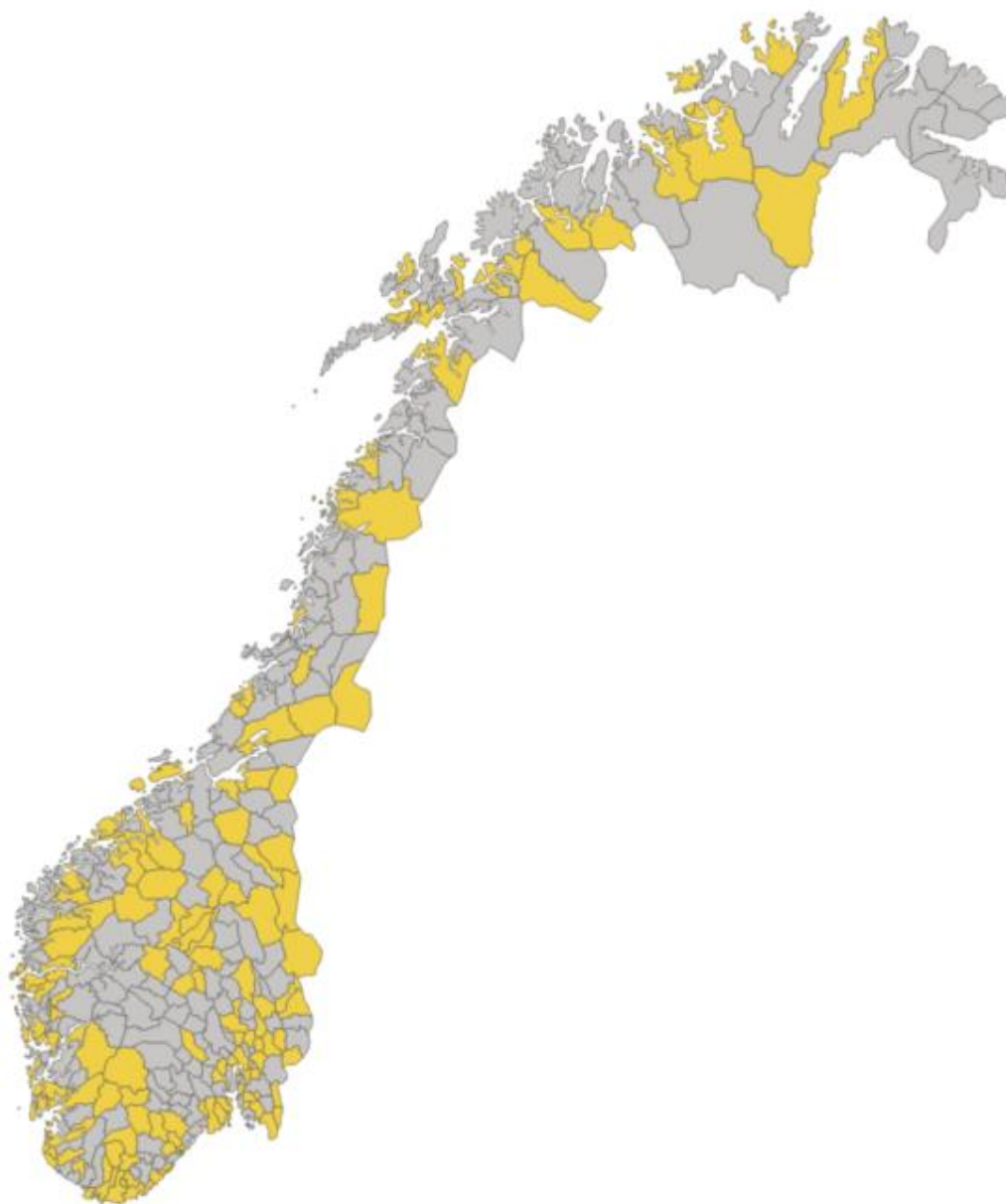


Fra: Avd. kommuneøkonomi

10.12.2021

## Kommunedirektørenes<sup>1</sup> budsjettforslag 2022 – Kommunene



---

<sup>1</sup> Byrådenes budsjettforslag i kommuner med byråd

## Innhold

1. Innledning.....	3
2. Hvordan har budsjettarbeidet for 2022 vært?.....	3
3. Driftsbudsjettet .....	4
3.1 Eiendomsskatt .....	6
3.2 Gebyrer .....	7
3.3 Barnevern .....	7
4. Finans 9	
4.1 Avdragstid for langsiktig låneportefølje .....	9
4.2 Effektivisering og sparetiltak .....	9
5. Investeringsbudsjettet.....	11
<b>5.1 Investering i varige driftsmidler .....</b>	<b>11</b>
5.2 Finansieringen av investeringer (ekskl. utlån).....	11
5.3 Investeringsbudsjett 2022 – 2025 .....	12

## 1. Innledning

Årets budsjettundersøkelse er gjennomført ved at det er sendt ut spørreskjema til kommunedirektører/økonomisjefer i alle kommuner. Det ble bedt om svar med utgangspunkt i kommunedirektørens/byrådets fremlagte forslag til budsjett for 2022 hensyntatt rammeøkningen i regjeringen Støres tilleggsnummer til statsbudsjett for 2022. Det er 154 kommuner med 64 prosent av landets innbyggere som helt eller delvis har svart på undersøkelsen.

Parallelt med spørreundersøkelsen er økonomiske investeringsoversikter fra fremlagte forslag til budsjett- og økonomiplan for 2022-2025 hentet ned fra kommunene sine nettsider. Behandlingen i kommunestyrene gjenstår. Dette skjer vanligvis de 2-3 siste ukene før jul.

Undersøkelsen viser at årets budsjettarbeid i landets kommuner fortsatt er krevende, men likevel noe mindre krevende enn tidligere år.

Svarene fra kommunene indikerer at budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo vil ende på 0,6 – 0,9 prosent av driftsinntektene i 2022 (0,7 – 1,0 inkludert Oslo). Dette er høyere enn i tilsvarende budsjettundersøkelser for 2020 og 2021, men svakere enn for årene 2016 – 2019. Nivået er også lavere enn anbefalt nivå over tid fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU).

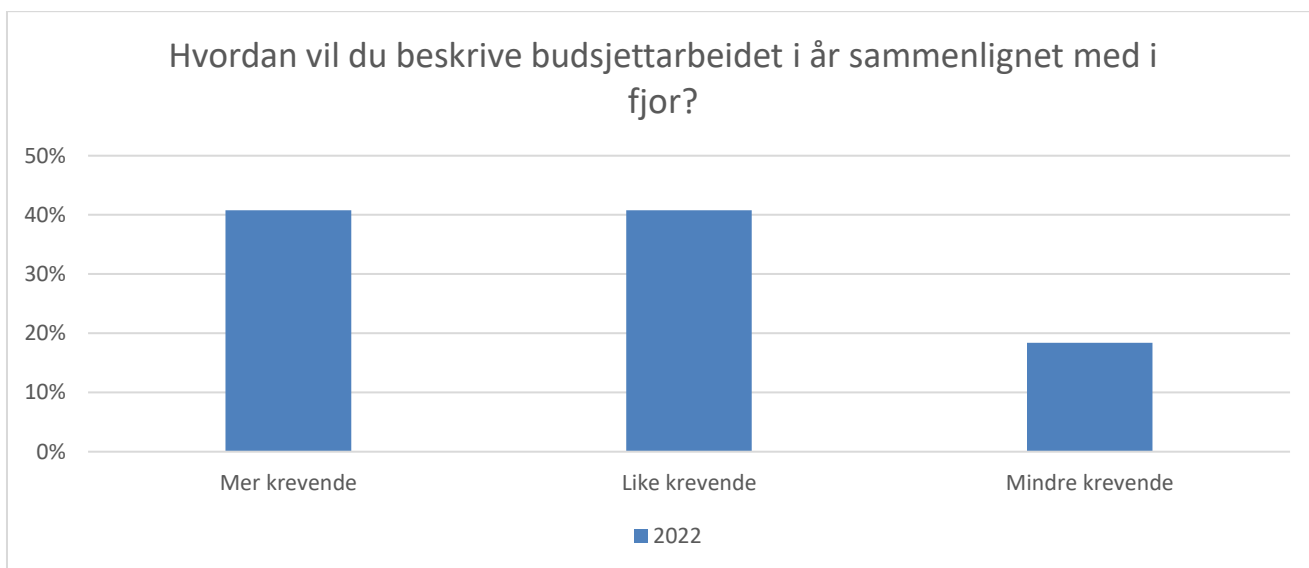
Som følge av barnevernreformen får kommunene et større finansieringsansvar for barnevernet fra og med 1.1.2022. Tilbakemeldinger fra 120 kommuner indikerer at disse legger inn om lag 100 mill. kroner mer til barnevern enn det de er kompensert igjennom rammetilskuddet.

Investeringsbudsjettene fra 124 kommuner inklusiv Oslo tyder på at kommunene samlet planlegger å investere for 90 - 95 mrd. kroner i 2022. Dette er en økning med over 8 prosent fra fjorårets budsjettundersøkelse. Hvorvidt økningen er et resultat av økt planlagt aktivitet eller økt prisnivå på byggevarer mv. gir imidlertid ikke tallmaterialet svar på. Om lag 2/3 av investeringene planlegges finansiert med låneopptak, og dette er tilsvarende andel som i fjorårets undersøkelse.

Svarene fra kommunene indikerer at de planlegger å iverksette innsparings- og effektiviseringstiltak for 1,5 til 2 milliarder kroner i 2022. Dette er lavere enn i foregående års undersøkelser, og antas bl.a. å ha sammenheng med oppjustert skatteanslag i kommuneproposisjonen for 2022 og økt vekst i frie inntekter i regjeringen Støres tilleggsnummer til statsbudsjettet.

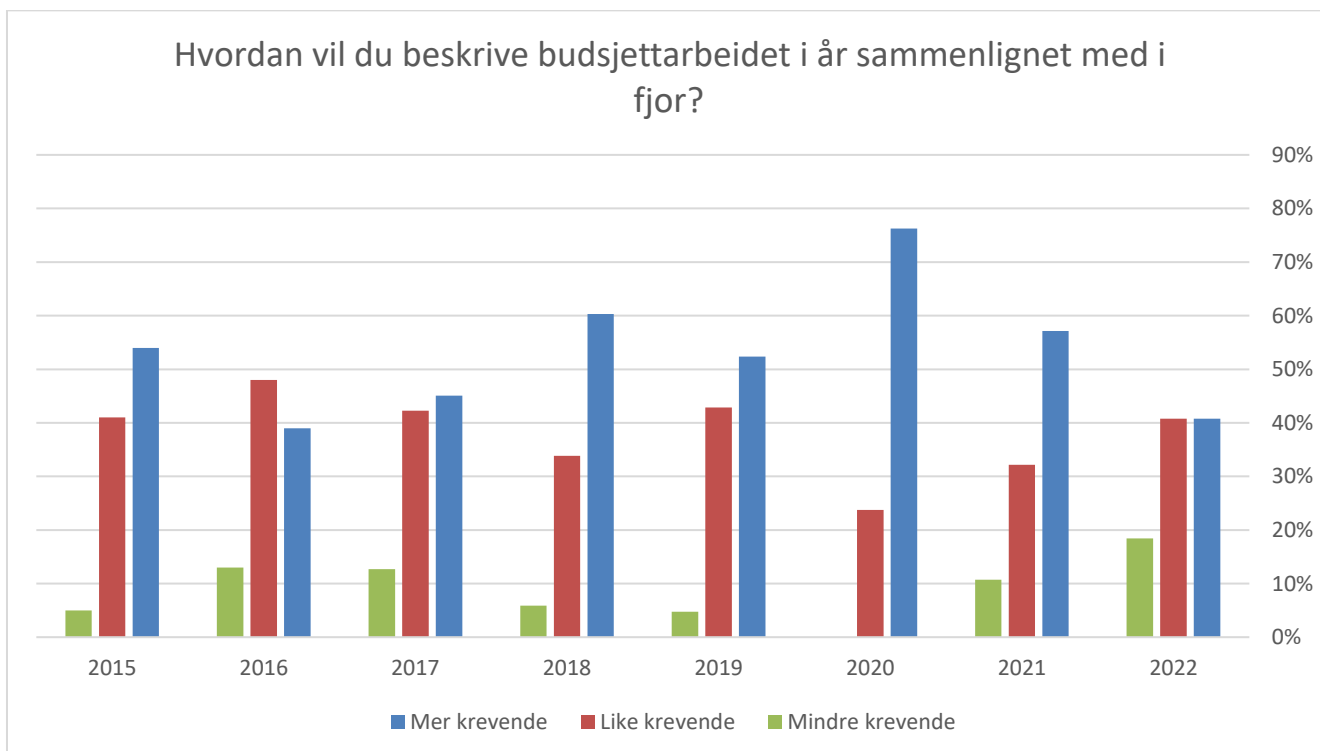
## 2. Hvordan har budsjettarbeidet for 2022 vært?

41 prosent av kommunene som svarer, oppgir at budsjettarbeidet for 2022 har vært like krevende som i 2021. 18 prosent av kommunene oppgir at det har vært mindre krevende.



Figur 1: Budsjettarbeidet for 2022 sammenlignet med foregående år

Andelen kommuner som svarer at budsjettarbeidet i 2022 har vært mer krevende enn tidligere, er markant lavere sammenlignet med fjorårets undersøkelse. Samtidig har andelen som svarer at budsjettarbeidet har vært mindre krevende gått opp, og er også den høyeste observasjonen av mindre krevende i KS' budsjettundersøkelser fra 2015.



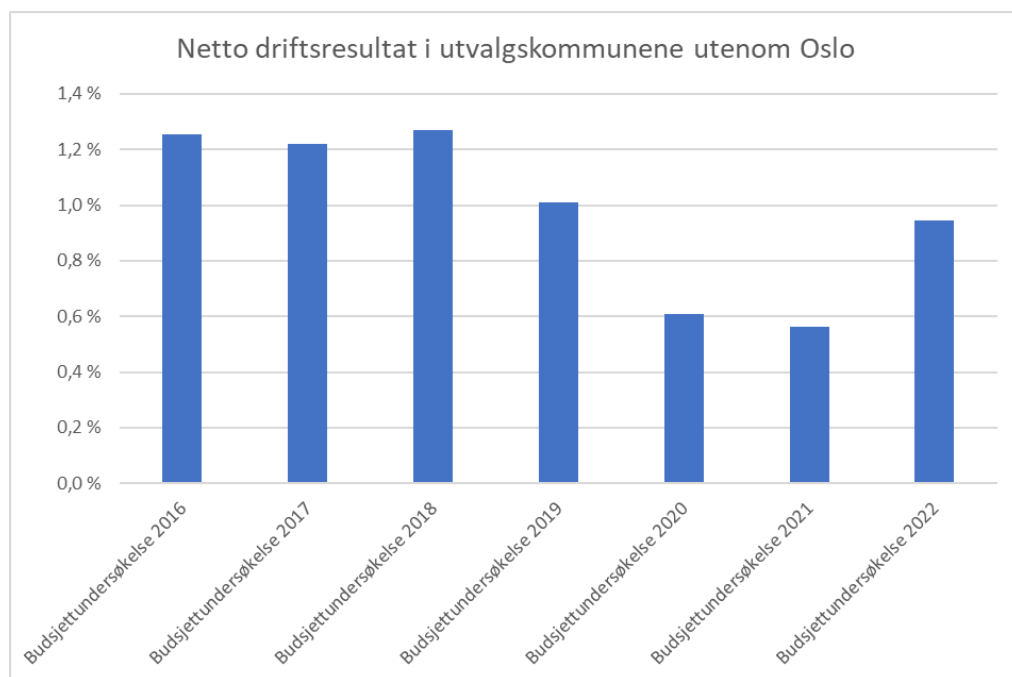
Figur 2: Budsjettarbeidet i 2022 sammenlignet med tidligere års undersøkelser

### 3. Driftsbudsjettet

Kommunene er i spørreundersøkelsen for 2022 bedt om å angi hovedstørrelser fra driftsbudsjettet der effektene av regjeringen Støres tilleggsnummer til statsbudsjett for 2022 er hensyntatt. Dette i motsetning til

tidligere års undersøkelser som har vært basert på budsjettskjema som KS har lastet ned fra nettet. Endringen har sammenheng behovet for å sikre et enhetlig måletidspunkt for budsjettundersøkelsen 2022.

**Netto driftsresultat** i utvalgskommunene utenom Oslo utgjør 0,9 prosent av driftsinntektene. Dette er et bedre resultat enn i budsjettundersøkelsene for 2020 og 2021, og på nivå med undersøkelsen for 2019. Sammenlignes det med årene 2016 til 2018 er budsjettert resultat i 2022 svakere. Utvalgskommunenes budsjetterte netto driftsresultat for 2022 er også 0,8 prosentpoeng lavere enn gjennomsnittlig anbefalt nivå over tid fra TBU.



Figur 3: Netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo

Det er spredning i netto driftsresultat når kommunene grupperes etter innbyggertall. De største kommunene budsjetterer med de beste resultatene, fulgt av de minste kommunene. Samlet sett er det kommunene med 20 – 60 000 innbyggere som budsjetterer med svakest resultat, men her er resultatet trukket ned av en enkelt kommune. Gjennomsnitts- og medianresultatene indikerer at det er i kommunene med 10 – 20 000 innbyggere hvor budsjettert resultat i den enkelte kommune gjennomgående er svakest.

Kommune utenom Oslo	Netto driftsresultat			Antall kommuner
	Samlet	Gjennomsnitt	Median	
Under 10 000 innbyggere	0,7 %	0,9 %	0,4 %	92 av 245
10 - 20 000 innbyggere	0,4 %	0,0 %	0,3 %	19 av 48
20 - 60 000 innbyggere	0,3 %	0,4 %	0,7 %	28 av 48
Over 60 000 innbyggere	1,4 %	1,3 %	1,2 %	10 av 14
<b>Samlet for utvalget</b>	<b>0,9 %</b>	<b>0,7 %</b>	<b>0,4 %</b>	<b>149 av 355</b>

Tabell 1: Budsjettert netto driftsresultat 2022 gruppert etter kommunestørrelse

Det er også de minste og største kommunene som legger opp til størst forbedring i netto driftsresultat fra 2021 til 2022, med en oppgang på 0,5 prosentpoeng. Kommunene med 20 – 60 000 innbyggere budsjetterer derimot samlet sett med svakere resultat i 2022 enn i 2021, men også i

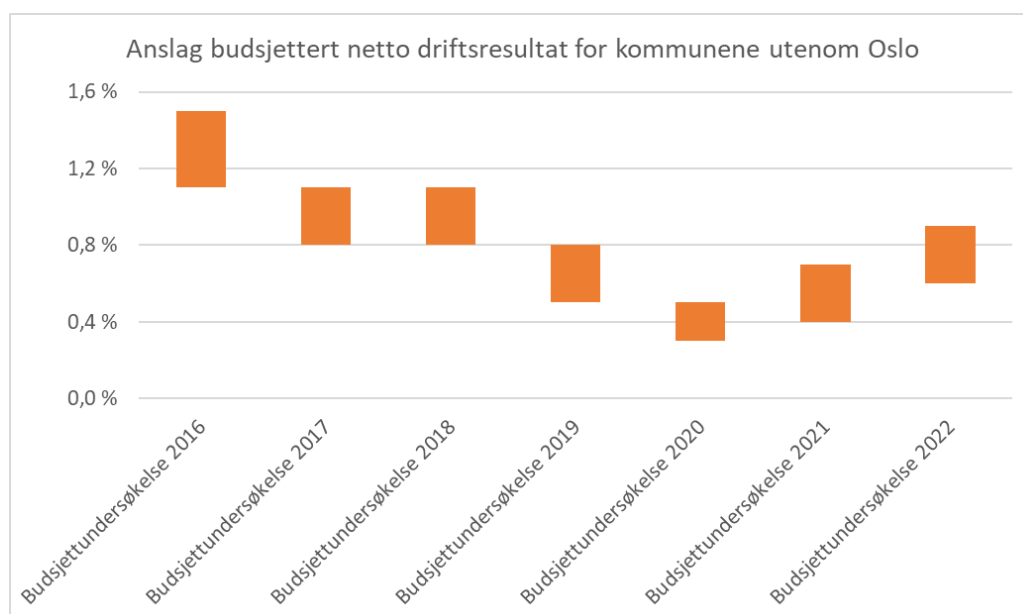
denne kommunegruppen er det 16 av 28 kommuner som budsjetterer med resultatoppgang fra 2021.

Kommunene utenom Oslo	Budsjettert netto		Opprinnelig vedtatt budsjett 2021 samme kommuner
	Antall kommuner	driftsresultat 2022	
Under 10 000 innbyggere	92 av 245	0,7 %	0,2 %
10 - 20 000 innbyggere	19 av 48	0,4 %	0,2 %
20 - 60 000 innbyggere	28 av 48	0,3 %	0,4 %
Over 60 000 innbyggere	10 av 14	1,4 %	0,9 %
<b>Samlet for utvalget</b>	<b>149 av 355</b>	<b>0,9 %</b>	<b>0,7 %</b>

Tabell 2: Utvikling i budsjettert netto driftsresultat fra 2021 til 2022 gruppert etter kommunestørrelse

Netto driftsresultatet etter netto bundne fondsavsetninger<sup>2</sup> er om lag på nivå med netto driftsresultat i utvalgskommunene utenom Oslo i 2022. I de største kommunene (over 60 000 innbyggere) budsjetteres det samlet med avsetning til bundne driftsfond, mens øvrige kommunegrupper budsjetterer med bruk av disse fondene.

Basert på svarene fra 149 kommuner anslår KS at netto driftsresultat for alle landets kommuner, utenom Oslo, vil bli i størrelsesorden 0,6 – 0,9 prosent av driftsinntektene for 2022. Dette indikerer en liten bedring fra 2020 og 2021, men er samtidig under nivåene for årene 2016 – 2018.



Figur 4: Utvikling i budsjettert netto driftsresultat 2015 – 2022, kommunene utenom Oslo

For 2022 budsjettet har også KS mottatt tall for Oslo, som ligger på nivå med de andre store kommunene. Anslag for netto driftsresultat for kommunene inklusiv Oslo blir da 0,7 – 1,0 prosent.

### 3.1 Eiendomsskatt

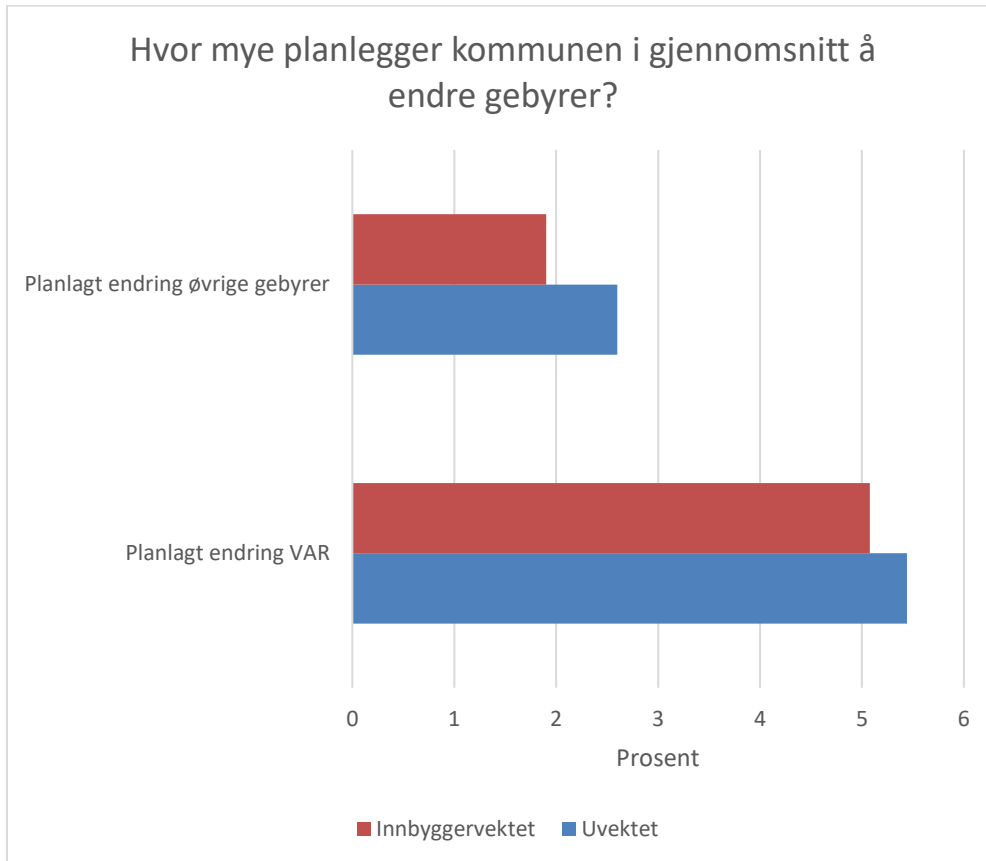
I årets undersøkelse er spørsmål om eiendomsskatt og eventuelle endringer noe forenklet fra tidligere års undersøkelser. 86 prosent av kommunene som har svart på undersøkelsen oppgir at de har budsjettert med

<sup>2</sup> Gjennom avsetning til og bruk av bundne driftsfond henføres selvkostinntekter og øremerkede tilskuddsinntekter til det året hvor utgiftene påløper.

eiendomsskatteinntekter i 2022. I en fjerdedel av disse kommunene foreslås det endringer i eiendomsskatten. De fleste av disse endringene handler om økning eller kontorjustering<sup>3</sup> av eiendomsskattegrunnlaget, men det er også to kommuner som foreslår å sette ned eiendomsskatten.

### 3.2 Gebyrer

I kommunene som har svart på undersøkelsen planlegges det en gjennomsnittlig økning av gebyrer innen vann, avløp og renovasjon med 5,4 prosent. For de øvrige gebyrene planlegges det en gjennomsnittlig økning på 2,6 prosent. De største kommunene har lavest økning.



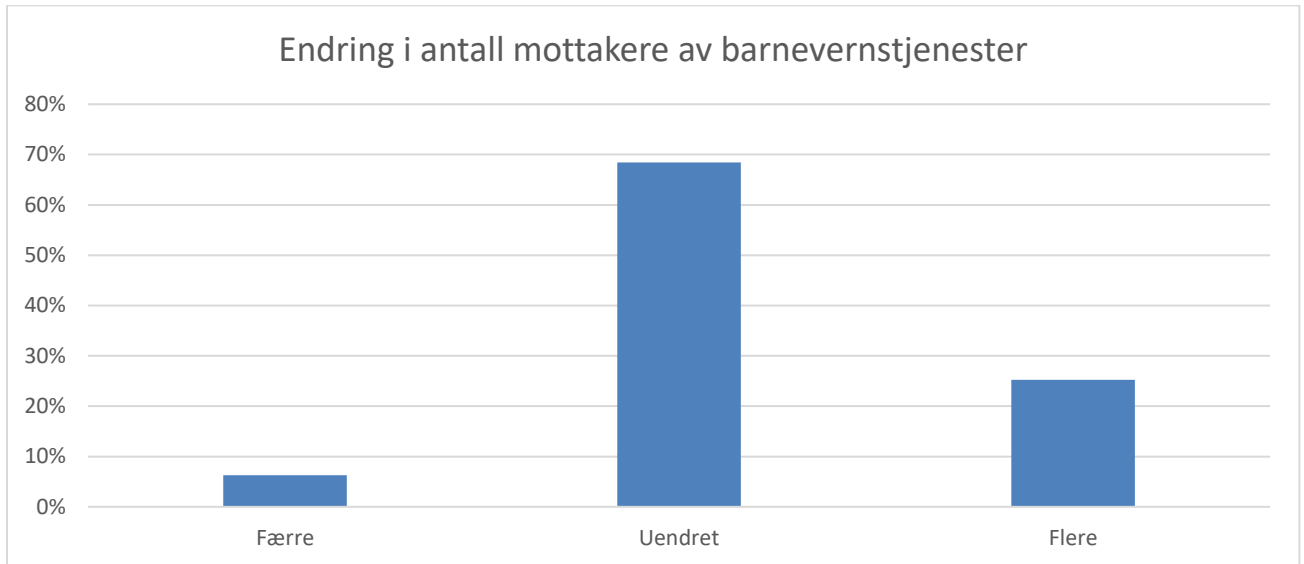
Figur 5: Planlagt gjennomsnittlig endring i gebyrer

### 3.3 Barnevern

Kommunene får et større finansieringsansvar for barnevernet fra og med 1.1.2022 som følge av barnevernsreformen. Til sammen overføres 1,3 mrd. kroner fra øremerket tilskuddspost i statsbudsjettet til kommunenes rammetilskudd. I en overgangsperiode på 3 år vil dette fordeles med en halvpart etter delkostnadsnøkkel for barnevern, mens resterende fordeles særskilt basert på den enkelte kommunes historiske refusjoner. I budsjettundersøkelsen er det stilt spørsmål om hvor mye kommunene har økt sine barnevernsbudsjetter som følge av reformen. 120 kommuner har svart på spørsmålet, og disse kommunene foreslår å legge inn om lag 100 mill. kroner mer enn det de tildeles gjennom rammetilskuddet (etter justeringen av det særskilt fordelte beløpet).

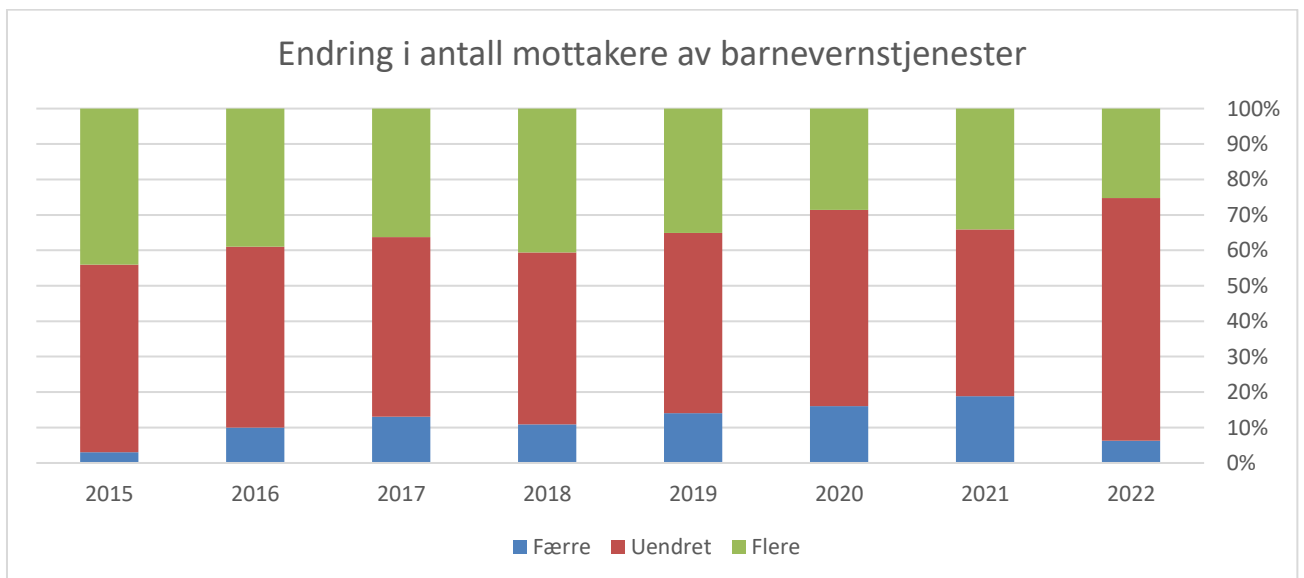
<sup>3</sup> Hovedregel i eiendomsskatteoven er at det skal være alminnelig taksering hvert tiende år. Det er imidlertid en unntaksregel i loven om at kommuner innenfor en overgangsperiode kan forta en generell justering av tidligere takst.

I undersøkelsen er også kommunene bedt om å angi forventet endring i antall mottakere av barnevernstjenester. Det store flertallet av kommuner forventer ingen endring i 2022. Det er litt flere kommuner som forventer økning i antall barn enn de som forventer nedgang.



Figur 6: Forventet endring i antallet barn med barnevernstjenester

Sammenlignet med tidligere års undersøkelser er det færre kommuner som forventer en nedgang i antall barn med barnevernstjenester. Det er også en nedgang i andelen kommuner som forventer flere barn med behov for barnevernstjenester.



Figur 7: Utvikling i forventet antall barn med barnevernstjenester på budsjetteringstidspunktet.

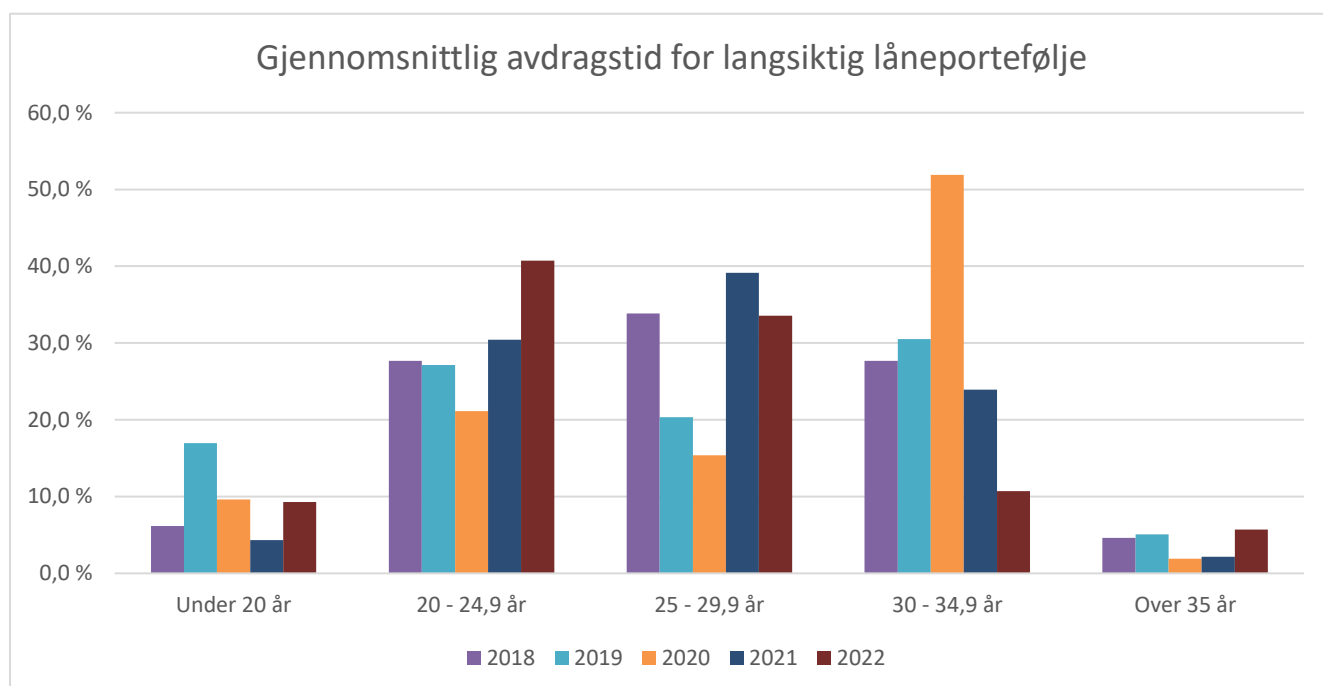


## 4. Finans

### 4.1 Avdragstid for langsiktig låneportefølje

Gjennomsnittlig avdragstid i de 140 kommunene som har angitt dette er om lag 26 år. Dette er en litt lenger avdragsperiode enn i fjorårets undersøkelse. Samtidig er andelen kommuner med de lengste avdragstidene (over 30 år) markant lavere.

Det er de største kommunene som oppgir lavest gjennomsnittlig avdragstid med litt over 25 år, mens kommunene mellom 10 og 20 000 innbyggere oppgir lengst med nær 27,5 år.

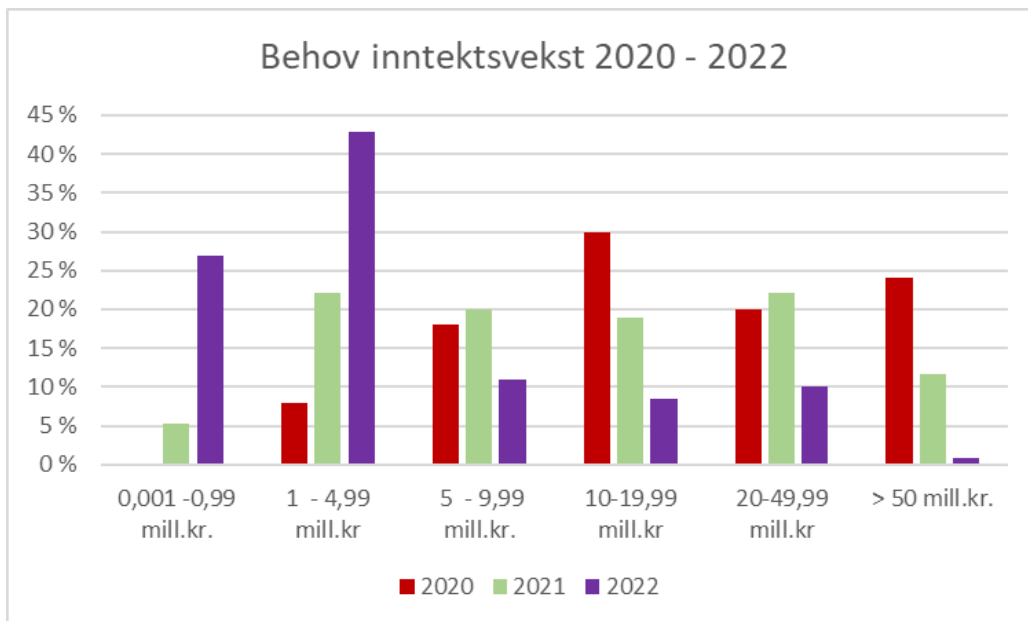


Figur 8: Utvikling i planlagt avdragstid, 2018 - 2022

### 4.2 Effektivisering og sparetiltak

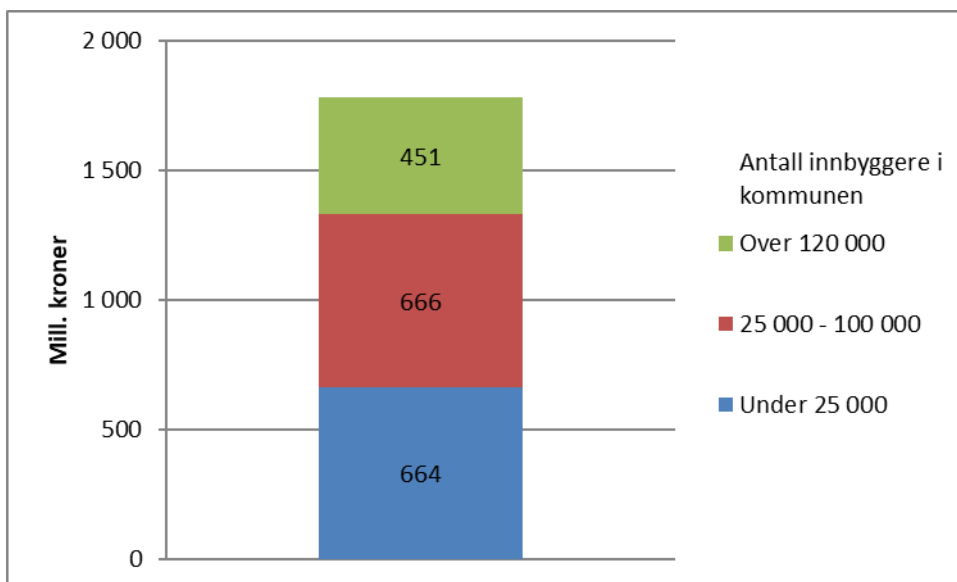
Kommunene er bedt om å gi anslag for hvor mye høyere inntektsvekst de måtte hatt, dersom det ikke var lagt inn effektiviserings- og innsparingstiltak i budsjettet og budsjettbalansen skulle vært uendret.

Svarene fra kommunene indikerer at behov for inntektsvekst, gitt at det ikke gjennomføres effektiviserings- og innsparingstiltak, er lavere i 2022 sammenlignet med de nærmest foregående årene.



Figur 10: Behov inntektsvekst i 2020, 2021 og 2022 uten effektiviserings- og innsparingstiltak

Basert på svarene i undersøkelsen anslår KS at kommunene utenom Oslo samlet har innarbeidet effektiviserings- og sparetiltak i sine budsjetter for 2022 på til sammen cirka 1,5 - 2 milliarder kroner. Dette er om lag 1/3 hva som ble angitt som effektiviserings- og sparetiltak i tilsvarende undersøkelse for budsjettåret 2021. Figur 11 viser anslag for effektiviserings- og sparetiltak gruppert etter kommunestørrelse.



Figur 11: Effektiviserings- og sparetiltak i budsjettene for 2022

## 5. Investeringsbudsjettet

### 5.1 Investering i varige driftsmidler

Investeringer i kroner per innbygger	Skole	Barnehage	Helse og omsorg (inkl. boliger)	Kultur, idrett og kirke	VAR	Øvrige områder	Sum investeringer (ekskl videreutlån)
Kommuner under 10 000 innb	1 019	841	4 394	1 539	3 539	4 140	15 773
Kommuner 10000 - 19999 innb	2 911	836	2 937	2 100	4 639	4 959	18 552
Kommuner 20000 - 59999 innb	2 697	438	2 346	1 038	4 964	3 506	15 462
Kommuner 60000 - 300 000 innb	2 097	476	3 492	1 649	2 743	4 195	14 902
Oslo	3 487	564	6 901	3 940	5 730	6 487	27 117
<b>Alle</b>	<b>2 486</b>	<b>543</b>	<b>3 931</b>	<b>2 000</b>	<b>3 998</b>	<b>4 562</b>	<b>17 752</b>

Tabell 3: Investeringer 2022 i kroner per innbygger – etter sektor og kommunestørrelse<sup>4</sup>

Kommunedirektørens forslag til investeringsbudsjett i 124 kommuner med 74 prosent av landets innbyggere (hentet fra kommunenes nettsider) viser at disse kommunene planlegger å investere for 63 mrd. kroner i 2022 (kr. 17 752 per innbygger). Basert på dette anslår KS at planlagt investeringsvolum for alle landets kommuner vil utgjøre i størrelsesorden 90 - 95 mrd. kroner i 2022, en økning på over 8 prosent sammenlignet med fjorårets budsjettundersøkelse. Oslo alene har en vekst på over 25 prosent, mens veksten i kommunene utenom Oslo er cirka 5,5 prosent. Det er hovedsakelig kommunene med over 60 000 innbyggere som bidrar til veksten i investeringsutgifter. I de minste kommunene er det en nedgang i investeringsnivået fra 2021 til 2022.

I løpet av 2021 har det vært en betydelig uforutsett økning i bygge kostnader, og veksten i planlagte investeringer må ses i lys av dette.

Innhentede budsjetter indikerer at om lag 37 prosent av investeringene vil skje innenfor skole og helse- og omsorg (inkludert boliger), fordelt med 12-14 mrd. kroner innen skole og 19-21 mrd. kroner innen helse- og omsorg. Samlet sett ligger investeringsandelen for begge disse sektorene noe lavere enn i fjorårets budsjettundersøkelse, og nedgangen er størst innen skole. Det er samtidig store forskjeller mellom kommunene. Tendensen er at det er de minste kommunene (under 20 000 innbyggere) som har stor markant nedgang i skoleinvesteringer. Når det gjelder helse og omsorgsinvesteringer, er nedgangen størst i Oslo. Dersom man ser bort fra Oslo er andelen cirka som ved budsjettundersøkelsen for 2021. Reelt sett vil det være en realnedgang også her når vi tar hensyn til prisjustering og spesielt påvirkningen av veksten i byggekostnadsindeksen.

Undersøkelsen viser videre at planlagt investeringsaktivitet er høyest i Oslo, der aktiviteten ser ut til å bli høy innenfor alle sektorer unntatt barnehage. Det høye investeringsnivået per innbygger for Oslo må også ses i sammenheng med blant annet høy befolkningsvekst og at Oslo er både kommune og fylkeskommune.

### 5.2 Finansieringen av investeringer (ekskl. utlån)

Kommuner mellom 60 000 – 300 000 innbyggere er mindre avhengige av ekstern lånefinansiering enn øvrige kommuner, med en lånefinansieringsandel

<sup>4</sup> Øvrige områder omfatter bl.a. kommunal infrastruktur (utenom VAR), rammebevilgninger til oppgradering av eiendommer, brann- og beredskap, transportmidler, IKT, administrasjonsbygg og flerformålsbygg.

	Låneopptak	Tilskudd	Merverdiavgift- kompensasjon	Overført fra drift	Netto bruk av avsetninger	Salgsinntekter og annen ekstern finansiering (inkl netto videreutlån)
Kommuner under 10 000 innb	66 %	10 %	12 %	4 %	2 %	5 %
Kommuner 10000 - 19999 innb	70 %	9 %	13 %	4 %	1 %	3 %
Kommuner 20000 - 59999 innb	67 %	5 %	11 %	4 %	5 %	7 %
Kommuner 60000 - 300 000 innb	62 %	8 %	12 %	10 %	1 %	7 %
Oslo	67 %	16 %	10 %	5 %	0 %	2 %
<b>Alle</b>	<b>66 %</b>	<b>10 %</b>	<b>11 %</b>	<b>6 %</b>	<b>2 %</b>	<b>5 %</b>

Tabell 4: Finansiering av investeringer etter kommunestørrelse 2022

Basert på utvalgsundersøkelsen anslår KS at det planlegges en samlet investeringsaktivitet i kommunene inkludert Oslo på 90 - 95 mrd. kroner i 2022. Med en lånefinansieringsandel på 66 prosent innebærer dette et lånebehov i størrelsesorden 59 - 62 mrd. kroner. Spørreundersøkelsen til kommunene indikerer samtidig at kommunene planlegger å betale i overkant av 15 mrd. kroner i avdrag på eksisterende lån. Tas det også hensyn til at noe av lånefinansieringen vil kunne være bruk av ubrukte lånemidler fra tidligere år kan dette indikere at kommunene inkludert Oslo planlegger å øke sin lånegjeld (eksklusive formidlingslån) med i størrelsesorden 30 - 40 mrd. kroner. Dette tilsvarer anslagsvis 5 – 7 pst av samlede inntekter og er noe høyere enn i fjorårets budsjettundersøkelse.

### 5.3 Investeringsbudsjett 2022 – 2025

Investeringer i utvalgskommunene	2022	2023	2024	2025	2022-2025
Investeringer i varige driftsmidler	62 613 230	57 681 917	52 724 317	46 484 593	219 504 056
Tilskudd til andres investeringer	439 825	414 043	361 063	350 899	1 565 830
Investeringer i aksjer og andeler	808 661	788 811	794 467	578 759	2 970 698
Utlån	10 618 879	10 348 278	10 051 708	9 044 682	40 063 546
Avdrag på lån	3 834 558	3 665 184	3 818 453	4 080 296	15 398 491
Sum finansieringsbehov	78 315 153	72 898 233	67 750 007	60 539 228	279 502 621
Låneopptak egne investeringer	-42 925 052	-37 730 843	-34 838 036	-29 806 483	-145 300 414
Låneopptak formidlingslån	-9 211 267	-8 780 759	-8 765 875	-8 702 049	-35 459 950
Tilskudd fra andre	-6 581 404	-7 889 298	-7 846 643	-7 291 230	-29 608 575
Kompensasjon merverdiavgift	-7 407 481	-6 807 058	-6 187 174	-5 116 788	-25 518 500
Overført fra drift	-4 124 414	-4 080 860	-3 513 539	-3 286 410	-15 005 223
Salgsinntekter, utdelinger, mottatte avdrag og bruk avsetninger	-8 065 532	-7 609 416	-6 598 745	-6 336 273	-28 609 965
Sum finansiering	-78 315 151	-72 898 234	-67 750 011	-60 539 232	-279 502 628

Tabell 5: Investeringer 2022 - 2025 i 1 000 kroner

Økonomiplanene i de 124 kommunene i budsjettundersøkelsen viser at disse kommunene i perioden 2022– 2025 har planer om å investere i varige driftsmidler for nesten 220 mrd. kroner. Høyest investeringsvolum er det i 2022 med 63 mrd. kroner.

Basert på disse tallene anslår KS at investeringsnivået for alle landets kommuner i fire års perioden 2022 – 2025 vil ligge på cirka 320 mrd. kroner. Det er samtidig et fallende investeringsnivå gjennom hele økonomiplanperioden, og investeringene i 2025 utgjør knappe 75 prosent av investeringsnivået i 2022. Dette er tilsvarende tendens som i tidligere budsjettundersøkelser. Det kan ikke ses bort fra dette kan ha sammenheng med økonomiplanen får et mer tentativt preg helt mot slutten av perioden, og at investeringsnivået vil bli høyere enn det økonomiplanene indikerer.

Lånefinansieringen av investeringene i utvalgskommunene faller fra 66 prosent det første året av økonomiplanen til cirka 63 prosent de siste tre årene. Andelen investeringer som planlegges finansiert ved tilskudd fra andre øker fra 10 prosent i 2022 til 15 prosent i 2025. Kommunene legger med andre ord opp til at er lånefinansieringen som reduseres når investeringsnivået går ned.