorgstjenestene

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Legedekningen og fysioterapidekningen har også økt over tid, og legedekningen økte noe fra 2020 til 2021, mens fysioterapidekningen gikk noe ned jf. figur 10.6D. Innen rusomsorg og psykiatri har det blitt flere årsverk av sykepleiere og personer med videreutdanning i psykiatrisk helsearbeid i kommunene, jf. 10.6E. Førstnevnte økte fra 4,3 til 4,6 årsverk per 10 000 innbyggere fra 2015 til 2021, mens sistnevnte økte fra 8,0 til 8,5 i samme periode. Også årsverk av personer med videreutdanning i rusarbeid økte i perioden, fra 2,5 årsverk per 10 000 innbyggere i 2015 til 3,2 årsverk per 10 000 innbyggere i 2021.

Dekningsgraden for brukere av hjemme-tjenester som er 80 år og over er stigende med redusert sentralitet, jf. figur 10.6F. Dekningsgradene for brukere av institusjonstjenester er høyest i de mest og minst sentrale kommunene, mens de gruppene som ligger i midten, har de laveste dekningsgradene, jf. figur 10.6F.

Kommunal- og distriktsdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Kommuneproposisjonen 2023.

Vi HARALD, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Kommuneproposisjonen 2023 i samsvar med et vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om Kommuneproposisjonen 2023

I

Stortinget gir Kommunal- og distriktsdepartementet fullmakt til å fordele etter skjønn 1 332 millioner kroner for 2023. Beløpet foreslås bevilget over kapittel 571 Rammetilskudd til kommuner og kapittel 572 Rammetilskudd til fylkeskommuner.

Vedlegg 1**Inntekter og utgifter i kommunesektoren 2019–2022**

For oversikt over kommuneforvaltningens inntekter og utgifter 2019–2022 vises det til vedlegg i Meld. St. 2 (2021–2022) *Revidert nasjonalbudsjett 2022*.

Vedlegg 2

Korrigerte inntekter i kommuner og fylkeskommuner 2021

1 Frie inntekter

I kapittel 9 presenterer vi forskjeller i frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for grupper av kommuner og for fylkeskommuner, blant annet ved hjelp av figurer. I dette vedlegget presenteres tabellene for den enkelte kommunes og fylkeskommunes korrigerte frie inntekter i 2021, samt utfyllende kommentarer om beregningsgrunnlaget.

I kommuneopplegget inngår rammetilskudd, skatt på inntekt, formue og naturressursskatt samt eiendomsskatt i de frie inntektene. For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes nivå på frie inntekter, er kommunenes inntekter i analysene vist med og uten eiendomsskatt, netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg og inntekter fra Havbruksfondet siden dette er inntekter som er ubundne for kommunene. I tillegg er fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift vist, siden denne ordningen innebærer reduserte inntekter for enkeltkommuner. Korrigerte frie inntekter i 2021 for kommunene er gruppert etter fylke (tabell 2.1), etter innbyggertall (tabell 2.2) og etter sentralitet (tabell 2.3). Tabell 2.4 inneholder tall for korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene, mens tabell 2.5 viser tall for den enkelte kommune.

Oversiktene over korrigerte frie inntekter er utarbeidet med sikte på å vise sammenliknbare tall for kommunene for 2021, men ikke utviklingen over tid. Tallene for 2021 er derfor ikke direkte sammenliknbare med tall for tidligere år.

2 Frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov

Det er til dels store forskjeller mellom kommunene i befolkningssammensetning, geografi og kommunestørrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for, og hvilke utgifter kommunene har ved å gi disse tjenestene.

Når man skal sammenlikne inntektsnivået mellom kommunene, er det derfor relevant å ta hensyn til at kommunene har ulikt utgiftsbehov. I tabellene som blir presentert i dette vedlegget, er nivået på de frie inntektene korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, se en nærmere omtale av hva denne korrigeringen innebærer i kapittel 9.

For å få et mest mulig fullstendig bilde av kommunenes frie inntekter, er kommunenes korrigerte frie inntekter beregnet med og uten eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter. Eiendomsskatten er en frivillig skatt som den enkelte kommune kan velge å innføre i sin kommune. I tabellene er det egne kolonner hvor også havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert, se boks 9.1 i kapittel 9 for en nærmere omtale av tilleggsinntektene som inngår i analysene.

Kommentarer til beregningsgrunnlaget

I beregningen av kommunenes utgiftsbehov for 2021 er det brukt innbyggertall per 1. juli 2020, siden det ble benyttet tilsvarende innbyggertall ved beregningen av utgiftsbehovet og fordelingen av rammetilskudd i 2021. Når vi beregner korrigerte frie inntekter per innbygger for 2021, er det brukt innbyggertall per 1. januar 2021.

For eiendomsskatt og netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg har vi benyttet ureviderte 2021-tall fra KOSTRA som ble publisert 15. mars i år. Det er foreløpig ikke rapportert inn tall for eiendomsskatt for 12 kommuner, og for disse kommunene er det benyttet 2020-tall.

Også for netto inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg er det denne gangen benyttet ureviderte tall for 2021 fra KOSTRA og tall for 2020 der disse ikke finnes.

Fordelen ved differensiert arbeidsgiveravgift er beregnet som differansen mellom beregnet arbeidsgiveravgift ved full sats, det vil si 14,1 prosent av avgiftsgrunnlaget, og faktisk innkrevd arbeidsgiveravgift for 2021. Datagrunnlaget er fra

Skattedirektoratet. Denne framgangsmåten beregner i utgangspunktet fordelingen av differensiert arbeidsgiveravgift for alle inntekter og utgifter, også gebyrer og øremerkede tilskudd. Som en tilnærming justerer vi derfor med den andelen som frie inntekter anslagsvis utgjør av samlede inntekter for hver kommune og fylkeskommune.

Kommunene Indre Østfold, Lillesand, Bjørnafjorden, Stjørdal, Selbu, Enebakk, Froland, Lødingen og Lyngdal var i 2021 med i et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk derfor et betydelig uttrekk fra rammetilskuddet i 2021. Med det skiserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter ville disse kommunene fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter, og tallene ville ikke vært sammenliknbare med øvrige kommuner. Vi har valgt å korrigere for forsøket ved å legge trekket tilbake i rammetilskuddet i beregningene. Selv om forsøksmidlene egentlig ikke er frie inntekter, gir dette et rimelig bilde av nivået på korrigerte frie inntekter for disse kommunene. Det er ikke korrigert for andre forsøk eller saker med særskilt fordeling.

Inntektsnivået for Oslo er i oversikten per kommune beregnet med utgangspunkt i Oslos rent kommunale oppgaver. Oslo har som eneste fylkeskommune (dvs. kommune med fylkeskommunale oppgaver) beholdt ansvaret for barnevernet som ble overført til staten i 2002. Oslo får midler til dette med særskilt fordeling i tabell C, jf.

Grønt hefte. Dette er en oppgave som øvrige fylkeskommuner ikke har. Oslos inntektsnivå er derfor ikke direkte sammenliknbart med inntektsnivået for de øvrige fylkeskommunene. Saker med særskilt fordeling, som Oslos ansvar for det statlige barnevernet, enkelte samferdselssaker m.m., omfattes ikke av utgiftsutjevningen og er derfor ikke korrigert for i utgiftskorrigeringen. Saker med særskilt fordeling vil derfor kunne påvirke korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene.

Kommunene med høyest inntekter er skilt ut som egen kommunegruppe

De 20 kommunene med det høyeste korrigerte inntektsnivået per innbygger når alle tilleggsinntektene er inkludert, er skilt ut som en egen gruppe for kommuner gruppert etter innbyggere og kommuner gruppert etter sentralitet i kapittel 9 og i dette vedlegget, slik at de ikke skal påvirke gjennomsnittstallene for kommunegruppene de ellers ville hørt hjemme i. Disse 20 kommunene er Leka, Måsøy, Åseral, Kvæangen, Sørfold, Hol, Berlevåg, Lebesby, Tydal, Vinje, Valle, Utsira, Loppa, Aurland, Suldal, Aukra, Sirdal, Eidfjord, Modalen og Bykle. Disse 20 kommunene med de høyeste inntektene per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 32 223, og ni av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen utgjør 0,6 prosent av antall innbyggere i Norge.

3 Variasjon i korrigerte frie inntekter for kommunene

Tabell 2.1 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert fylkesvis. Tabellen viser prosent. av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
03 Oslo	1	107	105	105	104
11 Rogaland	23	99	99	99	98
15 Møre og Romsdal	26	98	99	99	99
18 Nordland	41	100	102	104	107
30 Viken	51	100	97	97	97
34 Innlandet	46	96	98	98	99
38 Vestfold og Telemark	23	97	96	96	95
42 Agder	25	96	98	98	98
46 Vestland	43	99	102	102	101
50 Trøndelag	38	99	99	99	99
54 Troms og Finnmark	39	107	108	109	114
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Tabell 2.2 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommunegrupper	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
< 999 innb.	15	118	122	126	132
1 000 – 2 999 innb.	99	104	109	111	115
3 000 – 4 999 innb.	40	100	106	106	109
5 000 – 9 999 innb.	70	98	100	100	102
10 000 – 19 999 innb.	50	98	98	98	99
20 000 – 49 999 innb.	43	97	96	96	96
> 50 000 innb.	19	102	100	100	99
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	110	167	169	172
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 32 223, og ni av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,6 prosent av antall innbyggere i Norge.

Tabell 2.3 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Kommuner gruppert etter sentralitet. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Sentralitet	Antall kommuner	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + havbruk og DAA»
1 – Mest sentrale kommuner	6	106	104	104	103
2 – Nest mest sentrale kommuner	19	99	98	97	97
3 – Over middels sentrale kommuner	51	97	95	95	95
4 – Middels sentrale kommuner	71	98	99	99	99
5 – Nest minst sentrale kommuner	93	100	104	105	106
6 – Minst sentrale kommuner	96	106	112	115	119
De 20 kommunene med høyest inntekter	20	110	167	169	172
Hele landet	356	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

Note: De 20 kommunene med høyest inntekter per innbygger i denne sammenheng har et samlet innbyggertall på 32 223, og ni av dem har mindre enn 1 000 innbyggere. Denne gruppen kommuner utgjør 0,6 prosent av antall innbyggere i Norge.

4 Variasjon i korrigerte frie inntekter for fylkeskommunene

Tabell 2.4 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2021 (rammetilskudd og skatt på inn-

tekt og naturressursskatt) korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, med og uten havbruksinntekter og fordelene av differensiert arbeidsgiveravgift.

Tabell 2.4 inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for fylkeskommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Fylke	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt 4 «inklusiv + hav- bruk og DAA»
03 Oslo	108	107	107	106
11 Rogaland	93	94	94	94
15 Møre og Romsdal	101	100	100	100
18 Nordland	114	113	113	116
30 Viken	97	96	96	96
34 Innlandet	93	92	92	92
38 Vestfold og Telemark	95	94	94	94
42 Agder	95	97	97	97
46 Vestland	104	106	106	106
50 Trøndelag	95	95	95	95
54 Troms og Finnmark	117	116	116	120
Hele landet	100	100	100	100

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv netto inntekt fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

5 Tabell for enkeltkommuner

Dette avsnittet inneholder tall for enkeltkommuner. Tabell 2.5 viser den enkelte kommunes frie inntekter korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for 2021, både med og uten eiendomsskatt og

konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter (Alt. 1 og 2). I tillegg vises en kolonne (Alt. 4) for korrigerte frie inntekter der eiendomsskatt og konsesjonskraft-/hjemfallsinntekter, havbruksinntekter og fordelen av differensiert arbeidsgiveravgift er inkludert.

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
0301 Oslo	107	105	105	104
<i>03 Oslo</i>	<i>107</i>	<i>105</i>	<i>105</i>	<i>104</i>
1101 Eigersund	97	100	100	99
1103 Stavanger	103	101	101	101
1106 Haugesund	96	96	96	95
1108 Sandnes	97	95	95	94
1111 Sokndal	96	102	102	101
1112 Lund	98	101	101	100
1114 Bjerkreim	97	102	102	101
1119 Hå	95	90	90	89
1120 Klepp	96	92	91	91
1121 Time	97	93	93	92
1122 Gjesdal	95	94	94	93
1124 Sola	102	97	97	96
1127 Randaberg	99	97	97	96
1130 Strand	95	96	96	95
1133 Hjelmeland	105	136	139	140
1134 Suldal	101	187	187	188
1135 Sauda	99	122	122	123
1144 Kvitsøy	109	114	118	120
1145 Bokn	110	126	132	131
1146 Tysvær	98	117	118	117
1149 Karmøy	95	95	95	94
1151 Utsira	157	156	155	160
1160 Vindafjord	101	102	102	102
<i>11 Rogaland</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>98</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1505 Kristiansund	95	97	97	96
1506 Molde	98	101	101	100
1507 Ålesund	99	97	97	96
1511 Vanylven	100	95	96	101
1514 Sande	102	97	97	99
1515 Herøy	96	91	91	91
1516 Ulstein	98	95	95	94
1517 Hareid	95	93	93	92
1520 Ørsta	94	93	93	92
1525 Stranda	98	98	100	101
1528 Sykkylven	96	94	94	93
1531 Sula	95	91	91	90
1532 Giske	96	96	96	95
1535 Vestnes	97	96	97	98
1539 Rauma	96	98	99	100
1547 Aukra	96	188	191	190
1554 Averøy	95	97	98	97
1557 Gjemnes	99	99	99	99
1560 Tingvoll	97	97	98	99
1563 Sunndal	98	111	111	112
1566 Surnadal	97	101	101	104
1573 Smøla	100	103	112	116
1576 Aure	112	115	118	123
1577 Volda	100	98	98	98
1578 Fjord	113	116	116	118
1579 Hustadvika	98	100	100	99
<i>15 Møre og Romsdal</i>	<i>98</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
1804 Bodø	100	100	100	102
1806 Narvik	101	105	105	109
1811 Bindal	105	121	132	138
1812 Sømna	103	101	105	111
1813 Brønnøy	98	99	101	105

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1815 Vega	106	103	111	116
1816 Vevelstad	121	118	133	140
1818 Herøy	103	100	110	115
1820 Alstahaug	98	98	99	103
1822 Leirfjord	101	101	103	108
1824 Vefsn	98	100	99	104
1825 Grane	103	110	110	115
1826 Hattfjelldal	109	111	111	117
1827 Dønna	104	103	114	120
1828 Nesna	111	108	109	114
1832 Hemnes	98	115	114	119
1833 Rana	97	99	99	103
1834 Lurøy	114	114	125	132
1835 Træna	125	119	121	128
1836 Rødøy	109	124	142	148
1837 Meløy	101	114	114	119
1838 Gildeskål	103	119	129	134
1839 Beiarn	112	129	129	136
1840 Saltdal	98	98	98	103
1841 Fauske	98	102	102	106
1845 Sørfold	105	144	147	152
1848 Steigen	103	105	113	119
1851 Lødingen*	106	106	108	113
1853 Evenes	106	104	104	108
1856 Røst	132	129	129	135
1857 Værøy	121	118	118	124
1859 Flakstad	107	106	107	112
1860 Vestvågøy	98	97	97	101
1865 Vågan	99	98	99	103
1866 Hadsel	98	98	99	103
1867 Bø	113	111	113	118
1868 Øksnes	98	95	97	101

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
1870 Sortland	98	98	99	103
1871 Andøy	98	98	100	103
1874 Moskenes	119	122	122	127
1875 Hamarøy	113	126	133	138
<i>18 Nordland</i>	<i>100</i>	<i>102</i>	<i>104</i>	<i>107</i>
3001 Halden	95	95	95	94
3002 Moss	96	96	96	95
3003 Sarpsborg	95	97	96	96
3004 Fredrikstad	95	96	95	95
3005 Drammen	97	92	92	91
3006 Kongsberg	97	96	96	95
3007 Ringerike	95	94	93	93
3011 Hvaler	100	110	110	109
3012 Aremark	104	104	103	103
3013 Marker	97	99	98	98
3014 Indre Østfold*	97	94	94	93
3015 Skiptvet	95	97	96	96
3016 Rakkestad	94	95	94	94
3017 Råde	95	96	95	95
3018 Våler	96	95	95	94
3019 Vestby	97	97	96	96
3020 Nordre Follo	101	96	96	95
3021 Ås	97	96	96	95
3022 Frogn	102	97	97	96
3023 Nesodden	100	95	95	94
3024 Bærum	113	108	107	107
3025 Asker	107	101	101	100
3026 Aurskog-Høland	97	94	94	93
3027 Rælingen	98	93	93	92
3028 Enebakk*	95	90	90	90
3029 Lørenskog	101	98	98	97
3030 Lillestrøm	99	96	96	95

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3031 Nittedal	99	98	97	97
3032 Gjerdrum	101	96	96	95
3033 Ullensaker	98	94	94	94
3034 Nes	95	94	93	93
3035 Eidsvoll	95	93	93	92
3036 Nannestad	97	93	92	92
3037 Hurdal	97	95	95	94
3038 Hole	99	94	94	94
3039 Flå	105	128	128	129
3040 Nesbyen	102	124	124	125
3041 Gol	98	109	109	110
3042 Hemsedal	107	136	136	136
3043 Ål	100	109	109	110
3044 Hol	106	153	152	153
3045 Sigdal	95	100	100	100
3046 Krødsherad	102	104	104	103
3047 Modum	95	92	92	91
3048 Øvre Eiker	96	91	91	90
3049 Lier	100	95	95	94
3050 Flesberg	100	105	105	104
3051 Rollag	102	116	116	117
3052 Nore og Uvdal	104	128	127	128
3053 Jevnaker	95	93	93	92
3054 Lunner	95	94	94	93
<i>30 Viken</i>	<i>100</i>	<i>97</i>	<i>97</i>	<i>97</i>
3401 Kongsvinger	96	96	96	96
3403 Hamar	96	99	98	98
3405 Lillehammer	96	98	98	97
3407 Gjøvik	95	96	96	95
3411 Ringsaker	95	96	96	95
3412 Løten	94	94	94	93
3413 Stange	95	94	94	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3414 Nord-Odal	98	98	98	99
3415 Sør-Odal	95	95	95	96
3416 Eidskog	96	95	95	96
3417 Grue	100	99	98	99
3418 Åsnes	99	97	97	98
3419 Våler	98	99	99	100
3420 Elverum	95	97	96	96
3421 Trysil	97	103	103	104
3422 Åmot	102	110	110	111
3423 Stor-Elvdal	99	100	100	104
3424 Rendalen	99	110	110	114
3425 Engerdal	104	107	107	112
3426 Tolga	103	106	106	110
3427 Tynset	96	99	99	102
3428 Alvdal	100	102	102	106
3429 Folldal	104	104	104	109
3430 Os	105	105	105	109
3431 Dovre	99	96	96	101
3432 Lesja	100	107	106	111
3433 Skjåk	99	114	114	117
3434 Lom	98	105	105	108
3435 Vågå	98	104	103	107
3436 Nord-Fron	97	112	112	113
3437 Sel	96	98	98	102
3438 Sør-Fron	97	112	112	112
3439 Ringebu	99	108	108	109
3440 Øyer	96	103	102	102
3441 Gausdal	97	102	102	101
3442 Østre Toten	95	94	93	93
3443 Vestre Toten	95	95	95	94
3446 Gran	95	92	92	91
3447 Søndre Land	97	92	92	93

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
3448 Nordre Land	96	102	102	103
3449 Sør-Aurdal	98	104	104	107
3450 Etnedal	104	109	109	113
3451 Nord-Aurdal	97	104	104	107
3452 Vestre Slidre	102	117	117	120
3453 Øystre Slidre	99	114	114	116
3454 Vang	102	131	131	134
<i>34 Innlandet</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>99</i>
3801 Horten	95	90	90	89
3802 Holmestrand	98	94	94	93
3803 Tønsberg	97	93	92	92
3804 Sandefjord	96	91	91	90
3805 Larvik	96	91	91	90
3806 Porsgrunn	95	98	97	97
3807 Skien	95	94	94	93
3808 Notodden	96	98	98	97
3811 Færder	101	96	96	95
3812 Siljan	98	99	99	98
3813 Bamble	97	101	101	100
3814 Kragerø	97	102	102	101
3815 Drangedal	99	100	100	101
3816 Nome	97	101	100	101
3817 Midt-Telemark	100	101	100	100
3818 Tinn	106	142	142	142
3819 Hjørtal	108	123	123	124
3820 Seljord	99	105	104	106
3821 Kviteseid	100	98	98	99
3822 Nissedal	101	121	121	122
3823 Fyresdal	101	125	125	126
3824 Tokke	106	147	147	148
3825 Vinje	104	157	157	157
<i>38 Vestfold og Telemark</i>	<i>97</i>	<i>96</i>	<i>96</i>	<i>95</i>

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4201 Risør	97	96	96	97
4202 Grimstad	95	95	95	94
4203 Arendal	95	95	95	94
4204 Kristiansand	97	96	96	95
4205 Lindesnes	98	99	99	98
4206 Farsund	95	97	97	96
4207 Flekkefjord	96	98	99	98
4211 Gjerstad	100	100	100	101
4212 Vegårshei	100	99	99	98
4213 Tvedestrand	96	99	98	98
4214 Froland*	95	96	96	95
4215 Lillesand*	95	93	93	93
4216 Birkenes	96	96	96	95
4217 Åmli	100	107	107	108
4218 Iveland	99	112	111	111
4219 Evje og Hornnes	94	92	92	93
4220 Bygland	103	123	123	124
4221 Valle	102	158	157	158
4222 Bykle	131	250	249	250
4223 Vennesla	95	98	97	97
4224 Åseral	104	153	152	151
4225 Lyngdal*	100	95	95	94
4226 Hægebostad	99	94	93	93
4227 Kvinesdal	97	113	113	112
4228 Sirdal	112	196	196	194
<i>42 Agder</i>	<i>96</i>	<i>98</i>	<i>98</i>	<i>98</i>
4601 Bergen	99	99	99	98
4602 Kinn	99	102	104	104
4611 Etne	96	100	101	100
4612 Sveio	96	92	93	92
4613 Bømlo	96	95	96	95
4614 Stord	95	95	95	94

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4615 Fitjar	97	102	104	103
4616 Tysnes	105	105	108	109
4617 Kvinnherad	98	117	118	119
4618 Ullensvang	105	140	140	141
4619 Eidfjord	115	224	223	224
4620 Ulvik	105	115	115	116
4621 Voss	98	100	100	99
4622 Kvam	97	115	116	115
4623 Samnanger	98	110	110	109
4624 Bjørnafjorden*	97	93	93	92
4625 Austevoll	110	105	108	107
4626 Øygarden	97	99	99	98
4627 Askøy	95	90	90	89
4628 Vaksdal	97	114	114	113
4629 Modalen	123	226	226	225
4630 Osterøy	95	96	97	96
4631 Alver	100	101	101	101
4632 Austrheim	101	104	104	103
4633 Fedje	115	116	117	120
4634 Masfjorden	102	133	136	137
4635 Gulen	105	119	124	126
4636 Solund	110	107	123	125
4637 Hyllestad	105	105	111	112
4638 Høyanger	99	123	124	125
4639 Vik	100	123	123	124
4640 Sogndal	102	108	108	107
4641 Aurland	106	182	181	182
4642 Lærdal	103	112	112	113
4643 Årdal	103	116	116	117
4644 Luster	97	126	126	127
4645 Askvoll	98	97	101	102
4646 Fjaler	99	98	99	100

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
4647 Sunnfjord	101	102	102	102
4648 Bremanger	98	114	116	118
4649 Stad	100	99	99	100
4650 Gloppen	97	99	99	100
4651 Stryn	94	94	93	95
<i>46 Vestland</i>	<i>99</i>	<i>102</i>	<i>102</i>	<i>101</i>
5001 Trondheim	98	99	99	98
5006 Steinkjer	97	96	96	95
5007 Namsos	103	103	103	108
5014 Frøya	131	129	139	143
5020 Osen	103	101	106	112
5021 Oppdal	97	104	104	107
5022 Rennebu	99	111	111	115
5025 Røros	97	101	101	104
5026 Holtålen	99	99	99	103
5027 Midtre Gauldal	95	94	93	93
5028 Melhus	95	93	93	92
5029 Skaun	95	94	94	93
5031 Malvik	95	94	94	93
5032 Selbu*	95	94	94	93
5033 Tydal	105	153	153	157
5034 Meråker	98	109	109	110
5035 Stjørdal*	95	90	90	89
5036 Frosta	97	96	96	95
5037 Levanger	95	94	93	93
5038 Verdal	95	94	94	93
5041 Snåsa	102	104	104	108
5042 Lierne	107	110	109	116
5043 Røyrvik	118	130	130	136
5044 Namsskogan	113	140	140	146
5045 Grong	102	106	105	110
5046 Høylandet	104	103	102	109

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
5047 Overhalla	98	97	97	101
5049 Flatanger	111	114	127	132
5052 Leka	115	115	142	149
5053 Inderøy	101	100	100	101
5054 Indre Fosen	99	94	94	94
5055 Heim	104	104	106	110
5056 Hitra	99	100	106	110
5057 Ørland	100	97	98	100
5058 Åfjord	106	124	130	134
5059 Orkland	100	98	98	98
5060 Nærøysund	103	103	107	112
5061 Rindal	99	102	101	105
<i>50 Trøndelag</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>	<i>99</i>
5401 Tromsø	103	103	103	104
5402 Harstad	102	102	103	106
5403 Alta	111	111	112	119
5404 Vardø	119	116	115	123
5405 Vadsø	110	107	107	115
5406 Hammerfest	114	136	139	147
5411 Kvæfjord	104	102	104	111
5412 Tjeldsund	110	106	107	113
5413 Ibestad	108	105	120	126
5414 Gratangen	111	108	117	122
5415 Lavangen	111	106	108	115
5416 Bardu	101	113	113	117
5417 Salangen	105	103	104	109
5418 Målselv	101	102	102	106
5419 Sørreisa	101	96	96	100
5420 Dyrøy	115	110	115	120
5421 Senja	108	106	109	114
5422 Balsfjord	100	102	102	107
5423 Karlsøy	111	115	126	135

Tabell 2.5 Frie inntekter i 2021 korrigert for variasjoner i utgiftsbehov for kommunene. Tabellen viser prosent av landsgjennomsnittet av inntekt per innbygger. Landsgjennomsnitt = 100.

Kommune	Alt. 1 «Eksklusiv»	Alt. 2 «Inklusiv»	Alt. 3 «Inklusiv + havbruk»	Alt. 4 «Inklusiv + hav- bruk og DAA»
5424 Lyngen	114	111	112	123
5425 Storfjord	114	118	118	127
5426 Kåfjord	113	114	114	124
5427 Skjervøy	109	107	114	124
5428 Nordreisa	103	102	102	111
5429 Kvænangen	119	129	141	152
5430 Kautokeino	119	116	116	126
5432 Loppa	136	132	152	165
5433 Hasvik	134	127	130	141
5434 Måsøy	127	124	139	151
5435 Nordkapp	115	114	116	123
5436 Porsanger	109	110	110	118
5437 Karasjok	118	112	112	121
5438 Lebesby	126	139	146	156
5439 Gamvik	133	129	128	140
5440 Berlevåg	138	145	144	154
5441 Tana	116	114	114	123
5442 Nesseby	133	133	136	149
5443 Båtsfjord	117	116	117	125
5444 Sør-Varanger	109	111	112	119
<i>54 Troms og Finnmark</i>	<i>107</i>	<i>108</i>	<i>109</i>	<i>114</i>
<i>Hele landet</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Alternativ 1: Korrigerte frie inntekter eksklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 2: Korrigerte frie inntekter inklusiv eiendomsskatt, konsesjonskraft-/ hjemfallsinntekter

Alternativ 3: Som i alternativ 2, pluss midler fra Havbruksfondet

Alternativ 4: Som i alternativ 3, pluss fordel av differensiert arbeidsgiveravgift

* Kommunene Lillesand, Bjørnafjord, Stjørdal og Selbu, Indre Østfold, Enebakk, Froland, Lødingen og Lyngdal var i 2021 med på et forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene. Disse kommunene fikk som følge av dette et betydelig uttrekk i rammetilskuddet og ville med det skisserte beregningsopplegget for korrigerte frie inntekter fått et svært lavt nivå på korrigerte frie inntekter uten at dette ville vært sammenliknbart med kommuner som ikke er med i forsøket. Vi har derfor valgt å korrigere for forsøket ved å legge til forsøkestrekket til rammetilskuddet i beregningene, slik at korrigerte frie inntekter for disse kommunene blir som om de ikke var med i forsøket.

Vedlegg 3

Finansielle indikatorer

Omtalen av den økonomiske situasjonen i kommunene og fylkeskommunene er basert på foreløpige KOSTRA-tall fra 2021 publisert av Statistisk sentralbyrå (SSB) 15. mars 2022. Dette er ureviderte regnskapstall og bygger på rapporter fra i alt 345 kommuner og ti fylkeskommuner.

Følgende indikatorer er brukt i dette vedlegget for å beskrive den økonomiske situasjonen:

- Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene
- Disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene
- Merforbruk i driftsregnskapet i prosent av driftsinntektene
- Arbeidskapital (fratrullet premieavvik) i prosent av driftsinntektene
- Langsiktig gjeld (fratrullet pensjonsforpliktelser) i prosent av driftsinntektene
- Sertifikatlån i prosent av langsiktig gjeld fratrullet pensjonsforpliktelser
- Netto renteeksponering i prosent av driftsinntektene

Brutto driftsinntekter for kommunesektoren samlet var på om lag 633 mrd. kroner i 2021, hvorav fylkeskommunenes del (eksklusiv Oslo) var på om lag 98 mrd. kroner.

Alle tall det vises til i dette vedlegget omfatter i tillegg til kommunekassen og fylkeskommunekassen også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper.

1 Definisjon av indikatorene

Netto driftsresultat viser hva kommunen/fylkeskommunen sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. I tillegg til inntekter og utgifter knyttet til den ordinære driften, inngår også finansinntekter (renteinntekter, mottatt utbytte og eventuelle kursgevinster på finansielle omløpsmidler) og finansutgifter (renteutgifter, avdrag på lån og eventuelle kurstap på finansielle omløpsmidler).

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) anser et driftsresultat på om lag to prosent for kommune-

sektoren samlet som nødvendig over tid, for å sitte igjen med tilstrekkelige midler til investeringer og for å ha en sunn økonomi på sikt. Det anbefalte nivået er henholdsvis 1¾ prosent for kommunene (inkludert Oslo) og 4 prosent for fylkeskommunene. Anbefalingene refererer til kommunene og fylkeskommunene når også kommunale og fylkeskommunale foretak samt interkommunale selskaper er tatt med.

Netto driftsresultat kan benyttes til finansiering av investeringer eller avsettes til senere bruk, og gir en indikasjon på kommunens/fylkeskommunens økonomiske handlefrihet. Den delen av netto driftsresultatet som settes av til senere bruk, settes av til disposisjonsfond eller bundne fond, avhengig av om de oppsparte inntektene var øremerkede eller ikke.

Disposisjonsfond er oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller investeringsutgifter.

Dersom driftsregnskapet viser *merforbruk* i bunnlinjen, gjenspeiler det at driftsutgiftene til tiltak som skal finansieres av frie inntekter, har vært større enn de frie inntektene, og kommunen/fylkeskommunen har heller ikke tilstrekkelige disposisjonsfond å tære på. Et merforbruk skal dekkes inn i løpet av to år. Dette kan bare skje gjennom framtidig sparing i form av positive netto driftsresultater. Indikatoren som brukes her viser ikke bare årets merforbruk, men også kommunenes og fylkeskommunenes tidligere merforbruk som ikke er dekket inn. Indikatoren kan altså si noe om hvilket omstillingsbehov kommunen eller fylkeskommunen har for den løpende driften. Både disposisjonsfondet og akkumulert merforbruk gjenspeiler kommunens/fylkeskommunens frie egenkapital, det vil si egenkapital som ikke er øremerket til særskilte formål, og som kan brukes både til løpende drift og til investeringer. Et akkumulert merforbruk innebærer at denne delen av egenkapitalen er negativ.

Arbeidskapitalen er lik omløpsmidler fratrullet kortsiktig gjeld (inkludert premieavvik). Arbeidskapitalen gir uttrykk for kommunenes og fylkeskommunenes likviditet, det vil si deres evne til å betale forpliktelsene etter hvert som de for-

faller. Arbeidskapitalen omfatter bankinnskudd, verdipapirer (aksjer, sertifikater og liknende) og kortsiktige fordringer, fratrullet kassakredittlån, sertifikatlån og leverandørgjeld. Premieavvik er regnskapsteknisk definert under kortsiktige fordringer/gjeld, men er i realiteten bare en periodiseringspost. Ved beregning av indikatoren som viser arbeidskapital trekkes derfor premieaviket ut. Utviklingen i arbeidskapital bestemmes av forskjellen mellom årets tilgang og bruk av midler, korrigert for årets endring i ubrukte lånemidler.

Langsiktig gjeld fratrullet pensjonsforpliktelser er gjeld som er tatt opp til investeringer. Dette vil også omfatte kortsiktig finansiering, som sertifikatlån og lignende, når disse har finansiert investeringer i bygg, anlegg og andre varige driftsmidler. Indikatoren gir uttrykk for kommunens eller fylkeskommunens utestående, brutto låneopptak.

Sertifikatlån er kortsiktige lån med løpetid på inntil tolv måneder. Det betales ikke avdrag i løpetiden, og ved lånets utløp må låntaker enten nedbetale eller fornye avtalen. Variabelen angir hvor stor del av kommunenes langsiktige gjeld som er sertifikatlån, og gir uttrykk for i hvilken grad kommunen eller fylkeskommunen går i sertifikatmarkedet når den skal ta opp lån. Ettersom kommunen og fylkeskommunen ved kortsiktig finansiering jevnlig må rullere lånene, kan kortsiktig finansiering innebære at kommunene påtar seg en ekstra refinansieringsrisiko som de ikke får ved lån med lang løpetid. Når sertifikatgjelden som andel av langsiktig gjeld ses sammen med indikatoren for langsiktig gjeld, kan den også gi inntrykk av hvor stor sertifikatgjelden er i forhold til driftsinntektene. Dette kan ses opp mot indikatoren for arbeidskapital for å gi et uttrykk for hvilken refinansieringsrisiko kommunen eller fylkeskommunen har påtatt seg.

Netto renteksposering tar utgangspunkt i kommunenes langsiktige gjeld. Deler av gjelden vil likevel være knyttet til forhold som ikke, eller bare delvis, belaster kommuneøkonomien. Kommunene og fylkeskommunene har utlån til andre. Staten dekker renteutgifter på investeringer foretatt innen rentekompensasjonsordningene for skoler, sykehjem, kirkebygg i kommunene og transporttiltak i fylkene. Innen selvkostregulerte tjenester blir renter og avdrag dekket gjennom gebyrene fra innbyggerne. I tillegg har kommunene og fylkeskommunene likviditet (bankinnskudd og plasseringer i sertifikater og obligasjoner), der effekten av en renteendring vil være at renteinntektene øker. Ved å korrigere for disse forholdene lages en indikator som i større grad

gir uttrykk for hvor eksponert kommunene og fylkeskommunene er for en endring i rentenivået.

2 Fylkeskommuner

Netto driftsresultat

Tabell 3.1 viser de finansielle nøkkeltallene for fylkeskommunene i 2021. Netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo utgjorde 7,4 prosent av driftsinntektene i 2021. Dette var en økning fra 2020 da netto driftsresultat var på 5,7 prosent. Netto driftsresultat i 2021 ligger godt over det anbefalte nivået fra TBU på 4 prosent. Nordland hadde et netto driftsresultat på 9,6 prosent av driftsinntektene, det høyeste blant fylkeskommunene. Vestland hadde et netto driftsresultat på 9,1 prosent, mens Rogaland og Troms og Finnmark hadde netto driftsresultat på henholdsvis 8,4 prosent og 8,1 prosent av driftsinntektene. I 2021 hadde ingen fylkeskommuner et driftsresultat under 4 prosent.

Figur 3.1 viser utviklingen i netto driftsresultat for fylkeskommunene utenom Oslo de siste tre årene.

Disposisjonsfond og merforbruk

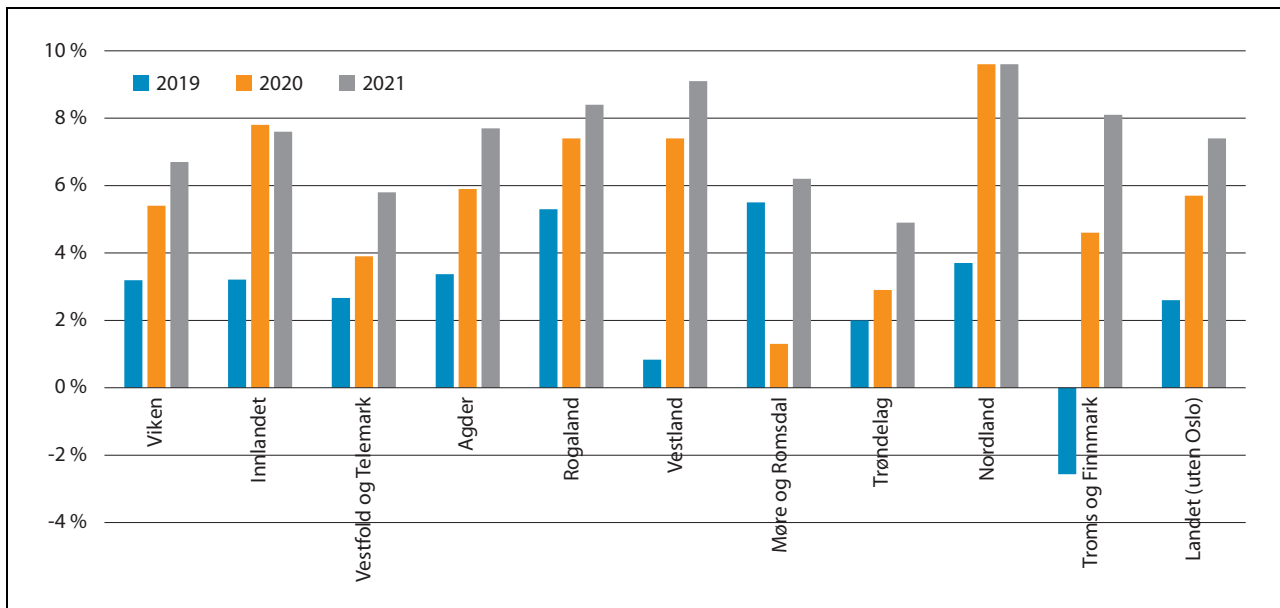
Disposisjonsfond utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 15,7 prosent i 2021, jf. tabell 3.1. Dette er en økning fra 2020. Vestfold og Telemark og Nordland hadde høyest disposisjonsfond med 20,1 prosent. Ingen av fylkeskommunene hadde et merforbruk i 2021.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) utgjorde for fylkeskommunene utenom Oslo 21,5 prosent av driftsinntektene i 2021, jf. tabell 3.1. Dette var en oppgang fra 2020 og indikerer at fylkeskommunenes likviditet samlet sett har bedret seg.

Langsiktig gjeld

Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 77,2 prosent av de totale driftsinntektene for fylkeskommunene samlet i 2021, eksklusiv Oslo, jf. tabell 3.1. Nedgangen fra 2019 fortsatte derfor også i 2021. Den langsiktige gjelden økte jevnt fra 2005 til 2019, jf. figur 3.2, som også viser sammensetningen av gjelden. To fylkeskommuner hadde langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene i 2021, jf. tabell 3.1.



Figur 3.1 Netto driftsresultat i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2019, 2020 og 2021.¹

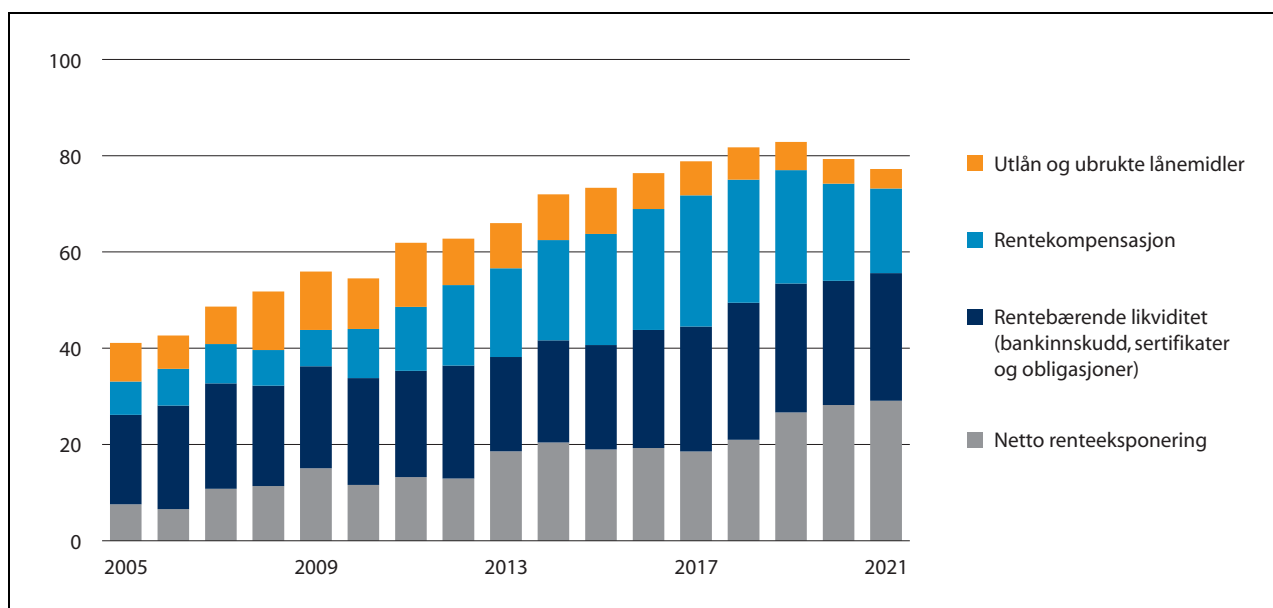
¹ For fylker som slo seg sammen i 2020, er tallene for de tidligere fylkene slått sammen for 2019.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabell 3.1 Finansielle nøkkeltall i prosent av driftsinntektene for fylkeskommunene utenom Oslo i 2021. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylkeskommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent)	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån (prosent)	Netto renteeksponering (prosent)
Viken fylkeskommune	6,7	16,6	0,0	20,6	52,9	0,0	11,9
Innlandet fylkeskommune	7,6	18,2	0,0	26,4	63,8	19,2	-0,5
Vestfold og Telemark fylkeskommune	5,8	20,1	0,0	22,4	74,7	14,8	18,0
Agder fylkeskommune	7,7	17,5	0,0	28,9	71,3	0,0	16,8
Rogaland fylkeskommune	8,4	15,0	0,0	19,6	74,5	0,0	43,4
Vestland fylkeskommune	9,1	11,7	0,0	18,4	93,1	9,5	46,1
Møre og Romsdal fylkeskommune	6,2	14,0	0,0	22,6	120,0	21,1	66,3
Trøndelag Trööndelage fylkeskommune	4,9	15,6	0,0	21,3	115,3	1,3	73,1
Nordland fylkeskommune	9,6	20,1	0,0	23,4	55,1	0,0	-5,6
Troms og Finnmark Romsa ja Finnmarkku fylkeskommune	8,1	12,0	0,0	18,0	69,1	0,0	17,8
<i>Landet uten Oslo</i>	<i>7,4</i>	<i>15,7</i>	<i>0,0</i>	<i>21,5</i>	<i>77,2</i>	<i>6,6</i>	<i>29,1</i>

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet



Figur 3.2 Fylkeskommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering i prosent av driftsinntektene 2005–2021.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Sertifikatlån

I 2021 utgjorde sertifikatlån 6,6 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for fylkeskommunene utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Dette var en nedgang fra 2020, da sertifikatlån utgjorde 7,9 prosent av langsiktig gjeld.

Netto renteeksponering

Netto renteeksponering i prosent av totale driftsinntekter viser hvilken effekt en renteøkning vil ha på fylkeskommunenes inntekter. Fylkeskommunene er i utgangspunktet mindre eksponert enn kommunene ved en endring i rentenivået. I 2021 utgjorde netto renteeksponering 29,1 prosent av totale driftsinntekter for fylkeskommunene samlet utenom Oslo, jf. tabell 3.1. Det vil si at en renteøkning på 1 prosentpoeng isolert sett vil belaste kommuneøkonomien med om lag 0,3 prosent av driftsinntektene. Netto renteeksponering varierte fra -5,6 prosent for Nordland fylkeskommune, noe som indikerer at fylkeskommunen ville tjene på en renteoppgang. Høyest netto renteeksponering har Trøndelag fylkeskommune med 73,1 prosent.

3 Kommuner

Netto driftsresultat

De foreløpige ureviderte tallene for 2021, basert på regnskapstall fra 345 kommuner, viser at netto driftsresultat for alle kommuner inklusiv Oslo var på 4,3 prosent av totale driftsinntekter, jf. tabell 3.2. I 2020 var netto driftsresultat som andel av driftsinntektene 2,7 prosent.

Tabell 3.2 viser fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021. Kommunene i Rogaland hadde høyest netto driftsresultat på 6,4 prosent etterfulgt av kommunene i Trøndelag og Innlandet, som hadde gjennomsnittlig netto driftsresultat på henholdsvis 4,8 og 4,7 prosent. Fylkesvise gjennomsnittstall viser at netto driftsresultat i samtlige fylker utenom Troms og Finnmark oversteg det anbefalte nivået fra TBU på 1¾ prosent.

I alt 40 av de 345 kommunene som har rapportert inn til KOSTRA, hadde et negativt netto driftsresultat i 2021. Dette var en nedgang på 20 kommuner fra 2020 og tilsvarte om lag 12 prosent av kommunene som har rapportert inn tallene.

Disposisjonsfond og merforbruk

Kommunene hadde disposisjonsfond på i gjennomsnitt 13,3 prosent av driftsinntektene i 2021. Dette var en økning fra 2020. Nivået på disposisjonsfond varierte i stor grad mellom kommu-

Tabell 3.2 Fylkesvise gjennomsnitt for finansielle nøkkeltall i kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Fylke	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
Viken	4,4	15,3	0,1	23,1	115,0	9,4	47,4
Oslo	4,6	11,5	0,0	-4,3	81,8	0,4	20,3
Innlandet	4,7	15,4	0,0	24,9	111,1	13,5	42,1
Vestfold og Telemark	4,5	13,5	-0,1	23,7	102,8	15,8	42,3
Agder	3,6	15,1	0,0	25,4	110,3	7,4	47,8
Rogaland	6,4	15,4	0,8	21,4	104,4	11,9	35,4
Vestland	4,2	12,5	0,0	19,3	105,0	7,0	46,9
Møre og Romsdal	1,8	8,7	-0,7	17,9	130,0	16,6	72,5
Trøndelag							
Trööndelag	4,8	14,8	0,0	34,3	129,5	10,0	54,5
Nordland	3,1	10,8	-0,7	22,4	124,3	2,7	57,7
Troms og Finnmark							
Romsa ja Finnmarku	1,6	8,0	-0,1	13,7	133,6	7,4	76,8
<i>Landet</i>	<i>4,3</i>	<i>13,3</i>	<i>0,0</i>	<i>19,1</i>	<i>110,1</i>	<i>9,0</i>	<i>45,5</i>

¹ Negativt fortegn viser et merforbruk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

nene, også på fylkesnivå, jf. tabell 3.2. Kommunene i Innlandet og i Rogaland hadde høyeste disposisjonsfond i prosent av driftsinntektene med 15,4 prosent.

Landsgjennomsnittet viser ingen merforbruk i 2021. I 2020 var merforbruket i landet på 0,1 prosent. Kommunene i Møre og Romsdal og i Nordland hadde i snitt høyest samlet merforbruk med 0,7 prosent.

Arbeidskapital

Arbeidskapital (eksklusiv premieavvik) gir et bilde av likviditeten til kommunene. Målt som andel av driftsinntektene var arbeidskapitalen på 19,1 prosent i 2021, jf. tabell 3.2. Dette var en økning fra 2020. Arbeidskapitalen vil til en viss grad følge utviklingen i driftsresultatet, og sterkere driftsresultat i 2021 enn 2020 tilsa også at likviditeten i sektoren skulle gå noe opp.

Langsiktig gjeld

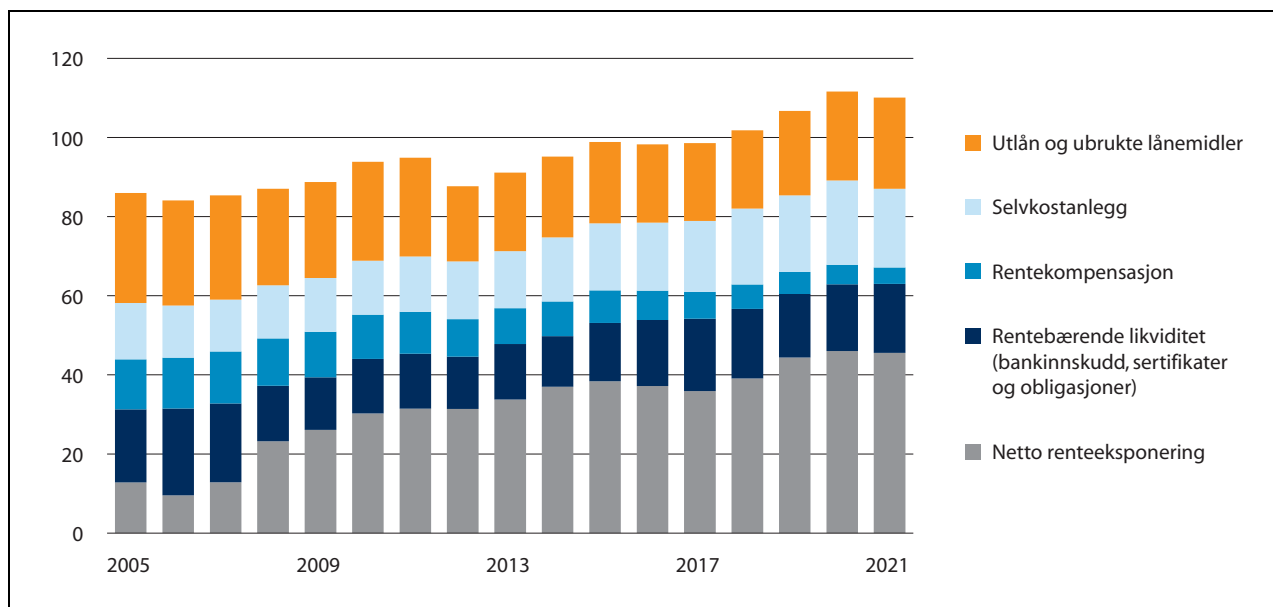
Langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser utgjorde 110,1 prosent av totale driftsinntekter for kommunene samlet ved utgangen av 2021. Dette var en nedgang i forhold til 2020. I alle fylker utenom Oslo hadde kommunene i snitt en langsiktig gjeld på over 100 prosent av driftsinntektene.

Sertifikatlån

Sertifikatlån utgjorde 9,0 prosent av langsiktig gjeld eksklusiv pensjonsforpliktelser for hele landet i 2021, jf. tabell 3.2. Dette var en reduksjon fra 2020.

Netto renteeksponering

I 2021 utgjorde netto renteeksponering 45,5 prosent av totale driftsinntekter for hele landet, jf.



Figur 3.3 Kommunenes langsiktige gjeld og renteeksponering 2005–2021 i prosent av driftsinntektene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

tabell 3.2. Kommunene er i utgangspunktet mer eksponert for renteendringer enn fylkeskommunene. En renteøkning på 1 prosentpoeng vil isolert sett belaste kommuneøkonomien med

om lag 0,45 prosent av driftsinntektene. Dette var omtrent samme nivå som i 2020. Netto renteeksponering varierte fra 20,3 prosent i Oslo til 76,8 prosent i Troms og Finnmark.

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3001 Halden	3,5	7,7	0,0	4,1	123,5	28,5	52,7
3002 Moss	4,6	14,5	1,7	15,9	110,9	0,0	44,2
3003 Sarpsborg	2,4	9,8	0,0	7,5	97,4	20,1	37,6
3004 Fredrikstad	0,7	7,8	0,0	12,8	109,3	11,6	48,8
3005 Drammen	3,7	10,2	0,0	13,5	129,2	4,8	54,2
3006 Kongsberg	0,3	5,1	0,0	16,3	180,3	6,8	61,6
3007 Ringerike	1,3	10,7	0,0	22,6	131,7	0,0	47,0
3011 Hvaler	1,8	10,3	0,0	11,0	150,5	0,0	83,1
3012 Aremark	6,3	10,2	0,0	14,4	100,9	0,0	15,5
3013 Marker	6,1	21,8	0,0	29,1	79,0	0,0	28,2
3014 Indre Østfold	5,3	14,6	0,0	16,6	88,3	8,5	24,6

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3015 Skiptvet	3,0	8,6	0,0	13,0	74,2	0,0	16,4
3016 Rakkestad	0,4	15,4	0,0	14,7	110,9	10,4	59,1
3017 Råde	2,9	14,3	0,0	16,9	89,3	0,0	49,2
3018 Våler (Østfold)	3,1	12,1	0,0	17,1	66,8	0,0	37,1
3019 Vestby	6,6	25,7	0,0	29,8	137,0	0,0	86,1
3020 Nordre Follo	4,1	13,3	0,0	18,2	139,3	0,0	59,3
3021 Ås	6,3	13,4	0,0	42,6	134,7	26,8	51,6
3022 Frogn	4,2	6,3	-0,1	30,5	162,8	0,0	93,8
3023 Nesodden	5,1	12,0	0,0	10,6	95,2	0,0	34,7
3024 Bærum	7,3	31,0	0,0	36,2	87,9	0,7	19,3
3025 Asker	4,4	18,2	-0,1	34,7	105,5	21,9	52,4
3026 Aurskog-Høland	6,9	16,4	0,0	20,3	97,9	32,9	36,1
3027 Rælingen	4,8	12,5	0,0	17,4	148,3	0,0	93,4
3028 Enebakk	4,2	17,4	0,0	35,2	125,0	14,3	54,0
3029 Lørenskog	4,6	12,8	0,0	15,8	152,4	11,5	105,8
3030 Lillestrøm	5,0	14,2	-0,1	24,5	112,7	15,9	47,7
3031 Nittedal	4,1	14,8	0,0	34,2	127,3	5,4	52,1
3032 Gjerdrum	16,6	33,9	0,2	55,9	70,9	0,0	-8,2
3033 Ullensaker	3,3	8,4	0,3	21,9	139,2	16,6	68,0
3034 Nes	7,7	38,8	0,4	53,3	189,4	0,0	84,0
3035 Eidsvoll	2,1	18,3	0,4	34,6	116,5	9,9	37,0
3036 Nannestad	7,4	25,5	0,3	46,0	110,7	18,2	28,0
3037 Hurdal	6,5	10,4	0,4	15,8	101,6	0,0	39,6
3038 Hole	2,8	14,8	0,0	14,2	66,7	0,0	23,6
3039 Flå	6,9	14,7	0,0	24,6	73,5	0,0	18,4
3040 Nesbyen	4,7	3,8	0,0	8,8	88,9	16,5	
3041 Gol	0,3	11,9	0,0	24,8	82,5	0,0	34,1
3042 Hemsedal	12,1	31,2	0,0	47,4	87,5	0,0	13,3
3043 Ål	1,1	14,1	0,0	22,7	73,9	0,0	26,0
3044 Hol	9,4	17,8	0,0	28,6	70,9	0,0	-10,8

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3045 Sigdal	6,5	20,4	0,0	52,5	86,2	0,0	1,4
3046 Krødsherad	8,4	39,7	0,0	57,3	106,5	0,0	-6,9
3047 Modum	3,3	7,6	0,0	10,4	86,2	0,0	22,3
3048 Øvre Eiker	2,5	7,8	0,0	13,3	88,3	0,0	30,6
3049 Lier	5,9	15,4	0,0	25,1	120,7	34,7	44,5
3050 Flesberg	1,3	0,9	0,0	6,7	134,3	0,0	80,7
3051 Rollag	2,8	14,5	0,0	26,2	56,8	0,0	10,2
3052 Nore og Uvdal	6,4	8,8	0,0	31,6	64,4	0,0	3,6
3053 Jevnaker	7,6	16,6	0,0	16,0	91,5	0,0	38,7
3054 Lunner	5,3	7,8	0,0	20,7	128,8	0,0	69,2
<i>Viken</i>	<i>4,4</i>	<i>15,3</i>	<i>0,1</i>	<i>23,1</i>	<i>115,0</i>	<i>9,4</i>	<i>47,4</i>
0301 Oslo	4,6	11,5	0,0	-4,3	81,8	0,4	20,3
<i>Oslo</i>	<i>4,6</i>	<i>11,5</i>	<i>0,0</i>	<i>-4,3</i>	<i>81,8</i>	<i>0,4</i>	<i>20,3</i>
3401 Kongsvinger	6,6	21,6	0,1	28,5	112,4	0,0	44,7
3403 Hamar	7,7	20,6	0,0	31,6	116,0	16,9	45,8
3405 Lillehammer	5,8	9,5	0,0	13,4	148,0	23,2	68,7
3407 Gjøvik	3,4	16,2	0,0	44,3	105,9	27,1	13,7
3411 Ringsaker	4,2	20,8	0,0	30,0	112,1	0,0	32,1
3412 Løten	7,9	23,4	0,0	31,6	92,1	9,4	17,1
3413 Stange	4,1	21,3	0,0	25,8	107,5	0,0	37,1
3414 Nord-Odal	1,3	1,6	0,1	20,6	153,3	0,0	86,9
3415 Sør-Odal	4,0	13,7	0,0	16,9	112,3	0,0	59,4
3416 Eidskog	0,6	7,3	0,0	14,6	90,7	0,0	61,7
3417 Grue	1,4	4,1	0,1	10,6	83,4	0,0	45,9
3418 Åsnes	3,2	5,2	-0,3	6,4	89,4	0,0	62,9
3419 Våler (Hedmark)	1,1	8,2	0,0	19,1	124,6	0,0	87,8
3420 Elverum	3,4	2,5	0,0	8,6	142,0	27,4	73,5
3421 Trysil	4,0	23,3	0,0	23,0	100,7	43,1	
3422 Åmot	4,1	8,3	0,0	9,4	90,3	0,0	55,9
3423 Stor-Elvdal	-1,1	24,9	-0,8	14,6	68,3	0,0	35,1

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disposi- sjonsfond (prosent)	Mer- forbruket i drifts- regnskapet (prosent) ¹	Arbeids- kapital ekskl. premie- avvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser	Netto rente- eksponering (prosent)
3424 Rendalen	7,5	46,2	0,0	56,3	70,3	0,0	-11,3
3425 Engerdal	2,0	21,4	0,0	29,2	80,9	0,0	-5,1
3426 Tolga	4,4	14,3	0,0	17,7	100,0	0,0	58,3
3427 Tynset	2,5	11,1	0,0	31,0	80,9	0,0	25,9
3428 Alvdal	3,5	13,0	0,0	19,1	85,6	0,0	45,0
3429 Folldal	1,3	9,4	0,0	14,5	67,4	0,0	31,5
3430 Os	6,2	19,7	0,0	25,4	79,8	0,0	34,8
3431 Dovre							
3432 Lesja	6,9	18,0	0,0	28,8	95,9	0,0	20,1
3433 Skjåk	9,5	13,7	0,0	44,3	93,4	0,0	-11,5
3434 Lom	7,0	20,1	0,0	36,0	81,0	0,0	7,9
3435 Vågå	4,2	19,7	0,0	24,3	89,1	0,0	26,9
3436 Nord-Fron	7,2	16,5	0,0	26,3	84,1	0,0	40,5
3437 Sel	5,5	18,7	0,0	19,5	93,1	0,0	29,2
3438 Sør-Fron	5,1	13,6	0,0	23,6	70,0	0,0	19,4
3439 Ringebru	3,0	19,7	0,0	39,9	132,8	0,0	52,6
3440 Øyer	3,1	14,3	0,0	15,6	106,2	26,1	31,2
3441 Gausdal	9,1	15,6	0,0	27,7	126,5	0,0	34,7
3442 Østre Toten	4,5	12,0	0,0	16,8	114,3	20,6	42,6
3443 Vestre Toten	1,5	5,2	0,0	16,6	190,6	58,8	104,6
3446 Gran	3,6	12,2	0,0	14,7	89,9	1,8	18,2
3447 Søndre Land	2,6	12,3	0,0	48,3	113,7	12,2	46,4
3448 Nordre Land	7,4	17,4	0,0	23,0	110,9	0,0	31,9
3449 Sør-Aurdal	3,2	11,7	0,0	15,7	77,5	16,4	36,2
3450 Etnedal	4,8	27,8	0,0	25,5	77,6	0,0	-0,9
3451 Nord-Aurdal	3,3	25,6	0,0	26,6	76,7	17,9	25,8
3452 Vestre Slidre	12,6	31,1	0,0	42,6	77,8	0,0	7,3
3453 Øystre Slidre	7,8	14,6	0,0	36,2	126,0	0,0	21,7
3454 Vang	13,6	14,9	0,0	54,2	76,7	4,6	-7,0
<i>Innlandet</i>	<i>4,7</i>	<i>15,4</i>	<i>0,0</i>	<i>24,9</i>	<i>111,1</i>	<i>13,5</i>	<i>42,1</i>

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
3801 Horten	4,2	11,9	0,0	18,9	142,7	22,8	77,4
3802 Holmestrand	4,0	18,0	0,0	34,4	130,3	16,6	51,9
3803 Tønsberg	5,4	12,1	0,0	22,4	112,1	20,7	46,2
3804 Sandefjord	7,0	20,8	0,0	38,1	40,8	49,5	4,9
3805 Larvik	6,0	14,5	0,0	29,2	118,2	5,5	50,0
3806 Porsgrunn	2,7	8,9	0,0	23,0	120,5	10,8	49,4
3807 Skien	2,4	14,0	-0,2	19,6	101,8	11,7	41,6
3808 Notodden	2,4	9,5	0,0	17,3	107,7	0,0	47,9
3811 Færder	4,0	16,1	0,0	24,7	131,2	22,4	48,8
3812 Siljan	4,7	14,2	0,0	31,5	61,1	34,8	6,9
3813 Bamble	2,1	18,6	0,0	28,3	127,5	20,7	65,6
3814 Kragerø	1,6	3,7	0,0	2,6	129,5	8,7	69,3
3815 Drangedal	3,4	5,8	0,0	16,0	125,5	21,9	
3816 Nome	4,8	5,5	0,0	3,0	86,3	0,0	48,0
3817 Midt-Telemark	1,7	0,7	0,0	0,3	95,8	16,9	62,8
3818 Tinn	10,2	18,4	0,0	26,4	70,0	11,6	5,7
3819 Hjørtedal	-3,8	23,4	-3,8	28,5	74,8	0,0	30,4
3820 Seljord	1,9	5,9	0,0	5,2	78,8	0,0	28,7
3821 Kviteseid							
3822 Nissedal	3,8	3,9	0,0	19,9	114,5	0,0	23,0
3823 Fyresdal	5,9	8,5	0,0	23,0	43,8	0,0	-3,7
3824 Tokke	7,5	17,5	0,0	16,7	54,0	0,0	12,2
3825 Vinje	8,7	11,9	0,0	17,5	87,5	0,0	27,6
<i>Vestfold og Telemark</i>	<i>4,5</i>	<i>13,5</i>	<i>-0,1</i>	<i>23,7</i>	<i>102,8</i>	<i>15,8</i>	<i>42,3</i>
4201 Risør	2,8	12,9	0,0	23,4	122,0	21,5	52,6
4202 Grimstad	4,1	13,4	0,0	18,3	96,2	0,0	30,9
4203 Arendal	4,1	6,3	0,0	10,6	127,4	25,4	62,8
4204 Kristiansand	4,4	20,1	0,0	29,9	114,1	5,9	57,9
4205 Lindesnes	2,2	13,1	0,0	20,0	102,7	0,0	30,5
4206 Farsund	5,1	17,1	0,0	35,6	103,7	7,9	32,2

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4207 Flekkefjord	2,6	13,0	0,0	14,0	93,9	0,0	51,4
4211 Gjerstad	2,9	15,6	0,0	24,1	131,5	0,0	71,2
4212 Vegårshei	2,2	9,0	0,0	16,3	128,8	0,0	48,4
4213 Tvedestrand	0,7	3,1	0,0	13,1	135,2	0,0	60,2
4214 Froland	0,3	1,1	-0,9	12,0	130,4	0,0	
4215 Lillesand	1,6	7,4	0,0	29,8	160,1	0,0	66,6
4216 Birkenes	-0,9	4,3	0,0	24,1	113,9	0,0	72,5
4217 Åmli	6,6	26,0	0,0	34,6	83,4	13,4	35,0
4218 Iveland	5,7	33,7	0,0	40,9	62,4	0,0	-8,0
4219 Evje og Hornnes	0,5	10,8	0,0	12,0	85,3	0,0	43,3
4220 Bygland	1,0	22,6	0,0	34,5	91,9	0,0	13,4
4221 Valle	-0,5	7,6	0,0	32,3	73,6	0,0	9,0
4222 Bykle	14,7	44,7	0,0	87,7	46,9	0,0	-110,9
4223 Vennesla	1,7	20,0	0,0	27,2	86,7	8,1	16,4
4224 Åseral	12,0	55,7	0,0	168,5	93,4	0,0	
4225 Lyngdal	1,6	6,4	0,0	26,7	109,2	0,0	71,3
4226 Hægebostad	0,8	11,4	0,0	24,0	92,4	0,0	35,4
4227 Kvinesdal	4,0	17,5	0,0	21,7	61,2	0,0	18,4
4228 Sirdal	9,1	36,1	0,0	54,4	84,6	0,0	-22,2
<i>Agder</i>	<i>3,6</i>	<i>15,1</i>	<i>0,0</i>	<i>25,4</i>	<i>110,3</i>	<i>7,4</i>	<i>47,8</i>
1101 Eigersund	3,0	20,5	0,0	26,5	118,0	0,0	38,8
1103 Stavanger	7,9	13,9	0,0	17,9	105,3	0,7	32,1
1106 Haugesund	3,4	12,6	0,0	12,6	90,5	3,6	31,9
1108 Sandnes	6,3	15,1	5,4	26,2	124,4	26,6	46,2
1111 Sokndal	2,6	21,3	0,0	57,8	126,7	0,0	41,5
1112 Lund	5,0	10,4	0,0	21,0	90,4	0,0	32,6
1114 Bjerkreim							
1119 Hå	8,5	20,6	0,0	24,7	86,8	0,0	23,2
1120 Klepp	8,7	18,7	0,0	18,2	85,3	36,9	33,1
1121 Time	6,8	10,9	0,0	12,7	109,4	11,2	50,0

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1122 Gjesdal	7,5	15,9	0,0	23,6	111,8	23,9	45,4
1124 Sola	5,0	8,6	0,0	10,7	111,2	46,9	49,8
1127 Randaberg	2,7	5,3	0,0	8,9	142,9	31,3	112,1
1130 Strand	1,9	12,0	0,0	20,0	136,6	0,0	68,7
1133 Hjelmeland	6,9	24,0	0,0	42,9	101,7	0,0	15,9
1134 Suldal	18,7	41,4	0,0	60,8	44,5	0,0	-70,6
1135 Sauda	2,2	16,7	0,0	28,6	100,2	0,0	61,2
1144 Kvitsøy	7,4	35,1	0,0	39,8	68,1	0,0	-1,1
1145 Bokn	4,3	34,7	0,0	85,7	121,6	0,7	
1146 Tysvær	6,9	26,9	0,0	34,4	117,1	0,7	33,3
1149 Karmøy	5,0	16,2	0,0	22,1	78,0	0,0	13,4
1151 Utsira	9,4	20,9	0,0	25,6	64,6	0,0	2,1
1160 Vindafjord	5,4	18,8	0,0	29,5	70,2	33,2	9,4
<i>Rogaland</i>	<i>6,4</i>	<i>15,4</i>	<i>0,8</i>	<i>21,4</i>	<i>104,4</i>	<i>11,9</i>	<i>35,4</i>
4601 Bergen	4,6	13,9	0,0	11,5	89,4	0,0	34,0
4602 Kinn	1,5	2,7	0,0	3,7	159,1	0,0	101,3
4611 Etne	2,0	8,8	0,0	18,8	79,2	91,4	51,4
4612 Sveio	5,0	22,1	0,0	41,2	96,6	25,4	22,9
4613 Bømlo	-0,5	7,4	0,0	9,8	98,7	7,7	54,0
4614 Stord	2,4	7,1	0,0	19,5	162,3	8,8	60,5
4615 Fitjar	0,9	16,0	0,0	12,6	73,9	0,0	
4616 Tysnes							
4617 Kvinnherad	13,3	21,9	0,0	68,7	114,0	0,0	57,7
4618 Ullensvang	7,2	8,5	0,0	30,5	86,3	22,9	12,7
4619 Eidfjord	13,4	24,6	0,0	39,1	64,1	0,0	-11,9
4620 Ulvik	3,9	11,6	0,0	26,5	77,8	0,0	44,1
4621 Voss	2,9	7,9	0,0	24,6	89,3	0,0	17,8
4622 Kvam	7,0	15,4	-0,1	33,5	131,6	8,9	49,6
4623 Samnanger	4,8	7,6	0,0	12,8	94,2	0,0	45,6
4624 Bjørnafjorden	6,7	26,3	0,0	38,1	132,8	11,5	49,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
4625 Austevoll	3,1	23,6	0,0	28,7	114,3	0,0	67,4
4626 Øygarden	-0,1	2,5	0,0	17,1	116,6	12,7	
4627 Askøy	4,2	9,4	0,0	22,4	144,5	30,3	73,7
4628 Vaksdal	3,3	22,0	0,0	63,3	139,3	34,8	42,5
4629 Modalen	7,3	8,3	0,0	20,7	86,5	0,0	55,5
4630 Osterøy	1,6	4,4	0,0	13,5	102,5	27,5	45,7
4631 Alver	3,2	12,6	0,0	26,9	132,9	12,5	61,3
4632 Austrheim	2,2	5,9	0,0	8,2	106,7	0,0	
4633 Fedje	1,3	11,7	0,0	17,6	65,1	0,0	21,5
4634 Masfjorden	12,3	30,3	0,0	40,2	61,8	0,0	8,6
4635 Gulen	4,9	34,6	0,0	45,7	70,7	0,0	2,4
4636 Solund	2,7	24,3	0,0	45,8	107,1	0,0	27,9
4637 Hyllestad	0,0	16,5	0,1	19,7	109,0	0,0	71,0
4638 Høyanger	-0,3	8,1	0,0	5,9	119,2	0,0	74,0
4639 Vik	4,4	14,4	0,2	13,4	100,0	0,0	56,8
4640 Sogndal	3,9	11,6	0,1	24,0	83,0	0,0	
4641 Aurland	9,8	24,6	0,0	44,1	80,3	0,0	29,8
4642 Lærdal	8,9	14,4	0,0	27,6	101,5	0,0	51,9
4643 Årdal	0,2	4,0	0,0	12,3	79,1	0,0	35,7
4644 Luster	12,5	22,2	0,1	37,6	82,2	0,0	15,0
4645 Askvoll	0,3	12,4	0,1	22,1	99,6	0,0	50,1
4646 Fjaler	1,3	6,2	0,1	21,2	140,5	34,1	103,2
4647 Sunnfjord	2,6	6,0	0,1	18,7	123,0	6,4	78,3
4648 Bremanger	3,8	2,0	0,0	-3,6	78,2	0,0	46,6
4649 Stad	4,3	17,0	0,0	27,9	127,3	13,5	79,3
4650 Gloppen	4,4	3,9	0,0	9,2	121,7	2,1	80,1
4651 Stryn	0,0	5,7	0,0	14,0	95,7	0,0	43,6
<i>Vestland</i>	<i>4,2</i>	<i>12,5</i>	<i>0,0</i>	<i>19,3</i>	<i>105,0</i>	<i>7,0</i>	<i>46,9</i>
1505 Kristiansund	2,2	5,2	0,0	11,1	149,1	35,3	73,3
1506 Molde	2,8	7,8	-0,1	9,6	150,4	0,0	89,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
1507 Ålesund	0,2	0,3	-1,9	18,5	129,0	16,3	69,3
1511 Vanylven	1,9	9,7	0,0	7,4	76,7	0,0	43,1
1514 Sande							
1515 Herøy (Møre og Romsdal)	0,0	6,7	0,0	9,2	132,6	11,0	113,3
1516 Ulstein	1,2	6,3	0,0	9,7	196,4	47,8	148,2
1517 Hareid	0,8	0,8	1,3	8,1	159,5	0,0	112,7
1520 Ørsta	1,8	10,0	0,0	8,5	130,8	32,0	87,1
1525 Stranda	-0,1	7,4	0,0	20,4	169,2	0,0	98,7
1528 Sykkylven	1,6	3,7	0,0	9,8	101,3	0,0	59,9
1531 Sula	3,4	13,9	0,0	35,8	140,1	29,5	72,0
1532 Giske	4,5	0,5	0,0	28,1	145,0	35,2	96,4
1535 Vestnes	-1,5	0,2	-2,6	0,1	98,9	0,0	84,5
1539 Rauma	0,3	0,7	-5,8	-1,2	125,6	63,3	87,0
1547 Aukra	12,8	131,1	0,0	134,6	96,2	0,0	-68,1
1554 Averøy	-0,6	10,6	0,0	9,5	116,8	0,0	68,1
1557 Gjemnes	-2,3						
1560 Tingvoll	1,3	14,0	0,0	15,8	107,4	16,7	66,8
1563 Sunndal	3,9	20,5	0,0	20,7	75,1	19,0	24,8
1566 Surnadal	2,3	5,1	0,0	6,6	97,1	0,0	65,4
1573 Smøla	1,1	19,3	0,0	21,3	111,3	0,0	60,9
1576 Aure	2,6	14,3	0,0	24,2	88,6	0,0	
1577 Volda	3,6	8,2	0,0	23,1	147,8	23,3	95,7
1578 Fjord	-4,3	0,2	-3,6	9,7	124,8	0,0	78,1
1579 Hustadvika	4,6	8,1	0,0	20,1	111,2	0,0	57,0
<i>Møre og Romsdal</i>	<i>1,8</i>	<i>8,7</i>	<i>-0,7</i>	<i>17,9</i>	<i>130,0</i>	<i>16,6</i>	<i>72,5</i>
5001 Trondheim	6,5	15,6	0,0	49,7	115,4	9,8	27,0
5006 Steinkjer	3,9	12,5	0,0	30,1	183,2	8,1	98,4
5007 Namsos	2,1	15,7	0,0	17,5	108,0	0,0	48,0
5014 Frøya	13,2	38,3	0,0	97,2	220,6	0,0	79,4
5020 Osen	3,1	19,4	0,0	18,4	77,3	0,0	18,5

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5021 Oppdal	5,3	17,6	0,0	44,6	55,4	0,0	-22,4
5022 Rennebu	1,8	16,2	0,0	35,9	98,7	0,0	40,6
5025 Røros	1,8	5,9	0,0	6,4	106,6	0,0	69,3
5026 Holtålen	-1,7	8,3	0,0	12,2	127,2	42,8	80,3
5027 Midtre Gauldal	4,8	9,5	0,0	17,7	117,3	0,0	80,2
5028 Melhus	3,7	18,9	0,0	26,2	128,3	11,8	67,8
5029 Skaun	3,1	21,4	0,0	20,8	128,6	0,0	63,7
5031 Malvik	4,2	9,5	0,0	22,2	155,9	7,0	51,7
5032 Selbu	5,1	11,3	0,0	-0,2	117,7	0,0	75,0
5033 Tydal	6,2	27,7	0,0	32,8	57,0	0,0	-18,3
5034 Meråker	2,9	16,0	0,0	39,6	106,9	0,0	3,2
5035 Stjørdal	5,7	14,1	0,0	21,5	116,0	8,6	50,2
5036 Frosta	4,6	8,2	0,0	8,8	84,8	0,0	63,3
5037 Levanger	2,4	3,9	0,0	4,2	153,4	0,0	108,4
5038 Verdal	3,8	10,2	0,0	11,8	168,7	19,6	98,6
5041 Snåase – Snåsa	5,7	15,3	0,0	15,3	107,8	0,0	72,4
5042 Lierne	2,0	9,5	0,0	21,4	81,8	0,0	35,7
5043 Raarvihke – Røyrvik	4,0	2,2	0,0	18,5	93,6	0,0	49,1
5044 Namsskogan	5,6	25,7	0,0	48,9	87,0	0,0	22,8
5045 Grong	-0,6	14,8	0,0	19,2	121,1	0,0	
5046 Høylandet	1,3	12,4	0,0	16,2	99,2	0,0	62,7
5047 Overhalla	2,3	19,6	0,0	25,4	157,5	0,0	88,7
5049 Flatanger	2,7	14,6	0,0	25,3	83,8	0,0	37,1
5052 Leka	-10,3	18,5	0,0	28,7	49,5	0,0	
5053 Inderøy	5,3	13,8	0,0	27,7	152,8	12,9	80,6
5054 Indre Fosen	1,1	2,8	0,0	33,7	171,7	75,7	113,9
5055 Heim	-1,4	3,8	0,0	17,6	106,7	0,0	62,4
5056 Hitra	1,1	18,2	0,0	33,7	157,5	0,0	62,3
5057 Ørland	5,3	14,7	0,0	20,4	189,7	13,3	
5058 Åfjord	1,6	21,9	0,0	46,4	181,4	0,0	91,3

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5059 Orkland	5,4	20,1	0,0	28,3	135,8	22,3	53,4
5060 Nærøysund	4,0	23,0	0,0	26,6	141,7	0,0	86,7
5061 Rindal	-0,9	10,8	0,0	13,1	70,4	0,0	35,6
<i>Trøndelag</i>	<i>4,8</i>	<i>14,8</i>	<i>0,0</i>	<i>34,3</i>	<i>129,5</i>	<i>10,0</i>	<i>54,5</i>
1804 Bodø	0,9	4,6	0,0	28,6	154,5	11,5	61,3
1806 Narvik	1,0	1,8	1,2	3,1	128,5	0,0	98,9
1811 Bindal	5,6	45,7	0,0	50,8	110,4	0,0	60,2
1812 Sømna	6,9	21,4	0,0	19,7	64,4	0,0	16,3
1813 Brønnøy	2,6	8,9	0,0	14,1	126,7	0,0	66,2
1815 Vega							
1816 Vevelstad	3,7	29,1	0,0	48,7	86,6	0,0	10,7
1818 Herøy (Nordland)	7,4	51,7	0,0	61,9	135,9	0,0	25,9
1820 Alstahaug	5,1	12,7	0,0	15,6	149,4	0,0	70,5
1822 Leirfjord	0,6	6,5	0,0	5,7	70,0	0,0	36,6
1824 Vefsn	2,5	13,9	0,0	17,7	114,7	0,0	40,7
1825 Grane	6,3	18,2	0,0	39,4	86,6	0,0	10,1
1826 Hattfjelldal	3,8	27,9	0,0	49,4	37,1	0,0	-27,2
1827 Dønna	2,8	23,9	0,0	30,8	119,1	0,0	44,8
1828 Nesna	-0,4	2,7	0,0	12,1	93,0	0,0	
1832 Hemnes	2,4	12,2	0,0	12,8	101,1	0,0	39,9
1833 Rana	5,5	28,8	1,4	49,7	127,9	0,0	18,7
1834 Lurøy	13,1	46,1	0,0	65,2	49,1	0,0	-42,8
1835 Træna							
1836 Rødøy	1,5	31,5	0,0	42,4	71,3	0,0	-3,0
1837 Meløy	-3,1	4,0	0,0	18,6	109,2	0,0	50,0
1838 Gildeskål						0,0	
1839 Beiarn	7,5	30,2	0,0	170,8	147,9	0,0	-86,4
1840 Saltdal	3,1	0,1	0,0	-0,8	71,8	0,0	24,6
1841 Fauske – Fuosko	1,6	0,0	-8,7	4,3	171,9	0,0	121,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto drifts- resultat (prosent)	Disposi- sjonsfond (prosent)	Mer- forbruket i drifts- regnskapet (prosent) ¹	Arbeids- kapital ekskl. premie- avvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjons- forpliktelser	Netto rente- eksponering (prosent)
1845 Sørfold	-4,1	3,6	-2,9	11,8	62,1	0,0	27,5
1848 Steigen	-0,5	1,1	0,0	10,8	108,7	0,0	
1851 Lødingen	-3,3	0,6	-10,6	6,2	126,0	0,0	
1853 Evenes	4,4	14,7	0,0	35,9	188,9	0,0	119,8
1856 Røst	7,1	15,9	0,0	17,5	99,3	0,0	33,3
1857 Værøy	7,9	13,7	0,0	24,1	65,3	0,0	10,5
1859 Flakstad	-4,1	14,1	0,0	23,6	78,5	0,0	
1860 Vestvågøy	3,0	3,4	0,0	6,3	103,6	0,0	57,3
1865 Vågan	-3,9	0,5	0,0	-10,8	164,8	0,0	
1866 Hadsel	0,2	2,3	0,0	12,7	161,1	0,0	114,5
1867 Bø							
1868 Øksnes	35,5	47,4	0,0	58,9	128,1	0,0	28,4
1870 Sortland	3,4	14,9	0,0	14,9	91,8	0,0	
1871 Andøy	21,9	5,4	0,0	32,3	83,6	0,0	25,4
1874 Moskenes	-16,9	0,5	-48,3	-30,7	94,4	0,0	
1875 Hamarøy	3,2	0,0	-13,2	-3,8	68,5	0,0	36,7
<i>Nordland</i>	<i>3,1</i>	<i>10,8</i>	<i>-0,7</i>	<i>22,4</i>	<i>124,3</i>	<i>2,7</i>	<i>57,7</i>
5401 Tromsø	3,0	4,8	0,0	0,8	137,6	12,8	83,1
5402 Harstad	1,6	14,3	0,0	27,1	141,8	9,8	62,6
5403 Alta	-0,3	2,1	0,0	16,0	111,4	0,0	54,4
5404 Vardø	4,4	29,6	-0,6	24,9	121,6	0,0	
5405 Vadsø	-3,3	4,8	-0,1	33,8	199,2	74,2	137,0
5406 Hammerfest	6,1	9,4	0,0	17,5	198,8	0,0	130,0
5411 Kvæfjord	-0,3	18,2	0,0	5,8	84,2	0,0	49,1
5412 Tjeldsund	-3,0	3,9	0,0	9,9	129,6	0,0	85,3
5413 Ibestad	-1,3	9,9	0,0	22,4	175,4	0,0	125,2
5414 Gratangen	7,1	22,2	0,0	27,9	93,7	0,0	35,1
5415 Loabák – Lavangen	-1,3	5,3	0,0	6,8	107,0	0,0	59,7
5416 Bardu	-2,6	1,3	0,0	-0,6	161,7	0,0	125,5
5417 Salangen	-1,1	13,0	0,0	9,8	86,9	0,0	68,7

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5418 Målselv	1,9	5,3	0,0	11,3	110,4	0,0	
5419 Sørreisa	2,6	3,4	0,0	10,1	126,1	0,0	66,5
5420 Dyrøy							
5421 Senja	2,4	7,2	0,0	17,3	129,0	0,0	68,6
5422 Balsfjord	3,4	9,3	0,0	24,2	94,2	0,0	41,8
5423 Karlsøy	-0,3	24,6	0,0	29,0	119,4	0,0	34,2
5424 Lyngen	2,9	10,1	0,0	25,4	189,2	0,0	119,8
5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono	-2,0	1,0	-1,4	13,8	152,6	8,3	94,0
5426 Gáivuotna – Kåfjord – Kaivuono	2,2	0,1	-0,8	17,7	143,9	0,0	
5427 Skjervøy	3,5	20,5	0,0	15,7	105,0	0,0	
5428 Nordreisa	1,2	5,0	0,0	13,8	119,4	0,0	56,0
5429 Kvænangen	3,3	17,1	0,0	23,1	134,7	0,0	61,9
5430 Guovdageaidnu – Kautokeino	6,0	19,1	0,0	40,0	106,1	0,0	47,2
5432 Loppa	-0,3	18,3	0,0	27,2	40,6	0,0	-19,2
5433 Hasvik	4,1	28,0	0,0	34,0	42,6	0,0	-7,2
5434 Måsøy	1,9	32,6	0,0	45,6	89,2	0,0	2,5
5435 Nordkapp	-2,0	9,8	0,0	10,6	106,7	21,5	
5436 Porsanger – Porsáŋgu – Porsanki	0,8	0,4	-3,9	3,5	86,6	0,0	44,8
5437 Kárášjohka – Karasjok	2,9	0,3	0,0	8,5	85,0	0,0	43,2
5438 Lebesby	1,9	30,7	0,0	33,2	115,5	0,0	40,3
5439 Gamvik							
5440 Berlevåg	-3,4	18,9	-1,1	24,6	228,4	0,0	157,8
5441 Deatnu – Tana							
5442 Unjárga – Nesseby	0,7	14,4	0,0	17,3	96,7	0,0	

Tabell 3.3 Finansielle nøkkeltall for kommunene i 2021 i prosent av driftsinntektene. Sertifikatlån er oppgitt i prosent av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser.

Kommune	Netto driftsresultat (prosent)	Disposisjonsfond (prosent)	Merforbruket i driftsregnskapet (prosent) ¹	Arbeidskapital ekskl. premieavvik (prosent)	Langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser (prosent)	Sertifikatlån i pst. av langsiktig gjeld ekskl. pensjonsforpliktelser	Netto renteeksponering (prosent)
5443 Båtsfjord	-0,9	13,8	0,0	22,6	195,6	0,0	
5444 Sør-Varanger	-4,2	2,6	-0,1	11,1	134,6	0,0	
<i>Troms og Finnmark</i>	<i>1,6</i>	<i>8,0</i>	<i>-0,1</i>	<i>13,7</i>	<i>133,6</i>	<i>7,4</i>	<i>76,8</i>
<i>Landet</i>	<i>4,3</i>	<i>13,3</i>	<i>0,0</i>	<i>19,1</i>	<i>110,1</i>	<i>9,0</i>	<i>45,5</i>

¹ Negativt fortegn viser et merforbruk

Kilde: Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og distriktsdepartementet

Vedlegg 4

Skjønnstilskudd i 2021

1 Fordelingen av skjønnsmidler i 2021

Kommunal- og distriktsdepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. Dette gjelder bevilgningene over kap. 571, post 64 og kap. 572, post 64. I 2021 fordelte daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet et samlet skjønnstilskudd på om lag 8 413 mill. kroner. Det ble bevilget 4 150 mill. kroner til kommunene og 4 263 mill. kroner til fylkeskommunene, som til slutt ble fordelt med henholdsvis 4 196 mill. kroner til kommunene og 4 217 mill. kroner til fylkeskommunene¹. Av dette utgjorde skjønnsmidlene begrunnet med covid-19-pandemien henholdsvis 3 000 og 3 881 mill. kroner. For en fullstendig oversikt over hvordan disse midlene ble fordelt vises det til regjeringen.no.

Departementet fordeler skjønnstilskuddet direkte til fylkeskommunene og fastsetter fylkesrammer for skjønnstildelingen til kommunene. Statsforvalteren fordeler fylkesrammene videre til kommunene etter retningslinjer gitt av departementet. Tabell 4.1 viser fylkesvis fordeling av skjønnstilskuddet til kommunene (via statsforvalterne) og fylkeskommunene.

Kommunene

Totalt ble det bevilget 4 150 mill. kroner i skjønnstilskudd til kommunene i 2021. Av dette ble 2 525 mill. kroner bevilget i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 1 S Tillegg (2020–2021), med henholdsvis 1 025 mill. kroner og 1 500 mill. kroner. I forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2021 ble det bevilget ytterligere 1 625 mill. kroner.

¹ Midlene på kap. 571.64 og kap. 572.64 kan overføres mellom hverandre.

Kommunenenes basisramme utgjorde 850 mill. kroner, som ble fordelt av statsforvalterne til kommunene etter retningslinjer gitt fra departementet. Statsforvalternes skjønnsmidler består av ordinært skjønnstilskudd og statsforvalternes prosjektskjønnsmidler. Se omtale av statsforvalternes prosjektskjønnsmidler senere i dette vedlegget.

Departementet holder hvert år tilbake en del av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i en *reservepott*. I 2021 ble det holdt tilbake 150 mill. kroner i reservepott til kommunene. Av dette ble det utbetalt 12,7 mill. kroner til kommuner som fikk redusert veksttilskudd som følge av sammen slåing, og 55 mill. kroner i tilleggskompensasjon til ressurskrevende tjenester i små kommuner. Det ble overført 46,3 og 17,3 mill. kroner fra henholdsvis fylkeskommunenenes reservepott og prosjektskjønnsmidler til kommunenes reservepott. Fra kommunenes reservepott gikk om lag 97 mill. kroner til kompensasjon for naturskade. Blant annet ble det utbetalt 86 mill. kroner til Gjerdrum kommune i forbindelse med kvikkleireskredet. Dette kom i tillegg til en ekstra bevilgning til Gjerdrum på 125 mill. kroner ved behandlingen av revidert nasjonalbudsjett 2021. Se omtale av skjønnsmidler til Gjerdrum kommune senere i dette vedlegget. Om lag 49,5 mill. kroner gikk til kompensasjon for andre uforutsette hendelser, basert på søknader fra enkeltkommuner.

Departementet fordeler også *skjønnstilskudd til fornyings- og innovasjonsprosjekter* (prosjektskjønnsmidler) til kommunene. I 2021 ble det satt av 20 mill. kroner i prosjektskjønnsmidler. Av dette fordelte departementet 6,7 mill. kroner til fornyings- og innovasjonsprosjekter, se nærmere omtale senere i dette kapitlet. 17,3 mill. kroner ble overført til kommunenes reservepott for å kompensere for uforutsette hendelser. I tillegg fordeler også statsforvalterne skjønnstilskudd til utviklingsprosjekter i kommunene, se nærmere omtale av disse midlene senere i dette vedlegget.

Covid-19 – ekstra bevilgninger til kommunene

I forbindelse med covid-19-pandemien ble det i 2021 bevilget totalt 3 000 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler til kommunene. Det ble bevilget ekstra skjønnsmidler i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021) og Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021), og i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i Prop. 195 S (2020–2021).

Departementet fordelte fylkesvise rammer til statsforvalterne på bakgrunn av innrapportering fra statsforvalterne på kommunenes merutgifter til smittevern og oppfølging av TISK-strategien. Statsforvalterne fordelte midlene videre til kommunene. Fordelingen av midlene var målrettet til kommuner med store utgifter til smittevern og oppfølging av TISK-strategien som følge av større lokale utbrudd. Statsforvalterne spilte en viktig rolle gjennom hele 2021, ved blant annet å samle inn informasjon om kommunenes koronarelaterte merutgifter, og fordele fylkesrammene videre til kommunene.

Kvikkleireskred i Gjerdrum kommune

Kvikkleireskredet på Ask i Gjerdrum kommune 30. desember 2020 førte til tap av menneskeliv, store materielle skader og betydelige merkostnader for kommunen. I forbindelse med revidert nasjonalbudsjett ble det bevilget 125 mill. kroner ekstra over kommunenes skjønnsramme for å kompensere Gjerdrum kommune etter skredet. I tillegg til dette ble det utbetalt 86 mill. kroner fra kommunenes reservepott til Gjerdrum kommune, herav utgjorde støtte til psykososial oppfølging 5 mill. kroner. I 2021 ble det dermed utbetalt til sammen 211 mill. kroner til Gjerdrum kommune fra både den ekstra bevilgningen og kommunenes reservepott.

Fylkeskommunene

Totalt ble det bevilget 4 263 mill. kroner i skjønns-tilskudd til fylkeskommunene i 2021. Av dette ble 2 582 mill. kroner bevilget i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021), hvorav 1 632 mill. kroner ble foreslått i Prop. 1 S (2020–2021) og 950 mill. kroner ble foreslått i Prop. 1 S Tillegg 1 (2020–2021). Det ble videre bevilget 1 681 mill. kroner i forbindelse med behandlingen av revidert nasjonalbudsjett.

Av dette ble 332 mill. kroner fordelt direkte til fylkeskommunene i forbindelse med Prop. 1 S

(2020–2021). 50 mill. kroner ble avsatt til uforutsette hendelser, og av dette ble det utbetalt om lag 3,7 mill. kroner til Møre og Romsdal fylkeskommune som kompensasjon for manglende rapportering av kriteriedata. Det ble overført 46,3 mill. kroner fra fylkeskommunenes skjønnsramme til kommunerammen for å kompensere for uforutsette hendelser.

Covid-19 – ekstra bevilgninger til fylkeskommunene

I forbindelse med covid-19-pandemien ble det i 2021 bevilget totalt 3 881 mill. kroner i ekstra skjønnsmidler til fylkeskommunene. Det ble bevilget ekstra skjønnsmidler i forbindelse med behandlingen av Prop. 1 S (2020–2021) og behandlingen av revidert nasjonalbudsjett i Prop. 195 S (2020–2021). Hovedsakelig var midlene kompensasjon for bortfall av inntekter fra kollektivtrafikken, mens 245 mill. kroner ble utbetalt for å kompensere for merutgifter og mindre-inntekter innenfor tannhelse og videregående opplæring. Samlet kompensasjonsbehov for bortfall av inntekter fra kollektivtrafikk var lavere enn bevilgningen, og deler av bevilgningen ble derfor utbetalt som et forskudd på kompensasjon for forventet inntektstap i 2022. Midlene ble fordelt til fylkeskommunene av daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet i samarbeid med Samferdselsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet.

Statsforvalternes fordeling av tilbakeholdte skjønnsmidler

Statsforvalteren har ansvaret for den kommunevise fordelingen av fylkesrammene fastsatt av departementet. Det enkelte embete fordeler på forhånd en andel av sin fylkesramme i statsbudsjettet, men alle embeter er pålagt å holde tilbake minst fem prosent av den tildelte rammen til uforutsette hendelser til fordeling gjennom året. I 2021 holdt statsforvalterne tilbake om lag 343 mill. kroner til fordeling gjennom året. Dette tilsvarer 40 prosent av den totale basisrammen. Det er stor variasjon mellom embetene i størrelsen på de tilbakeholdte skjønnsmidlene. Innenfor midlene til fordeling gjennom året ligger både tilbakeholdte skjønnsmidler til kommuner oppført i Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK), midler til uforutsette hendelser samt prosjektmidler, se egen omtale under.

Tabell 4.1 Fylkesvis fordeling av skjønnstilskudd til kommunene og fylkeskommunene i 2021 (mill. kroner)

Fylke	Kommuner, kap. 571, post 64	<i>Tilbakeholdt til fordeling gjennom året</i>	Fylkeskommuner, kap. 572, post 64	Totalt skjønnstilskudd
Oslo og Viken	121	40	14	
Innlandet	84	33	30	
Vestfold og Telemark	59	17	30	
Agder	50	14	20	
Rogaland	58	13	13	
Vestland	145	30	80	
Møre og Romsdal	54	17	21	
Trøndelag	98	65	36	
Nordland	73	73	39	
Troms og Finnmark	108	41	49	
Sum fylkesvis fordeling	850	343	332	1 182
Reservepott	150		50	200
<i>Herav kompensasjon bortfall veksttilskudd</i>	13			
<i>Herav kompensasjon ressurs- krevende tjenester i små kommuner</i>	55			
Ekstrabevilgning Gjerdrum	125			125
Prosjektskjønn	25			25
Totalt skjønnstilskudd (ekskl. koronaskjønn)	1 150		382	1 532
<i>Skjønnsmidler i forbindelse med covid-19</i>	3 000		3 881	6 881

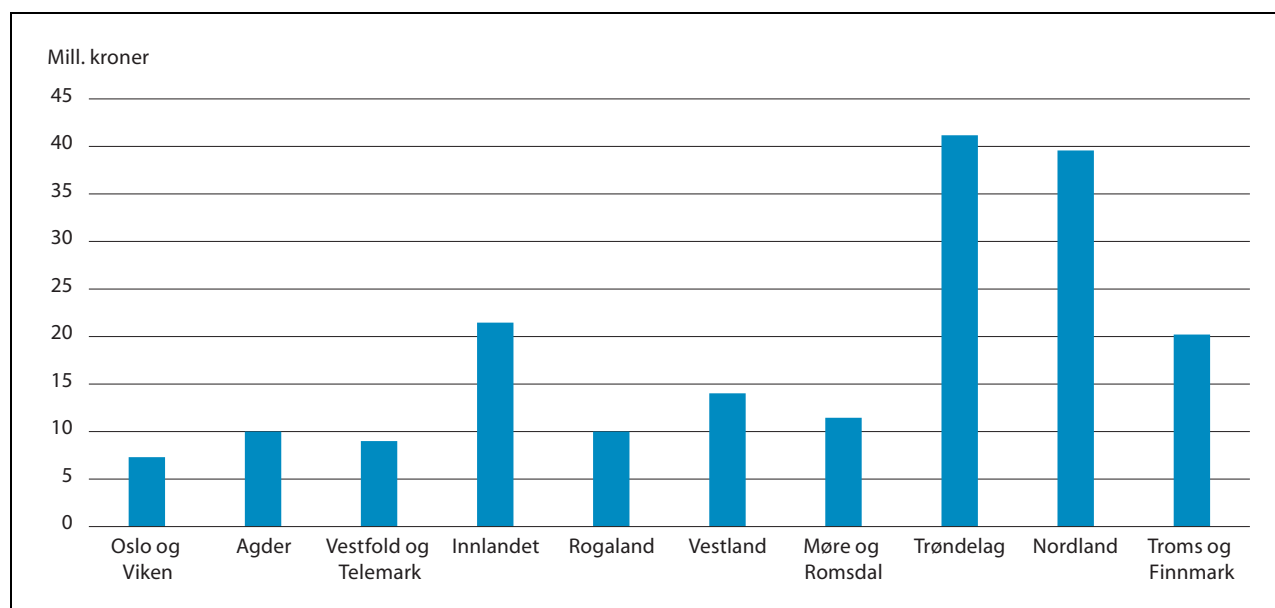
2 Statsforvalterens bruk av prosjektskjønnsmidler til fornying og innovasjon i kommunene

Statsforvalteren skal gi en del av skjønnsrammen som støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Statsforvalterne fastsetter selv hvor stor del av skjønnsrammen som skal gis til slike prosjekter. For å sikre en viss grad av samordning og felles struktur mellom fylkene har departementet gitt retningslinjer for skjønnstildelingen, men statsforvalteren skal tilpasse skjønnsfordelingen til lokale forhold i hvert enkelt fylke. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger og stimulere til lokalt fornyings- og innovasjonsarbeid.

Prosjektene formål skal være å styrke kommunen i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Statsforvalterens arbeid med fornying og innovasjon må sees i sammenheng med øvrig arbeid knyttet til veiledning, samordning og skjønnstildeling.

Statsforvalteren skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkene.

I 2021 fordelte statsforvalterne om lag 184 mill. kroner til totalt 219 prosjekter. Hvert prosjekt fikk i snitt om lag 841 000 kroner i støtte. Til sammenlikning ble 223 fornyings- og



Figur 4.1 Statsforvalternes tildeling av prosjektskjønnsmidler per fylke (mill. kroner)¹

¹ To av prosjektene i Møre og Romsdal fikk tildelt midler fra statsforvalterens skjønsspott i 2020

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet

innovasjonsprosjekter tildelt om lag 171 mill. kroner i 2020.

Midler som ble fordelt til fornyings- og innovasjonsprosjekter varierte betydelig mellom fylkene i 2021. Dette har en naturlig sammenheng med antall kommuner i fylket, men det er også stor variasjon mellom fylkene i størrelsen på skjønnsrammen og hvor stor del av skjønnsrammen som settes av til fornyingsprosjekter.

Figur 4.1 viser fordeling av prosjektskjønnsmidler per fylke. Trøndelag fordelte mest skjønnsmidler til fornyings- og innovasjonsprosjekter med om lag 41 mill. kroner til 38 prosjekter, tett fulgt av Nordland som fordelte om lag 40 mill. kroner til 44 prosjekter. Embetet som fordelte minst midler, er Oslo og Viken med om lag 7 mill. kroner til fem prosjekter.

Prosjektskjønnsdatabasen har vært benyttet til tildeling av prosjektskjønnsmidler siden 2016. Denne databasen skal bidra til et mer helhetlig system for søknad, behandling og rapportering av prosjektskjønnsmidler. Databasen skal også bidra til å videreformidle resultatene fra prosjektene til offentligheten. Alle prosjekter vises på den offentlige siden <https://prosjektskjonn.fylkesmannen.no/offentlig>. Denne siden er åpen for alle og kan for eksempel benyttes av kommuner for å se hvilke prosjekter som har vært gjennomført tidligere. Etter hvert som prosjektene blir ferdig, legges også rapportene ut på denne siden.

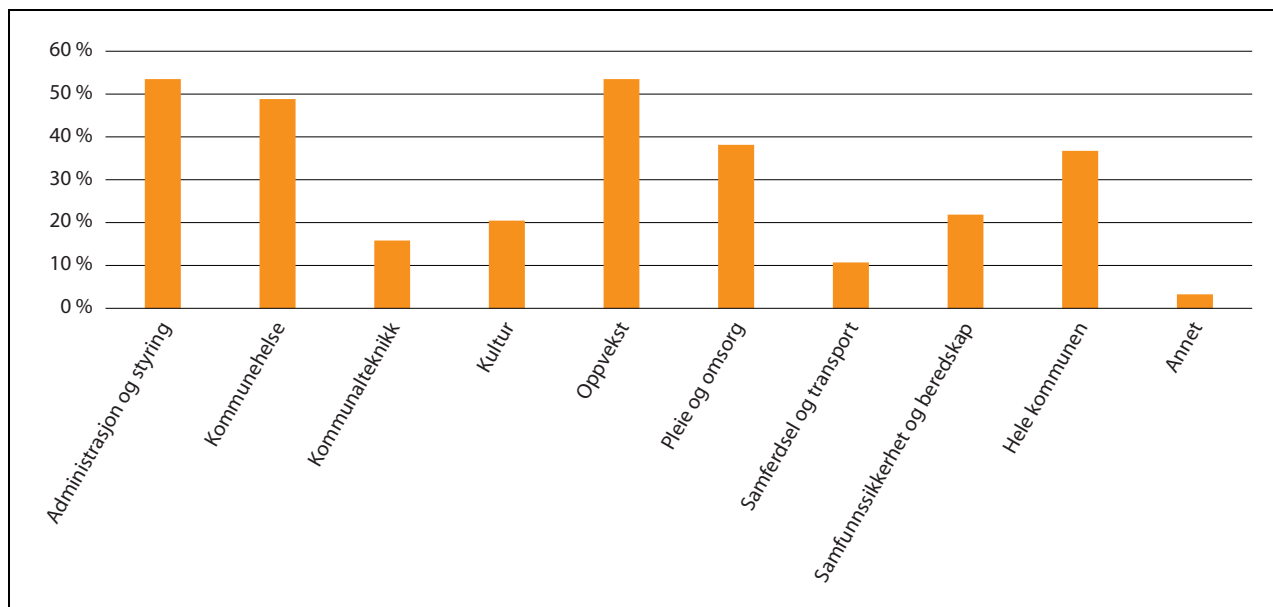
Embetene fordeler normalt midlene etter søknader fra kommunene. Det er et stort mangfold

blant prosjektene, både i omfang, tema, metode og involverte parter. Av prosjekter registrert i Prosjektskjønnsdatabasen i 2021 er det mange som omfatter flere sektorer, mens andre omfatter hele kommunen. Over 60 prosent av prosjektene er samarbeidsprosjekter.

Vi ser av figur 4.2 at 37 prosent av fornyings- og innovasjonsprosjektene omfatter hele kommunen. Fordelingen på sektorer viser at det er mange prosjekter innen administrasjon og styring, kommunehelse, oppvekst og pleie og omsorg.

Et prosjekt kan ha flere mål og benytte ulike virkemidler. De fleste prosjektene hadde som mål å styrke kommunen innenfor rollene som tjenesteproducent og samfunnsutvikler. Over 80 prosent av prosjektene benyttet opplæring og erfaringsdeling som virkemiddel. Andre virkemidler brukt i prosjektene er blant annet interkommunale samarbeid, innovasjon, ulike tiltak for kommunikasjon mot innbyggere, IKT (for eksempel bruk av nye tekniske løsninger), planlegging, styringsystemer og organisatoriske virkemidler. Organisatoriske virkemidler innebærer ofte politiske og administrative endringer i kommunen.

Flere embeter velger å gi prosjektskjønnsmidler til prosjekter innenfor bestemte satsingsområder hvert år. For eksempel lyste Rogaland ut fem prioriteringsområder ved fordeling av prosjektskjønn i 2021: FNs bærekraftsmål, digital forvaltning, klima og miljø, barn og unge og samfunnssikkerhet og beredskap. Blant annet fikk



Figur 4.2 Statsforvalternes prosjektskjønnsmidler. Prosjekter fordelt på sektorer.¹

¹ Ett og samme prosjekt kan berøre flere sektorer. Summen av søylene vil derfor overstige 100 prosent.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet.

Gjesdal kommune tildelt midler til prosjektet *Barnehagemyndighetsrollen i Jærkommunene*, som er i samarbeid med tre andre kommuner. Målet er at kommunene sammen skal utvikle egen kompetanse på tilsyn og systemsikring av private og kommunale barnehager.

Av ferdigstilte prosjekter i 2021 med gode resultater trekker Statsforvalteren i Vestfold og Telemark fram prosjektet *Læring og mestring* innen helse- og omsorgssektoren fra Tønsberg kommune. For å møte framtidens utfordringer innen denne sektoren satser kommunen, blant annet gjennom dette prosjektet, på forebyggings tiltak og tidlig intervensjon. Prosjektet omfattet utprøvende tiltak med mål om å gi informasjon, kunnskap og bistand til å håndtere helseutfordringer, forebygge eller hindre utvikling av sykdom, og/eller å gi støtte til endring av levevaner for å fremme fysisk og psykisk helse. En målsetting var å styrke egenmestring og livskvalitet hos pasienter, brukere og pårørende.

3 Utviklings- og fornyingsprosjekter finansiert av departementets prosjektskjønnsmidler

Kommunal- og distriktsdepartementet setter hvert år av midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Tilskuddet fordeles av departementet og prosjektene skal komme kommunesektoren til gode. I 2021 ble det benyttet til sammen om lag

6,7 mill. kroner til slike prosjekter. Prosjektene som ble finansiert i 2021 omtales her.

Etikkportalen

Departementet har gitt KS 250 000 kroner i økonomisk støtte i 2021 til prosjektet Etikkportalen. Departementet etablerte www.etikkportalen.no i 2010 i samarbeid med KS. Departementet har hvert år siden gitt KS tilskudd for å drifte portalen. På portalen får kommunene tilgang til informasjon og erfaringer som kan understøtte det lokale arbeidet med å holde en høy etisk standard i kommunal virksomhet. Denne støtten dekker også utgifter til det tilknyttete registeret over rapporter fra forvaltningsrevisjoner i kommunesektoren. Registeret er et verktøy for kunnskapsspredning, og et sted hvor blant annet kontrollutvalgene og revisjonsenhetene kan hente gode ideer. Registeret kan også bidra til bedre samspill mellom statlig tilsyn og den kommunale egenkontrollen.

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS)

Foreningen for god kommunal regnskapsskikk (GKRS) ble stiftet høsten 2000 etter initiativ fra daværende Kommunal- og regionaldepartementet. Behovet for foreningen ble fremmet i Ot.prp. nr. 43 (1999–2000) Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m., og behandlet av Stortinget

i Innst. O. nr. 82 (1999–2000). GKRS er en ideell forening og et uavhengig organ som har til formål å fremme og utvikle god kommunal regnskaps-skikk for kommuner og fylkeskommuner. Kommuneloven har krav om at kommunesektoren skal utarbeide sitt regnskap i samsvar med god kommunal regnskapsskikk. Bakgrunnen for foreningens virksomhet er at regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner kun gir rammer og prinsipper, og dermed ikke uttømmende regnskapsregler gjennom lov og forskrifter. God kommunal regnskapsskikk utfyller rammeverket for kommuneregnskapet i lov og forskrift og bidrar til ensartet praksis for regnskapsføring i sektoren. Det er ikke hensiktsmessig at hver kommune selv må definere god kommunal regnskapsskikk. Det kan medføre ulik praksis, noe som ikke er ønskelig. GKRS sin virksomhet er ikke tidsavgrenset, og det vil være behov for finansiering i overskuelig framtid. Departementet har i 2021 gitt økonomisk støtte til prosjektet med 400 000 kroner. Medlemmene i foreningen er Kommunal- og distriktsdepartementet, KS, Norges kemner- og kommuneøkonomers forbund (NKK) og Norges kommunerevisorforbund (NKRF). De representerer den faglige kompetansen innenfor kommunalt regnskap (regelforvalter, regnskapsprodusenter, brukere og revisorer).

KS lokaldemokratiundersøkelsen

KS har i de tre siste valgperiodene gjennomført undersøkelser av ulike sider ved lokaldemokratiet i kommuner som ønsker det. Undersøkelsen består av en innbyggerundersøkelse og en undersøkelse til folkevalgte i kommunestyre. Kommunal- og distriktsdepartementet har tidligere del-finansiert disse. KS fikk utbetalt 1 mill. kroner til å delfinansiere en ny runde med lokaldemokratiundersøkelser i 2021, i tillegg til å videreutvikle brukersnittet som ligger på www.bedrekom-mune.no. I søknaden oppga KS at tilbudet ville bli gitt til inntil 100 kommuner i 2021. På grunn av pandemien var det relativt få som meldte sin interesse i 2021, siden delen som rettes mot de folkevalgte gjennomføres fysisk i kommunestyremøter. KS har derfor søkt Kommunal- og distriktsdepartementet om å få forlenge og videreføre undersøkelsen i 2022.

Utviklingsprogram for styrket internkontroll

KS fikk i 2021 utbetalt om lag 350 000 kroner til Utviklingsprogram for styrket internkontroll. Utviklingsprogrammet har pågått i to år, og har

som mål å styrke kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse og arbeid med internkontroll. Programmet er innrettet for særlig å treffe de kommunene som har mest behov for å styrke dette arbeidet, og for å ha et særlig søkelys på områder der internkontrollreguleringen har blitt endret fra å være i sektorlovgivningen til å være i kommuneloven. KS har i 2021 jobbet videre med å spre verktøy og kunnskap om internkontroll til flest mulig kommuner og til flere nivåer / organer innad i kommunene. Dette er gjort blant annet gjennom nettsiden om internkontroll (www.ks.no/internkontroll), veileder, webinarer, podcast, e-læringsverktøy og del-takelse på digitale møteplasser. I tillegg har det blitt etablert et nettverk for kommuner som ønsker å forbedre sin internkontroll.

Digihjelpen

KS, Kompetanse Norge og Kommunal- og distriktsdepartementet samarbeider om å hjelpe kommunal sektor til å kunne etablere et lavterskeltilbud for innbyggere i grunnleggende digital kompetanse – Digihjelpen. KS fikk i 2021 til-sagn om inntil 1 mill. kroner til dette arbeidet, og benyttet ca. 630 000 kroner til formålet. Målet er at alle kommuner skal tilby innbyggere med svake digitale ferdigheter hjelp til å komme i gang med bruk av digitale verktøy, slik at de kan ta i bruk digitale innbyggertjenester fra det offentlige.

Effektkontrakter

Effektkontrakter er også kalt velferdsobligasjoner, og går ut på at private investorer finansierer et tiltak med et fastsatt resultatmål. Investorene blir tilbakebetalt av det offentlige bare om målene nås. Dette er en tilnærming som er relativt lite brukt i Norge. KS har fått 950 000 kroner i støtte i 2021 for et prosjekt der de følger pilotprosjekter på området, med sikte på å kunne utvikle veiledningsmateriell og innhente kunnskap som kan benyttes av andre kommuner og private investorer senere.

En offentlig sektor for vår tid

KS har fått 593 500 kroner i støtte for å gjennomføre eksperimenter med rammebetingelser som påvirker arbeidet med utsatte barn og unge. KS mener at rammebetingelser (som krav om måling og rapportering, budsjetteringspraksis og lov-verk) kan stå i veien for å kunne hjelpe utsatte

barn og unge best mulig. Gjennom eksperimenter undersøker KS hva som skjer dersom rammebetingelsene endres. Hovedmålet er å undersøke hvilke systemendringer som bør gjøres for å kunne arbeide mer målrettet med tiltak og tjenester rettet mot barn og unge.

Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen

Arendal kommune mottok 100 000 kroner i 2021 til konferansen Fremtidens kommuner – Arendalskonferansen. Konferansen arrangeres av Arendal kommune i samarbeid med blant annet KS og en rekke aktører innen frivillig sektor, og er en møteplass for innovasjon og nyskaping i kommunene.

Tilpasninger i SvarUt

Tjenesten SvarUt er en felles løsning for kommuner og fylkeskommuner for å formidle digital post fra kommunale saksarkiv og fagsystemer til innbyggere. SvarUt formidler også meldinger fra fagsystemer i kommuner, fylkeskommuner og enkelte statlige etater til virksomheter i Altinn. KS mottok i 2021 etter søknad 1,35 mill. kroner for å utvikle et nytt API, et grensesnitt i programvaren, for SvarUt, som gir brukere av SvarUT en ny mulighet for å kategorisere forsendelsene. Slik kan man avgrense hvem som får tilgang til

meldingene i mottakervirksomheten, og dermed unngå personvernutfordringer knyttet til lesetilgangen.

Utredninger om konsekvenser av at staten leverer digitale tjenester til kommunene

Ved utviklingen av sammenhengende digitale tjenester der både stat og kommune er involvert, kan det oppstå problemstillinger og uklarheter knyttet til rolle- og ansvarsfordeling. Problemstillingene kan blant annet være mulige uklarheter knyttet til juridiske eller økonomiske forhold, føringer eller krav som kan påvirke lokal handlefrihet for kommunene eller håndtering av personopplysninger. KS fikk i 2021 tilskudd på 500 000 kroner til et forprosjekt for en slik utredning.

Utredning av fylkesbytte

Sveio kommune mottok 215 000 kroner til å gjennomføre en utredning av spørsmålet om framtidig fylkestilhørighet for kommunen. Telemarksforskning ble tildelt oppdraget med å utrede spørsmålet, og leverte rapporten «Utredning av framtidig fylkestilhørighet for Sveio kommune» i august 2021.

Vedlegg 5**Oversikt øremerkede tilskudd**

Overføringer til kommunene bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert budsjett 2022, som ble vedtatt i desember 2021, er

oppgitt i tabellen. Senere endringer i statsbudsjettet for 2022 inngår ikke. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
Kunnskapsdepartementet			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	247 269
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	94 733
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	30 705
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	128 796
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	15 477
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 154
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	310 689
	69	Tilskudd for fullføring av videregående opplæring	832 334
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	61 919
	64	Programfinansiering 0–24-samarbeidet	41 583
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	44 552
231		Barnehager	
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	144 549
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	17 342

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 130 826
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	50 701
286		Regionale forskningsfond	
	60	Regionale forskningsfond, tilskudd til forskning	159 012
Kultur- og likestillingsdepartementet			
315		Frivillighetsformål	
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	214 940
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	23 145
Justis- og beredskapsdepartementet			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	100 441
433		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	10 531
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	144 639
Kommunal- og distriktsdepartementet			
541		IT- og ekompolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	304 648
553		Regional- og distriktsutvikling	
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	817 170
		<i>Fylkeskommunene: Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling</i>	<i>717 170</i>
		<i>Innovasjon Norge: Investeringsstilskudd for store grønne investeringer</i>	<i>100 000</i>
	62	Kompetansepiloter	17 360
	63	Interreg og Arktis 2030	91 266
		<i>Interreg</i>	<i>41 789</i>
		<i>Arktis 2030</i>	<i>46 890</i>
		<i>Sekretariat for Regionalt nordområdeforum Vadsø</i>	<i>2 587</i>
	65	Omstilling	88 214
		<i>Omstillingsprogrammer</i>	<i>56 814</i>
		<i>Innovasjon Norge: nasjonalt kompetanseorgan</i>	<i>11 400</i>
		<i>Ekstraordinær omstilling Andøy kommune</i>	<i>20 000</i>
	66	Utprøving av bygdevekstavtaler	10 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	57 000
		<i>FORREGION</i>	<i>51 000</i>
		<i>Mabit</i>	<i>6 000</i>
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Rom	6 526
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	12 102 348
	61	Tilleggskompensasjon	55 000
590		Planlegging og byutvikling	
	65	Områdesatsing i byer	86 890
Arbeids- og inkluderingsdepartementet			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	156 040
671		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	4 953 065
	61	Særskilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	656 771
	62	Kommunale innvandreriltak	237 256
672		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	1 008 013
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	602
Helse- og omsorgsdepartementet			
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	96 948
		<i>Tilskudd til Rustelefonen (Oslo kommune)</i>	<i>8 000</i>
		<i>Folkehelse – områdesatsinger i Oslo</i>	<i>4 500</i>
		<i>Nettverket av Sunne kommuner</i>	<i>800</i>
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	<i>5 000</i>
		<i>Tiltaksutvikling innen program for folkehelsearbeid i kommunene</i>	<i>77 000</i>
740		Helsedirektoratet	
	60	Gjesteinnbyggeroppgjør for fastleger	89 415
761		Omsorgstjeneste	
	60	Kommunale kompetansetiltak	9 514
	61	Vertskommuner	903 016

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
	63	Investeringsstilskudd – rehabilitering	2 268 732
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	805 400
	65	Forsøk med statlig finansiering av omsorgstjenestene	120 365
	67	Utviklingstiltak	86 542
		<i>Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt i kommunene</i>	11 800
		<i>Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester</i>	54 400
		<i>Modellutviklingsprogram om hjemmetid og hjemmedød</i>	3 000
		<i>Tiltak for å øke kompetansen i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming</i>	7 600
		<i>Sekretariatsfunksjon for kommunene i helsefellesskap</i>	9 700
	68	Kompetanse og innovasjon	386 900
		<i>Kommunalt kompetanse- og innovasjonstilskudd</i>	358 000
		<i>Helseinnovasjonssenteret i Kristiansund</i>	10 300
		<i>Forsøk med nye arbeids- og organisasjonsformer i omsorgstjenestene</i>	10 100
		<i>Aktivitetstilbud til langtidsboende ved sykehjem og beboere i omsorgsbolig med heldøgns bemanning</i>	3 400
		<i>Modellutvikling Klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenesten</i>	5 100
	69	Investeringsstilskudd – netto tilvekst	1 015 685
762		Primærhelsetjeneste	
	60	Forebyggende helsetjenester	413 078
		<i>Tilskudd til helsestasjon og skolehelsetjenesten</i>	379 700
		<i>Områdesatsinger i og utenfor Oslo</i>	8 400
		<i>Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud</i>	20 000
		<i>Rehabiliteringsformål</i>	5 000
	61	Fengselshelsetjeneste	193 876
		<i>Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte i fengsel</i>	189 400
		<i>Narkotikaprogram med domstolsprogram (ND)</i>	4 500
	63	Allmennlegetjenester	416 455
		<i>Pilot primærhelseteam</i>	63 000
		<i>Digital hjemmeoppfølging</i>	12 000
		<i>Pilot oppfølgingsteam</i>	6 700
		<i>Tilskuddsutdanningen for nasjonal ALIS</i>	224 600
		<i>Lønnstilskudd avansert klinisk sykepleie</i>	12 000

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
		<i>Legevakt – oppfølging av akuttmedisinforskriften</i>	2 700
		<i>Legevakt – pilotprosjekt</i>	5 500
		<i>ALIS – kontor</i>	40 000
		<i>Legevakt – Tilskudd kommuner med rekrutteringsutfordringer</i>	50 000
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	341 904
		<i>Rask psykisk helsehjelp</i>	4 000
		<i>Pilotering av lavterskeltilbud for barn og unge</i>	23 000
		<i>Tilbud til barn og unge med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	93 500
		<i>Utvikling av tilbud til mennesker med behov for langvarig og sammensatt oppfølging</i>	221 500
	62	Rusarbeid	412 874
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	193 338
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	112 645
846		Familie- og oppveksttiltak	
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	657 489
		<i>Tilskudd til inkludering av barn og unge</i>	554 489
		<i>Forsøk med fritidskortordninger</i>	103 000
	62	Utvikling i kommunene	60 771
		<i>Foreldrestøttende tiltak i kommunene</i>	36 362
		<i>Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn</i>	24 409
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	61	Utvikling i kommunene	70 475
		<i>Tilskudd til å stimulere utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk</i>	32 530
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	27 397
855		Statlig forvaltning av barnevernet	
	60	Refusjon av kommunale utgifter til barneverntiltak	119 047
882		Kirkebygg og gravplasser	
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	41 111
	61	Tilskudd til fredete og verneverdige kirkebygg	19 822

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
Nærings- og fiskeridepartementet			
919		Diverse fiskeriformål	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	497 000
970		Kystverket	
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	35 200
Landbruks- og matdepartementet			
1142		Landsbruksdirektoratet	
	60	Tilskudd til veterinærdekning	179 494
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	150 200
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	20 500
	65	Tilskudd til fylkesveier	379 600
		<i>Tilskudd til fylkesveier som er viktige for næringstransport</i>	<i>90 000</i>
		<i>Tilskuddsordning for fylkesveier</i>	<i>289 600</i>
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	20 000
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	308 400
1332		Transport i byområder mv.	
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 200 400
	65	Konkurransen Smartere transport	15 600
	66	Tilskudd til byområder	3 024 100
		<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport mv. i byene</i>	<i>372 000</i>
		<i>Belønningsmidler til byvekstavgifter</i>	<i>1 191 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>319 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud</i>	<i>954 000</i>
		<i>Fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</i>	<i>53 000</i>
		<i>Mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byvekstavgifter</i>	<i>105 000</i>
		<i>Tilskudd til mindre byområder utenfor byvekstavgiftene</i>	<i>30 000</i>
Klima- og miljødepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	3 026

Tabell 5.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2022 (i 1 000 kroner)
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	272 838
		<i>Klimasats</i>	266 438
		<i>Klimatilpasningstiltak</i>	6 400
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	87 157
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	700
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 200
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 000
	69	Oppryddingstiltak	125 962
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	8 824
Olje- og energidepartementet			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	110 000

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

www.publikasjoner.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på

www.regjeringen.no

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 05/2022





Kommuneproposisjon 2023 for KS

Kommunal- og distriktsminister Sigbjørn Gjelsvik

Oslo, 13. mai 2022



Tenester nær folk



Foto: NTB

Godt tenestetilbud i både
bygd og by

Ressursar og handlefridom
til kommunane

Kommunesektoren er kompensert for koronapandemien i 2020 og 2021

Takk til kommunar og tilsette som har stilt opp

Kommunesektoren er samla sett kompensert for åra 2020 og 2021
- totalt om lag 30 mrd. kroner

2022: Blir vurdert på bakgrunn av sluttrapport frå arbeidsgruppa



Kommuneøkonomien er god

I 2021 fekk kommunesektoren eit netto driftsresultat på 4,7 prosent

Det er godt over anbefalinga frå TBU

Sektoren har jamnt over god økonomistyring og solide reservar

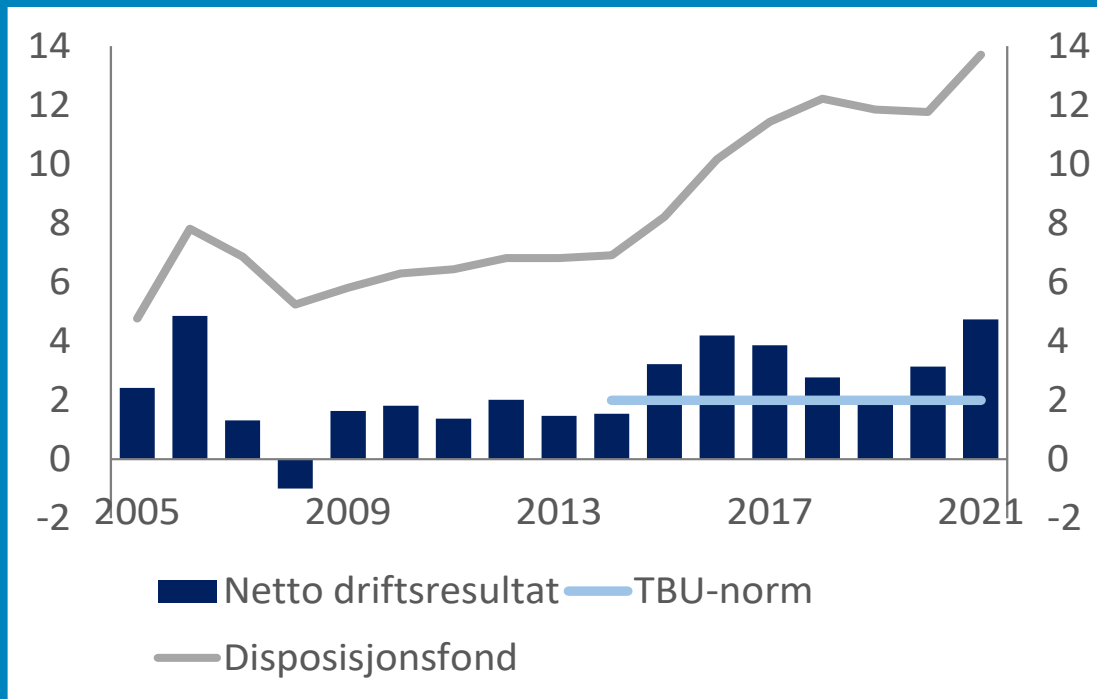


Foto: Colourbox

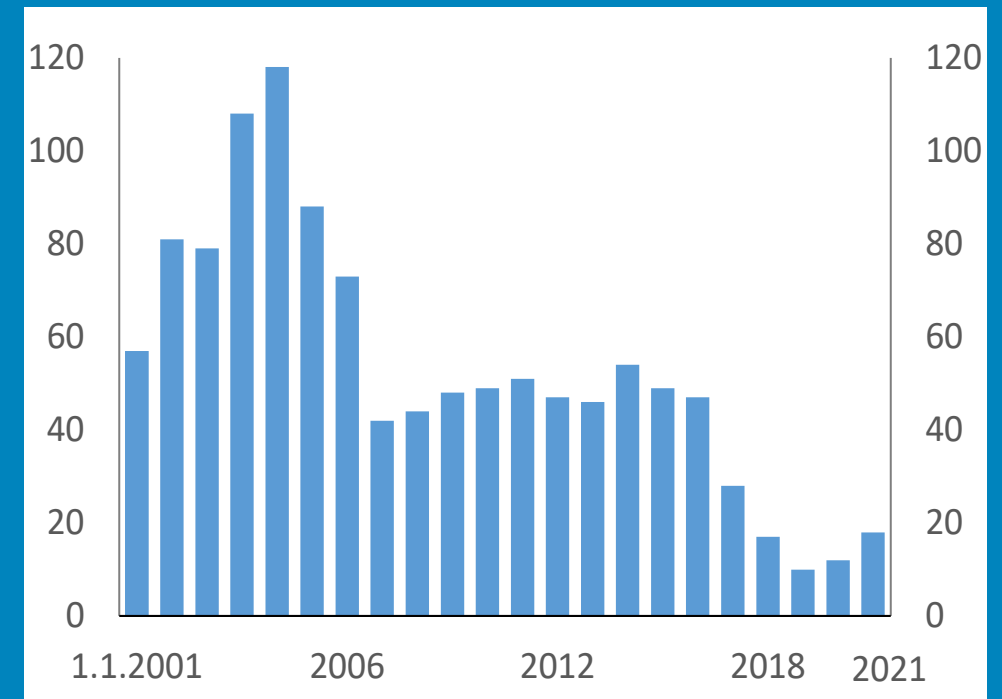


Kommuneøkonomien ved inngangen til 2022

Utvikling i netto driftsresultat og disposisjonsfond



Tal på kommunar i ROBEK



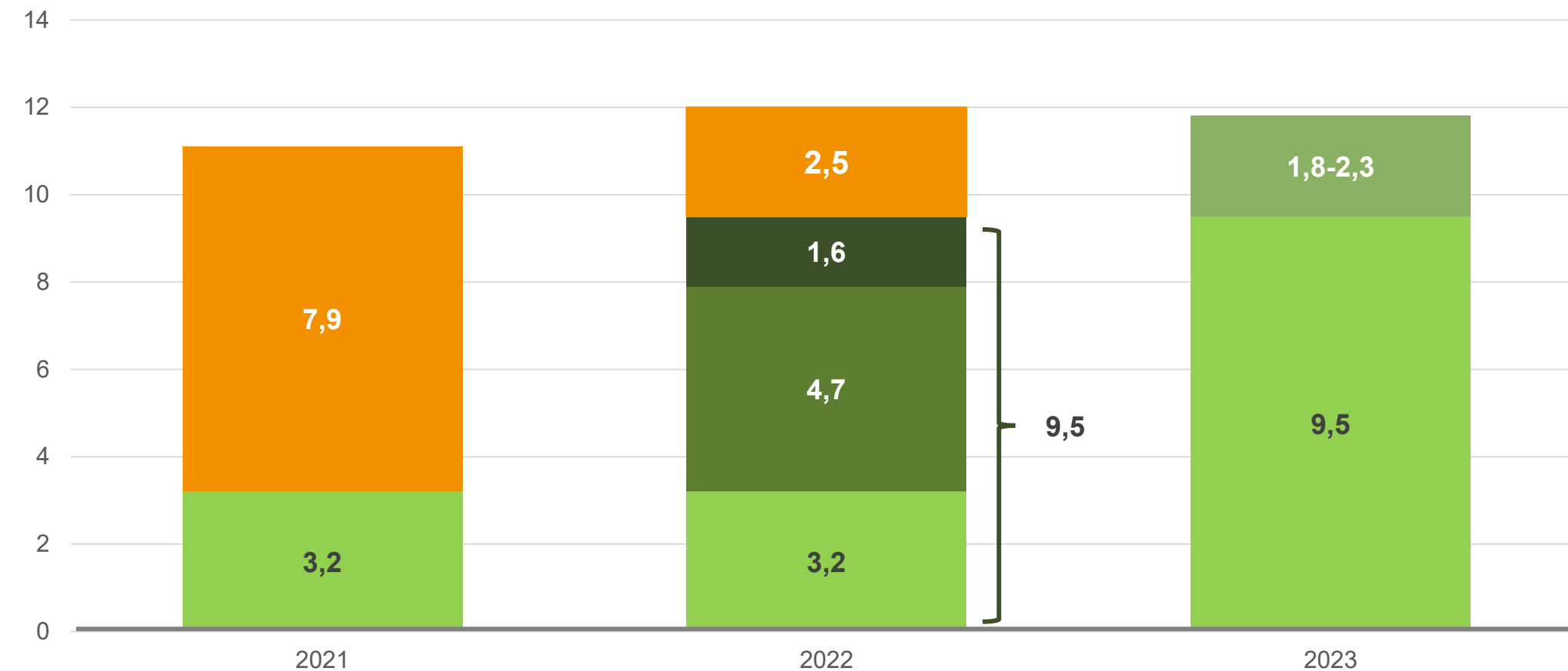
Kommuneøkonomien 2022 blir styrkt med 4,1 mrd. kroner etter saldert budsjett



- Skatteanslaget oppjustert med 21 mrd. kroner
- Auka kostnader: 5,4 mrd. kroner
 - Netto: 15,6 mrd. kroner
- 14 mrd. kroner ekstraordinære skatteinntekter frå utbytte
 - 2,5 mrd. kroner i eingongsinntekt til kommunane
 - 11,5 mrd. kroner til staten
- Høgkonjunktur og store utgifter på statsbudsjettet
- Omfordeling frå skattersterke til skattesvake kommunar

Styrking 2021-2023

Mrd.



Slik styrker vi kommuneøkonomien i 2023



Foto: NTB

Vekst i frie inntekter:

1,8-2,3 mrd. kroner

Kommunar: Om lag $\frac{2}{3}$ av veksten

Fylkeskommunar: Om lag $\frac{1}{3}$ av veksten

Auka demografikostnader: 1,4 mrd. kroner



Vi vil gå gjennom statlige byggeprosjekt

Første steg:

- ✓ Nedskalere prosjektet for **nytt regjeringskvartal**
- ✓ Nedskalere prosjektet for **NTNU Campussamling**
- ✓ Gå gjennom prosjektet for nytt **Vikingtidsmuseum**
- ✓ Utrede nullalternativ med kun nødvendige tiltak for **Nationaltheatret**
- ✓ Utsette oppstarten av **Ocean Space Centre**

Vi skalerer ned nytt regjeringskvartal



Prosjektet skal nedskaleres betydelig

- ✓ Ikke bygge B- og E-blokken i byggetrinn 3
- ✓ Redusere omfanget av rehabilitering av G-blokken (Finansdepartementet)
- ✓ Redusere kostnadene ved ombygging av ring 1

Tiltakene anslås å redusere kostnadene med **4–5 milliarder kroner.**

Gratis ferje på samband med under 100.000 passasjerar



- 89 mill. kroner i 2022 til gratis ferje på trafikksvake samband
- Legg til rette for gratis ferje på alle fylkeskommunale samband med under 100.000 passasjerar årleg

Ressurskrevjande tenester - tilleggskompensasjon

- Aukar frå 55 mill. kroner i 2022 til 80 mill. kroner i 2023
- Gjeld kommunar under 3 200 innbyggjarar med høge utgifter og låge skatteinntekter
- Kommunane får kompensert 80 prosent av utgiftene over ein terskelverdi



Foto: Colourbox

Mottak og busetting av flyktningar frå Ukraina

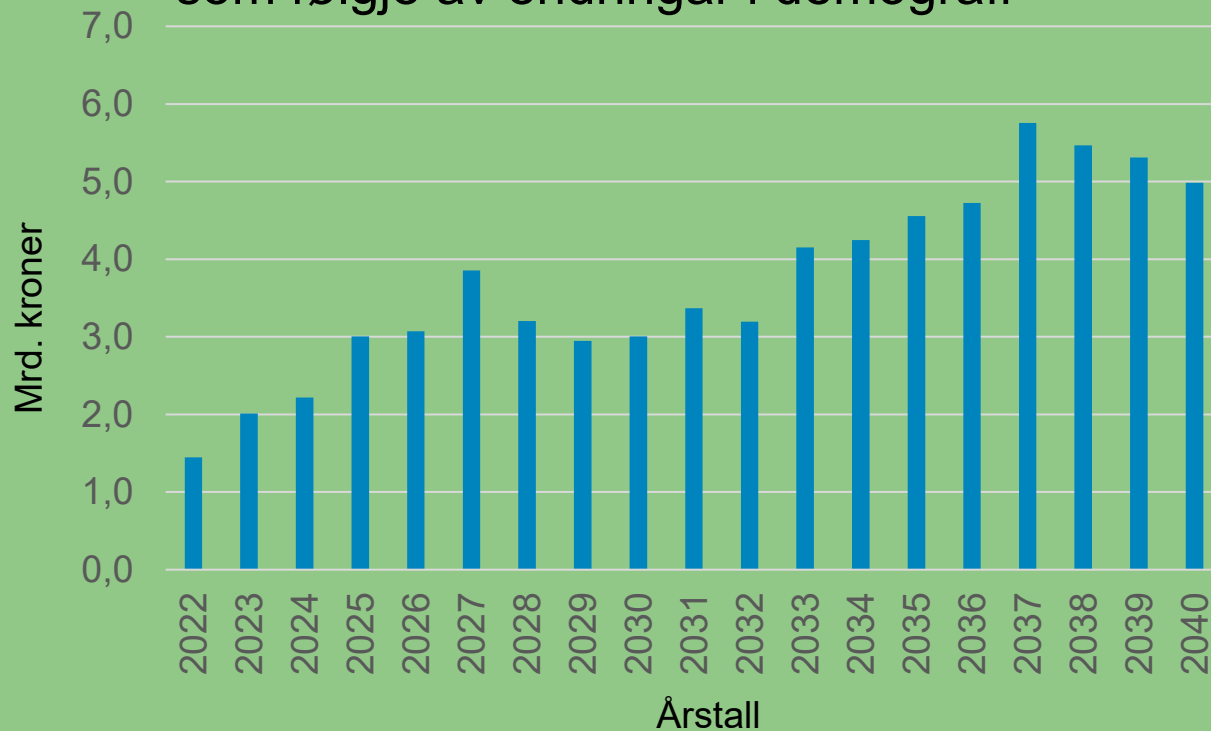
- Kommunesektoren stiller opp
- Stor vilje til å busette
- Auka løyvingar gjev økonomisk tryggleik
- Mellombelse endringar i regelverket gjev fleksibilitet



Foto: NTB

Langsiktige utfordringar

Årlege meirutgifter for kommunesektoren
som følgje av endringar i demografi



- Auka demografikostnader og strammare rammer
- Sentralisering over mange år
- Større bruk for arbeidskraft – færre i yrkesaktiv alder
- Innbyggjarane ventar gode tenester

Meir velferd – mindre administrasjon



Tillitsreforma

- Meir fagleg fridom til førstelina
- Større handlingsrom for kommunesektoren



Innovasjon

- Tett samarbeid med KS
- Vurdere meir systematisk bruk av forsøk



Digitalisering

- Digitalisering på tvers av stat og kommune
- Høghastigheitsbreiband til alle husstandar innan 2025

Gjennomgang av inntektssystemet

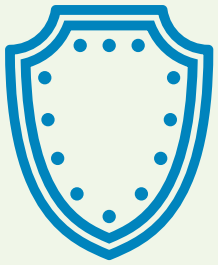
Kommunane:

- Inntektssystemutvalet leverer sin NOU innan 26. august 2022
- Høyring hausten 2022
- Framlegg til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023

Fylkeskommunane:

- Ekspertutval satt ned i mars, med frist 1. desember 2022
- Heilskapleg gjennomgang med vekt på kostnadsnøkler
- Framlegg til nytt inntektssystem i kommuneproposisjonen for 2024, våren 2023

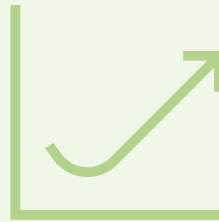
Innenfor ansvarlige økonomiske rammer prioriterer vi:



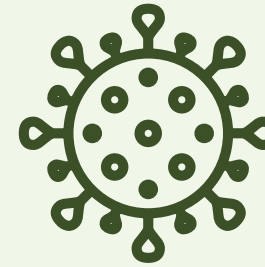
å styrke norsk
forsvarsevne,
sivil beredskap
og matsikkerhet



å hjelpe Ukraina
og folk på flukt



å hjelpe folk
med høye
strømregninger



å håndtere
pandemien



å ta vare på
velferden og
tjenestene
nær folk

RØDØY	Inngang!A1	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
RØDØY	1836	PROGNOSE								
2022-prisnivå for årene 2023-2026										
1000 kr		2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Innbyggertilskudd (likt beløp pr innb)		29 824	30 665	30 777	30 110	30 942	31 999	31 995	32 134	32 135
Utgiftsutjevningen		32 380	32 829	34 835	32 752	35 046	35 518	35 515	35 449	35 450
Overgangsordning - INGAR		4 017	3 423	1 049	2 943	950	55	-41	-36	-36
Saker særskilt ford (inkl. per grunnskole, helsestasjon skolehelse, barnevernsreform, bortfall eiendomsska		200	226	821	716	576	3 569	3 560	3 548	3 548
Overgangsordning - kommuner som skal slås sammen		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Korreksjon forsøksordninger barnevern og omsorgstjenester		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Inndelingstilskudd/trekk Nannestad/Ullensaker		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Nord-Norge-tilskudd/Namdalsstilskudd		2 167	2 196	2 243	2 257	2 244	2 146	2 123	2 123	2 123
Storbytilskudd		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Småkommunetillegg		5 543	5 698	5 875	6 034	6 034	6 034	6 034	6 034	6 034
Sør-Norge tilskudd (kommuner med over 3 200 innb		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Regionsentertilskudd		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vekstilskudd		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ordinært skjønn		1 000	400	-	-	-	-	-	-	-
Ekstra skjønn fra KMD - ressurskrevende tjenester		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Skjønn fra KRD - komp. bortfall vekstilskudd kommunesammenslåing		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ekstra skjønn KMD, inkl. ufrivillig alene kommuner, infrastruktur, retaksering prod.utsyr mv, bortfall eiendomsskatt produksjonsutstyr		183	148	-	-	-	-	-	-	-
Koronapandemi - tilleggsbevilgninger gjennom innbyggertilskuddet og tabell-C (skjønn statsforvalteren, linje 47, kommer i tillegg)		-	-	1 917	3 379	198	-	-	-	-
Tilleggsnummer statsbudsjett - økt realvekst og oppgaveendringer		-	-	-	-	644	-	-	-	-
Tilleggsnummer statsbudsjett - nytt tilskudd per kommunal grunnskole inkl. finansingstrekk		-	-	-	-	2 728	-	-	-	-
Tilleggsnummer statsbudsjett - redusert rammetilskudd som følge av økt skatteanslag		-	-	-	-	-552	-	-	-	-
Stortinget saldering budsjett 2022		-	-	-	-	35	-	-	-	-
Endringer etter Stortingets budsjettssaldering 2022		-	-	-	-	41	-	-	-	-
Stortinget opprinnelig saldering budsjett 2018 - 2021		10	-76	-	78	-	-	-	-	-
RNB 2018 - 2022 (utenom koronapandemi)		3	15	368	65	-1 761	-	-	-	-
Nysaldering av statsbudsjett 2018 - 2021 (utenom koronapandemi)		27	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum rammetilsk uten inntektsutj og ekstra skjønn statsforvalter (se linje 47 og 50 nedenfor)		75 353	75 523	77 885	78 334	77 124	79 321	79 186	79 254	79 255
Netto inntektsutjevning		8 011	6 885	4 573	6 166	7 624	5 912	5 912	5 912	5 912
Sum rammetilskudd for ekstra skjønn fra statsforvalteren		83 364	82 408	82 458	84 500	84 748	85 233	85 098	85 166	85 167
Rammetilskudd - endring i %		-	-1,1	0,1	2,5	0,3	0,6	-0,2	0,1	0,0
Skatt på formue og inntekt		28 017	30 314	31 493	35 182	34 171	32 368	32 368	32 368	32 368
Skatteinntekter - endring i %		-	8,2	3,9	11,7	-2,9	-5,28	-	-	-
Andre skatteinntekter (eiendomsskatt)		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum skatt og rammetilskudd (avrundet) ekskl. ekstra skjønn fra statsforvalteren		111 381	112 722	113 951	119 682	118 900	117 600	117 500	117 500	117 500
(avrundet totalsum ut fra at skatt kun er et anslag)										
Sum - endring i %		-	1,2	1,1	5,0	-0,7	-1,1	-0,1	-	-
Endring ekskl. covid-19 bevilgning		-	-	-0,6	3,8	2,1	-	-	-	-
EKSTRA SKJØNN TILDELT AV STATSFORVALTEREN (kommer i tillegg til linje 42)										
Covid 19 pandemi		-	-	291	393	-	-	-	-	-
Flomforebygging		-	-	-	-	-	-	-	-	-
Ufordelt skjønn fra Grønt hefte - fordeles i løpet av året		365	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum skatt og netto inntektsutjevning		36 028	37 199	36 066	41 348	41 795	38 280	38 280	38 280	38 280
Sum - endring i %		-	3,3	-3,0	14,6	1,1	-8,4	-	-	-
Rammetilsk kr pr innb. (inkl. inntektsutjevning, men ekskl. ekstra skjønn fra statsforalter)		66 320	66 405	67 203	69 490	71 578	71 987	71 873	71 931	71 932
Skatteinntekter kr pr innb.		22 289	24 427	25 667	28 933	28 861	27 338	27 338	27 338	27 338
Kostnadsindeks (utgiftsutjevningen)		1,5030	1,4943	1,5051	1,4650	1,4879	1,4868	1,4868	1,4850	1,4850
Sum rammetilskudd for inntektsutjevning, men inkl. ekstra skjønn fra statsforvalteren		83 729	82 408	82 749	78 727	77 124	-	-	-	-

Befolkningsutvikling per grunnkrets

