NOU Norges offentlige utredninger 2005: 18

Fordeling, forenkling, forbedring

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner

Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 3. oktober 2003.
Avgitt til Kommunal- og regionaldepartementet 10. oktober 2005.

Statens forvaltningstjeneste
Informasjonsforvaltning

Oslo 2005

ISSN 0333-2306
ISBN 82-583-0857-2

Lobo Media AS

Til Kommunal- og regionaldepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 et utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor.

Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 10. oktober 2005

Lars-Erik Borge
leder

Thor Bernstrøm	Tove Brekke	Anne Britt Djuve
Espen Erlandsen	Dagny Haga	Terje P. Hagen
Pål Hernæs	Audun Langørgen	Eli Johanne Lundemo
Helga Riise	Børre Stolp	Eli Sundby

Trond Hjelmervik Hansen
sekretariatsleder

Nina Nilsen

Hans Petter F. Gravdahl

Innhold

1 Oppnevning, mandat og arbeid ... 21
1.1 Bakgrunn og oppnevning 21
1.2 Utvalgets sammensetning 21
1.3 Mandat 21
1.3.1 Opprinnelig mandat 21
1.3.2 Utvidet mandat 23
1.3.3 Utvalgets tolkning av mandatet 24
1.4 Utvalgets arbeid 24
1.4.1 Møter 24
1.4.2 Delutredning om innlemming av driftstilskuddet til barnehager 25
1.4.3 Utredningsarbeid i utvalgets regi 25

2 Sammendrag 26
2.1 Innledning 26
2.2 Kapitteloversikt og leserveiledning .. 26
2.3 Kommunesektorens roller og oppgaver 27
2.4 Inntektssystemet 1986-2005 27
2.5 Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon 28
2.6 Inntektssystem i andre land 29
2.7 Prinsipper for utforming av inntekts- og finansieringssystemet 29
2.7.1 Den nordiske kommunemodellen og mulige alternativer 29
2.7.2 Hovedprinsipper for uforming av rammefinansieringssystemet 31
2.7.3 Sentrale problemstillinger i utvalgets utredning: Fordeling, forenkling, forbedring 31
2.8 Opplegg for utgiftsutjevningen 32
2.8.1 Utforming av utgiftsutjevningen og behandling av kapitalkostnader 32
2.8.2 Analyseopplegg 33
2.9 Kostnadsnøkkel for kommunene 35
2.9.1 Grunnskole 35
2.9.2 Sosialhjelp 36
2.9.3 Barnevern 37
2.9.4 Primærhelsetjenesten 37
2.9.5 Pleie og omsorg 37
2.9.6 Administrasjon 38
2.9.7 Ny kostnadsnøkkel for kommunene 38
2.10 Kostnadsnøkkel for fylkes-kommunene 40
2.10.1 Videregående opplæring 40
2.10.2 Fylkesveger 41
2.10.3 Lokale ruter 41
2.10.4 Tannhelse 42
2.10.5 Ny kostnadsnøkkel for fylkes-kommunene 42
2.11 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen 43
2.12 Vekstkommuneproblematikk 45
2.13 Inntektsutjevningen 47
2.14 Skjønnstilskuddet 51
2.15 Treffsikkerhet og utforming av distriktspolitiske virkemidler 52
2.16 Overgangsordningen 55
2.17 Rammestyring og likebehandling av kommunale og private aktører 56
2.18 Rammestyring og nasjonale velferdsreformer 58
2.19 Utvalgets forslag til nytt inntekts-system 59
2.19.1 Nytt inntektssystem for kommunene 59
2.19.2 Nytt inntektssystem for fylkeskom-munene 62
2.20 Økonomiske og administrative konse-kvenser 63

3 Kommunesektorens roller og oppgaver 65
3.1 Innledning 65
3.2 Kommunesektorens plass i norsk økonomi 65
3.3 Det lokale selvstyret 65
3.4 Kommunesektorens oppgaver 66
3.5 Kommunesektorens inntekter 68

4 Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-2005 70
4.1 Innledning 70
4.2 Inntektssystemet i perioden 1986-1996 70
4.3 Omleggingen av inntektssystemet i 1997 72
4.3.1 Rattsø-utvalgets første delutredning 72
4.3.2 Regjeringens og Stortingets opp-følging av første delutredning 73
4.3.3 Rattsø-utvalgets andre delutredning 74
4.3.4 Regjeringens og Stortingets opp-følging av andre delutredning 74
4.4 Inntektssystemet 1997-2005 75
4.4.1 Innføring av løpende inntekts-utjevning 75
4.4.2 Inndelingstilskuddet 75
4.4.3 Gjennomgang av inntektssystemet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 76
4.4.4 Sykehusreformen 76
4.4.5 Bruk av nyere befolkningstall 76

4.4.6 Ny sosialhjelpsnøkkel 77
4.4.7 Ny kostnadsnøkkel for miljø og landbruk 77
4.4.8 Ny toppfinansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere 77
4.4.9 Omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 77
4.4.10 Oppgaveendringer innenfor barnevern, rus og familievern 78
4.4.11 Kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet 78
4.4.12 Tilbakeføring av en andel av selskapsskatten som kommunal skatt 78
4.5 Hovedtrekk i dagens inntektssystem 78
4.5.1 Innledning 78
4.5.2 Innbyggertilskuddet 79
4.5.2.1 Utgiftsutjevningen 79
4.5.2.2 Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler 82
4.5.2.3 Overgangsordningen 82
4.5.2.4 Inndelingstilskuddet 83
4.5.2.5 Inntektsutjevningen 83
4.5.3 Skjønnstilskudd 84
4.5.4 Regionalpolitiske begrunnede tilskudd 84
4.5.4.1 Nord-Norgetilskuddet 84
4.5.4.2 Regionaltilskuddet 84
4.5.4.3 Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet 85
4.5.5 Hovedstadstilskuddet 85
4.6 Praktiseringen av systemet 85

5 Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon 87
5.1 Innledning 87
5.2 Inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene 87
5.3 Inntektsfordelingen mellom kommunene 89
5.3.1 Kommunene gruppert fylkesvis 90
5.3.2 Kommunene gruppert etter innbyggertall 91
5.3.3 Kraftkommuner 92
5.3.4 Variasjon i utgiftskorrigerte inntekter 93
5.3.5 Utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene 94
5.4 Tjenesteproduksjon 94
5.4.1 Innledning 94
5.4.2 Mål på tjenesteproduksjon 95
5.4.3 Fylkeskommunenes tjenesteproduksjon 95
5.4.4 Kommunenes tjenesteproduksjon ... 101
5.4.5 Kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen 109
5.4.6 Kommunenes samlede tjenesteproduksjon - produksjonsindeks for kommunale tjenester for 2003 111
5.5 Oppsummering 113

6 Inntektssystemer i andre land 115
6.1 Innledning 115
6.2 Eksempler på finansieringsmodeller utenfor Norden 115
6.3 Sverige 116
6.3.1 Innledning 116
6.3.2 Det svenske inntektssystemet 116
6.4 Danmark 118
6.4.1 Innledning 118
6.4.2 Dagens danske inntektssystem 119
6.4.3 Strukturreformen og inntektssystemet 122
6.4.4 Budsjettsamarbeidet 123
6.5 Finland 123
6.5.1 Generelt 123
6.5.2 Det finske inntektssystemet 123
6.5.3 Basserviceprogrammet 126
6.6 Sammenlikning mellom de nordiske land 126

7 Prinsipper for utformingen av inntekts- og finansieringssystemet 127
7.1 Innledning 127
7.2 Begrunnelsen for innføringen av inntektssystemet i 1986 127
7.3 Den nordiske modellen (kommunemodellen) 128
7.4 Alternative modeller for organisering av velferdstjenestene 129
7.5 Rammetilskudd og aktivitetsbaserte finansieringsmodeller 130
7.5.1 Finansieringsmodeller og prioriteringseffektivitet 131
7.5.2 Finansieringsmodeller og kostnadseffektivitet 131
7.5.3 Finansieringsmodeller internt i kommunene 132
7.5.4 Konklusjoner 132
7.6 De overordnende målsetningene med inntektssystemet 133
7.6.1 Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud – rettferdig inntektsfordeling . 134
7.6.2 Lokalt selvstyre 135
7.6.3 Forutsigbare inntektsrammer 138

7.6.4 Regional- og distriktspolitiske hensyn 138
7.6.5 Et enkelt og oversiktlig inntektssystem ... 139
7.7 Prinsipper for utformingen av inntektsutjevningen ... 139
7.8 Prinsipper for utformingen av utgiftsutjevningen ... 140
7.8.1 Tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen ... 140
7.8.2 Hvilke forskjeller bør utjevnes gjennom utgiftsutjevningen? ... 142
7.9 Utfordringene til inntektssystemet ... 145
7.9.1 Forskjeller i inntekt og forskjeller i nivået på den kommunale tjenesteproduksjonen ... 145
7.9.2 Ustabile og uforutsigbare inntektsrammer ... 145
7.9.3 Behov for en ny gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen ... 146
7.9.4 Kommunestruktur ... 146
7.9.5 Behov for en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet ... 147
7.9.6 Behov for et enklere inntektssystem 147

8 Opplegg for utgiftsutjevningen ... 149
8.1 Innledning ... 149
8.2 Utformingen av utgiftsutjevningen ... 149
8.2.1 Omfordelingsordning ... 149
8.2.2 En felles kostnadsnøkkel ... 150
8.3 Endring og oppdatering av kostnadsnøklene ... 152
8.3.1 Innledning ... 152
8.3.2 Endring av kostnadsnøklene siden 1997 ... 152
8.3.3 Sektornøklenes vekt i kostnadsnøkkelen ... 152
8.3.4 Kriterier og kostnadsvekter ... 154
8.3.5 Løpende oppdatering av kostnadsnøkkelen ... 155
8.3.6 Utvalgets vurdering ... 156
8.4 Kostnader som bør omfattes av utgiftsutjevningen ... 157
8.5 Håndtering av personer som ikke er folkeregistrert i kommunen ... 158
8.6 Analyseopplegg ... 161
8.6.1 Den normative metoden ... 161
8.6.2 Statistiske analyser ... 161
8.6.3 Nærmere om statistiske metoder og analysenivå ... 162
8.6.4 Utvalgets analyseopplegg ... 162
8.6.5 Partielle og simultane analyser ... 164
8.7 Datagrunnlag ... 168
8.7.1 KOSTRA ... 168
8.7.2 Mål på bosettingsmønster i kommunene og fylkeskommunene ... 170
8.7.3 Estimering av smådriftsulemper ... 172
8.7.4 Nytt strukturkriterium ... 173
8.7.5 Fattigdom ... 173

9 Kostnadsnøkkel for kommunene 174
9.1 Innledning ... 174
9.2 Grunnskole ... 174
9.2.1 Innledning ... 174
9.2.2 Kommunenes ressursbruk på grunnskolen ... 174
9.2.3 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen ... 176
9.2.4 Analyser av kommunenes ressursbruk på grunnskolen ... 178
9.2.4.1 Innledning ... 178
9.2.4.2 Antall innbyggere i grunnskolealder 180
9.2.4.3 Skolestruktur – smådriftsulemper og bosettingsmønsterets betydning ... 180
9.2.4.4 Spesialundervisning ... 184
9.2.4.5 Minoritetsspråklige elever ... 185
9.2.4.6 Voksenopplæring ... 187
9.2.4.7 Frie inntekter ... 187
9.2.4.8 Skolefritidsordningen ... 187
9.2.4.9 Musikk- og kulturskoler ... 187
9.2.5 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for grunnskolen ... 188
9.2.5.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for grunnskolen? ... 188
9.2.5.2 Utforming av kostnadsnøkkelen ... 191
9.2.5.3 Forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen ... 193
9.3 Barnevern ... 193
9.3.1 Innledning ... 193
9.3.2 Dagens kostnadsnøkkel for barnevern ... 193
9.3.3 Nærmere om barnevernet i kommunene ... 193
9.3.4 Forhold som påvirker kommunenes utgifter til barnevern ... 194
9.3.5 Analyseresultater ... 195
9.3.6 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnevernutgifter ... 195
9.4 Helsetjenesten ... 196
9.4.1 Innledning ... 196
9.4.2 Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenesten ... 196
9.4.3 Nærmere om helsetjenestene i kommunene ... 197
9.4.4 Forhold som påvirker kommunenes utgifter til helsetjenester ... 200
9.4.5 Analyseresultater ... 200
9.4.6 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester ... 201

9.5 Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede 202
9.5.1 Innledning 202
9.5.2 Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester 202
9.5.3 Nærmere beskrivelse av pleie og omsorgstjenestene 204
9.5.3.1 Tjenester i sykehjem 204
9.5.3.2 Hjemmebaserte tjenester 204
9.5.4 Brukere av pleie og omsorgstjenester 205
9.5.5 Drøfting av forhold som påvirker kommunenes utgifter til pleie og omsorgstjenester 206
9.5.6 Utvalgets vurdering og forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester 210
9.6 Sosialhjelp 211
9.6.1 Innledning 211
9.6.2 Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp 212
9.6.3 Analyser av kommunenes ressursbruk på sosialhjelp 215
9.6.3.1 Familiestatus 215
9.6.3.2 Arbeidsledighet 216
9.6.3.3 Innvandrere 216
9.6.3.4 Fattigdom 218
9.6.3.5 Rus og psykiatri 218
9.6.3.6 Uføre 220
9.6.3.7 Utdanningsnivå 220
9.6.3.8 Storbyproblematikk og opphopning av sosiale problemer 220
9.6.4 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp 221
9.6.4.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen? 222
9.6.4.2 Forslag til kostnadsvekter 226
9.6.4.3 Utvalgets forslag til kostnadsnøkler for sosialhjelp 227
9.7 Administrasjon, landbruk og miljøvern. 230
9.7.1 Innledning 230
9.7.2 Kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern 230
9.7.3 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon 232
9.7.4 Dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern 233
9.7.5 Analyser av kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern 234
9.7.5.1 Innledning 234
9.7.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern 237
9.7.6.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for grunnskolen? 237
9.7.6.2 Utforming av kostnadsnøkkelen 238
9.8 Barnehager 238
9.9 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene 239

10 Kostnadsnøkkel for fylkes kommunene 244
10.1 Innledning 244
10.2 Videregående opplæring 244
10.2.1 Innledning 244
10.2.2 Fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring 244
10.2.3 Dagens kostnadsnøkkel 245
10.2.4 Analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring 246
10.2.5 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel 255
10.2.5.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring? 255
10.2.5.2 Beregning av kostnadsvekter 257
10.3 Fylkesveger 258
10.3.1 Dagens kostnadsnøkkel for fylkesveger 258
10.3.2 Kvantifisering av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger 259
10.3.3 Utvalgets vurdering 263
10.4 Lokale ruter 263
10.4.1 Innledning 263
10.4.2 Bakgrunn for dagens kostnadsnøkkel 263
10.4.3 Kjennetegn ved lokale ruter 264
10.4.4 Andre analyser 265
10.4.5 Analyseopplegg 267
10.4.6 Analyseopplegg båt/ferje-trafikk 267
10.4.6.1 Vurdering av forklaringsvariable 267
10.4.6.2 Analyseresultater 268
10.4.6.3 Forslag til delkostnadsnøkkel båt/ferjetrafikk 269
10.4.7 Analyseopplegg buss- og banetrafikk 269
10.4.7.1 Vurdering av forklaringsvariable 270
10.4.7.2 Analyseresultater 272
10.4.7.3 Forslag til delkostnadsnøkkel bil/banetrafikk 273
10.4.8 Forslag til kostnadsnøkkel lokale ruter 274
10.5 Tannhelsetjenesten 275
10.5.1 Innledning 275
10.5.2 Personer under offentlig tilsyn 276
10.5.3 Fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten 277
10.5.4 Dagens kostnadsnøkkel 278

10.5.5 Analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten .. 279
10.5.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten 284
10.5.6.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten? 284
10.5.6.2 Utforming av kostnadsnøkkelen 286
10.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 286
10.7 Hovedstadstilskudd 288

11 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen 290
11.1 Innledning 290
11.2 Smådriftsulemper og kommunestruktur 290
11.3 Elementer i inntektssystemet som har påvirkning på kommunestrukturen .. 291
11.3.1 Utgiftsutjevningen 291
11.3.2 Regionaltilskuddet 293
11.3.3 Inndelingstilskuddet 293
11.3.4 Øvrige elementer i inntektssystemet 294
11.3.5 Oppsummering av elementer som har påvirkning på kommunestrukturen .. 294
11.4 Nøytralitet og smådriftsulemper 295
11.4.1 Alternativ 1: Basistilskuddet fordeles med utgangspunkt i en normert kommunestruktur 296
11.4.2 Alternativ 2: Basistilskuddet reduseres sjablonmessig 297
11.4.3 Alternativ 3: Et nytt bosettingskriterium 298
11.5 Stimulans til frivillige kommunesammenslutninger 306
11.6 Utvalgets vurderinger og anbefalinger 307

12 Vekstkommuneproblematikk 309
12.1 Innledning 309
12.2 Kort om variasjoner i befolkningsutviklingen 1999-2003 309
12.3 Kapitalkostnader og kommuner med store endringer i folketall 311
12.3.1 Kapitalkostnader og kommuneregnskapet 311
12.3.2 Kommunenes tilpasning til befolkningsendringer 313
12.3.3 Utvalgets vurdering av kapitalkostnader i kommuner med store endringer i folketall 314
12.4 Oppdatering av folketall 315
12.4.1 Dagens ordning med oppdaterte folketall 315
12.4.2 Ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i andre land ... 316
12.4.3 Alternativ ordning for kommuner med sammenhengende sterk vekst i folketall 316
12.4.4 Oppdatering av folketall begrenset til inntektsutjevningen 318
12.4.5 Utvalgets vurderinger 319

13 Inntektsutjevningen 321
13.1 Målsetninger 321
13.1.1 Lokal forankring 321
13.1.2 Forutsigbarhet 322
13.1.3 Likeverdige økonomiske forutsetninger 323
13.1.4 Enkelhet 323
13.1.5 Utvalgets problemforståelse 323
13.2 Kommunesektorens skattegrunnlag 323
13.3 Utvalgets vurdering av hvilke skatteinntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen 325
13.4 Inntektsutjevningen for kommunene 325
13.4.1 Symmetrisk inntektsutjevning 325
13.4.2 Kombinert utjevning (ny modell for kommunene fra 2005) 326
13.5 Alternativ inntektsutjevningsmodell for fylkeskommunene 327
13.5.1 Beskrivelse av alternative inntektsutjevningsmodeller for fylkeskommunene 327
13.5.2 Utvalgets forslag til ny inntektsutjevningsmodell for fylkeskommunene .. 328
13.6 Modeller for mer forutsigbar tilførsel av inntekter 329
13.6.1 Alternativ 1: Prognosebasert inntektsutjevning 331
13.6.1.1 Praktisk eksempel på prognosebasert inntektsutjevning. 332
13.6.2 Alternativ 2: Lavere skatteandel 333
13.6.3 Alternativ 3: Alternativ tilførsel av skatteinntekter 334
13.6.4 Fastsetting av tilleggskompensasjonen i statsbudsjettet 334
13.6.5 Utvalgets vurderinger av modeller for mer forutsigbar tilførsel av inntekter 335

14 Skjønnstilskuddet 336
14.1 Innledning 336
14.2 Dagens utforming av skjønnstilskuddet 336
14.2.1 Kriterier for tildeling av ordinært skjønn 337
14.2.2 Fylkesmennenes fordeling av skjønnstilskuddet 338
14.2.3 Fordelingen av skjønnstilskuddet 339
14.3 Bakgrunnen for dagens skjønnstilskudd 342

14.4 Stabilitet i fordelingen av skjønnstilskuddet over tid 344
14.5 Tidligere analyser/vurderinger av skjønnstilskuddet 346
14.6 Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet 347
14.7 Utvalgets vurdering 349

15 Treffsikkerhet og utforming av regional- og distriktspolitiske virkemidler 353
15.1 Innledning 353
15.2 Regional- og distriktspolitiske målsetninger 353
15.2.1 Likeverdige levekår 354
15.2.2 Utviklingen i bosettingsmønsteret ... 354
15.2.3 Den brede og den smale distriktspolitikken 355
15.3 Virkeområder for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler 356
15.3.1 Om virkeområde for distriktspolitiske virkemidler 357
15.3.2 Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift 359
15.3.3 Revidering av retningslinjene for tildeling av bedriftsrettet regionalpolitisk støtte 360
15.3.4 Sammenligning av det distriktspolitiske virkeområdet og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift ... 362
15.4 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet 362
15.4.1 Den «brede» regionalpolitikken gjennom inntektssystemet 362
15.4.2 Den «smale» regionalpolitikken i inntektssystemet 363
15.4.3 Nord-Norgetilskuddet 363
15.4.4 Regionaltilskuddet 364
15.4.5 Skjønnstilskuddet 366
15.4.6 Kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 366
15.5 Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel 366
15.5.1 Innledning 366
15.5.2 Hovedresultatene fra SØFs analyse . 367
15.5.3 Utvalgets vurdering 369
15.6 Utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet 370
15.6.1 Innledning 370
15.6.2 De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og det distriktspolitiske virkeområdene 370
15.6.3 Alternativ utforming av de regional – og distriktspolitiske tilskuddene i inntektssystemet 372
15.6.3.1 Hvilke kommuner skal motta distriktspolitisk tilskudd? 372
15.6.3.2 Fordeling av det distriktspolitiske tilskuddet mellom ulike prioriteringsområder 375
15.6.3.3 Fordeling av det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområdet 375
15.6.3.4 Illustrasjonsberegninger 376
15.6.4 Utvalgets vurdering 380
15.6.4.1 Et enkelt og oversiktlig system 380
15.6.4.2 Det distriktspolitiske tilskuddet bør tildeles kommuner som har regionale problemer og utfordringer 381
15.6.4.3 Fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet mellom prioriteringsområder 382
15.6.4.4 Tildelingskriterier 382
15.6.5 Regional- og distriktspolitiske overføringer til fylkeskommunene 383

16 Overgangsordningen i inntektssystemet 385
16.1 Innledning 385
16.2 Dagens utforming av overgangsordningen 385
16.3 Omfordeling av inntekt gjennom overgangsordningen 387
16.3.1 Innlemming av øremerkede tilskudd/ uttrekk av midler 387
16.3.2 Oppgaveendringer og større reformer 389
16.3.3 Systemendringer (endringer i inntektssystemet) 390
16.4 Formålet med overgangsordningen . 391
16.5 Vurdering av utformingen av overgangsordningen 391
16.5.1 Overgangsordningene i Sverige og Danmark 392
16.5.2 Alternative utforminger av overgangsordningen 393
16.5.3 Illustrasjonsberegninger – ulike utforminger av overgangsordningen 394
16.5.4 Sammenligning av de alternative utformingene av overgangsordningen 396
16.6 Utvalgets vurdering 397

17 Rammestyring og likebehandling av private og kommunale aktører 399
17.1 Innledning 399

17.2 Rammestyring og konkurranse-utsetting 399
17.3 Nærmere om friere brukervalg 400
17.4 Likebehandling av private og kommunale aktører 402
17.4.1 Innledning 402
17.4.2 Grunnskole og videregående skoler 403
17.4.2.1 Statlig finansiering av frittstående skoler 403
17.4.2.2 Trekk- og korreksjonsordningen for frittstående og statlige skoler i kommuneopplegget 404
17.4.3 Barnehager 405
17.4.4 Fordeler og ulemper med finansieringsmodellene 405
17.4.5 Utvalgets vurdering 406

18 Rammestyring og nasjonale reformer 408
18.1 Innledning 408
18.2 Finansiering av reformer 408
18.2.1 Sammensetning av realveksten i kommunesektoren 408
18.2.2 Eksempler på finansiering av reformer 409
18.2.2.1 Grunnskolereformen (Reform -97) ... 409
18.2.2.2 Handlingsplan for eldreomsorgen 410
18.2.2.3 Barnehagereformen 412
18.2.2.4 Drøfting av likheter og forskjeller ved ulike reformer 413
18.3 Analyser av kommunal tilpasning til statlige satsinger 414
18.4 Generelt om fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd 415
18.5 Finansiering av reformer gjennom rammetilskuddet 416
18.5.1 Likeverdig økonomisk grunnlag for reformer i alle kommuner 416
18.5.2 Tiltak som sikrer kommunal oppfølging av nasjonale reformer 417
18.5.2.1 Regulering gjennom juridiske virkemidler 417
18.5.2.2 Konsultasjonsordningen 418
18.5.3 Utvalgets vurderinger 419

19 Utvalgets forslag til nytt inntekts-system 422
19.1 Innledning 422
19.2 Endringer i inntektssystemet 422
19.2.1 Forbedring av fordelingsmekanismene i inntektssystemet 422
19.2.2 Forenkling 423
19.2.3 Forbedring av rammefinansierings-modellen 424
19.3 Nytt inntektssystem for kommunene 425
19.3.1 Hovedkomponentene i inntekts-systemet for kommunene 425
19.3.2 Behandlingen av kommunestørrelse i inntektssystemet 425
19.3.3 Særmerknad fra Haga 426
19.3.4 Fordelingsvirkninger for kommunene 427
19.4 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene 429
19.5 Et enklere inntektssystem 430
19.5.1 Forenkling av utgiftsutjevningen 431
19.5.2 Inntektsutjevningen 432
19.5.3 Avvikling av inntektsgarantitil-skuddet 433
19.5.4 Oppsummering 434

20 Økonomiske og administrative konsekvenser 435
20.1 Innledning 435
20.2 Økonomiske og administrative konsekvenser 435
20.2.1 Utformingen av inntektssystemet 435
20.2.2 Inntektsutjevningen 436
20.2.3 Utgiftsutjevningen 436
20.2.4 Nøytralitet i forhold til kommune-sammenslutninger 436
20.2.5 Fordelingsvirkninger av forslag til nytt inntektssystem 437
20.2.6 Behov for videre utredning 437

Litteraturliste 439

Vedlegg
1 Fordelingsvirkninger for kommunene 443
2 Fordelingsvirkninger for fylkes-kommunene 457
3 Indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunene 460
4 Fordelingsvirkninger nytt distrikts-politisk tilskudd 466
5 Fordelingsvirkninger av struktur-kriteriet 478
6 Dokumentasjon av analyser - kommunene 491
7 Dokumentasjon av analyser - fylkeskommunene 496

Figuroversikt

Figur 3.1 Brutto driftsutgifter fordelt på hovedområder i fylkeskommunene, eksklusive Oslo. 2003. Prosent. 67
Figur 3.2 Brutto driftsutgifter fordelt på hovedområder i kommunene, eksklusive Oslo. 2003. Prosent. 68
Figur 3.3 Kommuneforvaltningens inntekter 1993-2004. Andel i prosent av samlede inntekter 69
Figur 5.1 Faktorer som påvirker kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon 94
Figur 5.2 Andel 16-18 åringer i videregående opplæring (elever og lærlinger). 96
Figur 5.3 Andel lærlinger og andel elever som har fått oppfylt førsteønske i 2004. 96
Figur 5.4 Andel elever i yrkesfaglige og almennfaglige studieretninger. 2003. 97
Figur 5.5 Antall elever per lærerårsverk. 2003 97
Figur 5.6 Andel innbyggere som er brukere av transportordningen for funksjonshemmede. 2003. 98
Figur 5.7 Antall kollektivreiser per innbygger. 2003. 99
Figur 5.8 Tannlegeårsverk (offentlige og private) per 1 000 innbygger. 2003. 100
Figur 5.9 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003. 101
Figur 5.10 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert fylkesvis. Skoleåret 2003/04. 104
Figur 5.11 Andel elever på 1.-4. trinn med plass i skolefritidsordningen. 2003. Kommunene gruppert fylkesvis. 105
Figur 5.12 Andel innbyggere 20-66 år som er mottakere av økonomisk sosialhjelp. Kommunene gruppert fylkesvis. 107
Figur 5.13 Antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år. Kommunene gruppert fylkesvis. 108
Figur 5.14 Ressursbruk på grunnskoleopplæringen (netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år) og elev- og foreldretilfredshet med grunnskolen (1=svært misfornøyd, 6=svært fornøyd). 2003. 110
Figur 5.15 Brutto driftsutgifter per beboer på institusjon og brukertilfredsheten blant beboere på institusjon og pårørende av beboere på institusjon. 2003. 111
Figur 8.1 Illustrasjon av oppbygningen av kostnadsnøkkelen for kommunene 151
Figur 8.2 Illustrasjon av oppbygningen av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene 151
Figur 8.3 Sektorenes andel av netto driftsutgifter i 2005, samt sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Kommunene 152
Figur 8.4 Sektorenes andel av netto driftsutgifter i 2004 og sektorenes vekt i kostnadsnøkkelen i 2005. Fylkeskommunene. 154
Figur 8.5 Smådriftsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon, estimert med simultan og partiell analyse. 166
Figur 8.6 Estimerte kostnadsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon som følge av reiseavstand til nærmeste nabokrets, med simultan og partiell analyse. 167
Figur 8.7 Estimerte kostnadsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon som følge av reiseavstand til nærmeste sonesenter, med simultan og partiell analyse. 167
Figur 8.8 Illustrasjon av kriteriene «beregnet reisetid» og «sone» 171
Figur 8.9 Illustrasjon av kriteriet nabo. 171
Figur 8.10 Estimerte smådriftsulemper i kommunal administrasjon med småkommuneindikatorer og med basis/inverst folketall. 172
Figur 9.1 Lærertimer per elev for skoler med ulik størrelse. Skoler med færre enn 10 elever vises ikke. 181

Figur 9.2 Forholdet mellom kommunenes verdi på urbanitetskriteriet og kommunenes folketall. 213
Figur 10.1 Skisse over dataflyten inn og ut av MOTIV. 260
Figur 10.2 Brutto driftsutgifter og fordeling etter kostnadsnøkkelen. Båt/ferje-ruter Indeks gj.sn = 1. 2003 270
Figur 10.3 Brutto driftsutgifter bil/bane per innbygger. Faktiske og bereg-nede utgifter. Gj.sn = 1,00 År 2003 273
Figur 10.4 Kostnadsindeks lokale ruter. Brutto driftsutgifter, ny og gam-mel k-nøkkel. Gj.sn = 1,00 År 2003 275
Figur 11.1 Gjennomsnittlig reiseavstand i kilometer til 5 000 personer etter kommunestørrelse. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere) 300
Figur 11.2 Gradert basistilskudd i 1 000 kroner etter folketall og reise-avstand. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere) 303
Figur 11.3 Basistilskudd og omfordelt rest per innbygger. Basert på gjen-nomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere) 304
Figur 13.1 Symmetrisk inntektsutjevning. Kompensasjonsgrad 55 prosent. Indeks. Landsgjennomsnittet = 1,00 326
Figur 13.2 Kombinasjon symmetrisk utjevning og minsteinntektstil-skudd 327
Figur 14.1 Skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i perioden 1989-2005 i mill. kroner. Alle tall er i 2005-kroner. 343
Figur 14.2 Ordinært skjønnstilskudd (ekskl. kompensasjon for DAA) i prosent av landsgjennomsnittet i 1998 og 2004. Fylkeskommunene. 345
Figur 14.3 Ordinært skjønnstilskudd (ekskl. kompensasjon for DAA) i prosent av landsgjennomsnittet i 1998 og 2004. Kommunene gruppert fylkesvis 346
Figur 15.1 Befolkningsutvikling i Norge etter regiontype. 1970=100 355
Figur 15.2 Virkeområde for de distrikts-politiske virkemidlene 357
Figur 15.3 Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift1 361
Figur 16.1 Illustrasjon av overgangsord-ningen. Eksempelkommune som taper når et øremerket tilskudd innlemmes i inntektssystemet. 386
Figur 18.1 Årlig reell inntektsvekst fordelt på frie inntekter og andre inn-tekter (korrigert for oppgave-endringer). Kommuneopplegget. Forslag i St.prp. nr. 1. 1996-2005 408

Tabelloversikt

Tabell 2.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kost-nadsnøkkel. Kommunene gruppert fylkesvis. 39
Tabell 2.2 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnads-nøkkel. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 39
Tabell 2.3 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kost-nadsnøkkel. Fylkeskommunene 43
Tabell 2.4 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 61
Tabell 2.5 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 62
Tabell 2.6 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 63
Tabell 3.1 Indikatorer for kommunefor-valtningens plass i norsk økonomi. 1990 og 1995-2003 66

Tabell 4.1 Rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommuner fordelt på ulike poster i 2005 (saldert budsjett) 79
Tabell 4.2 Kostnadsnøkkel for kommunene 80
Tabell 4.3 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 80
Tabell 4.4 Indeks beregnet utgiftsbehov per innbygger i 2004, for kommunene gruppert etter innbyggertall. Landsgjennomsnittet=1. 82
Tabell 4.5 Nord-Norgetilskudd til kommuner og fylkeskommuner 84
Tabell 4.6 Regionaltilskuddet etter prioriteringsområde – full sats (i 1 000 kr) for 2005 85
Tabell 4.7 Regionaltilskudd til kommuner med mer enn 3 000 innbyggere 85
Tabell 5.1 Fordelingen av fylkeskommunenes frie inntekter i kroner per innbygger. 2003. 87
Tabell 5.2 Fordelingen av fylkeskommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. 2003. 88
Tabell 5.3 Frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003. 89
Tabell 5.4 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003. 90
Tabell 5.5 Frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene Svelvik, Namdalseid og Tana. 91
Tabell 5.6 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003. 92
Tabell 5.7 Eiendomsskatt, konsesjonskrafts inntekter og hjemfallsinntekter i kroner pr innbygger. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 92
Tabell 5.8 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. De rikeste kraftkommunene. 2003. 93
Tabell 5.9 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Antall kommuner med et gitt inntektsnivå. 93
Tabell 5.10 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet i perioden 1997-2004. Tall i kroner per innbygger. 94
Tabell 5.11 Andel av de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn og andel av den øvrige voksne befolkningen under offentlig tilsyn. 2003. 100
Tabell 5.12 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert etter nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003. .. 102
Tabell 5.13 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003. 102
Tabell 5.14 Antall ansatte i kommunale barnehager per 10. barn og andel ansatte med førskolelærerutdanning. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003. 103
Tabell 5.15 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Skoleåret 2003/04 104
Tabell 5.16 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. Skoleåret 2003/04 104
Tabell 5.17 Dekningsgrader i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003. 105
Tabell 5.18 Dekningsgrader i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene gruppert etter inntektsnivå. 2003. 106
Tabell 5.19 Gjennomsnittlig antall legeårsverk per 10 000 innbyggere. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003. 106
Tabell 5.20 Gjennomsnittlig stønad per sosialhjelpsmottaker. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003. 108
Tabell 5.21 Antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003. 109
Tabell 5.22 Brukertilfredshet med grunnskoleopplæringen. 2003. N= 39 (kommuner). 1=Svært misfornøyd, 6=svært fornøyd 109
Tabell 5.23 Brukertilfredshet med pleie- og omsorgstjenesten. 2003. N=35 (kommuner). 1=svært misfornøyd, 4=svært fornøyd 110
Tabell 5.24 Produksjonsindekser for kommunene gruppert etter korrigerte frie inntekter 112
Tabell 5.25 Produksjonsindeks. Kommunenes Svelvik, Namdalseid og Tana 113

Tabell 7.1 Kommunesektoren i de nordiske landene sammenliknet med andre OECD-land 128
Tabell 7.2 Hovedtyper av finansierings-modeller 131
Tabell 8.1 Illustrasjon av utformingen av utgiftsutjevningen. Tall i kroner per innbygger 150
Tabell 8.2 Endringer i kostnadsnøklene for kommunene og fylkeskom-munene i perioden 1998-2005 ... 153
Tabell 8.3 Bosettingskriterier for utvalgte kommuner. Kriterieverdi per innbygger. 171
Tabell 9.1 Kommunenes brutto driftsut-gifter (eksklusive avskrivinger) til grunnskolen i 2003 174
Tabell 9.2 Utviklingen i gruppestørrelse. 1999-2004. 175
Tabell 9.3 Årstimer fordelt på ulike formål. Skoleåret 2004/2005. 175
Tabell 9.4 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen 176
Tabell 9.5 Predikert ressursinnsats for skoler med ulik størrelse 181
Tabell 9.6 Antall elever med morsmålsun-dervisning og/eller tospråklig fagopplæring fordelt på de ti vanligste språkgruppene 186
Tabell 9.7 Utvalgets forslag til ny kostnads-nøkkel for grunnskolen 192
Tabell 9.8 Dagens kostnadsnøkkel for barnevern 193
Tabell 9.9 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnevern 196
Tabell 9.10 Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenester 197
Tabell 9.11 Forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester 202
Tabell 9.12 Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester 203
Tabell 9.13 Beregnede utgifter til pleie- og omsorg fordelt på aldersgrupper. Kroner per innbygger innenfor hver aldersgruppe. 2003 207
Tabell 9.14 Forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester 211
Tabell 9.15 Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp 212
Tabell 9.16 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp inklusive og eks-klusive urbanitetskriteriet. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 214
Tabell 9.17 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp eksklusive og inklusive urbanitetskriteriet. Kommunene Verdal, Steinkjer og Levanger. . 214
Tabell 9.18 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale problemer på. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 224
Tabell 9.19 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale problemer på. De 10 kommunene med laveste sosialhjelpsutgifter i 2003.225
Tabell 9.20 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opp-hopning av sosiale problemer på. De 10 kommunene med høyeste sosialhjelpsutgifter i 2003..... 225
Tabell 9.21 Alternative forslag til kostnads-nøkler for sosialhjelp 227
Tabell 9.22 Beregnet utgiftsbehov til sosial-hjelp med ulike forslag til ny kost-nadsnøkkel for sosialhjelp. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 228
Tabell 9.23 Beregnet utgiftsbehov til sosial-hjelp med ulike sosialhjelps-nøkler. Bergen, Trondheim og Stavanger. 228
Tabell 9.24 Beregnet utgiftsbehov til sosial-hjelp med ulike forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp. De 10 kommunene med lavest sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2003. 229
Tabell 9.25 Beregnet utgiftsbehov til sosial-hjelp med ulike forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp. De 10 kommunene med høyest sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2003. 229
Tabell 9.26 Utvalgets forslag til sosialhjelps-nøkkel 229
Tabell 9.27 Brutto driftsutgifter til administra-sjon, landbruk og miljøvern. Kommunene gruppert etter inn-byggertall. Kroner per inn-bygger. 2003. 232
Tabell 9.28 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon 232
Tabell 9.29 Dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern 233

Tabell 9.30 Betydningen av kommunestørrelse for utgiftene til administrasjon, landbruk og miljøvern. Mer/mindre utgifter i forhold til kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere. 235
Tabell 9.31 Forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern 238
Tabell 9.32 Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager 238
Tabell 9.33 Delkostnadsnøklenes vekt i den smalede kostnadsnøkkelen 239
Tabell 9.34 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene 240
Tabell 9.35 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, for kommunene fylkesvis..... 241
Tabell 9.36 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, for kommunene gruppert etter innbyggertall. 241
Tabell 9.37 Utvalget kommuner som får en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel 242
Tabell 9.38 Utvalget kommuner som får en reduksjon i indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel 243
Tabell 10.1 Elever, lærlinger og skoler. Offentlige videregående skoler. 2001-2004. 245
Tabell 10.2 Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til videregående opplæring i 2003 (eksklusive avskrivinger). 1000 kroner. 245
Tabell 10.3 Dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring 246
Tabell 10.4 Elevsammensetning og variasjoner i ressursbruk i kroner per elev (vektede helårsekvivalenter) mellom allmenne og yrkesfaglige studieretninger. 247
Tabell 10.5 Kostnadsvekt – kriteriet søkere yrkesfag 248
Tabell 10.6 Gjennomsnittlig kostnad i kroner per elev (vektede helårsekvivalenter) innenfor ulike studieretninger i 2003 og 2004 249
Tabell 10.7 Oversikt over de nye studieprogrammene 250
Tabell 10.8 Anslag på gjennomsnittlig kostnad per elev i kroner på de nye studieprogrammene (anslag beregnet med utgangspunkt i data fra 2004). 250
Tabell 10.9 Kostnadsvekt, todeling av søkerkriteriet 251
Tabell 10.10 Kostnadsvekt, tredeling av søkerkriteriet 251
Tabell 10.11 Anslag på fordelingen av elever på ulike studieprogram. 256
Tabell 10.12 Forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring 258
Tabell 10.13 Delkostnadsnøkkelen for fylkesveger 258
Tabell 10.14 Eksisterende fylkesfaktorer for vedlikehold og reinvesteringer . 259
Tabell 10.15 Beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader med MOTIV i og rundt Oslo 262
Tabell 10.16 Beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader per kilometer veg og forslag til ny fylkesfaktor for vedlikehold 262
Tabell 10.17 Kostnadsnøkkel lokale ruter 264
Tabell 10.18 Fylkeskommunenes driftsutgifter til lokale ruter etter transportmiddel 265
Tabell 10.19 Lokale ruter. Reiser per innbygger og andel skolereiser 266
Tabell 10.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel båt/ferje ruter 269
Tabell 10.21 Utgifter per innbygger til bil/bane fordelt på reiser per innbygger, kilometer per reise og utgift per kilometer. 2003 271
Tabell 10.22 Reiser per døgn fordelt på aldersgrupper 272
Tabell 10.23 Forslag til delkostnadsnøkkel bil/bane 274
Tabell 10.24 Forslag til ny kostnadsnøkkel lokale ruter 274
Tabell 10.25 Andel av de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn og andel av den øvrige voksne befolkningen under offentlig tilsyn. 2003. 277
Tabell 10.26 Fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten. Kroner per innbygger. 2003. 278
Tabell 10.27 Dagens kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten 278
Tabell 10.28 Fylkeskommunenes (beregnede) ressursbruk fordelt på ulike prioriteringsgrupper og aldersgrupper. Andeler. 280

Tabell 10.29 Tannhelsen blant barn og unge (2003) 282
Tabell 10.30 Produktivitet i den offentlige tannhelsetjenesten med mer. 2003. 283
Tabell 10.31 Forslag til kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten 286
Tabell 10.32 Delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen 287
Tabell 10.33 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene ... 287
Tabell 10.34 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel1. Fylkeskommunene 2004. Landsgjennomsnitt = 1,000 288
Tabell 11.1 Antall kommuner som vil motta fullt basistilskudd. N=433 kommuner 302
Tabell 11.2 Basistilskudd fordelt etter strukturkriteriet. Effekter vist for kommuner gruppert etter innbyggertall. 2005-data. Tall i 1000 kroner (gjennomsnittlig effekt per kommune i hver gruppe) og i kroner (gjennomsnittlig effekt per innbygger i hver kommunegruppe). N=433 kommuner 303
Tabell 11.3 Basistilskudd fordelt etter strukturkriteriet og frigjort restbeløp omfordelt etter innbyggertall. Basert på gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere. N=433 kommuner 305
Tabell 12.1 Alderfordeling i 2003 og indeks over utgiftsbehovet gruppert etter kommunevis befolkningsvekst 1999-2003. 310
Tabell 12.2 Befolkningsvekst fordelt etter kommunevis vekst og aldersgrupper. Vekst i prosent. 1999-2003 310
Tabell 12.3 Kommunene som tjente mest på oppdatering av folketall 2003-2004 315
Tabell 12.4 Kommunene som tapte mest på oppdatering av folketall 2003-2004 316
Tabell 12.5 Korrelasjonskoeffisienter for befolk-ningsendringer kommunene imellom fra et år til neste 316
Tabell 12.6 Kommuner med høyest tilskudd per innbygger ved alternativ ordning. Basert på gjennomsnittlig vekst 1999-2003 318
Tabell 12.7 Effekter av oppdaterte folketall 2005 319
Tabell 13.1 Kommuneforvaltningens skatteinntekter 2004. Mill. kroner 324
Tabell 13.2 Sammenlikning mellom dagens modell for inntektsutjevning for fylkeskommunene og alternative modeller. 2004 328
Tabell 13.3 Inntektsutjevning for fylkeskommunene i 2004 basert på faktisk skatteinngang og prognosebasert utjevning. Symmetrisk utjevning og brutto tilleggskompensasjon 333
Tabell 14.1 Fordelingen av ordinært skjønn mellom fylkeskommunene i 2005. Tall i kroner per innbygger. 339
Tabell 14.2 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert fylkesvis. Tall i kroner per innbygger. 340
Tabell 14.3 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Tall i kroner per innbygger. 341
Tabell 14.4 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter (eksklusive skjønn). Tall i kroner per innbygger. 341
Tabell 14.5 Utgiftskorrigerte frie inntekter i 2003 i kroner per innbygger, eksklusive og inklusive det ordinære skjønnstilskuddet. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 342
Tabell 14.6 Skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. I millioner kroner (2005-kroner) og som andel av rammetilskuddet og andel av de frie inntektene. 1996 – 2005. 344
Tabell 14.7 Fordelingen av korrigert ordinært skjønn mellom fylkeskommunene. 2005. Tall i kroner per innbygger. 348
Tabell 14.8 Fordelingen av korrigert ordinært skjønn mellom kommunene gruppert fylkesvis. 2005. Tall i kroner per innbygger. 349

Tabell 15.1 Indikatorer og vekter som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet (gjeldende for årene 2000-2006) 358
Tabell 15.2 Kommunenes verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet. Kommunene gruppert etter prioriteringsområdet. 359
Tabell 15.3 Befolkningstall. Kommunene gruppert etter prioriteringsområdet. 360
Tabell 15.4 Kommunenes plassering i det distriktspolitiske virkeområde (DU-området) og sonene for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området) 362
Tabell 15.5 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningen. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004 363
Tabell 15.6 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningene. Kommunene gruppert fylkesvis. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004. 363
Tabell 15.7 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningene. Fylkeskommunene. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004. 364
Tabell 15.8 Nord-Norgetilskudd til kommuner og fylkeskommuner 364
Tabell 15.9 Regionaltilskuddet – full sats 365
Tabell 15.10 Regionaltilskudd til kommuner med mer enn 3 000 innbyggere. 366
Tabell 15.11 Forholdet mellom Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet og det regionalpolitiske virkeområdet (tall fra 2004) 371
Tabell 15.12 Kommuner innenfor prioriteringsområde B som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag, men som vil motta distriktspolitisk tilskudd. 372
Tabell 15.13 Kommuner innenfor prioriteringsområde C med indeks lavere enn -1 og skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet. 373
Tabell 15.14 Kommuner innenfor prioriteringsområde C som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd. 373
Tabell 15.15 Kommuner innenfor prioriteringsområde C som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd 374
Tabell 15.16 Kommuner utenfor det distriktspolitiske virkeområdet som mottar regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd 374
Tabell 15.17 Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i kroner per innbygger til kommunene innenfor prioriteringsområde A, B, C og D som kvalifiserer for å motta distriktspolitisk tilskudd, og som mottar regionalpolitiske overføringer i dag. 375
Tabell 15.18 Differensiering av det distriktspolitiske tilskuddet mellom ulike prioriteringsområdene (vekt i prosent) 375
Tabell 15.19 Illustrasjonsvirkninger for kommunene gruppert fylkesvis. Tall i kroner per innbygger. 377
Tabell 15.20 Fordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall. Distriktspolitiske tilskudd fordelt etter satser per innbygger. 1= Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i kroner per innbygger. 2=Distriktspolitisk tilskudd i kroner per innbygger. 378
Tabell 15.21 Fordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall. Distriktspolitiske tilskudd fordelt dels etter satser per kommune, dels etter satser per innbygger. 379
Tabell 15.22 Fordelingsvirkninger av å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd. Fylkeskommunene. Tall i kroner per innbygger 383
Tabell 16.1 Illustrasjon av overgangsordningen. Tall i kroner per innbygger 387

Tabell 16.2 Antall kommuner med ulikt tillegg/trekk gjennom overgangsordning. 388
Tabell 16.3 Trekk/tillegg gjennom overgangsordningen som følge av oppgaveendringer og større reformer. Fylkeskommunene. Kroner per innbygger. 389
Tabell 16.4 Antall kommuner med ulik tap/gevinst på endringene som ble gjennomført i inntektssystemet i 2002 og 2004. 390
Tabell 16.5 Illustrasjonsberegninger. 395
Tabell 19.1 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene gruppert fylkesvis. Systemvirkning. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 428
Tabell 19.2 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene gruppert etter innbyggertall. Systemvirkning. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 429
Tabell 19.3 Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger. 431
Tabell 19.4 Indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og med kostnadsnøkkel utelukkende bestående av alderskriterier og et basiskriterium. 432

Vedlegg

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger. 445
Tabell 2.1 Fordelingsvirkninger fylkeskommunene 458
Tabell 3.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov 460
Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd 467
Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet 479
Tabell 6.1 Estimeringsresultat, avhengig variabel er lærertimer til undervisning av språklige minoriteter skoleåret 2004/2005 per innbygger 6-15 år. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 491
Tabell 6.2 Estimeringsresultat, avhengig variabel er antall elever som mottar spesialundervisning med undervisningspersonale per innbygger 6-15 år. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 491
Tabell 6.3 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til barnevern. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 492
Tabell 6.4 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til helsetjenester. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 492
Tabell 6.5 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 492
Tabell 6.6 Estimeringsresultater, avhengig variabel er sosialhjelpsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes. 493
Tabell 6.7 Estimeringsresultater, avhengige variabel er administrasjonsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. t-verdier i parentes. Administrasjonsutgifter er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130. 494
Tabell 6.8 Estimeringsresultater, avhengige variabel er administrasjonsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. t-verdier i parentes. Administrasjonsutgifter er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120,130, 300, 320, 325, 360 og 365. 494

Tabell 7.1 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) per elev. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier..... 504
Tabell 7.2 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) per elev. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 498
Tabell 7.3 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til spesialundervisning per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 499
Tabell 7.4 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til spesialundervisning per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 499
Tabell 7.5 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til voksenopplæring per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. .. 500
Tabell 7.6 Estimeringsresultat, avhengig variabel er antall elever i ordinær videregående opplæring med voksenrett per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. .. 500
Tabell 7.7 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til båt- og ferjetrafikk per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 500
Tabell 7.8 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til båt- og ferjetrafikk per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 501
Tabell 7.9 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 501
Tabell 7.10 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger under offentlig tilsyn. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. .. 502
Tabell 7.11 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier. 502

Kapittel 1
Oppnevning, mandat og arbeid

1.1 Bakgrunn og oppnevning

Ved kongelig resolusjon av 3. oktober 2003 ble det oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå og evaluere inntektssystemet for kommunal sektor, Inntektssystemutvalget.

Inntektssystemet er et system for fordeling av statlige rammetilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Siden har det skjedd flere større og mindre endringer i inntektssystemet.

Bakgrunnen for oppnevningen av utvalget er at inntektssystemet skal gjennomgås og revideres om lag hvert tiende år. Kommunal- og regionaldepartementet ga i St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* uttrykk for at det ville være ønskelig med en bred gjennomgang av inntektssystemet om lag hvert tiende år. Et flertall i Stortingets kommunalkomite sluttet seg til dette, jf. Innst. S. nr. 252 (1999-2000).

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget fikk ved oppnevningen følgende sammensetning:

- Professor Lars-Erik Borge, Trondheim, leder
- Fylkesrådmann Beate Stang Aas, Tromsø
- Avdelingsdirektør Thor Bernstrøm, Oslo
- Avdelingsdirektør Tove Brekke, Oppegård
- Forskningsleder Anne Britt Djuve, Oppegård
- Underdirektør Kirsten Eknes, Oslo
- Rådgiver Espen Erlandsen, Bærum
- Professor Terje P. Hagen, Bærum
- Seksjonssjef Pål Hernæs, Oslo
- Forsker Audun Langørgen, Oslo
- Rådmann Britt Lund, Notodden
- Avdelingsdirektør Eli Johanne Lundemo, Oslo
- Seniorrådgiver Børre Stolp, Drammen

Utvalgets medlem Kirsten Eknes gikk ut av utvalget i mars 2004. I hennes sted foreslo Barne- og familiedepartementet avdelingsdirektør Eli Sundby, Lørenskog, som gikk inn som nytt medlem av utvalget i april 2004. Utvalgets medlem Britt Lund gikk ut av utvalget 9. november 2004. I hennes sted foreslo KS rådmann Dagny Haga, Hammerfest, som gikk inn som nytt medlem av utvalget 8. desember 2004. Utvalgets medlem Beate Stang Aas gikk ut av utvalget 1.januar 2005. I hennes sted foreslo KS fylkesdirektør Helga Riise, Oslo, som gikk inn i utvalget fra samme dato. Eli Johanne Lundemo har etter oppnevningen av utvalget skiftet jobb, og er nå rådmann i Skjåk kommune.

Utvalgets sekretariat har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og regionaldepartementet, og har bestått av prosjektleder Jon Ola Rygh, prosjektleder Trond Hjelmervik Hansen, rådgiver Nina Nilsen og rådgiver Hans Petter F. Gravdahl. Prosjektleder Jon Ola Rygh var sekretariatsleder høsten 2003, men omkom tragisk 4. november 2003 etter en ulykke. Trond Hjelmervik Hansen tiltrådte som sekretariatsleder 1. januar 2004.

1.3 Mandat

1.3.1 Opprinnelig mandat

Utvalget ble gitt følgende mandat:

Regjeringens mål er å styrke lokaldemokratiet og øke kommunenes handlefrihet. Beslutninger skal fattes så nær brukerne som mulig, og innbyggerne skal oppleve nærhet til og innflytelse over beslutningene i lokalsamfunnet. Innbyggerne skal oppleve å bli tilbudt likeverdige tjenester av god kvalitet, samtidig som organiseringen av tjenesteproduksjonen skal sikre best mulige tjenester til lavest mulig kostnad. Kommunene må settes i stand til å behandle private og kommunale aktører likt.

Regjeringen legger derfor til grunn at rammefinansiering fortsatt må være hovedfinansieringsmodellen for kommunal sektor.

Utvalget bes legge disse punktene til grunn for arbeidet:

1. Rammefinansiering er regjeringens hovedfinansieringsmodell for kommunesektoren. Utvalget bes drøfte i hvilken grad rammefinansiering kan bidra til effektiv ressursbruk i kommuner og fylkeskommuner.
2. Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. I sin innstilling bes utvalget komme med ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system. Det skal beregnes virkninger av forslagene på kommunalt og fylkeskommunalt nivå, inklusive utslag for grupper av kommuner.
3. Fordelingsmekanismer:
   a) Utgiftsutjevningen.

      Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal det sikres at kommuner og fylkeskommuner settes i stand til å tilby befolkningen et likeverdig tjenestetilbud gjennom utjevning av ufrivillige kostnader. I prinsippet omfatter utgiftsutjevningen både driftsutgifter og kapitalkostnader, og de mest sentrale kommunale tjenesteområdene – herunder sektorer der innbyggerne har et rettskrav på enkelte tjenester. Ut fra forutsetningen om full utgiftsutjevning kommunene og fylkeskommunene i mellom, bes utvalget om å foreta en ny faglig gjennomgang av kostnadsnøklene. I gjennomgangen bes det legges vekt på:
      - strukturelle endringer siden forrige gjennomgang som har konsekvenser for variasjon i utgiftsbehovet
      - ny forskning og utredning
      - nytt datatilfang
      - metodevalg

      Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Som grunnlag for arbeidet vil det i løpet av 2003 foreligge en egen utredning fra SSB om kapitalkostnadene ved skolebygg (Prosjektet «Analyse av kapitalslit og investeringer i kommunale skolebygg»). Høsten 2003 skal det nedsettes et eget utvalg for å vurdere dagens kommunale eiendomsforvaltning og behovet for endringer. Det vil være behov for kontakt mellom utvalgene.

      Det øremerkede tilskuddet til barnehager er vedtatt lagt inn i inntektssystemet f.o.m. 1.1.06. Utvalget må derfor inkludere barnehagesektoren i gjennomgangen av utgiftsutjevningen.
   b) Inntektsutjevningen.

      Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet utjevnes kommunens og fylkeskommunenes skatteinntekter. Det bes om en gjennomgang av inntektsutjevningen i systemet ut fra utjevningshensyn og målsetningen om en god insentivstruktur for næringsutvikling. Gjennomgangen av inntektssiden må sees i sammenheng med det pågående arbeidet med å tilbakeføre en andel av selskapskatten til kommunene.
   c) Distriktspolitiske virkemidler – særskilte tilskudd.

      Både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktspolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet.
   d) Skjønnsmidlene.

      Skjønnsmidlene utgjør i dag en relativt stor andel av utbetalingene gjennom inntektssystemet. Bl.a setter Riksrevisjonen i sin forvaltningsrevisjon av inntektssystemet (Dokument nr. 3:8, 2002 - 2003) spørsmålstegn ved størrelsen og fordelingen av disse midlene. Utvalget bes foreta en gjennomgang av den samlede størrelsen på skjønnsmidlene og vurdere kriteriene for tildeling av skjønn, herunder om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd.
   e) Overgangsordning.

      I dagens inntektssystem innføres endringer generelt gjennom en overgangsperiode på fem år. Utvalget bes vurdere behovet for overgangordninger generelt, i tillegg til eventuell utforming og lengde.
4. I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en «ufrivillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a-3e) basert på kommunestørrelse som «ufrivillig» kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet.

5. Utvalget bes om å vurdere utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knyttet til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen (f.eks. studenter, turister, asylsøkere, personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en senterkommune).
6. Utvalget bes vurdere forutsetningene for kommunal likebehandling av private og kommunale aktører og friere brukervalg innenfor et system med rammefinansiering av kommunene.
7. Utvalget skal drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

   Når det gjelder finansiering av kommunale helsetjenester bes utvalget om å samordne sitt arbeid med utvalget som er satt ned for å utrede forholdet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.
8. Utvalget skal vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sitt forslag.

Utvalget ble bedt om å presentere sin innstilling innen 1. juli 2005.

1.3.2 Utvidet mandat

Utvalget har fått utvidet sitt opprinnelige mandat flere ganger.

Vedr. kostnadsnøkkel for sosiale tjenester

I brev av 20.januar 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble Inntektssystemutvalget bedt om å foreta en drøfting av om det kan være kriterier utenom kriteriene i kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester som fanger opp særskilte og/eller tidsbegrensede utgifter forbundet med rus og psykiatri. Dette bør være kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse. I brevet ble det forutsatt at utvalgets drøfting skal legge til grunn at kun oppdaterbare, landsdekkende og objektive kriterier skal benyttes i kostnadsnøklene.

Bakgrunnen for henvendelsen er å finne i Innst. S. nr. 80 (2003-2004) til St.meld. nr. 6 (2003-2004) *Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene*, der kommunalkomiteens medlemmer fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti er opptatt av at enkelte kommuner, fordi de kan ha særskilte og/eller muligens tidsbegrensede utgifter, kan komme dårlig ut av den nye kostnadsnøkkelen for sosiale tjenester. Videre ønsker disse medlemmene at inntektssystemutvalget foretar en vurdering om og eventuelt hvordan objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse, kan fange opp særskilte store utgifter forbundet med rus og psykiatri.

Større stabilitet og utvidet tidsfrist

I brev av 13. oktober 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble utvalget bedt om å vurdere alternative mekanismer på henholdsvis sentralt og kommunalt nivå som kan bidra til større stabilitet i utgiftene til velferdstjenestene i det finansieringssystem for kommunesektoren som er etablert f.o.m. 2005.

Bakgrunnen for utvidelsen av mandatet var omleggingen av inntektsutjevningen for kommunene fra 2005. Omleggingen innebærer at andel skatt av kommunenes inntekter blir trappet opp til 50 prosent, og at en andel av selskapsskatten blir tilbakeført til kommunene. I brevet ble det pekt på at opptrappingen av skatteandelen og tilbakeføringen av selskapsskatten vil medføre større uforutsigbarhet om kommunesektorens inntektsrammer, da skatteinntektene kan svinge betydelig fra et år til et annet. Samtidig har kommunesektoren ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp og ned fra år til år. Dette krever en viss forutsigbarhet i kommunesektorens inntektsrammer og en viss stabilitet i kommunenes utgifter til velferdstjenestene.

Som en følge av utvidelsen av mandatet ble utvalgets tidsfrist for å legge fram innstillingen forlenget til 1. oktober 2005.

Innlemming av driftstilskuddet til barnehager

I brev av 10. desember 2004 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble det vist til at Stortinget ved behandling av St.prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004* vedtok følgende, jf. Innst. S. nr. 259 (2002-2003), vedtak nr. 592:

> «Driftstilskudd barnehager, kap. 856 post 60, innlemmes i inntektssystemet fra 1. januar 2006. Stortinget ber Regjeringen i kommuneproposisjonen for 2006 fremme forslag om nødvendige endringer i inntektssystemet som legger til rette for dette.»

I brevet ble det vist til at kap. 856 post 65 Skjønnsmidler til barnehager er en del av den ordinære statlige driftsfinansieringen, og må ses i sammenheng med kap. 856 post 60.

Kommunal- og regionaldepartementet ba med utgangspunkt i dette Inntektssystemutvalget om å komme med forslag til kostnadsnøkkel for innlemming av driftstilskuddet til barnehager. Utvalget ble også bedt om å utarbeide fordelingsberegninger for kostnadsnøkkelen. Det ble videre i brevet pekt på at kommunene i tillegg til driftstilskuddet i dag mottar andre, øremerkede tilskudd til barnehager. Utvalget ble bedt om å utrede hvilke justeringer i kostnadsnøkkelen som må gjøres for eventuelt også å innlemme disse tilskuddene i inntektssystemet fra 1. januar 2006, eller på et senere tidspunkt.

Utvalget ble bedt om å oversende forslaget til Kommunal- og regionaldepartementet innen 1. mars 2005.

Innlemming av øremerket tilskudd til språkopplæring for minoriteter

I brev av 20.april 2005 fra Kommunal- og regionaldepartementet ble utvalget bedt om å komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet.

Bakgrunnen er at kommunene i dag får tilskudd til opplæring for språklige minoriteter som et særskilt øremerket tilskudd over kapittel 225 post 64. I 2005 er tilskuddet på dette kapittelet beregnet til å utgjøre om lag 900 millioner kroner. Målet med det øremerkede tilskuddet er å bidra med finansiering slik at det blir gitt særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter i grunnskolen.

Utviklingen går i retning av at særskilt norskopplæring i større grad integreres i ordinær opplæring. Kommunal- og regionaldepartementet ba i brevet derfor Inntektssystemutvalget om å komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet, samtidig som utvalget legger fram sin innstilling 1. oktober 2005. Utvalget ble også bedt om å utarbeide fordelingsberegninger. Utvalget ble videre bedt om å vurdere om det er behov for justeringer, eventuelt innføring av nye kriterier i kostnadsnøkkelen. Herunder er en særskilt problemstilling at en relativt høy andel av tilskuddet brukes til opplæring av barn i statlige asylmottak.

1.3.3 Utvalgets tolkning av mandatet

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og regionalpolitisk motiverte tilskudd. Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å foreta en faglig gjennomgang av utgiftsutjevningen i inntektssystemet i lys av strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet, ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye metoder.

Utvalget har på denne bakgrunn foretatt en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. Utredningen gir en fullstendig gjennomgang av inntektssystemet med konkrete forslag til forbedringer.

Inntektsutjevningen skal vurderes ut fra utjevningshensyn, målsetningen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Fra 1. januar 2005 ble det foretatt en omlegging av inntektsutjevningen for kommunene. Utvalget har derfor ikke gått inn på en omfattende drøfting av mekanismene som ble endret i forbindelse med denne omleggingen. I forbindelse med omleggingen ble imidlertid utvalget bedt om også å se på hvordan man kunne oppnå økt stabilitet i kommunenes utgifter til velferdstjenestene. Dette har utvalget drøftet, samtidig som utvalget har vurdert hele inntektsutjevningen for fylkeskommunene, da denne ikke ble lagt om i forbindelse med den øvrige omleggingen av inntektssystemet.

Videre skal utvalget vurdere treffsikkerheten av regionalpolitisk motiverte tilskudd ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget har drøftet regionalpolitisk relaterte tilskudd i inntektssystemet i sammenheng, samtidig som øvrige elementer i inntektssystemet er trukket inn i vurderingen og forslag til forbedringer.

Utvalget er også bedt om å vurdere bredere spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innen et system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet. Disse temaene er i utredningen drøftet både på prinsipielt grunnlag og gjennom konkrete vurderinger av hvilke utslag innretningen av inntektssystemet gir på disse områdene.

1.4 Utvalgets arbeid

1.4.1 Møter

Utvalget har avholdt 21 møter, hvorav fire møter har vart i to dager og ett har vart i tre dager.

Sekretariatet har hatt et møte med representanter fra Akershus og Sogn og Fjordane fylkeskommune og Samferdselsdepartementet. På møtet ga representantene fra fylkeskommunene uttrykk for sine synspunkt på kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Sekretariatet har også hatt to møter med sekretariatet for Wisløff-utvalget, som ble satt ned for å utrede forholdet mellom primær- og spesialisthelsetjenesten. Videre har utvalgsleder og sekretariatet hatt et møte med Statistisk sentralbyrå, hvor metoder for kvantifisering av kommunenes utgiftsbehov ble diskutert. Utvalget har i sitt arbeid også hatt kontakt med Indenrigs- og sundhedsministeriet i Danmark og Finansdepartementet i Sverige.

Utvalget har i sitt arbeid hatt kontakt med de mest berørte fagdepartementene.

I tillegg har en rekke instanser vært behjelpelig med å framskaffe nødvendig underlagsmateriale.

1.4.2 Delutredning om innlemming av driftstilskuddet til barnehager

Som vist til i avsnitt 1.3.2 ble utvalget i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å legge fram forslag til kostnadsnøkkel for barnehager i mars 2005.

Utvalget la fram forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning i mars 2005, «Kostnadsnøkkel for barnehager». Utredningen er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettside (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

1.4.3 Utredningsarbeid i utvalgets regi

Som en del av sitt arbeid har utvalget fått gjennomført følgende utredninger:

- ECON Analyse har i samarbeid med Fürst & Høverstad foretatt en analyse av kostnads- og etterspørselsfaktorer i barnehagesektoren. Resultatene er dokumentert i «*Barnehager i kommunenes inntektssystem*» (ECON-rapport 2005-004)
- Senter for økonomisk forskning har foretatt en analyse av kostnads- og etterspørselsfaktorer i grunnskolen. Resultatene er dokumentert i «*Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning*» (Falch, Rønning og Strøm 2005)
- Sintef Helse har foretatt en analyse av kostnads- og etterspørselsfaktorer i pleie- og omsorgssektoren. Resultatene er dokumentert i *«Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdata og kommunespesifikke data*» (Martinussen, Pettersen og Hofstad 2005)
- Sintef Teknologi og samfunn har foretatt en analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger. Resultatene er dokumentert i «*Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger*» (Sund og Moltumyr 2005)
- Statistisk sentralbyrå har foretatt en analyse av kommunenes ressursbruk innenfor flere kommunale sektorer med en simultan modell. Utvalget har også bedt Statistisk sentralbyrå om å utvikle et mål på antall fattige som kan brukes i arbeidet med å estimere variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp. Resultatene er dokumentert i «*Sammenlikning av simultane og partielle modeller for analyse av kommunenes økonomiske atferd*» (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005)
- Senter for økonomisk forskning har foretatt en analyse av kommuneoverføringer som regional- og distriktspolitisk virkemiddel. Resultatene er dokumentert i *«Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel*» (Berg og Rattsø 2005)
- Alexander Cappelen har foretatt en prinsipiell diskusjon av hva som er en rettferdig inntektsfordeling mellom kommuner, og hva det vil si å sikre alle kommuner de samme mulighetene. Resultatene er dokumentert i *«Inntektsutjevning og lokal autonomi*» (Cappelen 2005)
- Statistisk sentralbyrå har foretatt beregninger basert på et nytt bosettingskriterium (strukturkriteriet) med utgangspunkt i utvalgets spesifikasjoner. Kriteriet er nærmere beskrevet i kapittel 11.4.3 og resultater av beregningene er gjengitt i vedlegg 5

Utredningene er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

Kapittel 2
Sammendrag

2.1 Innledning

Utvalget er i mandatet bedt om å foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i inntektssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og de regionalpolitisk motiverte tilskuddene. Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å foreta en gjennomgang av utgiftsutjevningen i inntektssystemet i lys av strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Innenfor utgiftsutjevningen bes utvalget blant annet om å vurdere behandlingen av kapitalkostnader og kommunestørrelse. Inntektsutjevningen skal vurderes ut fra utjevningshensyn, målsettingen om en god insentivstruktur for næringsutvikling og hensynet til stabilitet i kommunesektorens inntekter. Videre skal utvalget vurdere treffsikkerheten av de regionalpolitisk motiverte tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn.

Utvalget er også bedt om å vurdere prinsipielle spørsmål omkring rammefinansiering, herunder i hvilken grad rammefinansiering bidrar til effektiv ressursbruk, hvordan kommunal likebehandling av private og kommunale aktører kan oppnås innenfor et system med rammefinansiering av kommunene og hvordan nasjonale velferdsreformer kan gjennomføres innenfor rammefinansieringssystemet.

Utvalget avgir med dette sin hovedutredning om inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner. Utvalget har tidligere, i mars 2005, foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager og angitt hvordan barnehagene kan inkluderes i kommunenes rammefinansiering. Utvalgets utredning bygger på dagens funksjonsfordeling mellom kommuner, fylkeskommuner og stat og dagens økonomiske rammer for kommunesektoren.

2.2 Kapitteloversikt og leserveiledning

Utvalgets utredning tar utgangspunkt i en oppdatert beskrivelse av kommunesektorens roller og oppgaver (kapittel 3), utformingen av dagens inntektssystem (kapittel 4) og en beskrivelse av inntekter og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner (kapittel 5). Den beskrivende delen dekker også overføringssystemene i Danmark, Sverige og Finland (kapittel 6). Dette er land hvor kommuneforvaltningen i stor grad likner den norske og hvor overførings- og fordelingssystemene har vært gjenstand for omfattende utredninger de senere år.

I kapittel 7 diskuteres prinsipielle retningslinjer for utforming av inntektssystemet. Gjennomgangen tar utgangspunkt i at den omfattende utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet må ses i sammenheng med at kommunesektoren er gitt ansvaret for viktige nasjonale velferdstjenester innen utdannings- og helsesektoren.

En vesentlig del av denne utredningen består av en gjennomgang av de såkalte kostnadsnøklene som ligger til grunn for utgiftsutjevningen. I kapittel 8 diskuteres enkelte generelle problemstillinger i tilknytning til utgiftsutjevningen, mens kapitlene 9 og 10 gjør rede for analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene og fylkeskommunene. Utvalget foreslår nye delkostnadsnøkler for de enkelte tjenestene og nye felles kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner.

De påfølgende kapitlene behandler andre sentrale elementer i inntektssystemet som behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen (kapittel 11), vekstkommuneproblematikk (kapittel 12), inntektsutjevningen (kapittel 13), skjønnstilskudd (kapittel 14), regionalpolitisk motiverte tilskudd (kapittel 15) og overgangsordningen (kapittel 16). Deretter behandles problemstillinger knyttet til likebehandling av private og kommunale produsenter (kapittel 17) og finansiering av nasjonale reformer og nasjonal politikk innenfor sentrale velferdsområder (kapittel 18).

Kapittel 19 gir en samlet framstilling av utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet, og

presenterer fordelingsvirkninger for kommuner og fylkeskommuner. De økonomiske og administrative konsekvensene av forslagene omtales i kapittel 20.

Dette kapitlet gir en fyldig oppsummering av utvalgets arbeid, vurderinger og anbefalinger, og for mange lesere vil informasjonsbehovet i stor grad være dekket gjennom dette. Hovedsakelig fokuserer drøftingene i dette kapitlet på de alternativer som utvalget anbefaler. Alternativer som er utredet, men ikke anbefalt, behandles mer summarisk. Lesere som ønsker å gå grundigere inn i drøftingene henvises til de underliggende kapitlene.

2.3 Kommunesektorens roller og oppgaver

Kommunesektoren har et bredt spekter av oppgaver. Kommuner og fylkeskommuner har en rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør, som tjenesteprodusent og som myndighetsforvalter. Det grunnleggende kjennetegnet ved kommunen og fylkeskommunen er at den både er en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Gjennom lokale folkevalgte er kommunen og fylkeskommunen et politisk uttrykk for det lokale fellesskapet. Samtidig utfører kommuner og fylkeskommuner oppgaver delegert fra staten. Kommuner og fylkeskommuner lever derfor i et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og statlig styring. For øvrig er kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse negativt avgrenset, det vil si at de kun er forhindret fra å løse oppgaver som er lagt til et annet forvaltningsnivå.

Kommunesektorens ressursbruk er i vesentlig grad konsentrert omkring produksjon av nasjonale velferdstjenester. Barnehage, grunnskole og helse- og sosialsektoren legger beslag på om lag 70 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter, og videregående opplæring, tannhelse og samferdsel legger beslag på nærmere 80 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter. Kommuner og fylkeskommuner har også viktige roller med hensyn til utvikling av lokalsamfunn. Med kommunesektorens rolle som utviklingsaktør siktes det til kommunesektorens virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, kultur, miljøvern, samferdsel og næringsutvikling.

2.4 Inntektssystemet 1986-2005

Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner ble innført i 1986, og er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Innføringen av inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. Øremerkede tilskudd rettet mot bestemte formål ble redusert i omfang og erstattet med rammetilskudd som kommuner og fylkeskommuner kunne disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. De viktigste målene med å innføre inntektssystemet var å oppnå en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, å oppnå effektiviseringsgevinster ved at kommuner og fylkeskommuner ble gitt større handlefrihet og å gi kommuner og fylkeskommuner bedre oversikt over egne inntektsforhold.

Etter innføringen av inntektssystemet i 1986 er det foretatt en rekke større og mindre endringer i systemet. Det foretas kontinuerlig mindre endringer i systemet, blant annet knyttet til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. De største omleggingene skjedde i 1994, da de ulike sektortilskuddene ble slått sammen til ett utgiftsutjevnende tilskudd, og i 1997 som følge av Rattsøutvalgets første delutredning (NOU 1996:1). Hovedelementene i dagens inntektssystem er:

- Inntektsutjevning
- Utgiftsutjevning
- Innbyggertilskudd
- Nord-Norgetilskudd
- Regionaltilskudd
- Skjønnstilskudd

Inntekts- og utgiftsutjevningen bidrar til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Gjennom inntektsutjevningen foretas det delvis utjevning av forskjeller i skatteinntekter, mens utgiftsutjevningen kompenserer for forskjeller i beregnet utgiftsbehov knyttet til nasjonale velferdstjenester. Gjennom utgiftsutjevningen gis det full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold, som er oppsummert i de såkalte kostnadsnøklene. Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, og ivaretar behovet for inntektstilførsel fra staten til kommunesektoren.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er regionalpolitisk begrunnede tilskudd, som skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og små kommuner bedre økonomiske rammebetingelser enn de øvrige kommuner og fylkeskommuner. Gjennom å legge til rette for et høyere nivå på kommunale og fylkeskommunale tjenester søker en å opprettholde bosettingsmønsteret og bevare levedyktige lokalsamfunn. Mens inn-

tekts- og utgiftsutjevningen isolert sett bidrar til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, skaper Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet nye inntektsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Det ordinære skjønnstilskuddet kan betraktes som et supplement til den faste delen av rammetilskuddet, og skal blant annet ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp av den kriteriebaserte utgiftsutjevningen. I tillegg består skjønnstilskuddet av særskilte kompensasjonsordninger som skal begrense inntektsreduksjoner som følge av endringer i inntektssystemet og kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

I tillegg til de ordningene som er nevnt over består inntektssystemet av overgangsordning (som begrenser inntektsendringer fra år til år), inndelingstilskudd (som hindrer tilskuddsreduksjon på grunn av kommunesammenslutninger), hovedstadstilskudd til Oslo fylkeskommune og en korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler.

2.5 Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon

Kommunesektorens inntekter består i hovedsak av skatteinntekter, rammetilskudd, øremerkede tilskudd og brukerbetaling (gebyrinntekter). De frie inntektene, som består av skatt og rammetilskudd, utgjør om lag 70 prosent av de samlede inntektene. Det er imidlertid betydelig variasjon i frie inntekter per innbygger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Men fordi nivået på de frie inntektene blant annet har sammenheng med nivået på beregnet utgiftsbehov, gir ikke variasjonen i frie inntekter per innbygger nødvendigvis et riktig bilde av variasjonene i økonomiske rammebetingelser.

For å få et bedre og mer sammenliknbart inntektsbegrep knyttet til variasjonen i økonomiske rammebetingelser kan en benytte utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger. Dette inntektsbegrepet tar hensyn til at beregnet utgiftsbehov per innbygger varierer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Variasjonen i utgiftskorrigerte frie inntekter er mindre enn variasjonen i frie inntekter. Variasjon i utgiftskorrigerte frie inntekter har sammenheng med forskjeller i skatteinntekter (fordi inntektssystemet bare foretar en delvis utjevning av skatteinntektene), fordelingen av regionalpolitisk motiverte tilskudd og fordelingen av skjønnstilskudd.

Blant kommunene er det fire typer kommuner som særskilt skiller seg ut med et høyt nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger: kraftkommuner, kommuner i Nord-Norge, små kommuner og skatterike kommuner i sentrale strøk. Kraftkommunene har et høyt inntektsnivå fordi de har høye ordinære skatteinntekter (som omfattes av inntektsutjevningen), men også fordi de har betydelige inntekter (eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter) som ikke omfattes av inntektsutjevningen. Det høye inntektsnivået blant små kommuner og kommuner i Nord-Norge har sammenheng med at de mottar regionaltilskudd og/eller Nord-Norgetilskudd, samt at de mottar betydelige skjønnsmidler. Skatterike kommuner i sentrale strøk har et høyt inntektsnivå på grunn av høye ordinære skatteinntekter.

De kommuner som har et relativt lavt inntektsnivå er kjennetegnet ved at de har relativt lave skatteinntekter per innbygger, mottar beskjedne skjønnsmidler, samt at de ikke mottar regionaltilskudd eller Nord-Norgetilskudd. Den utjevningen som foretas gjennom inntektssystemet sikrer imidlertid at ingen kommuner kommer ut med svært lave inntekter. I 2003 var det for eksempel ingen kommuner som hadde utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Utvalget har foretatt en gjennomgang av kommunenes tjenestetilbud på sentrale velferdsområder, og har særlig fokusert på sammenhengen mellom tjenestetilbud og økonomiske rammebetingelser. Gjennomgangen viser at kommuner med høye utgiftskorrigerte frie inntekter gjennomgående har høyere standard på tjenestetilbudet enn kommuner med lavere inntektsnivå. Kommuner med høyt inntektsnivå har blant annet høy barnehagedekning, små grupper i grunnskolen og høye dekningsgrader innen pleie og omsorg.

Blant fylkeskommunene er det først og fremst Nordland, Troms og Finnmark som skiller seg ut med et høyt nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger. Som for kommunene er det ingen fylkeskommuner som har svært lave inntekter etter utjevning. Oslo som hadde de laveste utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger i 2003, lå vel 6 prosent under landsgjennomsnittet. Sammenhengen mellom inntektsnivå og tjenestetilbud er mindre tydelig for fylkeskommunene enn for kommunene. Det har blant annet sammenheng med at det, med unntak for videregående opplæring, ikke finnes like gode produksjonsindikatorer for de fylkeskommunale tjenestene.

2.6 Inntektssystem i andre land

Utvalget har sett nærmere på inntektssystemene i Sverige, Danmark og Finland. Sammen med Norge, er dette land hvor kommunesektoren legger beslag på en betydelig del av landenes ressurser. Alle de fire landene har lang tradisjon i å anvende utjevningsordninger som har til formål å begrense variasjonen i økonomiske forutsetninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av de ulike inntekts- og overføringssystemene er at det er betydelige fellestrekk mellom de nordiske landene. Organiseringen av kommunesektoren og utformingen av inntekts- og overføringssystemene omtales ofte som den nordiske eller skandinaviske kommunemodellen. På oppgavesiden er den nordiske kommunemodellen kjennetegnet ved at kommunesektoren har et betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor det er en sentral nasjonal målsetting å begrense variasjonen i standarden på tjenestetilbudet. På finansieringssiden har de nordiske landene valgt en blandingsmodell som søker å forene hensynene til lokal forankring og utjevning. Lokal forankring ivaretas gjennom en betydelig skattefinansiering, mens utjevningen ivaretas gjennom en kombinasjon av økonomisk utjevning og bruk av lovbaserte virkemidler. Den økonomiske utjevningen foretas i hovedsak gjennom rammeoverføringer som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag og forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Basert på gjennomgangen av overføringssystemene i de fire nordiske land, er det utvalgets vurdering at det norske inntektssystemet ikke er mer komplisert enn tilsvarende systemer i Danmark, Sverige og Finland.

Innenfor disse fellestrekkene har de nordiske landene likevel valgt noe ulik utforming av rammefinansieringssystemet. Når det gjelder forholdet mellom skatt og rammetilskudd, skiller Norge seg ut ved å ha noe mindre skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsfrihet enn de øvrige nordiske land. Når det gjelder utformingen av inntektssystemet eller rammeoverføringssystemet, er de største forskjellene knyttet til utjevningsambisjoner, det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen og utformingen av det utgiftsutjevnende tilskuddet.

Sverige og Danmark kan betraktes som ytterpunkter med hensyn til utjevningsambisjoner. Sverige har den mest ambisiøse utjevningen ved at det gis full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov og tilnærmet full kompensasjon (95 prosent) for forskjeller i skattegrunnlag. I Danmark har man på den andre siden bare delvis utgiftsutjevning og delvis inntektsutjevning. Finland og Norge ligger i så henseende mellom Sverige og Danmark, og skiller seg fra Sverige ved å ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning og fra Danmark ved å ha full utgiftsutjevning.

Det er betydelige variasjoner i det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen mellom de nordiske landene. Sverige har svært detaljerte modeller for de enkelte tjenestene, og individdata og normative tilnærminger benyttes i større grad enn i de øvrige landene. I Danmark har man basert seg på analyser på kommunenivå samlet for alle sektorer. Norge befinner seg igjen i en mellomposisjon, og skiller seg fra Danmark ved at kostnadsnøklene er basert på separate analyser av enkelttjenester, og fra Sverige ved at det i mindre grad benyttes individdata. Til tross for at den analysemessige tilnærmingen er forskjellig, er det nokså stort samsvar med hensyn til hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som det kompenseres for. Når det gjelder utformingen av det utgiftsutjevnende tilskuddet, går det et skille mellom Sverige og Finland på den ene siden, hvor utgiftsutjevningen er basert på sektortilskudd, og Danmark og Norge på den andre, hvor det kun er ett utgiftsutjevnende tilskudd.

2.7 Prinsipper for utforming av inntekts- og finansieringssystemet

2.7.1 Den nordiske kommunemodellen og mulige alternativer

Norge og de øvrige nordiske land skiller seg ut fra mange andre europeiske land ved at de har en relativt stor kommunal sektor, noe som må ses i sammenheng med at kommunesektoren i disse landene er gitt et betydelig ansvar for tilbudet av nasjonale velferdstjenester. Nasjonale myndigheter vil normalt ha sterke interesser knyttet til det lokale tilbudet av disse tjenestene, blant annet omfang, kvalitet og at det ikke blir for store forskjeller i tjenestetilbudet mellom ulike deler av landet. For å oppnå disse målsettingene benyttes både generelle og sektorspesifikke virkemidler. De viktigste generelle virkemidlene er styring av kommunesektorens inntektsrammer og økonomisk utjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Eksempler på sektorspesifikke virkemidler er øremerkede tilskudd og lovbaserte virkemidler som minstestandarder og rettighetsfesting.

Inntektssystemet skal blant annet bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Dette oppnås dels gjennom inntektsutjevningen, som i stor grad utjevner forskjeller i skattegrunnlag, og dels gjennom utgiftsutjevningen som kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Som en del av det samlede finansieringssystemet kan inntektssystemet også betraktes som et virkemiddel for å tilføre kommunesektoren inntekter. Inntektssystemet er følgelig blant de viktigste virkemidler for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

I land utenfor Norden er det større variasjon i organiseringen av velferdstjenestene. Mange land har i større grad valgt en modell med sentralisert ansvar for velferdstjenestene, noe som innebærer at kommunene i større grad har ansvar for lokale oppgaver. Organiseringen av velferdstjenestene er imidlertid også gjenstand for reformer og debatt i Norge, jf. sykehusreformen og barnevernsreformen. Utvalget oppfatter at de alternativene som har vært oppe i debatten er sterkere statlig styring innenfor en modell med fortsatt kommunalt ansvar, og en modell med statlig overtakelse av ansvaret for enkelte velferdstjenester. Utvalget vil i det følgende diskutere fordeler og ulemper ved dagens organisering og disse alternative organiseringsformene.

Det er i faglitteraturen og i offentlige utredninger pekt på at fordelene ved rammefinansieringsmodeller særlig er knyttet til lokaldemokratiet og hensynene til effektiv ressursbruk og makroøkonomisk styring. Argumentene er at rammefinansiering bidrar til å styrke lokaldemokratiet ved at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av frie inntekter som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk, og at den lokale friheten i ressursdisponeringen videre kan bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale ønsker og behov. Rammefinansiering kan også stimulere til kostnadseffektivitet fordi den enkelte kommune og fylkeskommune selv beholder gevinsten av effektiviseringstiltak. Endelig kan rammeoverføringer styrke den makroøkonomiske styringen med kommunesektorens inntekter sammenliknet med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd.

Det lokale prioriteringsansvaret som bidrar til å styrke det lokale selvstyret, har imidlertid den ulempe at det kan bidra til å skape forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En annen svakhet ved kommunemodellen er at det kan oppstå ansvarsuklarheter når kommuner og fylkeskommuner gis ansvaret for nasjonale velferdstjenester hvor også nasjonale myndigheter har sterke interesser. Det kan for eksempel være uklart hvor ansvaret for eventuelle mangler i tjenestetilbudet skal plasseres. Er manglene statens ansvar fordi kommunesektorens inntektsrammer ikke er tilstrekkelig til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet, eller er manglene en følge av kommunale prioriteringer eller ineffektiv bruk av ressursene? I Kommuneproposisjonen for 2006 vises det til at det finnes mange eksempler på kommuner som driver godt utviklingsarbeid, men at det er en hovedutfordring å redusere forskjellen mellom de gode og de mindre gode kommunene, blant annet når det gjelder å være innovative med hensyn til å innføre alternative finansierings- og organisasjonsformer som stykkprisfinansiering, brukervalg og konkurranse mellom kommunale og private aktører.

Det viktigste argumentet for statlig overtakelse av velferdstjenestene er at en samler ansvaret på ett forvaltningsnivå og dermed unngår ansvarsuklarheter mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette var ett av argumentene som ble brukt i forbindelse med den statlige overtakelsen av sykehusene. Videre vil statlig ansvar kunne fjerne forskjeller i tjenestetilbud som skyldes lokalpolitiske prioriteringsforskjeller, og staten kan sikre valgfrihet for brukerne, innføre stykkprisfinansiering og etablere konkurranse mellom ulike produsenter av velferdstjenester.

Statlig overtakelse av velferdstjenestene vil kreve oppbygging av et nytt statlig byråkrati, med lokal eller regional organisering, for eksempel i tråd med den modell som er valgt for spesialisthelsetjenesten. En av ulempene med denne type organisering er at beslutninger av stor lokal betydning, for eksempel lokaliseringsspørsmål, i mindre grad blir gjenstand for lokale politiske vurderinger. Videre er det ikke opplagt at statlig ansvar vil gi likhet i tjenestetilbudet. Det har blant annet sammenheng med at forskjellene i tjenestetilbud som observeres innenfor dagens rammefinansieringsmodell, dels skyldes statlige overføringer som er regionalpolitisk motiverte. Det er liten grunn til å tro at slik regionalpolitikk vil bli avviklet på grunn av statlig overtakelse. Videre vil det også være lokale forskjeller i administrativ og faglig praksis ved statlig ansvar for velferdstjenestene. Erfaringene fra sykehusreformen kan også tyde på at statlig ansvar kan gi svakere budsjettkontroll.

Det andre alternativet, som kombinerer sterkere statlig styring med fortsatt kommunalt ansvar, har den fordel at det kan bidra til å redusere forskjeller i tjenestetilbud som skyldes ulike lokalpolitiske prioriteringer. Men dette kan motvirkes

av at økt bruk av øremerkede tilskudd, utformet som refusjonsordninger, isolert sett bidrar til større forskjeller i inntekter og tjenestetilbud. Den viktigste innvendingen mot dette alternativet er at det vil øke ansvarsuklarhetene i forhold til dagens situasjon ved at det kommunale finansieringsansvaret svekkes. Kommunene får en sterk stilling overfor staten fordi staten i større grad må sikre full finansiering av den enkelte velferdstjeneste i den enkelte kommune, samtidig som det er den enkelte kommune som bestemmer utgiftene. Som med statsmodellen kan utfallet bli svakere budsjettkontroll med utgiftene til velferdstjenester, eller alternativt detaljert statlig styring av den enkelte kommunes ressursbruk.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere statlig overtakelse av velferdstjenestene, og det er en forutsetning for utvalgets vurderinger at kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal ha ansvar for nasjonale velferdstjenester. Valget står da mellom et utjevningssystem basert på fortsatt rammefinansiering eller et utjevningssystem basert på sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd. Utvalget oppfatter at alternativet med sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd vil gi et klart dårligere styringssystem enn det som gjelder i dag. Alternativet oppfattes heller ikke som en stabil og langsiktig løsning. En kan ikke utelukke at ansvarsuklarhetene over tid vil bli så store at man må velge mellom å gå tilbake til dagens rammefinansieringsmodell eller en statlig overtakelse av velferdstjenestene. Utvalgets vurdering er derfor at inntektssystemet fortsatt bør baseres på prinsippet om rammefinansiering av kommuner og fylkeskommuner.

2.7.2 Hovedprinsipper for uforming av rammefinansieringssystemet

Utvalgets forslag bygger på hovedprinsippene for utjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Disse hovedprinsippene er en langtgående inntektsutjevning og full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Inntektsutjevningen sikrer utjevning av skatteinntekter per innbygger, mens utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommunene ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de disponerer like store inntekter per innbygger. Utgiftsutjevningen skal kompensere for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold som skaper forskjeller i beregnet utgiftsbehov.

Inntektssystemet vokste ut av et system med øremerkede tilskuddsordninger for å fremme nasjonale velferdstjenester, og utgiftsutjevningen har da også i hovedsak omfattet tjenester innen utdanningssektoren, helse- og sosialsektoren og samferdselssektoren. Denne avgrensningen av utgiftsutjevningen ble tydeliggjort av Rattsø-utvalget i NOU 1996:1, men de avgrensninger som der ble foretatt var i hovedsak i tråd med etablert praksis. Utvalget foreslår ikke endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Dette innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehage, grunnskole, helse- og sosialtjenester, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene skal omfatte videregående opplæring, samferdsel og tannhelse. Utvalget mener videre at kommunale veger i noen grad kan betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesvegene, men har valgt ikke å inkludere dette i utgiftsutjevningen. Det har blant annet sammenheng med at det er vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjoner i utgiftsbehov, noe som skyldes at kommunale veger holder svært ulik standard og at det er vanskelig å foreta en avgrensning mellom private og kommunale veger. Inntil det finnes bedre analyser knyttet til kommunale veger, vil utvalget anbefale at sektoren ikke omfattes av utgiftsutjevningen.

2.7.3 Sentrale problemstillinger i utvalgets utredning: Fordeling, forenkling, forbedring

Utvalgets utredning omhandler fordelingsmekanismene i inntektssystemet og dermed inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. De sentrale fordelingsmekanismene er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og utformingen av regionalpolitiske tilskudd. Det generelle opplegget for utgiftsutjevningen behandles i kapittel 8, mens det i kapittel 9 og 10 foreslås nye kostnadsnøkler for kommuner og fylkeskommuner. Målet er å etablere gode kostnadsnøkler som gir et best mulig grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Behandlingen av kommunestruktur i utgiftsutjevningen og vekstkommuneproblematikk drøftes særskilt i kapitlene 11 og 12.

Utformingen av inntektsutjevningen må balansere ulike målkonflikter, blant annet mellom hensynene til likeverdig tjenestetilbud og lokal forankring. En langtgående inntektsutjevning sikrer likeverdig tjenestetilbud, men svekker den lokale forankringen ved at skattefinansieringen blir mindre reell og ved at insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving svekkes. I kapittel 13 drøfter

utvalget hvilke inntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen for kommunene, og utformingen av inntektsutjevningen for fylkeskommunene.

De regionalpolitisk motiverte tilskuddene i inntektssystemet skal bidra til å opprettholde bosetting og levedyktige lokalsamfunn ved at de prioriterte kommunene og fylkeskommunene skal kunne ha et høyere nivå på tjenestetilbudet enn de øvrige kommunene og fylkeskommunene. Når kommuneoverføringer benyttes som regionalpolitisk virkemiddel, oppstår det dermed en målkonflikt mellom hensynene til likeverdig tjenestetilbud og regionalpolitikken. Utvalget foretar i kapittel 15 en vurdering av i hvilken grad de regionalpolitiske tilskuddene bidrar til å oppfylle regional- og distriktspolitiske målsettinger. Utvalget vurderer også endringer i utformingen av de regionalpolitiske ordningene, med sikte på å gjøre regionalpolitikken i inntektssystemet mer treffsikker.

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammeoverføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, hvor fordelingen baseres på objektive kriterier. Rammeoverføringssystemer av denne typen vil normalt være vesentlig mer gjennomskuelige enn systemer med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Inntektssystemet oppfattes likevel som komplisert, og det kan være krevende for den enkelte kommune og fylkeskommune å etterberegne egne tilskudd. Det er utvalgets vurdering at kompleksiteten er et resultat av en rekke elementer i systemet, og særlig overgangsordningen og de ulike tapskompensasjonsordningene. Utvalget foretar en vurdering av overgangsordningen i kapittel 16. Andre kompliserende elementer behandles i kapittel 12 (ordningen med oppdatering av befolkningstall) og kapittel 17 (korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler). I kapittel 19 diskuteres tiltak som kan bidra til ytterligere forenkling av systemet.

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Flere deler av utvalgets utredning berører rammefinansieringssystemets virkemåte. De sentrale problemstillingene i denne sammenhengen er vurderingen av tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter (kapittel 13), plassering av finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester (kapittel 17) og en vurdering av hvorvidt nasjonale velferdsreformer i større grad kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet (kapittel 18). Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere hvorvidt økt lokal beskatningsfrihet kan bidra til å forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

Utvalgets siktemål er å forbedre fordelingsmekanismene i inntektssystemet, forenkle systemet ved å endre eller fjerne kompliserende elementer og forbedre rammefinansieringssystemets virkemåte.

2.8 Opplegg for utgiftsutjevningen

2.8.1 Utforming av utgiftsutjevningen og behandling av kapitalkostnader

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det innebærer at tilskudd til (fylkes-) kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger, finansieres ved et trekk i rammetilskuddet for (fylkes-) kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger. Med innføringen av omfordelingsordningen ble det etablert et klart skille mellom inntektstilførselsfunksjonen og utjevningsfunksjonen. Det innebærer at den omfordelingen som foretas gjennom utgiftsutjevningen ikke lenger påvirkes av sammensetningen av de frie inntektene (fordelingen mellom skatt og rammetilskudd). Innføringen av omfordelingsordningen i 1997 representerte også en vesentlig forenkling av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at omfordelingsordningen fortsatt fungerer godt. Utvalget vil derfor ikke foreslå endringer i hovedtrekkene i dagens opplegg for utgiftsutjevning, men har foretatt en nærmere vurdering av hvorvidt det er behov for en mer løpende oppdatering av kriterievektene som ligger til grunn for beregning av utgiftsbehov.

Utgiftsutjevningen har siden 1994 vært basert på en felles kostnadsnøkkel for de tjenester eller sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen. Den felles kostnadsnøkkelen framkommer som et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøklene for de enkelte sektorene. Den felles kostnadsnøkkelen endres først og fremst i forbindelse med omfattende revisjoner av inntektssystemet hvor det gjøres nye analyser av kriterier og vekter i alle delkostnadsnøklene. Praktiseringen av systemet innebærer videre at kostnadsnøkkelen endres mellom hovedrevisjonene som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Den felles kostnadsnøkkelen påvirkes imidlertid ikke av løpende endringer i sektorsammensetningen, eller av ulik utvikling i kriterieverdier på nasjonalt nivå.

Utvalget oppfatter ikke at fravær av løpende oppdatering av de felles kostnadsnøklene er et

stort problem. Det er også relativt godt samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. På den andre siden endres de felles kostnadsnøklene relativt hyppig som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget vil derfor foreslå at det i forbindelse med slike endringer også foretas oppdateringer som følge av løpende endringer i sektorsammensetningen. Utvalget anbefaler ikke en tilsvarende oppdatering som følge av løpende endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Dette begrunnes dels med at slik oppdatering representerer økt kompleksitet, og dels med at endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå ikke nødvendigvis får betydning for utgiftene. Utvalget vil som hovedregel anbefale at delkostnadsnøklene bare endres som følge av nye analyser og oppgaveendringer.

Dimensjoneringen av utgiftsbehovet i kroner per innbygger har hittil kun vært basert på driftsutgiftene, noe som har sammenheng med at kommuneregnskapene har vært basert på et regnskapsprinsipp som ikke gir grunnlag for beregning av kapitalkostnader. Innføringen av KOSTRA har gitt et bedre grunnlag for tallfesting av kapitalkostnader, men datagrunnlaget for avskrivninger er fortsatt vesentlig dårligere enn for driftsutgiftene. Siden det ikke har vært mulig å analysere variasjoner i avskrivninger på en tilfredsstillende måte, vil utvalget anbefale at dimensjoneringen av utgiftsbehovet fortsatt baseres på driftsutgiftene. Vekstkommunene har argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. Utvalget diskuterer vekstkommunenes situasjon særskilt i kapittel 12.

2.8.2 Analyseopplegg

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hver enkelt tjeneste må det identifiseres ufrivillige kostnadsforhold og objektive etterspørselsforhold som antas å ha betydning for beregnet utgiftsbehov. Det er ulike metoder for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov, og nedenfor gjøres det kort rede for disse.

Den normative og den statistiske metoden

Det foreligger to hovedtilnærminger for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov:

- Den normative metoden
- Den statistiske metoden

Den viktigste forskjellen mellom de to tilnærmingene er informasjonsgrunnlaget som benyttes for å vurdere betydningen av kostnads- og etterspørselsforhold. Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenesteproduksjonen, mens den statistiske metoden tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen.

Fordelen med den normative metoden er at den rendyrker effekten av ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. I analyser av befolkningsfaktorer benyttes de samme normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats per bruker for alle kommuner, mens det i analyser av kostnadsforhold kan forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressursene. Videre vil den normative metoden ta direkte hensyn til vedtatte minstestandarder og normerte ytelser i tjenestetilbudet.

Ulempene ved den normative metoden er for det første at det er svært ressurskrevende å utvikle gode modeller for hvordan kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon bør organiseres. For det andre vil de normene som benyttes i slike analyser ha ulik status. I analysesammenheng kan en dels benytte politisk vedtatte normer, som for eksempel at alle barn mellom 6 og 15 år har rett til skolegang. Men lov- og regelverk vil bare unntaksvis være tilstrekkelig til å avlede hvilken betydning ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer har for beregnet utgiftsbehov. Metoden må derfor suppleres med normer som etableres i forbindelse med analysen. Det kan være et problem at de normer som etableres i forbindelse med analysen oppfattes som statlige føringer om hvordan tjenestetilbudet skal organiseres lokalt.

Statistiske analyser benyttes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom kommunenes faktiske ressursbruk og ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Statistiske analyser gjenspeiler kommunenes tilpasning til faktiske rammebetingelser, noe som både er en styrke og en svakhet. Styrken er at en ikke behøver å etablere normer i situasjoner hvor det ikke foreligger normer som er nedfelt i lov- og regelverk. På den andre siden vil ikke statistiske analyser fange opp betydningen av faktorer som ikke slår systematisk gjennom i kommunenes faktiske prioriteringer.

I dagens inntektssystem ligger normative modeller til grunn for delkostnadsnøklene for grunnskole og fylkesveger, mens de øvrige delkostnadsnøklene i hovedsak er basert på statistiske analyser. Utvalget har valgt å videreføre og

oppdatere den normative modellen for vedlikehold av fylkesveger. Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for grunnskolen er imidlertid basert på statistiske analyser, noe som innebærer at Agder-modellen ikke lenger benyttes som en normativ analysemodell. Opphevingen av klassedelingsregelen medfører at nåværende versjon av Agder-modellen er lite egnet, men modellen kan i prinsippet tilpasses gruppeorganiseringen etter hvert som det etableres bedre kunnskap om hvordan antall elever per årstrinn påvirker ressursbruken på skolenivå. Sannsynligvis må denne delen av Agder-modellen da baseres på statistiske analyser.

Utvalget vil generelt påpeke at utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt nivå og på institusjonsnivå, gjør det vanskelig å etablere normative modeller for tjenesteproduksjonen. Det har sammenheng med at behovet for å etablere normer i forbindelse med analysene blir større, og at det vil være vanskelig å oppnå tilstrekkelig legitimitet dersom organiseringen i den enkelte kommune avviker mye fra det som legges til grunn i den normative modellen.

Nærmere om statistiske metoder og analysenivå

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammeoverføringer mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det betyr ikke at kommuner og fylkeskommuner nødvendigvis må være de enheter som inngår i analysen. Analysene kan utføres på individnivå og på institusjonsnivå, så vel som på kommune- og fylkesnivå.

Analyser på individnivå kan være godt egnet til å analysere betydningen av alderssammensetning og andre etterspørselsfaktorer, for eksempel betydningen av ulike sosioøkonomiske kjennetegn innen sosialhjelp og barnevern. Sammenliknet med analyser på kommune- eller fylkesnivå kan dette gi en bedre forståelse av de underliggende forklaringsfaktorene. Dette gjelder særlig faktorer som varierer mye mellom individer, men som viser mindre variasjon mellom kommuner. Kostnadsnøklene skal imidlertid inngå i et system som fordeler statlige overføringer mellom kommuner, noe som isolert sett gjør det mindre problematisk at analysene ikke fanger opp forskjeller på individnivå. Utvalgets analyser av etterspørselsfaktorer ut over alder er i hovedsak basert på regresjonsanalyser på kommune- eller fylkesnivå, samtidig som tilgjengelige analyser på individnivå utnyttes i tolkningen av de effekter som framkommer i analysene på kommune- eller fylkesnivå.

Utvalget har i stor grad valgt å videreføre den etablerte praksis hvor den relative vektingen av alderskriteriene i stor grad er basert på individdata og brukerundersøkelser. Denne tilnærmingen sikrer at kostnadsnøkkelen dekker alle aldersgrupper som gjør bruk av tjenestene, og det muliggjør en finmasket inndeling av alderskriteriene. På den andre siden er det en svakhet ved denne tilnærmingen at det ikke samtidig kontrolleres for andre faktorer som påvirker beregnet utgiftsbehov. Derfor er også resultater fra regresjonsanalyser brukt som grunnlag for å vekte alderskriterier.

Regresjonsanalyser utført på kommune- og fylkesnivå utgjør en vesentlig del av det analysemessige grunnlaget for de nye kostnadsnøklene. Denne metoden kan i prinsippet anvendes på alle kommunale og fylkeskommunale tjenester, både tjenester med klart definerte brukergrupper og tjenester som retter seg mot hele befolkningen. I regresjonsanalyser av kommunal eller fylkeskommunal ressursbruk benyttes vanligvis en rekke forklaringsvariable, men ikke alle disse vil være aktuelle som kriterier i inntektssystemet. Eksempelvis er kommunalt og fylkeskommunalt inntektsnivå viktig for å forklare forskjeller i ressursbruk, men skal ikke tas hensyn til i beregningen av utgiftsbehov.

Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU 1996:1) initierte en debatt om bruken av regresjonsanalyse for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det var særlige bruken av partielle analyser hvor den enkelte tjenesteytende sektor ble analysert separat, som ble kritisert. Argumentet var at separate analyser av den enkelte sektor kunne undervurdere betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, eksempelvis kommunestørrelse og bosettingsmønster.

Utvalget har tatt hensyn til denne kritikken ved å benytte den såkalte KOMMODE-modellen som er utviklet i Statistisk sentralbyrå. Dette er en simultan strukturmodell som analyserer alle sektorer samlet, og som er godt egnet til å identifisere betydningen av faktorer som er felles for alle sektorer. Utvalget har initiert en oppdatering av KOMMODE som er tilpasset sektorinndelingen i KOSTRA basert på data for 2003. Det er utvalgets vurdering at utnyttelsen av KOMMODE har bidratt til å styrke det analysemessige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er ikke utviklet tilsvarende modell for å analysere kostnadsforhold i fylkeskommunene.

I arbeidet med utformingen av kostnadsnøklene er KOMMODE supplert med separate analyser av de enkelte tjenesteytende sektorer. Det har

for det første sammenheng med at separate analyser av de enkelte sektorer gjør det enklere å dekomponere ressursbruken i en enhetskostnadskomponent og en volum- eller dekningsgradkomponent. Dette gir et bedre grunnlag for å tolke effekten av de ulike forklaringsvariablene og for å vurdere hvorvidt de skal inkluderes i kostnadsnøkkelen. For det andre er det enklere å utnytte andre data for ressursbruk enn utgifter, eksempelvis årsverk, undervisningstimer i grunnskolen og oppholdstimer i barnehager i slike separate analyser.

For å vurdere betydningen av kostnadsforhold som kommunestørrelse og bosettingsmønster har utvalget også utnyttet studier av skalaegenskaper på institusjonsnivå innen barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Siden lavt befolkningsgrunnlag og spredt bosettingsmønster isolert sett kan bidra til økte kostnader på grunn av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler på institusjonsnivå, vil analyser på institusjonsnivå være nyttige for å kunne tolke effekten av disse variablene i analyser på kommune- og fylkesnivå.

Regresjonsanalyser har noen svakheter som er uavhengig av om de utføres separat for de enkelte sektorer, eller for alle sektorer samlet. For det første kan det oppstå tolkningsproblemer i tilfeller der noen av enhetene som analyseres er ekstreme, dvs. at de har spesielle kjennetegn som avviker vesentlig fra de andre enhetene som inngår i analysen. For det andre kan det være vanskelige å isolere effekten av den enkelte forklaringsvariabel dersom samvariasjonen mellom dem er sterk. Det kan for eksempel være sterk samvariasjon mellom ulike alderskriterier, spesielt når inndelingen i aldersgrupper er finmasket.

Et særskilt samvariasjonsproblem kan oppstå fordi inntektssystemet selv skaper samvariasjon mellom frie inntekter og kriteriene som benyttes til å beregne utgiftsbehov. Dette kan gjøre det vanskelig å isolere effekten av kriteriene fra effekten av inntekt. I praksis viser det seg imidlertid at samvariasjonen mellom frie inntekter per innbygger og de øvrige forklaringsvariablene, i hovedsak ikke er av en slik størrelsesorden at det skaper problemer for analysene. Det skyldes at nivået på de frie inntektene også påvirkes av skattegrunnlag, kraftinntekter og regionalpolitiske tilskudd.

I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk er det et problem at det kan være for få observasjoner og for liten variasjon i data til å avdekke de underliggende sammenhenger ved bruk av regresjonsanalyse. Utvalget har i noen utstrekning søkt å omgå dette problemet ved å utnytte alternative tilnærminger. For fylkesveger er delkostnadsnøkkelen basert på en normativ modell, for tannhelse benyttes brukerundersøkelser og innen videregående opplæring benyttes kostnadsdata på nasjonalt nivå for å vekte søkerkriteriene, og analyser av skalaegenskaper på skolenivå for å vurdere betydningen av bosettingsmønster. Det er kun for lokale ruter at kostnadsnøkkelen utelukkende er basert på regresjonsanalyse.

Det vil alltid være usikkerhet knyttet til anslag på kvantitative effekter som kommer ut av statistiske analyser. Omfanget av usikkerheten har blant annet sammenheng med kvaliteten på data og valg av forklaringsmodell og analysemetode. Usikkerheten kan reduseres ved at datakvalitet, forklaringsmodell og analysemetoder forbedres, men den kan ikke elimineres. Utvalget betrakter usikkerheten knyttet til analysene som ett av flere argumenter for at det bør være et skjønnstilskudd i inntektssystemet. Det vises til kapittel 14 for en nærmere diskusjon av skjønnstilskuddet.

2.9 Kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon (herunder landbruk og miljøvern). I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005. De nye delkostnadsnøklene som diskuteres i det følgende er basert på analyser utvalget har initiert for grunnskole (utført av Senter for økonomisk forskning ved NTNU og dokumentert i Falch, Rønning og Strøm, 2005), pleie og omsorg (utført av SINTEF Helse og dokumentert i Martinussen, Pettersen og Hofstad, 2005) og for samtlige tjenesteytende sektorer (utført av Statistisk sentralbyrå og dokumentert i Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge, 2005). I tillegg er delkostnadsnøklene basert på analyser utført av utvalget og på annen tilgjengelig forskning.

2.9.1 Grunnskole

Dagens delkostnadsnøkkel for grunnskolen består av kriterier som fanger opp variasjon i antall elever, samt kostnadsulemper i små kommuner og kommuner med spredt bosettingsmønster. Agdermodellen, som er en normativ modell for bestemmelse av skolestruktur, utgjorde det viktigste analysemessige grunnlaget for dagens delkostnadsnøkkel. Som diskutert i kapittel 8, er utvalget av den oppfatning at nåværende versjon av Agder-

modellen er lite egnet som analysegrunnlag etter opphevingen av klassedelingsregelen. Betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster er derfor kvantifisert gjennom statistiske analyser. Utvalget er særskilt bedt om å vurdere hvorvidt det kan etableres kriterier knyttet til morsmålsopplæring, slik at dagens øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter, som i 2005 utgjør om lag 912 millioner kroner, kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget har i tillegg undersøkt hvorvidt sosiale faktorer har betydning for kommunenes utgifter til spesialundervisning.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at bosettingsmønster og kommunestørrelse er viktige faktorer for å forklare variasjoner i ressursinnsats per elev mellom kommuner. Dette har sammenheng med at svakt elevgrunnlag og spredt bosettingsmønster begrenser muligheten til å utnytte stordriftsfordeler i grunnskolen. Utvalget foreslår at kostnadsulempene knyttet til kommunestørrelse fanges opp gjennom et basistilskudd, og at kostnadsulemper knyttet til spredt bosetting fanges opp gjennom de såkalte sone- og nabokriteriene. Det foreslås at kriteriet beregnet reisetid tas ut av delkostnadsnøkkelen. Dette begrunnes med at kriteriet gir høy uttelling for større kommuner, eksempelvis Oslo og Bergen. Dette er kommuner hvor innbyggerne i gjennomsnitt kan ha lang reisetid til kommunesenteret, men hvor kommunene ikke har kostnadsulemper i grunnskolen knyttet til spredt bosettingsmønster. Det vises til kapittel 8 for en nærmere drøfting av egenskaper ved ulike mål på bosettingsmønsteret.

Utvalget finner det godt dokumentert at kommunenes ressursbruk innen spesialundervisning påvirkes av antall barn med grunn- og hjelpestønad. Analysene gir imidlertid ikke grunnlag for å inkludere andre sosiale kriterier som for eksempel arbeidsledige og skilte og separerte. Analyser utvalget har utført viser at kommunenes ressursbruk knyttet til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning i vesentlig i grad kan forklares med antall 1. generasjons innvandrere i skolepliktig alder fra land utenfor Skandinavia.

Delkostnadsnøkkelen for grunnskolen vil etter utvalgets forslag inkludere antall innbyggere 6-15 år, basiskriterium, to bosettingskriterier (sone og nabo), antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og antall 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra land utenfor Skandinavia. Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget anbefaler at den delen av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn på asylmottak videreføres som et øremerket tilskudd.

2.9.2 Sosialhjelp

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp ble endret i 2004 på grunnlag av nye analyser. Den vesentligste endringen var innføringen av et nytt urbanitetskriterium (antall innbyggere opphøyd i 1,2) for å ivareta utgiftsbehovet i kommuner med høyt innbyggertall. Urbanitetskriteriet bidrar isolert sett til høyere tilskudd per innbygger i kommuner med mange innbyggere, enn i kommuner med få innbyggere. Utvalget er bedt om å vurdere om, og eventuelt hvordan, objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse kan fange opp utgiftsvariasjonene kommunene imellom.

Styrken til urbanitetskriteriet er at det fanger opp den systematiske sammenhengen at sosialhjelpsutgifter per innbygger øker med økende innbyggertall. Svakheten er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til de underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. Kriteriet skiller derfor ikke mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av sosiale problemer. Slike forhold blir imidlertid i noen grad fanget opp av de øvrige kriterier i delkostnadsnøkkelen.

Utvalget har vurdert om et nytt kriterium for antall fattige bør inkluderes i delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp. Videre har utvalget utredet hvorvidt en opphopningsindeks kan være et alternativ til urbanitetskriteriet. Opphopningsindeksen er et produkt av tre sosiale kriterier: skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Opphopningsindeksen gir større uttelling for kommuner med betydelige sosiale problemer langs alle tre dimensjoner, enn om de kriteriene inngår hver for seg. Utvalget finner at en delkostnadsnøkkel basert på opphopningsindeksen fanger opp sammenhengen mellom sosialhjelpsutgifter per innbygger og kommunestørrelse om lag like godt som en delkostnadsnøkkel basert på urbanitetskriteriet, og at delkostnadsnøkkelen basert på opphopningsindeksen skiller bedre mellom kommuner med om lag samme antall innbyggere. Når opphopningsindeksen i tillegg har større validitet enn urbanitetskriteriet, vil utvalget anbefale at delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp baseres på opphopningsindeksen. I tillegg til opphopningsindeksen viser analysene en effekt av antall uførepensjonister, og det anbefales derfor at også dette kriteriet inngår i kostnadsnøkkelen. I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 dokumenteres det ingen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere med lang botid og kom-

munenes sosialhjelpsutgifter. Utvalget anbefaler derfor at kriteriet ikke-vestlige innvandrere tas ut av delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp vil etter utvalgets forslag bestå av en opphopningsindeks som fanger opp antall skilte og separerte, antall arbeidsledige og antall fattige, samt antall uførepensjonister og antall innbyggere 16-66 år.

2.9.3 Barnevern

Dagens delkostnadsnøkkel for barnevern består av alderskriterier og antall skilte og separerte. Utvalget har hatt tilgang til nye analyser av kommunenes utgifter til barnevern som tester ut effekten av andre sosiale kriterier enn antall skilte og separerte. Analysene viser at antall barn som ikke bor hos begge foreldre og antall fattige har en systematisk effekt på kommunenes barnevernsutgifter. Utvalget betrakter antall barn som ikke bor hos begge foreldre som et mer treffsikkert kriterium enn antall skilte og separerte. Det foreslås derfor at antall barn som ikke bor hos begge foreldre erstatter antall skilte og separerte som kriterium, og at antall fattige tas inn som nytt kriterium. Utvalget foreslår videre at dagens alderskriterier erstattes med et alderskriterium som er bedre tilpasset målgruppen for tjenestene.

Delkostnadsnøkkelen for barnevern vil etter utvalgets forslag bestå av antall barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre, antall fattige og antall innbyggere 0-21 år.

2.9.4 Primærhelsetjenesten

Den kommunale helsetjenesten består av fastlegeordningen, legevakt, fysioterapi, miljørettet helsevern og helsestasjon og skolehelsetjeneste. Dagens delkostnadsnøkkel for helsetjenester består utelukkende av alderskriterier og er basert på Rattsø-utvalgets analyser i NOU 1996:1. Rattsø-utvalget fant det dokumentert at kommunestørrelse og sosiale forhold hadde en viss betydning for primærlegedekningen i kommunen, men det ble ikke tatt hensyn til dette ved utformingen av kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen var at de kvantitative effektene var relativt små og at fordelingsvirkningene av kompensasjon for lavt innbyggertall og sosiale forhold til dels ville motvirke hverandre.

Utvalget har i sin gjennomgang hatt særlig fokus på betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster. På bakgrunn av de analyser som er utført finner utvalget det godt dokumentert at små kommuner har kostnadsulemper innen primærhelsetjenesten. Kostnadsulempene har sammenheng med at lavt innbyggertall gir et svakt inntektsgrunnlag for primærlegene og dermed behov for ulike former for kommunal subsidiering. Videre antas lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster å bidra til høye utgifter per innbygger knyttet til legevakt, helsestasjoner og miljørettet helsevern. Utvalget anbefaler at kostnadsulempene for små kommuner kompenseres gjennom et basiskriterium og at kostnadsulempene for spredt bosetting kompenseres gjennom det såkalte sonekriteriet. Utvalget antar at små kommuner innenfor primærhelsetjenesten vil kunne begrense sine smådriftsulemper gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av delkostnadsnøkkelen tar ikke hensyn til kriterier (for eksempel reiseavstand til nabokommuner) som kan fange opp dette.

Befolkningens helsetilstand påvirker behovet for helsetjenester. Utvalget har undersøkt betydningen av en rekke sosiale kriterier som antall uføretrygdede, antall fattige, sykefravær, skilte og separerte og andelen av befolkningen med lav utdanning, men uten å kunne dokumentere noen systematisk effekt av disse variablene. Det antas at årsaken til dette er at fastlegeordningen har bidratt til at slike forhold i mindre grad enn tidligere har betydning for kommunenes ressursbruk, og at de nå i større grad reflekteres i de refusjoner primærlegene mottar gjennom trygdesystemet. Utvalget vil følgelig ikke anbefale at det tas hensyn til sosiale kriterier i delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten.

Målgruppen for primærhelsetjenesten er befolkningen som helhet, og det kommunale tilskuddet til fastleger er det samme for alle innbyggere og uavhengig av blant annet alder. Deler av primærhelsetjenesten (helsestasjon og skolehelsetjeneste) er imidlertid rettet mot barn og ungdom. I delkostnadsnøkkelen er det derfor gjort et skille mellom aldersgruppen 0-21 år og aldersgruppen over 21 år.

Delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet og to alderskriterier.

2.9.5 Pleie og omsorg

Dagens kostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren består av fire alderskriterier, to PU-kriterier som fanger opp antall psykisk utviklingshemmede, antall ikke-gifte eldre og dødelighet. Kriteriene kan betraktes som etterspørselsfaktorer som fanger opp variasjon i etterspørsel knyttet til alder, PU-status, helsetilstand (dødelighet og ikke-gifte) og pri-

vat omsorgskapasitet (ikke-gifte). Dagens delkostnadsnøkkel tar ikke hensyn til kommunestørrelse og bosettingsmønster fordi Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke kunne påvise at disse variablene hadde noen systematisk effekt på enhetskostnadene i hjemmetjeneste og institusjon.

I arbeidet med ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har utvalget vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke betydningen av andre etterspørselsfaktorer enn alder. Når det gjelder alderskriteriene, har utvalget ikke hatt tilgang på brukerundersøkelser som gir detaljert informasjon om brukernes alderssammensetning og sammenhengen mellom alder og pleietyngde. Det antas at innføringen av IPLOS vil gjøre slik informasjon tilgjengelig om noen år, slik at man da får et bedre grunnlag for å inkludere yngre aldersgrupper i delkostnadsnøkkelen. I tillegg vil IPLOS gi grunnlag for analyser på individnivå av andre etterspørselsfaktorer enn alder.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser, i motsetning til de analysene som lå til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulemper i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulemper innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulemper i små kommuner, og at sonekriteriet inkluderes for å fange opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosettingsmønster. De endringer dette innebærer i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må primært forstås på bakgrunn av at innføringen av KOSTRA har bidratt til bedre datagrunnlag og at det er utviklet nye indikatorer for bosettingsmønsteret i kommunene.

Når det gjelder etterspørselsfaktorer utover alder, finner utvalget systematisk effekt av psykisk utviklingshemmede 16 år og over og av ikke-gifte 67 år og over. Det har ikke vært mulig å dokumentere effekt av psykisk utviklingshemmede under 16 år, og effekten av dødelighet synes å være lite robust. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at psykisk utviklingshemmede 16 år og over og ikke-gifte 67 år og over fortsatt skal inngå i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødelighet og psykisk utviklingshemmede under 16 år ikke inkluderes.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium, sonekriteriet, psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og tre alderskriterier (67-79 år, 80-89 år og 90 år og over).

2.9.6 Administrasjon

Dagens delkostnadsnøkkel for kommunal administrasjon består av to kriterier; basiskriterium og antall innbyggere. Denne formuleringen av kostnadsnøkkelen innebærer at beregnet utgiftsbehov per innbygger er høyest i de minste kommunene, noe som reflekterer at disse har smådriftsulemper innen administrasjon. I tillegg er det en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern som består av basiskriterium, antall innbyggere og et eget landbrukskriterium.

Utvalget har i sine analyser betraktet landbruk og miljøvern som en del av kommunenes administrasjonsutgifter. Det har sammenheng med at utgiftene til landbruk og miljøvern ikke kan skilles fra de øvrige administrasjonsutgifter i kommuneregnskapene. De analyser utvalget har hatt tilgang på viser at små kommuner har betydelige kostnadsulemper innen administrasjon, og det anbefales at det fortsatt skal være et basiskriterium i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. De foreliggende analyser viser imidlertid ingen robust effekt av kriteriene som inngår i landbrukskriteriet, og utvalget kan følgelig ikke anbefale at kriteriene som inngår landbrukskriteriet skal inngå i den nye delkostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for administrasjon vil etter utvalgets forslag bestå av et basiskriterium og antall innbyggere.

2.9.7 Ny kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøklene for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjenesten, pleie og omsorg og administrasjon. Som vekter benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004. Utvalget har foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning, men denne er ikke innarbeidet i kostnadsnøkkelen som presenteres i denne utredningen. Det har blant annet sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektingen av delkostnadsnøkkelen for barnehager bør derfor baseres på mest mulig oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øremer-

Tabell 2.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert fylkesvis.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,990	0,989
Akershus	0,916	0,906
Oslo	0,918	0,944
Hedmark	1,067	1,060
Oppland	1,068	1,059
Buskerud	0,989	0,985
Vestfold	1,006	1,005
Telemark	1,042	1,051
Aust-Agder	1,026	1,035
Vest-Agder	1,009	1,016
Rogaland	0,967	0,959
Hordaland	1,007	0,995
Sogn og Fjordane	1,126	1,138
Møre og Romsdal	1,054	1,055
Sør-Trøndelag	0,986	0,984
Nord-Trøndelag	1,089	1,082
Nordland	1,087	1,089
Troms	1,022	1,017
Finnmark	1,044	1,046
Landet	1,000	1,000

kede driftstilskuddet for barnehager innlemmes i inntektssystemet.

Tabell 2.1 viser kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommunene gruppert etter fylke. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for beregnet utgiftsbehov kan leses slik: Indeks for kommunene i Østfold er 0,989 med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Det vil si at beregnet utgiftsbehov ved å drive kommunene i Østfold er 1,1 prosent lavere enn landsgjennomsnittet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Hedmark, Oppland, Telemark, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal, Nord-Trøndelag, Nordland og Finnmark. Det høye beregnede utgiftsbehovet i disse fylkene har sammenheng med at de har mange små kommuner med kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster. Beregnet utgiftsbehov per innbygger er lavest i Akershus, Oslo og Rogaland. Med unntak for Oslo, som får en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov, er det små endringer sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel når kommunene er gruppert etter fylke. Den særskilte økningen for Oslo må blant annet ses i sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel innebærer at dagens øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen kan innlemmes i inntektssystemet.

Tabell 2.2 viser beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir, som dagens kostnadsnøkkel, et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger i store kommuner. Det høye utgiftsbehovet i de små kommunene reflekterer kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster.

Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel innebærer utvalgets forslag en viss økning i beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommuner med færre enn 3 000 innbyggere, mens det for de øvrige kommunegrupper bare er små endringer. Økningen i beregnet utgiftsbehov for de

Tabell 2.2 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	Antall kommuner	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
0 – 1 000	23	1,481	1,504
1 000 – 2 000	72	1,344	1,359
2 000 – 3 000	63	1,212	1,224
3 000 – 4 000	45	1,167	1,166
4 000 – 5 000	38	1,111	1,118
5 000 – 10 000	91	1,055	1,056
10 000- 20 000	57	0,982	0,974
20 000 – 50 000	32	0,962	0,955
50 000 -	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

minste kommunene må ses i sammenheng med at de nye delkostnadsnøklene for primærhelsetjeneste og pleie og omsorg ivaretar kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt at basiskriteriet har fått økt vekt i delkostnadsnøkkelen for administrasjon. At økningen i beregnet utgiftsbehov for de minste kommunene likevel er nokså moderat, skyldes at basiskriteriet og bosettingskriteriene har fått lavere vekt i delkostnadsnøkkelen for grunnskole.

2.10 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for videregående opplæring, samferdsel (fylkesveger og lokale ruter) og tannhelse. De nye delkostnadsnøklene som diskuteres i det følgende er basert på analyser utvalget har initiert for fylkesveger (utført av SINTEF Teknologi og samfunn, dokumentert i Sund og Moltumur, 2005) og analyser utført av utvalget og annen tilgjengelig forskning. I regi av Utdannings- og forskningsdepartementet er det tidligere gjennomført en utredning om hvorvidt det er behov for endringer i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring (utført av ALLFORSK og dokumentert i Borge, Naz og Tovmo, 2003). Rapporten fra ALLFORSK er utnyttet i utvalgets arbeid med ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

2.10.1 Videregående opplæring

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriterier som fanger opp variasjon i samlet etterspørsel og etterspørselens sammensetning. Kriteriet antall innbyggere 16-18 ivaretar variasjonen i samlet etterspørsel, mens andel søkere til yrkesfaglige studieretninger (søkerkriteriet) ivaretar at ressursbehovet per elev er høyere i disse studieretningene enn i allmennfag. Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger: utformingen av søkerkriteriet, betydningen av bosettingsmønster, behovet for voksenopplæring i den voksne delen av befolkningen og betydningen av sosiale kriterier for spesialundervisning.

Begrunnelsen for søkerkriteriet er at de yrkesfaglige studieretninger gjennomgående er mer ressurskrevende per elev sammenliknet med allmennfaglig studieretning. Samtidig er det betydelige variasjoner i ressursbruk per elev mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene, og mellom de ulike allmennfaglige studieretningene. Mens de mest ressurskrevende yrkesfaglige studieretningene (naturbruk) har om lag dobbelt så høye utgifter per elev som allmennfag, har de minst ressurskrevende studieretningene på yrkesfag et utgiftsnivå per elev mindre enn 20 prosent over allmennfag. På grunn av den store heterogeniteten mellom de ulike yrkesfaglige studieretningene, foreslår utvalget en finere inndeling av søkerkriteriet. Den nye inndelingen innebærer at de skilles mellom tre grupper av studieretninger, gruppert etter utgiftsnivå per elev. En slik finere inndeling av søkerkriteriet vil i liten grad gi omfordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, men bidrar til at delkostnadsnøkkelen blir mer robust overfor endringer i søkersammensetningen mellom fylkeskommuner. Tilbudsstrukturen innen videregående opplæring vil bli endret fra og med skoleåret 2006/2007. Utvalget har skissert hvordan forslaget om en finere inndeling av søkerkriteriet kan tilpasses en ny struktur.

Dagens delkostnadsnøkkel skiller seg fra den tidligere delkostnadsnøkkelen ved at den ikke inneholder kompensasjon for kostnadsulemper knyttet til spredt bosettingsmønster. Bakgrunnen for dette er at Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke fant det dokumentert at spredt bosettingsmønster bidro til høye utgifter per elev. De analyser som utvalget har utført og hatt tilgang på, kan heller ikke dokumentere noen robust effekt av spredt bosetting på utgift per elev. Resultatene understøttes av analyser som viser at det ikke er vesentlige smådriftsulemper på skolenivå. Forståelsen er at smådriftsulempene på skolenivå begrenses ved at små skoler tilbyr et mindre antall studieretninger enn store skoler. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan utvalget ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god. Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte. Videre har utvalget igangsatt et arbeid for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene, men Statistisk sentralbyrå har vært forhindret fra å ferdigstille oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen.

Dagens delkostnadsnøkkel er basert på en forutsetning om at behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen er proporsjonal med antall 16-18-åringer. Bakgrunnen for denne utformingen var den såkalte omfangsforskriften som innebar at fylkeskommunene skulle gi videregående opplæring til et antall personer lik 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18-åringer. Denne forskriften er senere avviklet. Utvalget har undersøkt om utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen har betydning for omfanget av det tilbud fylkeskommunene gir til voksne, men finner ingen robust effekt av dette. Utvalget vil derfor anbefale at behovet for voksenopplæring ivaretas gjennom kriteriet antall innbyggere 25-49 år.

Den utredningen som ble gjort på oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet (Borge, Naz og Tovmo 2003) dokumenterte at antall skilte og separerte hadde en systematisk effekt på fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning i 2002. Utvalget har foretatt tilsvarende analyser for 2003 og 2004 uten å kunne dokumentere at et høyt antall skilte og separerte bidrar til høye utgifter til spesialundervisning. Dette tyder på at effekten er lite robust, og utvalget vil følgelig ikke anbefale at antall skilte og separerte tas inn i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring vil etter utvalgets forslag bestå av to alderskriterier (antall innbyggere 16-18 år og antall innbyggere 25-49 år) og to søkerkriterier (for å ivareta tredelingen diskutert over).

2.10.2 Fylkesveger

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov knyttet til fylkesveger ivaretas i dag gjennom kriterier som skal fange opp forskjeller i vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader per kilometer veg, samt forskjeller i faktisk veglengde. Fylkesfaktorene for vedlikehold er basert på en normativ modell, og skal fange opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet i tråd med en lik standard over hele landet. Fylkesfaktorene for reinvestering er basert på regnskapstall.

Utvalget har initiert en oppdatering av fylkesfaktorene for vegvedlikehold. Oppdateringen er foretatt ved bruk av modellen MOTIV (Modell for tildeling av vedlikeholdsmidler) utviklet av Statens vegvesen. MOTIV beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på detaljerte data om vegnettet og normative kostnadsmodeller, og benyttes i dag til å beregne vedlikeholdsbehovet for riksveger. Bruken av MOTIV innebærer at det er vedlikeholdsstandarden for riksveger som legges til grunn ved beregning av fylkesfaktorene. Utvalget mener at dette er en rimelig tilnærming siden det ikke finnes nasjonale vedlikeholdsstandarder for fylkesveger og fordi fylkesfaktorene kun benyttes til å tallfeste variasjoner i vedlikeholdskostnader, og ikke til å tallfeste det absolutte nivået på vedlikeholdskostnadene.

Utvalget finner grunnlaget for dagens fylkesfaktorer for reinvestering lite tilfredsstillende, siden de er basert på historiske regnskapstall. Samtidig har det vært vanskelig for utvalget å foreta nye analyser av reinvesteringskostnader, blant annet fordi det er vanskelig å skille mellom utgifter til vedlikehold og reinvestering. Utvalget legger til grunn at det i hovedsak er de samme forhold som virker utgiftsdrivende for reinvesteringer som for vedlikehold, og vil derfor ikke anbefale at det inkluderes et eget kriterium for reinvesteringskostnader i kostnadsnøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesveger vil etter utvalgets forslag bestå av ett kriterium for vedlikeholdskostnader. Kriteriet framkommer som produktet av den faktiske veglengden og fylkesfaktoren som gir uttrykk for vedlikeholdskostnadene per kilometer veg.

2.10.3 Lokale ruter

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter består av i alt seks kriterier: antall innbyggere, areal, antall innbyggere bosatt på øyer uten fast vegsamband, rutenett til sjøs, antall innbyggere bosatt spredtbygd og en egen storbyfaktor. Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter har vært gjenstand for flere utredninger, både i regi av Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 og i regi av Kommunal- og regionaldepartementet som en del av oppfølgingen av Rattsøutvalgets anbefalinger. Erfaringene viser at det er vanskelig å etablere en god og bredt akseptert delkostnadsnøkkel for lokale ruter, blant annet fordi det er vanskelig å gi begrepet likeverdig rutetilbud et operasjonelt innhold.

Dagens delkostnadsnøkkel for lokale ruter er basert på analyser av fylkeskommunenes utgifter. Utvalget har valgt å bygge videre på dette analysemessige grunnlaget ved å foreta separate analyser av båt- og ferjeruter på den ene siden og bil- og banetrafikk på den andre.

De analyser utvalget har utført viser at kystlinje langs fastland og kystlinje langs øyer har en systematisk effekt på fylkeskommunenes utgifter til båt- og ferjeruter. Utvalget finner at kriteriene for kystlinje representerer en viss forbedring i forhold til dagens kriterier (rutenett til sjøs og innbyggere

bosatt på øyer uten fast vegsamband) med hensyn til objektivitet og validitet. På den andre siden er det en svakhet at kriteriene for kystlinje ligger fast over tid, slik at de ikke vil fange opp endringer i behovet for båt- og ferjeruter. Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kystkriteriene inngår i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Når de foreslåtte kriterier ligger fast over tid, er det særlig viktig at vektingen av sektornøklene oppdateres i tråd med de retningslinjene utvalget har foreslått i kapittel 8.

Analysene av buss- og banetrafikk viser systematisk effekt av andel innbyggere bosatt spredtbygd, antall innbyggere per kilometer veg og antall innbyggere 6-34 år, og utvalget anbefaler derfor at disse kriteriene tas inn i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Antall innbyggere per kilometer veg kan betraktes som en erstatning for dagens storbyfaktor, mens antall innbyggere 6-34 år fanger opp at reisehyppigheten for kollektive transportmidler er høyest i de yngre aldersgruppene.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter vil etter utvalgets forslag bestå av antall innbyggere 6-34 år, to kystlinjekriterier (fastland og øyer), antall innbyggere bosatt spredtbygd og antall innbyggere per kilometer offentlig veg.

2.10.4 Tannhelse

Dagens delkostnadsnøkkel for tannhelse består utelukkende av alderskriterier, og den relative vektingen av alderskriteriene reflekterer aldersfordelingen til brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten. Utvalget har i sitt arbeid med delkostnadsnøkkelen for tannhelse tatt mer eksplisitt utgangspunkt i de prioriterte grupper for tannhelsetjenester, og har utnyttet informasjon fra fylkeskommunene om normert tidsbruk per bruker i de ulike grupper. Utvalget har videre undersøkt om spredt bosettingsmønster representerer en kostnadsulempe, og om ulike sosiale faktorer kan fange opp variasjon i etterspørsel etter tannhelsetjenester.

De prioriterte gruppene som har krav på vederlagsfri behandling er innbyggere 0-18 år, psykisk utviklingshemmede og eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie. I tillegg skal innbyggere i alderen 19-20 år gis nødvendig tannhelsehjelp innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent. Fra 2005 har også rusmisbrukere i institusjoner rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester dersom oppholdet har en varighet på tre måneder eller mer. Utvalget anbefaler at kriterier som fanger opp de prioriterte gruppene tas inn i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.

Spredt bosettingsmønster kan være en potensiell kostnadsulempe innen tannhelsetjenesten, enten ved at tjenesten har en desentral organisering eller ved at tannlegene reiser ut til ambuleringsklinikker. Utvalget finner ingen robust effekt av bosettingsmønster på utgift per innbygger eller utgift per bruker i tannhelsetjenesten. Den manglende effekten av bosettingsmønster kan ha sammenheng med at flere fylkeskommuner har foretatt en sentralisering av tannhelsetjenesten de senere år. Utvalget kan på denne bakgrunn ikke anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten.

Analyser på individnivå viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og tannhelse. Samtidig viser analyser av fylkeskommunenes ressursbruk at høy dødelighet bidrar til høye utgifter innen tannhelsetjenesten, og dødelighet kan betraktes som en underliggende indikator for forskjeller i sykelighet som skyldes ulike sosioøkonomiske forhold. Utvalget har likevel valgt å ikke inkludere dødelighet i delkostnadsnøkkelen for tannhelse, først og fremst fordi det ikke har vært mulig å dokumentere noen direkte effekt av dødelighet på tannhelsen.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse vil etter utvalgets forslag bestå av psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjoner og tre alderskriterier (antall innbyggere 0-18 år, 19-20 år og 67 år og over).

2.10.5 Ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene er et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøklene for videregående opplæring, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjenesten. Som vekter benyttes tjenestenes andel av netto driftsutgifter i 2004.

Tabell 2.3 viser fylkeskommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov per innbygger etter dagens kostnadsnøkkel og etter utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Landsgjennomsnittet = 1,00. Indeksen for beregnet utgiftsbehov kan leses slik: Indeks for Østfold fylkeskommune er 0,883 med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Det vil si at beregnet utgiftsbehov ved å drive Østfold fylkeskommune er 11,7 prosent lavere enn landsgjennomsnittet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel vil imidlertid Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene få en

Tabell 2.3 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Fylkeskommunene

	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,881	0,883
Akershus	0,883	0,897
Oslo	0,725	0,890
Hedmark	1,055	0,992
Oppland	1,017	0,984
Buskerud	0,898	0,911
Vestfold	0,906	0,933
Telemark	0,981	0,959
Aust-Agder	1,090	1,072
Vest-Agder	1,046	1,056
Rogaland	1,021	1,066
Hordaland	1,010	1,020
Sogn og Fjordane	1,537	1,229
Møre og Romsdal	1,116	1,087
Sør-Trøndelag	0,971	0,972
Nord-Trøndelag	1,234	1,196
Nordland	1,325	1,165
Troms	1,200	1,123
Finnmark	1,286	1,183
Landet	1,000	1,000

reduksjon i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Reduksjonen har særlig sammenheng med at kriteriene for båt- og ferjeruter er vektet ned slik at de ikke lenger har en samlet vekt som er høyere enn tjenestens andel av netto driftsutgifter.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få et beregnet utgiftsbehov per innbygger noe under 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo representerer dette en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Dette har først og fremst sammenheng med de endringer som er foreslått i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter, hvor Oslo har høy uttelling på kriteriet antall innbyggere per kilometer offentlig veg. Blant de øvrige fylkeskommuner er det Vestfold og Rogaland som får størst økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

2.11 Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

Kommunestørrelse eller antall innbyggere har vesentlig betydning for kostnadsforholdene i kommunal tjenesteproduksjon. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, jf. de analysene som er omtalt i kapittel 9. Kommuner med få innbyggere har derfor behov for et høyere inntektsnivå per innbygger enn større kommuner for å kunne tilby det samme tjenestetilbudet. I inntektssystemet kompenseres smådriftsulempene gjennom basistilskuddet. Basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner, og følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulemper knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse.

Ett av hovedprinsippene i inntektssystemet er at det kun skal kompensere for ufrivillige kostnadsulemper. I forhold til dette prinsippet er basistilskuddet problematisk fordi smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall vil være frivillige i den grad de kan begrenses gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger. I hvilken grad smådriftsulempene kan reduseres på denne måten vil variere fra kommune til kommune.

Det er to ulemper knyttet til at systemet kompenserer for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. Den første ulempen er at insentivene til frivillige kommunesammenslutninger svekkes, fordi kostnadsgevinsten trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. Den andre ulempen er at kommunene behandles forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. I dagens inntektssystem begrenses disse ulempene gjennom inndelingstilskuddet.

Utvalget er i mandatet bedt om å utrede alternativer hvor det tas hensyn til at smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. Utvalget har i denne sammenheng utredet tre alternativer:

- Basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur
- Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet
- Differensiert basistilskudd

Utvalget betrakter de to første alternativene som lite aktuelle. Alternativet hvor basistilskuddet beregnes med utgangspunkt i en normert kommu-

nestruktur har attraktive egenskaper, men er vanskelig å implementere siden det ikke er etablert noen konsensus om hva som er den ønskede framtidige kommunestruktur i Norge. Alternativet med sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet er svært enkelt, men foretar ingen differensiering av i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. Det vises til kapittel 11 for en nærmere drøfting av disse to alternativene. I det følgende fokuseres det på alternativet med differensiering av basistilskuddet.

Alternativet med differensiert basistilskudd søker å identifisere i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige, men uten å måtte definere en normert kommunestruktur. Alternativet tar utgangspunkt i et såkalt strukturkriterium som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et bestemt antall personer. Det antall personer som skal nås kan varieres, og i denne sammenhengen bør antallet være så høyt at det overstiger antall innbyggere i kommuner med vesentlige smådriftsulemper. På denne måten vil strukturkriteriet også fange opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Videre antas det at graden av frivillighet og ufrivillighet har sammenheng med reiseavstandene. Korte reiseavstander innebærer at forholdene bør ligge godt til rette for samarbeid eller sammenslutning med nabokommuner, og at smådriftsulempene derfor i stor grad kan betraktes som frivillige. Tilsvarende vil lange reiseavstander innebære at smådriftsulempene i større grad er ufrivillige.

Strukturkriteriet benyttes altså som et utgangspunkt for å fastslå i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. I den konkrete utformingen som er utredet betraktes smådriftsulempene som ufrivillige dersom den gjennomsnittlige reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere er høyere enn 25 kilometer. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for kommunene med under 5 000 innbyggere. Alle kommuner med lengre reiseavstand enn 25 kilometer mottar fullt basistilskudd. For de øvrige kommuner foretas en avkorting av basistilskuddet i forhold til reiseavstanden eller verdien på strukturkriteriet. For eksempel vil en kommune hvor reiseavstanden er 12,5 kilometer motta halvt basistilskudd.

Et opplegg med differensiert basistilskudd har klare fordeler, både i forhold til alternativet basert på en ideell kommunestruktur og alternativet med sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet. Den viktigste fordelen i forhold til alternativet med en sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet er at det foretas en differensiering mellom kommuner avhengig av muligheten for interkommunalt samarbeid og sammenslutninger. I forhold til alternativet basert på en normert kommunestruktur er det en styrke at man kan oppnå et system som er mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger uten å måtte definere en normert kommunestruktur. På den andre siden vil ikke differensiert basis gi et system som er fullt nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Avviket i forhold til full nøytralitet vil være størst blant kommuner med lange reiseavstander hvor forholdene antas å ligge dårligst til rette for samarbeid og sammenslutninger.

Stimulans til frivillige kommunesammenslutninger

Det er naturlig å se utvalgets oppgave om å utrede alternativer hvor lavt innbyggertall i større grad betraktes som en frivillig kostnadsulempe i sammenheng med den pågående debatten om framtidig kommunestruktur i Norge. Det er to forhold om er særlig relevante i denne sammenhengen. Det ene er prinsippet om at alle kommunesammenslutninger skal være frivillige i den forstand at det skal være flertall for sammenslutning i alle involverte kommuner. Det andre er at man både på statlig og lokalt nivå ser at det kan være behov for endringer i kommunestrukturen, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at KS og Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført et felles prosjekt hvor alle kommuner har vurdert alternativer til dagens kommuneinndeling.

Dersom det vurderes endringer i kommunestrukturen og det samtidig legges til grunn at sammenslutninger skal være frivillige, er det viktig at overføringssystemet er utformet på en slik måte at kommuner som slår seg sammen beholder en betydelig del av de økonomiske gevinster som realiseres. Basistilskuddet i dagens inntektssystem bidrar isolert sett til at den økonomiske gevinsten inndras av staten gjennom reduserte overføringer. Dette motvirkes imidlertid av inndelingstilskuddet som innebærer at gevinsten beholdes over en periode på 10 år, og deretter fases ut over en periode på 5 år.

Omfanget av frivillige kommunesammenslutninger har vært svært begrenset til tross for at inndelingstilskuddet gir en viss økonomisk stimulans til dette. Prosjektet som er gjennomført i regi av KS og Kommunal- og regionaldepartementet ser heller ikke ut til å resultere i et stort antall frivillige sammenslutninger. På bakgrunn av dette er det av interesse å vurdere om de alternativer som er beskrevet foran kan gi sterkere stimulans til frivillige kommunesammenslutninger.

Dagens inntektssystem har den egenskap at små kommuner gjennom basistilskuddet (og inntekts- og utgiftsutjevningen for øvrig) sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med de øvrige kommuner, at de gjennom de regionalpolitiske ordningene gjennomgående får bedre økonomiske rammebetingelser og at de gjennom inndelingstilskuddet i en overgangsperiode på 15 år tilbys ytterligere forbedring av de økonomiske rammebetingelsene dersom de slår seg sammen med andre. En årsak til at det ikke skjer mange frivillige kommunesammenslutninger kan være at de fleste små kommuner har relativt gode økonomiske rammebetingelser selv om de ikke slår seg sammen med andre. En annen årsak kan være at kommunene oppfatter inndelingstilskuddet som en usikker inntekt siden det skal utbetales over en periode på 15 år.

Alternativet med differensiert basistilskudd vil kunne redusere barrierene mot kommunesammenslutninger. Der hvor forholdene ligger til rette for sammenslutninger, vil ikke små kommuner få inntekts- og utgiftsutjevnende tilskudd av et slikt omfang at de sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med kommunene for øvrig. Gjennom kommunesammenslutninger kan de imidlertid redusere smådriftsulempene og oppnå like gode økonomiske rammebetingelser som andre kommuner, og det vil ikke være usikkerhet knyttet til den økonomiske gevinsten.

Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilket omfang alternativene vil utløse frivillige sammenslutninger. Dette avhenger blant annet av hvor betydningsfulle andre forhold som begrenser kommunesammenslutninger er. Eksempler på slike forhold er forskjeller i inntektsnivå og gjeld mellom de berørte kommuner, lokal identitet og forskjeller i politisk og administrativ kultur. Selv om alternativene skulle utløse et visst omfang av frivillige sammenslutninger, er det imidlertid liten grunn til å tro at resultatet blir en enhetlig reform av kommunestrukturen i alle deler av landet. En enhetlig reform forutsetter at økonomisk stimulans til sammenslutninger suppleres med sterkere nasjonal styring.

Utvalget mener at alternativet med differensiering av basistilskuddet er det beste alternativet dersom lavt innbyggertall i større grad skal betraktes som en frivillig kostnadsulempe i utgiftsutjevningen. Utvalget finner den underliggende ideen om å knytte graden av frivillighet opp mot reiseavstander mellom kommuner attraktiv. Det virker intuitivt riktig å si at korte reiseavstander innebærer høy grad av frivillighet, mens lange reiseavstander innebærer høy grad av ufrivillighet. Utvalget har imidlertid reservasjoner knyttet til operasjonaliseringen eller den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet som i vesentlig utstrekning må baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som ufrivillige, og det er tilsvarende vanskelig å fastsette hvordan graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. En annen innvending kan være at når antall innbyggere i en kommune øker opp mot og over 5 000, så sier strukturkriteriet mer om bosettingsmønsteret internt i kommunen enn om reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommuner. Det kan derfor arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet. Utvalget mener videre at økonomiske virkemidler ikke nødvendigvis er det mest hensiktsmessige med hensyn til å oppnå endringer i kommunestrukturen, spesielt dersom det er ønskelig med en enhetlig reform i alle deler av landet.

Utvalget har valgt å se vurderingen av hvorvidt det bør innføres et opplegg med differensiert basistilskudd i sammenheng med utformingen av et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15), som også berører nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger og inntektsfordelingen mellom store og små kommuner. Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at argumentet for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke foretas en differensiering av basistilskuddet. Denne vurderingen må også ses i sammenheng med de reservasjoner utvalget har knyttet til operasjonaliseringen av det differensierte basistilskuddet.

2.12 Vekstkommuneproblematikk

I 2003 ble det innført en ordning hvor innbyggertilskudd og utgiftsutjevning beregnes med utgangspunkt i mer oppdaterte befolkningstall enn tidligere, jf. kommuneproposisjonen for 2003 (St. prp. nr. 64 (2001-2002)). Begrunnelsen for endringen var å kunne ivareta kommuner med sterk vekst i

antall innbyggere bedre. Vekstkommunene har i tillegg argumentert for at de har behov for ekstra tilskudd knyttet til behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur. I kapittel 12 foretar utvalget en vurdering av vekstkommunenes kapitalkostnader og behovet for bruk av oppdaterte befolkningstall.

Vekstkommuner og kapitalkostnader

Med vekstkommuner menes her kommuner som har behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur for å kunne betjene en sterkt voksende befolkning. Vekstkommunenes utfordringer kan illustreres gjennom et eksempel. Betrakt 2 kommuner, A og B, hvor kommune A i utgangspunktet har en stabil befolkning på 8 000 innbyggere og kommune B en stabil befolkning på 10 000 innbyggere. Med denne bakgrunnen er det rimelig å anta at kommune A kan ha høyere kapitalkostnader per innbygger enn kommune B, fordi A i mindre grad enn B kan utnytte stordriftsfordeler i produksjonen.

Anta så at antall innbyggere i kommune A over tid vokser fra 8 000 til 10 000. I perioden hvor antall innbyggere vokser vil kommune A ha behov for å bygge ut teknisk og sosial infrastruktur, og vil dermed få høyere investeringsutgifter per innbygger enn kommune B. Samtidig vil den økende befolkningen gi grunnlag for større utnyttelse av stordriftsfordeler, slik at kapitalkostnadene per innbygger over tid reduseres ned mot det samme nivået som i kommune B. Dersom kommune A hadde ledig kapasitet i utgangspunktet, ville den fått ytterligere reduksjon i kapitalkostnader per innbygger gjennom bedre utnyttelse av eksisterende skoler, barnehager, etc. Det vil altså ikke være noen systematisk tendens til at vekstkommuner på lang sikt har høyere kapitalkostnader per innbygger enn andre kommuner. Effekten vil snarere være motsatt dersom den økende befolkningen gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og ledig kapasitet.

Vekstkommunenes utfordring er først og fremst knyttet til finansieringen av ny infrastruktur. I tillegg kan den første driftsfasen medføre økte utgifter, blant annet knyttet til rekruttering og opplæring av nye medarbeidere. Vekstkommunene vil ikke motta særskilte tilskudd gjennom inntektssystemet knyttet til utbygging av ny infrastruktur. De nye innbyggerne vil imidlertid over tid generere nye inntekter, først og fremst i form av lokale skatter og statlige overføringer, men også i form av brukerbetaling. De økte inntektene skal kunne dekke driftsutgifter og langsiktige kapitalkostnader for de tjenester de nye innbyggerne mottar. I investeringsfasen må imidlertid utbyggingen av teknisk og sosial infrastruktur finansieres ved låneopptak, bruk av fondsmidler og/eller ved overskudd fra den løpende driften. Utbygging av teknisk infrastruktur kan i tillegg finansieres gjennom utbyggingsavtaler og -avgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.

Selv om en vekstkommune over tid mottar tilstrekkelige inntekter til å finansiere driftsutgifter og kapitalkostnader knyttet til økt innbyggertall, vil befolkningsveksten likevel kunne ha negative konsekvenser for de eksisterende innbyggere. I de tilfeller hvor en kommune har netto formue vil det isolert sett være en ulempe for de eksisterende innbyggerne at befolkningsveksten bidrar til lavere formue per innbygger. Lavere formue per innbygger betyr lavere renteinntekter per innbygger og dermed svakere økonomiske rammebetingelser.

Ett forhold som ikke fanges opp i diskusjonen så langt er at teknisk og sosial infrastruktur av nyere årgang som regel har en høyere standard enn eldre infrastruktur. Nye skolebygg har for eksempel en høyere standard enn gamle skoler. Dette har sammenheng med både velstandsutviklingen og den teknologiske utviklingen. Fordi vekstkommunene har et høyt investeringsnivå, vil de i gjennomsnitt ha en yngre infrastruktur enn andre kommuner. Videre kan de på grunn av dette ha relativt høye kapitalkostnader per innbygger fordi en større andel av infrastrukturen holder moderne standard. På den andre siden kan moderne bygninger og utstyr ha lavere driftsutgifter enn eldre. Fordelingspolitisk vil det uansett være svært problematisk å kompensere vekstkommunene for at de har en bedre og mer moderne infrastruktur enn andre kommuner.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget vil påpeke at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner

som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

Oppdatering av befolkningstall

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjent i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommunene ble det fra og med 2003 etablert en ordning hvor tilskuddsfordelingen baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall per 1. januar i budsjettåret. Det bør presiseres at ordningen ikke bare er til fordel for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst, men også for kommuner og fylkeskommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale eller fylkeskommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon og/eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale eller fylkeskommunale tjenester.

Ordningen med oppdatering av befolkningstall har gitt bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner og fylkeskommuner hvor utgiftsbehovet vokser raskere enn landsgjennomsnittet har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevning ikke gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Videre kan det være vanskelig for kommuner og fylkeskommuner som får en betydelig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen, å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst (veksttilskudd), som kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Den alternative ordningen er målrettet med hensyn til å ivareta kommuner som over tid har relativt høy vekst i innbyggertall og/eller beregnet utgiftsbehov per innbygger, og den representerer en forenkling i forhold til dagens ordning ved at innbyggertilskudd og utgiftsutjevning kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. På den andre siden innebærer den alternative ordningen økt beregningsteknisk kompleksitet. Det vises til kapittel 12 for en nærmere beskrivelse av veksttilskuddet.

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget veksttilskudd, hvor tilskuddet kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

2.13 Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kom-

penseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Imidlertid behandles to problemstillinger som ikke var oppe til behandling høsten 2004. Dette er for det første en vurdering av hvilke inntekter inntektsutjevningen for kommunene bør omfatte, og for det andre utforming av inntektsutjevningen for fylkeskommunene. I tillegg er utvalget bedt om å vurdere tiltak for å oppnå større stabilitet i kommunesektorens utgifter.

Hvilke inntekter bør inntektsutjevningen for kommunene omfatte?

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. De viktigste og mest skjevfordelte inntektene som er holdt utenfor er eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter. Hvorvidt disse inntektsartene også bør omfattes av inntektsutjevningen har vært vurdert flere ganger etter innføringen av inntektssystemet i 1986, senest av Rattsø-utvalget i NOU 1997:8. Utvalget har likevel valgt å gjøre en ny vurdering av problemstillingen.

Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Det sentrale argumentet for å inkludere disse inntektene i inntektsutjevningen er at det vil bidra til en jevnere inntektsfordeling og et mer likeverdig tjenestetilbud. Utvalget vil i tillegg påpeke at det høye inntektsnivået i enkelte kraftkommuner kan sette rammefinansieringssystemet under press dersom det ikke er politisk aksept for de forskjeller i tjenestetilbud dette vil lede til. Med dette menes at forskjellene i tjenestetilbud kan gi grunnlag for sterkere statlig styring gjennom handlingsplaner, øremerkede tilskudd, minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er et spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Dersom hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene skulle innlemmes i inntektsutjevningen, ville det også være naturlig å vurdere om ikke det samme burde være tilfelle for inntektene som tilfaller nåværende og tidligere eierkommuner i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet. Når det gjelder eiendomsskatten, er det utvalgets vurdering at data for forskjeller i skattegrunnlag per i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene

Inntekstutjevningen for fylkeskommunene er utformet slik at fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under 120 prosent av landsgjennomsnittet mottar inntektsutjevnende tilskudd tilsvarende 90 prosent av differansen mellom referansenivået (120 prosent av landsgjennomsnittet) og egen skatteinntekt. Utjevningen omfatter inntekts- og formueskatt fra personlige skatteytere og naturressursskatt. Alle fylkeskommuner unntatt Oslo mottok inntektsutjevnende tilskudd i 2004.

Det ble ikke foretatt noen vurdering av inntektsutjevningen for fylkeskommunene da det ble vedtatt ny inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt. Utvalget mener det vil være en fordel om det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning også for fylkeskommunene. Hensynet til enkelhet tilsier at inntektsutjevningen for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner følger samme hovedmodell.

Utvalget har utredet to alternative opplegg for en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene. Det første alternativet er en ren kopi av den kommunale. Den kommunale utjevningsmodellen gir mindre grad av inntektsutjevning enn dagens fylkeskommunale inntektsutjevningsmodell. Fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på om lag 100 kroner per innbygger, mens fylkeskommunene med skatteinntekt over landsgjennomsnittet kommer bedre

ut. Gevinsten er størst for Akershus med vel 230 kroner per innbygger.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjevningen vært mer ambisiøs for fylkeskommunene enn for kommunene. Dette har vært begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad har bestått av nasjonale velferdstjenester og at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidler som kommunene med hensyn til å påvirke skatteinntektene. Etter sykehusreformen består fylkeskommunenes oppgaveportefølje i mindre grad av nasjonale velferdstjenester, samtidig som fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er styrket.

Utvalget er av den oppfatning at disse endringene tilsier at fylkeskommunene bør kunne ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning enn i dag. Men det betyr ikke nødvendigvis at den fylkeskommunale utjevningen bør være identisk med den kommunale, selv om de følger samme hovedmodell. Utvalget har derfor utredet et alternativ hvor omfordelingsvirkningene av den rene kommunemodellen modifiseres noe. Alternativet innebærer en mer ambisiøs utjevning enn den kommunale utjevningsmodellen ved at tilleggskompensasjonen utvides til å omfatte alle fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen utgjør da 35 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt. Den symmetriske delen med en kompensasjonsgrad på 55 prosent beholdes uendret i dette alternativet. Alternativet innebærer at alle fylkeskommuner med skatteinntekt under landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på 40 kroner per innbygger, mens Akershus, Oslo og Rogaland får en inntektsøkning. Med unntak av Akershus som får en gevinst på nærmere 180 kroner per innbygger, er endringen i forhold til dagens modell maksimalt vel 40 kroner per innbygger.

Utvalget anbefaler at det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme mønster som for kommunene. Men fordi valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er et politisk spørsmål, foretar ikke utvalget noe valg mellom de to alternativene som er utredet. I beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er alternativet med utvidet tilleggskompensasjon lagt til grunn.

Stabilitet i inntektsrammene

I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3½ milliarder kroner lavere enn anslått, og i 2004 fikk kommunene og fylkeskommunene en ekstraordinær økning i rammeoverføringene mot slutten av året knyttet til dette. Skattesvikten hadde blant annet sammenheng med at lønns- og sysselsettingsveksten ble lavere enn antatt og at netto tap ved realisasjon av verdipapirer ble høyere enn det som var lagt til grunn. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter.

Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt vil gi økt usikkerhet når skattefondsmodellen innføres i 2007. Videre vil utbytteskatten som innføres fra 2006 inngå i alminnelig inntekt som er kommunesektorens viktigste skattegrunnlag. Utbytteskatten vil være både konjunkturavhengig og lite forutsigbar, spesielt fordi den er knyttet til aksjeinntekter ut over en bestemt minimumsavkastning.

I hvilken grad utviklingen i skatteinntektene påvirker den enkelte kommunes samlede inntekter avhenger av utformingen av inntektsutjevningen. Innføringen av løpende inntektsutjevning har bidratt til at de fleste kommuner og fylkeskommuner i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning. Dette kan illustreres ved å betrakte en kommune med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet. I en situasjon hvor kommunen opplever en skattesvikt, men hvor skatteinngangen på landsbasis blir som antatt, vil kommunen få kompensert 90 prosent av svikten i egne skatteinntekter i form av økt inntektsutjevnende tilskudd. Den lokale risiko (knyttet til at utviklingen i egne skatteinntekter blir svakere enn på landsbasis) er altså godt forsikret. Den makroøkonomiske risikoen (knyttet til at skatteinntektene på landsbasis kan bli svakere enn antatt) er tilsvarende dårlig forsikret: Dersom kommunens skatteinntekter blir som antatt, men hvor negativ utvikling i andre kommuner bidrar til skattesvikt på landsbasis, vil kommunen få en inntektssvikt tilsvarende vel 85 prosent av skattesvikten på landsbasis. Den løpende inntektsutjevningen er å betrakte som et kommunalt forsikringsfellesskap som redu-

serer lokal risiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

Utvalget er i et tilleggsmandat bedt om å utrede alternative mekanismer som kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens utgifter. Større stabilitet i utgiftene kan oppnås ved større stabilitet i inntektene, eller ved at kommuner og fylkeskommuner i større grad makter å holde utgiftene stabile selv om inntektene svinger.

Stabile utgifter med svingende inntekter

Både for kommunesektoren som helhet og for den enkelte kommune og fylkeskommune er det over tid større stabilitet i utgifter og tjenestetilbud enn i inntekter. Når en kommune opplever en inntektssvikt, vil som regel ikke utgiftene bli redusert i takt med inntektene. Og motsatt, når inntektene blir høyere enn antatt, vil ikke utgiftene øke like mye som inntektene. Denne type tilpasning kommer til uttrykk ved at netto driftsresultat varierer systematisk med inntektsveksten. Netto driftsresultat blir typisk høyt i perioder hvor inntektsveksten er høy og/eller blir høyere enn antatt, og lavt i perioder hvor inntektsveksten er lav og/eller blir lavere enn antatt. Et netto driftsresultat som varierer med inntektsveksten på denne måten blir dermed et virkemiddel for å skjerme utgifter og tjenestetilbud fra svingende inntekter.

Den enkelte kommunes og fylkeskommunes mulighet til å la netto driftsresultat variere på denne måten avhenger både av utgangsnivået på netto driftsresultat og av omfanget av oppsparte fondsmidler. For en kommune som i utgangspunktet har et lavt netto driftsresultat vil det være vanskelig å redusere driftsresultatet ytterligere dersom inntektene svikter. I fravær av oppsparte fondsmidler kan det ikke budsjetteres med et negativt netto driftsresultat innenfor kommunelovens rammer. Kommunesektorens vanskeligheter med å håndtere skattesvikten i 2003 og 2004 har derfor i noen grad sammenheng med at den økonomiske balansen var svekket etter flere år med svake driftsresultater.

Kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter kan styrkes gjennom oppbygging av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991, men det var svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriftene på dette punktet. Det er liten grunn til å tro at kommunene vil vise større tilbøyelighet til å sette av reserver for å kunne møte skattesvikt nå enn tidligere. Utvalget kan vanskelig se at denne type tiltak er tilstrekkelig for at kommunesektoren skal kunne håndtere økende usikkerhet i skatteinntektene, og betrakter derfor økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i utgiftene.

Økt stabilitet i inntektene: Prognosebasert inntektsutjevning

I kapittel 13 drøfter utvalget hvordan endringer i skattefinansiering, inntektsutjevning og tilførsel av skatteinntekter kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens inntekter. I det følgende gjøres det rede for alternativet med prognosebasert inntektsutjevning, som er det alternativet utvalget anbefaler.

Alternativet med prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Dette innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt per innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger.

Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose, vil den makroøkonomiske risikoen bli redusert. Det kan illustreres ved å betrakte en situasjon hvor skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn antatt. Ved at tilskudd og trekk i utjevningen beregnes med utgangspunkt i en prognose, vil tilskuddene bli høyere og trekkene lavere enn dersom de beregnes med utgangspunkt i den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt som da er lavere enn prognosen. Kommunesektoren tilføres altså ekstra midler gjennom inntektsutjevningen som følge av skattesvikten. På tilsvarende måte vil merskattevekst bidra til reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet. Når den makroøkonomiske risikoen reduseres på denne måten, vil kommunesektorens samlede inntekter bli mer stabile. En følge av at den makroøkonomiske risikoen reduseres for kommunesektoren er at den blir større for staten.

Hvordan den makroøkonomiske risikoen fordeles mellom staten og kommunesektoren avhenger av hvordan tilleggsutjevningen i inntektsutjevningen foretas. Én mulighet er å fastsette tilleggsutjevningen i forkant av budsjettåret (for eksempel basert på historiske skattetall), slik at den løpende inntektsutjevningen gjennom året kun omfatter den symmetriske delen av inntektsutjevningen. Da vil den makroøkonomiske risikoen være rimelig

jevnt fordelt mellom staten og kommunesektoren, ved at staten bærer 55 prosent av risikoen og kommunesektoren 45 prosent. Den lokale risikoen vil imidlertid øke for kommuner og fylkeskommuner som mottar tilleggsutjevning, siden denne ikke omfattes av den løpende inntektsutjevningen gjennom året. Dersom tilleggsutjevningen inngår i den løpende inntektsutjevningen gjennom året, vil staten bære en større andel av den makroøkonomiske risikoen.

Utvalget anbefaler den prognosebaserte inntektsutjevningen fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Prognosebasert inntektsutjevning vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale og fylkeskommunale inntekter blir den samme som i dag. Den økte stabiliteten oppnås ved å redusere den makroøkonomiske forankringen, det vil si sammenhengen mellom skatteinntektene på landsbasis og inntektene i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget kan vanskelig anbefale den varianten av prognosebasert inntektsutjevning hvor tilleggskompensasjonen fastsettes i forkant av budsjettåret, selv om dette ville forenkle den løpende inntektsutjevningen. Problemet med å fastsette tilleggskompensasjon i forkant av budsjettåret er at den lokale risikoen øker betydelig for kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter, slik at disse ikke nødvendigvis får redusert den totale risiko i en situasjon hvor skatteinntektene blir mer usikre.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av enkelte tekniske sider knyttet til implementering av prognosebasert inntektsutjevning. Det gjelder blant annet behandlingen av endrede lønns- og prisforutsetninger gjennom året og at de inntektsutjevnende tilskuddene gjøres om til overslagsbevilgninger. Det må også etableres rutiner for hvordan prognosen for skatteinntekter skal fordeles gjennom året. Det antas at slike forhold avklares av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets utredning.

2.14 Skjønnstilskuddet

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner etter skjønn. Siden 1997 har skjønnstilskuddet bestått av et ordinært og et ekstraordinært skjønnstilskudd. Det ekstraordinære skjønnet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, og vil være avviklet i 2006. Fra og med 2004 har kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fått kompensasjon gjennom det ordinære skjønnstilskuddet. Det ordinære skjønnstilskuddet utgjør 3,65 milliarder kroner i 2005. Av dette utgjør kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 1,3 milliarder kroner.

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvar for fordelingen av skjønnstilskuddet mellom fylkeskommunene og for den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskudd til kommunene. Fordelingen mellom kommunene i det enkelte fylke foretas av fylkesmannen basert på retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Skjønnstilskuddet benyttes i dag blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

Fordelingen av skjønnstilskuddet er preget av stor stabilitet over tid. Kommunene i Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkene mottar betydelige skjønnsmidler. Når kommunene grupperes etter antall innbyggere, er det en klar tendens til at skjønnstilskuddet per innbygger avtar med økende innbyggertall. Blant fylkeskommunene er det de fire nordligste fylkene, samt Sogn og Fjordane og Oppland, som mottar mest skjønnsmidler per innbygger.

Blant de formål som er nevnt over vil forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen og spesielle lokale forhold være av mer permanent karakter enn de øvrige formål. Det er derfor naturlig å tolke den store stabiliteten og den geografiske fordelingen som at spesielle lokale forhold og forhold som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen har stor betydning for fordelingen av skjønnsmidler. Overfor Riksrevisjonen har Kommunal- og regionaldepartementet uttalt at det i noen grad tas regi-

onalpolitiske hensyn ved den fylkesvise fordelingen av skjønnsmidler, noe som også kan bidra til å forklare stabiliteten og den fylkesvise fordelingen.

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjon for endringer i inntektssystemet tas ut av skjønnstilskuddet. Begrensningen av skjønnstilskuddets formål må ses i sammenheng med utvalgets forslag om etablering av et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15) som ivaretar regionalpolitiske hensyn og utvalgets forslag til ny overgangsordning (kapittel 16), som gir en bedre skjerming av kommuner og fylkeskommuner som taper på omlegginger i inntektssystemet. Begrensningen av skjønnsmidlenes formål innebærer at omfanget av skjønnstilskuddet bør reduseres i forhold til i dag, og at de frigjorte midlene legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen (som ikke er selvfinansierende).

Beregninger utvalget har foretatt indikerer at formålsbegrensningene tilsier at det ordinære skjønnstilskuddet kan reduseres med om lag 1,85 milliarder kroner. Av dette utgjør avvikling av kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift 1,3 milliarder kroner, øvrig regionalpolitikk gjennom skjønnstilskuddet om lag 250 millioner kroner og tapskompensasjon om lag 300 millioner kroner. Det ordinære skjønnstilskuddet vil etter dette utgjøre 1,8 milliarder kroner, tilsvarende 1,2 prosent av de frie inntektene.

Utvalget finner at omfanget av skjønnstilskuddet bør kunne reduseres ytterligere i forhold det som følger av formålsbegrensningene diskutert over. Det har for det første sammenheng med at det etter innføringen av løpende, og etter hvert mer symmetrisk inntektsutjevning, ikke er behov for å gi kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Videre er omfanget av skjønnstilskuddet høyt i Norge i forhold til i Sverige og Danmark, som begge har kriteriebaserte overføringssystem av samme type som det norske. Utvalget mener det bør være en realistisk målsetting å redusere skjønnstilskuddet til under 1 prosent av de frie inntektene. Det er da tatt høyde for at utvalget i kapittel 12 har foreslått at spesielle problemer i vekstkommuner bør håndteres gjennom skjønnstilskuddet. De foreslåtte formålsendringene og reduksjon i omfang tilsier at fordelingen av skjønnstilskuddet blir mindre stabil enn i dag, samt at den fylkesvise fordelingen og fordelingen mellom store og små kommuner blir jevnere enn i dag.

2.15 Treffsikkerhet og utforming av distriktspolitiske virkemidler

I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet gitt regionalpolitiske begrunnelser. De regionalpolitiske ordningene bidrar isolert sett til større forskjeller i økonomiske forutsetninger mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere disse tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsettinger, og spesielt ut fra hensynene til å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget har forstått mandatet slik at dette handler om å vurdere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel, samt å vurdere den konkrete utformingen av de regionalpolitiske ordningene.

Effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel

Utvalget har engasjert Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø, 2005) til å analysere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Forskerne har gjennom ulike tilnærminger prøvd å identifisere hvilken effekt frie inntekter har på kommuneutviklingen målt ved sysselsettingsutvikling, befolkningsutvikling og vekst i private inntekter. Analysene viser gjennomgående at veksten i frie inntekter har en klar og positiv betydning for kommunal sysselsetting, men liten betydning for samlet sysselsetting, industrisysselsetting, befolkningsutvikling og private inntekter.

Studien som er utført av Berg og Rattsø (2005) peker i retning av at kommuneoverføringer er et lite effektivt regionalpolitisk virkemiddel. Analysen aktualiserer en nærmere vurdering av effekten av kommuneoverføringer i forhold til alternative regionalpolitiske virkemidler, for eksempel tiltak direkte rettet mot personer eller bedrifter. Dersom andre virkemidler er mer effektive, kan man både oppnå en bedre regionalpolitikk og et mer likeverdig kommunalt tjenestetilbud ved å redusere omfanget av regionalpolitiske tilskudd rettet mot kommunesektoren. De frigjorte midlene må da benyttes til å øke omfanget av direkte person- og bedriftsrettede tiltak.

Utvalget finner det vanskelig å anbefale en vesentlig reduksjon av de regionalpolitiske tilskuddene basert på én analyse som ikke dokumenterer ringvirkninger av betydning for privat sysselsetting, spesielt fordi det er store metodiske utfordringer knyttet til å identifisere effekten av kommuneoverføringer på kommuneutviklingen. Videre

påpeker også forskerne at kommuneoverføringer har den fordelen at de kan være mer geografisk treffsikre enn bedriftsrettede tiltak. Utvalget har i sitt forslag til nytt inntektssystem (kapittel 19) lagt til grunn at de regionalpolitiske overføringene i inntektssystemet videreføres på samme nivå som i dag, men foreslår at de ulike ordningene i dagens system samles i et nytt distriktspolitisk tilskudd. På lengre sikt bør imidlertid dimensjoneringen av det distriktspolitiske tilskuddet ses i sammenheng med i hvilken grad framtidige analyser kan dokumentere at tilskuddene har effekt på bosetting og sysselsetting i de prioriterte områder.

Et nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene

Utvalget har vurdert utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene gitt at rammeoverføringene gjennom inntektssystemet fortsatt skal benyttes som virkemiddel for å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. I dagens inntektssystem for kommunene er det i alt fire regionalpolitiske ordninger: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift (som inngår i skjønnstilskuddet), samt deler av det øvrige skjønnstilskuddet. Disse ordningene har svært ulik utforming i og med at de dels er kriteriebasert (Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet), dels basert på en historisk situasjon (kompensasjon for omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift) og dels er skjønnsbasert. Videre utgjør de dels et fast beløp per innbygger (Nord-Norgetilskuddet) og dels et fast beløp per kommune (regionaltilskuddet).

Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at fordelingskriteriene i dagens regionalpolitiske ordninger i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. Utvalget foreslår et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en direkte kobling mot distriktspolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at dagens ordninger kan erstattes med ett distriktspolitisk tilskudd. Det nye tilskuddet skal, på samme måte som dagens ordninger, være et rammetilskudd innenfor inntektssystemet.

Utgangspunktet for den øvrige distriktspolitikken er en inndeling av landet i fire distriktspolitiske virkeområder (A, B, C og D), som til sammen utgjør om lag 30 prosent av befolkningen. I områdene A (Finnmark og Nord-Troms), B (resten av Nord-Norge unntatt Bodø og Tromsø, og de svakeste fjellområdene i Sør-Norge) og C (resten av de svake områdene i Sør-Norge, samt Tromsø og Bodø) kan det gis tilskudd til næringslivet. I område D kan kommunene få statlig støtte til næringsutviklingsarbeid. Inndelingen av kommunene i virkeområder tar utgangspunkt i 9 indikatorer som fanger opp dimensjonene arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. På grunnlag av dette beregnes en samlet indikator (som varierer i verdi fra -3 til 3). Den samlede indikatoren kombineres med skjønnsmessige vurderinger for å sikre sammenhengende soner.

Utvalget har lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet som et minimum skal omfatte alle kommuner i virkeområdene A og B. Disse kommunene omfatter de områder som har de største distriktspolitiske utfordringene og områdene har i gjennomsnitt klart lavere verdi på den samlede indikatoren enn kommunene i de øvrige områder. Ulempen med å begrense det distriktspolitiske tilskuddet til områdene A og B er at mange kommuner i områdene C og D har lave verdier på indikatoren, også i forhold til gjennomsnittet for kommunene i områdene A og B. Utvalget har derfor valgt å inkludere også de kommuner i områdene C og D hvor verdien på den samlede indikatoren er lavere enn -1. Utvalget har lagt til grunn at kommuner med skatteinntekt per innbygger over 120 prosent av landsgjennomsnittet ikke skal omfattes av det distriktspolitiske tilskuddet. Grenseverdiene på -1 og 120 er skjønnsmessig bestemt.

Fordelingsvirkningene av å innføre et slikt distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles gjennom Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. Kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift holdes utenfor fordi det er mulig at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften kan bli utvidet i forhold til i dag. Utvalgets forslag innebærer at 33 kommuner i område C og D som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag ikke vil kvalifisere for det nye distriktspolitiske tilskuddet. Foruten Tromsø og Bodø, er dette mindre kommuner i Sør-Norge som ikke skårer spesielt lavt på indikatoren som benyttes i forbindelse med inndeling av virkeområder. På den andre siden vil 38 kommuner som ikke mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, kvalifisere for det nye distriktspolitiske tilskuddet. Denne gruppen består av kommuner i Sør-Norge, hvor de fleste har mellom 3 000 og 7 000 innbyggere, som skårer lavt på indi-

katoren som benyttes i forbindelse med inndeling av virkeområder. Utvalgets forslag innebærer at antall kommuner som mottar distriktspolitisk tilskudd øker fra 182 til 187 og at antall innbyggere som omfattes av distriktspolitisk tilskudd øker med vel 7 000.

Utvalget foreslår at det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom virkeområder med utgangspunkt i antall innbyggere i det enkelte virkeområdet som omfattes av det distriktspolitiske tilskuddet. Innbyggerne i de ulike virkeområdene gis imidlertid ulik vekt. Innbyggerne i virkeområde A teller 100 prosent, innbyggerne i område B 30 prosent, innbyggerne i område C 25 prosent og innbyggerne i D 20 prosent. Vektingen gjenspeiler dagens tilskuddsfordeling virkeområdene i mellom.

Videre må det tas stilling til fordelingen mellom kommuner innen samme virkeområde. Det enkleste alternativet er at fordelingen baseres på et likt beløp per innbygger. Dette alternativet vil i hovedsak gi en omfordeling mellom kommuner innen samme virkeområde, fra kommuner med lavt innbyggertall til kommuner med høyt innbyggertall. Utvalget har illustrert hvordan denne omfordelingsvirkningen fra små til store kommuner kan modifiseres ved at deler av det distriktspolitiske tilskuddet dels fordeles med et likt beløp per kommune i stedet for et likt beløp per innbygger. Dersom 30 prosent av tilskuddet fordeles per kommune, vil omfordelingen mellom små og store kommuner bli relativt beskjeden. Utvalget har også illustrert et mellomalternativ hvor 15 prosent av tilskuddet fordeles per kommune.

Den viktigste fordelen med å fordele det distriktspolitiske tilskuddet etter et fast beløp per innbygger er, i tillegg til enkelhet, at den distriktspolitiske innsatsen blir uavhengig av kommuneinndelingen. Fjerning av kommunegrenser vil i liten grad redusere de distriktspolitiske utfordringer i de aktuelle områder. Det vil derfor være en fordel om det samlede distriktspolitiske tilskuddet til de berørte kommuner ikke påvirkes av sammenslutninger, noe som oppnås ved at tilskuddet utelukkende fordeles per innbygger på samme måte som dagens Nord-Norgetilskudd. Denne egenskapen innebærer samtidig at stimulansen til frivillige kommunesammenslutninger vil øke for kommuner som i dag mottar regionaltilskudd. Den viktigste ulempen med fordeling per innbygger er at det vil gi betydelig omfordeling i forhold til dagens regionalpolitiske ordninger.

Utvalget mener prinsipielt at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktspolitiske tilskuddet med et fast beløp per innbygger, som differensieres etter virkeområde. Men fordi utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet har stor betydning for inntektsfordelingen mellom små og store kommuner og den økonomiske stimulansen til sammenslutninger, finner utvalget det hensiktsmessig å se utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet i sammenheng med behandlingen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen (kapittel 11) hvor de samme problemstillinger står sentralt. Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at begrunnelsen for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at 85 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles per innbygger, mens 15 prosent fordeles per kommune. Både beløpet per innbygger og beløpet per kommune er differensiert etter virkeområde.

Som diskutert foran er kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, som er en del av skjønnstilskuddet, holdt utenfor beregningene fordi det er mulig at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften kan bli utvidet i forhold til i dag. Når virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt, bør den resterende kompensasjonen for bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift legges inn i det distriktspolitiske tilskuddet. Det kan da bli behov for å endre vektingen av innbyggere i ulike virkeområder, samt å skille mellom kommuner innen samme virkeområde som har ulik arbeidsgiveravgiftsats.

Fylkeskommunene

Utvalget mener primært at det også for fylkeskommunene bør innføres et distriktspolitisk tilskudd som er koblet opp mot den øvrige distriktspolitikken. Behovet for en forenkling av de regionalpolitiske tilskuddene er imidlertid mindre for fylkeskommunene enn for kommunene. Det har sammenheng med at det per i dag bare er to slike tilskudd for fylkeskommunene, Nord-Norgetilskuddet og kompensasjonsordningen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg er det vanskelig å konkretisere et nytt distriktspolitisk tilskudd til erstatning for dagens to ordninger før det framtidige virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift er endelig fastsatt. Når virkeområdet for den differensierte

arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt, mener utvalget at det bør etableres ett distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommunene.

2.16 Overgangsordningen

Dagens overgangsordning er utformet med sikte på å begrense inntektsendringer fra år til år som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd (eller uttrekk av midler)
- Oppgaveendringer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Den egenskapen at overgangsordningen begrenser inntektsendringer fra år til år innebærer også at den forsinker gjennomføringen av en inntektsfordeling etter inntektssystemets kriterier. Overgangsordningen kan derfor forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud som følge av endringer i inntektssystemet.

Dagens overgangsordning på 5 år er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette kan illustreres ved et eksempel. Betrakt innlemming av et øremerket tilskudd hvor en kommune har mottatt 400 000 kroner, men bare vil motta 150 000 kroner når tilskuddet fordeles etter inntektssystemets kriterier. Innlemmingen medfører dermed en inntektsreduksjon for kommunen på 250 000 kroner. Overgangsordningen fungerer da slik at kommunen det første året får et tilskudd på 200 000 kroner, noe som utgjør 80 prosent av inntektsreduksjonen. Deretter trappes kompensasjonen ned med 50 000 kroner per år. Kommuner som tjener på at tilskuddet fordeles etter inntektssystemets kriterier får på tilsvarende måte et trekk gjennom overgangsordningen. Overgangsordningen er selvfinansierende siden samlet tilskudd tilsvarer samlet trekk.

Det er et visst element av skjønn med hensyn til hvorvidt innlemming av øremerkede tilskudd omfattes av overgangsordningen. Innlemminger holdes utenfor dersom fordeling etter inntektssystemets kriterier ikke gir særlige omfordelingsvirkninger. Videre ble gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt i 2005 holdt utenfor overgangsordningen fordi det var vanskelig å anslå gevinst eller tap for den enkelte kommune. I noen tilfeller vil det også være politisk ønskelig at endringer i inntektssystemet raskt skal slå igjennom i inntektsfordelingen. Siden 1997 har endringer i kriterieverdier fått fullt gjennomslag.

Utvalget finner at dagens overgangsordning i hovedsak fungerer godt med hensyn til innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer, men at den ikke gir tilstrekkelig skjerming for kommuner og fylkeskommuner som får betydelig inntektsreduksjon som følge av større endringer i inntektssystemet. Dette kommer til uttrykk ved at det etableres særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen. Dette ble gjort i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, i forbindelse med sykehusreformen i 2002 og i forbindelse med systemendringene som ble gjennomført i 2002 og 2004. De særskilte kompensasjonsordningene er som regel utformet på en slik måte at de begrenser inntektsreduksjonen i den enkelte kommune og fylkeskommune til et bestemt beløp per innbygger.

Det er utvalgets vurdering at særskilte kompensasjonsordninger på siden av den ordinære overgangsordningen i vesentlig grad bidrar til økt kompleksitet i inntektssystemet. Utvalget foreslår en ny overgangsordning, utformet som et inntektsgarantitilskudd, som kan håndtere større systemendringer uten at det oppstår behov for særskilte kompensasjonsordninger. Formålet med inntektsgarantitilskuddet er å begrense reduksjonen i rammeoverføringer til et bestemt beløp per innbygger.

Den nye overgangsordningen tar utgangspunkt i endringen i rammetilskudd på nasjonalt nivå målt i kroner per innbygger. Den beregnede endringen i rammetilskudd er korrigert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd, men ikke for endringer i kriterieverdier, og omfatter ikke inntektsutjevningen. Inntektsgarantitilskuddet omfatter kommuner med en beregnet endring i rammetilskudd som er mer enn 400 kroner lavere enn endringen på landsbasis, og fylkeskommuner hvor beregnet endring i rammetilskudd er mer enn 100 kroner lavere enn på landsbasis. Beløpene på 400 og 100 kroner per innbygger utgjør om lag 1,5 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. Dersom en kommune har en beregnet reduksjon i rammetilskudd på 200 kroner per innbygger, samtidig som det er en økning på landsbasis på 500 kroner per innbygger, vil kommunen få et inntektsgarantitilskudd som utgjør 300 kroner per innbygger. Det anbefales at beløpsgrensene justeres over tid, slik at de holder tritt med veksten i de frie inntektene.

Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. Den viktigste kilden til forenkling er at det eliminerer behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system, men også at det fjerner usik-

kerheten med hensyn til hvilke endringer som skal omfattes av overgangsordningen. Inntektsgarantitilskuddet kan videre forstås som en fleksibel overgangsordning i den forstand at små endringer får raskt gjennomslag, mens det tar lengre tid før større endringer med betydelige omfordelingsvirkninger får fullt gjennomslag. En annen viktig endring i forhold til dagens overgangsordning er at inntektsgarantitilskuddet sikrer rask inntektsvekst for kommuner og fylkeskommuner som skal ha betydelig inntektsvekst etter inntektssystemets kriterier. Endringer i kriterieverdier vil imidlertid få noe mindre gjennomslag enn i dagens overgangsordning, spesielt for kommuner og fylkeskommuner hvor veksten i rammetilskuddet er vesentlig lavere enn på landsbasis. Dette vil blant annet være til fordel for kommuner hvor antall innbyggere reduseres over tid.

2.17 Rammestyring og likebehandling av kommunale og private aktører

Organiseringen av den offentlige tjenesteproduksjon er i endring. Blant annet utsettes offentlige etater og bedrifter for konkurranse fra private aktører gjennom anbudskonkurranse. I kommunesektoren er anbudskonkurranse mest utbredt innen renovasjon og støttetjenester som renhold og kantinedrift, men det finnes også eksempler på at velferdstjenester drives i privat regi. Det er også en utvikling i retning av friere brukervalg, som innebærer at produsentene i større grad må konkurrere om brukerne. Den nye loven om frittstående skoler legger opp til at elevene i større grad skal kunne velge mellom offentlige og frittstående skoler innen grunnskole og videregående opplæring, og flere kommuner legger til rette for brukervalg innen pleie og omsorg.

Finansierings- og overføringssystemet bør legge til rette for at kommunene velger den mest hensiktsmessige organiseringen og finansieringen av tjenestetilbudet, noe som blant annet omfatter en vurdering av hvorvidt tjenestene skal produseres av kommunale eller private aktører og en vurdering av hvorvidt de tjenesteproduserende enhetene skal rammefinansieres eller stykkprisfinansieres. For å oppnå dette må overføringene være uavhengig av den lokale organiseringen, slik at kommunene ikke velger en bestemt organisering utelukkende fordi den bidrar til økte statlige overføringer. Et rammeoverføringssystem basert på objektive kriterier tilfredsstiller dette kravet, og vil følgelig legge til rette for gode lokale beslutninger vedrørende organisering av tjenesteproduksjonen. I et system med rammefinansiering kan det likevel være andre forhold som hindrer likebehandling. Den utvidede momskompensasjonsordningen ble for eksempel innført for at private produsenter skulle kunne konkurrere på like vilkår med kommunale etter at det ble innført moms på tjenester. Videre kan det være vanskelig å foreta korrekte kostnadssammenlikninger fordi regnskapssystemene i privat og kommunal sektor er basert på ulike prinsipper.

Spørsmålet om likebehandling av kommunale og private aktører berører en rekke problemstillinger, blant annet utfordringsrett, obligatoriske anbudskonkurranser, regnskapssystemer og forholdet mellom kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon. Utvalget har valgt å fokusere på en problemstilling som er nært knyttet til inntektssystemet, nemlig spørsmålet om finansiering av private aktører når det er fritt brukervalg og konkurranse mellom private og kommunale produsenter.

Fritt brukervalg kan være initiert av kommunen eller av staten. I de tilfeller hvor valgfriheten er initiert av kommunen, slik enkelte kommuner har gjort innen pleie og omsorg, er det naturlig at kommunen, innenfor den generelle konkurranselovgivningen, har stor frihet med hensyn til den konkrete utformingen av brukervalg og finansiering. Kommunene bør for eksempel kunne velge hvorvidt det skal være valgfrihet mellom ulike kommunale produsenter, eller om brukerne også skal kunne velge private produsenter. Det er også naturlig at kommunene har frihet med hensyn til hvordan de konkurrerende produsentene skal finansieres.

I enkelte tilfeller er imidlertid valgfriheten initiert av staten, og ofte på en slik måte at brukerne sikres et valg mellom private og kommunale eller fylkeskommunale produsenter. I dag gjelder dette innen barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det er imidlertid valgt svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager.

Finansiering av frittstående skoler (statlig finansieringsansvar)

I dag finansieres frittstående grunn- og videregående skoler gjennom direkte statstilskudd. For frittstående grunnskoler er tilskuddet per elev differensiert etter skolestørrelse. Det er en høy sats for de 40 første elevene, en lav sats for de neste 160, og en midlere sats for elevtall over 200. Tilskuddssatsene tilsvarer 85 prosent av «vanlige driftsutgifter per elev» i den kommunale skolen og er høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet. Tilskuddssatsene varierer mellom kommuner avhen-

gig av utgiftsnivået i den kommunale skolen. For videregående skoler benyttes en flat tilskuddssats per elev tilsvarende 85 prosent av «vanlige driftsutgifter». For videregående skoler foretas det ingen differensiering mellom fylker.

Etablering av frittstående skoler påvirker kommunenes og fylkeskommunenes inntekter gjennom den såkalte korreksjonsordningen i inntektssystemet og gjennom trekk i den samlede rammen. Makrorammen reduseres med et flatt beløp per elev i frittstående skoler. Beløpet reflekterer gjennomsnittlig utgiftsnivå per elev i kommunale skoler. I tillegg er det en korreksjonsordning i inntektssystemet som omfordeler midler fra kommuner og fylkeskommuner med en høy andel elever i frittstående og statlige skoler til kommuner og fylkeskommuner med en lav andel elever i frittstående og statlige skoler. I reduksjonen av makrorammen benyttes en høyere trekksats enn i korreksjonsordningen for den enkelte kommune og fylkeskommune.

Finansiering av private barnehager (kommunalt finansieringsansvar)

Det legges nå opp til at barnehagene skal legges inn i rammefinansieringen fra 2007. Kommunene vil samtidig overta det fulle finansieringsansvaret for de private barnehagene. Fra høsten 2005 har kommunene plikt til å finansiere private barnehager slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva en tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Det statlige driftstilskuddet til private barnehager vil falle bort ved innføringen av rammefinansiering fra 2007, men kommunen vil da være forpliktet til å yte tilskudd som tilsvarer minst 85 prosent av tilskuddet til egne barnehager.

Den framtidige finansieringsmodellen for private barnehager skiller seg fra dagens finansieringsmodell for frittstående skoler ved at de private barnehager vil motta offentlige tilskudd fra kommunen, mens frittstående skoler mottar tilskudd direkte fra staten. Det vil ikke være behov for en egen trekkordning i inntektssystemet for barn i private barnehager, og det vil heller ikke være behov for å justere den samlede inntektsrammen for kommunesektoren som følge av endringer i antall barn i private barnehager.

Sammenlikning av statlig og kommunalt finansieringsansvar for private aktører

Den viktigste fordelen med statlig finansiering av private aktører er at modellen gir fleksibilitet i den forstand at tilskuddet til de private kan avvike fra kommunens tilskuddsreduksjon gjennom korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet. Det man oppnår gjennom denne asymmetrien mellom privat tilskudd og reduksjon i rammetilskuddet til den enkelte kommune er at man kan gi et tilfredsstillende inntektsgrunnlag for de private, samtidig som kommunens trekk kan begrenses dersom det er vanskelig for kommunen å redusere utgiftene i takt med at de kommunale enhetene får færre tjenestemottakere. Videre kan reduksjonen i overføringer til kommunen dempes gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Men asymmetrien har også den vesentlige ulempe at de samlede overføringer til lokalsamfunnet påvirkes av den lokale organisering av tjenestetilbudet. Spesielt vil overføringene til lokalsamfunnet øke dersom produksjonen i større grad utføres av private aktører, for eksempel ved at en kommunal skole drives som før i privat regi.

Med kommunalt finansieringsansvar for private aktører må nødvendigvis tilskuddet til de private motsvares av en tilsvarende utgift for kommunen. Egenskapene i forhold til statlig finansiering vil derfor være motsatt: Det er en fordel at de samlede overføringene til lokalsamfunnet blir uavhengig av den lokale organiseringen, samtidig som det er en ulempe at det tilskuddet kommunen må yte til private kan overstige de besparelsene som kan oppnås i de kommunale enhetene og at utslagene ikke kan dempes gjennom en overgangsordning. Videre er det en fordel med kommunalt finansieringsansvar at inntektssystemet kan forenkles vesentlig ved at det ikke er nødvendig å etablere korreksjons- og trekkordninger knyttet til brukere av private tilbud.

Utvalgets vurdering

Utvalget finner det uheldig at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer, og mener at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene om å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer enhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere. I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler og at fylkeskommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående videregående skoler.

Et sentralt spørsmål i så måte er hvorvidt dagens tilskuddsordning for frittstående grunnskoler kan videreføres med kommunalt finansieringsansvar. Det spesielle med tilskuddsordningen for private grunnskoler er at den kompenserer

for smådriftsulemper ved at det gjennomsnittlige tilskuddet per elev avtar med økende elevtall (opp til 200 elever). Dersom denne tilskuddsordningen for private grunnskoler kombineres med rammefinansiering av kommunene, vil etablering av små frittstående grunnskoler innebære en viss økonomisk risiko for den enkelte kommune. Det er vanskelig å anslå hvor stort dette problemet vil være i praksis.

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kommuner og fylkeskommuner bør ha finansieringsansvaret for private aktører. Dette begrunnes med de betydelige fordelene dette kan gi i forhold til enhetlig ansvar for velferdstilbudet og forenkling av inntektssystemet. Om nødvendig må dette kombineres med tiltak som kan redusere kommunenes risiko knyttet til tilskuddsordningen for frittstående grunnskoler. Mulige tiltak er å redusere kompensasjonen for smådriftsulemper i tilskuddsordningen for frittstående skoler og/eller at særskilte problemer knyttet til etablering av frittstående skoler kompenseres gjennom skjønnstilskuddet. Dersom kompensasjonen for smådriftsulemper reduseres, bør tilskuddssatsene for frittstående grunnskoler i større grad differensieres etter kommunenes utgiftsnivå slik at det fortsatt legges til rette for etablering av frittstående skoler i områder med svakt elevgrunnlag.

2.18 Rammestyring og nasjonale velferdsreformer

Kommunesektoren er gitt betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor nasjonale myndigheter har sterke og legitime interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Det er derfor naturlig at nasjonale myndigheter tar initiativ til reformer og større satsinger, og legger til rette for at disse kan gjennomføres i den enkelte kommune og fylkeskommune. Eksempler på slike reformer og større satsinger er Reform -94 for videregående opplæring, Reform -97 for grunnskolen, handlingsplanen for eldreomsorg, opptrappingsplanen for psykiatri, barnehagereformen og kunnskapsløftet for grunnskolen. Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. De øremerkede tilskuddene gir kommuner og fylkeskommuner økonomisk stimulans til utbygging, og for å lette gjennomføringen av reformene blir de som regel utformet slik at de i størst mulig grad tilfaller de kommuner og fylkeskommuner hvor utbyggingsbehovet er størst. Fordi slik utforming straffer kommuner og fylkeskommuner som har foretatt utbygging i egen regi, vil slike tilskudd på lengre sikt kunne svekke lokale initiativ og nyskaping innenfor velferdstjenestene.

Reform -97 er et eksempel på en reform som i stor grad ble finansiert innenfor rammefinansieringssystemet. Det ble tatt utgangspunkt i beregninger av hvor mange nye klasser den enkelte kommune måtte etablere for å gjennomføre reformen. Beregningene ble gjort med utgangspunkt i kommunenes skolestruktur og lagt inn i inntektssystemet uten at det ble etablert nye øremerkede tilskudd. Deretter ble kostnadsnøkkelen endret og tilskuddet ble gradvis fordelt etter inntektssystemets kriterier. Selv om finansieringen av reform 97 skjedde innenfor rammefinansieringssystemet, hadde den uheldige insentivvirkninger i den forstand at kommuner som hadde prioritert å gi et godt tilbud til 6-åringene (enten i skole eller barnehage) på kort sikt fikk lavere tilskudd enn andre kommuner.

Det er utvalgets vurdering at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Eksempler på dette er Reform -94 (som ga alle 16-18-åringer rett til videregående opplæring), Reform -97 (skolestart for 6-åringer) og kunnskapsløftet (blant annet flere timer i grunnskolen). Det er utvalgets vurdering at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosessene. Utvalget er derfor av den oppfatning at det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet. Sammen med rammefinansiering kan det være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for den aktuelle tjenesten.

Styring gjennom øremerkede tilskudd kan være mer aktuelt i de tilfeller hvor formålet med den nasjonale politikken er å styrke tjenestetilbudet, men uten at det er ønskelig eller hensiktsmessig å benytte lovbaserte virkemidler som for eksempel rettighetsfesting eller kommunal eller fylkeskommunal utbyggingsplikt. Etablering av

øremerkede tilskudd for å styrke tjenestetilbudet innenfor prioriterte områder bør imidlertid være basert på en klar analyse av årsakene til at tjenestetilbudet ikke er så godt som ønskelig. Er årsaken at kommunene eller fylkeskommunene prioriterer det aktuelle området for lavt, eller er årsaken at inntektsrammene ikke er tilstrekkelige til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Det er utvalgets vurdering at øremerkede tilskudd bare bør benyttes dersom kommuner eller fylkeskommuner, innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer det aktuelle tjenesteområdet lavere enn det som følger av nasjonale politiske vurderinger.

Når øremerkede tilskudd vurderes etablert, må det også tas hensyn til at ulike øremerkede tilskudd vil motvirke hverandre. Et system av øremerkede tilskudd kan derfor ha om lag samme effekt på kommunale og fylkeskommunale prioriteringer som rammeoverføringer. Denne innsikten innebærer for det første at det på nasjonalt nivå må foretas en stram prioritering av hvilke tjenesteområder som eventuelt bør øremerkes. Dersom alle sektorer prioriteres gjennom øremerking, er realiteten at ingen prioriteres.

For det andre er denne innsikten relevant for vurderingen av nasjonale satsinger og handlingsplaner med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd. Tendensen de senere år har vært at satsinger eller handlingsplaner på ulike tjenesteområder etterfølger hverandre i tid. Den enkelte satsing kan da framstå som vellykket i den forstand at den har bidratt til å styrke tjenestetilbudet innenfor det aktuelle tjenesteområdet i satsingsperioden. Men når flere satsinger ses i sammenheng, blir det mer uklart om de over tid har hatt noen effekt på kommunenes prioriteringer sammenliknet med rammefinansiering. I verste fall har de bare bidratt til ustabilitet i utbyggingen av velferdstjenester og økte administrative kostnader på alle nivåer.

Det er utvalgets vurdering at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget vil videre foreslå at utformingen av de økonomiske virkemidlene i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner, herunder øremerkede drifts- og investeringstilskudd, blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette innebærer at konsultasjonsordningen får et bredere fokus enn i dag ved at det ikke bare fokuseres på kostnadsberegning av reformer. Utvalget vil peke på at dette kan bidra til at øremerkede tilskudd får en bedre utforming, samt at styrken i virkemiddelbruken blir bedre tilpasset kommunesektorens inntektsrammer og hensynet til de øvrige sektorer.

Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt konsultasjonsordningen bør gjøres mer forpliktende. Mer forpliktelse forutsetter en avklaring av forholdet mellom regjering og Storting, og mellom KS og de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Et godt samarbeidsklima partene imellom er også en forutsetning for at konsultasjonsordningen skal kunne gjøres mer forpliktende.

2.19 Utvalgets forslag til nytt inntektssystem

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem følger i hovedsak av de vurderinger utvalget har gjort i kapitlene 7-18. I det følgende gir utvalget en samlet og kortfattet framstilling av forslagene til endringer. Det presenteres også fordelingsvirkninger av utvalgets forslag.

2.19.1 Nytt inntektssystem for kommunene

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 9)
- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel og nytt distriktspolitisk tilskudd innebærer at inntektssystemet ikke vil være nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. De to viktigste årsakene til dette er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen og at det åpnes for at det også kan være et basiselement knyttet til det nye distriktspolitiske tilskuddet. Et basiselement i det nye distriktspolitiske tilskuddet innbærer at tilskuddet dels fordeles som et fast beløp per innbygger og dels som et fast beløp per kommune. Begge disse forholdene trekker i retning av at kommuner som slår seg sammen vil få en reduksjon i de samlede rammetilskudd.

Større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger kan oppnås på to måter: ved å redusere vekten på basiselementet i det nye distriktspolitiske tilskuddet og/eller ved at det innføres et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen langs de linjer som er utredet i kapittel 11. Utvalget finner at begrunnelsen for å ha et basiselement i det nye distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn begrunnelse for å ha et basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Mens basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet er begrunnet ut fra hensynet til å begrense omfordelingsvirkningene i forhold til dagens ordninger, er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen begrunnet ut fra hensynet til likeverdig tjenestetilbud. Gitt at det er ønskelig med større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger, vil utvalget anbefale at dette først oppnås ved å redusere basiselementet i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Utvalgets vurdering på dette punktet har også sammenheng med at utvalget har visse reservasjoner knyttet til den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet og dermed utformingen av det differensierte basistilskuddet, jf. kapittel 11.

Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper i utgiftsutjevningen og at basistilskuddet ikke skal differensieres mellom kommuner. Det legges opp til noe større nøytralitet i forhold til dagens inntektssystem ved at det legges mindre vekt på basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet enn det som følger av å begrense omfordelingsvirkningene (30 prosent). Utvalgets hovedalternativ bygger på den utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet hvor 85 prosent av tilskuddet fordeles etter satser per innbygger og 15 prosent etter satser per kommune (alternativ 3 i kapittel 15). Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde. Et mindretall, medlemmet Haga, mener vekten på basis i det nye distriktspolitiske tilskuddet bør være 30 prosent.

Utvalgets hovedalternativ innebærer at det fortsatt vil være slik at kommuner som slår seg sammen vil få reduserte rammeoverføringer. Det innebærer at dagens inndelingstilskudd, som kompenserer inntektsreduksjonen i opptil 15 år, bør opprettholdes. Det er utvalgets vurdering at inndelingstilskuddet først bør avvikles når det distriktspolitiske tilskuddet fordeles etter antall innbyggere og det er innført et differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets hovedalternativ tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, innlemming av det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen og det nye distriktspolitiske tilskuddet som erstatter dagens Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Beregningene er foretatt innenfor den økonomiske rammen som gjelder for kommunesektoren for 2005. Virkningene for den enkelte kommune, vises i vedlegg 1. Her er det også tatt hensyn til at inntektsgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen kommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 400 kroner per innbygger første år.

Tabell 2.4 viser tilskudd per innbygger etter utvalgets hovedalternativ og langsiktige omfordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter fylke. Tilskudd per innbygger etter utvalgets forslag omfatter innbyggertilskudd og utgiftsutjevning (tatt hensyn til innlemming av det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen) og det nye distriktspolitiske tilskuddet. Det framgår at utvalgets forslag gir et høyt nivå på tilskudd per innbygger for kommunene i Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og de fire nordligste fylkene. Etter utvalgets forslag vil tilskudd per innbygger være lavest i Oslo og blant kommunene i Akershus og Rogaland.

I forhold til dagens fordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for Oslo og for kommunene i Hedmark, Telemark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag. Gevinsten for Oslo og kommunene i Telemark skyldes den nye kostnadsnøkkelen, mens gevinsten for kommunene i Hedmark, Sogn og Fjordane, Sør-Trøndelag og Nord-Trøndelag har sammenheng med det nye distriktspolitiske tilskuddet.

Det er kommunene i Akershus, Rogaland, Hordaland, Troms og Finnmark som i gjennomsnitt får størst reduksjon i tilskudd. Reduksjonen i Hordaland skyldes i hovedsak at Bergen får en kraftig tilskuddsreduksjon på grunn av endringene i kostnadsnøkkelen, og den betydelige reduksjonen for Troms har sammenheng med at Tromsø ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd etter utvalgets forslag. Tilskuddsreduksjonen blant kommunene i Finnmark har sammenheng med at kommunene i Nord-Troms og Finnmark behandles likt i det nye distriktspolitiske tilskuddet, og at det felles nivået ligger noe lavere enn det nivået kommunene i Finnmark ligger på i dag. Tilskuddsreduksjonen blant kommunene i Akershus og Rogaland skyldes endringene i kostnadsnøkkelen.

Tabell 2.5 viser tilskudd per innbygger etter utvalgets hovedalternativ og langsiktige omfordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Utvalgets forslag innebærer at nivået på tilskudd per innbygger avtar med økende

Tabell 2.4 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

	Utvalgets forslag til tilskudd			Gevinst/tap i forhold til i dag		
	Innbygger-tilskudd m/ utgiftsutjevning	Distrikts-politisk tilskudd	Sum innb. tilskudd og distrikts-pol. tilskudd	Gevinst/tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/tap nytt distrikts-politisk tilskudd	System-virkning
Østfold	5 456	7	5 463	-29	-19	-48
Akershus	3 416	0	3 416	-233	-7	-240
Oslo	4 332	0	4 332	499	0	499
Hedmark	7 219	550	7 769	-103	425	322
Oppland	7 190	439	7 629	-206	305	99
Buskerud	5 363	65	5 428	-95	10	-85
Vestfold	5 848	0	5 848	-29	-27	-56
Telemark	6 978	133	7 111	252	12	264
Aust-Agder	6 598	112	6 710	246	-50	196
Vest-Agder	6 124	19	6 143	152	-43	109
Rogaland	4 723	24	4 747	-184	-22	-206
Hordaland	5 614	39	5 653	-240	-6	-246
Sogn og Fjordane	9 140	431	9 571	304	69	373
Møre og Romsdal	7 075	268	7 343	30	104	134
Sør-Trøndelag	5 326	368	5 694	-35	281	246
Nord-Trøndelag	7 739	812	8 551	-123	498	375
Nordland	7 931	1 629	9 560	117	-63	54
Troms	6 134	1 592	7 726	-67	-1 353	-1 420
Finnmark	6 860	6 812	13 672	42	-736	-694
Landet	5 726	373	6 099	0	0	0

innbyggertall. Dette har sammenheng med at beregnet utgiftsbehov avtar med økende innbyggertall og fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet. Kommunene med færre enn 10 000 innbyggere kommer ut med tilskudd per innbygger over landsgjennomsnittet, mens kommunene med over 10 000 innbyggere ligger under landsgjennomsnittet.

I forhold til dagens tilskuddsfordeling vil utvalgets hovedalternativ gi betydelig tilskuddsøkning for kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Disse kommunene får et noe høyere beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I tillegg kommer effekten av at det blant disse kommunene er mange distriktskommuner som ikke mottar regionaltilskudd i dag, men som vil motta distriktspolitisk tilskudd etter utvalgets forslag.

På den andre siden vil utvalgets hovedalternativ gi tilskuddsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere og kommuner med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere. Kommunene med færre enn 2 000 innbyggere tjener på den nye kostnadsnøkkelen, men denne gevinsten blir mer enn motvirket av det nye distriktspolitiske tilskuddet. Kommunene med mellom 10 000 og 50 000 innbyggere taper først og fremst på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

For kommunene med over 50 000 innbyggere får endringene i kostnadsnøkkelen i gjennomsnitt liten betydning, men det er stor variasjon kommunene imellom. Oslo får for eksempel betydelig tilskuddsøkning som følge av endringene i kostnadsnøkkelen, mens Bergen får en betydelig tilskuddsreduksjon. At disse kommunene samlet sett taper på det nye distriktspolitiske tilskuddet skyldes utelukkende at Tromsø ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd etter utvalgets forslag.

Utvalgets forslag innebærer en reduksjon i tilskudd for mange tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner, noe som har sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en vesentlig lavere vekt på kriteriet psykisk utviklingshemmede 16-67 år enn dagens kostnadsnøk-

Tabell 2.5 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd			Gevinst/tap i forhold til i dag		
Antall innbyggere	N	Innb.-tilsk. m/ utgifts-utjevning	Distr.-politisk tilskudd	Sum innb. tilsk. og distrikts-pol. tilskudd	Gevinst/ tap ny kostn.-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distr.- politisk tilsk.	System-virkning
0 – 1 000	23	18 186	2 295	20 481	741	-2 127	-1 386
1 000–2 000	72	14 593	2 555	17 148	419	-954	-535
2 000–3 000	63	11 264	1 716	12 980	357	-214	143
3 000–4 000	45	9 835	1 417	11 252	23	444	467
4 000–5 000	38	8 645	941	9 586	208	610	818
5 000–10 000	91	7 105	688	7 793	32	274	306
10 000–20 000	57	5 096	277	5 373	-154	43	-111
20 000–50 000	32	4 619	91	4 710	-149	-65	-214
50 000–	12	4 156	0	4 156	63	-101	-38
Landet	433	5 726	373	6 099	0	0	0

kel. En lavere vekting av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen vil imidlertid gi en økning i det øremerkede tilskuddet knyttet til ressurskrevende brukere. I fordelingsberegningene er det ikke tatt hensyn til den tilskuddsøkningen de tidligere vertskommunene (og andre kommuner med ressurskrevende brukere) kan få som følge av dette.

2.19.2 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 10)
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo (kapittel 10)
- Ny inntektsutjevning (kapittel 13)
- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Fylkeskommunalt finansieringsansvar for frittstående videregående skoler som innebærer at korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

I 2005 mottar Oslo fylkeskommune 441 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslos ansvar for barnevern, mens om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad og stammer fra kompensasjonen Oslo fikk da selskapsskatten ble avviklet som fylkeskommunal skatt.

Utvalget har gjort et omfattende arbeid for å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Utvalgets vurdering er at kostnadsnøklene gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal tjenesteproduksjon er godt fanget opp gjennom utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel gir også en gevinst for Oslo. Oslo vinner også på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Utvalget mener derfor at hovedstadstilskuddet til Oslo kan avvikles.

Oslo bør fortsatt få kompensasjon for at de, i motsetning til de øvrige fylkeskommunene, har et ansvar for barnevernet. Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å tildele Oslo disse midlene på samme måte som man tildeler midler til kommuner og fylkeskommuner som deltar i forsøk med oppgavedifferensiering.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, forslag til ny inntektsutjevning og

Tabell 2.6 Fordelingsvirkninger utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

	Innb.tilskudd m/utg.utjevning m/utvalgets forslag	Skatteinntekt m/innt.utjevn m/utvalgets forslag	Gevinst/ tap ny kostn. nøkkel	Gevinst/tap v/avvikling av hovedstads-tilskudd	Gevinst/tap ny inntekts-utjevning	System virkning
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202
Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137
Aust-Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118
Vest-Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179
Sør-Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17
Nord-Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438
Finnmark	3 035	3 329	-554	19	-40	-576
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0

reduksjonen i hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune. Beregningene er foretatt innenfor den økonomiske rammen som gjaldt for 2004. At det for fylkeskommunene er den økonomiske rammen for 2004 som legges til grunn har sammenheng med at utvalgets forslag til nytt inntektssystem medfører endringer i inntektsutjevningen for fylkeskommunene, og at 2004 er det siste året hvor det finnes data for fylkeskommunenes skatteinntekter. I vedlegg 2, som viser fordelingsvirkningene for fylkeskommunene, er det også tatt hensyn til at inntektsgarantitilskuddet, som erstatter dagens overgangsordning, sikrer at ingen fylkeskommuner får en inntektsreduksjon på mer enn 100 kroner per innbygger første år.

Tabell 2.6 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for den enkelte fylkeskommune. Den langsiktige effekten av utvalgets forslag er en betydelig tilskuddsøkning for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig tilskuddsreduksjon for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Omfordelingsvirkningene har først og fremst sammenheng med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

2.20 Økonomiske og administrative konsekvenser

Utvalget foreslår endringer i inntektssystemet og dermed endringer i inntektsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag er basert på de gjeldende økonomiske rammer. Utvalgets forslag om innføring av prognosebasert inntektsutjevning for å sikre større stabilitet i kommunesektorens inntekter vil imidlertid påvirke omfanget av rammeoverføringene i det enkelte år. I år hvor skatteinngangen blir lavere enn antatt vil det være en tendens til at rammeoverføringene til kommunesektoren blir høyere enn i dag. Motsatt vil rammeoverføringene bli lavere enn i dag i år hvor skatteinngangen blir høyere enn antatt. Utvalget legger til grunn at Finansdepartementets skatteprognoser er forventningsrette og at prognosebasert inntektsutjevning over tid ikke vil ha vesentlig betydning for kommunesektorens inntektsrammer. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene innebærer at vekten på PU-kriteriet reduseres vesentlig i forhold til i dag. Dette kan

øke utgiftene knyttet til det øremerkede tilskuddet for ressurskrevende brukere. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag tar ikke stilling til hvordan en økning i dette tilskuddet eventuelt skal finansieres.

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er basert på tilgjengelig data og foreliggende forskning. Nye data og ny forskning vil over tid kunne forbedre det empiriske grunnlaget for kostnadsnøklene. Utvalget vil anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, at det igangsatte arbeidet for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene følges opp, og at data fra IPLOS utnyttes til å forbedre det analysemessige grunnlaget for delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg når de gjøres tilgjengelige.

Kapittel 3
Kommunesektorens roller og oppgaver

3.1 Innledning

Kommunene og fylkeskommunene har et bredt spekter av oppgaver. Kommunene og fylkeskommune har en rolle som arena for politisk deltakelse og demokrati, som utviklings- og planleggingsaktør, som produsent av velferdstjenester og som myndighetsforvalter. Oppgavefordelingen og dagens kommune- og fylkesinndeling bygger på det såkalte generalistkommunesystemet. Det innebærer at det forventes at samtlige kommuner og fylkeskommuner, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur og andre kjennetegn, skal kunne fylle de samme funksjonene knyttet til demokrati, tjenesteproduksjon og lokale utviklingsoppgaver.

Det grunnleggende kjennetegnet ved kommunen og fylkeskommunen er at den både er en politisk institusjon og et forvaltningsorgan. Gjennom lokale folkevalgte er kommunen et politisk uttrykk for det lokale fellesskapet. Samtidig utfører kommunene og fylkeskommunene oppgaver delegert fra staten. Kommunene og fylkeskommunene lever derfor i et spenningsforhold mellom lokalt selvstyre og statlig styring. For øvrig er kommunenes og fylkeskommunenes kompetanse negativt avgrenset, det vil si at de kan påta seg enhver oppgave med mindre oppgaven er lagt til et annet forvaltningsorgan.

Som utgangspunkt for vurderingen av inntekts- og finansieringssystemet i denne utredningen presenteres det i dette kapitlet ulike indikatorer for kommunesektorens plass i norsk økonomi. Videre gis det i kapitlet en kort omtale av verdiene som ligger til grunn for det lokale selvstyret. I kapitlet gis det også en kort beskrivelse av kommunesektorens oppgaver. For en nærmere omtale av kommunesektorens tjenesteproduksjon innenfor de nasjonale velferdstjenestene vises det til kapittel 5.

3.2 Kommunesektorens plass i norsk økonomi

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i norsk økonomi. Tabell 3.1 viser noen indikatorer for kommunesektorens plass i norsk økonomi. Indikatorene tegner et relativt stabilt bilde av kommunesektorens plass i norsk økonomi fra 1990 og fram til 2001. Nedgangen fra 2001 til 2002 målt ved samtlige indikatorer har i all hovedsak sammenheng med at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten i 2002 (sykehusreformen).

Målt i forhold til BNP har kommunesektorens inntekter holdt seg forholdsvis stabile det siste tiåret. Andelen av BNP har vært om lag 15 prosent de tre siste årene. Den kommunale investeringsandelen svinger noe fra år til år. Dette skyldes både svingninger i kommunale investeringer og investeringer i norsk økonomi totalt sett.

Den kommunale sysselsettingen (målt i timeverk) som andel av landets sysselsetting økte fra 17,2 prosent i 1990 til 19,5 prosent i 2001. I 2002 utgjorde den kommunale sysselsettingen 15,6 prosent av landets sysselsetting. Reduksjonen i den kommunale sysselsettingen fra 2001 til 2002 må sees i sammenheng med sykehusreformen. I 2004 utgjorde den kommunale sysselsettingen 15,4 prosent av landets sysselsetting. Reduksjonene i kommunal sysselsetting i prosent av landets sysselsetting fra 2003 til 2004 kan blant annet forklares med overføringen av ansvaret for barnevern, familievern og rusomsorg fra fylkeskommunene til staten.

Fra 1990 til 2001 har kommunal sysselsetting i prosent av sysselsetting i offentlig forvaltning økt fra 68,6 prosent til 72,7 prosent. Den økende kommunale sysselsettingsandelen må ses i sammenheng med reformer innen kommunal tjenesteyting, i første rekke skolen og eldreomsorgen. I 2004 utgjør den kommunale sysselsettingen 57,6 prosent av sysselsettingen i offentlig sektor.

3.3 Det lokale selvstyret

Det lokale selvstyret i Norge har en sterk stilling. Helt siden innføringen av formannskapslovene i 1837 har det lokale selvstyret ivaretatt verdier knyttet til deltakelse og innflytelse på beslutninger knyttet til viktige samfunnsoppgaver lokalt.

Tabell 3.1 Indikatorer for kommuneforvaltningens plass i norsk økonomi. 1990 og 1995-2003.

	1990	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002[1]	2003	2004[2]
Utgifter i alt i pst. av BNP	19,4	17,9	17,5	18,6	18,3	16,1	17,2	14,9	15,4	14,4
Brutto realinvesteringer i pst. av samlede investeringer i fast realkapital	8,2	8,0	9,2	8,3	9,3	8,9	9,7	8,9	10,1	8,5
Kommunal sysselsetting[3] i pst. av:										
Sysselsetting i alle sektorer	17,2	19,1	18,9	18,9	19,1	19,2	19,5	15,6	15,8	15,4
Sysselsetting i offentlig forvaltning	68,6	70,7	70,9	71,5	71,7	72,2	72,7	58,3	58,7	57,6

[1] Tallene for 2002 er påvirket av at ansvaret for spesialisthelsetjenesten er overført til staten.
[2] Foreløpige tall.
[3] Sysselsetting målt i timeverk.

Kilde: St.prp. nr. 60 (2004-2005)

Det lokale selvstyret er tuftet på verdiene om frihet, deltakelse og effektivitet. Historisk dreide frihet seg om frihet fra statlige inngrep og frigjøring fra statsmakt og embetsmannsvelde. Etter hvert har frihet blitt omformulert til en positiv verdi, hvor frihet til lokal oppgaveløsning har blitt det sentrale.

Oppgavefordelingsutvalget hevdet i NOU 2000:22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune* at utbyggingen av den moderne velferdsstaten har begrenset friheten til det lokale selvstyret:

> «Politikk med sikte på standardheving og utjevning har vært fremtredende kjennetegn ved velferdsstatens arbeidsoppgaver. For de lokale nivåer har utvidelsen av det offentlige ansvarsområde ført til økt aktivitetsnivå gjennom flere oppgaver og funksjoner, men samtidig bundet oppgaveløsningen til nasjonale standardiseringskrav. Frihetsverdien ved det lokale selvstyret har slik blitt underordnet velferdspolitiske målsettinger bl.a. i form av nasjonal utjevnings- og omfordelingspolitikk. (...) På denne bakgrunn kan det diskuteres i hvilken grad frihet i dag kan sies å representere en særegen verdi knyttet til det lokale selvstyret».

Det er et demokratisk krav at de som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, også skal ha anledning til å øve innflytelse på politikken. Lokaldemokratikommisjonen påpekte at kommuner og fylkeskommuner er viktige demokratiske institusjoner som grunnlag for nærdemokrati. Nærdemokrati, der avstanden mellom politikerne og innbyggerne er kort, gjør terskelen for å ta kontakt med en lokalpolitiker lav (NOU 2005:6).

Effektivitetsverdien ved det lokale selvstyret bygger på den vurderingen at kommuneinstitusjonene er kostnadseffektive og prioriteringseffektive. Kjennskap til lokale forhold bidrar til at kommunene og fylkeskommunene kan produsere riktige og gode tjenester til lavest mulig kostnad. Lokale organer vil gjennom nærhet til innbyggerne ha bedre forutsetninger enn staten til å fange opp at befolkningens ønsker og behov varierer fra sted til sted. For å oppnå god effektivitet er det viktig at kommunene og fylkeskommunene har reell handlefrihet med hensyn til hvordan oppgavene skal løses. Dette er en forutsetning for at det skal kunne skje en hensiktsmessig tilpasning til lokale ønsker og behov (NOU 2000:22).

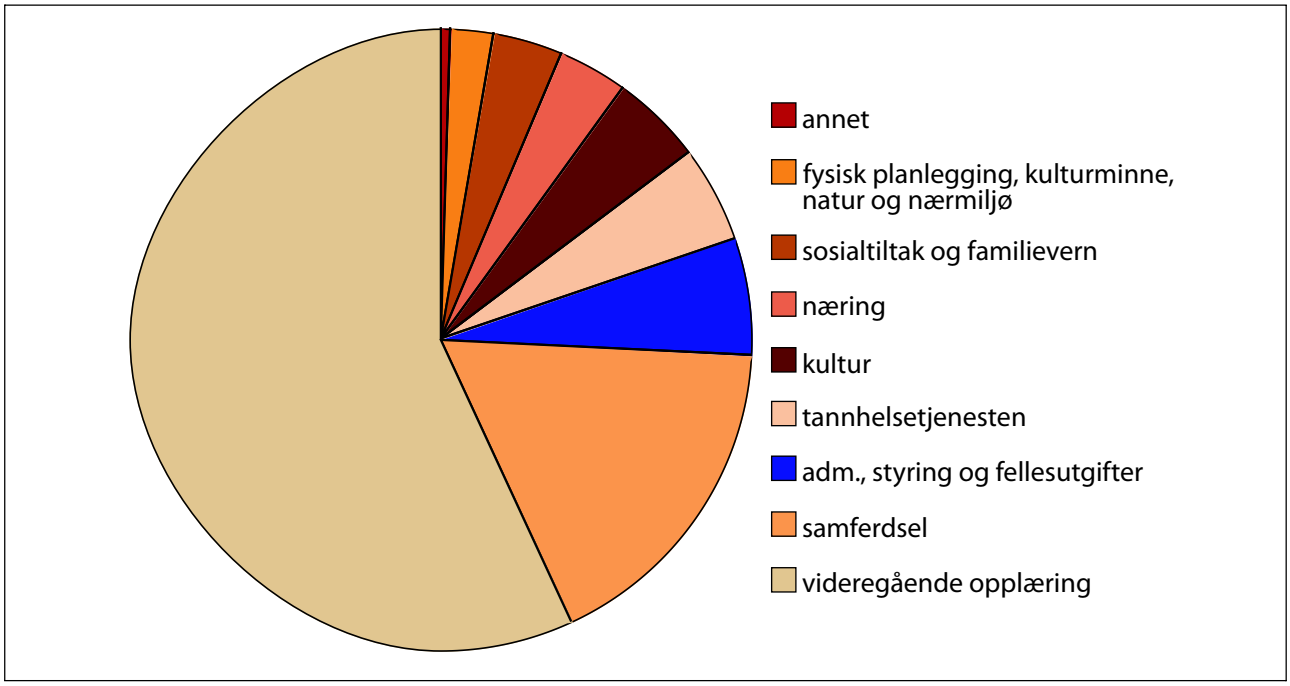
Til sammen utgjør verdiene frihet, deltakelse og effektivitet legimitetsgrunnlaget for det lokale selvstyret.

3.4 Kommunesektorens oppgaver

Fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring, tannhelsetjenesten, samferdsel, tilrettelegging for næringsutvikling, fylkesplanlegging, kultur og kulturminneforvaltning. Videre har fylkeskommunen en rolle som utviklingsaktør.

Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive Oslo) utgjorde i 2003 om lag 36,3 milliarder kroner. Figur 3.1 viser fylkeskommunenes brutto driftsutgifter fordelt på ulike områder. Av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter gikk om lag 57 prosent med til videregående opplæring i 2003, mens 17 prosent gikk med til samferdsel (lokale ruter og fylkesveger). Fylkeskommunenes utgifter til tannhelsetjenesten utgjorde 5 prosent.

Kommunene har ansvar for nasjonale velferdstjenester som barnehager, grunnskole og helse- og sosialtjenester. I tillegg har kommunene lokale oppgaver innen vann, avløp og renovasjon, kultur, næringsutvikling, planlegging og samfunnsutvik-



Figur 3.1 Brutto driftsutgifter fordelt på hovedområder i fylkeskommunene, eksklusive Oslo. 2003. Prosent.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

ling med mer. Kommunenes brutto driftsutgifter (inkludert Oslo) utgjorde i 2003 om lag 188 milliarder kroner. Figur 3.2 viser kommunenes brutto driftsutgifter fordelt på ulike områder i 2003.

Mesteparten av kommunenes utgifter går med til å dekke tjenesteproduksjon innenfor sentrale velferdsoppgaver. Av kommunenes brutto driftsutgifter gikk om lag 33 prosent med til oppvekstsektjenestene barnehager og skole, mens 28 prosent gikk med til pleie- og omsorgstjenester i 2003.

For en nærmere omtale av kommunesektorens tjenesteproduksjon innenfor de nasjonale velferdstjenester vises det til kapittel 5.

Lokale utviklingsoppgaver

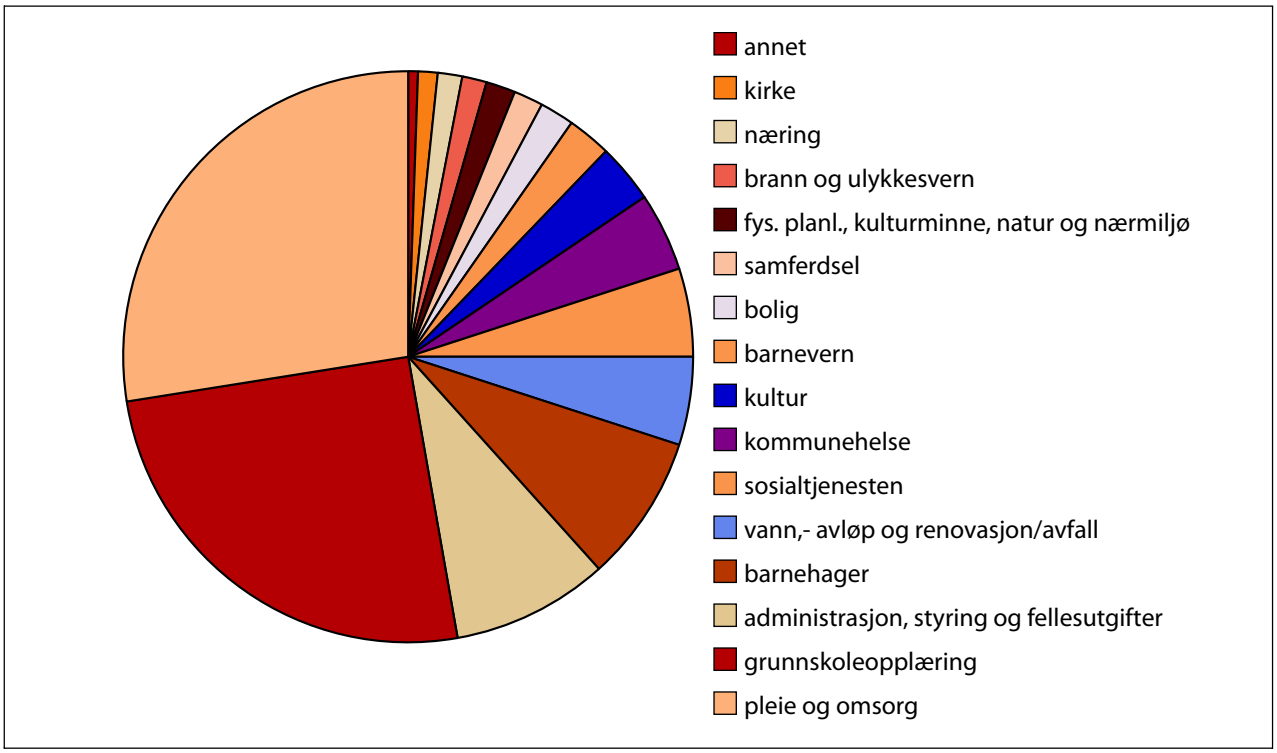
Ved siden av å være produsent av velferdstjenester og demokratisk arena har kommunene og fylkeskommunene en viktig rolle når det gjelder utviklingen i lokalsamfunnet. Med kommunesektorens rolle som utviklingsaktør siktes det på kommunesektorens virksomhet rettet mot samfunns- og arealplanlegging, miljøvern, kultur, samferdsel og næringsutvikling.

Et næringsliv som skaper verdier og arbeidsplasser må være til stede i ethvert levedyktig lokalsamfunn. En viktig oppgave for kommunene er derfor å legge til rette for næringsutvikling, samt å opprette og bevare arbeidsplasser.

Effektutvalget framhevet i NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet* kommunesektorens rolle som regional utviklingsaktør. Utvalget pekte på at den kommunale aktiviteten har betydelige ringvirkninger i lokalsamfunnet, da kommunene både er en stor arbeidsgiver, lokal inntektsskaper og lokal innkjøper. Utvalget påpekte videre at kommunene har en spesielt viktig rolle når det gjelder utviklingen i distriktene:

> «Kommunal tjenesteproduksjon er arbeidsintensiv, noe som innebærer at det er relativt stor sysselsetting i kommunesektoren, spesielt i distriktene. I mange områder med svakt utbygget privat næringsliv vil derfor kommunesektoren bety mer for sysselsettingen enn der det øvrige arbeidsmarkedet er bedre. Utvalget mener derfor at kommunesektoren er en svært viktig faktor når det gjelder regional utvikling».

I St.meld. nr. 19 (2001-2002) *Nye oppgaver for lokaldemokratiet – regionalt og lokalt nivå* framheves fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør. Fylkeskommunene er gitt en mer sentral rolle som pådriver og initiativtaker for å møte utfordringer knyttet til den regionale utviklingen. For å styrke fylkeskommunenes rolle som utviklingsaktør ble hoveddelen av de regional- og distriktspolitiske virkemidlene på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett desentralisert til fylkeskommunene i 2003.



Figur 3.2 Brutto driftsutgifter fordelt på hovedområder i kommunene, eksklusive Oslo. 2003. Prosent.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

Fylkeskommunene har ansvar for å etablere møteplasser, etablere og lede regionale partnerskap, sette dagsorden og identifisere problemstillinger knyttet til regional utvikling, inngå i nettverk og ha dialog med brukergrupper. Rollen som regional utviklingsaktør er nært knyttet til fylkeskommunens planansvar og oppgaver innenfor videregående opplæring, samferdsel, kultur, folkehelsearbeid og ikke minst næringsutvikling (Faglig utredning fra Kommunal- og regionaldepartementet 2004).

3.5 Kommunesektorens inntekter

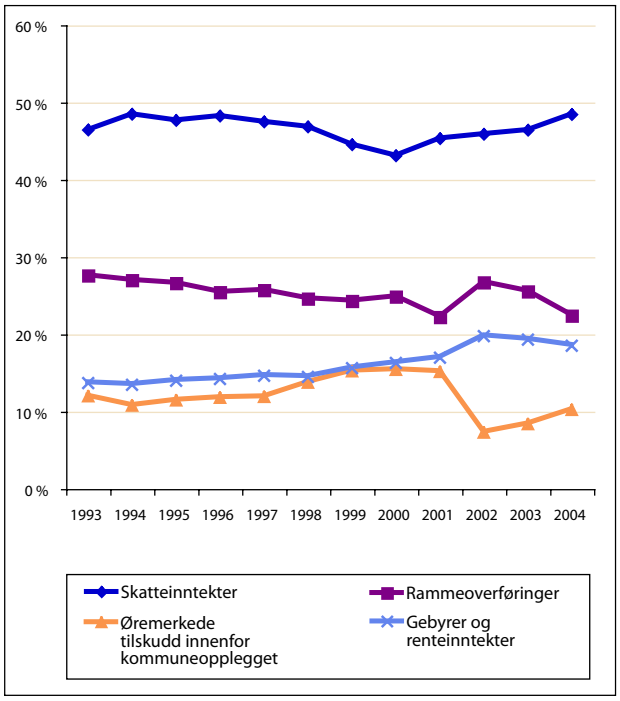
Skatteinntekter og statlige overføringer utgjør hoveddelen av kommunesektorens inntekter. Den lokale beskatningsfriheten er imidlertid mindre i Norge enn i Sverige og Danmark. Skatteregler og skattesatser fastsettes i hovedsak av Stortinget, og den enkelte kommunenes og fylkeskommunes skatteinntekter følger av det lokale skattegrunnlaget. Gitt dagens finansiering av kommunesektoren vil derfor variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes inntekter først og fremst ha sammenheng med forskjeller i lokalt skattegrunnlag, utslag på kriteriene som ligger til grunn for fordelingen av rammeoverføringene, øremerkede tilskudd, lokal fastsettelse av eiendomsskatt og brukerbetaling.

Kommunesektoren har, i henhold til oppstillingene i nasjonalregnskapet, følgende hovedtyper av inntekter:

- Gebyrinntekter, som tilsvarer salgs- og leieinntekter i kommuneregnskapene.
- Renteinntekter, som omfatter renter på bankinnskudd og andre fordringer.
- Skatteinntekter, som omfatter skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt og andre produksjonsskatter, blant annet konsesjonsavgifter.
- Overføringer fra staten, som består av rammetilskudd og øremerkede tilskudd.

Figur 3.3 viser hvor stor andel skatt, rammeoverføringer, øremerkede tilskudd, gebyrer og renteinntekter utgjorde av kommunesektorens samlede inntekter i perioden 1993-2004.

Hensynet til det lokale selvstyret var en av de viktigste begrunnelsene for innføringen av inntektssystemet i 1986. Til tross for det viser figur 3.3 at det i perioden 1993-2001 var en vekst i øremerkede tilskudd som gikk på bekostning av veksten i



Figur 3.3 Kommuneforvaltningens inntekter 1993-2004. Andel i prosent av samlede inntekter.

2002-tallene er eksklusive tilskudd til fylkeskommunal gjeld i forbindelse med sykehusreformen med mer. 2004-tallene er eksklusive momskompensasjonsordningen.

Kilde: TBU

de frie inntektene. Fra 2001 til 2002 ble øremerkede tilskudds andel av kommunesektorens samlede inntekter redusert. Reduksjonen har hovedsakelig sammenheng med sykehusreformen.[1]

Økningen i skattenes andel av kommunesektorens samlede inntekter siden 2001 må sees i sammenheng med målsetningen om en skatteandel på 50 prosent innen 2006. Økningen i skatteandelen har isolert sett blitt motsvart av en tilsvarende reduksjon i kommunesektorens rammeoverføringer.

[1] De fylkeskommunale sykehusene ble fra 1997 og fram til staten overtok sykehusene i 2002 finansiert med øremerkede tilskudd gjennom stykkprissystemet i ordningen med innsatsstyrt finansiering.

Kapittel 4
Inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner 1986-2005

4.1 Innledning

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble innført i 1986. Om lag 50 større og mindre statlige driftstilskudd ble da slått sammen til rammetilskudd.

Innføringen av inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. Man forlot i stor grad tilskudd som var rettet mot spesielle formål og gikk over til rammetilskudd som kommunene og fylkeskommunene kunne disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. De viktigste målene med å innføre inntektssystemet var å oppnå en mer rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, og å oppnå effektiviseringsgevinster. Videre ønsket staten å gi kommunesektoren større handlefrihet og bedre oversikt over egne inntektsforhold.

Målsetningen om en mer rettferdig inntektsfordeling var en av de viktigste begrunnelsene for innføringen av inntektssystemet i 1986. Med rettferdig inntektsfordeling mente man en fordeling som utjevnet kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Dette krevde en omfattende utjevning av variasjoner i utgiftsbehov og av variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Ved utformingen av inntektssystemet la man derfor vekt på at systemet skulle utjevne forskjeller i skatteinntekter og forskjeller i utgiftsbehov mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Forskjeller i utgiftsbehov kan dels ha sammenheng med at behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester varierer, dels med at (de ufrivillige) kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Systemer som omfordeler midler og utjevner forskjeller mellom enheter kan legge seg på forskjellig grad av utjevning. Ambisjonsnivået for utjevning er langt på vei et politisk spørsmål. Det er umulig på rent faglig grunnlag å fastslå hvilke forskjeller som skal gjenstå etter at utjevningen er foretatt. Faglige vurderinger kan imidlertid synliggjøre de samfunnsmessige konsekvensene av en langtgående utjevningspolitikk og på den måten klargjøre at valget av utjevningsgrad blant annet må baseres på en avveiing mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Siden inntektssystemet ble innført har ambisjonsnivået på skatteutjevningen blitt vurdert og endret flere ganger. Prinsippet om full utjevning av variasjoner i utgiftsbehov har imidlertid ligget fast siden 1986.

Etter innføringen i 1986 har inntektssystemet blitt revidert i flere omganger. Den siste større omleggingen skjedde i 1997, på grunnlag av Rattsø-utvalgets forslag i NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Dette kapitlet beskriver inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Først beskrives bakgrunnen for dagens system, med vekt på endringer som har skjedd i inntektssystemet i perioden 1997-2005. Deretter gis det en nærmere beskrivelse av komponentene i dagens inntektssystem. Utvalget foretar en vurdering av svakheter og utfordringer ved inntektssystemet i kapittel 7.

4.2 Inntektssystemet i perioden 1986-1996

Før 1986 var overføringssystemet basert på økonomisk detaljstyring av kommunesektoren gjennom øremerkede tilskudd. Ved innføringen av inntektssystemet i 1986 ble om lag 50 øremerkede tilskudd avviklet, og det ble i stedet innført en ordning hvor statlige overføringer ble gitt kommunene og fylkeskommunene som sektorvise rammetilskudd kombinert med et generelt tilskudd.

Et argument for å innføre et sektorbasert rammetilskudd var at regjering og Storting gjennom å variere størrelsen på sektortilskuddene kunne gi et signal til kommunene og fylkeskommunene om satsing på bestemte områder. Innføringen ble videre begrunnet med at man ønsket at det finansielle ansvarsprinsipp også skulle være gjeldende på sentralt statlig nivå:

«Gjennom sektorvise rammetilskudd vil det departementet som har ansvar for den faglige styringen også ha ansvar for å skaffe plass til nye tiltak gjennom størrelsen av tilskuddet på vedkommende sektor» (Ot.prp. nr. 48 (1984-85)).

Inntektssystemet ble utformet med sikte på å ivareta flere hensyn, hvor de viktigste var utgifts- og inntektsutjevning. Med inntektsutjevning menes utjevning av forskjeller i skatteinntekt per innbygger. Med utgiftsutjevning menes utjevning av de ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforskjellene knyttet til å gi et likeverdig tjenestetilbud i ulike deler av landet. Prinsippet om utgiftsutjevning ble ivaretatt gjennom de sektorvise tilskuddene i inntektssystemet, mens prinsippet om inntektsutjevning ble ivaretatt gjennom det generelle tilskuddet.

Kommunene fikk i 1986 sektorvise tilskudd til grunnskoleundervisning, kulturformål og helse- og sosialtjenesten. Fylkeskommunene fikk sektorvise tilskudd til videregående opplæring, fylkeshelsetjenesten og samferdselsformål. Ved innføringen av systemet la man til grunn at kommunene og fylkeskommunene skulle få full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov. Kommunenes utgiftsbehov ble beregnet ved hjelp av kostnadsnøkler, bestående av ulike kriterier med tilhørende vekter. Målsetningen med de faglige analysene som lå bak kostnadsnøklene var å identifisere faktorer som kunne forklare hvorfor behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester varierte mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, og å identifisere faktorer som forklarte hvorfor kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene varierte mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet ble kommunene sikret en skatteinntekt per innbygger på 89,4 prosent av landsgjennomsnittet, mens fylkeskommunene ble sikret en skatteinntekt per innbygger på 119 prosent av landsgjennomsnittet. Gjennom inntektsutjevningen ble kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge sikret et høyere inntektsnivå enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Begrunnelsen for å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen var blant annet at Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. Inntektsutjevningen i det generelle tilskuddet var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet. I 1989 ble det etablert en egen trekkordning for kommuner med høye skatteinntekter i inntektsutjevningen.

Det generelle tilskuddet i rammetilskuddet besto i tillegg til inntektsutjevningen av et skjønnstilskudd, et småkommunetilskudd og en overgangsordning. Småkommunetilskuddet var begrunnet med at erfaringer viste at mindre kommuner hadde høyere produksjonskostnader per enhet enn større kommuner til tjenester som ikke var omfattet av utgiftsutjevningen, for eksempel administrasjon. Overgangsordningen skulle sikre at ingen kommuner og fylkeskommuner fikk en brå endring i tilskudd fra det ene året til det andre.

Oppgaveendringer mellom forvaltningsnivåene, ny statistikk og forskning på fagfeltet skaper et kontinuerlig behov for en faglig gjennomgang av inntektssystemet. Og i løpet av perioden 1986-1996 ble det foretatt flere mindre justeringer av kostnadsnøklene. I forbindelse med St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* ble det foretatt en bredere gjennomgang av inntektssystemet. Som følge av denne gjennomgangen ble de ulike sektortilskuddene slått sammen til et utgiftsutjevnende tilskudd og kostnadsnøklene for de ulike sektortilskuddene ble slått sammen til en felles kostnadsnøkkel. Kommunal- og arbeidsdepartementet begrunnet endringen med at erfaringene viste at de sektorvise rammetilskuddene ikke hadde vært et egnet virkemiddel for Storting og regjering til å gi signaler om prioriteringer på bestemte områder. Departementet pekte på at det var flere grunner til dette (St.meld. nr. 23 (1992-93: 106)):

- «Funksjonen inntektssystemet har som styringsinstrument i forhold til dei samla inntektsrammene, vege vesentleg tyngre enn den moglege rolla sektortilskota har som signalgjevarar. I dei seinare år har høg vekst i skatteinntektene i kommunesektoren kombinert med auka øyremerkte tilskot, gjort det nødvendig å gå heilt vekk fra signaltankegangen og gjeve alle sektortilskota same vekst.
- Ei eventuell signalgjeving gjennom sektortilskot inneheld ingen formelle bindingar eller reelle incentiv til kommunane om å prioritere ressursbruken på ein bestemt måte. Tanken om sektortilskot som signalgjevar kan derfor verke forvirrende for dei ulike aktørane i den kommunale budsjetteringsprosessen».

Sammenslåingen av sektortilskuddene til et rammetilskudd synliggjorde prinsippet om at det ikke lå noen bindinger fra statens side om hvor stor

del av rammeoverføringene som skulle brukes til hver enkelt sektor. Endringen var videre ment å gjøre inntektssystemet enklere å forstå og enklere å bruke.

En annen viktig endring som ble foretatt i forbindelse med St.meld. nr. 23 (1992-93) *Om forholdet mellom staten og kommunene* var at man gikk bort fra å behandle Nord-Norge spesielt gjennom inntektsutjevningen. I stedet ble det opprettet et eget Nord-Norgetilskudd. Småkommunetilskuddet som hadde ligget i det generelle tilskuddet ble lagt inn i det utgiftsutjevnende tilskuddet. I forbindelse med dette ble vekten på basiskriteriet i kostnadsnøkkelen vektet opp. Videre ble det gjennom utgiftsutjevningen gitt egne tillegg til storbyene og til kommunene i Troms og Finnmark.

4.3 Omleggingen av inntektssystemet i 1997

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble sist evaluert av et eksternt utvalg i 1995. Bakgrunnen for oppnevningen av Rattsø-utvalget var et ønske om å få en helhetlig vurdering av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene og av finansieringen av kommunesektoren. Ved oppnevningen ble Rattsø-utvalget bedt om å gi to delutredninger, en med konkrete forslag til endringer i inntektssystemet og en om finansieringen av kommunesektoren generelt.

4.3.1 Rattsø-utvalgets første delutredning

Omleggingen av inntektssystemet i 1997 var i hovedsak basert på forslag som Rattsø-utvalget la frem i sin første delutredning, *Et enklere og mer rettferdig inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner* (NOU 1996:1). I den første delutredningen konsentrerte utvalget seg om utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov. Rattsø-utvalget gjorde et omfattende arbeid for å forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen. Utvalget la til grunn at utgiftsutjevningen skulle omfatte nasjonale velferdstjenester og med det som utgangspunkt analyserte utvalget kommunenes ressursbruk på helse- og sosialtjenesten og grunnskolen, samt fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring, helsetjenesten og samferdsel. For kommunene la utvalget i tillegg til grunn at utgiftsutjevningene også burde omfatte kommunal administrasjon, da små kommuner hadde betydelige smådriftsulemper i kommunal administrasjon. Konsekvensene av Rattsø-utvalgets forslag var at kultur ikke lenger skulle omfattes av utgiftsutjevningen. Forslaget hadde ikke vesentlige fordelingsvirkninger mellom kommunene. Det har sammenheng med at kostnadsnøkkelen for kultur hovedsakelig besto av kriteriet antall innbyggere.

Rattsø-utvalgets analyser resulterte i forslag til nye delkostnadsnøkler, som igjen ble vektet sammen til en felles kostnadsnøkkel for kommunene og en felles kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Sosiale kriterier fikk større vekt i de nye kostnadsnøklene enn tidligere. Dette gjaldt både for kommunene og fylkeskommunene. En annen viktig endring for kommunene var lavere vekt på basiskriteriet, som fungerer som et småkommunetilskudd i utgiftsutjevningen. De særskilte tilskuddene til storbyene og kommunene i Troms og Finnmark ble tatt ut av kostnadsnøkkelen. Et hovedresultat av omleggingen var at utvalgets forslag reduserte forskjellene i beregnet utgiftsbehov per innbygger kommunene imellom. En nærmere beskrivelse av Rattsø-utvalgets forslag til ulike delkostnadsnøkler er gitt i kapitlene 9 og 10.

Rattsø-utvalget foreslo en endring i utformingen av utgiftsutjevningen. Utvalget foreslo at statstilskuddet som ble gitt som utgiftsutjevning ble lagt om til et rent innbyggertilskudd, som ble fordelt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene med et likt beløp per innbygger. Utgiftsutjevningen ble forslått utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Utvalget begrunnet forslaget med at endringen dels ville gjøre inntektssystemet enklere, dels med at endringen ville medføre at utjevningsambisjonene kunne settes uavhengig av størrelsen på rammetilskuddet.

En annen viktig endring som utvalget foreslo var raskere gjennomslag for kriterieendringer. Tidligere hadde endringer i kriteriedata, det vil si endringer i befolkningssammensetning, sosiale kriterier og så videre, gjennom overgangsordningen blitt innført over flere år.

Inntektsutjevningen

Rattsø-utvalget mente at en omfattende inntektsutjevning var nødvendig for å sikre en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for å gi et likeverdig tjenestetilbud i kommunesektoren. Utvalget ønsket å videreføre ordningen som sikret kom-

munene en viss minsteinntekt per innbygger, men ønsket samtidig å gi en bedre kobling mellom lokalt skattegrunnlag og disponible inntekter. For å ta vare på begge disse målsetningene foreslo utvalget for det første en mer omfattende utjevning av skatteinntektene enn tidligere. For det andre en utforming av inntektsutjevningen basert på at kommunene skulle få kompensert en viss andel av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og et gitt referansenivå. Tidligere fikk kommunene 100 prosent kompensasjon for differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og et gitt referansenivå.

Konkret foreslo Rattsø-utvalget at kommunene skulle få kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatt og et referansenivå på 110 prosent. Videre foreslo utvalget at kommuner med skatteinntekter over 140 prosent av landsgjennomsnittet skulle få trukket inn 50 prosent av det overskytende beløpet. Utvalget foreslo at fylkeskommunene skulle få kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatt og et referansenivå på 120 prosent. Utvalget foreslo ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter.

Fordelingsvirkninger

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet medførte en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene. Forslaget medførte en omfordeling av inntekt fra kommuner med høye inntekter til kommuner med lave inntekter. Videre var det en klar tendens til at små distriktskommuner tapte på endringene, mens mellomstore kommuner i sentrale strøk vant på endringene. Hovedårsaken til at små distriktskommuner tapte på endringen var at basiskriteriet i kostnadsnøkkelen fikk lavere vekt. Når basiskriteriet fikk lavere vekt i kostnadsnøkkelen så hadde det sammenheng med at utvalgets analyser indikerte at små kommuner tidligere hadde blitt overkompensert for smådriftsulempene knyttet til kommunal administrasjon gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Utvalgets forslag til endringer medførte også omfordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene. Finnmark fylkeskommune tapte mest på endringene, mens Rogaland fylkeskommune vant mest på endringene.

Øremerkede tilskudd

Rattsø-utvalgets vurdering var at rammefinansiering burde være det bærende prinsippet for finansieringen av kommunesektorens virksomhet. Utvalget la derfor til grunn at statlige overføringer som hovedregel skulle være rammetilskudd gjennom inntektssystemet, og at finansiering gjennom øremerkede tilskudd krevde en særskilt begrunnelse.

Utvalget foretok i den første delutredningen en vurdering av hvilken rolle øremerkede tilskudd burde ha. Rattsø-utvalget mente at den viktigste funksjonen øremerkede tilskudd hadde var i forbindelse med utbygging av nye nasjonale velferdstjenester. Utvalget pekte på at: «I de tilfellene hvor det er vanskelig å bruke lovverket for å definere minstestandarder eller rettigheter til tjenestene, er refusjonsordninger et hensiktsmessig virkemiddel for å sikre en rask utbygging av tjenestene i alle deler av landet» (NOU 1996:1).

Rattsø-utvalgets vurdering var at øremerkede tilskudd også kunne være hensiktsmessige virkemidler i andre situasjoner enn ved utbygging av nye velferdstjenester. For det første mente utvalget at øremerkede tilskuddet kunne være et korrektiv til lokale beslutninger. Dette omfatter tjenester med klare positive ringvirkninger, situasjoner hvor lokale interessegrupper får for sterkt gjennomslag i prioriteringskampen og situasjoner hvor minoritetsgrupper har behov for nasjonalt forsvar i den lokale beslutningsprosessen. For det andre mente utvalget at ulike forsøksordninger og tjenester som bare utføres i enkelte deler av landet burde finansieres gjennom øremerkede tilskudd. Og for det tredje mente utvalget at refusjonsordninger kunne benyttes når kommuner og private produserer samme tjeneste, og staten subsidierer den private produksjonen. Utvalget pekte på at i slike tilfeller var rammefinansiering bare aktuelt dersom kommunene samtidig fikk det fulle ansvar for subsidiering av den private virksomheten.

4.3.2 Regjeringens og Stortingets oppfølging av første delutredning

Regjeringen la frem sin vurdering av Rattsø-utvalgets første delutredning og tilrådninger til endringer i inntektssystemet i kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 (St.prp. nr. 55. (1995-96)). I sitt forslag til nytt inntektssystem la regjeringen i all hovedsak forslaget fra Rattsø-utvalget til grunn.

En viktig endring fra regjeringens side var forslaget om å innføre et eget regionaltilskudd i inntektssystemet. Regionaltilskuddet ble foreslått innført fordi regjeringen mente at det var nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt skulle ha mulighet til å opprettholde et høyt nivå på tjenestetilbudet. Videre foreslo regjeringen å innføre et ekstraordinært skjønnstilskudd. Gjennom dette tilskuddet skulle kommunene og fylkeskommunene som isolert sett tapte på endringene i inntektssys-

temet få kompensert tap utover 60 kroner per innbygger. Samlet sett skulle regionaltilskuddet og det ekstraordinære skjønnstilskuddet gi full kompensasjon til kommunene som tapte på endringene i inntektssystemet. Kompensasjonen skulle gis over fem år, fra 1997 til 2001. Tapskompensasjonen skulle trappes opp hvert år i løpet av denne perioden, etter hvert som Rattsø-utvalgets forslag til endringer fikk større gjennomslag.

Ved behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 sluttet kommunalkomiteens flertall seg til regjeringens forslag til endringer i inntektssystemet. Flertallet mente at det nye inntektssystemet på en bedre måte ville utjevne inntekter og utgiftsbehov slik at hver enkelt kommune og fylkeskommune fikk mulighet til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Tilskudd til psykisk utviklingshemmede legges inn i inntektssystemet for kommunene

I 1997 ble om lag halvparten av det øremerkede tilskuddet til psykisk utviklingshemmede lagt inn i rammetilskuddet for kommunene. Innlemmingen av disse midlene førte til at kostnadsnøkkelen for kommunene ble endret i 1998. To nye kriterier ble da lagt inn i kostnadsnøkkelen: psykisk utviklingshemmede under 16 år og psykisk utviklingshemmede over 16 år. Departementet så innlemmingen av midlene og endringene av kostnadsnøkkelen i sammenheng med omleggingen av inntektssystemet i 1997.

4.3.3 Rattsø-utvalgets andre delutredning

Rattsø-utvalget leverte sin andre delutredning, *Om finansiering av kommunesektoren* (NOU: 1997:8), 31. januar 1997. I utredningen vurderte utvalget utformingen av finansieringssystemet opp mot politiske og samfunnsmessige målsettinger. Utvalget konsentrerte seg om utformingen av kommunesektorens tre hovedinntektskilder: lokale skatteinntekter, brukerbetalinger og statlige overføringer.

Utvalget definerte fire overordnede målsettinger for en god finansiering av kommunesektoren:
- Lokal forankring
- Bedre fordeling og stabilitet i inntektene
- Mulighet til makroøkonomisk styring
- Klare ansvarsforhold mellom kommunesektor og stat

Det vil generelt være målkonflikter mellom disse hensynene. Valg av finansieringsopplegg vil derfor føre til at det må gjøres en avveining mellom motstridende hensyn, blant annet mellom ønsket om lokal forankring av inntekter og ønsket om en rettferdig fordeling av inntektene. Ut fra de overordende målsetningen foreslo utvalget flere reformer, blant annet å gjøre selskapsskatten statlig, jf. omtale under.

Eiendomsskatten er det minst mobile skattegrunnlaget og gir kommunene stabile og forutsigbare inntekter. Rattsø-utvalget betraktet eiendomsskatten som en god kommunal skatt og foreslo at denne skulle videreføres som en frivillig skatt for alle kommuner. Utvalget anbefalte at formuesskatten skulle avvikles som kommunal skatt. Utvalget begrunnet forslaget med at formueskatten førte til lite proveny for kommunene, og at en avvikling ville bety en skattemessig forenkling. Utvalget foreslo videre at naturressursskatten skulle videreføres som kommunal- og fylkeskommunal skatt.

Etter utvalgets analyser utgjorde det lokale skattegrunnlaget om lag 45 prosent av kommunesektorens samlede inntekter. Ut fra ønsket om å gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring foreslo utvalget å øke skattens andel av kommunesektorens inntekter til om lag 50 prosent.

Avvikling av selskapsskatten

Rattsø-utvalget mente at skatt på alminnelig inntekt fra etterskuddspliktige, selskapsskatten, hadde mange ulemper som kommunal og fylkeskommunal skatt. Utvalget pekte for det første på at skattegrunnlaget var svært ujevnt fordelt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. En annen ulempe var ifølge utvalget at selskapsskatten ikke nødvendigvis gikk til den kommunen der bedriften var lokalisert, men i mange tilfeller til den kommunen hvor hovedkontoret var lokalisert, i mange tilfeller Oslo. Utvalget pekte også på at skattefundamentet for selskapsskatten var svært ustabilt. Et viktig argument for å opprettholde selskapsskatten som kommunal skatt var ifølge utvalget at den ga kommunene incentiver til å legge forholdene til rette for næringsutvikling. Samlet sett mente utvalget at hensynet til stabilitet og en jevnere fordeling av inntektene veide tyngre enn hensynet til å gi incentiver til næringsutvikling, utvalget foreslo derfor å avvikle selskapsskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt.

4.3.4 Regjeringens og Stortingets oppfølging av andre delutredning

Regjeringen presenterte sin vurdering av Rattsø-utvalgets andre delutredning og sine forslag til endringer i kommuneøkonomiproposisjonen for

1999 (St.prp. nr. 60 (1997-98)). Regjeringen fulgte i hovedsak opp utvalgets forslag. Regjeringen foreslo at skatt på alminnelig inntekt fra personlige skattytere skulle utgjøre hoveddelen av kommunesektorens skatteinntekter. Videre støttet regjeringen utvalgets forslag om å gjøre selskapsskatten statlig og å erstatte denne med skatt fra personer. Forslaget om å øke skatteandelen til 50 prosent ville regjeringen vurdere i et 5-års perspektiv. Regjeringen la opp til å beholde eiendomsskatten som kommunal inntektskilde. Regjeringen gikk imot forslaget om å avvikle formueskatten som kommunal skatt.

Forslaget om avviklingen av selskapsskatten medførte en omfordeling av inntektene mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. De kommunene som tapte på endringen kan grovt sett deles inn i tre grupper: Oslo, kraftkommunene og en del mindre og mellomstore kommuner med høye inntekter fra bedrifter. Regjeringen la til grunn at kommuner og fylkeskommuner som tapte vesentlig på at selskapsskatten ble avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt skulle få kompensasjon for om lag halvparten av inntektsbortfallet. Oslo fikk kompensasjon ved at det ble innført et eget hovedstadstilskudd i inntektssystemet. Kraftkommunene fikk kompensasjon ved at naturressursskatten ble økt. Andre kommuner som tapte vesentlig på avviklingen av selskapsskatten fikk kompensasjon gjennom økt skjønn.

Under behandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 sluttet Stortinget seg til forslaget om å avvikle selskapsskatten som kommunal skatt, samt forslaget om å kompensere kommuner og fylkeskommuner som tapte vesentlig på endringen.

4.4 Inntektssystemet 1997-2005

Etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 og avviklingen av selskapsskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt i 1999 har det blitt foretatt flere endringer i inntektssystemet. Endringene har dels kommet som et resultat av oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd, dels som følge av nyere forskning og oppfølging av anbefalinger fra Rattsø-utvalget. Dette avsnittet gir en kort omtale av noen av endringene. For nærmere omtale av endringene vises det til kommuneproposisjonene for de aktuelle budsjettår. I tillegg til endringene som omtales i dette kapitlet har det også blitt gjennomført mindre endringer i inntektssystemet enkelte år som følge av innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer.

4.4.1 Innføring av løpende inntektsutjevning

Inntektsutjevningen i inntektssystemet skal bidra til å jevne ut inntektsforskjeller mellom skattesvake og skattesterke kommuner og fylkeskommuner. Inntektsutjevningen var fram til 2000 basert på to år gamle skattetall. Det innebar at størrelsen på kommunenes inntektsutjevnende tilskudd i 1999 var basert på kommunenes skatteinntekt i 1997.

På bakgrunn av forslag fra et utvalg nedsatt av Kommunenes Sentralforbund ble det i 2000 innført løpende inntektsutjevning. Løpende inntektsutjevning innebærer at det inntektsutjevnende tilskuddet til hver enkelt kommune og fylkeskommune blir beregnet fortløpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. Det innebærer for eksempel at størrelsen på kommunenes inntektsutjevnende tilskudd i 2005 er basert på kommunenes skatteinntekter i 2005. Når inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom budsjettåret slipper kommuner som opplever en skattesvikt å vente to år før de får kompensasjon gjennom det inntektsutjevnende tilskuddet.

Samtidig som løpende inntektsutjevning ble innført ble utformingen av inntektsutjevningen endret. Statstilskuddet som tidligere ble gitt som inntektsutjevning ble lagt om til et rent innbyggertilskudd. Og inntektsutjevningen ble, som utgiftsutjevningen, utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

4.4.2 Inndelingstilskuddet

Utformingen av inntektssystemet medfører at kommuner som slår seg sammen får en reduksjon i rammeoverføringene. Reduksjonen har for det første sammenheng med basistilskuddet i utgiftsutjevningen. Basistilskuddet tildeles alle kommunene med et likt beløp per kommune og utgjør derfor et større beløp per innbygger i små kommuner enn i større kommuner. Reduksjonen har for det andre sammenheng med at kommuner som slår seg sammen kan miste regionaltilskuddet dersom den nye storkommunene får flere enn 3 200 innbyggere. For å sikre at kommuner som slår seg sammen ikke skal få reduserte rammeoverføringer ble det i 2001, på bakgrunn av forslag som regjeringen la frem i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 (1999-2000)), innført et eget inndelingstilskudd i kommunenes rammetilskudd.

4.4.3 Gjennomgang av inntektssystemet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001

Kommunal- og regionaldepartementet foretok i Kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 (1999-2000)) en gjennomgang av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Gjennomgangen var basert på erfaringene som var høstet etter omleggingen av inntektssystemet i 1997 og avviklingen av selskapsskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt i 1999. På bakgrunn av gjennomgangen foreslo departementet at det i løpet av perioden 2002-2006 ble gjennomført endringer i tapskompensasjonsordningen, utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og i fordelingen mellom kommunenes og fylkeskommunenes skatte- og overføringsinntekter. Ved Stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 ga et flertall av Kommunalkomiteen tilslutning til regjeringens forslag og det ble vedtatt at følgende endringer skulle gjennomføres:

- Avvikling av ekstraordinært skjønn
- Innføring av nye bosettingskriterier
- Opptrapping av skattens andel av kommunesektorens samlede inntekter
- Økt inntektsutjevning

Avvikling av ekstraordinært skjønn

Omleggingen av inntektssystemet i 1997 medførte isolert sett en betydelig omfordeling av inntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Omfordelingsvirkningene ble imidlertid mindre enn det Rattsø-utvalget anbefalte da fylkeskommunene og kommunene som tapte på omleggingen fikk full kompensasjon. Kompensasjonen ble dels gitt gjennom regionaltilskudd, dels gjennom ekstraordinært skjønn. Uavhengig av størrelsen på egne inntekter fikk kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997 kompensasjon gjennom ekstraordinært skjønn. Ut i fra ønsket om å få en jevnere inntektsfordeling foreslo Kommunal- og regionaldepartementet å avvikle det ekstraordinære skjønnet gradvis i løpet av perioden 2002-2006. Departementet foreslo av regionalpolitiske hensyn å videreføre regionaltilskuddet.

Innføring av nye bosettingskriterier

I kostnadsnøkkelen for kommunene er det egne bosettingskriterier som skal fange opp at variasjoner i grunnskoleutgifter kommunene i mellom blant annet har sammenheng med variasjoner i bosettingsmønster. Kommunal- og regionaldepartementet forslo i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp.nr. 62 (1999-2000)), på grunnlag av arbeidet til en arbeidsgruppe nedsatt i 1997, å innføre nye mål på bosetting i kostnadsnøkkelen. En nærmere omtale av bosettingskriteriene er gitt i kapittel 8.

Opptrapping av skatteandelen

Ut i fra ønsket om å gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring foreslo regjeringen å øke andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt fra om lag 44 til 50 prosent, mot at sektorens rammeoverføringer ble redusert tilsvarende.

Økt inntektsutjevning

Ut i fra ønsket om å få en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene foreslo regjeringen at trekknivået for skatterike kommuner gradvis skulle reduseres fra 140 til 130 prosent i løpet av perioden 2002-2006.

4.4.4 Sykehusreformen

I 2002 overtok staten ansvaret for spesialisthelsetjenesten. Som følge av sykehusreformen fikk fylkeskommunene en reduksjon i de frie inntektene på om lag 25,1 milliarder kroner (tilsvarende 47 prosent av fylkeskommunenes frie inntekter).

Fylkeskommunenes kostnadsnøkkel ble endret i 2002 som følge av sykehusreformen. Kostnadsnøkkelen ble endret for at den skulle bli tilpasset fylkeskommunenes nye oppgavestruktur. Det ble også foretatt en endring i fylkeskommunenes kostnadsnøkkel i 2002. Dette som følge av at øremerkede tilskudd til samferdselsformål på til sammen 715 millioner kroner (2001-kroner) ble innlemmet i rammetilskuddet.

4.4.5 Bruk av nyere befolkningstall

Når rammetilskuddet til kommunesektoren beregnes, brukes kommune- og fylkesvise befolkningstall i flere sammenhenger: ved beregningen av innbyggertilskuddet (inkludert utgifts- og inntektsutjevningen med mer), Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet. Til alle disse formål brukte man inntil 2003 befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. Det betydde at kriteriedata som lå til grunn for rammetilskuddet var fra 1-2 år gamle ved utbetalingen av tilskuddet.

I kommuneproposisjonen for 2003 (St.prp. nr. 64 (2001-2002)) foreslo regjeringen at innbygger-

tilskuddet, inkludert utgifts- og inntektsutjevningen, skulle baseres på nyere befolkningstall. Formålet med endringen var å gi kommuner med befolkningsvekst rask kompensasjon for nye innbyggere. Ved stortingsbehandlingen av proposisjonen sluttet et flertall av kommunalkomiteen seg til forslaget. Og siden 2003 har befolkningstall per 1. januar i budsjettåret blitt lagt til grunn for beregningen av innbyggertilskuddet. Endringen innebar at endelig innbyggertilskudd inkludert utgiftsutjevning først er kjent for kommunene og fylkeskommunene i juni måned i budsjettåret. Beregningen av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet baseres fortsatt på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret.

4.4.6 Ny sosialhjelpsnøkkel

Regjeringen Bondevik II varslet i Sem-erklæringen at den ville foreta en særskilt gjennomgang av variasjoner i kommunenes utgiftsbehov knyttet til rus og psykiatri, da den mente at dette ikke var godt nok fanget opp gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Regjeringen antok at det først og fremst var storbyene som tapte på at det ikke var egne kriterier for rus og psykiatri i kostnadsnøkkelen. I 2003 ble de største byene, unntatt Oslo, tildelt et midlertidig storbytilskudd som kompensasjon for antatte merutgifter innen rusområdet og psykiatrisektoren. Oslo ble ikke tildelt storbytilskudd da Oslo allerede mottok et hovedstadstilskudd, som dels var begrunnet med at Oslo hadde et høyt utgiftsbehov knyttet til rus og psykisk helsevern.

I 2003 analyserte Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) kommunenes utgifter til sosialhjelp, inkludert utgifter til rus og psykiatri. Bakgrunnen for at man analyserte kommunenes utgifter til sosialhjelp var at analyser viste at en høy andel mennesker med rus og/eller psykiske problem først og fremst virket utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. På bakgrunn av analysene av kommunenes sosialhjelpsutgifter ble kostnadsnøkkelen for sosialhjelp endret i 2004. Endringen besto blant annet i at det ble innført et urbanitetskriterium (basert på folketall) i kostnadsnøkkelen. Urbanitetskriteriet fungerer slik at det gir mer i tilskudd per innbygger til større kommuner enn til små kommuner, jf. omtale i kapittel 9. Hovedstadstilskuddet til Oslo kommune og det midlertidige storbytilskuddet som ble innført i 2003, ble avviklet i forbindelse med innføringen av den nye sosialhjelpsnøkkelen.

4.4.7 Ny kostnadsnøkkel for miljø og landbruk

I 2004 ble det, på bakgrunn av forslag som regjeringen la frem i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)), innført en ny kostnadsnøkkel for miljø og landbruk i kommunenes kostnadsnøkkel. Nøkkelen ble innført for å fange opp systematiske variasjoner i kommunenes utgifter til landbruk og miljøvern.

4.4.8 Ny toppfinansieringsordning for særlig ressurskrevende brukere

I løpet av perioden 2000-2003 fikk kommuner med særlig ressurskrevende brukere kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet i rammetilskuddet. I 2003 utgjorde kompensasjonsbeløpet 650 millioner kroner. Fra og med 2004 er denne ordningen erstattet med en egen toppfinansieringsordning for særlige ressurskrevende brukere over Helse- og omsorgsdepartementets budsjett.

4.4.9 Omlegging av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift ble etter krav fra EFTAs overvåkingsorgan, ESA, lagt om i 2004, for at utformingen av arbeidsgiveravgiften i Norge skulle bli tilpasset ESAs retningslinjer for statsstøtte. Det ble lagt opp til at satsene på arbeidsgiveravgiften gradvis skulle trappes opp til fullsats i alle kommunene i løpet av perioden 2004-2007 (fullsats på arbeidsgiveravgiften tilsvarer 14,1 prosent). Det ble imidlertid lagt opp til at man skulle videreføre nullsatsen på arbeidsgiveravgiften i tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark).

Omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift medfører isolert sett betydelige merutgifter for kommunesektoren. Det er imidlertid lagt opp til at kommunene og fylkeskommunene som taper på omleggingen, skal få full kompensasjon for økte lønnsutgifter og økt tilskuddsbehov til privat sektor. Kompensasjonen gis dels gjennom økt skjønnstilskudd og dels gjennom ordningen med bagatellmessig støtte (inntil 270 000 kroner per juridisk enhet).

EU-kommisjonen offentliggjorde 15. juni 2005 nytt utkast til regelverk for regionalpolitisk statsstøtte. Utkastet åpner for å gi driftsstøtte, herunder differensiert arbeidsgiveravgift, i områder med lav befolkningstetthet, jf. omtale i kapittel 15.

4.4.10 Oppgaveendringer innenfor barnevern, rus og familievern

Som følge av at staten overtok fylkeskommunenes ansvar for barnevern, familievern og behandling og omsorg for rusmisbrukere i 2004, ble fylkeskommunenes frie inntekter redusert med om lag 3,7 milliarder kroner i 2004 (2003-kroner). Fylkeskommunenes kostnadsnøkkel ble endret i 2004 som følge av oppgaveendringene. Kostnadsnøkkelen ble endret for at den skulle være tilpasset fylkeskommunenes nye oppgavestruktur.

4.4.11 Kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet

Kommunene

De fire endringene som ble påbegynt i inntektssystemet i 2002, jf. avsnitt 4.4.3, og innføringen av nye delkostnadsnøkler for sosialhjelp og miljø og landbruk, medførte samlet sett til en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene. Alle endringene omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet, noe som medfører at det tar fem år får endringene får full effekt.

Kommunene som samlet sett taper mye på endringene, og som har skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet, får kompensert tap utover 280 kroner per innbygger gjennom skjønnstilskuddet i 2005. Videre er det lagt opp til at kommunene skal få kompensert tap utover 360 kroner per innbygger i 2006.

Fylkeskommunene

Sykehusreformen, endringene i inntektssystemet som ble påbegynt i 2002 og endringene innen barnevern, familievern og rus medførte samlet sett en betydelig omfordeling av inntekt mellom fylkeskommunene. Alle endringene omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet, noe som medfører at det tar fem år før endringene får full effekt.

Fylkeskommunene som samlet sett taper på endringene som har blitt gjennomført siden 2002, får kompensert tap utover 280 kroner per innbygger gjennom skjønnstilskuddet i 2005. Videre er det lagt opp til at fylkeskommunene skal få kompensert tap utover 360 kroner per innbygger i 2006.

4.4.12 Tilbakeføring av en andel av selskapsskatten som kommunal skatt

Regjeringen Bondevik II la i kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003-2004)) fram forslag om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene. Regjeringen sa at siktemålet med omleggingen var «å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed sikre næringsetablering».

Selskapsskatten ble på lang sikt foreslått tilbakeført kommunene gjennom en skattefondsmodell. Skattefondsmodellen kan først innføres i 2007. Selskapsskatten ble derfor foreslått tilbakeført kommunene gjennom en skattesimuleringsmodell for 2005 og 2006.

Kombinert med forslaget om å tilbakeføre en andel av selskapsskatten foreslo regjeringen en omlegging av inntektsutjevningen. Inntil 2005 fikk kommunene kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og et referansenivå på 110 prosent. Videre var det en egen trekkordning for kommuner med skatteinntekt over 134 prosent av landsgjennomsnittet. For å styrke incentivvirkningene av en tilbakeføring av selskapsskatten foreslo regjeringen en omlegging av inntektsutjevningen til en mer symmetrisk inntektsutjevning. Konkret foreslo regjeringen at kommuner skulle bli trukket/kompensert 55 prosent av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og landsgjennomsnittet. For å skjerme kommuner med lav skatteinntekt la man opp til en tilleggskompensasjon på 35 prosent til kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Regjeringen sa i kommuneproposisjonen for 2005 at omleggingen av inntektsutjevningen ivaretok «incentivvirkningene som ligger i en kommunal selskapsskatt, samtidig som omfordelingsvirkningene som følge av tilbakeføring av en andel av selskapsskatten reduseres» (St.prp. nr. 64 (2003-2004)).

4.5 Hovedtrekk i dagens inntektssystem

4.5.1 Innledning

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forutsetningene legges til rette for et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne over hele landet. Det betyr ikke at alle kommunene og fylkeskommunene skal ha like inntekter, men at alle kommuner og fylkeskommuner skal gis like forutsetninger til

Tabell 4.1 Rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommuner fordelt på ulike poster i 2005 (saldert budsjett).

	Kommunene[1]		Fylkeskommunene	
	Mill. kr	Prosent av rammetilskuddet	Mill. kr	Prosent av rammetilskuddet
Innbyggertilskudd	26 137 892	85,4	9 826 112	82,3
Nord-Norgetilskudd	1 147 015	3,7	433 117	3,6
Regionaltilskudd	561 526	1,8		
Skjønnstilskudd	2 772 285	9,1	1 246 198	10,4
Hovedstadstilskudd			440 930	3,7
Sum	30 618 718		11 946 357	

[1] Kommunene mottar i 2005 i tillegg 5 486 357 kroner over kapittel 571, post 69 som «kommunal selskapsskattsskatt». Fra og med 2007 vil selskapsskatten tilføres kommunene som skatteinntekter, og ikke som rammetilskudd.

å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er derfor utformet med sikte på å utjevne variasjoner i utgiftsbehov og variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Dagens inntektssystem skal også ivareta regional- og distriktspolitiske målsetninger. Små kommuner mottar derfor et eget regionaltilskudd og kommunene og fylkeskommunene mottar et eget Nord-Norgetilskudd. I tillegg er deler av skjønnstilskuddet begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn, blant annet kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. Gjennom skjønnstilskuddet korrigeres det også for forhold som ikke ivaretas godt nok i fordelingssystemet for øvrig. Oslo fylkeskommune mottar et eget hovedstadstilskudd gjennom inntektssystemet[1]. I dette kapitlet gjøres det rede for hovedtrekkene i dagens inntektssystem.

Tabell 4.1 viser det samlede rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene, fordelt på de ulike komponentene i inntektssystemet i 2005. Som tabellen viser utgjør innbyggertilskuddet, som blant annet inkluderer utgifts- og inntektsutjevningen, den største delen av rammetilskuddet. De regionalpolitiske tilskuddene utgjør en liten del av kommunenes og fylkeskommunenes samlede rammetilskudd. Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet betyr imidlertid mye for de kommunene og fylkeskommunene som mottar tilskuddene. I 2004 utgjorde for eksempel Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet til sammen om lag 40 prosent av Finnmarkskommunenes samlede rammetilskudd.

4.5.2 Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet til kommunene og fylkeskommunene utgjør i 2005 henholdsvis 26,1 og 9,8 milliarder kroner. Tilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle kommunene og alle fylkeskommunene, på grunnlag av befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Tilskuddet blir deretter justert for følgende faktorer:

- Utgiftsutjevningen
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler
- Overgangsordningen for systemendringer, regelendringer, oppgaveendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd med mer
- Inndelingstilskuddet
- Inntektsutjevningen

4.5.2.1 Utgiftsutjevningen

Forskjellen mellom landets kommuner og fylkeskommuner er til dels store når det gjelder befolkningssammensetning, geografisk struktur og størrelse. Dette medfører at det er store variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene i hvilke behov innbyggerne har for kommunale tjenester, og hvor mye det koster å produsere en enhet av tjenestene. En kommune med relativt sett mange eldre og mange skolebarn vil for eksempel ha behov for mer ressurser enn en kommune med relativt sett få eldre og få skolebarn.

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for ufrivillige etterspør-

[1] Oslo er en kommune som også har fylkeskommunale oppgaver. Oslo mottar overføringer gjennom inntektssystemet for både kommuner og fylkeskommuner. I utredningen brukes begrepet «Oslo fylkeskommune» når den fylkeskommunale delen av Oslos oppgaver, finansiering eller lignene omtales.

sels- og kostnadsulemper i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Med ufrivillige kostnadsulemper menes forhold som kommunen og fylkeskommunen selv ikke kan påvirke (på kort sikt). Hvilke forhold som er ufrivillige kostnadsulemper kan imidlertid diskuteres, jf. nærmere diskusjon i kapittel 7.

Gjennom utgiftsutjevningene i inntektssystemet utjevnes variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes beregnede utgiftsbehov (og ikke variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes faktiske utgifter). Kostnadsnøklene i inntektssystemet brukes til å beregne kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov. Formålet med analysene som ligger til grunn for kostnadsnøklene har vært å identifisere faktorer som forklarer hvorfor behovet for kommunale tjenester varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, samt faktorer som forklarer hvorfor enhetskostnadene i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Faktorer som fanger opp ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper i kommunal tjenesteproduksjon omtales i inntektssystemet ofte som objektive kriterier. Kostnadsnøklene består av slike objektive kriterier med tilhørende vekter. Et generelt krav til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at kommunene og fylkeskommunene ikke ved egne disposisjoner skal ha innvirkning på dem på kort sikt. Et annet krav er at kriteriene skal være basert på lett oppdaterbar og offisiell statistikk.

Gjennom utgiftsutjevningen utjevnes variasjoner i kommunenes beregnede utgiftsbehov innen sektorene administrasjon, grunnskole, helse- og sosialtjenesten og miljø og landbruk. Fylkeskommunene får utjevnet variasjoner i utgiftsbehov innen sektorene videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten. Kostnadsnøklene er bygd opp av delkostnadsnøkler som representerer de ulike sektorene som omfattes av utgiftsutjevningen, jf. nærmere omtale i kapittel 8. I tabellene 4.2 og 4.3 vises kostnadsnøklene for kommunene og fylkeskommunene for 2005.

I prinsippet skal alle (ufrivillige) kostnader ved de nasjonale velferdstjenestene inngå i utgiftsutjevningen, også kapitalkostnadene, men i dag er det kun driftsutgiftene som omfattes av utgiftsutjevningen. Rattsø-utvalget (NOU 1996:1) antok at kapitalkostnadene over tid ville fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at en ekskludering av kapitalutgiftene ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger (NOU 1996:1).

Tabell 4.2 Kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Vekt
Basistillegg	0,025
Innbyggere 0–5 år	0,023
Innbyggere 6–15 år	0,307
Innbyggere 16–66 år	0,121
Innbyggere 67–69 år	0,085
Innbyggere 80–89 år	0,133
Innbyggere 90 år og over	0,049
Skilte og separerte 16–59 år	0,038
Arbeidsledige 16–59 år	0,011
Dødelighet	0,025
Ikke-gifte 67 år og over	0,025
Innvandrere	0,005
Beregnet reisetid	0,015
Reiseavstand innenfor sone	0,010
Reiseavstand til nærmeste nabokrets	0,011
Psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,066
Psykisk utviklingshemmede under 16 år	0,004
Urbanitetskriterium	0,042
Landbrukskriterium	0,005
Sum	1,000

Kostnadsnøkkelen kan leses på denne måten: kriteriet innbyggere 0-5 år har en vekt på 0,023 i kommunenes kostnadsnøkkel. Dette betyr at av kommunenes totale utgiftsbehov til tjenestene administrasjon, grunnskole, helse og sosialtjenesten og miljø og landbruk er 2,3 prosent knyttet til innbyggere i aldersgruppen 0-5 år.

Tabell 4.3 Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Vekt
Innbyggere 0–15 år	0,064
Innbyggere 16–18 år	0,526
Innbyggere 19–34 år	0,027
Innbyggere 35–66 år	0,035
Innbyggere 67–74 år	0,008
Innbyggere 75 år og over	0,009
Rutenett til sjøs	0,032
Innbyggere bosatt spredt	0,022
Areal	0,007
Storbyfaktor	0,016
Befolkning på øyer	0,009
Vedlikeholdskostnader (veg)	0,064
Reinvesteringskostnader (veg)	0,032
Søkere yrkesfag	0,149
Sum	1,000

Boks 4.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov

Kostnadsnøklene brukes sammen med kriteriedata til å lage indekser for beregnet utgiftsbehov for hver enkelt kommune. Indeksene for alle landets kommuner og fylkeskommuner er vist i tabell D i Grønt hefte for 2005 (Revidert beregningsteknisk dokumentasjon 29. juni 2005).

Indeks for en kommunes andel av 0-5 åringer beregnes på denne måten

$$\text{Indeks, barn 0-5 år} = \frac{\frac{\text{Antall 0-5 åringer i kommune X}}{\text{Antall 0-5 åringer i landet}}}{\frac{\text{Antall innbyggere i kommune X}}{\text{Antall innbyggere i landet}}}$$

Kommunens samlede indeks for utgiftsbehovet beregnes i tre trinn:

1. Man beregner kommunenes indeks for alle kriteriene som inngår i kostnadsnøkkelen. Ved beregningen av indeksene knyttet til alderskriteriene brukes befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ved beregningen av indeksene knyttet til de andre kriteriene (for eksempel de sosiale kriteriene) brukes befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret.
2. Man multipliserer kommunenes indeks for det enkelte kriterium med den vekten kriteriet har i kostnadsnøkkelen
3. Man summerer indeksene multiplisert med kriterievektene for det enkelte kriterium

Tolkning av indeksen for beregnet utgiftsbehov

Eksempel: Indeks for kommune X=0,99, kommune Y=1,00 og kommune Z=1,07. Det vil si at beregnet utgiftsbehov ved å drive kommune X er 1 prosent lavere enn gjennomsnittet, beregnet utgiftsbehov ved å drive kommune Y er lik gjennomsnittet og beregnet utgiftsbehov ved å drive kommune X er 7 prosent høyere enn gjennomsnittet. Indeksen i eksempelet uttrykket at dersom kommune X har 1 prosent lavere inntekt til kommunal drift enn kommune Y og kommune Z har 7 prosent høyere inntekt til kommunal drift enn kommune Y, så vil de tre kommunene kunne yte et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere.

Utgiftsbehovet per innbygger i kommune X fremkommer ved å multiplisere indeksen for beregnet utgiftsbehov med landsgjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger. Dersom differansen mellom beregnet utgiftsbehov per innbygger for kommune X og gjennomsnittlig utgiftsbehov er mindre enn null, har kommune X et lavere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet. Kommunen får da et negativt utgiftsutjevnende tilskudd som tilsvarer differansen mellom kommunenes utgiftsbehov per innbygger og det gjennomsnittlige utgiftsbehovet multiplisert med antall innbyggere i kommunen. Dersom kommune X har et høyere beregnet utgiftsbehov enn landsgjennomsnittet, får kommunene et positivt utgiftsutjevnende tilskudd.

Utgiftsutjevningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene som på landsbasis summerer seg til null. Kommuner og fylkeskommuner som har et beregnet utgiftsbehov som er høyere enn landsgjennomsnittet, får et tillegg i innbyggertilskuddet. Kommuner og fylkeskommuner som har et beregnet utgiftsbehov som er lavere enn landsgjennomsnittet, får et trekk i innbyggertilskuddet. Det gjennomsnittlige utgiftsbehovet per innbygger finner man ved å summere netto driftsutgifter for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen og dividere på antall innbyggere i landet. I 2005 omfordeles det om lag 4,58 milliarder kroner fra kommuner med et lavt utgiftsbehov, til kommuner med et høyt utgiftsbehov. Tilsvarende omfordeles det om lag 1,64 milliarder kroner fra fylkeskommuner med et lavt utgiftsbehov, til fylkeskommuner med et høyt utgiftsbehov. Beregningen av kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov er nærmere beskrevet i boks 4.1.

Kommunenes beregnede utgiftsbehov (i kroner) vil avvike fra de faktiske utgiftene til den enkelte kommune. Det er imidlertid den relative variasjonen kommunene imellom som det er viktig å fange opp gjennom utgiftsutjevningen. Det beregnede utgiftsbehovet har ikke mening i absolutt forstand. Det vil til enhver tid avhenge av de

Tabell 4.4 Indeks beregnet utgiftsbehov per innbygger i 2004, for kommunene gruppert etter innbyggertall. Landsgjennomsnittet=1.

Innbyggertall	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
0 – 1 000	1,53	1,26	2,26
1 000 – 2 000	1,35	1,10	1,57
2 000 – 3 000	1,21	0,97	1,58
3 000 – 4 000	1,15	1,00	1,32
4 000 – 5 000	1,11	0,95	1,27
5 000 – 10 000	1,06	0,89	1,25
10 000 – 20 000	0,98	0,84	1,09
20 000 – 50 000	0,96	0,85	1,03
50 000 –	0,94	0,85	0,99
Landet	1,00	1,00	1,00

samlede ressurser som er til disposisjon for kommunesektoren.

Tabell 4.4 viser beregnet utgiftsbehov for kommunene i 2004, gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser at det en klar tendens til at mindre kommuner har et høyere beregnet utgiftsbehov enn større kommuner. Hovedårsaken til at små kommuner har et høyt utgiftsbehov er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen, som fungerer som et eget småkommunetilskudd. Basiskriteriet utgjør 8 200 kroner per innbygger for kommuner med færre enn 1 000 innbyggere og kun 45 kroner per innbygger for kommuner med over 50 000 innbyggere.

4.5.2.2 Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler

I utgiftsutjevningen er det en egen korreksjonsordning for elever i statlige og frittstående skoler. Ordningen tar hensyn til at antallet elever som går i statlige og frittstående skoler varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Korreksjonsordningen fungerer slik at kommunene og fylkeskommunene som har relativt mange elever i private og statlige skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Motsatt får kommuner og fylkeskommuner som har relativt få elever i statlige og private skoler et tillegg. Trekksatsene er felles for alle kommunene og alle fylkeskommunene.

Korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. I 2005 omfordeles det 212 millioner kroner mellom kommunene og 92 millioner kroner mellom fylkeskommunene. Korreksjonsordningen er nærmere omtalt i kapittel 17.

4.5.2.3 Overgangsordningen

Når kommunene eller fylkeskommunene overtar ansvaret for nye oppgaver, eller når øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet, skjer det ofte en omfordeling av inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Dette har blant annet sammenheng med at øremerkede midler ofte blir fordelt mellom kommunene etter andre kriterier enn de kriteriene som midlene blir fordelt etter i inntektssystemet. For å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en brå endring i inntektene som følge av oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd med mer, er det en egen overgangsordning i inntektssystemet. Dette sikrer at denne typen endringer skjer gradvis over fem år. Gjennom overgangsordningen sikrer man også at endringer som gjennomføres i inntektssystemet, som for eksempel endringer av kostnadsnøkler, gjennomføres gradvis over fem år.

Overgangsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kommuner og fylkeskommuner som «vinner» på endringer som gjennomføres i inntektssystemet får et trekk gjennom overgangsordningen. Motsatt får kommuner og fylkeskommuner som «taper» på endringer som gjennomføres i inntektssystemet et tillegg gjennom overgangsordningen. I 2005 omfordeles det 525 millioner kroner mellom kommunene gjennom overgangsordningen, mens det omfordeles 325 millioner kroner mellom fylkeskommunene.

Overgangsordningen skal sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet. I tillegg til overgangsordningen brukes ofte også skjønnstilskuddet til å kompensere kommu-

ner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres inntektssystemet. Det er gitt en nærmere beskrivelse og vurdering av overgangsordningen i inntektssystemet i kapittel 16.

4.5.2.4 Inndelingstilskuddet

Inndelingstilskuddet er en kompensasjonsordning for kommuner som slutter seg sammen. Tilskuddet skal sikre at kommuner ikke skal få reduserte rammeoverføringer som følge av kommunesammenslutninger. Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og regionaltilskudd som kommunene mottok før sammenslutningen. Inndelingstilskuddet fryses reelt på det nivået det har det året kommunene slutter seg sammen, og gis en varighet på 10 år. Tilskuddet trappes deretter gradvis ned over 5 år. I 2005 mottar kommunene Re og Bodø inndelingstilskudd.

4.5.2.5 Inntektsutjevningen

Gjennom inntektsutjevningen utjevnes variasjoner i skatteinntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Gjennom inntektsutjevningen utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen.

Utformingen av inntektsutjevningen for kommunene ble lagt om i 2005. Inntektsutjevningen er basert på at kommuner med skatt over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekter enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Inntektsutjevningen for fylkeskommunene er basert på at fylkeskommuner med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet får kompensert 90 prosent av differansen mellom egen skatt og referansenivået på 120 prosent. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. Inntektsutjevningen finansieres ved at alle fylkeskommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Løpende inntektsutjevning

Inntektsutjevning beregnes løpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. I et system med løpende inntektsutjevning er det sammenheng mellom skatteanslaget for landet og summen av kommunens eget skatteanslag og netto inntektsutjevning. Kommuner som ligger under 90 prosent av landsgjennomsnittet, vil få en vekst i sum egen skatteinngang pluss inntektsutjevning som avviker lite fra veksten i gjennomsnittlige skatt per innbygger på landsbasis. Tilsvarende gjelder for fylkeskommuner som har skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Incentivvirkninger

Med dagens utforming av inntektsutjevningen hvor kompensasjons- og trekkgraden er 55 prosent for kommuner med skatteinntekt over 90 prosent av landsgjennomsnittet, beholder en kommune med skatteinntekt over 90 prosent av landsgjennomsnittet 45 prosent av en eventuell skattevekst (utover landsgjennomsnittet). Motsatt, dersom kommunen får en nedgang i skatteinntektene får kommunene kompensert 55 prosent av nedgangen gjennom en økning av det inntektsutjevnende tilskuddet. For kommuner med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet er kompensasjonsgraden i inntektsutjevningen 90 prosent. Det betyr at en kommune med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet kun beholder 10 prosent av en eventuell skattevekst (utover landsgjennomsnittet). Og motsatt at en kommune med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet vil få kompensert 90 prosent av en eventuell reduksjon i skatteinntektene.

For fylkeskommunene innebærer inntektsutjevningen at fylkeskommuner med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet kun beholder 10 prosent av en eventuell skattevekst, samt at fylkeskommunene kun må bære 10 prosent av en eventuell reduksjon i skatteinntektene. Det er ingen trekkordning for fylkeskommuner med høye skatteinntekter. Det betyr at fylkeskommuner med skatteinntekt over 120 prosent av landsgjennomsnittet får beholde hele gevinsten selv dersom de får en skattevekst. Motsatt må fylkeskommunene også bære hele tapet selv dersom den får en reduksjon i skatteinntektene. I 2004 var det kun Oslo fylkeskommune som hadde skatteinntekt over 120 prosent av landsgjennomsnittet.

4.5.3 Skjønnstilskudd

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. I 2005 mottar kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 2,77 og 1,25 milliarder kroner i skjønnstilskudd. Skjønnstilskuddet har siden 1997 bestått av ordinært og ekstraordinært skjønn.

Det ordinære skjønnstilskuddet skal ifølge Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2005 brukes til å «kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet».[2] Videre brukes skjønnstilskuddet til å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn.

Stortinget fastsetter den ordinære skjønnsrammen for det påfølgende år i forbindelse med den årlige behandlingen av kommuneproposisjonen. Kommunal- og regionaldepartementet fordeler deretter skjønnsrammen i en ramme for kommunene fylkesvis og en ramme for fylkeskommunene. Siden 2002 har fylkesmennene hatt ansvaret for den endelige kommunevise fordelingen av skjønnsmidlene (basert på retningslinjer for departementet).

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997. Gjennom det ekstraordinære skjønnet har kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingene fått kompensasjon. Størrelsen på det ekstraordinære skjønnstilskuddet har blitt trappet gradvis ned i løpet av perioden 2002-2005. I 2006 vil det ekstraordinære skjønnstilskuddet være avviklet. Skjønnstilskuddet er nærmere omtalt i kapittel 14.

4.5.4 Regionalpolitiske begrunnede tilskudd

Inntektssystemet brukes som et virkemiddel for å nå regional – og distriktspolitiske målsetninger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å bevare levedyktige lokalsamfunn. Små kommuner mottar derfor et eget regionaltilskudd og kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge mottar et eget Nord-Norgetilskudd. Deler av skjønnstilskuddet, for eksempel kompensasjonen for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, er også begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn. Gjennom de regionalpolitiske tilskuddene sikres kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og små kommuner (isolert sett) et høyere inntektsnivå enn andre kommuner og fylkeskommuner.

I dette avsnittet gis det kun en kort omtale av de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet. For en nærmere beskrivelse av de regionalpolitiske ordningene vises det til kapittel 15.

4.5.4.1 Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet er som tidligere nevnt en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet i 1986.

Nord-Norgetilskuddet fordeles i dag etter bestemte satser per innbygger til kommunene og fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Størrelsen på satsene i Nord-Norgetilskuddet bygger på verdien av den tidligere hevingen av det inntektsutjevnende tilskuddet. Satsene har i hovedsak ikke vært endret siden 1994 (med unntak for prisjusteringer). I 2005 er satsene som vist i tabell 4.5.

4.5.4.2 Regionaltilskuddet

Regionaltilskuddet ble opprettet i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 for å kompensere små kommuner som tapte på endringene.

Regionaltilskuddet tildeles kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Størrelsen på tilskuddet blir gradert etter det geografiske virkeområde for distriktspolitiske virkemidler (A-D) og tilskuddet gis som en sats per kommune. Satsene på regionaltilskuddet vises i tabell 4.6. Kommuner som har færre enn 3 000 innbyggere mottar full sats på regionaltilskuddet, mens kommuner som har mellom 3 000 og 3 200 innbyggere mottar en redusert sats, jf. tabell 4.7.

Tabell 4.5 Nord-Norgetilskudd til kommuner og fylkeskommuner

Kommuner	Kroner per innbygger
Nordland	1 314
Troms	2 520
Finnmark	6 159
Fylkeskommuner	
Nordland	825
Troms	940
Finnmark	1 285

[2] Som den faste delen regnes innbyggertilskuddet m/utgifts- og inntektsutjevning, inndelingstilskudd mm., Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet.

Tabell 4.6 Regionaltilskuddet etter prioriteringsområde – full sats (i 1 000 kr) for 2005

Område	Beløp per kommune
Prioriteringsområde A	8 070
Prioriteringsområde B, C og D	3 348
Utenfor distriktspolitisk virkeområde	3 348

4.5.4.3 Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet

Små distriktskommuner, kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge har et høyt nivå på skjønnstilskuddet i kroner per innbygger. Dette må blant annet sees i sammenheng med at fordelingen av skjønnstilskuddet dels er basert på regional- og distriktspolitiske hensyn, jf. omtale i kapittel 14.

En komponent i skjønnstilskuddet som eksplisitt er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn er kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt opp til at kommunene og fylkeskommunene som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift, skal få full kompensasjon for merutgiftene gjennom en tilsvarende økning av skjønnstilskuddet.

4.5.5 Hovedstadstilskuddet

Oslo fylkeskommune mottar et eget hovedstadstilskudd. Tilskuddet ble innført i 1999 i forbindelse med at selskapsskatten ble avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt. Tilskuddet ble begrunnet med at Oslo hadde spesielle oppgaver som hovedstad. Oslo kommune ble også inntil 2004 tildelt et eget hovedstadstilskudd. Hovedstadstilskuddet til Oslo kommune ble imidlertid avviklet i 2004 i forbindelse med endringen av sosialhjelpsnøkkelen for kommunene.

Tabell 4.7 Regionaltilskudd til kommuner med mer enn 3 000 innbyggere

Innbyggertall	Regionaltilskudd - prosent
3 000 – 3 049	80 prosent av full sats
3 050 – 3 099	60 prosent av full sats
3 100 – 3 149	40 prosent av full sats
3 150 – 3 199	20 prosent av full sats
Fra og med 3 200	0 kroner

I 2004 overtok staten fylkeskommunenes ansvar for barnevernet. Oslos ansvar for barnevernet ble likevel videreført, jf. omtale i kapittel 12 i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)). Den delen av Oslos frie inntekter som kunne tilskrives barnevernet ble i forbindelse med dette lagt inn i hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune.

I 2005 mottar Oslo fylkeskommune 441 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslo sitt ansvar for barnevern, mens om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad. Utvalget vurderer hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune i kapittel 10.

4.6 Praktiseringen av systemet

I forbindelse med fremleggelsen av kommuneproposisjonen hver vår presenterer regjeringen kommuneopplegget for det påfølgende budsjettår. I proposisjonen gis det signaler om samlet vekst i kommunesektorens inntekter, samt anslag på hvor stor andel av veksten som skal komme som frie inntekter, det vil si som skatt og rammetilskudd. I proposisjonen gis det også signaler om fordelingen av veksten mellom kommunene og fylkeskommunene. Videre vedtas den samlede skjønnsrammen til kommunene og fylkeskommunene i forbindelse med stortingsbehandlingen av kommuneproposisjonen.

I de senere år har de kommunale og fylkeskommunale skattørene blitt fastsatt i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet på høsten. I forbindelse med fastsettingen av skattørene besluttes det også hvor stor andel skatteinntektene skal utgjøre av kommunesektorens samlede inntekter. Stortinget sluttet seg i 2001 til at skatteandelen skal trappes opp til 50 prosent innen 2006. Skatteandelen skal økes for å gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring. Noen kommuner og fylkeskommuner har hoveddelen av sine inntekter fra skatt, mens andre har hoveddelen av sine inntekter fra rammetilskudd. For den enkelte kommune og fylkeskommune har det derfor stor betydning om veksten i de frie inntektene skjer gjennom rammetilskuddet eller gjennom skatteinntektene. For å nå målsetningen om en skatteandel på 50 prosent innen 2006 har veksten i de frie inntektene i hovedsak kommet som økte skatteinntekter i de senere år. Det er skatterike kommuner og fylkeskommuner som tjener på opptrappingen av skatteandelen. Fordelingsvirkningene som følger av opptrappingen av skatteandelen motvirkes

imidlertid delvis av inntektsutjevningen i inntektssystemet.

Innenfor en gitt ramme for de frie inntektene gir kommunenes og fylkeskommunenes rammetilskudd seg selv, når de kommunale og fylkeskommunale skatteørene er fastsatt. I forbindelse med statsbudsjettet fordeles det samlede rammetilskuddet på de ulike postene i inntektssystemet: innbyggertilskuddet, Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet, skjønnstilskuddet og hovedstadstilskuddet. De ulike komponentene i rammetilskuddet har ulik betydning for den enkelte kommune og fylkeskommune. Fordelingen av rammetilskuddet på ulike poster er derfor viktig for kommunene og fylkeskommunene. For kommunene som mottar regionalpolitiske tilskudd har det for eksempel stor betydning om Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet blir prisjustert fra et år til et annet.

I forbindelse med framleggelsen av statsbudsjettet fordeles det samlede rammetilskuddet på den enkelte kommune og fylkeskommune. Fordelingen av rammetilskuddet og beregningen som ligger til grunn for fordelingen dokumenteres i Beregningsteknisk dokumentasjon til Kommunal- og regionaldepartements budsjettproposisjon («Grønt hefte»). Befolkningstall per 01.01 i budsjettåret har siden 2003 blitt lagt til grunn for beregningen av kommunenes og fylkeskommunenes innbyggertilskudd. Da befolkningstall per 01.01 i budsjettåret ikke foreligger når statsbudsjettet legges frem presenteres det kun et foreløpig innbyggertilskudd i «Grønt hefte». Endelig innbyggertilskudd inkludert utgiftsutjevning med mer presenteres i en revidert utgave av «Grønt hefte» som legges frem i juni måned i budsjettåret. Inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom budsjettåret og presenteres derfor ikke i «Grønt hefte». Størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune er først kjent i februar måned året etter budsjettåret.

Kapittel 5
Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon

5.1 Innledning

Kommunesektorens oppgaver finansieres gjennom skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd), gebyrinntekter og brukerbetalinger. Fordelingen av kommunesektorens inntekter på ulike inntektsarter ble beskrevet i kapittel 3. I dette kapitlet beskrives fordelingen av de frie inntektene mellom fylkeskommunene og mellom kommunene. Årsaken til at vi velger å fokusere på fordelingen av de frie inntektene er at det er disse inntektene utformingen av inntektssystemet påvirker.

I kapitlet beskrives videre tjenesteproduksjonene i kommunene og fylkeskommunene med utgangspunkt i ulike indikatorer. I kapitlet fokuseres det på produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Årsaken til det er at en av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å sikre kommunene og fylkeskommunene like muligheter til å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester.

I kapitlet diskuteres det videre hvilken betydning inntektsfordelingen har for nivået på den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen. Kommunesektorens inntekter og tjenesteproduksjon beskrives i hovedsak med utgangspunkt i tall fra 2003.

5.2 Inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene

I dette avsnittet beskrives fordelingen av de frie inntektene mellom fylkeskommunene i 2003. Frie inntekter er her definert som skatt på inntekt og formue og rammetilskudd. Tabell 5.1 viser nivået på fylkeskommunenes frie inntekter i 2003 i kroner per innbygger.

Tabell 5.1 viser at fylkeskommunene i gjennomsnitt hadde om lag 6 800 kroner per innbygger i frie inntekter i 2003. Tabellen viser videre at det er store inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene. Nivået på de frie inntektene varierer fra om lag 4 900 kroner per innbygger i Oslo til om lag 10 100 kroner per innbygger i Finnmark fylkeskommune.

Tabell 5.1 Fordelingen av fylkeskommunenes frie inntekter i kroner per innbygger. 2003.

Fylke	Frie inntekter
Østfold	5 955
Akershus	5 909
Oslo	4 866
Hedmark	6 955
Oppland	7 153
Buskerud	6 169
Vestfold	6 403
Telemark	6 755
Aust-Agder	7 158
Vest-Agder	6 929
Rogaland	6 830
Hordaland	6 837
Sogn og Fjordane	9 757
Møre og Romsdal	7 129
Sør-Trøndelag	6 662
Nord-Trøndelag	8 195
Nordland	9 539
Troms	8 624
Finnmark	10 136
Landet	6 799

Inntektsforskjellene mellom fylkeskommunene må ses i sammenheng med fordelingen av rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Det overordende formålet med inntektssystemet er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Dette betyr imidlertid ikke at alle fylkeskommunene skal ha like inntekter. Etterspørselen etter fylkeskommunale tjenester og kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene varierer betydelig mellom fylkeskommunene, jf. omtale i kapittel 10. Variasjoner i inntekter er derfor nødvendig, dersom fylkeskommunene skal gis like forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skjer det derfor en betydelig omfordeling av inntekt fra fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til fyl-

keskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov. Deler av inntektsforskjellene i tabell 5.1 har derfor sammenheng med at utgiftsbehovet varierer mellom fylkeskommunene.

Når en skal sammenligne *nivået* på de frie inntektene til den enkelte fylkeskommune kan det derfor være nyttig å ta hensyn til at det er:

- Store variasjoner mellom fylkeskommunene i hvilke behov innbyggerne har for fylkeskommunale tjenester
- Store forskjeller mellom fylkeskommunene i de antatte kostnadene ved å produsere en enhet av tjenestene

I tabell 5.2 vises fylkeskommunenes frie inntekter i kroner per innbygger, når det er korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. For å finne utgiftsbehovet til den enkelte fylkeskommune er det tatt utgangspunkt i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov har fått justert opp sine inntekter, mens fylkeskommuner med et høyt utgiftsbehov har fått justert ned sine inntekter.

Det er noen begrensninger ved inntektsbegrepet utgiftskorrigerte inntekter:

- Det tas ikke hensyn til at noen fylkeskommuner hadde fordel av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2003
- Kostnadsnøklene i inntektssystemet fanger ikke opp kostnadsforhold innenfor hele den fylkeskommunale virksomheten
- Kostnadsnøklene i inntektssystemet fanger ikke opp at investeringsutgiftene varierer mellom fylkeskommunene
- Kostnadsnøklene i inntektssystemet fanger ikke opp at lønnsnivået varierer mellom fylkeskommunene

En sammenligning av tabell 5.1 og 5.2 viser at inntektsforskjellene mellom fylkeskommunene blir mindre når en tar hensyn til at fylkeskommunenes behov for inntekter varierer som følge av variasjoner i utgiftsbehov.

En av de overordnende målsetningene med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Tabell 5.2 viser imidlertid at det er inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene, også etter at man har tatt hensyn til at utgiftsbehovet varierer mellom fylkeskommunene. Inntektsforskjellene dokumentert i tabell 5.2 må ses i sammenheng med at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke er den eneste målsetningen som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet.

Tabell 5.2 Fordelingen av fylkeskommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. 2003.

Fylke	Frie inntekter
Østfold	6 646
Akershus	6 560
Oslo	6 369
Hedmark	6 616
Oppland	7 033
Buskerud	6 657
Vestfold	6 912
Telemark	6 810
Aust-Agder	6 520
Vest-Agder	6 687
Rogaland	6 800
Hordaland	6 790
Sogn og Fjordane	6 821
Møre og Romsdal	6 465
Sør-Trøndelag	6 774
Nord-Trøndelag	6 911
Nordland	7 818
Troms	7 589
Finnmark	8 673
Landet	6 799

Inntektssystemet brukes i dag blant annet som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger. Fylkeskommunene Nordland, Troms og Finnmark mottar derfor et eget Nord-Norgetilskudd gjennom inntektssystemet, jf. omtale i kapittel 4. Nord-Norgetilskuddet medfører at de nordligste fylkeskommunene (isolert sett) får et høyere inntektsnivå enn de andre fylkeskommunene. Så mens inntektssystemet gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen bidrar til en betydelig utjevning av fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud, skaper systemet selv gjennom de regionalpolitiske overføringer nye inntektsforskjeller.

Inntektsforskjellene dokumentert i tabell 5.2 må også ses i sammenheng med at det er variasjoner i fylkeskommunenes lokale skattegrunnlag. I 2003 varierte fylkeskommunenes skatteinntekter fra 2 900 kroner per innbygger i Nord-Trøndelag, til 4 900 kroner per innbygger i Oslo. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet foretas det en omfattende, men ikke full utjevning av variasjoner i fylkeskommunenes skatteinntekter. Når man ikke har full utjevning av variasjoner i skatteinntekter så må det ses i sammenheng med at det er en målsetning at kommunesektorens inntekter skal

ha en viss lokal forankring, jf. omtale i kapittel 7. Det er derfor lagt til grunn at fylkeskommunene bør sitte igjen med en gevinst når de styrker sitt skattegrunnlag (og tape noe når skatteinntektene reduseres), slik at de får incentiver til å tilrettelegge for oppretting og bevaring av arbeidsplasser.

Inntektsforskjellene mellom fylkeskommunene i 2003 må også ses i sammenheng med overgangsordningen for sykehusreformen. Sykehusreformen medførte en betydelig omfordeling av inntekter mellom fylkeskommunene. Fylkeskommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Det er derfor en målsetning at fylkeskommunene skal ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. For å sikre at ingen fylkeskommuner skulle få en brå inntektsreduksjon fra det ene året til det andre ble det lagt til grunn at sykehusreformen skulle omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet. Overgangsordningen sikrer at fylkeskommuner som «tapte» på sykehusreformen får en gradvis reduksjon i inntektene i perioden 2002-2006. Motsatt får fylkeskommuner som «vant» på sykehusreformen en gradvis økning i inntektene i løpet av samme periode. Overgangsordningen medførte (isolert sett) at fylkeskommuner som tapte på sykehusreformen fikk et høyere rammetilskudd i 2003 enn det fylkeskommunenes utgiftsbehov tilsa. Motsatt fikk fylkeskommuner som vant på sykehusreformen et lavere rammetilskudd enn det fylkeskommunenes utgiftsbehov tilsa.

Oslo hadde det laveste inntektsnivået i 2003, med 6 369 kroner i utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger. Det lave inntektsnivået i Oslo har sammenheng med overgangsordningen for sykehusreformen, hvor Oslo fikk et trekk på 780 kroner per innbygger i 2003.

5.3 Inntektsfordelingen mellom kommunene

I dette avsnittet beskrives fordelingen av de frie inntektene mellom kommunene i 2003. I avsnittet presenteres tabeller som viser inntektsfordelingen for kommunene gruppert fylkesvis og gruppert etter innbyggertall. For hver av gruppene presenteres det minimumsverdi, maksimumsverdi og gjennomsnittsverdi. Gjennomsnittsverdien vil gi et grovt bilde av variasjonen i inntekt mellom grupper, mens maksimum og minimumsverdien sier noe om variasjonen i inntekt innenfor hver gruppe. Som frie inntekter regnes her rammetilskudd, skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt, hjemfalls- og konsesjonskraftsinntekter.

Tabell 5.3 Frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003.

Fylke	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Østfold	23 520	22 525	41 213
Akershus	23 858	20 623	28 070
Oslo	26 045	26 046	26 046
Hedmark	25 522	23 326	36 469
Oppland	25 333	23 104	38 640
Buskerud	24 161	21 445	44 208
Vestfold	23 913	22 859	27 788
Telemark	25 477	24 275	45 506
Aust-Agder	25 083	23 244	84 265
Vest-Agder	24 458	22 446	58 554
Rogaland	23 768	21 725	72 343
Hordaland	24 351	21 748	90 795
Sogn og Fjordane	28 147	23 035	56 080
Møre og Romsdal	25 235	22 784	38 785
Sør-Trøndelag	23 837	21 838	47 663
Nord-Trøndelag	26 576	23 034	57 507
Nordland	28 036	22 863	55 450
Troms	27 708	23 838	57 785
Finnmark	33 922	29 575	55 392
Landet	25 824	20 623	84 265

5.3.1 Kommunene gruppert fylkesvis

Tabell 5.3 viser fordelingen av frie inntekter i 2003 i kroner per innbygger, for kommunene gruppert fylkesvis.

Tabell 5.3 viser at det er inntektsforskjeller mellom kommunene gruppert fylkesvis. Kommunene i Østfold har det laveste nivået på de frie inntektene, med 23 520 kroner i frie inntekter per innbygger. Høyest nivå på de frie inntektene har kommunene i Finnmark, som har 33 922 kroner i frie inntekter per innbygger. I tillegg til at tabellen viser at det er inntektsforskjeller mellom fylkene, viser tabellen at det er betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene i det enkelte fylke. Størst er inntektsforskjellene, målt som forhold mellom minimum og maksimumsverdi, mellom kommunene i Hordaland.

Inntektsforskjellene dokumentert i tabell 5.3 må ses i sammenheng med fordelingen av rammetilskudd gjennom inntektssystemet. Noe av inntektsforskjellene kan forklares med at variasjoner i inntekt er nødvendig dersom kommunene skal sikres like muligheter til å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester. Når man skal sammenligne kommunenes frie inntekter kan det derfor være hensiktsmessig å ta hensyn til at det er variasjoner mellom kommunene både når det gjelder behovet for kommunale tjenester og når det gjelder kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene.

Tabell 5.4 viser kommunenes frie inntekter i kroner per innbygger, etter at det er tatt hensyn til at behovet for inntekter varierer mellom kommunene som følge av variasjoner i utgiftsbehov. For å finne utgiftsbehovet til den enkelte kommune er det tatt utgangspunkt i kostnadsnøkkelen i inntektssystemet. Kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov har fått justert opp sine inntekter, mens kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov har fått justert ned sine inntekter. For omtale av begrensningene til inntektsbegrepet utgiftskorrigerte frie inntekter vises det til omtale i avsnitt 5.2.

En sammenligning av tabell 5.3 og 5.4 viser at inntektsforskjellene blir mindre når en tar hensyn til at utgiftsbehovet varierer mellom kommunene.

Tabell 5.4 dokumenterer at det er inntektsforskjeller mellom kommunene også etter at man har korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Det innebærer at kommunene ikke gis like forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Inntektsforskjellene mellom fylkene, og mellom kommunene innenfor det enkelte fylke, må ses i sammenheng med at inntektssystemet skal ivareta flere målsetninger enn målsetningen om å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Tabell 5.4 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003.

Fylke	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
Østfold	24 410	23 498	29 623
Akershus	25 894	23 395	28 822
Oslo	28 192	28 192	28 192
Hedmark	24 388	23 391	28 931
Oppland	24 710	23 706	30 205
Buskerud	24 844	23 397	39 280
Vestfold	23 638	23 335	26 010
Telemark	26 078	24 451	41 119
Aust-Agder	24 931	23 447	77 422
Vest-Agder	25 163	23 420	47 491
Rogaland	25 452	23 614	50 596
Hordaland	25 577	23 425	71 172
Sogn og Fjordane	27 136	23 460	51 900
Møre og Romsdal	24 890	23 446	33 445
Sør-Trøndelag	24 762	23 516	40 183
Nord-Trøndelag	25 209	23 366	47 082
Nordland	27 015	25 051	39 000
Troms	28 130	26 481	38 662
Finnmark	32 866	30 180	44 163
Landet	25 824	23 335	77 422

Tabell 5.5 Frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene Svelvik, Namdalseid og Tana.

Kommune	Innbyggertall	Utgiftskorr. frie inntekter	Nord-Norge-tilskudd	Regional-tilskudd	Skjønns-tilskudd	Skatte-inntekt
Svelvik	6 436	23 497	0	0	513	14 708
Namdalseid	1 799	28 134	0	2 077	3 137	11 072
Tana	3 086	32 451	5 692	0	3 947	12 013

Gjennom inntektssystemet ønsker regjeringen å ivareta regional – og distriktspolitiske målsetninger. Små kommuner tildeles derfor et eget regionaltilskudd og kommuner i Nord-Norge tildeles et eget Nord-Norgetilskudd, jf. omtale i kapittel 4. Så lenge noen kommuner tildeles regionalpolitiske tilskudd gjennom inntektssystemet vil det være inntektsforskjeller mellom kommunene.

Inntektsforskjellene dokumentert i tabell 5.4 må også ses i sammenheng med at det lokale skattegrunnlaget varierer mellom fylkene og mellom kommunene innenfor det enkelte fylke. Gjennom inntektsutjevningen foretas det en omfattende, men ikke full utjevning av variasjoner i skatteinntekt. Hovedårsaken til at man ikke foretar full utjevning av variasjoner i skatteinntekter er ønsket om gi kommunesektorens inntekter en viss lokal forankring, jf omtale i kapittel 7. Så lenge man ikke har full inntektsutjevning vil det være inntektsforskjeller mellom kommunene. Når Oslo kommune har et høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet så har det for eksempel hovedsakelig sammenheng med at Oslo har et høyt nivå på skatteinntektene. De store inntektsforskjellene mellom kommunene innenfor det enkelte fylke må blant annet ses i sammenheng med at kommunenes eiendomsskatt, konsesjonskrafts – og hjemfallsinntekter ikke omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. Kommuner med betydelige inntekter fra kraftanlegg vil derfor ha et høyere inntektsnivå enn andre kommuner, jf omtale under avsnittet om kraftkommuner.

Inntektsforskjellene mellom fylkene har sammenheng med at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke er det eneste hensynet som er forsøkt ivaretatt gjennom inntektssystemet. Dette kan illustreres ved å sammenligne inntektsnivået til tre utvalgte kommuner i Vestfold, Nord-Trøndelag og Finnmark. Vi har valgt å se på kommunene Svelvik, Namdalseid og Tana, da inntektsnivået i de tre kommunene kan sies å være representativt for inntektsnivået i de tre fylkene. I tabell 5.5 vises nivået på kommunenes regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekter. Årsaken til at det fokuseres på disse tre elementene er at det er først og fremst er variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer, skjønnstilskudd og skatteinntekt som forklarer variasjoner i utgiftskorrigerte inntekter mellom kommunene.

Tabell 5.5 viser at Svelvik i Vestfold fylke hadde utgiftskorrigerte inntekter på 23 497 kroner per innbygger i 2003. Når Svelvik har et betydelig lavere inntektsnivå enn både Namdalseid i Nord-Trøndelag og Tana i Finnmark så har det sammenheng med at kommunen verken mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd. Kommunen har også et betydelig lavere nivå på skjønnstilskuddet enn de to andre kommunene. Svelvik har noe høyere nivå på skatteinntektene enn de to andre kommunene, men en betydelig del av variasjonene i skatteinntekt blir utjevnet gjennom inntektsutjevningen. Namdalseid kommune hadde utgiftskorrigerte inntekter på 28 134 kroner per innbygger i 2003. Når kommunene hadde et høyere nivå på de frie inntektene enn landsgjennomsnittet så har det sammenheng med at kommunen mottar regionaltilskudd og at kommunen hadde et høyt nivå på skjønnstilskuddet. Når Tana har et betydelig høyere inntektsnivå enn landsgjennomsnittet så har det dels sammenheng med at kommunen mottar Nord-Norgetilskudd, dels med at kommunen mottar mye i skjønnstilskudd.

5.3.2 Kommunene gruppert etter innbyggertall

Tabell 5.4 dokumenterte at inntektsnivået varierer mellom ulike fylker. Inntektsforskjellene er imidlertid større mellom kommuner med ulikt innbyggertall, enn de er mellom kommuner i ulike fylker. Tabell 5.6 viser fordelingen av utgiftskorrigerte frie inntekter i 2003 i kroner per innbygger, for kommunene gruppert etter innbyggertall.

Tabell 5.6 viser at det er en klar tendens til at inntektsnivået avtar med økende folketall. Mens kommuner med færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt har om lag 41 000 kroner per innbygger i

Tabell 5.6 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003.

Innbyggertall	Gjennomsnitt	Minimum	Maksimum
0 – 1 000	41 289	27 086	77 422
1 000 – 2 000	32 248	26 172	51 900
2 000 – 3 000	28 600	25 079	41 119
3 000 – 4 000	27 185	23 649	45 174
4 000 – 5 000	26 244	23 792	35 360
5 000 – 10 000	25 286	23 391	34 652
10 000 – 20 000	24 494	23 366	30 180
20 000 – 50 000	24 544	23 335	26 791
Over 50 000	26 463	23 614	28 822
Landet	25 824	23 335	77 422

utgiftskorrigerte frie inntekter, har kommuner med mer enn 50 000 innbyggere i gjennomsnitt 26 000 kroner per innbygger i utgiftskorrigerte frie inntekter. De store inntektsforskjellene mellom kommunene har hovedsakelig sammenheng med at små kommuner i større grad enn store kommuner mottar regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet. Regionaltilskuddet tildeles for eksempel kun kommuner med færre enn 3 200 innbyggere. Det er også en klar tendens til at små kommuner mottar mer i skjønnstilskudd enn større kommuner, jf. omtale i kapittel 14. Avviklingen av ekstraordinært skjønn i 2006 vil bidra til en noe jevnere inntektsfordeling.

Samtidig som tabell 5.6 dokumenterer at det er en klar tendens til at inntektsnivået avtar med økende innbyggertall, viser tabellen at det er store inntektsforskjeller mellom små kommuner. Inntektsforskjellene må ses i sammenheng med at kommunenes eiendomsskatt, konsesjonskrafts – og hjemfallsinntekter ikke omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystem, jf omtale under avsnittet om kraftkommuner.

5.3.3 Kraftkommuner

Noen kommuner har svært høye inntekter fra kraftanlegg. Kommunene har flere typer inntekter fra kraftanlegg. Foruten eiendomsskatt fra kraftverk har kommunene konsesjonskraftsinntekter, hjemfallsinntekter og naturressursskatt. Av disse inntektstypene er det kun naturressursskatten som omfattes av inntektsutjevningen i inntektssystemet. Kommuner som har betydelige inntekter fra kraftanlegg har derfor et vesentlig høyere nivå på de frie inntektene enn andre kommuner. Bakgrunnen for at konsesjonskraftsinntekter og hjemfallsinntekter ikke har blitt

Tabell 5.7 Eiendomsskatt, konsesjonskrafts inntekter og hjemfallsinntekter i kroner per innbygger. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	Kraftinntekter i kr per innbygger (eksklusive naturressursskatt)	Kraftsinntekter i prosent av frie inntekter
0 – 1 000	5 876	11,2
1 000 – 2 000	1 769	4,4
2 000 – 3 000	1 483	4,4
3 000 – 4 000	1 507	4,9
4 000 – 5 000	1 212	4,2
5 000 – 10 000	750	2,8
10 000 – 20 000	497	2,1
20 000 – 50 000	538	2,3
Over 50 000	505	2,0
Landet	689	2,7

Tabell 5.8 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. De rikeste kraftkommunene. 2003.

Gruppe	Frie inntekter i kr per innbygger	Herav kraftinntekter (eksklusive naturressursskatten)
Tydal	40 183	12 733
Tokke	41 119	12 281
Øygarden	45 174	21 854
Åseral	47 492	12 961
Forsand	50 596	15 777
Aurland	51 900	16 251
Eidfjord	66 972	25 051
Modalen	71 172	22 434
Bykle	77 422	23 696
Landet	25 824	689

omfattet av inntektsutjevningen er at inntektene har blitt betraktet som en kompensasjon for at utbyggingskommunene stiller naturressurser til disposisjon for storsamfunnet. Dersom disse inntektene hadde blitt omfattet av inntektsutjevningen ville verdien av denne kompensasjonen blitt redusert.

I tabell 5.7 vises det samlede nivået på eiendomsskatten, konsesjonskrafts- og hjemfallsinntektene i kroner per innbygger, for kommunene gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser at det er de minste kommunene som har de høyeste inntektene fra kraftanlegg i kroner per innbygger. I kommuner med færre enn 1 000 innbyggere utgjør kraftinntektene i gjennomsnitt om lag 11 prosent av kommunenes frie inntekter, mot om lag 3 prosent i landet som helhet.[1]

De rikeste kraftkommunene har mulighet til å tilby innbyggerne et betydelig høyere nivå på den kommunale tjenesteproduksjon enn andre kommuner. Tabell 5.8 viser hvor mye de rikeste kraftkommunene hadde i utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger i 2003, samt hvor stor andel kraftinntektene utgjorde av kommunenes frie inntekter.[2]

5.3.4 Variasjon i utgiftskorrigerte inntekter

Gjennomgangen i avsnitt 5.3.2 og 5.3.3 dokumenterer at det er betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene. Men samtidig er det viktig å ha med seg at inntektsforskjellene mellom kommunene kan overvurderes når maksimum – og minimumverdien brukes for å si noe om variasjonen i inntekt mellom kommunene.

En nærmere analyse av inntektsfordelingene mellom kommunene viser at det er få kommuner som har et inntektsnivå som er betydelig lavere enn landsgjennomsnittet. I 2003 hadde den kommunen som hadde det laveste inntektsnivået om lag 2 500 kroner mindre i frie inntekter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Videre er det få kommuner som har et inntektsnivå som er betydelig høyere enn landsgjennomsnittet.

Tabell 5.9 viser antall kommuner med et gitt nivå på utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Av tabellen framgår det at en lav andel av befolkningen bor i kommuner med et høyt inntektsnivå.

Tabell 5.9 Utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Antall kommuner med et gitt inntektsnivå 2003.

Inntektsnivå	Antall	Andel innbyggere i prosent
23000-24000	78	23,6
24000-25000	91	25,7
25000-26000	50	17,7
26000-27000	45	7,4
27000-28000	28	3,7
28000-29000	23	16,0
29000-30000	13	0,8
30000-40000	86	4,6
40000-50000	15	0,5
Over 50000	5	0,1
Landet	434	100

[1] Det er en begrensning i forhold til inntektsbegrepet som er brukt her. Tallene for eiendomsskatt er kommunenes totale eiendomsskatt, og ikke bare eiendomsskatt fra kraftverk.

[2] Kraftkommunene er her definert som kommuner som har et samlet nivå på eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter per innbygger som er høyere enn 70 prosent av landsgjennomsnittet for ordinær skatt pr innbygger.

5.3.5 Utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene

Endringer som er gjennomført i inntektssystemet siden 1997 har medført en utjevning av inntektsforskjeller mellom kommunene. Kommunal- og regionaldepartementet gjorde i Kommuneproposisjonen for 2004 rede for fordelingsvirkningene av omlegginger som hadde blitt gjennomført i inntektssystemet i perioden 1997-2004 (St.prp. nr 66 (2002-2003)).

Tabell 5.10 viser anslag på hvor mye kommunene, gruppert etter innbyggertall og inntektsnivå, samlet sett tjente/tapte på endringer gjennomført i inntektssystemet i perioden 1997-2004.[3] Oslo, 7 storbyer og de 10 rikeste kraftkommunene er skilt ut som egne grupper. Tabellen viser at det er kommuner med høyt innbyggertall og lave inntekter som har tjent mest på endringene. Tabellen viser videre at mindre kommuner med høye inntekter har tapt på endringene som har blitt vedtatt gjennomført i inntektssystemet siden 1997. Til tross for at disse kommunene har tapt på endringene i inntektssystemet, har kommunene fortsatt et høyt inntektsnivå. Av tabell 5.10 framgår at det ikke er noen kommuner med lavt innbyggertall som har lave inntekter.

Tabell 5.10 fanger ikke opp omfordelingsvirkninger mellom kommunene som fulgte av gjeninnføringen av selskapsskatten som kommunal skatt i 2005.

Tabell 5.10 Anslåtte fordelingsvirkninger av endringer i inntektssystemet i perioden 1997-2004. Tall i kroner per innbygger.

	Antall innbyggere		
Inntekter	Lavt	Middels	Høyt
Lave		298	887
Middels	-55	-221	281
Høye	-696	-1084	-580
Storbyer	254		
Oslo	-1800		
Kraftkommuner	-3656		
Landsgjennomsnittet	0		

Kilde: St.prp. nr 66 (2002-2003).

[3] I løpet av perioden 1997-2004 ble det gjennomført tre større omlegginger av inntektssystemet: Omlegginger som fulgte av Rattsø-utvalgets 1. og 2. delutredning, samt omlegginger som er vedtatt gjennomført i løpet av perioden 2002-006 (avvikling av ekstraordinært skjønn, innføring av nye bosettingskriterier, opptrapping av skatteandelen og økt inntektsutjevning).

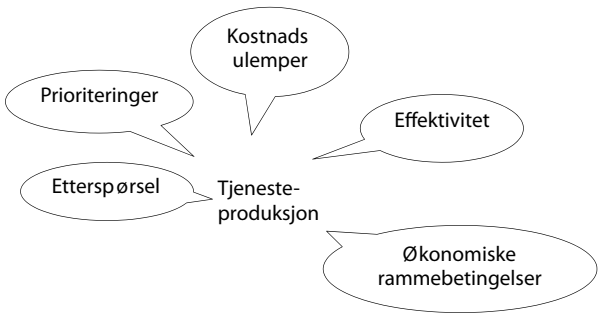
5.4 Tjenesteproduksjon

5.4.1 Innledning

De største utfordringene for kommunesektoren de nærmeste årene er stigende etterspørsel etter og økte krav til gode og tilpassede tjenester. Den demografiske utviklingen medfører at etterspørselen etter kommunale tjenester, herunder videregående opplæring og pleie- og omsorgstjenester, er økende.

I dette avsnittet gis det en nærmere beskrivelse av tjenesteproduksjonen i fylkeskommuner og kommuner. Produksjonen beskrives i hovedsak med utgangspunkt i dekningsgrader hvor den kvantitative tjenesteproduksjonen relateres til behovet eller størrelsen på målgruppene. I tråd med etablert praksis defineres aldersgrupper som målgrupper. Eksempelvis måles barnehagedekningen med andel barn i alderen 1-5 år med barnehageplass. I tillegg til å beskrive kvantiteten i den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen, vil kvaliteten i tjenesteproduksjonen beskrives med utgangspunkt i relevante kvalitetsindikatorer. Den kommunale tjenesteproduksjonen vil også beskrives med utgangspunkt i en produksjonsindeks som er et mål på kommunenes samlede tjenesteproduksjon. Det er gjort nærmere rede for de ulike målene på tjenesteproduksjonen i 5.4.2.

Tidligere analyser har vist at omfanget av velferdstjenester og standarden på tilbudet varierer betydelig mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Det er flere årsaker til variasjonene, men de viktigste er at inntekter, etterspørselen etter kommunale tjenester, kostnadsforhold, politiske prioriteringer og effektivitet varierer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. I dette kapitlet legges det vekt på å undersøke hvilken betydning kommunenes inntektsnivå har for den kommunale tjenesteproduksjonen.



Figur 5.1 Faktorer som påvirker kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon

5.4.2 Mål på tjenesteproduksjon

Det er ikke uten videre enkelt å måle den kommunale tjenesteproduksjonen. Verdien av den kommunale tjenesteproduksjonen avhenger av den nytte brukerne har av tjenestene. Denne nytten er igjen avhengig av om kommunene som tjenesteprodusent imøtekommer den enkeltes behov og om kvaliteten på tjenestene er tilfredsstillende.

Et komplett mål på tjenesteproduksjonen er det vanskelig å finne. Når man skal måle produksjonen må man derfor basere seg på flere indikatorer som fanger opp ulike aspekter ved tjenestetilbudet. To viktige aspekter er kvantitet og kvalitet. For de fleste kommunale tjenester er det mulig å måle kvantiteten på en rimelig god måte. I barnehager og eldreomsorg vil for eksempel dekningsgrader som andel barn med plass i barnehager og andel eldre som mottar hjemmehjelpstjenester, være gode indikatorer på omfanget av tjenestetilbudet. Kvaliteten er det som regel vanskeligere å måle. Det har blant annet sammenheng med at kvalitet i seg selv har mange aspekter, og at det er vanskelig å finne gode indikatorer for alle disse aspektene. Det betyr imidlertid ikke at det er umulig å finne relevante kvalitetsindikatorer. Andel institusjonsplasser i enerom kan for eksempel være en indikator på kvaliteten i eldreomsorgen. Videre kan brukerundersøkelser si noe om hvordan brukerne opplever kvaliteten på tjenestene.

I løpet av de siste årene er metodene for å måle ulike sider ved kommunal tjenesteproduksjon blitt vesentlig forbedret blant annet gjennom etableringen av KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), gjennom brukerundersøkelsene som gjennomføres av kommunene i effektiviseringsnettverkene og gjennom utviklingen av metoder for å beregne produksjonsindekser.

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir informasjon om kommunal og fylkeskommunal virksomhet. Siden 2001 har alle kommunene og fylkeskommunene vært med i KOSTRA. KOSTRA omfatter det meste av virksomheten i kommunene og fylkeskommunene, herunder økonomi, skoler, helse, kultur, miljø, sosiale tjenester, administrasjon og samferdsel. Gjennom KOSTRA kan man ved hjelp av et stort antall nøkkeltall få informasjon om prioriteringer, dekningsgrader, produktivitet og kvalitet i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Kommunal- og regionaldepartementet tok i 2001 sammen med Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunenes Sentralforbund initiativet til prosjektet kommunenettverk for fornyelse og effektivisering (effektiviseringsnettverkene). Prosjektet etablerer nettverk på 5-8 kommuner. I perioden 2002-2003 deltok til sammen 203 kommuner og bydeler i til sammen 36 nettverk. Nettverkene dekker tjenesteområdene skole, barnehager, pleie og omsorg, barnevern, sosialtjeneste og byggesak. De fleste av nettverkene har valgt å kartlegge to av disse tjenestene, og pleie- og omsorg og skole er de tjenestene som er kartlagt av flest nettverk. I regi av nettverkene har kommunene gjennomført flere brukerundersøkelser som har kartlagt brukernes tilfredshet med de kommunale tjenestene. Resultatene fra disse undersøkelsene kan, sammen med KOSTRA-tall, si noe om kvaliteten i den kommunale tjenesteproduksjonen.

Forskningsinstitusjonen Allforsk ved NTNU har med utgangspunkt i KOSTRA-data utviklet en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Hensikten med indeksen er å si noe om samlet nivå på kommunenes samlede tjenesteyting. Foruten å vise produksjonsnivå for enkeltkommuner, har Allforsk også undersøkt hvilke faktorer det er som kan forklare variasjoner i produksjonsnivå kommunene imellom[4].

I dette kapitlet beskrives den fylkeskommunale og kommunale tjenesteproduksjonen med alle de mål som er nevnt her.

5.4.3 Fylkeskommunenes tjenesteproduksjon

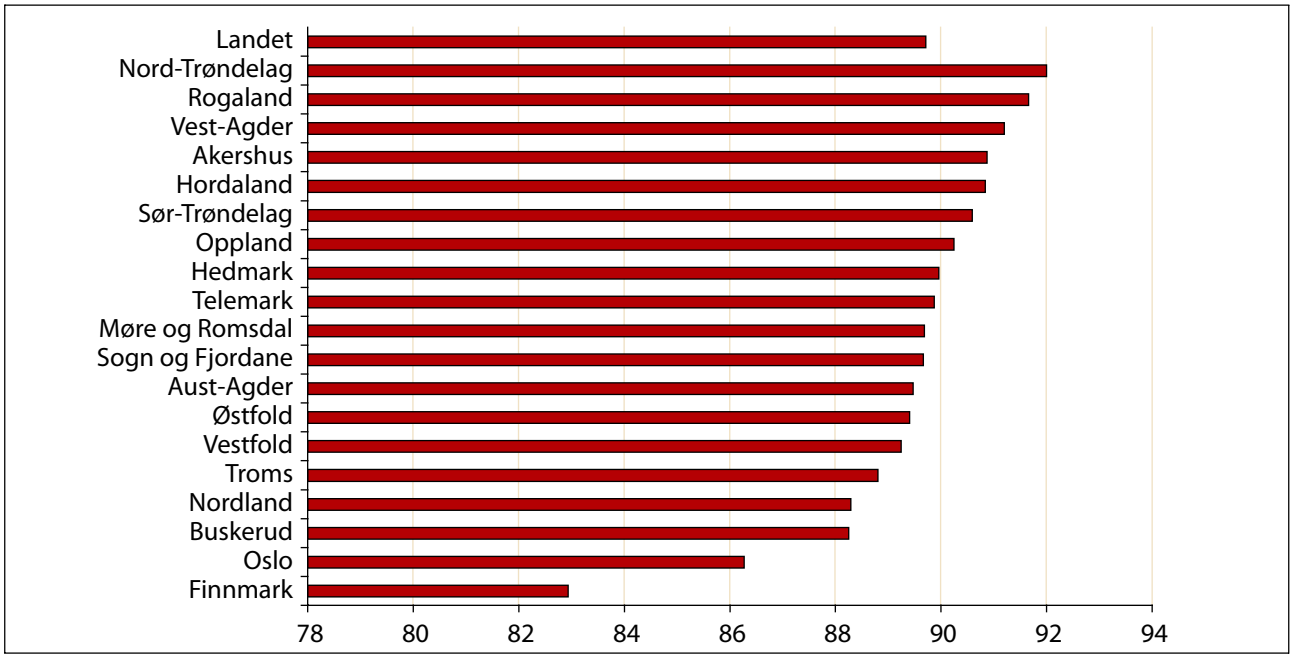
I dette avsnittet beskrives fylkeskommunenes tjenesteproduksjon innen videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten. Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til disse tjenestene.

Videregående opplæring

Etter at staten overtok ansvaret for spesialisthelsetjenesten i 2002, står videregående opplæring igjen som det største ansvarsområdet for fylkeskommunene. I 2003 utgjorde brutto driftsutgifter til videregående opplæring 58 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter.

I løpet av perioden 2000 – 2003 har antall elever og lærlinger i videregående opplæring økt med om lag 13 000, noe som gjenspeiler veksten i antallet innbyggere i alderen 16-18 år. Andel 16-18 åringer i videregående opplæring har imidlertid holdt seg stabilt i samme periode. I 2003 gikk 89,7 prosent av

[4] For en nærmere gjennomgang, se blant annet rapport fra høsten 2004 fra Det tekniske beregningsutvalg for kommuner og fylkeskommuner, rundskriv H-28/04, KRD.

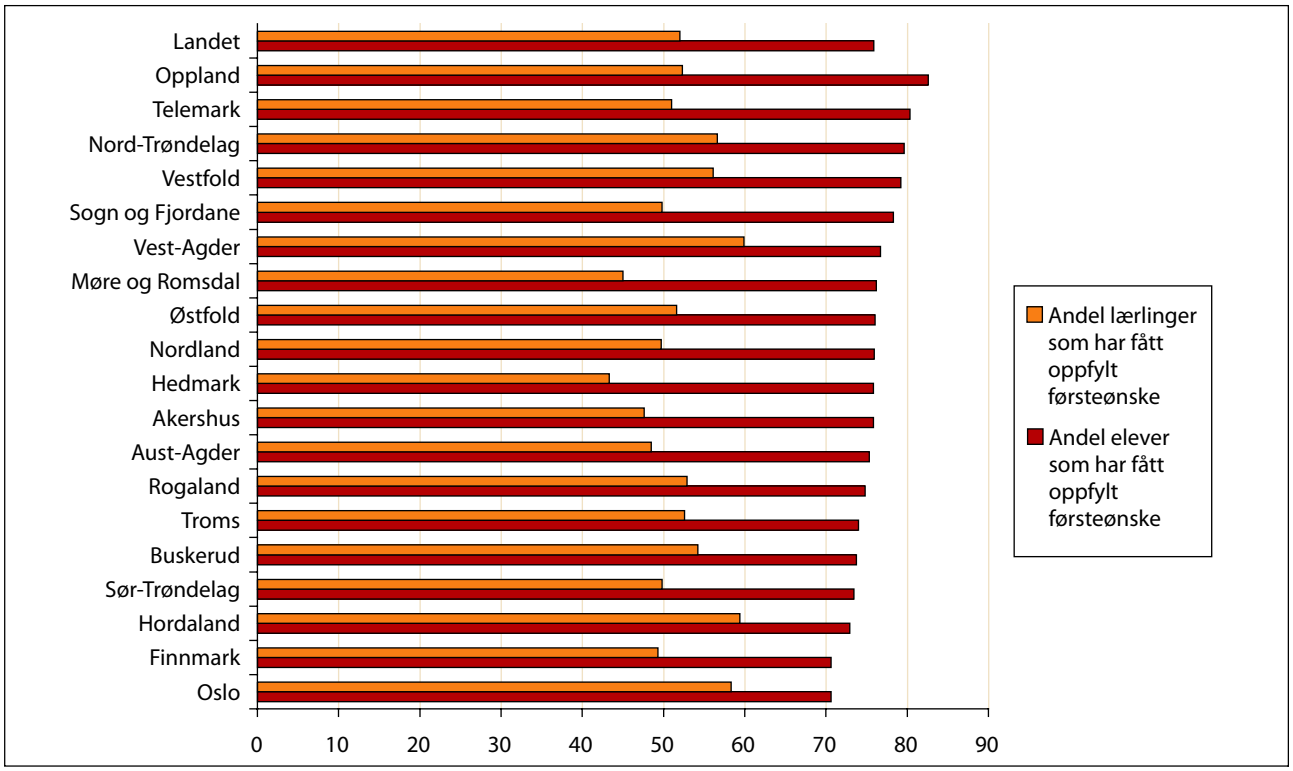


Figur 5.2 Andel 16-18 åringer i videregående opplæring (elever og lærlinger).

Kilde: SSB

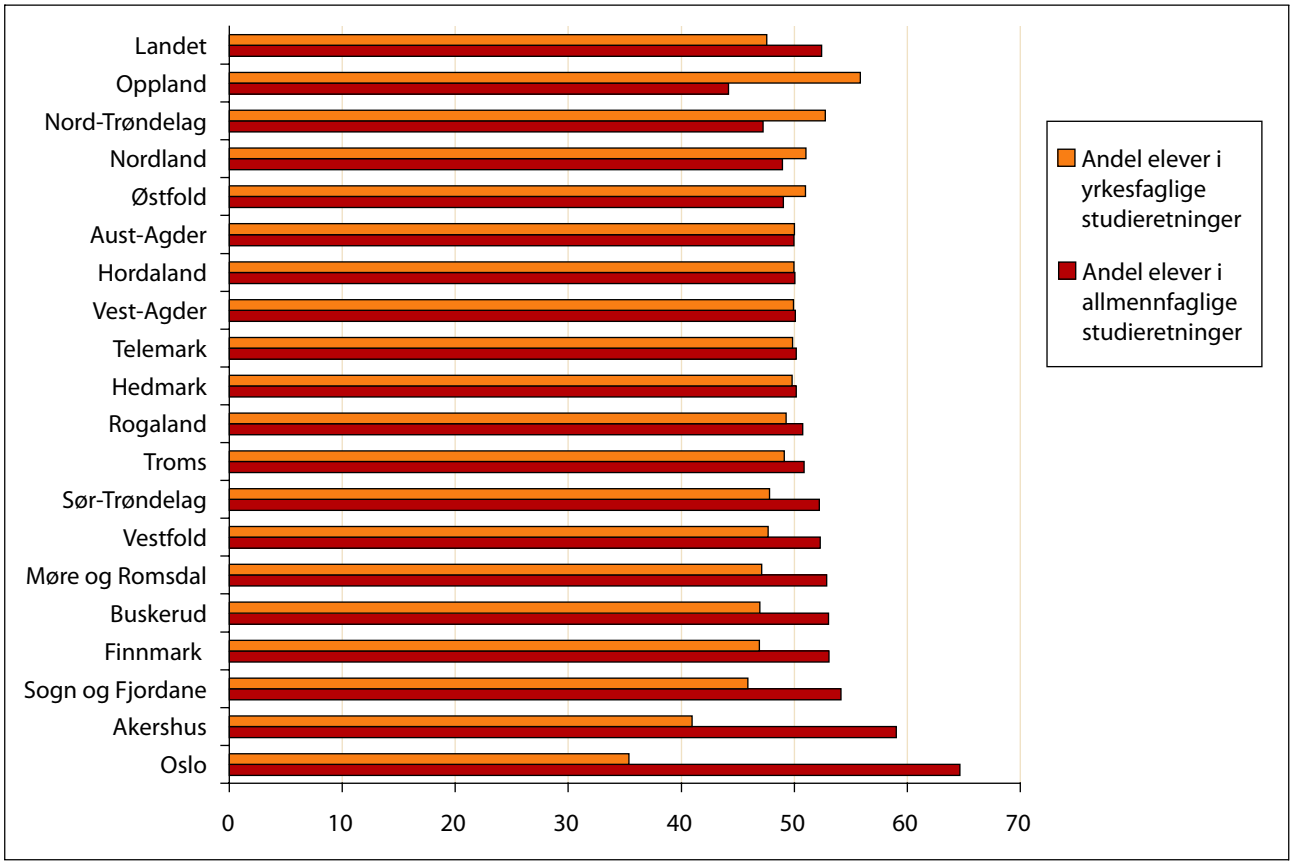
16-18 åringene i videregående opplæring. Figur 5.2 viser andel 16-18 åringer i videregående opplæring i ulike fylkeskommuner. Som det framgår av figuren varierer andelen 16-18 åringer i videregående opplæring fra 83 prosent i Finnmark til 92 prosent i Nord-Trøndelag.

Siden høsten 1994 har alle mellom 16 og 19 år hatt lovfestet rett til videregående opplæring. Alle har rett til inntak på ett av tre alternative grunnkurs (studieretninger) som de har søkt på, og til to års videreopplæring som bygger på grunnkurset. Figur 5.3 viser hvor stor andel av elevene og lærlin-



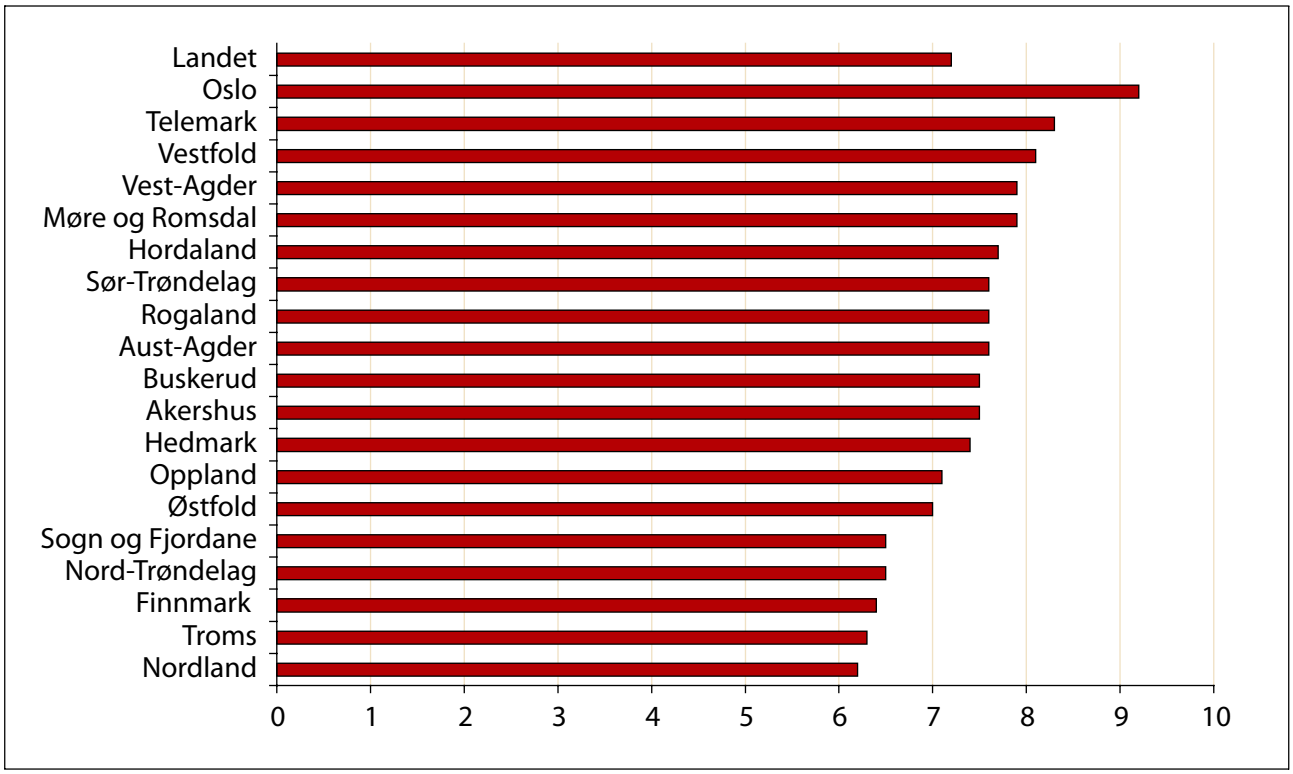
Figur 5.3 Andel lærlinger og andel elever som har fått oppfylt førsteønske i 2004.

Kilde: SSB



Figur 5.4 Andel elever i yrkesfaglige og almennfaglige studieretninger. 2003.

Kilde: SSB



Figur 5.5 Antall elever per lærerårsverk. 2003

Kilde: SSB

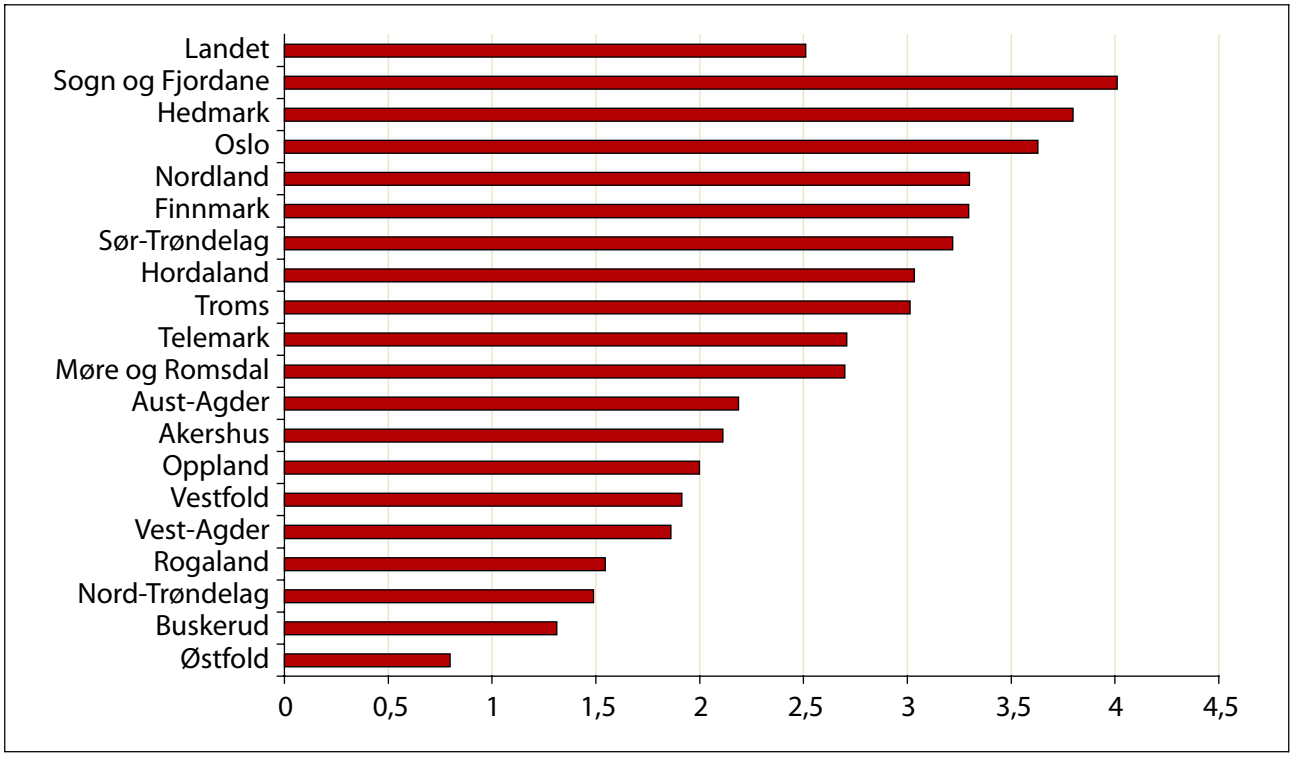
gene som fikk oppfylt førsteønsket i 2004. Fylkeskommunene er sortert etter andel elever som har fått oppfylt førsteønsket. Figur 5.3 viser at en større andel av elevene enn av lærlingene fikk oppfylt førsteønsket. Figuren viser videre at det er variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder andelen elever og lærlinger som har fått oppfylt førsteønsket. Andel elever som har fått oppfylt førsteønsket varierer fra 71 prosent i Oslo til 83 prosent i Oppland. Andel lærlinger som har fått oppfylt førsteønsket varier fra 45 prosent i Møre og Romsdal til 59 prosent i Hordaland.

Figur 5.4 viser fordelingen av elever på allmenne og yrkesfaglige studieretninger i ulike fylkeskommuner. Fylkeskommunene er sortert etter andel elever på yrkesfaglige studieretninger. Figuren viser at det er variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder andelen elever på yrkesfaglige studieretninger. I 2003 varierte andelen elever på yrkesfaglige studieretninger fra 35 prosent i Oslo til 55 prosent i Oppland fylkeskommune.

Et mål på ressursinnsatsen i videregående opplæring er antall elever per lærerårsverk. Antall elever per lærerårsverk har i løpet av perioden 1998 til 2003 økt fra 7,0 til 7,2. Økningen skyldes i hovedsak arbeidstidsavtalen med lærerne som ble inngått høsten 2001, Skolepakke II, og som førte til at antallet undervisningstimer for lærerne ble økt. Figur 5.5 viser antall elever per lærerårsverk i de ulike fylkeskommunene i 2003. Figuren viser at antall elever per lærerårsverk varierer fra 9,2 i Oslo til 6,2 i Nordland. Noe av variasjonene mellom fylkeskommunene kan antakeligvis forklares med variasjoner i fordelingen av elever på allmenne og yrkesfaglige studieretninger. Når Oslo har flere elever per lærerårsverk enn fylkeskommunene for øvrig må det ses i sammenheng med at Oslo har en høyere andel elever på allmenne studieretninger. Analyser viser at elever på yrkesfaglige studieretninger er mer ressurskrevende enn elever på allmennfaglige studieretninger, jf. omtale i kapittel 9.

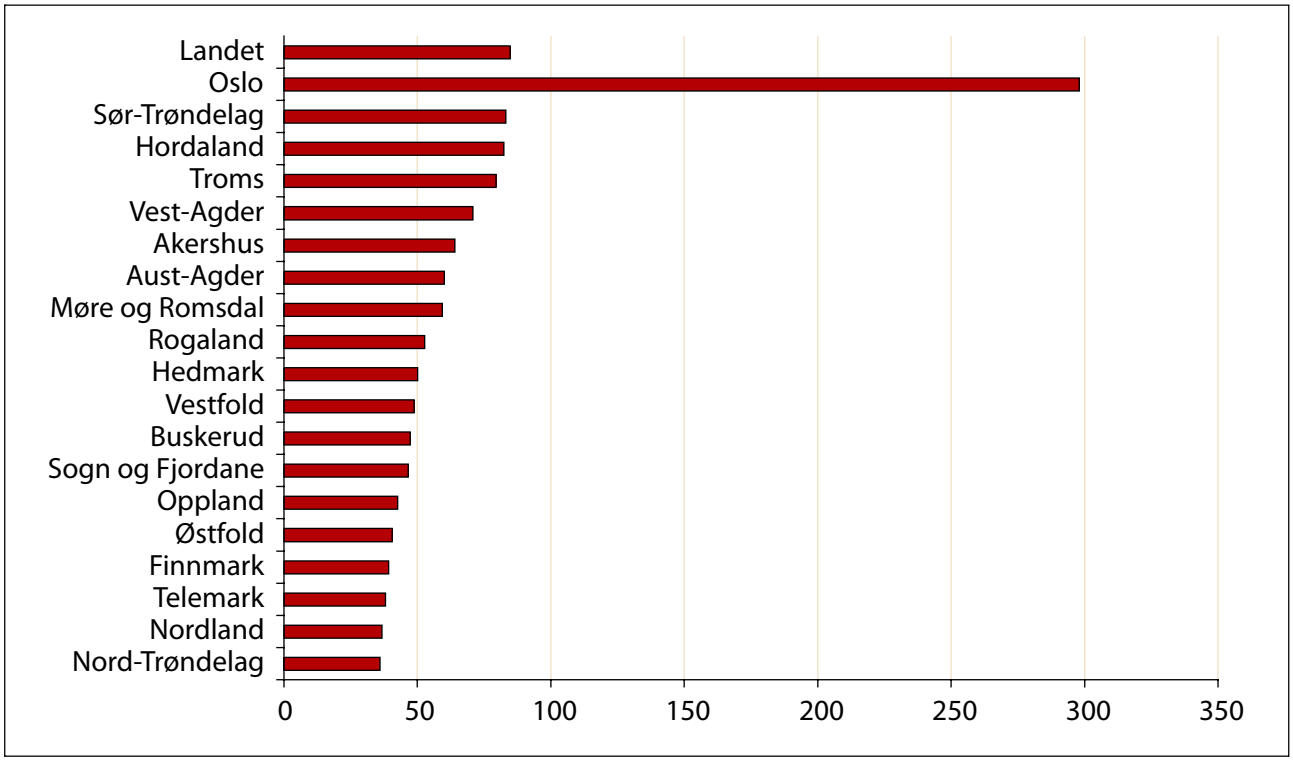
Samferdsel

Fylkeskommunen har det politiske og økonomiske ansvaret for fylkeskommunale veger. Fylkeskommunen har også det overordende ansvaret for lokal kollektivtransport, herunder et særskilt ansvar for spesialtransporten for funksjonshemmede. Figur 5.6 viser hvor stor andel av innbyggerne i den enkelte fylkeskommune som var brukere av transportordningen for funksjonshemmede. I 2003 var 2,5 prosent av innbyggerne brukere av transportordningen for funksjonshemmede. Andelen innbyggere som er brukere av transportordningen



Figur 5.6 Andel innbyggere som er brukere av transportordningen for funksjonshemmede. 2003.

Kilde: SSB



Figur 5.7 Antall kollektivreiser per innbygger. 2003.

Kilde: SSB

varierer fra 0,80 prosent i Østfold til 4,0 prosent i Sogn og Fjordane.

I 2003 reiste 388 millioner passasjerer med kollektive transportmidler, eller 85 kollektivreiser per innbygger (eksklusive transport med jernbanen). Det var flest kollektive reiser i Oslo med 298 reiser per innbygger og færrest reiser i Nord-Trøndelag med 38 reiser per innbygger. Figur 5.7 viser kollektivreiser per innbygger i de ulike fylkeskommunene.

Tannhelsetjenesten

Fylkeskommunen har ansvaret for den offentlige tannhelsetjenesten, og skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelige for fylkets innbyggere, enten av fylkeskommunens egne ansatte eller av privatpraktiserende tannleger som har inngått avtale med fylkeskommunen.

I henhold til lov om tannhelsetjenesten § 1-3 skal fylkeskommunene gi vederlagsfri tannbehandling til:

- barn og ungdom 0-18 år
- psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon uansett alder
- grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- 19-20 åringer skal gis nødvendig tannhelsehjelp innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent

I tillegg har rusmisbrukere i rusinstitusjoner siden 2005, som følge av omdefinering av rusinstitusjoner fra sosialtjeneste til helsetjeneste, hatt rett til vederlagsfri tannhelsetjenester. Rett til vederlagsfri tannhelsetjeneste forutsetter at opphold i institusjon har en varighet på minst tre måneder.

Tabell 5.11 viser hvor stor andel av de prioriterte gruppene som var under tilsyn av den offentlige tannhelsetjenesten i 2003.[5] I tillegg viser tabellen hvor stor andel av den øvrige voksne befolkningen som var under tilsyn av den offentlige tannhelsen.[6] Andelen voksne betalende pasienter varierer med dekningsgrad av privat praksis. Det er en konsekvens av fylkeskommunenes tilgjengelighetsansvar for tannhelsetjenester.

Tabell 5.11 viser at det er store fylkesvise forskjeller når det gjelder andelen personer som er under offentlig tilsyn. I 2003 varierte andelen inn-

[5] Andel pasienter på rusinstitusjoner under offentlig tilsyn vises ikke da denne gruppen ikke hadde rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i 2003.

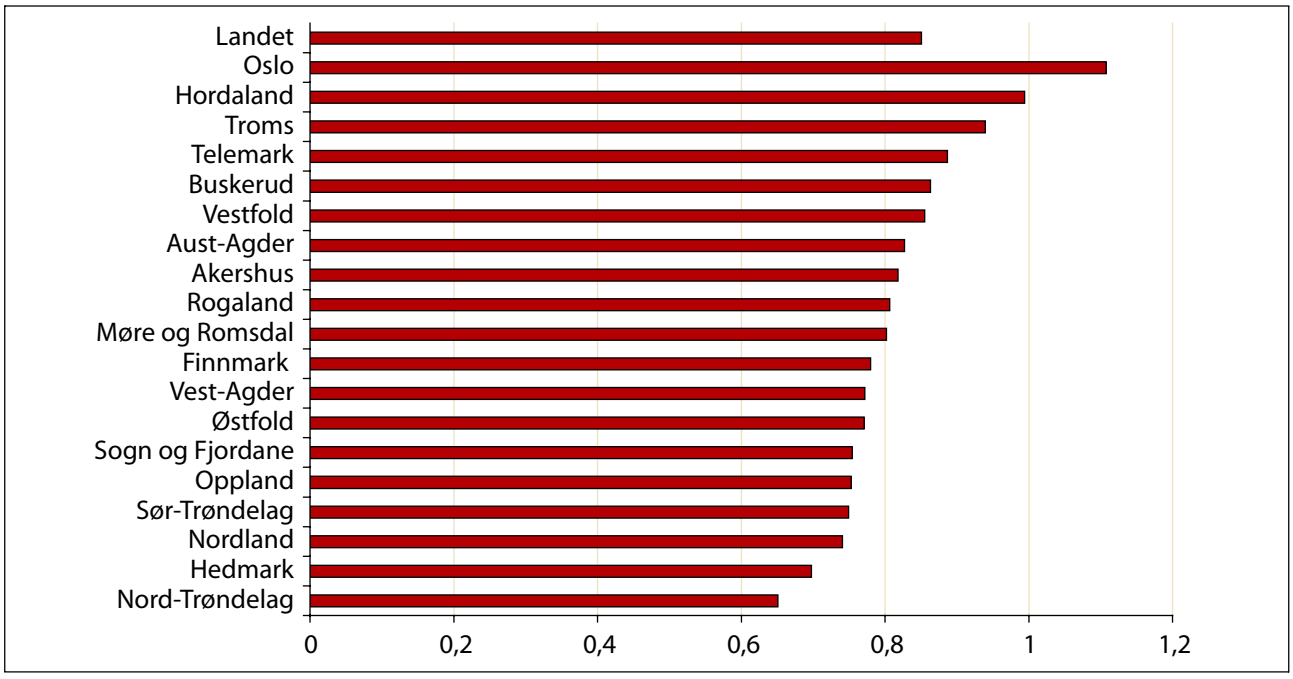
[6] Statistikken viser ikke hvor mange personer som får et tilbud fra den offentlige tannhelsetjenesten, men hvor mange personer som tar imot tilbudet.

Tabell 5.11 Andel av de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn og andel av den øvrige voksne befolkningen under offentlig tilsyn. 2003.

Fylke	Innb. 0-18 år	Innb. 19-20 år	Psykisk utviklingshemmede over 18 år	Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie[1]	Øvrig voksne befolkning
Østfold	94	100	89	40	2,3
Akershus	98	74	96	60	0,3
Oslo	100	78	71	74	2,3
Hedmark	93	91	91	43	9,0
Oppland	100	95	98	65	11,1
Buskerud	95	61	96	51	6,4
Vestfold	93	75	94	48	2,8
Telemark	91	72	87	53	6,2
Aust-Agder	94	71	87	47	5,8
Vest-Agder	83	79	73	56	2,3
Rogaland	97	84	96	40	10,5
Hordaland	95	77	88	65	5,5
Sogn og Fjordane	98	66	94	58	9,4
Møre og Romsdal	90	45	85	41	7,3
Sør-Trøndelag	94	70	87	47	12,5
Nord-Trøndelag	86	55	85	27	16,0
Nordland	93	47	94	50	6,7
Troms	89	65	82	57	11,4
Finnmark	100	71	86	52	23,4
Landet	95	73	89	53	6,4

[1] Fylkeskommunenes praksis for rapportering i KOSTRA når det gjelder «antall personer under offentlig tilsyn» varierer noe mellom fylkeskommunene. Fylkestannlegene har nå nedsatt en arbeidsgruppe som skal gå gjennom KOSTRA-rapporteringen for å få bedre kvalitetssikring av data som blir rapport inn.

Kilde: Rapport fra Helsetilsynet 14/2004.



Figur 5.8 Tannlegeårsverk (offentlige og private) per 1 000 innbygger. 2003.

Kilde: SSB

byggere 19-20 år under tilsyn fra 47 prosent i Nordland til 100 prosent i Østfold. Mens andelen psykisk utviklingshemmede under tilsyn lå over 90 prosent i åtte fylker, var andelen 73 prosent i Vest-Agder og 71 prosent i Oslo. De fylkesvise forskjellene er minst når det gjelder andelen barn og ungdom i alderen 0-18 år under tilsyn.

Fylkeskommunene skal som nevnt sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelig for fylkets innbyggere. Figur 5.8 viser antall tannlegeårsverk (offentlige og private) per 1 000 innbygger i 2003. På landsbasis var det i 2003 0,85 tannleger per 1 000 innbygger. Tannlegedekningen var best i Oslo, hvor det var 1,1 tannlege per 1 000 innbygger. Lavest var tannlegedekningen i Nord-Trøndelag hvor det var 0,65 tannleger per 1 000 innbygger.

5.4.4 Kommunenes tjenesteproduksjon

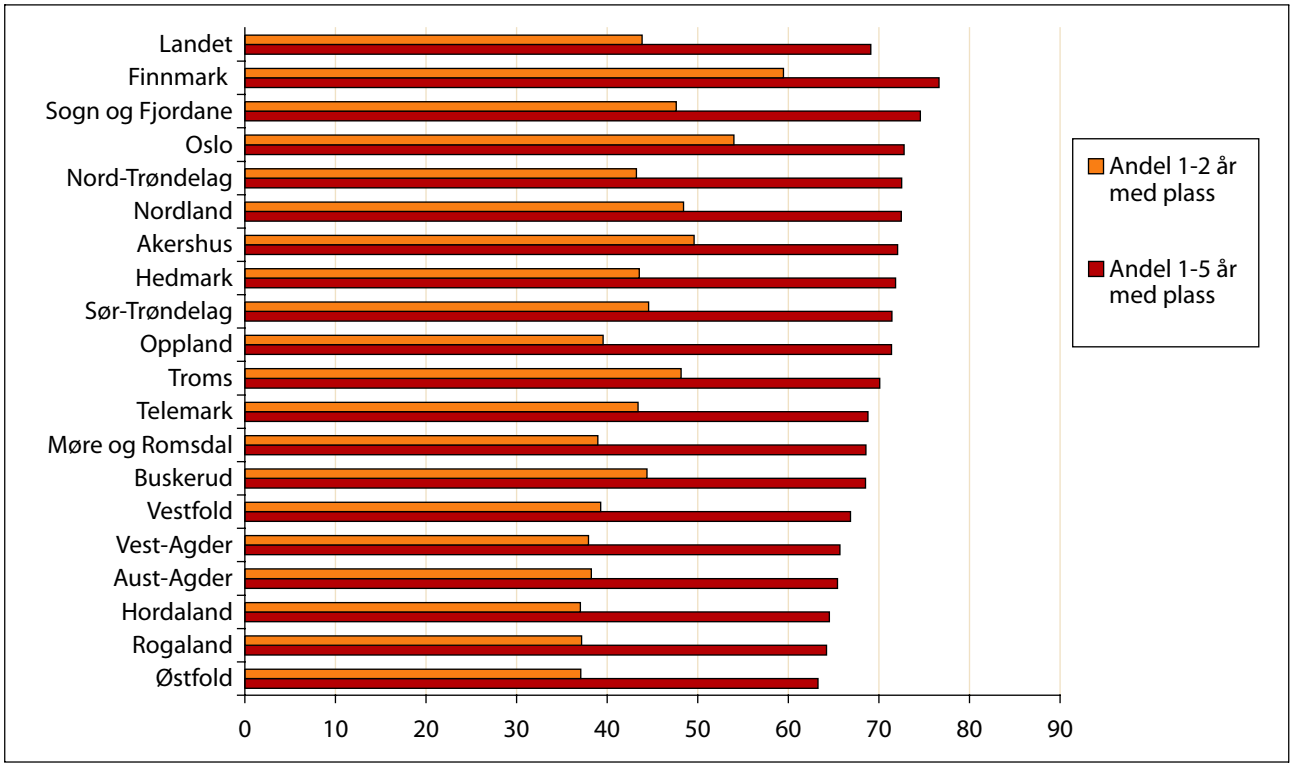
I dette avsnittet beskrives kommunenes tjenesteproduksjon innen barnehager, grunnskole, pleie- og omsorg, primærhelse, barnevern og sosialhjelp. For de ulike sektorene er det vist rapporteringsdata for grupper av kommuner. Kommunene er gruppert fylkesvis, etter innbyggertall og etter nivået på kommunenes utgiftskorrigerte frie inntekter i kroner per innbygger. Om ikke annet presiseres, inkluderer tallene både kommunal og privat tjenesteyting.

Gjennomgangen i dette avsnittet viser at det er en klar sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og den kommunale tjenesteproduksjonen. Kommuner med et høyt inntektsnivå har gjennomgående et høyere nivå på den kommunale tjenesteproduksjonen enn kommuner med et lavere inntektsnivå. Gjennomgangen viser videre at kommuner med lavt innbyggertall ofte har et høyt nivå på den kommunale tjenesteproduksjonen. Dette må ses i sammenheng med at små kommuner gjennomgående har et høyere inntektsnivå enn større kommuner.

Barnehager

Barnehagene finansieres gjennom øremerkede tilskudd, kommunenes frie inntekter og foreldrebetalinger. Barnehagereformen, vedtatt av Stortinget i 2003, legger til rette for økt statstilskudd, maksimalsatser for foreldrebetalingen og krav til likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Barnehagereformen legger videre til grunn at full behovsdekning skal oppnås.

I løpet av perioden 1999 – 2004 har barnehagedekningen for barn i alderen 1-5 år økt fra 61,0 til 72,3 prosent. I løpet av samme periode har barneha-



Figur 5.9 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert fylkesvis. 2003.

Kilde: SSB

Tabell 5.12 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert etter nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003.

Inntektsnivå	Antall	Andel 1-5 åringer med barnehageplass	Andel 1-2 åringer med barnehageplass
23000-24000	78	65.2	38.0
24000-25000	91	66.7	39.1
25000-26000	50	68.5	42.6
26000-27000	45	71.7	46.2
27000-28000	28	71.4	48.2
28000-29000	23	74.7	54.9
29000-30000	13	73.7	47.5
30000-40000	86	77.9	56.9
40000-50000	15	75.1	49.7
Over 50000	5	94.7	67.8
Landet	434	69,1	43,8

gedekningen for 1-2 åringer økt fra 36,2 til 47,9 prosent. Antall plasser i private barnehager har økt sterkere enn antall plasser i kommunale barnehager.

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder barnehagedekningen. I 2003 varierte barnehagedekningen for 1-5 åringer fra 40 prosent til 100 prosent. Det er rimelig å anta at variasjoner i barnehagedekningen dels har sammenheng med variasjoner i kommunenes økonomiske rammebetingelser, dels med variasjoner i etterspørselen etter barnehageplass.

Figur 5.9 viser barnehagedekningen for 1-2 åringer og 1-5 åringer for kommunene gruppert fylkesvis. Fylkene er sortert etter andel 1-5 åringer med barnehageplass. Figuren viser at det er betydelige geografiske forskjeller når det gjelder barnehagedekningen. Størst er forskjellene når det gjelder barnehagedekningen for de minste barna. I 2003 hadde 37 prosent av 1-2 åringene i Hordaland barnehageplass. Til sammenligning hadde nærmere 60 prosent av 1-2 åringene i Finnmark barnehageplass.

Barnehagedekningene for 1-5 åringer er høyest i Finnmark, Sogn og Fjordane, Oslo og Nord-Trøndelag. Tabell 5.4 viste at dette er fylker som har et høyere nivå på de frie inntektene enn landsgjennomsnittet. Lavest er barnehagedekningen i Aust-Agder, Hordaland, Rogaland og Østfold.

I tabell 5.12 vises barnehagedekningene for 1-2 åringer og 1-5 åringer for kommunene gruppert etter nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter. Tabellen viser at det er en klar tendens til at barnehagedekningen øker med kommunenes inntektsnivå.

Tabell 5.13 Dekningsgrader barnehager 1-2 år og 1-5 år. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003.

Innbyggertall	Antall	Andel 1-5 åringer med barnehageplass	Andel 1-2 åringer med barnehageplass
0 – 1 000	23	81.5	60.1
1 000 – 2 000	73	77.1	53.6
2 000 – 3 000	63	75.3	48.8
3 000 – 4 000	46	70.3	40.0
4 000 – 5 000	38	70.2	41.1
5 000 – 10 000	91	68.9	40.1
10 000 – 20 000	57	66.1	39.5
20 000 – 50 000	31	67.9	42.4
Over 50 000	12	70.1	47.9
Landet	434	69,1	43,8

Kilde: SSB

Tabell 5.14 Antall ansatte i kommunale barnehager per 10. barn og andel ansatte med førskolelærerutdanning.. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003.

Innbyggertall	(N)	Antall ansatte per 10. barn	Andel av de ansatte med førskolelærerutdanning
0 – 1 000	23	3.50	26.4
1 000 – 2 000	73	3.33	28.0
2 000 – 3 000	63	3.21	30.7
3 000 – 4 000	46	2.99	30.3
4 000 – 5 000	38	3.02	30.3
5 000 – 10 000	91	2.97	31.6
10 000 – 20 000	57	3.00	33.1
20 000 – 50 000	31	3.06	34.9
Over 50 000	12	2.96	34.5
Landet	434	3.01	33.3

Kilde: SSB

I tabell 5.13 vises barnehagedekningene for 1-2 åringer og 1-5 åringer for kommunene gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser at barnehagedekningen er bedre i små kommuner enn i store kommuner. Dette kan ha sammenheng med at små kommuner gjennomgående har et høyere inntektsnivå enn større kommuner.

Tabell 5.14 viser antall ansatte i kommunale barnehager per 10. barn i kommunale barnehager for kommunene gruppert etter innbyggertall. Videre viser tabellen andelen ansatte med førskolelærerutdanning i forhold til antall ansatte. Styrere og pedagogiske ledere skal etter barnehageloven ha førskolelærerutdanning. Tabell 5.14 viser at det er en klar tendens til at små kommuner har flere ansatte per barn enn større kommuner. Videre viser tabellen at det er en tendens til at en større andel av de ansatte har førskolelærerutdanning i større kommuner enn i små kommuner. Årsaken til at en høyere andel av de ansatte har førskolelærerutdanning i større kommuner kan være at tilgangen på kvalifisert arbeidskraft er større her enn i små kommuner. Videre kan det ha sammenheng med at det totalt sett er flere ansatte i små kommuner enn i større kommuner.

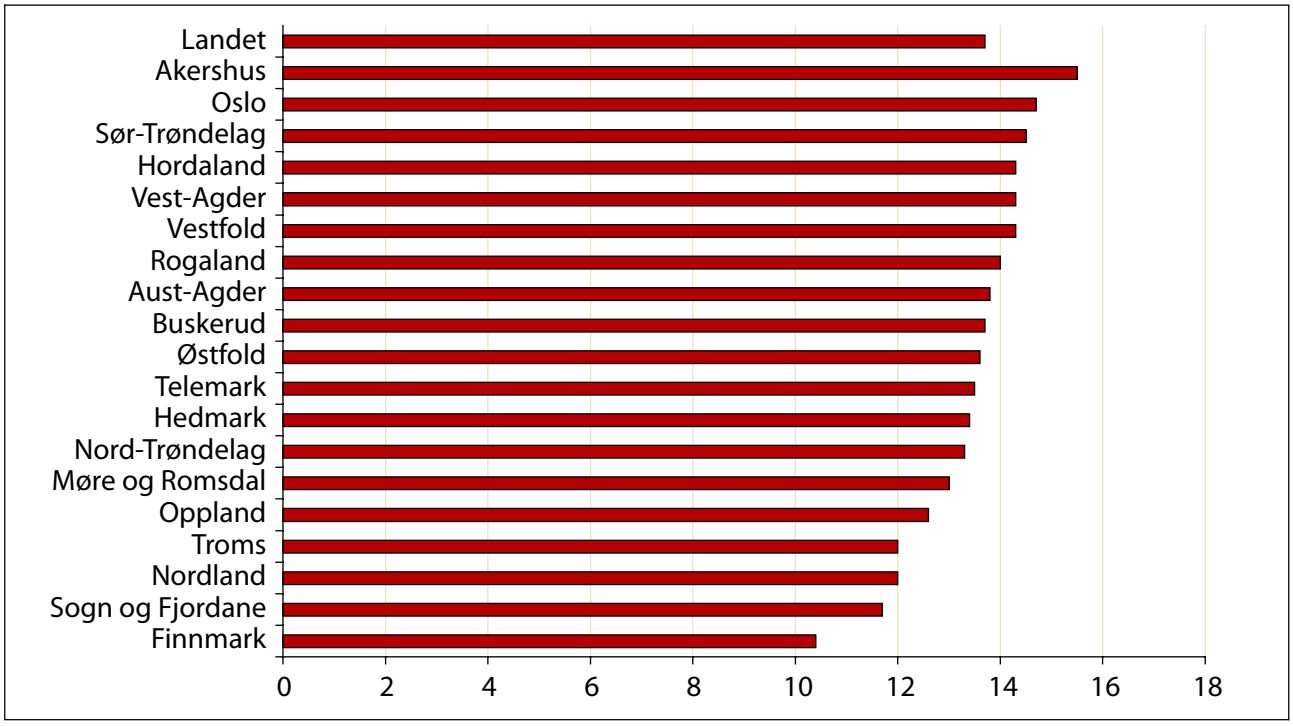
Grunnskolen

Kommunene har ansvaret for drift og administrasjon av grunnskolen. Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring, skolelokaler, skyss, spesialskoler, voksenopplæring, skolefritidsordning og musikk- og kulturskoler. I skoleåret 2003/2004 var det registrert 606 904 elever i kommunale grunnskoler (inkludert kommunale spesialskoler). Antallet elever i grunnskolen har økt jevnt de siste årene. Siden 1999 har det vært en økning i antall elever i grunnskolen med om lag 6 prosent.

Kommunenes ressursbruk på grunnskolen varierer betydelig mellom kommunene, jf. omtale i kapittel 9. Utgiftsvariasjonene har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i antall innbyggere i grunnskolealder. Det er imidlertid ikke bare etterspørselen etter grunnskoletjenester som varierer mellom kommunene, det er også store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruken per elev. Variasjoner i enhetskostnader kan dels forklares med forskjeller i elevsammensetning, dels med forskjeller i bosettingsmønster og kommunestørrelse.

Fram til august 2003 var organiseringen av opplæringen på den enkelte skole regulert av klassedelingsreglene. Reglene om maksimal klassestørrelse ble da erstattet av en regel om pedagogisk forsvarlig undervisningsgruppe. Indikatorer for klassestørrelse er derfor erstattet av indikatorer for beregnet gjennomsnittlig størrelse på undervisningsgruppene, som er et mål på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Figur 5.11 viser størrelsen på undervisningsgruppene i 2003, for kommunene gruppert fylkesvis. I 2003 var det i gjennomsnitt 13,7 elevtimer per lærertime. Figur 5.10 viser at det er geografiske forskjeller når det gjelder størrelsen på undervisningsgruppene. Antall elevtimer per lærertimer varierer fra 10,4 i Finnmark til 15,5 i Akershus.

Figur 5.10 viser at undervisningsgruppene er minst i distriktsfylkene. Det må ses i sammenheng med at kommuner med spredt bosettingsmønster og lavt elevgrunnlag i mindre grad vil være i stand til å ta ut stordriftsfordeler i grunnskoleundervis-



Figur 5.10 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert fylkesvis. Skoleåret 2003/04.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

ningen, jf. omtale i kapittel 9. Mindre undervisningsgrupper i distriktsfylkene kan også ha sammenheng med at disse fylkene gjennomgående har et høyere inntektsnivå enn andre fylker. Undervisningsgruppene er størst i Oslo og Akershus.

Tabell 5.15 viser gjennomsnittlig gruppestørrelse for kommunene gruppert etter innbyggertall. Tabellen viser at det er en klar tendens til at gruppestørrelsen øker med økende innbyggertall. Mens det i gjennomsnitt er 9,1 lærertimer per elevtime i kommuner med færre enn 1 000 innbyggere, er det i gjennomsnitt 15,3 lærertimer per elevtime i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere.

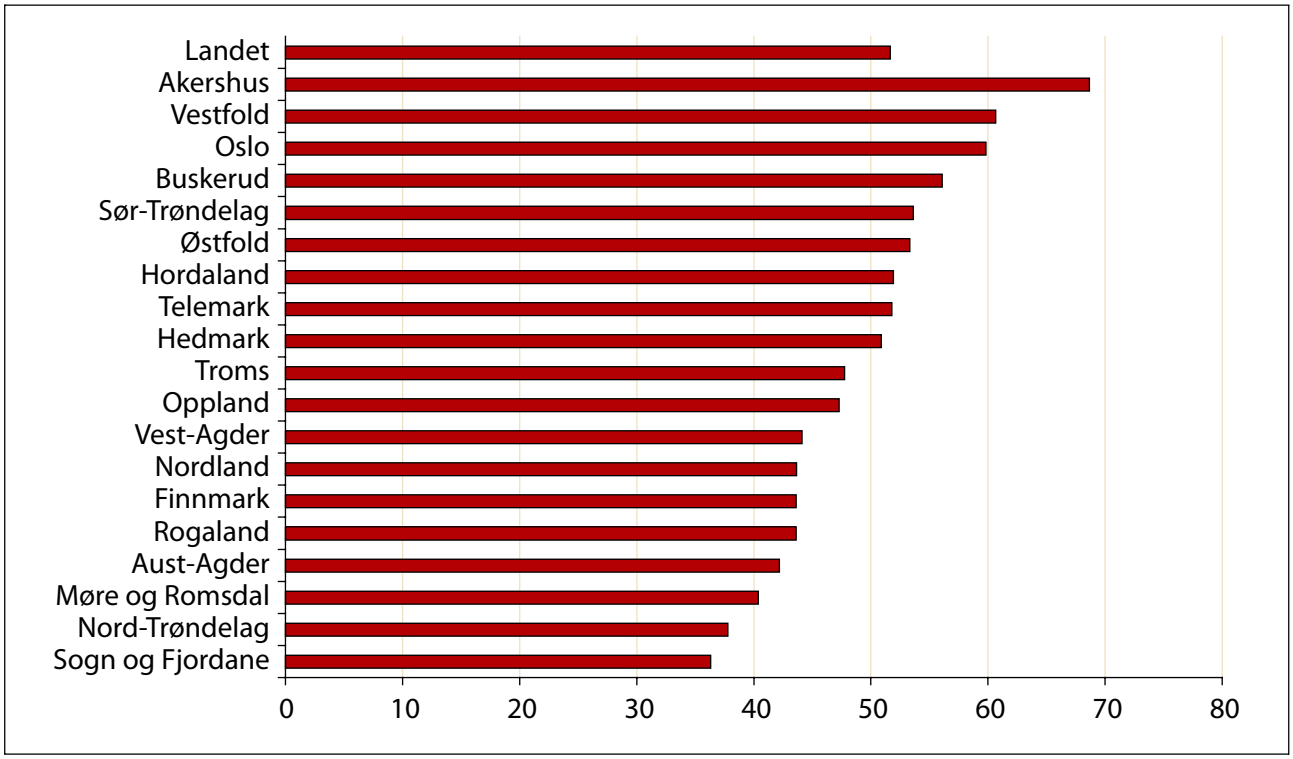
Tabell 5.16 viser gjennomsnittlig gruppestørrelse for kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. Tabellen viser at det er en klar tendens til at gruppestørrelsen avtar med økende inntektsnivå. Det er med andre ord flere lærertimer per elevtimer i kommuner med et høyt inntektsnivå enn i kommuner med et lavt inntektsnivå.

Tabell 5.15 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Skoleåret 2003/04

Innbyggertall	(N)	Gjennomsnittlig gruppestørrelse
0 – 1 000	23	9.1
1 000 – 2 000	73	9.8
2 000 – 3 000	63	10.9
3 000 – 4 000	46	11.1
4 000 – 5 000	38	11.8
5 000 – 10 000	91	12.8
10 000 – 20 000	57	13.9
20 000 – 50 000	31	14.4
Over 50 000	12	15.3
Landet	434	13.7

Tabell 5.16 Gjennomsnittlig gruppestørrelse. Alle årstrinn. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. Skoleåret 2003/04

Inntektsnivå	(N)	Gjennomsnittlige gruppestørrelse
23000-24000	78	14.0
24000-25000	91	13.9
25000-26000	50	14.5
26000-27000	45	13.1
27000-28000	28	12.4
28000-29000	23	14.3
29000-30000	13	10.8
30000-40000	86	10.2
40000-50000	15	9.1
Over 50000	5	9.5
Landet	434	13.7



Figur 5.11 Andel elever på 1.-4. trinn med plass i skolefritidsordningen. 2003. Kommunene gruppert fylkesvis.

Kilde: SSB

Kommunene har ansvaret for skolefritidsordningen. Skolefritidsordningen finansieres dels gjennom brukerbetalinger, dels gjennom kommunenes frie inntekter. Figur 5.11 viser hvor stor andel av elevene på 1.- 4. klassetrinn som hadde plass i skolefritidsordningen i skoleåret 2003/04. Kommunene er gruppert fylkesvis.

Figur 5.11 viser at det er betydelige geografiske forskjeller når det gjelder andelen elever på 1.- 4. trinn som har plass i skolefritidsordningen. Andelen varierer fra 36 prosent i Sogn og Fjordane til 69 prosent i Akershus. De store geografiske forskjellene må dels ses i sammenheng med at etterspørselen etter skolefritidsordning varierer mellom kommunene.

Tabell 5.17 Dekningsgrader i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003.

Innbyggertall	(N)	Andel innbyggere 67 år og over som er brukere av hjemmetjenesten	Andel innbyggere 80 år og over som er brukere av institusjonsplass
0 – 1 000	23	24.2	26.7
1 000 – 2 000	73	23.8	19.6
2 000 – 3 000	63	22.5	17.5
3 000 – 4 000	46	22.3	16.5
4 000 – 5 000	38	22.7	14.7
5 000 – 10 000	91	20.1	15.5
10 000 – 20 000	57	18.4	13.9
20 000 – 50 000	31	18.3	12.4
Over 50 000	12	18.5	15.1
Landet	434	19.4	14.8

Kilde: SSB

Tabell 5.18 Dekningsgrader i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene gruppert etter inntektsnivå. 2003.

Inntektsnivå	(N)	Andel innbyggere 67 år og over som er brukere av hjemmetjenesten	Andel innbyggere 80 år og over som er brukere av institusjonsplass
23000-24000	78	18.8	13.5
24000-25000	91	19.4	13.1
25000-26000	50	18.5	15.1
26000-27000	45	19.7	15.8
27000-28000	28	19.7	16.9
28000-29000	23	18.9	16.1
29000-30000	13	21.5	17.9
30000-40000	86	24.1	19.4
40000-50000	15	24.4	19.9
Over 50000	5	30.0	24.8
Landet	434	19.4	14.8

Kilde: SSB

Pleie- og omsorg

I løpet av perioden 1999 til 2004 har antallet mottakere av hjemmetjenester økt fra om lag 157 000 til 163 000. Andelen brukere av hjemmetjenester i alderen 67 år og over har holdt seg om lag stabil i perioden 1999-2004, mens andelen yngre mottakere har økt noe. I løpet av perioden 1999 til 2004 har antallet beboere i institusjon hatt en mindre nedgang. Dette har blant annet sammenheng med at aldershjemmene i stor grad er lagt ned og erstattet med omsorgsboliger. Andelen brukere av institusjonsplasser i alderen 80 år og over har blitt redusert fra 15,6 prosent i 2001 til 14,1 prosent i 2004.

Tabell 5.17 og 5.18 viser andelen innbyggere 67 år og over som er mottakere av hjemmetjenester og andelen innbyggere 80 år og over som er beboere på alders- og sykehjem for kommunene gruppert etter henholdsvis innbyggertall og inntektsnivå.

Av tabell 5.17 framgår det at andelen innbyggere som er mottakere av pleie- og omsorgstjenester er avtakende med økende folketall. Dette gjelder både når man ser på andel innbyggere som er brukere av hjemmetjenesten og andel innbyggere som er brukere av institusjonsplass. I kommuner med færre enn 1 000 innbyggere er andelen 80-åringer som er beboere av institusjon høyere enn andelen innbyggere 67 år og over som er mottakere av hjemmetjenester. I kommuner med mer enn 1 000 innbyggere er andelen mottakere av hjemmetjenester høyere enn andelen innbyggere over 80 år som er beboere på alders – og sykehjem.

Tabell 5.19 Gjennomsnittlig antall legeårsverk per 10 000 innbyggere. Kommunene gruppert etter innbyggertall. 2003.

Innbyggertall	(N)	Antall legeårsverk per 10 000 innbyggere
0 – 1 000	23	13.4
1 000 – 2 000	73	13.0
2 000 – 3 000	63	11.0
3 000 – 4 000	46	10.1
4 000 – 5 000	38	8.8
5 000 – 10 000	91	8.4
10 000 – 20 000	57	7.9
20 000 – 50 000	31	7.6
Over 50 000	12	7.8
Landet	434	8.2

Kilde: SSB

Tabell 5.18 viser at andelen innbyggere som er mottakere av pleie – og omsorgstjenester øker med kommunenes inntektsnivå. I kommuner som har mer enn 50 000 kroner i utgiftskorrigerte frie inntekter per innbygger er 30 prosent av innbyggerne over 67 år mottakere av hjemmetjenester, mens 25 prosent av innbyggerne over 80 år er beboere på alders – eller sykehjem. Landsgjennomsnittet er henholdsvis 19 og 15 prosent.

Kommunehelse

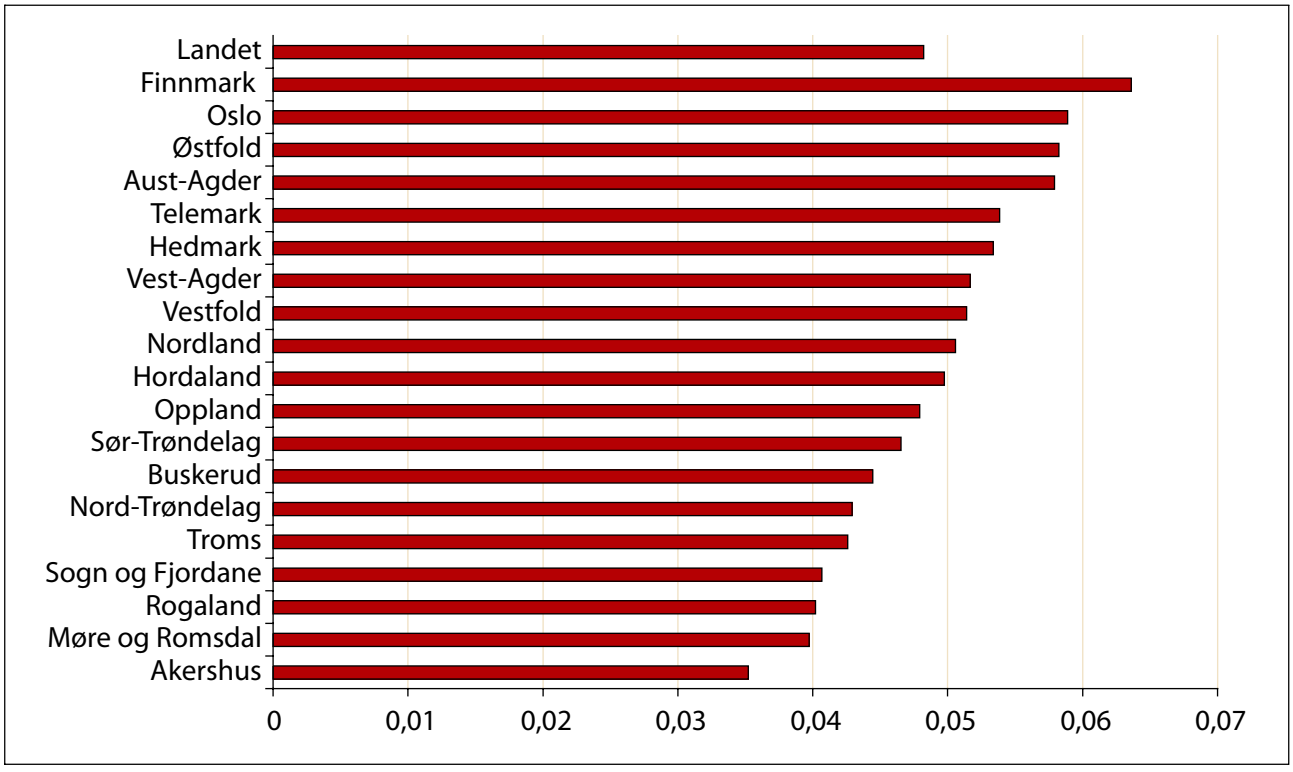
Tabell 5.19 viser gjennomsnittlig antall legeårsverk per 10 000 innbyggere for kommunene gruppert etter innbyggertall. Med leger menes i denne sammenheng kommunale og privatpraktiserende leger, samt turnuskandidater. Tabellen viser en tendens til at legedekningen synker med økende folketall. Noe av forskjellene mellom kommunene skyldes at en relativt høy legedekning er nødvendig i kommuner med lavt innbyggertall for at legevakten skal fungere.

Sosialhjelp

Ansvaret for sosialtjenester er etter lov om sosiale tjenester som hovedregel lagt til kommunene. Kommunene har ansvar for generelle oppgaver som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, boliger til vanskeligstilte, sosiale tjenester, økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold og særlig tiltak overfor rusmiddelmisbrukere.

I 2003 var om lag 145 000 personer mottakere av økonomiske sosialhjelp. Figur 5.12 viser andel innbyggere 20-66 år som har mottatt økonomisk sosialhjelp for kommunene gruppert fylkesvis. Av figuren framgår det at det er geografiske forskjeller når det gjelder andelen av innbyggerne som er sosialhjelpsmottakere. Andelen sosialhjelpsmottakere er høyest i Finnmark og Oslo hvor henholdsvis 6,4 og 5,9 prosent av innbyggerne i alderen 20-66 år er sosialhjelpsmottakere. Andelen sosialhjelpsmottakere er lavest i kommunene i Akershus, hvor 3,5 prosent av innbyggerne i alderen 20-66 år er mottakere av sosialhjelp.

Tabell 5.20 viser gjennomsnittlig stønad per sosialhjelpsmottaker for kommunene gruppert etter innbyggertall. Som stønad regnes her både bidrag og lån. Av tabellen framgår det at størrelsen på stønaden øker med kommunenes innbyggertall.



Figur 5.12 Andel innbyggere 20-66 år som er mottakere av økonomisk sosialhjelp. Kommunene gruppert fylkesvis.

Kilde: SSB

Tabell 5.20 Gjennomsnittlig stønad per sosialhjelpsmottaker. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003.

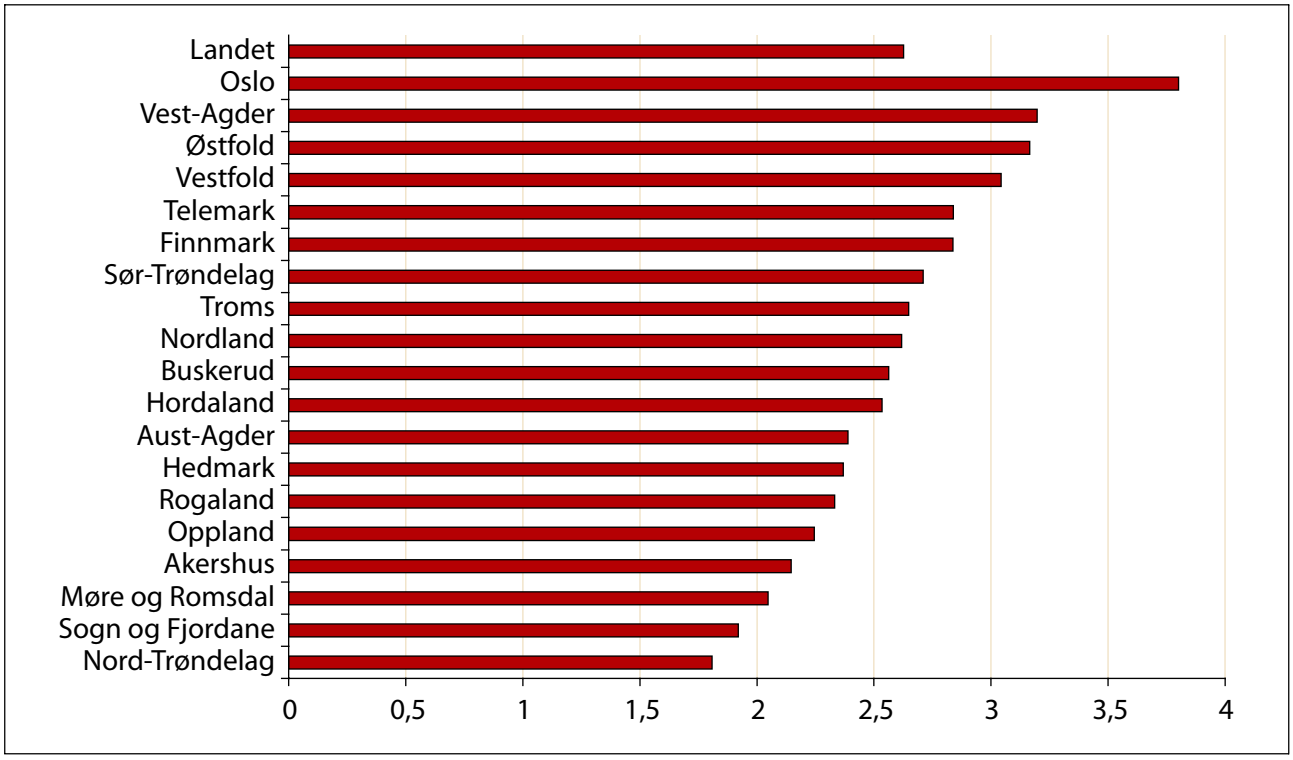
Innbyggertall	(N)	Gjennomsnittlig stønad per sosialhjelpsmottaker
0 – 1 000	23	19 981
1 000 – 2 000	73	22 802
2 000 – 3 000	63	24 970
3 000 – 4 000	46	25 988
4 000 – 5 000	38	28 801
5 000 – 10 000	91	31 157
10 000 – 20 000	57	33 876
20 000 – 50 000	31	39 270
Over 50 000	12	42 866
Landet	434	37 254

Kilde: SSB

Barnevern

I løpet av perioden 1999-2004 har antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år økt fra 2,4 til 2,6. Figur 5.13 viser antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år i 2003 for kommunene gruppert fylkesvis. Av figuren framgår det at det er geografiske forskjeller når det gjelder antall stillinger i barnevernet per barn. Antall stillinger per barn er høyest i Oslo, hvor det er 3,8 stillinger per 1 000 barn 0-17 år. Antall stillinger per barn er lavest i kommunene i Nord-Trøndelag, hvor det er 1,8 stillinger per 1 000 barn 0-17 år. Det er rimelig å anta at de geografiske forskjellene dokumentert i figur 5.13 har sammenheng med variasjoner i behov for barnevernstjenester.

Tabell 5.21 viser antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år for kommunene gruppert etter inntektsnivå. Tabellen viser at kommunene



Figur 5.13 Antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år. Kommunene gruppert fylkesvis.

Kilde: SSB.

Tabell 5.21 Antall stillinger i barnevernet per 1 000 barn 0-17 år. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter. 2003.

Inntektsnivå	(N)	Antall stillinger i barnevernet per1 000 barn 0-17 år
23000-24000	78	2.3
24000-25000	91	2.5
25000-26000	50	2.7
26000-27000	45	2.5
27000-28000	28	2.5
28000-29000	23	3.3
29000-30000	13	2.8
30000-40000	86	2.8
40000-50000	15	3.2
Over 50000	5	3.5
Landet	434	2.6

med de høyeste inntektene har flere stillinger i barnevernet per barn enn gjennomsnittet. Det er imidlertid ingen klar sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og antall stillinger i barnevernet per barn 0-17 år. Det tyder på at det er behovet som bestemmer omfanget av tjenesten.

5.4.5 Kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen

Som nevnt under 5.4.2 er det ikke uten videre enkelt å måle kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen. Det har sammenheng med at kvalitet i seg selv har mange aspekter, og at det er vanskelig å finne gode indikatorer for alle disse aspektene. Det betyr imidlertid ikke at det er umulig å finne relevante kvalitetsindikatorer. Andel institusjonsplasser i enerom kan for eksempel være en indikator på kvaliteten i eldreomsorgen. Et nyttig supplement til kvalitetsindikatorene som en finner i KOSTRA, er resultatene fra brukerundersøkelsene som kommunene i effektiviseringsnettverkene har gjennomført. De fleste nettverkene har kartlagt brukertilfredsheten med grunnskoleopplæringen og pleie- og omsorgstjenesten. I dette avsnittet prententeres mål på kvaliteten innenfor de to tjenestene med utgangspunkt i resultatene fra brukerundersøkelsene. Resultatene for enkeltkommuner er tilgjengelig på nettstedet www.bedrekommune.no.

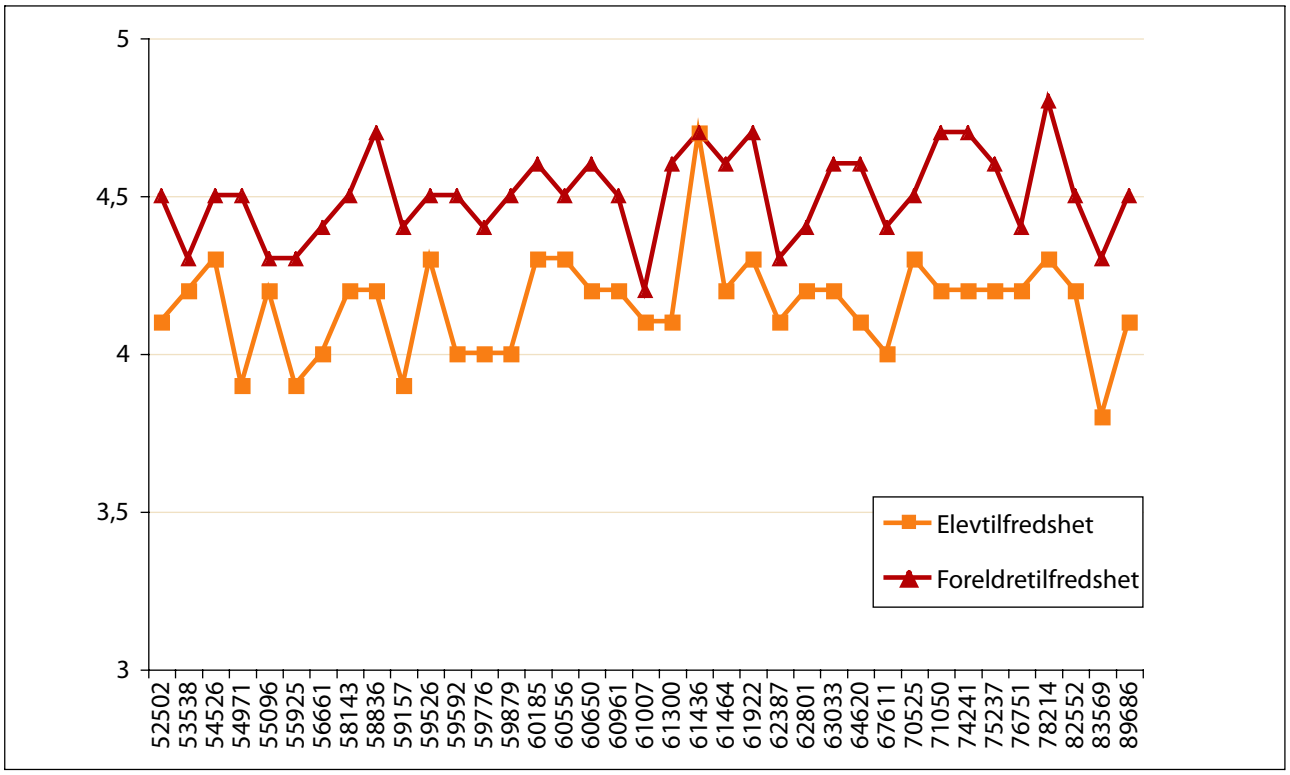
Kartleggingene som kommunene i effektiviseringsnettverkene har gjennomført viser at det er store variasjoner mellom kommunene med hensyn til ressursinnsats og kvalitet og sammenhengen mellom disse. Enkelte kommuner skiller seg ut med svært høy effektivitet, i betydningen høy kva-

Tabell 5.22 Brukertilfredshet med grunnskoleopplæringen. 2003. N= 39 (kommuner). 1=Svært misfornøyd, 6=svært fornøyd

Indikator	Elevtilfredshet			Foreldretilfredshet		
	Min	Gj.snitt	Max	Min	Gj.snitt	Max
Resultat fra brukerne[1]	3,9	4,2	4,6	3,2	4,3	4,6
Trivsel	4,3	4,7	5,1	3,5	4,7	4,9
Elev/foreldre medvirkning	2,8	3,2	3,7	3,1	4,2	4,6
Respektfull behandling	4,0	4,4	5,0	3,5	4,9	5,2
Fysisk læringsmiljø	3,3	3,8	4,6	3,2	3,9	4,7
Helhetlig vurdering[2]	3,6	4,5	5,1	3,4	4,5	4,8
Gjennomsnitt	3,7	4,1	4,7	3,3	4,5	4,8

[1] Indikatoren er ment å fange opp i hvor stor grad tjenesten er i stand til å oppnå sine overordnende mål.
[2] Følgende spørsmål er stilt: Hvor fornøyd er du/barnet med skolen du går på?

Kilde: Effektiviseringsnettverkene



Figur 5.14 Ressursbruk på grunnskoleopplæringen (netto driftsutgifter per innbygger 6-15 år) og elev- og foreldretilfredshet med grunnskolen (1=svært misfornøyd, 6=svært fornøyd). 2003.

Kilde: Effektiviseringsnettverkene og Statistisk sentralbyrå

litet og relativt lav ressursinnsats. Kommunene har selv forklart de gode resultatene med systematisk arbeid med brukermedvirkning, ledelse og personalpolitikk.

Grunnskoleopplæring

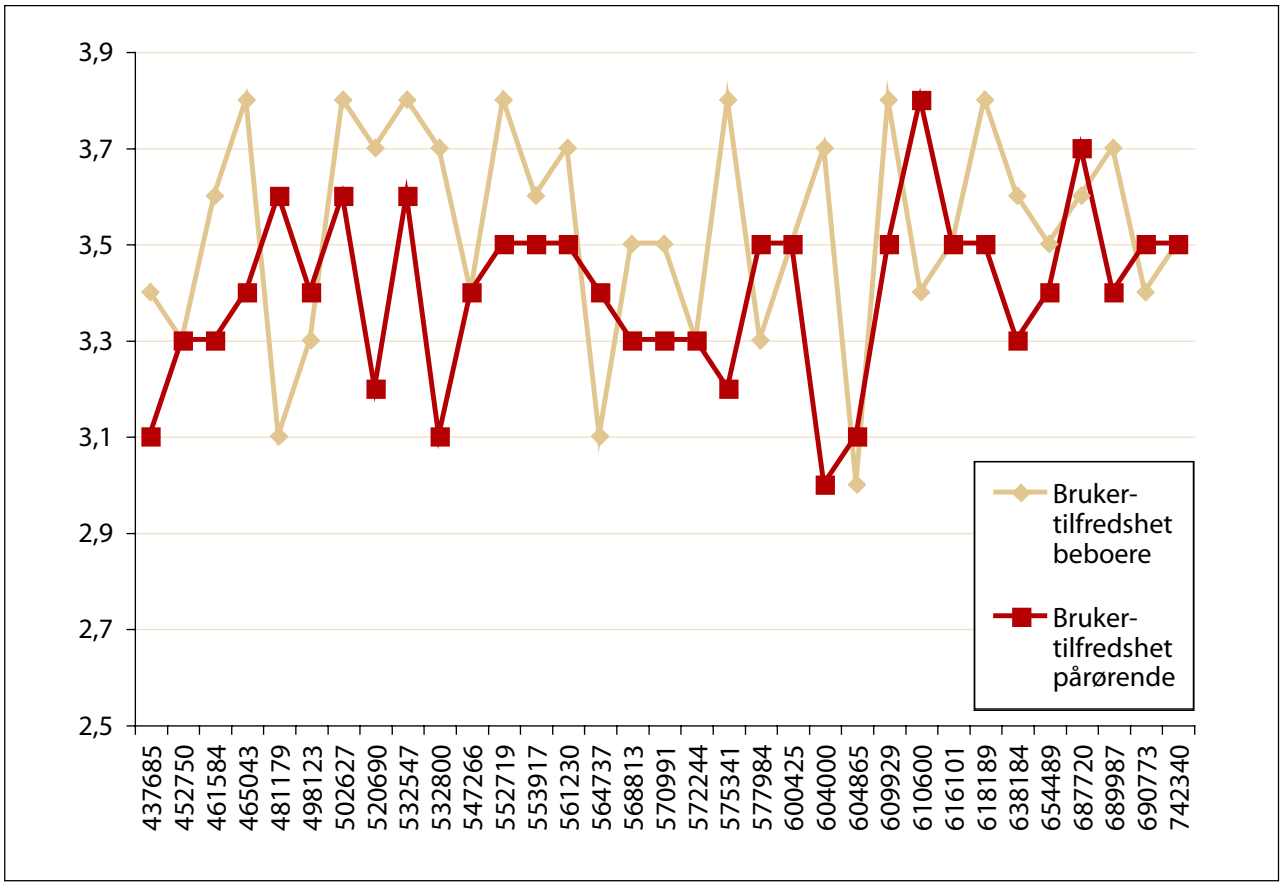
Brukerundersøkelsene viser at elever og foreldre stort sett er fornøyd med grunnskoleopplæringen. Minst fornøyd er både elever og foreldre med

Tabell 5.23 Brukertilfredshet med pleie- og omsorgstjenesten. 2003. N=35 (kommuner). 1=svært misfornøyd, 4=svært fornøyd

Indikator	Brukertilfredshet beboere i institusjon			Brukertilfredshet pårørende av beboere i institusjon			Brukertilfredshet brukere av hjemmehjelpstjenesten		
	Min	Gj.snitt	Max	Min	Gj.snitt	Max	Min	Gj.snitt	Max
Resultat for brukerne[1]	2,9	3,5	3,9	2,8	3,4	3,8	2,9	3,5	3,9
Trivsel	2,9	3,5	3,9	3,0	3,4	3,7			
Brukermedvirkning	3,0	3,6	4,0	2,8	3,4	3,8	2,9	3,5	3,9
Respektfull behandling	2,7	3,6	4,0	2,8	3,6	4,0	3,0	3,6	4,0
Pålitelighet	3,0	3,6	4,0	2,7	3,4	3,9	2,7	3,6	4,0
Informasjon	1,8	3,3	3,9	2,6	3,1	3,5	2,5	3,4	4,0
Tilgjengelighet	2,5	3,4	4,0	2,7	3,3	3,7	3,0	3,6	4,0
Samordning								3,3	3,9
Helhetlig vurdering	3,0	3,6	4,0	2,9	3,5	3,9	3,0	3,6	4,0
Gjennomsnitt	3,0	3,5	3,8	2,8	3,4	3,8	3,0	3,5	3,8

[1] Indikatoren skal fange opp i hvor stor grad tjenesten er i stand til å oppnå de overordnende mål.

Kilde: Effektiviseringsnettverkene



Figur 5.15 Brutto driftsutgifter per beboer på institusjon og brukertilfredsheten blant beboere på institusjon og pårørende av beboere på institusjon. 2003.

Kilde: Effektiviseringsnettverkene

mulighetene for medvirkning og det fysiske miljøet. Tabell 5.22 viser noen indikatorer på brukertilfredsheten blant elever og foreldre. I tabellen vises gjennomsnittsverdien, samt minimums- og maksimumsverdien for kommunene som har vært med i undersøkelsen.

I figur 5.14 vises kommunenes ressursbruk på grunnskoleopplæring langs X-aksen, mens elev- og foreldretilfredsheten vises langs Y-aksen. Av figuren framgår det at det ikke er noen entydig sammenheng mellom brukertilfredsheten og kommunenes ressursbruk på grunnskolen.

Pleie- og omsorgstjenesten

Undersøkelser viser at brukerne av pleie- og omsorgstjenesten stort sett er fornøyd med pleie- og omsorgstjenesten. Tabell 5.23 viser noen indikatorer på brukertilfredsheten blant beboere på institusjon, pårørende av beboere på institusjon og brukere av hjemmehjelpstjenesten.

I figur 5.15 vises kommunenes brutto driftsutgifter per bruker av institusjonstjenestene langs X-aksen, mens tilfredshet blant beboere og pårørende av beboere på institusjon vises langs Y-aksen. Av figuren framgår det at det ikke er noen entydig sammenheng mellom brukertilfredsheten og kommunenes ressursbruk på pleie- og omsorgstjenestene.

5.4.6 Kommunenes samlede tjenesteproduksjon - produksjonsindeks for kommunale tjenester for 2003

Forskningsinstitusjonen Allforsk ved NTNU har med utgangspunkt i KOSTRA-data utviklet en produksjonsindeks for kommunale tjenester. Produksjonsindeksen er et mål på kommunenes samlede tjenesteproduksjon innenfor sektorene barnehage, grunnskole, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie- og omsorg og sosialkontortjenester. Et samlemål på kommunenes tjenesteproduksjon kan være et nyttig supplement til mer detaljerte studier

Tabell 5.24 Produksjonsindekser for kommunene gruppert etter korrigerte frie inntekter

Korrigert inntekt (KI)	Barnehage	Grunnskole	Barnevern	Primærhelsetjenesten	Pleie- og omsorg	Sosialkontortjenester	Teknisk sektor	Samlet indeks	KI
Under 95	84,5	97,0	95,9	94,4	98,9	96,2	96,6	96,1	92,5
95-100	92,9	96,2	98,9	96,6	98,8	101,6	100,9	97,2	97,1
100-105	117,9	103,9	109.7	101,7	101,4	93,8	97,7	103,9	102,2
105-110	111,9	100,9	102,7	107,5	98,8	112,7	108,3	102,5	108,5
110-125	140,2	113,9	98,8	116,7	107,1	91,9	99,4	112,5	115,1
Over 125	170,0	138,1	122,4	126,6	117,2	90,8	82,6	129,5	143,1
Standardavvik	32,9	13,3	26,2	16,2	8,9	16,3	17,0	9,7	10,5
Korrelasjon med KI	0,54	0,48	0,15	0,47	0,34	0,07	0,03	0,62	1,0

Kilde: Rapport fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi november 2004 (Rundskriv H-24/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet).

av tjenesteproduksjonen i enkeltsektorer, da et samlemål vil være mindre påvirket av forskjeller i prioriteringer mellom kommunene (Borge, Falch og Tovmo 2001).

I høstrapporten fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er det siden 2001 årlig vist oppdaterte tall for produksjonsindekser for enkeltkommuner. Kommunenes produksjonsindeks er basert på produksjonsindekser for enkeltsektorer. Sist oppdaterte analyse er basert på KOSTRA-tall fra 2003. Denne analysen viser, i samsvar med analysen av KOSTRA-data fra 2001 og 2002, at det er en klar sammenheng mellom produksjonsindeksen og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Kommuner med høye inntekter har gjennomgående høyere produksjon enn kommuner med lav inntekt. Analysen viser videre at små kommuner og kommuner i Nord-Norge gjennomgående har en høy tjenesteproduksjon, noe som ses i sammenheng med at disse kommunene har et høyt inntektsnivå og at de hadde redusert sats på arbeidsgiveravgiften i 2003.

Tabell 5.24 viser produksjonsindeksen for enkeltsektorer, samt samlet produksjonsindeks for kommunene gruppert etter nivået på utgiftskorrigerte frie inntekter.[7] Kommuner som har en indeks under 100 har lavere produksjon enn landsgjennomsnittet, mens kommuner som har en indeks som er over 100 har en høyere produksjon enn landsgjennomsnittet. En begrensning med produksjonsindeksen er at man i liten grad får fanget opp variasjoner i kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen.

Tabell 5.24 viser at det er en klar tendens til at tjenesteproduksjonen øker med kommunenes inntektsnivå. Dette vises blant annet når man ser på korrelasjonen mellom kommunenes samlede produksjonsindeks og kommunenes inntektsnivå og når man ser på korrelasjonen mellom noen av delindeksene og kommunenes inntektsnivå. Både produksjonsindeksene for barnehage, grunnskole, primærhelsetjenesten og pleie- og omsorg, er klart positiv korrelert med utgiftskorrigerte frie inntekter. Det betyr at indeksverdien gjennomgående øker med økende inntektsnivå. Korrelasjonen mellom kommunenes inntektsnivå og kommunenes totale produksjonsindeks er høyere enn korrelasjonen mellom kommunenes inntektsnivå og delindeksene. Det har sammenheng med at forskjeller i prioriteringer slår sterkere ut i delindeksen enn i totalindeksen.

Svak sammenheng mellom kommunenes inntektsnivå og tilbudet innen barnevern, sosialhjelp ses i sammenheng med at tilbudet her i større grad er styrt av behov enn av kommunenes økonomiske rammebetingelser. En mulig forklaring på hvorfor det ikke dokumenteres noen sammenheng mellom tilbudet innen tekniske tjenester og kommunenes inntektsnivå kan være at tekniske tjenester i stor grad finansieres gjennom brukerbetalinger.

Tabell 5.24 viser videre at det er en tendens til at kommuner med lave inntekter har høyere verdi på produksjonsindeksen enn på inntektene, mens det motsatte er tilfelle for kommuner med frie inntekter over landsgjennomsnittet. Det Tekniske

[7] Inntektene omfatter inntekts- og formueskatt, rammeoverføringer og konsesjonskraftsinntekter.

Tabell 5.25 Produksjonsindeks. Kommunenes Svelvik, Namdalseid og Tana

Kommune	Utg. korrigerte frie inntekter	Barnehage	Grunnskole	Barnevern	Primærhelsetjenesten	Pleie- og omsorg	Sosialkontor-tjenester	Samlet indeks
Svelvik	23 497	140.0	99.0	126.5	87.3	101.6	101.5	104.8
Namdalseid	28 134	114.9	109.4	144.9	175.1	130.7	43.2	119.0
Tana	32 451	127.6	171.1	141.5	153.0	107.4	106.8	136.2

beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi antyder at en mulig forklaring på dette kan være at kommuner med svake økonomiske rammebetingelser "tvinges" til å være mer effektive enn kommuner med gode økonomiske rammebetingelser. En annen forklaring kan være at kommuner med gode økonomiske rammebetingelser i større grad prioriterer høy kvalitet, noe som i liten grad fanges opp av produksjonsindeksen (Rundskriv H-24/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet).

I tillegg til at analysen av kommunenes samlede tjenesteproduksjon dokumenterer at det er en klar tendens til at produksjonen øker med økende inntektsnivå, viser analysen at det er store forskjeller i tjenesteproduksjonen mellom kommuner med samme inntektsnivå. Dette ses i sammenheng med at det er store forskjeller i effektivitet mellom kommunene. Analysen indikerer at den mest effektive kommunen er om lag 2,5 gang så effektiv som den minst effektive.

I avsnitt 5.3 ble inntektsfordelingen mellom kommunene beskrevet. Beskrivelsen viste at det er betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene. I avsnittet ble det sett nærmere på tre kommuner (Svelvik, Namdalseid og Tana), som på grunn av variasjoner i omfanget av regionalpolitiske overføringer og skjønnstilskudd hadde ulikt inntektsnivå. Det kan da være interessant å se på hvilken betydning inntektsforskjellene har for kommunenes produksjonsindeks. I tabell 5.25 vises det derfor de tre kommunenes produksjonsindeks for enkeltsektorer, samt samlet produksjonsindeks.

Tabell 5.25 viser at det er en klar sammenheng mellom de tre kommunenes inntektsnivå og produksjonsindeks. Svelvik kommune som hadde lavest inntektsnivå av de tre kommunene har den laveste produksjonen, mens Tana kommune som hadde det høyeste inntektsnivå har den høyeste produksjonen.

5.5 Oppsummering

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. I dette kapitlet er det derfor sett nærmere på inntektsfordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Videre er tjenesteproduksjonen i kommunene og fylkeskommunene beskrevet med utgangspunkt i ulike indikatorer. Det er lagt vekt på å undersøke hvilken betydning inntektsfordelingen har for nivået på den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen.

Omleggingen av inntektssystemet i 1997 og endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet etter 1997 har medført at man har fått en jevnere inntektsfordeling mellom fylkeskommunene og mellom kommunene enn tidligere. Gjennomgangen i dette kapitlet viser imidlertid at det fortsatt er inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene og mellom kommunene. Inntektsforskjellene har sammenheng med at utjevningen av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke er den eneste målsetningen som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet.

Gjennomgangen i kapitlet viser at inntektsforskjellene resulterer i ulik standard på det kommunale tjenestetilbudet. Kommuner med et høyt inntektsnivå har gjennomgående et høyere nivå på den kommunale tjenesteproduksjonen. Kommuner med et høyt inntektsnivå har for eksempel en høyere barnehagedekning enn kommuner med et lavt inntektsnivå. Ulikhetene i standardene i det kommunale tjenestetilbudet er dels tilsiktet. Når kommuner i Nord-Norge tildeles ekstra overføringer så er for eksempel det begrunnet med at det skal bidra til «å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet».

(Rundskriv H 23/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet). Det dokumenteres ingen entydig sammenheng mellom fylkeskommunenes frie inntekter og nivået på den fylkeskommunale tjenesteproduksjonen. Det har blant annet sammenheng med at det, med unntak for videregående opplæring, ikke finnes like gode produksjonsindikatorer for de fylkeskommunale tjenestene.

Kapittel 6
Inntektssystemer i andre land

6.1 Innledning

I dette kapitlet ser utvalget nærmere på inntektssystemene i Sverige, Danmark og Finland. Sammen med Norge er dette land hvor kommunesektoren legger beslag på en betydelig del av landenes ressurser. Alle fire land har lang erfaring med utjevningsordninger som har til formål å begrense variasjonen i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Finansierings- og overføringssystemene i de ulike nordiske land har betydelige fellestrekk, og omtales gjerne som den nordiske eller skandinaviske kommunemodellen. For å sette den nordiske kommunemodellen i relieff, vil utvalget innledningvis i avsnitt 6.2 bruke Tyskland og Japan som eksempler på andre måter å finansiere velferdsproduksjon på, ved å presentere finansieringsmodellene for pleie- og omsorgstjenester som disse bruker.

På oppgavesiden er den nordiske kommunemodellen kjennetegnet ved at kommunesektoren har et betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester, hvor det er en viktig nasjonal målsetting å begrense variasjonen i standarden på tjenestetilbudet. På finansieringssiden har de nordiske land valgt en blandingsmodell som søker å forene hensynene til lokal forankring og utjevning. Lokal forankring ivaretas gjennom betydelig skattefinansiering, mens utjevning av tjenestetilbud ivaretas gjennom en kombinasjon av økonomisk utjevning og lovbaserte virkemidler. Den økonomiske utjevningen foretas i hovedsak gjennom rammeoverføringer, som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag og forskjeller i beregnet utgiftsbehov, og hvor utgiftsutjevningen kompenserer for objektive kostnads- og etterspørselsforhold.

Kommunestrukturen er under debatt i de fleste nordiske land. I dag består kommunesektoren i Sverige, Danmark og Norge av både fylkeskommuner og kommuner. I Sverige er det 290 kommuner, mens regionnivået er delt inn i 18 landsting, 2 regioner og Gotland som har særstatus. I Norge er det 433 kommuner og 18 fylkeskommuner, og i Danmark er det 275 kommuner og 13 amtskommuner. Finland har bare ett kommunenivå. I tillegg til 432 kommuner er det etablert 236 såkalte samkommuner, som innebærer et samarbeid mellom kommuner om oppgaver som blir for store for den enkelte kommune. Dette gjelder først og fremst videregående skole og sykehus. Landskapet Åland har autonom status og egen finansiell relasjon mellom landskapet og kommunene. Danmark er i gang med en strukturreform som innebærer at det fra 2007 vil være 98 kommuner og 5 regioner, samtidig som amtskommunene nedlegges. Den svenske regjeringen nedsatte i 2003 den såkalte Ansvarskommittén, som har i oppdrag å legge frem forslag om reformering av kommunestrukturen i Sverige i februar 2007, og det arbeides også med en kommune- og servicestrukturreform i Finland.

6.2 Eksempler på finansieringsmodeller utenfor Norden

I dette avsnittet gis det en kort gjennomgang av finansieringsmodellene for pleie- og omsorgstjenester i Tyskland og Japan basert på Hagen (2005). Dette viser alternative finansierings- og organisasjonsformer til den skandinaviske rammestyringsmodellen.

I Tyskland har finansieringen av pleie- og omsorgstjenestene tradisjonelt vært et ansvar for kommunene og regionene (die Ländern). Disse enhetene har hatt begrensede inntektsmuligheter, og som resultat av mangelfull finansiering av tjenestene ble det i 1994 etablert et program for pleie- og omsorgstjenester basert på sosialforsikring. Programmet ble integrert i det allerede eksisterende sosialforsikringssystemet, og administreres av arbeidsmarkedsbaserte sykekasser som også administrerer forsikringsordningene for akutte sykdommer. Forsikringen betales ved en premie på årsinntekten som fordeles likt mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. For pensjonistene deles premien mellom pensjonistene og pensjonsfondene, mens premien for arbeidsledige betales av det offentlige.

Den enkelte persons tilgang på ytelser bestemmes ut fra personens funksjonsevne.[1] En persons funksjonsevne fastsettes av sykekassens medisinske personell på grunnlag av individuelle målinger. Det er tre ytelsesnivåer på tjenestene. Sykehjem eller andre institusjoner betales med utgangspunkt i personens funksjonstype og institusjonens type. Sykekassene må inngå kontrakter med alle tilbydere som tilfredsstiller bestemte krav. Dersom finansieringen fra sykekassene ikke dekker kostnadene, må den pleietrengende betale et mellomlegg. Personer som mottar pleie utenfor institusjon kan velge mellom ytelser i form av tjenester eller kontantstøtte. Kontantytelsene er lavere enn verdien på tjenestene, men mange foretrekker likevel kontantytelser. Kontantytelser stimulerer til privat omsorg.

I Japan ble det tidlig i 1980-årene etablert en egen forsikringsordning for eldre. Tradisjonelt har Japan hatt to helseforsikringssystemer, en bedriftsbasert og en kommunebasert. Den bedriftsbaserte er rettet mot ansatte og deres familier, mens den kommunebaserte er rettet mot næringsdrivende, selvsysselsatte og pensjonister. Forsikringsordningen for eldre ble finansiert av de to tradisjonelle helseforsikringsordningene (70 prosent), den nasjonale regjeringen og lokale myndigheter. 10 prosent av utgiftene ble belastet brukerne. Fra 2000 ble det innført en egen forsikringsordning for pleie- og omsorgstjenester. Ordningen er kommunebasert og finansieres gjennom skatter og premier blant de forsikrede over 40 år. Premiene og skattene skrives ut og samles inn på kommunenivå. Det er betydelige regionale variasjoner i tilbudet som følge av variasjon i kommunale skatteinntekter og behov.

Personer som blir tildelt tjenester blir fordelt på fem grupper, avhengig av pleiebehov. Forsikringsordningens finansiering av tjenestene er basert på vekter eller enheter fastsatt av sentrale myndigheter. Vektene varierer primært med servicetype, men det er også tatt hensyn til lokale kostnadsvariasjoner. Bare offentlige og frivillige organisasjoner kan tilby institusjonsomsorg, mens også kommersielle virksomheter kan tilby hjemmetjenester.

Eksemplene på finansieringsmodeller utenfor Norden beskrevet i dette avsnittet kan karakteriseres som aktivitetsbaserte systemer med sentraliserte tildelingsbeslutninger. Det foretas en sentral rasjonering av pleie- og omsorgstjenesten, der det er forsikringsordningene som bestemmer hvor mye ytelser den enkelte har rett til. Klart definerte ytelser som er kontraktsfestet mellom forsikringsselskap og forsikret, som i Tyskland, vil i praksis ligge nær opp til det man i Norge kaller lovfestede rettigheter.

[1] Funksjonsevnen måles med utgangspunkt i to instrumenter: Activity of daily living (ADL) og Instrumental activity of daily life (IADL). I Norge vil IPLOS inneholde informasjon om funksjonsevne.

6.3 Sverige

6.3.1 Innledning

Kommunesektoren forvalter en betydelig del av de økonomiske ressursene i svensk økonomi. I Sverige utgjør de kommunale utgiftenes andel av BNP om lag 23 prosent. I Norge utgjør de kommunale utgiftenes andel av BNP om lag 15 prosent. Når de kommunale utgiftenes andel av BNP er høyere i Sverige enn i Norge så må det blant annet ses i sammenheng med at landstingene har ansvaret for sykehusene. Den kommunale og fylkeskommunale sysselsettingen (mål i antall ansatte) utgjør om lag 25 prosent av Sveriges totale sysselsetting.

I 2004 utgjorde den svenske kommunesektorens inntekter 608 milliarder kroner. Skatteinntektene utgjorde omlag to tredjedeler av inntektene. Om lag 80 prosent av kommunenes utgifter går med til å dekke tjenesteproduksjon innenfor sentrale velferdsoppgaver, som barnehager, skole og pleie- og omsorg. Landstingenes utgifter går i hovedsak med til å dekke sykehustjenester. Kommunesektorens oppgaver er personalintensiv, og over halvparten av kommunesektorens utgifter er lønnskostnader.

6.3.2 Det svenske inntektssystemet

Før 1993 var finansieringen av den svenske kommunesektoren i stor grad basert på statlig detaljstyring gjennom øremerkede tilskudd. I 1993 ble det innført et nytt overføringssystem, og en rekke øremerkede tilskudd ble da avviklet og erstattet med rammetilskudd til kommuner og landsting. Det nye overføringssystemet besto av tre komponenter: utgiftsutjevning, inntektsutjevning og et eget tilskudd til kommuner med befolkningsnedgang. Etter innføringen i 1993 har systemet blitt revidert i flere omganger.

I 1996 ble det foretatt en større omlegging av inntektssystemet. Det nye systemet besto av fire hovedelementer: inntektsutjevning, utgiftsutjevning, et generelt statstilskudd og en overgangsordning. Utgiftsutjevningen og inntektsutjevningen ble i forbindelse med denne omleggingen lagt om til rene omfordelingsordninger mellom kommunene og mellom landstingene. Overgangsordningen skulle sikre at ingen kommuner eller landsting fikk en vesentlig inntektsreduksjon som følge av omleggingen.

Det har nylig blitt foretatt en bred og faglig gjennomgang av det svenske inntektssystemet (SOU 2003:88). På bakgrunn av denne gjennomgangen ble det 1. januar 2005 innført et nytt inntektssystem for kommunene og landstingene i Sverige. Det overordnede formålet med systemet er som tidligere å utjevne kommunenes og landstingenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Det nye inntektssystemet består av fem hovedkomponenter: inntektsutjevning, utgiftsutjevning, strukturtilskudd, en overgangsordning og et reguleringstilskudd/en reguleringsavgift.

Inntektsutjevningen

De svenske kommunene og landtingene har fri beskatningsfrihet. Ved beregningen av det inntektsutjevnende tilskuddet tas det hensyn til at skattesatsene varierer mellom kommunene. Dette gjøres ved at en først beregner hvor høye skatteinntekter kommunene ville hatt dersom de hadde hatt en gjennomsnittlig skattesats. Dernest legges beregnede skatteinntekter til grunn for beregningen av det inntektsutjevnende tilskuddet. Det brukes egne gjennomsnitt for hvert län, da oppgavefordelingen mellom landsting og kommuner kan variere.

I Sverige har man en mer langtgående utjevning av variasjoner i skatteinntekt enn hva man har i Norge. Før 2005 var inntektsutjevningen i Sverige, som i Norge, utformet som en ren omfordelingsordning mellom skatterike og skattefattige kommuner. Kommuner med skattegrunnlag under landsgjennomsnittet fikk kompensert 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet, mens kommuner med skattegrunnlag over landsgjennomsnittet fikk trukket inn 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet.

I 2005 ble inntektsutjevningen lagt om. Det ble da lagt til grunn at inntektsutjevningen skulle finansieres gjennom et eget statstilskudd, og ikke gjennom en omfordelingsordning mellom skattefattige og skatterike kommuner. Omleggingen ble begrunnet med at den ville bidra til å øke systemets legitimitet (SOU 2003:88).

Gjennom det inntektsutjevnende tilskuddet får kommunene i 2005 kompensert 95 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og et referansenivå på 115 prosent. Landsting får kompensert 90 prosent av differansen gjennom eget skattegrunnlag og et referansenivå på 110 prosent. Kommuner og landsting med skattegrunnlag over henholdsvis 115 og 110 prosent av landsgjennomsnittet, får trukket inn 85 prosent av det overskytende beløpet.

Utgiftsutjevningen

Det er stort samsvar mellom prinsippene som er lagt til grunn for utgiftsutjevningen i Sverige og Norge. I både Sverige og Norge er det lagt til grunn at man gjennom utgiftsutjevningen skal utjevne ufrivillige etterspørsels - og kostnadsforhold knyttet til å gi et likeverdig tjenestetilbud i ulike deler av landet. Videre er det i Sverige, som i Norge, lagt til grunn at kommunene og landstingene skal få full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov. Etterspørsels- og kostnadsforhold som utjevnes gjennom den svenske utgiftsutjevningen kan grupperes i fire grupper: alderssammensetning, etnisitet, sosioøkonomiske forhold og geografi.

Det som skiller utgiftsutjevningen i Sverige fra utgiftsutjevningen i Norge er selve utformingen av ordningen. Sverige har svært detaljerte modeller for de enkelte tjenester, og individdata og normative tilnærminger benyttes i større grad enn i Norge. Utgiftsutjevningen bygd opp av ulike modeller, som representerer forskjellige sektorer. For kommunene består utgiftsutjevningen av ti delmodeller, mens den for landstingene består av to modeller. For hver kommune og for hvert landsting beregnes det henholdsvis ti og to standardkostnader. Den enkelte standardkostnad uttrykker hvor mye det koster for en kommune å ha et tjenestenivå på linje med landsgjennomsnittet innenfor den aktuelle sektoren. Standardkostnaden uttrykker på den måten en norm for utgiftsbruken innenfor ulike sektorer.

Summen av en kommunes standardkostnader utgjør kommunenes strukturkostnad. Kommunene som har en strukturkostnad som er høyere enn landsgjennomsnittet, får et tillegg tilsvarende differansen mellom kommunenes strukturkostnad og landsgjennomsnittets strukturkostnad, mens kommuner som har en strukturkostnad som er lavere enn landsgjennomsnittet, får et fratrekk tilsvarende differansen mellom kommunenes strukturkostnad og landsgjennomsnittets strukturkostnad.

Gjennom utgiftsutjevningen gis det et eget tilskudd til kommuner som har en sterk befolkningsnedgang. Begrunnelsen er at kommunene trenger en viss tid til å tilpasse tjenesteproduksjonen til de endrede rammebetingelsene. I Sverige er det også en egen ordning som skal kompensere vekstkommuner for at beregningen av rammetilskuddet bygger på folketall fra før budsjettåret.

Strukturtilskudd

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 2005 ble det innført et eget strukturtilskudd i inntektssystemet. Tilskuddet består av tre element. Strukturtilskuddet tildeles for det første små kommuner. For det andre tildeles tilskuddet kommuner og landsting med et vanskelig arbeidsmarked. Og for det tredje får kommuner og landsting som tapte betydelig på omleggingen av inntektssystemet i 2005 kompensasjon gjennom strukturtilskuddet.

Kommuner som får en inntektsreduksjon som følge av omleggingen som er større enn 0,56 prosent av skattegrunnlaget i 2005 (om lag 850 kroner per innbygger), får full kompensasjon for tap utover denne grensen gjennom strukturtilskuddet. Tilsvarende får landsting som taper på omleggingen full kompensasjon for tap utover 0,28 prosent av skattegrunnlaget i 2005 (om lag 425 kroner per innbygger). Kompensasjonen gjennom strukturtilskuddet er ikke gitt noen tidsbegrensning (Regeringens Proposition 2003/04:155).

Overgangsordning

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 2005 ble det innført en egen overgangsordning for å kompensere kommuner og fylkeskommuner som tapte mindre enn henholdsvis 850 og 425 kroner per innbygger. I utformingen av denne overgangsordningen er det lagt til grunn at ingen kommuner skal få en årlig inntektsreduksjon utover 142 kroner per innbygger (som følge av systemomleggingen). Videre er det lagt til grunn at ingen fylkeskommuner skal få en årlig inntektsreduksjon utover 71 kroner per innbygger. Overgangsordningen vil være avsluttet i 2011.

For kommuner og landsting som tjener på omleggingen av inntektssystemet, vil omleggingen av inntektssystemet få fullt gjennomslag fra første år.

Reguleringstilskudd og reguleringsavgift

Inntil 2005 var inntektsutjevningen utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom landstingene. Ordningen summerte seg til null på landsbasis.

Omleggingen av inntektsutjevningen i 2005 til en statlig finansiert ordning medfører at man på forhånd ikke vet hva ordningen vil koste. Størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet vil til en hver tid være avhengig av utviklingen i det lokale skattegrunnlaget. For at staten skal ha mulighet til å styre inntektsrammen til kommunesektoren ble det innført et reguleringstilskudd, og en reguleringsavgift i inntektssystemet i 2005.

Dersom summen av rammeoverføringer, inkludert det inntektsutjevnende tilskuddet, blir lavere enn det beløp som staten har vedtatt å tilføre kommunesektoren, får alle kommunene og landstingene et reguleringstilskuddet som tilsvarer forskjellen. Motsatt, dersom summen av rammeoverføringer blir høyere enn det beløp som staten har vedtatt å tilføre kommunesektoren, får alle kommunene og landstingene et trekk som tilsvarer forskjellen. Reguleringstilskuddet/reguleringsavgiften fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger.

Gjennom reguleringstilskuddet og reguleringsavgiften har staten et virkemiddel til å styre kommunesektorens inntektsrammer. I tillegg brukes reguleringstilskuddet/reguleringsavgiften til å justere kommunesektorens inntektsrammer i forbindelse med oppgaveendringer og korreksjoner m.m.

6.4 Danmark

6.4.1 Innledning

Formålet med det danske inntektssystemet er å utjevne forskjeller i utgiftsbehov og beskatningsgrunnlag mellom kommuner og mellom amtskommuner, og dermed sikre et mer ensartet forhold mellom den kommunale skatteprosent og det servicenivå som borgerne rent faktisk mottar. Det er store forskjeller i kommunenes skattegrunnlag. Samtidig har kommunene forskjellig alderssammensetning og sosial struktur. Hvis utgiftene i den enkelte kommune eller amtskommune i sin helhet skulle skattefinansieres, ville det blitt store forskjeller mellom kommunenes servicenivå og skattetrykk.

Hovedlinjene i det danske inntektssystemet ble lagt i 1984. Det ble foretatt en finansieringsreform i 1996, og fra 1996 og frem til i dag har det bare vært foretatt mindre justeringer i systemet. Høsten 2000 ble det igangsatt et arbeid i Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg for å få vurdert det danske inntektssystemet. Etter regjeringsskiftet høsten 2001 ble mandatet mer siktet inn mot behovet for endringer i systemet, og da Strukturkommisjonen ble nedsatt sommeren 2002 ble fristene for Strukturkommisjonen og Finansieringsutvalget samordnet. Begge utvalgene avga innstillinger i januar 2004.

Den danske regjeringen inngikk sommeren 2004 en avtale med Dansk Folkeparti om å gjennomføre en strukturreform fra 1.januer 2007. Hovedtrekkene i reformen er at amtskommunene

nedlegges, at antall kommuner reduseres og at det opprettes et nytt regionnivå. Strukturreformen innebærer videre at de oppgavene amtskommunene har i dag fordeles mellom kommunene, regionene og staten. I september 2005 er det inngått avtale mellom den danske regjeringen, KL og Amtsrådsforeningen om oppgave- og strukturreformens økonomiske konsekvenser.

Strukturreformen innebærer at det også må foretas endringer i inntektssystemet. Finansieringsutvalget vil derfor avlegge en ny innstilling i oktober 2005, der det tas hensyn til den endelige oppgavefordeling og kommuneinndeling.

I avsnitt 6.4.2 går utvalget gjennom dagens danske inntektssystem, slik det vil se ut til og med 2006. I avsnitt 6.4.3 gis en beskrivelse av hovedpunktene i oppgave- og strukturreformen, med særlig vekt på forhold som angår inntektssystemet og Finansieringsutvalgets mandat.

6.4.2 Dagens danske inntektssystem

Det danske inntektssystemet består av følgende ordninger:

- En generell utjevning av forskjeller i skattegrunnlag mellom henholdsvis kommuner og amtskommuner (inntektsutjevning)
- En generell utjevning av forskjeller i utgiftsbehov mellom henholdsvis kommuner og amtskommuner (utgiftsutjevning)
- Et generelt statstilskudd som inngår som del av kommunenes og amtskommunenes finansiering. Tilskuddet fordeles proporsjonalt med skattegrunnlaget
- Forskjellige særtilskudds- og utjevningsordninger. Dette omfatter blant annet. tilskudd og utjevning i forbindelse med flyktninger og innvandrere, særtilskudd til vanskeligstilte kommuner og boligstøtteutjevning i hovedstadsområdet m.m.

Inntektsutjevningen

Den kommunale inntektsskatten utgjør klart størsteparten av skatteinntektene. En annen kommunal skattekilde er grundskylden eller eiendomsskatten. Kommunene fastsetter selv skattøre for inntektsskatten og grundskyldspromille, og dermed det samlede skatteprovenyet.

Det kommunale inntektsskattegrunnlag og de avgiftspliktige eiendomsverdier sammenveies i det beskatningsgrunnlaget som ligger til grunn for inntektsutjevningen. Det gjennomsnittlige beskatningsgrunnlag per innbygger varierer ganske betydelig mellom kommunene.

Inntektsutjevningen for kommunene består av to utjevningsordninger. Det foretas en landsutjevning som gjelder alle kommuner. I tillegg foretas det en hovedstadsutjevning som berører kommunene i hovedstadsområdet. Gjennom landsutjevningen utjevnes 45 prosent av forskjellen mellom den enkelte kommunes beskatningsgrunnlag per innbygger og det gjennomsnittlige beskatningsgrunnlaget på landsbasis. Gjennom hovedstadsutjevningen utjevnes ytterligere 40 prosent av forskjellen mellom beskatningsgrunnlaget i kommunene i hovedstadsområdet. I tillegg gis det tilskudd til kommuner med svakt beskatningsgrunnlag (under 90 prosent av landsgjennomsnittet), der det gis et ekstra tilskudd tilsvarende 40 prosent av det skattegrunnlaget i den enkelte kommune som ligger under grensen på 90 prosent.

I inntektsutjevningen for amtskommunene utjevnes 80 prosent av forskjellene i beskatningsgrunnlaget per innbyggerer.

Med unntak av tilskuddet til kommuner med svakt beskatningsgrunnlag, er inntektsutjevningen en ren omfordelingsordning kommunene og amtskommunene imellom. Kommuner med høyt beskatningsgrunnlag avgir inntekter til kommuner med lavt beskatningsnivå. Dette gjelder også hovedstadsutjevningen. Tilskuddet til kommuner med svakt skattegrunnlag inngår i rammen for det generelle statstilskuddet.

Danmark har lokal beskatningsfrihet og skattørene varierer fra kommune til kommune. Inntektsutjevningen tar derfor utgangspunkt i skattegrunnlaget og ikke i skatteinntektene slik som i Norge. Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i en felles beregnet skatteprosent som kalles skattetrykkfaktoren. Skattetrykkfaktoren er beregnet som forholdet mellom summen av kommunenes nettoutgifter og samlet beskatningsgrunnlag for hele landet. Skattetrykkfaktoren viser hva skattøren måtte ha vært dersom kommunenes nettoutgifter i sin helhet hadde blitt finansiert gjennom skatteinntekter. Beregningsmåten innebærer for det første at den enkelte kommune ikke kan påvirke tilskuddet ved å endre skattørene. For det andre innebærer beregningsmåten at tilskudd og bidrag blir avhengig av det samlede kommunale aktivitetsnivå. Øker kommunenes utgifter på landsbasis, øker utjevningsbeløpene også tilsvarende over tid.

Vi kan bruke landsutjevningen for kommunene som eksempel. Først finnes differansen mellom skattegrunnlag per innbygger i landet og skattegrunnlag per innbygger i den enkelte kommune. Da landsutjevningen skal utjevne 45 prosent av forskjellene i skattegrunnlag, blir denne differansen multiplisert med 0,45. For å komme

frem til hvor store inntektsforskjeller som følger av forskjellene i skattegrunnlag, multipliseres dette beløpet til slutt med skattetrykkfaktoren. Dette beløpet viser hvor mye den enkelte kommune skal tilføres eller trekkes gjennom landsutjevningen per innbygger. Ved å multiplisere disse beløpene med antall innbyggere i den enkelte kommune, kommer man frem til hvor mye den enkelte kommune blir tilført eller må bidra med gjennom inntektsutjevningen.

Forskjellene i skattøre kommunene imellom gjør at kommuner med lavt skattøre kan risikere å bli trukket mer gjennom utjevningen enn det de vil få i økte skatteinntekter når skattegrunnlaget øker. Det er derfor etablert en egen ordning (overudligning - udligningsloft) som skal motvirke dette. Denne ordningen sikrer at en kommune beholder minst 10 prosent av en økning i beskatningsgrunnlaget.

I Danmark tilføres skatteinntektene til den enkelte kommune med utgangspunkt i anslag på skattegrunnlaget for budsjettåret. Avvik mellom anslagene for hver kommune og faktisk skattegrunnlag avregnes 3 år i ettertid. Etterreguleringen det enkelte år vil være kjent når kommunen setter opp budsjettet. Dette betyr at kommunen vil vite nøyaktig hva skatteinntektene blir, men at etterreguleringen kan medføre noe svingninger fra år til år. Etterreguleringen er basert på det beskatningsgrunnlaget som fremkommer av selvangivelsene.

I Danmark har den enkelte kommune og amtskommune siden 1996 kunnet velge mellom å basere inntektene på utviklingen i skattegrunnlaget i egen kommune og et statsgarantert skattegrunnlag. Valget gjøres for ett år om gangen og skjer i forbindelse med kommunenes budsjettbehandling. Kommuner som velger statsgarantien får ingen etterregulering mellom garantert og faktisk skattegrunnlag. For 2006 er det innført obligatorisk statsgaranti for amtskommunene.

Utgiftsutjevningen

Utgiftsutjevningen er basert på utjevning av forskjeller mellom kommunenes og amtskommunenes beregnede utgiftsbehov. Det er således ikke forskjeller i kommunenes eller amtskommunenes faktiske utgifter som utjevnes, men forskjeller beregnet med utgangspunkt i aldersstruktur (antall barn og eldre) og sosial struktur (arbeidsløshet, familiestruktur, storbyforhold). I tillegg inngår strukturelle forskjeller som yrkesbestemte forskjeller, boligstruktur og merutgifter i tynt befolkede kommuner. Utgiftsutjevningen skal utjevne kommunenes og amtskommunenes netto drifts- og investeringsutgifter. Kommune i Danmark har begrensede muligheter til å lånefinansiere investeringer.

Utgiftsutjevningen består av tre generelle utjevningsordninger:
- en landsutjevning som omfatter alle landets kommuner
- en hovedstadsutjevning som omfatter kommunene i hovedstadsområdet
- en amtskommunal utjevning for alle landets amtskommuner

Kommunenes og amtskommunenes utgiftsbehov fastsettes på bakgrunn av en rekke «objektive faktorer» som skal avspeile forhold som bestemmer størrelsen på kommunenes og amtskommunenes utgifter. Dette omfatter først og fremst kommunenes og amtskommunenes alderssammensetning. I tillegg inngår kriterier som beskriver sosial struktur

Det gjøres et skille mellom utjevning basert på et aldersbestemt utgiftsbehov og utgiftsutjevning basert på sosiale kriterier. For kommunene utgjør de aldersfordelte kriteriene 80 prosent av landsutjevningen og 75 prosent av hovedstadsutjevningen. De sosiale kriteriene vektes således noe tyngre i hovedstadsutjevningen. For amtskommunene er vekten for de aldersbaserte kriteriene og de sosiale og strukturelle kriteriene henholdsvis 77,5 prosent og 22,5 prosent.

I landsutjevningen for kommunene inngår også et basistillegg (grundtillæg) som er fastsatt til 7,5 millioner danske kroner per kommune. Formålet med basistillegget er å ta høyde for de «basisutgifter» som foreligger i alle kommuner. Basistillegget, som er det samme for store og små kommuner, skal ivareta merutgifter som forekommer i mindre og ofte tynt befolkede kommuner.

Det aldersbestemte utgiftsbehovet beregnes ved å multiplisere antall innbyggere på forskjellige alderstrinn med beregnede «enhetsbeløp» for hver aldersgruppe. Enhetsbeløpene er beregnet ut fra den gjennomsnittlige fordelingen av de kommunale utgiftene på de forskjellige alderstrinn / områder. Beregningen av enhetsbeløp skjer ut fra de samlede nettodrifts- og investeringsutgiftene som legges til grunn for tilskuddsberegningene, der andelen til det sosialt bestemte utgiftsbehovet og utgiftene til basistilskuddet er trukket fra. For en rekke utgiftsområder, slik som administrasjon, fritid og kultur, veier, natur og miljø, kan ikke utgiftene henføres til bestemte alderstrinn. Disse «fellesutgiftene» inngår med det samme beløpet per innbygger i alle alderstrinn. Enhetsbeløpene kan således ikke umiddelbart anvendes som «norm-

tall» eller nøkkeltall for hva for eksempel en 7-16 åring koster en gjennomsnittskommune.

I utgiftsutjevningen tas det høyde for tilpasningsutgifter på skoleområdet i kommuner med stor nedgang i barnetallet. Dette gjøres ved både å la antall 7-16 åringer i beregningsåret og antall 7-16 åringer tre år tidligere inngå i grunnlaget for utjevningen for de kommunene som har hatt nedgang i antallet.

For 2006 er det foretatt en oppdatering av vektfordelingen mellom alderstrinnene som inngår i beregningen. Oppdateringen er foretatt ut fra utgiftsfordelingen i de kommunale budsjetter året før, slik at forskyvningene mellom de anvendte enhetsbeløpene skal kunne avspeile endringer i den kommunale utgiftsfordelingen.

Det sosialt bestemte utgiftsbehov er basert på en indeks som beregnet med utgangspunkt i en rekke «sosiale kriterier». For indeksen for landsutjevningen inngår kriteriene barn av enslige forsørgere, et boligkriterium, arbeidsløse 20-59 år (ut over 5 prosent), utlendinger fra tredje land og innbyggere i sosialt belastede områder. I indeksen for hovedstadsutjevningen inngår i tillegg antall utleieboliger og personer 25-49 år uten yrkesutdanning, mens boligkriteriet og innbyggere i sosialt belastede områder ikke inngår i hovedstadsutjevningen. I indeksen for amtskommunene inngår barn av enslige forsørgere, antall enslige eldre over 65 år og beregnede utgifter på det tekniske området (veier og areal).

Utgiftsutjevningen er basert på ren kommunal omfordeling. Utgiftsbehov for den enkelte kommune settes lik summen av basistilskudd, aldersbasert utgiftsbehov og utgiftsbehov etter sosiale kriterier. Deretter beregnes utgiftsbehov per innbygger.

Det foretas imidlertid ikke full kompensasjon for forskjeller i utgiftsbehov i Danmark.

Gjennom utgiftsutjevningen kompenseres/trekkes kommunen tilsvarende 45 prosent av avviket mellom utgiftsbehov per innbygger i kommunen og gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger i landet under ett.

Det generelle tilskuddet

Kommunene og amtskommunene mottar årlig et generelt statstilskudd (bloktilskuddet). En del av tilskuddet til kommunene består av tilskudd til kommuner med svakt beskatningsgrunnlag og finansiering av enkelte mindre ordninger. Resten av tilskuddet fordeles i forhold til de enkelte kommuners andel av det samlede kommunale beskatningsgrunnlag. For kommunene fordeles om lag 37 milliarder danske kroner etter beskatningsgrunnlag, mens tilsvarende beløp for amtskommunene er på om lag 16,5 milliarder danske kroner. Statstilskuddet inngår generelt som en del av kommunenes og amtskommunenes finansiering og har ingen utjevningseffekt.

Utjevningsordninger i forbindelse med innvandrere, asylsøkere og flyktninger

Utjevningsordningene i forbindelse med innvandrere har til formål at utjevne kommunenes gjennomsnittlige merutgifter i forbindelse med integrasjon, språkundervisning og sosiale utgifter med mer.

Det finnes 3 utjevningsordninger i forbindelse med innvandrere:

- Utgiftsutjevning i forbindelse med innvandrere fra tredje land[2], slik som utgifter til integrasjon og språkundervisning
- Utgiftsutjevning i forbindelse med sosiale utgifter til flyktninger
- Utjevning av tilskudd til kommuner som mottar asylsøkere. Det vil si merutgifter til for eksempel administrasjon og fritidstilbud.

Ordningene er konstruert slik at det fastsettes et tilskuddsbeløp per person etter bestemte kjennetegn, for eksempel per asylsøker. Samlet tilskudd for landet under ett er lik antall personer med dette kjennetegnet multiplisert med det fastsatte tilskuddsbeløpet. Det er imidlertid kommunene under ett som finansierer disse ordningene, ved at den enkelte kommune bidrar til ordningene med utgangspunkt i kommunens beskatningsgrunnlag. Kommuner med få innvandrere og flyktninger vil således samlet yte et bidrag til ordningene, mens kommuner med mange innvandrere eller flyktninger samlet vil motta et tilskudd.

Andre tilskudds- og utjevningsordninger

Som et ledd i 1. fase av regjeringens utjevningsreform, er det fra 2004 innført et utjevningstillegg til særlig vanskeligstilte kommuner. I 2006 utgjør tilskuddet om lag 430 millioner danske kroner. Tilskuddet fordeles etter en modell som tar hensyn til noen forhold som ikke utjevnes fullt ut i det eksisterende utjevningssystemet. Tilskuddet er rettet mot kommuner med stor sosial belastning, lave skatteinntekter og dyr befolkningssammensetning. I tillegg inngår en beregnet virkning av at den kommunale andel av selskapsskatten og pensjonsavgifter ikke inngår i utjevningen. Kommuner med høyere belastning enn en fastsatt grense per innbygger (1650 danske kroner) vil motta utjevnings-

[2] Land utenfor Norden, EU og Nord-Amerika

tilskudd. Størrelsen på den enkelte kommunes tilskudd avhenger av innbyggertallet og hvor mye den beregnede belastningen overstiger den fastsatte grensen.

I tillegg gis det tilskudd til vanskeligstilte kommuner utenfor hovedstadsområdet. Det gis også tilskudd til vanskeligstilte kommuner innenfor hovedstadsområdet, der kommunene innenfor hovedstadsområdet selv bidrar til ordningen. Det gis tilskudd til større øyer uten fastlandsforbindelse som består av en eller to kommuner. Og det foretas en boligstøtteutjevning i hovedstadsområdet.

6.4.3 Strukturreformen og inntektssystemet

Kort om strukturreformen

Strukturreformen innebærer at amtskommmunene nedlegges og at det etableres fem folkevalgte regioner. Samtidig legges det opp til at kommunene blir større og får ansvaret for de fleste velferdsoppgavene. Fra 2007 vil det være 98 kommuner i Danmark, mens det til nå har vært 271 kommuner og 13 amtskommuner.

Der blir overført en rekke oppgaver fra amtene til kommunene. Tanken er at større kommuner vil være i stand til å løse flere oppgaver, og at større kommuner samtidig skaper grunnlag for å gi kommunene en større rolle i forhold til utviklingen av lokalsamfunnet. Med en større faglig bredde og tyngde vil kommunene på egenhånd kunne ivareta flere oppgaver av teknisk og miljømessig karakter, samt kunne sikre en bedre infrastruktur og næringsutvikling.

De nye regionene får ansvaret for helsevesenet og dermed ansvaret for sykehusene, herunder praktiserende leger og spesialistleger. Regionene får også ansvar for regionale utviklingsoppgaver og drift av institusjoner på sosial- og undervisningsområdet. I tillegg får regionene en rekke positivt avgrensede oppgaver i forhold til regional utvikling.

Staten overtar blant annet videregående skole og voksenutdanningssentrene. Også skatte- og innkrevingsoppgavene samles i staten.

Tilpasning av inntektssystemet

Som et ledd i strukturreformen gjennomføres det også en utjevningsreform. Finansieringsutvalget som leverte forslag til endringer i inntektssystemet i januar 2004 i Betænkning nr. 1437 Et nyt udligningssystem, er bedt om som en fortsettelse av dette arbeidet, å legge frem forslag til endringer i inntektssystemet i løpet av oktober 2005, der det tas hensyn til den endelige oppgavefordelingen.

I mandatet vises det til en rekke muligheter for å oppnå en mer tilfredsstillende byrdefordeling under henvisning til Finansieringsutvalgets allerede avgitte rapport:

- At rammetilskuddet fremover kan fordeles etter innbyggertall og ikke etter skattegrunnlag.
- At det for å understøtte budsjettsamarbeidet kan etableres en symmetrisk konjunkturbetinget reguleringsmekanisme gjennom rammetilskuddet.
- At det kan skje en justering av utjevningsnivåene.
- At det ved fastsettelsen av utjevningsnivåer kan tas hensyn til regionale forskjeller i omkostninger.
- At utgiftsutjevningen kan deles opp så det blir mulig å ha forskjellige utjevningsnivåer for forskjellige utgiftsområder.
- At det kan innføres nye utgiftsbehovskriterier, som blant annet skal avspeile endringer i kommunenes oppgaveportefølje.
- At det kan opprettholdes en form for hovedstadsutjevning som minst dekker det sammenhengende byområdet omkring hovedstaden.
- At det vurderes om flere kommunale finansieringskilder bør tas med i utjevningen
- At tilskuddet til kommuner med svakt beskatningsgrunnlag og vanskeligstilte kommuner vurderes i lys av de øvrige endringene.
- At momsutjevningens bidragsdel kan legges om så bidraget motregnes i rammetilskuddet.
- At særordninger unngås i størst mulig grad
- At endringene i utjevningssystemet generelt bør avspeile ønsket om å styrke de økonomiske insentivene i utjevningssystemet og til å ta vekstfremmende initiativer og unngå vridningseffekter.

Utjevningsreformen vil bli utformet med utgangspunkt i en kommunestørrelse på minimum 20 000 innbyggere. Som et ledd i dette avskaffes basistilskuddet i utgiftsutjevningen og erstattes av andre kriterier. For øykommuner vil det som i dag være supplerende tilskuddsordninger. Det legges opp til å sikre kommunene samme form for overgangsordninger som ved utjevningsreformen i 1996.

I utformingen av finansieringssystemet tas det på sosialområdet høyde for særlig utgiftstunge enkeltsaker. På dette område innføres en statlig refusjonsordning for store utgifter til enkeltsaker. Finansieringsutvalget er bedt om å legge frem konkrete forslag om dette.

Det tas utgangspunkt i at de nye kommunene får tilført amtenes proveny av eiendomsskatt med mer. Utvalget skal også overveie tilførsel av amtenes proveny av inntektsskatten.

Finansiering av regionene

Regionenes økonomi vil etter oppgave- og strukturreformen bestå av tre særskilte områder: Sundhedsområdet, som omfatter blant annet omfatter sykehus; regionale utviklingsoppgaver og drift av institusjoner på sosial- og undervisningsområdet. De tre områdene skal finansieringsmessig være totalt atskilt.

Regionene vil få følgende inntektskilder til finansiering av oppgavene:

- Sundhedsområdet: Rammetilskudd fra staten, grunntilskudd fra staten, grunnbidrag fra kommunene, aktivitetsbestemt tilskudd fra staten og aktivitetsbestemt tilskudd fra kommunene.
- Regionale utviklingsoppgaver: Rammetilskudd fra staten og utviklingsbidrag fra kommunene.
- Drift av institusjoner på sosial- og undervisningsområdet: Takstfinansiering fra kommunene.

6.4.4 Budsjettsamarbeidet

I Danmark er det etablert et budsjettsamarbeid mellom staten og kommunene. Budsjettsamarbeidet er ikke vedtatt ved lov, men er utviklet gjennom en lang tradisjon for brede kompromissløsninger. Budsjettsamarbeidet fungerer på den måten at det årlig forhandles om en avtale mellom KL og Amtsrådsforeningen samt Københavns og Frederiksberg Kommune og regjeringen. Gjennom forhandlingenes vedtas rammene for kommunenes økonomi.

Avtalen mellom KL og regjeringen forhandles på vegne av alle KLs medlemskommuner og inneholder henstillinger og anbefalinger til kommunene. Avtalene er ikke rettslig bindende for den enkelte kommune, men det er avgjørende at både kommunene og staten føler seg forpliktet til å overholde inngåtte avtaler.

I tillegg møtes staten og de kommunale organisasjoner et par ganger årlig for en gjensidig orientering om forhold som har relevans for den økonomiske avtalen.

Som et ytterligere ledd i budsjettsamarbeidet forhandler KL og regjeringen løpende om de økonomiske konsekvensene av ny og endret lovgivning og regulering som har innvirkning på utgiftene i kommunene. Forhandlingene bygger på det såkalte DUT-prinsippet (Det Udvidede Totalbalanceprincip) som ble innført i 1984. Prinsippet innebærer at rammetilskuddet til kommunene reguleres når ny lovgivning, bindende statlige veiledninger eller statlige henstillinger innebærer endrede utgifter for kommunene. Reguleringene kan både innebære økning og nedgang i rammetilskuddet. I 2004 var det om lag 300 statlige tiltak som ble tatt opp til vurdering i forhold til DUT-prinsippet, og om lag 90 av dem førte til regulering av rammetilskuddet.

6.5 Finland

6.5.1 Generelt

Kommunesektoren finansieres i hovedsak gjennom inntektsskatt, statlige overføringer og brukerbetaling. I 2003 utgjorde skatteinntektene 49 prosent av inntektene. Overføringer fra staten skjer i hovedsak gjennom rammefinansieringssystemet som går under navnet statsandelssystemet. Inntekter gjennom statsandelssystemet utgjorde 15 prosent av inntektene i 2003.

Kommunene kan selv bestemme satsene for inntektsskatt. I 2000 varierte satsene fra 15,5 til 19,8 prosent. Rammetilskuddet reguleres primært ut fra statens finansielle situasjon. Tilskuddet ble sterkt redusert i perioden 1995-1997 i samband med at staten hadde økonomiske problemer.

En av det finske inntektssystemets grunnpillarer har vært at kostnadsfordelingen mellom den statlige og kommunale sektoren skal holdes uforandret. Fra og med 1993 har kommunene mottatt statsandeler for driftskostnadene. Det ble foretatt en revisjon av systemet i 1997. Loven om statsandeler angir at kostnadsfordelningens utvikling skal utredes hvert fjerde år og at det foretas justeringer ut i fra denne utredningen. I 2005 utgjorde kommunenes og samkommunenes statsandeler til sammen om lag 6,1 milliarder euro. Inrikesministeriet, Social- och hälsovårdsministeriet og Undervisningsministeriet bevilger og utbetaler statsandelene for driftskostnadene separat. I kommunen bokføres likevel all statsandel på samme inntektskonto og det er ikke snakk om øremerkede penger.

Beskrivelsen i avsnitt 6.5.2 bygger på systemet per 2005. Det er foreslått noen endringer i systemet fra 2006. Disse beskrives i slutten av avsnitt 6.5.2.

6.5.2 Det finske inntektssystemet

Generell statsandel

Den generelle statsandelen som Inrikesministeriet beregner består av en grunndel og flere tillegg. Disse tilleggene baserer seg på faktorer som kom-

munen selv ikke kan påvirke, men som antas å gi høyere kostnader for kommunen. Den generelle statsandelens grunndel beregnes som produktet av kommunens innbyggertall og det gjennomsnittlige beløp per innbygger som staten fastsetter det enkelte år.

Ut over dette gis det følgende særtillegg:

- Skjærgårdstillegg
- Utkanttillegg
- Strukturtillegg for tettsteder over 40 000 innbyggere
- Språktillegg som bevilges til tospråklige kommuner og kommuner innenfor samenes hjembygdsområde

Den generelle statsandelen utbetales over de ulike departementenes budsjetter.

Statsandelene for sosial- og helsetjenester

Statsandelene for driftskostnadene bestemmes som forskjellene mellom de beregnede kostnadene som fastsettes for kommunen og kommunens egenfinansieringsandel. Samkommunene mottar ikke statsandel for driftskostnadene innenfor denne sektoren, da statsandelene bevilges og utbetales til kommunene.

Kommunens beregnede kostnader fastsettes ved hjelp av beregningsfaktorer for sosial- og helsetjenestene hver for seg, samt for om kommunen ligger avsides til. Beregningsfaktorene er:

- Kommunens innbyggertall
- Aldersstruktur
- Sysselsettingskoeffisient
- Arbeidsløshetsprosent
- Sykefrekvens (alders- og kjønnskorrigert antall personer under 55 år som får invalidepensjon)
- Utkanttillegg

Egenfinansieringsandelen er likt beløp per innbygger i alle kommuner. Kommunenes finansieringsandel per innbygger beregnes ved at man først regner ut kostnadene til sosial- og helsetjenester i alle kommuner og legger sammen disse. Staten står for om lag en fjerdedel av kostnadene og kommunene for om lag tre fjerdedeler. Når statsandelen trekkes fra de samlede utgiftene, kan kommunens egenfinansieringsandel per innbygger beregnes ved å dividere resten på antall innbyggere i hele landet.

Statsandelene for undervisnings- og kulturvirksomhet

Statsandelene til undervisnings- og kulturvirksomheten bevilges og utbetales til den som utfører virksomheten. Systemet baserer seg på en pris per enhet. Kommunens beregnede kostnader er produktet av den fastsatte prisen per enhet og antall enheter. Som eksempel kan nevnes at beregnede kostnader for grunnskole beregnes som antall elever multiplisert med den pris per enhet som er fastsatt for kommunen. Prisen for den enkelte kommune vil variere med hensyn til ulike faktorer som påvirker enhetsprisen i den enkelte kommune.

Statsandelene for kommunens undervisnings- og kulturvirksomhet regnes ut som forskjellen mellom de beregnede kostnadene for den virksomhet som kommunen driver og kommunens finansieringsandel. Egenfinansieringsandelen beregnes per innbygger og er lik i alle kommuner. Statsandelens beløp finnes gjennom å legge sammen alle de beregnede kostnadene og trekke fra kommunens finansieringsandel. I beregningen inngår grunnskole, gymnas, yrkesutdanning, kunstundervisning, bibliotekvirksomhet og kulturvirksomhet.

Dessuten utbetales en prosentbasert statsandel for følgende virksomheter:

- Idrett 37 prosent av et fastsatt beløp per innbygger
- Ungdomsarbeide 37 prosent av et fastsatt beløp per innbygger under 29 år
- Medborgerinstitutt 57 prosent av et fastsatt beløp per undervisningstime
- Kunstundervisning (i hovedsak musikkundervisning) 57 prosent av et fastsatt beløp per undervisningstime
- Museer, teatre og orkestre 37 prosent av et fastsatt beløp per årsverk.

Kommunens statsandel bevilges og utbetales samtidig som en helhet bestående av alle delene beskrevet foran.

For utdanning som utføres av en samkommune, en privat sammenslutning eller staten, betales en sum lik den beregnede prisen per enhet direkte til utføreren. I denne prisen inngår således både statsandelen og hjemkommuneandelen. Etter loven behøver ikke kommunen betale noen ytterligere hjemkommuneandel.

Beregningen av prisen per enhet for grunnskolen påvirkes av skolestruktur, antall elever i spesialundervisningen samt befolkningstettheten. Det gis et tillegg per elev som får undervisning på svensk og det gis tillegg for skjærgårdskommuner.

Prisen per enhet for gymnasutdanningen beregnes ut fra et nøkkeltall som tar hensyn til antall gymnaselever i kommunen. Om gymnasut-

danningen gis både på svensk og finsk beregnes det separate nøkkeltall for hver språkgruppe. Innenfor yrkesutdanningen beregnes prisene per enhet separat for hvert utdanningsområde. Statsandelen for bibliotek beregnes som en pris per enhet på basis av kommunens innbyggertall. Prisen per enhet er gradert i fem ulike grupper for bosettingsstruktur (det vil si befolkningstetthet). For kunstundervisningen fastsettes årlig en pris per enhet. Medborgerinstituttene får statsandel i form av en fastsatt pris per undervisningstime avhengig av bosettingsstruktur.

Utjevning av skatteinntekter

Statsandelene utjevnes på basis av kommunenes skattegrunnlag. Ved utregningen inkluderes inntektsskatt, andelen av selskapsskatt og eiendomsskatt. Utjevningen skjer i forhold til et referansenivå som er 90 prosent av hele landets anslåtte skatteinntekt.

Kommunens beregnede skatteinntekt per innbygger ses i forhold til referansenivået. Har kommunen lavere skatteinntekt enn referansenivået gis kommunen et utjevningstillegg opp til referansenivået. Dersom kommunens beregnede skatteinntekt er høyere enn referansenivået, trekkes kommunens statsandeler med et beløp som utgjør 40 prosent av forskjellen mellom kommunens beregnede skatteinntekter per innbygger og referansenivået. Utjevningen beregnes ut i fra opplysninger fra siste kjente beskatning. Det betyr at statsandelene for 2005 beregnes på basis av to år gamle skattetall, det vil si fra 2003.

Inntektsutjevningen betales ikke separat til kommunene, men den inngår i de rater som ministeriene betaler ut månedlig. Inntektsutjevningen fordeles slik at 6 prosent henføres til den generelle statsandelen, 57 prosent til statsandelen for sosial- og helsetjenester og 37 prosent til statsandelen for undervisnings- og kulturvirksomhet.

Andre finansieringsordninger.

Finansieringsstøtte etter behovsprøving kan gis en kommune som på grunn av eksepsjonelle eller tilfeldige økonomiske vanskeligheter, har behov for økt økonomisk støtte. Som faktorer som påvirker behovet for økonomisk støtte innregnes også spesielle lokale forhold. I tillegg har man kunnet ta med særskilte økonomisk vanskeligheter som skyldes overgangen til nytt statsandelssystem.

Statsandelene til investeringsprosjekter kan bevilges til både kommuner og samkommuner. Statsandelen utgjør 25 - 50 pst av de beregnede utgiftene. De kommunevise statsandelsprosentene bestemmes på basis av kommunens skatteinntekter.

Forslag til endringer i inntektssystemet i 2006

Arbeidsgruppen som har drøftet finansierings- og statsandelssystemet i Finland avga sin innstilling i desember 2004. Regjeringens proposisjon om justering av kommunenes finansierings- og statsandelssystem er fremmet for riksdagen i juni 2005. Her fremmes det en del forslag til endringer i statsandelssystemet.

Referansenivået for inntektsutjevningen er foreslått hevet til 91,5 prosent og trekket fra kommunene som ligger over dette nivået er redusert fra 40 til 37 prosent. Dette øker isolert sett kommunenes skatteinntekter og må blant annet ses i sammenheng med at kommunene får økt ansvar i forbindelse med at det gjennomføres en arbeidsmarkedsreform.

I den generelle statsandelen vil det bli gitt tillegg til kommuner som har sterk vekst i folketall, det vil si minst seks prosent i løpet av tre år. Det gjøres også noen endringer i kompensasjonen i forhold til de andre særtilleggene som det tas hensyn til gjennom dette tilskuddet.

Når det gjelder statsandelen til sosial og helse innføres det en handikapkoeffisient og en barnevernskoeffisient. Det gjøres en forenkling av og endringer i fastsettelsen av statsandeler til grunnskole. Effekten av skolestruktur reduseres og antall elever med fremmed språk som morsmål kommer inn som en ny koeffisient.

Det foreslås også at resultater av virksomheten tas i bruk ved finansieringen av yrkesutdanningen. Bestemmelsen av prisen per enhet for yrkeshøyskoler endres. Prisen per enhet skal bestå både av antall elever og antall avlagte eksamener.

Det legges opp til en overgangsordning der ingen kommune de tre første årene skal ha større økning enn 100 euro per innbygger per år eller større nedgang enn 50 euro per innbygger per år.

Bestemmelsene om justering av kostnadsfordelingen mellom staten og kommunene revideres. Justeringen av kostnadsfordelingen skal gjøres hvert fjerde år. Prisene per enhet og de beregnede kostnadene som ligger till grunn for statsandelene, justeres i tråd med de faktiske kostnadene ved produksjonen av tjenestene. Staten skal delta i finansieringen av dissa kostnadene med en prosentandel som reguleres i loven for fire år om gangen. Samtidig innføres en indeks som bedre enn i dag beskriver kostnadsutviklingen for de kommunale basis-

tjenestene. Mulighetene for å kompensere en endring i kostnadsnivået på et nivå som er lavere enn nivået for den fulle indeksverdien avskaffes fra inngangen til 2008.

6.5.3 Basserviceprogrammet

For å bedre balansen i finansieringen av kommunenes oppgaver er det utarbeidet et såkalt basserviceprogram. Hensikten er å utvikle samarbeidet mellom staten og kommunene for å bedre forutsetningene for å bli enige om viktige spørsmål som gjelder kommunene. Basservice er lovpålagte tjenester som utføres av kommunene.

Hensikten med basserviceprogrammet er å:

- Fremme tilgangen på basservice, fremme effektiv produksjon av basservice og fremme utviklingen av basservicen,
- Utrede metoder for å garantere en holdbar og balansert finansiering av basservicen,
- Gjennomføre finansieringsprincipen (kostnadsdekning) og sikre balanse mellom kommunenes oppgaver og finansiering med utgangspunkt i kommunenes skatteinntekter, statsandeler og avgiftsinntekter,
- Utvikle samarbeidet mellom de departementer som har ansvar for utarbeiding av lovgivning, basservice og finansieringssystemet,
- Forbedre samarbeidet mellom staten og kommunene.

6.6 Sammenlikning mellom de nordiske land

Hovedinntrykket fra gjennomgangen av de ulike inntekts- og overføringssystemene er at det er betydelige fellestrekk mellom de nordiske landene. Organiseringen av kommunesektoren og utformingen av inntekts- og overføringssystemene omtales ofte som den nordiske eller skandinaviske kommunemodellen. På oppgavesiden er den nordiske kommunemodellen kjennetegnet ved at kommunesektoren har et betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor det er en sentral nasjonal målsetting å begrense variasjonen i standarden på tjenestetilbudet. På finansieringssiden har de nordiske landene valgt en blandingsmodell som søker å forene hensynene til lokal forankring og utjevning. Lokal forankring ivaretas gjennom en betydelig skattefinansiering, mens utjevningen ivaretas gjennom en kombinasjon av økonomisk utjevning og bruk av lovbaserte virkemidler. Den økonomiske utjevningen foretas i hovedsak gjennom rammeoverføringer som kompenserer for forskjeller i skattegrunnlag og forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Basert på gjennomgangen av overføringssystemene i de fire nordiske land, er det utvalgets vurdering at det norske inntektssystemet ikke er mer komplisert enn tilsvarende systemer i Danmark, Sverige og Finland.

Innenfor disse fellestrekkene har de nordiske landene likevel valgt noe ulik utforming av rammefinansieringssystemet. Når det gjelder forholdet mellom skatt og rammetilskudd, skiller Norge seg ut ved å ha noe mindre skattefinansiering og mindre grad av lokal beskatningsfrihet enn de øvrige nordiske land. Når det gjelder utformingen av inntektssystemet eller rammeoverføringssystemet, er de største forskjellene knyttet til utjevningsambisjoner, det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen og utformingen av det utgiftsutjevnende tilskuddet.

Sverige og Danmark kan betraktes som ytterpunkter med hensyn til utjevningsambisjoner. Sverige har den mest ambisiøse utjevningen ved at det gis full kompensasjon for forskjeller i beregnet utgiftsbehov og tilnærmet full kompensasjon (95 prosent) for forskjeller i skattegrunnlag. I Danmark har man på den andre siden bare delvis utgiftsutjevning og delvis inntektsutjevning. Finland og Norge ligger i så henseende mellom Sverige og Danmark, og skiller seg fra Sverige ved å ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning og fra Danmark ved å ha full utgiftsutjevning.

Det er betydelige variasjoner i det analysemessige grunnlaget for utgiftsutjevningen mellom de nordiske landene. Sverige har svært detaljerte modeller for de enkelte tjenestene, og individdata og normative tilnærminger benyttes i større grad enn i de øvrige landene. I Danmark har man basert seg på analyser på kommunenivå samlet for alle sektorer. Norge befinner seg igjen i en mellomposisjon, og skiller seg fra Danmark ved at kostnadsnøklene er basert på separate analyser av enkelttjenester, og fra Sverige ved at det i mindre grad benyttes individdata. Til tross for at den analysemessige tilnærmingen er forskjellig, er det nokså stort samsvar med hensyn til hvilke kostnads- og etterspørselsforhold som det kompenseres for. Når det gjelder utformingen av det utgiftsutjevnende tilskuddet, går det et skille mellom Sverige og Finland på den siden, hvor utgiftsutjevningen er basert på sektortilskudd, og Danmark og Norge på den andre, hvor det kun er ett utgiftsutjevnende tilskudd.

Kapittel 7
Prinsipper for utformingen av inntekts- og finansieringssystemet

7.1 Innledning

Innføringen av inntektssystemet i 1986 innebar et stort skifte i finansieringsmodell for kommunesektoren. En utstrakt bruk av øremerkede tilskudd ble erstattet med et rammefinansieringssystem. Det ligger i utvalgets mandat at det skal legges til grunn at rammefinansiering fortsatt skal være hovedfinansieringsmodellen for kommunesektoren. I dette kapitlet drøftes nærmere bakgrunnen for at vi har et inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene i Norge, og hvilke mål man ønsker å ivareta gjennom inntektssystemet.

Norge og de øvrige nordiske land skiller seg ut fra mange andre europeiske land ved at de har en relativt stor kommunal sektor, noe som må ses i sammenheng med at kommunesektoren i disse landene er gitt et betydelig ansvar for tilbudet av nasjonale velferdstjenester. Nasjonale myndigheter vil normalt ha sterke interesser knyttet til det lokale tilbudet av disse tjenestene, blant annet omfang, kvalitet og at det ikke blir for store forskjeller i tjenestetilbudet mellom ulike deler av landet. For å oppnå disse målsettingene benyttes både generelle og sektorspesifikke virkemidler. De viktigste generelle virkemidlene er styring av kommunesektorens inntektsrammer og økonomisk utjevning mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Eksempler på sektorspesifikke virkemidler er øremerkede tilskudd og lovbaserte virkemidler som minstestandarder og rettighetsfesting.

Inntektssystemet skal blant annet bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Dette oppnås dels gjennom inntektsutjevningen som i stor grad utjevner forskjeller i skattegrunnlag og dels gjennom utgiftsutjevningen som kompenserer for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold. Som en del av det samlede finansieringssystemet kan inntektssystemet også betraktes som et virkemiddel for å tilføre kommunesektoren inntekter. Inntektssystemet er følgelig blant de viktigste virkemidler for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

7.2 Begrunnelsen for innføringen av inntektssystemet i 1986

Inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene ble innført i 1986. Om lag femti større og mindre statlige driftstilskudd ble da slått sammen til et rammetilskudd.

Innføringen av inntektssystemet innebar en endring i statens styring av kommunesektoren. Man forlot i stor grad tilskudd som var rettet mot spesielle formål og gikk over til generelle tilskudd som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Dette betydde at staten reduserte bruken av økonomiske virkemidler når det gjaldt styring av kommunesektorens prioriteringer. I stedet kunne tilstrekkelig nasjonal likhet i tjenesteytingen sikres gjennom lovgivningen. De viktigste målsetningene med å innføre inntektssystemet var:

- Å gi kommunene og fylkeskommunene større handlefrihet, for blant annet å bedre tilpasningen av oppgaveløsning og tjenestetilbud til lokale forhold
- Å gi kommunesektoren bedre oversikt over egne inntektsforhold, for gjennom det å gi kommunene og fylkeskommunene bedre mulighet til effektiv planlegging og styring av egen virksomhet
- Å oppnå rasjonaliseringsgevinster i kommunesektoren og på statlig plan
- Å oppnå en mer rettferdig fordeling av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner

Selv om hensynet til makroøkonomisk styring ikke var blant de sterkest uttalte målsetningene for innføringen av inntektssystemet i 1986, så har inntektssystemet blitt et viktig virkemiddel i den makroøkonomiske styringen av kommunesektoren. Innføringen av inntektssystemet har gitt staten bedre styring med kommunesektorens samlede inntekter. Inntektssystemet har også siden innføringen i 1986 blitt brukt som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger

om å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre likeverdige levekår i alle deler av landet.

7.3 Den nordiske modellen (kommunemodellen)

Kommunesektoren i Norge og de øvrige nordiske land er vesentlig større enn det som er vanlig i andre land. De nordiske landene skiller seg ut ved at kommunesektoren står for en vesentlig større del av velferdstilbudet og har betydelig høyere skatteinntekter enn for eksempel de øvrige OECD-landene. Dette fremkommer i tabell 7.1. Måten kommunesektoren er organisert på i de nordiske land omtales ofte som den nordiske modellen.

I landene utenfor Norden er det staten som vanligvis tar seg av de nasjonale velferdsgodene, mens kommunesektoren ivaretar såkalte lokale oppgaver. I Norden er bare en mindre del av kommunenes virksomhet rettet inn mot lokale oppgaver. I kommunesektoren i Norden utgjør produksjon, finansiering og fordeling av såkalte nasjonale velferdsgoder en vesentlig del av kommunesektorens virksomhet. Nasjonale velferdstjenester vil være tjenester som kommunesektoren er pålagt å drive og som det er knyttet nasjonale målsetninger om standarder og omfang til. Hvilke tjenester som kan karakteriseres som nasjonale velferdstjenester vil endre seg over tid i takt med velferdsutviklingen.

Når kommunene i Norden har ansvar for nasjonale velferdsoppgaver har dette delvis historisk bakgrunn i og med at kommunene har vært sterke pådrivere i velferdsutviklingen, og delvis kulturell bakgrunn i og med at de nordiske landene legger stor vekt på det lokale folkestyret. Modellen er imidlertid også funksjonelt begrunnet, i og med at kommunenes nærhet til innbyggerne gjør det lettere å tilpasse tilbudet til lokale preferanser og behov.

Det at kommunesektoren utfører nasjonale velferdsgoder skaper et finansielt avhengighetsforhold mellom staten og kommunesektoren. Kommunesektoren er ikke gitt et inntektsgrunnlag, det vil si skatteinntekter, som er tilstrekkelig til at kommunene kan finansiere alle de oppgavene de er tillagt ansvaret for. Kommunene er derfor avhengig av at staten bidrar til finansieringen gjennom statstilskudd. Fordi kommunene i stor grad utfører nasjonale velferdsoppgaver, påtar staten seg ansvaret for å fylle opp ubalansen mellom det lokale inntektsgrunnlaget og det inntektsnivået som er nødvendig for å produsere de nasjonale velferdsgodene (vertikal ubalanse). En av inntektssystemets hovedoppgaver er således å tilføre kommunesektoren inntekter. I og med at det er store variasjoner i skatteinntektene og i behovet for kommunale tjenester (horisontale ubalanser) har inntektssystemet også en viktig utjevningsfunksjon.

Styrken ved den nordiske modellen er særlig knyttet til lokaldemokratiet, effektiv ressursbruk og makroøkonomisk styring. For at styrkene ved den nordiske modellen skal kunne utnyttes er man imidlertid avhengig av at staten og kommunene følger visse spilleregler. I hovedsak betyr dette at kommunene gis frihet til å prioritere sammensetningen av tjenestetilbudet innenfor gitte rammebetingelser. I praksis kan det være vanskelig å få til dette når det gjelder nasjonale velferdstjenester hvor de nasjonale myndigheter har sterke interesser. I den nordiske modellen kan det også være uklart hvor ansvaret for eventuelle mangler i tjenestetilbudet skal plasseres.

For å sikre samsvar mellom oppgaver og ressurser og skape klarere ansvarsforhold mellom staten og kommunesektoren, har det i de nordiske land vokst frem ulike former for konsultasjonsordninger. I Danmark har det vært etablert en egen avtaleordning siden slutten av 80-tallet (jf. kapittel 6.4). I Finland er det opprettet et fire-årig program i dialog/forhandlinger med kommunesektoren

Tabell 7.1 Kommunesektoren i de nordiske landene sammenliknet med andre OECD-land

	Gjennomsnitt OECD utenom Norden	Gjennomsnitt Norden
	Prosent av BNP	Prosent av BNP
Utgifter kommunesektoren	9,2	19,1
Herav utgifter velferdstjenester	4,2	12,3
Inntekter kommunesektoren	9,0	19,7
Herav skatteinntekter	1,3	10,6

Kilde: IMF, OECD

som blant annet skal sikre bedre balanse mellom kommunenes utgifter og inntekter (jf. kapittel 6.5). I Norge har det vært en konsultasjonsordning siden 2000 (jf. kapittel 18.5). I Danmark er det partenes syn at avtalene har vært et viktig middel for å opprettholde et kommunalt nivå med et visst selvstyre, fordi alternativet ellers vil være detaljert regulering fra statens side direkte rettet mot enkeltkommuner (Rieper 2003). Meningene er imidlertid mer delte i spørsmålet om avtalene har bidratt til bedre samsvar mellom nasjonale mål og kommunale ressurser. På den ene siden svekker avtalene statens muligheter til å drive sektorpolitikk, men på den annen side bidrar avtalene til at kommunene anerkjenner regjeringens nasjonale mål.

7.4 Alternative modeller for organisering av velferdstjenestene

I land utenfor Norden er det større variasjon i organiseringen av velferdstjenestene, og mange land har i større grad valgt en modell med sentralisert ansvar for velferdstjenestene, noe som innebærer at kommunene i større grad har ansvar for lokale oppgaver. Organiseringen av velferdstjenestene er imidlertid også gjenstand for reformer og debatt i Norge, jf. sykehusreformen og barnevernsreformen. Utvalget oppfatter at de alternativene som har vært oppe i debatten er sterkere statlig styring innenfor en modell med fortsatt kommunalt ansvar, og en modell med statlig overtakelse av ansvaret for enkelte velferdstjenester. Utvalget vil i det følgende diskutere fordeler og ulemper ved dagens organisering og disse alternative organiseringsformene.

Det er i faglitteraturen og i offentlige utredninger pekt på at fordelene ved rammefinansieringsmodeller særlig er knyttet til lokaldemokratiet og hensynene til effektiv ressursbruk og makroøkonomisk styring. Argumentene er at rammefinansiering bidrar til å styrke lokaldemokratiet ved at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av frie inntekter som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk, og at den lokale friheten i ressursdisponeringen videre kan bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale ønsker og behov. Rammefinansiering kan også stimulere til kostnadseffektivitet fordi den enkelte kommune og fylkeskommune selv beholder gevinsten av effektiviseringstiltak. Endelig kan rammeoverføringer styrke den makroøkonomiske styringen med kommunesektorens inntekter sammenliknet med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd.

Det lokale prioriteringsansvaret som bidrar til å styrke det lokale selvstyret, har imidlertid den ulempe at det kan bidra til å skape forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. En annen svakhet ved kommunemodellen er at det kan oppstå ansvarsuklarheter når kommuner og fylkeskommuner gis ansvaret for nasjonale velferdstjenester hvor også nasjonale myndigheter har sterke interesser. Det kan for eksempel være uklart hvor ansvaret for eventuelle mangler i tjenestetilbudet skal plasseres. Er manglene statens ansvar fordi kommunesektorens inntektsrammer ikke er tilstrekkelig til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet, eller er manglene en følge av kommunale prioriteringer eller ineffektiv bruk av ressursene? I kommuneproposisjonen for 2006 vises det til at det finnes mange eksempler på kommuner som driver godt utviklingsarbeid, men at det er en hovedutfordring å redusere forskjellen mellom de gode og de mindre gode kommunene, blant annet når det gjelder å være innovative med hensyn til å innføre alternative finansierings- og organisasjonsformer som stykkprisfinansiering, brukervalg og konkurranse mellom kommunale og private aktører.

Sykehusreformen kan tjene som eksempel på statlig overtakelse av ansvaret for velferdstjenesten. 1. januar 2002 overtok staten eierskapet og ansvaret for spesialisthelsetjenesten fra fylkeskommunene. I Ot.prp. nr. 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak mm.* har Helsedepartementet oppsummert bakgrunnen for reformen:

- Det er økonomiske problemer i helsesektoren, på tross av vesentlig ressurs- og utgiftsøkning i både somatisk og psykiatrisk sektor.
- Det er uklare ansvarsforhold.
- Målsettingen om likeverdige tjenester er ikke godt nok oppfylt.

Etter Helsedepartementets syn var dette uttrykk for organisatoriske og styringsmessige problemer. Departementet framholdt også at det var store forskjeller mellom fylker i ventetid for behandling av samme lidelse (særlig innen psykiatri), store geografiske variasjoner i medisinsk praksis og store forskjeller i ressursbruken mellom sykehusene. Fordelen med å overføre eierskapet til staten ble oppsummert i to punkt i regjeringens forslag til helseforetakslov:

- Klarhet om at staten har det fulle ansvaret.
- Staten kan utøve sterkere styring.

Det viktigste argumentet for statlig overtakelse av velferdstjenestene er at en samler ansvaret på ett forvaltningsnivå og dermed unngår ansvarsuklarheter mellom ulike forvaltningsnivåer. Dette var ett av argumentene som ble brukt i forbindelse med den statlige overtakelsen av sykehusene. Videre vil statlig ansvar kunne fjerne forskjeller i tjenestetilbud som skyldes lokalpolitiske prioriteringsforskjeller, og staten kan sikre valgfrihet for brukerne, innføre stykkprisfinansiering og etablere konkurranse mellom ulike produsenter av velferdstjenester.

Statlig overtakelse av velferdstjenestene vil kreve oppbygging av et nytt statlig byråkrati, med lokal eller regional organisering, for eksempel i tråd med den modell som er valgt for spesialisthelsetjenesten. En av ulempene med denne type organisering er at beslutninger av stor lokal betydning, for eksempel lokaliseringsspørsmål, i mindre grad blir gjenstand for lokale politiske vurderinger. Videre er det ikke opplagt at statlig ansvar vil gi likhet i tjenestetilbudet. Det har blant annet sammenheng med at forskjellene i tjenestetilbud som observeres innenfor dagens rammefinansieringsmodell dels skyldes statlige overføringer som er regionalpolitisk motiverte. Det er liten grunn til å tro at slik regionalpolitikk vil bli avviklet på grunn av statlig overtakelse. Videre vil det også være lokale forskjeller i administrativ og faglig praksis ved statlig ansvar for velferdstjenestene. Erfaringene fra sykehusreformen kan også tyde på at statlig ansvar kan gi svakere budsjettkontroll.

Det andre alternativet, som kombinerer sterkere statlig styring med fortsatt kommunalt ansvar, har den fordel at det kan bidra til å redusere forskjeller i tjenestetilbud som skyldes ulike lokalpolitiske prioriteringer. Men dette kan motvirkes av at økt bruk av øremerkede tilskudd, utformet som refusjonsordninger, isolert sett bidrar til større forskjeller i inntekter og tjenestetilbud. Den viktigste innvendingen mot dette alternativet er at det vil øke ansvarsuklarhetene i forhold til dagens situasjon ved at det kommunale finansieringsansvaret svekkes. Kommunene får en sterk stilling overfor staten fordi staten i større grad må sikre full finansiering av den enkelte velferdstjeneste i den enkelte kommune, samtidig som det er den enkelte kommune som bestemmer utgiftene. Som med statsmodellen kan utfallet bli svakere budsjettkontroll med utgiftene til velferdstjenester, eller alternativt detaljert statlig styring av den enkelte kommunes ressursbruk.

Det ligger utenfor utvalgets mandat å vurdere statlig overtakelse av velferdstjenestene, og det er en forutsetning for utvalgets vurderinger at kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal ha ansvar for nasjonale velferdstjenester. Valget står da mellom et utjevningssystem basert på fortsatt rammefinansiering eller et utjevningssystem basert på sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd. Utvalget oppfatter at alternativet med sterkere statlig styring gjennom øremerkede tilskudd vil gi et klart dårligere styringssystem enn det som gjelder i dag. Alternativet oppfattes heller ikke som en stabil og langsiktig løsning. En kan ikke utelukke at ansvarsuklarhetene over tid vil bli så store at man må velge mellom å gå tilbake til dagens rammefinansieringsmodell eller en statlig overtakelse av velferdstjenestene. Utvalgets vurdering er derfor at inntektssystemet fortsatt bør baseres på prinsippet om rammefinansiering av kommuner og fylkeskommuner.

7.5 Rammetilskudd og aktivitetsbaserte finansieringsmodeller

I kommuneoppleggene er rammestyringen knyttet opp mot skatteinntekter og rammetilskudd. Inntektsrammen i den enkelte kommune kan sies å være behovsbasert med bakgrunn i kommunens oppgaver og kostnadskriteriene i inntektssystemet.

Et alternativ til behovsbasert ramme vil være aktivitetsbaserte inntekter. Øremerkede tilskudd og gebyrer er gjerne knyttet opp mot aktivitet. Dette innebærer at en kommune kan generere økte inntekter ved å øke aktiviteten på de områder som helt eller delvis er finansiert av øremerkede tilskudd eller gebyrer. Stykkprisfinansiering er et eksempel på en slik finansieringsmodell.

I tillegg til å skille mellom behovsbaserte og aktivitetsbaserte finansieringsmodeller, kan det gjøres et skille mellom kostnadskompenserende systemer og fastprissystemer. Aktivitetsbaserte tilskudd vil i noen tilfeller være utformet som et fastprissystem og i andre tilfeller som et kostnadskompenserende system. I et fastprissystem vil kommunen motta et bestemt tilskuddsbeløp per aktivitet uavhengig av kommunens faktiske kostnader. Barnehagetilskuddet kan være eksempel på dette. I et aktivitetsbasert kostnadskompenserende system, vil kommunen motta tilskudd avhengig av de faktiske kostnadene (refusjonsordninger). Her kan toppfinansieringsordningen for ressurskrevende brukere tjene som eksempel. Også rammefinansiering kan være kostnadskompenserende dersom systemet er basert på påvirkbare størrelser. Et eksempel på dette kan være om fordelingen av inn-

tektsrammen innenfor et budsjett baseres på tidligere års utgifter.

Tabell 7.2 viser en skjematisk oppstilling av de ulike finansieringsmodellene.

Rammetilskuddet i inntektssystemet kan plasseres i kategori D. Det vil si at inntektssystemet er et behovsbasert fastprissystem som er upåvirket av forhold den enkelte kommune kan påvirke.

7.5.1 Finansieringsmodeller og prioriteringseffektivitet

Det kanskje viktigste argumentet for rammestyring av kommunesektoren er hensynet til prioriteringseffektivitet. Når kommunen står overfor en gitt inntektsramme vil kommunen møte de reelle kostnadene ved alternativ bruk av ressursene. I tillegg kan kommunen utnytte kunnskap om lokale preferanser og forhold. I tillegg til hensynet til prioriteringseffektivitet spiller hensynet til det lokale selvstyret en viktig rolle når kommunene har mulighet til å disponere inntektene fritt.

Bruk av aktivitetsavhengige tilskudd vil virke vridende på prioriteringen i kommunen. Dette er som regel også meningen. For at bruk av aktivitetsavhengige tilskudd skal bidra til økt prioriteringseffektivitet, kan ikke prioriteringene (preferansene) i kommunesektoren og staten være sammenfallende. Med sammenfallende prioriteringer vil aktivitetsavhengige tilskudd medføre at kommunens tilbud av disse tjenestene blir for høyt. I tillegg kan bruk av aktivitetsavhengige tilskudd for bare noen sektorer uansett gå ut over andre tjenester på en uforutsigbar og uønsket måte. Bruk av aktivitetsavhengige tilskudd vil således ikke bare virke stimulerende på de tiltak de er rettet inn mot, men de vil også kunne virke negativt inn på ressursbruken i andre sektorer (jf. omtalen av handlingsplanen for eldre i kapittel 18).

Aktivitetsavhengige tilskudd vil videre være til hinder for prioriteringseffektivitet dersom tilskuddet er innrettet for å gi økt aktivitet innenfor en gitt sektor, og det i utgangspunktet er store forskjeller i aktivitetsnivået kommunene imellom. En kommune med høy aktivitet på denne sektoren vil bare få utløst tilskudd dersom den øker aktiviteten ytterligere. Kommunene vil som regel velge å gjøre dette fordi det tilfører kommunen økte ressurser, mens kommunen ville valgt å bruke midlene annerledes dersom den kunne prioritere fritt.

Tabell 7.2 Hovedtyper av finansieringsmodeller

	Kostnads-kompenserende	Fast pris
Aktivitetsbasert	A	B
Behovsbasert	C	D

Kilde: NOU 2003:1

Rammefinansiering av kommunene er basert på at folkevalgte politikere fastsetter hvor store ressurser det skal brukes på de ulike sektorene innenfor kommunen. Med andre ord foretar kommunen prioriteringer på innbyggernes vegne, både med hensyn til hvem som skal få et tilbud og hvilke tjenester de skal få tilbud om. Rammefinansiering av kommunene gir således best prioriteringseffektivitet gitt at de kommunale beslutningene gjenspeiler lokale preferanser. Denne forutsetningen ligger imidlertid til grunn for at kommunene er tillagt ansvaret for nasjonale velferdstjenester. Aktivitetsbasert finansiering kan bidra til prioriteringseffektivitet (sett fra statens side) dersom det er store avvik mellom preferansene i stat og kommuner.

7.5.2 Finansieringsmodeller og kostnadseffektivitet

Incentivene til kostnadseffektivitet i forbindelse med rammestyring ligger i det forhold at det vil være kommunen selv som skaper og disponerer effektivitetsgevinsten.

En kommune blir mer kostnadseffektiv dersom den kan øke volum eller kvalitet på en tjeneste uten å øke utgiftene. Kommunen kan også bli mer kostnadseffektiv dersom den kan senke utgiftene til en tjeneste uten å redusere kvalitet eller volum på tjenesten. Dersom en kommune klarer å redusere kostnadene på en gitt aktivitet uten at det går ut over kvaliteten, vil kommunen kunne frigjøre midler som kan brukes til økt aktivitet og/eller økt kvalitet på tjenestetilbudet. En slik effektivisering vil ikke utløse større inntekter, men det vil være mulig å få mer ut av de inntektene man allerede har til disposisjon.

Aktivitetsbaserte fastpristilskudd vil normalt ha noe sterkere incentiver i forhold til kostnadseffektivitet enn et behovsbasert rammetilskudd. Med et behovsbasert rammetilskudd vil en kostnadsreduksjon frigjøre midler som kan brukes til økt aktivitet, men inntektsrammen vil være uendret. Når tilskuddet er aktivitetsbasert vil en kostnadsreduksjon gi økte inntekter i tillegg til at det frigjøres midler som kan brukes til økt aktivitet.

Et problem med aktivitetsbaserte tilskudd til kommunene er at det kommunale tilbudet er mangesidig og kan være vanskelig å måle. Dette gjelder ikke minst måling av kvalitet. Det vil derfor være en fare for at et aktivitetsbasert finansierings-

system, som gir incentiver til økt volum, kan gi redusert kvalitet på tjenestene. Det kan således være vanskelig å skille mellom økt kostnadseffektivitet og redusert kvalitet.

7.5.3 Finansieringsmodeller internt i kommunene

Det er viktig å skille mellom fordeler og ulemper ved ulike finansieringsmodeller når det gjelder statlige tilskudd til kommunene, og fordeler og ulemper ved bruk av ulike modeller når det gjelder kommunens interne finansiering av tjenestene. Det er ikke konflikt mellom rammestyring av kommuner og fylkeskommuner og interne aktivitetsbaserte styringsmodeller internt.

De fleste av ulempene ved å bruke aktivitetsbasert finansiering av kommunene, vil være til stede i mindre grad når det gjelder finansiering av ulike virksomheter internt i kommunen. Tilskudd på virksomhetsnivå er mer oversiktlig og lettere å måle enn på kommunenivå. Dessuten vil trolig aktivitetsbaserte tilskudd gi mindre vridningseffekter på virksomhetsnivå enn på kommunalt nivå.

Likevel kan det være en svakhet at det er asymmetrisk informasjon mellom den enkelte virksomhet og det bevilgende organ. Den enkelte virksomhet vil kjenne kostnadsforholdene bedre enn et overordnet organ. Dette kan motvirkes gjennom bruk av sammenliknbare data. Da vil det komme frem hvilke virksomheter som har høye kostnader og hvilke som har lave, og det vil være mulig å ta hensyn til denne informasjonen gjennom budsjettildelingen. Dette krever imidlertid at det kan skilles mellom kostnadsforskjeller som den enkelte virksomhet kan påvirke og forskjeller utenfor virksomhetens kontroll.

Kostnadseffektiviteten i kommunen vil primært være avhengig av intern organisering og i mindre grad avhengig av ekstern finansieringsmodell. Hvor kostnadseffektiv produksjon kommunen oppnår vil blant annet avhenge av forhold som:

- Utforming av incentiver internt i kommunen: Det er ikke nok at kommunen tjener på økt kostnadseffektivitet. Ledere og ansatte i de ulike virksomhetene må se seg tjent med å utløse effektiviseringsgevinster.
- Harde budsjettskranker: Dersom svak kostnadseffektivitet utløser tilleggsbevilgninger vil dette svekke incentivene til å drive kostnadseffektivt.
- Mothakeeffekter: Dersom aktørene frykter at oppnådde effektiviseringsgevinster trekkes inn ved senere budsjettrunder vil dette dempe effektiviseringsincentivene.
- Slakk: Det vil dempe incentivene til kostnadseffektivitet om finansieringen er frikoplet fra aktivitet. Mangel på resultatkrav vil kunne føre til såkalt slakk i organisasjonen.

7.5.4 Konklusjoner

Rammefinansieringen av kommunesektoren er basert på at sektoren står for et mangfoldig tjenestetilbud, der forskjellige behov og preferanser tilsier lokale beslutninger. Med andre ord er rammefinansieringen forankret i mål om å sikre prioriteringseffektivitet. Dersom staten setter strenge produksjonskrav til kommunesektorens tjenesteproduksjon, vil dette svekke kommunenes mulighet til å være prioriteringseffektive. Dette tilsier at finansieringssystemet bør utformes slik at det sørger for at de lokale myndighetene har incentiver til å opptre kostnadseffektivt. Den enkelte kommune har helt andre muligheter til å legge produksjonskrav på virksomhetene gjennom sine lokale budsjettrutiner enn man har fra statlig hold.

KOSTRA spiller en viktig rolle når det gjelder å få frem sammenliknbare data mellom kommuner. Selv om det kan være vanskelig å skille mellom påvirkbare og upåvirkbare kostnadsforskjeller, vil opplysninger om forskjeller kommunene imellom være viktig styringsinformasjon for både kommunene, fylkeskommunene, staten og innbyggerne. Et viktig siktemål med fokus på forskjeller i ressursbruk, er at dette vil kunne virke effektivitetsfremmende.

Staten kan påvirke kostnadseffektiviteten i kommunesektoren med gjennomført bruk av harde budsjettskranker. Gjennom bruk av rammetilskudd reduseres den enkelte kommunes mulighet til å øve press for økt inntektsramme, men det er fortsatt mulighet til å øve press på fylkesmannens tildeling av skjønn. Kommunesektoren vil imidlertid kunne øve press for økt inntektsramme samlet sett blant annet gjennom sin interesseorganisasjon KS. Dersom kommunene forventer at staten vil løse økonomiske problemer i kommunesektoren gjennom økte inntekter, vil dette kunne bidra til redusert effektivitet og stimulere til økte utgifter.

Prioriteringseffektiviteten vil være avhengig av i hvilken grad politikere og kommuneadministrasjon tar beslutninger som gjenspeiler innbyggernes preferanser og behov. Det er imidlertid ikke noe motsetningsforhold mellom rammestyringsmodellen og andre interne modeller som tas i bruk med sikte på å sikre prioriteringseffektivitet på en bedre måte, som for eksempel friere brukervalg (se kapittel 17.3).

Når det kommer til stykket er kostnadseffektiviteten avhengig av tiltakene i den enkelte kommune. Det er ingen motsetningsforhold mellom rammefinansieringsmodellen og tiltak for økt kostnadseffektivitet i kommunene, for eksempel ved å ta i bruk konkurranseutsetting og andre virkemidler som kan bidra til økt konkurranse om å utføre kommunale oppgaver (se kapittel 17.2.)

7.6 De overordnende målsetningene med inntektssystemet

Inntektssystemet skal ivareta flere, og til dels motstridende målsetninger. I dag er det i hovedsak fire hensyn som er forsøkt ivaretatt gjennom utformingen av inntektssystemet:

- Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud (rettferdig inntektsfordeling)
- Lokalt selvstyre
- Stabile og forutsigbare inntektsrammer
- Regionalpolitiske hensyn

Den overordnende målsetningen med inntektssystemet er å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud i alle deler av landet. Gjennom inntektssystemet foretas det derfor en omfattende utjevning av variasjoner i utgiftsbehov og av variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utgiftsutjevningen tar utgangspunkt i at kommuner ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de har like høye inntekter per innbygger. Dette skyldes at behovet for kommunale tjenester, og kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene, varierer mellom kommunene. Inntektsutjevningen tar utgangspunkt i at variasjoner i skattegrunnlag, i fravær av et statlig utjevningssystem, ville vært en av de viktigste årsakene til forskjeller i tjenestetilbud.

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektoren bør ha stor frihet til å disponere over egne inntekter. Videre tilsier hensynet til det lokale selvstyret at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring, slik at kommunene og fylkeskommunene har incentiver til å legge til rette for næringsutvikling med mer. Denne målsetningen trekker isolert sett i retning av at man ikke bør ha full utjevning av variasjoner i skatteinntekter. Målsetningen kommer dermed i konflikt med målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud, som forutsetter full utjevning av variasjoner i skatteinntekter.

Kommunesektoren har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Det tilsier isolert sett at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Som det framgår av avsnitt 7.6.3 kan det imidlertid være et spenningsforhold mellom målsetningen om stabile og forutsigbare inntektsrammer og målsetningen at kommunesektorens inntekter skal ha en sterk lokal forankring.

Inntektssystemet brukes i dag som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger. Små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge tildeles derfor ekstra overføringer gjennom inntektssystemet, noe som isolert sett medfører at de kan ha et høyere nivå på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet enn andre kommuner og fylkeskommuner. Det er en motsetning mellom målsetningen om et likeverdig tjenestetilbud og ønsket om å ivareta regional- og distriktspolitiske målsetninger gjennom inntektssystemet. For mens inntektssystemet gjennom utgifts- og inntektsutjevningen bidrar til en betydelig grad av utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, skaper systemet selv gjennom de regionalpolitisk motiverte ordningene nye inntektsforskjeller mellom kommunene.

Spørsmålet om hvordan man kan ivareta de overordnede målsetningene står sentralt ved utformingen av inntektssystemet. Det er målkonflikter mellom de fire hensynene som inntektssystemet skal ivareta. Det innebærer at man ved utformingen av inntektssystemet må foreta en avveining mellom de ulike hensynene. Utvalget vil i dette avsnittet diskutere disse problemstillingene nærmere. I tillegg vil utvalget vurdere om inntektssystemet kan utformes på en enklere og mer oversiktlig måte enn i dag. Bakgrunnen for det er at inntektssystemet har blitt kritisert for å være for komplisert og at det er for vanskelig for politikere og den kommunale administrasjonen å gjennomskue mekanismene i systemet. Det at inntektssystemet er vanskelig tilgjengelig er i seg selv en svakhet ved systemet, noe som kan svekke legitimiteten til inntektssystemet. Ved utformingen av inntektssystemet bør en derfor etterstrebe og lage et enkelt og oversiktlig system.

Økt frihet for innbyggerne til å velge mellom ulike tjenesteprodusenter, kombinert med målsetningen om at kommunesektoren skal rammefinansieres, har skapt behov for en vurdering av hvordan friere brukervalg og likebehandling av private og kommunale aktører kan ivaretas innenfor inn-

tektssystemet. Denne problemstillingen er diskutert i avsnitt 7.5.

Utvalget vil presisere at prinsippene for utformingen av inntektssystemet, og avveiningen mellom de ulike hensynene ikke kan baseres på faglig grunnlag alene. Avveiningen må også baseres på politisk skjønn.

7.6.1 Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud – rettferdig inntektsfordeling

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært bred politisk enighet om at en overordnet målsetning med inntektssystem bør være å sikre en rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Et grunnleggende spørsmål ved utformingen av inntektssystemet blir derfor hva som er en rettferdig inntektsfordeling. Til grunn for dagens inntektssystem ligger en oppfatning om at en rettferdig inntektsfordeling er en fordeling som sikrer alle kommuner og fylkeskommuner like muligheter til å tilby innbyggerne nasjonale velferdstjenester.

Hva er en rettferdig inntektsfordeling?

Alexander Cappelen har på oppdrag for utvalget foretatt en prinsipiell diskusjon av hva som er en rettferdig inntektsfordeling mellom kommuner og hva det vil si å sikre alle kommuner de samme mulighetene. I dette avsnittet gjengis hovedkonklusjonene til Cappelen. Cappelens notat er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

Målsetningen om å gi alle kommuner og fylkeskommuner like muligheter kan ses som et forsøk på å forene to sentrale politiske idealer: idealet om lokalt autonomi og idealet om nasjonal utjevning. På den ene siden ønsker man å gi kommunene frihet til å foreta egne valg og prioriteringer, og på den andre siden ønsker man at kommuner som foretar de samme valg og prioriteringer skal kunne ha et likeverdig tjenestetilbud. Ved utformingen av inntektssystemet må man håndtere den potensielle spenningen mellom disse to idealene. Utfordringen er hvordan man kan sikre både frihet og likhet på samme tid. Dette spørsmålet har stått sentralt i moderne teorier om rettferdighet.

Liberal egalitær teori om rettferdighet er ifølge Cappelen egnet til å kaste lys over spørsmålet om hva som en rettferdig inntektsfordeling mellom kommuner da teorien søker å kombinere to grunnleggende idealer i vestlig kultur: idealet om likhet og idealet om personlig frihet og ansvar. Likhetsidealet innebærer at ulikhet som skyldes forhold utenfor folks kontroll bør elimineres. Dersom man er opptatt av inntektsfordeling så innebærer det at to personer som gjør de samme valg og prioriteringer bør ha samme inntekt. Idealet om personlig frihet og ansvar innebærer at folk bør holdes ansvarlig for egne valg. For mange handler spørsmålet om rettferdig fordeling ifølge Cappelen primært om «hvem som fortjener hva». Når man skal vurdere hvordan ressurser skal fordeles mener de fleste at det er relevant hvem som bidro til å skape ressursene. Det skal være samsvar mellom innsats og belønning. Både idealet om likhet og idealet og personlig frihet og ansvar har bred støtte i det norske folk. I en undersøkelse utført av MMI fikk utsagnet «vi burde akseptere ulikhet som skyldes personlig valg av for eksempel utdanning, yrke og arbeidstid» støtte av 87 prosent av respondentene (Cappelen 2005).

Overført til inntektssystemet tilsier likhetsidealet at kommuner som foretar de samme valg og prioriteringer skal kunne tilby det samme tjenestetilbudet for sine innbyggere. Ansvarsprinsippet tilsier at kommunene skal holdes ansvarlig for egne valg. Det er en potensiell spenning mellom utjevningsprinsippet og ansvarsprinsippet. For hvordan skal man holde kommunene ansvarlig for egne valg og samtidig eliminere ulikhet som skyldes forhold utenfor kommunenes kontroll? Det er vanskelig å forene de to prinsippene fullt ut gjennom utformingen av inntektssystemet. For å illustrere dette kan man betrakte inntektsutjevningen i inntektssystemet. Skatteinntektene varierer i dag betydelig mellom kommunene.[1] Gjennom inntektsutjevningen foretas det en omfattende, men ikke full utjevning av variasjoner i skatteinntekter. Det innebærer at inntektsutjevningen ikke fullt ut sikrer kommunene like muligheter. To kommuner som gjør de samme valg og prioriteringer, men som har forskjellig skattegrunnlag, vil ikke få de samme inntektene etter utjevning. Dersom man skulle sikret kommunene like muligheter burde man hatt full utjevning av variasjoner i skatteinntekt mellom kommunene. Dagens utforming av inntektsutjevningen innebærer imidlertid også at man ikke fullt ut holder kommunene ansvarlig for egne valg, og da spesielt ikke kommuner med lave skatteinntekter. To kommuner med lave skatteinntekter som i utgangspunktet har de samme inntektsmulighetene, men som i ulik grad velger å investere ressur-

[1] I 2004 varierte de ordinære skatteinntektene fra 11 000 kroner per innbygger i Leirfjord kommune til 58 000 kroner per innbygger i Bykle kommune.

ser i å øke eget skattegrunnlag, vil i sum skatteinntekt og inntektsutjevnende tilskudd ha om lag de samme inntektene.[2]

Det er en spenning mellom utjevningsprinsippet og ansvarsprinsippet. Hva som betraktes som en rettferdig inntektsfordeling avhenger derfor av hvordan de to prinsippene fortolkes. Ifølge Cappelen kan man se for seg ulike typer inntektssystem, som alle er legitimert ut i fra målsetningen om å sikre kommunene like muligheter.

En modell Cappelen skisserer er et inntektssystem som fokuserer på *utfallslikhet*. Et slikt system innebærer at staten definerer en standard for det kommunale tjenestetilbudet, for deretter å beregne hva det vil koste å tilby dette nivået i hver enkelt kommune. Kommuner som har inntekt under dette nivået får så tilført differansen mellom sine inntekter og det beregnede kostnadsbehovet. Motsatt får kommuner som har inntekter over dette nivået trekt inn differansen mellom sine inntekter og det beregnede kostnadsbehovet. Dersom man ikke er villig til å akseptere forskjeller i tjenestetilbudet i ulike kommuner så er det dette prinsippet som må ligge til grunn for utformingen av inntektssystemet. I situasjoner hvor både inntekter og kostnader er utenfor kommunenes kontroll er også dette et prinsipp som fanger opp ideen om like muligheter. Kommunene har imidlertid en viss kontroll over både kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon og over størrelsen på egne inntekter. Et system som sikrer alle kommuner lik inntekt uansett hvilke valg og prioriteringer de gjør vil være ineffektivt, da kommunene verken har incentiver til å redusere kostnadene i kommunal tjenesteproduksjon eller incentiver til å forsøke å øke eget inntektsgrunnlag. Et inntektssystem som gir utfallslikhet vil også bryte med prinsippet om at kommunene bør holdes ansvarlig for egne valg. Ifølge Cappelen vil også et slikt system vil være urettferdig:

> «En implikasjon av liberal egalitær tankegang er at vi ikke skal omfordele mellom to kommuner med mindre det er forskjeller mellom dem som de ikke selv kontrollerer».

En alternativ modell Cappelen skisserer er et system som legger til grunn at kommuner skal ha samme fiskale kapasitet, noe som betyr at kommuner som gjør de samme valg og prioriteringer skal kunne tilby det samme nivået på det offentlige tjenestetilbudet. Et inntektssystem som utjevner fiskal kapasitet er forenlig med store inntektsforskjeller mellom kommunene dersom disse forskjellene er et resultat av kommunenes prioriteringer. Kommunene holdes med andre ord ansvarlig for sine valg og prioriteringer.

[2] Kommuner med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet beholder kun 10 prosent av en eventuell skattevekst. Motsatt må de kun bære 10 prosent av tapet ved en reduksjon i skatteinntektene selv.

Utvalgets vurdering av hva som er en rettferdig inntektsfordeling

Utvalget mener at en av de overordnede målsetningene med inntektssystemet fortsatt bør være å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud uavhengig av bosted. Det har sammenheng med at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for å produsere viktige velferdstjenester som barnehager, skole, helse og omsorg. Samtidig har kommunene og fylkeskommunene, på grunn av forskjeller i skattegrunnlag, befolkningssammensetning og kostnadsforhold, ulike forutsetninger for å gi innbyggerne et godt kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Gjennom inntektssystemet bør det derfor foretas en omfattende utjevning av variasjoner i utgiftsbehov og av variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Forskjeller i utgiftsbehov og skattegrunnlag vil, i fravær av et statlig utjevningssystem, være de viktigste årsakene til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Samtidig som det er viktig at en gjennom inntektssystemet søker å eliminere ulikhet som er utenfor kommunenes kontroll, er det etter utvalgets vurdering også viktig at kommunene og fylkeskommunene holdes ansvarlig for egne valg. Et inntektssystem som kun fokuserer på utfallslikhet vil derfor være urimelig. Uten ansvar for egne valg vil kommunene og fylkeskommunene verken ha incentiver til kostnadseffektiv produksjon eller ha incentiver til å øke egne inntekter. Målsetningene bør derfor være å gi kommunene og fylkeskommunene samme fiskale kapasitet.

Utvalget foretar i avsnitt 7.7 og 7.8 en nærmere diskusjon av inntekts- og utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Her diskuteres det blant annet hvordan man kan forene idealet om likhet og idealet om personlig frihet og ansvar gjennom utformingen av utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet.

7.6.2 Lokalt selvstyre

Det lokale selvstyre representerer sentrale verdier i det norske samfunnet. De tre mest sentrale verdiene er demokrati, frihet og effektivitet (NOU

1997:8). Et vitalt lokaldemokrati er en verdi i seg selv. Lokalt selvstyre kan dessuten gi kostnadseffektiv utnyttelse av ressursene og et tjenestetilbud som er tilpasset lokale forhold. En forutsetning for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne tilpasse tjenestetilbudet til innbyggernes behov og ønsker er at de har lokal handlefrihet og at sentrale myndigheter gir avkall på makt og muligheter til å detaljstyre kommunesektoren. Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring.

Frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver

Hensynet til det lokale selvstyret var en av de viktigste begrunnelsene for innføringen av inntektssystemet i 1986. Innføringen av inntektssystemet innebar at et system med omfattende bruk av øremerkede tilskudd ble erstattet med et rammefinansieringssystem. Rammefinansiering gir kommunene og fylkeskommunene større handlefrihet i disponeringen av inntektene, noe som styrker det lokale selvstyret.

Til tross for at hensynet til det lokale selvstyret var en av de viktigste begrunnelsene for innføringen av inntektssystemet i 1986, så brukte staten i perioden 1986-1994 inntektssystemet også som et virkemiddel til å styre kommunesektorens prioriteringer. I denne perioden ble rammeoverføringene gitt kommunene og fylkeskommunene som sektorvise rammetilskudd. Bakgrunnen for det var at regjering og Storting gjennom å variere størrelsen på tilskuddene skulle kunne gi et signal til kommunene og fylkeskommunene om satsing på bestemte områder (Ot. prp. Nr. 48 (1984-85)). Dette ga imidlertid uklare styringssignaler fordi intensjonen var at kommunene fritt skulle kunne disponere overføringene gjennom inntektssystemet. Den lokale beslutningsprosessen ble vanskeliggjort da sektororganene fremstilte det som om rammetilskuddene var øremerket spesielle forhold. Dette gjorde det vanskeligere for kommunene å tilpasse tjenesteproduksjonen etter lokale kostnadsforhold og lokalbefolkningens ønsker. I 1994 ble ordningen med sektortilskudd avviklet. Erfaringene viste ifølge Kommunal- og arbeidsdepartementet at de sektorvise rammetilskuddene ikke var et egnet virkemiddel for staten til styre kommunesektorens prioriteringer (St.meld. nr. 23 (1992-1993)). Sammenslåingen av sektortilskuddene til et rammetilskudd i 1994 synliggjorde prinsippet om at det ikke lå noen bindinger fra statens side om hvor stor del av rammeoverføringene som skulle brukes til hver enkelt sektor.

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at staten ikke bør bruke inntektssystemet som et virkemiddel til å styre prioriteringene i kommuner og fylkeskommuner. Dersom det lokale selvstyret skal ha et reelt innhold forutsetter det at kommunene og fylkeskommunene har frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver. Overføringene gjennom inntektssystemet bør derfor være rammeoverføringer som kommunene og fylkeskommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Rattsø-utvalget påpekte også i sin første delutredning (NOU 1996:1) at statens behov for å styre prioriteringer og ressursbruk i lokalforvaltningen burde ivaretas gjennom andre virkemidler enn inntektssystemet, for eksempel gjennom lovbaserte virkemidler og øremerkede tilskudd.

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Samtidig har staten et ansvar for at alle innbyggerne får et tilbud om disse tjenestene. Regjering og Storting vil derfor i ulike sammenhenger ønske å styre omfanget og utformingen av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen på viktige områder. Hensynet til det lokale selvstyret må derfor i noen sammenhenger veies opp mot nasjonale myndigheters ønske om å styre kommunesektorens ressursbruk. I de seneste årene har flere nasjonale satsinger blitt finansiert gjennom øremerkede tilskudd, blant annet eldresatsingen. Øremerkede tilskudd som er utformet som refusjonsordninger kan være et effektivt virkemiddel i forbindelse med oppbygging av nye tjenester. Øremerkede tilskudd har imidlertid også flere ulemper, jf. omtale i kapittel 18.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan reformer og nasjonal politikk på ulike områder som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skoler og barnehager kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp. Mandatet må ses i sammenheng med at omfattende bruk av øremerkede tilskudd medfører en statlig detaljstyring som svekker det lokale selvstyret. Nasjonale reformer kan gjennomføres på flere måter innenfor et rammefinansieringssystem:

- For det første kan man tenke seg at man kombinerer rammefinansiering med utstrakt bruk av lovbaserte virkemidler, som for eksempel rettighetsfesting. Reform 97 er et eksempel på at en reform kan gjennomføres på denne måten.
- For det andre kan man tenke seg at nasjonale myndigheter i større grad enn i dag bruker inntektssystemet til å påvirke kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer. Et alternativ kan da være å synliggjøre hvor stor andel av overføringene som er knyttet til ulike tjenester.

– Et tredje alternativ er å bruke konsultasjonsordningen i større grad enn i dag.

Utvalget diskuterer de ulike alternativene nærmere i kapittel 18.

Lokal forankring av inntektene

Hensynet til det lokale selvstyre tilsier at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring. Det tilsier for det første at lokale skatteinntekter og brukerbetalinger bør utgjøre en vesentlig del av kommunesektorens inntekter, og at omfanget av statlige overføringer bør begrenses. Rattsø-utvalget pekte i sin andre delutredning (NOU 1997:8) på at dersom kommuner og fylkeskommuner er svært avhengig av statlige overføringer, kan lokalpolitikerne oppfatte sin funksjon som mindre meningsfylt, noe som igjen kan ha uheldige konsekvenser for opprettholdelsen av et aktivt lokaldemokrati.

Hensynet til lokal forankring av inntektene tilsier for det andre at kommunene og fylkeskommunene bør ha stor mulighet til å påvirke eget inntektsnivå. Et kjennetegn ved norske kommuner er at de har begrenset mulighet til å påvirke størrelsen på egne inntekter, og da spesielt inntektsskatten. Inntektsskatten er obligatorisk for kommunene og fylkeskommunene, og beregningen av skattbar inntekt følger av nasjonale skatteregler. Stortinget fastsetter hvert år maksimale skattører for inntekts- og formueskatten, og etter 1979 har alle landets kommuner og fylkeskommuner brukt maksimalsatsene (Sørensen og Monkerud, 2004). Mangel på lokal beskatningsfrihet gjør at velgernes preferanser ikke kommer til uttrykk i valg av skattesatsene. I 2005 fikk kommunene tilbakeført en andel av selskapsskatten. På samme måte som inntektsskatten fastsetter Stortinget et maksimalt skatteøre for etterskuddsskatten. Eiendomsskatten fungerer i dag som en lokal skatt for de kommunene som har den. Gebyrer fungerer også delvis som lokal skatt. Det er imidlertid et detaljert statlig regelverk som regulerer bruken av gebyrer.

Hensynet til lokal forankring av inntektene tilsier for det tredje at kommunene og fylkeskommunene bør sitte igjen med en gevinst når det øker sitt skattegrunnlag, og tilsvarende tape noe når skattegrunnlaget reduseres. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet foretas det imidlertid en omfattende utjevning av variasjoner i skatteinntekter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Det medfører at kommuner som øker sitt skattegrunnlag kun sitter igjen med en liten gevinst, og motsatt at kommuner som får en reduksjon i skatteinntektene, kun må bære en liten andel av tapet selv. Omleggingen av inntektsutjevningen i 2005 har imidlertid medført at kommunenes incentiver til å øke eget skattegrunnlag har økt for flere kommuner.

Ut i fra målsetningen om å gi kommunesektorens inntekter en større lokal forankring har det blitt gjennomført to større endringer i inntekts- og finansieringssystemet i løpet av de siste årene. For det første har andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt blitt økt fra om lag 44 prosent i 2001 til om lag 50 prosent i 2005. Opptrappingen av skatteandelen ble i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr. 62 (1999-2000)) begrunnet med at redusert overføringsavhengighet og høy lokal finansiering av kommunenes inntekter kan bidra til å styrke det lokale selvstyre og effektiviteten i tjenesteytingen i kommuner og fylkeskommuner. For det andre har selskapsskatten blitt gjeninnført som kommunal skatt fra og med 2005. Kombinert med det ble utformingen av inntektsutjevningen endret. Endringen i inntektsutjevningen innebærer som nevnt over at endringer i skattegrunnlaget får en mer reell betydning for kommunenes inntekter. Regjeringen begrunnet tilbakeføringen av selskapsskatten og omleggingen av inntektsutjevningen med at man ville gi kommunene sterkere incentiver til å øke eget inntektsgrunnlag:

> «Regjeringen ønsker å tilbakeføre en andel av selskapsskatten til kommunene for å styrke kommunenes incentiver til å drive næringsutvikling, og dermed å sikre næringsetablering» (St.meld. nr 5 (2004-2005)).

Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at kommunesektorens inntekter bør ha en sterk lokal forankring. Det kan imidlertid være en motsetning mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og ønsket om stabilitet og forutsigbarhet for den enkelte kommune, og mellom hensynet til lokal forankring og ønsket om makroøkonomisk stabilitet. Økt lokal forankring av inntektene kan dessuten gi økte inntektsforskjeller, siden det lokale inntektsgrunnlaget varierer betydelig mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Generelt er det slik at større lokal forankring av inntektene vil gi større inntektsforskjeller mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Forholdet mellom prioriteringsfrihet og finansieringsfrihet

Et velfungerende lokaldemokrati forutsetter i prinsippet at kommunene både har stor frihet til å prioritere mellom ulike oppgaver og at kommunene

har stor mulighet til å påvirke eget inntektsgrunnlag. Norske kommuner og fylkeskommuner har stor prioriteringsfrihet, men begrenset finansiell frihet. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene må prioritere innfor en gitt inntektsramme. Dette bidrar til å styrke den makroøkonomiske styringen.

7.6.3 Forutsigbare inntektsrammer

Kommunesektoren har ansvaret for produksjon av nasjonale velferdstjenester som barnehager, skoler, helse og omsorg. Det er gode grunner til at det er ønskelig at tjenestetilbudet skal være mest mulig stabilt over tid, noe som tilsier at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer (eller stabilitet i utgiftene).

Kommunenes inntekter består i dag hovedsakelig av tre inntektskilder: lokale skatteinntekter, statlige overføringer (herunder øremerkede tilskudd og rammeoverføringer) og brukerbetalinger. Statlige overføringer til kommunesektoren følger av bevilgningsvedtak i Stortinget, mens skatteinntekter og brukerbetalinger inngår med anslag på kommuneopplegget i det kommende budsjettår.

Av kommunesektorens inntekter er det skatteinntektene som er den mest usikre inntektskilden. Det har i hovedsak sammenheng med at utviklingen i kommunesektorens skatteinntekter er usikre. Usikkerheten knytter seg dels til utviklingen i lønn, renter og sysselsetting, og dels til størrelsen på aksjegevinster og tap. Når skatteinntektene er en usikker inntektskilde så har det også sammenheng med at skatteinntektene til den enkelte kommune og fylkeskommune kan svinge betydelig fra et år til et annet. Innføringen av løpende inntektsutjevning i 2000 medførte at usikkerheten knyttet til utviklingen i egne inntekter ble redusert.

I løpet av de siste årene har det blitt gjennomført endringer i inntektssystemet som har medført at kommunesektorens inntekter har fått en sterkere lokal forankring. Samtidig har opptrappingen av skatteandelen og tilbakeføringen av selskapsskatten medført at kommunenes inntekter har blitt mer avhengig av utviklingen i usikre skattefundamenter. Omleggingen av utbytteskatten fra og med 2006 kan også forsterke denne tendensen. Spørsmålet er da om kommunene er i stand til å håndtere svingninger i inntektene fra det ene året til det andre, og om kommunene og fylkeskommunene kan leve med den økte uforutsigbarheten.

Kommunesektoren har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Etter utvalgets vurdering bør det derfor være en målsetning å sikre kommunesektoren stabile og forutsigbare inntektsrammer. Et virkemiddel for å nå denne målsetningen kan være å redusere usikkerheten knyttet til utviklingen i skatteinntektene på landsbasis.

Kommunene og fylkeskommunene har større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet enn størrelsen på skatteinntektene. Endring i rutinene for beregningene av innbyggertilskuddet i 2003 har imidlertid medført at innbyggertilskuddet til den enkelte kommune og fylkeskommune (eksklusive det inntektsutjevnende tilskuddet) nå først er kjent i juni måned i budsjettåret. Før 2003 var størrelsen på innbyggertilskuddet kjent før budsjettåret.

7.6.4 Regional- og distriktspolitiske hensyn

Målsetningene med regional- og distriktspolitikken har i flere tiår vært å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. Kommunesektoren har ansvaret for produksjonen av sentrale velferdstjenester og spiller derfor en viktig rolle når det gjelder å sikre likeverdig levekår i alle deler av landet. Det overordnende formålet med inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene har også siden innføringen av systemet i 1986 vært å utjevne økonomiske variasjoner mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, slik at alle innbyggerne får tilbud om velferdstjenester uavhengig av hvor i landet de bor.

I tillegg til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, skal inntektssystemet ivareta regional- og distriktspolitiske målsetninger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å skape levedyktige lokalsamfunn i alle deler av landet. I inntektssystemet er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet (herunder kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift) begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Mottakerne av disse tilskuddene sikres et høyere inntektsnivå enn andre kommuner og fylkeskommuner, og med det muligheten til å ha et høyere nivå på tjenestetilbudet. Målsetningen om å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn kommer dermed i konflikt med målsetningen om å gi kommunene og fylkeskommunene like muligheter til å tilby innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud.

Hvor stort omfang regionalpolitiske overføringer til kommunesektoren bør ha er et politisk spørsmål. Det er imidlertid utvalgets vurdering at statlige overføringer til kommunesektoren må vurderes opp i mot andre distriktspolitiske virkemid-

ler. Men gitt at ekstra kommuneoverføringer skal brukes som et regionalpolitisk virkemiddel, bør man etter utvalgets vurdering ha som utgangspunkt at overføringene skal tildeles kommuner og fylkeskommuner som har regionale problemer og utfordringer.

Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet i dagens inntektssystem er en videreføring av ordninger som tidligere skulle kompensere kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og små kommuner for merutgifter i kommunal tjenesteproduksjon som de ikke fikk kompensasjon for gjennom utgiftsutjevningen. I dag skal kommunene og fylkeskommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Og Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er nå eksplisitt gitt en regional- og distriktspolitisk begrunnelse. Til tross for at begrunnelsen for tilskuddene har endret seg i løpet av de ti siste årene, så har utformingen av tilskuddene ligget mer eller mindre fast i samme periode. Det innebærer at fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene ikke er basert på en reell vurdering av kommunenes og fylkeskommunenes behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for en vurdering av utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene.

7.6.5 Et enkelt og oversiktlig inntektssystem

Inntektssystemet har blitt kritisert for å være for komplisert, og at det er vanskelig for politikere og den kommunale administrasjonen å gjennomskue mekanismene i inntektssystemet. Det at inntektssystemet oppfattes å være vanskelig tilgjengelig er i seg selv en svakhet, som kan svekke legitimiteten til inntektssystemet. For at kommunene og fylkeskommunene skal ha mulighet til å vurdere systemets rimelighet er de avhengig av å kunne ha en forståelse av hvordan inntektssystemet fungerer. Manglende mulighet for folkevalgte organer til å gjennomskue mekanismene i inntektssystemet kan i tillegg svekke demokratiet. Dersom politikere og velgere skal ha mulighet til å påvirke innretningen av inntektssystemet, må de forstå hvordan de ulike mekanismene i inntektssystemet fungerer.

Det er ikke nytt at inntektssystemet blir kritisert for å være komplisert. Ved stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 87 (1990-91) *Om kommuneøkonomien i 1992* ba for eksempel flertallet i Stortinget regjeringen om å utarbeide forslag til forenklinger i inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene. Stortinget pekte på at det var svært uheldig at inntektssystemet inneholdt mekanismer som gjorde det vanskelig for den enkelte kommune å etterregne sitt eget tilskudd. Rattsø-utvalget pekte også i sin første delutredning på at på at inntektssystemet var komplisert:

> «Både beregningen av egenfinansieringsandelen og effektene av endring i egenfinansieringsandelen fra år til år er vanskelig å gjennomskue for den enkelte kommune» (NOU 1996:1).

Ved utformingen av inntektssystemet bør det være en målsetning å lage et enkelt og oversiktlig inntektssystem. Men samtidig bør en etter utvalgets vurdering erkjenne at det kan være et spenningsforhold mellom målsetningen om et enkelt og oversiktlig inntektssystem, og målsetningen om å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det er store forskjeller mellom kommunene både når det gjelder folketall, befolkningssammensetning, inntektsgrunnlag og bosettingsmønster. I 2005 varierer for eksempel folketallet fra 213 i Utsira, til om lag 530 000 i Oslo. De ordinære skatteinntektene varierte i 2004 fra 10 800 kroner per innbygger i Leirfjord kommune, til 58 000 kroner per innbygger i Bykle. Variasjonene mellom kommunene stiller store krav til utformingen av inntektssystemet. Gitt at man fortsatt skal utjevne variasjoner i kommunenes utgiftsbehov og variasjoner i skatteinntekter, må man derfor erkjenne at inntektssystemet nødvendigvis må være komplekst. Det bør likevel være en målsetning å redusere de kompliserende elementene i inntektssystemet.

7.7 Prinsipper for utformingen av inntektsutjevningen

En av de overordnede målsetningene med inntektssystemet er, og bør etter utvalgets vurdering fortsatt være, å utjevne kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom inntektssystemet foretas det derfor en omfattende utjevning av variasjoner i utgiftsbehov og variasjoner i skatteinntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Målsetningen om utjevning av variasjoner i utgiftsbehov ivaretas gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet, mens målsetningen om inntektsutjevningen ivaretas gjennom inntektsutjevningen. I dette avsnittet diskuteres det hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for inntektsutjevningen. I avsnitt 7.8 diskuteres det hvilke prin-

sipper som bør ligge til grunn for utgiftsutjevningen.

Skattefinansiering gir finansieringssystemet en lokal forankring, og gir en kobling mellom de som har glede av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet og de som finansierer det. Men samtidig varierer skatteinntektene betydelig mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Det medfører at variasjoner i skatteinntekter, i fravær av et statlig utjevningssystem, ville vært en av de viktigste årsakene til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet foretas det derfor en omfattende utjevning av variasjoner i skatteinntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Etter utvalgets vurdering tilsier hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud at det er behov for en omfattende utjevning av variasjoner i skattinntekt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Utvalget mener derfor at det er ønskelig å videreføre prinsippet om en langtgående inntektsutjevning. En langtgående utjevning kan imidlertid svekke den reelle betydningen av skattefinansieringen og dermed finansieringssystemets lokale forankring. Det har blant annet sammenheng med at en langtgående utjevning vil svekke kommunenes og fylkeskommunes incentiver til å øke eget skattegrunnlag. Utvalget vil peke på at omleggingen av inntektsutjevningen for kommunene i 2005 har bidratt til å øke skattefinansieringens betydning for flere kommuner. Man bør derfor også vurdere om det kan være hensiktsmessig å endre inntektsutjevningen for fylkeskommunene etter samme modell som for kommunene.

Gjennom inntektsutjevningen utjevnes variasjoner i skatt på inntekt og formue, naturressursskatt og selskapsskatt. Eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter omfattes ikke av inntektsutjevningen. Det valg man har gjort med hensyn til hvilke inntekter som skal omfattes av inntektsutjevningen, medfører at kommuner med høye inntekter fra kraftverk har et høyere inntektsnivå enn andre kommuner. Kraftkommuner har også gjennomgående et høyere nivå på det kommunale tjenestetilbudet enn andre kommuner. Hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud tilsier at kraftinntekter bør omfattes av inntektsutjevningen. Når eiendomsskatt og konsesjonskraftsinntekter likevel ikke omfattes av inntektsutjevningen må det ses i sammenheng med at disse inntektene blir betraktet som en kompensasjon for at utbyggingskommunene stiller naturressurser til disposisjon for samfunnet. Utvalget diskuterer i kapittel 13 hvilke inntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen.

Utformingen av inntektsutjevningen har tradisjonelt vært basert på en avveining mellom hensynet til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud og hensynet til å gi kommunesektorens inntekter en viss lokal forankring. Et tredje hensyn som en bør forsøke å ivareta gjennom utformingen av inntektsutjevningen, er etter utvalgets vurdering å gi kommunene og fylkeskommunene forutsigbare inntektsrammer. Dette synes å være viktigere nå enn tidligere, da endringer som har blitt gjennomført i skattesystemet de siste årene har medført at kommunesektorens inntekter har blitt mer avhengig av usikre skattefundamenter. Siden innføringen av løpende inntektsutjevningen i 2000 har de fleste kommuner og fylkeskommuner i liten grad blitt påvirket av kortsiktige svingninger i egne inntekter. Uforutsigbarheten er derimot større når det gjelder skatteutviklingen på landsbasis. Dersom skatteutviklingen på landsbasis blir lavere enn antatt, vil for eksempel kommuner som har skatteinntekt under landsgjennomsnittet få en reduksjon i inntektene som følge av at størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet blir redusert. Etter utvalgets vurdering bør man forsøke å redusere uforutsigbarheten som er knyttet til skatteutviklingen på landsbasis gjennom utformingen av inntektsutjevningen.

7.8 Prinsipper for utformingen av utgiftsutjevningen

Som nevnt under avsnitt 7.6 tar utgiftsutjevningen utgangspunkt i at kommunene og fylkeskommunene ikke nødvendigvis vil være i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud selv om de skulle disponerer like store inntekter per innbygger. Variasjon i kostnadsforhold og befolkningssammensetning gjør at kommunene og fylkeskommunene ikke får like mye ut av midlene.

7.8.1 Tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen

Ved innføringen av inntektssystemet ble det ikke foretatt noen prinsipiell avklaring av hvilke tjenester utgiftsutjevningen burde omfatte. Om lag 50 øremerkede tilskuddsordninger som var blitt brukt til å fremme nasjonale velferdstjenester ble lagt inn i inntektssystemet i 1986, og det ble lagt til grunn at utgiftsutjevningen skulle omfatte alle tjenestene som de øremerkede tilskuddene tidligere

var rettet mot. For kommunene innebar det at grunnskolen, helse- og sosialtjenester og kulturformål ble omfattet av utgiftsutjevningen. For fylkeskommunene innebar det at videregående opplæring, helsetjenester og samferdsel ble omfattet av utgiftsutjevningen.

Rattsø-utvalget foretok i sin første delutredning (NOU 1996:1) en prinsipiell vurdering av hvilke tjenester utgiftsutjevningen burde omfatte. Utvalget mente at det var naturlig å ta utgangspunkt i at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for produksjon av grunnleggende velferdstjenester, og at staten har et ansvar for at alle innbyggerne får tilbud om tjenestene, uavhengig av hvor i landet de bor. Utvalget mente derfor at formålet med utgiftsutjevningen burde være «å gi kommuner og fylkeskommuner like muligheter for å tilby nasjonale velferdstjenester».

Utvalget la videre til grunn at utgiftsutjevningen i første rekke burde omfatte tjenester som kommunene og fylkeskommunene enten er pålagt å drive, eller der det er knyttet sterke nasjonale målsettinger til standard og omfang på tjenestene.

Med dette som utgangspunkt la utvalget til grunn at barnehager, grunnskole og helse- og sosialtjenester burde omfattes av utgiftsutjevningen for kommunene. I tillegg anbefalte utvalget at administrasjon ble omfattet av utgiftsutjevningen. Behovet for en egen kostnadsnøkkel for administrasjon ble begrunnet med at de faste kostnadene knyttet til drift av kommuneadministrasjon utgjorde store beløp per innbygger i de minste kommunene. Konsekvensene av Rattsø-utvalgets forslag var at kultur ikke lenger skulle omfattes av utgiftsutjevningen. Av fylkeskommunenes oppgaver anbefalte utvalget at videregående opplæring, helsetjenester og samferdsel ble omfattet av utgiftsutjevningen. Regjeringen Brundtland III støttet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 (St.prp. nr. 55 (1995-1996)) Rattsø-utvalgets vurdering av hvilke tjenester som burde omfattes av utgiftsutjevningen.

I kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)) ble det lagt til grunn at man i tillegg til å utjevne variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til nasjonale velferdstjenester og administrasjon, skulle utjevne variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruk og miljøvern.

Utvalget støtter Rattsø-utvalgets vurderinger om at utgiftsutjevningen i inntektssystemet kun bør omfatte nasjonale velferdstjenester, samt kommunal administrasjon for kommunene. Utgifter til lokale oppgaver, hvor staten stiller mindre krav til hvilken løsning som tilbys innbyggerne, bør ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Utvalget foreslår på bakgrunn av dette ingen endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Det betyr at utvalget anbefaler at utgiftsutjevningen bør omfatte:

- barnehage[3]
- grunnskole
- helse – og sosialtjenester
- administrasjon

Utvalgets forslag innebærer at man ikke lengre vil ha en egen kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruk og miljøvern vil imidlertid dels bli ivaretatt gjennom kostnadsnøkkelen for administrasjon, jf. omtale i kapittel 9.

Utvalgets forslag innebærer at utgiftsutjevningen for fylkeskommunene vil omfatte:

- videregående opplæring
- samferdsel
- tannhelse

Den av kommunenes oppgaver som det særlig er vanskelig å klassifisere som en lokal oppgave eller som en nasjonal velferdstjeneste er kommunenes oppgaver i tilknytning til kommunale veger. Utvalget har derfor drøftet hvorvidt kommunale veger bør omfattes av utgiftsutjevningen.

Etter utvalgets vurdering kan kommunale veger i noen grad betraktes som en del av en nasjonal infrastruktur på samme måte som fylkesvegene. Dersom kommunale veger skal legges inn i utgiftsutjevningen forutsetter det at man har gode kriterier for å fange opp variasjonene i utgiftsbehov mellom kommunene. Et nærliggende kriterium for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kommunale veger er veglengde. Dette kriteriet oppfyller imidlertid ikke de nødvendige krav til objektivitet, da kommunene gjennom klassifiseringen av veger kan påvirke verdien på kriteriet. Kommunale veger holder svært ulik standard, og det gjør det vanskelig å etablere gode kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov. Det vil også være vanskelig å foreta en avgrensning mellom private og kommunale veger. Inntil det finnes bedre analyser knyttet til kommunale veger vil utvalget anbefale at sektoren ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Det medfører at midler til kommunale veger på samme måte som i dag vil finansieres gjennom kommunenes frie inntekter,

[3] Barnehager omfattes ikke av utgiftsutjevningen i dag. Barnehager bør imidlertid inkluderes i utgiftsutjevningen da det øremerkede driftstilskuddet til barnehager er vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskudd, jf. kapittel 9.

men at man ikke utjevner variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kommunale veger.

Det valg utvalget har gjort med hensyn til hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen, innebærer at kommunenes lokale oppgaver ikke vil omfattes av utgiftsutjevningen. I 2003 utgjorde kommunenes og fylkeskommunenes netto driftsutgifter til tjenester som ikke ble omfattet av utgiftsutjevningen om lag 10 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes samlede netto driftsutgifter. Konsekvensen av at alle tjenester ikke omfattes av utgiftsutjevningen er at kommunene og fylkeskommunene ikke fullt ut gis like muligheter til å løse sine samlede oppgaver.

7.8.2 Hvilke forskjeller bør utjevnes gjennom utgiftsutjevningen?

Variasjoner i kommunenes utgifter til kommunal tjenesteproduksjon kan skyldes både forhold som er utenfor kommunenes kontroll og forhold som er under kommunenes kontroll. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene kun skal få kompensasjon for *ufrivillige* etterspørsels- og kostnadsforhold i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen. Med ufrivillige kostnadsulemper menes forhold som er utenfor den enkelte kommunes og fylkeskommunes kontroll. Hensynet til effektiv ressursbruk tilsier at kommunene ikke skal kompenseres for frivillige kostnadsulemper, fordi det vil svekke incentivene til kostnadseffektiv tjenesteproduksjon.

Selv om det er bred politisk enighet om prinsippet om at man kun skal utjevne kostnadsulemper som skyldes forhold utenfor kommunenes kontroll, så er det ikke uten videre enkelt å si hvilke forhold det er kommunene kan påvirke og hvilke forhold det er som må tas for gitt. Et presist svar på dette spørsmålet er nødvendig for å kunne vurdere hva som er en rettferdig fordeling av inntekter mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Og selv om man i utgangspunktet mener at kommunene skal holdes ansvarlig for egne valg, så er det ikke sikkert at man er villig til å akseptere at innbyggerne i ulike kommuner får ulikt tjenestetilbud som følge av kommunenes beslutninger. I praksis kan det også vise seg å være vanskelig å forene prinsippet om å eliminere ulikhet som skyldes forhold som er utenfor kommunenes kontroll, med prinsippet om å holde kommunene ansvarlig for egne valg. Utfordringen er å utforme et inntektssystemet som utjevner de økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud, samtidig som man søker å minimere forekomsten av uheldige incentiver i systemet.

Variasjoner i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester

Variasjoner i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester kan blant annet forklares med variasjoner i befolkningssammensetningen i kommunene og fylkeskommunene. I en kommune med mange eldre vil for eksempel etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester være høyere enn i en kommune med få eldre. Og i en kommune med mange arbeidsledige vil behovet for sosialhjelp ofte være høyere enn i en kommune med få arbeidsledige.

Når man skal analysere befolkningssammensetningens betydning for kommunenes og fylkeskommunenes utgifter til tjenesteproduksjon, er det viktig å skille mellom dekningsgrad og befolkningssammensetning. Dekningsgrad er et mål på forholdet mellom det faktiske antall brukere av en tjeneste og antall potensielle brukere, for eksempel andel barn i alderen 0-5 år med barnehageplass. Befolkningssammensetningen er et mål på antall potensielle brukere, for eksempel barn i alderen 0-5 år. Det er befolkningssammensetningen som er det objektive målet på etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester, og ikke dekningsgraden, som dels vil være et resultat av kommunale prioriteringer og kommunal inntekt. I inntektssystemet er det derfor lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene skal få kompensasjon for en kostbar befolkningssammensetning, og ikke for høy dekningsgrad.

I dag fanges variasjoner i behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester i hovedsak opp gjennom to typer kriterier i kostnadsnøklene:

- Alderskriterier
- Sosiale kriterier

Alderskriteriene har til sammen en vekt i kommunenes og fylkeskommunenes kostnadsnøkkel på henholdsvis 72 og 67 prosent. Kommunene og fylkeskommunene kan bare i begrenset grad påvirke alderssammensetningen i kommunene. I prinsippet kan man tenke seg at kommunene gjennom ulike tiltak kan stimulere inn- og utflyttingen, og gjennom det påvirke alderssammensetningen i egen kommune. Dette vil imidlertid ikke påvirke størrelsen på landets samlede utgifter, men bare fordelingen av utgifter mellom kommunene. Utvalgets vurdering er derfor at kommunene og fylkeskommunene bør få full kompensasjon for kostbar

alderssammensetning gjennom utgiftsutjevningen.

Variasjoner i etterspørselen etter kommunale og fylkeskommunale tjenester kan i tillegg til variasjoner i alderssammensetningen ha sammenheng med andre trekk ved befolkningen, som for eksempel befolkningens helsetilstand og sosioøkonomiske forhold i kommunene. Etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester vil for eksempel i tillegg til antall eldre i kommunene være påvirket av helsetilstanden i befolkningen. For å fange opp dette inngår i dag mål på sykeligheten i befolkningen i kostnadsnøkkelen. Når det gjelder etterspørselen etter sosialhjelp, så kan den i liten grad forklares med alderssammensetningen i kommunen. Mål på sosioøkonomiske forhold i kommunen, for eksempel antall arbeidsledige, er mer egnet til å si noe om behovet for sosialhjelp. Sosialhjelpsnøkkelen består derfor hovedsakelig av sosiale kriterier.

Man kan i prinsippet tenke seg at kommunene gjennom sine prioriteringer har mulighet til å påvirke sosioøkonomiske forhold i kommunene, for eksempel arbeidsledigheten. I inntektssystemet brukes i dag antall arbeidsledige som en indikator på kommunenes behov for sosialhjelp. Dersom kommunene har mulighet til å påvirke arbeidsledigheten tilsier ansvarsprinsippet at kommunene ikke bør få kompensasjon for høy arbeidsledighet gjennom utgiftsutjevningen. Dersom kommunene kompenseres for høy arbeidsledighet kan det svekke kommunenes incentiver til å forsøke å redusere arbeidsledigheten. Arbeidsledigheten i en kommune vil imidlertid i stor grad være påvirket av forhold som er utenfor kommunens kontroll. Utjevningshensynet tilsier derfor at kommunene bør få kompensasjon for sosialhjelpsutgifter som skyldes høy arbeidsledighet. Hensynet til utjevning tilsier også at kommuner som har sosiale problemer bør få mulighet til å gi innbyggerne et godt kommunalt tjenestetilbud. Siden arbeidsledigheten i kommunene (og andre sosioøkonomiske forhold) dels er under kommunenes kontroll, dels utenfor kommunenes kontroll, kan man tenke seg en utforming av utgiftsutjevningen hvor det er lagt til grunn at kommunene kun skal få delvis kompensasjon for antall arbeidsledige (og andre sosioøkonomiske forhold). Dette alternativet vil, i forhold til et alternativ hvor det er lagt til grunn at kommunene skal få full kompensasjon for sosioøkonomiske forhold, i større grad holde kommunene ansvarlig for egne valg.

Hensynet til utjevning bør etter utvalgets oppfatning veie tyngre enn hensynet til å gi kommunene økonomiske incentiver til å redusere omfanget av sosioøkonomiske problem. Utvalget anser det dessuten som lite sannsynlig at bruk av kriterier som «antall arbeidsledige» reduserer kommunenes innsats mot arbeidsledigheten. Dette har både politiske og økonomiske årsaker. Politisk vil kommuner legge vekt på å redusere arbeidsledigheten i egen kommune, da høy ledighet er negativt for hele lokalsamfunnet. Økonomisk kan kommunene tjene på å få folk ut i arbeid, da kommunene vil få økte skatteinntekter. Utvalget vil derfor anbefale at kommunene og fylkeskommunene får full kompensasjon for sosioøkonomiske forhold som øker behovet for kommunale og fylkeskommunale tjenester.

Kostnadsforhold

Kommunene kan i større grad påvirke kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene, enn de kan påvirke etterspørselen etter kommunale tjenester. Variasjoner i enhetskostnader mellom kommunene og mellom fylkeskommunene kan ifølge en produksjonsteoretisk tilnærming forklares med fem faktorer (NOU 1996:1):

- Faktorpriser
- Skala av produksjon
- Lokale karakteristika
- X-effektivitet
- Kvaliteten på tjenesten

Produksjonen av kommunale tjenester er arbeidsintensiv. Kommunenes utgifter til tjenesteproduksjon består derfor hovedsakelig av lønn. Kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene kan variere mellom kommunene som følge av at samme type arbeid avlønnes forskjellig i ulike kommuner (ulike faktorpriser).

Videre kan enhetskostnadene variere fordi det kan være stordriftsfordeler eller smådriftsulemper i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon. Det er smådriftsulemper dersom enhetskostnadene øker når produksjonen reduseres. Det er for eksempel dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal administrasjon. Lokale karakteristika, som for eksempel bosettingsmønsteret i kommunene, kan også forklare hvorfor kostnadene ved å produsere kommunale tjenester varierer mellom kommuner. Det er for eksempel dokumentert at kommuner med spredt bosettingsmønster har høyere utgifter per innbygger til grunnskolen enn andre kommuner.

Videre kan variasjoner i effektivitet forklare utgiftsvariasjoner mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Allforsk har i en analyse av kommunenes tjenesteproduksjon i 2002 dokumentert at maksimalt 20 prosent av variasjonene i

kommunenes tjenesteproduksjon kan forklares med variasjoner i effektivitet (rundskriv H-29/03 fra Kommunal- og regionaldepartementet). Utgiftsvariasjoner som skyldes variasjoner i effektivitet skal ikke utjevnes gjennom utgiftsutjevningen, da det vil gi kommunene uheldig incentiver. Det innebærer at kommuner som driver ueffektivt selv må bare merutgiftene. Motsatt får kommuner som effektiviserer driften selv beholde gevinsten ved dette.

Variasjoner i kvalitet kan også forklare hvorfor kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene varierer mellom kommunene. Kommunene har selv gjennom sine prioriteringer mulighet til å påvirke kvaliteten på ulike tjenester. Variasjoner i kvalitet utjevnes derfor ikke gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

I dag fanges variasjoner i kostnader knyttet til å produsere en enhet av tjenestene i hovedsak opp gjennom to typer kriterier:
- Mål på bosettingsmønsteret
- Kommunestørrelse

Bosettingsmønsteret i kommunene og fylkeskommunene forklarer noe av utgiftsvariasjonene mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. I dag er det lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene skal få full kompensasjon for kostnadsulemper som skyldes spredt bosetting og lange reiseavstander. Gjennom arealplanlegging, utbygging av infrastruktur og lokalisering av tjenester har imidlertid kommunene mulighet til å påvirke bosettingsmønsteret. Bosettingsmønsteret er derfor et forhold som delvis er under kommunenes kontroll, og som kommunene ikke bør få full kompensasjon for. Full kompensasjon for spredt bosetting gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet kan bidra til å opprettholde en bosettingsstruktur som gir høye enhetskostnader i kommunal tjenesteproduksjon. Bosettingsstrukturen i kommunene er imidlertid langt på vei historisk bestemt. Man må derfor spørre seg om det er rimelig at kommunene skal holdes ansvarlig for tidligere avgjørelser. Hensynet til utjevningen av de økonomiske forutsetningen for et likeverdig tjenestetilbud må etter utvalgets oppfatning gå foran hensynet til å stimulere til utvikling av et mer rasjonelt bosettingsmønster. Utvalget foreslår derfor at kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal få full kompensasjon for kostnader som skyldes spredt bosetting og lange reiseavstander.

Det er dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal administrasjon og drift av grunnskolen. I dag får små kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner, og følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulemper knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse. Lavt innbyggertall vil imidlertid være en frivillig kostnadsulempe i noen kommuner, da smådriftsulempene kan reduseres gjennom kommunesammenslutninger eller interkommunalt samarbeid. I forhold til prinsippet om at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper gjennom utgiftsutjevningen, er det derfor et problem at alle kommunene får full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.

Ansvarsprinsippet tilsier at kommuner som har mulighet til å eliminere smådriftsulempene gjennom en kommunesammenslutning ikke bør få kompensasjon for ulempene ved å være små gjennom utgiftsutjevningen. Samtidig tilsier likhetsprinsippet at kommuner som ikke har mulighet til å eliminere smådriftsulempene gjennom en kommunesammenslutning bør få kompensasjon for ulempene gjennom utgiftsutjevningen. Det ideelle ville derfor vært et inntektssystem som var nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, og som samtidig ga full kompensasjon til kommuner hvor lavt innbyggertall var en ufrivillig kostnadsulempe. Det er imidlertid vanskelig å identifisere kommuner, som blant annet på grunn av spesielle geografiske forhold, vanskelig kan slå seg sammen med andre kommuner. Det innebærer at det i praksis må foretas en avveining mellom hensynet til utjevning og hensynet til nøytralitet. Etter utvalgets vurdering bør hensynet til utjevning veie tyngre enn hensynet til nøytralitet. Dette tilsier at det bør gis full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Det bør imidlertid være en målsetning å redusere de negative incentivene i inntektssystemet. I kapittel 11 foretar derfor utvalget en særskilt vurdering av ulike alternativer som tar hensyn til at smådriftsulemper er en frivillig kostnad i noen kommuner, og en ufrivillig kostnad i andre kommuner. Utvalget er også i mandatet bedt om å utrede et alternativ hvor kommunestørrelse betraktes som en frivillig kostnad i deler av landet.

7.9 Utfordringene til inntektssystemet

I de innledende kapitlene i denne utredningen er det gitt en oppdatert beskrivelse av kommunesektorens roller og oppgaver (kapittel 3), utformingen av dagens inntektssystem (kapittel 4) og en beskrivelse av inntekter og tjenesteproduksjon i kommuner og fylkeskommuner (kapittel 5). De innledende og beskrivende kapitelene dekker også overføringssystemene i Danmark, Sverige og Finland (kapittel 6).

I dette kapittelet har utvalget diskutert hvilke prinsipper som bør ligge til grunn for utformingen av inntektssystemet.

På bakgrunn av gjennomgangen i de innledende kapitelene vil utvalget i dette avsnittet diskutere svakhetene og utfordringene til det norske inntektssystemet. Noen av svakhetene og utfordringene som diskuteres er spesielle for det norske inntektssystemet, mens andre er felles for utjevningssystem i flere land.[4]

7.9.1 Forskjeller i inntekt og forskjeller i nivået på den kommunale tjenesteproduksjonen

Et overordnet formål med inntektssystemet er å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig kommunalt og fylkeskommunalt tjenestetilbud. Det oppnås gjennom inntektsutjevningen som utjevner forskjeller i skattegrunnlag, og gjennom utgiftsutjevningen som kompenserer for ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Inntektssystemet er følgelig blant de viktigste virkemidlene for å sikre at velferdstjenestene når alle, uavhengig av hvor i landet de bor.

Inntektssystemet brukes ikke kun som et virkemiddel for å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet brukes også som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger, og til å sikre kommunesektorens inntekter en viss lokal forankring. Så lenge noen kommuner tildeles regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet og så lenge man ikke har full inntektsutjevning, vil ikke kommunene ha like muligheter til å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Gjennomgangen i kapittel 5 viser også at det er betydelige inntektsforskjeller mellom kommunene. Videre viser kapitlet at inntektsforskjellene resulterer i ulik standard på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet. Kommuner og fylkeskommuner med et høyt inntektsnivå har gjennomgående et høyere nivå på den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen. Kommuner med et høyt inntektsnivå har for eksempel en høyere barnehagedekning enn kommuner med et lavt inntektsnivå.

Utvalget vil peke på at store inntektsforskjeller, som resulterer i ulik standard på det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet, kan bidra til å sette rammefinansieringssystemet under press. Det har sammenheng med at store forskjeller i nasjonale velferdstjenester mellom kommunene og mellom fylkeskommunene kan resultere i krav om nye øremerkede tilskudd, statlige satsinger, minstestandarder eller krav om statlig overtakelse av velferdstjenestene.

For å øke legitimiteten til rammefinansieringssystemet kan det derfor være en fordel at det tydeliggjøres sterkere enn i dag at utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud ikke er den eneste målsetningen som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet. Forskjellene i det kommunale tjenestetilbudet, dokumentert i kapittel 5, er ikke bare et resultat av variasjoner i kommunale prioriteringer. Forskjellene er også dels ønsket og tilsiktet. Når kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge tildeles ekstra overføringer, så er for eksempel det begrunnet med at det skal bidra til «å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter til å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet» (rundskriv H 23/04 fra Kommunal- og regionaldepartementet). Store forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet kan medføre krav om statlig overtakelse av velferdstjenestene. Statlig overtakelse av velferdstjenestene vil imidlertid neppe fjerne alle forskjeller i tjenestetilbud. Det har sammenheng med det er liten grunn til å tro at regionalpolitiske overføringer vil bli avviklet på grunn av en statlig overtakelse.

7.9.2 Ustabile og uforutsigbare inntektsrammer

Kommunesektoren har som nevnt under avsnitt 7.6.3 ansvaret for viktige velferdstjenester som i liten grad kan bygges opp eller ned fra det ene året til det andre. Det tilsier at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer.

Gjennomgangen i kapittel 4 viser at det i løpet av de siste årene har blitt gjennomført endringer i inntektssystemet som har medført at kommunesektorens inntekter har fått en sterkere lokal for-

[4] Mau Pedersen (2003) har beskrevet utfordringene til det danske inntektssystemet i «Challenges of the Danish fical equalization scheme: redistribution and incentives».

ankring. Skatteandelen har blitt trappet opp fra 44 til 50 prosent og selskapsskatten er blitt gjeninnført som kommunal skatt. Endringene har medført at kommunesektorens inntekter har fått en sterkere lokal forankring, men samtidig har endringene medført at kommunene og fylkeskommunene har blitt mer avhengig av utviklingen i usikre skattefundamenter. Endringene i utbytteskatten i 2006 vil bidra til å øke denne uforutsigbarheten.

Utvalget er i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å vurdere hvordan man kan sikre kommunene mer stabile og forutsigbare inntektsrammer. Den økte uforutsigbarheten når det gjelder kommunesektorens inntektsrammer er først og fremst knyttet til usikkerhet om skatteutviklingen på landsbasis. Utvalget vurderer derfor i kapittel 13 hvordan man gjennom utformingen av inntektsutjevningen kan redusere denne usikkerheten.

Kommunene har større forutsigbarhet når det gjelder størrelsen på rammetilskuddet enn størrelsen på skatteinntektene. Endring av rutinene for beregningen av innbyggertilskuddet i 2003 har imidlertid bidratt til å redusere forutsigbarheten noe.

For bedre å fange opp utgiftsbehovet i vekstkommuner ble det i 2003 etablert en ordning hvor innbyggertilskuddet baseres på befolkningstall per 1. januar i budsjettåret. Ordningen innebærer at endelig innbyggertilskudd til den enkelte kommune og fylkeskommune først er kjent i juni måned i budsjettåret. Ut i fra hensynet til å gi kommunene og fylkeskommunene forutsigbare inntektsrammer er det uheldig at størrelsen på rammetilskuddet ikke er kjent i forkant av budsjettåret. På bakgrunn av det har utvalget i kapittel 12 vurderte alternative ordninger som ivaretar vekstkommunene behov, samtidig som rammetilskuddet (eksklusiv det inntektsutjevnende tilskuddet) kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret.

7.9.3 Behov for en ny gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene (i prinsippet) få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Flere av kostnadsnøklene er basert på omlag ti år gamle data. I løpet av ti år kan det skje endringer i hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter. Den kvantitative betydningen til ulike faktorer kan også endre seg. Det tilsier at det er behov for en ny gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen. En stor og viktig faglig oppgave for utvalget har vært å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen. I gjennomgangen vil utvalget legge vekt på strukturelle endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. I kapittel 8 gjøres det rede for det generelle opplegget for utgiftsutjevningen. I kapittel 9 og 10 gjøres det rede for analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene og fylkeskommunene.

I de siste årene har det vært satt spørsmål ved om alle kommunene og fylkeskommunene får full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. En problemstilling som har vært oppe er om kommuner med sterk befolkningsvekt får full kompensasjon for merutgifter som følger av veksten. Denne diskusjonen må ses i sammenheng med at kommunenes kapitalkostnader ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Utvalget drøfter denne problemstillingen i kapittel 8. I kapittel 12 foretar utvalget en særskilt vurdering av vekstkommunenes situasjon.

En del offentlige oppgaver er av en slik karakter at forbruket av de tjenester og goder som tilbys ikke kan avgrenses til tjenesteytende myndighets geografiske ansvarsområde, blant annet har deler av helse- og sosialsektoren en slik karakter. Problemet som oppstår ved slike tilfeller er det såkalte «gratispassasjerproblemet», som innebærer at enkelte får tilgang til goder eller tjenester som de ikke er med på å finansiere gjennom skatter, avgifter eller statlige overføringer. I Storbymeldingen (St.meld. nr. 31 (2002-2003)) ble det blant annet framhevet at flere storbyer må dekke utgifter til personer som oppholder seg i kommunene, men som ikke er folkeregistrert i kommunen. I den sammenheng ble det stilt spørsmål ved om storbyene får kompensasjon for disse utgiftene gjennom inntektssystemet. Det er ikke bare storbyene som hevder at de har utgifter til personer som oppholder seg i kommunen, men som ikke er folkeregistrert i kommunen. Kommuner med mange studenter og typiske «hyttekommuner» har framhevet det samme. På bakgrunn av det diskuterer utvalget i kapittel 8 håndteringen av personer som ikke er folkeregistrert i kommunen.

7.9.4 Kommunestruktur

Det er dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Disse får i dag full kompensasjon for smådriftsulempene gjennom utgiftsutjevningen. Et av

hovedprinsippene i inntektssystemet er at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper. I forhold til dette prinsippet er det problematisk at det gis full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom utgiftsutjevningen, da smådriftsulempene i noen tilfeller kan reduseres gjennom kommunesammenslåinger eller gjennom interkommunalt samarbeid.

Det er også uheldig at det gis full kompensasjon for frivillige smådriftsulemper, da dette gir kommunene negative incentiver til kommunesammenslutninger. I inntektssystemet kompenseres smådriftsulempene gjennom det såkalte basistilskuddet. Alle kommuner tildeles et basistilskudd og størrelsen på tilskuddet er lik i alle kommunene. Det medfører at dersom to små kommuner slutter seg sammen så vil kommunene få en inntektsreduksjon. Smådriftsulempene ved kommunal tjenesteproduksjon vil reduseres når to kommuner slutter seg sammen. I så måte er det rimelig at kommunene får reduserte overføringer gjennom inntektssystemet etter en sammenslutning. Det er imidlertid uheldig dersom reduserte overføringer betraktes som en «straff» mot en sammenslutning.

Danske kommuner har, på samme måte som norske kommuner, fått kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom et basistilskudd. I Danmark har man også vært bekymret for at kompensasjon for smådriftsulemper kan gi kommunene negative incentiver i forhold til kommunesammenslutninger (Mau Pedersen, 2003). I forbindelse med en gjennomgang av det danske inntekts- og finansieringssystemet i 2004, ble det foreslått å erstatte basistilskuddet med et strukturkriterium, som gjør det mulig å ta hensyn til at smådriftsulempene er frivillige i noen kommuner og ufrivillige i andre kommuner.

For å sikre at utgiftsutjevningen ikke gir negative incentiver, bør kommunene holdes ansvarlig for egne valg. Det tilsier at kommuner som kan redusere smådriftsulempene gjennom sammenslutninger eller interkommunalt samarbeid ikke bør få kompensasjon for smådriftsulempene. Utvalget utreder på bakgrunn av dette i kapittel 11 tre alternativer hvor det tas hensyn til at lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. Utvalget vurderer blant annet om et nytt struktur/bosettingskriterium, utviklet etter dansk modell, kan brukes som en indikasjon på i hvor stor grad lavt innbyggertall er en frivillig eller en ufrivillig kostnadsulempe.

7.9.5 Behov for en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet

Inntektssystemet brukes i dag som et virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å sikre like levekår i alle deler av landet. I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet (herunder kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn). Gjennomgangen i kapittel 4 indikerer at det er behov for en vurdering av av hvorvidt de regionalpolitiske ordningene tildeles kommuner og fylkeskommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Det er også behov for en opprydding og forenkling av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet. Utvalget diskuterer utformingene av de regionalpolitiske tilskuddene i kapittel 15.

7.9.6 Behov for et enklere inntektssystem

En svakhet ved det norske inntektssystemet er at det oppfattes som vanskelig tilgjengelig og komplisert. Utvalget er i mandatet bedt om å utrede et enklere inntektssystem:

> «Utvalget skal foreta en bred faglig gjennomgang av fordelingsmekanismene i finansieringssystemet med sikte på å komme fram til et mest mulig enkelt og rettferdig system. I sin innstilling bes utvalget komme med ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system.»

En utfordring for utvalget, i forbindelse med utformingen av et nytt inntektssystem, blir å forsøke å redusere omfanget av kompliserende elementer. I gjennomgangen av de ulike komponentene i inntektssystemet i de neste kapitlene, vil utvalget ha som målsetning å utforme et enklere og mer oversiktlig inntektssystem.

Den komponenten i inntektssystemet som kanskje oppfattes som mest komplekst er overgangsordningen i inntektssystemet. Overgangsordningen i inntektssystemet skal sikre at ingen kommuner og fylkeskommuner får en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre som følge innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer. Dagens utforming av overgangsordningen innebærer at denne typen endringer gjennomføres over fem år. Når det gjennomføres større endringer i inntektssystemet blir det ofte etablert ekstra kompensasjonsordninger ved

siden av overgangsordningen. De ulike kompensasjonsordningene blir ofte begrunnet med at inntektsreduksjon fra et år til et annet ut over et gitt beløp vil bidra til drastiske kutt i den kommunale tjenesteproduksjonen. De ulike kompensasjonsordningene bidrar til å gjøre inntektssystemet uoversiktlig. Samtidig kan det at man må ha ekstra kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningen, være en indikasjon på at overgangsordningen ikke i tilstrekkelig grad fungerer etter hensikten. En viktig målsetning for utvalget blir derfor å lage en bedre og enklere overgangsordning. Utvalget vurderer overgangsordningen i kapittel 16.

I kapittel 19 presenterer utvalget, basert på analysene og vurderingene i kapittel 7-18, sitt forslag til nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene. I vurderingene av utgifts- og inntektsutjevningen, skjønnstilskuddet og de regionalpolitiske tilskuddene med mer i kapitlene 8-18 vil utvalget ha som målsetning å utforme enkle og oversiktlige ordninger. I kapittel 19 vurderer utvalget hvorvidt det er mulig å redusere omfanget av kompliserende elementer ytterligere enn det som er lagt til grunn i utvalgets forslag til nytt inntektssystem, uten at det går for mye på bekostning av målsetningene som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet.

Kapittel 8
Opplegg for utgiftsutjevningen

8.1 Innledning

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold knyttet til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. I kapittel 7 har utvalget gjort rede for de generelle prinsippene for utgiftsutjevningen. Utvalget ønsker å videreføre hovedprinsippet for utgiftsutjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Dette er full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene omfatter: barnehager, grunnskole, helse- og sosialsektoren og kommunal administrasjon. Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter: videregående opplæring, tannhelse og samferdsel.

Dette kapitlet omhandler det generelle opplegget for utgiftsutjevningen. I avsnitt 8.2 diskuteres utformingen av utgiftsutjevningen, mens avsnitt 8.3 diskuteres hvor ofte grunnlaget for utgiftsutjevningen bør oppdateres. Videre diskuteres problemstillinger som er felles for flere av sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen. Utvalget er i mandatet blant annet bedt om å vurdere hvilke kostnader som skal omfattes av utgiftsutjevningen:

> «Utvalget bes spesielt vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet».

Videre er utvalget bedt om å vurdere hvordan man skal håndtere personer som ikke er folkeregistrert i kommunene i utgiftsutjevningen. Disse problemstillingene behandles i avsnitt 8.4 og 8.5.

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For hver enkelt tjeneste må det identifiseres ufrivillige kostnadsforhold og objektive etterspørselsfaktorer som antas å ha betydning for kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov. Det foreligger ulike metoder for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov. I avsnitt 8.6 gjøres det nærmere rede for disse metodene. Det gjøres også rede for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov.

I analysene av kommunenes og fylkeskommunenes ressursbruk har utvalget i hovedsak brukt KOSTRA-tall, annen offisiell statistikk, samt kriteriedata som utvalget har utviklet. Kvaliteten på dataene er avgjørende for kvaliteten på analysene. Det er gjort rede for datagrunnlaget i avsnitt 8.7.

8.2 Utformingen av utgiftsutjevningen

8.2.1 Omfordelingsordning

Inntil 1997 hadde utgiftsutjevningen i inntektssystemet to funksjoner. For det første å utjevne forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, og for det andre å tilføre kommunesektoren inntekter. Rattsø-utvalget viste i sin første delutredning (NOU 1996:1) at disse to funksjonene lett kunne komme i konflikt med hverandre. Utvalget påpekte blant annet på at det var vanskelig for staten å foreta endringer i kommunesektorens makroøkonomiske rammer uten at det fikk konsekvenser for inntektsfordelingen mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Inntil 1997 hadde staten i hovedsak tre virkemidler for å styre kommunesektorens inntektsrammer. Staten kunne for det første endre størrelsen på det utgiftsutjevnende tilskuddet. For det andre kunne staten endre ambisjonsnivået i inntektsutjevningen og størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet. For det tredje kunne staten styre inntektsrammene gjennom de kommunale skattørene. Dersom staten i en gitt situasjon ønsket å redusere kommunesektorens inntekter ville valget mellom de tre alternativene gitt fordelingsvirkninger mellom kommunene. Kommuner med høye skatteinntekter ville ha tapt dersom den kommunale skattøren ble justert ned. Kommuner med lave skatteinntekter ville ha tapt dersom ambisjonsnivået i inntektsutjevningen ble redusert, og kommuner med et høyt utgiftsbehov ville ha tapt dersom det utgiftsutjevnende tilskuddet ble redusert.

Rattsø-utvalget påpekte at det var uheldig at staten ikke hadde et fordelingsnøytralt virkemiddel for å styre kommunesektorens inntektsrammer.

Tabell 8.1 Illustrasjon av utformingen av utgiftsutjevningen. Tall i kroner per innbygger

Kommune	Indeks for beregnet utgiftsbehov[1]	Gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov	Beregnet utgiftsbehov	Omfordeling
A	1,35	1000	1350	350
B	1,17	1000	1170	170
C	0,65	1000	650	-350
D	0,83	1000	830	-170
Landet	1,00	1000	1000	0

[1] Det er gjort rede for beregningen av indeks for beregnet utgiftbehov i boks 4.1 i kapittel 4.

Rattsø-utvalget anbefalte på denne bakgrunn at statstilskuddet som ble gitt som utgiftsutjevnende tilskudd ble lagt om til et rent innbyggertilskudd. Utgiftsutjevningen ble foreslått utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Endringen medførte for det første at utjevningsambisjonene kunne settes uavhengig av størrelsen på rammetilskuddet. Videre medførte endringen en forenkling av inntektssystemet.

Utgiftsutjevningen i inntektssystemet har siden 1997 vært utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Fylkeskommuner og kommuner med et beregnet utgiftsbehov per innbygger over landsgjennomsnittet får et tillegg gjennom utgiftsutjevningen, mens fylkeskommuner og kommuner med et beregnet utgiftsbehov per innbygger under landsgjennomsnittet får et trekk gjennom utgiftsutjevningen. For å finne det gjennomsnittlige utgiftsbehovet per innbygger tas det utgangspunkt i (fylkes-) kommunenes netto driftsutgifter knyttet til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen til (fylkes-) kommunene.

Utformingen av utgiftsutjevningen er illustrert for fire eksempelkommuner i tabell 8.1. Tabellen viser at det utgiftsutjevnende tilskuddet til kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov finansieres ved et trekk i rammetilskuddet til kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov.

Det er utvalgets vurdering at omleggingen av utgiftsutjevningen i 1997 bidro til en forenkling av utgiftsutjevningen. Det er også utvalgets vurdering at ordningen fortsatt fungerer godt. Utvalget ønsker derfor å videreføre dagens ordning hvor utgiftsutjevningen er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

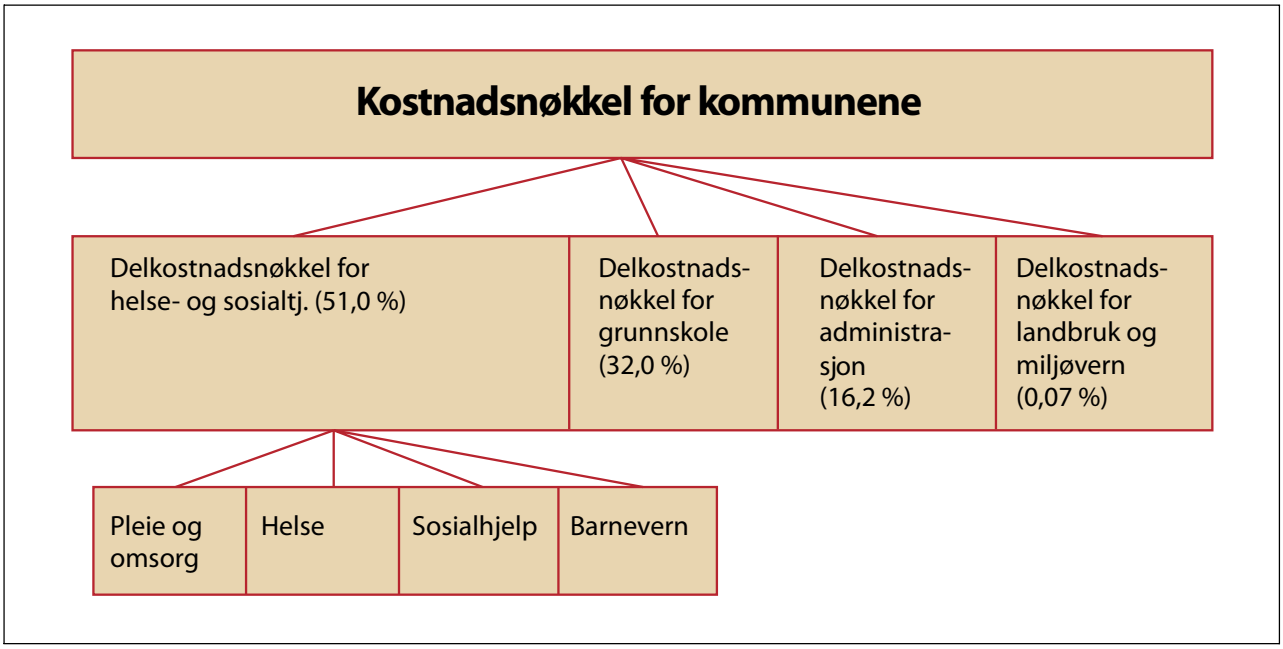
8.2.2 En felles kostnadsnøkkel

I perioden 1986 – 1994 var utgiftsutjevningen basert på sektornøkler for de ulike tjenestene som ble omfattet av utgiftsutjevningen. Bakgrunnen for at man opererte med sektornøkler var at regjering og Storting gjennom å variere størrelsen på sektortilskuddene skulle kunne gi et signal til kommunene og fylkeskommunene om satsing på bestemte områder, jf. omtale i kapittel 4. Ordningen med sektortilskudd og utgiftsutjevning basert på sektornøkler ble avviklet i 1994 da erfaringene ifølge Kommunal – og arbeidsdepartementet viste at de sektorvise rammetilskuddene ikke hadde vært et egnet virkemiddel til å styre kommunesektorens prioriteringer (St. meld. nr. 23 (1992-93)). Endringen synliggjorde prinsippet om at det ikke lå noen bindinger fra statens side om hvor stor del av rammeoverføringene som skulle brukes på hver enkelt sektor.

Utgiftsutjevningen har siden 1994 vært basert på en felles kostnadsnøkkel for de tjenester eller sektorer som omfattes av utgiftsutjevningen. Kostnadsnøkkelen består av objektive kriterier, med tilhørende vekter som skal gjenspeile den kvantitative betydningen av kriteriet. Den felles kostnadsnøkkelen framkommer som et veid gjennomsnitt av delkostnadsnøklene for de enkelte sektorer. Som vekter benyttes sektorenes andel av netto driftsutgifter.

Kostnadsnøkkelen for kommunene består i 2005 av fire sektorer: helse- og sosialtjenesten, grunnskolen, administrasjon og landbruk og miljøvern. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel gjenspeiler i utgangspunktet sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter i 1994.[1] Årsaken til at en tar utgangspunkt i 1994 er at den siste større revideringen av kostnadsnøkkelen for kommunene var basert på data fra 1994. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel har imidlertid blitt justert for innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer. Det er gjort nærmere rede for

[1] Vekten til sektornøkkelen for landbruk og miljøvern gjenspeiler størrelsen på tidligere øremerkede tilskudd til landbruk og miljøvern, jf. omtale i kapittel 9.

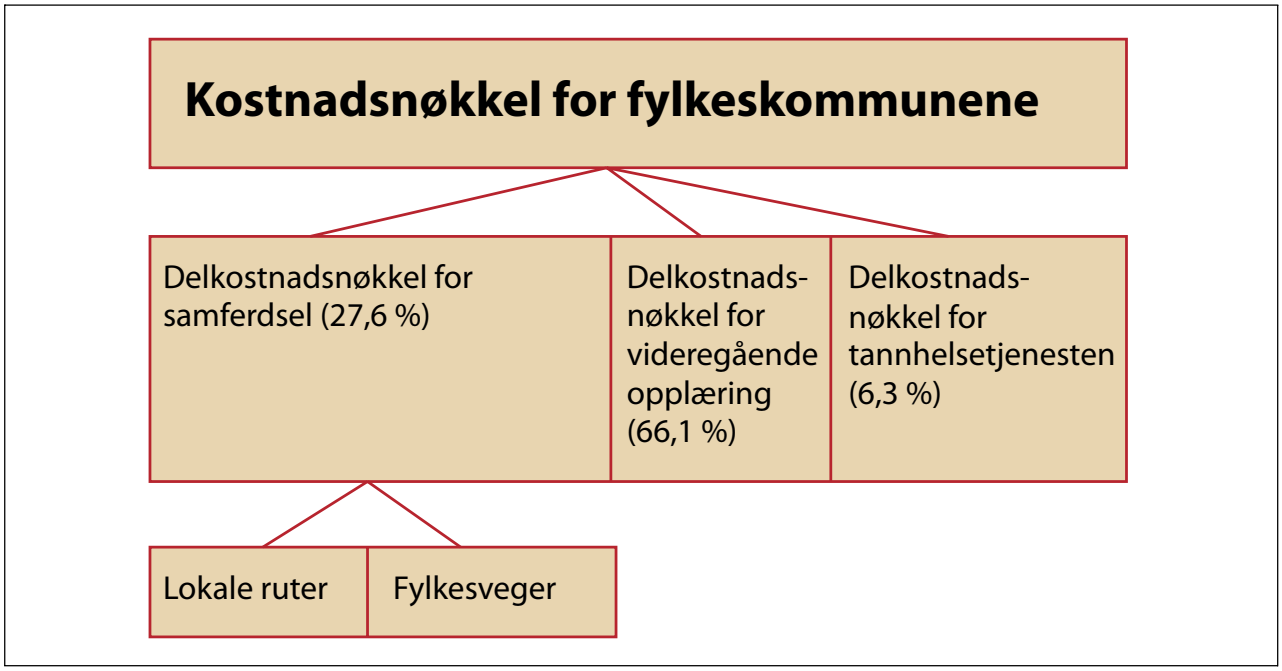


Figur 8.1 Illustrasjon av oppbygningen av kostnadsnøkkelen for kommunene

dette under avsnitt 8.3. Figur 8.1 viser oppbygningen av kostnadsnøkkelen for kommunene.

Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene består i 2005 av tre sektorer: videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel gjenspeiler i utgangspunktet sektorens andel av fylkeskommunenes netto driftsutgifter i 1994. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel har blitt justert for oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. Figur 8.2 viser oppbygningen av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene.

Det er utvalgets vurdering at dagens opplegg med en felles kostnadsnøkkel i hovedsak fungerer godt. Overgangen fra sektornøkler og sektortilskudd til en felles kostnadsnøkkel i 1994 var riktig da denne endringen synliggjorde prinsippet om at det ikke lå noen bindinger fra staten om hvor stor andel av rammeoverføringene som skulle brukes på de ulike sektorene. Utvalget foreslår at utgiftsut-



Figur 8.2 Illustrasjon av oppbygningen av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene

jevningen for kommunene og fylkeskommunene fortsatt skal være basert på en felles kostnadsnøkkel.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere hvordan reformer og nasjonal politikk på ulike områder som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skoler og barnehager kan gjennomføres innenfor et system med rammefinansiering som hovedprinsipp. Utvalget diskuterer i kapittel 18 om bruk av sektornøkler (i stedet for en felles kostnadsnøkkel) kan brukes som virkemiddel for å få gjennomført reformer innenfor et rammefinansieringssystem.

8.3 Endring og oppdatering av kostnadsnøklene

8.3.1 Innledning

Kostnadsnøklene til kommunene og fylkeskommunene bygger i hovedsak på analyser som Rattsøutvalget foretok i forbindelse med sin første delutredning (NOU 1996:1). Det innebærer at store deler av dagens kostnadsnøkler er basert på data som er opptil 10 år gamle. Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring er for eksempel basert på analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring i 1993. Av hensyn til stabilitet og forutsigbarhet for kommunesektoren har det hittil vært lagt til grunn at større omlegginger i inntektssystemet, herunder endringer i kostnadsnøklene, kun skal gjennomføres hvert 10. år.

Riksrevisjonen foretok i 2002/2003 en forvaltningsrevisjon av deler av inntektssystemet for kommunene. Etter Riksrevisjonenes oppfatning er det behov for å revidere kostnadsnøklene oftere enn hvert 10. år. Riksrevisjonen viser til at kommunenes utgifter, og dermed behovet for statlige overføringer, ikke nødvendigvis er stabile og forutsigbare over tid. Riksrevisjonen sier at det i løpet av få år kan skje betydelige endringer i hvilke forhold som forårsaker utgifter for kommunene. Videre sier Riksrevisjonen

> «Etter Riksrevisjonenes vurdering bør ikke hensynet til stabilitet og forutsigbarhet vektlegges så sterkt at det går på bekostning av kommunenes muligheter til å tilby et likeverdig tjenestetilbud» (Dokument nr. 3:8 fra Riksrevisjonen (2002-2003)).

Utvalget har på bakgrunn at dette foretatt en vurdering av hvorvidt det er behov for å revidere kostnadsnøklene oftere enn hvert 10 år.

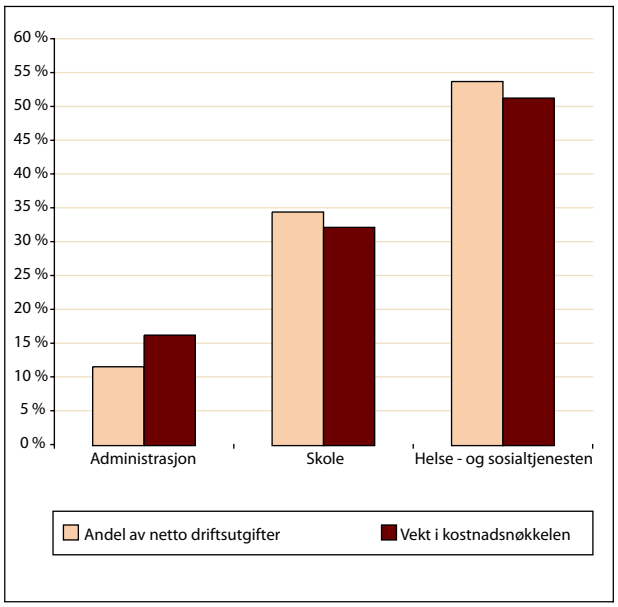
8.3.2 Endring av kostnadsnøklene siden 1997

Praktiseringen av inntektssystemet innebærer at kostnadsnøklene endres noe mellom hovedrevisjonene som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye kostnadsnøkler. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ble for eksempel endret i 2002 som følge av sykehusreformen. Det samme året ble kostnadsnøkkelen for kommunene endret som følge av innlemmingen av omsorgstilskuddet på om lag 3,65 milliarder kroner og som følge av utviklingen av nye mål på bosettingsmønsteret i kommunene. Det er imidlertid ingen automatikk i at kostnadsnøklene endres som følge av oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. Det har hittil vært lagt til grunn at innlemmingene/oppgaveendringene må ha en viss størrelse før det gjennomføres endringer i kostnadsnøklene.

Tabell 8.2 gir en oversikt over endringer som har blitt gjennomført i kostnadsnøklene for kommunene og fylkeskommunene etter omleggingen av inntektssystemet i 1997. For nærmere omtale av de ulike endringene vises det til kommuneproposisjonene for det enkelte år.

8.3.3 Sektornøklenes vekt i kostnadsnøkkelen

Tabell 8.2 viser at sektornøklenes andel av den samlede kostnadsnøklene har blitt justert flere ganger i løpet av perioden 1997 – 2005 som følge av



Figur 8.3 Sektorenes andel av netto driftsutgifter i 2005, samt sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Kommunene.

Tabell 8.2 Endringer i kostnadsnøklene for kommunene og fylkeskommunene i perioden 1998-2005

År	Endring	Dokument
1998	Endring i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene pga. ordningen med innsatsstyrt finansiering av kommunene (midler ble trekt ut av rammetilskuddet). Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga.: – tilskudd til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i rammetilskuddet – tilskudd til miljøvernledere ble innlemmet i rammetilskuddet i 1997.	St.prp. nr. 61 (1996-97) Om kommuneøkonomien 1998 mv.
1999	Endring i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene pga. ordningen med innsatsstyrt finansiering av kommunene (etterjustering – økt egenandel). Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga. reform 97.	St.prp. nr. 60 (1997-98) Om kommuneøkonomien 1999 mv.
2000	Endring i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene pga. ordningen med innsatsstyrt finansiering av sykehusene (etterjustering – økte egenandel). Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga. innlemming av tilskudd til pensjonstilskudd til lærere i grunnskolen.	St.prp. nr. 69 (1998-99) Om kommuneøkonomien 2000 mv.
2002	Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga. innføringen av nye bosettingskriterier i grunnskolenøkkelen og som følge av innlemmingen av omsorgstilskuddet i kommunenes rammetilskudd. Endring i kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene som følge av statens overtakelse av de somatiske sykehusene m.m. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene ble også endret som følge av innlemming av øremerkede tilskudd til samferdsel.	St.prp. nr. 82 (2000-2001) kommuneproposisjonen for 2002
2004	Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga. innføringen av ny delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern, samt endring av sosialhjelpsnøkkelen. Endring av kostnadsnøkkelen for fylkeskommunene som følge av statens overtakelse av ansvaret for rus, barnevern og familievern.	St.prp. nr. 66 (2002-2003) kommuneproposisjonen for 2004
2005	Endring i kostnadsnøkkelen for kommunene pga. økt rammetimetall i grunnskolen og som følge av innlemming av deler av vertskommunetilskuddet.	St.prp. nr. 64 (2003-2004) kommuneproposisjonen for 2005

oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd. Sektornøklenes andel av den samlede kostnadsnøkkelen har imidlertid ikke blitt justert ved alle innlemminger av øremerkede tilskudd eller ved alle oppgaveendringer. Sektornøklenes andel har heller ikke blitt justert som følge av endringer i kommunenes eller fylkeskommunenes prioriteringer. Det medfører at sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen ikke nødvendigvis gjenspeiler sektorens andel av netto driftsutgifter i dag.

Figur 8.3 viser hvor stor vekt sektornøklene for helse – og sosialtjenesten, grunnskolen og administrasjon har i kommunenes kostnadsnøkkel i 2005. Videre viser figuren sektorenes andel netto driftsutgifter i 2004. Årsaken til at delkostnadsnøkkelen for landbruk og miljø ikke vises er at det ikke er mulig å identifisere kommunenes isolerte utgifter til landbruk og miljø i KOSTRA, jf. omtale i kapittel 9.

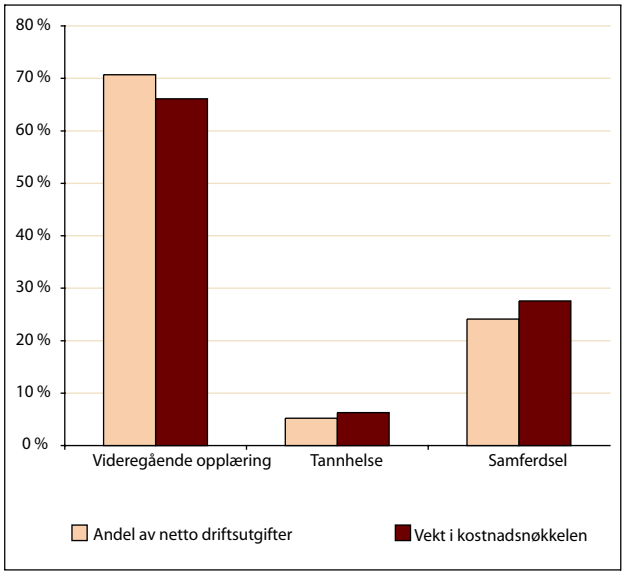
Figur 8.4 viser hvor stor vekt sektornøklene for videregående opplæring, samferdsel og tannhelse-

tjenesten har i fylkeskommunenes kostnadsnøkkel i 2005. Videre viser figuren sektorenes andel av netto driftsutgifter i 2004. Med sektorenes andel av netto driftsutgifter menes i denne sammenheng sektorenes andel av driftsutgiftene som omfattes av utgiftsutjevningen.

Figur 8.3 viser at det er relativt stort samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. Av figuren framgår det at administrasjon har en noe høyere vekt i kostnadsnøkkelen enn hva den faktiske utgiftsfordelingen (isolert sett) tilsier at nøkkelen burde hatt. Mens administrasjon har en vekt i den samlede kostnadsnøkkelen på 16,3 prosent, utgjorde administrasjonsutgiftene 11,6 prosent av netto driftsutgifter som ble omfattet av utgiftsutjevningen i 2004. Sektornøklene for skole og helse- og sosialtjenesten har en lavere vekt i kostnadsnøkkelen enn hva kommunenes ressursbruk på tjenestene isolert sett tilsier at nøklene burde hatt.

Når administrasjon utgjør en mindre andel av kommunenes utgifter i 2004 enn det som er lagt til grunn for sektorens vekt i kostnadsnøkkelen så kan det dels ha sammenheng med at overgangen til KOSTRA har medført en endring i definisjonen av kommunal administrasjon. Dels kan det ha sammenheng med at reformer innen grunnskoler og pleie- og omsorg har medført at disse sektorene har vokst sterkere enn administrasjon.

Figur 8.4 viser at videregående opplæring har en lavere vekt i kostnadsnøkkelen enn hva fylkeskommunenes ressursbruk på skole isolert sett tilsier at nøkkelen burde hatt. Mens videregående opplæring har en vekt i kostnadsnøkkelen på 66,1 prosent, utgjorde videregående opplæring 70,7 prosent av fylkeskommunenes netto driftsutgifter som ble omfattet av utgiftsutjevningen i 2004. Når videregående opplæring utgjør en større andel av driftsutgiftene i 2004 enn hva de gjorde i 1994 så må det blant annet ses i sammenheng med at det i løpet av de siste årene har vært en sterk vekst i antall 16-18 åringer. Sektornøklene for tannhelse og samferdsel har en høyere vekt i kostnadsnøkkelen enn hva fylkeskommunenes ressursbruk til tannhelse og samferdsel isolert sett tilsier at nøklene burde hatt.



Figur 8.4 Sektorenes andel av netto driftsutgifter i 2004 og sektorenes vekt i kostnadsnøkkelen i 2005. Fylkeskommunene.

Når sektornøklenes vekt i kostnadsnøkkelen ikke justeres i takt med endringer i kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer vil det ha fordelingsvirkninger mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Små kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov til administrasjon har for eksempel tjent på at administrasjonsnøkkelens vekt i kostnadsnøkkelen ikke har blitt justert ned i takt med at administrasjonsutgiftenes andel av driftsutgiftene har blitt redusert i løpet av perioden 1994-2004. Kommuner med mange barn i grunnskolealder har tapt på at grunnskolenøkkelens vekt i kostnadsnøkkelen ikke har blitt justert opp i takt med at grunnskoleutgiftenes andel av driftsutgiftene har økt i løpet av samme periode.

8.3.4 Kriterier og kostnadsvekter

Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet består av objektive kriterier, med tilhørende kostnadsvekter. Kostnadsvektene skal gjenspeile den kvantitative betydningen av kriteriene. Kriteriet arbeidsledige 16-59 år har for eksempel en vekt på 0,011 i den samlede kostnadsnøkkelen. Det indikerer at av kommunenes totale utgiftsbehov er 1,1 prosent knyttet til arbeidsledige i alderen 16-59 år. Kostnadsvekten er dels basert på et estimat på merkostnadene knyttet til en ekstra arbeidsledig, dels på informasjon om antall arbeidsledige i landet.

Av tabell 8.2 framgår det at det siden 1997 har blitt foretatt få analyser av kostnads – og etterspørselsforhold i kommunal og fylkeskommunale tjenesteproduksjon som har resultert i endringer i kriterier eller justeringen av kostnadsvektene til eksisterende kriterier. Kostnadsnøkkelen for kommunene har kun blitt endret tre ganger siden 1997 som følge av nye analyser og utredninger:

– Grunnskolenøkkelen ble endret i 2002 for å fange opp bosettingsmønstrets betydning for kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen på en bedre måte enn tidligere.

– Sosialhjelpsnøkkelen ble endret i 2004, for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problem på en bedre måte enn tidligere.
– I 2004 ble det innført en egen sektornøkkel for miljø og landbruk for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landsbruks- og miljøoppgaver.

Fylkeskommunenes kostnadsnøkkel har ikke blitt endret siden 1997 som et resultat av nye analyser eller utredninger.

Hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes og fylkeskommunenes ressursbruk kan endre seg over tid, blant annet som følge av endringer i tjenestenes innhold. Når grunnlaget for utgiftsutjevningen kun oppdateres hvert tiende år kan det derfor ha fordelingskonsekvenser for kommunene og fylkeskommunene.

Av tabell 8.2 framgår det at kostnadsnøklene ikke har blitt endret som følge av ulik utvikling i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Betydningen av dette kan illustreres ved et eksempel. I sosialhjelpsnøkkelen for kommunene inngår kriteriet antall arbeidsledige. Kostnadsnøkkelen justeres imidlertid ikke for å fange opp utvikling i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Det resulterer i at det omfordelte beløpet per arbeidsledig blir høyere i perioder med synkende arbeidsledighet. Eller sagt på en annet måte: kommunenes «tilskudd» per arbeidsledige blir høyere. I perioder med økende arbeidsledighet vil det omfordelte beløpet per arbeidsledig bli lavere når kostnadsvekten ikke justeres opp i takt med en økning i antall arbeidsledige. Eller sagt på en annen måte: kommunenes «tilskudd» per arbeidsledig blir redusert.

Analyser utført av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) og Statistisk sentralbyrå (SSB) viste at yrkesstatus ble svekket som indikator på sosialhjelpsbruk i løpet av perioden 1993-2001. Dette ble sett i sammenheng med at arbeidsledigheten hadde blitt redusert i samme periode (Langørgen og Åserud 2003 og Melberg og Alver 2003).

8.3.5 Løpende oppdatering av kostnadsnøkkelen

Av hensyn til stabilitet og forutsigbarhet for kommunesektoren har det hittil vært lagt til grunn at større omlegginger i inntektssystemet, herunder endringer i kostnadsnøklene, kun skal gjennomføres hvert tiende år. Oppdatering av grunnlaget for utgiftsutjevningen kun hvert tiende år vil være uproblematisk dersom det er forholdsvis stor stabilitet i hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes og fylkeskommunenes utgifter og dersom utviklingen i kriterieverdier på nasjonalt nivå er noenlunde proporsjonal. Men dersom kommunenes utgiftsbehov, og dermed behovet for statlige overføringer ikke er stabilt over tid, kan det være problematisk at kostnadsnøklene kun revideres hvert 10. år.

Gjennomgangen i avsnitt 8.3.3 viser at det ikke fullstendig samsvar mellom sektorens vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. Utvalget har på bakgrunn av det utredet et alternativ hvor det foretas en løpende oppdatering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Gjennomgangen i avsnitt 8.3.4 viser at utviklingen i kriterieverdier på nasjonalt nivå kan ha konsekvenser for den kvantitative betydningen av ulike kriterier. For eksempel svekkes arbeidsledighet som indikator på sosialhjelpsbruk i perioder med redusert arbeidsledighet. Utvalget har på bakgrunn av dette også utredet et alternativ hvor det både foretas løpende oppdatering av endringer i sektorsammensetningen og av endringer i kriteriverdiene på nasjonalt nivå.

Alternativ 1: Løpende oppdatering som følge av endringer i sektorsammensetningen

Det første alternativet innebærer at den felles kostnadsnøkkelen endres fra år til år som følge av sektorsammensetningen. Sektorer som utgjør en økende andel av netto driftsutgifter vil få økt vekt i den felles kostnadsnøkkelen, mens sektorer som reduseres målt som andel av netto driftsutgifter får lavere vekt. Dersom denne endringen hadde blitt gjennomført i 2005 ville det medført at delkostnadsnøkkelen for administrasjon hadde fått redusert vekt i den samlede kostnadsnøkkelen, mens delkostnadsnøklene for grunnskolen og helse – og sosialtjenesten hadde fått økt vekt.

En løpende oppdatering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen vil innebære at man får fanget opp endringer i kommunesektorens prioriteringer av ulike sektorer. I forhold til eksempelet i avsnitt 8.3.3 ville dette alternativet fanget opp at videregående opplæring legger beslag på en økende andel av fylkeskommunenes netto driftsutgifter som følge av sterk vekst i antall 16-18 åringer.

Alternativ 2: Løpende oppdatering som følge av endringer i sektorsammensetningen og endringer i kriterieverdiene på nasjonalt nivå

Det andre alternativet innebærer at den felles kostnadsnøkkelen endres fra år til år både som følge av endringer i sektorsammensetningen og som følge av utvikling i kriterieverdier på nasjonalt nivå.

Oppdateringen vil i praksis skje i to trinn. Først oppdateres vektene i alle sektornøklene som følge av utviklingen i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Gjennom det oppnår man at de relative forskjellene i beregnet kriterieenhet holdes fast over tid. I forhold til eksempelet i avsnitt 8.3.4 ville det medført at antall arbeidsledige ville fått økt vekt i sosialhjelpsnøkkelen i perioder med økende arbeidsledighet, mens de øvrige kriteriene i sosialhjelpsnøkkelen (isolert sett) ville fått redusert vekt i sosialhjelpsnøkkelen. På denne måten ville man unngått at kommunene ble underkompensert for antall arbeidsledige i perioder med økende arbeidsledighet. Motsatt, i perioder med redusert arbeidsledighet, ville antall arbeidsledige fått redusert vekt i sosialhjelpsnøkkelen, mens de øvrige kriteriene i sosialhjelpsnøkkelen (isolert sett) ville fått økt vekt.

Etter at kostnadsvektene i den enkelte sektornøkkel er justert som følge av utviklingen i kriterieverdiene på nasjonalt nivå, vektes de oppdaterte sektornøklene sammen i en ny felles kostnadsnøkkel basert på oppdaterte tall for sektorsammensetningen. På denne måten får man også fanget opp endringer i kommunesektorens prioriteringer av ulike sektorer.

Vurdering av de ulike alternativene

I alternativ 2 er det lagt til grunn at kostnadsvektene i delkostnadsnøklene skal justeres i forhold til endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Gjennom det oppnår man at de relative forskjellene i beregnet kriterieenhet holdes fast over tid. Problemet med denne tilnærmingen er at de estimerte kostnadene per kriterieenhet ikke nødvendigvis er stabil over tid. De estimerte kostnadene per kriterieenhet kan endre seg som følge av endringer i tjenestens innhold. Videre kan kostnadene per kriterieenhet endre seg i takt med endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Dette ble blant annet dokumentert i analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2001 (Melberg og Alver, 2003).

I sosialhjelpsnøkkelen inngår kriteriet skilte og separerte 16-59 år. Inntil 2004 var kostnadsvekten til kriteriet basert på analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 1993. I løpet av perioden 1993-2001 var det en vekst i antall skilte og separerte på landsbasis. En modell med løpende oppdatering av kostnadsnøkkelen tilsier derfor at skilte og separerte burde fått økt vekt i sosialhjelpsnøkkelen. Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2001 tilsa imidlertid at kriteriet burde få redusert vekt i kostnadsnøkkelen. I løpet av perioden 1993 – 2001 var det en økning i antall skilte og separerte, men i samme periode hadde kommunenes estimerte kostnader per skilte og separert blitt redusert. Og den siste effekten var større enn den første. I forbindelse med endringen av sosialhjelpsnøkkelen i 2004 fikk derfor kriteriet skilte og separerte redusert vekt. Når skilte – og separerte har blitt svekket som indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter så kan det ifølge Kommunal – og regionaldepartementet ha sammenheng med at antallet skilte er blitt jevnere fordelt mellom kommunene enn før (St.meld. nr. 6 (2003-2004)).

I alternativ 1 er det lagt til grunn at man skal ha en løpende oppdatering av sektornøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen, for på den måten å fange opp endringer i kommunenes og fylkeskommunenes prioriteringer av ulike sektorer. Alternativ 1 er enklere enn alternativ 2. Alternativ 1 vil også indirekte fange opp endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå, men bare dersom ulik utvikling i kriterieverdier gir seg utslag i endrede prioriteringer. Dersom kommunenes sosialhjelpsutgifter øker (relativt til kommunenes øvrige utgifter) som følge av en økning i arbeidsledigheten vil sosialhjelpsnøkkelen få økt vekt i kostnadsnøkkelen. Dette vil igjen medføre at antall arbeidsledige får økt vekt i den samlede kostnadsnøkkelen. Modell 1 vil imidlertid medføre at alle kriteriene i sosialhjelpsnøkkelen vil justeres proporsjonalt opp i den samlede kostnadsnøkkelen, og ikke bare antall arbeidsledige. Modell 2 vil i likhet med modell 1 innebære at sosialhjelpsnøkkelen blir justert opp i en slik situasjon. Men i motsetning til modell 1, vil modell 2 innebære at kun kriteriet antall arbeidsledige justeres opp i kostnadsnøkkelen.

8.3.6 Utvalgets vurdering

Utvalget oppfatter ikke at fravær av løpende oppdatering av de felles kostnadsnøkler er et stort problem. Figur 8.3 og 8.4 viser også at det er relativt godt samsvar mellom sektorenes vekt i dagens kostnadsnøkkel og den faktiske utgiftsfordelingen. Det tilsier at det ikke er behov for en årlig automatisk oppdatering av delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen.

Gjennomgangen i avsnitt 8.3.2 viser at kostnadsnøklene endres relativt hyppig som følge av

oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og nye analyser som gir grunnlag for nye delkostnadsnøkler. Utvalget vil foreslå at man i forbindelse med slike endringer også justerer delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen for å fange opp endringer i sektorsammensetningen. Utvalget anbefaler ikke en tilsvarende oppdatering som følge av endringer i kriterieverdier på nasjonalt nivå. Dette begrunnes dels med at slik oppdatering representerer økt kompleksitet, dels med at det er usikkert hvorvidt endringer i nasjonale kriterieverdier motsvares av tilsvarende endringer i tjenestenes innhold.

8.4 Kostnader som bør omfattes av utgiftsutjevningen

Gjennom de frie inntektene skal kommunene og fylkeskommunene finansiere både drifts- og kapitalutgifter i tilknytning til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. I prinsippet innebærer det at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgiftene. I dag er det imidlertid kun variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes driftsutgifter som utjevnes gjennom utgiftsutjevningen. I praksis innebærer det at tilskudd til kapitalformål fordeles mellom kommunene og mellom fylkeskommunene gjennom innbyggertilskuddet, skatteinntektene (utjevnet) og de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet. Når kapitalutgifter ikke er omfattet av utgiftsutjevningen, så har det sammenheng med at mangelfulle data om kommunenes og fylkeskommunenes kapitalutgifter hittil har gjort det vanskelig å inkludere utgiftene i utgiftsutjevningen.

Gjennom etableringen og utviklingen av KOSTRA (Kommune-STat-RApportering) har man fått bedre informasjon om kommunesektorens kapitalutgifter, da kommunene og fylkeskommunene skal rapportere avskrivinger i KOSTRA. Avskrivinger i KOSTRA har først og fremst som siktemål å synliggjøre kostnadene som er forbundet med bruk av anleggsmidler i kommunenes og fylkeskommunenes tjenesteproduksjon (kapitalslit). For å måle kapitalslitet er det nødvendig å gjøre antakelser om levetid og avskrivingsfunksjoner for ulike typer kapital. I KOSTRA blir det benyttet en lineær avskrivingsfunksjon og anskaffelseskostnaden og verdsettingen av kapitalen er basert på den faktiske anskaffelseskostnaden (historisk kost). Den faktiske anskaffelseskostnaden justeres ikke for inflasjon. Avskrivinger som etter denne KOSTRA-forutsetningen skal føres i driftsregnskapet er motstykket til den verdireduksjonen av anleggsmidlene som inngår i kommunenes balanseregnskap.

Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte i 2002-2004 et prosjekt i samarbeid med SSB om betydningen av kapitalkostnader i kommunene. Bakgrunnen for prosjektet var blant annet et ønske om å undersøke om vekstkommuner ble underkompensert for sitt utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon når kapitalutgifter ikke ble omfattet av utgiftsutjevningen (St.prp. nr 66 (2002-2003)). SSB sine analyser av kommunenes kapitalkostnader i 2001 viste at det var en tendens til at nivået på kapitalutgiftene fulgte inntektsnivået i kommunene. Analysene indikerte videre at befolkningsvekst og fraflytting kunne gi en midlertidig effekt på kapitalutgiftene. På kort sikt vil kapitalutgiftene i vekstkommuner være lavere enn i andre kommuner. Dette kan ifølge SSB dels ha sammenheng med treghet i tilpasningen til befolkningsendringene, dels med at vekstkommuner på grunn av muligheter til å utnytte kapasiteten maksimalt på kort sikt vil ha lavere kapitalutgifter per innbygger. Motsatt fant SSB at fraflyttingskommuner på kort sikt hadde høyere kapitalutgifter enn andre kommuner. Det ble sett i sammenheng med at det er færre innbyggere som må dele de samme kostnadene (Langørgen og Rønningen, 2002).

SSB foretok også en mer omfattende analyse av kapitalkostnadene til kommunene på skolesektoren. Denne analysen var basert på kalkulerte avskrivinger på grunnlag av investeringsdata fra kommuneregnskapene i perioden 1997 – 2001. Analysen bekreftet resultatene fra analysene av kommunenes kapitalkostnader i 2001 om at nivået på avskrivingene per innbygger øker med inntektsnivået i kommunene og andelen barn i grunnskolealder. Videre viste analysen at vekstkommuner på kort sikt kan ha lavere avskrivinger enn andre kommuner som følge av treghet i tilpasningen av tjenestetilbudet, og mulighetene til å utnytte kapasiteten maksimalt. Analysen av befolkningsendringer i perioden 1997 – 2001 tyder ikke på at vekstkommuner over tid har høyere kapitalutgifter enn andre kommuner (Kalavarskaia og Langørgen, 2004).

Utvalgets vurdering er at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Til tross for etableringen og utviklingen av KOSTRA har man etter utvalgets vurdering ikke data som er gode nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Det har hovedsakelig sammenheng med at det er en underrapportering av avskrivinger i flere kommuner, og at det er varierende praksis mellom kommunene når det gjelder

rapportering av avskrivinger. Det medfører at det med utgangspunkt i KOSTRA-data er vanskelig å identifisere hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes kapitalutgifter. Utvalget har derfor ikke utviklet egne kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kapitalutgifter.

Rattsø-utvalget antok at kapitalutgiftene over tid ville fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at en ekskludering av kapitalutgiftene ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger (NOU 1996:1). Dersom kapitalbehovet, slik Rattsø-utvalget la til grunn, er noenlunde proporsjonalt fordelt med produksjonen av kommunale tjenester er det ikke behov for å ha særskilte kriterier for dette i kostnadsnøkkelen. De faktorer som forklarer forskjeller i driftsbehov vil da også forklare forskjeller i kapitalbehov. Dette forutsetter imidlertid at kapitalkostnadene inngår når man i de årlige budsjettene beregner kommunesektorens samlede utgiftsbehov. I dag tar man kun utgangspunkt i kommunesektorens driftsutgifter ved beregningen av utgiftsbehovet.[2]

Dersom en inkluderer kapitalutgiftene i utgiftsbehovet, uten at det er innført egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjonene i utgiftsbehovet til kapitalutgifter, vil det medføre en omfordeling av inntekter fra kommuner og fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til kommuner og fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov. Etter utvalgets vurdering er det problematisk å gjennomføre en slik endring nå, da en ikke vet med sikkerhet om det faktisk er slik at de kommunene som har et høyt utgiftsbehov til drift av kommunal tjenesteproduksjon også har et høyt utgiftsbehov til kapital. Inntil dataene om kommunenes og fylkeskommunenes kapitalutgifter blir bedre vil utvalget anbefale at kapitalutgifter ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Kapitalutgifter bør imidlertid omfattes av utgiftsutjevningen når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Utvalget vil peke på at SSBs empiriske analyser indikerer at vekstkommunene ikke blir underkompensert når avskrivinger ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Utvalget diskuterer vekstkommunenes situasjon nærmere i kapittel 12.

[2] Det samlede utgiftsbehovet avgjør hvor stor omfordeling som skjer mellom (fylkes-) kommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til (fylkes-) kommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov. Jo høyere det samlede utgiftsbehovet er, jo større vil omfordelingen være.

8.5 Håndtering av personer som ikke er folkeregistrert i kommunen

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere kompensasjon for kommunale utgifter knyttet til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene:

> «Utvalget bes om å vurdere utforming av kompensasjon for kommunale utgifter knyttet til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene (for eksempel studenter, turister, asylsøkere, personer fra omegnskommuner som benytter tjenester i en senterkommune)».

Størstedelen kommunenes tjenesteproduksjon er rettet mot egne innbyggere og eget næringsliv. Men en del offentlige oppgaver er av en slik karakter at forbruket av de tjenester og goder som tilbys ikke kan avgrenses til tjenesteytende myndighets geografiske ansvarsområde, blant annet har deler av helse – og sosialsektoren en slik karakter. Gjennom lov om sosiale tjenester og lov om helsetjenester er kommunene forpliktet til å yte og finansiere hjelp til personer som oppholder seg i kommunene, selv om de ikke er folkeregistrert i kommunen. Det gis i hovedsak ikke mulighet for kommunene til å sende refusjonskrav til den kommunen der brukeren har bostedsadresse. Kommunene kan i dag kun sende refusjonskrav for opphold i institusjon eller bolig med heldøgns omsorgstjeneste, jf. unntaket fra bestemmelsen om oppholdskommunens ansvar i sosialtjenesteloven § 10-1 annet ledd. Problemet som oppstår ved slike tilfeller er det såkalte «gratispassasjerproblemet», som innebærer at enkelte får tilgang til goder eller tjenester som de ikke er med på å finansiere gjennom skatter, avgifter eller statlige overføringer.

Hyttekommuner og turistkommuner

Det er liten tvil om at plikten til å yte og finansiere helse- og sosialtjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene medfører økte utgifter for turistkommuner og hyttekommuner. Flere «hyttekommuner» har også påpekt at de i turistsesongen opplever en økning i utgiftene, uten at de får kompensasjon for merutgiftene, verken gjennom rammetilskuddet eller gjennom refusjon fra kommunene hvor brukerne har bostedsadresse. Hvaler kommune pekte blant annet i brev til Kommunal- og regionaldepartementet av 3. juli 2002 på at antall brukere av pleie- og omsorgstjenester økte med 12-15 prosent sommeren 2002. Dette medførte en økning i kommunenes pleie- og omsorgsutgifter, uten at kommunen kunne kreve

utgiftene refundert fra kommunene der brukerne var folkeregistrert.

Kommuner med mange fritidsboliger, vil i tillegg til utfordringene innen helse- og sosialsektoren, også ha oppgaver knyttet til tilrettelegging av infrastruktur. Når det gjelder kommunenes ekstra kostnader til renovasjon, reguleringsplanlegging og byggesaksbehandling bør imidlertid det finansieres av hytteeierne selv, og ikke av de øvrige innbyggerne i landet gjennom en kompensasjonsordning i inntektssystemet. Dette gjøres også i stor utstrekning allerede. Hyttekommuner krever betaling for utgifter knyttet til byggesaksbehandling, vann, avløp og renovasjon og mottar også formueskatt fra hytteeiere. Videre vil de i større grad kunne kreve inn eiendomsskatt fra fritidsboliger dersom det innføres en generell eiendomsskatt som ikke er begrenset til strøk med bymessig bebyggelse.

Kommunene kan i dag kun skrive ut eiendomsskatt i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på byvis eller der utbygging er i gang. Utenfor områder som oppfyller dette kravet kan det kun skrives ut eiendomsskatt på verk og bruk. I dag er fritidseiendommer i liten grad omfattet av eiendomsskatt fordi de normalt ligger utenfor områder som er utbygd på byvis. Skaugeutvalget foreslo i NOU 2003:9 Forslag til endringer i skattesystemet, at man burde utvide området for utskriving av eiendomsskatt til å gjelde alle eiendommene i kommunen. Finansdepartementet uttrykte i St.meld. nr 29 (2003-2004) Om skattereform, at de var enig i at eiendomsskattelovens avgrensning var svakt begrunnet. Videre sa departementet at det var:

> «Behov for å vurdere endringer i eiendomsskattelovens virkeområde med sikte på klare og forutsigelige vilkår for utskriving av eiendomsskatt. ( ) Departementet vil i tillegg vurdere å øke kommunenes valgfrihet med hensyn til hvilke typer eiendom det skal skrives ut eiendomsskatt på. Departementet vil vurdere en ordning der kommunene i større grad gis mulighet til å behandle ulike eiendomstyper forskjellig».

Utvalgets vurdering er at turistvirksomhet og fritidsboliger i stor grad må betraktes som en del av de aktuelle kommuners næringsgrunnlag, og at de utgifter som følger av turistvirksomhet og fritidsboliger ikke er prinsipielt forskjellig fra de utgifter som følger av annen næringsvirksomhet. Turister og hyttebeboere vil også medføre økte inntekter for de aktuelle kommunene. På bakgrunn av det er det vanskelig å anbefale en generell kompensasjon for hytte og turistkommuner.

Utvalget er oppmerksom på at pleie- og omsorgstjenester som ytes til hytteeierne vanskelig kan finansieres av hytteeierne selv. Utvalget vil derfor anbefale at det i større grad blir anledning til å sende refusjonskrav til bostedskommunen for denne type utgifter. I de fleste tilfeller vil hyttekommunenes utgiftsøkning motsvares av en tilsvarende utgiftsreduksjon for bostedskommunen. Dette forutsetter imidlertid at hyttekommunen og bostedskommunen er enig om hvilket innhold tjenesten skal ha.

Senterkommuner

Beboere i omegnskommuner vil i noen grad benytte kommunale tjenester i senterkommunen, blant annet kulturtilbud. Dette er tjenester hvor brukerbetaling har et visst omfang og hvor beboere i omegnskommunene dermed bidrar til finansieringen. I de tilfeller hvor senterkommunene tar ansvar for utbygging av kulturtilbud og andre tjenester for å betjene innbyggerne i omegnskommunene, finner utvalget det mer naturlig at omegnskommunene bidrar til finansieringen enn at dette kompenseres gjennom inntektssystemet.

Plikten til å yte og finansiere helse- og sosialtjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunen kan medføre økte utgifter for de største byene. I forbindelse med arbeidet med storbymeldingen framhevet også enkelte storbyer at de måtte dekke deler av utgiftene til personer som egentlig tilhører en annen kommune, men som trekker inn til miljøene i de største byene (St.meld. nr. 31 (2002-2003)).

Analyser viser at storbyene har høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn andre kommuner, jf. omtale i kapittel 9. Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) undersøkte i 2003 om de høye sosialhjelpsutgiftene i storbyene dels kunne forklares med at byene tiltrekker seg befolkningsgrupper med levekårsproblemer (Melberg og Alver, 2003). Data ble innhentet fra flere ulike kilder for å se nærmere på dette problemet. I en spørreundersøkelse utført av Rusmiddeletaten i Oslo kommune ved AIDS Info Bussen i Oslo svarte 24,6 prosent av respondentene at de bodde i kommuner utenfor Oslo. Av disse kom de aller fleste fra fylkene i Østlandsområdet. SIRUS undersøkte også hvor brukerne på kommunale rusomsorgsinstitusjonene kom fra. Undersøkelsen viste at 13,6 prosent av personene som var i kontakt med rusomsorgen var folkeregistrert i en annen kommune enn Oslo. Denne gruppen utgjorde imidlertid kun

3,9 prosent av totalt antall kontakter med behandlingsapparatet. Ifølge SIRUS er det antakeligvis en del brukere som er folkeregistrert i andre kommuner som blir tatt inn på akuttinstitusjonene, men ikke til behandling.

Det er rimelig å anta at plikten til å yte og finansiere helse- og sosialtjenester til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene kan medføre økte utgifter for de største byene. I kapittel 9 foretar utvalget en analyse av kommunenes utgifter til kommunehelse og sosialhjelp. Utgiftene som analyseres vil også omfatte kommunenes utgifter til personer som ikke er folkeregistrert i kommunene. I analysene vil utvalget teste ut om ulike mål på urbanitet har en signifikant effekt på kommunenes utgifter til helse – og sosialtjenester. Dersom storbyene har høye utgifter til personer som ikke er folkeregistret i kommunene bør dette derfor fanges opp i analysene.

Studenter

Studentene er en svært sammensatt gruppe, både når det gjelder bosituasjon, alder, inntekt og sivil status. En undersøkelse utført av SSB viser blant annet at 30 prosent av studentene bor alene, 36 prosent bor sammen med ektefelle eller samboer, 23 prosent bor sammen med venner eller andre studenter i en eller annen form for kollektiv boform, mens 8 prosent bor hjemme hos foreldre (Lyngstad, 1999).

Studenter kan i dag velge mellom å være folkeregistrert i hjemkommunen eller i studiekommunen. Dersom de er folkeregistrert i studiekommunen, vil studiekommunen få uttelling gjennom inntektssystemet på samme måte som for tilsvarende innbyggere som ikke er studenter. Studenter genererer imidlertid i mindre grad enn andre innbyggere i alderen 16-66 år skatteinntekter for kommunene.

Kommuner med høyere utdanningsinstitusjoner vil antakeligvis ha utgifter til studenter som ikke er folkeregistrert i kommunen. Det er rimelig å anta at dette først og fremst dreier seg om utgifter til primærhelse og kultursektoren, noe som blant annet må ses i sammenheng med at kriteriene for at studenter skal få sosialhjelp er svært strenge. En undersøkelse utført av Statistisk sentralbyrå viser at kun en prosent av studentene bor i en husholdning som har mottatt sosialhjelp i løpet av det siste året (Lyngstad, 1999). Studenter med barn må melde flytting til studiekommunen. Det medfører at kommunene ikke vil ha utgifter til barnehage eller grunnskole, uten at de får kompensasjon for det gjennom inntektssystemet. Det er derfor grunn til å anta at kommunenes utgifter til studenter som ikke er folkeregistrert i kommunen i hovedsak vil dreie seg om primærhelse og kultursektoren. Kultur er som allerede nevnt en tjeneste hvor brukerbetalinger har et visst omfang og hvor studentene dermed bidrar til finansieringen. I flere studiekommuner vil dessuten studentsamskipnaden ha egne helsetjenester for studentene, noe som medfører at den økonomiske belastningen for kommunene blir mindre.

Utvalget vil ikke anbefale at det etableres en egen kompensasjonsordning i inntektssystemet for kommuner med høyere utdanningsinstitusjoner nå. Utvalget vil peke på at det er grunn til å anta at kommunenes utgifter til kommunale tjenester for studenter er beskjedne. Studenter vil dessuten også medføre økte inntekter for de aktuelle kommunene. Dette tilsier at det ikke er behov for en egen kompensasjonsordning for studenter i inntektssystemet.

Asylsøkere

Asylsøkere i asylmottak mottar kommunale tjenester som primærhelse, barnevern og grunnskole. Kommunene får kompensasjon for utgiftene til asylsøkere gjennom øremerkede tilskudd. Kommunenes utgifter til grunnskoleopplæring av barn i asylmottak finansieres over kapittel 225, post 64 Tilskudd til opplæring for språklige minoriteter i grunnskolen. Kommunenes utgifter til tiltak i barne- og ungdomsvernet finansieres over kap. 854, post 54 Tilskudd for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere. Når Utlendningsdirektoratet etablerer et asylmottak får vertskommunen i tillegg et tilskudd, en såkalt vertskommunekompensasjon. Dette tilskuddet skal dekke kommunenes utgifter til helsetjenester, barnevernstjenester og administrasjon som kommunen har i forbindelse med mottaket. Når kommunene får kompensasjon for utgiftene til asylsøkere gjennom øremerkede tilskudd, er det vanskelig å se behovet for å etablere ordninger for dette innenfor inntektssystemet.

Det er betydelige svingninger i antall asylsøkere i den enkelte kommune, både fordi antall asylsøkere i det enkelte mottak varierer over tid og på grunn av etablering og nedleggelse av mottak. Utvalget mener derfor også at det er mest hensiktsmessig at kostnader knyttet til asylsøkere fortsatt skal kompenseres gjennom øremerkede tilskudd.

8.6 Analyseopplegg

Det er en betydelig utfordring å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. For det første må man identifisere og kvantifisere betydningen av faktorer som forklarer hvorfor behovet for kommunale tjenester varierer mellom kommunene. Og for det andre må man identifisere og kvantifisere betydningen av faktorer som forklarer hvorfor kostnadene knyttet til å produsere en enhet av tjenestene varierer mellom kommunene. Det foreligger ulike metoder for kvantifisering av forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Dette vil det bli redegjort for nedenfor.

Når man skal beregne kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov trenger man i prinsippet en norm eller en gitt standard for utformingen av kommunale tjenester. Videre trenger man en metode som gjør det mulig å tallfeste kommunenes kostnader ved å oppfylle disse normene og standardene. Det foreligger to hovedtilnærminger for å beregne kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov:

- Den normative metoden
- Den statistiske/positive metoden

Den viktigste forskjellen mellom de to tilnærmingene er informasjonsgrunnlaget som benyttes for å vurdere betydningen av kostnadsforhold og befolkningsfaktorer. Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på normer for tjenesteproduksjonen, mens den statistiske/positive metoden, heretter omtalt som den statistiske metoden, tar utgangspunkt i den faktiske tjenesteproduksjonen.

Dagens kostnadsnøkler er i stor grad basert på den statistiske metoden. Det foreligger kun normative modeller for grunnskolen og vegvedlikehold. I tillegg ligger det et normativt element i kostnadsnøkkelen for videregående utdanning.

8.6.1 Den normative metoden

Den normative metoden etablerer kriterier for utjevning basert på normative modeller for tjenesteproduksjon. Når metoden brukes for å analysere betydningen av befolkningsfaktorer, må det defineres normerte dekningsgrader for den enkelte tjeneste. Den normerte dekningsgraden uttrykker hvor stor andel av potensielle brukere som bør ha tilgang til tjenesten, for eksempel hvor stor andel av befolkningen i aldersgruppen 16-18 år som bør ha tilbud om videregående opplæring. Ut i fra den normerte dekningsgraden, og en tilhørende norm for ressursinnsatsen per bruker, kan en beregne den kvantitative betydningen av befolkningsfaktorer.

Når den normative metoden anvendes på kostnadsforhold tas det utgangspunkt i en detaljert modell for hvordan den enkelte tjeneste produseres. For en rekke kommunale tjenester stilles det bestemte krav om tilgjengelighet, det vil si at tjenesten må utføres der brukeren bor eller i nærheten av der brukeren bor. Eksempler på slike tjenester er hjemmesykepleie og grunnskole. For slike tjenester vil strukturelle forhold som bosettingsmønster og reiseavstander påvirke produksjonsbetingelsene. For å avdekke betydningen av disse, må en derfor etablere modeller på kommunenivå. Normative modeller for lokalisering av skoler og organisering av hjemmetjenesten kan for eksempel benyttes for å kvantifisere kostnadsulemper som skyldes spredt bosetting. Agdermodellen er et eksempel på en slik modell. Denne modellen beregner en teoretisk skolestruktur for hver enkelt kommune, basert på fastsatte standarder for maksimal reisevei, skole- og klassestørrelse. Agdermodellen er nærmere omtalt i kapittel 9.

I analyser av befolkningsfaktorer benyttes de samme normerte dekningsgrader og normert ressursinnsats per bruker for alle kommuner. I analyser av kostnadsforhold kan det forutsettes lik kvalitet på tjenestene og samme effektivitet i bruken av ressursene. Den normative metoden vil direkte ta hensyn til vedtatte minstestandarder og normerte ytelser i tjenestetilbudet.

Den normative metoden har to vesentlige ulemper: For det første er det svært arbeidskrevende å utvikle gode normative modeller for kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon. For det andre vil de normene som benyttes i analysene ha forskjellig status. De normene som legges til grunn vil til dels være politiske vedtatte normer som er nedfelt i lov- og regelverk. Lov- og regelverk vil imidlertid bare unntaksvis være tilstrekkelig til å avlede hvilken betydning ufrivillige kostnadsforhold og befolkningsfaktorer har for beregnet utgiftsbehov. Dette innebærer at metoden må suppleres med normer som etableres i forbindelse med analysen, for eksempel normer for skolestrukturen i en kommune eller normer for standarder i tjenesteproduksjon. Det kan være uheldig at normene som etableres i analysene kan oppfattes som statlige anbefalinger om hvordan tjenestetilbudet skal organiseres lokalt.

8.6.2 Statistiske analyser

Statistiske metoder etablerer kriterier for utjevning basert på den faktiske tjenesteproduksjonen.

Statistiske analyser benyttes for å avdekke systematiske sammenhenger mellom faktisk ressursbruk og ufrivillige kostnadsforhold, og befolkningsfaktorer. Styrken til statistiske analyser er at man unngår å måtte etablere normer i situasjoner hvor det ikke foreligger politiske normer som er nedfelt i lov- og regelverk. Bruk av statistiske analyser innebærer at utgiftsbehovet blir avledet fra de normer og verdier som er nedfelt i prioriteringene innenfor kommunesektoren. Det vil da bli kompensert for faktorer som påvirker de faktiske utgiftsprofilene til kommunene. Svakheten til statistiske analyser er at man ikke er sikret at man makter å kontrollere for forskjeller i effektivitet og kvalitet. Statistiske analyser vil heller ikke fange opp betydningen av faktorer som ikke slår systematisk gjennom i kommunenes faktiske prioriteringer.

8.6.3 Nærmere om statistiske metoder og analysenivå

Inntektssystemet er et system for fordeling av rammetilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det betyr ikke at kommuner og fylkeskommuner nødvendigvis må være de enheter som inngår i analysen. Analysen kan utføres på individnivå og på institusjonsnivå, så vel som på kommune- og fylkesnivå.

Analyser på individnivå kan være godt egnet til å analysere betydningen av alderssammensetning og andre etterspørselsfaktorer, for eksempel betydningen av ulike sosioøkonomiske kjennetegn innen sosialhjelp og barnevern. Sammenliknet med analyser på kommune- eller fylkesnivå kan dette gi en bedre forståelse av de underliggende forklaringsfaktorer. Det gjelder særlig faktorer som varierer mye mellom individer, men som viser mindre variasjon mellom kommuner. Kostnadsnøklene skal imidlertid inngå i et system som fordeler statlige overføringer mellom kommuner, og det er da mindre problematisk at analysene ikke fanger opp alle forskjeller på individnivå. Utvalgets analyser av etterspørselsfaktorer utover alder er i hovedsak basert på regresjonsanalyser på kommuner- eller fylkesnivå, samtidig som tilgjengelige analyser på individnivå utnyttes i tolkningen av de effekter som framkommer på kommune- eller fylkesnivå.

8.6.4 Utvalgets analyseopplegg

I dagens inntektssystem ligger normative modeller til grunn for delkostnadsnøklene for grunnskole og fylkesveger, mens de øvrige delkostnadsnøklene i hovedsak er basert på statistiske analyser. Utvalget har valgt å videreføre og oppdatere den normative modellen for vedlikehold av fylkesveger, jf. omtale i kapittel 10.

Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for grunnskolen er imidlertid basert på statistiske analyser, noe som innebærer at Agdermodellen ikke lenger benyttes som normativ analysemodell. Klassedelingsreglene, som ble opphevet høsten 2003, er et viktig element i Agdermodellen. Klassedelingsreglene definerte maksimalverdier for klassestørrelse og en minimumsnorm for pedagogisk ressursbruk, en lærertime per undervisningstime i hver klasse. Opphevingen av klassedelingsregelen medfører at nåværende versjon av Agdermodellen er lite egnet, men modellen kan i prinsippet tilpasses dagens gruppeorganisering etter hvert som det etableres bedre kunnskap om hvordan antall elever per årstrinn påvirker ressursbruken på skolenivå. Sannsynligvis må denne delen av Agdermodellen da baseres på statistiske analyser. For nærmere omtale vises det til kapittel 9.

Utvalget vil generelt påpeke at utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt nivå og på institusjonsnivå, gjør det vanskeligere å etablere normative modeller for tjenesteproduksjonen. Det har sammenheng med at behovet for å etablere normer i forbindelse med analysene blir større, og at det vil være vanskelig å oppnå tilstrekkelig legitimitet dersom organiseringen i den enkelte kommune avviker mye fra det som legges til grunn i den normative modellen.

Brukerundersøkelser

Brukerundersøkelser tar utgangspunkt i opplysninger om egenskaper ved brukerne av kommunale og fylkeskommunale tjenester. Brukerundersøkelser som gir informasjon om brukernes alder og andre kjennetegn ved brukerne, samt informasjon om ressursinnsatsen per bruker innenfor ulike befolkningsgrupper, er godt egnet til å kvantifisere betydningen av alderssammensetning og andre befolkningsfaktorer. I den nåværende kostnadsnøkkelen ligger for eksempel brukerundersøkelser til grunn for vektingen av alderskriteriene i kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg. I analyser basert på brukerundersøkelser er det landsgjennomsnittet som utgjør normen.

Aldersfordelingen i kommunene har en systematisk effekt på kommunenes utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon. Utvalget ønsker derfor å videreføre dagens praksis hvor kostnadsnøkkelen bygges opp på grunnlag av alderskrite-

rier. Utvalget har i stor grad valgt å videreføre den etablerte praksis hvor den relative vektingen av alderskriteriene i stor grad er basert på individdata og brukerundersøkelser. I noen tilfeller vil det være sterk korrelasjon mellom ulike aldersgrupper, for eksempel er det høy korrelasjon mellom aldersgruppen 67-80 år og aldersgruppen 80 år og over. Når det er sterk korrelasjon mellom forklaringsvariablene kan brukerundersøkelser gi mer robuste estimater på forklaringsvariablenes effekt enn regresjonsanalyser. En ulempe med å kvantifisere betydningen av ulike aldersgrupper (og andre befolkningsfaktorer) med utgangspunkt i brukerundersøkelser er at man ikke samtidig får kontrollert for andre faktorer som påvirker beregnet utgiftsbehov. Utvalget har derfor også brukt regresjonsanalyser for å vekte alderskriterier. Det viser seg imidlertid å være godt samsvar mellom brukerundersøkelser og regresjonsanalyser når det gjelder innvektingen av alderskriteriene for de eldre som mottar pleie og omsorg, jf. omtale i kapittel 9. For fylkeskommunene er det et spesielt problem med regresjonsanalyser at det er få observasjoner i analysene. I dette tilfellet kan brukerundersøkelser gi mer robuste estimater enn regresjonsanalyser.

Regresjonsanalyser

Regresjonsanalyser kan benyttes for å avdekke betydningen av både befolkningsfaktorer og kostnadsforhold. En fordel med regresjonsanalyser er at disse analysene er multivariate, det vil si at det blir kontrollert for effekter av samtlige tilgjengelige variable som antas å påvirke kommunenes utgifter. Dette gjør at disse analysene er i stand til å måle nettoeffekter av de ulike variablene, eller hvilke effekt hver variabel har etter at det er kontrollert for effekten av de andre variablene.

Siktemålet med regresjonsanalyser er å etablere modeller som i størst mulig grad forklarer utgiftsforskjeller mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. I analysene vil det være nyttig å skille mellom to grupper av forklaringsvariable. For det første påvirkes kommunenes og fylkeskommunenes utgifter av kostnadsforhold, aldersammensetning og andre befolkningsfaktorer. For det andre påvirkes utgiftene av kommunenes og fylkeskommunene inntektsnivå. Gjennom inntektssystemet skal kommunene og fylkeskommunene få kompensasjon for variasjoner i beregnet utgiftsbehov, men ikke for variasjoner i de faktiske utgiftene. Alle variablene som inngår i regresjonsmodellen vil derfor ikke være aktuelle som kriterier i kostnadsnøklene. Det er en klar tendens til at kommuner med høye inntekter har høye utgifter. Kommunenes inntektsnivå er imidlertid ikke aktuelt som kriterium i kostnadsnøklene. I regresjonsanalysene må det imidlertid kontrolleres for hvilken effekt kommunenes inntektsnivå har på kommunenes utgifter, slik at en får isolert effekten av ufrivillige etterspørsels- og kostnadsulemper.

Når en med utgangspunkt i regresjonsanalyser skal beregne kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov tas det utgangspunkt i faktorer som har en systematisk eller statistisk utsagnskraftig (signifikant) effekt på kommunenes eller fylkeskommunenes utgifter, og som kan antas å fange opp ufrivillige kostnadsulemper knyttet til kommunal tjenesteproduksjon. Den enkelte faktor, eller kriterium, kan deretter få en vekt i kostnadsnøkkelen som gjenspeiler hvor stor andel av utgiftene i gjennomsnittskommunen kriteriet forklarer.

For å identifisere hvilke andre faktorer enn alder som har en systematisk effekt på kommunenes utgifter til kommunal tjenesteproduksjon har utvalget i hovedsak tatt utgangspunkt i regresjonsanalyser. Regresjonsanalyser er også brukt til å estimere betydningen av ulike aldersgruppers bruk av kommunale tjenester i de tilfeller hvor man ikke har gode brukerdata.

Regresjonsanalyser bygger på en del forutsetninger som må være oppfylt for at estimatene skal bli så korrekt som mulig. En av forutsetningene er at regresjonsmodellen må være riktig. Det vil si at modellen må være korrekt spesifisert. For å sikre riktig spesifisering av regresjonsmodellen vil utvalget med utgangspunkt i tidligere forskning og teori identifisere faktorer som kan antas å ha effekt på kommunenes utgifter. I utgangspunktet er alle faktorer som kan antas å ha effekt på kommunenes utgifter inkludert som forklaringsvariabler i modellen. Forklaringsvariablene kan grovt sett deles inn i tre grupper:

- Variable som beskriver kommunenes og fylkeskommunenes økonomi (frie inntekter)
- Variable som fanger opp strukturelle forhold i kommunene (kommunestørrelse og ulike mål på bosettingsmønsteret)
- Variabler som beskriver befolkningssammensetningen (for eksempel alderssammensetningen og mål på sosioøkonomiske forhold i kommunene).

Det er ikke mulig å teste om alle relevante variabler er inkludert i modellen. Her er det den teoretiske drøftingen som ligger til grunn for modellen som er avgjørende. Ved hjelp av signifikanstester kan det testes om irrelevante variabler er inkludert i modellen. Et problem med å inkludere irrelevante

variabler er at modellen blir unødvendig kompleks. I utgangspunktet er variabler som ikke har en signifikant effekt på kommunenes utgiftsbehov utelatt fra regresjonsmodellen. Det kan imidlertid være teoretiske grunner til å beholde variabler selv om de ikke har signifikant effekt. En må imidlertid da være forsiktig med tolkningen av effekten til variabelen.

I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk er det et problem at det kan være for få observasjoner og for liten variasjon i data til å avdekke de underliggende sammenhenger ved bruk av regresjonsanalyser. Utvalget har i noen utstrekning omgått dette problemet ved å utnytte alternative tilnærminger. For fylkesveger er delkostnadsnøkkelen basert på en normativ modell, mens for tannhelse benyttes brukerundersøkelser. I videregående opplæring benyttes kostnadsdata på nasjonalt nivå for å vekte søkerkriterier og analyser av skalaegenskaper på skolenivå for å vurdere betydningen av bosettingsmønster. Det er kun for lokale ruter at kostnadsnøkkelen kun er basert på regresjonsanalyser. For nærmere omtale vises det til kapittel 10.

8.6.5 Partielle og simultane analyser

Dagens kostnadsnøkler bygger i hovedsak på arbeidet til Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). Rattsø-utvalget foretok partielle analyser av et utvalg tjenesteytende sektorer. Partielle analyser innebærer at ulike sektorer blir behandlet enkeltvis. Fordelen med partielle analyser er at man kan gå i dybden på en sektor og at man har mulighet til å foreta separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold.

Rattsø-utvalgets første delutredning (NOU 1996:1) initierte en faglig debatt om bruken av regresjonsanalyse for å kvantifisere forskjeller i beregnet utgiftsbehov. Det var særlig bruken av partielle analyser hvor den enkelte tjenesteytende sektor analyseres separat, som ble kritisert. Argumentet var at separate analyser av den enkelte sektor kunne undervurdere betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, eksempelvis kommunestørrelse og bosettingsmønster (Schweder, 1996, Von Der Fehr, 1996 og Mønnesland og Toresen, 1996).

Et alternativ til å estimere kommunenes utgiftsbehov med utgangspunkt i partielle analyser av enkelte sektorer er å estimere kommunenes utgiftsbehov innenfor et simultant ligningssystem hvor flere sektorer blir behandlet under ett og hvor man tar hensyn til sammenhenger som må gjelde på tvers av sektorer. Fordelen med simultane analyser i forhold til partielle analyser er at denne tilnærmingen kan være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, for eksempel bosettingsmønster og kommunestørrelse. En annen fordel er at simultane modeller kan utformes på en måte som reflekterer budsjettbetingelsen til kommunene. Sørensen (1989), Borge og Rattsø (1992a, 1992 b, 1993 og 1995), Løyland og Håkonsen (2000), Langørgen og Aaberge (1999, 2001), Langørgen (2001) og Aaberge og Langørgen (2003) har tidligere analysert forskjeller i kommunenes prioriteringer innenfor simultane ligningssystem.

Om bruken av partielle eller simultane analyser faktisk gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av ulike etterspørsels- og kostnadsforhold er et empirisk spørsmål. Utvalget har derfor engasjert Statistisk sentralbyrå (SSB) til å foreta en sammenligning av simultane og partielle analyser. Resultatene fra prosjektet er dokumentert i rapporten: «Sammenlikning av simultane og partielle modeller for analyse av kommunenes økonomiske atferd» (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge, (2005)). Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt). I dette avsnittet gjengis kun hovedresultatene fra undersøkelsen. Først gjøres det kort rede for KOMMODE-modellen, som er en simultan strukturmodell som analyserer alle kommunale sektorer samlet.

KOMMODE-modellen

KOMMODE-modellen er utviklet av SSB (Langørgen og Aaberge 2001). Innenfor KOMMODE-modellen estimeres kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorene administrasjon, grunnskole, barnehager, helsestell, sosiale tjenester, pleie- og omsorgstjenester, kultur og infrastruktur innenfor et simultant likningssystem.[3]

KOMMODE-modellen er utviklet for å forklare variasjoner i utgifter per innbygger innenfor åtte ulike tjenesteytende sektorer, samt for å forklare variasjoner i netto driftsresultat per innbygger. I modellen forsøker en å skille mellom variasjoner som er et resultat av variasjoner i utgiftsbehov (kostnads- og etterspørselsforhold) og variasjoner som er et resultat av lokale valg. Modellen er utformet i overensstemmelse med regnskapsmessige sammenhenger mellom inntekter, utgifter og netto driftsresultat, slik at disse sammenhengene per definisjon vil være oppfylt.

[3] Det er ikke utviklet en tilsvarende simultan modell for å analysere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov.

I KOMMODE-modellen er det lagt til grunn at variasjoner i kommunenes utgifter har sammenheng med:

- Kommunenes inntektsgrunnlag (gitt ved skatteinntekter, gebyrer og statlige overføringer).
- Faktorer som forklarer variasjoner i kommunenes «bundne kostnader» (utgiftsbehov). Bundne kostnader er et utrykk for kommunenes kostnader knyttet til å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver. Innenfor den enkelte sektor er den fattigste kommunen (gitt ved kommunen som har lavest utgifter per innbygger på tjenesten) referansepunktet for å bestemme nivået på de bundne kostnadene. Det antas at bundne kostnader varierer mellom kommunene blant annet som følge av demografiske, sosiale og geografiske faktorer.
- Faktorer som påvirker kommunenes prioriteringer. Etter at kommunene har dekket kostnadene til å oppfylle minstestandarder og lovpålagte oppgaver antas det at prioriteringene vil variere fra kommunene til kommune avhengig av lokalbefolkningens utdanningsnivå, den partipolitiske sammensetningen av kommunestyret, samt med andel innbyggere bosatt i tettsted. I modellen brukes marginal budsjettandel som uttrykk for hvordan inntektene blir fordelt på sektorer avhengig av lokale prioriteringer.

Sammenligning av simultane og partielle analyser

I undersøkelsen som SSB har gjennomført for utvalget ble det estimert kostnads- og etterspørselsforhold innen flere kommunale sektorer med både simultane og partielle analyser. Hovedresultatet fra undersøkelsen er at det er stor grad av samsvar mellom de simultane og de partielle analysene når det gjelder identifiseringen av kostnads- og etterspørselsfaktorer. Estimerte effekter av variable som er statistisk signifikant i de simultane analysene er imidlertid ikke alltid signifikant i de partielle analysene. Motsatt, estimerte effekter av variable som er statistisk signifikant i de partielle analysene er ikke alltid signifikant i de simultane analysene.

Når det gjelder den kvantitative betydningen av de ulike faktorene gir analysene i noen tilfeller grunnlag for ulike konklusjoner. Gjennomgående er det slik at de kvantitative effektene blir estimert noe høyere i de simultane analysen enn i de partielle analysen. Forskjellen mellom de to analysene er størst når det gjelder den estimerte betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Dette er som forventet da dette er kostnadsforhold som har betydning for flere kommunale tjenester.

For å illustrere forskjellene mellom de to tilnærmingene når det gjelder den estimerte betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, viser figur 8.5 – 8.7 den estimerte betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester med simultane og partielle analyser. I figurene er det tatt utgangspunkt i de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen i dag.

Figur 8.5 viser den estimerte betydningen av smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon med simultane og partielle analyser. Det framgår av figuren at smådriftsulempene estimeres høyere i de simultane analysene enn i de partielle analysene. De simultane analysene gir støtte til en hypotese om at smådriftsulempene i hovedsak er uttømt når innbyggertallet passerer 5 000 innbyggere. Figuren viser at de estimerte smådriftsulempene avtar med økende kommunestørrelse, og at smådriftsulempene per innbygger er størst for de minste kommunene.

Figur 8.6 og 8.7 viser den estimerte betydningen av bosettingsmønster i kommunal tjenesteproduksjon, med simultane og partielle analyser. Figur 8.6 viser den estimerte effekten av en økning i reiseavstanden til nærmeste nabokrets, mens figur 8.7 viser den estimerte effekten av en økning i reiseavstanden til sonesenteret. Det framgår av figurene at kostnadsulempene knyttet til spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander estimeres høyere i den simultane analysen enn i den partielle analysen.

SSB har analysert variasjoner i kommunenes utgifter per innbygger. En fordel med partielle analyser er at man har mulighet til å foreta analyser av kostnads- og etterspørselsfaktorer hver for seg, jf. omtale i avsnittet under. For å identifisere og estimere betydningen av kostnadsforhold i grunnskolen kan man for eksempel analysere utgifter per elev (i stedet for utgifter per innbygger). Denne fordelen med partielle analyser har ikke SSB utnyttet i sin sammenligning. Analyser av grunnskolesektoren og pleie- og omsorgssektoren indikerer at når man i partielle analyser dekomponerer ressursbruken i en enhetskostnadskomponent og en dekningsgradkomponent så blir forskjellene mellom partielle og simultane analyser, når det gjelder den estimerte betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster, mindre enn det som framgår av SSBs analyse.

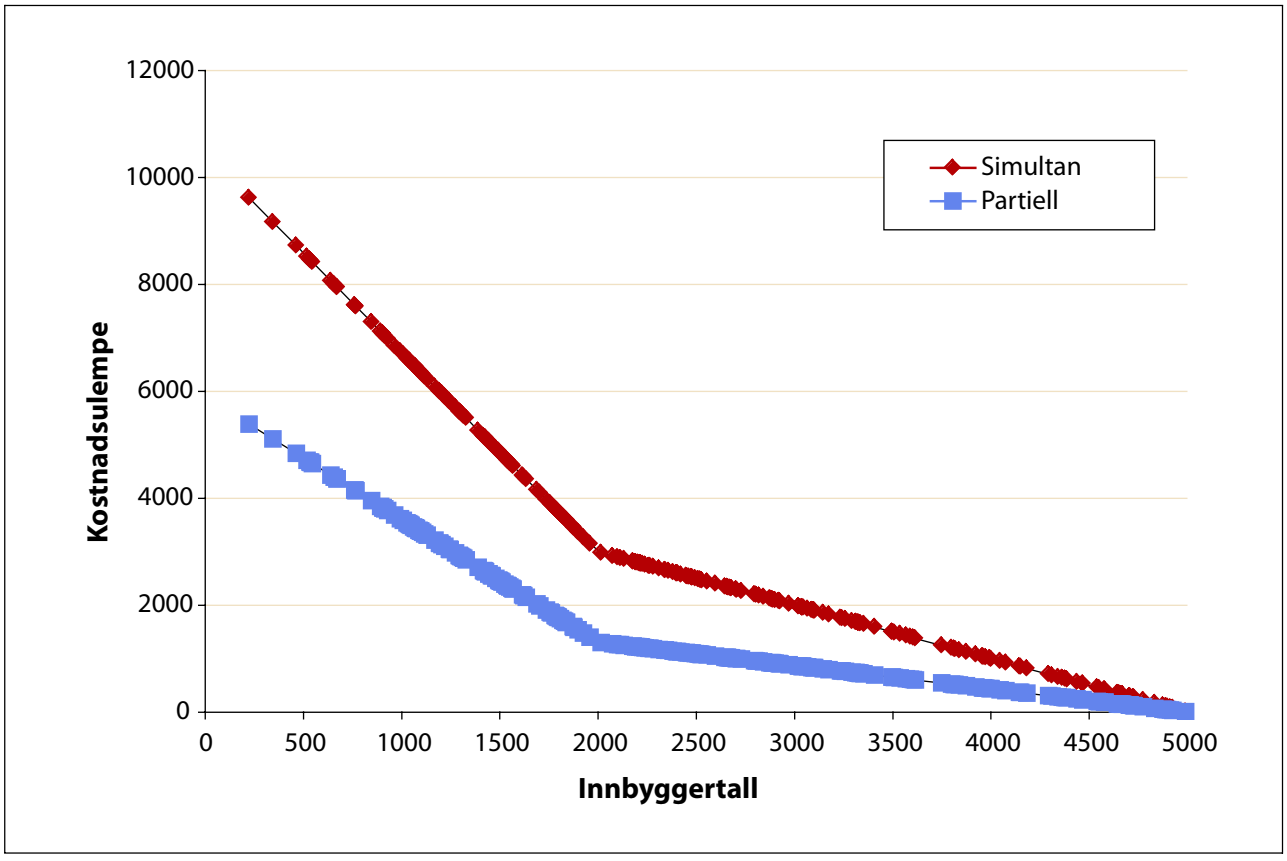
Utvalgets bruk av simultane og partielle analyser

SSBs undersøkelse viser at partielle og simultane analyser i noen tilfeller gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av ulike

etterspørsels- og kostnadsforhold i kommunal tjenesteproduksjon. Utvalget har derfor tatt hensyn til kritikken som ble reist mot Rattsø-utvalgets bruk av partielle analyser ved å utnytte KOMMODE-modellen. Utvalget har initiert en oppdatering av KOMMODE som er tilpasset sektorinndelingen i KOSTRA basert på data for 2003. Utnyttelsen av KOMMODE har etter utvalgets vurdering bidratt til å styrke det analysemessige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene.

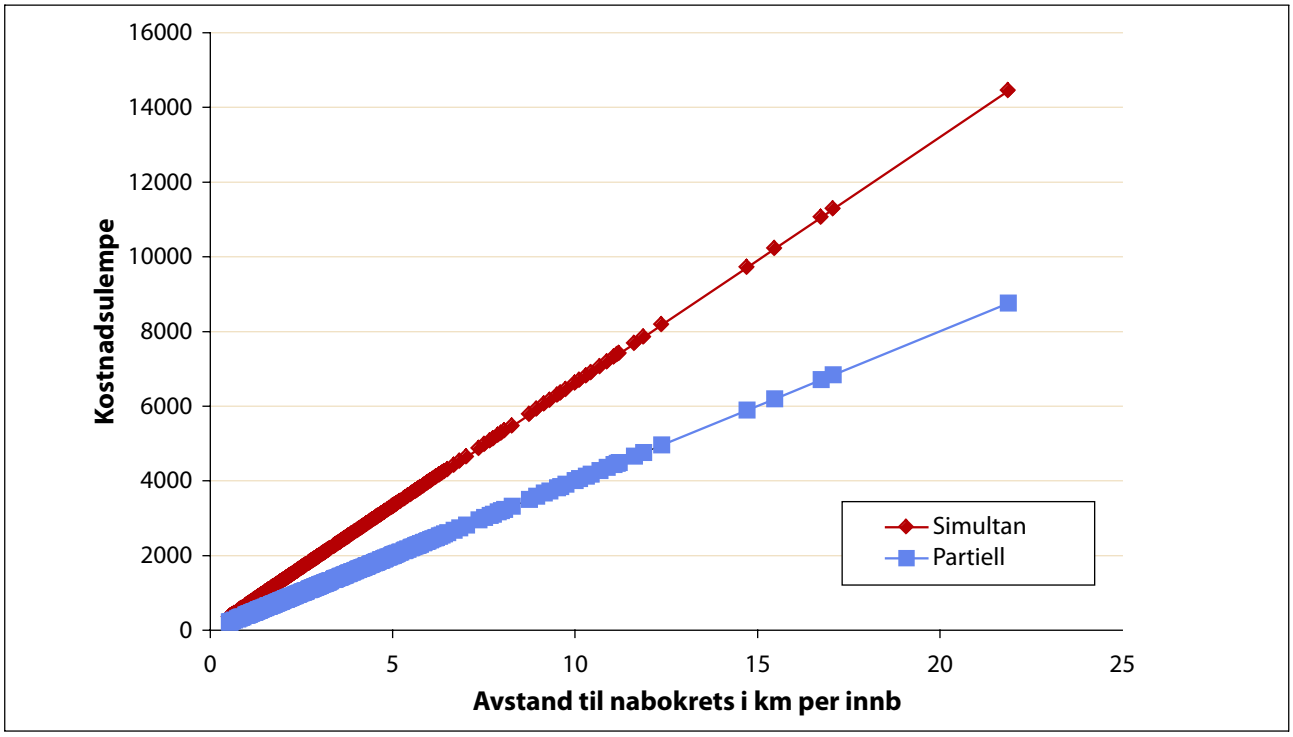
I utvalgets arbeid med utformingen av kostnadsnøklene er KOMMODE supplert med separate (partielle) analyser av de enkelte tjenesteytende sektorer. Fordelen med partielle analyser er at det er enklere å dekomponere ressursbruken i en enhetskostnadskomponent og en volum- eller dekningsgradkomponent. I analyser av pleie- og omsorgstjenesten har utvalget for eksempel både analysert variasjoner i antall brukere av pleie- og omsorgstjenester og variasjoner i kostnadene per bruker innen pleie- og omsorgstjenesten. Gjennom separate analyser av kostnads- og etterspørselsforhold kan man få en bedre forståelse av hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom ulike variable og kommunenes ressursbruk. Siden lavt befolkningsgrunnlag og spredt bosettingsmønster antas å virke fordyrende på grunn av manglende utnyttelse av stordriftsfordeler på institusjonsnivå, vil analyser på institusjonsnivå være nyttig for å tolke effekten av disse variablene i analyser på kommune- og fylkesnivå. Dette vil gi utvalget et bedre grunnlag for å vurdere hvorvidt ulike variable skal inkluderes som kriterier i kostnadsnøkkelen. En annen fordel med partielle analyser er at det er enklere å utnytte andre data for ressursbruk enn utgifter, eksempelvis årsverk, undervisningstimer i grunnskolen og oppholdstimer i barnehager.

Regresjonsanalyser har imidlertid også noen svakheter, uavhengig av om de utføres separat for de enkelte sektorer eller for alle sektorer samlet. For det første kan det oppstå tolkningsproblemer i tilfeller der noen av enhetene som analyseres er ekstreme, det vil si at de har spesielle kjennetegn



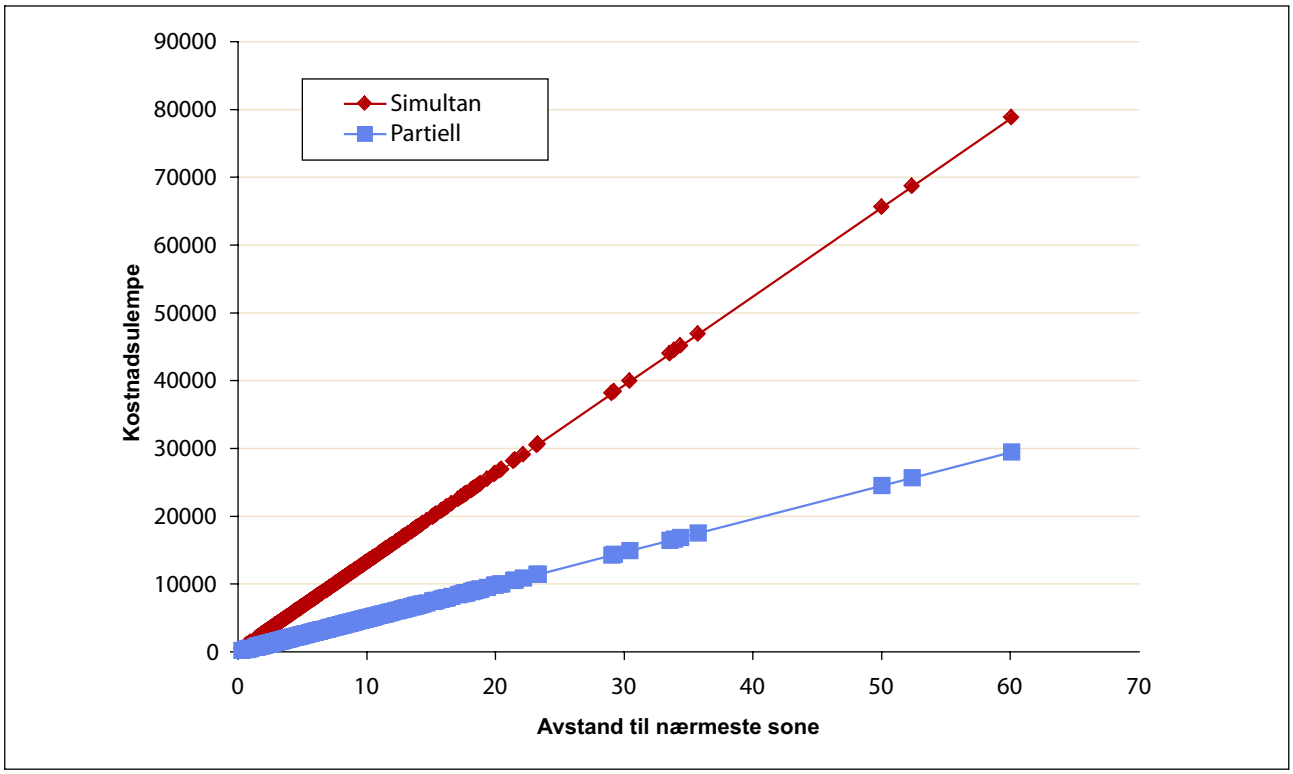
Figur 8.5 Smådriftsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon, estimert med simultan og partiell analyse[1].

[1] Smådriftsulempene i figuren er estimert basert på analyser av følgende tjenester: administrasjon, utdanning og helse- og sosialtjenester. Barnehager er ikke inkludert da estimeringen av kommunens utgiftsbehov er basert på kommunens faktiske utgifter i 2003, og ikke på det hypotetiske utgiftsbegrepet som lå til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnehager. I figuren er det kun tatt utgangspunkt i småkommuneindikatorer som har signifikant effekt på utgiftene.



Figur 8.6 Estimerte kostnadsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon som følge av reiseavstand til nærmeste nabokrets, med simultan og partiell analyse.

som avviker vesentlig fra de andre enhetene som inngår i analysen. Dette problemet søkes løst i analysene ved å utelate ekstreme enheter og enheter som anses som for spesielle til å passe inn i modellene. For det andre kan det være vanskelig å isolere effekten av den enkelte forklaringsvariabel dersom samvariasjonen mellom dem er sterk. Det kan for eksempel være sterk samvariasjon mellom



Figur 8.7 Estimerte kostnadsulemper målt i kroner per innbygger i kommunal tjenesteproduksjon som følge av reiseavstand til nærmeste sonesenter, med simultan og partiell analyse.

ulike alderskriterier, spesielt når inndelingen i aldersgrupper er finmasket, jf. omtale i avsnitt 8.6.

Et særskilt samvariasjonsproblem kan oppstå fordi inntektssystemet selv skaper samvariasjon mellom frie inntekter og kriteriene som benyttes til å beregne utgiftsbehov. Dette kan gjøre det vanskelig å isolere effekten av kriteriene fra effekten av inntekt. Det kriteriet i kommunenes kostnadsnøkkel som er høyest korrelert med kommunenes frie inntekter, er basis. Den partielle korrelasjonen mellom basis og frie inntekter er på 0,87. Den partielle korrelasjonen mellom de øvrige kriteriene i kostnadsnøkkelen og kommunenes frie inntekter er betydelig lavere. Det kriteriet i fylkeskommunenes kostnadsnøkkel som er høyest korrelert med frie inntekter, er rutenett til sjøs, hvor den partielle korrelasjonen er på 0,87.

Samvariasjon mellom frie inntekter og kriteriene som benyttes til å beregne utgiftsbehov, er i praksis ikke av en slik størrelsesorden at det skaper problemer for analysene. Effekten av både kommunale inntekter og variable som påvirker utgiftsbehovet er ofte bestemt med høy grad av presisjon i analysene. Mange av effektene viser også rimelig grad av stabilitet over tid. Dette indikerer at eventuelle problemer med samvariasjon mellom forklaringsvariablene ikke er til hinder for å tallfeste variasjoner i kommunenes utgiftsbehov på en måte som gir både robuste og rimelige resultater.

Det vil imidlertid alltid være noe usikkerhet knyttet til de anslag på kvantitative effekter som kommer ut av de statistiske analysene. Omfanget av usikkerheten har blant annet sammenheng med kvaliteten på data og valg av forklaringsmodell og analysemetode. Usikkerheten kan reduseres ved at datakvalitet, forklaringsmodell og analysemetoder forbedres, men den kan ikke elimineres. Utvalget betrakter usikkerheten knyttet til analysene som ett av flere argumenter for at det bør være et skjønnstilskudd i inntektssystemet. Det vises til kapittel 14 for nærmere diskusjon av skjønnstilskuddet.

8.7 Datagrunnlag

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er i hovedsak basert på statistiske analyser, jf. omtale under 8.6. I analysene har utvalget brukt KOSTRA-tall, annen offisiell statistikk, samt kriteriedata som utvalget har utviklet. Kvaliteten på dataene som benyttes er avgjørende for kvaliteten på analysene, og kommenteres nærmere nedenfor.

8.7.1 KOSTRA

Gjennom etableringen og utviklingen av KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) har informasjonen om kommunenes ressursbruk innenfor ulike sektorer blitt vesentlig forbedret. For å sikre at KOSTRA-tallene gir grunnlag for å sammenligne kommunenes ressursbruk og tjenesteproduksjon innenfor ulike sektorer er rapporteringen underlagt strenge krav til standardiserte opplysninger og oppstillinger.

Innrapporterte KOSTRA-data gir informasjon om kommunenes ressursbruk spesifisert etter en funksjonsdimensjon (tjenesteområder) og en artsdimensjon (produksjonsfaktorer). I nøkkeltallene i KOSTRA sammenstilles data som rapporteres direkte fra kommunene til SSB og tall hentet fra nasjonale registre utenfor SSB. Økonomidata og tjenestedata rapporteres etter en entydig kontoplan som skal sikre at indikatorene ikke påvirkes av valg av organisasjonsmodell i den enkelte kommune. Indikatorene er derfor et viktig benchmarking-verktøy for sammenlikning av kommuner.

Kommunene skal innen den 15. februar hvert år rapportere økonomidata fra regnskapet fra det foregående året. Statistisk sentralbyrå publiserer ureviderte tall for kommunene 15. mars og endelige tall 15. juni. I analysene av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter har utvalget i hovedsak brukt endelige KOSTRA-tall for 2003 (publisert 15. juni 2004). I noen tilfeller er det også foretatt analyser på KOSTRA-tall for 2001, 2002 og 2004. Rapporteringen fra kommunesektoren skjer etter hjemmel i kommuneloven og særlover med tilhørende forskrifter. Disse forskriftene trådte i kraft i 2001. Datakvaliteten har blitt bedre etter innføringen av KOSTRA. Det har sammenheng med at funksjonene: (1) gjennomgående defineres som en eller flere tjenester, (2) er basert på stabilitet og dynamikk, (3) er organisasjonsnøytrale og (4) at utgiftene prinsipielt skal fordeles mellom ulike funksjoner dersom personer arbeider med mer enn ett tjenesteområde.

Etableringen og utviklingen av KOSTRA har medført at informasjonen om kommunenes ressursbruk har blitt vesentlig forbedret, men fortsatt kan det være feilkilder i tallmaterialet. Feilkildene kan være knyttet til varierende praksis mellom kommunene og mellom fylkeskommunene når det gjelder regnskapsføring. I tillegg er det i all hovedsak elektronisk rapportering av data fra kommunesektoren og staten (SSB). Dermed kan det ligge en feilkilde i både avsendingen, mottaket og den begrensede kontrollen av dataene. Spesielt gjelder

det for kommuner som er avhengig av konvertering fra interne til eksterne kontoplaner. Av statistikken fra SSB kan det se ut som om datakvaliteten har blitt forbedret hvert år etter at KOSTRA ble gjort obligatorisk for kommunesektoren.

Utgiftsbegreper som brukes i KOSTRA

I KOSTRA benyttes begrepene brutto driftsutgifter, korrigerte brutto driftsutgifter og netto driftsutgifter.

Brutto driftsutgifter= Utgiftsartene 010 – 480
+ 590 avskrivinger
– 690 fordelte utgifter
– 790 intersalg
– 710 sykelønnsrefusjon

En slik definisjon av brutto driftsutgifter sikrer at interne overføringer opptrer som utgifter på den funksjonen som utgiftene blir fordelt til, altså «riktig» funksjon, mens funksjonen som har solgt tjenester (fordelte utgifter 690, og inntekter fra internsalg 790) får redusert sine utgifter tilsvarende.

Korrigerte brutto driftsutgifter=
Utgiftsartene 010 – 290
+ 590 avskrivinger
– 690 fordelte utgifter
– 790 intersalg
– 710 sykelønnsrefusjon

Korrigerte brutto driftsutgifter gjenspeiler ressursinnsatsen som er knyttet til kommunenes egen tjenesteproduksjon. Kjøp av tjenester fra andre er ekskludert i utgiftsbegrepet korrigerte brutto driftsutgifter.

Netto driftsutgifter= Utgiftsartene 010 – 480
+ 590 avskrivinger
– Inntektsartene 600 – 890

Som mål på kommunenes og fylkeskommunenes ressursbruk, og som avhengig variabel i regresjonsanalysene, har utvalget i hovedsak brukt brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger. Brutto driftsutgifter inkluderer utgifter finansiert gjennom frie inntekter, øremerkede tilskudd og gebyrer/egenbetalinger. Når vi ikke har brukt korrigerte brutto driftsutgifter som mål på kommunenes ressursbruk så har det sammenheng med at dette utgiftsbegrepet ikke inneholder kjøp av tjenester fra andre, som for eksempel private.

I analysene av kommunenes ressursbruk innenfor utvalgte sektorer har vi valgt å holde avskrivinger utenfor utgiftsbegrepet. Bakgrunnen for det er dels at det er en underrapportering av avskrivinger i flere kommuner, dels med beregningen av avskrivinger i KOSTRA. I KOSTRA korrigeres det ikke for at inflasjonen påvirker verdien av kapital som er anskaffet på forskjellig tidspunkt. Det medfører at kapitalslitet blir undervurdert i kommuner med en lav andel nye investeringer. Utvalget har diskutert kvaliteten på avskrivinger i KOSTRA nærmere under avsnitt 8.4.

Det kan diskuteres om gebyrer og egenbetalinger bør inkluderes i utgiftsbegrepet når en skal analysere variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Dersom gebyrene eller egenbetalingene er knyttet til salg av tjenester som ikke alle kommunene og fylkeskommunene utfører, bør ikke gebyrer og egenbetalinger inngå da dette kan gi et skjevt bilde av utgiftene til enkelte kommuner og enkelte fylkeskommuner. Noen fylkeskommuner har for eksempel høye brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten som følge av at de tilbyr tannhelsetjenester til voksne pasienter. Takstene for behandling av voksne pasienter kan fastsettes etter selvkostprinsippet. Dersom egenbetalingene og gebyrene derimot er knyttet til tjenester som alle kommunene og fylkeskommunene utfører, bør gebyrer og egenbetalinger inngå i utgiftsbegrepet når en analyserer variasjoner i kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Hvorvidt gebyrer og egenbetalinger bør inkluderes når en analyserer kommunenes og fylkeskommunenes utgifter diskuteres nærmere under behandlingen av den enkelte sektor i kapittel 9 og 10.

Det kan diskuteres hvorvidt en bør bruke brutto driftsutgifter eller netto driftsutgifter som mål på kommunenes ressursbruk i analysene. Dersom man er interessert i å fange opp variasjoner i kommunenes ordinære driftsutgifter bør man bruke brutto driftsutgifter som mål på kommunenes ressursbruk. Det har sammenheng med at dersom man bruker netto driftsutgifter som mål på ressursinnsatsen, så vil kommunenes utgifter være påvirket av finansieringsmodellen. Det er en klar tendens til at kommuner med høye inntekter mottar mer i øremerkede tilskudd enn andre kommuner, da disse kommunene har større økonomisk evne til å finansiere egenandeler. Dette kan være et argument for ikke å inkludere øremerkede tilskudd i analysene av variasjonene i kommunenes utgiftsbehov (og at man bør bruke netto driftsutgifter som mål på kommunenes ressursbruk). I regresjonsanalysene vil det imidlertid kontrolleres for effekten av kommunenes inntektsnivå, slik at man får

isolert betydningen av ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. Utvalget har derfor i hovedsak valgt å bruke brutto driftsutgifter som mål på kommunenes og fylkeskommunenes ressursbruk. Øremerkede tilskudd holdes utenfor utgiftsbegrepet når tilskuddene brukes til å finansiere ekstraordinære forhold, for eksempel investeringer.

8.7.2 Mål på bosettingsmønster i kommunene og fylkeskommunene

Bosettingsmønsteret i kommunene og fylkeskommunene antas å påvirke kommunenes utgiftsbehov innenfor sektorer som grunnskole, pleie- og omsorg og lokale ruter. Det er flere sider ved bosettingsmønsteret som antas å ha betydning for utformingen av kommunale tjenester, for eksempel topografiske og reisemessige aspekter. Gode mål på ulike sider ved bosettingsmønsteret er en forutsetning for å fange opp merkostnader knyttet til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon som følge av bosettingsmønsteret.

Inntil 2002 ble bosettingsmønsterets betydning for kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen fanget opp gjennom to kriterier: beregnet reisetid til kommunesenteret og andel innbyggere bosatt spredtbygd. Hver kommune er av SSB inndelt i grunnkretser med fastlagte befolkningstyngdepunkt. Kriteriet «beregnet reisetid» er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunen samlet må bruke for å komme seg fra senter i egen grunnkrets til kommunesenteret (definert som den grunnkretsen som rådhuset ligger i). Kriteriet innbyggere bosatt spredtbygd angir antall personer som er bosatt på adresser som ikke er definert som tettsted, etter definisjoner fastlagt av SSB.

Rattsø-utvalget pekte i sin første delutredning (NOU 1996:1) på at det var behov for å utvikle og forbedre målene på bosettingsmønsteret, da det kunne stilles spørsmålstegn ved om kriteriene i tilstrekkelig grad fanget opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for utformingen av kommunale tjenester. Det ble pekt på at spredtbygdkriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner, men at det ikke gir et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene. Videre ble det pekt på at det kunne stilles spørsmålstegn ved om kriteriet beregnet reisetid til kommunesenteret fanger opp trekk ved kommunenes bosettingsmønster som kan antas å ha betydning for organiseringen av kommunale tjenester. For de aller fleste kommunene vil det ikke være aktuelt å kun organisere kommunale tjenester i kommunesenteret. Innbyggerne i Oslo og Bergen har for eksempel lang reisetid til kommunesenteret, men de to kommunene har ikke kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen som følge av reiseavstanden til kommunesenteret, da grunnskole og pleie- og omsorgstjenester ofte organiseres i soner.

På bakgrunn av kritikken mot de eksisterende bosettingskriteriene nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å vurdere nye kriterier for å fange opp eventuelle merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret både innenfor grunnskolen og pleie- og omsorgssektoren. Arbeidet resulterte i forslag til to nye kriterier for å fange opp merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret innen grunnskolesektoren: sone og nabo. Det ble ikke dokumentert noen sammenheng mellom de to målene på bosettingsmønsteret og kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester.

En sone er et geografisk sammenhengende område av grunnkretser. Sonene i en kommune danner geografiske enheter som tilsvarer en naturlig organisering av grunnskoletilbudet i en kommune. Kriteriet «sone» er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Senteret i sonen er definert som kretsen med høyest innbyggertall. I en sone skal det bo minst 2 000 innbyggere. Dersom det er færre enn 2 000 innbyggere totalt i kommunene, utgjør kommunen en sone i seg selv. Gjennom sonekriteriet tar en hensyn til kommunens kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Det antas at kommunen kan ta ut stordriftsfordeler gjennom å lokalisere grunnskolen i senterkretsen.

Kriteriet *nabo* er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle kommunens innbyggere. Nabokriteriet er utarbeidet med tanke på å ivareta et mer nyansert bilde av bosettingen i kommunene, blant annet for å fange opp at det i noen kommuner kan være behov for å desentralisere grunnskoledriften innenfor en sone som følge av lange reiseavstander. Resultatene fra arbeidsgruppens arbeid er presentert i rapporten «Nye mål på bosettingsmønsteret i kommunane» (Kommunal- og regionaldepartementet, Rundskriv H-6/99).

Det ligger et omfattende utviklingsarbeid til grunn for utviklingen av de to nye bosettingskriteriene. Det er utvalgets oppfatning at kriteriene sone og nabo fanger opp trekk ved bosettingsmønsteret som kan antas å ha betydning for kommunenes utforming av kommunale tjenester.

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen består jf omtale i kapittel 9 av tre bosettingskriterier: sone, nabo og beregnet reisetid til kommunesenteret.

Tabell 8.3 Bosettingskriterier for utvalgte kommuner. Kriterieverdi per innbygger[1].

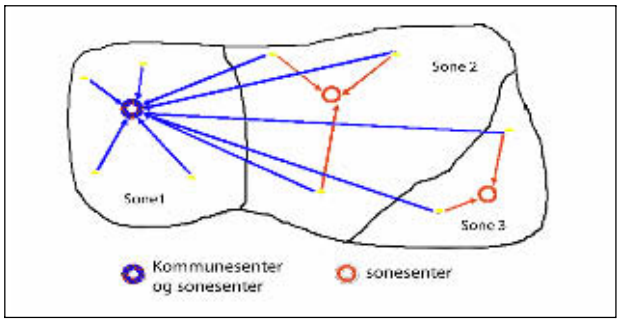
	Andel bosatt spredtbygd	Reisetid til kommunesenteret	Reiseavstand til sonesenteret	Reiseavstand til nærmeste nabokrets
Skiptvet	0,56	3,66	3,51	2,77
Oslo	0,00	8,32	1,68	0,73
Bergen	0,03	10,02	3,03	1,71
Alstadhaug	0,18	7,76	7,80	1,97
Landet	0,22	7,80	4,25	1,88

[1] De samme kommunene trekkes fram i NOU 1996:1, og i Allforsks vurdering av bosettingskriteriene i «Om nye bosettingskriterier».

Egenskapene ved disse tre kriteriene, samt egenskaper ved kriteriet spredtbygd er illustrert i tabell 8.3.

Av tabellen framgår det at kriteriet andel bosatt spredtbygd skiller godt mellom de to distriktskommunene Alstadhaug og Skiptvet på den ene siden, og Oslo og Bergen på den andre siden. Men Skiptvet får tre ganger så høy uttelling som Alstadhaug, noe som virker urimelig når en ser nærmere på de to kommunene. Mens Alstadhaug er en øykommune med bosetting på flere øyer, er Skiptvet en kommune med korte reiseavstander og jevn spredt bosetting. Kriteriet reisetid til kommunesenteret gir antakeligvis et mer riktig bilde av bosettingsmønsteret i kommunene. Men ulempen ved dette kriteriet er at både Bergen og Oslo har en høyere verdi enn kommunene Skiptvet og Alstadhaug.

På oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet vurderte Allforsk kriteriene sone og nabo i 2001. Hovedinntrykket er ifølge Allforsk at de nye kriteriene synes å bøte på svakheter ved dagens kriterier. I forhold til spredtbygdkriteriet så gir de et bedre bilde av forskjellene distriktskommunene imellom, og i forhold til reisetidskriteriet skiller de bedre mellom bykommuner og typiske distriktskommuner (Borge, 2001).



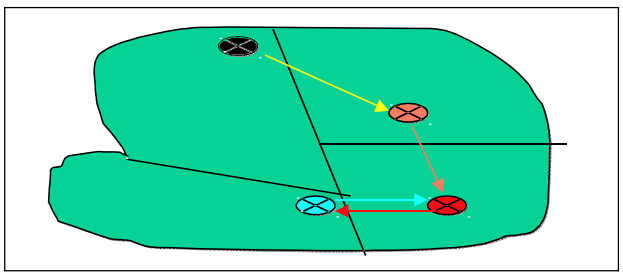
Figur 8.8 Illustrasjon av kriteriene «beregnet reisetid» og «sone» . Reisetidskriteriet (blått) viser innbyggernes samlede reiseavstand til kommunesenter fra senter i egen grunnkrets Sonekriteriet (oransje) viser innbyggernes summerte avstander til senter i sonene.

Figur 8.8 illustrerer hvordan beregnet reisetid til kommunesenteret og beregnet reisetid beregnes for en eksempelkommune. Figur 8.9 illustrerer hvordan reisetid til nærmeste nabokrets beregnes for en eksempelkommune.

Reisetidskriteriet (blått) viser innbyggernes samlede reiseavstand til kommunesenter fra senter i egen grunnkrets

Sonekriteriet (oransje) viser innbyggernes summerte avstander til senter i sonene

Tidligere analyser har ikke dokumentert noen entydig sammenheng mellom eksisterende mål på fylkeskommunenes bosettingsmønster og utgiftene til videregående opplæring. På oppdrag fra Utdannings- og forskningsdepartementet analyserte Allforsk fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i 2002. Analyseresultatene indikerte at bosettingsmønsteret hadde liten betydning for fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. I analysene ble følgende mål på bosettingsmønsteret brukt: andel innbyggere bosatt spredtbygd, andel innbyggere bosatt utenfor tettsted med mer enn 2 000 innbyggere, areal per innbygger, andel bosatt utenfor tettsted med mer enn 5 000 innbyggere, sonekriteriet og nabokriteriet. Et problem med målene som er brukt er at ingen av bosettingsmålene primært er utviklet for å fange opp trekk ved bosettingsmønsteret som antas å ha betydning for fylkeskommunenes organisering av den videregående opplæringen.



Figur 8.9 Illustrasjon av kriteriet nabo.

Utvalget ønsket i utgangspunktet å utvikle et nytt mål på bosettingsmønsteret i fylkene som kunne fange opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring. Utvalget har utviklet et nytt strukturkriterium for kommunene i samarbeid med SSB, jf. omtale i avsnitt 8.7.3. I forbindelse med dette prosjektet fikk SSB også i oppdrag å utvikle et nytt mål på bosettingsmønsteret i fylkene. Kriteriet skulle vise gjennomsnittlig reiseavstand for innbyggerne i fylkene for å nå et gitt antall personer. SSB har imidlertid ikke klart å gjennomføre denne delen av oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen.

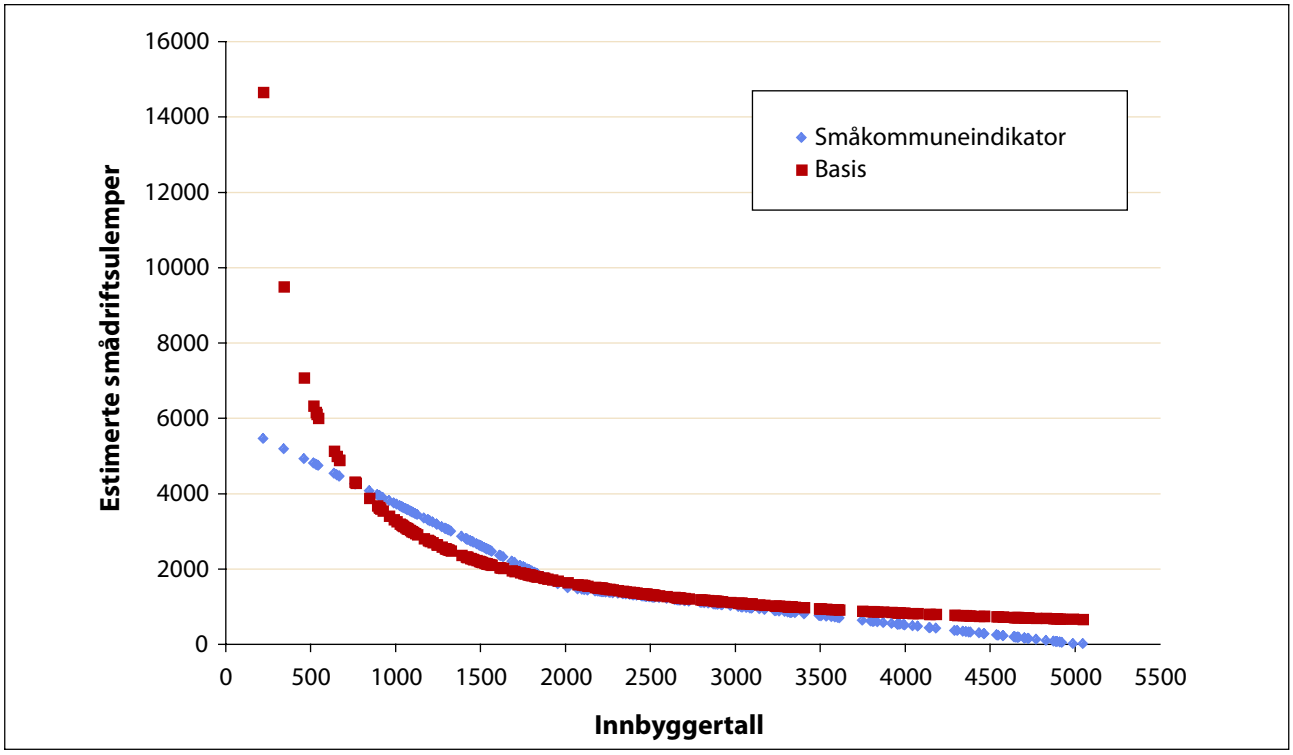
8.7.3 Estimering av smådriftsulemper

Tidligere analyser viser at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon. Smådriftsulempene er dokumentert både i analyser av kommunenes ressursbruk på grunnskolen og i analyser av kommunenes ressursbruk på kommunal administrasjon (NOU 1996:1).

Smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon kan estimeres på forskjellige måter. Utvalget har i hovedsak brukt to tilnærminger. For det første er betydningen av kommunestørrelse estimert ved at det er spesifisert et inverst forhold mellom innbyggertall og kommunenes ressursbruk. Denne funksjonsformen pålegger at ressursbruken per innbygger avtar når innbyggertallet øker, uansett hvor mange innbyggere kommunen har i utgangspunktet. Variabelen inverst folketall tilsvarer basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Alle kommunene har verdien 1 på basiskriteriet. Det innebærer at basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner, og følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere.

For det andre er betydningen av kommunestørrelse estimert med utgangspunkt i to småkommuneindikatorer som SSB har utviklet. De to indikatorene brukes til å estimere en stykkevis lineær funksjon over intervallene 0-2 000 innbyggere og 2 000-5 000 innbyggere. Analysene med en stykkevis lineær funksjon gir støtte til en hypotese om at smådriftsulempene antas å være uttømt når innbyggertallet passerer 5 000 innbyggere. Fordelen med småkommuneindikatorene til SSB er at de er fleksible og at man kan ta hensyn til at nivå og forløp av smådriftsulempene forventes å variere mellom ulike tjenesteytende sektorer.

Forskjellene mellom variabelen inverst folketall (basis) og SSBs småkommuneindikatorer er illustrert i figur 8.10. Figuren viser estimerte smådriftsulemper i kommunal administrasjon med basiskriteriet og med småkommuneindikatorene.



Figur 8.10 Estimerte smådriftsulemper i kommunal administrasjon med småkommuneindikatorer og med basis/inverst folketall.

Figur 8.10 viser at smådriftsulempene estimeres høyere for de aller minste kommunene med variabelen inverst folketall enn med småkommuneindikatorene. For de aller fleste kommunene har imidlertid valg av funksjonsform liten betydning. Analyser viser imidlertid at valg av funksjonsform har noe større konsekvenser innenfor andre tjenesteytende sektorer (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005)

Spørsmålet om smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon bør fanges opp gjennom et basiskriterium eller gjennom SSBs småkommuneindikatorer, er først og fremst et empirisk spørsmål. For å studere betydningen av valg av funksjonsform har utvalget blant annet sammenlignet kommunenes faktiske utgifter til grunnskole og administrasjon, med kommunenes beregnede utgiftsbehov til tjenestene, gitt de to ulike måtene å fange opp smådriftsulempene på. Denne sammenligningen viser at både basiskriteriet og SSBs småkommuneindikatorer er godt egnet til å fange opp at det er en tendens til at små kommuner har høyere utgifter til grunnskolen og administrasjon enn større kommuner.

Basiskriteriet er et enklere kriterium enn SSBs småkommuneindikatorer. Det er også enkelt å tolke effekten av kriteriet. Innenfor administrasjon kan for eksempel den estimerte effekten av basiskriteriet sies å være et uttrykk for kommunenes utgifter til minimumsadministrasjonen som alle kommunene må ha, uavhengig av innbyggertall. I og med at både basiskriteriet og SSBs småkommuneindikatorer er godt egnet til å fange opp smådriftsulempene, vil utvalget ut i fra hensynet til enkelhet anbefale at smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon fanges opp gjennom et basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Ved å benytte basiskriteriet kan det imidlertid tenkes at de minste kommunene blir overkompensert for sine smådriftsulemper.

8.7.4 Nytt strukturkriterium

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet kun få kompensasjon for ufrivillige kostnadslemper i kommunal tjenesteproduksjon. I dagens inntektssystem betraktes lavt innbyggertall som en ufrivillig kostnadsulempe. Det kan diskuteres hvorvidt lavt innbyggertall er en frivillig eller ufrivillig kostnadsulempe, jf. omtale i kapittel 7. Utvalget er i mandatet bedt om å utrede en utforming av utgiftsutjevningen hvor en tar hensyn til at lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe i noen kommuner og en frivillig kostnadsulempe i andre kommuner. Dette forutsetter at det er mulig å identifisere kommuner som, på grunn av spesielle geografiske forhold, betingelser i nabokommunen med mer, vanskelig kan slå seg sammen med andre kommuner.

Det er vanskelig å identifisere kommuner hvor lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe, og det kan diskuteres hvilke kriterier en bør legge til grunn for identifiseringen av kommunene. Utvalget har i samarbeid med SSB utviklet et nytt mål på bosettingsmønsteret i kommunene som kan brukes som en indikator på i hvilken grad lavt innbyggertall er en frivillig eller ufrivillig kostnadsulempe. Det nye bosettingsmålet viser gjennomsnittlige reiseavstand for innbyggerne i en kommune for å nå et bestemt antall personer. Gjennom dette kriteriet kan en beregne reiseavstand på tvers av kommunegrenser. Det nye strukturkriteriet kan brukes som en indikator på i hvor stor grad geografiske forhold ligger til rette for at kommunene kan slutte seg sammen med andre kommuner. Det er gjort nærmere rede for det nye strukturkriteriet i kapittel 11.

8.7.5 Fattigdom

Tidligere forskning viser at fattigdom skaper behov for sosialhjelp (Djuve og Hagen, 2002). Det finnes ikke klart etablerte og allment aksepterte definisjoner på hva som menes med fattigdom. Utvalget har derfor bedt SSB om å utvikle et mål på antall fattige som kan brukes i arbeidet med å estimere variasjoner i kommunenes utgifter til helse – og sosialtjenester.

SSB har i tallfestingen av fattigdom tatt utgangspunkt i husholdstatistikk for inntekt etter skatt (eksklusive sosialhjelp). I tallfestingen av antall fattige er det benyttet regionspesifikke fattigdomsgrenser, for å få tatt hensyn til at prisen på konsumgoder og kravene til å delta i samfunnslivet avhenger av bosted. Siden boligutgiftene er den tyngste utgiftposten for de aller fleste hushold, spesielt for dem med relativt lave inntekter, er kommunene gruppert etter nivå på boligprisene og geografisk beliggenhet, og på det grunnlag er de regionspesifikke fattigdomsgrensene fastsatt.

Fattige er definert som personer som har en inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende holdes utenfor ved beregningen av antall fattige. Det er gjort nærmere rede for målet på fattigdom i vedlegg C i rapporten *Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge, 2005). Rapporten er lagt ut på Kommunal – og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

Kapittel 9
Kostnadsnøkkel for kommunene

9.1 Innledning

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i kommunal tjenesteproduksjon. Gjennomgangen i kapittel 8 viste at flere av kostnadsnøklene i dagens inntektssystem er basert på om lag 10 år gamle data. Det tilsier at det er behov for en ny gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen. En stor og viktig faglig oppgave for utvalget blir derfor å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen.

Utvalget ønsker å videreføre hovedprinsippet for utgiftsutjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Dette er full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at utgiftsutjevningen for kommunene skal omfatte barnehager, grunnskole, helse- og sosialsektoren og kommunal administrasjon. Utvalget la fram en egen delutredning med forslag til kostnadsnøkkel for barnehager i mars 2005. Dette kapitlet gjør rede for utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler for de øvrige tjenestene som skal omfattes av utgiftsutjevningen.

Analysene av kommunenes ressursbruk er i hovedsak basert på KOSTRA-data for 2003. Kommunenes ressursbruk innenfor de ulike sektorene beskrives derfor også med utgangspunkt i KOSTRA-data for 2003.

9.2 Grunnskole

9.2.1 Innledning

Dette avsnittet redegjør for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen.

Kommunene har ansvaret for drift og administrasjon av grunnskolen. Kommunene har ansvar for grunnskoleopplæring, skolelokaler, skyss, spesialskoler, voksenopplæring, skolefritidsordning og musikk- og kulturskoler. Grunnskolen finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter. Det største øremerkede tilskuddet er et tilskudd til opplæring for språklige minoriteter, som utgjør om lag 829 millioner kroner i 2004. 70 prosent av kommunenes utgifter til skolefritidsordningen ble finansiert gjennom brukerbetalinger i 2004, mens 15 prosent av utgiftene til musikk- og kulturskoler ble finansiert gjennom brukerbetalinger.

Tabell 9.1 Kommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til grunnskolen i 2003

Funksjon	Utgifter (1000 kroner)	Andel av utgiftene (pst)
202, grunnskole	31 023 409	71,2
213, voksenopplæring	1 722 945	4,0
214, spesialskoler	718 258	1,6
215, skolefritidsordning	2 572 948	5,9
222, skolelokaler og skyss	6 606 828	15,2
383, musikk- og kulturskoler	954 857	2,2
Sum	43 599 245	100

Kilde: KOSTRA

9.2.2 Kommunenes ressursbruk på grunnskolen

I skoleåret 2004 var det registrert 620 635 elever i grunnskolen. Antallet elever i grunnskolen har økt jevnt de siste årene. Siden 1999 har det vært en økning i antall elever i grunnskolen med om lag 6,5 prosent. Mens antallet elever har økt siden 1999 har antallet kommunale grunnskoler blitt redusert med 3,5 prosent i løpet av perioden 1999-2003.

I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskolen om lag 45 milliarder kroner. Utgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 202 (grunnskole), 213 (voksenopplæring), 214 (spesialskoler), 215 (skolefritidstilbud), 222 (skolelokaler og skyss) og 383 (musikk- og kulturskoler) i KOSTRA. Tabell 9.1 viser kommunenes utgifter fordelt på de ulike funksjonene.

Funksjon 202, grunnskole, omfatter kommunenes utgifter til all undervisning i grunnskolen,

Tabell 9.2 Utviklingen i gruppestørrelse. 1999-2004.

Gruppestørrelse	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Alle årstrinn	13,3	13,3	13,3	13,6	13,7	13,8
1-7 årstrinn	12,8	12,8	12,8	13,1	13,2	13,3
8-10 årstrinn	14,3	14,3	14,4	14,7	14,9	14,9

Kilde: Notat fra TBU til det 3. konsultasjonsmøte i 2005.

inkludert spesialundervisning og morsmålsundervisning. Videre innholder funksjonen blant annet kommunenes utgifter til administrasjon av den enkelte skole/virksomhet.

Kommunenes utgifter til grunnskolen består hovedsakelig av lønnsutgifter til pedagogisk personale. Lønnsutgiftene utgjorde i 2003 om lag 78 prosent av kommunenes samlede brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger). En analyse av variasjoner i kommunenes ressursbruk på grunnskolen i perioden 1997-2002 viser at variasjoner i utgifter per klasse er mye mindre enn variasjoner i utgifter per elev (Borge, Falch og Pettersen 2002). Det tyder på at kommunenes lønnsutgifter langt på vei var avhengig av antall klasser en skal undervise, og i liten grad av antall elever per klasse. I klassedelingsreglene, som ble avviklet høsten 2003, ble det definert en minimumsnorm for den pedagogiske ressursinnsatsen som måtte settes inn, nemlig en lærertime til hver undervisningstime i en klasse. Antall klasser var derfor en viktig kostnadsbærer i grunnskolen.

Klassedelingsreglene ble opphevet høsten 2003 og regelen om maksimalt antall elever per klasse ble da erstattet med en forutsetning om pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper. Denne endringen har ført til at indikatorer som tidligere har blitt brukt som mål på ressursbruken per klasse har falt bort. Som mål på ressursbruken bruker Utdannings- og forskningsdepartementet nå gjennomsnittlig gruppestørrelse, som er et mål på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Elevtimer er det samlede timetallet elevene har krav på etter den forskriftsfestede fag- og timefordelingen og eventuelle kommunale tillegg. Tabell 9.2 viser utviklingen i gruppestørrelse i løpet perioden 1999-2004.

Kommunenes ressursbruk på grunnskolen vil i tillegg til antall klasser/grupper og antall elever være avhengig av elevsammensetningen i kommunene. Elever som har behov for spesialundervisning og elever med minoritetsspråklig bakgrunn krever vanligvis mer ressurser enn andre elever. Det er ikke mulig å identifisere kommunenes utgifter til spesialundervisning eller elever med minoritetsspråklig bakgrunn. I tillegg til utgiftsdata vil derfor antall årstimer være en god indikator på kommunenes ressursbruk i grunnskolen. Gjennom grunnskolens informasjonssystem (GSI) kan man få informasjon om antall årstimer i grunnskolen fordelt på ordinær undervisning, spesialundervisning, undervisning av elever med minoritetsspråklig bakgrunn med mer. Tabell 9.3 viser antall årstimer fordelt på ulike formål skoleåret 2004/2005.

I skoleåret 2004/2005 gikk 13,5 prosent av årstimene til spesialundervisning. Det er store variasjoner mellom kommunene når det gjelder antall årstimer til spesialundervisning per elev. Variasjonene kan dels forklares med variasjoner i

Tabell 9.3 Årstimer fordelt på ulike formål. Skoleåret 2004/2005.

	Antall årstimer	Andel
Spesialundervisning	6 025 331	13,5
Særskilt norskopplæring	1 987 110	4,5
Morsmålsundervisning	340 573	0,8
Oppdeling til tospråklig fagopplæring	523 835	1,2
Oppdeling til samiske språkalternativer	96 571	0,2
Finsk som andrespråk	23 236	0,1
Tegnspråk	58 079	0,1
Ordinære undervisningstimer	35 507 105	79,7
Sum	44 561 840	100

Kilde: GSI

behov for spesialundervisning. Dels må de registrerte variasjonene ses i sammenheng med at kommunene har valgt å organisere/registrere spesialundervisningen på forskjellig måte.

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn har som andre elever krav på tilpasset opplæring. I opplæringsloven § 2.8 framgår det at:

> «Elevar i grunnskolen med anna morsmål enn norsk og samisk har rett til særskild norskopplæring til dei har tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen. Om nødvendig har slike elevar også rett til morsmålsopplæring, tospråkleg fagopplæring eller begge delar».

I skoleåret 1997/1998 utgjorde årstimer til undervisning av elever med minoritetsspråklig bakgrunn 4,8 prosent av samlet antall årstimer.

Av tabell 9.3 framgår det at 6,5 prosent av årstimene gikk til særskilt norskopplæring, morsmålsundervisning og tospråklig fagopplæring skoleåret 2004/2005. Økningen i antall årstimer til undervisning av elever med minoritetsspråklig bakgrunn må ses i sammenheng med at andelen elever med minoritetsspråklig bakgrunn har økt i løpet av denne perioden. Kommunene får dekket deler av utgiftene til opplæring av språklige minoriteter gjennom et øremerket tilskudd bevilget over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett (kap. 221, post 65). Det forutsettes imidlertid kommunal medfinansiering av opplæringstilbudet.

Det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter skal i tillegg til særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring finansiere opplæring av barn i statlige asylmottak. Tilskuddet gjelder all grunnskoleopplæring for barn i asylmottak. Det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter er vurdert innlemmet i kommunenes rammetilskudd. Utvalget er i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet. Utvalget diskuterer denne problemstillingen i avsnitt 9.2.4.5.

9.2.3 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen

Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen ivaretas i dag gjennom kriteriene innbyggere 6-15 år, basis, beregnet reisetid, sone og nabo. De tre siste kriteriene er mål på bosettingsmønsteret i kommunene. Kriteriet innbyggere 6-15 år skal ivareta at forskjeller i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen hovedsakelig har sammenheng med variasjoner i antall elever. Kriteriet basis skal fange opp at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskolen. De tre målene på bosettingsmønsteret skal fange opp at det er en sammenheng mellom kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen og kommunenes bosettingsmønster. Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen vises i tabell 9.4.

Tabell 9.4 Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,038
Innbyggere 6-15 år	0,850
Beregnet reisetid	0,048
Sone	0,030
Nabo	0,034
Sum	1,000

Rattsø-utvalgets analyser

Dagens kostnadsnøkkel for grunnskolen bygger på arbeidet til Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). Rattsø-utvalgets analyser viste at variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskolen i hovedsak hadde sammenheng med forskjeller i antall elever. Videre viste analysene at variasjoner i bosettingsmønsteret var avgjørende for i hvilken grad kommunene kunne utnytte stordriftsfordeler. Det ble sett i sammenheng med at elevene skal ha rimelig reiseavstand til skolen. Bosettingsmønsteret er derfor, sammen med elevgrunnlaget, avgjørende for hvor store skoler og klasser kommunene kan ha. Rattsø-utvalgets analyser viste videre at små kommuner hadde smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskolen, uavhengig av bosettingsmønsteret, på grunn av få elever. Rattsø-utvalget foreslo på bakgrunn av det en kostnadsnøkkel bestående av tre hovedelementer:

- Antall elever
- Mål på bosettingsmønsteret
- En basisdel som ivaretar smådriftsulemper

Agdermodellen

Rattsø-utvalget kvantifiserte variasjonene i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen basert på en normativ modell, Agdermodellen. For hver kommune beregner Agdermodellen, basert på forutsetninger om maksimalverdier for skolestørrelse, klassestørrelse og reiseavstand for elevene, en

optimal/normativ skolestruktur som ikke er påvirket av den skolestrukturen kommunene faktisk har valgt.

Klassedelingsreglene, som ble opphevet høsten 2003, er et viktig element i Agdermodellen. Klassedelingsreglene definerte maksimalverdier for klassestørrelse og en minimumsnorm for pedagogisk ressursbruk, nemlig en lærertime til hver undervisningstime i hver klasse.

I Agdermodellen brukes antall undervisningstimer som et mål på kommunenes ufrivillige kostnader til drift av grunnskolen. Ved beregningen av kommunenes normerte timetall tas det i Agdermodellen utgangspunkt i følgende forutsetninger:

- maksimal skolestørrelse skal være 400 elever
- maksimal klassestørrelse skal være 28 elever i barneskolen og 30 elever i ungdomsskolen
- Maksimal reisetid skal være 15 minutter for elever i barneskolen og 30 minutter for elever i ungdomsskolen.

Forutsetningene om maksimalverdier for klassestørrelse, skolestørrelse og reiseavstand til skolen var felles for alle kommunene, og gjenspeilte normer og lovbestemmelser som kommunene ble stilt overfor i forbindelse med organiseringen av grunnskolen. Det betyr at det beregnede timetallet i en kommune var et resultat av bosettingsmønster og elevgrunnlag. En normert skolestruktur med små skoler og dermed små klasser gav et høyere beregnet timetall per elev enn en normert skolestruktur med store skoler og fulle klasser. Det beregnede timetallet ble betraktet som kommunenes ufrivillige kostnader knyttet til grunnskoledrift. Kostnader som kommunene selv påtok seg ved for eksempel å ha mindre skoler og klasser enn det normerte ble betraktet som frivillige kostnadsulemper.

Ved kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen tok Rattsø-utvalget utgangspunkt i en forenklet representasjon av en revidert Agdermodell. Før 1997 ble det beregnede timetallet brukt som kriterium i kostnadsnøkkelen. Rattsø-utvalget valgte å erstatte dette kriteriet med et elevtallskriterium, bosettingskriterier og et basiskriterium. Rattsø-utvalget foretok regresjonsanalyser for å representere resultatene av Agdermodellen på en forenklet måte og kvantifiserte bosettingsmønsterets og elevtallets betydning for det beregnede timetallet. I regresjonsanalysene ble timetall brukt som avhengig variabel, mens elevtall og bosettingskriterier ble brukt som uavhengige variabler. Regresjonsmodellen forklarte om lag 80 prosent av variasjonene i beregnet timetall mellom kommunene.

For en nærmere beskrivelse av Rattsø-utvalgets analyser og Agdermodellen vises det til Rattsø-utvalgets første delutredning, Et enklere og mer rettferdig inntektssystem (NOU 1996:1).

Innføring av nye bosettingskriterier i 2002

Det faglige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for grunnskolen ble sist gjennomgått i forbindelse med kommuneproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)). I den forbindelse ble nye mål på bosettingsmønsteret innført i kostnadsnøkkelen. Allerede i Rattsø-utvalgets første delutredning ble det pekt på at det var behov for å utvikle nye mål på bosettingsmønsteret i kommunene. Det samme ble uttalt i flere av høringsuttalelsen til utvalgets utredning.

Inntil 2002 ble bosettingsmønsterets betydning for variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen ivaretatt gjennom to kriterier: beregnet reisetid og innbyggere bosatt spredtbygd. Kriteriet beregnet reisetid er et mål på innbyggernes samlede reisetid til kommunesenteret (definert som den grunnkretsen som rådhuset ligger i). Kriteriet innbyggere bosatt spredtbygd angir antall personer som er bosatt på adresser som ikke er definert som tettsted, etter definisjoner fastlagt av Statistisk sentralbyrå. Rattsø-utvalget påpekte at det kunne stilles spørsmålstegn ved om kriteriene i tilstrekkelig grad fanget opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for utformingen av kommunale tjenester. Kriteriet beregnet reisetid er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunene samlet må bruke for å komme seg til kommunesenteret. For de aller fleste kommunene vil det imidlertid ikke være aktuelt å kun organisere grunnskolen (eller andre kommunale tjenester) i kommunesenteret. De fleste kommunene vil ha behov for en mer desentralisert skolestruktur. Innbyggerne i Oslo og Bergen har for eksempel lang reisetid til kommunesenteret, men de to kommunene har ikke kostnadsulemper i tjenesteproduksjonen som følge av reiseavstanden til kommunesenteret, da grunnskolen ofte organiseres i soner. Spredtbygd kriteriet skiller godt mellom bykommuner og typiske distriktskommuner. Ulempen ved kriteriet er at det ikke gir et tilstrekkelig differensiert bilde av bosettingsmønsteret i distriktene.

På bakgrunn av kritikken mot de eksisterende bosettingskriteriene nedsatte Kommunal- og arbeidsdepartementet i 1997 en arbeidsgruppe som fikk i oppdrag å utvikle nye kriterier for å fange opp eventuelle merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret, både innenfor grunnskolen

og pleie- og omsorgssektoren. Ved utarbeidelsen av de nye målene på bosettingsmønsteret ble det lagt vekt på å utvikle kriterier som fanget opp trekk ved bosettingsmønsteret i kommunene som kunne antas å ha betydning for organiseringen av kommunale tjenester. Arbeidet resulterte i forslag til to nye kriterier for å fange opp merkostnader på grunn av bosettingsmønsteret innen grunnskolesektoren: sone og nabo. Kriteriet sone er innbyggernes summerte avstander fra senter i egen grunnkrets til senteret i sonen. Kriteriet nabo er innbyggernes reiseavstand fra senter i egen grunnkrets til senter i nærmeste nabokrets summert for alle kommunens innbyggere.

På bakgrunn av arbeidsgruppens arbeid ble grunnskolenøkkelen endret i 2002. Kriteriene sone og nabo ble da innført i kostnadsnøkkelen, mens kriteriet andel innbyggere bosatt spredtbygd ble tatt ut av kostnadsnøkkelen. Kriteriet reisetid ble videreført som kriterium i kostnadsnøkkelen. Kommunal- og regionaldepartementet valgte å videreføre beregnet reisetid til kommunesenteret som kriterium til tross for at det var svakheter ved kriteriet. I kommuneproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)) begrunnet departementet det på følgende måte:

> «Departementet foreslår også å beholde kriteriet beregnet reisetid. Ved siden av at dette valget kan forankres i det analytiske arbeidet som er foretatt, er det også behov for å beholde kriteriet for å ivareta kostnadsulemper som følge av spredt bosetting knyttet til kommunen som hele. Dette er nødvendig for å fange opp smådriftsulemper utover det som fanges opp gjennom sonekriteriene og da spesielt nabokriteriet».

I forbindelse med innføringen av de nye bosettingskriteriene ble Rattsø-utvalgets analyser oppdatert med nyere data. Som tidligere ble kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen basert på Agdermodellen. En nærmere beskrivelse av bosettingskriteriene er gitt i kapittel 8.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler

Kommunene har ikke finansieringsansvar for grunnskoleopplæring av elever i statlige og frittstående skoler. Innenfor utgiftsutjevningen er det derfor en egen korreksjonsordning som tar hensyn til at antallet elever som går i statlige og frittstående skoler varierer mellom kommunene. Korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom kommuner med relativt mange elever i frittstående og statlige skoler og kommuner med relativt få elever i frittstående og statlige skoler.

Kommuner som har elever i frittstående og statlige skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Trekksatsene i korreksjonsordningen er felles for alle kommunene. De fastsatte satsene ligger lavere enn nivået på tilskuddssatsene til frittstående skoler. Det har sammenheng med at marginalinnsparingen knyttet til en færre elev ofte vil være lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev. Det samlede trekket fra kommunene med elever i statlige og frittstående skoler fordeles deretter tilbake til alle kommunene etter andel innbyggere 6-15 år. Korreksjonsordningen er derfor en ren omfordelingsordning mellom kommunene. Kommuner som har relativt mange elever i statlige og frittstående skoler får samlet sett et trekk gjennom korreksjonsordningen. Motsatt får kommuner som har relativt få elever i statlige og frittstående skoler et tillegg. Korreksjonsordningen er nærmere omtalt i kapittel 17.

9.2.4 Analyser av kommunenes ressursbruk på grunnskolen

9.2.4.1 Innledning

Kommunenes utgifter til grunnskolen varierer betydelig mellom kommunene. Utgiftsvariasjonene har hovedsakelig sammenheng med antall innbyggere i grunnskolealder. Det er imidlertid ikke bare etterspørselen etter grunnskoletjenester som varierer mellom kommunene, det er også store variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruken per elev. Variasjoner i enhetskostnader kan dels forklares med forskjeller i elevsammensetning, dels med forskjeller i bosettingsmønster og kommunestørrelse.

I dag er kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen basert på en normativ modell, Agdermodellen. Og gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet utjevnes i dag variasjoner i kommunenes utgifter knyttet til å ha en normativ skolestruktur.

Agdermodellen beregner, basert på forutsetninger om maksimalverdier for skolestørrelse, klassestørrelse og reiseavstand for elevene, en normativ skolestruktur i den enkelte kommune. Klassedelingsreglene, som ble avviklet høsten 2003 er som nevnt under 9.2.3, et viktig element i Agdermodellen. Klassedelingsreglene definerte maksimalverdier for klassestørrelse og en minimumsnorm for pedagogisk ressursbruk, nemlig en lærertime til hver undervisningstime i hver klasse.

Fordelen med bruk av normative modeller er at man i større grad enn gjennom statistiske/positive analyser kan rendyrke effekten av ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. I løpet av de siste årene har det imidlertid skjedd lovendringer som har betydning for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen. Høsten 2003 ble klassedelingsreglene opphevet. Og forutsetningen om klassedeling er nå i opplæringslovens § 8-2 erstattet med en forutsetning om at «Elevane kan delast i grupper etter behov. Gruppene må ikke vere større enn det som er pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg». Fjerningen av klassedelingsreglene var ett av flere tiltak for å øke kommunenes lokale handlefrihet. Denne endringen gir større frihet og ansvar til lokalnivået med hensyn til fleksibel og tilpasset organisering av opplæringen. De nye reglene skal ikke brukes til å redusere ressursbruken i kommunene, jf. Innst.O.nr 126 (2002-2003). Data fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI) er brukt til å kontrollere at skolene ikke har større beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse enn det de tidligere klassedelingsreglene ga tillatelse til.

Opphevingen av klassedelingsreglene innebærer etter utvalgets oppfatning at det ikke er hensiktsmessig å basere kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov på Agdermodellen i sin nåværende form. Å anvende en forutsetning om maksimal klassestørrelse på 28 elever i analysesammenheng, er ikke hensiktsmessig når denne normen ikke lengre er nedfelt i gjeldende lov- og regelverk. Klassedelingsreglene er nå erstattet med en forutsetning om "pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg storleik på elevgruppene". Betingelsen som er nedfelt i lov- og regelverket er ikke tilstrekkelig til at det kan avledes en norm for organiseringen av grunnskolen som kan brukes i analysesammenheng. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel baserer seg derfor på analyser av kommunenes faktiske ressursbruk på grunnskolen.

Utvalget vil peke på at en på sikt, når man blant annet vet mer om hvilke konsekvenser opphevingen av klassedelingsreglene har for kommunenes organisering av grunnskoledriften (og for ressursbruken), kan vurdere å utvikle en normativ modell for skolestrukturen i kommunene. Et mulig alternativ kan da være å revidere Agdermodellen. Men, som diskutert i kapittel 8, kan utviklingen i retning av større lokal frihet i organiseringen av tjenestetilbudet, både på kommunalt nivå og på institusjonsnivå, gjøre det vanskeligere å etablere normative modeller for tjenesteproduksjonen.

Målsetningen med de faglige analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for grunnskolen har dels vært å identifisere faktorer som forklarer hvorfor etterspørselen etter grunnskoletjenester varierer mellom kommunene, dels å identifisere faktorer som forklarer hvorfor kostnadene knyttet til å produsere en skoleplass varierer mellom kommunene. Behovet for en ny utredning av kostnadsnøkkelen for grunnskolen har sammenheng med at det er om lag 10 år siden sist det ble foretatt en fullstendig gjennomgang av kommunenes ressursbruk på grunnskolen. Det er behov for en ny analyse av kommunenes ressursbruk på grunnskolen fordi det er ønskelig å analysere betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Videre er det ønskelig å undersøke om det er behov for egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til spesialundervisning og språklige minoriteter.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel bygger på analyser som Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU har gjennomført på oppdrag for utvalget og på analyser utført i Statistisk sentralbyrå (SSB). I tillegg har utvalget tatt utgangspunkt i egne analyser, samt i tidligere analyser av kommunenes ressursbruk på grunnskolen. I dette avsnittet gjøres det rede for kostnads- og etterspørselsforhold i grunnskolen som er identifisert i de ulike analysene.

Formålet med SØFs analyse var å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold i grunnskolen. Variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskolen kan som nevnt hovedsakelig forklares med variasjoner i antall barn i grunnskolealder. Det overordnede formålet med analysen til SØF var å undersøke hvilke forhold, utover kommunenes aldersammensetning, som kunne forklare utgiftsvariasjoner mellom kommunene. SØF ble derfor bedt om å analysere bosettingsmønsterets betydning for kommunenes utgifter til grunnskolen. Videre ble SØF bedt om å undersøke om små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskolen. SØF ble også bedt om å vurdere om det er behov for egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes ressursbruk på spesialundervisning og undervisning av språklige minoriteter. På bakgrunn av at de øremerkede tilskuddene til skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoler ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i henholdsvis 2003 og 2004 ble SØF dessuten bedt om å foreta en analyse av kommunenes ressursbruk på disse tjenestene. For å svare på problemstillingene har SØF foretatt analyser både på skolenivå og på kommunenivå. Data for perioden 2001-2003 ligger til grunn for analysene. Resultatene fra SØFs prosjekt er dokumen-

tert i rapporten: *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning* (Falch, Rønning og Strøm 2005).

Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

SSB har benyttet en simultan modell (KOMMODE-modellen) i forbindelse med analyser av kommunenes ressursbruk i 2003. Mens man i partielle modeller ser på en og en sektor hver for seg, blir det i simultane modeller tatt hensyn til sammenhenger som kan gjelde på tvers av sektorer. Formålet med SSBs analyse var å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold innenfor flere kommunale sektorer, blant annet grunnskolen. Resultatene fra analysen er dokumentert i rapporten:

Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005). Det er gjort nærmere rede for KOMMODE-modellen i kapittel 8.

I analysene av kommunenes ressursbruk på grunnskolen har både SØF og SSB skilt mellom:

- kommunenes utgifter til grunnskole (funksjon 202) og skolelokaler og skoleskyss (funksjon 222) og
- kommunenes utgifter til voksenopplæring (funksjon 213), spesialskoler (funksjon 214), skolefritidsordning (funksjon 215) og musikk- og kulturskoler (funksjon 383).

9.2.4.2 Antall innbyggere i grunnskolealder

Analyser av kommunenes grunnskoleutgifter viser ikke overraskende at variasjoner i kommunenes utgifter hovedsakelig kan forklares med variasjoner i antall barn i grunnskolealder.

Ulike indikatorer for ressursinnsatsen i grunnskolen viser at elever på ungdomsskoletrinnet er mer ressurskrevende enn elever på barnetrinnet:

- I 2004 var det 70,3 undervisningstimer per elev på barnetrinnet, mens det var 76,6 undervisningstimer per elev på ungdomstrinnet.
- I 2004 var det 0,077 pedagogiske årsverk per elev på barnetrinnet, mens det var 0,096 pedagogiske årsverk per elev på ungdomstrinnet.

Når staten gir kompensasjon til private grunnskoler gis det en høyere sats for elever i ungdomstrinnet (8.-10. klasse) enn for elever på barnetrinnet. Begrunnelsen for det er at elever som går i ungdomstrinnene har flere undervisningstimer enn elever i barnetrinnene. I 2005 er satsen for elever i ungdomsskolen om lag 10 prosent høyere enn for elever i barneskolen. Satsene er beregnet med utgangspunkt i data fra GSI som viser at lærertettheten er 10,1 prosent høyere på ungdomstrinnet enn på barnetrinnet.[1]

SSBs analyse av kommunenes ressursbruk på grunnskolen i 2003 viser at ressursinnsatsen er størst på elevene på de øverste klassetrinnene i grunnskolen. Forskjellen mellom elevene på barnetrinnet og ungdomsskoletrinnet estimeres betydelige høyere i SSBs analyse enn det som er lagt til grunn i statens satser for private skoler. Analyseresultatene indikerer at mens en ekstra innbygger i alderen 6-12 år i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes grunnskoleutgifter med 32 000 kroner, medfører en ekstra innbygger i alderen 13-15 år i gjennomsnitt en økning i kommunenes grunnskoleutgifter med 60 000 kroner.

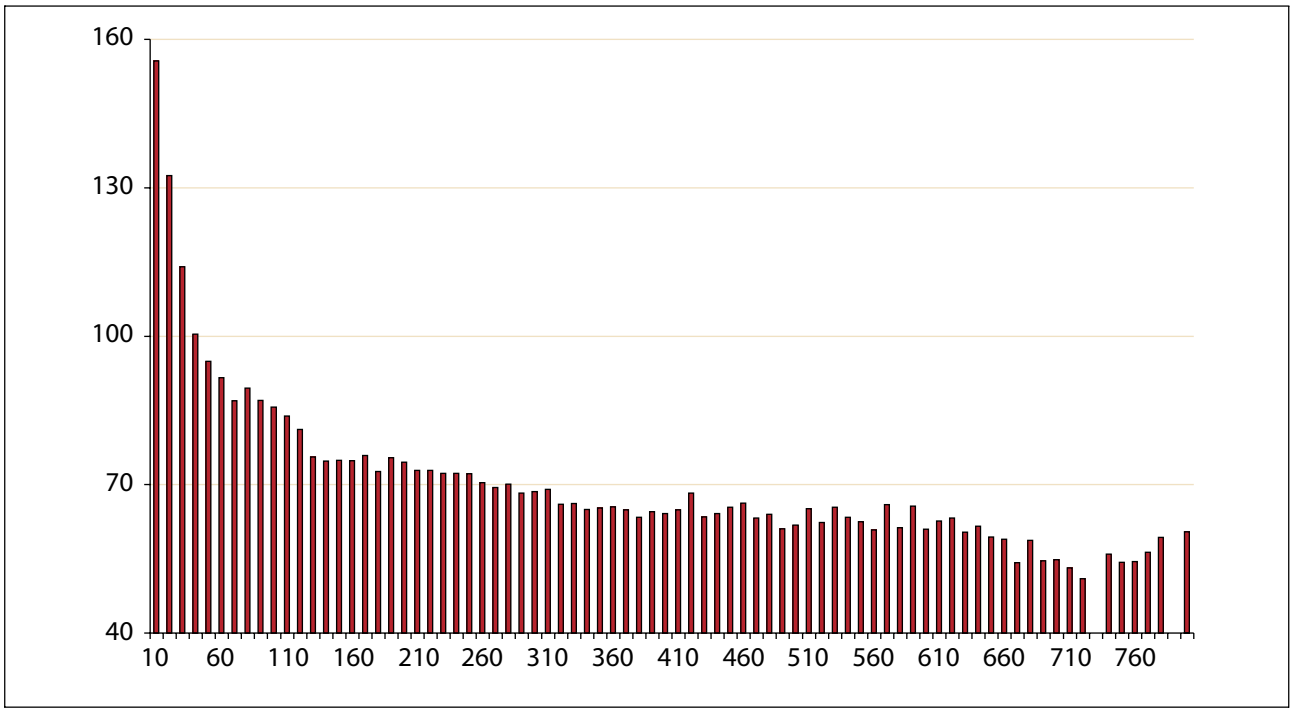
SØFs analyse av ressursbruken på skolenivå viser også at de eldste elevene er mer ressurskrevende enn de yngste elevene. Som mål på ressursbruken bruker SØF antall lærertimer per elev. SØF finner at i perioden 2000-2003 er antall lærertimer per elev om lag 20 timer høyere blant elever på ungdomsskoletrinnet enn blant elever i 1.-4. klasse. SØF finner imidlertid at antall lærertimer per elev er om lag 9 timer lavere blant elever på ungdomsskoletrinnet enn blant elever i 5.-7. trinn.

Når ressursinnsatsen er størst per elev på de øverste klassetrinnene i grunnskolen så skyldes det nok hovedsakelig at elevene har færre undervisningstimer i barneskolen og at leseplikten til lærerne er høyest på ungdomsskolen (Falch, Rønning og Strøm 2005). Forskjellene i undervisningstimer er imidlertid i ferd med å reduseres. I løpet av perioden 2002-2005 har barnetrinnet blitt styrket med 456 timer, tilsvarende 12 timer per uke. Forskjellene i ressursinnsats kan i tillegg til variasjoner i antall undervisningstimer ha sammenheng med forskjeller i utgifter til utstyr mellom barneskole- og ungdomsskoletrinnet (for eksempel PCer) (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005).

9.2.4.3 Skolestruktur – smådriftsulemper og bosettingsmønsterets betydning

Variasjoner i kommunenes utgifter til grunnskolen kan i tillegg til variasjoner i antall elever og elevsammensetning forklares med variasjoner i skole-

[1] Beregningen av satsene til frittstående grunnskoler er dokumentert på Utdannings- og forskningsdepartementets internettsider: http://odin.dep.no/ufd/norsk/tema/utdanning/grunnopplaering/045051-990076/dok-bn.html



Figur 9.1 Lærertimer per elev for skoler med ulik størrelse. Skoler med færre enn 10 elever vises ikke.
Kilde: Falch, Rønning og Strøm (2005).

struktur, det vil si hvor store skoler og klasser kommunene har.

For å kvantifisere skolestørrelsens betydning for ressursbruken per elev foretar SØF analyser både på skolenivå og på kommunenivå. SØF undersøker videre hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i skolestruktur mellom kommunene.

Skolestørrelsens betydning for ressursinnsats per elev

SØF analyserer med utgangspunkt i landsomfattende data om elevtall, aldersfordeling og elevsammensetning på den enkelte skole skolestørrelsens betydning for ressursbruken per elev i perioden 2001-2003. Som mål på ressursbruken brukes lærertimer per elev. Figur 9.1 viser lærertimer per elev for skoler med ulik størrelse. Figuren viser at det er en klar tendens til at ressursinnsatsen per elev avtar med økende skolestørrelse.

For å isolere skolestørrelsens betydning for ressursbruken per elev foretar SØF regresjonsanalyser hvor det kontrolleres for forhold som elevsammensetning, kommunalt inntektsnivå og elever på ulike klassetrinn. Analysene viser at det er en entydig sammenheng mellom skolestørrelse og ressursinnsats per elev, også når det er kontrollert for andre forhold. Tabell 9.5 viser predikert ressursinnsats per elev på skoler av ulik størrelse. Den predikerte ressursinnsatsen per elev på små skoler er noe lavere enn den faktiske ressursinnsatsen. Men det er fortsatt en klar tendens til at ressursinnsatsen per elev avtar med økende elevtall. Resultatene samsvarer for øvrig med statens kompensasjon til privatskoler, som blir gitt med en høyere sats for små skoler enn for store skoler.

Effekten av skolestørrelse er om lag identisk i skoleårene 2001/2002, 2002/2003 og 2003/2004. Dette tyder på at opphevingen av klasseinndelingsreglene ikke har hatt effekt på skolestørrelsens betydning for ressursinnsatsen per elev i skoleåret 2003/2004.

Tabell 9.5 Predikert ressursinnsats for skoler med ulik størrelse

Elevtall	Predikert antall lærertimer per elev
10-19	186-131
100-109	81-80
200-209	75
300-309	73
400-409	72
500-509	71
600-609	71
700-709	71

Kilde: Falch, Rønning og Strøm (2005)

Hva forklarer variasjoner i skolestruktur mellom kommunene?

Skolestørrelsen har betydning for ressursinnsatsen per elev på den enkelte skole. Det er derfor rimelig å anta at kommuner med små skoler vil ha høyere utgifter per elev enn kommuner med større skoler. Kommunenes skolestruktur vil dels være et resultat av lokale valg, dels av forhold som kan betraktes som ufrivillige kostnadsulemper i tilknytning til drift av grunnskolen (for eksempel bosettingsmønster).

SØF ønsker i prosjektet å undersøke hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i skolestruktur mellom kommunene. Et hovedproblem i forbindelse med analyser av skolestruktur er at man må ha et mål på skolestrukturen i kommunene. For å få et mål på skolestrukturen i kommunene tar SØF utgangspunkt i analysene på skolenivå, hvor skolestørrelsens betydning for ressursinnsats per elev blir estimert. SØF predikerer deretter med utgangspunkt i informasjon om skolestrukturen i kommunene hvilken ressursinnsats kommunene må forvente, gitt den skolestrukturen de har valgt. Som mål på predikert ressursinnsats/skolestruktur brukes lærertimer per elev. SØF undersøker deretter hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i predikert ressursinnsats/skolestruktur.

Analysene viser at variasjoner i predikert skolestruktur blant annet kan forklares med variasjoner i frie inntekter og elevtall. Det er en tendens til at predikert ressursbruk per elev øker med økt nivå på frie inntekter og avtar med økende elevtall. Den estimerte effekten av lavt elevtall er imidlertid betydelig svakere enn det som er lagt til grunn for dagens vekting av basiskriteriet i grunnskolenøkkelen. SØFs analyse indikerer at variabelen inverst elevtall, som kan sammenlignes med basiskriteriet, kun forklarer 0,38 prosent av variasjonene i predikert ressursbruk mellom kommunene. Til sammenligning har basiskriteriet en vekt i dagens kostnadsnøkkel på 3,8 prosent.

SØFs analyser viser videre at det er en sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret i kommunen og predikert ressursinnsats per elev. Det er en positiv sammenheng mellom kriteriene beregnet reisetid til kommunesenteret, andel innbyggere bosatt spredtbygd, avstand til sonesenteret og avstand til nærmeste nabokrets. Effekten til det enkelte kriteriet og signifikansen varierer imidlertid med modellspesifikasjon. I modellen hvor alle bosettingskriteriene inngår er det kun kriteriene beregnet reisetid til kommunesenteret og avstand til nærmeste nabokrets som har signifikant effekt på predikert ressursbruk per elev. Høy korrelasjon mellom de ulike målene på bosettingsmønsteret gjør det imidlertid vanskelig å estimere den selvstendige effekten til det enkelte kriteriet. Korrelasjonen er høyest mellom sonekriteriet og kriteriet beregnet reisetid til kommunesenteret. Årsaken til dette er at for kommuner med et innbyggertall under 4 000 innbyggere er begge kriteriene basert på de samme prinsipper. SØF foretar en analyse hvor kun sone- og nabokriteriet inngår som mål på kommunenes bosettingsmønster. Denne analysen viser at de to målene på bosettingsmønsteret til sammen forklarer om lag 2,8 prosent av variasjonene i predikert ressursbruk per elev. Tilsammenligning har bosettingskriteriene i dagens kostnadsnøkkel en vekt på 11,2 prosent.

Når den estimerte effekten av både kommunestørrelse og bosettingsmønster er betydelig lavere i SØFs analyse enn det som er lagt til grunn for utformingen av dagens kostnadsnøkkel så må det blant annet ses i sammenheng med at SØF har foretatt en analyse av kommunenes faktiske ressursbruk, mens dagens kostnadsnøkkel er basert på analyser av en normert beregnet ressursbruk (Agdermodellen). Når de to tilnærmingene gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster så er det et uttrykk for at det kan være store avvik mellom den skolestrukturen Agdermodellen genererer for kommunene og den skolestrukturen kommunene faktisk har valgt. Rattsøutvalget pekte også i sin første delutredning (NOU 1996:1) på at mens Agdermodellen beregnet at 10 prosent av skolene hadde færre enn 10 elever, så var den faktiske andelen skoler med færre enn 10 elever kun tre prosent. Generering av uforholdsmessig høyt antall små skoler vil ha betydning for ressurstildelingen, da betydningen av både bosettingsmønster og kommunestørrelse kan bli overvurdert.

SØF undersøker i sitt prosjekt også hvilke faktorer som kan forklare variasjoner i kommunenes skolestruktur på en mer indirekte måte. Etter å ha etablert hvilke faktorer som synes å påvirke valg av skolestruktur, analyseres kommunenes brutto driftsutgifter til grunnskolen.[2] I analysene estimeres effekten av ulike variable som kan antas å uttrykke behov for ulik skolestruktur. I analysene kontrolleres det også for forhold som antas å ha betydning for ressursinnsatsen utover ordinær

[2] Utgiftene er i analysene avgrenset til utgifter ført på funksjonene 202 (grunnskole) og 222 (skolelokaler og skyss) i KOSTRA.

undervisning (som for eksempel behov for spesialundervisning).

Analysene viser at det er en sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret i kommunene og utgiftene per elev. Spredt bosetting gir høyere utgifter per elev. SØF undersøker hvilke av kriteriene beregnet reisetid til kommunesenteret, andel innbyggere bosatt spredtbygd, avstand til sonesenteret og avstand til nærmeste nabokrets som er best egnet til å fange opp bosettingsmønsteret betydning for kommunens grunnskoleutgifter (målt ved R2). Analysene indikerer at det er sonekriteriet som er best egnet til å fange opp bosettingsmønsterets betydning for kommunenes utgifter. Lavest forklaringskraft har nabokriteriet. Dette er overraskende i lys av at analysen av predikert skolestruktur viste at det var denne variabelen som hadde sterkest innvirkning av målene på bosettingsmønsteret. Ulikt resultat har ifølge SØF sannsynligvis sammenheng med at brutto driftsutgifter inneholder flere kostnadselementer som ikke inngår i lærertimer per elev, og at de ulike målene på bosettingsmønster er innbyrdes høyt korrelert.

På samme måte som analysene av predikert ressursbruk per elev, foretar SØF en analyse hvor kun sone- og nabokriteriet inngår som mål på kommunenes bosettingsmønster. Denne analysen indikerer at når innbyggernes reiseavstand til nærmeste sonesenter øker med en mil medfører det i gjennomsnitt en økning i kommunenes utgifter med 520 kroner. Videre indikerer analysen at når innbyggernes reiseavstand til nærmeste nabokrets øker med en mil øker kommunenes utgifter med 160 kroner. Det er imidlertid ingen signifikant sammenheng mellom nabokriteriet og kommunenes utgifter. Analysen viser videre at sone- og nabokriteriet til sammen forklarer om lag 4,1 prosent av utgiftsvariasjonene mellom kommunene.

Den estimerte effekten av bosettingsmønsteret er høyere i analysene hvor SØF tar utgangspunkt i kommunenes utgifter enn i analysen hvor SØF tar utgangspunkt i kommunenes predikerte antall lærertimer. Når betydningen av bosettingsmønster estimeres høyere i denne analysen, så må det blant annet ses i sammenheng med at SØF gjennom denne analysen også får fanget opp kommunenes utgifter til skoleskyss. Det er rimelig å anta at en kommune som har spredt bosetting ikke bare vil ha flere lærertimer per elev, men også høyere utgifter til skoleskyss per elev enn en kommune med tett bosetting. Når betydningen av bosettingsmønster estimeres høyere i analysene av kommunenes faktiske utgifter enn i analysen av kommunenes predikerte ressursbruk kan det imidlertid også ha sammenheng med at man i analysen av kommunenes utgifter ikke i like stor grad makter å isolere bosettingsmønsterets og kommunestørrelsens isolerte betydning for skolestrukturen. Det kan derfor stilles spørsmål ved om den estimerte effekten av bosettingsmønster også fanger opp variasjoner i ressursbruk som er et resultat av kvalitets- og effektivitetsforskjeller, og ikke nødvendigvis variasjoner i ressursbruk som er et resultat av ufrivillige kostnadsforhold.

SSB har som nevnt analysert bosettingsmønsterets betydning for kommunenes grunnskoleutgifter innenfor en simultan modell. Som mål på kommunenes bosettingsmønster bruker SSB sone- og nabokriteriet som inngår i dagens grunnskolenøkkel. Analysen viser, i samsvar med SØFs analyse, at kommuner med spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander har høye utgifter til grunnskolen. I analysen har både sone- og nabokriteriet en positiv og signifikant effekt på kommunenes utgifter. Analysen indikerer at når innbyggernes reiseavstand til nærmeste sonesenter øker med en mil medfører det i gjennomsnitt en økning i kommunenes grunnskoleutgifter med 690 kroner. Videre indikerer analysen at når innbyggernes reiseavstand til nærmeste nabokrets øker med en mil medfører det i gjennomsnitt en økning i kommunenes utgifter med 580 kroner. Til sammen forklarer de to målene på bosettingsmønsteret 5,5 prosent av kommunenes utgifter til grunnskole og skolelokaler og skoleskyss.

En analyse av ressursinnsatsen i grunnskolen i perioden 1997-2002, utført av Allforsk, viser også at bosettingsmønsteret har betydning for ressursbruken per elev. Allforsk finner at det som kjennetegner kommuner som har en lav ressursinnsats på grunnskolen er at kommunen har relativt liten spredning i bosettingen, at de har få elever med spesielle behov og at de har store klasser (Borge, Falch og Pettersen 2002). Ifølge ECON (2002) kan høy ressursbruk på utdanning per elev i Norge i forhold til andre land, forklares med at Norge har et spredt bosettingsmønster, små skoler og små klasser. ECON anslår at sammenlignet med et gjennomsnittlig europeisk land utgjør kostnadsulempene ved spredt bosetting i Norge ti prosent av utdanningskostnadene per elev.

Kommunestørrelse

Tidligere analyser viser at små kommuner har høye enhetskostnader i grunnskolen, uavhengig av bosettingsmønsteret. SØFs analyser viser i samsvar med de tidligere analysene at små kommuner har høyere utgifter til grunnskolen per elev enn

større kommuner. I analysen blir betydningen av kommunestørrelse for det første estimert ved at det spesifiseres et inverst forhold mellom elevtall og kommunenes utgifter. Denne funksjonsformen pålegger at utgiftene per elev reduseres når elevtallet øker uansett hvor mange elever det er i kommunen i utgangspunktet. For det andre er det foretatt analyser hvor elevtall kvadrert inngår som forklaringsvariabel. Denne funksjonsformen impliserer at utgiftene per elev reduseres opptil et elevtall på 14 000. Ifølge SØF er det variabelen inverst elevtall som er best egnet til å fange opp smådriftsulempene. Dette er i samsvar med hva analysene av sammenhengen mellom elevtall og ressurser på skolenivå har vist. Analysene av kommunenes utgifter til grunnskolen indikerer at for en kommune med 100 elever vil en ekstra elev øke utgiftene per elev med 170 kroner. For en kommune med 1 000 elever vil en ekstra elev øke utgiftene per elev med 1,70 kroner.

SØFs analyse viser at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til grunnskolen. Den estimerte betydningen av kommunestørrelse er høyere i SØFs analyse av kommunenes faktiske ressursbruk enn i SØFs analyse av kommunenes predikerte ressursbruk. Den estimerte betydningen av kommunestørrelse er imidlertid fortsatt lavere i SØFs analyse av den faktiske ressursbruken enn det som er lagt til grunn i dagens kostnadsnøkkel. SØFs analyse viser at variabelen inverst elevtall, som kan sammenlignes med basiskriteriet, forklarer om lag 2 prosent av utgiftsvariasjonene mellom kommunene.

Den estimerte betydningen av kommunestørrelse i SSBs analyse er, i samsvar med SØFs analyse, lavere enn det som er lagt til grunn i dagens kostnadsnøkkel. SSBs analyse indikerer at basiskriteriet i kostnadsnøkkelen forklarer 2,3 prosent av utgiftsvariasjonene mellom kommunene (utgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjon 202 og 222 i KOSTRA). Som nevnt foran har basiskriteriet i dag en vekt i grunnskolenøkkelen på 3,8 prosent.[3]

[3] SSB estimerer som omtalt i kapittel 8 også smådriftsulempene i grunnskolen med utgangspunkt i to småkommuneindikatorer. De to indikatorene brukes til å estimere en stykkevis lineær funksjon på intervallene 0 – 2 000 og 2 000 – 5 000 innbyggere. Utvalget har jf. omtale i kapittel 8 valgt å estimere smådriftsulempene i kommunal tjenesteproduksjon med utgangspunkt i variabelen inverst folketall (basiskriteriet i dagens kostnadsnøkkel).

9.2.4.4 Spesialundervisning

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har jf. opplæringslovens § 5-1 rett til spesialundervisning. Spesialundervisning innvilges etter enkeltvedtak, basert på en vurdering av hvilke behov eleven har og slags tiltak som skal settes i verk.

En analyse SØF har foretatt av ressursbruken på skolenivå, viser at ressursinnsatsen per elev øker med økende andel elever som er tildelt spesialundervisning etter enkeltvedtak. SØF finner at elever som er tildelt spesialundervisning er om lag dobbelt så ressurskrevende som andre elever. En analyse utført av ECON (2002) viser dessuten at høy ressursbruk i ordinær grunnskoleundervisning i Norge i forhold til andre land dels kan forklares med høy grad av integrering av barn med spesielle behov.

Innenfor den spesialpedagogiske tradisjonen har ofte medisinske modeller blitt brukt til å kartlegge barns problemer i skolen. Elevers behov for spesialundervisning har ofte blitt tolket som individuelle problemer. Oppmerksomheten har ifølge Fylling (2000) vært rettet mot den enkelte elev, og mot klassifiseringen av elever i bestemte grupper eller kategorier, som elever med fysisk funksjonshemminger, psykisk utviklingshemming, ulike typer lærervansker eller atferdsproblemer.

SØFs analyse viser at kommunenes ressursbruk på grunnskolen øker med økende andel psykisk utviklingshemmede 0-15 år. Analysen indiker at en økning i andelen psykisk utviklingshemmede med 1 prosentpoeng øker utgiftene per elev med 2 200 kroner. Sammenhengen er imidlertid uskarpt definert. En grunn til dette kan være at statistikken for antall psykisk utviklingshemmede er mangelfull, da det ikke skilles mellom barn 0-5 år og barn 6-15 år. Tidligere hadde man tilgang til data som viste antall psykisk utviklingshemmede i alderen 7-15 år. I en analyse av kommunenes grunnskoleutgifter i 1998, utført av SSB, ble det påvist en positiv sammenheng mellom denne variabelen og kommunenes utgifter (Langørgen og Aaberge 2001).

SSB bruker i sin analyse av kommunenes utgifter i 2003 antall barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år som mål på antall elever som har behov for særskilt tilrettelegging i undervisningen. Grunn- og hjelpestønad er ytelser fra trygdeetaten rettet mot uføre og funksjonshemmede. Grunnstønad blir gitt til personer som har nødvendige ekstrautgifter på grunn av varig sykdom, skade eller lyte. Hjelpestønad blir gitt til personer som har et sær-

skilt behov for pleie og tilsyn på grunn av sykdom, skade eller en medfødt funksjonshemming. Psykisk utviklingshemmede barn vil i mange tilfeller være mottakere av hjelpestønad. SSB finner at kommunenes utgifter øker med økende antall barn med grunn- og hjelpestønad. Et ekstra barn med grunn- og hjelpestønad medfører i gjennomsnitt en økning i kommunenes utgifter med om lag 51 000 kroner.

Utvalget har foretatt en analyse, hvor antall elever som får timer til spesialundervisning med undervisningspersonale er brukt som mål på kommunenes ressursbruk på spesialundervisning. Denne analysen viser at antall elever som får timer til spesialundervisning øker med antall barn i alderen 6-15 år med grunn – og/eller hjelpestønad. Et ekstra barn med grunn – og/eller hjelpestønad medfører i gjennomsnitt en økning i antall elever som får timer til spesialundervisning med 0,29. I analysen dokumenteres det også en positiv sammenheng mellom antall psykisk utviklingshemmede 0-16 år og antall elever som får timer til spesialundervisning. Denne sammenhengen er imidlertid ikke signifikant. Analysen er dokumentert i vedlegg 6.

Behovet for spesialundervisning kan i tillegg til å forklares ved trekk ved den enkelte elev, forklares med sosioøkonomiske forhold. Tidligere forskning indikerer at sosioøkonomiske variable, som for eksempel foreldrenes utdanningsnivå og forekomsten av minoritetsspråklige elever, kan forklare noe av variasjonen i behovet for tilpasset opplæring (Fylling 2000).

SØF undersøker i sin analyse om sosioøkonomiske forhold kan forklare variasjoner i omfanget av spesialundervisning på kommunenivå. Som mål på spesialundervisning bruker SØF antall elever som får spesialundervisning og lærertimer til spesialundervisning per elev. Analyseresultatene indikerer at det kun er en svak sammenheng mellom mål på sosioøkonomiske forhold i kommunene og omfanget av spesialundervisning på kommunenivå. Av flere mål på sosioøkonomiske forhold er det kun antall arbeidsledige som har en signifikant effekt på omfanget av spesialundervisning. Effekten er imidlertid svak. I analysene dokumenteres det ingen sammenheng mellom personlig inntekt, utdanningsnivå blant personer 20-59 år, skilte og separerte og omfanget av spesialundervisning. En analyse av kommunenes samlede grunnskoleutgifter gir også liten støtte til tesen om at det er en sammenheng mellom sosioøkonomiske forhold og behovet for spesialundervisning på kommunenivå. SØF konkluderer med at sosioøkonomiske variable i liten grad forklarer variasjoner i omfanget av spesialundervisning. Resultatene samsvarer med SSBs analyse av kommunenes grunnskoleutgifter i 2003. Heller ikke i denne analysen dokumenteres det noen sammenheng mellom sosioøkonomiske forhold i kommunene og kommunenes ressursbruk.

Tidligere analyser gir imidlertid en viss støtte til tesen om at sosiale forhold påvirker utgiftene til spesialundervisning. Borge og Pettersen (1998) fant at andel barn under 18 år med enslig forsørger hadde en positiv og signifikant effekt på kommunenes ressursbruk på spesialundervisning. Og i en analyse av fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning i 2002 fant Borge, Naz og Tovmo (2003) at fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning økte med andelen skilte og separerte.

9.2.4.5 Minoritetsspråklige elever

Elever med minoritetsspråklig bakgrunn har jf. opplæringslovens § 8-2 rett til særlig tilpassing av opplæringen dersom de ikke har tilstrekkelige norskkunnskaper. Det er derfor naturlig å anta at en høy andel minoritetsspråklige elever virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til grunnskolen. Kommunenes utgifter til undervisning av språklige minoriteter finansieres i dag dels gjennom et øremerket tilskudd over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, dels gjennom kommunenes frie inntekter. I 1998 ble den kommunale egenandelen forutsatt å utgjøre 10 prosent.

Det øremerkede tilskudd til språkopplæring for minoriteter, som ligger utenfor kommuneopplegget, omfatter tre tiltak:
- Særskilt norskopplæring
- Morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring og
- Opplæring for barn i statlige asylmottak.

Tilskuddet til opplæring av barn i statlige asylmottak gjelder all grunnskoleopplæring for disse barna, også særskilt norskopplæring og morsmålsopplæring.

Det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter, som utgjør om lag 912 millioner kroner i 2005, er vurdert innlemmet i kommunenes rammetilskudd, jf. St.prp. nr 60 (2004-2005). Av tilskuddet gikk om lag 10 prosent til opplæring for barn i statlige asylmottak i skoleåret 2004/2005. Utvalget ble i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet av 20. april 2005 bedt om å «komme med forslag til hvordan det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter i grunnskolen eventuelt kan innlemmes i inntektssystemet». I mandatet pekes det på at utviklingen

Tabell 9.6 Antall elever med morsmålsundervisning og/eller tospråklig fagopplæring fordelt på de ti vanligste språkgruppene

Morsmål	Elever med både morsmåls- og tospråklig fagopplæring	Elever med bare morsmåls-undervisning	Elever med bare tospråklig fagopplæring	Sum elever med morsmåls og/ eller tospråklig fagopplæring	Andel av morsmåls-elevene
Urdu	686	291	1 618	2 595	13.15 %
Somalisk	695	487	802	1 984	10.06 %
Kurdisk	469	590	691	1 750	8.87 %
Arabisk	563	461	715	1 739	8.81 %
Vietnamesisk	345	612	526	1 483	7.52 %
Albansk	442	387	446	1 275	6.46 %
Tyrkisk	342	126	458	926	4.69 %
Bosnisk	200	439	236	875	4.43 %
Russisk	126	415	187	728	3.69 %
Tamil	172	223	322	717	3.63 %
Andre	1 254	2 647	1 757	5 658	28,7 %

Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementet

går i retning av at særskilt norskopplæring i større grad integreres i ordinær opplæring.

Høsten 2004 ble det gitt morsmålsundervisning på 118 forskjellige språk. Tabell 9.6 viser fordelingen av antall elever med morsmålsundervisning og/eller tospråklig fagopplæring på de ti vanligste språkgruppene. Ifølge Opplæringsloven er det kun de elevene som er svakest i norsk som har rett på morsmålsundervisning. Det er ikke de samme elevgruppene som får morsmålsopplæring og/eller tospråklig fagopplæring som får særskilt norskopplæring.

Analyser SØF har foretatt av ressursbruk på skolenivå viser at antall elever med særskilt norskopplæring er en viktig faktor for å forklare variasjoner i ressursinnsats mellom skoler. SØF finner at antall lærertimer per elev er om lag 55 timer høyere for minoritetselever enn for andre elever. SØF undersøker også om andelen elever med særskilt norskopplæring forklarer utgiftsvariasjoner mellom kommuner. SØF finner at det er en sammenheng mellom andelen minoritetsspråklige elever og kommunenes utgifter. Sammenhengen er imidlertid betydelig svakere når analysene foretas på kommunenivå. Når effekten av minoritetsspråklige elever blir svakere på kommunenivå enn på skolenivå så kan det ha sammenheng med at mye av variasjonen i ressursinnsats mellom skoler skyldes variasjoner mellom skoler i samme kommune. En analyse utført av Allforsk viser for eksempel at 45 prosent av utgiftsforskjellene mellom skoler skyldes variasjon mellom skoler i samme kommune, mens 45 prosent skyldes forskjeller mellom kommuner. Store forskjeller mellom skoler innenfor samme kommune kan ha sammenheng med ulikt innslag av elever med spesielle behov på ulike skoler (Borge, Falch og Pettersen 2002). En annen grunn til at effekten av minoritetsspråklige elever blir svakere på kommunenivå enn på skolenivå kan ifølge SØF være at en økning i andelen minoritetsspråklige elever delvis finansieres ved en reduksjon i andre deler av skolebudsjettet.

I SSBs analyse av kommunenes grunnskoleutgifter i 2003 dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom innvandrere 6-15 år og kommunenes ordinære grunnskoleutgifter. Som mål på innvandrere brukes 1. og 2. generasjons innvandrere 6-15 år fra ikke-vestlige land og 1. generasjons innvandrere 6-15 år fra vestlige land utenfor Skandinavia.

ECON (2002) har undersøkt ressursbruken på utdanning i ulike land. ECON finner at det internt i landene Norge, Danmark og Finland er en klar tendens til at ressursbruken på utdanning er høyere dess høyere andelen innvandrere blant elevene er. Kostnadseffektene varierer noe mellom landene, trolig som følge av ulike politiske prioriteringer og ulike måter å organisere undervisningen av innvandrere på.

Utvalget har foretatt en analyse av kommunenes årstimer til norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundersvisning i 2004. Analysen, som er dokumentert i vedlegg 6, viser at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia og antall årstimer til undersvisning av språklige mino-

riteter. Analysen indikerer at en ekstra ikke-vestlig innvandrer i alderen 6-15 år i gjennomsnitt medfører en økning i antall årstimer til undervisning av språklige minoriteter med 184 timer. Videre indikerer analysen at en ekstra vestlig innvandrer utenom Skandinavia i gjennomsnitt medfører en økning i antall årstimer til språklige minoriteter med 177 timer. I analysen dokumenteres det ingen signifikant sammenheng mellom 2. generasjons ikke-vestlige innvandrere 6-15 år og antall årstimer til undervisning av språklige minoriteter. I Sverige fanges variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til morsmålsopplæring opp gjennom variabelen barn i alderen 7-15 år født utenfor Sverige, Danmark og Norge, eller der begge foreldre er født utenfor disse landene.

9.2.4.6 Voksenopplæring

I 2003 utgjorde kommunenes utgifter til voksenopplæring i grunnskolen om lag 1,7 milliarder kroner. Færre innvandrere enn befolkningen forøvrig har fullført utdanning på grunnskolenivå, det er derfor rimelig å anta at en høy andel innvandrere virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til voksenopplæring.

En analyse utvalget har foretatt av kommunenes utgifter til voksenopplæring i 2003, viser at kommunenes utgifter til voksenopplæring øker med økende andel innvandrere som har bodd i Norge i mindre enn fem år, det vil si innvandrere som kommunene mottar integreringstilskudd for. Integreringstilskuddet er et fem-årig tilskudd som alle kommuner får ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Analysen indikerer at en ekstra innvandrer som kvalifiserer for integreringstilskudd i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes utgifter til voksenopplæring med 28 000 kroner. I analysen dokumenteres det ingen sammenheng mellom innvandrere som har bodd i Norge i mer enn fem år og kommunenes utgifter. En analyse utført av SSB indikerer også at kommunenes utgifter til voksenopplæring øker med økende andel innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd.

I analysene av kommunenes utgifter til voksenopplæring dokumenteres det ingen sammenheng mellom mål på sosioøkonomiske forhold i kommunene og kommunenes utgifter.

9.2.4.7 Frie inntekter

Tidligere analyser av kommunal tjenesteproduksjon viser at det er en klar tendens til at omfanget og kvaliteten på den kommunale tjenesteproduksjonen øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. En analyse av kommunenes ressursbruk på grunnskolen i perioden 1997 til 2001 viser at fem prosent av utgiftsvariasjonene mellom kommunene kan forklares med variasjoner i inntektsnivå (Borge, Falch og Pettersen 2002).

SØF og SSB finner at det er en klar tendens til at ressursbruken på grunnskolen øker med kommunenes inntektsnivå.

9.2.4.8 Skolefritidsordningen

Ifølge Opplæringsloven skal alle kommuner ha et tilbud om skolefritidsordning for elever på 1.-4. trinn, samt for elever med særskilte behov på 1.-7. trinn. Kommunenes utgifter til skolefritidsordningen ble inntil høsten 2003 dels finansiert gjennom et øremerket tilskudd over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, dels gjennom brukerbetalinger. Høsten 2003 ble det øremerkede tilskuddet til skolefritidsordningen innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. Kommunenes rammetilskudd økte som følge av innlemmingen isolert sett med 286 millioner kroner. I 2004 ble om lag 70 prosent av kommunenes ressursbruk på skolefritidsordningen finansiert gjennom brukerbetalinger.

SØF har foretatt en analyse av kommunenes ressursbruk på skolefritidsordningen, målt ved brutto driftsutgifter per elev. Analysen dokumenterer at det ikke er noen sammenheng mellom kommunenes ressursbruk på skolefritidsordningen og mål på bosettingsmønsteret i kommunene. Analyseresultatene indikerer videre at det ikke er smådriftsulemper i tilknytning til drift av skolefritidsordningen.

Analysene viser at kommunenes utgifter til skolefritidsordningen øker med økende yrkesdeltakelse blant innbyggere i alderen 20 til 54 år. Videre er det en positiv sammenheng mellom privat inntekt og kommunenes utgifter. Analysene viser videre at en høy andel personer med grunnskole – eller videregående opplæring som høyeste utdanning gir lavere utgifter til skolefritidsordningen. Analysene viser videre at en høy andel psykisk utviklingshemmede under 15 år bidrar til å øke utgiftene.

9.2.4.9 Musikk- og kulturskoler

Ifølge Opplæringsloven skal alle kommunene alene, eller i samarbeid med andre kommuner, ha et tilbud om musikk- og kulturskoler til barn og unge. Kommunenes utgifter til musikk- og kultur-

skoler ble inntil 2004 dels finansiert gjennom et øremerket tilskudd over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett, dels gjennom egenbetalinger. I 2004 ble det øremerkede tilskuddet til musikk- og kulturskoler innlemmet i rammetilskuddet. På bakgrunn av det ble SØF bedt om å foreta en gjennomgang av kommunenes utgifter til musikk- og kulturskoler.

SØF har foretatt en analyse av kommunenes ressursbruk på musikk- og kulturskoler, målt ved brutto driftsutgifter per innbygger. Analysene viser at små kommuner har høyere utgifter til musikk- og kulturskoler enn større kommuner. Videre viser analysen at det er en tendens til at ressursbruken øker med økende nivå på kommunenes frie inntekter. Mål på sosioøkonomiske forhold i kommunene bidrar i liten grad til å forklare utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Det er imidlertid en tendens til at en høy andel personer med høy utdanning gir høyere utgifter til musikk – og kulturskoler.

9.2.5 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for grunnskolen

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for grunnskolen er basert på de analyser som det er redegjort for i kapittel 9.2.4. I dette avsnittet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen (9.2.5.1) og beregninger av kostnadsvekter (9.2.5.2).

9.2.5.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for grunnskolen?

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i tilknytning til grunnskoleopplæringen. Kostnadsfaktorer fanger opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom kommuner, mens etterspørselsforhold fanger opp variasjon i behovet for grunnskoletjenester.

Analysene beskrevet i kapittel 9.2.4 indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Alderssammensetningen
- Bosettingsmønster
- Kommunestørrelse
- Barn som mottar grunn- og/eller hjelpestønad 6-15 år/psykisk utviklingshemmede 0-15 år
- Minoritetsspråklige elever
- Utdanningsnivå/privat inntekt/yrkesdeltakelse.

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og tolkningen av disse effektene.

Alderssammensetning

Elever i grunnskolen er i hovedsak i alderen 6-15 år. Antall innbyggere i denne aldersgruppen vil derfor være en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen.

I dagens kostnadsnøkkel fanges alderssammensetningens betydning for kommunenes utgifter til grunnskolen opp gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år. Det som kan være gjenstand for en nærmere vurdering er hvorvidt det er behov for en finere inndeling av alderskriteriet ved at det skilles mellom elever på barnetrinnet (innbyggere 6-12 år) og elever på ungdomstrinnet (innbyggere 13-15 år). Analyser indikerer at elevene på de øverste klassetrinnene er mer ressurskrevende enn elevene på lavere trinn. Dette tilsier at innbyggere i alderen 13-15 år bør veie tyngre enn innbyggere i alderen 6-12 år.

Siden 2003 har imidlertid variasjonene i ressursbruk mellom elever på barnetrinnet og elever på ungdomstrinnet blitt redusert som følge av at timetallet på barnetrinnet økte fra skoleåret 2004/2005. Det tilsier at behovet for en finere inndeling av alderskriteriet ikke er så stort som analyseresultatene tilsier. Utvalget vil også peke på at de estimerte effektene varierer betydelig mellom analysene. Samtidig tilsier hensynet til enkelhet at man kun bør operere med et alderskriterium i grunnskolenøkkelen.

Etter utvalgets vurdering er det ikke behov for en finere inndeling av alderskriteriet i kostnadsnøkkelen. Utvalget foreslår derfor at alderssammensetningens betydning for kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år. Til tross for at timetallet i barnetrinnet er økt siden 2003 er det antakeligvis fortsatt en tendens til at de eldste elevene er mer ressurskrevende enn de yngste elevene. Å operere med ett alderskriterium i stedet for to alderskriterier, vil derfor isolert sett være til ulempe for de kommunene som har relativt mange elever på de øverste klassetrinnene. Dette vil imidlertid i noen grad bli motsvart av at det er de yngste elevene som virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter til skolefritidsordningen.

Bosettingsmønster

Analyser på skolenivå viser at ressursinnsatsen per elev avtar med økende skolestørrelse. Variasjoner

i skolestørrelse kommunene imellom kan dels forklares med variasjoner i bosettingsmønster. Kommuner med spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander må på grunn av forutsetningen om maksimal reiseavstand for elevene ha mindre skoler enn andre kommuner. Spredt bosettingsmønster vil derfor begrense kommunenes muligheter til å ta ut stordriftsfordeler i grunnskoleopplæringen. Utvalget finner det dokumentert at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i tilknytning til drift av grunnskolen. Utvalget vil derfor anbefale at mål på kommunenes bosettingsmønster inngår som kriterier i kostnadsnøkkelen for grunnskolen.

Det kan diskuteres hvilke mål på kommunenes bosettingsmønster som bør inngå i grunnskolenøkkelen. SØFs analyser viser at det er en positiv sammenheng mellom flere mål på kommunenes bosettingsmønster og kommunenes ressursbruk. Kommunenes ressursbruk øker med beregnet reisetid til kommunesenteret, med økende andel innbyggere bosatt spredtbygd, med økende avstand til sonesenteret og med økende avstand til nærmeste nabokrets. Effekten til det enkelte kriteriet og signifikansen varierer imidlertid med modellspesifikasjon. I SSBs analyse dokumenteres det en positiv og signifikant sammenheng både mellom sone- og nabokriteriet og kommunenes utgifter.

I vurderingen av hvilke bosettingskriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen har utvalget tatt utgangspunkt i at kriteriene bør fange opp trekk ved bosettingsmønsteret i kommunene som kan antas å ha betydning for organiseringen av grunnskolen. Beskrivelsen av bosettingskriteriene i avsnitt 9.2.3 og i kapittel 8 indikerer etter utvalgets vurdering at av de ulike kriterier er det sone- og nabokriteriet i dagens grunnskolenøkkel som er best egnet til å fange opp trekk ved kommunenes bosettingsmønster som kan antas å ha betydning for organiseringen av grunnskolen. Gjennom sonekriteriet får en tatt hensyn til kommunenes kostnader knyttet til bosettingsmønsteret gitt at de har tatt ut stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Og gjennom nabokriteriet får man tatt hensyn til at det i noen kommuner vil være behov for å desentralisere grunnskoledriften innenfor en sone som følge av lange reiseavstander. Utvalget vil derfor anbefale at kriteriene sone og nabo inngår i grunnskolenøkkelen for å fange opp at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander er en kostnadsulempe i tilknytning til grunnskolen.

Utvalget vil ikke anbefale at kriteriet beregnet reisetid til kommunesenteret inngår i kostnadsnøkkelen. Kriteriet er et mål på hvor lang reisetid innbyggerne i kommunene samlet må bruke for å komme seg til kommunesenteret. For de aller fleste kommunene vil det ikke være aktuelt å kun organisere grunnskolen i kommunesenteret. Det er derfor utvalgets vurdering at kriteriet ikke fanger opp trekk ved kommunenes bosettingsmønster som kan antas å ha betydning for organiseringen av grunnskolen. Utvalget vil heller ikke anbefale at kriteriet andel innbyggere bosatt spredtbygd inngår i kostnadsnøkkelen. Ulempen ved dette kriteriet er at det ikke skiller mellom spredtbygde kommuner med korte og lange reiseavstander.

Kommunestørrelse

Det er grunn til å anta at lavt innbyggertall er en kostnadsulempe i tilknytning til drift av grunnskoler. Det har sammenheng med at analyser på skolenivå viser at stordriftsfordelene først synes å være uttømt når elevtallet på skolene passerer 300. Flere kommuner har ikke barnekull som er store nok til at de kan utnytte stordriftsfordeler ved drift av middels store eller store skoler. Flere studier viser også at små kommuner, uavhengig av bosettingsmønster, har smådriftsulemper i tilknytning til drift av grunnskoletjenester. Gitt at kommunestørrelse skal betraktes som en ufrivillig kostnadsulempe vil utvalget anbefale at små kommuner får kompensasjon for smådriftsulemper gjennom kostnadsnøkkelen for grunnskolen. Utvalget vil anbefale at kommunene, på samme måte som i dag, får kompensasjon for smådriftsulempene gjennom et basiskriterium i kostnadsnøkkelen.

Barn som mottar grunn- og hjelpestønad og psykisk utviklingshemmede under 15 år

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Analysene som er beskrevet i kapittel 9.2.4 indikerer at ressursinnsatsen per elev øker med økende andel elever som er tildelt spesialundervisning etter enkeltvedtak. SØFs analyser indikerer at elever som er tildelt spesialundervisning er om lag dobbelt så ressurskrevende som andre elever. Etter utvalgets vurdering er det rimelig å betrakte elever som har behov for særskilt tilrettelegging i undervisningen som en ufrivillig kostnadsulempe. Utvalget vil imidlertid ikke anbefale at antall elever som er tildelt spesialundervisning etter enkeltvedtak, innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Det har sammenheng med at kriteriet ikke tilfredsstiller de nødvendige krav om objektivitet (kommunene kan gjen-

nom egne prioriteringer og valg av organisering av grunnskoletilbudet påvirke antall elever som tildeles spesialundervisning etter enkeltvedtak).

Analysene som er beskrevet i kapittel 9.2.4 viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel barn i alderen 6-15 år med grunn- og hjelpestønad og andelen psykisk utviklingshemmede 0-15 år. Videre viser analyser at antall elever som er tildelt spesialundervisning øker med andel barn med grunn – og hjelpestønad og andel psykisk utviklingshemmede. Statistikken når det gjelder antall psykisk utviklingshemmede er mangelfull, da det ikke skilles mellom psykisk utviklingshemmede 0-5 år og psykisk utviklingshemmede 6-15 år. Statistikken er bedre når det gjelder barn med grunn- og hjelpestønad da det her skilles mellom barn 0-5 år og barn 6-15 år. Tildelingen av grunn- og hjelpestønad blir fastsatt av trygdeetaten på grunnlag av legeerklæring. Det er derfor rimelig å anta at antall personer med grunn- og hjelpestønad ikke blir påvirket av kommunenes prioriteringer. Utvalget vil på bakgrunn av det anbefale at antall barn med grunn- og/eller hjelpestønad 6-15 år innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til spesialundervisning.

Minoritetsspråklige elever

Elever fra språklige minoriteter har som andre elever rett til særlig tilpasset opplæring. Dersom de ikke har tilstrekkelig norskkunnskaper til å følge vanlig undervisning, har de rett til norskopplæring. Og om nødvendig har slike elever også rett til morsmålsundervisning, tospråklig fagopplæring eller begge deler.

Analyser på skolenivå viser at andelen elever med særskilt norskopplæring er en viktig faktor for å forklare variasjoner i ressursinnsats mellom skoler. Andelen elever med særskilt norskopplæring er imidlertid i mindre grad egnet til å forklare variasjoner i ressursbruk mellom kommuner.

Utvalgets vurdering er at det er rimelig å betrakte en høy andel elever med minoritetsspråklig bakgrunn som en ufrivillig kostnadsulempe i tilknytning til grunnskoleundervisning. Dersom det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd, er det derfor nødvendig med kriterier i kostnadsnøkkelen som fanger opp variasjonene i kommunenes utgiftsbehov. SØF brukte i sine analyser antall elever med særskilt norskopplæring som mål på antall minoritetsspråklige elever som har behov for særskilt undervisning. Etter utvalgets vurdering oppfyller ikke kriteriet antall elever med særskilt norskopplæring de nødvendige krav til objektivitet. Det er dessuten noe usikkerhet knyttet til datakvaliteten. På steder med mange innvandrere, som ved flere skoler i Oslo, er tilpasset norskopplæring mer normalen enn unntaket.

Analyser av kommunenes årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning viser at kommunenes ressursbruk øker signifikant med økende andel 1. generasjonsinnvandrere fra ikke-vestlige land og 1. generasjonsinnvandrere fra vestlige land utenom Skandinavia. Utvalget vil derfor foreslå at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undersvisning av språklige minoriteter fanges opp gjennom kriteriet 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia. Det er ikke behov for å skille mellom innvandrere fra vestlige land og innvandrere fra ikke-vestlige land i kostnadsnøkkelen, da analysene indikerer at de to gruppene er om lag like ressurskrevende.

I skoleåret 2004/2005 tildeles 11 prosent av det øremerkede tilskuddet til språklige minoriteter barn på asylmottak. Etter utvalgets vurdering bør den delen av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn på asylmottak opprettholdes som et øremerket tilskudd. Det har sammenheng med at antall barn i statlige asylmottak vil variere mye fra år til år og fra måned til måned avhengig av tallet på flyktninger. Det vil derfor ikke være hensiktsmessig å innlemme denne delen av det øremerkede tilskuddet i kommunenes rammetilskudd.

Analyser av kommunenes ressursbruk på voksenopplæring viser at kommunenes ressursbruk øker med økende andel innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd. Kommunene får kompensasjon for utgifter til opplæring av denne gruppen gjennom integreringstilskuddet. Innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd bør derfor ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Utdanningsnivå/yrkesdeltakelse/privat inntektsnivå

SØF har identifisert noen faktorer som er egnet til å forklare variasjoner i kommunenes ressursbruk på skolefritidsordning og på musikk- og kulturskoler (utdanningsnivå, privat inntekt og yrkesdeltakelse). Utvalget vil anbefale at det ikke inkluderes egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til skolefritidsordning og musikk- og kulturskoler. Det har dels sammenheng med at om lag 70 prosent av kommunenes utgifter til skolefritidsordningen finansieres gjennom brukerbetalinger, dels med at det er utvalgets vurdering at kriteriet innbyggere

6-15 år langt på vei er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til skolefritidsordningen og musikk- og kulturskoler. Hensynet til enkelthet tilsier dessuten at antallet kriterier bør begrenses.

9.2.5.2 Utforming av kostnadsnøkkelen

Utvalgets diskusjon i avsnitt 9.2.5.1 leder til en kostnadsnøkkel for grunnskoler bestående av følgende kriterier:

- Bosettingsmønster
- Kommunestørrelse
- Antall 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år
- Antall barn 6-15 år med grunn- og hjelpestønad
- Antall innbyggere 6-15

Utvalget diskuterer i dette avsnittet beregning av kostnadsvekter.

Bosettingsmønster og kommunestørrelse

Når det gjelder den estimerte betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse, så gir analysene som det er redegjort for i kapittel 9.2.4 grunnlag for noe ulike konklusjoner. Mens SØFs analyse av kommunenes predikerte ressursbruk tilsier at mål på bosettingsmønsteret og kommunestørrelse til sammen forklarer 3,1 prosent av utgiftsvariasjonene, indikerer SØFs analyse av kommunenes faktiske ressursbruk at mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse forklarer 6,1 prosent av utgiftsvariasjonene. SSB har estimert betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse innenfor en simultan modell. Denne analysen indikerer at mål på bosettingsmønsteret og kommunestørrelse forklarer 7,8 prosent av utgiftsvariasjonene.

Det som likevel er felles for analysene beskrevet i kapittel 9.2.4, er at betydningen av både kommunestørrelse og bosettingsmønster estimeres betydelig lavere i disse analysene enn det som er lagt til grunn for dagens grunnskolenøkkel. I dagens delkostnadsnøkkel har kommunestørrelse og bosettingskriterier til sammen en vekt på 15 prosent. Når betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse estimeres lavere i analysene som det er redegjort for i kapittel 9.2.4 enn det som er lagt til grunn for dagens kostnadsnøkkel, så må det ses i sammenheng med at dagens nøkkel er basert på en normativ modell, Agdermodellen, mens resultatene presentert i 9.2.4 er basert på analyser av kommunenes faktiske ressursbruk.

Agdermodellen beregner en normativ skolestruktur for den enkelte kommune basert på en rekke forutsetninger (jf. omtale under 9.2.3), og gjennom kostnadsnøkkelen i inntektssystemet får kommunene kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper knyttet til å ha en normativ skolestruktur. Når analyser av kommunenes faktiske ressursbruk gir grunnlag for andre konklusjoner enn analysene basert på Agdermodellen, så tyder det på at det er avvik mellom den skolestrukturen kommunene selv har valgt og den skolestrukturen Agdermodellen genererte. Rattsø-utvalget pekte også på at Agdermodellen genererte flere små skoler enn det kommunene selv valgte å ha. Det kan derfor være at betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster ble overvurdert i Agdermodellen. Fra skoleåret 1999/2000 til skoleåret 2003/2004 har også antall elever per skole økt fra 176 til 193.

Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig å fortsette å basere kvantifiseringen av kommunenes utgiftsbehov på Agdermodellen, da klasseinndelingsreglene, som er et viktig element i Agdermodellen, nå er avviklet. Utvalgets forslag til kostnadsvekter for bosettingsmønster og kommunestørrelse er derfor basert på analysene som er beskrevet i 9.2.4.

Analysene i 9.2.4 gir som nevnt grunnlag for noe ulike konklusjoner når det gjelder den estimerte betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Når betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse estimeres lavere i analysen av kommunenes predikerte ressursbruk enn i analysene av kommunenes faktiske utgifter, så må det blant annet ses i sammenheng med at SØF i analysen av kommunenes predikerte antall lærertimer ikke får fanget opp kommunenes utgifter til skoleskyss. Etter utvalgets vurdering er det derfor grunn til å anta at man i analysen av kommunenes predikerte antall lærertimer undervurderer betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse noe. På den andre siden kan det være at analysene av kommunenes faktiske utgifter overvurderer betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Det er rimelig å anta at den ufrivillige effekten av bosettingsmønster og kommunestørrelse går via skolestruktur. Det kan være at man i analysene av kommunenes grunnskoleutgifter ikke klarer å isolere denne effekten i like stor grad som man gjør i analysen av kommunenes predikerte antall lærertimer. Det kan derfor være at de estimerte effektene av bosettingsmønster og kommunestørrelse i disse analysene ikke bare fanger opp ufrivillige kostnadsforhold, men også vari-

asjoner i ressursbruk som er et resultat av kvalitets- og effektivitetsforskjeller.

Betydningen av både bosettingsmønster og kommunestørrelse estimeres høyere i SSBs simultane analyse av kommunenes utgifter enn i SØFs partielle analyse av kommunenes grunnskoleutgifter. Simultane analyse kan, som det er gjort nærmere rede for i kapittel 8, være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester, som kommunestørrelse og bosettingsmønster. Dette tilsier isolert sett at kostnadsvektene til bosettingskriteriene og basiskriteriet bør fastsettes med utgangspunkt i resultatene fra den simultane analysen.

Utvalget vil etter en samlet vurdering foreslå at kostnadsvektene til bosettingskriteriene og kommunestørrelse fastsettes med utgangspunkt i resultatene fra SSBs simultane analyse. Utvalgets forslag vil innebære at bosettingskriteriene og basis får redusert vekt i grunnskolenøkkelen. Reduksjonen i kostnadsvektene er betydelig. Utvalget vil i den sammenheng peke på at alle analysene beskrevet i kapittel 9.2.4 gir grunnlag for å redusere vektene på bosettingskriteriene og basis betydelig. Utvalget vil også vise til at SØFs analyse av kommunenes predikerte ressursbruk indikerer at utvalget med sitt forslag til kostnadsvekter heller overvurderer enn undervurderer betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Opphevingen av klassedelingsreglene kan også på sikt redusere betydningen av bosettingsmønster og kommunestørrelse.

1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år

Dersom det øremerkede tilskuddet til språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd, må det innføres kriterier i kostnadsnøkkelen som fanger opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter. Utvalgets analyser indikerer at om lag 45 prosent av variasjonene i kommunenes årstimer til særskilt norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning kan forklares med variasjoner i andel 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år. Det som da kan diskuteres er om variasjoner i kommunenes utgiftsbehov dels skal fanges opp gjennom kriteriet innvandrere 6-15 år og dels gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år. Etter utvalgets vurdering er det mer rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter er mer proporsjonal med andel innvandrere 6-15 år enn med andel innbyggere 6-15 år. Utvalget vil derfor foreslå at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter i sin helhet fanges opp gjennom kriteriet 1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år. Utvalget vil foreslå at kriteriet får en vekt i kostnadsnøkkelen som gjenspeiler hvor stor andel årstimer til norskopplæring, tospråklig fagopplæring og morsmålsundervisning utgjør av kommunenes årstimer.

Antall barn med grunn- og hjelpestønad

SSBs analyse av kommunenes ressursbruk i 2003 viser at et ekstra barn med grunn- og hjelpestønad medfører en økning i kommunenes grunnskoleutgifter med om lag 51 000 kroner. Utvalget foreslår at dette legges til grunn for kostnadsvekten til kriteriet antall barn med grunn- og hjelpestønad.

Antall innbyggere 6-15 år

13,5 prosent av variasjonene i kommunenes utgiftsbehov til grunnskolen (funksjon 202) og skolelokaler og skyss (funksjon 222) kan forklares med andre kostnads- og etterspørselsfaktorer enn alder. Utvalget vil foreslå at den resterende vekten på 86,5 prosent legges på kriteriet innbyggere 6-15 år.

Utvalget vil videre foreslå at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til voksenopplæring, spesialskoler, skolefritidsordning og musikk- og kulturskoler utelukkende fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 6-15 år.

Tabell 9.7 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen[1]

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 6-15 år	0,8643
Sone	0,0328
Nabo	0,0122
Basis	0,0189
1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia	0,0416
Barn med grunn- og hjelpestønad	0,0302
Sum	1,0000

[1] SSBs analyse av kommunenes utgifter til grunnskole og skolelokaler og skoleskyss viste at bosettingskriteriene og basis forklarte om lag 7,8 prosent av utgiftsvariasjonene. Når vektene til bosettingskriteriene og basis i utvalgets forslag til grunnskolenøkkel kun summerer seg til 6,4 prosent så har det sammenheng med at kommunenes utgifter til grunnskolen (funksjon 202) og skolelokaler og skoleskyss (funksjon 222) kun utgjør om lag 85 prosent av kommunenes grunnskoleutgifter.

9.2.5.3 Forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen er vist i tabell 9.7. Forslaget er basert på diskusjonen foran. I forslaget til ny kostnadsnøkkel for grunnskolen har utvalget lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til undervisning av språklig minoriteter innlemmes i kommunenes rammetilskudd.

9.3 Barnevern

9.3.1 Innledning

I dette avsnittet redegjøres det for utvalgets tilnærming når det gjelder å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgifter til barnevern. Barnevern grupperes på 3 funksjoner i kommuneregnskapene, det er:

- 244 Barneverntjeneste
- 251 Barneverntiltak i familien
- 252 Barneverntiltak utenfor familien

Barneverntjeneste omfatter oppfølging av vedtak som gjennomføres med ansatte eller personell engasjert i barneverntjenesten, barnevernberedskap og utgifter til sakkyndig bistand til utredning og saksbehandling. Barneverntiltak i familien består av utgifter til støttekontakt, tilsynsførere, besøks- og avlastningshjem og så videre. Barneverntiltak utenfor familien inkluderer alle tiltak som innebærer plassering utenfor foreldrehjemmet. Det kan være fosterhjem, barne- og ungdomshjem og så videre, inkludert hjelpetiltak iverksatt i tillegg til plassering.

I 2003 var brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten på om lag 4,5 milliarder kroner. Av dette utgjorde barneverntjenesten om lag 1,4 milliarder kroner. Brutto driftsutgifter til hjelpetiltak i hjemmet var på om lag 0,7 milliarder kroner, mens hjelpetiltak utenfor hjemmet sto for om lag 2,4 milliarder kroner.

9.3.2 Dagens kostnadsnøkkel for barnevern

Delkostnadsnøkkelen for barnevern ble sist revidert av Rattsø-utvalget. Utvalget undersøkte hvilke faktorer som kjennetegner barnevernsklientenes sosioøkonomiske situasjon og som dermed virker utgiftsgenererende for kommunene. Analyser SSB foretok på vegne av utvalget viste at antallet skilte og antall utskrivinger med alkoholrelaterte diagnoser hadde en signifikant effekt på kommunenes barnevernsutgifter. Utvalget foreslo på bakgrunn av analysene å innføre antall skilte i alderen 16-59 år som kriterium i kostnadsnøkkelen, i tillegg til alderskriterier. Vektingen av alderskriteriene er basert på statistikk over alderen på barn med barnevernstiltak i 1993.

Tabell 9.8 Dagens kostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-15 år	0,350
Innbyggere 16-66 år	0,080
Andel skilte 16-59 år	0,570
Sum	1,000

9.3.3 Nærmere om barnevernet i kommunene

Ansvarsfordeling

Oppgavene i barnevernet er fordelt på flere forvaltningsledd. Både kommunene, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet, fylkesmannen, fylkesnemnda for sosiale tjenester og Barne- og familiedepartementet har oppgaver etter barnevernloven.

Kommunene skal sørge for at de har en barneverntjeneste som utfører det daglige løpende arbeidet etter loven. Barneverntjenesten skal gi råd og veiledning, treffe vedtak etter loven eller forberede saker for behandling i fylkesnemnda, iverksette og følge opp tiltak.

Barne-, ungdoms- og familieetaten består av fem regionale barnevernmyndigheter og en sentral barnevernmyndighet (Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet). De regionale barnevernmyndighetene skal bistå barneverntjenesten i kommunene med plassering av barn utenfor hjemmet, bistå kommunene med rekruttering og formidling av fosterhjem og for at fosterhjemmene får opplæring og veiledning. Etaten har også ansvar for godkjenning av private og kommunale institusjoner som benyttes etter barnevernloven.

Fylkesmannen skal føre særlig tilsyn med barnevernvirksomheten i den enkelte kommune. Det innebærer at fylkesmannen skal påse at kommunene utfører oppgavene etter barnevernloven, sørge for at kommunene får råd og veiledning, og føre tilsyn med barneverninstitusjonene. Fylkesmannen er klageinstans for enkeltvedtak barneverntjenesten fatter etter barnevernloven (og som ikke hører inn under fylkesnemndas myndighetsområde).

Fylkesnemnda for sosiale saker er et domstollignende forvaltningsorgan som har avgjørelsesmyndighet i blant annet saker om omsorgsover-

takelse og om tvangsinngrep ved alvorlige adferdsvansker. Det er 12 nemnder i landet. Nemnda består i den enkelte sak av en leder som er jurist, to sakkyndige medlemmer og to medlemmer fra et alminnelig utvalg. Avgjørelser fattet av fylkesnemnda kan bringes inn for tingretten.

Barne- og familiedepartementet skal føre tilsyn med at lov og øvrig regelverk blir anvendt riktig, sørge for at erfaringer med loven blir evaluert og foreta nødvendig endringer. Departementet har også ansvar for å gi retningslinjer og instrukser, sette i gang forskning på området, utvikle den generelle barnevernpolitikken og legge til rette for at det finnes tilgjengelig informasjon om barnevernet. Barne- og familiedepartementet er ikke klageinstans i enkeltsaker.

Barnevernets oppgaver

Barnevernmyndighetenes ansvar og arbeidsoppgaver er regulert i lov av 17. juli 1992 nr. 100 om barneverntjenester. Staten ved Barne- og familiedepartementet har et generelt overordnet ansvar for barnevernet, mens forvaltningen av barnevernet i hovedsak er lagt til den kommunale barneverntjenesten, og fra 1. juli 2004 til den nyopprettede Barne-, ungdoms- og familieetaten.

Barneverntjenesten har som sin spesielle oppgave å ta vare på de mest utsatte barna. Den skal beskytte barn mot omsorgssvikt og motvirke at barn lider fysisk og psykisk overlast. Barneverntjenesten skal sette i verk hjelpetiltak for barnet og familien der barnet på grunn av forhold i hjemmet har særlig behov. Hjelpen kan gis i form av råd, veiledning og hjelpetiltak. Vanlige hjelpetiltak er for eksempel støttekontakt, avlastningstiltak i hjemmet og barnehageplass. Barneverntjenesten har også et ansvar for å gripe inn dersom tiltak i hjemmet ikke er tilstrekkelig for å ivareta barnets behov. Barneverntjenesten kan da for en periode i samråd med foreldrene formidle plass i fosterhjem, foreldre/barn tiltak og institusjon. Dersom et barn skal plasseres utenfor hjemmet uten foreldrenes samtykke, må det treffes vedtak om dette i fylkesnemnda etter forslag fra kommunen.

Kommunen er ansvarlig for å utføre de oppgaver etter loven som ikke er lagt til et statlig organ. Kommunestyret kan beslutte at oppgaver som følger av barnevernloven skal legges til et folkevalgt organ. Dette organet, som ikke kan være kommunestyret, skal ved behandling av klientsaker ha 5 medlemmer. I hver kommune skal det være en administrasjon med en leder som har ansvar for oppgavene etter barnevernloven. Den enkelte kommune skal sørge for de bevilgninger som er nødvendige for å yte de tjenester og tiltak som kommunen har ansvaret for. Når et barn er plassert utenfor hjemmet som følge av et vedtak etter loven, kan kommunen kreve at foreldrene/barnet skal betale kostnader ved oppfostringen helt eller delvis. Utgiftsdekning kan bare kreves dersom det anses som rimelig ut fra foreldrenes/barnets økonomiske situasjon.

En kommune som har søkt om inntak for et barn i institusjon, skal yte delvis refusjon av oppholdsutgifter til statlig regional barnevernmyndighet etter satser som fastsettes i forskrifter gitt av departementet. Det kan også fastsettes satser for kommunal refusjon ved inntak i institusjon med tilknyttet spesialisttjeneste.

Innenfor barne- og ungdomsvernet er det et eget øremerket tilskudd for enslige mindreårige flyktninger og asylsøkere.

9.3.4 Forhold som påvirker kommunenes utgifter til barnevern

I dette avsnittet drøfter utvalget ulike faktorer som kan tenkes å påvirke kommunenes utgifter til barnevern. Drøftingene tar utgangspunkt i analyser foretatt med KOMMODE-modellen i SSB og partielle regresjonsanalyser foretatt av utvalget.

Dagens kostnadsnøkkel bygger på at utgiftene til barnevern delvis er avhengig av familieforhold og sosiale forhold, og delvis avhengig av antall barn i de aktuelle aldersgruppene. Disse forutsetningene ligger også til grunn for utvalgets tilnærming. I dagens kostnadsnøkkel blir betydningen av familieforhold ivaretatt av kriteriet andel skilte. Utvalget vil undersøke om også andre kriterier som fanger opp sosiale forhold kan forklare forskjeller i kommunenes utgifter til barnevern. Dagens kostnadsnøkkel har med andel barn 0-15 år. Nøkkelen er imidlertid basert på at barnevern er rettet mot personer under 18 år. For å få med personer over 15 år inneholder kostnadsnøkkelen også aldersgruppen 16-66 år, der denne aldersgruppen er gitt lav vekt. Utvalget vil undersøke om aldersgrupperingen kan gjøres mer hensiktsmessig.

Alderssammensetning.

Data fra *SSB Sosialhjelp, barnevern og familievern 2001* viser at andel barn med barnevernstiltak i løpet av året er økende fra barna er 0 år og opp til en alder på 5 år. Andel 5 år gamle barn på barnevernstiltak er om lag 3,0 prosent. Det er små forskjeller i andelen barn på barnevernstiltak i aldersgruppen 6 til 14 år. Andelen barn på barnevernstil-

tak er høyest for barn mellom 15 og 17 år, der andelen er på om lag 4 prosent i gjennomsnitt. Også barn over 18 år omfattes av barnevernstiltak (ettervernklienter).

Utvalget mener at aldersgruppen 0-21 år trolig er det alderskriteriet som best fanger opp behovet for barnevern, i og med at da fanges også ettervernet opp. Utvalget analyserer mulige effekter av dette kriteriet.

Sosiale forhold mv.

Rattsø-utvalget fant at barnevernsutgiftene varierte med antall skilte. I tillegg til dette kriteriet undersøker utvalget om antall fattige og antall barn 0 til 15 år som ikke bor sammen med begge foreldrene, kan ha betydning for barnevernsutgiftene.

Mulige effekter av antall barn som ikke bor sammen med begge biologiske foreldre, bygger på en hypotese om at bruken av barnevern er hyppigere i familieforhold der barnet ikke bor sammen med begge foreldre. Kriteriet antall skilte skiller ikke mellom skilte med og uten barn. Denne dimensjonen blir bedre fanget opp av kriteriet barn som ikke bor sammen med begge foreldre. Antall enslige forsørgere kan være et alternativt kriterium. Det er to grunner til at utvalget ikke vil anbefale antall enslige i kostnadsnøkkelen. På den ene side er det usikkerhet rundt datakvaliteten. Utvalgets vurdering er at KOSTRA-tallene for 2003 er av for dårlig kvalitet til at de kan inngå i kostnadsnøkkelen, men dette kan ha bedret seg senere. På den annen side er det en rekke mindre kommuner som har tre eller færre enslige forsørgere, slik at det faktiske antallet enslige forsørgere i disse kommunene ikke er offentlig tilgjengelig.

Mulige effekter av andel fattige bygger på en antakelse om hyppigere bruk av barnevern i husholdninger med lave inntekter. Denne dimensjonen blir ikke fanget opp av kriteriene antall skilte eller barn som ikke bor sammen med begge foreldre.

Det er også mulig at utgiftene til barnevernstiltak kan ha sammenheng med antall innvandrere og flyktninger. Mulige kriterier kan være antall 1. generasjons innvandrere 0-15 år med ikke-vestlig bakgrunn, antall flyktninger med integreringstilskudd og/eller antall flyktninger/ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd.

En mulig hypotese kan også være at det er større bruk av barnevern i urbane strøk. Det er imidlertid rimelig å anta at denne dimensjonen fanges opp av de øvrige kriteriene. Det vil si at eventuelt merforbruk i urbane strøk skyldes større forekomst av andre kriterier som har effekt på barnevernsutgiftene, som for eksempel antall skilte, eller at det forekommer en opphopning av slike kriterier.

9.3.5 Analyseresultater

Det er forholdsvis godt samsvar mellom SSBs simultane og utvalgets partielle analyser når det gjelder barnevern (se vedlegg 6).

SSB finner at antall barn 0-19 år har effekt på kommunenes barnevernsutgifter. Analysen viser at et barn 0-19 år øker utgiftene med i underkant av 2 500 kroner. Utvalget har sett på aldergruppen 0-21 år og finner ikke påvisbar effekt.

Både utvalgets analyse og SSB finner at antall skilte og separerte 16-59 år har effekt på barnevernsutgiftene. SSB finner at en skilt eller separert person øker barnevernsutgiftene med vel 6 000 kroner, mens effekten i utvalgets analyse er på snautt 5 000 kroner.

Antall barn 0-15 år som ikke bor sammen med begge foreldre får effekt i utvalgets analyse, mens effekten er mer usikker i analysen til SSB. Utvalget finner at et barn øker utgiftene til barnevern med vel 7 000 kroner i sin analyse, mens den mer usikre effekten i SSBs analyse er i underkant 5 000 kroner.

Når det gjelder utslag av antall fattige er det godt samsvar mellom de to analysene. Begge analysene viser at effekten av en fattig øker utgiftene til barnevern med 5 000 kroner.

SSB har også testet ut flere andre variable som ikke får signifikant effekt. Dette gjelder for antall 1. generasjons innvandrere 0-15 år med ikke-vestlig bakgrunn, antall flyktninger med integreringstilskudd, og antall flyktninger/ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd. Det synes derfor ikke å være noen effekt av innvandring på behovet for barnevern når det kontrolleres for andre forklaringsvariable. Heller ikke sekretariatet har funnet effekt av dette. Det er også testet ut en opphopningsindeks med skilte/separerte, ledige og fattige, men denne variabelen bidrar ikke til å gi modellen høyere forklaringskraft. Det samme gjelder for andelen av befolkningen med lav utdanning.

9.3.6 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnevernutgifter

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnevern er basert på analysene i avsnitt 9.3.5. Vektingen er for de fleste kriteriene basert på effekter som ligger om lag midt imellom de anslåtte effektene i de to analysene.

Begge analysene finner at antall skilte og separerte 16-59 år har klar effekt på barnevernsutgiftene. Også antall barn som ikke bor sammen med begge foreldre har effekt. Utvalget mener at disse to kriteriene er forholdsvis sammenfallende, og at det vil være en fordel om man i kostnadsnøkkelen kan begrense seg til ett av dem. Utvalget betrakter antall barn som ikke bor hos begge foreldre som et mer treffsikkert kriterium enn antall skilte og separerte. Det foreslås derfor at antall barn som ikke bor hos begge foreldre erstatter antall skilte og separerte som kriterium. Innvektingen skjer på bakgrunn av en analysemodell uten skilte og separerte (se vedlegg 6). Utvalget foreslår at kriteriet går inn i kostnadsnøkkelen med en anslått effekt på 10 000 kroner per barn.

Begge analysene finner også klar effekt av antall fattige, og det er godt samsvar mellom de anslåtte effektene i de to analysene. Utvalget foreslår at kriteriet går inn i kostnadsnøkkelen for barnevern med en effekt på 5 750 kroner per fattig basert på at effekten blir noe høyere når skilte og separerte utelates.

Etter utvalgets vurdering bør også aldersgruppen 0-21 år inngå i nøkkelen. Det er i denne aldersgruppen hovedparten av de som er på barnevern-tiltak befinner seg. Vektingen av innbyggere 0-21 år fastsettes som differansen mellom vektingen av de øvrige kriteriene og det som gjenstår for at sum kostnadsvekter skal bli 1 (100 prosent).

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for barnevern vises i tabell 9.9.

Forslaget til kostnadsnøkkel for barnevern inneholder to nye kriterier sammenliknet med dagens nøkkel. I tillegg er alderskriteriet gruppert annerledes. De nye kriteriene er andel fattige og andel barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre. Vektene for disse kriteriene utgjør samlet sett om lag to tredjedeler av kostnadsnøkkelen. Alderskriteriene i dagens nøkkel foreslås erstattet med innbyggere 0-21 år som er bedre tilpasset målgruppen for tjenestene.

Tabell 9.9 Forslag til delkostnadsnøkkel for barnevern

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-21 år	0,3253
Barn 0-15 år som ikke bor hos begge foreldre	0,4224
Andel fattige	0,2523
Sum	1,0000

9.4 Helsetjenesten

9.4.1 Innledning

I dette avsnittet redegjøres det for utvalgets tilnærming når det gjelder å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgifter til helsetjenester. Helsetjenestene grupperes på tre funksjoner i kommuneregnskapene. Det er:

- 232 Forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste
- 233 Forebyggende arbeid, helse og sosial
- 241 Diagnose, behandling og rehabilitering

Funksjonen diagnose, behandling og rehabilitering omfatter kommunenes utgifter til allmennlegetjenesten som består av per capita tilskuddet i fastlegeordningen, eventuelle kommunale legekontor inkludert sykepleiere og annet personale på helsesenter/legekontor, legevakt og så videre. I tillegg yter kommunene driftstilskudd til fysioterapeuter og det er kostnader til fysioterapitjenester hvor fysioterapeuten er ansatt. Funksjonen for forebygging, skole- og helsestasjonstjeneste inkluderer all helsestasjonstjeneste og all skolehelsetjeneste (grunn- og videregående skole). Forebyggende arbeid, helse og sosial består av miljørettet helsevern og annet forebyggende arbeid etter kommunehelseloven.

I 2003 var brutto driftsutgifter i kommunehelsetjenesten på om lag 8 milliarder kroner. Av dette utgjorde diagnose, behandling og rehabilitering den tyngste delen med om lag 5,7 milliarder kroner. Brutto driftsutgifter i skole- og helsestasjonstjenesten var på om lag 1,5 milliarder kroner, mens forebyggende arbeid mv. sto for om lag 0,8 milliarder kroner.

9.4.2 Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenesten

Dagens delkostnadsnøkkel for helsetjenester er basert på Rattsø-utvalgets analyser. Nåværende helsetjenestenøkkel består i sin helhet av alderskriterier. Rattsøutvalget baserte vektingen av kriteriene på opplysninger i Levekårsundersøkelsen 1991 om antall legebesøk per innbygger i ulike aldersgrupper over 16 år, og en utvalgsundersøkelse av helsesøstrenes arbeid i skole og helsestasjonstjenesten som SSB gjorde i 1992.

Rattsøutvalget fant det dokumentert at kommunestørrelse og sosiale forhold hadde en viss betydning for primærlegedekningen i kommunene. Men det ble ikke tatt eksplisitt hensyn til dette ved utformingen av kostnadsnøkkelen. Begrunnelsen for

Tabell 9.10 Dagens kostnadsnøkkel for helsetjenester

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-15 år	0,412
Innbyggere 16-66 år	0,464
Innbyggere 67-79 år	0,089
Innbyggere 80-89 år	0,031
Innbyggere 90 år og over	0,004
Sum	1,000

dette var at effektene var relativt små og at fordelingsvirkningene av kompensasjon for lavt innbyggertall og sosiale forhold til dels vil motvirke hverandre.

9.4.3 Nærmere om helsetjenestene i kommunene

Fastlegeordningen

Fastlegeordningen ble iverksatt i norske kommuner 1. juni 2001. Fastlegeordningen gir alle innbyggere i Norge rett til å ha en fast allmennpraktiserende lege som sin faste lege. Fastleger har plikt til å prioritere innbyggere på sin egen liste. For innbyggerne betyr fastlegeordningen at man selv kan velge lege, og at man har anledning til å bytte lege dersom man er misfornøyd med den tildelte legen.

Fastlegereformen innebærer at kommunene inngår fastlegeavtale med privatpraktiserende leger eller leger ansatt i kommunen. Fastlegen påtar seg ansvaret for en liste med et gitt antall pasienter, og kommunen betaler basistilskudd per innbygger på legenes liste. Basistilskuddet er således et per capita-tilskudd, og fastsettes gjennom årlige forhandlinger mellom staten, KS og Legeforeningen. Tilskuddet er på om lag 300 kroner per innbygger. Hovedmodellen for fastlegeordningen er at kommunenes utgifter skal avhenge av folketallet i kommunen. Dette er i motsetning til tidligere da kommunenes utgifter i større grad var avhengig av antallet leger de finansierte, enten dette var gjennom fast lønn eller driftstilskudd. Kommunen kan i en fastlegeavtale pålegge legen å utføre arbeidsoppgaver som kommunen har ansvar for. Eksempler på dette er tilsynslegetjeneste ved sykehjem, helsestasjons- og skolehelsetjeneste, og å delta i legevaktordning.

Kommunenes utgifter til legetjenesten er imidlertid sammensatte og inkluderer utgifter til offentlig legearbeid og legevakt. Samtidig har legene forskjellig tilknytning til kommunen. 10 prosent av fastlegene er i et ansettelsesforhold; noen steder er det kommunal drift av legekontor og gjennom dette ofte også en indirekte subsidiering av legepraksiser. Kommunen kan for eksempel avtale med privatpraktiserende lege at i stedet for utbetaling av basistilskudd skal deler av tilskuddet subsidiere legens driftsutgifter, for eksempel ved at kommunen tar ansvar for lokaler, personell og/eller utstyr i praksisen i stedet for at legen finansierer dette direkte. Kommuner som har ansatte fastleger betaler lønn til legen og dekker driftsutgiftene i praksisen. Refusjonsinntekter og egenandeler som disse legene tjener inn skal normalt tilfalle kommunen.

Fastlegeordningen innholder også en utjevningsordning for å sikre privatpraktiserende leger i små kommuner med korte lister et rimelig inntektsgrunnlag. I fastlegeforskriften er det fastsatt at ordningen avgrenses til kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere, og at ordningen gjelder kommuner der gjennomsnittlig listestørrelse er mindre enn 1 200 innbyggere. Ved beregningen av gjennomsnittlig listestørrelse inngår både fastleger som er privatpraktiserende og fastlønte, men utjevningsordningen gjelder bare for de legene som er privatpraktiserende fastleger. Disse legene vil, i tillegg til basistilskudd for innbyggerne på listen, få et ekstra tilskudd fra kommunen som tilsvarer basistilskudd for differansen mellom 1 200 innbyggere og den gjennomsnittlige listestørrelsen i kommunen. I en kommune der gjennomsnittlig listelengde er 800, vil hver av de privatpraktiserende fastlegene få et ekstra tilskudd tilsvarende basistilskudd for 400 innbyggere. Det samlede kommunale tilskuddet for den enkelte lege vil dermed avhenge av legens listestørrelse, slik som i andre kommuner.

Kommunenes inntekter fra allmennlegetjenesten omfatter egenandeler fra pasienter og refusjoner fra folketrygden (gjennom fastlønnsleger), husleieinntekter, turnustilskudd fra staten, tilskudd fra staten til fengselshelsetjenesten, legevaktsamarbeid og annet.

Egenandeler/refusjoner og husleieinntekter utgjør nærmere 70 prosent av kommunens inntekter. Kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere, der andelen fastlønnsleger er størst, har vesentlig høyere inntekter fra egenandeler og trygderefusjoner per innbygger enn større kommuner.

I følge Kjelvik (2004) har små kommuner gjennomgående høyere utgifter (både brutto og netto) per innbygger enn store kommuner. Eksempelvis hadde kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere 2 337 kroner i utgifter per innbygger i 2002, mot 478 kroner i kommuner med mellom 30 000 og

50 000 innbyggere der kostnadene er lavest. Bruttoutgifter per legeårsverk varierer også med kommunestørrelse og er størst i de minste kommunene. De minste kommunene hadde nærmere 1,5 millioner kroner i utgifter per legeårsverk i 2002, mens kommuner med mer enn 10 000 innbyggere hadde fra om lag 650 000 til om lag 750 000 kroner i utgifter. I kommuner med færre enn 2 000 innbyggere utgjorde 80 prosent av utgiftene i 2002 lønnskostnader til fastlønnet lege og turnuslege og driftsutgifter til legesenter. I kommuner mellom 10 000 og 50 000 innbyggere utgjør basistilskudd, praksistilskudd og kompensasjon for driftsutgifter til turnuslege den største utgiftsposten. Dette er også den største utgiftsposten på landsbasis.

Statens utgifter til allmennlegetjenesten omfatter i hovedsak refusjon fra folketrygden knyttet til utførte konsultasjoner og behandling i kontorpraksis og til legevakt. Før 1. juni 2001 betalte staten et fastlønnstilskudd (etter forskjellige klasser) til kommuner med fastlønnsleger. Dette tilskuddet falt bort ved innføringen av fastlegeordningen. Kommuner med fastlønte leger får nå utbetalt refusjon fra folketrygden for de konsultasjonene og behandlingene de fastlønte legene utfører. For å kompensere for merutgifter knyttet til turnusleger, gir staten et tilskudd til kommunene på vel 100 000 kroner per turnuslege per halvår som kompensasjon for ekstrautgifter.

Både kommunenes og folketrygdens utgifter har økt fra 1999 til 2002. Grovt sett fordeler de totale utgiftene seg med 60 prosent på kommunene og 40 prosent på folketrygden. Kommunenes andel av utgiftene er betydelig større i små enn i store kommuner. I kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere utgjør kommunenes andel 83 prosent, mens den utgjør om lag 50 prosent i kommuner med mer enn 20 000 innbyggere.

I kommuner som baserer store deler av allmennlegetjenesten på privatpraktiserende fastleger vil utgiftene framover være relativt forutsigbare ved at per capitatilskuddet i fastlegeordningen er knyttet til antallet av kommunens innbyggere som står på fastlegenes lister (kroner 299 per innbygger i avtaleåret 2003/2004, kroner 311 per innbygger 2004/2005).

I følge Helse- og omsorgsdepartementet (2004) skyldes de høyere kostnadene til legetjenesten per innbygger i de minste kommunene i hovedsak at det er behov for bedre legedekning i forhold til innbyggertallet i disse kommunene for å kunne ivareta nødvendig vaktberedskap. I tillegg kommer rekrutteringsvansker i noen områder og merutgifter for kommunene for eksempel i form av hel eller delvis subsidiering av legens driftsutgifter, eller kostnader ved vikarordning. Andelen leger i ansettelsesforhold er høy i disse kommunene. I mange tilfeller har kommunen fulle lønnsutgifter for legen, men på grunn av korte lister/høy legedekning kompenseres ikke disse utgiftene gjennom de trygderefusjonene kommunen mottar for legens arbeid i kontorpraksis. I tilfeller der leger i kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere er privatpraktiserende, innebærer dette ofte økte kostnader for kommunene i form av utbetaling av utjevningstilskudd.

Legevakt

Legenes inntjening under legevakt finansieres gjennom beredskapsgodtgjørelse fra kommunen, egenandeler fra pasientene og refusjoner fra folketrygden. Beredskapsgodtgjørelsen er en godtgjørelse per time og kan ses som en type garantiinntekt for legene; den er klasseinndelt og øker når den aktivitetsbaserte inntekten reduseres.

Kommunenes lønns- og driftsutgifter til legevakt omfatter lønn til fast ansatte leger, lønn til hjelpepersonell, beredskapsgodtgjørelse og tryggghetstillegg når turnuslegene har vakt. I tillegg kommer eventuell betaling for deltakelse i legevaktsamarbeid. Kjelvik (2004) viser at drift av legevakt med mere i 2002 utgjorde gjennomsnittlig om lag 16 prosent av kommunenes bruttoutgifter til allmennlegetjenesten.

I 1999 utgjorde beredskapsgodtgjørelse til legene om lag halvparten av driftsutgiftene til legevakt i kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere. I følge Helse- og omsorgsdepartementet (2004) er denne andelen antakelig økt i 2002. Undersøkelsen tyder på at kommuner under 5 000 innbyggere har utgifter til beredskapsgodtgjørelse som ligger langt over gjennomsnittet. Undersøkelsen antyder videre at kommuner med mindre enn 2 000 innbyggere har omtrent dobbelt så store lønns- og driftsutgifter til legevakt som kommuner med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere; henholdsvis 423 og 203 kroner per innbygger. Dette kan forklares med at utgiftene per lege på vakt er de samme for de to kommunegruppene, mens utgifter per innbygger øker dess færre innbyggere det er i kommunen.

Interkommunal legevakt med legevaktsentral (IKL) er i prinsippet ikke en del av fastlegeordningen, men avtalesystemet for IKL ble forhandlet fram samtidig med forhandlingene om fastlegeordningen i 2000. Det ble forhandlet fram avtaler for interkommunalt legevaktsamarbeid organisert i en stasjonær legevaktsentral i tiden fra klokken 23.00 til klokken 8.00 på hverdager og i hel-

ger/på høytidsdager. Hensikten med interkommunalt legevaktsamarbeid er å bidra til rekruttering til og stabilitet i legetjenesten i utkantkommuner gjennom å redusere vaktbelastningen på den enkelte lege, samt å øke kvaliteten på legevakttjenesten.

Legevaktsentralene i IKL er betjent av lege og eventuelt sykepleier. I store legevaktdistrikter kan det i tillegg være behov for bakvakt. Legens inntjening er basert på timehonorar i henhold til befolkningsgrunnlag. Drift av legevaktsentral med lønn til sykepleier og lege finansieres av de samarbeidende kommunene. De egenandeler og refusjoner legen tjener inn, tilfaller de samarbeidende kommunene.

I kommuneproposisjonen for 2005 (St.prp. nr. 64 (2003-2004))Redegjøres det for foreliggende undersøkelser om kommunenes utgifter til IKL, organisering/registrering av legevaktaktivitet og trygdeetatens utbetaling av refusjoner. Materialet bekrefter en økning i kommunenes utgifter som følge av interkommunalt legevaktsamarbeid. Hovedforklaringene på de økte kommunale utgiftene er knyttet til lønn til ekstra sykepleier på natt i tillegg til lege, behov for bakvakter i store distrikter og lavere inntekt fra egenandeler og refusjoner enn forventet, fordi bruken av legevakt er redusert etter innføringen av IKL.

I Innst. S. nr. 255 (2003-2004) mener kommunalkomiteens flertall at «Helsedepartementet må gjennomføre tiltak som muliggjør etablering av hensiktsmessige interkommunale legevaktordninger, også gjennom kompensasjon til kommunene for merutgiftene knyttet til interkommunalt legevaktsamarbeid.» Helsedepartementet har høsten 2004 igangsatt et samarbeid med KS og Legeforeningen for å få fram reelle kostnadsberegninger, jf. St.prp. nr. 64 (2003-2004) og protokolltilførsel til Statsavtalen/ASA 4301 våren 2003.

Fysioterapi

Kommunene har også ansvaret for fysioterapitjenesten. Det er knapt 2500 årsverk av fysioterapeuter med driftsavtale og 1200 fastlønte årsverk (inkludert turnuskandidater). Utgiftene til driftstilskudd er om lag 500 millioner kroner per år. I tillegg kommer nettoutgifter til fastlønte fysioterapeuter. For disse mottar kommunene fastlønnstilskudd fra folketrygden og pasientenes egenbetaling. I stedet for stykkprisrefusjoner betaler trygden fastlønnstilskudd til kommunen for fastlønnsstillinger.

Helsestasjon og skolehelsetjeneste

Forskrift om kommunens helsefremmende og forebyggende arbeid i helsestasjons- og skolehelsetjenesten trådte i kraft 1. juli 2003. Forskriften er hjemlet i kommunehelsetjenesteloven og smittevernloven, og opphever de to forskriftene av 23. november 1983 nr. 1776 om helsetjenester i skoler og nr. 1778 om helsestasjonsvirksomhet. Forskriften utdyper hvilke tilbud tjenesten skal omfatte, blant annet skal det tilbys forebyggende psykososialt arbeid og vaksinasjonsprogram for barn.

Kommunen skal tilby helsestasjons- og skolehelsetjeneste til barn og ungdom 0-20 år og tilby gravide å gå til svangerskapskontroll i tilknytning til helsestasjon. Kommunen skal dekke alle utgifter til helsestasjons- og skolehelsetjenesten.

Svangerskapskontroll forskriftsfestes som et tilbud i tilknytning til helsestasjon, og skolehelsetjenesten samordnes med helsestasjon for ungdom. Handlingsrommet som ligger i dagens helsestasjons- og skolehelsetjeneste, kan kommunene benytte til å integrere skolehelsetjeneste i helsestasjon. Det vil være opp til kommunen om det individrettede arbeidet skal tilbys på helsestasjonen eller i skolehelsetjenesten.

Den nye forskriften innebærer en tydeliggjøring av tilbudet til ungdom opp til 20 år. Videre er ansvaret for å drive forebyggende psykososialt arbeid understreket, noe som innebærer økt fokus på miljørettet arbeid for å fremme et godt psykososialt og fysisk arbeids- og læringsmiljø for elevene. Skolehelsetjenestens bidrag i dette miljørettede arbeidet må foregå på skolen.

Helsestasjons- og skolehelsetjenesten skal ha rutiner for samarbeid med fastlegene, med andre kommunale tjenester, med tannhelsetjenesten, med fylkeskommunen og med spesialisthelsetjenesten. Driften av helsestasjonsvirksomhet og helsetjenester i skolen kan skje ved interkommunalt samarbeid.

Miljørettet helsevern

Forskrift om miljørettet helsevern trådte i kraft 1. juli 2003 (rundskriv I-3/2003).

Forskriften er en tydeliggjøring av kommunenes oppgaver innen miljørettet helsevern. Kommunene skal arbeide for å fremme folkehelse og bidra til å sikre befolkningen mot faktorer i miljøet som kan ha negativ innvirkning på helsen, blant annet ved å ivareta hensynet til helse og trivsel i planlegging etter plan- og bygningsloven og godkjenning av virksomhet etter annet lovverk.

Kommunene skal ha oversikt over positive og negative faktorer i miljøet som kan innvirke på befolkningens helse i kommunen. Oversikten skal i tilstrekkelig grad omfatte:

- vurdering av aktuelle faktorer i miljøet, som for eksempel forurensning, støy, sosiale miljøfaktorer, ulykkesrisiko mv., og årsakene til deres opptreden
- vurdering av miljøfaktorenes helseeffekter på befolkningen
- forslag til mulige helsefremmende, forebyggende eller avbøtende tiltak.

Kommunene skal på bakgrunn av sin oversikt over helsetilstanden og de faktorer som kan virke inn på denne, foreslå helsefremmende og forebyggende tiltak og gi råd og uttalelser om helsemessige forhold overfor både andre fagmyndigheter, som for eksempel plan- og bygningsmyndighetene og forurensnings- og produktkontrollmyndighetene, virksomheter og befolkningen for øvrig.

9.4.4 Forhold som påvirker kommunenes utgifter til helsetjenester

Innbyggernes etterspørsel etter helsetjenester er forskjellig i ulike aldersgrupper. Det er primært dette forholdet som fanges opp med dagens kostnadsnøkkel. I tillegg er det sannsynlig at etterspørselen etter helsetjenester avhenger av helsetilstanden til befolkningen. Det er også rimelig å anta at det kan være forskjeller kommunene imellom når det gjelder kostnadene ved å tilby en gitt tjeneste.

I dette avsnittet drøfter utvalget ulike faktorer som kan tenkes å påvirke kommunenes utgifter til helsetjenester.

Kommunestørrelse / befolkningsstruktur

Beskrivelsen av fastlegeordningen og legevakttjenesten i avsnitt 9.4.3 kan tyde på at det er smådriftsulemper i helsetjenestene. Svakt befolkningsgrunnlag svekker legenes inntektsgrunnlag, slik at mindre kommuner må gi legene ulike former for subsidiering for at legene skal ha samme inntektsgrunnlag i små og store kommuner. I realiteten er kommunene også pålagt dette gjennom blant annet utjamningstilskuddet i fastlegeordningen. Også når det gjelder legevakt tyder beskrivelsen i avsnitt 9.4.3 på at det er kostnadsulemper knyttet til småkommuner og lange avstander.

Det er imidlertid ikke uten videre gitt i hvilken grad merutgiftene er knyttet til smådriftsulemper eller lange avstander. En kommune med få innbyggere, men med kort avstand til et større befolkningssenter, vil kunne dra nytte av denne nærheten. Innbyggerne er ikke bundet av å bruke fastleger som er lokalisert i egen kommune. Korte avstander gjør at kommuner som er små i folketall likevel inngår i mer befolkningsrike områder, der legenes inntektsgrunnlag er større og subsidiebehovet mindre. På samme måte kan også subsidiebehovet i forbindelse med legevakt bli redusert i mer befolkningsrike områder.

I kommuner med lange reiseavstander kan merutgifter være knyttet til at lege og helsepersonell betjener kontorer flere steder i kommunen, og at dette både gir reisekostnader og ekstra utgifter til kontor, inventar og utstyr.

Helsetilstand mv.

Det er rimelig å anta at forskjeller i helsetilstand, sykelighet og så videre kan ha betydning for forskjeller i kommunenes utgifter til helsetjenester. Aktuelle indikatorer som kan ha betydning for bruken av helsetjenester kan være antall uføretrygdede, fattige, sykefravær, arbeidsledige, skilte- og separerte, andel med lav utdanning og/eller flyktninger.

Fastlegeordningen bidrar imidlertid til at ulik bruk av helsetjenester får forholdsvis liten virkning på kommunenes utgifter til helseformål. Kommunen betaler et fast tilskudd per innbygger uavhengig av bruken av legetjenester Dette tilsier at forskjeller i helsetilstand trolig ikke har særlig effekt på kommunenes utgifter.

SSB og utvalget har testet ut en rekke indikatorer for å se om disse har betydning for bruken av helsetjenester.

Alderssammensetning

Dagens kostnadsnøkkel er basert på at ulike aldersgrupper har ulikt forbruk av helsetjenester. Helsetjenestene er i utgangspunktet rettet mot befolkningen generelt, med unntak av kommunenes ansvar for skolehelsetjeneste og helsestasjoner som i stor grad er rettet mot befolkningen under 20 år. Kommunenes utgifter til fastlege skal i utgangspunktet være de samme per innbygger gjennom gjennom utformingen av per capita tilskuddet.

9.4.5 Analyseresultater

SSB har foretatt simultane analyser basert på KOMMODE-modellen. I tillegg har utvalget foretatt partielle analyser basert på kommunenes brutto driftsutgifter.

SSB finner at kommunenes bundne kostnader i helsestell både blir påvirket av bosettingsmønster og kommunestørrelse. Effekten av sonekriteriet tilsier at kommunenes utgifter øker med 16 kroner dersom avstand til sonesenter øker med 1 kilometer. Effekten av nabokretskriteriet er mer usikker i SSBs analyse, mens utvalgets analyser viser at dette kriteriet har effekt.

SSB finner også forholdsvis sterk effekt av basistilskuddet. Utvalget finner negativ effekt av basistilskuddet i sin analyse.

Utvalgets analyser viser at frie inntekter har sterk effekt på helseutgiftene. I og med at små kommuner gjennomgående også har høye inntekter, er det isolert sett fra denne analysen vanskelig å tolke om det er høye inntekter eller smådriftsulemper som er årsak til de høye utgiftene i småkommunene.

Utvalget har også analysert kommunenes netto driftsutgifter for å teste om høye utgifter i mindre kommuner kan skyldes ulik organisasjonsform. Det er mer bruk av fastlønte leger i småkommuner enn i større kommuner. Når legene er fastlønte skal refusjonene fra rikstrygdeverket gå til kommunen, mens det er fastlegen som mottar refusjonen når fastlegen driver selvstendig. Dette kan gjøre at småkommunenes nettoutgifter relativt sett blir noe lavere enn bruttoutgiftene, slik at utgiftene i småkommunene kan bli noe overvurdert i analysen av bruttoutgifter. Analysen av netto driftsutgifter gir imidlertid ikke grunnlag for andre konklusjoner enn analysen av bruttoutgiftene.

Utvalget har også analysert forskjeller i legeårsverk per innbygger og andel fastlønte leger. Også disse analysene viser effekt av avstandskriteriene og frie inntekter, men ikke effekt av kommunestørrelse (basis).

SSB har også testet om antall uføretrygdede, dødelighet, fattige, legemeldte sykefraværsdagsverk, arbeidsledige, skilte- og separerte, andel med lav utdanning og flyktninger har effekt på helseutgiftene. SSB fant ikke at noen av disse indikatorene har effekt. Utvalgets analyse ga de samme resultatene som SSB. Dette er heller ikke et uventet resultat sett på bakgrunn av finansieringsmodellen for fastleger.

SSB har sett på om folkemengden 0-15 år og folkemengden 80 år og over har effekt. SSB har ikke funnet effekt av disse alderskriteriene når det gjelder kommunenes bundne utgifter til helsestell. Heller ikke utvalget har funnet effekter av forskjeller i alderssammensetningen.

9.4.6 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester

Utvalget har i sin gjennomgang hatt særlig fokus på betydningen av kommunestørrelse og bosettingsmønster. På bakgrunn av de analyser som er utført finner utvalget det godt dokumentert at små kommuner har kostnadsulemper innen primærhelsetjenesten. Kostnadsulempene har sammenheng med at lavt innbyggertall gir et svakt inntektsgrunnlag for primærlegene og dermed behov for ulike former for kommunal subsidiering. Videre antas lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster å bidra til høye utgifter per innbygger knyttet til legevakt, helsestasjoner og miljørettet helsevern. Utvalget anbefaler at kostnadsulempene for små kommuner kompenseres gjennom et basiskriterium og at kostnadsulempene for spredt bosetting kompenseres gjennom det såkalte sonekriteriet. Utvalget antar at små kommuner innenfor primærhelsetjenesten vil kunne begrense sine smådriftsulemper gjennom interkommunalt samarbeid, men utformingen av delkostnadsnøkkelen tar ikke hensyn til kriterier (for eksempel reiseavstand til nabokommuner) som kan fange opp dette.

Utvalget har i sin vurdering lagt vekt på at smådriftsulemper og bosetting fanges best opp av simultane analyser. Utvalgets forslag til kriterier som skal fange opp dette og innvektingen av disse kriteriene i kostnadsnøkkelen, bygger således i hovedsak på resultatene fra SSBs simultane analyse. Nabokretskriteriet er noe uskarpt bestemt, og utvalget tar derfor ikke dette kriteriet med i kostnadsnøkkelen. I utvalgets forslag til kostnadsnøkkel fanges kostnadsulemper ved spredt bosetting opp gjennom sonekriteriet.

Befolkningens helsetilstand påvirker behovet for helsetjenester. Utvalget har undersøkt betydningen av en rekke sosiale kriterier som antall uføretrygdede, antall fattige, sykefravær, skilte og separerte og andelen av befolkningen med lav utdanning, men uten å kunne dokumentere noen systematisk effekt av disse variablene. Det antas at årsaken til dette er at fastlegeordningen har bidratt til at slike forhold i mindre grad enn tidligere har betydning for kommunenes ressursbruk, og at de nå i større grad reflekteres i de refusjoner primærlegene mottar gjennom trygdesystemet. Utvalget vil følgelig ikke anbefale at det tas hensyn til sosiale kriterier i delkostnadsnøkkelen for primærhelsetjenesten.

Målgruppen for primærhelsetjenesten er befolkningen som helhet, og det kommunale tilskuddet til fastleger er det samme for alle innbyggere og uavhengig av blant annet alder. Deler av

Tabell 9.11 Forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 0-21 år	0,3868
Innbyggere over 21 år	0,5250
Avstand til sonesenter	0,0486
Basis	0,0396
Sum	1,0000

primærhelsetjenesten (helsestasjon og skolehelsetjeneste) er imidlertid rettet mot barn og ungdom. I delkostnadsnøkkelen er det derfor gjort et skille mellom aldersgruppen 0-21 år og aldersgruppen over 21 år.

Utvalget foreslår at aldersgruppen 0-21 år som trinn 1 gis en kriterievekt som tilsvarer skole og helsestasjonstjenestens andel av utgiftene til helsetjenester. Dette tilsvarer om lag 18 prosent. Den delen av kostnadsnøkkelen som ikke er fordelt gjennom vektene for sonekriteriet, basis og trinn 1 for aldersgruppen 0-21 år, fordeles proporsjonalt med innbyggertallet. Denne delen utgjør om lag 70 prosent av kostnadsnøkkelen og fastlegetilskuddet er inkludert i denne delen. Den delen av kostnadsnøkkelen som fordeles proporsjonalt med innbyggertallet gjør at også kriterievekten for aldersgruppen 0-21 år øker.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester går frem av tabell 9.11. Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for helsetjenester skiller seg vesentlig fra dagens nøkkel, ved at det tas hensyn til kostnadsulemper for små kommuner og spredt bosetting og at det bare tas hensyn til at befolkningens bruk av helsetjenester varierer med alder når det gjelder skole- og helsestasjonstjenesten. Det kommunale per capita tilskuddet til fastlegeordningen, gjør at kommunenes utgifter til primærhelsetjenesten blir lite påvirket av forskjeller i aldersammensetningen og helsetilstanden for øvrig.

9.5 Pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede

9.5.1 Innledning

I dette underkapitlet redegjøres det for utvalgets tilnærming når det gjelder å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgifter til pleie og omsorg for eldre og funksjonshemmede. Pleie og omsorgstjenestene grupperes på 4 funksjoner i kommuneregnskapene. Det er:

- 234 Aktivisering eldre og funksjonshemmede
- 253 Pleie, omsorg, hjelp i institusjon
- 254 Pleie, omsorg, hjelp til hjemmeboende
- 261 Institusjonslokaler

Funksjonen for aktivisering av eldre og funksjonshemmede omfatter eldresentre og dagsentre for hjemmeboende, aktivitetssentre for utviklingshemmede med mer. I tillegg omfattes transporttjenester, støttekontakt, ferietilbud og andre velferdstiltak for eldre og funksjonshemmede. Funksjonen for pleie og omsorg i institusjon inkluderer direkte brukerrettede oppgaver i forbindelse med pleie og omsorg i institusjoner og boformer med heldøgns pleie og omsorg, samt kortidsopphold på slike institusjoner. Funksjonen omfatter også servicefunksjoner som husøkonom, kjøkken, kantine, vaskeri og rengjøring, og aktivitør. Funksjonen pleie og omsorg til hjemmeboende omfatter hjemmesykepleie, praktisk bistand, avlastning og omsorgslønn til personer som bor i eget hjem, herunder boliger for eldre og funksjonshemmede. Funksjonen for institusjonslokaler består av utgifter til forvaltning, drift og vedlikehold av institusjoner, og boformer med heldøgns pleie og omsorg. Kommunene har inntekter fra oppholdsbetaling på institusjon og brukerbetaling for hjemmetjenester.

I 2003 var brutto driftsutgifter til pleie og omsorgstjenester i underkant av 53 milliarder kroner. Det er pleie og omsorg i institusjon og til hjemmeboende som utgjør hovedparten, med brutto driftsutgifter på henholdsvis 26 milliarder kroner og 22 milliarder kroner. Brutto driftsutgifter til aktivisering var på 2,8 milliarder kroner og brutto driftsutgifter til institusjonslokaler var på 1,9 milliarder kroner. I 2003 utgjorde brutto driftsutgifter til pleie og omsorg 27,5 prosent av driftsutgiftene i kommunene utenom Oslo.

9.5.2 Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester

Nøkkelen for pleie- og omsorg bygger i hovedsak på Rattsø-utvalgets analyser. Kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg består først og fremst av alderskriterier. Men det er også andre forhold som påvirker kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester. Andel døde, andel ikke-gifte over 67 år, andel PU over 16 år og andel PU under 16 år inngår derfor også som kriterier i nøkkelen. Nøkkelen er justert i forbindelse med delvis innlemming av vertskommunetilskuddet fra og med 2005. Delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg er vist i tabell 9.12 (avrundede tall).

Tabell 9.12 Dagens kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester

Kriterium	Kriterievekt
Innbyggere 16-66 år	0,004
Innbyggere 67-79 år	0,181
Innbyggere 80-89 år	0,350
Innbyggere 90 år og over	0,133
Andel døde	0,070
Andel ikke-gifte over 67 år	0,070
Andel PU 16 år og over	0,182
Andel PU under 16 år	0,010
Sum	1,000

Vektingen av alderskriteriene innenfor pleie- og omsorgssektoren er i hovedsak basert på informasjon om aldersfordelingen til brukere av hjemmetjenesten og aldersfordelingen til beboere på pleie- og omsorgsinstitusjoner. Rattsø-utvalget brukte informasjon fra GERIX for å fordele brukere og beboere 0-66 år på aldersgruppene 0-15 år og 16-66 år. I GERIX ble antall timer hjelp til den enkelte mottaker registrert. Rattsø-utvalget brukte antallet timer per mottaker som en indikator på hvor ressurskrevende den enkelte mottaker var. Utvalget fant at yngre mottakere var mer ressurskrevende enn eldre mottakere, og dette ble det tatt hensyn til ved vektingen av alderskriteriene. Aldersfordelingen for hjemmetjenester og institusjonstjenester ble deretter vektet sammen på grunnlag av utgiftsdata fra 1993.

Det er også andre forhold enn alder som kan ha betydning for etterspørselen etter pleie- og omsorgstjenester. For å fange opp disse andre forholdene foretok Rattsø-utvalget regresjonsanalyser, hvor formålet var å undersøke om forekomsten av sykdom og husholdningsstruktur påvirket behovet for omsorgstjenester. I regresjonsanalysene kontrollerte man for betydningen av kommunenes økonomiske rammebetingelser.

Rattsø-utvalget påpekte at det var grunn til å anta at svak helsetilstand øker etterspørselen etter omsorgstjenester. For å ivareta dette inngår «dødelighet» som et kriterium i kostnadsnøkkelen. Alders- og kjønnsstandardisert dødelighet kan betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykdom i befolkningen. Med alders- og kjønnsstandardisert dødelighet forstås dødsrater per 1 000 innbygger korrigert for alder og kjønn.

Den private omsorgskapasiteten påvirker behovet for kommunal hjelp. Brukerundersøkelser viser at eldre som bor alene har et større forbruk av pleie- og omsorgstjenester enn andre eldre. På bakgrunn av dette foreslo Rattsø-utvalget at «ikke-gifte 67 år og over» skulle inngå som et kriterium i kostnadsnøkkelen. Regresjonsanalyser som Rattsø-utvalget foretok påviste imidlertid ingen sammenheng mellom antallet enhusholdninger og etterspørselen etter pleie- og omsorgsinstitusjoner. Utvalget antok at det hadde sammenheng med at alle institusjonsbeboere som er registert bosatt i aldershjem og lignende blir behandlet som medlemmer av en felleshusholdning i statistikken.

Både bosettingsmønster og kommunestørrelse kan ha betydning for enhetskostnadene i pleie- og omsorgstjenesten. Spredt bosettingsmønster vil isolert sett gi høyere kostnader per bruker i hjemmebasert omsorg dersom personalet benytter en større del av arbeidstiden til reising. Videre kan små kommuner ha så vidt få eldre at institusjonsomsorgen ikke kan drives med optimal skala, noe som kan resultere i høye enhetskostnader i institusjonsomsorgen.

Rattsø-utvalget fant ingen systematisk sammenheng mellom ressursinnsatsen per plass i institusjonsomsorgen og kommunestørrelse. Utvalget fant heller ingen systematisk sammenheng mellom bosettingsmønster og ressursinnsatsen per bruker. Som mål på bosettingsmønsteret brukte utvalget «gjennomsnittlig reisetid til kommunesenteret» og «andel innbyggere bosatt i spredtbygde strøk». En mulig forklaring på at utvalget ikke fant sammenheng mellom bosettingsmønsteret og enhetskostnadene, kan være at kriteriene for bosettingsmønsteret ikke var gode nok. Det er nå utviklet nye kriterier som fanger opp ulike aspekter ved bosettingsmønsteret i kommunene (jf. kapittel 8). Langørgen (1998) har påvist en sammenheng mellom bosettingsmønsteret i kommunene og utgifter innen pleie- og omsorg.

Kostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg ble endret i 1998 som følge av at midler til psykisk utviklingshemmede ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd. To nye kriterier ble da innført i kostnadsnøkkelen: Andel psykisk utviklingshemmede 16 år og over og andel psykisk utviklingshemmede 16 år og under. Fra og med 2005 omfatter dette også utviklingshemmede som tidligere inngikk i vertskommunetilskuddet.

Kriteriedata for psykisk utviklingshemmede er basert på kommunenes årlige innrapporteringer til Sosialdepartementet. Riksrevisjonen har i en analyse av inntektssystemet for kommunene (Dokument nr. 3:8 (2002-2003)) påpekt at det er problematisk at kommunene får midler avhengig av hvor mange psykisk utviklingshemmede de årlig rapporterer inn. Betegnelsen psykisk utviklingshem-

ming er ingen sykdomsbenevnelse, men først og fremst en administrativ diagnose eller kategori som omfatter et mangfold av tilstander og ytringsformer. Felles er imidlertid at vedkommendes læreevne og mulighet til å klare seg i samfunnet er mer eller mindre hemmet og at tilstanden viser seg i tidlig alder. Det kan imidlertid være vanskelig å avgjøre hvem som er psykisk utviklingshemmede i og med at tilstanden ikke er absolutt, men relativ. Riksrevisjonen viser i sin analyse til at praksis for innrapportering av psykisk utviklingshemmede varierer mellom kommunene. Det nåværende opplegget med antall psykisk utviklingshemmede som kriteriedata er derfor ikke noen god løsning. Inntektssystemutvalget bør derfor vurdere om det finnes bedre måter å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til psykisk utviklingshemmede på, eventuelt bør rutinene rundt rapportering forbedres.

Kriteriene i nøkkelen ble også endret i 2002 som følge av innlemming av øremerket tilskudd til omsorgstjenesten med 3,5 milliarder kroner.

9.5.3 Nærmere beskrivelse av pleie og omsorgstjenestene

9.5.3.1 Tjenester i sykehjem

Sykehjemstjeneste skal imøtekomme flere typer behov. Ved tildeling av korttids- eller langtidsplass vektlegges den enkeltes behov for heldøgns pleie og omsorg, pårørendes behov for avlastning, den enkeltes behov for opptrening etter sykdom eller oppfølging etter påbegynt behandling i sykehus eller poliklinisk. Tildeling av plass skjer etter søknad/henvendelse til kommunen.

Tjenestetilbudet skal være rettet mot en eller flere av oppgavene: medisinsk attføring med sikte på tilbakeføring til hjemmet, avlastning for pårørende, permanent opphold, spesielt tilrettelagte opphold for funksjonshemmede, skjermet enhet for personer med demens, dag- og nattopphold, omsorg ved livets slutt. Alle sykehjem skal ha en administrativ leder, en lege som har ansvar for den medisinske behandlingen og en offentlig godkjent sykepleier som skal ha ansvar for sykepleien. Kommunen skal ut over dette sørge for det personale som er nødvendig for å sikre beboerne nødvendig omsorg og hjelp, slik som sykepleiere, hjelpepleiere, fysioterapeut, ergoterapeut, vernepleier, barnevernspedagog, psykolog med mer.

De fleste sykehjem eies av kommunene, men en del kommuner har inngått avtale om sykehjemsdrift med private, organisasjoner og stiftelser.

Brukerbetaling for langtidsopphold i institusjon beregnes av brukernes inntekt og omfatter kost, losji, pleie og omsorg, nødvendig tannbehandling, medisiner og forbruksartikler som er nødvendige under oppholdet. Vederlaget må ikke overskride de reelle oppholdsutgiftene. Dersom den som oppholder seg i institusjon har hjemmeboende ektefelle eller forsørgeransvar, skal det gjøres fradrag i beregningsgrunnlaget.

Brukerbetalingen for korttidsopphold er basert på en sentralt fastsatt døgnspris, for 2005 kroner 118 per døgn og kroner 59 per dag- og nattopphold. Det kan ikke kreves vederlag for avlastningstiltak for personer og familier som har et særlig tyngende omsorgsarbeid etter lov om sosial tjenester § 4-2-b.

9.5.3.2 Hjemmebaserte tjenester

Pleie- og omsorgstjenester i private hjem ytes etter to lovverk: lov om sosiale tjenester og lov om helsetjenesten i kommunene. Hjemmebaserte tjenester omfatter blant annet praktisk bistand og opplæring etter lov om sosiale tjenester, samt hjemmesykepleie etter lov om helsetjenesten i kommunene.

Pleie- og omsorg er et begrep som ikke er definert i regelverket, det defineres gjennom de tjenestene det regulerer og kravene til tjenesten. Alle som ikke kan ta omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å klare dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter lov om sosiale tjenester etter en individuell vurdering. Etter kommunehelsetjenesteloven har kommunen plikt til å yte nødvendig helsehjelp til enhver som bor eller midlertidig oppholder seg i kommunen, og de hjelpetrengende har på sin side tilsvarende rettskrav på nødvendig helsehjelp. Hvilke tiltak som skal settes inn for å dekke det nødvendige behovet på en faglig forsvarlig måte, avgjøres på bakgrunn av en konkret helsefaglig vurdering. Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene av 1. juli 2003 fastslår hvilke grunnleggende behov som skal ivaretas. Forvaltningslovens regler gjelder både for vedtak om tjenester etter sosialtjenesteloven og for hjemmesykepleie og plass i sykehjem etter kommunehelsetjenesteloven.

Praktisk bistand er fellesbetegnelsen for hjemmehjelp og andre tjenester til dem som ikke lenger greier de daglige oppgavene i hjemmet. Formålet er først og fremst å yte hjelp til, og eventuelt opplæring i, dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet, for eksempel rengjøring, matlaging, innkjøp av varer med mer. Tjenestetilbudet kan også omfatte sosial støtte og hjelp til egenomsorg og personlig

stell. Tjenestetilbudet kan organiseres som brukerstyrt personlig assistanse for personer med omfattende funksjonsnedsettelser og som kan ivareta funksjonen som arbeidsleder.

Avlastningstiltak er betegnelsen på ulike tiltak som kan settes i verk med det formål å gi pårørende nødvendig fritid og ferie og for å hindre utmattelse. Avlastning gis ut fra ulike behov og organiseres på ulik måte. Det kan ytes avlastning i private hjem rettet for eksempel mot familier med funksjonshemmede barn, eller avlastningen kan gis som tilbud om avlastningsplass i sykehjem for pleietrengende eldre.

Støttekontakttjenesten er et virkemiddel for å forebygge sosial isolasjon og hjelpe den enkelte til en meningsfull fritid. Tjenesten kan være et viktig tiltak blant annet i forhold til barn, unge og voksne med psykiske problemer, mennesker med rusproblemer, yngre og eldre funksjonshemmede og innvandrere som er ukjente med det norske samfunnet.

Hjemmesykepleie er en viktig tjeneste for syke og hjelpetrengende som bor hjemme. Hjemmesykepleieren gir medisinsk hjelp blant annet i form av medisinering, stell/skift av sår, forbereder prøver og undersøkelser med mer. Hjemmesykepleieren kan også formidle kontakt med lege og eventuelt andre instanser.

9.5.4 Brukere av pleie og omsorgstjenester

I dag er den kommunale pleie- og omsorgstjenesten i hovedsak regulert av sosialtjenesteloven og helsetjenesteloven, og det pågår en prosess med samordning av disse. Det har de senere år kommet flere lovendringer og nye forskrifter som fokuserer på tjenestemottakernes rettigheter og tjenesteytternes plikter.

IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) er statistikk basert på den enkelte tjenestemottaker og det enkelte vedtak om å yte tjenester. IPLOS inneholder i tillegg til personopplysninger data om funksjonstap, grad av funksjonstap, tjenester som mottas, omfang på tjenester og diagnoser. Sosial- og helsedirektoratet har gjennomført et prøveprosjekt på IPLOS i 30 kommuner, og systemet er innført som obligatorisk rapportering til SSB for alle kommuner fra og med 2005. Det betyr at IPLOS-data foreløpig ikke er tilgjengelige for analyser av pleie- og omsorgsbrukere.

SINTEF har basert sine analyser på en nasjonal kartlegging i pleie- og omsorgstjenesten gjennomført av Helsetilsynet (Romøren 2003), og som omfatter både informasjon om den enkelte tjenestemottager og om deler av tjenestetilbudet i et representativt utvalg på 73 kommuner. I tillegg har SINTEF analysert data fra Helseundersøkelsen i Nord-Trøndelag (HUNT). HUNT omfatter alle innbyggerne i Nord-Trøndelag som er 13 år og eldre, og er dermed en av de mest omfattende helseundersøkelsene i Norge så vel som internasjonalt.

Analysene av Helsetilsynets data avdekker at gjennomsnittsbrukeren av pleie- og omsorgstjenester er en kvinne på 78 år. Nesten halvparten av brukerne befinner seg i aldersgruppen 80-90 år. Om lag 2/3 av brukerne lever utenfor institusjon. Av disse bor om lag halvparten i egen bolig og halvparten i kommunal omsorgsbolig eller annen bolig med kommunal disposisjonsrett.

Når det gjelder de helsemessige hovedårsakene til hjelpebehovet kan tjenestemottakerne grovt sett deles inn i fire grupper:

- tjenestemottakere med psykisk utviklingshemming (5 prosent),
- tjenestemottakere med psykiske lidelser (11,3 prosent),
- tjenestemottakere med aldersdemens (19,9 prosent), og
- tjenestemottakere med primært somatiske lidelser (63,8 prosent).

Brukernes funksjonsnivå henger nært sammen med bosted, og er jevnt økende når vi går fra sykehjem/sykehjemsavdelinger via aldershjem/aldershjemsavdelinger, omsorgsbolig med husbankstandard, omsorgsbolig uten husbankstandard og til de hjemmeboende. Tilsvarende er gjennomsnittsalderen høyest for institusjonsbeboerne, og lavest for de som bor i omsorgsbolig, mens de som bor hjemme plasserer seg i midten aldersmessig.

Alder er en sentral faktor for å forklare hjemmehjelptilbudet, og det er de yngste brukerne som er de mest ressurskrevende. I tillegg mottar både de med psykisk utviklingshemming og aldersdemens flere timer med hjemmehjelp per uke enn de med somatiske lidelser, med klart størst forskjell for den førstnevnte gruppen. Videre har beboere i omsorgsboliger uten husbankstandard bedre hjemmehjelpstilbud enn de som bor hjemme, mens hjemmehjelpstilbudet øker med økende funksjonstap hos brukerne.

De psykisk utviklingshemmede brukerne har en gjennomsnittsalder på 46,5 år og omtrent lik kjønnsfordeling. Av de psykisk utviklingshemmede brukerne er knapt en femtedel 60 år og eldre. Mer enn en 3/4 av disse brukerne bor i kommunale boliger, herunder omsorgsboliger, mens de resterende fordeler seg med rundt 16 prosent i eget hjem og 6 prosent i sykehjem/sykehjemsavdeling eller aldershjem/aldershjemsavdeling. Som

for gruppen av tjenestemottakere som helhet, varierer de psykisk utviklingshemmede brukernes funksjonsnivå med hvor de bor. De som bor i sykehjemsavdelinger har det største funksjonstapet, mens beboere utenfor institusjon har et langt høyere funksjonsnivå. Både bosted og funksjonsnivå er viktig for å forklare antall timer hjemmehjelp i uken per psykisk utviklingshemmet. Beboere i boliger uten husbankstandard har mer hjelp enn de som bor i eget hjem, mens hjelpen avtar med økende funksjonsnivå.

Analysene av HUNT-data avdekker at aleneboende har større sannsynlighet for å motta hjemmetjenester. Den generelle helsetilstanden i kommunene i Nord-Trøndelag fanges opp av andel eldre, andel innbyggere som mottar uføretrygd og andel innbyggere som mottar sosialstønad.

9.5.5 Drøfting av forhold som påvirker kommunenes utgifter til pleie og omsorgstjenester

Innbyggernes etterspørsel etter pleie- og omsorgstjenester er forskjellig i ulike aldersgrupper. I tillegg er det sannsynlig at etterspørselen etter pleie og omsorgstjenester avhenger av helsetilstanden til befolkningen. Det er også rimelig å anta at kommunestørrelse og bosettingsstruktur kan gi forskjeller kommunene imellom når det gjelder kostnadene ved å tilby en gitt tjeneste.

I dette avsnittet drøfter utvalget ulike faktorer som kan tenkes å påvirke kommunenes utgifter til pleie og omsorgstjenester. Drøftingen bygger på to rapporter som er utarbeidet på oppdrag fra utvalget. Det er rapporten *Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdata og kommunespesifikke data* som er utarbeidet av SINTEF Helse og rapporten «Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd» (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005) fra SSB.

Begge analysene ser på både pleie- og omsorgssektoren samlet og splittet på henholdsvis hjemmetjenester og institusjonsomsorg. I tillegg dekomponerer SINTEF utgiftene per innbygger i utgifter per bruker og brukere per innbygger. Variablene i SINTEFs analyse er i utgangspunktet målt log-lineært, noe som gjør det vanskelig å overføre regresjonskoeffisientene til kriterievekter i en kostnadsnøkkel. Regresjonene er også satt opp på lineær form i et eget appendiks. SSB analyserer brutto driftsutgifter til pleie og omsorgstjenester fratrukket arbeidsgiveravgift.

Siden pleie og omsorg hjemme og i institusjon kan erstatte hverandre, er det nødvendig å se resultater for de to typer av tjenester i sammenheng. Et mulig problem knyttet til å splitte utgiftene i kommuneregnskapene er også at hjemmetjenester og institusjoner i mange kommuner er integrert, slik at det er vanskelig å fordele personalets tidsbruk på henholdsvis hjemmetjenester og institusjoner. Det betyr at det kan være målefeil i fordelingen av utgifter på enkelte funksjoner i KOSTRA. En betydelig andel kommuner tilbyr som et supplement til sykehjem heldøgnstjenester med utgangspunkt i samlokaliserte omsorgsboliger eller liknende. Disse tilbudene registreres som hjemmetjenester, men ligner på mange måter institusjonstilbud (kort reiseavstand osv).

Alderssammensetning

De fleste brukere av pleie og omsorgstjenester er eldre. Samtidig har antall brukere under 67 år har økt jevnt siden midten av nittitallet. For 2004 utgjorde brukere under 67 år om lag 23 prosent av alle brukere av tjenestene, og gruppen har økt med 50 prosent i perioden 1997-2004. I følge Helsetilsynets undersøkelse er 63 prosent av brukerne 80 år eller mer, mens knapt 83 prosent av brukerne er 70 år eller mer.

SINTEFs analyse grupperer befolkningen i aldersintervaller blant de eldre, i og med at det forventes at bruken av pleie og omsorgstjenestene øker med alderen. Andelsintervallene som er brukt er 67-79 år, 80-89 år og 90 år og over. I tillegg har SINTEF tatt med andeler av befolkningen som etterspør andre tjenester. Dette gjelder innbyggere 0-5 år (barnehager) og 6-15 år (undervisning). SSB har brukt den samme inndelingen i aldersgrupper i sin simultane analyse.

SSB finner at aldersgruppen 67-79 år har effekt på utgiftene til pleie og omsorg. Effekten kommer på hjemmetjenestene, mens det ikke påvises effekt av denne aldersgruppen når det gjelder institusjoner. Også SINTEF finner at denne aldersgruppen har effekt på utgiftene. Dette gjelder både hjemmetjenester og institusjon. Det er andel brukere per innbygger som gir effekten. I følge SSBs analyse vil en ekstra innbygger i aldersgruppen 67-79 år øke utgiftene til pleie og omsorg med om lag 14 000 kroner.

SSBs analyse viser også at aldersgruppene 80-89 år og over 90 år har effekt på utgiftene til pleie og omsorg. Når det gjelder disse aldersgruppene kommer effekten innen institusjonsomsorgen. Også SINTEF finner effekter for disse aldersgruppene i institusjonsomsorgen, og det er antall bru-

Tabell 9.13 Beregnede utgifter til pleie- og omsorg fordelt på aldersgrupper. Kroner per innbygger innenfor hver aldersgruppe. 2003.

Aldersgruppe	Forutsetning 1: Likt timetall per bruker i alle aldersgrupper	Forutsetning 2: Timetall per aldersgruppe basert på Gerix	Forutsetning 3: Timetall per aldersgruppe basert på Gerix og Helsetilsynet[1]
Innbyggere 67-79 år	22 628	19 121	21 675
Innbyggere 80-89 år	99 875	88 566	83 806
Innbyggere 90 år og over	235 544	222 422	217 277

[1] Det er brukt timetall fra Gerix på institusjon og Helsetilsynets undersøkelse fra 2003 for hjemmetjenester. Det er ikke korrigert for at alderssammensetningen i Helsetilsysnets undersøkelse avviker noe fra aldersgrupperingen i tabellen. Det er lagt inn en beregningsteknisk forutsetning om lik sum driftsutgifter for innbyggere 67 år og over i kolonne 2 og 3.

Kilde: KOSTRA, NOU 1996:1, Romøren (2003)

kere per innbygger som slår ut. Aldersgruppen 80-89 år har også effekt på antall brukere per innbygger i hjemmetjenesten. I følge SSBs analyse vil en ekstra innbygger i aldersgruppen 80-89 år øke utgiftene til pleie og omsorg med om lag 50 000 kroner og en ekstra innbygger over 90 år vil øke utgiftene med om lag 160 000 kroner.

For å vurdere om resultatene fra SSBs analyse virker rimelige er det foretatt beregninger av driftsutgifter per innbygger i disse aldersgruppene basert på opplysninger i KOSTRA. Det er sett på andel innbyggere i de ulike aldersgruppene som mottar hjemmetjenester og andel innbyggere som er beboere i institusjon. Det er foretatt beregninger basert på tre forskjellige forutsetninger. I den første kolonnen i tabell 9.13 er utgiftene fordelt med et likt beløp per beboer/bruker uavhengig av aldersgruppe. Det er skilt mellom utgifter per bruker i institusjon og hjemmetjeneste. I kolonne 2 er det korrigert for forskjeller i timer per klient basert på Gerix-data fra Rattsø-utvalgets analyse. I beregningene er det tatt hensyn til at antall timer per klient i de aldersgruppene som studeres er lavere enn for gjennomsnittet for øvrig, og at det er forskjeller i timebruken mellom de aldersgruppene vi ser på. I kolonne 3 er det brukt samme Gerix-data for timebruk i institusjon som i kolonne 2, mens det er brukt nyere data fra Helsetilsynets undersøkelse for bruk av hjemmetjenester (Romøren 2003). Den viktigste forskjellen er at brukere 80-89 år har relativt sett lavere utgifter i Helsetilsynets undersøkelse enn i Gerix. Det er beregningsmessig forutsatt at sum utgifter for de aldersgruppene vi ser på er de samme i de to beregningene.

Vi ser at det er forholdsvis godt samsvar mellom effektene i SSBs analyse og de beregnede driftsutgiftene basert på Gerix og Helsetilsynet. Effektene i SSBs analyse utgjør om lag 2/3 av de beregnede driftsutgiftene. Den lavere effekten i SSBs analyse har trolig sammenheng med at SSB korrigerer for ressurskrevende brukere i analysen.

Det har vært en betydelig vekst i antall brukere av hjemmetjenester under 67 år siden midten av 90-tallet. Alderskriteriene vil være lite egnet til å fange opp variasjoner i bruk av pleie og omsorgstjenester til aldersgruppene under 67 år. Som omtalt tidligere utgjør brukerne under 67 år nærmere en fjerdedel av pleie- og omsorgstjenestens brukere. Dagens øremerkede tilskudd til ressurskrevende brukere kompenserer i noe grad for dette i forhold til brukerne som mottar de mest omfattende tjenestene. Imidlertid dekker ordningen bare i underkant av 10 prosent av brukerne. Det vil foreligge mer informasjon om disse forholdene når IPLOS-data blir tilgjengelige for analyseformål.

De yngre brukerne er mer kostnadstunge enn de eldre. Dette har blant annet sammenheng med at psykisk utviklingshemmede, som er relativt sett tunge brukere, er yngre enn gjennomsnittet. Over 80 prosent av de psykisk utviklingshemmede er under 60 år. Psykisk utviklingshemmede fanges opp av et eget kriterium.

Psykisk utviklingshemmede

Verken SSB eller SINTEF Helse har funnet frem til noe nytt kriterium som kan ta over for antall psykisk utviklingshemmede.

I følge SINTEFs analyse har andel psykisk utviklingshemmede over 16 år en klar effekt på utgifter per innbygger til pleie og omsorgstjenester. Økt andel psykisk utviklingshemmede 16 år og over øker både utgiftene per bruker og antall brukere per innbygger når det gjelder bruk av hjemmetjenester. SINTEF Helse har også lagt inn vertskommune som en egen forklaringsvariabel, og finner at vertskommuner isolert sett har høyere utgifter til pleie og omsorg per innbygger og per bruker

enn andre kommuner. Dette kan tyde på at de psykisk utviklingshemmede i de tidligere vertskommunene er mer kostnadstunge enn gjennomsnittet. Analysene til SINTEF Helse gir anslag på kostnadene for en psykisk utviklingshemmet på 270-350 000 kroner avhengig av modellutforming.

Også i SSBs analyse har psykisk utviklingshemmede 16 år og over effekt på utgiftene til pleie og omsorg, og da i forhold til hjemmetjenester. SSB har tatt tunge brukere med toppfinansiering med i analysen som en egen forklaringsvariabel. Det er innført en egen refusjonsordning for brukere som koster mer enn 725 000 kroner. SSBs analyse viser at merkostnaden for en ressurskrevende bruker i gjennomsnitt er på om lag 580 000 kroner, mens en psykisk utviklingshemmet i alderen 16-66 år koster om lag 270 000 kroner. Disse gruppene er delvis overlappende, noe som kan forklare hvorfor den estimerte merkostnaden for tunge brukere er mindre enn 725 000 kroner.

Utvalget finner i sin analyse av pleie- og omsorgsutgifter at enkelte kommuner har sterk innvirkning på den påviste effekten av psykisk utviklingshemmede. SSBs analyse bygger på 415 kommuner. Det er bra samsvar mellom effekten i SSBs analyse og utvalgets analyse når de samme kommunene inngår i begge analysene. Når utvalgets analyse baseres på et større antall kommuner[4] blir effekten av en psykisk utviklingshemmet om lag 370 000 kroner.

Refusjonsordningen for ressurskrevende brukere er utformet slik at kommunene får kompensert i gjennomsnitt 80 prosent av utgiftene over 700 000 kroner, fratrukket en kommunal egenandel som er satt lik kompensasjonen gjennom inntektssystemet. Dette betyr at dersom inntektene som fordeles per psykisk utviklingshemmet endres som følge av utvalgets gjennomgang av kostnadsnøkkelen, vil dette også kunne ha innvirkning på refusjonsordningen for ressurskrevende brukere. I dag fordeles det om lag 450 000 kroner per psykisk utviklingshemmet gjennom inntektssystemet.

Ingen av analysene påviser effekter av antall psykisk utviklingshemmede under 16 år. Mulige forklaringer kan være at de psykisk utviklingshemmede er jevnere fordelt mellom kommunene nå enn tidligere. Det kan også tenkes at foreldrene tar mye av belastningen i forhold til det tilbudet barna kan få fra kommunen.

Når det gjelder Riksrevisjonens kritikk av kriteriene for psykisk utviklingshemmede, har analysene ikke fremkommet med nye kriterier med like høy forklaringskraft. Det nærmeste vi har kommet er personer med grunn- og hjelpestønad. Derfor vil det være mer nærliggende å gripe fatt i rutinene for innrapportering for å sikre en mest mulig likeartet praksis kommunene imellom.

Helsetilstand og sosiale forhold

I dette avsnittet drøftes effekter av indikatorer på befolkningens helse og sosiale forhold som kan tenkes å påvirke kommunenes utgifter til pleie og omsorg.

SINTEF Helse har funnet at andel ikke-gifte 67 år og over har effekt på utgiftene til pleie og omsorg. En høy andel ikke-gifte gir økt antall brukere i både hjemmetjenester og institusjoner. Dette er i samsvar med brukerundersøkelser Rattsø-utvalget la til grunn for forslaget om å innlemme kriteriet i kostnadsnøkkelen. Også utvalgets analyse finner at økt andel ikke-gifte 67 år og over øker utgiftene til pleie og omsorg. I følge utvalgets analyse er det utgiftene til institusjon som øker. SSB har ikke funnet effekt av dette kriteriet. De beregnede effektene av ikke-gifte 67 år og over, kan være påvirket av at det er stor samvariasjon mellom antall ikke-gifte 67 år og over og antall innbyggere i alt i denne aldersgruppen. Beregninger utvalget har gjort viser at det er en korrelasjon mellom andel ikke-gifte innbyggere over 67 år og andel innbyggere over 67 år på 0,938. Dette tilsier isolert sett at fordelingsvirkningene av å ha med kriteriet kan bli små. På den annen side er korrelasjonen lavere når man splitter opp aldersinndelingen over 67 år på de ulike aldersgruppene, noe som tilsier at fordelingsvirkningene av å ha med kriteriet ikke nødvendigvis blir så små likevel. En oppsplitting av ikke-gifte på aldersgrupper viser at det særlig er i aldersgruppen 80-89 år at ikke-gifte har effekt. Analysene viser imidlertid ingen effekt av å skille mellom ikke-gifte menn og ikke-gifte kvinner.

I følge Rattsø-utvalget kan alders- og kjønnsstandardisert dødelighet betraktes som en indikator som fanger opp en rekke sosio-økonomiske forhold som påvirker forekomsten av sykelighet i befolkningen. Rattsøutvalget mente at det er grunn til å tro at svak helsetilstand øker etterspørselen etter omsorgstjenester, og følgelig at høy dødelighet bidrar til høy ressursinnsats i pleie- og omsorgstjenesten. De analysene utvalget har hatt tilgang på viser blandede effekter av dødelighet. SINTEF Helse finner at høyere dødelighet gir isolert sett høyere utgifter både i institusjonsomsorgen og i hjemmetjenesten, mens SSB ikke kan dokumentere systematiske effekter av dødelighet.

[4] Det er tatt ut 6 kommuner pga manglende regnskapstall. I tillegg er Modalen og Kvæfjord tatt ut.

SINTEF har undersøkt andel uføre 16-66 år og finner ingen effekt på utgifter til pleie og omsorg i alt. SSB har personer med grunn eller hjelpestønad fordelt på ulike aldersgrupper og antall uførepensjonister, uten å finne effekter på utgiftene til pleie og omsorg.

SINTEF har funnet effekter av andel mottakere av sosialhjelp. Dette kriteriet er ikke testet av SSB. Antall mottakere av sosialhjelp er uaktuelt som kriterium i kostnadsnøkkelen da dette er påvirkbart fra kommunenes side.

SINTEF har også testet andel innvandrere, andel enslige 80 år og eldre, andel arbeidsledige 16-66 år uten å finne at disse kriteriene har klare effekter. SSB har testet enker og enkemenn i alderen 67-79 år uten at dette hadde påvisbare effekter.

Bosettingsstruktur og kommunestørrelse

I dette avsittet redegjøres det hvilke resultater de ulike analysene gir med hensyn til bosettingsstruktur og kommunestørrelse. Vanlige antakelser er at spredt bosetting og små kommuner (enheter) gir kostnadsulemper.

Når det gjelder kommunestørrelse finner SINTEF Helse at utgiftene til pleie og omsorg per innbygger faller med økende folketall, og SINTEF Helse finner også at invers folkemengde (basis) har effekt på utgiftene per innbygger. Det er imidlertid ulik effekt for institusjoner og hjemmetjenester. Mindre kommuner har lavere utgifter per innbygger til hjemmetjenester, noe som skyldes lavere utgifter per bruker. Mindre kommuner har høyere utgifter til institusjon, noe som skyldes både større utgifter per innbygger og flere brukere per innbygger. Dette kan tyde på at mindre kommuner har en noe større andel av brukerne på institusjon, noe som igjen skulle tilsi flere kostnadslette brukere i institusjon. Når det også er lave utgifter per bruker i hjemmebasert omsorg, tyder også dette på at brukerne i hjemmetjenesten er forholdsvis kostnadslette. Flere kostnadslette brukere i institusjon gjør at man bør forvente lave utgifter per bruker også i institusjon. Når man i stedet finner at mindre kommuner har høyere utgifter per bruker i institusjonsomsorg, tyder dette på at det foreligger smådriftsulemper i institusjonsomsorgen.

SSBs analyse viser de samme hovedtrekkene som analysen til SINTEF Helse med hensyn til kommunestørrelse. Små kommuner har høyere utgifter til pleie og omsorg, og det er innenfor institusjonsomsorgen at det er smådriftsulemper. Hjemmetjenesten har lavere utgifter per innbygger i mindre kommuner.

Utvalget har også sett på hvordan ulike variable påvirker institusjonsandelen. Det er undersøkt både utgiftsandel og brukerandel. Analysen viser at det er større institusjonsandel i mindre kommuner. Mange psykisk utviklingshemmede gir en lavere utgiftsandel på institusjon. Analysen viser også spor av at spredt bosettingsmønster, det vil si avstand til sonesenter, kan gi lavere utgiftsandel på institusjon.

SSBs simultane analyse viser en klar effekt av avstand til sonesenter når det gjelder utgifter til pleie- og omsorg i alt. Det er på utgiftene til hjemmetjenester at avstand til sonesenter har effekt. Også utvalgets analyse viser at avstand til sonesenter gir effekt når det gjelder utgifter per bruker i hjemmetjenesten. Analysen gir imidlertid ikke effekt på samlede utgifter til pleie- og omsorg. I følge analysen skyldes dette lavere dekningsgrad i institusjon i kommuner med lange avstander. I analysen til SINTEF Helse er resultatene noe påvirket av modellutforming. Med den ene utformingen finner SINTEF Helse effekt når det gjelder reiseavstand til sonesenter når det gjelder utgifter til hjemmetjenester, men ikke effekt på utgiftene for pleie og omsorg i alt. Det er høye utgifter per bruker som gir effekten på hjemmetjenestene. Dette er i overensstemmelse med resultatene fra utvalgets analyse. SINTEF Helse finner også at avstand til nabokrets har effekt på de samlede utgiftene til pleie og omsorg, mens det ikke påvises effekter for institusjoner og hjemmetjenester hver for seg. En annen modellutforming som SINTEF Helse har brukt, gir ikke effekter av noen av reiseavstandskriteriene når det gjelder samlede utgifter til pleie og omsorg. Denne modellutformingen gir imidlertid isolert effekt av reiseavstand til nabokrets når det gjelder antall brukere per innbygger innenfor pleie og omsorg.

Også Senter for økonomisk forskning (SØF) finner sammenheng mellom spredt bosetting og dekningsgrader i rapporten *Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommune*, som er utført på oppdrag fra Helse- og omsorgsdepartementet (Borge og Haraldsvik 2005). SØF finner at det er sammenheng mellom andel innbyggere bosatt spredt og dekningsgraden i pleie og omsorgssektoren, når det samtidig er korrigert for inntekt, kommunestørrelse og en del andre variable.

Vanligvis vil en simultan analyse være best egnet til å fange opp ulemper forbundet med spredt bosetting, da dette kan være en kostnadsulempe for flere sektorer. Det er således grunn til å legge vekt på resultatene fra SSBs analyse som viser at reiselengde til sonesenter har effekt på

kommunenes utgifter til pleie og omsorgstjenester. Dette understøttes av at både analysene til SINTEF Helse og utvalget viser at reiseavstand til sonesenter gir høye utgifter per bruker innenfor hjemmetjenestene.

Både SINTEF og SSB har testet ut om det har effekt for utgiftene per innbygger om det er lokalisert sykehus i kommunen. SSB finner ikke effekt av dette og SINTEF finner effekt bare i den ene modellutformingen, og da er det utgiftene per bruker som øker.

Frie inntekter

I både analysene til SINTEF Helse og utvalget er det korrigert for frie inntekter. SINTEF har i tillegg korrigert for kommuner med eiendomsskatt. SINTEF finner at eiendomsskatt gir høyere utgifter til pleie og omsorg. I følge utvalgets analyse påvirkes utgiftene til pleie og omsorg av nivået på frie inntekter. Høye frie inntekter gir høyere dekningsgrader innenfor både institusjon og hjemmetjeneste. SSB finner at høye kommunale inntekter bidrar til høyere inntekter i pleie og omsorg. En inntektsøkning på 100 kroner fører til at utgiftene i pleie og omsorg øker med om lag 20 kroner.

9.5.6 Utvalgets vurdering og forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester

Vurdering og valg av kriterier i kostnadsnøkkelen

I arbeidet med ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har utvalget vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke betydningen av andre etterspørselsfaktorer enn alder. Når det gjelder alderskriteriene, har utvalget ikke hatt tilgang på brukerundersøkelser som gir detaljert informasjon om brukernes aldersammensetning og sammenhengen mellom alder og pleietyngde. Det antas at innføringen av IPLOS vil gjøre slik informasjon tilgjengelig om noen år, slik at man da får et bedre grunnlag for å inkludere yngre aldersgrupper i delkostnadsnøkkelen. I tillegg vil IPLOS gi grunnlag for analyser på individnivå av andre etterspørselsfaktorer enn alder.

De analyser utvalget har hatt tilgang på viser, i motsetning til de analysene som lå til grunn for dagens delkostnadsnøkkel, at kommunestørrelse og bosettingsmønster har en systematisk effekt på kommunenes ressursbruk innen pleie- og omsorgssektoren. Analyser av enhetskostnader viser at små kommuner har kostnadsulemper i institusjonsomsorgen knyttet til manglende utnyttelse av stordriftsfordeler, og at kommuner med spredt bosetting har kostnadsulemper innen hjemmetjenesten knyttet til lange reiseavstander. I tillegg har små kommuner en høyere andel brukere i institusjon enn andre kommuner. På bakgrunn av dette anbefaler utvalget at det inkluderes et basiskriterium for å fange opp kostnadsulemper i små kommuner, og at sonekriteriet inkluderes for å fange opp kostnadsulemper i kommuner med spredt bosettingsmønster. De endringer dette innebærer i forhold til dagens delkostnadsnøkkel, må primært forstås på bakgrunn av at innføringen av KOSTRA har bidratt til bedre datagrunnlag og at det er utviklet nye indikatorer for bosettingsmønsteret i kommunene.

Når det gjelder etterspørselsfaktorer utover alder, finner utvalget systematisk effekt av psykisk utviklingshemmede 16 år og over og av ikke-gifte 67 år og over. Det har ikke vært mulig å dokumentere effekt av psykisk utviklingshemmede under 16 år, og effekten av dødelighet synes å være lite robust. Når det gjelder dødelighet er det mye som tyder på at de regionale forskjellene er avtakende. Dette kan være med på å forklare hvorfor kriteriet har svakere effekt i de analysene utvalget har utført og hatt tilgang på, sammenliknet med de analyser som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Antall ikke-gifte kan til en viss grad knyttes opp mot dødelighet, ved at mange ikke-gifte blant de yngste eldre kan indikere høyere dødelighet.

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at psykisk utviklingshemmede 16 år og over og ikke-gifte 67 år og over fortsatt skal inngå i delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg, men at dødelighet og psykisk utviklingshemmede under 16 år ikke inkluderes.

Alderskriteriene vil være lite egnet til å fange opp variasjoner i bruk av pleie og omsorgstjenester til aldersgruppene under 67 år. Basert på at andelen yngre brukere har økt betydelig de siste 5-10 årene, mener utvalget at utviklingen bør vurderes løpende.

Delkostnadsnøkkelen for pleie og omsorg vil etter utvalgets forslag bestå av et basistillegg, sonekriteriet, psykisk utviklingshemmede 16 år og over, ikke-gifte 67 år og over og tre alderskriterier.

De foreslåtte endringene i kriteriene i kostnadsnøkkelen antas å øke utgiftene til refusjonsordningen for ressurskrevende brukere og kunne påvirke vertskommunenes økonomiske situasjon.

Oppbygging av kostnadsnøkkelen

Oppbyggingen av kostnadsnøkkelen bygger i hovedsak på analysen til SSB. Innvektingen av

alderskriteriene tar utgangspunkt i SSBs resultater for pleie- og omsorgssektoren sett under ett. I følge SSBs analyse vil en ekstra innbygger i aldergruppen 67-79 år øke utgiftene til pleie og omsorg med om lag 14 000 kroner, en ekstra innbygger i aldersgruppen 80-89 år øke utgiftene til pleie og omsorg med om lag 50 000 kroner, mens en ekstra innbygger over 90 år vil øke utgiftene med om lag 160 000 kroner.

Når det gjelder innvektingen av sonekriteriet tar utvalget utgangspunkt i koeffisienten i SSBs analyse for hjemmetjenester. Analysene gir støtte for at det først og fremst er når det gjelder hjemmetjenester at reiselengde påvirker kommunenes utgifter. Dette betyr at en økning i reiselengde på 1 mil øker kommunens utgifter med 300 kroner.

Når det gjelder effekten av psykisk utviklingshemmede over 16 år, varierer anslagene i analysene mellom 275 000 kroner til 370 000 kroner. Utvalget foreslår at kostnadsnøkkelen baseres på 300 000 kroner. Dette ligger noe over anslaget fra SSBs analyse, men klart under anslaget i utvalgets analyse. Det høyere anslaget i utvalgets analyse skyldes trolig at analysen inkluderer kommuner med betydelige avvik fra landsgjennomsnittet.

Innvektingen av ikke-gifte 67 år og over bygger på utvalgets analyse der ikke-gifte 67 år og over inngår. I følge analysen vil en ekstra ikke-gift innbygger 67 år og over øke kommunens utgifter med 26 000 kroner.

Når kriteriene vektes inn basert på forutsetningene foran i dette kapitlet vil kriterievektene til sammen utgjøre om lag 0,75. Derfor er det gjort en proporsjonal oppjustering av vektene for de aldersgrupperte kriteriene for å sikre at sum kriterievekter blir lik 1 (100 prosent).

Dette gir følgende forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester:

Tabell 9.14 Forslag til kostnadsnøkkel for pleie og omsorgstjenester

Kriterium	Ny kriterievekt
Innbyggere 67-79 år	0,2032
Innbyggere 80-89 år	0,3360
Innbyggere 90 år og over	0,1582
Andel psykisk utviklingshemmede 16 år og over	0,1091
Ikke-gifte 67 år og over	0,1648
Avstand til sonesenter	0,0134
Basis	0,0153
Sum	1,0000

Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at utvalget ikke har funnet frem til et nytt kriterium som kan erstatte kriteriet antall psykisk utviklingshemmede 16 år og over. Utvalget legger til grunn at dagens særskilte refusjonsordning for ressurskrevende brukere videreføres og fungerer sammen med den nye kostnadsnøkkelen. En vesentlig del av de ressurskrevende brukerne er psykisk utviklingshemmede. Det betyr at effekten av nedvektingen av psykisk utviklingshemmede i kostnadsnøkkelen må ses i sammenheng med ordningen med ressurskrevende brukere.

Alderskriteriene har fått økt vekt i forslaget til kostnadsnøkkel sammenliknet med i dag. Det er sterkest relativ økning for innbyggere 90 år og over. Dette virker rimelig tatt i betraktning at utviklingen over tid viser at pleiebehovet oppstår senere og at perioden på slutten av livet med nedsatt funksjonsevne er lengst for de eldste. Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år har fått redusert vekt. Det virker ikke urimelig at innvektingen av andel psykisk utviklingshemmede basert på analyser viser noe avvik fra dagens innvekting som har vært basert på tidligere innlemming av et øremerket tilskudd.

9.6 Sosialhjelp

9.6.1 Innledning

Dette avsnittet redegjør for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til økonomisk sosialhjelp, sosialkontortjenester og tiltak til rusmiddelmisbrukere. I det følgende benyttes «sosialhjelp» som samlebetegnelse.

I 2003 var om lag 145 000 personer mottakere av økonomiske sosialhjelp, hvilket tilsvarer om lag 3,2 prosent av befolkningen. Av sosialhjelpsmottakerne var det om lag 44 prosent som hadde sosialhjelpen som hovedinntektskilde, mens 37 prosent av mottakerne hadde trygd/pensjon som hovedinntektskilde.

Ansvaret for sosialtjenester er etter lov om sosiale tjenester som hovedregel lagt til kommunene. Kommunene har ansvar for generelle oppgaver som forebyggende virksomhet, samarbeid med andre deler av forvaltningen og frivillige organisasjoner, boliger til vanskeligstilte, sosiale tjenester, økonomisk stønad til de som ikke kan sørge for sitt livsopphold og særlig tiltak overfor rusmiddelmisbrukere. I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til sosialhjelp om lag 8,2 milliarder kroner. Sosialhjelpsutgiftene er da avgrenset til

utgiftene regnskapsført på funksjonene 242 (Råd, veiledning og sosial forebyggende arbeid), 243 (tilbud til personer med rusproblemer) og 281 (økonomisk sosialhjelp) i KOSTRA.

Kommunenes sosialhjelpsutgifter finansieres i hovedsak gjennom kommunenes frie inntekter. I tillegg får kommunene kompensasjon for sosialhjelpsutgifter til flyktninger som har vært bosatt i Norge i mindre enn fem år gjennom et øremerket tilskudd, integreringstilskuddet. Integreringstilskuddet er et femårig tilskudd som alle kommunene får ved bosetting av flyktninger og personer med opphold på humanitært grunnlag. Tilskuddet skal dekke kommunenes gjennomsnittlige utgifter i bosettingsåret og de fire påfølgende år til sosialhjelp, sosialkontortjenester, barnevernsutgifter, innvandrer- og flyktningkontortjenester, tolketjenester, bolig- og boligadministrasjonstjenester, sysselsettingstiltak, yrkeskvalifisering, arbeidstrening, barnehagetjenester, helsetjenester, kultur og ungdomstiltak. I 2005 utgjør integreringstilskuddet 430 000 kroner for voksne flyktninger.

9.6.2 Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter blir i dag ivaretatt gjennom kriteriene skilte og separerte 16-59 år, arbeidsledige 16-59 år, innvandrere fra ikke-vestlige land og et eget urbanitetskriterium som er basert på folketall opphøyd i 1,2.

Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp bygger på arbeidet til Rattsø-utvalget, samt på analyser utført av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) og Kommunal- og regionaldepartementet i 2003.

Analysene som ble initiert av Rattsø-utvalget viste at variabler som beskrev sosioøkonomiske forhold i kommunene var egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Analysene viste for det første at kommunenes sosialhjelpsutgifter økte med andelen skilte og separerte. Utvalget mente at en mulig forklaring på hvorfor denne gruppen innbyggere hadde et større behov for sosialhjelp enn andre grupper, kunne være økte levekostnader i overgang fra to- til enpersonhusholdninger. For det andre viste analysene at en økning i andelen arbeidsledige og innvandrere fra ikke-vestlige land medførte en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter. På bakgrunn av analyseresultatene foreslo utvalget at variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter burde fanges opp gjennom kriteriene skilte og separerte 16-59 år, arbeidsledige 16-24 år, arbeidsledige 25-59 år, innvandrere fra ikke-vestlige land og innbyggere 16-66 år. Rattsø-utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel, som ble vedtatt ved stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997, var basert på analyser av data fra 1993 (NOU 1996:1).

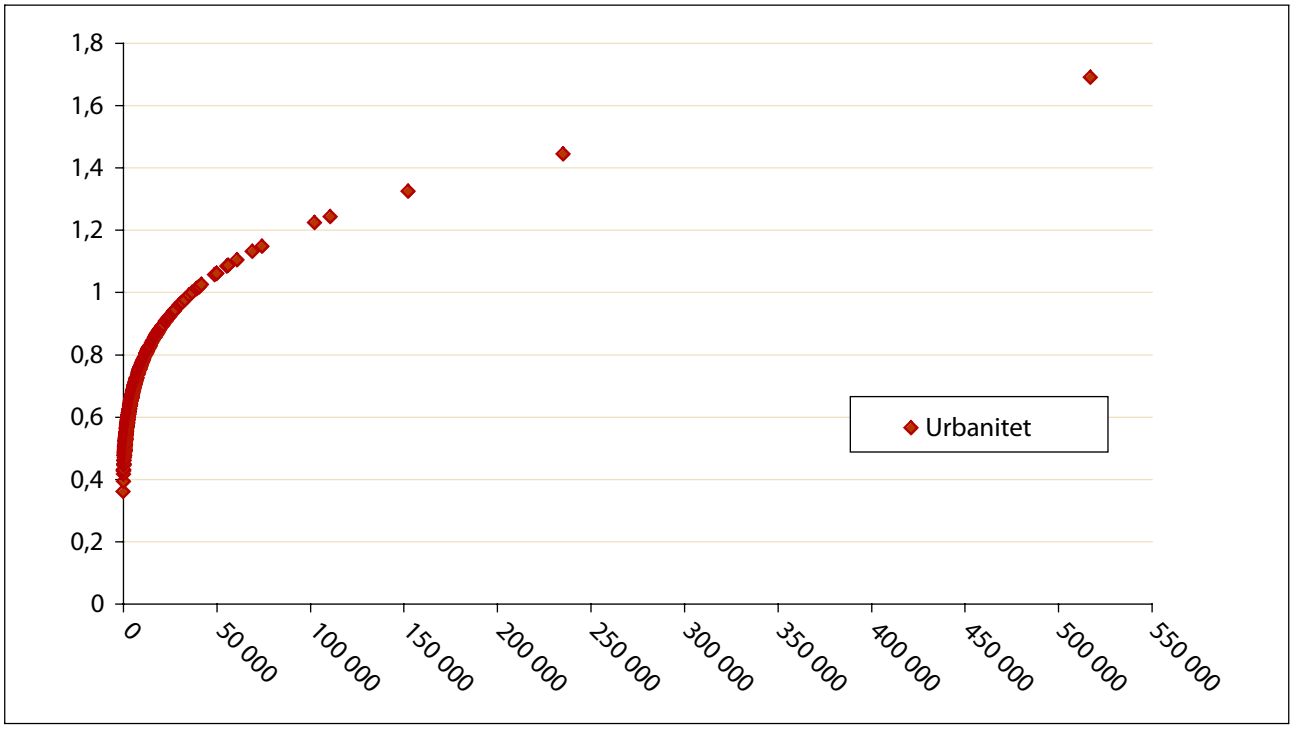
Tabell 9.15 Dagens kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Kriterium	Kriterievekter
Skilte og separerte 16-59 år	0,286
Arbeidsledige 16-59 år	0,128
Innvandrere fra ikke-vestlige land[1]	0,065
Urbanitetskriterium	0,521
Sum	1,000

[1] Som kriteriedata brukes: Førstegenerasjons innvandrere uten flyktningestatus fra ikke-industrialiserte land og førstegenerasjons innvandrere med flyktningestatus bosatt i Norge i mer enn fem år.

Samarbeidsregjeringen påpekte i Sem-erklæringen at variasjoner i kommunenes utgifter til personer med rus og/eller psykiske problem ikke var godt nok fanget opp gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Videre varslet regjeringen at den i det videre arbeidet med inntektssystemet ville legge særlig vekt på å utvikle kriterier som fanget opp kommunenes utgifter til personer med rus og/eller psykiske problem. Regjeringen antok at det først og fremst var storbyene som tapte på at kommunenes utgifter til denne brukergruppen ikke ble tilstrekkelig fanget opp gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet (St.prp. nr 66 (2002-2003)). I 2003 ble derfor de største byene tildelt et midlertidig storbytilskudd gjennom inntektssystemet i påvente av at det ble utviklet kriterier som fanget opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problem.

I 2004 ble sosialhjelpsnøkkelen endret på bakgrunn av analyser foretatt av Statens institutt for rusmiddelforskning (SIRUS) og Kommunal- og regionaldepartementet. Nøkkelen ble endret for bedre å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problem. Det midlertidige storbytilskuddet som ble innført i 2003 ble da avviklet. Rattsø-utvalgets analyser ble i forbindelse med endringen av sosialhjelpsnøkkelen oppdatert med data fra 2001. I motsetning til tidligere ble kommunenes direkte utgifter til tiltak for rusmiddelmisbrukere definert som en del av kommunenes sosialhjelpsutgifter (funksjon 243 i KOSTRA). SIRUS' og Kommunal- og regionaldepartementets analyser viste at kriteriene som Rattsø-utvalget foreslo fortsatt var egnet til å forklare utgiftsvariasjoner mellom kommunene. Analysene viste imidlertid at de kvantitative effektene til de ulike kriteriene hadde endret seg fra 1993 til 2001. Samlet forklart kriteriene mindre



Figur 9.2 Forholdet mellom kommunenes verdi på urbanitetskriteriet og kommunenes folketall.

av utgiftsvariasjonene mellom kommunene i 2001 enn i 1993.

I forbindelse med endringen av sosialhjelpsnøkkelen i 2004 ble det innført et urbanitetskriterium basert på folketall i kostnadsnøkkelen. Konkret er urbanitetskriteriet den enkelte kommunes folketall opphøyd i 1,2. I St.meld. nr 6 (2003-2004) står det at urbanitetskriteriet "må ses på som en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes rus- og psykiatriutgifter, og som ikke blir fanget opp gjennom de øvrige kriteriene".

Forholdet mellom kommunenes verdi på urbanitetskriteriet og kommunenes folketall er illustrert i figur 9.2. Urbanitetskriteriet funger slik at det gir relativt mer i tilskudd til store kommuner enn til små kommuner. Det er gjort nærmere rede for analysene som lå til grunn for endringen av sosialhjelpsnøkkelen i 2004 i 9.5.2.

I St.meld. nr 6 (2003-2004) presenterte Kommunal- og regionaldepartementet sosialhjelpsnøkkelen oppdatert med data fra 2001, både inklusive og eksklusive urbanitetskriteriet.[5] Tabell 9.16 viser kommunenes sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2003, samt kommunenes beregnede utgiftsbehov til sosialhjelp, med sosialhjelpsnøkkelen eksklusive og inklusive urbanitetskriteriet. Kommunene er gruppert etter innbyggertall. Tabell 9.16 viser at det er en klar tendens til at sosialhjelpsutgiftene øker med økende innbyggertall. Av tabellen framgår det at man gjennom sosialhjelpsnøkkelen som inkluderer urbanitetskriteriet i større grad enn man gjennom sosialhjelpsnøkkelen som ikke inkluderer urbanitetskriteriet, får fanget opp at det er en klar tendens til at utgiftene i kroner per innbygger øker med kommunenes innbyggertall.

Bakgrunnen for endringen av sosialhjelpsnøkkelen i 2004 og innføringen av urbanitetskriteriet var et ønske om å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problem på en bedre måte enn tidligere. Til tross for at sosialhjelpsnøkkelen nylig har blitt endret, er utvalget bedt om å foreta en ny vurdering av sosialhjelpsnøkkelen. I brev fra Kommunal- og regionaldepartementet av 10. desember 2004 ble utvalget bedt om å vurdere «om og eventuelt hvordan objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse kan fange opp utgiftsvariasjoner mellom kommunene». Oppdraget må ses i sammenheng med at det har vært noe diskusjon om hvorvidt urbanitetskriteriet, som er basert på folketall opphøyd i 1,2, er en god indikator på kom-

[5] Bakgrunnen for at man presenterte sosialhjelpsnøkkelen både inklusive og eksklusive urbanitetskriteriet var at departementet ønsket å synliggjøre at omfordelingsvirkningene mellom kommunene dels hadde sammenheng med en ren oppdatering av kostnadsnøkkelen, dels med at urbanitetskriteriet ble innført som nytt kriterium i sosialhjelpsnøkkelen.

Tabell 9.16 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp inklusive og eksklusive urbanitetskriteriet. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	Antall kommuner	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet (2003)	Indeks for beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med nøkkel, eksklusive urbanitetskriteriet	Indeks for beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med nøkkel, inklusive urbanitetskriteriet
0-999	22	49	0,76	0,58
1 000-1 999	69	67	0,74	0,60
2 000-2 999	62	66	0,74	0,63
3 000-3 999	45	60	0,76	0,66
4 000-4 999	37	72	0,82	0,72
5 000-5 999	23	73	0,79	0,71
6 000-6 999	25	71	0,81	0,73
7 000-7 999	15	77	0,82	0,75
8 000-8 999	12	65	0,81	0,75
9 000-9 999	15	77	0,91	0,83
10 000-19 999	57	78	0,89	0,85
20 000-49 999	31	95	1,00	0,98
50 000-	8	109	1,06	1,09
Bergen, Trondheim og Stavanger	3	129	1,09	1,24
Oslo	1	172	1,52	1,63
Landet	425	100	1,00	1,00

munenes utgiftsbehov til sosialhjelp. Kommunalkomiteen påpekte for eksempel ved behandlingen av forslaget til ny sosialhjelpsnøkkel at lavt innbyggertall i seg selv ikke medfører at kommunene har et lavt utgiftsbehov til sosialhjelp.

Styrken til urbanitetskriteriet er at det fanger opp den systematiske sammenhengen at sosialhjelpsutgifter per innbygger øker med økende innbyggertall. Svakheten er at kriteriet har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. Kriteriet skiller derfor ikke mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av sosiale problemer. Slike forhold fanges imidlertid i noen grad opp av de øvrige kriterier i sosialhjelpsnøkkelen. Det er store variasjoner mellom kommuner som har likt innbyggertall når det gjelder sosialhjelpsutgifter. For å illustrere dette kan man sammenligne kommunene Levanger, Steinkjer og Verdal i Nord-Trøndelag. Tabell 9.17 viser kommunenes sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2002 og 2003. Videre viser tabellen kommunenes beregnede utgiftsbehov til sosialhjelp, med sosialhjelpsnøkkelen eksklusive og inklusive urbanitetskriteriet. Av tabellen framgår det at de store utgiftsvariasjonene mellom kommunene ikke reflekteres i kommunenes beregnede utgiftsbehov til sosialhjelp. Dette gjelder både når kommunenes utgiftsbehov beregnes med utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen som

Tabell 9.17 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp eksklusive og inklusive urbanitetskriteriet. Kommunene Verdal, Steinkjer og Levanger.

Kommune	Innbyggertall	Sosialhjelpsutgifter i pst av landsgj. 2002	Sosialhjelpsutgifter i pst av landsgj. 2003	Indeks for beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med nøkkel, eksklusive urbanitetskriteriet	Indeks for beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med nøkkel, inklusive urbanitetskriteriet
Verdal	13 697	97	111	0,90	0,88
Levanger	17 700	72	67	0,83	0,84
Steinkjer	20 417	84	81	0,88	0,90

inkluderer urbanitetskriteriet, og når man tar utgangspunkt i sosialhjelpsnøkkelen som ikke inkluderer urbanitetskriteriet. Dette tyder på at det er forhold som virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter som ikke fanges opp gjennom sosialhjelpsnøkkelen.

9.6.3 Analyser av kommunenes ressursbruk på sosialhjelp

Sosialhjelp kan i noen grad brukes som en målestokk på en persons mulighet og evne til å forsørge seg selv og til å være selvhjulpen. Statistisk sentralbyrå (SSB) har foretatt en analyse av fordelingen av økonomisk sosialhjelp mellom individer i Norge (Langørgen og Rønningen 2004). Analysen viser at variasjoner i mottatte stønadsbeløp langt på vei kan forklares med variabler som beskriver individets muligheter og behov. Langørgen og Rønningen finner liten støtte for hypotesen om at systematiske variasjoner i prioriteringer mellom kommunene kan forklare variasjoner i stønadsbeløp mellom individer.

Målsetningen med de faglige analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel har dels vært å identifisere faktorer som forklarer hvorfor etterspørselen etter sosialhjelpstjenester varierer mellom kommunene, dels å identifisere faktorer som forklarer hvorfor kostnadene per sosialhjelpsbruker varierer mellom kommunene. Det overordnede formålet med utvalgets analyse er å undersøke om objektive kriterier som ikke er knyttet til kommunestørrelse kan fange opp utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Årsaken til det er at det kan stilles spørsmålstegn ved om urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp.

Utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel bygger i hovedsak på analyser utført av SSB og på analyser utført av utvalget. I tillegg har utvalget støttet seg på resultater fra tidligere analyser av bruk av sosialhjelp på individnivå og på kommunenivå. I dette kapitlet gjøres det rede for resultatene fra de ulike analysene. Det som er felles for analysene som er foretatt er at en har funnet at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold, opphopning av sosiale problemer og grad av urbanitet er egnet til å forklare variasjoner i ressursbruk mellom kommunene.

Utvalget har foretatt en analyse av kommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til sosialhjelp i 2002 og 2003. I denne analysen er kommunenes sosialhjelpsutgifter avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 242 (råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid), 243 (tilbud til personer med rusproblemer) og 281 (økonomisk sosialhjelp) i KOSTRA.[6] Analysen er dokumentert i vedlegg 6.

SSB har benyttet en simultan modell (KOMMODE-modellen) i forbindelse med analyser av kommunenes ressursbruk i 2003. Mens man i partielle modeller ser på en og en sektor hver for seg, blir det i simultane modeller tatt hensyn til sammenhenger som kan gjelde på tvers av sektorer. Formålet med SSBs analyse var å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold innenfor flere kommunale sektorer, blant annet sosialhjelp. Resultatene fra analysen er dokumentert i rapporten: «Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd»

(Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005). Det er gjort nærmere rede for KOMMODE-modellen i kapittel 8.

9.6.3.1 Familiestatus

Analyser på individnivå har påvist at familiestatus har betydning for hvor mye man mottar i sosialhjelp. Enslige er oftere sosialhjelpsmottakere er gifte og samboende. En medvirkende årsak til dette kan være at hushold som bare består av ett voksent medlem har større problemer med å mestre økonomiske risikoer, som for eksempel arbeidsledighet, enn hushold som består av to voksne medlemmer. Dette kan øke sjansen for at enslige blir sosialhjelpsmottakere (Midtsundstad, Dahl og Djuve 1999).

I dag har vi mangelfulle data når det gjelder antall enslige i kommunene, det har sammenheng med at samboende ofte teller som enslige i offentlig statistikk. Vi har imidlertid tall som viser antall skilte og separerte og antall personer med overgangsstønad i kommunene.

Utvalgets analyser viser at en ekstra skilt og separert i alderen 16-59 år i gjennomsnitt medførte en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 på henholdsvis 6 100 og 8 000 kroner. Statistisk sentralbyrås analyse av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 indikerer at en ekstra skilt og separert i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med mellom 7 600 og 8 900 kroner.

Tidligere analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 1993, 1996, 2000 og 2001 viser også at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med andelen skilte og separerte 16-59 år i kommunene (Langørgen 1995, Midtsundstad, Dahl og Djuve

[6] Kommunenes brutto driftsutgifter per innbygger, eksklusive avskrivinger, er brukt som avhengig variabel.

1999, Langørgen og Åserud 2003, Melberg og Alver 2003).

Analyser på individnivå viser at enslige forsørgere mottar mer i sosialhjelp enn andre personer. Analysen som utvalget har foretatt av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 indikerer også at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende andel enslige forsørgere. Sammenhengen er imidlertid uskarpt definert.

9.6.3.2 Arbeidsledighet

Sosialhjelp kan som nevnt brukes som en målestokk på en persons muligheter og evner til å forsørge seg selv og være selvhjulpen. Arbeid er en viktig faktor for den enkeltes inntektsgrunnlag. Det er derfor rimelig å anta at yrkesstatus er en viktig indikator på en persons behov for sosialhjelp. Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2000 og 2001 har også dokumentert at antall arbeidsledige er en god indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter (Langørgen og Åserud 2003 og Melberg og Alver 2003).

Analyser utført av SSB og utvalget dokumenterer også at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende andel arbeidsledige i 2003. Det er stort samsvar mellom resultatene i de to analysene. Mens utvalgets analyse indikerer at en ekstra arbeidsledig i alderen 16-59 år i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med 15 000 kroner, indikerer SSBs analyse at en ekstra arbeidsledig i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes utgifter med 13 000 kroner.

Analysen som lå til grunn for Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel viste at unge arbeidsledige i større grad enn eldre arbeidsledige virket utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter i 1993. Dette ble sett i sammenheng med at få arbeidsledige under 25 år hadde rett til dagpenger (NOU 1996:1). I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2000 og 2001 ble det ikke påvist at unge arbeidsledige virket mer utgiftsdrivende på kommunenes utgifter enn eldre arbeidsledige (Langørgen og Åserud 2003) (St.prp. nr 66 (2002-2003)). Utvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 viser imidlertid, i samsvar med analysen som lå til grunn for Rattsø-utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel, at en økning i arbeidsledigheten blant ungdom virker mer utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn en økning i arbeidsledigheten blant personer over 25 år. Analysene indikerer at mens en økning i antall arbeidsledige 16-24 år med en person i gjennomsnitt medførte en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 med 27 000 kroner, medførte en ekstra arbeidsledige 25-59 år en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med 11 000 kroner. Analyser utført av SSB indikerer også at unge arbeidsledige virker mer utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn eldre arbeidsledige.

FAFO foretok på oppdrag fra Oslo kommune en gjennomgang av nyere levekårsforskning som kunne være relevant for Oslo kommunes kriteriesystem i 2002 (Djuve og Hagen 2002). Djuve og Hagen viser i den sammenheng til at studier gjennomført av FAFO indikerer at variabler som fanger opp langtidsarbeidsledige (for eksempel personer på arbeidsmarkedstiltak), kan være en bedre indikator på kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp, enn det totale antallet arbeidsledige. Analysen som utvalget har foretatt av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 indikerer at en økning i antall personer på arbeidsmarkedstiltak med en person i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med om lag 48 000 kroner. Videre viser analysen at en økning i antall langtidsarbeidsledige, definert som personer som har vært sammenhengende arbeidsledige i mer enn 6 måneder, i gjennomsnitt medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med om lag 30 000 kroner. Å bruke variabler som fanger opp langtidsarbeidsledige, i stedet for det totale antallet arbeidsledige, har liten betydning for modellens forklaringskraft.

Djuve og Hagen (2002) påpeker at dersom arbeidsledigheten reduseres så kan yrkesstatus svekkes som indikator på sosialhjelpsbruk. Analyser utført i Statistisk sentralbyrå og Kommunal- og regionaldepartementet har også vist at den kvantitative effekten av yrkesstatus reduseres når arbeidsledigheten reduseres (Langørgen og Åserud 2003) (St.prp. nr 66 (2002-2003)).

9.6.3.3 Innvandrere

I 2002 hadde nesten to av ti sosialhjelpsmottakere innvandrerbakgrunn, hvilket utgjør om lag 9 prosent av den totale innvandrerbefolkningen. Til sammenligning var om lag 3 prosent av den totale befolkningen sosialhjelpsmottakere. En medvirkende årsak til at en større andel av innvandrerbefolkningen er sosialhjelpsmottakere er at sysselsettingen blant innvandrere jevnt over ligger på et lavere nivå enn for den øvrige befolkningen. I 2002 var 58 prosent av førstegenerasjonsinnvandrere i alderen 16-66 år sysselsatt, mot 70 prosent i hele befolkningen (Gaasø 2005). Andre forhold som kan forklare hvorfor en høy andel av innvandrerbefolkningen er sosialhjelpsmottakere er husholdsstørrelse. En stor andel av innvandrerne og flykt-

ningene er i fertil alder, og i tillegg har de en noe høyere fødselsrate. Dette kan påvirke husholdets økonomi. Videre vil noen flyktninger i større grad ha psykiske og/eller helsemessige problemer som følge av krigsopplevelser, tortur, fengsling og forfølgelse (Midtsundstad, Dahl og Djuve 1999).

Det er særlig i etableringsfasen innvandrere har behov for ekstra sosialhjelp. Den første perioden etter ankomst er preget av at innvandrerne skal integreres i det norske samfunnet samtidig som de skal etablere seg på bolig- og arbeidsmarkedet. En konsekvens av disse spesielle behovene er at innvandrere med kort botid i gjennomsnitt får mer utbetalt enn andre grupper av sosialhjelpsmottakere. Den gjennomsnittlige stønadsbetalingen i 2002 var på 35 800 kroner for alle mottakere sett under ett. Til sammenligning mottok førstegenerasjonsinnvandrere om lag 61 100 kroner i stønad (Gaasø 2005). Andel av førstegenerasjonsinnvandrere som mottar sosialhjelp i en kortere eller lengre periode synker jo lenger tid de har bodd i landet. Dette gjelder særlig de første seks årene. Dette er en indikasjon på at de blir mer selvhjulpne jo lenger de bor i landet.

Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003, utført av utvalget og SSB, gir støtte til hypotesen om at en høy andel innvandrere med kort botid virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Både utvalgets og SSBs analyse indikerer at en ekstra person som kvalifiserer for integreringstilskudd medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med 60 000 kroner.

Tidligere analyser av kommunenes ressursbruk har vist at ikke-vestlige innvandrere med lang botid også virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. I analyser av kommunenes ressursbruk i 2002 og 2003 dokumenteres det imidlertid ingen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere som har bodd i Norge i mer enn fem år og kommunenes sosialhjelpsutgifter.

Analyser på individnivå viser at en større andel av innvandrerbefolkningen er sosialhjelpsbrukere enn befolkningen for øvrig. Det er derfor noe overraskende at det verken i utvalgets eller i SSBs analyse dokumenteres noen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere som har bodd i Norge i mer enn fem år og kommunenes utgifter. Innvandrernes økte behov for sosialhjelp har ofte sammenheng med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lavt inntektsnivå. Når det verken i SSBs eller utvalgets analyse dokumenteres noen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd så kan det ha sammenheng med at det i disse analysene allerede er kontrollert for både effekten av yrkesstatus og antall fattige. I tidligere analyser av kommunenes ressursbruk på sosialhjelp er det ikke kontrollert for effekten av antall fattige. En annen grunn til at det ikke dokumenteres noen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd og kommunenes sosialhjelp kan være at det er store forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere når det gjelder bruken av sosialhjelp.

Hvilket land innvandrere har sin opprinnelse i kan forventes å ha betydning for bruken av sosialhjelp, ut fra at forskjellene i sosial og kulturell arv som må overvinnes for å komme inn i det norske samfunnet varierer mye. En analyse av kommunale og bydelsvise (Oslo) variasjoner i sosialhjelpsutgifter i 1996, utført av Fafo, viser også at det er store forskjeller mellom ulike grupper av innvandrere når det gjelder bruken av sosialhjelp. Fafo finner at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom jugoslaver, bosniere, tyrkere, somaliere, iranere, marokkanere og pakistanere og kommunenes sosialhjelpsutgifter, mens de finner en negativ sammenheng mellom indere og sosialhjelpsutgifter. Fafo presiserer at det ikke nødvendigvis er slik at jugoslaver, bosniere, tyrkere, somaliere, iranere, marokkanere og pakistanere i større grad enn andre grupper er sosialhjelpsmottakere. Det kan også være at disse gruppene i stor grad bor i områder der sosialhjelpsbruken er høy (Midtsund, Dahl og Djuve 1999). I 2002 var 92 prosent av sosialhjelpsmottakerne med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land. Den høyeste andelen av sosialhjelpsmottakerne finnes i innvandrerbefolkningen fra Afrika (Gaasø 2005). På bakgrunn at disse analyseresultatene har utvalget foretatt en analyse hvor det er skilt mellom innvandrere fra:

- Afrika
- Asia
- Tyrkia
- Sør- og Mellom Amerika og
- Andre land

Analyseresultatene viser i samsvar med tidligere analyser at det er en tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende andel innvandrere fra Afrika, samt at utgiftene reduseres med økende andel innvandrere fra Asia. Effekten og signifikansen til de ulike variablene varierer imidlertid noe med modellspesifikasjon. I analysemodeller hvor det kontrolleres for effekten av opphopning av sosiale problemer dokumenteres det ingen sammenheng mellom antall innvandrere fra Afrika og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Å skille mellom innvandrere fra ulike verdensdeler i analysemodellen bidrar i liten grad til å øke modellens forklaringskraft.

9.6.3.4 Fattigdom

Fattigdom skaper behov for sosialhjelp. En litteraturgjennomgang som FAFO foretok på oppdrag for Oslo kommune i 2002 viste at problematisk fattigdom (i motsetning til forbigående lavinntekt) i hovedsak fantes blant (unge) enslige menn, noen grupper funksjonshemmede, enslige forsørgere, langtids arbeidsledige, personer med rusproblemer og blant familier med ikke-vestlig bakgrunn med svak tilknytning til arbeidsmarkedet (Djuve og Hagen 2002).

Da sosialhjelp skal kompensere for manglende mulighet til å dekke nødvendige behov gjennom egen inntekt er det rimelig å anta at fattigdom er en viktig sosialhjelpsindikator. Det finnes ikke klart etablerte og allment aksepterte definisjoner på hva som menes med fattigdom eller hvordan den best kan måles. Utvalget har derfor bedt Statistisk sentralbyrå om å utvikle et mål på antall fattige som kan brukes i arbeidet med å estimere variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp.

Statistisk sentralbyrå har i tallfestingen av fattigdom tatt utgangspunkt i husholdstatistikk for inntekt etter skatt (eksklusive sosialhjelp). I tallfestingen av antall fattige er det benyttet regionspesifikke fattigdomsgrenser. Dette er gjort for å få tatt hensyn til at boligprisene og kravene til å delta i samfunnslivet avhenger av bosted. Fattige er definert som personer som har en inntekt som er lavere enn halvparten av medianinntekten i de ulike regionene. Studenter og formuende holdes utenfor ved beregningen av antall fattige. Målet på fattigdom er nærmere beskrevet i kapittel 8 og i vedlegg C i rapporten «Sammenligning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd» (Langørgen mfl. 2005). Rapporten er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

Utvalgets analyser viser at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med antall fattige. En ekstra fattig medførte i gjennomsnitt en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 med henholdsvis 3 900 og 4 800 kroner. SSBs analyse av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 indikerer at en ekstra fattig i gjennomsnitt (avhengig av modellspesifikasjon) medfører en økning i kommunenes utgifter med mellom 6 600 og 8 200 kroner.

Når det gjelder nyere forskning om fattigdom så har det foregått en dreining bort fra bruken av rene (årlige) inntektsdata, og over til en større oppmerksomhet om lavinntektens varighet, og på å identifisere variabler som antyder noe om risiko for å havne i fattigdom. Eksempel på slike indikatorer kan være andel av barn som vokser opp i lavinntektshushold og langvarig arbeidsledighet i ung alder. I internasjonal forskning har det også blitt lagt økt vekt på å utvikle flerdimensjonale mål på sosial marginalisering og risiko for fattigdom.

9.6.3.5 Rus og psykiatri

En analyse Statens institutt for rusmiddelforsking (SIRUS) gjennomførte på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i 2003 viste at i underkant av halvparten av kommunenes sosialhjelpsutgifter kan knyttes til mennesker med rus og/eller psykiske problem.[7] En høy andel personer med rus og/eller psykiske problem vil derfor virke utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Ut i fra foreliggende data er det imidlertid ikke mulig å identifisere antallet personer med rus og/eller psykiske problem i den enkelte kommune (Melberg og Alver 2003). Det er mulig at man kan få bedre datagrunnlag når IPLOS er utviklet og etablert.

Samarbeidsregjeringen varslet i Sem-erklæringen at den ville foreta en særskilt gjennomgang av kommunenes utgiftsbehov til rus og psykiatri. På bakgrunn av det gjennomførte SIRUS, på oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet, en analyse av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2001 (Melberg og Alver 2003). I motsetning til tidligere ble kommunenes utgifter til tiltak for rusmiddelmisbrukere (funksjon 243 i KOSTRA) definert som en del av kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det overordnede formålet med prosjektet var å utvikle kriterier som kunne fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til personer med rus – og/eller psykiske problem. Årsaken til at man i arbeidet med å utvikle nye kriterier konsentrerte seg om å analysere variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter er at en høy andel mennesker med rus – og/eller psykiske problem først og fremst virker utgiftsgenererende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Melberg og Alver anslo som nevnt at i underkant av halvparten av kommunenes sosialhjelpsutgifter kunne knyttes til mennesker med rus og/eller psykiske problem. Til sammenligning ble det anslått at om lag 20 prosent av kommune-

[7] Anslaget er utarbeidet på bakgrunn av informasjon fra tre ulike kilder: For det første samlet SIRUS inn detaljert informasjon om ressursbruk og brukergrupper fra noen utvalgte kommuner. For det andre gjennomførte SIRUS en spørreundersøkelse i om lag 60 kommuner. Og for det tredje baserte SIRUS seg på tidligere forskning og offentlig informasjon.

nes barnevernsutgifter kunne knyttes til samme brukergruppe.

Melberg og Alvers undersøkelse viste at det ut i fra foreliggende data ikke er mulig å identifisere antallet personer med rus og/eller psykiske problem i den enkelte kommune. Melberg og Alver sier imidlertid at når det gjelder variasjoner i antallet rusmisbrukere kommunene imellom, så tyder mye på at problemene er størst i storbyene. Blant annet refererer Melberg og Alver til en undersøkelse der det framkommer at det årlige gjennomsnittskonsumet av ren alkohol var 3,6 liter per person i Oslo, mens forbruket var 2,9 liter per person i de 10 nest største byene og 2,5 liter i resten av landet. Når man så på antall storkonsumenter per innbygger fant man også den samme tendensen med mange i Oslo og færre i landkommunene. Selv om tallene indikerer at problemene i gjennomsnitt er størst i storbyene, så viser tallene at det er tegn på at flere andre store kommuner kan ha vel så store brukergrupper relativt til innbyggertallet. Videre viser tallene at veksten i narkotikaproblemene de siste årene har vært størst utenfor storbyene. Når det gjelder variasjoner i antall mennesker med psykiske problem er det vanskelig å si noe eksakt om variasjonen mellom kommunene. Analysen til Melberg og Alver viser imidlertid at det er en tendens til at større kommuner har flere psykiatriske innleggelser og konsultasjoner per innbygger enn mindre kommuner.

Det overordnede formålet med analysen til Melberg og Alver var å utvikle kriterier som kunne fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til mennesker med rus og/eller psykiske problem. For bedre å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til denne brukergruppen foreslo Melberg og Alver at følgende kriterier ble vurdert innført i kostnadsnøkkelen:

- Antall rusrelaterte diagnoser. Variabelen viser antallet innleggelser fra kommunen til somatiske sykehus der enten hoved- eller bidiagnosen er definert som relatert til bruk av rusmidler, for eksempel akutt alkoholforgiftning eller leversykdommer.
- Antall personer med psykiatriske innleggelser og konsultasjoner. Variabelen viser hvor mange personer i hver kommune som har vært til konsultasjon eller innlagt ved behandlingsinstitusjoner for psykiatriske lidelser.
- Mål på urbanitet (folketall opphøyd i 1,2). Bakgrunnen for at folketallet ble opphøyd i nettopp 1,2 var at en rekke tester indikerte at det var denne funksjonen som i størst grad fanget opp utgiftsvariasjonene mellom kommunene.

Melberg og Alvers analyser viste at alle de tre variablene hadde en positiv og signifikant effekt på kommunenes sosialhjelpsutgifter.

Etter Kommunal- og regionaldepartementets oppfatning fanget variabelen «antall rusrelaterte diagnoser» opp noe av variasjonene i kommunenes utgifter til mennesker med rusproblem. Departementet mente imidlertid at variabelen ikke var egnet som kriterium i kostnadsnøkkelen da man var usikker på datakvaliteten. Departementet viste blant annet til at det var påvist en underrapportering av rusrelaterte diagnoser i flere kommuner. Departementet viste videre til at det i tilskuddsammenheng var uheldig at det i flere kommuner ble registrert få eller ingen rusrelaterte diagnoser i løpet av et år. Tilfeldige årlige variasjoner kunne derfor gi for store utslag i størrelsen på tilskuddet til den enkelte kommune. Departementet frarådet også at variabelen «antall psykiatriske innleggelser og konsultasjoner» ble innført som kriterium i kostnadsnøkkelen. Etter departementets vurdering var ikke kriteriet tilstrekkelig objektivt og datakvaliteten ble også vurdert som dårlig. Tall som SIRUS innhentet viste blant annet at antallet innleggelser og konsultasjoner var 20 prosent høyere i kommunene hvor de psykiatriske institusjonene var lokalisert, enn i andre kommuner. Ifølge departementet tydet det på at tilbudet i seg selv genererte en etterspørsel (St.meld. nr 6 (2003-2004)).

Kommunal- og regionaldepartements vurdering var at kriteriet folketall opphøyd i 1,2 var det kriteriet som var best egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes utgifter til sosialhjelp (St.prp. nr 66 (2002-2003) og St.meld. nr 6 (2003-2004)). Kriteriet ble jf. omtale under 8.5.1 innført som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen i 2004.

Utvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 dokumenterer også at urbanitetskriteriet er egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter. I analysen dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom antall rusrelaterte diagnoser, antall psykiatriske konsultasjoner og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Analysen indikerer imidlertid at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med andelen psykiatriske innleggelser. Kvaliteten på data når det gjelder psykiatriske innleggelser er usikker. Siden 2001 har det vært en økning i antall psykiatriske behandlingsinstitusjoner som har levert aktivitetsdata, og i 2003 leverte 99 prosent av institusjonene tall. Kvaliteten på dataene er imidlertid ifølge Sintef Helse (Norsk pasientregister) fortsatt usikker.

9.6.3.6 Uføre

Studier av sosialhjelpsbrukere viser at det er relativt vanlig å supplere trygdeytelser med sosialhjelp (Midtsundstad, Dahl og Djuve 1999). I 2003 hadde om lag 37 prosent av sosialhjelpsmottakerne trygd/pensjon som hovedinntektskilde.

Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003, utført av SSB og utvalget, indikerer at en høy andel uførepensjonister virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det er stort samsvar mellom de to analysene når det gjelder den estimerte effekten av en ekstra uførepensjonist i alderen 18-49 år. Mens analysen utført av utvalget indikerer at en ekstra uførepensjonist medfører en økning i kommunenes sosialhjelpsutgifter med mellom 6 100 og 8 100 kroner, indikerer SSBs analyse at en ekstra uførepensjonist medfører en økning i kommunenes utgifter med mellom 8 500 og 9 500 kroner.

9.6.3.7 Utdanningsnivå

Analyser på individnivå viser at personer med lav utdanning mottar mer i sosialhjelp enn personer med høyere utdanning. I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003, utført av utvalget, dokumenteres det ingen sammenheng mellom utdanningsnivået i kommunene og kommunenes sosialhjelpsutgifter. I SSBs analyse av kommunenes utgifter i 2003 dokumenteres det heller ingen sammenheng mellom utdanningsnivået i kommunene og kommunenes utgifter.

9.6.3.8 Storbyproblematikk og opphopning av sosiale problemer

Flere studier har vist at levekårsproblemene er større i storbyene enn i andre kommuner. I storbyene er det for eksempel en overrepresentasjon av bostedsløse, rusmisbrukere, mennesker med alvorlige psykiske lidelser, arbeidsledige og sosialhjelpsmottakere. Fattigdom, noe som igjen skaper behov for sosialhjelp, er i stor grad knyttet til manglende evne til eller lav deltakelse i arbeidslivet. Og arbeidsledighet rammer ofte flere grupper som er overrepresentert i storbyene, som for eksempel enslige forsørgere og innvandrere (St.meld. nr 31 (2002-2003)).

Samtidig som det er dokumentert at levekårsproblemene er større i storbyene enn i andre kommuner, så er det også dokumentert at det er betydelige levekårsforskjeller mellom ulike bydeler i de største byene. I Oslo finner man for eksempel både bydeler som har noen av de beste levekårene i Norge, samt bydeler som har noen av de dårligste levekårene. De store interne forskjellene man finner i storbyene kan i seg selv være belastende for enkeltindivider. En levekårsindeks utviklet av SSB indikerer at i tillegg til storbyene så er det også en konsentrasjon av levekårsproblemer i flere kommuner i Nord-Norge. Av kommunene med flest levekårsproblemer lå to tredjedeler i Nord-Norge i 2004.[8] Det er en sammenheng mellom kommunenes verdi på SSBs levekårsindeks og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Levekårsindeksen kan imidlertid ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen, da indeksen ikke oppfyller de nødvendige krav til objektivitet.

Storbyene har gjennomgående høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner. I en analyse SIRUS gjennomførte på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet ble det undersøkt hvordan man best kunne spesifisere storbydimensjonen i sosialhjelpsnøkkelen. I analysen ble flere mål på urbanitet testet ut. Analysen viste at av ulike mål på kommunestørrelse var det folketall opphøyd i 1,2 som var best egnet til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunenes sosialhjelpsutgifter. I analysen ble det også undersøkt om andel innbyggere bosatt i tettsted hadde effekt på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Bakgrunnen for at SIRUS inkluderte denne variabelen var at SIRUS ønsket å undersøke om det er folkemengden eller bosettingsmønsteret i kommunene som virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Analyseresultatene indikerte at folketall opphøyd i 1,2 var en bedre indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn andel innbyggere bosatt i tettsted (Melberg og Alver 2003).

SSB og utvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 indikerer også at urbanitetskriteriet i dagens sosialhjelpsnøkkel (folketall opphøyd i 1,2) er egnet til å fange opp noe av utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Det tyder på at det er forhold i de største byene som virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter og som ikke fullt ut kan forklares av kriterier som antall innvandrere, skilte og separerte, arbeidsledige og fattige. Disse forholdene blir fanget opp gjennom urbanitetskriteriet. Urbanitetskriterier kan fortolkes som en variabel som fanger opp grad av urbanisering og befolkningskonsentrasjon. Flere studier viser at det er en sammenheng mellom grad av urbanisering og levekårsproblemer. Ut i fra analysen er det imidlertid vanskelig

[8] Levekårsindeksen består av 8 enkeltindekser som fanger opp forhold som sosialhjelp, dødelighet, uføretrygd, vold, arbeidsledige, overgangsstønad og utdanningsnivå.

å si nøyaktig hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom urbanitetskriteriet og kommunenes utgifter.

En grunn til at storbyene har høyere sosialhjelpsutgifter enn distriktene kan være at byene tiltrekker seg bestemte befolkningsgrupper med levekårsproblemer (Melberg og Alver 2003). Deler av sosialsektoren er av en slik karakter at forbruket av de tjenester og goder som tilbys ikke kan avgrenses til tjenesteytende myndighets geografiske ansvarsområde. Gjennom lov om sosiale tjenester er kommunene blant annet forpliktet til å yte hjelp til personer som oppholder seg i kommunene, selv om de ikke er folkeregistrert i kommunen. Enkelte storbyer framhever på bakgrunn av det at de må dekke deler av utgiftene til personer som egentlig tilhører en annen kommune, men som trekker inn til miljøene i de største byene (St. meld. nr 31 (2002-2003)).

Nok en grunn til at storbyene har høyere sosialhjelpsutgifter i kroner per innbygger enn distriktskommuner kan være at utgiftsnivået, og da spesielt boutgiftene, er høyere i storbyene. Dette kan medføre at folk i storbyene lettere får økonomiske problemer. Høye boutgifter vil dessuten medføre at sosialhjelpsutbetalingene per mottaker blir høyere i storbyene (Midtsundstad, Dahl og Djuve 1999).

Utvalget er bedt om å undersøke om variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp kan fanges opp gjennom kriterier som ikke er knyttet til folketall. Utvalget har derfor testet ut alternativer til å benytte urbanitetskriteriet. Når større byer gjennomgående har høyere sosialhjelpsutgifter enn mindre kommuner så kan det ha sammenheng med at det er en opphopning av levekårsproblemer i de største byene, det vil si at levekårsproblemene virker sammen og forsterker hverandre. Et eksempel på dette kan være at de arbeidsledige i byene i større grad har rusproblemer enn arbeidsledige i distriktene (Midtsundstad, Dahl og Djuve 1999). I studier av variasjoner i sosialhjelpsutgifter mellom bydeler i Oslo er det påvist klare «opphopningseffekter». Det vil si at problemene ikke «summerer seg», de «forsterker seg». Det er vanskelig å fange opp slike problemer utelukkende ved hjelp av additive kriterier. I kriteriesystemet til Oslo har spredning av antatt problemomfang og utgiftsbehov på områder som barnevern og økonomisk sosialhjelp, vært løst med mer omfattende bruk av multiplikative kriterier enn på de andre funksjonsområdene.

En viktig indikator på sosialhjelpsbruk er en indikator bestående av skilte og separerte og arbeidsledige. Undersøkelser av psykisk helse har også vist at konsekvensene av arbeidsledighet er mer alvorlig for enslige (Djuve og Hagen 2002). Utvalget har på bakgrunn av dette valgt å undersøke hvorvidt ulike opphopningsindekser kan erstatte urbanitetskriteriet i sosialhjelpsnøkkelen.

Både utvalgets analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 og SSBs analyse av kommunenes utgifter i 2003 gir støtte til hypotesen om at opphopning av sosiale problemer virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. To opphopningsindekser er inkludert i analysene[9]:

- Skilte/separerte og arbeidsledige 16-59 år
- Skilte/separerte, arbeidsledige 16-59 år og fattige

Dersom en kommune har en høy verdi på opphopningsindeksene betyr det at kommunene har sosiale problemer langs flere dimensjoner. Analysene viser at begge indeksene har en positiv og signifikant effekt på kommunenes utgifter når de inkluderes hver for seg. Høyest forklaringskraft har modellen hvor opphopningsindeksen skilte/separerte, arbeidsledige og fattige inngår som forklaringsvariabel. Forskjellene i forklaringskraft er imidlertid beskjeden. Inkluderingen av opphopningsindeksene medfører at variablene som indeksene er bygd opp av får negativ og ikke signifikant effekt. Både utvalgets og SSBs analyser viser at modellene som inkluderer opphopningsindeksene har like stor forklaringskraft som modellen hvor urbanitetskriteriet inngår som forklaringsvariabel.

9.6.4 Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for sosialhjelp er basert på de analyser som er redegjort for i kapittel 9.6.3. I dette avsnittet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen og beregning av kostnadsvekter.

Omtalen av analysene i kapittel 9.6.3 viser at variabler som beskriver sosioøkonomiske forhold i kommunene er egnet til å forklare variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Men samtidig viser analysene at enkeltvariablers effekt kan variere til dels betydelig fra ett år til ett annet. Dette indikerer at modellen er tidsavhengig. Når for

[9] Som følge av at flere analyser indikerer at unge arbeidsledige virker mer utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn eldre arbeidsledige er det i analysene også testet ut varianter av opphopningsindeksene hvor arbeidsledige 16-24 år inngår i indeksene i stedet for arbeidsledige 16-59 år. Resultatene fra disse testene er ikke rapportert, da analysene indikerer at det er opphopningsindeksene hvor det totale antallet arbeidsledige inngår som har høyest forklaringskraft.

eksempel effekten av antall arbeidsledige og antall ikke-vestlige innvandrere varierer fra et år til et annet kan det ha sammenheng med svingninger i arbeidsledigheten og flyktningestrømmer fra det ene året til det andre, og ikke nødvendigvis med de underliggende sosioøkonomiske forhold som forklarer variasjoner i sosialhjelpsbruk. En for sterk vektlegging av resultatene av analyser med basis i ett enkeltår kan derfor gi et svært skjevt inntrykk. I vurderingen av hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen, og i vurderingen av beregninger av kostnadsvekter, har derfor utvalget valgt å ta utgangspunkt i flere analyser.

9.6.4.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen?

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene få kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i tilknytning til sosialhjelp. Kostnadsfaktorer fanger opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom kommuner, mens etterspørselsforhold fanger opp variasjoner i behovet for sosialhjelp.

Analysene i kapittel 9.5.3 indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Familiestatus
- Arbeidsledige
- Innvandrere
- Fattige
- Psykiatriske innleggelser
- Uføretrygdede
- Kommunestørrelse (urbanitetskriteriet)
- Opphopningsindekser

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og tolkningen av disse effektene.

Familiestatus

Analyser både på individnivå og på kommunenivå viser at familiestatus har betydning for bruken av sosialhjelp. Familiestatus bør derfor inngå som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen. Konkret vil utvalget foreslå at skilte og separerte 16-59 år innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Arbeidsledige

Analysene viser at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med andelen arbeidsledige. Antall arbeidsledige er derfor en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen. Det som kan være gjenstand for en nærmere vurdering er hvorvidt man skal bruke antall langtidsarbeidsledige som indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter, eller om man skal bruke det totale antallet arbeidsledige.

Antall personer på arbeidsmarkedstiltak er en god indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Kriteriet oppfyller imidlertid ikke de nødvendige krav til objektivitet, da kommunene gjennom å iverksette arbeidsmarkedstiltak kan påvirke antall personer på arbeidsmarkedstiltak. Utvalget vil derfor ikke tilråde at antall personer på arbeidsmarkedstiltak innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalgets analyser indikerer at det totale antallet arbeidsledige er en bedre indikator på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn antall langtidsarbeidsledige, definert som personer som har vært arbeidsledig i mer enn seks måneder. Utvalget vil derfor anbefale at det totale antallet arbeidsledige innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Det som da kan være gjenstand for vurdering er hvorvidt det er behov for en finere inndeling av arbeidsledige, ved at det skilles mellom yngre arbeidsledige (16-24 år) og eldre arbeidsledige (25-59 år). Når det gjelder betydningen av yngre og eldre arbeidsledige, gir analysene beskrevet i kapittel 9.5.3 til dels motstridende resultater. I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2000 og 2001 ble det ikke dokumentert at yngre arbeidsledige virket mer utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn eldre arbeidsledige. Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003, indikerer imidlertid at yngre arbeidsledige virker mer utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter enn eldre arbeidsledige. Når variabelens effekt varierer betydelig fra 2000 og 2001 til 2002 og 2003 tyder det på at modellen er «tidsavhengig». Det vil si at variabelens effekt kan variere fra ett år til et annet som følge av svingninger i ledighetsnivået blant ungdom.

Etter utvalgets vurdering er det rimelig å anta at yngre arbeidsledige, i større grad enn eldre arbeidsledige, virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det har sammenheng med at få arbeidsledige under 25 år har opparbeidet seg rett til dagpenger. Analyser på individnivå viser dessuten at personer under 30 år mottar mer i sosialhjelp enn personer over 30 år. Dette tilsier at arbeidsledige under 25 år bør veie tyngre i sosialhjelpsnøkkelen, enn arbeidsledige over 25 år. Utvalget vil derfor foreslå at arbeidsledige 16-24 år og arbeidsledige 25-59 år innføres som kriterier i sosialhjelpsnøkkelen.

En svakhet ved å bruke antall arbeidsledige som indikator på kommunenes utgiftsbehov til

sosialhjelp er at arbeidsledige vil svekkes som indikator når arbeidsledigheten reduseres, og motsatt at arbeidsledige vil få økt betydning når arbeidsledigheten øker. Dersom en skal sikre at antall arbeidsledige får «riktig» kostnadsvekt må sosialhjelpsnøkkelen oppdateres med jevne mellomrom. Dersom kostnadsnøkkelen kun oppdateres vært 10. år kan man komme opp i en situasjon hvor antall arbeidsledige fått redusert/økt betydning for kommunenes sosialhjelpsutgifter, uten at det gjenspeiles i kostnadsnøkkelen. Denne problemstillingen er nærmere drøftet i kapittel 8.

Innvandrere

Analyser viser at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med andelen innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd, det vil si flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag og som har vært bosatt i Norge i mindre enn fem år. I og med at kommunene får kompensasjon for sosialhjelpsutgiftene til denne gruppen innvandrere gjennom integreringstilskuddet, bør ikke denne gruppen innvandrere inngå som kriterium i kostnadsnøkkelen.

I analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2002 og 2003 dokumenteres det ingen sammenheng mellom ikke-vestlige innvandrere med lang botid og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Analyser på individnivå viser imidlertid at innvandrere fra ikke-vestlige land mottar mer i sosialhjelp enn nordmenn og innvandrere fra vestlige land. Innvandrernes økte behov for sosialhjelp har som nevnt ofte sammenheng med svak tilknytning til arbeidsmarkedet og lavt inntektsnivå. Når det i analysene ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall innvandrere fra ikke-vestlige land med lang botid og kommunenes sosialhjelpsutgifter kan det ha sammenheng med at det i analysene allerede er kontrollert for effekten av yrkesstatus. Utvalget vil på bakgrunn av analyseresultatene ikke anbefale at ikke-vestlige innvandrere uten integreringstilskudd innføres som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen.

Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter indikerer at det er en positiv sammenheng mellom andel innvandrere fra Afrika og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Effekten og signifikansen til variabelen «innvandrere fra Afrika» varierer imidlertid mye med modellspesifikasjon. I modellen hvor det er kontrollert for betydningen av opphopning av sosiale problemer dokumenteres det for eksempel ingen sammenheng mellom kommunenes sosialhjelpsutgifter og andel innvandrere fra Afrika. Utvalget vil på bakgrunn av det ikke anbefale at innvandrere fra Afrika innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Kriteriet oppfyller dessuten ikke de nødvendige krav til offentlighet (dersom en kommune har færre enn tre innvandrere fra Afrika kan ikke data offentliggjøres).

Fattigdom

Fattigdom skaper behov for sosialhjelp. Analysene beskrevet i kapittel 9.5.3 viser at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom antall fattige og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Utvalget vil derfor anbefale at målet på fattigdom, som SSB har utviklet på oppdrag for utvalget, innføres som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen. Kriteriet tilfredsstiller de nødvendige krav om objektivitet og fra og med 2006 kan kriteriedata oppdateres årlig. På sikt bør det imidlertid være et mål å utvikle et mål på kronisk fattigdom.

Psykiatriske innleggelser

Kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende antall innleggelser ved psykiatriske behandlingsinstitusjoner. Usikkerhet om datakvaliteten gjør at utvalget ikke vil tilrå at kriteriet innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Tall som SIRUS innhentet på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i 2003 viste dessuten at antall psykiatriske innleggelser og konsultasjoner var 20 prosent høyere i kommuner hvor psykiatriske institusjoner var lokalisert enn i andre kommuner. Dette kan være en indikasjon på at tilbudet i seg selv genererer en etterspørsel.

Uførepensjonister

I 2003 hadde om lag 37 prosent av sosialhjelpsmottakerne uføretrygd som hovedinntektskilde. Samtidig viser analyser utført av SSB og utvalget at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende andel uførepensjonister i kommunene. Antall uførepensjonister er derfor en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen. Konkret vil utvalget foreslå at uførepensjonister 18-49 år innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Kommunestørrelse

Det er en klar tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende innbyggertall. Analyser av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2001, 2002 og 2003 viser at urbanitetskriteriet i dagens kostnadsnøkkel (folketall opphøyd i 1,2) er

egnet til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter.

Bakgrunnen for at urbanitetskriteriet ble innført som kriterium i sosialhjelpsnøkkelen i 2004 var at ulike studier viste at det var en sammenheng mellom grad av urbanitet (og ikke høyt folketall i seg selv) og levekårsproblemer. I analysen som SIRUS gjennomførte på oppdrag for Kommunal- og regionaldepartementet i 2003 ble det undersøkt hvordan man kunne fange opp dette i sosialhjelpsnøkkelen. I analysen ble ulike mål på urbanitet testet ut. Analysen viste at av ulike mål, var det folketall opphøyd i 1,2 som var best egnet til å fange opp sammenhengen mellom urbanitet kommunenes sosialhjelpsutgifter.

Høyt innbyggertall virker i seg selv ikke utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Ut i fra analysene beskrevet i kapittel 9.5.3 er det vanskelig å si nøyaktig hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom variabelen folketall opphøyd i 1,2 og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Når folketall opphøyd i 1,2 har effekt, etter at det er kontrollert for sosioøkonomiske forhold i kommunene, indikerer det at variabelen fanger opp kjennetegn ved befolkningsrike kommuner, som ikke fanges opp gjennom de sosioøkonomiske variablene i modellen, og som gir høyere sosialhjelpsutgifter per innbygger enn befolkningsfattige kommuner. Utvalgets vurdering er at variabelen folketall opphøyd i 1,2 må tolkes som en variabel som fanger opp grad av urbanisering og befolkningskonsentrasjon.

Svakheten til urbanitetskriteriet er at det har liten validitet i den forstand at det ikke er knyttet til underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. Kriteriet skiller derfor ikke mellom kommuner med om lag samme innbyggertall som har ulikt omfang av sosiale problemer. Da urbanitetskriteriet har lav validitet har utvalget valgt å utforme et forslag til sosialhjelpsnøkkel som inkluderer urbanitetskriteriet, samt et forslag til kostnadsnøkkel hvor urbanitetskriteriet er erstattet med en opphopningsindeks.

Opphopningsindekser

Det er antatt at hvis flere levekårsulemper inntrer samtidig på individ eller bydelsnivå vil dette føre til en vesentlig forsterkning av problemene, og dermed økt behov for kommunale tjenester. Ulike studier gir støtte til hypotesen om at opphopning av sosiale problemer virker utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Det vil si at problemene ikke «summerer» hverandre, men «forster-

Tabell 9.18 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale problemer på. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	N	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeks bestående av skilte/separerte og arbeidsledige	Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeks bestående av skilte/ separerte, arbeidsledige og fattige
		2002	2003		
0-999	22	47	49	0,75	0,69
1 000-1 999	69	66	67	0,82	0,77
2 000-2 999	62	60	66	0,81	0,76
3 000-3 999	45	62	60	0,80	0,76
4 000-4 999	37	73	72	0,85	0,80
5 000-5 999	23	74	73	0,85	0,81
6 000-6 999	25	69	71	0,83	0,79
7 000-7 999	15	77	77	0,85	0,80
8 000-8 999	12	65	65	0,83	0,78
9 000-9 999	15	79	77	0,95	0,90
10 000-19 999	57	77	78	0,91	0,86
20 000-49 999	31	94	95	0,98	0,93
50 000-	8	104	109	1,02	0,99
Bergen, Trondheim og Stavanger	3	126	129	1,10	1,10
Oslo	1	185	172	1,44	1,77
Landet	425	100	100	1,00	1,00

Tabell 9.19 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale problemer på. De 10 kommunene med laveste sosialhjelpsutgifter i 2003.

Kommune	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Innbyggertall	Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeks bestående av skilte/seprerte og arbeidsledige	Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige
	2002	2003			
Utsira	5,6	0,5	224	0,96	0,76
Bjarkøy	11,4	11,5	533	0,72	0,62
Tjeldsund	22,1	13,0	1 444	0,83	0,78
Fedje	11,7	13,0	672	0,59	0,57
Snåsa	24,4	16,4	2 312	0,72	0,68
Kvitsøy	15,6	18,7	519	0,58	0,57
Rindal	17,6	20,0	2 115	0,54	0,56
Balestrand	21,8	22,7	1 505	0,72	0,69
Sandøy	30,0	22,7	1 295	0,57	0,61
Tysnes	30,7	23,1	2 821	0,72	0,68

ker hverandre». Det er vanskelig å fange opp slike problemer utelukkende ved hjelp av additive kriterier. På et område som sosialhjelp kan derfor multiplikative kriterier være bedre egnet til å fange opp variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene enn additive kriterier.

Både utvalgets og SSBs analyser viser at både en opphopningsindeks bestående av skilte/separerte og arbeidsledige og en indeks bestående av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige har en positiv og signifikant effekt på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Analysene viser videre at modellene hvor opphopningsindeksene inngår som forklaringsvariabler har like god forklaringskraft som modellen hvor urbanitetskriteriet inngår som forklaringsvariabel. Dette er en indikasjon på at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til sosialhjelp kan fanges opp gjennom objektive kriterier som ikke er relatert til kommunestørrelse.

Sterkest effekt har opphopningsindeksen bestående av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Variasjonen i forklaringskraft er imidlertid beskjeden. Det er derfor et empirisk spørsmål hvorvidt den første eller den andre opphopningsindeksen bør innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. For å studere betydningen av valg av indeks er det i tabell 9.18 (s. 224) vist kommunenes faktiske sosialhjelpsutgifter, samt kommunenes beregnede utgiftsbehov til sosialhjelp med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale proble-

Tabell 9.20 Indeks for beregnet utgiftsbehov med ulike måter å fange opp opphopning av sosiale problemer på. De 10 kommunene med høyeste sosialhjelpsutgifter i 2003.

Kommune	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Innbyggertall	Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindeks bestående av skilte/seprerte og arbeidsledige	Indeks for beregnet utgiftsbehov med opphopningsindekse bestående av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige
	2002	2003			
Salangen	185	222	2 260	0,91	0,86
Alstadhaug	185	185	7 445	1,00	0,95
Gratangen	168	184	1 302	0,82	0,76
Vardø	169	173	2 496	1,50	1,33
Oslo	185	172	517 401	1,44	1,77
Gjerstad	140	170	2 511	1,15	1,11
Bø	169	170	5 220	1,03	1,00
Vadsø	150	164	6 122	1,05	1,01
Fredrikstad	145	158	69 288	1,09	1,07
Lavangen	187	155	1 069	0,84	0,80

mer på. I tabellen er kommunene gruppert etter innbyggertall.

Tabell 9.18 viser at det er en klar tendens til at sosialhjelpsutgiftene øker med økende innbyggertall. Videre viser tabellen at kostnadsnøkkelen med opphopningsindeksen skilte/separerte, arbeidsledige og fattige i større grad fanger opp at sosialhjelpsutgiftene øker med økende innbyggertall enn kostnadsnøkkelen med opphopningsindeksen skilte/separerte og arbeidsledige.

For å studere betydningen av valg av indeks har utvalget i tillegg til å se på virkningene for kommunene gruppert etter innbyggertall, sett på virkningene for de ti kommunene som hadde de laveste sosialhjelpsutgiftene i 2003, samt de ti kommunene som hadde de høyeste sosialhjelpsutgiftene i 2003.

Tabell 9.19 viser at blant de ti kommunene som hadde laveste sosialhjelpsutgifter i 2003 var det kun kommuner med færre enn 3 000 innbyggere. Tabellen viser videre at de ti kommunenes beregnede utgiftsbehov til sosialhjelp er høyere enn kommunenes faktiske sosialhjelpsutgifter. Dette gjelder både når man tar utgangspunkt i kostnadsnøkkelen som inkluderer opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte og arbeidsledige, og når man tar utgangspunkt i kostnadsnøkkelen som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige. Differansen mellom faktiske utgifter og beregnede utgiftsbehov er størst når man tar utgangspunkt i opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte og arbeidsledige.

Tabell 9.20 viser at blant de ti kommunene som hadde høyeste sosialhjelpsutgifter i 2003 var det både små og store kommuner. Tabellen viser videre at valg av opphopningsindeks slår ulikt ut for de ulike kommunene. Mens Oslo kommune vil tjene på at opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen, vil de øvrige kommunene tjene på at opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte og arbeidsledige innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. En medvirkende årsak til at flere av kommunene i tabell 9.20 har høye sosialhjelpsutgifter er antakeligvis at flere av kommunene har en høy andel flyktninger og/eller personer som har fått opphold på humanitært grunnlag, og som har vært bosatt i Norge i mindre enn fem år. Kommunene Salangen, Alstadhaug, Gratangen og Lavangen har for eksempel mer enn dobbelt så mange innvandrere i denne gruppen per innbygger enn landsgjennomsnittet. Kommunene får kompensasjon for utgifter til denne gruppen gjennom integreringstilskuddet. Kommunene skal derfor ikke kompenseres for sosialhjelpsutgifter til denne gruppen gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

Tabell 9.18, 9.19 og 9.20 gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder valg av opphopningsindeks. Mens tabell 9.18 og 9.19 indikerer at det er opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige som er best egnet til å fange opp variasjonene i kommunenes utgiftsbehov, indikerer tabell 9.20 at det er opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte og arbeidsledige som er best egnet til å fange opp variasjonene i kommunenes utgiftsbehov. Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige, vurderes innført i kostnadsnøkkelen. Indeksen er godt egnet til å fange opp effekten av opphopning av sosiale problemer, samtidig som man gjennom indeksen får fanget opp at det er en klar tendens til at sosialhjelpsutgiftene øker med økende innbyggertall.

9.6.4.2 Forslag til kostnadsvekter

Utvalgets diskusjon i kapittel 9.6.4.1 leder til to forslag til kostnadsnøkler for sosialhjelp. En kostnadsnøkkel bestående av følgende kriterier:

- Antall skilte og separerte 16-59 år
- Antall arbeidsledige 16-24 år
- Antall arbeidsledige 25-59 år
- Antall uførepensjonister 18-49 år
- Antall fattige
- Urbanitetskriteriet (folketall opphøyd i 1,2)

Samt en kostnadsnøkkel bestående av følgende kriterier:

- Antall uførepensjonister 18-49 år
- Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige)
- Innbyggere 16-66 år

Vektingen av kriteriene tar utgangspunkt i de analyser som utvalget og SSB har foretatt av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003. Mens utvalget har analysert kommunenes utgifter innenfor en partiell modell, har SSB analysert kommunenes utgifter innenfor en simultan modell. Den partielle og den simultane analysen gir grunnlag for om lag de samme konklusjoner når det gjelder den estimerte effekten av ulike variable. Forskjellene ligger innenfor de statistiske feilmarginer. I forslaget til kostnadsvekter har utvalget lagt til grunn at kriteriene skal få en vekt som gjenspeiler hvor stor andel av variasjonene i kommunenes sosialhjelpsutgifter kriteriene forklarer. Videre har utvalget lagt til

grunn at den delen av kommunenes sosialhjelpsutgifter som ikke kan forklares med sosiale kriterier skal legges på kriteriet innbyggere 16-66 år.

I utvalgets første forslag til kostnadsnøkkel legges det til grunn at:

- En ekstra skilt og separert medfører en økning i kommunenes utgifter med 8 200 kroner.
- En ekstra arbeidsledig 16-24 år medfører en økning i kommunenes utgifter med 29 000 kroner.
- En ekstra arbeidsledig 25-59 år medfører en økning i kommunenes utgifter med 12 000 kroner.
- En ekstra fattig medfører en økning i kommunenes utgifter med 4 900 kroner.
- En ekstra uførepensjonist 18-49 år medfører en økning i kommunenes utgifter med 7 600 kroner.
- I vektingen av urbanitetskriteriet legges til det til grunn en koeffisient på 97,98.

I utvalgets andre forslag til kostnadsnøkkel legges det til grunn at:

- En ekstra uførepensjonist 18-49 år medfører en økning i kommunenes utgifter med 9 000 kroner.
- I vektingen av opphopningsindeksen (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige) legges til grunn en koeffisient på 11 636 835.

De ulike forslagene til kostnadsnøkkel er vist i tabell 9.21.

9.6.4.3 Utvalgets forslag til kostnadsnøkler for sosialhjelp

For å studere betydningen av valg av kostnadsnøkkel er det i tabell 9.22 vist kommunenes faktiske sosialhjelpsutgifter, samt kommunenes beregnede utgiftsbehov med de to forslagene til sosialhjelpsnøkkel. I tabellen er kommunene gruppert etter innbyggertall.

Det er en klar tendens til at kommunenes sosialhjelpsutgifter øker med økende innbyggertall. Tabell 9.22 viser at urbanitetskriteriet er bedre egnet enn opphopningsindeksen til å fange opp sammenhengen mellom kommunestørrelse og sosialhjelpsutgifter. Tabell 9.22 viser imidlertid at man gjennom opphopningsindeksen, i større grad enn gjennom urbanitetskriteriet, fanger opp at Oslo har høye sosialhjelpsutgifter. Det er mulig at man gjennom opphopningsindeksen overkompenserer Oslo, fordi deler av sosialhjelpsutgiftene i Oslo har antakeligvis sammenheng med at Oslo har flere innvandrere som kvalifiserer for integreringstilskudd per innbygger enn landsgjennomsnittet. Tabell 9.22 viser videre at Bergen, Trondheim og Stavanger får et lavere beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med opphopningsindeksen enn med urbanitetskriteriet.

Tabell 9.23 viser Bergen, Trondheim og Stavangers sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet, samt kommunenes beregnede utgiftsbehov med de to nøklene. Av tabellen framgår det at alle kommunene får et lavere beregnet utgiftsbehov med sosialhjelpsnøkkelen som inkluderer urbanitetskriteriet, enn med sosialhjelpsnøkkelen som inkluderer opphopningsindeksen. Bergen har et høyere beregnet utgiftsbehov enn Trondheim og Stavanger med sosialhjelpsnøkkelen som inkluderer urbanitetskriteriet. Årsaken til det er at Bergen har flere innbyggere enn de to andre kommunene. Som det framgår av tabellen er det først og fremst Bergen som får en reduksjon i beregnet utgiftsbehov når urbanitetskriteriet erstattes med en opphopningsindeks. Årsaken til det er at Bergen har færre arbeidsledige og færre skilte og

Tabell 9.21 Alternative forslag til kostnadsnøkler for sosialhjelp

Kriterium	Forslag 1 Kriterievekt	Forslag 2 Kriterievekt
Antall skilte og separerte 16-59 år	0,2693	
Antall arbeidsledige 16-24 år	0,0506	
Antall arbeidsledige 25-59 år	0,0952	
Antall fattige	0,1047	
Antall uførepensjonister 18-49 år	0,0701	0,0900
Urbanitetskriteriet	0,4101	
Opphopningsindeks (skilte/separerte, arbeidsledige og fattige)		0,3356
Innbyggere 16-66 år		0,5744
Sum	1,0000	1,0000

Tabell 9.22 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med ulike forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

Innbyggertall	Antall kommuner	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 1	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 2
		2002	2003		
0-999	22	47	49	0,60	0,69
1 000-1 999	69	66	67	0,67	0,77
2 000-2 999	62	60	66	0,69	0,76
3 000-3 999	45	62	60	0,72	0,76
4 000-4 999	37	73	72	0,77	0,80
5 000-5 999	23	74	73	0,76	0,81
6 000-6 999	25	69	71	0,78	0,79
7 000-7 999	15	77	77	0,81	0,80
8 000-8 999	12	65	65	0,79	0,78
9 000-9 999	15	79	77	0,88	0,90
10 000-19 999	57	77	78	0,88	0,86
20 000-49 999	31	94	95	0,99	0,93
50 000-	8	104	109	1,07	0,99
Bergen, Trondheim og Stavanger	3	126	129	1,18	1,10
Oslo	1	185	172	1,52	1,77
Landet	425	100	100	1,00	1,00

separerte per innbygger enn Stavanger og Trondheim.

I tabell 9.24 og tabell 9.25 vises beregnet utgiftsbehov med de to forslagene til sosialhjelpsnøkkel for de 10 kommunene som hadde henholdsvis de laveste og høyeste sosialhjelpsutgiftene i prosent av landsgjennomsnittet i 2003.

Tabell 9.25 viser at opphopningsindeksen er bedre egnet enn urbanitetskriteriet til å fange opp utgiftsbehovet til små og mellomstore kommuner som har høye utgifter til sosialhjelp. Men samtidig viser tabell 9.24 at opphopningsindeksen, i større grad enn urbanitetskriteriet, overkompenserer kommuner med lave sosialhjelpsutgifter.

Både urbanitetskriteriet og opphopningsindeksen er godt egnet til å fange opp variasjoner i kommunenes sosialhjelpsutgifter. Valg av kriterium blir derfor et spørsmål om hvordan man skal tolke effektene av de to kriteriene. Hvilket kriterium har best validitet? Et problem med urbanitetskriteriet er etter utvalgets vurdering at det er vanskelig å si hva som ligger bak den observerte sammenhengen mellom kommunestørrelse og kommunenes sosialhjelpsutgifter. Høyt eller lavt innbyggertall vil i seg selv ikke medføre at en kommune har høye eller lave sosialhjelpsutgifter. Etter utvalgets vurdering har opphopningsindeksen høyere validitet enn urbanitetskriteriet. En opphopning av sosiale

Tabell 9.23 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med ulike sosialhjelpsnøkler. Bergen, Trondheim og Stavanger.

Kommune	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 1	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 2
	2002	2003		
Bergen	147	145	1,22	1,07
Trondheim	129	123	1,18	1,13
Stavanger	110	118	1,14	1,10

Tabell 9.24 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med ulike forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp. De 10 kommunene med lavest sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2003.

Innbyggertall	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Innbyggertall	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 1	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 2
	2002	2003			
Utsira	5,6	0,5	224	0,63	0,76
Bjarkøy	11,4	11,5	533	0,56	0,62
Tjeldsund	22,1	13,0	1 444	0,68	0,78
Fedje	11,7	13,0	672	0,58	0,57
Snåsa	24,4	16,4	2 312	0,62	0,68
Kvitsøy	15,6	18,7	519	0,45	0,57
Rindal	17,6	20,0	2 115	0,45	0,56
Balestrand	21,8	22,7	1 505	0,61	0,69
Sandøy	30,0	22,7	1 295	0,48	0,61
Tysnes	30,7	23,1	2 821	0,65	0,72

Tabell 9.26 Beregnet utgiftsbehov til sosialhjelp med ulike forslag til ny kostnadsnøkkel for sosialhjelp. De 10 kommunene med høyest sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet i 2003.

Innbyggertall	Sosialhjelpsutgifter i prosent av landsgjennomsnittet		Innbyggertall	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 1	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel 2
	2002	2003			
Salangen	185	222	2 260	0,76	0,86
Alstadhaug	185	185	7 445	0,91	0,95
Gratangen	168	184	1 302	0,73	0,76
Vardø	169	173	2 496	1,09	1,33
Oslo	185	172	517 401	1,52	1,77
Gjerstad	140	170	2 511	0,97	1,11
Bø	169	170	5 220	0,88	1,00
Vadsø	150	164	6 122	0,88	1,01
Fredrikstad	145	158	69 288	1,14	1,07
Lavangen	187	155	1 069	0,72	0,80

problemer vil nødvendigvis virke utgiftsdrivende på kommunenes sosialhjelpsutgifter. Og analyser både på individnivå og på kommunenivå gir støtte til hypotesen om at sosiale problemer ofte virker sammen og forsterker hverandre. Utvalget vil på bakgrunn av det anbefale at opphopningsindeksen som er produktet av skilte/separerte, arbeidsledige og fattige innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel er vist i tabell 9.26.

Tabell 9.25 Utvalgets forslag til sosialhjelpsnøkkel

Kriterium	Kostnadsvekt
Opphopningsindeks (skilte/ separerte, arbeidsledige og fattige)	0,3356
Uførepensjonister 18-59 år	0,0900
Innbyggere 16-66 år	0,5744
Sum	1,0000

9.7 Administrasjon, landbruk og miljøvern.

Dette avsnittet redegjør for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kommunaladministrasjon, landbruk og miljøvern. Utvalget har valgt å se på tre områdene samtidig, dels fordi det ut i fra KOSTRA er vanskelig å skille kommunenes utgifter til landbruk og miljøvern fra kommunenes øvrige administrasjonsutgifter, dels fordi noe av kommunenes oppgaver i tilknytning til landbruk og miljøvern kan karakteriseres som administrasjonsoppgaver.

9.7.1 Innledning

Administrasjon

Alle kommunene må ha en viss minimumsadministrasjon. For kommunene er administrasjonen knyttet til kommunestyre/formannskap og rådmann, og de grunnleggende støtte- og stabsfunksjoner som kreves for å drive en kommunal virksomhet. Som støtte- og stabsfunksjoner regnes oppgaver knyttet til sekretariat for politisk ledelse, økonomiforvaltning, overordnede personalfunksjoner, informasjon som ikke gjelder bestemte tjenesteområder og organisasjonsutvikling. Planarbeid som er mer enn interne planer for den virksomhet det gjelder og som er en del av den overordnede strategiske ledelsen, regnes også som støtte- og stabsfunksjoner. Videre regnes oppgaver som arkiv, post, resepsjon/sentralbordtjeneste med mer som administrasjon.

Landbruk

Det følger av bestemmelsene i jordloven og skogloven at kommunene er landbruksmyndighet og har ansvar for gjennomføringen av landbrukspolitikken på lokalt nivå. I de fleste kommuner utføres disse oppgavene i dag av et kommunalt eller interkommunalt landbrukskontor. Oppgaven som følger av dette er svært mangfoldig og spenner fra faglig rådgivning og veiledning til den enkelte bruker, via forvaltningsansvar i forhold til lover, forskrifter og videre til initiativtaking og næringsutvikling både innen tradisjonelt landbruk og nye næringer og endelig til å være en sentral premissgiver og deltaker i en helhetlig samfunnsplanlegging i kommunene. Gjennom landbrukskontorene forvaltes også store økonomiske virkemidler, enten som produksjonstilskudd i forskjellige former eller som investeringsmidler til utbygging av landbruks- og bygdenæringer.

Miljø

Kommunene har et generelt miljøansvar. Kommunen har administrative oppgaver knyttet til forvaltning av sektorlovene, herunder naturvernloven, viltloven, laks- og innlandsfiskeloven, loven om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag, friluftsloven og forurensningsloven. Kommunen har også myndighet og ansvar etter plan- og bygningsloven. Kommunene har både praktiske oppgaver og myndighetsoppgaver i miljøvernforvaltningen. Videre skal miljøvern inngå som en integrert del i de øvrige kommunale oppgavene, som for eksempel planlegging.

9.7.2 Kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern

Administrasjon

I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til administrasjon, eksklusive Oslo, om lag 12,1 milliarder kroner. Administrasjonsutgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100 (politisk styring og kontrollorganer), 120 (administrasjon) og 130 (administrasjonslokaler) i KOSTRA. Denne avgrensningen av kommuneadministrasjonen dekker sentraladministrasjonen, samt deler av sektoradministrasjonen. Som administrative stillinger som hører inn under funksjon 120 defineres «lederstillinger som leder andre ledere og som har koordineringsansvar utover ren arbeidsledelse». Administrasjonsoppgaver på lavere nivå i det kommunale hierarkiet, for eksempel på den enkelte skole, blir ikke regnet som kommuneadministrasjon med en slik avgrensning av administrasjonsbegrepet.

Landbruk

Ut i fra KOSTRA er det umulig å anslå nøyaktig hvor mye ressurser kommunene bruker på oppgaver knyttet til landbruk. Det har sammenheng med at kommunenes utgifter til sektoren er fordelt på flere KOSTRA-funksjoner og at kun en mindre andel av utgiftene på hver funksjon kan knyttes til landbruk. Oppgaver på landbrukskontorene som medfører politisk behandling vil for eksempel føres på funksjon 100, politisk styring og kontrollorganer, mens utgifter knyttet til utarbeidelse av arealplaner vil føres på funksjon 120, administrasjon. Videre vil utgifter knyttet til næringsutvikling for skog- og jordbruk føres på funksjon 325, tilrettelegging og bistand for næringslivet. Kommunenes utgifter i forbindelse med landbrukskontorene vil også i hovedsak føres på denne funksjonen.

Andre KOSTRA-funksjoner som kan inneholde utgifter til landbruk er 300 (fysisk tilrettelegging og planlegging), 320 (kommunal næringsvirksomhet), 360 (naturforvaltning og friluftsliv) og 365 (kulturminnevern). I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter på funksjonene 300, 320, 325, 360 og 365 til sammen 2,9 milliarder kroner.

Kommunenes utgifter til landbruk utgjør kun en mindre andel av utgiftene på hver av de aktuelle KOSTRA-funksjonene. Et eksempel på det: utgifter i forbindelse med kommunale landbrukskontor vil i hovedsak bli ført på funksjon 325 (tilrettelegging og bistand for næringslivet) i KOSTRA. Dersom en tar utgangspunkt i størrelsen på det tidligere øremerkede tilskuddet til landbrukskontorene kan en anta at utgiftene til landbrukskontorene utgjorde om lag 470 millioner kroner i 2003. Til sammenligning hadde kommunene i 2003 rapportert at de hadde brutto driftsutgifter på funksjon 325 på om lag 1,5 milliarder kroner.

Miljøvern

Ut i fra KOSTRA er det også umulig å anslå hvor mye ressurser kommunene bruker på miljøvern. Det har sammenheng med at miljøvern er fordelt på flere funksjoner, hvor miljøvern kun utgjør en mindre andel av utgiftene. En årsak til at kommunenes utgifter til miljøvern er fordelt på flere funksjoner er at miljøvern er en integrert del i flere av kommunenes oppgaver. Funksjon 360, naturforvaltning og friluftsliv, er antakeligvis den eneste KOSTRA-funksjonen som primært er knyttet til miljøvern. Andre KOSTRA-funksjoner som vil inneholde utgifter til miljøvern er 100 (politisk styring og kontrollorganer), 120 (administrasjon), 300 (fysisk tilrettelegging og planlegging), 320 (kommunal næringsvirksomhet) og 365 (kulturminnevern). I tillegg kommer funksjonene som knytter seg til vann, avløp og renovasjon der kommunen har plikter etter forurensningsloven.

ECON (2002) har gjennomført en intervjuundersøkelse blant 26 kommuner, og supplert denne med KOSTRA-data for de aktuelle kommunene. ECON anslår på bakgrunn av denne undersøkelse at kommunenes netto driftsutgifter til lovpålagte miljøvernoppgaver i gjennomsnitt utgjør 661 000 kroner per kommune. ECON har da sett bort fra VAR-tjenester, som i alle kommuner er fullfinansiert gjennom gebyrer. ECON presiserer at anslaget er beheftet med stor usikkerhet. Det har sammenheng med at mange kommuner ikke med sikkerhet kan angi kostnadene til miljøvernoppgaver.

Når det gjelder kommunens utgifter til frivillige miljøoppgaver (definert som utgifter til klima og energirelaterte problemstillinger, biologisk mangfold, kulturminner, utvikling og bevaring av rekreasjons-, natur- og friluftsområder) anslår ECON (2002) at utgiftene utgjør 1,6 millioner kroner per kommune. Dette anslaget er beheftet med stor usikkerhet da datagrunnlaget er mangelfullt. Kostnadene varierer også mye mellom de 13 kommunene som har svart på spørsmålet om utgifter til frivillige miljøoppgaver, fra tilnærmet ingen kostnader til 14,5 millioner kroner.

Variasjoner i kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern

Det er betydelige variasjoner mellom kommunene når det gjelder ressursbruken på administrasjon, landbruk og miljøvern. Tabell 9.27 viser kommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til administrasjon, landbruk og miljøvern, i kroner per innbygger for kommunene gruppert etter innbyggertall. Som nevnt er det vanskelig å få et riktig estimat på kommunenes utgifter til landbruk og miljøvern. I tabell 9.27 har vi derfor valgt å presentere kommunenes utgifter med et bredt utgiftsbegrep og et smalt utgiftsbegrep.

I det smale utgiftsbegrepet er administrasjons-, landbruks- og miljøvernsutgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130. I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, på de tre funksjonene om lag 12,1 milliarder kroner (eksklusive Oslo). Problemet med denne avgrensningen av utgiftsbegrepet er hovedsakelig at en ikke fanger opp alle utgiftene i kommunene som er knyttet til landbruk og miljøvern.

I det brede utgiftsbegrepet er administrasjons-, landbruks- og miljøvernutgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120, 130, 300, 320, 325, 360 og 365. I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, på de åtte funksjonene om lag 15,9 milliarder kroner (eksklusive Oslo). Hovedproblemet med dette utgiftsbegrepet er at det i tillegg til kommunenes administrasjons-, landbruks- og miljøvernutgifter, inneholder kommunenes utgifter til næringsvirksomhet og til byggesaksbehandling. Funksjon 325 inneholder blant annet kommunenes utgifter til råd/veiledning for næringslivet, drift/tilskudd til utleielokaler for næringsvirksomhet, tiltaksarbeid og turistinformasjon. Ut i fra KOSTRA er det vanskelig å si hvor stort omfang kommunenes utgifter til næringsvirksomhet og byggesaksbehandling har i forhold til kommunenes landbruks- og miljøvernoppgaver.

Tabell 9.27 Brutto driftsutgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Kroner per innbygger, 2003.[1]

Innbyggertall	Antall kommuner	Utgifter i kr pr innb med det smale utgiftsbegrepet	Utgifter i kr pr innb med det brede utgiftsbegrepet
0-999	22	10 804	16 181
1 000-1 999	69	6 985	9 643
2 000-2 999	62	4 960	6 986
3 000-3 999	45	4 253	5 968
4 000-4 999	37	3 982	5 518
5 000-5 999	23	3 366	4 463
6 000-6 999	25	3 536	4 708
7 000-7 999	15	3 308	4 395
8 000-8 999	12	2 988	3 749
9 000-9 999	15	3 422	4 230
10 000-19 999	57	2 796	3 555
20 000-49 999	31	2 569	3 193
50 000-	11	2 403	3 089
Landet	424	4 561 (uvektet)/3 026 (vektet)	6 268 (uvektet)/3 953 (vektet)

[1] Ni kommuner er utelatt på grunn av manglende data. I tillegg er Oslo utelatt da det ut fra KOSTRA er vanskelig å si hvor stor andel av Oslos administrasjonsutgifter som kan tilskrives henholdsvis Oslo kommune og Oslo fylkeskommune.

Tabell 9.27 viser at kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern varierer betydelig mellom kommunene både når en tar utgangspunkt i det smale og det brede utgiftsbegrepet. Det er en klar tendens til at små kommuner har høyere utgifter i kroner per innbygger enn større kommuner. Dersom en tar utgangspunkt i det smale utgiftsbegrepet ser en at kommuner med færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt hadde 10 804 kroner i brutto driftsutgifter per innbygger. Til sammenligning hadde kommuner med mer enn 50 000 innbyggere i gjennomsnitt 2 403 kroner i brutto driftsutgifter per innbygger. Utgiftsvariasjonene må dels ses i sammenheng med at kommuneadministrasjonen har flere oppgaver der utgiftene i liten grad har sammenheng med antall innbyggere i kommunen, dels må utgiftsvariasjonene ses i sammenheng med at små kommuner gjennomgående har høyere inntekter enn større kommuner. I 9.7.5 gjøres det rede for analyser av kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern.

9.7.3 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon

Dagens administrasjonsnøkkel bygger på arbeidet til Rattsø-utvalget. Analysene som Rattsø-utvalget initierte viste at administrasjonsutgiftene varierte betydelig mellom kommunene i 1992. Det var en klar tendens til at små kommuner hadde høyere administrasjonsutgifter per innbygger enn større kommuner. Utvalget så dette i sammenheng med at kommuneadministrasjonen har flere oppgaver der utgiftene i liten grad har sammenheng med antall innbyggere i kommunen. Rattsø-utvalget foreslo at små kommuner skulle få kompensasjon for smådriftsulempene i tilknytning til kommunal administrasjon gjennom et basiskriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalget foreslo at kriteriet skulle få en vekt som gjenspeilet hvor stor andel de faste administrasjonsutgiftene utgjorde av de samlede administrasjonsutgiftene. Med faste administrasjonsutgifter menes i denne sammenheng minimumsadministrasjonen som alle kommunene må ha uavhengig av innbyggertall. Utvalget antok at de øvrige administrasjonsutgiftene ville fordele seg mellom kommunene om lag med et likt beløp per innbygger og foreslo derfor at andel innbyggere også skulle inngå som kriterium i administrasjonsnøkkelen (NOU 1996:1). Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for administrasjon ble vedtatt ved stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997.

Tabell 9.28 Dagens kostnadsnøkkel for administrasjon

Kriterium	Kriterievekter
Basistillegg	0,075
Andel innbyggere	0,925
Sum	1,000

I 1998 ble administrasjonsnøkkelen endret i forbindelse med at det øremerkede tilskuddet til miljøvernledere ble innlemmet i inntektssystemet. Basiskriteriet i kostnadsnøkkelen ble da vektet opp, slik at de innlemmede midlene ble fordelt mellom kommunene med et likt beløp per kommune. I 2004 ble det innført en egen delkostnadsnøkkel for miljø og landbruk i kostnadsnøkkelen, jf. omtale under 9.7.4. Endringen som ble gjennomført i administrasjonsnøkkelen i 1998 ble da reversert. Dagens administrasjonsnøkkel er derfor i samsvar med nøkkelen som Rattsø-utvalget foreslo.

9.7.4 Dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern

I 1997 ble tilskuddet til den kommunale landbruksforvaltningen på 349 millioner kroner (1996-kroner) innlemmet i inntektssystemet. I påvente av utredning av fremtidige kriterier ble tilskuddet lagt utenfor overgangsordningen i perioden 1997-2001, med tilnærmet samme kommunevise fordeling som det øremerkede tilskuddet hadde i 1996.[10] I 2002 ble midlene til den kommunale landbruksforvaltningen lagt inn i overgangsordningen i inntektssystemet uten at kostnadsnøkkelen ble endret. Dette medførte at flere landbrukskommuner (isolert sett) fikk en reduksjon i rammetilskuddet, mens befolkningsrike kommuner fikk en økning i rammetilskuddet.

I 1997 ble, som allerede nevnt, også tilskuddet til kommunale miljøvernledere på 107,5 millioner kroner (1996-kroner) innlemmet i inntektssystemet. Midlene ble lagt inn i overgangsordningen fra 1998. I tråd med målsettingen om at alle kommuner burde ha en miljøvernleder ble basiskriteriet i administrasjonsnøkkelen vektet opp, slik at midlene ble fordelt med et likt beløp per kommune.

I 2004 ble det, på bakgrunn av forslag som regjeringen la fram i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr 66 (2002-2003)), innført en egen delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern i inntektssystemet. Innføringen av den nye nøkkelen ble begrunnet med at en ville sikre "god sammenheng mellom ressurstildelingen til kommunene og kommunenes utfordringer og oppgaver på landbruksområdet og miljøområdet". Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruk og miljøvern har siden innføringen av nøkkelen blitt ivaretatt gjennom kriteriene andel innbyggere, basis og et eget landbrukskriterium. Basiskriteriet og kriteriet andel innbyggere skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til miljøvern, mens landbrukskriteriet skal fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til landbruksforvaltningen. Dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern er vist i tabell 9.29. Kostnadsnøkkelen har kun en vekt på 0,7 prosent i den totale kostnadsnøkkelen. Vekten gjenspeiler hvor stor andel de tidligere øremerkede tilskuddene til miljøvernledere og landbruksforvaltningen utgjør av kommunenes beregnede utgiftsbehov.

Tabell 9.29 Dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,070
Andel innbyggere	0,164
Landbrukskriteriet	0,766
Sum	1,000

Til grunn for fordelingen av miljøvernmidlene med 1/3 på basiskriteriet og 2/3 på kriteriet andel innbyggere, ligger en analyse ECON foretok på oppdrag for Miljøverndepartementet i 2002. ECONs analyse viste at variasjoner i kommunenes utgifter til miljøvernoppgaver i hovedsak kunne forklares med variasjoner i antall innbyggere. ECON fant imidlertid at kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere hadde noe høyere utgifter per innbygger enn store kommuner (ECON 2002).

Til grunn for utformingen av landsbrukskriteriet ligger en analyse som en arbeidsgruppe bestående av Kommunal- og regionaldepartementet, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunenes Sentralforbund foretok av fordelingen av det tidligere øremerkede tilskuddet til landbruksforvaltningen. Årsaken til at analysene ble basert på fordelingen av det tidligere øremerkede tilskuddet, og ikke på kommunenes utgifter til landbruk, er at det ut i fra KOSTRA er vanskelig å identifisere kommunenes utgifter til landbruk. Landbrukskriteriet i kostnadsnøkkelen er en sammenvekting av fire kriterier: dyrket areal (30 prosent vekt), antall driftsenheter (20 prosent vekt), antall landbrukseiendommer (40 prosent vekt) og kommunens areal (10 prosent vekt).

- Kriteriet dyrket areal skal fange opp landbruksforvaltningens arbeid innen tradisjonelt landbruk.
- Kriteriet antall driftsenheter skal fange opp at driftsenheter i drift generer forvaltningsarbeid gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.

[10] Når et øremerket tilskudd blir «lagt utenfor overgangsordningen» innebærer det at tilskuddet blir fordelt mellom kommunene på samme måte i inntektssystemet, som tilskuddet ble før det ble innlemmet i inntektssystemet.

– Kriteriet antall landbrukseiendommer skal fange opp at den kommunale landbruksforvaltningen også har arbeid relatert til landbrukseiendommer som ikke er i drift, både i forbindelse med lovsaker og samarbeidstiltak.
– Kriteriet areal skal fange opp kommunenes utgifter knyttet til skogbruk og utbruk. Videre skal kriteriet fange opp avstandsulemper.

9.7.5 Analyser av kommunenes ressursbruk på administrasjon, landbruk og miljøvern

9.7.5.1 Innledning

I 2003 utgjorde kommunenes brutto driftsutgifter til kommuneadministrasjon om lag 12,1 milliarder kroner, eksklusive Oslo. Til tross for at administrasjonsutgiftene utgjør en betydelig andel av kommunenes samlede utgifter foreligger det få analyser av kommunenes ressursbruk på kommunaladministrasjon. Det som er felles for analysene som er foretatt er at en har funnet at administrasjonsutgiftene i kroner per innbygger avtar med økende folketall. Smådriftsulempene har blitt sett i sammenheng med at alle kommunene må ha en viss minimumsadministrasjon som er uavhengig av innbyggertall (NOU 1996:1).

Målsetningen med de faglige analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern har vært å identifisere kostnads- og etterspørselforhold innen kommuneadministrasjon, landbruk og miljøvern. Behovet for en ny utredning har sammenheng med at datagrunnlaget for dagens administrasjonsnøkkel er om lag 10 år gammelt. Det er behov for en ny analyse av kommunenes ressursbruk på kommunal administrasjon fordi det er ønskelig å undersøke betydningen av kommunestørrelse med nye data. Videre er det ønskelig å undersøke hvorvidt partielle og simultane analyser gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av kommunestørrelse (smådriftsulemper). Behovet for en ny utredning har også sammenheng med at dagens kostnadsnøkkel for landsbruk og miljøvern er basert på analyser av fordelingen av et tidligere øremerket tilskudd, og ikke av kommunenes ressursbruk på landbruk og miljøvern. Det er derfor ønskelig å undersøke hvorvidt kriteriene som landbrukskriteriet i kostnadsnøkkelen er bygd opp av er egnet til å forklare noe av variasjonene i ressursbruk mellom kommunene.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel bygger i hovedsak på analyser utført av utvalget og på analyser utført i SSB. I tillegg har utvalget støttet seg på tidligere analyser av kommunenes ressursbruk på kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern.

Formålet med utvalgets analyser har vært å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold i kommuneadministrasjon, miljøvern og landbruk. I analysene er det tatt utgangspunkt både i et smalt og i et bredt utgiftsbegrep. I det smale utgiftsbegrepet er utgiftene avgrenset til kommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, ført på funksjonene 100, 120 og 130 i KOSTRA. I det brede utgiftsbegrepet er utgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120, 130, 300, 320, 325, 360 og 365 i KOSTRA. Analysene er dokumentert i vedlegg 6. SSB har benyttet en simultan modell (KOMMODE-modellen) i forbindelse med analyser av kommunenes ressursbruk i 2003. Mens man i partielle modeller ser på én og én sektor hver for seg, blir det i simultane modeller tatt hensyn til sammenhenger som kan gjelde på tvers av sektorer. Formålet med SSBs analyse var å identifisere kostnads- og etterspørselsforhold innenfor flere kommunale sektorer, blant annet kommunal administrasjon. I SSBs analyse er utgiftene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130 i KOSTRA. Resultatene fra analysen er dokumentert i rapporten: «Sammenlikning av simultane og partielle analyser av kommunenes økonomiske atferd» (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005). Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt). Det er gjort nærmere rede for KOMMODE-modellen i kapittel 8.

Kommunestørrelse

Tidligere analyser har dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunal administrasjon (NOU 1996:1). Agenda (1995) viste for eksempel at administrasjonsutgiftens relative andel av kommunenes samlede driftsutgifter var fallende inntil kommunene nådde et innbyggertall på 12 000 innbyggere i 1994. På grunn av få kommuner med mer enn 12 000 innbyggere i datagrunnlaget kunne ikke Agenda si med sikkerhet hvordan kommunenes administrasjonsandeler utviklet seg for kommuner med mer enn 12 000 innbyggere.

Analyser foretatt av utvalget viser også at små kommuner har høyere utgifter per innbygger til kommunal administrasjon, landbruk og miljøvern enn store kommuner. I analysene er betydningen av kommunestørrelsen for det første estimert ved

Tabell 9.30 Betydningen av kommunestørrelse for utgiftene til administrasjon, landbruk og miljøvern. Mer/mindre utgifter i forhold til kommuner med mellom 10 000 og 20 000 innbyggere.

Innbyggertall	Antall kommuner	Mer/mindre utgifter i kr per innb. med det smale utgiftsbegrepet	Mer/mindre utgifter i kr per innb. med det brede utgiftsbegrepet
0-999	22	2 210	4 847
1 000-1 999	69	490	655
2 000-2 999	62	41	50
3 000-3 999	45	51	90
4 000-4 999	37	197	380
5 000-5 999	23	-85	-196
6 000-6 999	25	168	181
7 000-7 999	15	-85	-96
8 000-8 999	12	-108	-146
9 000-9 999	15	322	322
10 000-19 999	57		
20 000-49 999	31	-105	-57
50 000-	11	-319	-114

at kommunene ble inndelt i grupper etter innbyggertall, og hvor effekten av folketallet på utgiftene ble estimert separat for hver gruppe. Tabell 9.30 viser den beregnede betydningen av kommunestørrelse i kroner per innbygger for kommunene gruppert etter innbyggertall. I analysene er det tatt utgangspunkt både i det smale og det brede utgiftsbegrepet. I analysene er det kontrollert for betydningen av frie inntekter og andre lokale forhold i kommunene. Kommuner med innbyggertall mellom 10 000 og 20 000 innbyggere er brukt som referansegruppe. Tabell 9.30 viser at det er en tendens til at utgiftene til administrasjon, landbruk og miljøvern avtar med økende innbyggertall.

I utvalgets analyser ble betydningen av folketall for det andre estimert ved at inverst folketall inngikk som forklaringsvariabel i modellen. Analysene viser at inverst folketall har en positiv effekt på kommunenes utgifter både når en opererer med det smale og det brede utgiftsbegrepet. Analysene indikerer at variabelen inverst folketall, som tilsvarer basiskriteriet i kostnadsnøkkelen, forklarer om lag 5,5 prosent av variasjonene i kommunenes utgifter på funksjonene 100, 120 og 130, og om lag 5,1 prosent av variasjonene i kommunenes utgifter på funksjonene 100, 120, 130, 300, 325, 360 og 365. Analysene viser at modellen hvor inverst folketall inngår som forklaringsvariabel har like stor forklaringskraft som modellen hvor betydningen av kommunestørrelse er estimert separat for ulike kommunegrupper.

SSB har som nevnt analysert kommunenes administrasjonsutgifter (avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130) innenfor en simultan modell. Denne analysen gir grunnlag for andre konklusjoner når det gjelder den estimerte betydningen av kommunestørrelse. Denne analysen indikerer at variabelen inverst folketall (basis) forklarer om lag 10,7 prosent av utgiftsvariasjonene mellom kommunene. Når betydningen av kommunestørrelse estimeres høyere i denne analysen enn i utvalgets partielle analyse så må det ses i sammenheng med at simultane analyser kan være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester.

Inntektsnivå

Utvalgets og SSBs analyser viser at det er en klar sammenheng mellom kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern og kommunenes inntektsnivå. Kommunenes utgifter (både med det smale- og det brede utgiftsbegrepet) øker med økende nivå på de frie inntektene. Dette funnet er i samsvar med hva tidligere analyser av kommunal ressursbruk har vist (NOU 1996:1).

Bosettingsmønster

Kalseth, Rattsø og Sørensen (1993) fant at bosettingsmønsteret hadde betydning for kommunenes administrasjonsutgifter i 1992. Det var en tendens til at kommuner med en høy andel innbyggere i spredtbygde strøk hadde høyere administrasjonsutgifter enn andre kommuner. Dette ble tolket som at bosettingsmønsteret hadde betydning for utformingen av tjenestetilbudet innenfor den kommunale tjenesteproduksjonen og for samordningsbe-

hovet. Det ble antatt at store geografiske avstander kunne medfører at kommunene fikk flere og mindre enheter, noe som igjen kunne øke behovet for administrasjon og samordning. Den økonomiske betydningen av bosettingsmønsteret var imidlertid liten.

I analyser av kommunenes utgifter i 2003, utført av SSB og utvalget, dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret i kommunene og kommunenes utgifter. Dette gjelder både når en tar utgangspunkt i det smale og det brede utgiftsbegrepet.

Alderssammensetning

Kalseth, Rattsø og Sørensen (1993) fant at flere eldre og flere i skolepliktig alder bidro til å redusere kommunenes administrasjonsutgifter per innbygger i 1992. En antok at det hadde sammenheng med stordriftsfordeler knyttet til administrasjon innenfor den enkelte tjenesteytende sektor, da administrasjonsutgifter knyttet til den enkelte sektor sjelden vil øke proporsjonalt med økningen i den tjenesteytende virksomheten.

Utvalgets analyser av kommunenes utgifter i 2003 indikerer imidlertid at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kommunenes utgifter og alderssammensetningen i kommunene. Dette gjelder både når en tar utgangspunkt i det smale og det brede utgiftsbegrepet. En medvirkende årsak til at analyseresultatene ikke gir støtte til hypotesen om stordriftsfordeler knyttet til administrasjon innenfor den enkelte tjenesteytende sektor, kan være at avgrensningen av administrasjonsutgiftene medfører at en ikke fanger opp alle utgifter knyttet til administrasjonen, for eksempel administrasjonen på den enkelte skole. Etter innføringen av KOSTRA har administrasjon på den enkelte enhet blitt ført på tjenestefunksjonene.

Landbrukskriteriet

Landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern består av fire kriterier: areal dyrket mark, antall driftsenheter, antall landbrukseiendommer og kommunenes totale areal. De fire kriteriene er, jf. omtale under 9.7.4, ment å fange opp ulike aspekter ved kommunenes utgiftsbehov til landbruksoppgaver.

I utvalgets analyser av kommunenes utgifter i 2003 ble det undersøkt om det er noen sammenheng mellom de fire kriteriene og kommunenes utgifter, gitt ved både det smale og det brede utgiftsbegrepet. I analyser hvor det smale utgiftsbegrepet er lagt til grunn dokumenteres det en positiv og signifikant sammenheng mellom kommunenes totale areal og kommunenes utgifter. I analysene dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom de tre øvrige landsbrukskriteriene og kommunenes utgifter. SSB har analysert kommunenes administrasjonsutgifter innenfor en simultan modell. I denne analysen ble det ikke dokumentert noen signifikant sammenheng mellom areal og kommunenes administrasjonsutgifter. SSB fant videre at det var en negativ og signifikant sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunenes administrasjonsutgifter.

En grunn til at det ikke dokumenteres noen entydig sammenheng mellom de fire landbrukskriteriene og kommunenes utgifter kan være at man ikke fanger opp alle utgiftene kommunene har til landbruk og miljøvern når man tar utgangspunkt i det smale utgiftsbegrepet. Utvalget har derfor også foretatt en analyse hvor det er undersøkt om de fire landbrukskriteriene er egnet til å forklare noe av utgiftsvariasjonene mellom kommunene når man tar utgangspunkt i det brede utgiftsbegrepet. I denne analysen dokumenteres det en positiv og signifikant sammenheng mellom kommunenes totale areal, antall driftsenheter i landbruket og kommunenes utgifter. Analysene indikerer at en økning i kommunenes areal med 1 km^2 øker kommunenes administrasjonsutgifter med 2 900 kroner, samt at en ekstra driftsenhet i landbruket øker kommunenes utgifter med 32 000 kroner. I analysen dokumenteres det en negativ og signifikant sammenheng mellom dyrket mark og kommunenes utgifter. Høy korrelasjon mellom de fire landbrukskriteriene kan gjøre det vanskelig å estimere det enkelte kriteriets selvstendige effekt på kommunenes utgifter.

Miljø

ECON (2002) har som nevnt foretatt en analyse av ressursbruken på miljøvern i et utvalg på 26 kommuner. Utgiftene er i analysene avgrenset til utgiftene ført på funksjonene for kulturminner, natur og naturmiljø i KOSTRA (korrigert for utgiftene til byggesaksbehandling). Analysen dokumenterer at variasjoner i utgifter i hovedsak kan forklares med variasjoner i antall innbyggere. Videre indikerer analysen at kommuner med mindre enn 15 000 innbyggere har smådriftsulemper i tilknytning til miljøvernoppgaver. I analysen dokumenteres det ingen sammenheng mellom kommunenes areal og kommunenes ressursbruk. Det tyder ifølge ECON på at miljøoppgaver som krever økonomiske ressurser i liten grad er knyttet til kommunenes fysiske størrelse. Det kan imidlertid også ifølge

ECON ha sammenheng med at kostnader til utmarksforvaltning i hovedsak er knyttet til kommunal saksbehandling. I de aller fleste tilfeller inngår denne oppgaven som en del av andre stillinger i kommunene, der kostnadene utgjør en del av kommunenes generelle drift.

9.7.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern er basert på de analyser det er redegjort for i kapittel 9.7.5. I dette avsnittet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen (9.7.6.1) og beregninger av kostnadsvekter (9.7.6.2).

9.7.6.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for grunnskolen?

Analysene beskrevet i avsnitt 9.7.5 indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Kommunestørrelse
- Areal
- Antall driftsenheter i landbruket

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og på tolkningen av disse effektene.

I analysene beskrevet i kapittel 9.7.5 er det tatt utgangspunkt både i et smalt og i et bredt utgiftsbegrep. Utvalgets vurdering er at ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern i hovedsak bør baseres på analysene som er basert på det smale utgiftsbegrepet. Bakgrunnen for det er at man gjennom analysene som er basert på det brede utgiftsbegrepet ikke bare vil fange opp kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern, men også kommunenes ressursbruk på næringsvirksomhet. Det blir derfor vanskelig å si hvorvidt de estimerte effektene i analysene kan knyttes til ufrivillige kostnadsulemper i administrasjon, landbruk og miljøvern eller til kostnadsulemper innenfor andre sektorer.

Kommunestørrelse

Utvalget finner det dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i tilknytning til kommunaladministrasjon. Gitt at kommunestørrelse skal betraktes som en ufrivillig kostnadsulempe vil utvalget anbefale at kommunene får kompensasjon for smådriftsulempene gjennom et basiskriterium i kostnadsnøkkelen for administrasjon.

Areal

Når det gjelder betydningen av areal gir analysene beskrevet i kapittel 9.7.5 til dels motstridende resultater. Analysene utført av SSB indikerer at det ikke er noen sammenheng mellom kommunenes totale areal og kommunenes utgifter. Det samme fant ECON da de analyserte utgiftene til miljøvernoppgaver i 26 kommuner. Utvalgets analyser indikerer imidlertid at kommunenes utgifter til administrasjon, landbruk og miljøvern øker med kommunens totale areal. Motstridende resultater kan dels ha sammenheng med at man har analysert ulike utgifter, dels med ulik metodisk tilnærming. Effekten av areal er ikke robust og etter utvalgets vurdering er det liten grunn til å anta at stort areal er en ufrivillig kostnadsulempe i kommunal administrasjon. Utvalget vil derfor ikke anbefale at areal inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Antall driftsenheter i landbruket

Analyser av den tidligere fordelingen av det øremerkede tilskuddet til landbruksforvaltningen viste at antall driftsenheter i landbruket var egnet til å forklare variasjoner i størrelsen på tilskuddet mellom kommunene. Når det gjelder analysene beskrevet i 9.7.5 gir de grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av driftsenheter i landbruket.

I analyser av kommunenes utgifter ført på funksjonene 100, 120 og 130 dokumenteres det en negativ sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunenes utgifter. Utvalgets analyser indikerer imidlertid at det er en positiv sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunenes utgifter når man tar utgangspunkt i det brede utgiftsbegrepet. Når man her finner en positiv sammenheng i denne analysen kan det være at man fanger opp at driftsenheter i landbruket genererer forvaltningsarbeid for kommunene gjennom brukernes behov for veiledning og oppfølging.

Utvalget vil anbefale at forslaget til kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern baseres på det smale utgiftsbegrepet. Da det i analyser basert på det smale utgiftsbegrepet ikke dokumenteres noen sammenheng mellom antall driftsenheter i landbruket og kommunenes utgifter vil utvalget anbefale at antall driftsenheter i landbruket ikke innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Andel innbyggere

Etter utvalgets oppfatning er det rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke fanges opp av basiskriteriet kan forklares med variasjoner i antall innbyggere. Utvalget vil derfor anbefale at andel innbyggere innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

9.7.6.2 Utforming av kostnadsnøkkelen

Diskusjonen i 9.7.6.1 leder til en kostnadsnøkkel bestående av kriteriene:

– Basis
– Andel innbyggere

Utvalget vil anbefale at basiskriteriet får en vekt som gjenspeiler hvor stor andel de faste administrasjonsutgiftene utgjør av de samlede administrasjonsutgiftene.

Når det gjelder den estimerte betydningen av kommunestørrelse (basis) gir imidlertid analysene beskrevet i kapittel 9.7.5 grunnlag for noe ulike konklusjoner. Mens sekretariatets partielle analyser indikerer at basis bør få en vekt i kostnadsnøkkelen på 5,5 prosent, indikerer SSBs simultane analyse at basis bør få en vekt i kostnadsnøkkelen på 10,7 prosent.

Simultane analyser kan, jf. omtale i kapittel 8, være bedre egnet til å avdekke betydningen av kostnadsforhold som er felles for flere tjenester. Utvalget vil på bakgrunn av det anbefale at det tas utgangspunkt i resultatene fra den simultane analyse når vektene på basiskriteriet skal fastsettes. Utvalget foreslår derfor at basiskriteriet får en vekt i kostnadsnøkkelen på 10,71 prosent.

Etter utvalgets oppfatning er det rimelig å anta at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov som ikke fanges opp av basis kan forklares med variasjoner i antall innbyggere. Utvalget vil derfor anbefale at andel innbyggere får en vekt på 89,29 prosent.

Tabell 9.31 Forslag til ny kostnadsnøkkel for administrasjon, landbruk og miljøvern

Kriterium	Kriterievekter
Basis	0,1071
Andel innbyggere	0,8929
Sum	1,0000

9.8 Barnehager

Utvalget ble i et tilleggsmandat fra Kommunal- og regionaldepartementet bedt om å legge fram forslag til kostnadsnøkkel for barnehager i mars 2005. Bakgrunnen for tilleggsmandatet var at barnehager var vedtatt innlemmet i kommunenes rammetilskudd fra 1. januar 2006. I kommuneproposisjonen for 2007 foreslo Regjeringen Bondevik II at det øremerkede drifts- og investeringstilskuddet ikke skulle innlemmes fra 1. januar 2006, men utsettes til 1. januar 2007. Ved stortingsbehandlingen av proposisjonen ble det gitt tilslutning til regjeringens forslag.

Utvalget la fram forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning i mars 2005. Utredningen er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettside (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt). I delutredningen om barnehager beskrev utvalget dagens finansiering av barnehagesektoren, samt finansieringen av barnehagesektoren i Danmark og Sverige. I utredningen diskuterte utvalget også overgangen til rammefinansiering av barnehagesektoren. Videre analyserte utvalget etterspørsels - og kostnadsforhold i barnehagesektoren. På bakgrunn av analysene foreslo utvalget en kostnadsnøkkel for barnehager bestående av kriteriene andel innbyggere 1-5 år, andel yrkesaktive kvinner 20-44 år og andel innbyggere 0-5 år med grunn– og hjelpestønad. Tabell 9.32 viser utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager.

I delutredningen om barnehager vurderte ikke utvalget hvilke endringer som måtte gjøres i kostnadsnøkkelen for eventuelt å innlemme det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Utvalget varslet imidlertid at vi ville komme tilbake til dette i hovedutredningen.

Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av det øremerkede tilskudd til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskole-

Tabell 9.32 Utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for barnehager

Kriterium	Kostnadsvekt
Andel innbyggere 1-5 år	0,653
Andel yrkesaktive kvinner 20-44 år (heltid)	0,322
Andel innbyggere 0-5 år med grunn – og hjelpestønad	0,025
Sum	1,000

alder i denne utredningen. Årsaken til det er at Barne- og familiedepartementet nå har iverksatt en egen evaluering av tilskuddet.

Utvalget foreslår i kapittel 9.2 at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til språklige minoriteter i grunnskolen fanges opp gjennom kriteriet «1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia». Dersom det øremerkede tilskuddet til tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder skal innlemmes i inntektssystemet, kan det være hensiktsmessig å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov gjennom 1. generasjonsinnvandrere 1-5 år utenom Skandinavia.

9.9 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for grunnskole, sosialhjelp, barnevern, primærhelsetjeneste, pleie og omsorg og administrasjon. I tillegg har utvalget foreslått en delkostnadsnøkkel for barnehager i en egen delutredning avgitt i mars 2005. Forslaget til delkostnadsnøkler er dels basert på partielle analyser av enkeltsektorer, dels på en simultan analyse av kommunenes ressursbruk innenfor flere sektorer. Utnyttelsen av både partielle og simultane analyser har utvilsomt bidratt til å styrke det analysemessige grunnlaget for kostnadsnøkkelen for kommunene.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel består av fire sektorer: helse – og sosialtjenesten, grunnskolen, administrasjon og barnehager. Delkostnadsnøkkelen for barnehager er ikke innarbeidet i kostnadsnøkkelen som presenteres i denne utredningen. Det har blant annet sammenheng med at barnehagesektoren er under utbygging. Innvektingen av delkostnadsnøkkelen for barnehager bør derfor baseres på mest mulig oppdatert informasjon om sektorens omfang på det tidspunkt det øremerkede driftstilskuddet for barnehager innlemmes i inntektssystemet. Forslaget til ny kostnadsnøkkel som presenteres i denne utredningen består derfor av sektorene: helse – og sosialtjenesten, grunnskole og administrasjon.

Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel gjenspeiler sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, i 2004. Delkostnadsnøklenes vekt i den samlede nøkkelen er imidlertid korrigert for tre forhold:

- Vekten til grunnskolen er justert opp som følge av at det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Det er beregningsteknisk lagt til grunn at 745 millioner kroner innlemmes i kommunenes rammetilskudd.
- Vekten til grunnskolen er justert opp som følge av at rammetimetallet i grunnskolen ble økt i 2005. Kommunenes rammetilskudd ble som følge av dette økt med 385 millioner kroner i 2005 (2004-kroner).
- Vekten til helse – og sosialtjenesten er justert opp som følge av at deler av vertskommunetilskuddet ble innlemmet i kommunenes rammetilskudd i 2005. Kommunenes rammetilskudd ble som følge av dette økt med 521 millioner kroner i 2005 (2004-kroner).

Tabell 9.33 viser hvilken vekt den enkelte delkostnadsnøkkel har i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. I tabellen vises helse- og sosialtjenesten fordelt på tjenestene: pleie- og omsorg, sosialhjelp, barnevern og kommunehelsetjenesten. Av tabellene framgår det også hvilke KOSTRA-funksjoner

Tabell 9.33 Delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen

Delkostnadsnøkkel	KOSTRA funksjoner	Netto driftsutg., ekskl.avskrivinger	Korreksjoner	Sum utgifter	Nøkkelandel
Grunnskole	202, 213, 214, 215, 222 og 283	38 911 389	1 133 008	40 044 397	0,3530
Administrasjon	100, 120, 130 og 180	13 116 322		13 116 322	0,1156
Pleie – og omsorg	234, 253, 254 og 261	42 417 507	520 551	42 938 058	0,3785
Sosialhjelp	242, 243 og 281	7 293 796		7 293 796	0,0643
Barnevern	244, 251 og 252	4 310 286		4 310 286	0,0380
Helsetjenesten	232, 233 og 241	5 724 938		5 724 938	0,0505
Sum		111 774 238	1 626 746	113 400 984	1,0000

Tabell 9.34 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
Alders kriterier	
Andel innbyggere 0-5 år	0,0164
Andel innbyggere 6-15 år	0,3341
Andel innbyggere 16-21 år	0,0198
Andel innbyggere 22-66 år	0,1149
Andel innbyggere 67-79 år	0,0888
Andel innbyggere 80-89 år	0,1328
Andel innbyggere 90 år og over	0,0608
Sosiale kriterier	
1. generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år	0,0147
Barn med grunn- og hjelpestønad 6-15 år	0,0106
Ikke gifte over 67 år	0,0624
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0147
Barn som ikke bor hos begge foreldre 0-15 år	0,0413
Antall fattige	0,0096
Opphopningsindeks (skilte, arbeidsledige og fattige)	0,0216
Uførepensjonister 18-49 år	0,0058
Kostnadsfaktorer	
Sone	0,0191
Nabo	0,0043
Basis	0,0269
Sum	1,0000

utvalget har tatt utgangspunkt i ved beregningen av vektene til den enkelte delkostnadsnøkkel.

I forhold til delkostnadsnøklenes vekt i dagens kostnadsnøkkel medfører utvalgets forslag at administrasjon får en lavere vekt i kostnadsnøkkelen, mens grunnskole og helse – og sosialtjenesten får økt vekt. Når barnehager innlemmes i kommunenes rammetilskudd må utvalgets delkostnadsnøkkel for barnehager vektes inn i den samlede kostnadsnøkkelen. Tabell 9.34 viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene (eksklusive barnehager).

For å illustrere hvordan man kommer fra et kriteriums vekt i en delkostnadsnøkkel til kriteriets vekt i den samlede kostnadsnøkkelen, kan man ta utgangspunkt i kriteriet 1.generasjons innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år. Kriteriet har en vekt i grunnskolenøkkelen på 0,0416 (jf. tabell 9.7). For å finne kriteriets vekt i den samlede kostnadsnøkkelen multipliseres kostnadsvekten til kriteriet med grunnskolenøkkelens vekt i kostnadsnøkkelen, som er 0,3530 (jf. tabell 9.33). Man kommer da fram til kriteriets vekt i den samlede kostnadsnøkkelen: 0,0147.

Utvalget vil peke på fire viktige endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel. For det første er det innført mål på bosettingsmønster og kommunestørrelse i kostnadsnøkkelen for helse – og sosialtjenesten, for å ivareta at spredt bosettingsmønster og lavt innbyggertall er en kostnadsulempe i pleie – og omsorgstjenesten og kommunehelsetjenesten. For det andre er urbanitetskriteriet i dagens sosialhjelpsnøkkel erstattet med en opphopningsindeks, som er produktet av antall skilte, antall arbeidsledige og antall fattige i kommunen. Styrken til opphopningsindeksen er at den, i motsetning til urbanitetskriteriet, er knyttet til underliggende sosiale problemer som utløser behov for sosialhjelp. For det tredje er det innført egne kriterier i grunnskolenøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til særskilt tilrettelegging av undervisningen (antall barn i alderen 6-15 år med grunn – og hjelpestønad og 1.generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia). Og for det fjerde er landbrukskriteriet i dagens kostnadsnøkkel ikke inkludert i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunenes gruppert fylkesvis

Tabell 9.35 viser at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene ikke vil medføre vesentlige omfordelingsvirkninger mellom kommunene fylkesvis. Fordelingsvirkninger er størst for Oslo, som med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil få en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov med 2,6 prosent. Økningen i beregnet utgiftsbehov til Oslo må blant annet ses i sammenheng med at det i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til opplæring for språklige minoriteter er ikke fanget opp gjennom dagens kostnadsnøkkel. Den største reduksjonen i beregnet utgiftsbehov finner vi blant kommunene i Hordaland, som får en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med 0,95 prosent. Reduksjonen har blant annet sammenheng med at Bergen kommune taper på at kriteriet beregnet reisetid til kommune-

Tabell 9.35 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel[1], for kommunene fylkesvis.

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,990	0,989
Akershus	0,916	0,906
Oslo	0,918	0,944
Hedmark	1,067	1,060
Oppland	1,068	1,059
Buskerud	0,989	0,985
Vestfold	1,006	1,005
Telemark	1,042	1,051
Aust-Agder	1,026	1,035
Vest-Agder	1,009	1,016
Rogaland	0,967	0,959
Hordaland	1,007	0,995
Sogn og Fjordane	1,126	1,138
Møre og Romsdal	1,054	1,055
Sør-Trøndelag	0,986	0,984
Nord-Trøndelag	1,089	1,082
Nordland	1,087	1,089
Troms	1,022	1,017
Finnmark	1,044	1,046
Landet	1,000	1,000

[1] Innbyggertall per 01.01.04 ligger til grunn for beregningen av kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov.

senteret ikke lengre inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil indeksen for beregnet utgiftsbehov variere fra 0,906 for kommunene i Akershus til 1,138 for kommunene i Sogn og Fjordane. Forskjellen i beregnet utgiftsbehov mellom kommunene i Akershus og kommunene i Sogn og Fjordane er om lag de samme med dagens kostnadsnøkkel.

Det er i hovedsak tre årsaker til at kommunene i Sogn og Fjordane i gjennomsnitt får et høyt beregnet utgiftsbehov. For det første har Sogn og Fjordane mange små kommuner som får god uttelling gjennom basiskriteriet. For det andre har kommunene i dette fylket et spredt bosettingsmønster, både målt ved sone og nabokriteriet. Og for det tredje har kommunene i Sogn og Fjordane en høy andel eldre i befolkningen. Når kommunene i Akershus i gjennomsnitt får et lavt beregnet utgiftsbehov så har det sammenheng med at de, i motsetning til kommunene i Sogn og Fjordane, gjennomgående har et høyt innbyggertall, et konsentrert bosettingsmønster og en ung befolkning.

Indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunene gruppert etter innbyggertall

Tabell 9.36 viser kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, for kommunene gruppert etter innbyggertall.

Tabell 9.36 viser at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, som dagens kostnadsnøkkel, gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger til kommuner med lavt innbyggertall. Kommuner med færre enn 1 000 innbyggere har i gjennomsnitt et beregnet utgiftsbehov per innbygger som ligger om lag 50 prosent over landsgjennomsnittet. Det skyldes i hovedsak at basiskriteriet kompenserer disse kommunene for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel medfører en økning i beregnet utgiftsbehov til de minste kommunene med 2,3

Tabell 9.36 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, for kommunene gruppert etter innbyggertall.

Antall innbyggere	Antall kommuner	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
0 – 1 000	23	1,481	1,504
1 000 – 2 000	72	1,344	1,359
2 000 – 3 000	63	1,212	1,224
3 000 – 4 000	45	1,167	1,166
4 000 – 5 000	38	1,111	1,118
5 000 – 10 000	91	1,055	1,056
10 000 – 20 000	57	0,982	0,974
20 000 – 50 000	32	0,962	0,955
50 000 –	12	0,932	0,936
Landet	433	1,000	1,000

prosent. Dette må blant annet ses i sammenheng med at basiskriteriet får økt vekt i kostnadsnøkkelen.

Med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel varierer indeksen for beregnet utgiftsbehov fra 0,936 i kommuner med mer enn 50 000 innbyggere til 1,504 i kommuner med færre enn 1 000 innbyggere. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel medfører ikke vesentlige omfordelingsvirkninger mellom kommunene gruppert etter innbyggertall.

Indeks for beregnet utgiftsbehov for utvalgte enkeltkommuner

I tillegg til å se på indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunene gruppert etter fylke og etter innbyggertall har utvalget valgt å se nærmere på noen kommuner som får en økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, samt noen kommuner som får en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Vi har valgt å se på kommuner av ulik størrelse.

Tabell 9.37 viser fem kommuner som får en økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Granvin kommune får med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel en økning i beregnet utgiftsbehov med 12,8 prosent, og er den kommunen som får den største økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag. Økningen i beregnet utgiftsbehov har i hovedsak sammenheng med de endringer som gjøres i delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg.

Når Bjarkøy kommune tjener på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, så har også det i hovedsak sammenheng med endringene i delkostnadsnøkkelen for pleie- og omsorg. Kommunene tjener blant annet på at ikke-gifte 67 år og over får økt vekt. Kommunene som kun har 529 innbyggere tjener også betydelig på at basiskriteriet får økt vekt i kostnadsnøkkelen.

Hovedårsaken til at Stranda kommune får en økning i utgiftsbehov er at kommunen tjener på endringene som gjennomføres i delkostnadsnøklene for sosialhjelp og pleie- og omsorg. Når kommunen tjener på endringene av pleie- og omsorgsnøkkelen så har det blant annet sammenheng med at kommunen har en høy andel eldre over 90 år og en lav andel psykisk utviklingshemmede over 67 år. Dette er to kriterier som får henholdsvis økt og redusert vekt.

Askim kommune får en økning i beregnet utgiftsbehov med 3,1 prosent med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Økningen i beregnet utgiftsbehov har blant annet sammenheng med at 1.generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia er innført som kriterium i kostnadsnøkkelen. Kriteriet er innført for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til minoritetsspråklige elever. Askim kommune har en indeks på 2,02 på kriteriet. I dag finansieres kommunenes utgifter til minoritetsspråklige elever dels gjennom kommunenes frie inntekter, dels gjennom et øremerket tilskudd. Askim kommune mottar 78 prosent mer i øremerket tilskudd til opplæring for språklige minoriteter per innbygger enn landsgjennomsnittet. Noe av den økningen i beregnet utgiftsbehov Askim får som følge av at 1.generasjons innvandrere 6-15 år innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen, vil motsvares av en reduksjon i øremerkede overføringer.

Oslo kommune får en økning i beregnet utgiftsbehov med 2,6 prosent med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. På samme måte som Askim, tjener Oslo kommune på at 1.generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Oslo har en indeks på 2,13 på kriteriet. Oslo kommune tjener også på at antall fattige innføres som kriterium i barnevernsnøkkelen.

Tabell 9.38 viser fem kommuner som får en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Tabell 9.37 Utvalget kommuner som får en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Kommune	Innbyggertall	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Granvin	1 021	1,401	1,529
Bjarkøy	529	1,814	1,917
Stranda	4 663	1,130	1,177
Askim	13 986	0,942	0,973
Oslo	521 886	0,918	0,944
Landet	4 577 457	1,000	1,000

Tabell 9.38 Utvalget kommuner som får en reduksjon i indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Kommune	Innbyggertall	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Kvæfjord	3 072	1,842	1,615
Høylandet	1 258	1,396	1,323
Eigersund	13 388	1,109	1,057
Karmøy	37 281	0,968	0,937
Bergen	237 430	0,971	0,950
Landet	4 577 457	1,000	1,000

Kvæfjord kommune er den kommunen som får den største reduksjonen i indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Mens kommunen har en indeks for beregnet utgiftsbehov på 1,842 med dagens kostnadsnøkkel, får kommunene et beregnet utgiftsbehov på 1,615 med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Reduksjonen i kommunens beregnede utgiftsbehov har i hovedsak sammenheng med at kriteriet psykisk utviklingshemmede 16-67 år får redusert vekt i kostnadsnøkkelen. Kvæfjord kommune har en indeks på 11,4 på kriteriet psykisk utviklingshemmede 16-67 år. Reduksjonen i beregnet utgiftsbehov for Høylandet og Eigersund kommune har også i hovedsak sammenheng med at kriteriet psykisk utviklingshemmede 16-67 år får redusert vekt i kostnadsnøkkelen.

Kvæfjord, Høylandet og Eigersund kommune vil få en inntektsreduksjon som følge av at psykisk utviklingshemmede får redusert vekt i kostnadsnøkkelen. Deler av inntektsreduksjon vil imidlertid kompenseres gjennom toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere.

Tabell 9.38 viser at Karmøy og Bergen kommune vil få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov med henholdsvis 3,1 og 2,1 prosent med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Reduksjonen i beregnet utgiftsbehov har sammenheng med flere faktorer. Både Bergen og Karmøy kommune taper på at urbanitetskriteriet i sosialhjelpsnøkkelen erstattes med en opphopningsindeks bestående av skilte, arbeidsledige og fattige. I tillegg taper begge kommunene på at kriteriet reisetid til kommunesenteret er tatt ut av kostnadsnøkkelen.

Kapittel 10
Kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

10.1 Innledning

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene få full kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold i fylkeskommunal tjenesteproduksjon. Gjennomgangen i kapittel 8 viste at kostnadsnøklene i dagens inntektssystem er basert på om lag 10 år gamle data. Det tilsier at det er behov for en ny gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen. En stor og viktig faglig oppgave for utvalget har vært å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen.

Utvalget ønsker å videreføre hovedprinsippet for utgiftsutjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Dette er full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Det innebærer at utgiftsutjevningen for fylkeskommunene skal omfatte videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten. Dette kapitlet gjør rede for utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler for tjenestene som skal omfattes av utgiftsutjevningen.

10.2 Videregående opplæring

10.2.1 Innledning

Dette avsnittet gjør rede for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til videregående opplæring.

Fylkeskommunene har ansvaret for drift og administrasjon av videregående opplæring. Videregående opplæring omfatter all kompetansegivende opplæring mellom grunnskolen og høyere utdanning. Siden høsten 1994 har alle mellom 16 og 19 år hatt lovfestet rett til videregående opplæring. Alle har rett til inntak på ett av tre alternative grunnkurs (studieretninger) som de har søkt på, og til to års videre opplæring som bygger på grunnkurset. Siden høsten 2000 har også voksne født før 1. januar 1978 hatt lovfestet rett til videregående opplæring. Elever som har rett til spesialundervisning, har rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra når elever trenger det i forhold til opplæringsmålene for den enkelte.

Den videregående opplæringen består i dag av tre studieretninger som fører frem til generell studiekompetanse og 12 yrkesfaglige studieretninger:
- Allmenne, økonomiske og administrative fag
- Musikk, dans og teater
- Idrettsfag
- Helse- og sosialfag
- Formgivingsfag
- Naturbruk
- Hotell- og næringsmiddelfag
- Byggfag
- Tekniske byggfag
- Elektrofag
- Mekaniske fag
- Kjemi- og prosessfag
- Trearbeidsfag
- Salg og service
- Medier og kommunikasjon

I St.meld. nr. 30 (2003-2004) *Kultur for læring* foreslo Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) endringer i tilbudsstrukturen i den videregående opplæringen. Departementet foreslo blant annet at det ble etablert åtte nye yrkesfaglige utdanningsprogrammer som erstatning for dagens 12 yrkesfaglige studieretninger. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen på Stortinget leverte sin innstilling til stortingsmeldingen i juni 2004 (Innst. S. nr. 268 (2003-2004)). Komiteens flertall støttet departementets forslag om å reduseres antallet grunnkurs/ utdanningsprogrammer. Ny struktur i videregående opplæring vil innføres fra og med skoleåret 2006-2007.

10.2.2 Fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring

Siden staten overtok ansvar for spesialisthelsetjenesten har en stor del av fylkeskommunenes ressursbruk gått med til videregående opplæring. I 2003 utgjorde fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til videregående opplæring i underkant av 60 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter.

I 2004 var det registrert 177 010 elever i fylkeskommunal videregående opplæring. I løpet av peri-

Tabell 10.1 Elever, lærlinger og skoler. Offentlige videregående skoler. 2001-2004.

	2001	2002	2003	2004
Elever	162 607	167 694	178 773	177 010
Lærlinger	29 623	29 375	28 406	28 961

Kilde: Notat fra TBU til det 3. konsultasjonsmøte i 2005.

oden 2001-2004 har det vært en økning i antall elever med 8,9 prosent. I 2004 var det totalt 28 961 lærlinger. Tabell 10.1 viser elever og lærlinger i videregående opplæring i perioden 2001-2004.

Antall ungdom i alderen 16-19 år er forventet å øke med om lag 15 prosent i løpet av perioden 2004 til 2009. Dette vil medføre en økning i antall elever i videregående opplæring i de nærmeste årene. Økningen i antall elever i videregående opplæring er en viktig grunn til at fylkeskommunene har fått en sterkere prosentvis vekst i de frie inntektene enn kommunene i 2005.

Fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring utgjorde om lag 19,6 milliarder kroner i 2003 (brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger). Utgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjonene:

- 510 (skolelokaler, forvaltning, skyss og internater),
- 520 (undervisning til alle elever),
- 551-556 (undervisning til ulike studieretninger),
- 560 (spesialundervisning og særskilt opplæring),
- 570 (fagopplæring i arbeidslivet),
- 581 (voksenopplæring fullfinansiert av fylkeskommunen),
- 582 (ressurssentervirksomhet/voksenopplæring og annen oppdragsvirksomhet som ikke er fullfinansiert av fylkeskommunene) og
- 590 (andre undervisningsformål).

Tabell 10.2 viser fylkeskommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) fordelt på de ulike funksjonene i 2003. I 2003 utgjorde lønnsutgifter om lag 70 prosent av fylkeskommunenes driftsutgifter til videregående opplæring.

10.2.3 Dagens kostnadsnøkkel

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til videregående opplæring ivaretas i dag gjennom kriteriene innbyggere 16-18 år og søkere til yrkesfaglige studieretninger. Kriteriet innbyggere 16-18 år skal ivareta at forskjeller i fylkeskommunenes utgiftsbehov til videregående opplæring hovedsakelig har sammenheng med variasjoner i antall elever. Kriteriet søkere til yrkesfaglige studieretninger skal ivareta at ressursbehovet per elev er høyere på yrkesfaglige studieretninger enn på allmenne fag. Kostnadsnøkkelen for videregående opplæring vises i tabell 10.3.

Kostnadsnøkkelen for videregående opplæring bygger på arbeidet til Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). Ved utformingen av kostnadsnøkkelen tok Rattsø-utvalget utgangspunkt i omfangsforskriften, som var en minimumsforpliktelse for fylkeskom-

Tabell 10.2 Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til videregående opplæring i 2003 (eksklusive avskrivinger). 1000 kroner.

Funksjon		Utgift	Andel av utgiftene (prosent)
510	Skolelokaler, forvaltning, skyss og internater	4 330 397	22
520	Fellesundervisning	2 291 334	12
541-556	Undervisning, ulike studieretninger[1]	8 145 873	42
560	Spesialundervisning og særskilt opplæring	1 703 116	9
570	Fagopplæring i arbeidslivet	1 552 534	8
581	Voksenopplæring fullfinansiert av fylkeskommunen	315 705	2
582	Ressurssentervirksomhet/voksenopplæring og annen oppdragsvirksomhet som ikke er fullfinansiert av fylkeskommunene	453 164	2
590	Andre undervisningsformål	550 583	3
	Sum brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger	19 563 937	100

[1] Eksklusive tekniske fagskoler

Kilde: KOSTRA

Tabell 10.3 Dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 16-18 år	0,775
Søkere yrkesfag	0,225
Sum	1,000

munenes utbygging av videregående opplæring og gjennomføringen av Reform 94. Omfangsforskriften sa at fylkeskommunene skulle gi videregående opplæring til et antall personer som tilsvarer minst 375 prosent av et gjennomsnittlig årskull 16-18 åringer. Kapasitetskravet ut over 300 prosent var blant annet ment å ivareta behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år. Ved utformingen av kostnadsnøkkelen ble det lagt til grunn at fylkeskommunenes utgiftsbehov til voksenopplæring var proporsjonalt med antall innbyggere 16-18 år. Omfangsforskriften er nå avviklet.

Beregninger utført av Rattsø-utvalget viste at enhetskostnadene på yrkesfag var 67 prosent høyere enn på allmennfag. For å fange opp dette forslo utvalget at søkere til yrkesfag ble innført som kriterium i kostnadsnøkkelen. Da beregningene viste at det var små kostnadsforskjeller mellom ulike yrkesfaglige studieretninger, ble det ikke foreslått en finere inndeling av søkerkriteriet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet støttet Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring. Departementet pekte imidlertid i kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 (St.prp. nr. 55 (1995-96)) på at det ville være behov for å oppdatere kostnadsnøkkelen for videregående opplæring når Reform 94 var innfaset. Departementet begrunnet det med at:

> «kostnadsforskjellen mellom yrkesfag og allmennfag i gammel struktur vil ikke nødvendigvis være representativ for kostnadsforskjellen i Reform-94 struktur. For det andre må det på lengre sikt vurderes om omfangsforskriften fanger opp behovet for videregående opplæring blant personer over 18 år på en god nok måte. Det kan for eksempel være aktuelt å vurdere et kriterium som reflekterer utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen».

Til tross for at Kommunal- og arbeidsdepartementet i kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 pekte på at det ville være behov for å oppdatere kostnadsnøkkelen når Reform 94 var innfaset, så har ikke delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring blitt revidert siden 1997. Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring er derfor identisk med Rattsø-utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler

Fylkeskommunene har ikke finansieringsansvar for undervisning av elever i statlige og frittstående skoler. Innenfor utgiftsutjevningen er det derfor en egen korreksjonsordning som tar hensyn til at antallet elever som går i statlige og frittstående skoler varierer mellom fylkekommunene. Korreksjonsordningen er en ren omfordelingsordning mellom fylkeskommuner med relativt mange elever i frittstående og statlige skoler og fylkeskommuner med få elever i frittstående og statlige skoler.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler fungerer slik at fylkeskommuner som har elever i frittstående og statlige skoler får et trekk gjennom utgiftsutjevningen etter årlige fastsatte satser. Trekksatsene i korreksjonsordningen er felles for alle fylkeskommunene. De fastsatte satsene ligger lavere enn nivået på tilskuddssatsene til frittstående skoler. Det har sammenheng med at marginalinnsparingen knyttet til én færre elev ofte vil være lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev. Det samlede trekket fra fylkeskommunene med elever i statlige og frittstående skoler fordeles deretter tilbake til alle fylkeskommunene etter andel innbyggere 16-18 år. Korreksjonsordningen er derfor en ren omfordelingsordning mellom fylkeskommunene. Fylkeskommuner som har relativt mange elever i statlige og frittstående skoler, får samlet sett et trekk gjennom korreksjonsordningen. Motsatt får fylkeskommuner som har relativt få elever i statlige og frittstående skoler et tillegg. Korreksjonsordningen er nærmere omtalt i kapittel 17.

10.2.4 Analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring

Innledning

Ressursbruken på videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene. Utgiftsvariasjonene har hovedsakelig sammenheng med variasjoner i antall innbyggere i alderen 16-18 år. Det er imidlertid ikke bare etterspørselen etter videregående opplæring som varierer mellom fylkeskommunene, det er også store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder ressursbruken per elev. Målsetningene med analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, er å

identifisere og kvantifisere betydningen av ulike etterspørsels- og kostnadsfaktorer.

Behovet for en ny utredning av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring har sammenheng med at datagrunnlaget for den eksisterende delkostnadsnøkkel er om lag 10 år gammelt og i stor grad basert på data fra før Reform 94. Det er behov for å oppdatere kostnadsnøkkelen med nye data for elevsammensetningen og kostnadsnivå for ulike studieretninger. Et problem i forbindelse med dette er imidlertid at tilbudsstrukturen i videregående opplæring skal endres fra og med skoleåret 2006/2007. Utvalget diskuterer dette nærmere under avsnittet om kostnadsforskjeller mellom ulike studieretninger.

Det er også behov for en ny analyse av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring, da det er ønskelig å analysere bosettingsmønsterets betydning. I den sammenheng er det blant annet aktuelt å undersøke om det er smådriftsulemper på skolenivå, samt om utgiftene til skyss av elever i videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene.

Videre er det ønskelig å undersøke behovet for videregående opplæring i den voksne delen av befolkningen, samt å undersøke om det er behov for egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp fylkeskommunenes utgiftsbehov til spesialundervisning og undervisning av minoritetsspråklige elever.

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring baserer seg dels på en analyse av kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring i 2002, utført av Allforsk på oppdrag for Utdannings- og forskningsdepartementet. Dels baserer forslaget seg på en analyse av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 og 2004 utført av utvalget. Resultatene fra Allforsks analyser er dokumentert i rapporten *Kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring* (Borge, Naz og Tovmo 2003), mens utvalgets analyser er dokumentert i vedlegg 7.

Kostnadsforskjeller mellom ulike studieretninger

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder ressursbruken per elev i videregående opplæring. Tidligere analyser indikerer at noe av forskjellene mellom fylkeskommunene kan forklares med variasjoner i andelen elever på ulike studieretninger. Det har sammenheng med at det er stor variasjon i ressursbruken per elev mellom ulike studieretninger.

Først i dette kapitlet studeres elevsammensetningen og variasjoner i ressursbruk per elev mellom allmenne og yrkesfaglige studieretninger. Som allmenne studieretninger regnes allmenne, økonomiske og administrative fag, idrettsfag og media og kommunikasjon. Formålet med analysen er å undersøke hvordan driftsutgifter per elev varierer mellom allmenne - og yrkesfaglige studieretninger på nasjonalt nivå. Analysen baseres på KOSTRA-data for 2003 og 2004. Utgiftene som analyseres i dette kapitlet omfatter fylkeskommunenes brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til de ulike studieretningene (funksjonene 541-556 i KOSTRA), samt fellesutgifter til lokaler, skyss og internat (funksjon 510) og fellesundervisning (520). Det innebærer at spesialundervisning, fagopplæring og voksenopplæring ikke omfattes i dette utgiftsbegrepet.

Det presenteres et alternativ hvor fellesutgifter til skolelokaler, skyss og internat (funksjon 510) og fellesutgifter til undervisning (funksjon 520) er holdt utenfor analysene, samt et alternativ hvor fellesutgiftene er fordelt mellom studieretningene etter elevandel. Siden utleie av lokaler og drift av internater også genererer inntekter benyttes netto driftsutgifter for funksjon 510.

Tabell 10.4 viser fordelingen av elever på allmenne og yrkesfaglige studieretninger i 2003 og 2004, samt fylkeskommunenes gjennomsnittlige brutto driftsutgifter per helårsekvivalent. Statistisk sentralbyrå (SSB) har regnet om antall elever til helårsekvivalenter i videregående skoler, basert på variabelen «kursprosent». Det vil med andre ord si

Tabell 10.4 Elevsammensetning og variasjoner i ressursbruk i kroner per elev (vektede helårsekvivalenter) mellom allmenne og yrkesfaglige studieretninger.

	Elevandel		Ressursbruk per elev (alt 1)		Ressursbruk per elev (alt 2)	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
Allmenne studieretninger	52,4	51,1	41 785	42 671	82 885	82 763
Yrkesfaglige studieretninger	47,6	48,9	66 857	64 745	107 956	104 837

at det totale undervisningstimer per år omregnes til antall fulltidselever, såkalte helårsekvivalenter. I tillegg til omregning av elevtallet i forhold til omfang, vektes elevtallene med 7/12 fra foregående skoleår og 5/12 fra inneværende skoleår. Dette gjøres for at skoleåret skal tilsvare regnskapstallene.

Analysene som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel, viste at 43 prosent av elevene gikk på yrkesfaglige studieretninger i 1994, samt at enhetskostnadene var 67 prosent høyere på yrkesfag enn på allmennfag. For å fange opp dette ble søkere yrkesfag innført som kriterium i kostnadsnøkkelen og gitt en vekt på 22,5 prosent.

Andelen elever på yrkesfaglige studieretninger har økt i løpet av perioden 1994 til 2004. Av tabell 10.4 framgår det at 48,9 prosent av elevene gikk på yrkesfaglige studieretninger i 2004. Økningen i andel elever på yrkesfaglige studieretninger tilsier isolert sett at kriteriet søkere yrkesfag bør få økt vekt i kostnadsnøkkelen. I motsatt retning trekker det at merkostnadene på yrkesfaglige studieretninger har blitt redusert noe i løpet av samme periode.

Anslaget på merkostnadene på yrkesfaglige studieretninger er, som det framgår av tabell 10.4, avhengig av om fellesutgiftene fordeles mellom allmenne og yrkesfaglige studieretninger etter elevandel, eller om felleskostnadene holdes utenfor analysene. I alternativet hvor felleskostnadene er holdt utenfor analysene, finner utvalget at enhetskostnadene på yrkesfag i 2004 var 52 prosent høyere enn enhetskostnadene på allmennfag (alternativ 1). I alternativet hvor felleskostnadene er fordelt mellom studieretningene etter elevandel, finner utvalget at enhetskostnadene på yrkesfag i 2004 var 27 prosent høyere enn enhetskostnadene på allmennfag (alternativ 2).

Vekten til kriteriet søkere yrkesfag er i dagens kostnadsnøkkel gitt ved:

$$\frac{(C_{YF} - C_{AF}) \times E_{YF}}{(E_{AF} \times C_{AF}) + (E_{YF} \times C_{YF})}$$

C og E betegner henholdsvis utgift per elev og elevandel, mens fotskrift *AF* og *YF* betegner henholdsvis allmenne og yrkesfaglige studieretninger.

Kriteriet søkere yrkesfag har i dag en vekt i kostnadsnøkkelen på 22,5 prosent. Vekten er basert på data fra 1994. I tabell 10.5 presenteres nye vekter på kriteriet søkere yrkesfag basert på dataene som ble presentert i tabell 10.4. Det presenteres et forslag til kostnadsvekter som er basert på at fellesutgiftene bør holdes utenfor analysen[1], samt et alternativ hvor det er lagt til grunn at fellesutgiftene bør fordeles mellom studieretningene etter elevandel.

Tabell 10.5 Kostnadsvekt – kriteriet søkere yrkesfag

	Søkere yrkesfag	
	Alternativ 1	Alternativ 2
2003	22,2	12,6
2004	20,1	11,5

Ny inndeling av søkerkriteriet

Allforsk analysert på oppdrag for Utdannings- og forskningsdepartementet kostnadsforskjeller mellom ulike studieretninger i 2002. Denne analysen viser at forskjellene i gjennomsnittlig ressursbruk per elev varierer mer mellom ulike studieretninger både innen allmenne fag og yrkesfag, enn mellom allmenne fag og yrkesfag (Borge, Naz og Tovmo 2003). Allforsk argumenterer på bakgrunn av dette funnet med at det kan være hensiktsmessig med en finere inndeling av søkerkriteriet i kostnadsnøkkelen, ved at det skilles mellom billige og dyre studieretninger på yrkesfag.

Allforsk utreder på bakgrunn av dette en tredeling av søkerkriteriet hvor det skilles mellom:

- Gruppe 1: Allmenne, økonomiske og administrative fag
- Gruppe 2: Idrettsfag og de minst ressurskrevende yrkesfaglige studieretningene
- Gruppe 3: Musikk, dans og drama og de mest ressurskrevende yrkesfaglige studieretningene

Tabell 10.6 viser gjennomsnittlig kostnad per elev innenfor ulike studieretninger i 2003 og 2004. I tallene som presenteres i tabellen under er felleskostnadene fordelt mellom studieretningene etter elevandel.

Utvalget mener at Allforsks forslag om å operere med en ny inndeling av søkerkriteriet er godt. Det har sammenheng med at det i dag er større kostnadsforskjeller mellom ulike allmenne studieretninger og mellom ulike yrkesfaglige studieretninger, enn det er mellom allmenne og yrkesfaglige studieretninger. I stedet for å skille mellom elever på allmenne og yrkesfaglige studieretnin-

[1] Dette alternativet innebærer i praksis at fellesutgiftene fordeles mellom studieretningene etter utgiftsandeler.

Tabell 10.6 Gjennomsnittlig kostnad i kroner per elev (vektede helårsekvivalenter) innenfor ulike studieretninger i 2003 og 2004

	Studieretning	Gjennomsnitts-kostnad 2003	Gjennomsnitts-kostnad 2004
Gruppe 1	Allmenne, økonomiske og administrative fag	82 442	81 850
Gruppe 2	Salg og service	99 855	98 392
	Idrettsfag	86 514	82 850
	Helse- og sosialfag	94 040	96 626
	Kjemi- og prosessfag	98 378	100 925
	Formgivingsfag	100 291	97 293
	Gjennomsnittlig kostnad gruppe 2	95 402	94 600
Gruppe 3	Media og kommunikasjon	103 165	97 518
	Tekniske byggfag	103 384	98 880
	Byggfag	106 466	100 799
	Elektrofag	109 336	105 285
	Musikk, dans og drama	113 206	110 891
	Hotell- og næringsmiddelsfag	109 666	107 939
	Mekaniske fag	113 079	106 268
	Trearbeidsfag	119 750	118 512
	Naturbruk	159 570	173 833
	Gjennomsnittlig kostnad gruppe 3	112 999	109 294

ger, kan det derfor være hensiktsmessig å skille mellom elever på «kostbare» og «mindre kostbare» studieretninger i kostnadsnøkkelen.

En utfordring i forbindelse med å foreslå en ny inndeling av søkerkriteriet nå, er at tilbudsstrukturen i videregående opplæring skal endres fra og med skoleåret 2006/2007. Åtte nye yrkesfaglige studieretninger skal da etableres som erstatning for dagens 12 yrkesfaglige studieretninger. I dag foreligger det ikke data som gjør det mulig å beregnede det eksakte kostnadsnivået eller elevsammensetningen for de nye studieprogrammene. Forslag til ny inndeling av søkerkriteriet må derfor dels baseres på informasjon om kostnadsnivået og elevsammensetningen på dagens studieretninger, dels på informasjon om hvilke elementer av dagens studieretninger de nye studieprogrammene vil bestå av.

Utdannings- og forskningsdepartementet har på oppdrag for utvalget gjort rede for hvilke elementer av dagens studieretninger de nye studieretningene vil bestå av. Tabell 10.7 viser studieprogrammene som vil være gjeldende fra og med 2006/2007, samt hvilke elementer av dagens studieretninger de nye programmene vil bestå av. Utdannings- og forskningsdepartementet har tatt forbehold om at innholdet/strukturen i de nye studieprogrammene ennå ikke er endelig fastlagt.

Med utgangspunkt i data om kostnadsnivået og elevsammensetningen på dagens studieretninger, samt med utgangspunkt i informasjon om hvilke elementer av dagens studieretninger de nye studieprogrammene vil bestå av, har utvalget beregnet et anslag på gjennomsnittskostnaden per elev for de nye studieretningene. Dette er vist i tabell 10.8. Studieprogrammene er sortert etter anslag på gjennomsnittskostnad per elev.

Tabell 10.8 indikerer at kostnadene per elev vil variere mellom de ulike studieprogrammene. Den anslåtte kostnaden per elev varierer fra 43 000 for elever på idrettsfag til 134 000 for elever på naturbruk. Kostnadsforskjellene mellom de ulike studieprogrammene indikerer at man bør skille mellom elever på kostbare og mindre kostbare studieretninger i kostnadsnøkkelen. Et alternativ i den sammenheng kan være å skille mellom elever på idrettsfag og studiespesialisering og elever på andre studieprogram. Et annet alternativ kan være å operere med en tredeling av søkerkriteriet hvor de skilles mellom elever på studieprogrammene:

– Gruppe 1: Idrettsfag og studiespesialisering

Tabell 10.7 Oversikt over de nye studieprogrammene[1]

Nye utdanningsprogrammer	Består av elementer fra
Teknikk og industriell produksjon	Mekaniske fag (92 prosent) Kjemi- og prosessfag (8 prosent)
Elektrofag	Elektrofag
Bygg- og anleggsteknikk	Byggfag (77 prosent) Tekniske byggfag (23 prosent)
Restaurant- og næringsmiddelfag	Hotell- og næringsmiddelfag
Helse- og sosialfag	Helse- og sosialfag
Design og håndverksfag	Formgivingsfag
Medier og kommunikasjonsfag	Medier og kommunikasjonsfag
Service og samferdsel	Salgs- og servicefag (57 prosent) Mekaniske fag (22 prosent) Allmenne, økonomiske og administrative fag (22 prosent)
Naturbruk	Naturbruk
Studiespesialisering	Allmenne, økonomiske og administrative fag (87 prosent) Formgivningsfag (13 prosent)
Idrettsfag	Idrettsfag
Musikk, dans og drama	Musikk, dans og drama

[1] Noen av de nye studieprogrammene inneholder også elementer av dagens studieretninger som ikke er nevnt i tabellen. Dette omfatter imidlertid svært få elever. Studieprogrammet bygg og anlegg består for eksempel av 0,001 elementer fra studieretningen trearbeidsfag

Kilde: Utdannings- og forskningsdepartementet.

Tabell 10.8 Anslag på gjennomsnittlig kostnad per elev i kroner på de nye studieprogrammene (anslag beregnet med utgangspunkt i data fra 2004).

Nye studieprogram	Anslag på gjennomsnittskostnad, eksklusive felleskostnader	Anslag på gjennomsnittskostnad, inklusive felleskostnader	Anslag på elevandel (prosent)
Idrettsfag	42 759	82 985	4,6
Studiespesialisering	43 766	83 992	47,4
Helse- og sosialfag	56 534	96 760	9,5
Service og samferdsel	56 977	97 203	5,7
Design og håndverksfag	57 202	97 428	2,8
Medier og kommunikasjon	57 426	97 652	2,7
Bygg- og anleggsteknikk	60 266	100 492	5,7
Elektrofag	65 193	105 419	5,8
Teknikk og industriell kommunikasjon	65 748	105 975	6,3
Restaurant- og næringsmiddelfag	67 847	108 073	4,3
Musikk, dans og drama	70 799	111 025	3,3
Naturbruk	133 741	173 967	1,9

Tabell 10.9 Kostnadsvekt, todeling av søkerkriteriet

	Kriterievekt, basert på utgifter eksklusive felleskostnader	Kriterievekt basert på utgifter inklusive felleskostnader
Andel innbyggere 16-18 år	81,4	89,4
Kostbare studieretninger	18,6	10,6

- Gruppe 2: Helse- og sosialfag, service og samferdsel, design og håndverksfag, medier og kommunikasjon
- Gruppe 3: Bygg og anleggsteknikk, elektrofag, teknikk og industriell kommunikasjon, restaurant og næringsmiddelfag, musikk, dans og drama og naturbruk.

Kostnadene per elev er anslått betydelige høyere for elever på naturbruk enn for elever på andre studieprogram. Når det ikke er utredet et alternativ hvor naturbruk er skilt ut som en egen gruppe så har det sammenheng med at det er relativt få elever på studieprogrammet naturbruk.

Tabell 10.9 presenterer forslag til kostnadsvekter basert på en todeling av søkerkriteriet, mens tabell 10.10 presenterer forslag til kostnadsvekter basert på en tredeling av søkerkriteriet. Vekten til kriteriet innbyggere 16-18 år reflekterer grunnkostnaden ved å gi alle et tilbud innen videregående opplæring. Vekten på kostbare studieretninger i tabell 10.9 og gruppe 2 og 3 i tabell 10.10 er ment å reflektere merkostnadene ved å gi et tilbud innen disse studieretningene.

Betydningen av bosettingsmønster

Tidligere analyser av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon viser at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander er en kostnadsulempe innenfor flere sektorer. Mål på bosettingsmønsteret inngår imidlertid ikke som kriterium i dagens kostnadsnøkkel for videregående opplæring. Det har sammenheng med at Rattsø-utvalgets analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring i 1994 indikerte at spredt bosettingsmønster ikke var en kostnadsulempe i videregående opplæring. Datagrunnlaget som ligger til grunn for dagens kostnadsnøkkel er ti år gammelt. Det er derfor ønskelig å undersøke om nye data gir grunnlag for andre konklusjoner når det gjelder betydningen av bosettingsmønster.

Bosettingsmønster og skolestruktur

Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU har på oppdrag for utvalget analysert kostnadsforhold innenfor grunnskolen. Denne analysen viser at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i grunnskolen. Analysen viser videre at effekten av bosettingsmønster går via skolestruktur, mer presist at kommuner med spredt bosettingsmønster har en desentralisert skolestruktur med mange små skoler. Videre dokumenterer analysen at det er smådriftsulemper på skolenivå (Falch, Rønning og Strøm 2005).

Det er rimelig å anta at en eventuell effekt av bosettingsmønster på fylkeskommunenes ressursbruk til videregående opplæring også går via skolestruktur. Smådriftsulemper på skolenivå vil da være en forutsetning for at spredt bosettingsmønster skal utgjøre en kostnadsulempe i videregående opplæring. Allforsk har med utgangspunkt i data fra VSI-databasen undersøkt om det er smådriftsulemper på skolenivå. Analysen baseres på data fra 446 skoler for skoleåret 1999-2000 (Borge, Naz og Tovmo 2003). Analysen på skolenivå indikerer at det er en sammenheng mellom skolestørrelse og gjennomsnittlig antall elever per klasse på skolen. Effekten er imidlertid beskjeden: når antall elever på skolen øker med 100 øker antall elever per klasse med 0,8. Noe overraskende finner Allforsk at store skoler har flere lærertimer per elev enn små skoler. Allforsk finner imidlertid at dette

Tabell 10.10 Kostnadsvekt, tredeling av søkerkriteriet

	Kriterievekt, basert på utgifter eksklusive felleskostnader	Kriterievekt basert på utgifter inklusive felleskostnader
Andel innbyggere 16-18 år	81,4	89,4
Gruppe 2	5,1	2,9
Gruppe 3	13,5	7,7

har sammenheng med at store skoler gjennomgående har en større bredde i studietilbudet enn små skoler. Når det kontrolleres for antall studieretninger på skolen finner Allforsk at en økning i skolestørrelsen med 100 elever i gjennomsnitt reduserer antall lærertimer per elev med 11 timer per år (hvilket utgjør mindre enn fire prosent av gjennomsnittlig antall lærertimer).

Som følge av at det dokumenteres visse smådriftsulemper på skolenivå undersøker Allforsk om fylkeskommuner med spredt bosettingsmønster har en mer desentralisert skolestruktur enn andre fylkeskommuner. I analysen dokumenteres det imidlertid ikke noen entydig sammenheng mellom fylkeskommunenes skolestruktur og bosettingsmønster. Allforsk sier at det er «uklart hvorvidt skolestruktur med mange skoler skyldes gode økonomiske rammebetingelser og i hvilken grad det skyldes spredt bosettingsmønster».

Bosettingsmønster og utgifter til skoleskyss

Analyser på kommunenivå viser at det er en sammenheng mellom kommunenes bosettingsmønster og skolestruktur. Når man ikke finner tilsvarende sammenheng mellom fylkeskommunenes bosettingsmønster og skolestruktur, så kan det ha sammenheng med at fylkeskommunene har større frihet når det gjelder organiseringen av opplæringen. En fylkeskommune med spredt bosettingsmønster kan for eksempel velge å ha en desentralisert skolestruktur med mange små skoler, mens en annen fylkeskommune med tilsvarende bosettingsmønster kan velge å gi elevene skoleskyss og ha en mer sentralisert skolestruktur. Det kan derfor tenkes at effekten av bosettingsmønster i videregående opplæring også går via utgifter til skoleskyss, og ikke nødvendigvis kun via skolestruktur.

I tillegg til å analysere bosettingsmønsterets betydning for skolestrukturen er det derfor ønskelig å undersøke bosettingsmønsterets betydning for fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss. Fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss føres på funksjon 510 i KOSTRA. I tillegg til fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, innholder denne funksjonen blant annet fylkeskommunenes utgifter til skolelokaler, forvaltning og internater. I analyser av fylkeskommunenes samlede utgifter ført på funksjon 510 dokumenteres det ingen sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes utgifter.

På grunn av at man ut i fra KOSTRA ikke kan isolere fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss, har utvalget i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet rettet en henvendelse til fylkeskommunene hvor vi har bedt om at fylkeskommunene rapporterer hvilke utgifter de hadde til skyss av elever i videregående opplæring i 2003. Utvalget har fått tilbakemelding fra et flertall av fylkeskommunene. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til de rapporterte tallene. Flere av fylkeskommunene har påpekt at det er vanskelig å gi et eksakt anslag på fylkeskommunenes utgifter til skyss av elever i videregående opplæring. Troms fylkeskommune skriver blant annet i sitt svarbrev til Kommunal- og regionaldepartementet at: «I og med at man i Troms fylke ikke opererer med såkalt lukkede skoleruter – dvs. ruter forbeholdt skoleelever – er det ikke mulig å skille de reelle totale driftsutgiftene til skoleskyss av elever i videregående skole fra de øvrige kostnadene til kjøp av kollektivtrafikk». Buskerud fylkeskommune påpeker det samme i sitt svarbrev til departementet: «Det er ekstremt vanskelig å skille utgifter til videregående skoleskyss fra tilskudd til lokal rutetransport ettersom det er et sammenhengende system og elever og ordinære reisende benytter de samme bussene». Flere fylkeskommuner påpeker dessuten at det er vanskelig å gi et eksakt anslag på videregående opplærings andel av utgiftene til etableringen av fylkets kollektivtilbud. Etter utvalgets vurdering er ikke datakvaliteten på de rapporterte dataene god nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Utvalget har derfor ikke foretatt en egen analyse av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss.

Bosettingsmønsterets betydning for utgiftene per elev

Allforsk har med utgangspunkt i KOSTRA-data for 2002 analysert sammenhengen mellom fylkeskommunenes bosettingsmønster og ressursinnsatsen per elev innfor ulike studieretninger. Allforsks analyseresultater indikerer at bosettingsmønsteret hadde liten betydning for fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring i 2002. Variablene andel innbyggere bosatt spredtbygd, andel innbyggere utenfor tettsted med henholdsvis 2 000 og 5 000 innbyggere har gjennomgående ingen signifikant effekt på utgiftene per elev, mens effekten av frie inntekter stort sett er positiv og signifikant. Allforsk finner at sonekriteriet har en positiv og signifikant effekt på ressursbruken per elev innen noen yrkesfaglige studieretninger, samt at nabokriteriet har en positiv og signifikant effekt på ressursbruken per elev innen allmennfag. I disse analysene får imidlertid frie inntekter ikke lenger signifikant effekt. Allforsk konkluderer med at det er «inntektsnivået snarere enn bosettingsmønsteret, som bidrar til høye utgifter per elev».

Utvalget har med utgangspunkt i KOSTRA-data for 2003 og 2004 analysert sammenheng mellom fylkeskommunenes bosettingsmønster og ressursinnsatsen per elev (vektede helårsekvivalenter) innenfor ulike studieretninger.

Utgiftene som analyseres omfatter fylkeskommunenes regnskapsførte utgifter til de ulike studieretningene. I analysen av fylkeskommunenes ressursinnsats per elev innenfor ulike studieretninger i 2004, dokumenteres det ingen entydig sammenheng mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes utgifter. I analyser av ressursinnsatsen per elev i 2003 dokumenteres det imidlertid en positiv og signifikant sammenheng mellom fylkeskommunenes ressursinnsats per elev på allmenne, økonomiske og administrative fag og andel innbyggere bosatt spredtbygd. Det dokumenteres ingen entydig sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes ressursinnsats per elev innenfor andre studieretninger. I analysen er effekten av bosettingskriterier som sone, nabo og reisetid til kommunesenteret og andel innbyggere bosatt spredtbygd testet ut.

En grunn til at det ikke dokumenteres noen entydig sammenheng mellom bosettingsmønster og fylkeskommunenes ressursbruk kan være at fylker med spredt bosettingsmønster har mindre bredde i studietilbudet. Allforsk har med utgangspunkt i data fra perioden 1997 til 2000 undersøkt bredden i studietilbud av grunnkurs handelsdistriktsnivå (Borge og Tovmo 2003).[2] Analysen viser at det i samtlige handelsdistrikter finnes ett allmennfaglig studietilbud på grunnkursnivå, og at nesten alle har tilbud innen helse- og sosialfag og mekaniske fag. Mindre enn halvparten av handelsdistriktene har tilbud innen kjemi- og prosessfag, musikk, dans og drama, tekniske byggfag og trearbeidsfag. En aggregering av handelsdistriktene til fylkesnivå viser at det er forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder bredden i studietilbudet. Allforsk finner at gjennomsnittlig andel av studieretningene som tilbys på grunnkursnivå per handelsdistrikt i den enkelte fylkeskommunene varierer fra 54 prosent i Finnmark til over 83 prosent i Østfold. Høyt antall elever per handelsdistrikt bidrar til stor bredde i studietilbudet, mens inntektsnivået har liten betydning.

Voksenopplæring

Siden høsten 2000 har voksne født før 1. januar 1978 hatt lovfestet rett til videregående opplæring. Siden Kompetansereformen ble lansert har det imidlertid vært lav etterspørsel etter opplæring for voksne. En grunn til dette kan være at behovet for voksenopplæring er konjunkturavhengig, og at arbeidsledigheten har vært lav siden reformen ble innført. En analyse utført av ECON viser blant annet at søkingen til videregående opplæring fra voksne er langt mer konjunkturavhengig enn ungdommens søkemønster. ECON finner at en økning i arbeidsledigheten med ett prosentpoeng medfører en økning i søkingen fra voksne søkere med mer enn 20 prosent (ECON 2002).

Per 1. oktober 2003 var det registrert om lag 34 600 voksne elever og lærlinger i videregående opplæring. Av disse hadde om lag 9 500 voksenrett, det vil si at de er født før 1978 og ikke har fullført opplæring tidligere (St.meld. nr. 30 (2003-2004) Kultur for læring). Et av formålene med analysene som ligger til grunn for utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for videregående opplæring har vært å undersøke om det er behov for egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp behovet for voksenopplæring. En utfordring i forbindelse med dette er å få et godt mål på fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring.

En gjennomgang foretatt av fylkeskommunene i Østlandssamarbeidet (Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold) viser at fylkeskommunene har valgt å organisere voksenopplæringen forskjellig. Noen av fylkene har organisert undervisningen og realkompetansevurderingen til ressurssentre eller opplærings- og utviklingssentre. Andre har lagt undervisningen til de videregående skolene. Gjennomgangen Østlandssamarbeidet foretok viste at det var store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjaldt de rapporterte utgiftene til voksenopplæring (funksjon 581 og 582 i KOSTRA). Gjennomgangen til Østlandssamarbeidet viser at noe av variasjonene kan forklares med at noen fylkeskommuner har voksne elever i ordinære klasser på de videregående skolene som økonomisk rapporteres til studieretningene (utgiftene vil derfor bli rapport på funksjonene 541-556). Fylkeskommunenes rapporterte utgifter på funksjon 581 gir derfor ikke nødvendigvis et korrekt bilde av fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring. En analyse av fylkeskommunenes utgifter på funksjon 581 vil derfor ikke nødvendigvis gi svar på hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på fylkeskommunenes utgifter til voksenopplæring.

Et av formålene med analysene som Allforsk gjennomførte på oppdrag for Utdannings- og forskningsdepartementet i 2003 var å undersøke om lavt utdanningsnivå i den voksne befolkningen bidrar til økt etterspørsel etter videregående opp-

[2] Landet er delt inn i 100 handelsdistrikter.

læring. Som mål på etterspørsel etter videregående opplæring bruker Allforsk antall studieplasser per 16-18 åring og antall voksne søkere per innbygger. Noe overraskende finner Allforsk at lavt utdanningsnivå i den voksne delen av befolkningen bidrar til færre studieplasser i videregående opplæring. Allforsk antyder at en grunn til dette kan være at lavt utdanningsnivå blant foreldre reduserer tilbøyeligheten til å ta videregående opplæring. I analysen dokumenteres det heller ingen sammenheng mellom utdanningsnivået i den voksne delen av befolkningen og antall voksne søkere til videregående opplæring. Allforsk konkluderer med at selv om analyseresultatene viser at lavt utdanningsnivå i den voksne delen av befolkningen ikke har betydning for etterspørselen etter voksenopplæring bør det vurderes å innføres et alderskriterium for voksne søkere: «Det er en mer rimelig forutsetning at behovet for videregående opplæring er proporsjonalt med antall voksen, enn at det er proporsjonalt med 16-18 åringer» (Borge, Naz og Tovmo 2003).

Utvalget har foretatt en analyse hvor antall elever med voksenrett i ordinær videregående opplæring er brukt som mål på fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring. Denne analysen viser at det er en positiv og signifikant sammenheng mellom elever med voksenrett i ordinær videregående opplæring og andel innbyggere i alderen 25-50 år med grunnskole som høyeste utdanning. En ekstra person som har grunnskole som høyeste utdanning medfører i gjennomsnitt en økning i antall elever med voksenrett med 0,12. I analysene dokumenteres det ingen sammenheng mellom arbeidsledigheten i befolkningen og antall elever med voksenrett i ordinær voksenopplæring.

En ulempe med å bruke «antall elever med voksenrett i ordinær videregående opplæring» som mål på ressursbruken på voksenopplæring er at flere voksne elever har særlig tilpasset tilbud. Fylkeskommuner med særlig tilpasset tilbud til voksne vil være registrert med få elever med voksenrett i ordinær videregående opplæring. Utviklingen innen voksenopplæring går i retning av fleksible og spesielt tilpassede tilbud. En annen svakhet er at det er usikkerhet knyttet til datakvaliteten. En gjennomgang foretatt av fylkeskommunene i Østlandssamarbeidet viste at det i 2003 var feil i voksenelevrapporteringen til fylkeskommunene. I rapporten fra Østlandssamarbeidet står det blant annet at: «Elevtallene på voksenopplæring som er rapportert i KOSTRA inneholder så mye feil at det er vanskelig å lage en benchmarking for området voksenopplæring» (ØKO-prosjektet, Sluttrapport fra prosjektgruppen 2005). Kvaliteten på KOSTRA-data har blitt bedre for hvert år. Resultatene fra analysen hvor antall elever med voksenrett er brukt som avheng variabel må likevel tolkes med forsiktighet.

Utvalget har også foretatt en analyse hvor det er undersøkt om utdanningsnivået i befolkningen og arbeidsledigheten kan forklare noe av variasjonene i antall voksne søkere som har fått tilbud om opplæring. Denne analysen indikerer at verken utdanningsnivået i befolkningen eller antall arbeidsledige har effekt på antall voksne søkere som har fått tilbud om opplæring. Videre er det undersøkt om utdanningsnivået i den voksne befolkningen og arbeidsledigheten kan forklare noe av variasjonene i antall voksne med gjennomført og dokumentert realkompetansevurdering. I analysene dokumenteres det en negativ og signifikant sammenheng mellom antall personer med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning i alderen 25-50 år og antall voksne med gjennomført og dokumenter realkompetansevurdering.

Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring

Elever som ikke har eller ikke kan få tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, har rett til spesialundervisning. Spesialundervisning innvilges etter enkeltvedtak basert på en sakkyndig vurdering av elevens behov og hva slags opplæringstilbud som skal gis. Fylkeskommunenes brutto driftutgifter til spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring (funksjon 520) utgjorde om lag 1,7 milliarder kroner i 2003. Det omfatter lønnsutgifter til spesialundervisning etter enkeltvedtak, utgifter til språkopplæring, pedagogisk psykologisk rådgivingstjeneste og fylkeskommunenes oppfølgingstjeneste. Funksjon 560 omfatter altså flere ulike tjenester innenfor spesialundervisningen. En gjennomgang foretatt av fylkeskommunene i Østlandssamarbeidet viser at det er noe variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder hva som rapporteres til funksjonen.

Innenfor den spesialpedagogiske tradisjonen har ofte elevers behov for spesialundervisning blitt tolket som individuelle problemer. Oppmerksomheten har ifølge Fylling (2000) vært rettet mot den enkelte elev, og mot klassifiseringen av elever i bestemte grupper eller kategorier, som elever med fysiske funksjonshemminger, psykisk utviklingshemming, ulike typer lærervansker eller atferdsproblemer. Analyser av kommunenes ressursbruk på grunnskolen har også vist at kommunenes ressursbruk på spesialundervisning øker med økende andel psykisk utviklingshemmede og med andel barn som mottar grunn- og hjelpestønad (Falch,

Rønning og Strøm 2005, Galloway, Langørgen, Mogstad og Aaberge 2005). I en analyse utvalget har foretatt av fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning dokumenteres det ingen sammenheng mellom innbyggere med grunn- og hjelpestønad 16-18 år og fylkeskommunenes rapporterte utgifter til spesialundervisning.

Behovet for spesialundervisning kan i tillegg til å forklares ved trekk ved den enkelte elev forklares med sosioøkonomiske forhold. Tidligere analyser indikerer at sosioøkonomiske variable, som for eksempel foreldrenes utdanningsnivå og forekomsten av minoritetsspråklige elever, kan være egnet til å forklare noe av variasjonen i behovet for tilpasset opplæring (Fylling 2000). I analyser av kommunenes ressursbruk på spesialundervisning i 2003 er det imidlertid ikke dokumentert noen entydig sammenheng mellom mål på sosioøkonomiske forhold i fylkeskommunene og fylkeskommunenes utgifter (Falch, Rønning og Strøm 2005, Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005).

Allforsk har analysert fylkeskommunenes korrigerte brutto driftsutgifter til spesialundervisning i 2002. Analysen indikerer at fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning øker med økende andel skilte og separerte. Allforsk finner at ett prosentpoengs økning i antall skilte og separerte i gjennomsnitt medfører en økning i utgiftene til spesialundervisning per elev med 1 120 kroner.

Utvalget har foretatt en analyse av fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning i 2003 og 2004. Denne analysen indikerer i samsvar med Allforsks analyse at det er en positiv sammenheng mellom antall skilte og separerte og fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning per elev. Effekten er imidlertid ikke signifikant.

Til forskjell fra grunnskolen er det ikke i den videregående opplæringen innført spesielle rettigheter for minoritetsspråklige elever. Minoritetsspråklige elever har imidlertid på lik linje med andre elever rett til å få en opplæring tilpasset sine behov.

Over Utdannings- og forskningsdepartementets budsjett bevilges det et øremerket tilskudd til opplæring av språklige minoriteter i videregående opplæring (kapittel 225, post 60). Tilskuddet utgjorde om lag 28 millioner kroner i 2004. Målsetningen med tilskuddet er ifølge Utdannings- og forskningsdepartementets budsjettproposisjon for 2005 å «medverka til at det blir gitt ekstra språkopplæring til språklege minoritetar i videregåande opplæring» (St.prp. nr 1 (2004-2005)). Fylkeskommunenes utgifter til språkopplæring skal føres på funksjon 520. Verken i Allforsks eller i utvalgets analyse ble det dokumentert noen sammenheng mellom elever med minoritetsspråklig bakgrunn og fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning og særskilt tilrettelegging.

10.2.5 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring er basert på de analyser som det er redegjort for i kapittel 10.2.4. I dette avsnittet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen (10.2.5.1) og beregninger av kostnadsvekter (10.2.5.2).

10.2.5.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring?

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene få kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i tilknytning til videregående opplæring. Kostnadsfaktorer fanger opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom fylkeskommunene, mens etterspørselsforholdene fanger opp variasjon i behovet for videregående opplæring.

Analysene beskrevet i avsnitt 10.2.4 indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Innbyggere 16-18 år
- Søkere «kostbare studieretninger»
- Bosettingsmønster
- Antall voksne uten videregående opplæring
- Skilte – og separerte 16-59 år

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og tolkningen av disse effektene.

Innbyggere 16-18 år

Elever i videregående opplæring er i hovedsak i alderen 16-18 år. Antall innbyggere i denne aldersgruppen vil derfor være en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen.

Søkere «kostbare studieretninger»

Gjennomgangen i avsnitt 10.2.4 viser at ressursinnsatsen per elev varierer betydelig mellom ulike studieretninger. Samtidig er det forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder andel elever på ulike studieretninger. Antall elever på kostbare studieretninger vil derfor være en viktig kostnadsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen. Det som er gjenstand for nærmere vurdering er hvorvidt en bør operere med en todeling eller en tredeling av søkerkriteriet, jf. tabell 10.9 og 10.10.

Tabell 10.11 Anslag på fordelingen av elever på ulike studieprogram.

Fylke	Todeling		Tredeling		
	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 1	Gruppe 2	Gruppe 3
Østfold	0,50	0,50	0,50	0,22	0,29
Akershus	0,59	0,41	0,59	0,19	0,21
Oslo	0,63	0,37	0,63	0,20	0,18
Hedmark	0,49	0,51	0,49	0,22	0,29
Oppland	0,48	0,52	0,48	0,23	0,29
Buskerud	0,53	0,47	0,53	0,19	0,27
Vestfold	0,54	0,46	0,54	0,21	0,25
Telemark	0,48	0,52	0,48	0,24	0,28
Aust-Agder	0,51	0,49	0,51	0,23	0,27
Vest-Agder	0,50	0,50	0,50	0,24	0,27
Rogaland	0,51	0,49	0,51	0,21	0,28
Hordaland	0,49	0,51	0,49	0,19	0,32
Sogn og Fjordane	0,51	0,49	0,51	0,18	0,31
Møre og Romsdal	0,51	0,49	0,51	0,20	0,29
Sør-Trøndelag	0,50	0,50	0,50	0,20	0,29
Nord-Trøndelag	0,47	0,53	0,47	0,21	0,32
Nordland	0,48	0,52	0,48	0,21	0,31
Troms	0,47	0,53	0,47	0,22	0,32
Finnmark	0,50	0,50	0,50	0,19	0,31
Hele landet	0,52	0,48	0,52	0,21	0,27

For å vurdere inndelingen av søkerkriteriet kan det være hensiktsmessig å se på om det er store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder andelen elever på ulike studieprogram. Tabell 10.11 viser fordelingen av elever på ulike studieprogram i de ulike fylkeskommunene. Anslaget er utarbeidet basert på data fra 2004.

Tabell 10.11 viser at det er noe variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel elever på ulike studieprogram. Av tabellen framgår det at andel elever på de minst kostbare studieretningene (studiespesialisering og idrettsfag) varierer fra 47 prosent i Nord-Trøndelag og Troms til 63 prosent i Oslo. Tabellen viser videre at det er noe variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel elever innenfor de mer kostbare studieprogrammene (gruppe 2 og gruppe 3).

Hensynet til enkelthet tilsier at man kun bør operere med en todeling av søkerkriteriet, hvor en skiller mellom elever på studieprogrammene studiespesialisering og idrettsfag og elever på andre studieprogram. Hensynet til treffsikkerhet tilsier imidlertid at man bør operere med en tredeling av søkerkriteriet da det er forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder fordelingen av elever på gruppe 1, 2 og 3. Av hensynet til treffsikkerhet vil utvalget anbefale at man opererer med en tredeling av søkerkriteriet. En tredelig av søkerkriteriet vil også være mer robust i forhold til endringer i søkermassen. Inndelingen av søkerkriteriet bør imidlertid vurderes på nytt når man har data om elevsammensetningen og kostnadsnivået på de ulike studieprogrammene.

Bosettingsmønster

Når det gjelder bosettingsmønsterets betydning for fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring, så gir analysene beskrevet i avsnitt 10.2.4 grunnlag for noe ulike konklusjoner. Det er rimelig å anta at en eventuell effekt av bosettingsmønster i videregående opplæring enten vil gå via skolestruktur eller via utgifter til skoleskyss.

Allforsk har foretatt en analyse på skolenivå, hvor det dokumenteres visse smådriftsulemper på skolenivå. I analysen dokumenteres det imidlertid ingen sammenheng mellom bosettingsmønster og skolestruktur. I Allforsks analyser dokumenteres det heller ingen sammenheng mellom ressursinnsatsen per elev innenfor ulike studieretninger og mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene. Allforsks analyseresultat er i hovedsak i samsvar

med utvalgets analyser av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 og 2004. I disse analysene dokumenteres det i hovedsak ingen sammenheng mellom ressursinnsatsen per elev og mål på bosettingsmønsteret. Eneste unntaket er at utvalget finner en positiv og signifikant sammenheng mellom andel innbyggere bosatt spredtbygd og fylkeskommunenes ressursbruk på allmenne, økonomiske og administrative fag i 2003. I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk i 2002 og 2004 ble det ikke dokumentert en tilsvarende sammenheng. I analysene dokumenteres det ingen sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret og fylkeskommunenes fellesutgifter, hvor blant annet utgiftene til skoleskyss inngår.

Etter utvalgets vurdering gir analysene beskrevet i avsnitt 10.2.4 liten støtte til en hypotese om at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i videregående opplæring. På bakgrunn av de foreliggende analyser kan ikke utvalget anbefale at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss fordi datakvaliteten ikke har vært tilstrekkelig god. Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte. Videre har utvalget igangsatt et arbeid for å utvikle en ny indikator for bosettingsmønsteret i fylkene, men Statistisk sentralbyrå har vært forhindret fra å ferdigstille oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen. Utvalget anbefaler at dette prosjektet ferdigstilles.

Antall voksne uten videregående opplæring

Når det gjelder betydningen av lavt utdanningsnivå i den voksne delen av befolkningen for fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring gir analysene beskrevet i avsnitt 10.2.4 grunnlag for noe ulike konklusjoner. Analysene indikerer at andel elever med voksenrett i ordinær videregående opplæring øker med antall voksne som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning. I analysene dokumenteres det imidlertid ingen sammenheng mellom andel voksne med lav utdanning og andre mål på fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring. Videre dokumenteres det en negativ sammenheng mellom antall voksne med gjennomført og dokumentert realkompetansevurdering og utdanningsnivået i den voksne befolkningen.

I og med at analyseresultatene gir grunnlag for ulike konklusjoner når det gjelder betydningen av lavt utdanningsnivå i den voksne delen av befolkningen vil utvalget ikke anbefale at lavt utdanningsnivå i den voksne delen av befolkningen innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Utvalget vil imidlertid, i likhet med Allforsk (2003), anbefale at det innføres et alderskriterium i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i behovet for voksenopplæring. Konkret vil utvalget anbefale at innbyggere 25-49 år innføres som kriterium.

Skilte- og separerte 16-59 år

Analysene beskrevet i avsnitt 10.2.4 indikerer at antall skilte og separerte kan ha en viss betydning for fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning. Effekten og signifikansen varierer imidlertid noe fra år til år. Antall skilte og separerte har en signifikant effekt på fylkeskommunenes ressursbruk på spesialundervisning i 2002, men ikke i 2003 og 2004. I analyser av kommunenes ressursbruk på spesialundervisning i perioden 2001-2003 er det ikke dokumentert noen entydig sammenheng mellom sosioøkonomiske variable og ressursbruken på spesialundervisning.

Fordi det er noe usikkerhet knyttet til effekten av skilte- og separerte, vil utvalget anbefale at skilte- og separerte 16-59 år ikke inngår som kriterium i kostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

10.2.5.2 Beregning av kostnadsvekter

Utvalgets diskusjon i avsnitt 10.2.5.1 leder til en kostnadsnøkkel for videregående opplæring bestående av følgende kriterier:

- Antall innbyggere 16-18 år
- Søkere til studieprogram i gruppe 2
- Søkere til studieprogram i gruppe 3
- Antall innbyggere 25-49 år

Forslaget til kostnadsvekter for de tre første kriteriene baseres på beregningene beskrevet i avsnittet om ny inndeling av søkerkriteriet i avsnitt 10.2.4. Det som er gjenstand for nærmere vurdering er hvordan man skal håndtere felleskostnadene når man skal fastsette kostnadsvektene. I avsnitt 10.2.4 er det skissert to alternativer: et hvor felleskostnadene er fordelt mellom studieprogrammene etter elevandel (1), samt et alternativ hvor felleskostnadene er holdt utenfor analysen (2). Det siste alternativet vil gi det samme forholdet mellom ressursbruk på de ulike studieretningene som om fellesutgiftene ble fordelt mellom studiepro-

Tabell 10.12 Forslag til kostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 16-18 år	0,78204
Søkere studieprogram i gruppe 2	0,04880
Søkere studieprogram i gruppe 3	0,12986
Antall innbyggere 25-49 år	0,03930
Sum	1,00000

grammene etter andel av utgifter som er regnskapsført på de ulike studieretningene. Det siste alternativet innebærer en sterkere vektlegging av kriteriene søkere til studieprogram i gruppe 2 og 3 enn det første alternativet. Utdannings- og forskningsdepartementets vurdering er at forslaget til kostnadsvekter bør baseres på analysen hvor fellesutgiftene er holdt utenfor. Utvalget har lagt Utdannings- og forskningsdepartementets vurdering til grunn, og foreslår derfor at kostnadsvektene fastsettes med utgangspunkt i alternativ 2.

Når det gjelder vekten på kriteriet "innbyggere 25-49 år" foreslår utvalget at dette kriteriet får en vekt som gjenspeiler hvor stor andel utgiftene til voksenopplæring (funksjon 581 og 582) utgjør av fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Kriteriene antall innbyggere 16-18 år, søkere til studieprogram i gruppe 2 og 3 vektes proporsjonalt ned, slik at kostnadsvektene til sammen summerer seg til 1.

Diskusjonen over leder til en kostnadsnøkkel for videregående opplæring som vist i tabell 10.12.

10.3 Fylkesveger

Dette avsnittet redegjør for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger.

Det offentlige vegnettet er tredelt, og består av riksveger, fylkesveger og kommunale veger. Myndighetsutøvelsen følger denne tredelingen. Fylkeskommunen har finansieringsansvar for planlegging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveger. Selve utbyggingen av vegnettet, samt drift og vedlikehold er konkurranseutsatt. I 2003 utgjorde fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til fylkesveger om lag 1,7 milliarder kroner, eksklusive Oslo. Utgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 720 (nyanlegg, drift og vedlikehold) og 721 (miljø og trafikksikkerhetstiltak) i KOSTRA.

10.3.1 Dagens kostnadsnøkkel for fylkesveger

Kostnadsnøkkelen for fylkesveger ble sist revidert i forbindelse med St.meld. nr 11 (1990-91) *Om storbyenes økonomiske situasjon m.v.* Rattsø-utvalget foretok ikke analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på fylkesveger.

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger ivaretas i dag gjennom kriterier som skal fange opp forskjeller i vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader per kilometer veg, samt forskjeller i veglengde. Den innbyrdes vektingen av vedlikeholds- og reinvesteringskostnader er bestemt av hvor stor andel de i gjennomsnitt utgjorde av fylkeskommunenes utgifter til vegformål. Dagens kostnadsnøkkel for fylkesveger vises i tabell 10.13.

Den enkelte fylkeskommunes kriterieverdi for vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader beregnes som produktet av en fylkesfaktor og den faktiske fylkesveglengden. Fylkesfaktorene uttrykker de relative kostnadene per kilometer fylkesveg.

Fylkesfaktorene for vedlikehold er basert på en normativ modell, og skal fange opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet til en lik standard over hele landet. Den normative modellen som ligger til grunn for beregningen av fylkesfaktorene er utarbeidet av Vegdirektoratet og er den samme som tidligere ble benyttet ved fordeling av vedlikeholdsmidler for riksveger. For vedlikehold vil forhold som trafikkmengde, vegbredde, utstyrsnivå (skilt, vegbelysning med mer) type og omfang av dreneringsanlegg og klima påvirke det relative kostnadsnivået. Den største delen av drifts- og vedlikeholdskostnadene er knyttet til vinterdrift og vedlikehold av vegdekkene. Beregningen av fylkesfaktorer for reinvesteringer er basert på regnskapstall.

Tabell 10.14 viser fylkeskommunenes eksisterende fylkesfaktorer for vedlikehold og reinvesteringer. En verdi på 1,2 representerer en kostnadsulempe på 20 prosent sammenliknet med det fylket hvor kostnadene er lavest.

Tabell 10.13 Delkostnadsnøkkelen for fylkesveger

Kriterium	Kriterievekter
Andel vedlikeholdskostnader	0,670
Andel reinvesteringskostnader	0,330
Sum	1,000

Tabell 10.14 Eksisterende fylkesfaktorer for vedlikehold og reinvesteringer

Fylke	Fylkesvegfaktor vedlikehold	Fylkesvegfaktor reinvesteringer	Fylkesveglengde (kilometer)
Østfold	1,2	1,3	994
Akershus	1,9	1,4	1 115
Oslo	4,0	2,0	278[1]
Hedmark	1,2	1,0	2 535
Oppland	1,1	1,1	2 058
Buskerud	1,1	1,1	1 169
Vestfold	1,3	1,3	680
Telemark	1,1	1,3	1 101
Aust-Agder	1,3	1,2	992
Vest-Agder	1,2	1,2	1 288
Rogaland	1,2	1,2	1 808
Hordaland	1,2	1,5	1 760
Sogn og Fjordane	1,0	1,5	1 407
Møre og Romsdal	1,2	1,5	1 775
Sør-Trøndelag	1,2	1,4	1 610
Nord-Trøndelag	1,2	1,4	1 768
Nordland	1,2	1,4	2 578
Troms	1,3	1,4	1 767
Finnmark	1,4	1,1	623
Hele landet	26,3	25,3	27 306

[1] Oslo har formelt ikke noen veger med fylkesvegstatus, men har av hensyn til rammetilskuddsberegningen fått akseptert er normert fylkesveglengde på 278 kilometer.

10.3.2 Kvantifisering av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger

Innledning

Kostnadsnøkkelen for fylkesveger ble sist revidert i 1991, det tilsier at det er behov for en ny gjennomgang av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger. En ny gjennomgang er for det første nødvendig fordi det i løpet av perioden 1991 til 2005 kan ha skjedd endringer i hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på fylkeskommunenes utgifter til drift- og vedlikehold av fylkesveger. Trafikkmengden har for eksempel økt betydelig i løpet av denne perioden. En ny gjennomgang er for det andre nødvendig fordi dagens fylkesfaktorer for reinvesteringer i realiteten er en refusjonsordning. Det har sammenheng med at beregningen av fylkesfaktorene er basert på regnskapstall. Fylkeskommuner som tidligere har brukt mye ressurser på reinvesteringer har derfor, uavhengig av ufrivillige kostnadsforhold, fått mer i tilskudd enn fylkeskommuner som har brukt mindre ressurser på reinvesteringer. Dette bryter med prinsippet om objektive kriterier i kostnadsnøkkelen.

Det overordede formålet med utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger har vært å identifisere og kvantifisere betydningen av (objektive) faktorer som virker utgiftsdrivende på fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger.

I dagens kostnadsnøkkel for fylkesveger skilles det mellom fylkesfaktorer for vedlikeholdskostnader og reinvesteringskostnader. Utvalget har i arbeidet med å utvikle en ny delkostnadsnøkkel, valgt å begrense seg til å utvikle en delkostnadsnøkkel som fanger opp variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til drift og vedlikehold av fylkesveger. Det har dels sammenheng med at utvalget antar at de faktorer som virker utgiftdrivende på fylkeskommunenes utgifter til drift og vedlikehold også vil virke utgiftsdrivende på fylkeskommunenes utgifter til reinvesteringer. Dels har det sammenheng med at det er vanskelig å trekke et klart skille mellom hva som er vedlikehold og hva som er reinvesteringer. I KOSTRA skilles det for eksempel ikke mellom fylkeskommunenes kostnader til drift/vedlikehold og fylkeskommunenes kostnader til reinvesteringer.

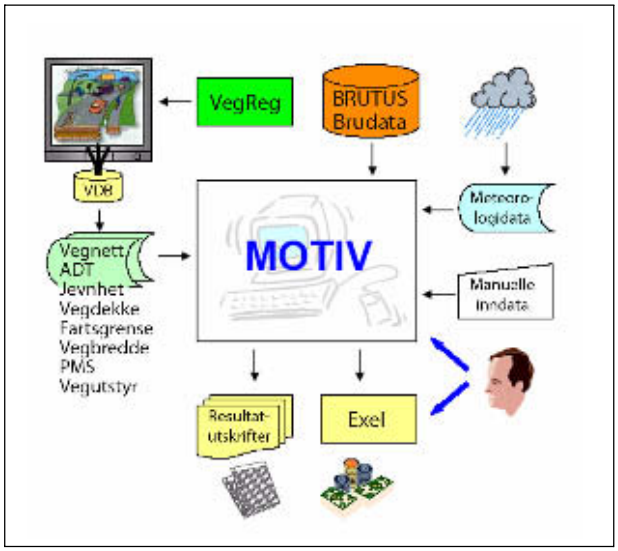
Dagens fylkesfaktorer for reinvesteringer er kun basert på regnskapstall. Dette er ikke hensiktsmessig, da det bryter med prinsippet om objektive kriterier i kostnadsnøkkelen. Et annet problem med en slik tilnærming er at det reelle behovet for reinvesteringer vil være direkte påvirket av historisk forbruk, ved at lavt nivå på reinvesteringer vanligvis vil øke det framtidige behovet for reinvesteringer. Og motsatt at høyt nivå på reinvesteringer i en periode vanligvis vil redusere det framtidige behovet for reinvesteringer. Å basere fylkesfaktorene for reinvesteringer på ressursbruk i et gitt år vil derfor være uheldig.

I prinsippet kunne man ha tenkt seg at man med utgangspunkt i en analyse identifiserte gapet mellom eksisterende og ønsket fylkesstandard, og at gapet ble sett på som et uttrykk for fylkeskommunenes behov for reinvesteringer. Et problem med å legge en slik analyse til grunn for en kostnadsnøkkel vil imidlertid være at fylker som har hatt et lavt nivå på reinvesteringer og dermed et akkumulert etterslep vil bli tilgodesett med en høy fylkesfaktor. Og motsatt at fylkeskommuner som har hatt et høyt nivå på reinvesteringer vil få en lav fylkesfaktor.

Analyser av fylkeskommunenes drifts- og vedlikeholdskostnader

Målsetningen med den faglige analysen som ligger til grunn for utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for fylkesveger, har vært å identifisere og kvantifisere betydningen av faktorer som forklarer variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til drift og vedlikehold av fylkesveger. Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel bygger på analyser som SINTEF Teknologi og samfunn har gjennomført på oppdrag for utvalget. I dette avsnittet gjengis hovedresultatene fra analysene. Resultatene fra SINTEFs analyser er dokumentert i rapporten Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger (Sund og Moltumyr 2005). Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt). I dette kapittelet gjengis hovedresultatene fra analysene.

SINTEFs forslag til fylkesfaktorer for drift og vedlikehold er utarbeidet med bakgrunn i beregninger gjennomført med verktøyet MOTIV (Modell for tildeling av vedlikeholdsmidler). MOTIV er utviklet av Statens vegvesen, og brukes i dag til å beregne vedlikeholdsbehovet på riksveger. MOTIV beregner årlige utgifter for en rekke drifts- og vedlikeholdsoppgaver basert på registrerte data om vegnettet og normative kostnadsmodeller. Skisse over dataflyten inn og ut av MOTIV er illustrert i figur 10.1.



Figur 10.1 Skisse over dataflyten inn og ut av MOTIV.

Kilde: Sund og Moltumyr (2005)

Det finnes ingen offisiell vedlikeholdsstandard for fylkesveger. Ved kvantifiseringen av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger har SINTEF derfor valgt å ta utgangspunkt i vedlikeholdsstanden for riksveger. I og med at formålet med analysen er å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov, og ikke fylkeskommunenes absolutte kostnadsnivå anses dette som en egnet tilnærming. Det eksisterer lokale vedlikeholdsstandarder for fylkesvegnettet. I analysesammenheng vil det imidlertid ikke være hensiktsmessig å ta utgangspunkt i de lokale vedlikeholdsstandardene, da disse vil være avhengig av fylkeskommunenes egne valg. Det lokale vedlikeholdsstandardene varierer også betydelig mellom fylkene.

Med utgangspunkt i modellverktøyet MOTIV beregner SINTEF fylkeskommunenes kostnader til oppgaver/prosesser som: forberedende og generelle oppgaver, tunneler, grøfter, kummer og rør, vegdekker (eksklusive vanlig dekkevedlikehold i vegbanen), komplettering og spesielle arbeider, bruer og kaier og vintervedlikehold. Ressursberegningen i MOTIV er basert på normerte modeller for hver enkelt oppgave/prosess, hvor kostnadene for gjennomføring baseres på mengde, tiltaksfrekvens og enhetspris. For en mer detaljert beskrivelse av hvilke oppgaver MOTIV beregner kostnadene vises det til SINTEFs rapport.

Dagens versjon av MOTIV inkluderer ikke beregning av kostnader til vedlikehold av faste vegdekker (asfaltdekker). Disse har de seneste årene

blitt analysert i egne optimeringsanalyser for riksveger. SINTEF har derfor beregnet fylkeskommunenes årlige kostnader til ordinær dekkefornyelse med utgangspunkt i en enkel normativ modell, hvor fylkeskommunenes kostnader til vedlikehold av faste vegdekker ses på som en funksjon av antall ensartede dekkestrekninger i fylket, lengden på den enkelte dekkestrekning, gjennomsnittlig dekkebredde på dekkestrekningen, enhetspris og normal dekkelevetid. Enhetsprisen er avhengig av trafikkmengden.

Oslo

Oslo har ingen veger med offisiell status som fylkesveger. I forbindelse med beregningen av fylkeskommunenes rammetilskudd regnes likevel Oslo å ha et normert fylkesvegnett på 278 kilometer. Det normerte fylkesvegnettet er utvalgt etter klassifiseringskriterier gitt av Samferdselsdepartementet. Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av hvor stort omfang det normerte fylkesvegnettet i Oslo bør ha. Utvalget har imidlertid bedt SINTEF om å foreta en vurdering av Oslos kostnader til drift og vedlikehold i tilknytning til det normerte fylkesvegnettet.

Et problem i forbindelse med å kvantifisere Oslos kostnader til det normerte fylkesvegnettet er at man ikke har det samme datagrunnlaget for dette vegnettet som for fylkesvegnettet i resten av landet. Det normerte fylkesvegnettet i Oslo har offisiell status som kommunale veger, og omfattes ikke av den registreringen av grunnlagsdata som Statens vegvesen har ansvaret for på riks- og fylkesveger. Det er derfor ikke mulig å bruke modellverktøyet MOTIV til å beregne Oslos kostnader til det normerte fylkesvegnettet. SINTEF har derfor vært nødt til å estimere Oslos drifts- og vedlikeholdskostnader knyttet til det normerte nettet uten å basere seg direkte på beregninger i MOTIV.

Som et utgangspunkt for å estimere Oslos kostnader til det normerte fylkesvegnettet tar SINTEF blant annet utgangspunkt i beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader til riksveger i Oslo og beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader til riksveger og fylkesveger i Akershus. Tabell 10.15 viser beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader til riksveger og fylkesveger i og rundt Oslo.

Ifølge SINTEF er det rimelig å ta utgangspunkt i kostnadsnivået på fylkesveger i Akershus med trafikk i intervallet 8 000 – 22 000 kjt/døgn når man skal anslå kostnadsnivået på det normerte fylkesvegnettet i Oslo. Fylkesvegene i Akershus med dette trafikknivået ligger nært Oslo (hovedsakelig i Bærum og Lørenskog). De beregnede årlige kostnadene til disse vegene er på om lag 350 000 kroner per kilometer.

Ifølge SINTEF er det ikke rimelig å sammenligne kostnadsnivået på det normerte fylkesvegnettet i Oslo med kostnadsnivået på riksveger i Oslo. Det har sammenheng med at riksvegene har et meget høyt trafikknivå, og med at det er relativt høye kostnader forbundet med tunneler på riksvegene. Det beregnede kostnadsnivået på riksveger i Akershus kan heller ikke regnes å være sammenlignbart med det normerte fylkesvegnettet i Oslo. Det har ifølge SINTEF sammenheng med at dette vegnettet har et større innslag av rene landeveger.

En annen tilnærming til å anslå kostnadsnivået på det normerte fylkesvegnettet i Oslo kan være å ta utgangspunkt i drift og vedlikehold av kommunale veger i Oslo. I 2004 utgjorde Oslos brutto driftsutgifter til kommunale veger om lag 300 000 kroner per kilometer veg. Det normerte fylkesvegnettet omfatter kommunale veger med høy trafikkbelastning, det er derfor ifølge SINTEF rimelig å anta at kostnadsnivået på fylkesvegnettet ligger over 300 000 kroner per kilometer veg.

Med utgangspunkt i de beregnede drift- og vedlikeholdskostnadene i og rundt Oslo og med utgangspunkt i regnskapstall for Oslo kommune anslår SINTEF kostnadsnivået for drift og vedlikehold (eksklusive dekkevedlikehold) til det normerte fylkesvegnettet til å utgjøre 350 000 kroner per kilometer per år. De beregnede kostnadene til dekkvedlikehold beregnes til 90 000 kroner per kilometer per år. De beregnede kostnadene er basert på en forutsetning om et gjennomsnittlig trafikknivå på 12 000 kjt/døgnet (ÅDT) og en veibredde på 8,5 meter.[3]

SINTEF presiserer at beregningsresultat for Oslo er heftet med større usikkerhet enn beregningsresultatene til de øvrige fylkeskommunene.

Resultater

Tabell 10.16 viser fylkeskommunenes beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader per kilometer veg, samt SINTEFs forslag til fylkesfaktor for drift og vedlikehold. Fylkesfaktorene framkommer ved at den beregnede kostnaden per kilometer fylkesveg for hvert fylke er uttrykt relativt til fylke med lavest beregnet kostnad per kilometer veg (Nord-Trøndelag). Eksisterende fylkesfaktorer for vedli-

[3] Anslaget på vegbredde er basert på en antakelse om 3,5 meters kjørefeltbredde, samt 0,74 meter asfalt skulder på hver side. For øvrig er gjennomsnittlig dekkebredde for riksveger i Oslo med ÅDT 10 000 – 15 000 meter om lag 9,5 meter. SINTEF mener derfor det er forsvarlig å anta en veibredde på 8,5 meter for fylkesvegene i Oslo.

Tabell 10.15 Beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader med MOTIV i og rundt Oslo

Vegnett	Veglengde (km)	Beregnet gj.snittlig årlig drifts- og vedlikeholdskostnader (kr/km)
Alle riksveger i Oslo (inkl. europaveger) (gj.snittlig trafikknivå er 25 000 kjt/døgn (ÅDT)	219	847 500
Riksveger (inkl. europaveger) i Oslo med trafikknivå mellom 8 000 og 17 500 kjt/døgn (ÅDT)	40	690 000
Alle fylkesveger i Akershus (gj.snittlig trafikknivå er 2 000 kjt/døgn (ÅTD))	1 119	94 500
Fylkesveger i Akershus med trafikknivå mellom 8 000 og 22 000 kjt/døgn (ÅDT)	52	350 000
Alle riksveger i Akershus (inkl. europaveger) (gj.snittlig trafikknivå er 9 000 kjt/døgn (ÅDT))	1 062	123 000
Riksveger (inkl. europaveger) i Akershus med trafikknivå med 9 000 – 18 000 kjt/døgn (ÅDT)	147	170 000

kehold og reinvesteringer vises også i tabellen. De beregnede drifts- og vedlikeholdskostnadene har ingen mening i absolutt forstand, det har blant annet sammenheng med at beregningene av kostnadene er basert på vedlikeholdsstandarder for riksveger. Viktig i denne sammenheng er de relative forskjellene mellom fylkeskommunene.

Tabell 10.16 Beregnede drifts- og vedlikeholdskostnader per kilometer veg og forslag til ny fylkesfaktor for vedlikehold

Fylke	Beregnet drifts- og vedlikeholdskostnad per kilometer veg (1000 kroner)	Forslag til ny fylkesfaktor for drift og vedlikehold	Eksisterende fylkesfaktor for vedlikehold	Eksisterende fylkesfaktor for reinvesteringer
Østfold	67,8	1,2	1,2	1,3
Akershus	124,0	2,1	1,9	1,4
Oslo	441,0	7,6	4,0	2,0
Hedmark	62,6	1,1	1,2	1,0
Oppland	68,5	1,2	1,1	1,1
Buskerud	81,0	1,4	1,1	1,1
Vestfold	79,9	1,4	1,3	1,3
Telemark	65,8	1,1	1,1	1,3
Aust-Agder	61,9	1,1	1,3	1,2
Vest-Agder	59,2	1,0	1,2	1,2
Rogaland	82,0	1,4	1,2	1,2
Hordaland	86,0	1,5	1,2	1,5
Sogn og Fjordane	59,4	1,0	1,0	1,5
Møre og Romsdal	80,4	1,4	1,2	1,5
Sør-Trøndelag	65,7	1,1	1,2	1,4
Nord-Trøndelag	58,2	1,0	1,2	1,4
Nordland	70,0	1,2	1,2	1,4
Troms	72,8	1,3	1,3	1,4
Finnmark	74,7	1,3	1,4	1,1
Hele landet	76,7	30,2	26,3	25,3

10.3.3 Utvalgets vurdering

Utvalget har i arbeidet med å utvikle en ny kostnadsnøkkel for fylkesveger valgt å begrense seg til å utvikle en kostnadsnøkkel som fanger opp variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til drift og vedlikehold av fylkesveger.

Det ligger et omfattende og grundig arbeid til grunn for SINTEFs forslag til nye fylkesfaktorer for drift og vedlikehold. Statens vegvesen har gitt uttrykk for at SINTEFs analyser er egnet til å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes drifts- og vedlikeholdskostnader til fylkesveger. Utvalget deler også SINTEFs vurderinger. Utvalget foreslår derfor at dagens fylkesfaktorer for vedlikehold og reinvesteringer erstattes med SINTEFs forslag til nye fylkesfaktorer for drift og vedlikehold.

Når man sammenligner dagens fylkesfaktor for vedlikehold med SINTEFs forslag til fylkesfaktorer for drift og vedlikehold ser man at forslaget innebærer en endring i faktorverdi med 0,1 for ti av fylkene. Størst er endringen for Oslo som får en økning i faktorverdi på 3,6. Det estimerte kostnadsnivået for det normerte fylkesvegnettet i Oslo er beheftet med større usikkerhet enn det estimerte kostnadsnivået for fylkesnettet i de øvrige fylkeskommunene. Utvalgets vurdering er at SINTEFs tilnærming til å estimere Oslo kostnader til det normerte fylkesvegnettet er rimelig. Det er antatt at fylkesvegnettet i Oslo har de samme årlige vedlikeholdskostnadene per kilometer (eksklusive dekkevedlikehold) som høytrafikkerte fylkesveger i Akershus. Videre er kostnadene til dekkevedlikehold basert på antakelser med hensyn til gjennomsnittlig trafikkmengde og gjennomsnittlig dekkebredde. Utvalget vil derfor foreslå at det legges til grunn en fylkesfaktor på 7,6 for Oslo.

Utvalget har rettet en henvendelse til Samferdselsdepartementet for å få dokumentert hva som ligger til grunn for dagens fylkesfaktor for Oslo. Samferdselsdepartementet har ikke kunnet frambringe slik dokumentasjon. Utvalget har derfor ikke noe grunnlag for å si hva endringen i fylkesfaktor for Oslo skyldes.

Fylkeskommuner som har en høyere fylkesfaktor for reinvesteringer enn for vedlikehold vil tape på at det ikke lengre vil inngå egne fylkesfaktorer for reinvesteringer i kostnadsnøkkelen. Utvalget vil i den sammenheng peke på at det, som nevnt innledningsvis, er flere svakheter ved dagens fylkesfaktorer for reinvesteringer.

10.4 Lokale ruter

10.4.1 Innledning

Kostnadsnøkkelen for lokale ruter var den eneste nøkkelen der Rattsø-utvalgets anbefalinger ikke ble fulgt opp av Kommunal- og arbeidsdepartementet. Dagens kostnadsnøkkel bygger på analyser gjort av Kommunal- og arbeidsdepartementet i forbindelse med oppfølgingen av Rattsø-utvalgets innstilling. Kostnadsnøkkelen har ligget fast siden 1997.

10.4.2 Bakgrunn for dagens kostnadsnøkkel

Den første kostnadsnøkkelen for lokale ruter basert på objektive kriterier ble innført i 1987. Dette var året etter at det nye inntektssystemet ble innført. I 1986 ble tilskuddsfordelingen i 1985 brukt som kriterievekter. Det var statens fordeling av tilskudd til lokale ruter som lå til grunn for kostnadsnøkkelen fra 1987. Formålet med kostnadsnøkkelen var å finne objektive kriterier som forklarte den historiske fordelingen av statstilskudd. Kriteriene som ble brukt var antall innbyggere, areal, befolkning på øyer uten fast veisamband, rutenett til sjøs og en storbyfaktor. Kriteriene i kostnadsnøkkelen har stort sett vært uendret fra 1987 og frem til i dag.

I 1994 ble det foretatt noen mindre endringer i forbindelse med at de tidligere sektornøklene ble slått sammen til en felles kostnadsnøkkel. På grunn av sterk nedgang i antall innbyggere på øyer uten fast veiforbindelse ble vektleggingen av dette kriteriet redusert. I tillegg ble storbyfaktoren endret.

Rattsø-utvalget foreslo en ny kostnadsnøkkel for lokale ruter i 1996 basert på de to kriteriene rutenett til sjøs og kollektiv arbeidsreisetid. Kritikken mot forslaget gikk både på at fylkeskommunene selv kunne påvirke kriterieverdiene og at det bare ble sett på arbeidsreiser. Dermed ble det ikke tatt hensyn til forskjellene fylkeskommunene imellom når det gjelder sammensetningen av utgifter til skoleskyss og arbeidsreiser. Rattsø-utvalgets forslag ble ikke fulgt opp av Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Kommunal- og arbeidsdepartementet valgte i stedet å basere i kostnadsnøkkelen for lokale ruter på egne analyser. Analysen tok utgangspunkt i fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter, og ikke statens fordeling av tilskudd slik som i den opprinnelige kostnadsnøkkelen. Utgangspunktet for disse analysene var at det skulle foretas en oppdatering av kriterievektene i den eksisterende kostnadsnøk-

Tabell 10.17 Kostnadsnøkkel lokale ruter

Kriterium	1994	1997
Andel innbyggere i alt	0,349	0,520
Andel areal	0,154	0,040
Andel innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,118	0,050
Andel rutenett til sjøs	0,195	0,180
Andel storbyfaktor	0,184	0,090
Andel innbyggere bosatt spredt		0,120
Sum	1,000	1,000

kelen. Det ble gjort separate analyser av skoleskyss og andre reiser. Analysene viste at spredtbygdhet hadde betydning for utgifter til skoleskyss. Dette medførte at andel bosatt i spredtbygde strøk kom inn som nytt kriterium i kostnadsnøkkelen fra 1997. Tabell 10.17 viser kostnadsnøklene som ble etablert i 1994 og 1997. Kostnadsnøkkelen har vært uendret fra 1997 og frem til i dag.

Kostnadsnøkkelen kjennetegnes i stor grad av kriterier med fastlåste kriterieverdier. Andel rutenett til sjøs har ikke vært endret siden 1990, andel storbyfaktor har ikke vært endret siden 1994 og andel areal er fast med mindre det skjer en flytting av fylkesgrenser. Andel innbyggere bosatt på øyer ble oppdatert i 2003, men har ligget fast før og etter. Andel innbyggere i alt bidrar ikke til omfordeling mellom fylkeskommunene i det hele tatt. I dagens nøkkel er det således bare endringer i kriterieverdiene for andel innbyggere bosatt spredt som uten videre påvirker den fylkesvise fordelingen av beregnet utgiftsbehov per innbygger over tid.

Utvalgets problemforståelse

Etter utvalgets syn er det et klart behov for å se på alternativer til dagens kostnadsnøkkel for lokale ruter. Samtidig er dette også en sektor som det byr på store utfordringer å fastsette en god kostnadsnøkkel for. Det er foretatt flere utredninger på området uten at dette har medført at Kommunaldepartementet har foretatt endringer i kostnadsnøkkelen. Utvalget har ikke bestilt nye eksterne utredninger, men valgt å foreta egne analyser. I analyseopplegget gjøres det separate analyser for ferje- og båttrafikk på den ene side og rutebil og banedrift på den annen side.

10.4.3 Kjennetegn ved lokale ruter

Med unntak av skoleskyss er det ikke lovpålagte eller rettighetsfestede tjenestetilbud innenfor rutetrafikken. Rutetrafikken utføres i hovedsak av trafikkselskap. I tillegg til offentlig tilskudd mottar trafikkselskapnene billettinntekter fra publikum. Rutetilbudet består både av buss-, bane-, båt- og ferjetrafikk. Fylkeskommunene har også ansvaret for transporttjenesten for funksjonshemmede.

Det er forholdsvis store kostnadsforskjeller mellom ulike former for transport. Bruken av transportmiddel vil både være avhengig av trafikkgrunnlaget og geografiske forhold. For eksempel krever høye kostnader forbundet med t-banedrift et stort trafikkgrunnlag, og t-banetilbud finnes da også bare i større byer. Ferjetrafikk forekommer på strekninger der det ikke det ikke er veiforbindelse, eller der veiforbindelsen betyr en betydelig omvei sammenliknet med ferjeforbindelsen. Dimensjoneringen av ferjene, og dermed kostnadene ved ferjedriften vil være tilpasset trafikkgrunnlaget. Også dette varierer betydelig ferjestrekninger imellom.

Fylkeskommunene utgifter til lokaltrafikk er således hovedsaklig en subsidiering av lokale trafikkselskap. Subsidieringen er knyttet opp mot de ruter selskapene skal trafikkere og betingelser om rutetilbudet eller liknende. Subsidiebehovet vil variere avhengig av kostnadsforhold og trafikkgrunnlag. I tillegg vil utgiftene variere fylkeskommunene imellom som følge av forskjeller i fylkeskommunal prioritering.

Sammensetningen av transportmidler vil i stor grad være bestemt av bosetting og geografiske forhold. Tabell 10.18 viser hvordan utgiftene i den enkelte fylkeskommunene er fordelt mellom bil/bane, båt/ferge og transport for funksjonshemmede.

Ytterpunktene er Hedmark som har 100 prosent av utgiftene til bil/bane og Finnmark som har 60 prosent av utgiftene til båt/ferge. Dataene for transport av funksjonshemmede er trolig av varierende kvalitet. Samlet sett går om lag 75 prosent av utgiftene til bil/bane, 15 prosent til ferge/båt og snaut 10 prosent til transport av funksjonshemmede. Bil/bane står for nesten 97 prosent av antall reiser.

Tabell 10.18 Fylkeskommunenes driftsutgifter til lokale ruter etter transportmiddel

2003	Bto. driftsutgift		Bil/bane	Ferge/båt	Funk.hemm
	Kr pr innb	Indeks	Andel	Andel	Andel
01 Østfold	489	0,443	0,943	0,018	0,039
02 Akershus	867	0,785	0,907	0,023	0,070
03 Oslo	2074	1,879	0,775	0,000	0,225
04 Hedmark	727	0,658	1,000	0,000	0,000
05 Oppland	1098	0,994	0,959	0,000	0,041
06 Buskerud	744	0,674	0,935	0,000	0,065
07 Vestfold	418	0,379	0,779	0,006	0,215
08 Telemark	644	0,583	0,884	0,082	0,034
09 Aust-Agder	684	0,620	0,837	0,057	0,106
10 Vest-Agder	1168	1,058	0,932	0,026	0,041
11 Rogaland	975	0,883	0,927	0,033	0,040
12 Hordaland	962	0,872	0,795	0,135	0,070
14 Sogn og Fjordane	2120	1,920	0,662	0,315	0,023
15 Møre og Romsdal	970	0,879	0,649	0,304	0,047
16 Sør-Trøndelag	665	0,603	0,692	0,232	0,076
17 Nord-Trøndelag	1224	1,108	0,791	0,146	0,063
18 Nordland	1885	1,707	0,410	0,554	0,036
19 Troms	1475	1,336	0,669	0,292	0,039
20 Finnmark	2260	2,047	0,384	0,592	0,024
I alt	1104	1,000	0,768	0,143	0,089

Kilde: KOSTRA

Vi ser også av tabell 10.18 at det er store forskjeller i brutto driftsutgifter per innbygger fylkeskommunene imellom. Østfold og Vestfold har utgifter under halvparten av landsgjennomsnittet, mens Finnmark har utgifter på vel det dobbelte av gjennomsnittet. Utgiftene til lokale ruter er mer enn fem ganger høyere per innbygger i Finnmark enn i Vestfold.

Det er store forskjeller mellom byområder og spredtbygde strøk når det gjelder hvilke faktorer som bestemmer rutetilbud og subsidiebehov. I distriktene har skoleskyssen stor betydning for kapasiteten, mens arbeidsreiser og rushtidstrafikk er av avgjørende betydning for kapasiteten i byområder. Det er således forskjellige faktorer som driver utgiftene til skoleskyss og andre reiser. Det er likevel vanskelig å se utgifter knyttet opp mot skoleskyss uavhengig av andre reiser. Skoleskyss skaper kapasitet som kan utnyttes til arbeidsreiser, og arbeidsreiser skaper kapasitet som kan benyttes til skolereiser. Skoleskyss er en lovpålagt oppgave, mens fylkeskommunene står friere når det gjelder prioriteringen av øvrig rutetrafikk.

Sammensetningen av skolereiser og andre reiser varierer stort fylkeskommunene imellom slik det fremgår av tabell 10.19.

Andelen skolereiser er høyest i Nord-Trøndelag der skolereiser står for 75 prosent av reisene, mens Oslo og Akershus ligger lavest. Tabellen viser også store variasjoner i antall reiser per innbygger. Oslo ligger klart høyest mens Nord-Trøndelag og Nordland ligger lavest.

10.4.4 Andre analyser

Kostnadsnøkler for lokale ruter (SNF-rapport 52/00)

I 1999 engasjerte Kommunal- og regionaldepartementet Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) ved Tom Eldegard og Frode Kristiansen for å gjennomgå kostnadsnøklene for lokale ruter. SNF undersøkte mulighetene av å gjøre forbedringer i kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Utgangspunktet er en antakelse om at kostnadsnøkkelen bør knytte «naturgitte» forskjeller i utgiftsbehovene til stabile, målbare og vanskelig manipulerbare variabler. Eksempler på slike varia-

Tabell 10.19 Lokale ruter. Reiser per innbygger og andel skolereiser

2003	Reiser per innb.	Andel skolereiser
01 Østfold	40,8	0,423
02 Akershus	64,7	0,148
03 Oslo	300,6	0,000
04 Hedmark	50,1	0,489
05 Oppland	42,6	0,557
06 Buskerud	47,5	0,236
07 Vestfold	49,1	0,430
08 Telemark	38,1	0,445
09 Aust-Agder	60,2	0,525
10 Vest-Agder	71,3	0,258
11 Rogaland[1]	53,3	0,000
12 Hordaland	83,1	0,134
14 Sogn og Fjordane	46,6	0,550
15 Møre og Romsdal	59,4	0,365
16 Sør-Trøndelag	83,7	0,195
17 Nord-Trøndelag	36,1	0,763
18 Nordland	36,8	0,560
19 Troms	79,6	0,269
20 Finnmark	39,1	0,588
Sum	85,2	0,167

[1] Uoppgitt

Kilde: KOSTRA

bler er alderssammensetning, bosettingsmønster, sysselsetting og liknende. I rapporten benyttes regresjonsanalyser for å avdekke systematiske sammenhenger mellom denne typen variabler og realiserte kostnads- og inntektstall for rutedriften. Det spesielle ved analysen er at det er valgt et lavere aggregeringsnivå enn fylke, det vil si kommune og transportselskap. Fremgangsmåten og valg av aggregeringsnivå stiller store krav til tilgang på data og datakvalitet. Data fra ulike kilder dekker blant annet forskjellige geografiske områder. Ett transportselskap kan operere innenfor flere kommuner, og flere selskap kan ha konsesjon innenfor samme kommune. Det viste seg at det bare var for rutebil at det var mulig å etablere et tilfredsstillende datagrunnlag.

For å utnytte informasjonen best mulig er kostnads- og inntektsfunksjoner estimert separat og deretter koplet sammen aritmetisk til nettokostnadsfunksjoner. Enheten som er lagt til grunn i rutebilanalysene er kostnad/inntekt per vognkilometer. I tillegg er det gjort forsøk på å estimere volummodeller som er referert til enheten vognkilometer per innbygger. Analysen viser at det er variabler som beskriver bosettingsstrukturen som har størst forklaringskraft. Aktuelle variabler av denne typen er innbyggere per kilometer offentlig vei, andel bosatt spredt og diverse variabler for bymessig bosetting.

Forsøket på å etablere nettokostnadsfunksjoner for rutebåt avdekket en rekke problemer som gjorde det umulig å gjennomføre dette på en forsvarlig måte. For det første er det langt svakere grunnlag for å anta en sammenheng mellom kommuneparametre og de økonomiske rammevilkårene for drift av båt- og ferjeruter enn det er for buss. For det andre er nytten av båt- og ferjestatistikken begrenset, fordi det ikke er mulig å skille ut de enkelte trafikksambandene i selskapsstatistikken.

Prosjektet fant heller ikke grunnlag for å estimere nettokostnadsfunksjoner for transporttjenesten for funksjonshemmede. Dette skyldtes både at datagrunnlaget var spinkelt (selv om det ble nedlagt betydelig arbeid i innhenting av data), og at det var vanskelig å se at de betydelige forskjellene i praksis og ytelser hadde noen logisk sammenheng med behovsvariasjoner områdene imellom.

Utjevningsmodell for lokale bil- og båtruter v/ Møreforsking

Fra Landsdelsutvalget for Nord-Norge og Nord-Trøndelag har utvalget fått oversendt rapporten *Utjevningsmodell for lokale bil- og båtruter* som Møreforskning ved Arild Hervig og Lage Lyche har utført for Landsdelsutvalget og KS i de fire nordligste fylkene. Rapporten beskriver i grove trekk hvordan inntektssystemet er bygd opp med særlig fokus på kostnadsnøkkelen for lokale ruter. I rapporten foreslås det alternativer til dagens kriterier. Det er gjort partielle regresjonsanalyser for hvert år i fireårsperioden 2001-2004. Den regresjonsmodellen som forklarer driftsutgiftene best statistisk sett er foreslått som ny kostnadsnøkkel for lokale ruter.

Når det gjelder kriterier som tilgodeser tettbebygde fylker er det valgt å bruke andel av innbyggere og andel innbyggere per kilometer offentlig vei. Som et av kriteriene som tilgodeser typiske distriktsfylker, er det valgt andel ferge- og båtruter. Variabelen erstatter både andel av rutenett til sjøs og andel befolkning på øyer uten fast vegforbindelse. Antakelsen er at mange ferjestrekninger indikerer økte kostnader til fergebilletter og økte tidskostnader på grunn av venting og så videre. Den andre distriktsvariabelen som er valgt er andel areal.

Møreforskning har valgt å beregne seg fram til fordelingsnøkler ved bruk av regresjonsanalyser. Utgangspunktet er historiske data knyttet til netto driftsutgifter til lokale ruter og objektive kriterier knyttet til bosetning og andre strukturelle/naturgitte forhold. Møreforskning anbefaler et videre arbeid knyttet til normtall.

10.4.5 Analyseopplegg

Utvalget har analysert variasjoner i fylkeskommunenes utgifter (subsidier) opp mot en rekke alternative kriterier for å se i hvilken grad disse kan forklare observerte utgiftsforskjeller. De alternative kriteriene som er testet ut er valgt på bakgrunn av tidligere analyser, og det er også sett på forklaringsfaktorer som er brukt i andre land.

Det er fylkeskommunenes utgifter som analyseres. De totale transportkostnadene vil også bestå av billettinntekter fra publikum. I tillegg kommer øvrig transportvirksomhet som utføres av blant annet Norges Statsbaner og riksveiferjer uten fylkeskommunale subsidier. Det kan argumenteres for at fylkeskommuner med stort innslag av øvrig transportvirksomhet avlastes for fylkeskommunale utgifter. I og med at analysene tar utgangspunkt kun i de fylkeskommunale utgiftene, tar analysene også indirekte hensyn til variasjoner i den øvrige transportvirksomheten.

Utvalget gjør separate analyser for henholdsvis bil/bane og båt/ferje. Det er store forskjeller i den fylkesvise fordelingen når det gjelder utgifter til bil/bane og utgifter til båt/ferje. Dette har først og fremst sammenheng med geografiske variasjoner og bosettingsmønster. Det er også store forskjeller i de ulike transportmidlenes enhetskostnader. Utvalget har derfor valgt å analysere utgiftene til disse transportmidlene hver for seg.

KOSTRA-tallene for transport av funksjonshemmede i KOSTRA (jf. tabell 10.18), varierer på en måte som tyder på at ulik organisering eller liknende påvirker tallene. Utvalget foretar dermed ikke spesielle analyser for disse utgiftene. Utgifter til transport av funksjonshemmede er i stedet slått sammen med utgifter til bil/bane. Det vises til at transporttjenesten for funksjonshemmede ble grundig analysert i SNF-rapport 52/00, uten at det ble funnet noen logisk sammenheng mellom forskjellene i praksis og ytelser og behovsvariasjonene fylkene imellom.

Kommunal- og arbeidsdepartementets analyse i 1996 er basert på en splitting mellom utgifter til skoleskyss og andre utgifter. Utvalget har valgt å ikke foreta en slik splitting. Dette har bakgrunn i at utvalget vurderer en oppsplitting på transportmiddel som mer hensiktsmessig. Dessuten skiller ikke dataene i KOSTRA mellom utgifter til skoleskyss og andre utgifter. Utvalget har imidlertid lagt vekt på å teste ut faktorer som kan begrunnes ut fra behovene for henholdsvis skoleskyss og andre reiser.

En svakhet ved analyser på fylkeskommunenivå er at de inneholder forholdsvis få observasjoner. Det er gjort analyser basert på data for 2002 og 2003.

Utgangspunktet for analysene er å finne faktorer som kan forklare forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter per innbygger. Det vil si forskjeller i subsidiebehov til drift av lokale ruter.

10.4.6 Analyseopplegg båt/ferje-trafikk

Det er store forskjeller i fylkeskommunenes utgifter til båt- og ferjetrafikk. Behovet for båt/ferjeruter vil være avhengig av lokale geografiske forhold og bosettingsmønster. Båt/ferjeforbindelser vil typisk gå til bosetting på øyer uten veiforbindelse eller skje i forbindelse med kryssing av lange fjorder. Staten har ansvaret for finansieringen av ferjer langs riksveiene. De spesielle geografiske forholdene som må ligge til rette for båt/ferjetrafikk gjør at vanlige bosettingsvariable, slik som andel bosatt i spredtbygde strøk, i liten grad kan forventes å avspeile forskjeller i behovet for båt/ferjetrafikk.

De faktorene som klarest refererer seg til båt- og ferjetrafikk i dagens kostnadsnøkkel er rutelengde og antall bosatt på øyer uten fast veisamband. Utvalget tester i tillegg om det er sammenheng mellom fylkeskommunenes utgifter til båt/ferjetrafikk og lengden på kystlinje (inkludert øyer). Gjennom analysen vil utvalget forsøke å finne frem til objektive kriterier som kan forklare forskjeller i utgift per innbygger til lokale ruter fylkeskommunene imellom.

10.4.6.1 Vurdering av forklaringsvariable

Rutenett til sjøs

I dag er andel rutenett til sjøs et viktig kriterium i kostnadsnøkkelen som skal beskrive kostnadsforskjeller til båt/ferje-trafikk. Kriteriet bygger på det faktiske rutenettet. I hvilken grad kriteriet kan sies å være objektivt vil være avhengig av i hvilken grad rutenettet er en påvirkbar faktor for den enkelte fylkeskommune, eller om det er mer naturgitte forhold som er bestemmende for rutenettet. I praksis har ikke kriteriet vært oppdatert siden 1990. Dette betyr at eventuelle endringer i rutenettet i praksis

ikke har påvirket tilskuddsfordelingen gjennom inntektssystemet.

Det kan være store forskjeller mellom antall avganger og båt/ferjestørrelse mellom eksisterende ruter. Dette vil normalt gi forskjeller i subsidiebehov som ikke fanges opp av kriteriet.

Ulempen med kriteriet er at det i prinsippet er påvirkbart av fylkeskommunale beslutninger. Gjeldende praksis med manglende oppdatering er ikke noen god løsning på dette problemet. Etter utvalgets syn bør kriteriet bare beholdes dersom man ikke finner et bedre alternativ.

Utkjørt distanse

Utkjørt distanse vil til en viss grad fange opp forskjeller avgangshyppighet som ikke fanges opp av rutenettkriteriet. På den annen side er det ikke uten videre gitt at subsidiebehovet øker selv om utkjørt distanse øker. Dersom utkjørt distanse inngår som kriterium vil dette gi fylkeskommunene direkte muligheter til å påvirke tilskuddsfordelingen.

Utvalget mener at utkjørt distanse ikke egner seg som kriterium i inntektssystemet.

Befolkning på øyer uten fastlandsforbindelse

Andel befolkning bosatt på øyer er et kriterium som både har fordeler og ulemper. Fordelen med kriteriet går på validitet. Det er en sannsynlig sammenheng mellom antall bosatte på øyer uten fastlandsforbindelse og utgifter til båt/ferjetrafikk.

Ulempene ved kriteriet har sammenheng med opprettelse av nye fastlandsforbindelser. En ny fastlandsforbindelse vil gi redusert tilskudd til den berørte fylkeskommunen. Hvordan fastlandsforbindelsen påvirker fylkeskommunens utgifter vil imidlertid være avhengig av om strekningen tidligere har vært betjent av riksveiferjer eller fylkesferjer. Dersom strekningen har vært betjent av riksveiferjer får ikke fylkeskommunen lavere utgifter til båt/ferjetrafikk som følge av den nye fastlandsforbindelsen. I stedet kan fylkeskommunen få økte utgifter til rutebiltransport. Uansett om strekningen er betjent av fylkes- eller riksveiferjer, vil nedgangen i fylkeskommunenes inntekter som følge av nye fastlandsforbindelser, påvirke fylkeskommunenes lønnsomhetsvurdering av slike prosjekter. Heller ikke dette kriteriet har vært oppdatert løpende.

Kystlinje

Utvalget har sett nærmere på om kystlengde kan være et kriterium som vil kunne gi informasjon om utgiftsbehovet for båt/fergetrafikk. Hypotesen er at fylker med lang kystlinje vil ha større behov for båt/ferjesamband enn fylker med kort kystlinje. Dersom kystlinjen består av fjordarmer vil dette øke kystlengden, noe som igjen kan gjenspeile behov for båtforbindelse på tvers av fjorder. I tillegg til å måle kystlinjen langs fastlandet, måles kystlinjen rundt øyer. Det er tatt med øyer på minst 2,5 mål. Det er ikke skilt mellom bebodde og ubebodde øyer eller om en øy har fastlandssamband eller ikke. Data er produsert av Statens Kartverk, og er blant annet gjengitt i Statistisk Årbok fra SSB. Dataene foreligger også i Statistikkbanken på SSBs nettside.

Utvalget har ikke hatt tilgang til data som skiller mellom bebodde og ubebodde øyer. Som en alternativ innfallsvinkel har utvalget testet nedbygd kystlinje på øyer. Nedbygd kystlinje er definert som kystlinje som har bygninger innen 100 meter. Denne variabelen viser imidlertid svakere signifikans og gir svakere effekter i forhold til de båt- og ferjetunge fylkene enn kystlinje øyer. Dette kan skyldes at hytteeiendommer slår ut langs kysten på sørøstlandet, og at mer værutsatte områder lang kysten av vestlandet og i Nord-Norge gjør at bebyggelsen der i mindre grad ligger langs kystlinjen. Utvalget ser således ikke nedbygd kystlinje langs øyer som et aktuelt kriterium.

Fordelen med kystlengde er at det er et objektivt kriterium som fylkeskommunene ikke kan påvirke. I tillegg er kriteriet enkelt. Kriteriet bør også ha en viss validitet i og med at det er en sannsynlig sammenheng mellom lengden på kystlinjen og behovet for båt/ferjetrafikk. En svakhet ved kriteriet er at kriterieverdiene ikke vil endre seg over tid. Kriteriet vil dermed ikke fange opp eventuelle forhold som endrer fordelingen av utgiftsbehov mellom fylkeskommunene.

10.4.6.2 Analyseresultater

Det blir brukt regresjonsanalyser der fylkeskommunens brutto driftsutgifter per innbygger til båt/ferje er avhengig variabel. Det blir kontrollert for frie inntekter per innbygger i alle analysene. Analysen bygger på data for 2003.

I analysen testes effekten av kriteriene rutenett til sjøs, utkjørt distanse, befolkning bosatt på øyer og lengden på kystlinje fastland og kystlinje øyer. Alle variasjoner er målt per innbygger.

Når vi tester dagens kriteriesammensetning knyttet opp mot ferjedrift, det vil si rutenett og befolkning på øyer, får ingen av disse kriteriene statistiske signifikante effekter på utgiftene.

Tabell 10.20 Forslag til ny delkostnadsnøkkel båt/ferje ruter

Kriterium	
Kystlinje fastland	0,578
Kystlinje øyer	0,422
Sum	1,000

Analysene viser at det er sammenheng mellom fylkeskommunenes utgifter til ferje/båttrafikk og lengden på kystlinje fastland, kystlinje øyer og befolkning bosatt på øyer. Utkjørt distanse har ikke nevneverdig effekt. Regresjonslikningene er vist i vedlegg 7.

På bakgrunn av analysene er det to alternative utforminger av kostnadsnøkkelen som kan fremheves. Det ene alternativet er en kostnadsnøkkel som består av lengde kystlengde fastland og kystlengde øyer, mens det andre alternativet er kystlengde fastland og befolkning bosatt på øyer. Begge disse alternativene forklarer i underkant av 95 prosent av utgiftsvariasjonene fylkeskommunene imellom. Dette tilsier at valg av modell, det vil si kostnadsnøkkel, kan baseres på en vurdering av fordelene og ulempene ved kriteriene kystlinje øyer og befolkning på øyer uten fastlandsforbindelse.

10.4.6.3 Forslag til delkostnadsnøkkel båt/ferjetrafikk

Resultatene i regresjonsanalysen beskrevet i avsnitt 10.4.6.2 bør bidra til å styrke validiteten til kystlinje som kriterium i kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Validiteten til kystlinje på øyer er likevel svakere enn validiteten til befolkning bosatt på øyer. Svakheten ved å bruke befolkning bosatt på øyer som kriterium er at tilskuddsfordelingen påvirkes av utbygging av fastlandsforbindelser, noe som igjen vil kunne innvirke på fylkeskommunenes lønnsomhetsvurdering av slike prosjekter. Det er usikkert hvor stor betydning dette vil ha i praksis, men på prinsipiell basis er dette en klart uheldig side ved kriteriet.

På bakgrunn av at tilskudd basert på kriteriet kystlinje på øyer ikke påvirkes av fylkeskommunale disposisjoner, foreslår utvalget at dette kriteriet inngår i delkostnadsnøkkelen for båt/ferjetrafikk fremfor kriteriet befolkning på øyer. Delkostnadsnøkkel for ferje/båttrafikk fremgår av tabell 10.20.

Figur 10.2 viser hvordan brutto driftsutgifter og fordelingen gjennom kostnadsnøkkelen varierer fylkeskommunene imellom. Vi ser at det er stort samsvar, men at fylkeskommunene med de høyeste utgiftene per innbygger ikke kompenseres fullt ut. De høye utgiftene i disse fylkeskommunene må også ses i sammenheng med at de har relativt høye frie inntekter.

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kystkriteriene inngår i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter. Når de foreslåtte kriterier ligger fast over tid, er det særlig viktig at vektingen av sektornøklene oppdateres i tråd med de retningslinjene utvalget har foreslått i kapittel 8.

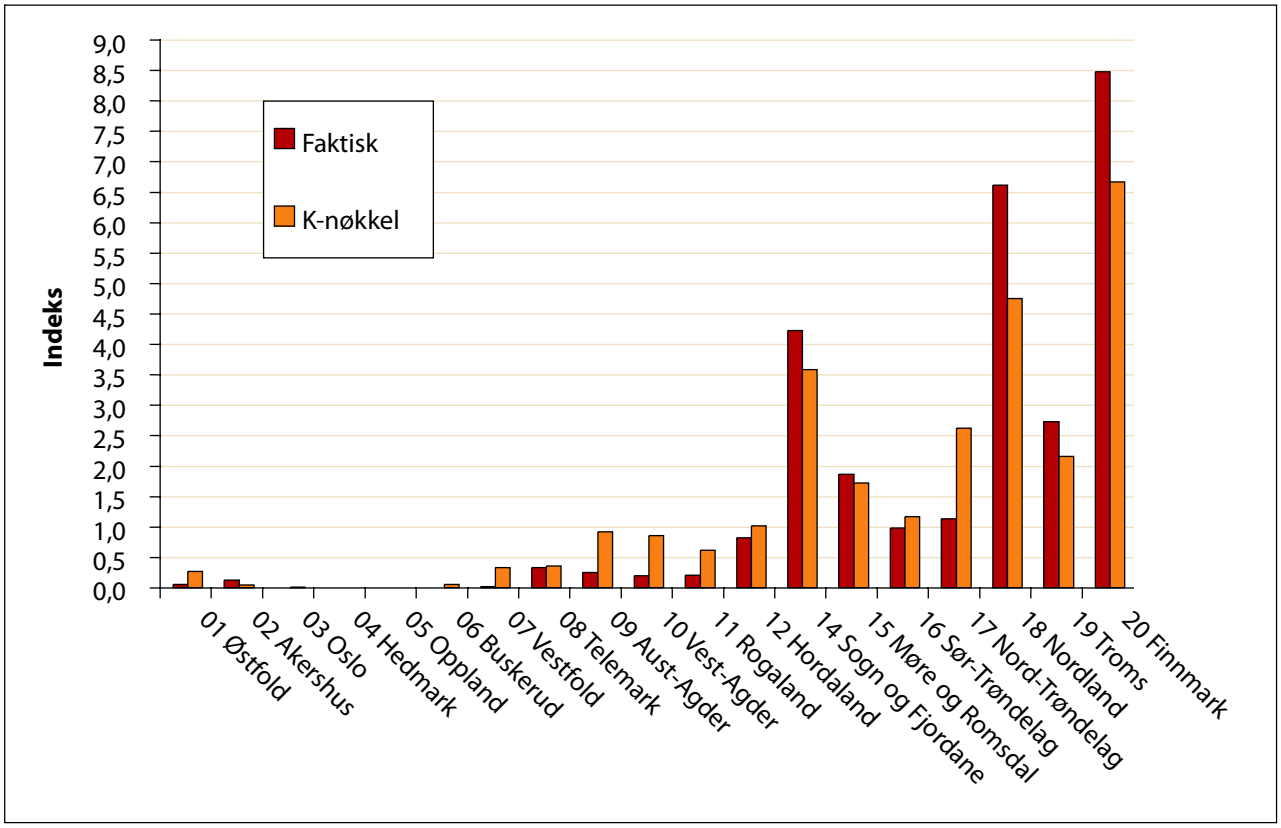
10.4.7 Analyseopplegg bil- og banetrafikk

På samme måte som for båt- og ferjetrafikken forsøkes det å finne frem til kriterier som forklarer forskjeller i fylkeskommunenes utgifter bil-/bane ved hjelp av regresjonsanalyser. Igjen er det spørsmål om å finne frem til sannsynlige, objektive kriterier som gjenspeiler forskjeller i utgiftsbehov fylkeskommunene imellom.

I dagens kostnadsnøkkel ivaretas utgiftsvariasjonene gjennom bosetningskriterier. Kriteriene som benyttes er andel bosatt spredt, andel areal og en storbyfaktor. Også i følge SNF-rapport 52/00 er det variabler som beskriver bosettingsstrukturen som har størst forklaringskraft. Aktuelle variabler som det vises spesielt til i denne rapporten er innbyggere per kilometer offentlig vei og andel innbyggere bosatt spredt. Andre aktuelle variabler som testes ut i rapporten er andel pendlere og andel yrkesaktive.

I tillegg til kriteriene som er i bruk i dag, tester utvalget også ut bosettingskriteriene for kommunene (jf. beskrivelse i kapittel 8.7). Sonekriteriet måler reiseavstand innenfor soner på minst 2 000 innbygger, mens nabokretskriteriet måler avstand mellom de nærmeste nabokretsene i en kommune. Andel bosatt spredtbygd omfatter personer som bor utenfor tettsteder. Et tettsted er definert som en samling hus der det bor minst 200 mennesker og avstanden mellom bygningene normalt ikke er mer enn 50 meter. Det testes også ut om de nye bosettingskriteriene (strukturkriteriene) utviklet av utvalget kan brukes til å forklare utgiftsforskjeller når det gjelder buss og banetrafikk. Disse kriteriene måler gjennomsnittlig reiseavstand til de nærmeste 1 000, 2 000, 5 000, 10 000 og 20 000 innbyggere uavhengig av kommunegrensene. Dette gir samlet sett et stort arsenal av bosettingskriterier, som hver for seg fanger opp ulike dimensjoner ved bosettingsmønsteret.

Det inngår ikke aldersgrupperte kriterier i dagens nøkkel. Om lag halvparten av nøkkelen for-



Figur 10.2 Brutto driftsutgifter og fordeling etter kostnadsnøkkelen. Båt/ferjeruter Indeks gj.sn = 1. 2003

deles med et likt beløp per innbygger uavhengig av alder. Utvalget ser også på om aldersfordelingen kan ha betydning for forskjeller i utgiftsbehov.

10.4.7.1 Vurdering av forklaringsvariabler

Bosettingskriterier

Bosettingsmønsteret påvirker fylkeskommunenes utgifter til lokale ruter på forskjellige måter. Reisehyppigheten med kollektivmidler er høyest i sentrale strøk. Dette har sammenheng med at høy befolkningskonsentrasjon gir trafikkgrunnlag for hyppige avganger, og at sterk belastning på veinettet gjør kollektivreiser relativt fordelaktige i forhold til å reise med egen bil. I områder med spredt bosetting vil enkeltreisene være lengre enn i tett bebygde områder, samtidig som svakt trafikkgrunnlag gir økt subsidiebehov. Med andre ord vil ulike kostnadsdrivere trekke i retning av økte utgifter i både tettbygde og spredtbygde områder.

Fylkeskommunenes utgifter til bil/bane per innbygger kan dekomponeres slik:
(Utgift/innbygger) =
(Ant passasjerer/Innbygger) × (Passasjerkm/Ant passasjerer) × (Utgift/Passasjerkm)

Utgiftene per innbygger kan således splittes opp i forskjeller i reisehyppighet, forskjeller i reiselengde og forskjeller i subsidiering per passasjerkilometer. Tabell 10.21 viser hvordan dette varierer fylkeskommunene imellom.

Det er grunn til å tro at dataene i denne tabellen er av varierende kvalitet. Det er likevel verdt å merke seg den høye reisehyppigheten i Oslo og de lange reiseavstandene i Finnmark, Oppland og Sogn og Fjordane. Dataene for Oslo viser også høye utgifter per kilometer. Dette tilsier at kostnadsnøkkelen bør inneholde kriterier som både gjenspeiler høy befolkningskonsentrasjon og spredt bosetting.

I dagens kostnadsnøkkel er høy befolkningskonsentrasjon ivaretatt av en egen storbyfaktor, som er spesielt definert for kostnadsnøkkelen for lokale ruter. Storbyfaktoren har ligget fast siden 1994, da de tidligere sektornøklene ble slått sammen til en felles kostnadsnøkkel. Den opprinnelige storbyfaktoren for samferdsel var definert som andel storbybefolkning, der Oslo, Bærum, Bergen og Trondheim ble regnet som storbyer. I 1994 ble dette kriteriet slått sammen med prosenttillegget til Oslo i den tidligere helsenøkkelen.

Tabell 10.21 Utgifter per innbygger til bil/bane fordelt på reiser per innbygger, kilometer per reise og utgift per kilometer. 2003

Fylkeskommune	Utgift kr. per innb.	Reiser per innb.	Km per reise	Utgift kr. per km
01 Østfold	480	40	7,3	1,6
02 Akershus	847	58	14,0	1,0
03 Oslo	2074	296	3,2	2,2
04 Hedmark	727	50	11,4	1,3
05 Oppland	1098	42	22,0	1,2
06 Buskerud	744	47	12,0	1,3
07 Vestfold	416	49	7,3	1,2
08 Telemark	591	36	10,1	1,7
09 Aust-Agder	645	58	13,0	0,9
10 Vest-Agder	1137	;	;	;
11 Rogaland	943	49	13,8	1,4
12 Hordaland	832	81	12,8	0,8
14 Sogn og Fjordane	1453	41	21,0	1,7
15 Møre og Romsdal	830	54	13,7	1,1
16 Sør-Trøndelag	511	81	6,0	1,0
17 Nord-Trøndelag	1187	35	12,9	2,6
18 Nordland	840	34	14,1	1,8
19 Troms	1045	76	16,7	0,8
20 Finnmark	922	37	31,1	0,8

Kilde: KOSTRA

Dette gir Oslo en andel av storbyfaktoren på om lag 70 prosent, mens Oslos befolkningsandel skulle tilsi om lag 55 prosent. Kriteriet har ikke vært oppdatert med hensyn til endringer i de berørte kommunenes innbyggertall. Det er også en svakhet ved dette kriteriet at definisjonen av storby skiller seg fra andre definisjoner som det er vanlig å bruke. I analysene testes det i stedet ut to andre bosettingskriterier som fanger opp høye befolkningskonsentrasjoner.

Det ene kriteriet omfatter andel bosatte i tettstedet Oslo som omfatter snautt 800 000 innbyggere. Av disse er om lag 515 000 innbyggere bosatt i Oslo (fylkes)kommune, mens de øvrige innbyggerne er bosatt i deler av 10 omegnskommuner i Akershus og i deler av Røyken kommune i Buskerud. Dette kriteriet fanger opp den høye befolkningskonsentrasjonen i Oslo-området. Kriteriet har fått benevningen andel bosatt i hovedstadssonen. Det er en svakhet ved kriteriet at det blir null for alle fylkeskommuner utenom Oslo, Akershus og Buskerud.

Det andre kriteriet som testes ut av utvalget er innbyggere bosatt per kilometer offentlig vei. Også dette kriteriet slår sterkt ut for Oslo og Akershus, men vil også fange opp forskjeller mellom de øvrige fylkeskommunene. Det er også vist til dette kriteriet i SNF-rapport 52/00. Kriteriet inngår også i Møreforsknings forslag til kostnadsnøkkel.

Utvalget tester også ut om de nye bosettingskriteriene som måler gjennomsnittlig reiselengde til henholdsvis 1 000, 2 000, 5 000, 10 000 og 20 000 innbyggere kan bidra til å forklare utgiftsforskjeller kommunene imellom. Disse kriteriene kan både fange opp utgiftsforskjeller som skyldes befolkningskonsentrasjoner og lange avstander.

I dagens kostnadsnøkkel blir kostnadsulempene ved lange avstander ivaretatt med kriteriene andel innbyggere bosatt spredt og areal per innbygger. Andel bosatt spredtbygd ble innarbeidet i kostnadsnøkkelen i 1997 med bakgrunn i analyser som viste at utgiftene til skoleskyss er påvirket av andel bosatt i spredtbygde strøk. Dette er et aktuelt kriterium som testes ut i analysene. I og med at andel skolereiser viser sterk variasjon fylkeskommunene imellom, vil det være interessant å teste ut om andel skolereiser påvirker fylkeskommunes subsidiebehov. Etter utvalgets vurdering er imidlertid datakvaliteten på denne variabelen for usikker til at den kan benyttes i kostnadsnøkkelen. Det vises for øvrig til at utgiftene til lokale ruter ikke

omfatter fylkeskommunenes direkte utgifter til skoleskyss for elever i videregående skole (jf. avsnitt 10.2.2).

I dagens kostnadsnøkkel fanger også kriteriet areal per innbygger opp forskjeller i reiseavstand. Det er en svakhet ved dette kriteriet at det også fanger opp store ubebodde fjellområder der det ikke drives kollektivtrafikk. I tillegg til de nevnte kriteriene testes det også ut om bosettingskriteriene avstand til nærmeste nabokrets og avstand innenfor soner med minst 2 000 innbyggere som benyttes i kostnadsnøkkelen for kommunene, har effekt på fylkeskommunenes utgifter til bil/banedrift.

Alderskriterier

I følge Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2001 foretas kollektivreiser oftere av dem som

- Ikke har førerkort og/eller tilgang til bil
- Har lav inntekt
- Er under 25 år
- Bor i Oslo/Akershus
- Har et godt kollektivtilbud i nærheten av boligen

Tabell 10.22 viser hvordan kollektivtrafikken fordeler seg på ulike aldersgrupper. Det går frem at det særlig er de yngre aldersgruppene som er storbrukere av kollektivmidler. Personer i aldersgruppen 13-17 år reiser kollektivt mer enn fire ganger så ofte som personer over 55 år. Reisene i aldersgruppen 13-17 år er i tillegg sterkt subsidierte, da det i stor utstrekning er snakk om skolereiser og andre former for ungdomsrabatt.

Med bakgrunn i reisevaneundersøkelsen mener utvalget at det også bør testes ut om forskjeller i alderssammensetningen har betydning for fylkeskommunenes utgifter til bil/bane. I og med at bruken av kollektivreiser varierer så mye med hensyn til alder, kan dette ha betydning for kapasitetsbehovet. I dag ligger det midler til skole- og studentrabatt utenfor overgangsordningen i inntektssystemet. Innarbeiding av alderskriterier i kostnadsnøkkelen vil kunne redusere fordelingsvirkningene ved innlemming av disse midlene. Som aktuelt kriterium er det valgt å bruke innbyggere 6-34 år. En så stor aldersgruppe vil redusere innslag av tilfeldige svingninger fra år til år, samtidig som aldersgruppen omfatter de tyngste brukergruppene.

Tabell 10.22 Reiser per døgn fordelt på aldersgrupper

	Gj.sn. ant. reiser per døgn	Andel kollektiv reiser	Indeks kollektiv reiser
13-17 år	3,41	0,22	2,67
18-24 år	3,42	0,15	1,83
25-34 år	3,50	0,08	1,00
35-44 år	3,59	0,06	0,77
45-54 år	3,30	0,06	0,71
55-66 år	2,73	0,06	0,58
67-74 år	2,03	0,09	0,65
75 år +	1,46	0,12	0,62
I alt			1,00

Kilde: Reisevaneundersøkelsen 2001

10.4.7.2 Analyseresultater

Det blir brukt regresjonsanalyser der fylkeskommunens brutto driftsutgifter per innbygger til bil/bane er avhengig variabel. Det blir kontrollert for frie inntekter per innbygger i alle analysene. Analysene bygger i hovedsak på data for 2003.

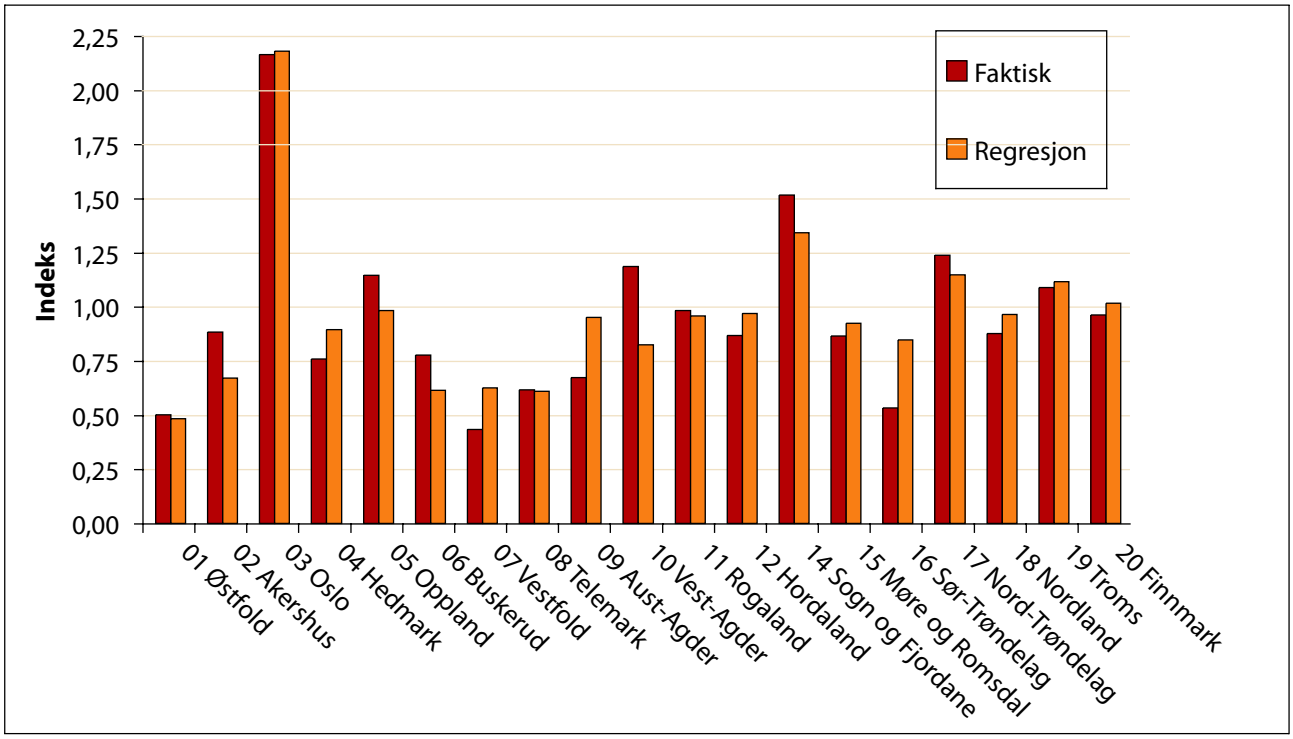
I analysen testes effekten av kriteriene innbyggere per kilometer vei, hovedstadssone, gjennomsnittlig reiselengde til 1 000, 2 000, 5 000, 10 000 og 20 000 innbyggere, bosatt spredtbygd, areal, avstand til nabokrets, sone og innbyggere 6-34 år. Alle variasjoner er målt per innbygger.

Analysene viser at det er sammenheng mellom fylkeskommunenes utgifter til bil/banetrafikk og innbyggere per kilometer vei, andel bosatt spredtbygd og andel innbyggere 6-34 år. Til sammen forklarer disse faktorene sammen med frie inntekter 82 prosent av variasjonene i fylkeskommunenes utgifter til bil/bane per innbygger.

Dette betyr at utgifter i forbindelse med befolkningskonsentrasjoner ivaretas av kriteriet innbyggere per km vei, mens utgifter i forbindelse med lange reiseavstander ivaretas av kriteriet andel bosatt spredtbygd. Regresjonslikningene er vist i vedlegg 7.

Det er mulig å øke forklaringskraften ved å ta med flere bosettingskriterier. I og med at vi bare har 19 observasjoner vil et analyseresultat basert på mange variable være forholdsvis tilfeldig. Hensyn til robusthet og enkelhet tilsier et lavt antall kriterier. Forklaringskraften reduseres noe om Oslo tas ut av analysen. Det har likevel liten betydning for resultatene om Oslo er med eller ikke. Dette er imidlertid avhengig av at kriteriet innbyggere 6-34 år tas med.

Analysen viser at en ny innbygger per kilometer offentlig vei vil koste om lag 5,50 kroner, en ny innbygger bosatt spredt vil koste 2 500 kroner og en ny innbygger 6-34 år koste 8 900 kroner.



Figur 10.3 Brutto driftsutgifter bil/bane per innbygger. Faktiske og beregnede utgifter. Gj.sn = 1,00 År 2003

Figur 10.3 viser faktiske utgifter og beregnede utgifter per innbygger fra regresjonsanalysen for hver fylkeskommune.

Av figuren ser vi at de faktiske kostnadene er størst i forhold til de beregnede kostnadene i Vest-Agder og Akershus, mens de beregnede kostnadene er størst i forhold til de faktiske i Sør-Trøndelag og Aust-Agder

10.4.7.3 Forslag til delkostnadsnøkkel bil/ banetrafikk

Etter utvalgets syn vil en kostnadsnøkkel bestående av kriteriene innbyggere per kilometer vei, andel bosatt spredtbygd og innbyggere 6-34 år ivareta flere hensyn. Kriteriene bør ha validitet i og med at de tar hensyn til både befolkningskonsentrasjoner, lange avstander og brukersammensetning etter alder. Kriteriene er objektive, målbare og lite påvirkbare for fylkeskommunene. Kriterieverdiene vil være forholdsvis stabile over tid, og kostnadsnøkkelen er enkel i og med at den bare er basert på tre kriterier.

Når vektene baseres på koeffisientene i regresjonen blir summen vesentlig høyere enn 1. For at vektene skal summere seg til 1, vil det derfor være nødvendig med en kraftig nedjustering av vektene i forhold til hva koeffisientene i regresjonsanalysen tilsier. Denne nedvektingen fører imidlertid til at kostnadsnøkkelen bare fanger opp en mindre del av de faktiske variasjonene i utgiftene. For å rette opp dette foreslår utvalget at det foretas en omskalering av kriteriene. Dette innebærer at i stedet for å bruke antall innbyggere 6-34 år samlet sett, telles antall innbyggere 6-34 år ut over en fastsatt minsteandel. Minsteandelen settes litt i underkant av andelen til den fylkeskommunen som har lavest verdi på det enkelte kriterium. Når det gjelder andel innbyggere 6-34 år har Hedmark lavest andel med 34,9 prosent. Minsteandelen kan dermed settes til 34 prosent. En slik omskalering av kriteriene øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene. Dette gjør at kriteriene i kostnadsnøkkelen i større grad vil fange opp de faktiske variasjonene i utgiftene.

Kriteriene som inngår i forslaget til kostnadsnøkkel blir da:

- Innbyggere 6-34 år ut over 34 prosent av innbyggerne i fylkeskommunen
- Innbyggere per km vei ut over 17 personer
- Innbyggere bosatt spredt ut over 0,3 prosent av innbyggerne i fylkeskommunen

Denne omskaleringen gjør kostnadsnøkkelen mer komplisert. Men effekten av ikke å foreta en slik omskalering vil være at kostnadsnøkkelen bare vil fange opp en mindre andel av de variasjoner som fanges opp gjennom regresjonsanalysen. Omskale-

Tabell 10.23 Forslag til delkostnadsnøkkel bil/bane

Kriterium	Vekt
Innbyggere 6-34 år (utover 34 prosent)	0,300
Andel innbyggere bosatt spredt (utover 0,3 prosent)	0,400
Innbyggere per km vei (over 17 personer)	0,300
Sum	1,000

ringen gjør at eksempelvis Oslo, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag, som er fylkeskommuner med høyt beregnet utgiftssaker per innbygger, vil få kompensert kostnadsulempene i større grad, mens Østfold, Buskerud, Telemark og Vestfold som er fylkeskommuner med lavt beregnet utgiftsbehov vil bli trukket mer. Selv etter denne omskaleringen vil imidlertid ikke utgiftsforskjellene, slik de fremgår av regresjonsanalysen, bli fanget opp fullt ut av kostnadsnøkkelen.

Tabell 10.23 viser utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for bil/bane.

10.4.8 Forslag til kostnadsnøkkel lokale ruter

Utvalget foreslår at kostnadsnøkkelen for lokale ruter settes sammen med kostnadsandelene for båt/ferjetrafikk (14,7 prosent) og bil/bane (85,3 prosent) basert på netto driftsutgifter. Dette betyr at vektene i forslaget til delkostnadsnøkkel for båt/ferje multipliseres med 0,147 og at vektene i delnøkkelen for bil/bane multipliseres med 0,853. Tabell 10.24 viser utvalgets forslag til kostnadsnøkkelfor lokale ruter.

Med unntak av kriteriet innbyggere bosatt spredt består kostnadsnøkkelen i sin helhet av nye kriterier sammenliknet med dagens nøkkel. Forskjeller i utgiftsbehovet til båt/ferje fanges opp av forskjeller i lengden på kystlinjen for henholdsvis fastland og øyer. Høy bruk av kollektivtrafikk i områder med stor befolkningskonsentrasjon fanges opp av innbyggere per kilometer offentlig vei, mens hensynet til lange avstander i distriktene fanges opp av kriteriet innbyggere bosatt spredt. Kriteriet innbyggere 6-34 år fanger opp at det er denne aldersgruppen som har det høyeste forbruket av kollektivtrafikk.

Tabell 10.24 Forslag til ny kostnadsnøkkel lokale ruter

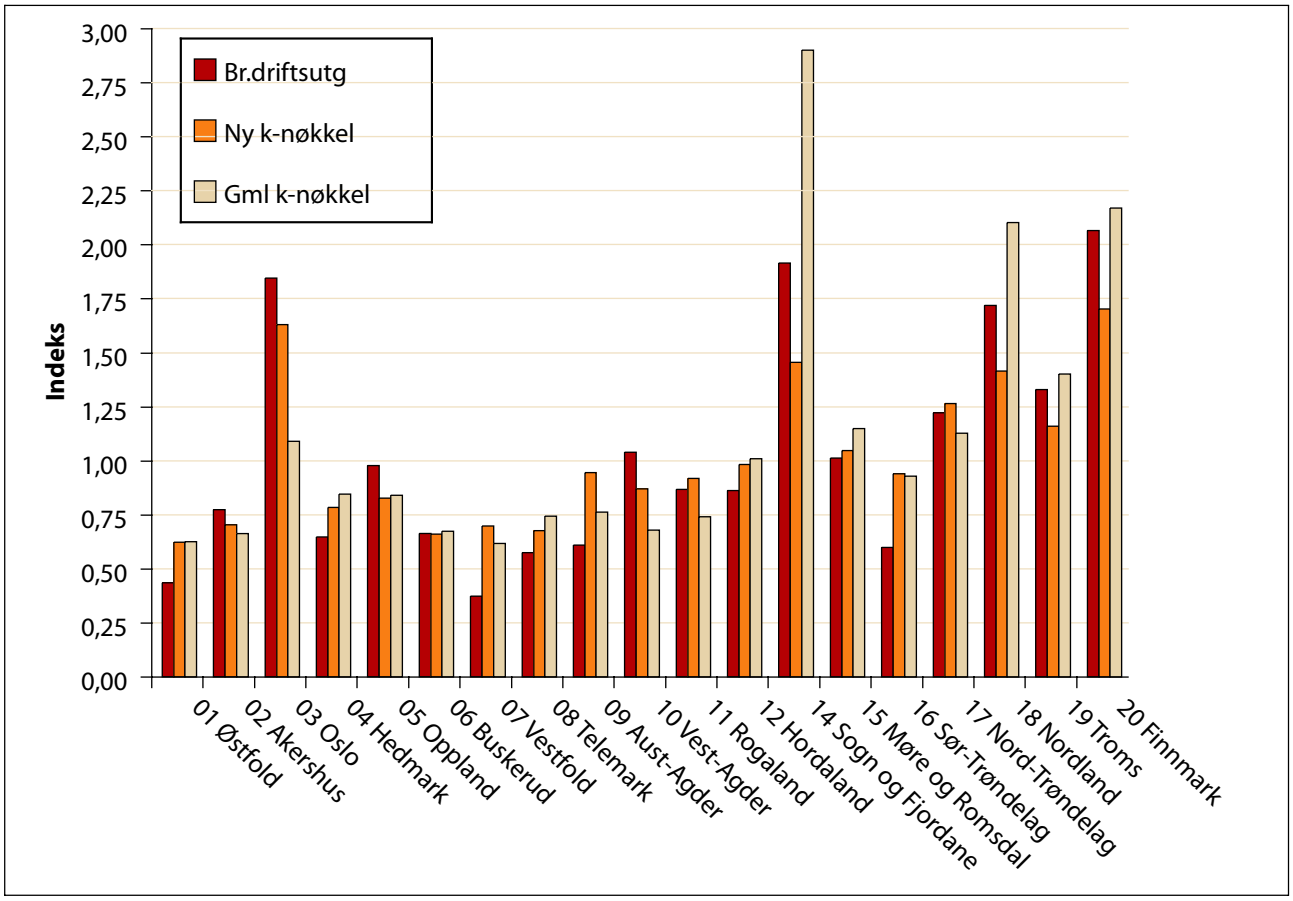
Kriterium	Vekt
Kystlinje fastland	0,085
Kystlinje øyer	0,062
Innbyggere 6-34 år (over 34 prosent)	0,256
Innbyggere bosatt spredt (over 0,3 prosent)	0,341
Innbyggere per km offentlig vei (over 17 personer)	0,256
Sum	1,000

Figur 10.4 viser variasjon i brutto driftsutgifter og fordelingen etter ny og gammel kostnadsnøkkel. Den nye kostnadsnøkkelen varierer mer i samsvar med driftsutgiftene enn dagens nøkkel. Oslo kommer klart best ut sammenliknet med dagens nøkkel. Etter den gamle nøkkelen lå kostnadsindeksen for Oslo betydelig under de faktiske utgiftene. Også den nye kostnadsindeksen er lavere enn de faktiske utgiftene.

Sogn og Fjordane får klart størst nedgang, men nedgangen er betydelig også for Nordland og Finnmark. Utslaget for Sogn og Fjordane må ses i sammenheng med at den nåværende kostnadsnøkkelen ligger ekstremt over de faktiske utgiftene. Dette skyldes blant annet at det nåværende kriteriet rutenett til sjøs slår spesielt gunstig ut for Sogn og Fjordane. Også for Nordland ligger nåværende kostnadsnøkkel betydelig over faktiske utgifter. Etter den nye kostnadsnøkkelen vil kompensasjonen etter kostnadsnøkkelen ligge under de faktiske utgiftene. Dette må ses i forbindelse med at utgiftsnivået i disse fylkeskommunene også har sammenheng med at de har et høyt inntektsnivå.

Nedgangen i forhold til dagens nøkkel må også ses i sammenheng med at andel ferjeutgifter blir lavere etter den nye nøkkelen enn etter den nåværende. I dagens nøkkel har kriteriene rutenett til sjøs og befolkning på øyer en samlet vekt på 23 prosent, mens andel utgifter til ferje i 2003 bare utgjorde knapt 15 prosent. Denne nedjusteringen av andel ferjeutgifter vil isolert sett føre til at fylkeskommuner med høye ferjeutgifter kommer svakere ut med det nye forslaget til kostnadsnøkkel enn de gjør i dag.

Delkostnadsnøkkelen for lokale ruter har vært gjenstand for flere utredninger, både i regi av Rattsø-utvalget i NOU 1996: 1 og i regi av Kommunal- og regionaldepartementet som en del av oppfølgingen av Rattsø-utvalgets anbefalinger. Erfaringene viser at det er vanskelig å etablere en god og bredt akseptert delkostnadsnøkkel for lokale ruter. Det har blant sammenheng med at det er vanskelig å gi begrepet likeverdig rutetilbud et operasjonelt innhold.



Figur 10.4 Kostnadsindeks lokale ruter. Brutto driftsutgifter, ny og gammel k-nøkkel. Gj.sn = 1,00 År 2003.

10.5 Tannhelsetjenesten

10.5.1 Innledning

Dette avsnittet redegjør for utvalgets tilnærming til å kvantifisere variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til tannhelsetjenesten.

Fylkeskommunene har ansvar for å fremme tannhelsen i befolkningen og gjennom tannehelsetjenesten sørge for nødvendig forebygging og behandling. Fylkeskommunene skal sørge for at tannhelsetjenester er tilgjengelig for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket, enten av fylkeskommunenes egne ansatte eller av privatpraktiserende tannleger som har inngått avtaler med fylkeskommunen. I 2003 var 70 prosent av avtalte tannlegeårsverk i privat sektor, mens 30 prosent var i offentlig sektor.

I 2003 utgjorde fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger, om lag 1,7 milliarder kroner. Den offentlige tannhelsetjenesten finansieres i hovedsak gjennom fylkeskommunenes frie inntekter. I tillegg finansieres utgiftene til voksne pasienter gjennom egenbetalinger. Helse- og omsorgsdepartementet finansierer rekruttering av tannleger fra Tyskland gjennom et årlig tilskudd på 3 millioner kroner til Aetat.

I henhold til lov om tannhelsetjenesten § 1-3 skal fylkeskommunene gi vederlagsfri tannbehandling til:

- barn og ungdom 0-18 år
- psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon uansett alder
- grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- 19-20 åringer skal gis nødvendig tannhelsehjelp innenfor en maksimal egenandel på 25 prosent.

I tillegg har rusmisbrukere i rusinstitusjoner siden 2004, som følge av omdefinering av rusinstitusjoner fra sosialtjeneste til helsetjeneste, hatt rett til vederlagsfri tannhelsetjenester. Rett til vederlagsfri tannhelsetjeneste forutsetter at opphold i helseinstitusjon har en varighet på minst tre måneder.

Fylkeskommunene kan dessuten fatte vedtak om å yte tannhelsetjenester til voksne, betalende

pasienter. Takster for behandling av voksne, betalende klientell som behandles ved de offentlige tannklinikkene fastsettes av fylkeskommunene. Takstene kan fastsettes etter selvkostprinsippet.

I forbindelse med behandling av Ot.prp. nr 66 (2000-2001) *Om lov om helseforetak med mer* og høringsnotat om statens overtakelse av spesialisthelsetjenesten ble framtidig forankring av tannhelsetjenesten omtalt. På bakgrunn av merknader fra høringsinstanser og Stortinget ble det besluttet å vurdere organisering og drift for den offentlige tannhelsetjenesten på et senere tidspunkt. I mars 2003 oppnevnte Helse- og omsorgsdepartementet et utvalg som skal vurdere det offentlige engasjementet i tannhelsetjenesten. Utvalget avga sin utredning i juni 2005. Utvalget foreslo i NOU 2005:1, *Det offentlige engasjement på tannhelsefeltet. Et godt tilbud til de som trenger det mest, a*t det offentlige engasjementet ble rettet mot grupper som anses å ha et særlig behov for tannhelsetjenester. I forlengelsen av det anbefalte utvalget at følgende grupper burde få gratis tannhelsetjenester:

- Personer mellom 0 – 18 år
- Personer med alvorlige psykiske lidelser
- Personer i rusmiddelomsorgen
- Personer med kroniske somatiske sykdommer eller funksjonshemming
- Psykisk utviklingshemmede
- Personer med funksjonstap
- Personer som mottar stønad til livsopphold over en periode på minst 6 måneder
- Innsatte i fengsel
- Yrkesskadde og krigspensjonister
- Personer med spesielle odontologiske lidelser

Videre anbefalte utvalget at offentlige finansierte tannhelsetjenester burde avgrenses til å gjelde nødvendig tannbehandling, inkludert forebygging. Utvalget hadde delte meninger om hvorvidt de offentlige tannhelseoppgavene i fremtiden best løses ved at de styres av et statlig forvaltningsorgan, et statlig foretak eller som nå av et lokalpolitisk organ.

10.5.2 Personer under offentlig tilsyn

Tabell 10.25 viser hvor stor andel av de prioriterte gruppene var under tilsyn av den offentlige tannhelsetjenesten i 2003.[4] I tillegg viser tabellen hvor stor andel av den øvrige voksne befolkningen som var under tilsyn av den offentlige tannhelsen.[5] Andelen voksne betalende pasienter varierer med dekningsgrad av privat praksis. Det er en konsekvens av fylkeskommunene tilgjengelighetsansvar for tannhelsetjenester.

Tabell 10.25 viser at det er store fylkesvise forskjeller når det gjelder andelen personer som er under offentlig tilsyn. I 2003 varierte andelen innbyggere 19-20 år under tilsyn fra 47 prosent i Nordland til 100 prosent i Østfold. Mens andelen psykisk utviklingshemmede under tilsyn lå over 90 prosent i åtte fylker, var andelen 73 prosent i Vest-Agder og 71 prosent i Oslo. De fylkesvise forskjellene er minst når det gjelder andelen barn og ungdom i alderen 0-18 år under tilsyn.

Helsetilsynet vurderte omfanget av den offentlige tannhelsetjenesten til prioriterte grupper i 2003. En av hovedkonklusjonene til Helsetilsynet var at det er store fylkesvise forskjeller når det gjelder andelen av personer som er under offentlig tilsyn (Helsetilsynet 5/2004). De store geografiske forskjellene indikerer ifølge Helsetilsynet at man ikke har et likeverdig tjenestetilbud, og at de prioriterte gruppene flere steder ikke får det tilbudet de har krav på i henhold til loven. Helsetilsynet påpekte i rapporten *Tannhelsetjenesten i Norge* at det er bekymringsfullt at andelen voksne under tilsyn ligger rundt eller over landsgjennomsnittet i ti fylker hvor andelen under tilsyn i en eller flere av de prioriterte gruppene ligger under landsgjennomsnittet: «En slik profil er etter Helsetilsynets vurdering en indikasjon på at det kan foreligge avvik fra lovens krav om prioritering» (Helsetilsynet 5/2004). Det som er skrevet i dette avsnittet er Helsetilsynets vurdering. Vurderingen er ikke umiddelbart akseptert av fylkeskommunene. Fylkeskommunene har blant annet et tilgjengelighetsansvar for voksenbefolkningen som skal ivaretas.

Rusmisbrukere i rusinstitusjoner fikk i 2004 rett til vederlagsfri tannbehandling. I 2004 var det om lag 1 500 institusjonsplasser knyttet til rusbehandling. Og antall pasienter årlig som har opphold i disse plassene utover 3 måneder er beregnet til om lag 2 000 (Revidert beregningsteknisk dokumentasjon til St. prp. Nr 1 (2004-2005). Publikasjonsnummer H-2171). Foreløpig har man ikke informasjon om hvor stor andel av denne gruppen som benytter seg av tilbudet om vederlagsfri tannbehandling. I revidert nasjonalbudsjett for 2005 ble fylkeskommunenes rammetilskudd økt med 8 millioner kroner som følge av at rusmisbrukere i institusjon nå har rettigheter gjennom tannhelsetjenesteloven. Midlene ble fordelt mellom

[4] Andel pasienter på rusinstitusjoner under offentlig tilsyn vises ikke da denne gruppen ikke hadde rettigheter etter tannhelsetjenesteloven i 2003.

[5] Statistikken viser ikke hvor mange personer som får et tilbud fra den offentlige tannhelsetjenesten, men hvor mange personer som tar imot tilbudet.

Tabell 10.25 Andel av de prioriterte gruppene under offentlig tilsyn og andel av den øvrige voksne befolkningen under offentlig tilsyn. 2003.

Fylke	Innbyggere 0-18 år	Innbyggere 19-20 år	Psykisk utviklingshemmede over 18 år	Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie[1]	Øvrig voksne befolkning
Østfold	94	100	89	40	2,3
Akershus	98	74	96	60	0,3
Oslo	100	78	71	74	2,3
Hedmark	93	91	91	43	9,0
Oppland	100	95	98	65	11,1
Buskerud	95	61	96	51	6,4
Vestfold	93	75	94	48	2,8
Telemark	91	72	87	53	6,2
Aust-Agder	94	71	87	47	5,8
Vest-Agder	83	79	73	56	2,3
Rogaland	97	84	96	40	10,5
Hordaland	95	77	88	65	5,5
Sogn og Fjordane	98	66	94	58	9,4
Møre og Romsdal	90	45	85	41	7,3
Sør-Trøndelag	94	70	87	47	12,5
Nord-Trøndelag	86	55	85	27	16,0
Nordland	93	47	94	50	6,7
Troms	89	65	82	57	11,4
Finnmark	100	71	86	52	23,4
Landet	95	73	89	53	6,4

[1] Fylkeskommunenes praksis for rapportering i KOSTRA når det gjelder "antall personer under offentlig tilsyn" varierer noe mellom fylkeskommunene. Fylkestannlegene har nå nedsatt en arbeidsgruppe som skal gå gjennom KOSTRA-rapporteringen for å få bedre kvalitetssikring av data som blir rapport inn.

Kilde: Rapport fra Helsetilsynet 14/2004.

fylkeskommunene etter antall døgnplasser med behandling ut over tre måneder i 2003. Når midlene ble fordelt mellom fylkeskommunene etter antall døgnplasser med behandling, må det ses i sammenheng med at det er institusjonsfylke som har finansieringsansvar for tannhelsetjenester til rusmisbrukere i rusinstitusjoner. Institusjonsfylket har ikke anledning til å sende refusjonskrav til hjemfylket.

10.5.3 Fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten

I 2003 utgjorde fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger, om lag 1,7 milliarder kroner. Utgiftene er da avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 660 (tannhelse – fellesfunksjoner) og 665 (tannhelse – pasientbehandling) i KOSTRA.

Tabell 10.26 viser fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 i kroner per innbygger. Kolonne 1 viser fylkeskommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger. Deler av utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene kan forklares med hvor stor andel av den voksne befolkningen som er under offentlig tilsyn. I kolonne 2 vises derfor hvor stor andel av pasientene i den offentlige tannhelsetjenesten som er voksne, betalende pasienter. Kolonne 3 viser fylkeskommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger.

Kolonne 1 viser at det er betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder utgiftene til tannhelsetjenesten per innbygger. I 2003 varierte brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten fra 163 kroner per innbygger i Oslo til 854 kroner per innbygger i Finnmark fylkeskommune.

Tabell 10.26 Fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten. Kroner per innbygger. 2003.[1]

	Utgifter per innbygger, eksklusive avskrivinger	Andelen av pasientene under offentlig tilsyn som er voksne, betalende pasienter	Utgifter per innbygger, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger
	(Kol 1)	(Kol 2)	(Kol 3)
Østfold	282	6,1	250
Akershus	252	0,7	237
Oslo	163	7,1	152
Hedmark	429	20,7	335
Oppland	388	22,1	301
Buskerud	370	15,0	295
Vestfold	232	7,2	232
Telemark	364	15,2	289
Aust-Agder	457	13,0	333
Vest-Agder	353	5,8	353
Rogaland	358	19,0	266
Hordaland	416	12,0	407
Sogn og Fjordane	603	17,0	445
Møre og Romsdal	354	16,7	298
Sør-Trøndelag	402	25,6	263
Nord-Trøndelag	480	30,7	370
Nordland	666	15,1	481
Troms	735	23,7	562
Finnmark	854	35,5	554
Landet	371	14,6	308

[1] Utgiftstallene er bestilt fra SSB og omfatter tall både fra fylkesregnskapet og konsernregnskapet

Kilde: SSB

Utgiftsvariasjonene mellom fylkene vist i kolonne 1 må blant annet ses i sammenheng med variasjoner i andelen voksne som er under offentlig behandling. Kolonne 2 i tabellen viser andelen av pasientene ved de offentlige tannklinikkene som er voksne, betalende pasienter. Det framgår at det er store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder andelen voksne som er under offentlig tilsyn. Den generelle trenden er at andelen voksne under tilsyn stiger jo lengre nord man kommer og jo lavere dekningen av privatpraktiserende tannleger er. Kolonne 3 i tabellen viser fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskriver og brukerbetalinger. Utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene blir mindre når en holder brukerbetalinger utenfor utgiftsbegrepet, men fortsatt er det betydelige utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommunene. Kostnader forbundet med rekruttering og høy turnover kan forklare noe av utgiftsvariasjonene.

10.5.4 Dagens kostnadsnøkkel

Variasjoner i fylkeskommunenes utgiftsbehov til tannhelsetjenesten ivaretas i dag utelukkende gjennom alderskriterier som skal fange opp aldersfordelingen til brukerne av den offentlig tannhelsetjenesten. Kostnadsnøkkelen for tannhelsetjenes-

Tabell 10.27 Dagens kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 0-15 år	0,714
Innbyggere 16-18 år	0,142
Innbyggere 19-34 år	0,076
Innbyggere 35-66 år	0,007
Innbyggere 67-74 år	0,003
Innbyggere over 75 år	0,031
Sum	1,000

ten ble sist revidert av Rattsø-utvalget (NOU 1996:1). Dagens kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten vises i tabell 10.27.

10.5.5 Analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten

Tabell 10.26 viser at det er betydelige variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder utgiftene til tannhelsetjenesten. Utgiftsvariasjonene må dels ses i sammenheng med at etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester varierer mellom fylkeskommunene, dels med at enhetskostnadene i tannhelsetjenesten varierer mellom fylkeskommunene.

Behovet for en ny utredning av kostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten har sammenheng med at datagrunnlaget for eksisterende kostnadsnøkkel er om lag 10 år gammelt. Det er behov for å oppdatere kostnadsnøkkelen med nye data om antall brukere som har rett til vederlagsfri tannbehandling og kostnadsnivået for ulike prioriterte grupper. Det er også behov for en ny analyse av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten, da det er ønskelig å analysere bosettingsmønsterets betydning. Videre er det ønskelig å undersøke om det er en sammenheng mellom tannhelsen i befolkningen og fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten.

Utvalget har i arbeidet med å identifisere og kvantifisere betydningen av ulike etterspørsels- og kostnadsforhold valgt å ta utgangspunkt både i regresjonsanalyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten og i brukerundersøkelser.

Forslaget til ny kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten baseres for det første på en analyse av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 og 2004. I denne analysen er fylkeskommunenes utgifter avgrenset til brutto driftsutgifter, eksklusive brukerbetalinger og avbetalinger, ført på funksjonene 660 og 665 i KOSTRA. Brukerbetalinger er holdt utenfor utgiftsbegrepet i denne analysen fordi fylkeskommunene ikke skal få kompensasjon for salg av tjenester gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Den avhengige variabelen er i hovedsak normert per innbygger. Men det er også foretatt analyser hvor den avhengige variabelen er normert per person under offentlige tilsyn. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel baseres for det andre på en analyse av brukerne av den offentlige tannhelsetjenesten. Datagrunnlaget i denne analysen er KOSTRA-tall, samt data som utvalget har hentet inn fra fylkestannlegene. Analysene er dokumenter i vedlegg 7. I arbeidet med å utforme et nytt forslag til kostnadsnøkkel har utvalget i tillegg støttet seg på tidligere analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten, samt på analyser av tannhelsen i befolkningen.

Prioriterte grupper – ulike aldersgruppers bruk av offentlige tannhelsetjenester

Barn og ungdom 0-20 år, psykisk utviklingshemmede, eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie, samt rusmisbrukere i institusjon har rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester. Antall innbyggere innenfor de ulike gruppene vil derfor være en viktig etterspørselsfaktor som bør inngå i kostnadsnøkkelen. Et av formålene med analysen som ligger til grunn for utvalgets forslag til kostnadsnøkkel har derfor vært å undersøke hvor mange innbyggere det er innenfor de ulike gruppene, samt variasjoner i ressursbruk mellom de ulike gruppene på nasjonalt nivå.

Fylkeskommunene rapporterer i KOSTRA hvor stor andel av de prioriterte gruppene som er under offentlig tilsyn, samt hvor stor andel av de prioriterte gruppene som er undersøkt i løpet av rapporteringsåret. Med utgangspunkt i KOSTRA-tall kan man derfor få en indikasjon på de ulike gruppenes bruk av offentlige tannhelsetjenester. Ut i fra dette kan man igjen få en indikasjon på ulike aldersgruppers bruk av offentlige tannhelsetjenester. Det er imidlertid nødvendig å gjøre noen tilpasninger for å beregne ulike aldersgruppers bruk av offentlige tannhelsetjenester. I beregningene som presenteres i dette avsnittet er det lagt til grunn at:

- Pasienter i prioriteringsgruppe 1, barn og ungdom, fordeler seg på aldersgruppen 0-18 år
- Pasienter i prioriteringsgruppe 2, psykisk utviklingshemmede, fordeler seg på aldersgruppen 21-66 år
- Pasienter i prioriteringsgruppe 3, eldre, langtidssyke og uføre, fordeler seg på aldersgruppen 67 år og over
- Pasienter i prioriteringsgruppe 4, ungdom, fordeler seg på aldersgruppen 19-20 år

Utvalget har ikke informasjon om hvor stor andel av rusmisbrukere i institusjon som er under offentlig tilsyn. Utvalget har heller ikke informasjon om hvor ressurskrevende denne gruppen er. Helse- og omsorgsdepartementet har beregnet fylkeskommunenes årlige utgifter til tannhelsebehandling av denne gruppen til å utgjøre om lag 16 millioner kroner.

Fylkeskommunene rapporterer i KOSTRA hvor stor andel av de prioriterte gruppene som har

Tabell 10.28 Fylkeskommunenes (beregnede) ressursbruk fordelt på ulike prioriteringsgrupper og aldersgrupper. Andeler.

Prioriteringsgruppen	Aldersgruppe	Antall personer[1]	Normtall i minutter	Andel av ressursbruk
Innbyggere 0-18 år	0-18 år	1 021 218	60	0,806
Innbyggere 19-20 år	19-20 år	13 427	135	0,024
Psykisk utviklingshemmede	21-66 år	74 096	116	0,113
Eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie	67 år og over	78 704	55	0,057
Sum				1,000

[1] Fylkeskommunenes praksis for rapportering i KOSTRA når det gjelder "antall personer under offentlig tilsyn" varierer noe mellom fylkeskommunene. Fylkestannlegene har nå nedsatt en arbeidsgruppe som skal gå gjennom KOSTRA-rapporteringen for å få bedre kvalitetssikring av data som blir rapport inn.

vært undersøkt i løpet av rapporteringsåret. I KOSTRA rapporteres det imidlertid ikke hvor ressurskrevende brukerne innefor de ulike prioriteringsgruppene er. Flere fylkeskommuner har imidlertid bonusavtaler med tannleger hvor det er fastsatt normert tidsbruk for brukerne innenfor de ulike gruppene. Utvalget har fått informasjon om normerte tidsbruk per bruker fra fylkestannlegene i ti fylkeskommuner. Det normerte tidsbruket per bruker varierer noe mellom fylkeskommunene, men forholdstallene er forholdsvis lik. Det normerte tidsbruket kan derfor brukes som en indikator på fylkeskommunenes ressursbruk per bruker innenfor de ulike prioriteringsgruppene.

Med utgangspunkt i informasjon om ulike gruppers bruk av offentlige tannhelsetjenester og en tilhørende norm for ressursinnsatsen per gruppe, kan man få et mål på i hvilken grad ulike grupper og aldersgrupper virker utgiftsdrivende på fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten. Tabell 10.28 viser hvor stor andel av fylkeskommunenes ressursbruk som, med utgangspunkt i forutsetningene beskrevet her, kan knyttes til ulike de ulike prioriteringsgrupper og aldersgrupper.

Av tabell 10.28 framgår det at det først og fremst er innbyggere i alderen 0-18 år som virker utgiftsdrivende på fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten. I hele perioden 1992-2003 har landsgjennomsnittet for andelen barn og ungdom under offentlig tilsyn ligget mellom 92 og 95 prosent.

I analyser av fylkeskommunenes utgifter i 2003 og 2004, utført av utvalget, er det undersøkt om variasjoner i aldersfordelingen er egnet til å forklare noe av utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene. I analysene dokumenteres ingen entydig sammenheng mellom aldersfordelingen i fylket og fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten. I analysene dokumenteres det heller ingen sammenheng mellom psykisk utviklingshemmede, eldre og uføre i institusjon eller hjemmesykepleie og ungdom under tilsyn av den offentlig tannhelsetjenesten og fylkeskommunenes utgifter per innbygger. I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk kan det, jf kapittel 8, være et problem at det er for få observasjoner og for liten variasjon i data til å avdekke de underliggende sammenhenger ved bruk av regresjonsanalyser. Brukerundersøkelser kan derfor være bedre egnet enn regresjonsanalyser til å identifisere og kvantifisere betydningen av de ulike prioriteringsgruppene.

Bosettingsmønster

Tidligere analyser av kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon viser at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander er en kostnadsulempe innenfor flere sektorer. I dag inngår ikke mål på bosettingsmønsteret i kostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten. Det har sammenheng med at Rattsø-utvalgets analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på helsetjenester indikerte at spredt bosettingsmønster og lange reiseavstander ikke var en kostnadsulempe i helsetjenesten.

Utvalget har valgt å undersøke om nye data gir grunnlag for andre konklusjoner når det gjelder betydningen av bosettingsmønster. Det kan tenkes at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i tannhelsetjenesten dersom spredt bosettingsmønster medfører at fylkeskommunene må ha en høyere tannlegedekning for å gjøre tjenesten tilstrekkelig tilgjengelig for innbyggerne. Videre kan spredt bosettingsmønster være en kostnadsulempe dersom tannlegene må bruke potensiell

arbeidstid til reisetid ved ambuleringsklinikker. Bedre kommunikasjonsmuligheter tilsier imidlertid at fylkeskommunene har mulighet til å sentralisere den offentlige tannhelsetjenesten nå. I flere fylker har det også skjedd en sentralisering av tannhelsetjenesten, for eksempel i Telemark, Vest-Agder, Rogaland og Troms. Åpning av nye sentralklinikker og nedleggelser av små distriktsklinikker kan gi er mer effektiv produksjon av tannhelsetjenester (Helsetilsynet 2004).

Analysene av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 og 2004 gir grunnlag for noe sprikende konklusjoner når det gjelder betydningen av bosettingsmønster. I analysen dokumenteres det ingen sammenheng mellom andel innbyggere bosatt spredtbygd og fylkeskommunenes utgifter per innbygger. I analysene av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 dokumenteres det imidlertid en positiv sammenheng mellom innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret og fylkeskommunenes utgifter per innbygger. Analysen indikerer at en økning i reiseavstanden til kommunesenteret med 1 000 personminutter i gjennomsnittet medfører en økning i fylkeskommunenes utgifter med om lag 15 000 kroner. Utvalget har foretatt en analyse hvor man har analysert variasjoner i ressursbruk per person under offentlig tilsyn, i stedet for variasjoner i ressursbruk per innbygger. I denne analysen dokumenteres det også en positiv effekt av beregnet reisetid til kommunesenteret, men effekten er her mer usikker. Det er en indikasjon på at man gjennom variabelen «reiseavstand til kommunesenteret» fanger opp variasjoner i antall personer under offentlig tilsyn, og ikke nødvendigvis variasjoner i ressursbruk per bruker. I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk i 2004 dokumenteres ingen sammenheng mellom innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret og fylkeskommunenes utgifter. Dette gjelder både når utgiftene er normert per innbygger, og når utgiftene er normert per person under offentlig tilsyn.

Høy partiell korrelasjon mellom fylkeskommunenes frie inntekter og ulike mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene kan gjøre det vanskelig å estimere bosettingsmønsterets selvstendige effekt på fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten.

Tannhelse

God tannhelse i barndommen er et godt utgangspunkt for god tannhelse også i voksen alder. Den offentlige tannhelsetjenesten i Norge samler årlig inn tannhelsedata for 5- 12- og 18- åringer for Helsetilsynet. Tannhelsen måles med kariesindeksen DMFT/dmft for henholdsvis permanente tenner og melketenner. DMFT-indeksen forteller hvor mange tenner som har hull, er trukket på grunn av karies eller har fyllinger. For indikatorårskullene rapporteres også andelen individer som aldri har hatt hull i tennene. Tabell 10.29 viser andelen kariesfrie 5-, 12-, og 18- åringer i fylkene. Videre viser tabellen gjennomsnittlig antall tenner skadet av karies hos 5- 12- og 18-åringer.

Av tabell 10.29 framgår det at det er variasjoner mellom fylkene når det gjelder andelen kariesfrie barn og ungdom. Andelen kariesfrie 18-åringer varierer fra 9 prosent i Finnmark til 26 prosent i Østfold. Tabell 10.29 viser også at det er variasjoner mellom fylkene når det gjelder gjennomsnittlig antall tenner skadet av karies. Gjennomsnittlig antall tenner skadet av karies blant 5-åringer varierer fra 1,1 i Oppland til 2,0 i Finnmark. Gjennomsnittlige antall tenner skadet av karies blant 18-åringer varierer fra 3,7 i Østfold til 6,5 i Finnmark. Selv om bildet er noe sammensatt ser det ut til at tannhelsen er dårligst i distriktsfylker, og særlig i Nord-Norge. Et av formålene med analysene av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 og 2004 var å undersøke om det var en sammenheng mellom tannhelsen og fylkeskommunenes utgifter. I analysen dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom antall tenner skadet av karies blant 5-, 12- og 18-åringer og fylkeskommunenes utgifter. Når det ikke dokumenteres noen sammenheng mellom tannhelsen blant barn og ungdom og fylkeskommunenes utgifter så kan det ha sammenheng med at behandlingsprofilen i tannhelsetjenesten har endret karakter fra såkalt «nødvendig» tannbehandling til tjenesteproduksjon. En viktig del av det offentlig tannhelsetilbudet er i dag kontroll og forebyggende tannhelsearbeid. En annen grunn til at det ikke dokumenteres noen sammenheng er at tannhelsen til barn og ungdom i hovedsak er god. I løpet av de siste årene har det vært en bedring i tannhelsen til befolkningen. Fortsatt har imidlertid mellom 10-30 prosent betydelige problemer (Statens helsetilsyn 1999). Tidligere studier viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og helseproblemer (NOU 1996:1). Det er derfor aktuelt å undersøke hvorvidt det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og tannhelseproblemer på individnivå, og mellom mål på sosioøkonomiske forhold i fylkeskommunene og fylkeskommunenes utgifter til tannhelsetjenesten. Det er ofte barn fra ikke-vestlige land, barn med sviktende sosialt nettverk, funksjonshemmede og kronisk syke som har dårlige tannhelse (Statens helsetilsyn 1999). Undersøkelser på individnivå viser at det er stor variasjoner i tannhelsen til barn og

Tabell 10.29 Tannhelsen blant barn og unge (2003)

Fylke	Andel kariesfrie			Gjennomsnittlig antall tenner skadet av karies		
	5-åringer	12-åringer	18-åringer	5-åringer	12-åringer	18-åringer
Østfold	67	49	26	1,3	1,2	3,7
Akershus	71	50	20	1,1	1,3	4,2
Oslo	58	47	21	1,9	1,5	4,1
Hedmark	66	49	20	1,3	1,4	4,0
Oppland	70	45	19	1,1	1,6	4,6
Buskerud	70	50	20	1,2	1,4	4,2
Vestfold	60	43	18	1,7	1,6	5,0
Telemark	63	38	15	1,5	1,9	5,2
Aust-Agder	62	41	14	1,6	1,8	5,4
Vest-Agder	59	42	19	1,5	1,6	4,7
Rogaland	60	33	11	-	2,0	5,8
Hordaland	62	34	14	1,5	2,0	5,6
Sogn og Fjordane	63	48	22	-	1,4	4,2
Møre og Romsdal	65	41	15	1,4	1,7	5,4
Sør-Trøndelag	66	41	14	1,3	1,7	5,1
Nord-Trøndelag	62	38	13	1,5	1,8	5,5
Nordland	61	36	11	1,6	2,0	5,9
Troms	58	33	18	1,7	2,1	5,6
Finnmark	-	31	9	2,0	2,3	6,5
Landet	64	42	17	1,5	1,7	5,0

ungdom med norsk bakgrunn og barn og ungdom med minoritetsspråklig bakgrunn. En kartlegging fra 1999 viste at 3-årige barn med innvandrerbakgrunn hadde fire ganger så mange tenner med hull som barn med norsk bakgrunn. Undersøkelser viser også at 12- og 18 åringer med innvandrerbakgrunn har flere tenner med kariesskader enn barn med norsk bakgrunn (Grøtvet og Grimmestad 2002). Barn og ungdom i Oslo har en bedre tannhelse enn landsgjennomsnittet. Internt i Oslo er det imidlertid store forskjeller mellom ulike bydeler. I bydeler i Oslo hvor en stor del av befolkningen har en annen etnisk bakgrunn er kariesforekomsten høyere enn hos barn i andre bydeler (Helsetilsynet 2004). I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 og 2004 dokumenteres det ingen sammenheng mellom andelen personer med ikke-vestlig bakgrunn og fylkeskommunenes utgifter. Analyser på individnivå viser at det er en sammenheng mellom tannhelse og sosioøkonomisk status (Statens helsetilsyn 1999). Analyser av tannhelsen blant voksne viser at mellom 30 og 42 prosent av de observerte variasjonene i tannhelsen kan forklares med sosioøkonomiske faktorer (NOU 2005:11). I analysen av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenester i 2004 dokumenteres det en positiv og signifikant sammenheng mellom kjønns- og aldersstandardisert dødelighet og fylkeskommunenes utgifter. Dødelighet blir ofte brukt som en indikator på underliggende forskjeller i sykelighet som skyldes ulike sosioøkonomiske forhold. I analysene av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenester i 2003 dokumenteres det ingen signifikant sammenheng mellom kjønns- og aldersstandardisert dødelighet og fylkeskommunenes ressursbruk. I analysene dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom andre mål på sosioøkonomisk forhold i fylkene, som antall arbeidsledige, utdanningsnivå og antall skilte og fylkeskommunenes utgifter.

Frie inntekter

Tidligere studier av fylkeskommunal tjenesteproduksjon viser at det er en klar tendens til at nivået på tjenesteproduksjonen øker med fylkeskommunenes frie inntekter. I analysen av fylkeskommunenes utgifter til tannhelsetjenesten i 2003 og 2004 dokumenteres det også en positiv og signifikant

sammenheng mellom fylkeskommunenes inntekter og fylkeskommunenes utgifter.

Tidligere analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten har også vist at variasjoner mellom fylkeskommunene kan forklares med forskjeller i inntektsnivå. Ifølge Grytten og Skau (2002) har utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene hovedsakelig sammenheng med forskjeller i inntektsnivå. Grytten og Skau sier at det er liten grunn til å tro at for eksempel Finnmark fylkeskommune har en sykdomsforekomst blant sine prioriterte grupper som ligger 75 prosent over landsgjennomsnittet.

Produktivitet

En undersøkelse foretatt av fylkesrevisjonen i Troms viste at Troms fylkeskommune, i likhet med Finnmark og Nordland, hadde betydelig høyere netto driftsutgifter til tannhelsetjenesten enn andre fylkeskommuner. Fylkesrevisjonen mente at høye driftsutgifter i Troms i hovedsak kunne tilskrives et høyere antall hjelpepersonell per tannlegestilling, høyere utgifter til spesialisttjenesten enn fylker utenfor Nord-Norge og lavere inntjening per time for betalende klientell. Sammenligninger gjort i rapporten tyder også på at Troms ikke har klart å oppnå samme produktivitet som andre fylker. Høy turnover, stor andel nyutdannede tannleger, særegne permisjonsordninger, bruk av potensiell produktiv arbeidstid til reisetid ved ambulering, samt at hjelpepersonell blir uvirksom ved ledighet i tannlegestillinger, var faktorer som trolig bidro til lavere produktivitet (Abelsen 2004).

Tabell 10.30 viser antall personer undersøkt/behandlet per årsverk i den offentlige tannhelsetjenesten, antall tannpleierårsverk per tannlegeårsverk,

Tabell 10.30 Produktivitet i den offentlige tannhelsetjenesten med mer. 2003.

Fylke	Antall personer undersøkt/behandlet per avtalt tannlege- og tannpleier- årsverk	Antall avtalte tannpleier-årsverk per avtalte tannlegeårsverk	Antall avtalte tann-helse-sekretærer og administrativt personell per avtalte tannlegeårsverk	Antall ledige tannlege-stillinger i den off. tannhelsetjenesten
Østfold	685	0.15	1.11	2
Akershus	706	0.45	1.20	4
Oslo	752	0.46	1.14	5
Hedmark	656	0.43	1.45	4
Oppland	816	0.19	1.26	12
Buskerud	709	0.25	1.12	3
Vestfold	678	0.53	1.07	6
Telemark	759	0.19	1.09	10
Aust-Agder	705	0.27	1.05	6
Vest-Agder	667	0.38	1.36	16
Rogaland	860	0.27	1.27	6
Hordaland	591	0.25	1.14	5
Sogn og Fjordane	611	0.31	1.25	15
Møre og Romsdal	756	0.27	1.20	18
Sør-Trøndelag	768	0.30	1.21	11
Nord-Trøndelag	690	0.33	1.20	15
Nordland	498	0.31	1.28	31
Troms	337	0.46	1.34	7
Finnmark	487	0.71	1.69	41
Landet	663	0.33	1.22	217

Kilde: KOSTRA

antall tannhelsesekretærer og administrativt personell per tannlegeårsverk, samt antall ledige tannlegestillinger i den offentlige tannhelsetjenesten.

Av tabell 10.30 framgår det at fylkeskommunene i Nord-Norge har en lavere produktivitet enn andre fylkeskommuner, målt ved antall personer undersøkt/behandlet per tannlege- og tannpleierårsverk. Tabellen viser videre at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel tannpleierårsverk i forhold til tannlegeårsverk. Andel tannpleierårsverk varierer fra 0,15 i Østfold til 0,71 i Finnmark. En rapport fra Helsetilsynet indikerer at et hensiktsmessig forholdstall mellom tannleger og tannpleier kan være mellom 1:1 og 3:1 (Helsetilsyndet 2004). Tabell 10.30 viser også at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel tannhelsesekretærer og administrativt personell i forhold til tannleger. Det er også store variasjoner mellom fylkeskommunene når det gjelder antall ledige stillinger i den offentlige tannhelsetjenesten.

10.5.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten

Utvalgets forslag til kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten er basert på de analyser som det er redegjort for i kapittel 10.5. I dette avsnittet diskuterer utvalget hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen (10.5.6.1) og beregninger av kostnadsvekster (10.5.6.2).

10.5.6.1 Hvilke kriterier bør inngå i kostnadsnøkkelen for tannhelsetjenesten?

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal fylkeskommunene få kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold i tilknytning til tannhelsetjenesten. Kostnadsfaktorer fanger opp at produksjonskostnadene (målt per enhet) varierer mellom fylkeskommunene, mens etterspørselsforholdene fanger opp variasjon i behovet for tannhelsetjenester.

Analysene beskrevet i kapittel 10.5.5. indikerer at følgende variable vil kunne være aktuelle som kriterier i kostnadsnøkkelen:

- Antall personer under offentlig tilsyn/aldersammensetningen
- Bosettingsmønster
- Mål på sosioøkonomiske forhold

I vurderingen av hvorvidt disse variablene bør inngå i kostnadsnøkkelen legges det vekt på deres effekt i analysene og tolkningen av disse effektene.

Antall personer under offentlig tilsyn/ Alderssammensetning

Fem grupper har rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester: innbyggere 0-18 år, ungdom 19-20 år, psykisk utviklingshemmede, eldre og uføre i institusjon og i hjemmesykepleie og rusmisbrukere i rusinstitusjoner. I statistiske analyser av fylkeskommunenes ressursbruk dokumenteres det ingen entydig sammenheng mellom antall brukere innenfor de ulike gruppene og fylkeskommunenes utgifter. Brukerundersøkelser viser imidlertid at antall personer innenfor de prioriterte gruppene er en viktig etterspørselsfaktor i tannhelsetjenesten. Utvalget vil på bakgrunn av det anbefale at man gjennom kostnadsnøkkelen fanger opp at etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester vil variere mellom fylkeskommunene som følge av variasjoner i antall personer som har rett til vederlagsfrie tannhelsetjenester.

Tabell 10.25 viste at det er stor variasjon mellom fylkeskommunene når det gjelder andel personer innefor prioriteringsgruppen som er under offentlig tilsyn. Det kan være et resultat av at fylkeskommunene har prioritert tannhelsetjenesten forskjellig. En annen årsak kan være varierende praksis mellom fylkeskommunene når det gjelder rapportering av antall personer under tilsyn. Å bruke antall personer under offentlig tilsyn som kriterium kan derfor være uheldig. Utvalget vil derfor i hovedsak anbefale at variasjoner i etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester fanges opp gjennom alderskriterier. Konkret vil utvalget foreslå at:

- Variasjon i etterspørselen etter tannhelsetjenester blant barn og ungdom bør fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 0-18 år.
- Variasjon i etterspørselen etter tannhelsetjenester blant eldre, langtidssyke og uføre bør fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 67 år og over.
- Variasjon i etterspørselen etter tannhelsetjenester blant ungdom bør fanges opp gjennom kriteriet innbyggere 19-20 år.

Utvalget vil anbefale at variasjoner i etterspørselen etter offentlig tannhelsetjenester blant psykisk utviklingshemmede fanges opp gjennom kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år.

Pasienter i rusinstitusjoner fikk rett til gratis tannhelsetjenester i 2004. Inneværende år er midler til behandling av pasienter i rusinstitusjoner fordelt mellom fylkeskommunene etter andel rusinstitusjoner med mulighet for opphold/behandling

lengre enn tre måneder. Utvalget vil anbefale at det foretas analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på pasienter i rusinstitusjoner når man har nye data. Inntil nye data foreligger vil utvalget anbefale at antall rusinstitusjoner med mulighet for opphold/behandling lengre enn tre måneder innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen, for å fange opp at etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester vil variere mellom fylkeskommunene som følge av variasjoner i antall rusmisbrukere på rusinstitusjoner.

Bosettingsmønster

Analysene av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 og 2004 gir grunnlag for noe sprikende konklusjoner når det gjelder betydningen av bosettingsmønster.

I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 dokumenteres det en positiv sammenheng mellom innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret og fylkeskommunenes utgifter per innbygger. Sammenheng mellom reiseavstand til kommunesenteret og ressursbruken per pasient er imidlertid mer usikker. Det indikerer at man gjennom variabelen reiseavstand til kommunesenteret fanger opp variasjoner i etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester og ikke variasjoner i ressursbruken per pasient.

I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2003 dokumenteres det ingen sammenheng mellom andre mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fylkeskommunenes utgifter. I analyser av fylkeskommunenes utgifter i 2004 dokumenteres det ingen sammenheng mellom mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fylkeskommunenes utgifter.

Det som da er gjenstand for vurdering er hvorvidt innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret bør innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. Analysen indikerer at man gjennom variabelen reiseavstand til kommunesenteret først og fremst fanger opp variasjoner i etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester, og ikke variasjoner i ressursbruk per pasient. Variasjonene i etterspørselen kan antakeligvis hovedsakelig forklares med variasjoner etter offentlige tannhelsetjenester blant voksne, betalende pasienter. Det er rimelig å anta at etterspørselen etter offentlige tannhelsetjenester blant voksne er større i spredtbygde strøk enn i tettbygde strøk, da det er færre private tannleger i distriktene. Takstene for behandling av voksne, betalende pasienter kan imidlertid fastsettes etter selvkostprinsipper. Det tilsier at fylkeskommunene ikke bør kompenseres for variasjoner i etterspørsel etter offentlige tannhelsetjenester blant voksne, betalende pasienter.

Effekten av kriteriet reiseavstand til kommunesenteret er også usikker. I analysene av fylkeskommunenes utgifter i 2004 dokumenteres det for eksempel ingen sammenheng mellom innbyggerens reiseavstand til kommunesenteret og fylkeskommunenes utgifter.

Utvalget vil peke på at kriteriet innbyggernes reiseavstand til kommunesenteret antakeligvis ikke er egnet til å fange opp trekk ved bosettingsmønsteret i fylkeskommunene som kan sies å være relevant for fylkeskommunenes organisering av tjenestetilbudet. Årsaken til det er at fylkeskommunene ikke bare vil lokalisere det fylkeskommunale tjenestetilbudet i kommunesentrene. Fylkeskommunene verdi på kriteriet vil dessuten være avhengig av antall kommuner i fylket.

Utvalget vil etter en samlet vurdering ikke anbefale at mål på bosettingsmønsteret innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Mål på sosioøkonomiske forhold i fylkeskommunene

Analyser på individnivå viser at det er en sammenheng mellom sosioøkonomisk status og tannhelse. Samtidig viser analyser av fylkeskommunenes ressursbruk på tannhelsetjenesten i 2004 at det er en sammenheng mellom kjønns- og aldersstandardisert dødelighet og fylkeskommunenes utgifter.

Dødelighet brukes ofte som en indikator på underliggende forskjeller i sykelighet som skyldes ulike sosioøkonomiske forhold. Det kan derfor være at man gjennom dødelighet fanger opp variasjoner i tannhelsen, og dermed variasjoner i behov, mellom fylkeskommunene. I analysene av fylkeskommunenes ressursbruk ble det imidlertid ikke dokumentert noen sammenheng mellom direkte mål tannhelsen blant barn og ungdom og fylkeskommunenes utgifter. Det er en indikasjon på at man gjennom dødelighet fanger opp noe annet enn variasjoner i tannhelsen.

Finnmark har en høy indeks for dødelighet (1,19), men bortsett fra det varierer kjønns- og aldersstandardisert dødelighet lite mellom fylkeskommunene. Det kan derfor være at man gjennom kriteriet dødelighet fanger opp spesielle forhold i Finnmark som ikke nødvendigvis har med tannhelsen å gjøre. Tabell 10.30 viste for eksempel Finnmark fylkeskommune hadde flere tannpleiere og tannhelsesekretærer per tannlege enn andre fylkeskommuner. Videre viste tabellen at Finnmark hadde flere ledige tannlegestillinger. Dette kan

Tabell 10.31 Forslag til kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten

Kriterium	Kostnadsvekt
Innbyggere 0-18 år	0,7969
Innbyggere 19-20 år	0,0237
Innbyggere 67 år og over	0,0564
Psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,1117
Antall døgnplasser på rusinstitusjoner ut over tre måneder	0,0113
Sum	1,0000

være faktorer som virket utgiftsdrivende på fylkeskommunenes utgifter.

Da det er grunn til å anta at man gjennom dødelighet fanger opp noe annet enn variasjoner i tannhelsen vil ikke utvalget anbefale at dødelighet innføres som kriterium i kostnadsnøkkelen. I analyser av fylkeskommunenes ressursbruk i 2003 ble det ikke dokumentert noen sammenheng mellom dødelighet og fylkeskommunenes utgifter.

10.5.6.2 Utforming av kostnadsnøkkelen

Utvalgets diskusjon i avsnitt 10.5.6.1 leder til en kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten bestående av følgende kriterier:

- Antall innbyggere 0-18 år
- Antall innbyggere 19-20 år
- Antall innbyggere 67 år og over
- Psykisk utviklingshemmede over 16 år
- Antall døgnplasser på rusinstitusjoner med behandling ut over tre måneder

Forslaget til kostnadsvekter baseres i hovedsak på brukerundersøkelsen beskrevet i 10.5.4. I forslaget til kostnadsvekter tas det dels hensyn til antall brukere innenfor de ulike gruppene, dels til at ressursbruken per pasient varierer mellom de ulike gruppene.

Kostnadsvekten til kriteriet antall døgnplasser på rusinstitusjoner kan ikke fastsettes med utgangspunkt i brukerundersøkelsene beskrevet i 10.5.4. Utvalget vet ikke hvor mange av pasientene på rusinstitusjoner som benytter seg av tilbudet om offentlige tannhelsetjenester. Vi vet heller ikke hvor ressurskrevende pasientene her. I revidert nasjonalbudsjett for 2005 ble fylkeskommunenes merutgifter til behandling av pasienter ved rusinstitusjoner anslått til 16 millioner kroner. Utvalget vil foreslå at kriteriet antall døgnplasser på rusinstitusjoner får en vekt som gjenspeiler hvor stor andel utgiftene til behandling av pasienter på rusinstitusjoner utgjør av fylkeskommunenes samlede utgifter til tannhelsetjenesten. I samsvar med det som ble lagt til grunn i revidert nasjonalbudsjett har utvalget lagt til grunn at utgiftene til behandling av rusinstitusjoner utgjør 16 millioner kroner. Utvalget vil imidlertid anbefale at kostnadsvekten vurderes når man har bedre data.

Diskusjonen over leder til en kostnadsnøkkel for tannhelsetjenesten som vist i tabell 10.31.

10.6 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen for kommunene. Det er utarbeidet nye delkostnadsnøkler for videregående opplæring, fylkesveger, lokale ruter og tannhelsetjenesten. Forslaget til delkostnadsnøkler er basert på partielle analyser av enkeltsektorer. KOMMODE-modellen som ble brukt til simultane analyser av kommunenes ressursbruk omfatter ikke fylkeskommunene.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel består av tre sektorer: videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten. Vekten til den enkelte delkostnadsnøkkel gjenspeiler sektorens andel av kommunenes netto driftsutgifter eksklusive avskrivinger i 2004. I og med at Oslo ikke skiller mellom fylkesveier og kommunale veier er veiutgiftene i Oslo fordelt proporsjonalt med forholdet mellom kommunenes utgifter til kommunale veier og fylkeskommunenes utgifter til fylkeskommunale veier i resten av landet (jf. kolonnen for korreksjoner i tabell 10.32).

Tabell 10.32 viser hvilken vekt den enkelte delkostnadsnøkkel har i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Av tabellene framgår det også hvilke KOSTRA-funksjoner utvalget har tatt utgangspunkt i ved beregningen av vektene til den enkelte delkostnadsnøkkel.

I forhold til delkostnadsnøklenes vekt i dagens kostnadsnøkkel medfører utvalgets forslag at fyl-

Tabell 10.32 Delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen

Delkostnads-nøkkel	Kostra funksjoner	Netto driftsutg., ekskl. avskrivinger	Korreksjoner	Sum utgifter	Nøkkel-andel
Videregående opplæring	510-590	17 372 875		17 372 875	0,7069
Fylkesveier	720, 721	1 326 333	13 645	1 339 978	0,0545
Lokale ruter	730, 731, 732, 733, 734	4 582 458		4 582 458	0,1865
Tannhelse	660, 665	1 280 412		1 280 412	0,0521
Sum		24 562 078	13 645	24 575 723	1,0000

kesveier får en vesentlig reduksjon i kostnadsnøkkelen, mens videregående opplæring får økt vekt. Tabell 10.33 viser utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Utvalget vil peke på noen viktige endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Når det gjelder videregående utdanning foreslår utvalget en finere inndeling av søkerkriteriet ved at det skilles mellom tre grupper av studieretninger, gruppert etter utgiftsnivå per elev. Videre foreslår utvalget at behovet for voksenopplæring ivaretas gjennom kriteriet antall innbyggere 25-49 år. Utvalget legger til grunn at det for fylkesveier i hovedsak er de samme forhold som virker utgiftsdrivende for reinvesteringer som for vedlikehold, og vil derfor ikke anbefale at det inkluderes et eget kriterium for reinvesteringskostnader i kostnadsnøkkelen. Når det gjelder lokale ruter foreslår utvalget at kriteriene kystlinje på fastlandet og på øyer erstatter dagens kriterier rutenett til sjøs og innbyggere bosatt på øyer, mens innbyggere per km offentlig vei kommer inn i stedet for dagens storbyfaktor som nye kriterier for lokale ruter Utvalget har i sitt arbeid med delkostnadsnøkkelen for tannhelse tatt

Tabell 10.33 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene

Kriterium	Kostnadsvekt
Alders kriterier	
Andel innbyggere 0-15 år	0,0354
Andel innbyggere 16-18 år	0,5589
Andel innbyggere 19-20 år	0,0012
Andel innbyggere 25-49 år	0,0278
Andel innbyggere 67 år og over	0,0029
Andel innbyggere 6-34 år (utover 34 prosent)	0,0477
Andre kriterier	
Søkere i studieprogram i gruppe 2	0,0345
Søkere i studieprogram i gruppe 3	0,0918
Andel psykisk utviklingshemmede over 16 år	0,0058
Andel døgnplasser på rusinstitusjoner	0,0006
Andel bosatt spredt (utover 0,3 prosent)	0,0636
Innbyggere per km offentlig vei (utover 17 personer)	0,0477
Andel kystlinje på fastlandet	0,0158
Andel kystlinje på øyer	0,0116
Vedlikeholdskostnader fylkesvei	0,0545
Sum	1,0000

Tabell 10.34 Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel1. Fylkeskommunene 2004. Landsgjennomsnitt = 1,000

Fylke	Dagens kostnadsnøkkel	Utvalgets forslag
Østfold	0,881	0,883
Akershus	0,883	0,897
Oslo	0,725	0,890
Hedmark	1,055	0,992
Oppland	1,017	0,984
Buskerud	0,898	0,911
Vestfold	0,906	0,933
Telemark	0,981	0,959
Aust-Agder	1,090	1,072
Vest-Agder	1,046	1,056
Rogaland	1,021	1,066
Hordaland	1,010	1,020
Sogn og Fjordane	1,537	1,229
Møre og Romsdal	1,116	1,087
Sør-Trøndelag	0,971	0,972
Nord-Trøndelag	1,234	1,196
Nordland	1,325	1,165
Troms	1,200	1,123
Finnmark	1,286	1,183
Landet	1,000	1,000

[1] Innbyggertall per 01.01.04 ligger til grunn for beregningen av kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov.

utgangspunkt i de prioriterte grupper for tannhelsetjenester, og foreslår at psykisk utviklingshemmede over 16 år, antall døgnplasser på rusinstitusjoner inngår i nøkkelen sammen med tre alderskriterier.

Indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunenes gruppert fylkesvis

Tabell 10.34 viser fylkeskommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel og med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Tabell 10.34 viser kostnadsindekser for utgiftsbehov per innbygger for den enkelte fylkeskommune etter dagens kostnadsnøkkel og etter utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel vil imidlertid Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Reduksjonen har særlig sammenheng med at kriteriene for båt- og ferjeruter er vektet ned slik at de ikke lenger har en samlet vekt som er høyere enn tjenestens andel av netto driftsutgifter.

Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få et beregnet utgiftsbehov per innbygger noe under 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo representerer dette en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Dette har først og fremst sammenheng med de endringer som er foreslått i delkostnadsnøkkelen for lokale ruter, hvor Oslo har høy uttelling på kriteriet antall innbyggere per kilometer offentlig veg. Blant de øvrige fylkeskommuner er det Vestfold og Rogaland som får størst økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

10.7 Hovedstadstilskudd

Oslo fylkeskommune mottar et eget hovedstadstilskudd. Hovedstadstilskuddet ble innført i 1999 i forbindelse med at selskapsskatten ble avviklet som kommunal og fylkeskommunal skatt. Oslo tapte om lag 580 millioner kroner på avviklingen av selskapsskatten. Kommunal– og regionaldepartementet la i kommuneøkonomiproposisjonen for 1999 (St.prp. nr 60 (1997-1998)) til grunn at Oslo skulle få kompensert for om lag halvparten av inntektsbortfallet ved at det ble innført et eget hovedstadstilskudd til Oslo kommune og Oslo fylkeskommune i inntektssystemet.[6] Begrunnelsen for å innføre hovedstadstilskuddet var at Oslo hadde spesielle oppgaver som hovedstad.

Hovedstadstilskuddet til Oslo kommune ble avviklet i 2004, i forbindelse med endringen av sosialhjelpsnøkkelen for kommunene, jf. omtale i kapittel 9.

I 2004 overtok staten fylkeskommunenes ansvar for barnevernet. Oslos ansvar for barnevernet ble likevel videreført, jf. omtale i kapittel 12 i kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr 66 (2002-2003). Den delen av Oslos frie inntekter som kunne tilskrives barnevernet ble i forbindelse med dette lagt inn i hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune.

[6] Det var ikke bare Oslo som fikk kompensasjon i forbindelse med avviklingen av selskapsskatten som kommunal og fylkeskommunal skatt i 1999. Kraftkommunene fikk kompensasjon gjennom en økning i naturressursskatten, mens noen enkeltkommuner fikk kompensasjon gjennom en økning av skjønnstilskuddet.

I 2005 mottar Oslo fylkeskommune 441 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslos ansvar for barnevern, mens om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad og stammer fra kompensasjonen Oslo fikk da selskapsskatten ble avviklet som fylkeskommunal skatt.

Utvalget har gjort et omfattende arbeid for å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Utvalgets vurdering er at kostnadsnøklene gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal tjenesteproduksjon er godt fanget opp gjennom utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel gir også en gevinst for Oslo. Oslo vinner også på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Utvalget mener derfor at hovedstadstilskuddet til Oslo kan avvikles.

Oslo bør fortsatt få kompensasjon for at de, i motsetning til de øvrige fylkeskommunene, har et ansvar for barnevernet. Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å tildele Oslo disse midlene på samme måte som man tildeler midler til kommuner og fylkeskommuner som deltar i forsøk med oppgavedifferensiering.

Kapittel 11
Behandling av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen

11.1 Innledning

Kommunestørrelse eller antall innbyggere har vesentlig betydning for kostnadsforholdene i kommunal tjenesteproduksjon. Det er godt dokumentert at det er smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, jf. analysene som er omtalt i kapittel 9. Kommuner med få innbyggere må derfor ha et høyere inntektsnivå per innbygger enn større kommuner for å kunne tilby det samme tjenestetilbudet. I inntektssystemet kompenseres smådriftsulempene gjennom det såkalte basistilskuddet. Basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner. Følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulemper knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse.

Ett av hovedprinsippene i inntektssystemet er at det kun skal kompensere for *ufrivillige* kostnadsulemper. I forhold til dette prinsippet er basistilskuddet problematisk fordi smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall vil være frivillige i den grad de kan begrenses gjennom interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslutninger. I hvilken grad smådriftsulempene kan reduseres gjennom samarbeid og sammenslutninger vil variere fra kommune til kommune.

Utvalget drøftet i kapittel 7 prinsipielle sider knyttet til inntektssystemet og de formål dette skal ivareta (blant annet bidra til rettferdig fordeling og gi full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper). Det ble også drøftet mer generelt hvordan inntektssystemet bør utformes for å nå disse målene. I dette kapitlet drøftes problemstillinger knyttet til forholdet mellom inntektssystemets utforming og betydningen av kommunestruktur, med utgangspunkt i spørsmålet om smådriftsulemper skal betraktes som en frivillig kostnad i deler av landet, jf. punkt 4 i mandatet:

> «I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en «ufrivillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a- 3e) basert på kommunestørrelse som «ufrivillig» kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet.»

Avsnitt 11.2 omhandler forholdet mellom smådriftsulemper og kommunestruktur nærmere. Avsnitt 11.3 vurderer hvordan de ulike elementene i inntektssystemet kan påvirke kommunestrukturen. Avsnitt 11.4 omhandler ulike alternativer for utforming av inntektssystemet der kommunestørrelse betraktes som en frivillig kostnad. I avsnitt 11.5 vurderes effekten av å bruke inntektssystemet for å oppnå endringer i kommunestrukturen. Til slutt følger utvalgets vurderinger og anbefalinger som avsnitt 11.6.

11.2 Smådriftsulemper og kommunestruktur

Rattsø-utvalget drøftet spørsmålet om kommunesammenslutninger og konkluderte blant annet med følgende (NOU 1996:1, s. 108):

> «Det ideelle er et inntektssystem som både er nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger og som gir full kompensasjon til kommuner hvor lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe. Dette krever imidlertid at det er mulig å identifisere kommuner som, pga. spesielle geografiske forhold, vanskelig kan slå seg sammen med andre. Utvalget anser det som problematisk i forhold til tidsramme og mandat å klassifisere kommunene på denne måten, og mener da at hensynet til utjevning må gå foran hensynet til nøytralitet. Dette innebærer at det gis full kompensasjon for smådriftsulemper i de minste kommunene.»

Det er to ulemper knyttet til at systemet kompenserer for smådriftsulemper som i noen grad er frivillige. Den første ulempen er at insentivene til

frivillige kommunesammenslutninger svekkes fordi kostnadsgevinsten trekkes inn av staten i form av reduserte overføringer. Spørsmålet om insentiver dreier seg om fordeler og ulemper knyttet til kommunesammenslutninger, og hvordan inntektssystemet bør innrettes i forhold til å gi slike insentiver. I dag er kommunesammenslutninger basert på frivillighet. Kommunesammenslutninger kan dermed ikke finne sted uten at alle de involverte kommunene selv ønsker det. Dette innebærer at alle kommuner har vetorett i spørsmål som angår sammenslutning med en eller flere nabokommuner. Det er dermed relevant for utvalget å drøfte hvorvidt det er elementer i inntektssystemet som virker inn på insentivene til sammenslutning.

Den andre ulempen er at kommunene behandles forskjellig avhengig av hvordan de søker å begrense smådriftsulemper i tjenesteproduksjonen. Kommuner som begrenser smådriftsulemper gjennom kommunesammenslutninger får reduserte overføringer, mens interkommunalt samarbeid ikke påvirker overføringene fra staten. Det vil dermed være noen fordelingseffekter, som i denne sammenheng er knyttet til spørsmålet om i hvilken grad ufrivillige kostnadsulemper skal kompenseres. Dersom noen kommuner velger å være små, for dermed å påføre seg selv et høyere kostnadsnivå som følge av smådriftsulemper, er det i inntektssystemsammenheng et sentralt spørsmål om disse kommunene selv skal dekke kostnadene ved ikke å slutte seg sammen med en eller flere nabokommuner. En kan stille spørsmål om det er rimelig at alle kommunene skal dekke enkelte kommuners selvpåførte kostnadsulemper. Et sentralt spørsmål vil dermed være om inntektssystemet kan gjøres mer nøytralt, i den forstand at det endres i retning av at kommuner med frivillige kostnadsulemper (ulempe ved å være en småkommune) selv må dekke disse.

11.3 Elementer i inntektssystemet som har påvirkning på kommunestrukturen

Nedenfor vurderes de ulike elementene i inntektssystemet ut fra om de virker nøytralt eller ikke når det gjelder kommunestruktur. Det er særlig tre elementer i inntektssystemet som er relevante: basistilskuddet, regionaltilskuddet og inndelingstilskuddet.

11.3.1 Utgiftsutjevningen

Gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal kommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold, for eksempel alderssammensetningen i den enkelte kommune, jf. kapittel 9. Faktorer som fanger opp ufrivillige kostnads- og etterspørselsforhold omtales ofte som objektive kriterier. Et generelt krav til kriteriene i kostnadsnøkkelen er at kommunene ikke ved egne disposisjoner skal ha innvirkning på dem.

I inntektssystemsammenheng er kommunesammenslutning, eller det å ikke slutte seg sammen, betraktet som irrelevant i forhold til kriteriene i kostnadsnøkkelen. Det å slutte seg sammen med nabokommuner, eller ikke, har ikke vært regnet inn som en egen disposisjon, slik at kommunestørrelse har vært betraktet som en ufrivillig påført kostnad.

For å vurdere hvordan kommunestørrelse virker i forhold til inntektssystemet, må man kartlegge om kommuner kan påvirke verdien på en eller flere av kriteriene i kostnadsnøkkelen gjennom å slutte seg sammen. I utgangspunktet har den enkelte kommune en egen verdi knyttet til det enkelte kriterium i kostnadsnøkkelen. Dersom to eller flere kommuner gjennom å slutte seg sammen, øker eller reduserer sin andel av den nasjonale kriterieverdien ut over summen av de opprinnelige kriterieverdiene til de kommunene som sluttet seg sammen, har kommunene oppnådd å påvirke kriterieverdien i kostnadsnøkkelen.

Generelt vil en ny kommune bestående av to eller flere sammensluttede kommuner ha kriterieverdier i kostnadsnøkkelen tilsvarende en veid sum av kriterieverdiene i de enkelte kommuner. Kriterier som veies sammen etter folketallet i de sammenslåtte kommuner vil i utgangspunktet ikke påvirke overføringene ved en sammenslutning. Omfanget av hvert av disse kriteriene er på landsbasis en gitt størrelse (på et gitt måletidspunkt). Det var for eksempel 4 606 363 innbyggere i Norge per 1.1.2005. To kommuner som slutter seg sammen kan ikke øke sin samlede andel av antall innbyggere ut over det å addere innbyggerandelene. Størrelsen på rammetilskuddet vil derfor også være en proporsjonal funksjon av verdien på hvert av disse kriteriene.

Innenfor utgiftsutjevningen i inntektssystemet er det basistilskuddet, bosettingskriteriene og urbanitetskriteriet som blir påvirket ved en kommunesammenslutning.

Basistilskuddet

Analyser har vist at små kommuner har høyere utgifter knyttet til blant annet administrasjon enn større kommuner, jf. kapittel 9. Gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen får de minste kommunene full kompensasjon for smådriftsulempene.

I perioden 1986 til 1994 ble kommuner med færre enn 3 000 innbyggere tildelt et eget småkommunetilskudd gjennom inntektssystemet. Ved forenklingen av inntektssystemet i 1994 ble det bestemt at småkommunetilskuddet skulle legges inn i utgiftsutjevningen og at man skulle vekte opp basiskriteriet tilsvarende verdien på småkommunetilskuddet. I 1997 ble vekten på basiskriteriet redusert, men dette ble kompensert gjennom opprettelsen av et regionaltilskudd.

Basistilskuddet er utformet slik at det fordeles med et fast beløp per kommune, og ikke per innbygger. Målt i kroner per innbygger blir dermed basistilskuddet for den enkelte kommune større dess færre innbyggere kommunen har. I dagens inntektssystem utgjør basistilskuddet i 2005 om lag 6,5 millioner kroner per kommune.

For små kommuner utgjør basiskriteriet en betydelig del av inntektene, noe som vil kunne påvirke valg om sammenslutning med en eller flere nabokommuner. Dette gjelder spesielt dersom flere av de aktuelle sammenslutningskommunene er små, da inntektsbortfallet i sum vil være betydelig. Basistilskuddet utgjør således et negativt insentiv til sammenslutninger. Dersom to kommuner velger å slutte seg sammen, mister de til sammen ett basistilskudd etter en overgangsperiode. Dersom kommuner velger ikke å slutte seg sammen, beholder de hvert sitt basistilskudd. Siden kommuner som slutter seg sammen mister basistilskudd, utgjør dette isolert sett et negativt insentiv i forhold til kommunesammenslutning.

For store kommuner utgjør basistilskuddet en mindre andel av kommunens samlede inntekter, slik at effekten av basistilskuddet som hinder mot kommunesammenslutning vil avta med størrelsen på de kommunene som inngår i sammenslutningen.

Bosettingskriteriene

Kriterier i dagens inntektssystem som relaterer seg til bosettingsmønster og reisetid er beregnet reisetid til kommunesenteret, reiseavstand innenfor sone og reiseavstand til nærmeste nabokrets.

Dersom en sammensluttet kommune velger å legge kommunesenteret til en geografisk plassering der samlet avstand til øvrige deler av kommunen maksimeres, vil den sammensluttede kommunen i prinsippet kunne påvirke verdien på kriteriet beregnet reisetid. Reisetid til rådhuskretsen vil øke om to kommuner slår seg sammen. Det er imidlertid rimelig å betrakte denne muligheten som irrelevant fordi kostnadene for en eksisterende kommune ved å flytte kommunesenteret normalt vil være langt større enn den forventede gevinsten. En kommunesammenslutning innebærer derimot en mulighet for å opptre taktisk. Det vises for øvrig til kapittel 9, der utvalget foreslår å fjerne dette kriteriet fra kostnadsnøkkelen.

Kriterieverdiene knyttet til sone og nabokrets kan også bli påvirket gjennom en sammenslutning, avhengig av sone- og kretsinndelingen i områdene som ligger inn mot kommunegrensene.

Reiseavstand innenfor soner på minst 2 000 innbyggere vil både kunne øke og avta ved kommunesammenslutninger, avhengig av hvordan endringene i soneinndelingen slår ut. Reiseavstand til nabokrets vil bli uendret eller lavere. For å se hvordan kommunesammenslutninger påvirker dagens bosettingskriterier må det gjøres separate beregninger.

Urbanitetskriteriet

Urbanitetskriteriet er en indikator som fanger opp en rekke sosioøkonomiske forhold som påvirker kommunenes beregnede utgiftsbehov knyttet til rus- og psykiatriområdet. Studier har vist at større kommuner har høyere utgifter til rus og psykiatri enn mindre kommuner. I kostnadsnøkkelen er det et eget urbanitetskriterium som kompenserer for dette. Kriteriet er en eksponentiell funksjon av innbyggertilskuddet (innbyggertall opphøyet i 1,2), og skal fange opp utgiftsvariasjoner mellom store og mellomstore kommuner, og tilsvarende mellom mellomstore og små kommuner. Kriteriet fanger opp at sosialhjelpsutgiftene, målt i kroner per innbygger, normalt øker med økende innbyggertall.

Utformingen av urbanitetskriteriet gjør at to kommuner som slutter seg sammen samlet får en høyere verdi på dette kriteriet enn det de to kommunene hver for seg får. Urbanitetskriteriet gir et positivt insentiv til kommunesammenslutning, fordi det gir store kommuner isolert sett bedre uttelling enn små kommuner. Det er imidlertid grunn til å tro at insentiveffekten for de fleste kommuner er liten, fordi en må opp i kommunesammenslutninger av en viss størrelse for at kriteriet skal gi vesentlig utslag. Det vises for øvrig til kapittel 9, der utvalget foreslår å fjerne urbanitetskriteriet fra kostnadsnøkkelen.

11.3.2 Regionaltilskuddet

Regionaltilskuddet er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn, jf. kapittel 15. Tilskuddet gis som en sats per kommune.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 ble vekten på basiskriteriet om lag halvert. Dette medførte en betydelig omfordeling av inntekt fra små kommuner til store kommuner. Regjeringen mente at det ut fra regionalpolitiske hensyn fortsatt var viktig å sikre inntektsnivået til små utkantkommuner og foreslo derfor å innføre et eget regionaltilskudd i inntektssystemet som kompensasjon for dette. Utformingen av tilskuddet, med tildeling per kommune og ikke per innbygger, ble begrunnet med at tilskuddet skulle få størst betydning for de minste kommunene, på tilsvarende måte som basistilskuddet.

Tilskuddet tildeles i dag alle kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og samtidig har skatteinntekter under 110 pst. av landsgjennomsnittet.

Regionaltilskuddet utgjør et negativt insentiv i forhold til sammenslutninger. Dersom to eller flere kommuner slutter seg sammen, og *n* av disse mottar regionaltilskudd før sammenslutningen, vil den nye kommunen miste *n* antall regionaltilskudd dersom den nye kommunen ikke kvalifiserer for regionaltilskudd.[1]

Det vises for øvrig til kapittel 15, der utvalget anbefaler en vesentlig forenkling av de regionalpolitiske ordningene for kommunene ved at det etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd som erstatning for de ulike ordningene som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn i dagens inntektssystem. Utvalgets vurdering er at tilskuddet bør tildeles kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultater med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og privat inntekt, og som ligger innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Konkret foreslår utvalget at tilskuddet tildeles kommuner innenfor område A og B, samt kommuner innenfor område C og D som hadde en lavere indeks enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet. Utvalget anbefaler videre at tilskuddet kun skal tildeles kommuner med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet – det vil si den delen av tilskuddet som fordeles med et likt beløp per kommune, og ikke per innbygger – bør reduseres. I fordelingsberegningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at 85 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles per innbygger, mens 15 prosent fordeles per kommune.

11.3.3 Inndelingstilskuddet

I St.prp. nr 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien for 2001* (Kommuneøkonomiproposisjonen 2001) ble det foreslått å innføre et inndelingstilskudd som skulle stimulere til frivillige kommunesammenslutninger. Stortinget sluttet seg til dette. Tilskuddet er lovfestet i Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).[2]

Inndelingstilskuddet består av basistilskudd og eventuelt regionaltilskudd, som inngår på følgende måte: En ny sammensluttet kommune vil gjennom utgiftsutjevningen motta ett basistilskudd slik alle kommuner gjør. I tillegg vil den nye sammensluttede kommunen gjennom inndelingstilskuddet motta de øvrige basistilskuddene som tilfalt kommunene før sammenslutningen. Når det gjelder regionaltilskuddet, vil den nye kommunen motta dette dersom den er berettiget til det. I tillegg vil den nye kommunen gjennom inndelingstilskuddet motta øvrige regionaltilskudd som tilfalt kommunene før sammenslutningen.

Ordningen innebærer at kommuner som slutter seg sammen isolert sett ikke skal få reduserte statlige rammeoverføringer som følge av sammenslutningen. Når to kommuner slutter seg sammen er det rimelig å anta at kommunenes utgifter til administrasjon reduseres. Siden utgiftsutjevningen kompenserer for kostnadsulemper vil to kommuner som slutter seg sammen derfor motta mindre i utgiftsutjevnende tilskudd, enn det de to kommunene gjør hver for seg. Reduksjonen i det utgiftsutjevnende tilskuddet skjer i dette tilfellet samme år som kommunene slutter seg sammen, samtidig som det trolig vil ta noe tid før den nye sammensluttede kommunen vil kunne ta ut effektiviseringsgevinster. Dette kan skape utfordringer for kommunene på kort sikt. Inndelingstilskuddet vil imidlertid kunne bidra til å dempe utslagene som følger av at det tar tid å gjennomføre omstillinger.

I dagens inntektssystem fryses inndelingstilskuddet reelt på det nivået som kommunene har knyttet til basistilskudd og regionaltilskudd det året kommunene slår seg sammen. Dette nivået har en varighet på 10 år. For å lette tilpasningen til de endringer i inntektsgrunnlaget som skjer etter

[1] Dersom den nye kommunen kvalifiserer for regionaltilskudd, vil den miste *n-1* regionaltilskudd.

[2] I inndelingsova § 15 heter det blant annet at «I ein overgangsperiode [etter sammenslutningen] gir staten også kompensasjon for bortfall av rammetilskot.»

10 år for den sammensluttede kommunen, ble det i St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003* (Kommuneproposisjonen 2003) foreslått å innføre en overgangsordning knyttet til bortfall av inndelingstilskuddet. Stortinget sluttet seg til dette. Ordningen innebærer at inndelingstilskuddet opprettholdes i sin nåværende form i de første 10 årene etter sammenslutningen, og at det deretter trappes ned med 1/5 i hvert av de påfølgende fem årene. Ordningen ble gjort gjeldende fra 1.1.2002. Inndelingstilskuddet har dermed en virkeperiode på totalt 15 år etter en kommunesammenslutning.

Inndelingstilskuddet virker ikke nøytralt i forhold til sammenslutning. Kommuner som slutter seg sammen får gjennom inndelingstilskuddet beholde eventuelle gevinster som følge av sammenslutningen i inntil 15 år etter sammenslutningen. Tilskuddet stimulerer isolert sett til kommunesammenslutninger gjennom at det motvirker de ikke-nøytrale effektene i forhold til kommunestørrelse av basistilskuddet og regionaltilskuddet. I tillegg bidrar inndelingstilskuddet til at kommunene lettere kan håndtere omstillingsproblemer i en overgangsfase, som blant annet kan innebære høyere kostnader.

11.3.4 Øvrige elementer i inntektssystemet

Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet har en fordelingsprofil som støtter opp under småkommunenes inntektsnivå. Nord-Norgetilskuddet gis som et tilskudd per innbygger for kommuner i Nordland, Troms og Finnmark. Siden det er mange kommuner med lavt innbyggertall i denne regionen vil dette også påvirke inntektsfordelingen på landsbasis. Nord-Norgetilskuddet inneholder ingen insentiver knyttet til kommunesammenslutning. Kommunene kan normalt heller ikke manipulere med størrelsen på Nord-Norgetilskuddet gjennom sammenslutning. Tilskuddet virker dermed nøytralt i forhold til kommunestørrelse.

Det vises for øvrig til kapittel 15, der utvalget foreslår å endre Nord-Norgetilskuddet, ved at det etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd som erstatning for de ulike ordningene som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn i dagens inntektssystem. Nord-Norgetilskuddet vil inngå i det nye distriktspolitiske tilskuddet.

Skjønnstilskuddet

Også skjønnstilskuddet har en fordelingsprofil som støtter opp under småkommunenes inntektsnivå. Dette må ses i sammenheng med innretningen av tilskuddet, som delvis bygger på historisk fordeling. Dette innebærer dermed at skjønnstilskuddet – delvis mot intensjonen – utgjør et fast element i enkelte kommuners inntektsgrunnlag.

I den grad skjønnstilskuddet kan sies ikke å være nøytralt i forhold til kommunestørrelse, er det gjennom bortfall av skjønnstilskudd etter en sammenslutning. Det er rimelig å anta at kommuner som slutter seg sammen over tid vil motta mindre i tilskudd enn det kommunene mottok hver for seg.

Inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen skal bidra til å utjevne forskjeller i kommunenes skatteinntekter. Fram til 2004 fikk kommuner med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 90 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og dette referansenivået. I tillegg ble kommuner med skatteinntekter over 134 prosent av landsgjennomsnittet trukket 50 prosent av skatteinntektene over dette trekknivået.

I forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005 ble en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene innført fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

For de aller fleste kommunene virker inntektsutjevningen nøytralt når det gjelder sammenslutning. Vurderingene i forhold til kommunesammenslutninger vil i større grad påvirkes av hvor stor forskjellen er mellom kommunenes skatteinntekt, og hvor stor forskjellen er i størrelse mellom kommunene.

11.3.5 Oppsummering av elementer som har påvirkning på kommunestrukturen

Utvalget har i avsnitt 11.3 pekt på at det i hovedsak er basistilskuddet, urbanitetskriteriet og regional-

tilskuddet i inntektssystemet som kan ha betydning i forhold til kommunesammenslutninger. Mens basistilskuddet og regionaltilskuddet bærer med seg insentiver mot sammenslutning, ved at de begge gis med et likt beløp per kommune, kan urbanitetskriteriet virke i motsatt retning, ved at økende innbyggertall gir høyere uttelling. I tillegg kan bosettingskriteriene bli påvirket av kommunesammenslutning, noe som kan slå ut i utgiftsutjevningen. Inndelingstilskuddet skal bidra til å nøytralisere insentivene som følger av basistilskuddet og regionaltilskuddet.

Telemarksforsking har gjennomført beregninger av økonomiske konsekvenser av fem tenkte kommunesammenslutninger (Håkonsen m.fl., 2004), og konkluderer med at dagens inntektssystem vil virke som et hinder for frivillige sammenslutninger i mange sammenslutningstilfeller fordi kommunene får reduserte overføringer på noe sikt. Særlig gjelder dette småkommuner og kommuner med store inntektsforskjeller. Disse effektene skyldes bortfallet av regionaltilskuddet og basistilskuddet.

Telemarksforskings eksempler på kommunesammenslutninger viser imidlertid at også enkelte kommunekonstellasjoner kan få økte rammeoverføringer ved sammenslutning. Dette gjelder særlig flerkommunale byområder med relativt korte reiseavstander og stor befolkning. Økningen er imidlertid liten i forhold til disse kommunenes samlede inntekter. Telemarksforsking mener at den nye og mer symmetriske inntektsutjevningen som er innført fra 2005 gjør det mer fordelaktig for kommuner med store inntektsforskjeller å slå seg sammen, sammenliknet med den asymmetriske inntektsutjevningen som lå i systemet inntil 2004. Dette vil imidlertid ikke påvirke de mer grunnleggende inntektsforskjeller som ifølge Telemarksforsking er den viktigste forklaringen på manglende sammenslutningsvilje i kommuner med høye inntekter.

11.4 Nøytralitet og smådriftsulemper

I dette kapitlet diskuteres ulike alternative utforminger av inntektssystemet som kan gjøre det nøytralt i forhold til endringer i kommunestrukturen. Drøftingen tar utgangspunkt i dagens basistilskudd i inntektssystemet, selv om også regionaltilskuddet gir tilsvarende utslag for mange av kommunene. Det vises til kapittel 15 for en nærmere vurdering av de regionalpolitiske virkemidlene. Det legges til grunn for diskusjonen av alternative utforminger av inntektssystemet at inndelingstilskuddet knyttes til utformingen av et eventuelt basistilskudd, slik som i dag.

Siden inntektssystemet ble innført har det vært et generelt prinsipp at systemet ikke skal inneholde insentiver som skal påvirke kommunenes innretning av politikken, herunder holdning til kommunesammenslutning. Dette er for øvrig i tråd med Rattsø-utvalgets prinsipielle syn om hvilke egenskaper et inntektssystem bør ha. Et nøytralt system innebærer at de endringer i kommunenes økonomiske rammebetingelser som skyldes kommunesammenslutningen, ikke skal få konsekvenser for de statlige rammeoverføringene.

Rattsø-utvalget diskuterte forholdet mellom to motstridende hensyn som inntektssystemet er ment å ivareta: utjevning av de økonomiske forutsetningene for å at kommunene skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud og nøytralitet i forhold til kommunestørrelse. Hensynet til utjevning tilsier at alle kommuner skal kompenseres fullt ut for ufrivillige kostnadsulemper, mens hensynet til nøytralitet tilsier at det ikke bør gis kompensasjon for frivillig selvpåførte kostnadsulemper. Rattsø-utvalget konkluderte med at kommunestørrelse bør betraktes som ufrivillig kostnadsulempe som det bør kompenseres fullt ut for. Inntektssystemet ble dermed ikke nøytralt i forhold til sammenslutning.

Dette er bakgrunnen for at man i dagens inntektssystem kompenserer kommunene for smådriftsulemper selv om disse skulle være selvpåførte, noe som dermed skaper et negativt insentiv i forhold til kommunesammenslutninger. Kostnadene ved å kompensere små kommuner for smådriftsulemper blir dermed fordelt på alle kommunene gjennom inntektssystemet, noe som innebærer at større kommuner vil bære en del av kostnadene knyttet til smådriftsulemper. Som nevnt ovenfor vil et nøytralt system innebære at man reduserer eller fjerner kompensasjonen for frivillige smådriftsulemper. Overgang til et slikt system vil isolert sett skape insentiver til kommunesammenslutning blant små kommuner for å redusere smådriftsulempene.

For å vurdere i hvilke deler av landet som kommunestruktur skal betraktes som en frivillig kostnad kreves det først at man har definert betingelser for når konsekvenser av kommunestruktur vil innebære en kostnad. Normalt vil dette være i de tilfeller der kommuner har smådriftsulemper, og særlig i administrasjon og tjenesteproduksjon. Slike betingelser bør i utgangspunktet være objektive, men det kan også være påkrevd at det gjøres skjønnsmessige vurderinger for å få hensiktsmessige betingelser. En betingelse kan for eksempel

være innbyggertall, der forståelsen er at små kommuner alltid vil ha smådriftsulemper.

Deretter må det avgjøres hvorvidt disse smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige. I denne vurderingen må en blant annet ta hensyn til at det kan være enkelte forhold, for eksempel geografiske[3], som tilsier at kommunene ikke kan slutte seg sammen med nabokommunene. Det stilles derfor store krav til enkelhet i grunnlaget for å identifisere kommuner hvor smådriftsulempene kan sies å være ufrivillige.

Utvalget drøfter nedenfor tre alternative utforminger av inntektssystemet knyttet til forutsetningen (i mandatet) om at kommunestruktur skal betraktes som en frivillig kostnad i deler av landet:

- Alternativ 1: Basistilskudd med utgangspunkt i en normert kommunestruktur
- Alternativ 2: Sjablonmessig reduksjon av basistilskuddet
- Alternativ 3: Bruk av et nytt bosettingskriterium (strukturkriterium)

Utvalget har i drøftingen av alternative utforminger av inntektssystemet sett bort fra omstillingskostnader. Normalt vil det gå en viss tid før kommuner – etter en sammenslutning – kan ta ut eventuelle effektiviseringsgevinster. I denne mellomperioden vil den sammensluttede kommunen kunne være mer tungdrevet enn andre kommuner med tilsvarende størrelse og utgiftsbehov.

11.4.1 Alternativ 1: Basistilskuddet fordeles med utgangspunkt i en normert kommunestruktur

Dette alternativet innebærer at det tas utgangspunkt i en normert kommunestruktur med færre kommuner enn i dag. Antall basistilskudd som fordeles gjennom inntektssystemet settes lik antall kommuner i denne normerte strukturen. Det beregnes med andre ord ett basistilskudd til hver normerte kommune. Alternativet kan illustreres ved å betrakte tre kommuner A, B og C som i den normerte strukturen er slått sammen til en storkommune. Disse tre kommunene vil til sammen motta ett basistilskudd uavhengig av om de faktisk utgjør en, to eller tre kommuner. Dersom de tre kommunene fortsetter som tre separate kommuner, vil de hver motta 1/3 basistilskudd.

Dette alternativet har den fordelen at det er nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger i den forstand at overføringene ikke påvirkes av sammenslutninger. Videre vil overføringene være de samme ved interkommunalt samarbeid som ved kommunesammenslutning. På den andre siden vil kommuner som ikke slår seg sammen i tråd med den normerte kommunestrukturen kunne få dårligere økonomiske rammebetingelser enn andre kommuner. De svakere rammebetingelsene er imidlertid et resultat av kommunene har valgt å ikke slå seg sammen (eller inngå interkommunalt samarbeid), og kan følgelig betraktes som frivillige. En kan derfor si at alternativet hvor basistilskuddet beregnes med utgangspunkt i en normert kommunestruktur er nøytralt i forhold kommunesammenslutninger samtidig som det gir full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper.

Dette alternativet innebærer en ambisiøs tilnærming ved at det etableres en ny teoretisk kommunestruktur basert på normative vurderinger. Det kan imidlertid reises flere argumenter mot en normativ tilnærming, ut fra både metodiske og legitimitetsmessige forhold.

Den fremste innvendingen mot et slikt alternativ er at det forutsetter konsensus om en normativt etablert kommunestruktur. I dag er det høyst ulike oppfatninger om hva som ville vært en optimal kommunestruktur i Norge. Det er heller ikke konsensus om klare kriterier som kan ligge til grunn for å etablere en slik teoretisk kommunestruktur. Ved etableringen av en slik kommunestruktur måtte det tas hensyn til mange forhold ut over de som er direkte relatert til inntektssystemet, for eksempel lokal tilhørighet, historie, flyttemønster, regionale forhold mv. Etablering av en slik kommunestruktur ligger utenfor utvalgets mandat.

Eksempel på normert struktur

Utvalget har likevel valgt å illustrere dette alternativet med et eksempel, der en tar utgangspunkt i en teoretisk kommunestruktur bestående av 161 *bo- og arbeidsmarkedsregioner* (BA-regioner). Inndelingen ble foretatt i 2003 av Norsk institutt for by- og regionforskning (Juvkam 2003). Landet ble delt inn i 161 bo- og arbeidsmarkedsregioner (BA-regioner) basert på pendlingsdata. «Bo- og arbeidsmarkedsregioner danner geografiske områder med begrenset intern reiseavstand, der avgrensningen er knyttet til forholdet mellom bo- og arbeidssted.» (Juvkam 2003: s. 4). Pendling er definert som arbeidsreiser over kommunegrenser, mens reisetid benyttes for å justere grunnlaget for regioner, og for å sette yttergrenser for hvor langt ut fra sentrene man vil strekke regionene. Dette innebærer at kommuner som har minst 10 prosent

[3] Geografiske forhold nevnes av Rattsø-utvalget som et eksempel på forhold som vanskeliggjør kommunesammenslutning.

pendling til en annen kommune ses som del av samme BA-region. Skillet er videre satt ut fra betraktninger rundt når man går fra dagpendlingsomland til ukependlingsomland, der det er operert med en reisetid på 75 minutter. I tillegg til disse kriteriene er det brukt skjønn ved utarbeidelsen av regioninndelingen.

Inndelingen i bo- og arbeidsmarkedsregioner kan være et utgangspunkt for å vurdere i hvilken grad kommuner har ufrivillige smådriftsulemper. 65 av regionene i eksemplet består av kun én kommune. Dersom de 65 kommunene som identifiseres som egne bo- og arbeidsregioner har smådriftsulemper, vil ulempene kunne betraktes som ufrivillige, fordi det virker lite hensiktsmessig å slå sammen kommuner på tvers av funksjonelle bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Eksemplet er ikke ment som et konkret forslag til inndeling som kan benyttes for å skille ut kommuner med ufrivillige smådriftsulemper. Når det likevel tas utgangspunkt i inndelingen, er det fordi egenskapene ved kommunene som alene utgjør egne BA-regioner langt på vei reflekterer egenskaper ved kommuner som kan antas å ha ufrivillige kostnadsulemper. De har i gjennomsnitt færre innbyggere, større areal og lavere befolkningstetthet enn de øvrige kommunene. For eksempel bor det i gjennomsnitt 2 900 innbyggere i de kommunene som alene utgjør egne BA-regioner, mens de øvrige kommunene i gjennomsnitt har 12 000 innbyggere.

Ved å benytte en slik inndeling som mål for en normert kommunestruktur, ville hver av de 65 enkeltstående BA-regionene motta ett basistilskudd alene. De øvrige kommunene ville sammen måtte dele basistilskudd, ut fra hvor mange kommuner som inngår i regionen. For eksempel utgjør Moss, Råde, Rygge og Våler til sammen en BA-region. Disse kommunene ville dermed måtte dele ett basistilskudd, slik at de hver mottok ¼ basistilskudd. Dersom de sluttet seg sammen, ville den nye kommunen motta hele basistilskuddet.

Alternativet vil gi store fordelingsvirkninger for kommunene som har frivillige smådriftsulemper, så lenge de lar være å slutte seg sammen. Tapene per innbygger vil være spesielt store for små kommuner som inngår i BA-regioner sammen med mange andre kommuner. Fordi disse kommunene må kunne antas å ha frivillige smådriftsulemper ved at de ikke slutter seg sammen med andre kommuner til tross for at de inngår i en større BA-region, må de selv bære disse kostnadsulempene. De større kommunene vil ikke i særlig grad merke endringene, fordi basistilskuddet utgjør en liten del av deres inntekter.

I tillegg til effektene beskrevet over, vil det gi en egen omfordelingseffekt at det samlede nasjonale basistilskuddet reduseres, ved at langt færre kommuner mottar fullt basistilskudd. Når det samlede basistilskuddet reduseres, vil det frigjorte beløpet fordeles mellom kommunene etter kostnadsnøkkelen. Dette vil isolert sett være til fordel for de største kommunene.

I dette alternativet vil dagens inndelingstilskudd ikke bli videreført som eget tilskudd over en begrenset tidsperiode. I stedet tar den enkelte kommune med seg "sitt" basistilskudd videre inn i den nye sammenslåtte kommunen.

11.4.2 Alternativ 2: Basistilskuddet reduseres sjablonmessig

Et sjablonbasert alternativt innebærer at man beholder et likt basistilskudd for alle kommuner, men at basistilskuddet vektes slik at det ikke gir full kompensasjon for smådriftsulempene. Eksempelvis kan det gis 50 prosent kompensasjon for de anslåtte smådriftsulemper. Vekten på basistilskuddet halveres da i forhold til det som tilsvarer full kompensasjon. Dersom full kompensasjon gir et basistilskudd på 7 millioner kroner, vil 50 prosent kompensasjon gi et basistilskudd på 3,5 millioner kroner.

Fordelen med "sjablonalternativet" er at det er enkelt og at det er mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger enn dagens system med full kompensasjon for smådriftsulemper. Kommuner som slår seg sammen får riktignok en reduksjon i de samlede statlige overføringer, men inntektsreduksjonen vil kunne bli mindre enn de kostnadsbesparelser som kan realiseres gjennom sammenslutningen. Samlet sett vil derfor de sammenslåtte kommuner kunne få bedre økonomiske rammebetingelser.

Ulempen ved sjablonalternativet er at alle kommuner behandles likt uavhengig av i hvilken grad smådriftsulemper er frivillige eller ufrivillige. Kommuner hvor smådriftsulempene i stor grad er ufrivillige, vil bli underkompensert, mens kommuner hvor smådriftsulempene i stor grad er frivillige, vil bli overkompensert.

Med sjablonalternativet vil alle kommuner få kompensert for smådriftsulemper, også kommuner der smådriftsulempene er selvpåført. *Graden* av kompensasjon vil imidlertid kunne varieres, fra 0 til 100 prosent. Insentivene til ikke å vurdere kommunesammenslutning reduseres i takt med kompensasjonsgraden. Kommuner som velger å ikke slutte seg sammen med andre må i dette alternativet bære en større andel av kostnadene knyttet

til smådriftsulempene selv, sammenlignet med dagens system. Samtidig vil kommuner som ikke har smådriftsulemper i mindre grad måtte være med å dekke kostnadene knyttet til smådriftsulempene i småkommunene.

Siden basistilskuddet i dette alternativet reduseres sjablonmessig, er det ikke nødvendig å ta eksplisitt stilling til kommunestruktur eller hvilke kommuner som kan slå seg sammen med andre.

Alternativet innebærer imidlertid at kommuner som kan slutte seg sammen med andre, men som ikke velger å gjøre dette, vil få delvis kompensasjon for smådriftsulempene. Kommuner som slutter seg sammen vil i dette alternativet isolert sett få reduserte statlige overføringer siden de mister ett basistilskudd. Sjablonalternativet innebærer videre at også kommuner med ufrivillige smådriftsulemper må bære en større del av kostnadene selv, sammenlignet med dagens system.

Velger man å benytte en sjablonbasert fordeling av basistilskuddet, vil det for kommuner som slutter seg sammen være naturlig å videreføre basistilskuddet gjennom inndelingstilskuddet.

Sammenlignet med dagens inntektssystem gir alternativet størst fordelingsvirkninger for de minste kommunene. Desto mindre vekt som legges på utjevningshensynet, jo større vil endringene bli for den enkelte kommune.

Det må understrekes at det vil gi en egen, betydelig omfordelingseffekt at basistilskuddet reduseres. Når det samlede basistilskuddet reduseres, vil det frigjorte beløpet fordeles mellom kommunene etter kostnadsnøkkelen. Dette vil isolert sett være til fordel for de største kommunene. Kommuner som har et innbyggertall over landsgjennomsnittet vil tjene på at kompensasjonsgraden reduseres fra 100 prosent og det frigitte beløpet deretter fordeles med et likt beløp per innbygger. Kommuner som har et innbyggertall under landsgjennomsnittet vil tape.

11.4.3 Alternativ 3: Et nytt bosettingskriterium

Gjennom alternativ 3 søker man å identifisere i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige, men uten å måtte definere en normert kommunestruktur som i alternativ 1. Alternativ 3 innebærer at det etableres et mål for omfanget av smådriftsulemper for alle kommuner, som kan erstatte basistilskuddet eller gi et mål for å gradere tildelingen av basistilskuddet.

Et slikt mål på smådriftsulemper kan bidra til å fange opp forholdet mellom reduksjon av smådriftsulemper som følge av kommunesammenslutning, og økningen i reiseavstand innen den nye (og større) kommunen. Dette alternativet søker å identifisere i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige, men uten å måtte definere en normert kommunestruktur som i alternativ 1.

Alternativet tar utgangspunkt i et nytt bosettingskriterium ("strukturkriteriet") som måler gjennomsnittlig reiseavstand til et bestemt antall personer. Det antall personer som skal nås kan varieres. I denne sammenhengen bør antallet være så høyt at det overstiger antall innbyggere i kommuner med vesentlige smådriftsulemper. På denne måten vil strukturkriteriet også fange opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Videre antas det at graden av frivillighet og ufrivillighet har sammenheng med reiseavstandene. Korte reiseavstander innebærer at forholdene ligger godt til rette for samarbeid eller sammenslutning med nabokommuner, og at smådriftsulempene i stor grad kan betraktes som frivillige. Tilsvarende vil lange reiseavstander innebære at smådriftsulempene i større grad er ufrivillige.

I Danmark har Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004) foreslått å erstatte basistilskuddet («grundtillægget») med et «strukturelt kriterium» som er knyttet til befolkningstetthet/tilgjengelighet. Dette er begrunnet med at det virker mer rimelig å betrakte utgiftsbehovet som skyldes en ugunstig geografisk struktur med befolkningstetthet/tilgjengelighet enn noe som skyldes kommunestørrelse. I dette avsnittet beskriver og vurderer utvalget et tilsvarende kriterium til bruk i Norge.

Formål

Utvalget har utviklet et nytt strukturmål for bosetting der måling av reiseavstand ikke er påvirket av kommunestørrelse. Det nye kriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for at de skal kunne nå et bestemt antall personer. Reiseavstanden beregnes på tvers av kommune- og fylkeskommunegrensene. Kriteriet har fått samlebetegnelsen «strukturkriteriet» og vil i konkrete tilfeller ha benevnelsen «gjennomsnittlig reiseavstand til (et gitt antall) personer». Strukturkriteriet må vurderes i lys av at utvalget har diskutert muligheten for å finne indikatorer som kan gjenspeile i hvilken grad kommunale smådriftsulemper kan sies å være frivillige eller ikke.

Nærmere beskrivelse av det nye bosettingskriteriet (strukturkriteriet)

Strukturkriteriet blir beregnet med utgangspunkt i grunnkretsene i hver kommune. SSB har delt kommunene inn i grunnkretser ut fra formålet om å lage små, stabile, geografiske enheter som er egnet for presentasjon av regionalstatistikk. Grunnkretsene er utformet slik at de skal være stabile over en rimelig tidsperiode. De skal også utgjøre et sammenhengende geografisk område. Avgrensningen er ikke knyttet til tettstedsavgrensningen. En grunnkrets kan derfor inneholde både tett og spredt bosetting. Det er heller ikke krav om at grunnkretsgrensene skal falle sammen med grensene for sokn, skole- eller valgkretser. Det finnes i alt om lag 13 700 grunnkretser. Innenfor hver grunnkrets har Statistisk sentralbyrå beregnet et befolkningstyngdepunkt (BTP). Med utgangspunkt i grunnkretsene og befolkningstyngdepunktene kan man beregne gjennomsnittlig reiseavstand for alle innbyggerne i kommunen for å nå nærmeste x antall innbyggere, jf. boks 11.1.

Strukturkriteriet er uavhengig av kommunestørrelse

Strukturkriteriet måler gjennomsnittlig reiseavstand med utgangspunkt i bosettingen spredd på grunnkretser. I og med at kommunegrensene ikke inngår i beregningen av reiseavstand, vil heller ikke de målte reiseavstandene være påvirket av kommunestrukturen. Kommunestrukturen vil bare ha betydning for hvordan reiseavstanden fordeler seg kommunene imellom. Dette betyr at dersom to kommuner slår seg sammen, vil sum reiseavstand for innbyggerne i den nye kommunen være lik summen av reiseavstand i de to tidligere kommunene. Gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i den nye kommunen vil være et veiet gjennomsnitt av reiseavstanden i de to tidligere kommunene. Strukturkriteriet er således upåvirket av kommunestørrelse.

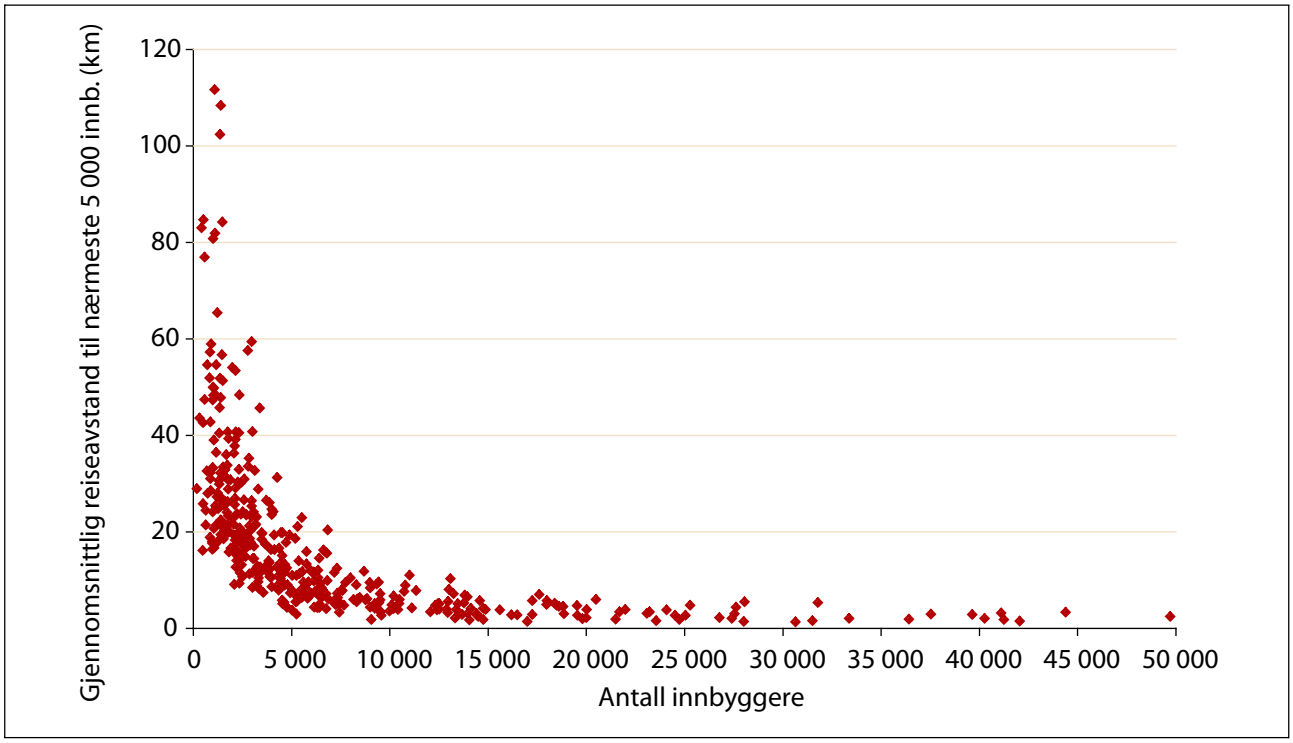
Andre egenskaper ved strukturkriteriet

Strukturkriteriet kan varieres med hensyn til hvor mange personer som skal nås. Statistisk sentralbyrå har gjort beregninger for utvalget for alternativene 1 000, 2 000, 5 000, 10 000 og 20 000 innbyggere. Desto lavere antall personer som skal nås, desto mer avgjørende vil bosettingsstrukturen innenfor den enkelte kommune være for beregningen av gjennomsnittlig reiseavstand. Dersom et større antall personer enn de som bor i kommunen skal nås, vil også bosettingsstrukturen utenfor kommunen ha betydning for målt reiseavstand. Eksempelvis er gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 1 000 personer for Båtsfjord om lag 800 meter,

Boks 11.1

Strukturkriteriet er bygget opp slik at det for innbyggerne i hver enkelt grunnkrets beregnes minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer. Anta at vi skal beregne minste reiseavstand for å nå 5 000 innbyggere fra grunnkrets A i kommune 1. I grunnkrets A bor det 500 personer. Reiseavstanden til innbyggerne innenfor samme grunnkrets er per definisjon satt lik null. For å finne minste reiseavstand til personer utenfor grunnkrets A finner man først frem til det befolkningstyngdepunktet som er nærmest befolkningstyngdepunktet i grunnkrets A. Avstanden måles i utgangspunktet langs vei. Det er lagt inn egne korreksjonsfaktorer ved bruk av ferje og ved beregning av luftlinje der dette er nødvendig. Det er brukt de samme korreksjonsfaktorene som er i bruk i dagens bosettingskriterier. Anta at grunnkrets B er nærmest og at avstanden fra A til B er 2 km og at det bor 2 500 mennesker i grunnkrets B. Da blir samlet reiseavstand fra A til B lik 2 km × 2 500 det vil si 5 000 km. Fortsatt er det 2 000 personer som må nås for at vi skal komme opp i 5 000 personer. Den nest nærmeste grunnkretsen er C som ligger 5 km unna og ligger i kommune 2. I grunnkrets C bor det 3 000 innbyggere. Siden 2 000 personer er nok til å komme opp i 1 000 personer i alt, blir reiseavstanden fra A til C lik 5 km × 2 000 det vil si 10 000 km. Gjennomsnittlig reiseavstand per person som skal nås fra grunnkrets A blir da lik sum reiseavstand (5 000 km + 10 000 km = 15 000 km) delt på de 5 000 personene som skal nås. Dette gir en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra grunnkrets A på 3 km. Tilsvarende beregning gjøres for alle grunnkretsene i kommunen.

Anta videre at kommune 1 bare består av grunnkrets A og B og at gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra grunnkrets B er 1,5 km. Da blir samlet reiseavstand for innbyggerne i kommunen per person som skal nås lik (500 innb × 3 km) + (2 500 innb × 1,5 km) = 5 250 km. Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer fra kommune 1 blir da lik (5 250 km /3 000 innb) = 1,75 km.



Figur 11.1 Gjennomsnittlig reiseavstand i kilometer til 5 000 personer etter kommunestørrelse. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere)

mens gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 5 000 personer er godt over 50 km. Dermed kan kriteriet både fange opp at Båtsfjord er en tettbygd kommune og at det er lange avstander til nærmeste større bosetting utenfor kommunen.

I og med at strukturkriteriet måler reiseavstand også til personer bosatt utenfor kommunen, har kriteriet klare svakheter når det gjelder å beregne kostnadsulemper ved tjenesteytingen som skyldes bosettingsmønsteret i kommunen. Det er heller ikke derfor utvalget har utviklet dette nye bosettingskriteriet.

Strukturkriteriet er utviklet med tanke på å få gode mål på bosettingsstrukturen over større områder på tvers av kommunegrensene. Slike mål kan gi indikasjoner på i hvilken grad smådriftsulempene for kommuner med lavt innbyggertall er frivillige eller ikke. Lange reiseavstander indikerer ufrivillige smådriftsulemper, korte reiseavstander indikerer større grad av frivillighet.

I dagens system fanges smådriftsulempene opp gjennom basiskriteriet. I den videre delen av dette avsnittet vises det hvordan strukturkriteriet kan brukes til å modifisere smådriftsulempene som fremgår ved bruk av basistilskuddet. Utvalget har i det videre valgt å basere seg på *gjennomsnittlig reiseavstand for å nå nærmeste 5 000 innbyggere*. Smådriftsulempene er størst for kommuner med under 5 000 innbyggere.

Figur 11.1 viser hvordan gjennomsnittlig reiseavstand til 5 000 personer varierer med kommunestørrelse.

Figuren viser at det er de minste kommunene som har lengst gjennomsnittlig reiseavstand. Samtidig er det relativt store variasjoner i reiseavstand mellom kommuner med om lag like store folketall, spesielt for kommuner med under 5 000 innbyggere.

Tilpasning av strukturkriteriet

Strukturkriteriet kan utnyttes på flere måter. Det enkleste vil være å *erstatte* basiskriteriet med strukturkriteriet. Med dette oppnår man et system som er nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger, siden gjennomsnittlig reiseavstand i den sammenslåtte kommunen vil være et veid gjennomsnitt av reiseavstandene for de involverte kommuner (med antall innbyggere som vekter).

Å erstatte basiskriteriet med strukturkriteriet har imidlertid også vesentlige ulemper. For det første vil kommuner med lange reiseavstander kunne få en vesentlig tilskuddsøkning i forhold til dagens basiskriterium, slik at deres smådriftsulemper overkompenseres. Den andre ulempen er knyttet til kommuner som absolutt sett har så lange reiseavstander at det er rimelig å betrakte smådriftsulempene som ufrivillige, men som likevel har

lavere uttelling på strukturkriteriet enn på basiskriteriet. For disse kommunene vil smådriftsulempene bli underkompensert.

Utvalget har derfor valgt å bruke strukturkriteriet til å *modifisere* basistilskuddet. Det antas at alle kommuner med gjennomsnittlig reiseavstand over et visst nivå har *ufrivillige* smådriftsulemper og skal ha fullt basistilskudd. Kommuner med reiseavstand under dette nivået får en gradvis reduksjon i basistilskuddet.

Dette alternativet omtales i det videre som «differensiert basistilskudd». Differensiert basistilskudd har den fordelen at det eliminerer begge ulempene ved å benytte strukturkriteriet direkte, men vil som følge av dette ha den ulempe at det ikke er fullt nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Avviket i forhold til full nøytralitet vil være størst blant kommuner med lange reiseavstander. I disse kommunene må imidlertid forholdene antas å ligge dårligst til rette for samarbeid og sammenslutninger.

Utfordringen med denne tilnærmingsmåten er å finne gode kriterier for å fastsette grensen for når kommunene skal ha fullt basistilskudd. Valg av kriterier og grenseverdi må i noen grad bli skjønnsbasert. Utvalget vil nedenfor illustrere virkningene av å benytte differensiert basistilskudd ved å ta utgangspunkt i en gitt grenseverdi.

Kriterieverdier og fordelingsvirkninger

Utvalget har valgt å ta utgangspunkt i kommunenes gjennomsnittlige reiseavstand til nærmeste 5000 innbyggere.[4] Det er først og fremst kommuner med mindre enn 5 000 innbyggere som har smådriftsulemper.

I den konkrete utformingen som er utredet betraktes smådriftsulempene som ufrivillige dersom den gjennomsnittlige reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere er høyere enn 25 kilometer. Dette er noe høyere enn gjennomsnittet for kommunene med under 5 000 innbyggere.

Dette innebærer at kommuner med mer enn 25 km i reiseavstand vil motta fullt basistilskudd. Kommuner med gjennomsnittlig reiseavstand lavere enn 25 km vil få delvis basistilskudd. Basistilskuddet avkortes lineært i forhold til reiseavstanden eller verdien på strukturkriteriet.

For eksempel vil en kommune hvor reiseavstanden er halvparten av den valgte grenseverdien motta halvt basistilskudd. Dette gjelder for eksempel Stranda kommune, som har en verdi for gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5000 innbyggere på om lag 12,5 km. Stranda vil dermed motta om lag et halvt basistilskudd.

Det er grunn til å anta at en del av de aller minste kommunene vil ha så lang reiseavstand til nærmeste 5000 innbyggere at de vil motta fullt basistilskudd. For eksempel vil innbyggerne i en av landets minste kommuner, Modalen, ha en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå de nærmeste 5 000 innbyggere på over 43 kilometer. Dette er en høy gjennomsnittlig reiseavstand, som kan være en indikasjon på at det kan være vanskelig for Modalen å redusere sine smådriftsulemper gjennom interkommunalt samarbeid eller sammenslutning vesentlig. Modalen vil dermed motta fullt basistilskudd, om lag 7 millioner kroner, eller over 19 000 kroner per innbygger.

I motsatt ende av skalaen finner vi de folkerike kommunene. Det er grunn til å anta at disse kommunene ikke har vesentlige smådriftsulemper. I disse kommunene er gjennomsnittlig reiseavstand i større grad et uttrykk for bosettingsmønsteret innad i kommunen. Eksempler på kommuner i denne gruppen er for eksempel Kristiansund, som har over 17 000 innbyggere. Innbyggerne her vil ha en gjennomsnittlig reiseavstand for å nå de nærmeste 5 000 innbyggere på 1,3 km. Kommunen mottar dermed ikke fullt basistilskudd, men kun en andel av dette.[5] I 2005 ville kommunen mottatt om lag 0,35 millioner kroner, eller 21 kroner per innbygger.

De aller fleste av de små kommunene har lang gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere, og mottar dermed fullt basistilskudd. Andelen kommuner som kvalifiserer for fullt basistilskudd faller med økende kommunestørrelse. Ingen av de større kommunene mottar fullt basistilskudd, og de største kommunene vil knapt motta basistilskudd i det hele tatt. Imidlertid er det også grunn til at å anta at disse kommunene ikke vil ha smådriftsulemper, slik at de heller ikke bør motta kompensasjon for dette. Størrelsen på basistilskuddet er også så liten sett i forhold til de store

[4] Data om gjennomsnittlig reiseavstand er fra 2004. Data om gjennomsnittlig reiseavstand vil sannsynligvis variere lite fra år til år. Beregningene i dette kapitlet vises med 2005-data. Det innebærer at beregningene er basert på innbyggertall per 1.1.2005, antall kommuner i 2005 (433) og et basistilskudd på om lag 7 millioner kroner (basert på utvalgets forslag til nytt inntektssystem). Reiseavstandsdataene er forutsatt uendret for alle kommuner med unntak av Bodø og Skjerstad, som sluttet seg sammen til Bodø kommune fra 1.1.2005. For nye Bodø kommune er gjennomsnittlig reiseavstand for Bodø og Skjerstad fra 2004 lagt til grunn.

[5] Andelen settes lik andelen som kommunens gjennomsnittlige reiseavstand utgjør av avstanden som er satt som grenseverdi for å motta basistilskudd. For Kristiansund vil dette si 1,3 km/25 km = 0,05. Kristiansund mottar dermed 5 prosent av fullt basistilskudd.

Tabell 11.1 Antall kommuner som vil motta fullt basistilskudd. N=433 kommuner

Kommune størrelse	Antall kommuner i gruppen	Antall som vil motta fullt basistilskudd	Antall som vil motta mellom 1 og 0,5 basistilskudd	Antall som vil motta mindre enn 0,5 basistilskudd
0-999	22	18	4	0
1 000-1 999	73	46	27	0
2 000-2 999	66	20	41	5
3 000-3 999	42	8	18	16
4 000-4 999	37	1	15	21
5 000-5 999	26	0	6	20
6 000-6 999	26	0	5	21
7 000-7 999	14	0	0	14
8 000-8 999	9	0	0	9
9 000-9 999	15	0	0	15
10 000-19 999	58	0	0	58
20 000-49 999	33	0	0	33
50 000 -	12	0	0	12
Totalt	433	93	116	224

kommunenes økonomi at det ikke spiller noen rolle for inntektsgrunnlaget til disse kommunene. Dersom større kommuner vurderer sammenslutning med andre kommuner, er det videre grunn til å tro at det ikke er basistilskuddets omfang som spiller inn i vurderingene av sammenslutningen. For de mindre kommunene vil dette derimot være viktigere. Dess nærmere en kommunes innbyggertall kommer 5 000, dess større vil sannsynligheten være for at gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere er et uttrykk for bosettingen internt i kommunen. Samtidig vil kriteriet med økende folketall i mindre grad reflektere muligheten for å redusere smådriftsulemper gjennom sammenslutning eller samarbeid.

Tabell 11.1 viser hvor mange kommuner som mottar fullt basistilskudd, fordelt på kommunegrupper.

Totalt vil 93 kommuner motta fullt basistilskudd dersom dette kriteriet og grenseverdien 25 km benyttes for å modifisere basistilskuddet. Blant disse befinner de fleste kommunene seg i gruppen med færre enn 3 000 innbyggere. Ingen kommuner med mer enn 5 000 innbyggere vil motta fullt basistilskudd. Samtlige kommuner med mer enn 7 000 kommuner vil motta mindre enn et halvt basistilskudd.

Tabell 11.2 viser fordelingsvirkninger dersom strukturkriteriet benyttes til å modifisere basistilskuddet.

I gjennomsnitt går alle grupper ned i andel basistilskudd sammenlignet med dagens situasjon. Dette skjer fordi ingen kommuner får mer enn i dag, mens nær 4 av 5 kommuner får redusert basistilskudd sammenlignet med i dag. Nedgangen er minst for de minste kommunene når man ser på basistilskudd per kommune. Mens kommunene med under 3 000 innbyggere får mindre en 1 million kroner i redusert basis, mister de største kommunene i gjennomsnitt over 6 millioner kroner. Basistilskuddene utgjør imidlertid en langt større andel av de små kommunenes inntekter. Det er dermed mer relevant å se på fordelingsvirkinger målt per innbygger.

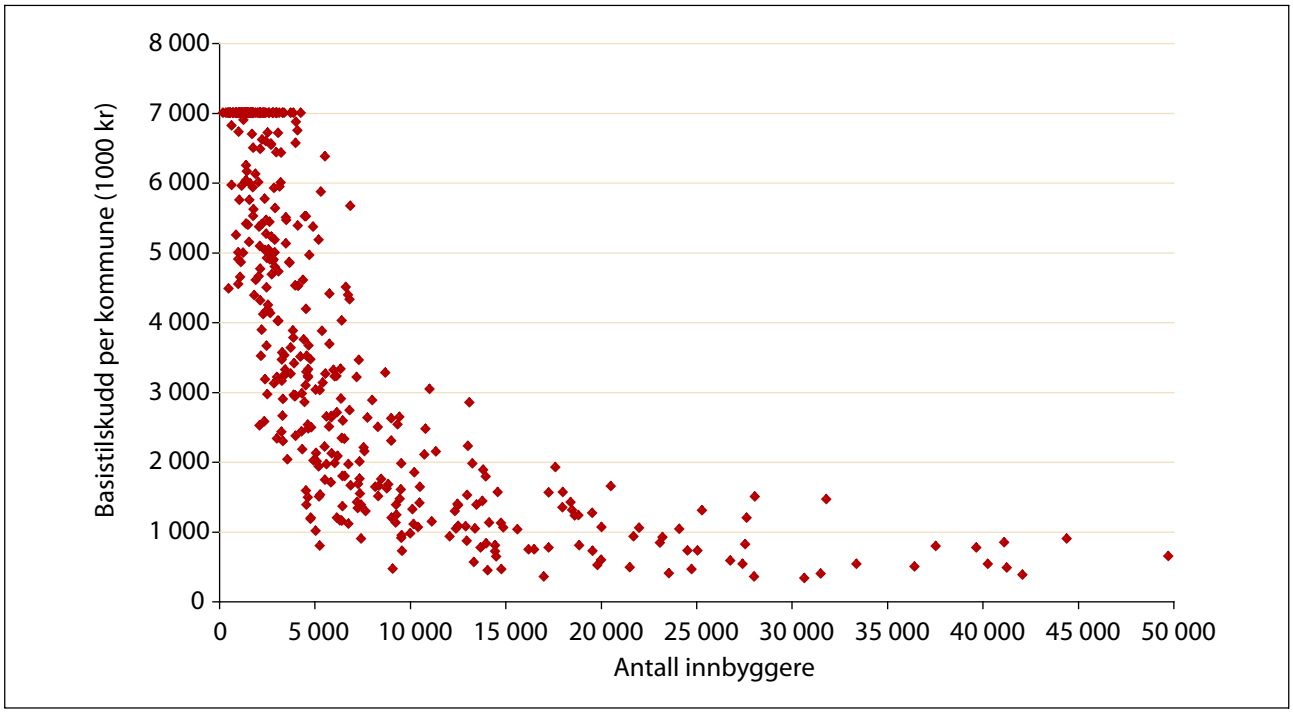
Småkommunene har relativt lave endringer også målt i kroner per innbygger. Av tabell 11.2 ser vi at de aller minste kommunene i gjennomsnitt går ned med 363 kroner per innbygger. Ser vi kommunene med under 3 000 innbyggere under ett, opplever de i gjennomsnittlig nedgang i basis med nær 500 kroner per innbygger. Vi ser videre at kommunene som har rundt 5 000 innbyggere taper mest. Gruppen av kommuner med innbyggertall mellom 3 000 og 8 000 innbyggere taper i gjennomsnitt 720 kroner per innbygger, og opplever dermed større nedgang enn både større og mindre kommuner.

Dette kan skyldes effekten for en del kommuner med innbyggertall opp mot eller like over 5 000 innbyggere, og der kommunen samtidig har relativt lange avstander til tett bosatte områder i andre kommuner. Disse kommunene vil ha små muligheter til å redusere kostnadsulemper ved samarbeid eller sammenslutning med andre. Hvis bosettin-

Tabell 11.2 Basistilskudd fordelt etter strukturkriteriet. Effekter vist for kommuner gruppert etter innbyggertall. 2005-data. Tall i 1000 kroner (gjennomsnittlig effekt per kommune i hver gruppe) og i kroner (gjennomsnittlig effekt per innbygger i hver kommunegruppe). N=433 kommuner

Kommune størrelse		Basis (i dag)	Ny basis	Endring	Basis (i dag)	Ny basis	Endring
	N	(tall per kommune, i 1000 kr)			(tall per innbygger, i kr)		
0-999	22	6 998	6 749	-249	10 207	9 844	-363
1 000-1 999	73	6 998	6 488	-510	4 912	4 555	-358
2 000-2 999	66	6 998	5 534	-1 464	2 817	2 228	-589
3 000-3 999	42	6 998	4 508	-2 490	2 033	1 310	-723
4 000-4 999	37	6 998	3 603	-3 395	1 555	800	-754
5 000-5 999	26	6 998	2 803	-4 195	1 277	511	-765
6 000-6 999	26	6 998	2 647	-4 351	1 081	409	-672
7 000-7 999	14	6 998	1 925	-5 073	941	259	-682
8 000-8 999	9	6 998	2 054	-4 944	827	243	-584
9 000-9 999	15	6 998	1 541	-5 457	749	165	-584
10 000-19 999	58	6 998	1 275	-5 723	491	89	-402
20 000-49 999	33	6 998	779	-6 219	234	26	-208
50 000 -	12	6 998	475	-6 523	54	4	-50
Totalt	433	3 030 134	3 754	-3 244	658	353	-305

gen innad i kommunen samtidig er nokså konsentrert, vil kommunen score lavt på kriteriet, til tross for en del avstandsulemper. En kommune som scorer lavt, er for eksempel Sauda i Rogaland, som har 4 800 innbyggere, og som kun vil motta 17 prosent av fullt basistilskudd. For Sauda vil dette si en nedgang fra 1450 til 250 kroner per innbygger i basistilskudd. En annen kommune som scorer relativt lavt, er Klæbu, som med sine 5 300 innbyggere vil motta 11 prosent av fullt basistilskudd. For kommunen vil dette si en nedgang fra 1320 til 150 kroner per innbygger i basistilskudd.



Figur 11.2 Gradert basistilskudd i 1 000 kroner etter folketall og reiseavstand. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere)

Figur 11.2 viser hvordan basistilskuddet vil fordele seg kommunene imellom gitt at basistilskuddet per kommune er 7 millioner kroner. De minste kommunene får klart mest i basistilskudd, samtidig som det er til dels store forskjeller mellom kommuner av samme størrelsesorden.

Det er i alt 12 kommuner med over 50 000 innbyggere som ikke er tatt med i figur 11.2 av illustrasjonsmessige hensyn. Tendensen også for disse kommunene er et kraftig redusert basistilskudd, målt i 1000 kroner.

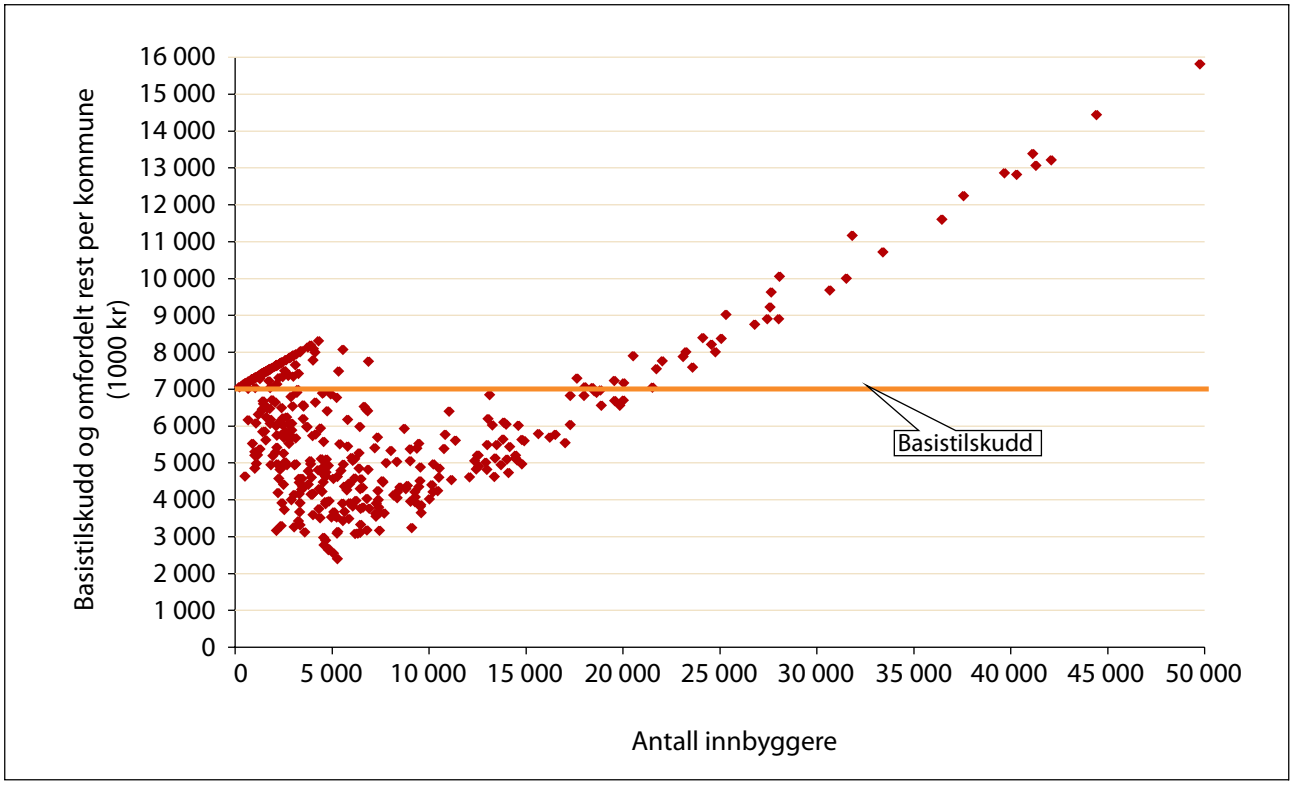
Som en indikasjon på hvordan kriteriet fordeler seg, har utvalget sett nærmere på virkninger for de 65 kommunene som i henhold til inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner alene utgjør enkeltstående regioner (jf. avsnitt 11.4.). Det vil være rimelig å anta at mange av disse kommunene, som har lite pendling til og fra nabokommunene, også vil ha relativt høy score når det gjelder gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere. Et mulig unntak vil være for de av disse kommunene som har innbyggertall i størrelsesorden rundt 5 000 innbyggere.

Av de 65 kommunene vil de fleste – 46 kommuner – motta fullt basistilskudd med en gjennomsnittlig reiseavstand på 5 000 innbyggere. De resterende 19 kommunene har i gjennomsnitt om lag 5 700 innbyggere. Disse kommunene vil motta en andel av basis som varierer mellom 0,96 og 0,17. Kommunene som vil motta de laveste andelene er Sauda, Alta, Vågan, Sør-Varanger, Kvinnherad, Tinn og Rauma, som alle vil motta mindre enn et halvt basistilskudd.

Samlede fordelingsvirkninger av differensiert basistilskudd

Figur 11.2 viser ikke de fulle fordelingsvirkningene av å innføre gradert basis. De pengene som ikke lenger fordeles gjennom basistilskuddet vil bli fordelt mellom kommunene etter alderskriteriene i kostnadsnøkkelen. Dette vil isolert sett være til fordel for de største kommunene. Fulle fordelingsvirkninger vises i figur 11.3 og tabell 11.3. Av forenklingshensyn er beregningene her gjort ved å fordele det frigjorte restbeløpet per innbygger. Fordelingsvirkningene vil ikke skille seg vesentlig fra fordeling etter alderskriteriene i kostnadsnøkkelen.

Alle kommuner som får beholde fullt basistilskudd tjener på omfordelingen. Dette dreier seg om 93 kommuner. Noen flere kommuner tjener tilstrekkelig på omfordelingseffekten til at de kommer positivt ut sammenlignet med dagens ordning.



Figur 11.3 Basistilskudd og omfordelt rest per innbygger. Basert på gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere. N=421 kommuner (kommuner med under 50 000 innbyggere)

Tabell 11.3 Basistilskudd fordelt etter strukturkriteriet og frigjort restbeløp omfordelt etter innbyggertall. Basert på gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere. N=433 kommuner

Kommune størrelse		Basis (i dag)	Basis og resttilskudd	Endring	Basis (i dag)	Ny basis	Endring
	N	(tall per kommune, i 1000 kr)			(tall per innbygger, i kr)		
0-999	22	6 998	6 958	-40	10 207	10 149	-58
1 000-1 999	73	6 998	6 923	-75	4 912	4 860	-53
2 000-2 999	66	6 998	6 291	-707	2 817	2 533	-285
3 000-3 999	42	6 998	5 558	-1 440	2 033	1 615	-419
4 000-4 999	37	6 998	4 976	-2 022	1 555	1 105	-449
5 000-5 999	26	6 998	4 474	-2 524	1 277	816	-460
6 000-6 999	26	6 998	4 622	-2 376	1 081	714	-367
7 000-7 999	14	6 998	4 192	-2 806	941	564	-378
8 000-8 999	9	6 998	4 635	-2 363	827	548	-279
9 000-9 999	15	6 998	4 390	-2 608	749	470	-279
10 000-19 999	58	6 998	5 619	-1 379	491	394	-97
20 000-49 999	33	6 998	9 883	2 885	234	331	97
50 000 -	12	6 998	40 348	33 350	54	309	255
Totalt	433	3 030 134	3 030 134		658	658	

I alt tjener 161 kommuner på en omlegging når det tas hensyn til omfordelingseffekten, mens de øvrige 272 kommunene taper.

Mens de største kommunene (med over 20 000 innbyggere) tjener på endringen, er nedgangen størst for kommuner med mellom 3 000 og 8 000 innbyggere. Alle kommuner med mellom 7 000 og 17 000 innbyggere taper samlet sett på denne omleggingen. Nedgangen er relativt begrenset for de minste kommunene. Med ett unntak tjener alle kommuner med mer enn 20 000 innbyggere på ordningen. Kommuner med høyt innbyggertall vinner mest samlet sett. Oslo får samlet en inntektsøkning på 155 millioner kroner. Dermed vil omleggingen ikke bare gi en omfordeling mellom kommuner med kort og lang reiseavstand, men også mellom små og store kommuner. Det vises til vedlegg 5 for fordelingsvirkninger for hver enkelt kommune.

Fastsetting av grenseverdi

Som nevnt over må grenseverdien fastsettes etter nærmere valgte kriterier eller etter skjønn. Man kan for eksempel velge en absolutt reiseavstand, slik det er gjort i illustrasjonsberegningene over. Et alternativ er å ta utgangspunkt i andre grenseverdier, for eksempel ved å holde seg til gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere for kommuner med under 5 000 innbyggere. Utvalget har sett på konsekvenser av å heve maksimumsnivået lik gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 10 000 innbyggere for kommuner med under 5 000 innbyggere. Dette vil kunne fange opp de uheldige effektene for kommunene med rundt 5 000 innbyggere.

Totalt vil 114 kommuner motta fullt basistilskudd med dette maksimumsnivået. Effekten av å gå opp i gjennomsnittlig reiseavstand er liten når man ser på grupperingene. Fortsatt er det kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere som taper mest, men tapene fordeler seg jevnere mellom alle kommunegruppene opp til 9-10 000 innbyggere. Spesielt kommunene med under 2 000 innbyggere kommer dårlig ut av dette alternativet sammenlignet med 5 000-alternativet, ved at enkelte opplever en større reduksjon i basistilskuddet. Endringene i basisandelen er ikke så stor for disse kommunene, men i kronebeløp betyr disse endringene en del for den enkelte kommune.

Oppsummering av strukturkriteriet

Selv om strukturkriteriet i seg selv ikke blir påvirket av endringer i kommunestrukturen, vil likevel måten kriteriet brukes på i inntektssystemet kunne påvirkes av endringer i kommunestrukturen. I alternativet som er beskrevet vil kommuner som slutter seg sammen miste ett basistilskudd. Strukturkriteriet vil avgjøre størrelsen på basistilskuddet som mistes. Svært mange av de mindre kommunene vil få redusert basistilskudd, samtidig som kommuner med lang gjennomsnittlig reiseavstand skjermes.

Fordelen med å benytte strukturkriteriet til å fastsette størrelsen på basistilskuddet er at framgangsmåten er intuitivt lett å forstå. Ulempene med metoden er at det vil være vanskelig å fastsette grensen for når en kommune skal ha fullt basistilskudd på en objektiv måte. Dette kan medføre politisk press på grensefastsettingen.

Alternativet innebærer at kommuner med lange reiseavstander skjermes, ved at de får beholde basistilskuddet som kompensasjon for ufrivillige smådriftsulemper. Dermed reduseres heller ikke barrierene mot sammenslutning i spesielt stor grad for disse kommunene. For de øvrige kommunene reduseres størrelse på basistilskuddet sammenlignet med i dag. Dermed blir det mindre å miste ved å slutte seg sammen.

11.5 Stimulans til frivillige kommunesammenslutninger

Kommunestrukturen i Norge har stort sett vært uendret de siste tiårene. I den samme perioden har det skjedd til dels store endringer i øvrige rammebetingelser for kommunenes virksomhet. Dette har øket oppmerksomheten rundt kommunestrukturspørsmålet i Norge, spesielt de siste årene.

Det er naturlig å se utvalgets oppgave om å utrede alternativer hvor lavt innbyggertall i større grad betraktes som en frivillig kostnadsulempe i sammenheng med den pågående debatten om framtidig kommunestruktur. Det er to forhold som er særlig relevante. Det ene er prinsippet om at alle kommunesammenslutninger skal være frivillige, i den forstand at det skal være flertall for sammenslutning i alle involverte kommuner. Det andre er at man både på statlig og lokalt nivå ser at det kan være behov for endringer i kommunestrukturen, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at KS og Kommunal- og regionaldepartementet har gjennomført et felles prosjekt hvor alle kommuner har vurdert alternativer til dagens kommuneinndeling.

Dersom det vurderes endringer i kommunestrukturen, og det samtidig legges til grunn at sammenslutninger skal være frivillige, er det viktig at overføringssystemet er utformet på en slik måte at kommuner som slår seg sammen beholder en betydelig del av de økonomiske gevinster som realiseres. Basistilskuddet i dagens inntektssystem bidrar isolert sett til at den økonomiske gevinsten inndras av staten gjennom reduserte overføringer. Dette motvirkes imidlertid av inndelingstilskuddet som innebærer at gevinsten beholdes over en periode på 10 år, og deretter fases ut over en periode på 5 år.

Omfanget av frivillige kommunesammenslutninger har vært svært begrenset til tross for at inndelingstilskuddet gir en viss økonomisk stimulans til dette. Prosjektet som er gjennomført i regi av KS og Kommunal- og regionaldepartementet synes heller ikke å resultere i et stort antall frivillige sammenslutninger.[6] På bakgrunn av dette er det av interesse å vurdere om de alternativer som er beskrevet foran kan gi sterkere stimulans til frivillige kommunesammenslutninger.

Dagens inntektssystem har den egenskap at små kommuner gjennom basistilskuddet (og inntekts- og utgiftsutjevning for øvrig) sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med de øvrige kommuner, at de gjennom de regionalpolitiske ordningene gjennomgående får bedre økonomiske rammebetingelser og at de gjennom inndelingstilskuddet i en overgangsperiode på 10-15 år tilbys ytterligere forbedring av de økonomiske rammebetingelser dersom de slår seg sammen med andre. Én årsak til at det ikke observeres mange frivillige kommunesammenslutninger, kan være at de fleste små kommuner har relativt gode økonomiske rammebetingelser selv om de ikke slår seg sammen med andre. En annen årsak kan være at inndelingstilskuddet til tross for at det er lovfestet betraktes som en usikker gevinst, fordi lovfestingen ikke sier noe om varighet eller omfang av inndelingstilskuddet. Det kan være at det oppfattes som usikker inntekt siden det skal utbetales over 15 år.

Alle de tre alternativene som er utredet vil kunne bøte på disse svakhetene ved dagens system. Der hvor forholdene ligger til rette for sammenslutninger, vil ikke små kommuner få inntekts- og utgiftsutjevnende tilskudd av et slikt omfang at de sikres økonomiske rammebetingelser på nivå med kommunene for øvrig. Gjennom kommunesammenslutninger kan de imidlertid redusere smådriftsulempene, og oppnå like gode økonomiske rammebetingelser som andre kommuner, og det vil ikke være usikkerhet knyttet til den økonomiske gevinsten.

Det er imidlertid vanskelig å vurdere i hvilket *omfang* alternativene vil utløse frivillige sammenslutninger. Dette avhenger av hvor betydningsfulle andre forhold som begrenser kommunesammenslutninger er. Eksempler på slike forhold er forskjeller i inntektsnivå og gjeld mellom de berørte kommuner, lokal identitet og forskjeller i politisk og administrativ kultur. Flere mener at

[6] Jf. sluttrapport fra koordineringsgruppen for prosjektet «Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling», oktober 2005.

reduserte overføringer, samt fordelingsvirkninger mellom de sammensluttede kommunene, kan bidra til å forklare hvorfor kommunene ikke ønsker å slutte seg sammen (Langørgen m.fl. (2002); Sørensen (2004)). Dersom det er forskjeller mellom kommunenes økonomiske situasjon av andre årsaker enn egenskapene ved inntektssystemet, for eksempel som følge av investeringsetterslep eller høy gjeldsbelastning, kan dette også virke inn på kommuners villighet til å gå inn i en sammenslutning.

Selv om alternativene skulle utløse et visst omfang av frivillige sammenslutninger, er det imidlertid liten grunn til å tro resultatet blir en enhetlig reform av kommunestrukturen i alle deler av landet. En enhetlig reform forutsetter at økonomisk stimulans til sammenslutninger suppleres med sterkere nasjonal styring.

11.6 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Utvalget mener at inntektssystemet i utgangspunktet bør utformes mest mulig nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. Inntektssystemet skal samtidig ivareta utjevningshensyn mellom kommunene, i tillegg til at det skal være enkelt, forutsigbart og stabilt. Med utgangspunkt i mandatet har utvalget vurdert ulike alternativer for kompensasjon av smådriftsulemper som forutsetter at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet.

Dagens inntektssystem innebærer at alle kommuner må være med å dekke merkostnadene for kommuner som frivillig velger å være små. Inntektssystemet inneholder negative insentiver i forhold til kommunesammenslutning, ved at smådriftsulemper kompenseres fullt ut, uavhengig av om de er selvpåførte eller ikke. Selv om kommunene vil beholde en betydelig del av gevinsten fra inndelingstilskuddet og eventuelle stordriftsfordeler ved å slutte seg sammen med andre kommuner, er trolig den potensielle reduksjonen av smådriftsulemper ikke tilstrekkelig til å motivere til kommunesammenslutning.

Valg av alternative utforminger av inntektssystemet må ta utgangspunkt i hvilken grad de ulike alternativene vil stimulere til kommunesammenslutninger sammenliknet med dagens system. Dagens inntektssystem innebærer en belønning i etterkant ved at kommuner som slutter seg sammen får et inndelingstilskudd. Samtidig har kommunene gode økonomiske rammebetingelser også uten sammenslutning.

I avsnitt 11.4 har utvalget beskrevet tre alternative framgangsmåter for å fordele basistilskuddet. Alle alternativene innebærer en forskyvning i kommunenes utgangssituasjon sammenlignet med dagens system. Alternativene forsøker å gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til sammenslutninger, ved at de reduserer barrierer mot sammenslutning. Samtidig skjermes kommuner som kan antas å ha vanskelig for å redusere sine smådriftsulemper vesentlig gjennom samarbeid eller sammenslutning med andre kommuner.

Alternativene ivaretar hensynet til kommuner som har ufrivillige smådriftsulemper på ulikt vis. I *alternativ 1 (normert kommunestruktur)* reduseres basistilskuddet for alle kommuner som ikke har sluttet seg sammen i henhold til en normert kommunestruktur. Kommuner som alene utgjør enkeltstående kommuner i den normerte kommunestrukturen beholder hele basistilskuddet. De øvrige kommunene må dele basistilskuddet med andre kommuner.

Utvalget mener at dette alternativet har gode egenskaper: Det er nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger i den forstand at overføringene ikke påvirkes av sammenslutninger. Videre vil overføringene være de samme ved interkommunalt samarbeid som ved kommunesammenslutning. Kommuner som ikke slutter seg sammen i tråd med den normerte kommunestrukturen vil kunne få dårligere økonomiske rammebetingelser enn andre kommuner. De svakere rammebetingelsene er imidlertid et resultat av at kommunene har valgt å ikke slå seg sammen (eller inngå interkommunalt samarbeid), og kan følgelig betraktes som frivillige. En kan derfor si at alternativet hvor basistilskuddet beregnes med utgangspunkt i en normert kommunestruktur er nøytralt i forhold kommunesammenslutninger, samtidig som det gir full kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper.

Den fremste innvendingen mot et slikt alternativ er at det forutsetter konsensus om en normativt etablert kommunestruktur. I dag er det høyst ulike oppfatninger om hva som er en optimal kommunestruktur i Norge. Det er heller ikke konsensus om hvilke kriterier som skulle ligge til grunn for å etablere en slik teoretisk kommunestruktur.

I *alternativ 2* reduseres basistilskuddet *sjablonmessig*, hvilket vil si at graden av reduksjon er lik for alle kommuner. Basistilskuddet vil utgjøre mellom 0 og 100 prosent av det beregnede basistilskuddet. På denne måten ivaretas delvis hensynet til kommuner som har ufrivillige smådriftsulemper ved at ikke all kompensasjon forsvinner, samtidig som en delvis ivaretar hensynet til nøytralitet ved at de fleste kommuner som har smådriftsulemper

kan slutte seg sammen. Sjablonalternativet er videre enkelt, i den forstand at det ikke forutsetter identifisering og skjerming av enkeltkommuner som har ufrivillige smådriftsulemper. En helt vesentlig innvending mot alternativet er imidlertid at det ikke innebærer noen differensiering av i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige eller ufrivillige.

Utvalget mener at *alternativ 3* med *differensiering av basistilskuddet* er det beste alternativet dersom lavt innbyggertall i større grad skal betraktes som en frivillig kostnadsulempe i utgiftsutjevningen. Alternativet innebærer at størrelsen på basistilskuddet fastsettes gjennom bruk av et mål som uttrykker graden av frivillighet knyttet til smådriftsulemper. Utvalget finner den underliggende ideen om å knytte graden av frivillighet opp mot reiseavstander mellom kommuner attraktiv. Det virker intuitivt riktig å si at korte reiseavstander innebærer høy grad av frivillighet, mens lange reiseavstander innebærer høy grad av ufrivillighet. Et slikt opplegg med differensiert basistilskudd vil gi sterkere økonomisk stimulans til frivillige kommunesammenslutninger enn dagens system, spesielt blant kommuner med korte reiseavstander hvor forholdene ligger godt til rette for sammenslutning. Samtidig vil kommuner med lange reiseavstander skjermes.

Utvalget har imidlertid reservasjoner knyttet til operasjonaliseringen eller den konkrete utnyttelse av strukturkriteriet, som i vesentlig utstrekning må baseres på skjønnsmessige vurderinger. Det er vanskelig på en objektiv måte å fastsette hvor lang reiseavstanden for å nå 5 000 innbyggere må være for at smådriftsulempene skal kunne karakteriseres som ufrivillige, og det er tilsvarende vanskelig å fastsette hvordan graden av frivillighet øker med avtakende reiseavstand. En innvending kan være at når antall innbyggere i en kommune øker opp mot og over 5 000, så sier strukturkriteriet mer om bosettingsmønsteret internt i kommunen enn om reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommuner. Det bør derfor arbeides videre med å operasjonalisere dette kriteriet. Utvalget mener videre at økonomiske virkemidler ikke nødvendigvis er de mest hensiktsmessige med hensyn til å oppnå endringer i kommunestrukturen, spesielt dersom det er ønskelig med en enhetlig reform i alle deler av landet.

Utvalget har valgt å se vurderingen av hvorvidt det bør innføres et opplegg med differensiert basistilskudd i sammenheng med utformingen av et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15), som også berører nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger og inntektsfordelingen mellom store og små kommuner. Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at begrunnelsen for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke foretas en differensiering av basistilskuddet. Denne vurderingen må også ses i sammenheng med de reservasjoner utvalget har knyttet til operasjonaliseringen av det differensierte basistilskuddet.

Kapittel 12
Vekstkommuneproblematikk

12.1 Innledning

Utvalget er i mandatet spesielt bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene i dag får tilskudd i tråd med utgiftsbehovet. Spørsmålet om inntektssystemet i tilstrekkelig grad utjevner forskjeller i kapitalkostnadene har først og fremst vært reist i forbindelse med tilpasningsproblemer i kommuner med store endringer i folketall.

I kapittel 8.4 diskuterer utvalget hvilke kostnader som bør inngå i utgiftsutjevningen. Utvalgets vurdering er at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet bør omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Til tross for etableringen og utviklingen av KOSTRA har man etter utvalgets vurdering ikke data som er god nok til at de kan brukes i analysesammenheng. Det har hovedsakelig sammenheng med at det er en underrapportering av avskrivinger i flere kommuner og at det er varierende praksis mellom kommunene når det gjelder rapportering av avskrivinger. Det medfører det at det med utgangspunkt i KOSTRA-data er vanskelig å identifisere hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes kapitalutgifter. Utvalget har derfor ikke utviklet egne kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kapitalutgifter. Inntil dataene om kommunenes og fylkeskommunenes kapitalutgifter blir bedre vil utvalget anbefale at kapitalutgifter ikke omfattes av utgiftsutjevningen. Kapitalutgifter bør imidlertid omfattes av utgiftsutjevningen når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

I dette kapitlet drøfter utvalget nærmere sammenhengen mellom kapitalkostnader og kommuner som opplever store endringer i folketallet. Er det slik at kommuner med stor vekst i folketallet taper på at kapitalutgiftene ikke er omfattet av utgiftsutjevningen? I tillegg drøfter utvalget fordeler og ulemper med ordningen med oppdaterte befolkningstall som er innført fra 2003.

I kapittel 12.2 gis en kort gjennomgang av variasjonene i befolkningsutviklingen i perioden1999-2003. Formålet med denne gjennomgangen er å gi et bakteppe over hvilke utfordringer enkeltkommuner kan stå overfor i forhold til endringer i befolkningen. I kapittel 12.3 foretas det en drøfting av hvordan kapitalutgiftene berøres av store endringer i folketallet. I kapittel 12.4 drøftes dagens ordning med oppdaterte folketall, et alternativt opplegg til dagens ordning med oppdaterte folketall og effektene av å la oppdateringen av folketall begrense seg til inntektsutjevningen.

12.2 Kort om variasjoner i befolkningsutviklingen 1999-2003

I dette avsnittet blir det sett nærmere på hvordan befolkningsutviklingen fra 1999 til 2003 har variert kommunene imellom. Hensikten er å gi en oversikt over de varierende utfordringene kommunene har når det gjelder befolkningsutvikling.

Tabell 12.1 viser aldersfordelingen i kommunene i 2003 gruppert etter hvor sterk befolkningsvekst den enkelte kommune har hatt fra 1999 til 2003. Kommunene er delt inn i 10 grupper med 43/44 kommuner i hver gruppe. Gruppene er nummerert etter stigende befolkningsvekst.

Tabell 12.1 viser noen tydelige strukturelle forskjeller mellom kommuner med svakest og sterkest befolkningsutvikling. Kommuner med svak befolkningsutvikling er vesentlig mindre i folketall enn kommuner som opplever sterk vekst. Kommuner med svak befolkningsutvikling har også en vesentlig større andel av befolkningen i de eldre befolkningsgruppene. Den relative forskjellen er størst i aldersgruppen over 80 år. Kommunene med sterkest befolkningsvekst har betydelig større andel av barn under 6 år og innbyggere fra 20 til 39 år. Forskjellene er mindre når det gjelder andel skoleelever både i grunnskolen og videregående skole (aldersgruppene 6-15 og 16-19 år).

En typisk kommune med svak befolkningsutvikling vil således være en liten kommune med mange eldre, mens en kommune med sterk befolkningsvekst vil være en større kommune med en forholdsvis ung befolkning. Av indeksen for utgiftsbehov i nåværende inntektssystem (siste

Tabell 12.1 Alderfordeling i 2003 og indeks over utgiftsbehovet gruppert etter kommunevis befolkningsvekst 1999-2003.

Komm. gruppe[1].	Gj.sn. folketall	0-5 år	6-15 år	16-19 år	20-39 år	40-65 år	66-79 år	Over 79 år	Indeks utg.beh.
1	1522	6,5	13,2	5,0	22,6	34,5	11,6	6,6	1,34
2	2869	6,8	13,2	5,0	23,7	33,8	11,2	6,3	1,21
3	3374	7,1	13,6	5,1	24,3	33,1	10,8	5,9	1,18
4	4251	7,3	13,6	5,0	25,2	33,2	10,2	5,5	1,11
5	5133	7,1	13,7	5,2	24,7	33,6	10,1	5,6	1,10
6	9429	7,3	13,7	5,0	25,6	33,7	9,8	4,9	1,04
7	13086	7,8	14,1	5,0	26,1	33,2	9,1	4,7	1,01
8	12118	7,8	13,9	4,9	27,4	33,0	8,6	4,4	0,98
9	26898	7,9	13,7	4,7	28,7	32,5	8,5	4,1	0,96
10	14975	8,7	14,6	4,9	28,7	32,5	7,4	3,3	0,93
433	9318	7,8	13,9	4,9	27,1	33,0	8,9	4,5	
Oslo	517401	7,6	10,2	3,5	35,8	30,5	7,7	4,7	

[1] Kommunene er sortert i grupper etter stigende vekst med like mange kommuner (43/44) i hver gruppe

kolonne i tabellen) fremgår det også at kommunene med svak befolkningsutvikling er forholdsvis kostnadstunge, mens kommuner med sterk befolkningsvekst har lavt utgiftsbehov per innbygger. Dette forholdet er noe påvirket av at barnehager ikke inngår i kostnadsnøkkelen.

Forskjellene i befolkningsvekst i de ulike aldersgruppene fremgår av tabell 12.2. I gjennomsnitt var det en befolkningsvekst (utenom Oslo) fra 1999 til 2003 på 2,3 prosent. De 44 kommunene med størst befolkningsnedgang fra 1999 til 2003 hadde en gjennomsnittlig nedgang på 7,5 prosent, mens de 43 kommunene med sterkest befolkningsvekst hadde en økning på 6,7 prosent. Ytterpunktene i perioden var Ullensaker med en økning på 17 prosent og Balestrand med en nedgang på 17 prosent. Det er med andre ord betydelige forskjeller kommunene imellom.

Utviklingen i utgiftsbehov er først og fremst avhengig av utviklingen innenfor de befolkningsgruppene tjenestene er rettet imot. I perioden var det på landsbasis særlig sterk vekst i antall eldre over 80 år. Det var også sterk vekst i antall barn fra 6 til 14 år. Dette betyr økt utgiftsbehov både i eldreomsorgen og grunnskolen. På den annen side var det nedgang i antall eldre 67 til 79 år. Dette tilsier muligheter for å overføre ressursbruk fra de yngre eldre til de eldste. Også antall barn under 6 år viste nedgang. Befolkningsnedgang i denne gruppen vil gjøre det lettere å nå målet om full barnehagedekning.

Befolkningsutviklingen i perioden viser både at behovet for kommunale tjenester øker og at det er

Tabell 12.2 Befolkningsvekst fordelt etter kommunevis vekst og aldersgrupper. Vekst i prosent. 1999-2003

Komm. gruppe	I alt	0-5 år	6-14 år	15-19 år	20-39 år	40-66 år	67-79 år	Over 79 år
1	-7,5	-16,6	-4,9	-9,5	-14,8	0,5	-11,8	-4,0
2	-3,6	-9,6	0,3	-3,1	-9,6	2,5	-11,2	4,2
3	-2,2	-10,8	2,8	-2,5	-8,3	3,8	-8,2	4,7
4	-1,2	-7,3	3,2	-2,5	-6,9	5,1	-8,6	5,7
5	-0,3	-5,8	3,9	-1,1	-5,8	5,8	-8,7	6,7
6	0,7	-5,1	5,0	-0,1	-4,2	6,0	-6,7	7,8
7	1,7	-4,0	6,0	1,5	-3,8	7,3	-7,5	15,2
8	2,7	-2,4	7,8	0,0	-1,8	8,2	-6,5	9,8
9	3,8	-1,8	9,4	2,7	0,2	8,4	-4,8	11,4
10	6,7	3,9	12,3	2,3	3,1	10,5	-1,4	12,0
I alt	2,3	-2,8	7,3	0,7	-2,0	7,5	-6,2	9,6
Oslo	2,9	0,5	6,1	5,6	3,7	6,9	-15,4	3,2

behov for omstillinger mellom kommunale sektorer. Tabellene viser at det er store forskjeller kommunene imellom når det gjelder hvilke utfordringer de står overfor. Kommunene med sterkest befolkningsvekst møter økt utgiftsbehov i alle sektorer. Men også kommuner med befolkningsnedgang har i perioden hatt økt utgiftsbehov når det gjelder antall elever 6-14 år og i antall eldre over 80 år.

Befolkningsutviklingen stiller utfordringer både til inntektssystemet og kommunene. Utfordringen for inntektssystemet ligger i å fordele inntektene kommunene imellom på en måte som fanger opp relative endringer i utgiftsbehov. Utfordringen for kommunene er å tilpasse tjenestetilbudet til endringene i utgiftsbehovet. Det vil være forskjell mellom driftsutgifter og kapitalkostnader når det gjelder i hvilken grad kommunene vil ha mulighet til å tilpasse tilbudet til endringer i utgiftsbehovet på kort sikt.

12.3 Kapitalkostnader og kommuner med store endringer i folketall

12.3.1 Kapitalkostnader og kommuneregnskapet

Regnskapsreglene for kommuner og fylkeskommuner er hjemlet i kommuneloven. Kommuner og fylkeskommuner avlegger sine regnskap og årsberetninger i samsvar med forskrifter gitt av Kommunal og regionaldepartementet.

Årsregnskapet skal bestå av følgende elementer:

- Driftsregnskap
- Investeringsregnskap
- Balanseregnskap
- Økonomiske oversikter
- Obligatoriske noteopplysninger

Et sentralt og særegent punkt i kommunelovens regler om økonomiforvaltning er skillet mellom drifts- og investeringsvirksomhet. Skillet er anvendt for å uttrykke hvilke tiltak som kan anses av varig verdi og hvilke tiltak som må anses som en del av det løpende forbruket. Når det gjelder tiltak av varig verdi kan den økonomiske belastningen fordeles over flere år. Likevel utgiftsføres varige driftsmidler i sin helhet i investeringsregnskapet i anskaffelsesåret. Dette må ses i sammenheng med at kommuneregnskapet er bevilgningsorientert. Det vil si at regnskapet skal vise bruk av midler i forhold til bevilgning i årsbudsjettet. I praksis innebærer skillet at utgifter i investeringsregnskapet kan lånefinansieres, mens tiltak i driftsregnskapet må finansieres av årets inntektsramme.

Avgrensingen mellom driftsrelaterte anskaffelser og investeringer blir vesentlig. Løpende vedlikehold føres i driftsregnskapet, mens påkostninger kan føres i investeringsregnskapet. Som vedlikehold anses tiltak som er nødvendig for å opprettholde et byggverk på et fastsatt kvalitetsnivå, slik at det kan brukes til sitt tiltenkte formål gjennom en gitt brukstid. Utgifter som forlenger levetiden, øker kapasiteten eller funksjonaliteten, utvider eller endrer bruksområdet, klassifiseres som påkostninger.

Anskaffelser av varige driftsmidler blir aktivert og avskrevet i balansen. Det har vært foretatt flere endringer de siste årene når det gjelder regnskapsmessig behandling av balanseposter. Fram til 1991 var krav til balanseføring begrenset til «inntektsgivende fast eiendom». I tillegg skulle andre øvrige anskaffelser av varig verdi registreres med en krone. I perioden 1991 til 2000 ble det stilt mer omfattende krav til balanseføring av anleggsmidler, og det ble anbefalt å foreta avskrivning av driftsmidlene for slit og elde. Fra 2001 skal eiendelene i balanseregnskapet i hovedsak følge de samme bestemmelser som i regnskapsloven. Dette innebærer blant annet at varige driftsmidler vurderes etter historisk kost og at det foretas lineære avskrivninger.

Selv om det er satt krav om at kommunene skal regnskapsføre avskrivninger i driftsregnskapet, er det ikke satt tilsvarende krav om at denne kostnaden skal avsettes i regnskapet. Det blir derfor opp til den enkelte kommune å foreta slike avsetninger. Avskrivningene inngår da heller ikke i netto driftsresultat, som er det regnskapsmessige resultatet for kommuner og fylkeskommuner. Netto driftsresultat er differansen mellom kommunenes driftsinntekter og driftsutgifter (utenom avskrivninger), fratrukket avdrag og netto renteutgifter.

Det er et balansekrav at netto driftsresultat skal være minst null. Netto driftsresultat avsettes til fonds eller investeringer. Negativt netto driftsresultat vil ikke være i strid med balansekravet, dersom det brukes av tidligere avsatte midler på et disposisjonsfond.

Balansekravet om at netto driftsresultat skal være minst null har utgangspunkt i formuesbevaringsprinsippet. Dette prinsippet tilsier at kommunene i de årlige budsjetter og regnskaper skal sørge for minst å opprettholde formuesverdien. Formuesverdien opprettholdes dersom løpende utgifter er lik løpende inntekter. Dersom løpende inntekter er høyere enn løpende utgifter øker formuen, og dersom løpende inntekter er lavere enn

løpende utgifter går formuen ned. Dersom alle løpende utgifter hadde vært inkludert i netto driftsresultat, ville balansekravet om at netto driftsresultat skal være minst lik null vært forenlig med formuesbevaringsprinsippet. Slik er det imidlertid ikke.

I og med at netto driftsresultat beregnes etter fratrekk av avdrag i stedet for avskrivninger, vil ikke alle løpende kapitalkostnader være trukket fra når netto driftsresultat beregnes. Dette impliserer at driftsregnskapet bare synliggjør at realkapitalen går ned i verdi når den er lånefinansiert og kommunen betaler avdrag. Dersom avdragene er lavere enn avskrivningene, betyr dette at netto driftsresultat må være positivt for at formuen skal kunne opprettholdes. Selv om det således ligger elementer av formuesbevaring i balansekravet, vil det være opp til den enkelte kommune og fylkeskommune å gjennomføre et slikt prinsipp i praksis.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har introdusert begrepet korrigert netto driftsresultat. Korrigert netto driftsresultat fremkommer ved å trekke fra avskrivninger i stedet for avdrag. Dermed vil man få en entydig sammenheng mellom formuesbevaring og et krav om at korrigert netto driftsresultat skal være minst lik null. Forskjellen mellom korrigert og ordinært netto driftsresultat er lik forskjellen mellom avskrivninger og avdrag. Beregninger TBU har gjort basert på kapitalslitberegninger i nasjonalbudsjettet, tilsier at netto driftsresultat bør ligge på mellom 3 og 4 prosent for at kravet til formuesbevaring skal være opprettholdt. Dette resultatet er imidlertid avhengig av avskrivningsprinsipp, hvor mye av investeringene som er lånefinansiert og avdragsprofilen på lånene.

Avdragene vil isolert sett være større desto større andel av eksisterende realkapital som er lånefinansiert og jo kortere avdragstiden er. Dersom realkapitalen er 100 prosent lånefinansiert og lånene avdras parallelt med avskrivningene, vil korrigert og ordinært brutto driftsresultat bli det samme. Da vil formuesbevaring være tilfredsstilt med ordinært netto driftsresultat lik null. I og med at kommunesektorens realkapital bare er delvis lånefinansiert, vil dette isolert sett tilsi at avdragene er lavere enn avskrivningene. Motsatt vil kortere avdragstid på lånene enn avskrivningstid på realkapitalen isolert sett tilsi at avdragene blir høyere enn avskrivningene. Beregningene til TBU tyder på at effekten av at realkapitalen bare er delvis lånefinansiert dominerer over effekten av kortere avdragstid, men dette resultatet kan også være påvirket av hvilket avskrivningsprinsipp som brukes.

Når det gjelder avskrivningsmetode kan det skilles mellom kalkulatoriske og finansielle avskrivninger, og det kan skilles mellom lineær og geometrisk avskrivningsfunksjon. Forskjellen mellom finansielle og kalkulatoriske avskrivninger er at finansielle avskrivninger benytter nominelle kostnader på anskaffelsestidspunktet, mens kalkulatoriske avskrivninger verdsetter realkapitalen etter gjenanskaffelseskostnad eller markedspris. Finansielle avskrivninger tar dermed ikke hensyn til at kapitalverdiene blir påvirket av inflasjon, og det vil derfor være nødvendig å avsette mer enn det som avskrives for at det skal være mulig å gjenanskaffe nedslitt kapital.

Lineære avskrivninger innebærer at en investering avskrives med like store andeler årlig. Hvis for eksempel avskrivningsperioden for skolebygg er satt til 40 år, vil kapitalutgiftene eksklusiv renter for en skole til 40 millioner kroner være på 1 million kroner pr år. For at avskrivningene skal være høye nok til å sikre gjenanskaffelse av realkapitalen må det også tas hensyn til prisstigningen. Avskrivningene i KOSTRA er lineære og bygger på anskaffelsespris.

Geometriske avskrivninger gjøres ved at en bestemt andel av kapitalen avskrives årlig. Når avskrivningsperioden settes til 40 år, tilsvarer dette en årlig avskrivning på 5 prosent. Det vil si at en investering på 40 millioner kroner vil ha en avskrivning det første året på 5 prosent av 40 millioner, det vil si 2 millioner kroner. Det andre året avskrives 5 prosent av gjenværende 38 millioner kroner og så videre. Avskrivningene er høyest de første årene og avtar gradvis. I nasjonalregnskapet er avskrivningene geometriske og basert på gjenanskaffelsespris.

Avskrivninger, avdrag, renter og investeringer gjenspeiler ulike sider ved kommunenes kapital- og gjeldsutgifter. Det kan derfor være nyttig å klargjøre disse begrepene noe nærmere. En investeringsutgift viser kostnaden ved å anskaffe en gjenstand/bygg som vil kunne utnyttes en årrekke fremover. Investeringsutgiften påløper med en gang, mens nytten av bygget strekker seg en årrekke fremover. Gjennom avskrivninger vil investeringsutgiften bli fordelt over flere år, slik at kostnadene ved å bruke bygget/gjenstanden blir fordelt på de som har nytte av det. Investeringsutgiften kan enten finansieres ved overskudd fra årets drift, tidligere oppsparte fonds eller ved låneopptak. Også ved låneopptak vil investeringsutgifter bli fordelt over tid avhengig av låneandel og løpetid. Egenfinansiering basert på avsetninger fra driftsresultatet, innebærer at dagens innbyggere forskutterer den nytte fremtidige brukere vil ha av

for eksempel en ny skole. Samtidig vil dagens innbyggeres mulighet til å egenfinansiere investeringer være avhengig av hvor mye av den eksisterende realkapitalen som er egenfinansiert av tidligere innbyggere. Jo større del av dagens realkapital som er egenfinansiert av tidligere innbyggere, jo lavere rente- og avdragsbelastning vil dagens innbyggere ha. Lav rente- og avdragsbelastning vil isolert sett skape rom for høyere driftsutgifter i dag. Dersom dagens innbyggere viderefører denne egenfinansieringsandelen, vil også fremtidige brukere kunne opprettholde høyere driftsutgifter enn om nye investeringer lånefinansieres fullt ut.

Realkapitalen kan ses på som en innsatsfaktor i forbindelse med tjenesteproduksjonen. Kommunene vil trenge både realkapital og arbeidskraft for å kunne tilby innbyggerne kommunale tjenester. Eksempelvis vil man trenge både skolebygg og lærere for å tilby undervisningstjenester. Kapitalkostnaden blir dermed kostnadene ved å stille et skolebygg til disposisjon. Kostnader ved bruk av realkapital vil i prinsippet være årlige avskrivningskostnader eller kapitalslit. Dersom kommunene tilpasser seg en fordeling mellom driftsutgifter (lærertimer) og kapitalkostnader (skolebygg), som vil sikre at undervisningsbehovet (antall elever) blir ivaretatt på en effektiv måte over tid, vil forskjeller i realkapitalen per innbygger gjenspeile forskjeller i tjenestetilbudet. Forskjeller i tjenestetilbud kan skyldes forskjeller i behov og/eller forskjeller i standard.

I tillegg til realkapital vil kommunenes formue bestå av finanskapital. Alt annet likt vil forskjeller i finanskapital gjenspeile forskjeller i spare- og låneadferd. Kommuner som har spart lite og finansiert investeringene ved låneopptak vil ha lav eller negativ finanskapital, mens finansformuen vil være høyere i kommuner som i stor grad har egenfinansiert investeringene. Med lik lånetilbøyelighet vil det være inntektsforskjellene kommunene imellom som gir forskjeller i finanskapital.

12.3.2 Kommunenes tilpasning til befolkningsendringer

Kommunal- og regionaldepartementet gjennomførte i 2002 et forprosjekt i samarbeid med SSB om betydningen av kapitalkostnader og hvordan de bør behandles i inntektssystemet (Langørgen og Rønningen 2002). Rapporten viste at kommunene på kort eller mellomlang sikt kan ha problemer med å tilpasse tjenestetilbudet til befolkningsendringene. Særlig i vekstkommuner kan dette gi et velferdstap fordi befolkningen opplever mangler i tjenestetilbudet fra kommunenes side. Siden norske kommuner generelt har mulighet til å lånefinansiere investeringene, antar SSB at tilpasningsproblemene i hovedsak skyldes at kommunene ikke klarer å forutse eller planlegge i tide for befolkningsendringene.

På grunn av treghet i tilpasning, men også på grunn av muligheter til å utnytte kapasiteten maksimalt, kan vekstkommuner på kort sikt ha lave kapitalutgifter per innbygger (lånerenter pluss avskrivninger). Samtidig kan realinvesteringer være relativt høye, fordi tjenestetilbudet må bygges ut til et gradvis høyere nivå. Imidlertid er investeringene nødvendige nettopp fordi tjenestetilbudet er for dårlig utbygd i forhold til befolkningens størrelse. SSB peker på at fraflyttingskommuner og kommuner med nedgang i folketallet vil kunne få høyere kapitalutgifter i takt med nedgang i folketallet. Det blir færre som må dele de samme kostnadene. Analysen indikerer også at befolkningsvekst eller fraflytting kun gir en midlertidig effekt på kapitalutgiftene, forutsatt at investeringene er fullstendig lånefinansiert. På kort sikt kan kapitalutgiftene i kommuner med befolkningsvekst være lavere enn i andre kommuner.

Kalvarskaia og Langørgen (2004) gir en mer omfattende analyse av kapitalkostnadene til kommunene på skolesektoren. Analysen er basert på kalkulerte avskrivninger på grunnlag av investeringsdata fra kommuneregnskapene i perioden 1972-2001. Analysen bekrefter resultatene i forprosjektrapporten. Nivået på avskrivningene per innbygger øker med inntektsnivået i kommunene og andelen barn i grunnskolen. På kort sikt kan vekstkommunene ha lavere avskrivninger enn andre kommuner som følge av treghet i tilpasning av tjenestetilbudet, og mulighetene til å utnytte kapasiteten maksimalt. Analyse av befolkningsendringer over den siste tjueårsperioden tyder heller ikke på at vekstkommuner har høyere kapitalutgifter enn andre kommuner.

Agenda (2000) ser på sammenhengen mellom befolkningsvekst og investeringer. I følge rapporten vil investeringskostnadene knyttet til en ny innbygger beløpe seg til 60-65 000 kroner. I rapporten argumenteres det for at det tas inn et eget vekstkriterium i utgiftsutjevningen. Gjennom alternative utforminger av vekstkriteriet kan det gis proporsjonalt tilskudd i forhold til vekst i kommunene eller i forhold til vekst over landsgjennomsnittet. Agenda påpeker videre at innflytterne til en kommune ikke kan ta med seg egenkapital som er bygd opp i fraflyttingskommunen. Dette poenget er formalisert og videreutviklet i Langørgen (2005) og trekker isolert sett i retning av at befolkningsvekst er en

ulempe fordi det bidrar til lavere formue per innbygger.

ECON (2005) finner at sterkere befolkningsvekst går sammen med bedre kommuneøkonomi. En større befolkning krever på den ene siden store investeringer, noe som kan medføre at sterk befolkningsøkning gir økte underskudd på kort sikt. På den andre siden er det stort sett unge yrkesaktive som flytter, og selv om barna deres trenger barnehager og skoler, trenger de voksne lite kommunale tjenester, samtidig som de bidrar med skatteinntekter. ECON mener dette kan forklare at de finner at sterkere vekst i folketallet gir bedre kommuneøkonomi, når det i regresjonsanalysen kontrolleres for andre kjennetegn ved kommunen.

12.3.3 Utvalgets vurdering av kapitalkostnader i kommuner med store endringer i folketall

I dette avsnittet foretar utvalget en vurdering av om kommuner med store endringer i folketall vil ha høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Er det slik at det medfører ekstra kapitalkostnader for en kommune at det tidligere var færre innbyggere i kommunen? Og er det slik at det medfører ekstra kapitalkostnader for en kommune at det tidligere var flere innbyggere i kommunen? I drøftingen tas endringer i folketall som uttrykk for endringer i utgiftsbehovet.

Med vekstkommuner menes her kommuner som har behov for investeringer i teknisk og sosial infrastruktur for å kunne betjene en sterkt voksende befolkning. Vekstkommunenes utfordringer kan illustreres gjennom et eksempel. Betrakt 2 kommuner, A og B, hvor kommune A i utgangspunktet har en stabil befolkning på 8 000 innbyggere og kommune B en stabil befolkning på 10 000 innbyggere. Med denne bakgrunnen er det er det rimelig å anta at kommune A kan ha høyere kapitalkostnader per innbygger enn kommune B, fordi A i mindre grad enn B kan utnytte stordriftsfordeler i produksjonen.

Anta så at antall innbyggere i kommune A over tid vokser fra 8 000 til 10 000. I perioden hvor antall innbyggere vokser vil kommune A ha behov for å bygge ut teknisk og sosial infrastruktur, og vil dermed få høyere investeringsutgifter per innbygger enn kommune B. Samtidig vil den økende befolkningen gi grunnlag for større utnyttelse av stordriftsfordeler, slik at kapitalkostnadene per innbygger over tid reduseres ned mot det samme nivået som i kommune B. Dersom kommune A hadde ledig kapasitet i utgangspunktet, ville den fått ytterligere reduksjon i kapitalkostnader per innbygger gjennom bedre utnyttelse av eksisterende skoler, barnehager, etc. Det vil altså ikke være noen systematisk tendens til at vekstkommuner på lang sikt har høyere kapitalkostnader per innbygger enn andre kommuner. Effekten vil snarere være motsatt dersom den økende befolkningen gir grunnlag for å utnytte stordriftsfordeler og ledig kapasitet.

Vekstkommunenes utfordring er først og fremst knyttet til finansieringen av ny infrastruktur. I tillegg kan den første driftsfasen medføre økte utgifter, blant annet knyttet til rekruttering og opplæring av nye medarbeidere. Vekstkommunene vil ikke motta særskilte tilskudd gjennom inntektssystemet knyttet til utbygging av ny infrastruktur. De nye innbyggerne vil imidlertid over tid generere nye inntekter, først og fremst i form av lokale skatter og statlige overføringer, men også i form av brukerbetaling. De økte inntektene skal kunne dekke driftsutgifter og langsiktige kapitalkostnader for de tjenester de nye innbyggerne mottar. I investeringsfasen må imidlertid utbyggingen av teknisk og sosial infrastruktur finansieres ved låneopptak, bruk av fondsmidler og/eller ved overskudd fra den løpende driften. Utbygging av teknisk infrastruktur kan i tillegg finansieres gjennom utbyggingsavtaler og -avgifter. Kommuner med svært høy befolkningsvekst kan finne det vanskelig å finansiere de nødvendige investeringer uten at det går på bekostning av tjenestetilbudet til eksisterende innbyggere.

Selv om en vekstkommune over tid mottar tilstrekkelige inntekter til å finansiere driftsutgifter og kapitalkostnader knyttet til økt innbyggertall, vil befolkningsveksten likevel kunne ha negative konsekvenser for de eksisterende innbyggere. I de tilfeller hvor en kommune har netto formue vil det isolert sett være en ulempe for de eksisterende innbyggerne at befolkningsveksten bidrar til lavere formue per innbygger. Lavere formue per innbygger betyr lavere renteinntekter per innbygger og dermed svakere økonomiske rammebetingelser.

Ett forhold som ikke fanges opp i diskusjonen så langt er at teknisk og sosial infrastruktur av nyere årgang som regel har en høyere standard enn eldre infrastruktur. Nye skolebygg har for eksempel en høyere standard enn gamle skoler. Dette har sammenheng med både velstandsutviklingen og den teknologiske utviklingen. Fordi vekstkommunene har et høyt investeringsnivå, vil de i gjennomsnitt ha en yngre infrastruktur enn andre kommuner. Videre kan de på grunn av dette ha relativt høye kapitalkostnader per innbygger fordi en større andel av infrastrukturen holder

moderne standard. På den andre siden kan moderne bygninger og utstyr ha lavere driftsutgifter enn eldre. Fordelingspolitisk vil det uansett være svært problematisk å kompensere vekstkommunene for at de har en bedre og mer moderne infrastruktur enn andre kommuner.

Vekstkommunene har høye investeringsutgifter, men det er vanskelig å finne sterke argumenter for at de har høyere kapitalkostnader enn andre kommuner. Utvalget vil derfor ikke anbefale at det etableres ordninger som tar særskilt hensyn til kapitalkostnader i kommuner med sterk befolkningsvekst. Vekstkommuner som opplever spesielle vanskeligheter med å finansiere utbygging av ny infrastruktur bør kunne fanges opp gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget vil påpeke at høye kapitalkostnader kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene. Det har sammenheng med at kommuner som har befolkningsnedgang vil finne det vanskelig å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet. Dette vil bidra til økte kapitalkostnader per innbygger, i hvert fall på kort og mellomlang sikt.

12.4 Oppdatering av folketall

12.4.1 Dagens ordning med oppdaterte folketall

Fram til 2003 ble utgiftsutjevning og innbyggertilskudd beregnet med utgangspunkt i befolkningstall per 1. januar i året før budsjettåret, noe som var nødvendig for at tilskuddene kunne gjøres kjente i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet om høsten. Fordelingen av tilskudd ble dermed basert på 1-2 år gamle tall i forhold til den perioden tilskuddene skulle gjelde for. Tidsforskyvningen mellom tilskuddsperiode og beregningsgrunnlag bidro til at kommuner og fylkeskommuner som opplevde befolkningsvekst gjennomgående fikk lavere tilskudd enn de ville fått ved bruk av mer oppdaterte befolkningstall.

Regjeringen varslet i Sem-erklæringen at den i det videre arbeidet med inntektssystemet vil bli lagt vekt på at utgifter grunnet sterk befolkningsvekst skal bli tatt tilstrekkelig hensyn til:

> «Samarbeidsregjeringen vil utrede hvordan økte utgifter for kommuner som vokser raskt i folketall bedre kan innarbeides i kriteriene i inntektssystemet.»

Et flertall i kommunalkomiteen ba regjeringen legge frem en vurdering i kommuneproposisjonen for 2003 (Budsjett-Innst. S. nr. 5 (2001-2002)). Dermed ble ordningen med oppdaterte folketall innført fra 2003.

Tabell 12.3 Kommunene som tjente mest på oppdatering av folketall 2003-2004

Kommune	Gevinst	Befolkn.vekst
	Kr per innb	Prosent
0632 Rollag	851	1,0
1233 Ulvik	822	0,3
1145 Bokn	549	0,3
1247 Askøy	546	2,4
0239 Hurdal	530	0,6
1665 Tydal	529	-0,7
1857 Værøy	520	-1,3
0235 Ullensaker	519	3,7
0612 Hole	508	1,9
0719 Andebu	486	2,7

Kilde: Grønt hefte 2004. Revidert beregningsteknisk dokumentasjon Rundskriv H-11/04 KRD

Ordningen innebærer at det i statsbudsjettet om høsten beregnes foreløpig innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på befolkningstall per 1. januar året før budsjettåret. I juni beregnes endelige innbyggertilskudd og utgiftsutjevning basert på oppdaterte tall per 1. januar i budsjettåret. I juliutbetalingen av rammetilskuddet vil de kommunene som har fått utbetalt mer i tilskudd enn det beregningene basert på oppdaterte innbyggertall tilsier, få et trekk i tilskuddsrammen mens de kommuner som har fått utbetalt for lite vil få et tillegg. Fratrekkene og tilleggene summerer seg til null, slik at samlet tilskudd er upåvirket av oppdateringen. Oppdateringen av folketall berører således kun tilskuddsfordelingen mellom kommuner og mellom fylkeskommuner.

Ordningen innbærer at det foretas nye beregninger for den del av kostnadsnøkkelen som omfattes av alderskriteriene, mens de øvrige kriteriene ikke blir oppdatert. Det ble foretatt en endring i beregningsmåten for 2004 som sikrer at fordelingen gjennom de øvrige kriteriene ikke blir berørt av oppdateringen.

Tabell 12.3 viser en oversikt over de 10 kommunene som tjente mest per innbygger på oppdateringen fra 2003 til 2004. Listen inneholder både kommuner med høy vekst i folketallet, middels velst og kommuner med befolkningsnedgang. Dette viser at også endringer i befolkningssammensetningen har stor betydning for hvordan oppdateringen av folketall slår ut for den enkelte kommune.

Tabell 12.4 Kommunene som tapte mest på oppdatering av folketall 2003-2004

Kommune	Gevinst	Befolkn.vekst
	Kr per innb	Prosent
1633 Osen	-2049	-3,8
1151 Utsira	-1935	-4,0
1755 Leka	-1684	-5,4
1842 Skjerstad	-1536	-2,9
0430 Stor-Elvdal	-1491	-2,4
0432 Rendalen	-1401	-2,1
1928 Torsken	-1172	-2,9
1836 Rødøy	-1157	-1,4
0830 Nissedal	-1143	-1,1
1812 Sømna	-1131	-1,1

Kilde: Grønt hefte 2004. Revidert beregningsteknisk dokumentasjon Rundskriv H-11/04 KRD

Tabell 12.4 viser at ordningen med oppdatering av folketall slår sterkt negativt ut for kommuner med befolkningsnedgang.

Forutsigbarheten ved oppdateringen er avhengig av om forskjellene i befolkningsutviklingen kommunene imellom er stabil over tid. Tabell 14.7 viser hvor stor samvariasjon det er mellom befolkningsendringene kommunene imellom fra et år til et annet. En korrelasjonskoeffisient kan variere fra 1 som viser full samvariasjon til 0 som viser at det ikke er noen samvariasjon over hodet.

Vi ser av tabell 12.5 at det er forholdsvis svak samvariasjon mellom sammensetningen av befolkningsveksten fra ett år til et annet. Dette betyr at hvilke kommuner som vil tjene eller tape på oppdateringen av folketall vil variere fra år til år.

Ordningen er således ikke bare er til fordel for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst, men også for kommuner og fylkeskommuner som opplever en endring i alderssammensetningen som bidrar til økt behov for kommunale eller fylkeskommunale tjenester. På den andre siden bidrar ordningen med oppdaterte befolkningstall til lavere tilskudd for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon og/ eller endring i alderssammensetning som reduserer etterspørselen etter kommunale eller fylkeskommunale tjenester.

Tabell 12.5 Korrelasjonskoeffisienter for befolkningsendringer kommunene imellom fra et år til neste

2000 og 2001	2001 og 2002	2002 og 2003	2003 og 2004
0,258	0,252	0,529	0,480

12.4.2 Ordninger for kommuner med store befolkningsendringer i andre land

Hovedinntrykket fra inntektssystemene i andre land er at ordninger som skal ivareta kommuner med endringer i folketall hovedsakelig er rettet mot kommuner med befolkningsnedgang. De senere årene er det imidlertid satt mer fokus på kommuner med vekst i befolkningen

I Sverige har det siden innføringen av rammefinansieringssystemet vært en ordning som kompenserer kommuner som over en 10-årsperiode har nedgang i folketallet. Det er også en ordning basert på nedgang i antall elever. I Danmark tar kriteriene hensyn til kommuner med stor nedgang i elevtallet. I Finland inngår skolestørrelse i beregningene på en måte som kompenserer for nedgang i elevtallet.

I Sverige er det fra 2005 innført en ordning som skal kompensere vekstkommuner for at kompensasjonen gjennom inntektssystemet bygger på folketall fra året før budsjettåret. Ordingen er begrenset til et fåtall kommuner med sterk vekst over flere år, og innebærer en justering av folketallet for disse kommunene midt i budsjettåret. I Finland er det fra 2006 foreslått å gi tillegg til kommuner som har hatt sterk vekst i folketallet, det vil si minst 6 prosent i løpet av 3 år.

12.4.3 Alternativ ordning for kommuner med sammenhengende sterk vekst i folketall

I dette delkapitlet skisserer utvalget et alternativ til dagens ordning med oppdatering av folketall. Ved utarbeidingen av den alternative ordningen er det lagt særlig vekt på to forhold. For det første legges det vekt på at ordningen er rettet mot kommuner med sammenhengende sterk vekst i folketall over flere år. For det andre legges det vekt på at hensyn til forutsigbarhet og enkelhet tilsier at en størst mulig del av rammetilskuddet fastsettes om høsten. Med den alternative ordningen vil oppdateringen av innbyggertilskudd og utgiftutjevning midt i budsjettåret falle bort.

Kommuner som omfattes av den alternative ordningen

Første trinn i utformingen av ordningen er å definere kjennetegnene ved kommunene som skal kompenseres. Dette vil være kommuner som gjennomgående har sterkere vekst enn landsgjennomsnittet. Det må tas stilling til hvor lang tidsperiode som skal ligge til grunn for beregningene av befolkningsvekst, og hvor sterk befolkningsvek-

sten må være for at en kommune skal bli berørt av ordningen.

Her er det valgt å se på en tidsperiode på 5 år. Dette er en periode som er lang nok til å jevne ut tilfeldige svingninger. Samtidig bør ikke perioden være lengre enn at endringer i en kommunes mer langsiktige befolkningsvekst fanges opp innen rimelig tid.

Fra 1999 til 2004 har den årlige veksten i befolkningen i gjennomsnitt ligget på om lag 0,6 prosent. Den årlige veksten har variert fra 0,75 prosent i 2000 til 0,46 prosent i 2002. I den alternative ordningen settes grensen for hvor sterk befolkningsveksten må være for å bli omfattet av ordningen som en fast prosentenhet som er uavhengig av svingninger i den årlige befolkningsveksten på landsbasis. Her er det valgt å sette grensen for å bli omfattet av ordningen til 1 prosent gjennomsnittlig årlig vekst gjennom en 5-årsperiode.

Det er ikke bare veksten i antall innbyggere som berører kommunenes utgiftsbehov, men også endringer i befolkningssammensetningen. Dagens ordning med oppdatering av folketall fanger opp begge deler. Heller ikke når det gjelder endringer i befolkningssammensetning skilles det i dag mellom tilfeldige svingninger og en langsiktig trend.

Gitt at også den alternative ordningen skal fange opp endringer i befolkningssammensetningen, kan dette gjøres ved å justere innbyggertallene ved hjelp av kostnadsindeksen i utgiftsutjevningen. La oss si at vi ser på budsjettet for 2004. Da vil befolkningsendringene i kommunene fra 1999 til 2003 ligge til grunn for beregningene. Ved å bruke kostnadsnøkkelen for 2004 på kriteriedata fra henholdsvis 1999 og 2003, kan man for begge årene finne frem til kostnadsindekser for hver kommune. Ved å multiplisere innbyggertallet med kostnadsindeksen vil man finne et kostnadskorrigert innbyggertall for hver kommune. Endringene i de kostnadskorrigerte innbyggertallene fra 1999 til 2003 vil da fange opp både effekten av endringer i utgiftsbehov per innbygger og endringer i innbyggertallene i hver kommune. Summen av de kostnadskorrigerte innbyggertallene vil fortsatt være lik sum innbyggere i landet.[1]

Dersom en kommune opplever en økning i kostnadsindeksen fra 1999 til 2003 innebærer dette at kommunen har fått en mer kostnadstung befolkning. Når det gjelder løpende endringer i kostnadsindeksene blir dette også fanget opp i utgiftsutjevningen det enkelte år. Begrunnelsen for også å kompensere for endringer i kostnadsindeksen gjennom ordningen for vekstkommuner, vil derfor være den samme som for høy vekst i folketallet. Kommuner som er inne i en langsiktig trend med en stadig mer kostnadstung befolkning vil bli underkompensert for dette når kriteriene er 1-2 år gamle.[2]

Vi kan bruke Ullensaker kommune som eksempel. I 1999 var det 19 603 innbyggere i kommunen. I 2003 var innbyggertallet økt til 22 931, det vil si en gjennomsnittlig årlig vekst på 4,0 prosent. Ved å bruke kostnadsnøkkelen for 2004 på kriteriedata fra 1999 finner vi en kostnadsindeks for Ullensaker på 0,899. Dette vil si at innbyggerne i Ullensaker har et beregnet utgiftsbehov som er 89,9 prosent av landsgjennomsnittet. Utgiftsbehovet i Ullensaker tilsvarer dermed utgiftsbehovet for (19 603 innbyggere x 0,899 =) 17 615 gjennomsnittsinnbyggere. I 2004 var kostnadsindeksen for Ullensaker 0,873. Kommunen er blitt relativt sett mindre utgiftstung per innbygger fra 1999 til 2003. Det utgiftskorrigerte innbyggertallet for Ullensaker for 2003 er 20 019. Dette gir en gjennomsnittlig utgiftskorrigert innbyggervekst på 3,25 prosent per år. Siden kommunen har blitt relativt sett billigere, er den prosentvise korrigerte innbyggerveksten lavere enn den faktiske innbyggerveksten.

Fastsettelse av kompensasjon

Andre trinn i utformingen av ordningen er å fastsette hvordan de berørte kommunene skal kompenseres. I den alternative ordningen legges det opp til at kostnadskorrigert befolkningsvekst utover 1,0 prosent kompenseres med et beløp som er lik gjennomsnittlig beregnet utgiftsbehov per innbygger. Siden den korrigerte innbyggerveksten er basert på gjennomsnittsinnbyggere, vil dette også fange opp forskjeller i utgiftsbehov per innbygger kommunene imellom.

I eksemplet Ullensaker tilsvarer befolkningsveksten fra 1999 til 2003 utover 1,0 prosent 451 gjennomsnittsinnbyggere. Med et gjennomsnittlig utgiftsbehov på 24 531 per innbygger[3] ville dette ha gitt Ullensaker et tilskudd på om lag 11 millioner kroner.

Tabell 12.6 viser hvilke kommuner som hadde fått mest tilskudd per innbygger dersom ordningen hadde vært innført i 2004.

---

[1] Siden det ikke foreligger kriterieverdier for 1999 for sonekriteriet, nabokretskriteriet og landsbrukskriteriet, er indeksverdiene for disse kriteriene satt lik 1,00 i både 1999 og 2003. Dette utgjør en kostnadsvekt på til sammen 2,6 prosent.

[2] Alternativt kan man begrense seg til kommuner med sterk faktisk befolkningsvekst. Da må kompensasjonen per person over 1,0 prosent korrigeres med kostnadsindeksen for den enkelte kommune.

[3] Grønt hefte 2004 Foreløpig utgave Rundskriv H-24/03

Tabell 12.6 Kommuner med høyest tilskudd per innbygger ved alternativ ordning. Basert på gjennomsnittlig vekst 1999-2003

Kommune	Gevinst	Faktisk befolkn. vekst	Kost.korr befolkn. vekst
	Kr per innb	Prosent	Prosent
1941 Skjervøy	527	0,9	3,0
1856 Røst	511	-0,5	2,4
0235 Ullensaker	482	4,0	3,3
1265 Fedje	480	0,3	2,3
0811 Siljan	399	0,8	2,5
1511 Vanylven	371	1,4	2,3
1247 Askøy	356	1,9	2,6
0238 Nannestad	340	3,0	2,4
0234 Gjerdrum	322	2,3	2,4
0215 Frogn	318	0,7	2,4

Tabellen viser at både kommuner med sterk befolkningsvekst og kommuner med økt utgiftsbehov per innbygger får tilskudd. Skjervøy og Røst får tilskudd fordi økt utgiftsbehov i disse kommunene gjør at den kostnadskorrigerte befolkningsveksten øker vesentlig sterkere enn den faktiske. Ullensaker og Nannestad har lavere utgiftsbehov i 2004 enn i 2000, slik at den prosentvise veksten i den kostnadskorrigerte befolkningen blir lavere enn den faktiske.

Til sammen ville tilskuddene i 2004 ha utgjort om lag 160 millioner kroner. Ordingen med oppdaterte folketall tilførte netto de samme kommunene 143 millioner kroner. Samlet sett omfordelte oppdateringen av folketall 360 millioner kroner mellom kommunene i 2004. Den alternative ordningen har mindre omfang enn den eksisterende ordningen.

I den alternative ordningen vil tilskuddet gå inn som en egen kolonne i tabellene over tilskuddsfordelingen. Tilskuddet finansieres gjennom en tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet. I 2004 ville tilskuddet ha tilsvart om lag 35 kroner per innbygger. Dette ville særlig ha kommet kommuner med stor befolkningsnedgang til gode, i og med at en rekke kommuner blir trukket over 1 000 kroner per innbygger med dagens ordning (se tabell 12.4).

12.4.4 Oppdatering av folketall begrenset til inntektsutjevningen

I dag oppdateres folketallene både for inntektsutjevningen og utgiftsutjevningen. Oppdatering av folketall for inntektsutjevningen tas automatisk gjennom den løpende inntektsutjevningen. Det foretas en omregning til oppdaterte folketall for skatteinntektene som gjelder til og med mai måned i terminutbetalingen for rammetilskuddet i juli. Denne beregningen skjer uavhengig av oppdatering av folketall i forbindelse med utgiftsutjevningen. Det er oppdateringen av folketall i forbindelse med utgiftsutjevningen som krever at det utarbeides et revidert Grønt hefte i juli.

Den nye modellen for inntektsutjevning som er innført for kommunene fra og med 2005, har konsekvenser for effekten av endringer i folketallet. Med den nye modellen vil kommuner med mer enn 90 prosent av skatteinntekter per innbygger få utjevnet 55 prosent av endringene i skatt per innbygger som følger av oppdateringen av folketall. Kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet vil få utjevnet 90 prosent av endringene i skatt per innbygger.

Oppdateringen av folketall gjør at kommuner som har sterkere vekst i folketallet enn gjennomsnittet, vil få relativt sett en nedgang i skatteinntekter per innbygger i forhold til landsgjennomsnittet. Kommuner med sterkere vekst i folketallet enn landsgjennomsnittet vil dermed få en netto økning i det inntektsutjevnende tilskuddet. På tilsvarende måte vil kommuner som har befolkningsnedgang få en netto nedgang i det inntektsutjevnende tilskuddet. Fordi kommuner med inntekter under 90 prosent av skatteinntektene får utjevnet mer enn kommuner med høyere skatteinntekter, vil også endringen i det inntektsutjevnende tilskuddet for en gitt befolkningsendring bli større for disse kommunene. Kommuner med lave skatteinntekter og befolkningsvekst vil således tjene mer på befolkningsvekst og tape mer på befolkningsnedgang enn kommuner med skatteinntekter over 90 prosent. Uansett skattenivå vil effekten likevel være slik at kommuner med høyere vekst i befolkningen enn gjennomsnittet vil tjene på en oppdatering av folketallene, mens kommuner med befolkningsnedgang eller vekst under gjennomsnittet vil tape.

Før innføringen av den nye modellen for inntektsutjevning var ikke denne effekten like entydig. Da ville en kommune med skatteinntekter på mellom 110 og 134 prosent isolert sett tape på befolkningsvekst ut over gjennomsnittet. Årsaken til dette var at kommunen dermed måtte bidra med en større del av finansieringen av inntektsutjevningen. Med dagens modell for inntektsutjevning gjelder det samme for fylkeskommuner med inntekter over 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 12.7 viser anslått effekt av oppdaterte folketall på landsbasis i 2005 med dagens ordning

Tabell 12.7 Effekter av oppdaterte folketall 2005

Befolkningsvekst	Dagens ordning 1000 kr	Kun inntekts-utjevning 1000 kr	Dagens ordning Per innb	Kun inntekts-utjevning Per innb
Over 2 pst	45 398	25 486	373	209
1,5 pst – 2 pst	48 807	87 753	65	117
1 pst – 1,5 pst	95 136	74 631	100	79
0,6 pst – 1 pst	48 272	22 090	49	22
0 pst – 0,6 pst	-19 712	-33 352	-22	-37
- 1 pst – 0 pst	-114 624	-98 838	-172	-148
Under – 1 pst	-103 277	-77 769	-468	-352
Hele landet	0	0	0	0

Kilde: Grønt hefte 2005. Revidert beregningsteknisk dokumentasjon, KRD (H-2171)

som omfatter både inntektsutjevning og utgiftsutjevning, og effekten av inntektsutjevningen alene.

Tabell 12.7 viser at det er oppdateringen av folketall i forbindelse med inntektsutjevningen som i stor grad slår ut for kommuner med befolkningsvekst ut over gjennomsnittet. Kommuner som tjener på befolkningsvekst gjennom inntektsutjevningen kan samtidig tape på oppdateringen av utgiftsutjevningen. Når tabell 12.7 viser at kommuner med mellom 1,5 prosent og 2 prosent befolkningsvekst ville ha tjent på å la oppdateringen kun omfatte inntektsutjevningen i 2005, så er dette resultatet sterkt påvirket av at Oslo taper på oppdateringen av utgiftsutjevningen. Samlet sett hadde kommunene med befolkningsvekst på over 1 prosent fra 2004 til 2005, kommet om lag like godt ut om oppdateringen av folketall i 2005 hadde vært begrenset til inntektsutjevningen. Effektene vil imidlertid kunne variere fra år til år.

Tabell 12.7 viser også at kommunene med den svakeste befolkningsutviklingen hadde blitt trukket noe mindre om utjevningen hadde vært begrenset til inntektsutjevningen. Nedgangen i tilskudd til kommuner med befolkningsnedgang må også ses i sammenheng med at om lag 70 prosent av disse kommunene har skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Til sammenlikning hadde bare 40 prosent av kommunene med befolkningsvekst på mer enn 1 prosent skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet.

Vekstkommunene vil således ha fordel av at oppdateringen av folketall opprettholdes når det gjelder inntektsutjevningen. Samtidig betyr det en kraftig forenkling at det ikke vil være nødvendig å utarbeide en beregningsteknisk dokumentasjon (Grønt hefte) to ganger i året.

12.4.5 Utvalgets vurderinger

Ordningen med oppdatering av befolkningstall har gitt bedre samsvar mellom utviklingen i beregnet utgiftsbehov og utviklingen i tilskudd. Kommuner og fylkeskommuner hvor utgiftsbehovet vokser raskere enn landsgjennomsnittet har fått bedre forutsetninger for å møte den økte etterspørselen. Samtidig har ordningen bidratt til mindre forutsigbarhet og større kompleksitet fordi innbyggertilskudd og utgiftsutjevning ikke gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Videre kan det være vanskelig for kommuner og fylkeskommuner som får en betydelig reduksjon i tilskuddet ved den endelige beregningen, å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår.

Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget tilskudd til kommuner med sterk befolkningsvekst (veksttilskudd), som kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Den alternative ordningen er målrettet med hensyn til å ivareta kommuner som over tid har relativt høy vekst i innbyggertall og/eller beregnet utgiftsbehov per innbygger, og den representerer en forenkling i forhold til dagens ordning ved at innbyggertilskudd og utgiftsutjevning kan gjøres kjente i forkant av budsjettåret. På den andre siden innebærer den alternative ordningen økt beregningsteknisk kompleksitet. Det vises til avsnitt 12.4.3 for en nærmere beskrivelse av veksttilskuddet.

Utvalget finner at dagens ordning med oppdatering av befolkningstall ved beregning av innbyggertilskudd og utgiftsutjevning har gitt mindre forutsigbarhet, og at det er vanskelig for kommuner som får betydelig reduksjon i overføringene å tilpasse utgiftene i løpet av samme budsjettår. Utvalget har utredet en alternativ ordning med et eget

veksttilskudd, hvor tilskuddet kan gjøres kjent i forkant av budsjettåret. Utvalget finner at både dagens ordning og den alternative ordningen virker kompliserende, og vil ut fra hensynet til et enkelt inntektssystem foreslå at dagens ordning avvikles uten at det innføres et eget veksttilskudd i inntektssystemet. Utvalget vil vise til at skjønnstilskuddet kan benyttes for å ivareta kommuner som får spesielle problemer på grunn av dette.

I vurderingen av inntektsutjevningen i kapittel 13 anbefaler utvalget at den løpende inntektsutjevningen gjennom året videreføres, og at den, som i dag, baseres på oppdaterte befolkningstall. Bruk av oppdaterte befolkningstall i inntektsutjevningen gir gevinst for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsvekst og tap for kommuner og fylkeskommuner med befolkningsreduksjon. Beregninger utvalget har utført viser at gevinsten for vekstkommuner knyttet til bruk av oppdaterte befolkningstall i stor grad er knyttet til inntektsutjevningen.

Kapittel 13
Inntektsutjevningen

13.1 Målsetninger

Kommunesektorens frie inntekter omfatter summen av skatteinntekter fra egne innbyggere og rammetilskudd fra staten. Kommunene står fritt til å disponere både skatteinntekter og rammetilskudd på ulike aktiviteter innenfor de lover og regler som gjelder og innenfor de retningslinjer som gjelder for den kommunale økonomiforvaltningen. Det er således ingen forskjell mellom skatteinntekter og rammetilskudd når det gjelder kommunenes bruk av disse inntektskildene.

Det er likevel noen grunnleggende forskjeller mellom skatteinntekter og rammetilskudd. En forskjell er knyttet til den lokale forankringen, mens en annen forskjell er knyttet til usikkerhet og forutsigbarhet.

Hovedbegrunnelsen for kommunal og fylkeskommunal beskatningsrett er hensynet til at en del av kommunesektorens inntekter skal ha lokal forankring. Dette hensynet kan imidlertid komme i konflikt med andre hensyn. Etter utvalgets syn bør inntektsutjevningen for kommunesektoren avbalansere følgende hensyn:

- Lokal forankring
- Forutsigbarhet
- Likeverdige økonomiske forutsetninger
- Enkelhet

Disse hensynene drøftes nærmere i avsnitt 13.1.1-13.1.4. Utvalgets problemforståelse går frem av avsnitt 13.1.5. Avsnitt 13.2 er en gjennomgang av kommunesektorens skattegrunnlag og utvalgets vurdering av hvilke skatteinntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen gis i avsnitt 13.3. I avsnitt 13.4 gis det en kort beskrivelse av dagens modell for inntektsutjevning for kommunene. I avsnitt 13.5 foreslår utvalget endringer i dagens modell for inntektsutjevning for fylkeskommunene. I avsnitt 13.6 vurderer utvalget alternative modeller for mer forutsigbar tilførsel av skatteinntekter.

13.1.1 Lokal forankring

Med lokal forankring av skatteinntekter menes at kommuner og fylkeskommuner har mulighet til å påvirke sine egne inntekter, eller at inntektene er avhengig av inntektene til innbyggerne og verdiskapningen i det lokale næringsliv. Den lokale forankringen av kommunesektorens skatteinntekter bestemmes av flere forhold. Følgende elementer er med på å bestemme den lokale forankringen:

- Grad av beskatningsfrihet
- Skattesatser/skatteandel
- Utformingen av inntektsutjevningen
- Metode for tilførsel av skatteinntekter

Beskatningsfrihet innebærer at kommuner og fylkeskommuner har frihet til å sette ulike skattesatser, noe som bidrar til lokal forankring av skatteinntektene. Det er mindre grad av lokal beskatningsfrihet i Norge enn i Danmark og Sverige. Stortinget vedtar i forbindelse med de årlige budsjettoppleggene skattesatser for de ordinære kommunale og fylkeskommunale skatter. I inntekts- og formuesbeskatningen for personer har kommuner og fylkeskommuner anledning til å fastsette skattesatser innenfor et intervall, men alle kommuner og fylkeskommuner benytter maksimalskattesatsene. Kommunene og fylkeskommunene har ikke anledning til å fastsette skattesatser som ligger over dette, men de står i prinsippet fritt til å redusere skattesatsene. Kommunene har videre anledning til å fastsette satsen på eiendomsskatt innenfor en maksimumssats på syv promille av takstverdien, men eiendomsskatt på bolig kan bare kreves inn i strøk med bymessig bebyggelse.

Selv om kommunene har lite spillerom for å påvirke skattesatsene, kan kommunene ha mulighet til å påvirke sine egne inntekter gjennom næringsengasjement og skatteinnkreving. Insentivene for en kommune til å øke et skattegrunnlag avhenger i hvilken grad kommunen får beholde skatteinntektene, det vil si hvor stor andel av en økning i skattegrunnlaget som går til kommunen. Dette vil avhenge av nivået på skattesatsen, ved at en høyere skattesats bidrar til høyere skatteinntekter for kommunen. Høyere skattesats vil derfor iso-

lert sett bidra til å øke insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving. Men disse insentivene må også ses i sammenheng med graden av inntektsutjevning i inntektssystemet. Inntektsutjevningen svekker insentivene til skatteinnkreving og næringsutvikling fordi økte skatteinntekter bidrar til reduserte overføringer fra staten.

Videre kan det betraktes som et mål i seg selv at en høy andel av kommunesektorens inntekter kommer i form av lokale skatteinntekter. En høy skatteandel styrker den lokale forankringen ved at kommunesektoren blir mindre avhengig av overføringer fra staten. De senere årene har det vært en viktig politisk prioritering å foreta en gradvis økning av skatteandelen fra 45 til 50 prosent.

Et annet forhold som berører den lokale forankringen er sammenhengen mellom den løpende innbetalingen av skatt og den løpende tilførselen av skatteinntekter i den enkelte kommune og fylkeskommune. Denne sammenhengen påvirkes av metoden for tilførsel av skatteinntekter og hvorvidt inntektsutjevningen baseres på løpende eller historiske skattetall.

13.1.2 Forutsigbarhet

Hensynet til lokal forankring tilsier at en vesentlig andel av kommunesektorens inntekter bør komme i form av skatt. Skatteinntekter er imidlertid i sin natur mer uforutsigbare enn rammetilskudd, noe som isolert sett vil svekke hensynet til forutsigbarhet. Forutsigbarhet er et viktig hensyn både i den kommunale og nasjonale styringen.

Forutsigbarheten når det gjelder skatteinntekter er blant annet knyttet til graden av stabilitet i skattegrunnlagene. Flere forhold bidrar til at skattegrunnlagene er usikre.

For det første er det generelt usikkerhet knyttet til den makroøkonomiske utviklingen. Det er en tendens til at makroøkonomiske prognoser undervurderer endringene i både oppgangs- og nedgangstider. Dette tilsier at jo mer ustabil den økonomiske utviklingen er, desto større vil også usikkerheten være for kommunenes skatteinntekter.

For det andre er kommunenes skatteinntekter innbetalte (bokførte) skatter. Finansdepartementets prognoser for innbetalte skatter tar utgangspunkt i anslag for utliknet skatt basert på prognoser for utviklingen i sysselsetting, lønn mv. Deretter gjøres det antakelser om hvor mye av den utliknede skatten som blir innbetalt det enkelte år, noe som innebærer at usikkerhet om når skatten blir innbetalt kommer i tillegg til usikkerheten om den makroøkonomiske utviklingen.

Siden enkelte utgifter er fradragsberettigede for personer vil for det tredje kommunesektorens skatteinntekter være påvirket av hvordan innbyggerne innretter seg når det gjelder skattemessige forhold, for eksempel opptak av lån, sparing mv.

Usikkerheten er særlig stor når det gjelder gevinster og tap ved realisasjon av verdipapirer, som knytter seg både til utviklingen i aksjekursene og til i hvilken grad en gitt utvikling i aksjekursene vil påvirke omfanget på realisasjon av gevinster og tap. De siste årene har det vært store svingninger i slike størrelser. Eksempelvis ble realiserte nettogevinster på landsbasis redusert fra pluss 15,2 milliarder kroner i 2000 til minus 7,7 milliarder kroner i 2002, samlet for staten og kommunesektoren. Dette innebærer at skattegrunnlaget isolert sett ble svekket med nærmere 23 milliarder kroner i løpet av to år.

Det er for det fjerde vedtatt endringer i kommunenes skattegrunnlag som isolert sett reduserer forutsigbarheten, gjennom at kommunene fra 2005 får tilbakeført deler av selskapsskatten. I 2005 og 2006 blir kommunene tilført selskapsskatt fra tre år tilbake gjennom den såkalte skattesimuleringsmodellen (det vil si teknisk via rammeoverføringene). Dette innebærer at den enkelte kommune på forhånd vil kjenne hva kommunen får tilført selskapsskatt, før inntektsutjevning. Fra 2007 skal den såkalte skattefondsmodellen innføres, som innebærer at kommunene vil få tilført selskapsskatten fra to år tilbake. Kommunene må dermed basere seg på en prognose for selskapsskatten ved behandlingen av budsjettopplegget overfor kommunesektoren. Inntektene vil først være kjent i første kvartal i budsjettåret. Selskapsskatten er generelt en svært usikker og konjunkturfølsom skatt, og tilbakeføring av selskapsskatten til kommunene gjennom skattefondsmodellen vil isolert sett redusere forutsigbarheten i kommunenes skatteinntekter. Også omleggingen av utbyttebeskatningen fra 2006 i forbindelse med skattereformen, bidrar til at kommunenes skatteinntekter blir mer avhengig av usikre skattegrunnlag.

For det femte er det foretatt endringer i inntektssystemet som reduserer forutsigbarheten. Dette gjelder først og fremst oppdateringen av nye innbyggertall, som innebærer at hvor mye den enkelte kommune vil motta eller trekkes gjennom inntektsutjevningen også påvirkes av endringer i folketall.

Det er på denne bakgrunn en rekke forhold som bidrar til å redusere forutsigbarheten i kommunesektorens skatteinntekter. Utviklingstrekkene de senere årene trekker snarere i retning av

at svingningene og uforutsigbarheten snarere vil øke, enn å avta.

13.1.3 Likeverdige økonomiske forutsetninger

Det er betydelige forskjeller i skattegrunnlaget kommuner og fylkeskommuner imellom. Inntektsutjevningen i inntektssystemet bidrar til å utjevne disse forskjellene slik at kommunene og fylkeskommunene gis mest mulig likeverdige økonomiske forutsetninger. En sterk inntektsutjevning reduserer imidlertid den lokale forankringen av inntektene siden utjevningsordningen isolert sett bidrar til å redusere andelen av en ekstra skattekrone som kommunen vil sitte igjen med. Graden av inntektsutjevning viser hvor store forskjeller som er akseptable når det gjelder kommunenes og fylkeskommunene inntekter. Dette vil dermed også gjelde forskjeller i det samlede tjenestetilbudet.

Gjennom inntektsutjevningen søker en å redusere utslagene av tilfeldige svingninger i skatteinntektene. Inntektsutjevningen skiller imidlertid ikke mellom endringer som skyldes kommunal egeninnsats og endringer som skyldes forhold som kommunen ikke kan påvirke.

13.1.4 Enkelhet

Inntektsutjevningen kan oppfattes som noe som gjør inntektssystemet ytterligere komplisert. Samtidig er inntektsutjevningen er viktig del av inntektssystemet fordi den bidrar til å utjevne forutsetningene for at kommunene og fylkeskommunene skal kunne gi et likeverdig tjenestetilbud til innbyggerne, uavhengig av bosted. Det er betydelige forskjeller i skatteinntektene kommunene og fylkeskommunene imellom på grunn av forskjeller i skattegrunnlag. Uten inntektsutjevning ville det derfor ikke vært mulig å opprettholde målet om likeverdige økonomiske forutsetninger. Det er likevel viktig at inntektsutjevningen utformes på en måte som gjør den lett å gjennomskue og hvor virkningene av den er lett forståelig.

13.1.5 Utvalgets problemforståelse

Etter utvalgets vurdering bør utformingen av inntektsutjevningen ivareta på en god måte avveiningen mellom målene om lokal forankring, forutsigbarhet, likeverdige økonomiske forutsetninger og enkelhet. Dette må ses i sammenheng med at det vil kunne oppstå konflikter mellom disse målene, jf. ovenfor. Målkonfliktene vil være mindre, desto mindre forskjeller det er i skattegrunnlaget mellom kommunene og mellom fylkeskommunene og desto mer stabilt skattegrunnlaget er. Utvalget mener at forskjellene i dagens skattegrunnlag og ustabiliteten i deler av dette tilsier at det er nødvendig med utjevnende og stabiliserende mekanismer for å kunne ivareta målene om forutsigbarhet, likeverdige økonomiske forutsetninger og lokal forankring, selv om dette altså kan svekke målet om et enkelt system.

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny og mer symmetrisk inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt fra 2005. Den symmetriske delen av inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Det betyr at kommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt, mens kommuner med skatteinntekt per innbygger over landsgjennomsnittet trekkes 55 prosent av differansen mellom eget skattegrunnlag og landsgjennomsnittet. Videre får kommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet en tilleggskompensasjon. Tilleggskompensasjonen utgjør 35 prosent av differansen mellom 90 prosent av landsgjennomsnittlig skatteinntekt og egen skatteinntekt.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Imidlertid behandles to problemstillinger som ikke var oppe til behandling høsten 2004. Dette er for det første en vurdering av hvilke inntekter inntektsutjevningen for kommunene bør omfatte, og for det andre utforming av inntektsutjevningen for fylkeskommunene. I tillegg er utvalget bedt om å vurdere tiltak for å oppnå større stabilitet i kommunesektorens utgifter (jf. tilleggsmandat kapittel 1.3.2) .

13.2 Kommunesektorens skattegrunnlag

I 2004 besto kommunenes skatteinntekter av inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, eiendomsskatt og naturressursskatt. Fylkeskommunenes skatteinntekter består av inntektsskatt og naturressursskatt. Kommunesektorens skatteinntekter framgår av tabell 10.1.

Skatt på inntekt og formue er den klart viktigste skattekilden for både kommuner og fylkeskom-

Tabell 13.1 Kommuneforvaltningens skatteinntekter 2004. Mill. kroner

	Kommune-forvaltningen	Kommunene	Fylkeskommunene
Skatt på inntekt og formue	97 157	81 465	15 692
Eiendomsskatt	3 546	3 546	0
Andre produksjonsskatter	652	652	0
Skatter i alt	101 355	85 663	15 692

Kilde: St.prp. nr. 60 (2004-2005)

muner, der skattegrunnlaget er alminnelig inntekt opptjent av personlige skattytere. Kommunenes og fylkeskommunenes andel av skattegrunnlaget bestemmes av skattørene som fastsettes av Stortinget i de årlige budsjettoppleggene. Skattørene fastsettes blant annet på bakgrunn av målsettinger om utviklingen i skatteandelen og foreslått vekst i de frie inntektene. Endringer i de kommunale skattørene har ingen betydning for samlet personbeskatning, fordi endringer i de kommunale og fylkeskommunale skattørene motsvares av motsatte endringer i den statlige fellesskatten. Dette sikrer at beskatningen av alminnelig inntekt holdes fast på 28 prosent.

Personlige skattytere omfattes av forskuddsordningen. Skattytere under forskuddsordningen er undergitt forskuddstrekk og/eller skal betale forskuddsskatt. Hovedregelen er at forskuddstrekk anvendes for lønn, skattepliktige trygdeytelser, pensjoner med mer. Forskuddsskatt omfatter først og fremst selvstendig næringsdrivende. Forskuddsutskrivningen foretas av skattemyndighetene basert på likningen for sist kjente likningsår, justert for eventuelle endringer i skattereglene. Forskuddstrekket forfaller til betaling i seks terminer i løpet av året og forskuddsskatten i fire terminer. Etter behandlingen av selvangivelsene foretas det et skatteoppgjør i to omganger – ett i juni (forenklet selvangivelse for lønnstakere, pensjonister m.fl.) og ett om høsten (personlig næringsdrivende m.fl.). Personer som har innbetalt for mye under forskuddsordningen får penger tilbake, mens personer som har innbetalt for lite får restskatt. Det er anledning til å betale tilleggsforskudd innen 30. april året etter skatteåret. Tilbakebetaling av for mye innbetalt skatt foretas straks etter at skatteoppgjøret er ferdig, mens restskatten forfaller i to terminer etter at skattelistene er kunngjort.

Ordinær skatt på inntekt og formue omfatter også naturressursskatten. Naturressursskatten pålegges det enkelte kraftverk og beregnes på grunnlag av gjennomsnittet av de syv siste års kraftproduksjon. Naturressursskatten utgjør 1,1 øre per kWh til kommunen, og 0,2 øre per kWh til fylkeskommunen. Naturressursskatten samordnes med overskuddsskatten til staten, slik at naturressursskatten ikke medfører noen økt skattebelastning for kraftforetaket. En del av begrunnelsen for innføringen av naturressursskatten var at små kommuner med kraftinntekter har behov for en mer stabil skatteinngang enn det overskuddsbaserte skatter gir. I 2004 utgjorde naturressursskatten om lag 1,2 milliarder kroner for kommunene og 230 millioner kroner for fylkeskommunene. Naturressursskatten innbetales med to terminer forhåndsskatt på vinteren og våren, og resterende skatt etter at likningen er lagt ut om høsten. Skatten innbetales etterskuddsvis.

Siden 1999 (inntektsåret 1998) har skattegrunnlaget for den kommunale inntekts- og formuesskatten vært begrenset til personlige skattytere og naturressursskatt. Tidligere hadde kommunene og fylkeskommunene også inntekter fra selskapsskatt. Stortinget vedtok høsten 2004 at kommunene igjen skal få inntekter fra selskapsskatt, med virkning fra budsjettåret 2005. I 2005 er selskapsskatten til kommunene beregnet til 5,5 milliarder kroner. I 2006 reduseres beløpet til drøyt 5 milliarder kroner.

I budsjettårene 2005 og 2006 får kommunene tilført selskapsskatt etter skattesimuleringsmodellen. Skattesimuleringsmodellen kjennetegnes ved at den beregnede fordelingen av selskapsskatten mellom kommunene tilbakeføres som en del av de statlige overføringene. Med skattesimuleringsmodellen blir kommunene tilført inntekter fra selskapsskatten to år etter at skatten er innbetalt, det vil si tre år etter at skatten påløper. Fordelingen av skatten mellom kommunene varsles på forhånd i kommuneproposisjonen og tilføres kommunene neste budsjettår.

Fra budsjettåret 2007 vil kommunene bli tilført selskapsskatt etter skattefondsmodellen. Skattefondsmodellen innebærer at det opprettes et kommunalt skattefond som representerer kommunene samlet som en ny, felles skattekreditor. Den nye felleskommunale skattekreditoren er tatt inn i skattelovgivningen med en egen skattøre mot at statsskatten er redusert tilsvarende. Midlene tilbakeføres kommunene året etter at skatten er innbetalt, det vil si to år etter at skatten er påløpt. Fordelingen mellom enkeltkommuner er basert på statistiske beregninger og vil ikke være en del av skatte-

systemet. Skatteinntektene for den enkelte kommune blir kjent første kvartal i budsjettåret.

Eiendomsskatt er en frivillig kommunal skatt som legges på ulike former for eiendom. Dette innebærer at den enkelte kommune selv avgjør om det skal innføres eiendomsskatt, og eventuelt hvor stor den skal være (innen fastsatte regler). Eiendomsskatt betales særskilt, og ikke samtidig med skatt på alminnelig inntekt. Ifølge loven om eiendomskatt § 3 kan kommunestyret bare skrive ut eiendomsskatt i klart avgrensede områder som helt eller delvis er utbygd på byvis, eller der slik utbygging er i gang. Alle kommuner kan skrive ut eiendomsskatt på verker og bruk. I 2003 var det 242 kommuner som hadde eiendomsskatt. I St.meld. nr. 29 (2003-2004) *Om skattereform* redegjør Finansdepartementet for sine vurderinger av forslagene i Skauge-utvalgets utredning (NOU 2003:9). Etter Finansdepartementets vurdering bør eiendomsskatten fortsatt være en frivillig og kommunal skatt, blant annet ut fra hensynet til at kommunene skal kunne tilpasse finansiering og tjenestetilbud til lokale forhold. Videre peker departementet på at det kan være behov for å vurdere endringer i eiendomsskattelovens virkeområde og i kommunenes valgfrihet med hensyn til hvilke eiendommer det skal kunne skrives ut eiendomsskatt på. I tillegg vil departementet også vurdere om det er behov for å endre bestemmelsen i eiendomsskatteloven om hvor mye kommunene maksimalt kan oppjustere eiendomsskattesatsene med hvert år.

Andre produksjonsskatter omfatter først og fremst konsesjonsavgifter. Kommuner som blir berørt av vassdragsregulering har lovfestet krav på ulike former for kompensasjon fra regulantene. Konsesjonsavgifter skal gi kommunene erstatning for generelle skader og ulemper som ikke blir kompensert på annen måte. Det skal også gi kommunene rett til en andel av verdiskapningen som finner sted.

13.3 Utvalgets vurdering av hvilke skatteinntekter som bør omfattes av inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen for kommunene omfatter inntekts- og formuesskatt fra personlige skattytere, naturressursskatt fra kraftforetak og kommunal selskapsskatt. De viktigste og mest skjevfordelte inntektene som er holdt utenfor er eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter. Hvorvidt disse inntektsartene også bør omfattes av inntektsutjevningen har vært vurdert flere ganger etter innføringen av inntektssystemet i 1986, senest av Rattsø-utvalget i NOU 1997:8. Utvalget har likevel valgt å gjøre en ny vurdering av problemstillingen.

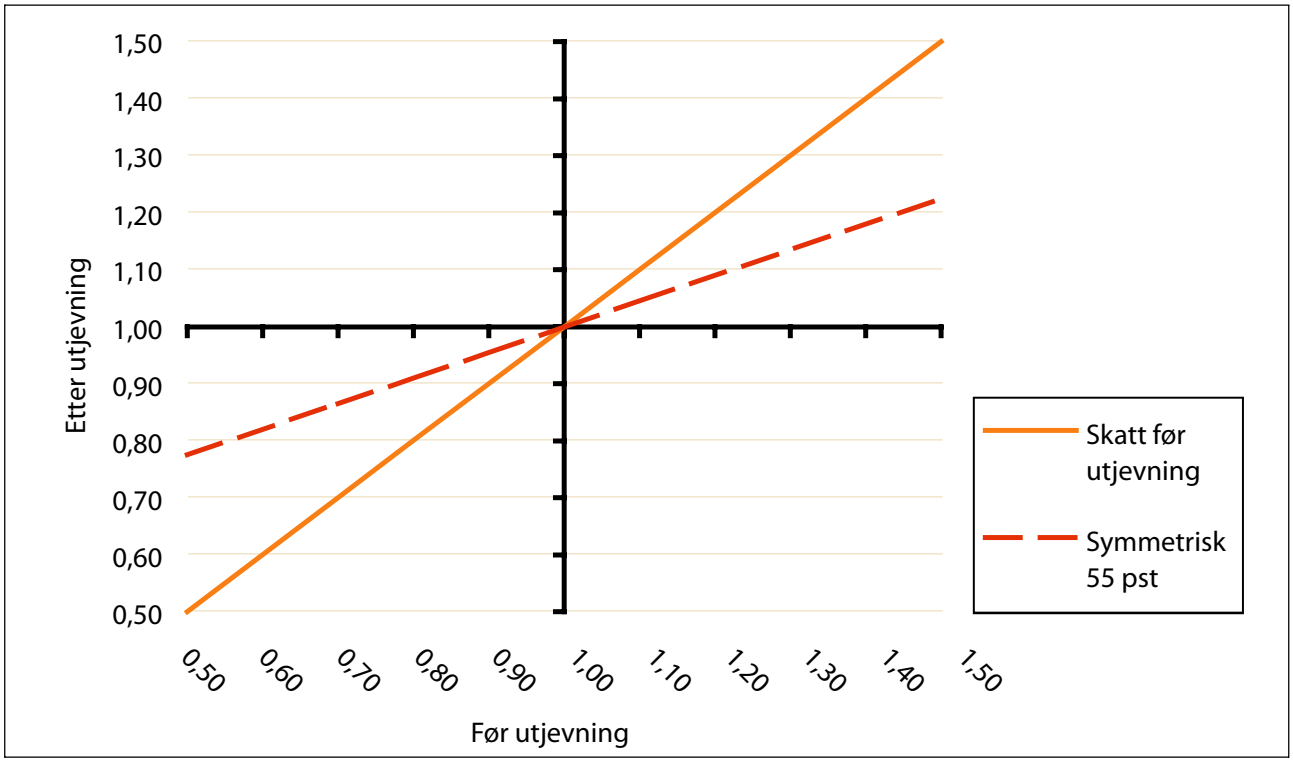
Både eiendomsskatt og hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter bidrar til at en rekke kraftkommuner har et høyere inntektsnivå og et bedre tjenestetilbud enn andre kommuner. Det sentrale argumentet for å inkludere disse inntektene i inntektsutjevningen er at det vil bidra til en jevnere inntektsfordeling og et mer likeverdig tjenestetilbud. Utvalget vil i tillegg påpeke at det høye inntektsnivået i enkelte kraftkommuner kan sette rammefinansieringssystemet under press dersom det ikke er politisk aksept for de forskjeller i tjenestetilbud dette vil lede til. Med dette menes at forskjellene i tjenestetilbud kan gi grunnlag for sterkere statlig styring gjennom handlingsplaner, øremerkede tilskudd, minstestandarder og rettighetsfesting.

Utvalget mener at valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen, herunder valg av hvilke inntekter inntektsutjevningen skal omfatte, først og fremst er et politisk spørsmål. Dette gjelder særlig vurderingen av hvorvidt hjemfalls- og konsesjonskraftinntekter og -avgifter bør inkluderes i inntektsutjevningen, noe som i realiteten er et spørsmål om i hvilken grad det skal gis økonomisk kompensasjon for utbygginger. Dersom hjemfalls- og konsesjonskraftinntektene skulle innlemmes i inntektsutjevningen, ville det også være naturlig å vurdere om ikke det samme burde være tilfelle for inntektene som tilfaller nåværende og tidligere eierkommuner i form av overskudd, aksjeutbytte, renteinntekter og annet. Når det gjelder eiendomsskatten, er det utvalgets vurdering at data for forskjeller i skattegrunnlag per i dag er for dårlige til at eiendomsskatten kan legges inn i inntektsutjevningen på en faglig forsvarlig måte. At eiendomsskatten er en frivillig skatt, taler også for at den bør holdes utenfor inntektsutjevningen.

13.4 Inntektsutjevningen for kommunene

13.4.1 Symmetrisk inntektsutjevning

Fra og med 2005 er inntektsutjevningen for kommunene basert på symmetrisk utjevning. Symmetrisk inntektsutjevning innebærer at kommuner med inntekter over et gitt referansenivå trekkes like mye per innbygger som det kommunene med inntekter under referansenivået blir kompensert med. Normalt settes referansenivået i en symmetrisk modell lik landsgjennomsnittet. Når referan-



Figur 13.1 Symmetrisk inntektsutjevning. Kompensasjonsgrad 55 prosent. Indeks. Landsgjennomsnittet = 1,00

senivået settes lik landsgjennomsnittet vil summen av det kommunene som har inntekter over landsgjennomsnittet blir trukket, tilsvare summen av det kommunene under landsgjennomsnittet blir tilført. Da vil den symmetriske inntektsutjevningen være fullt ut basert på intern omfordeling.

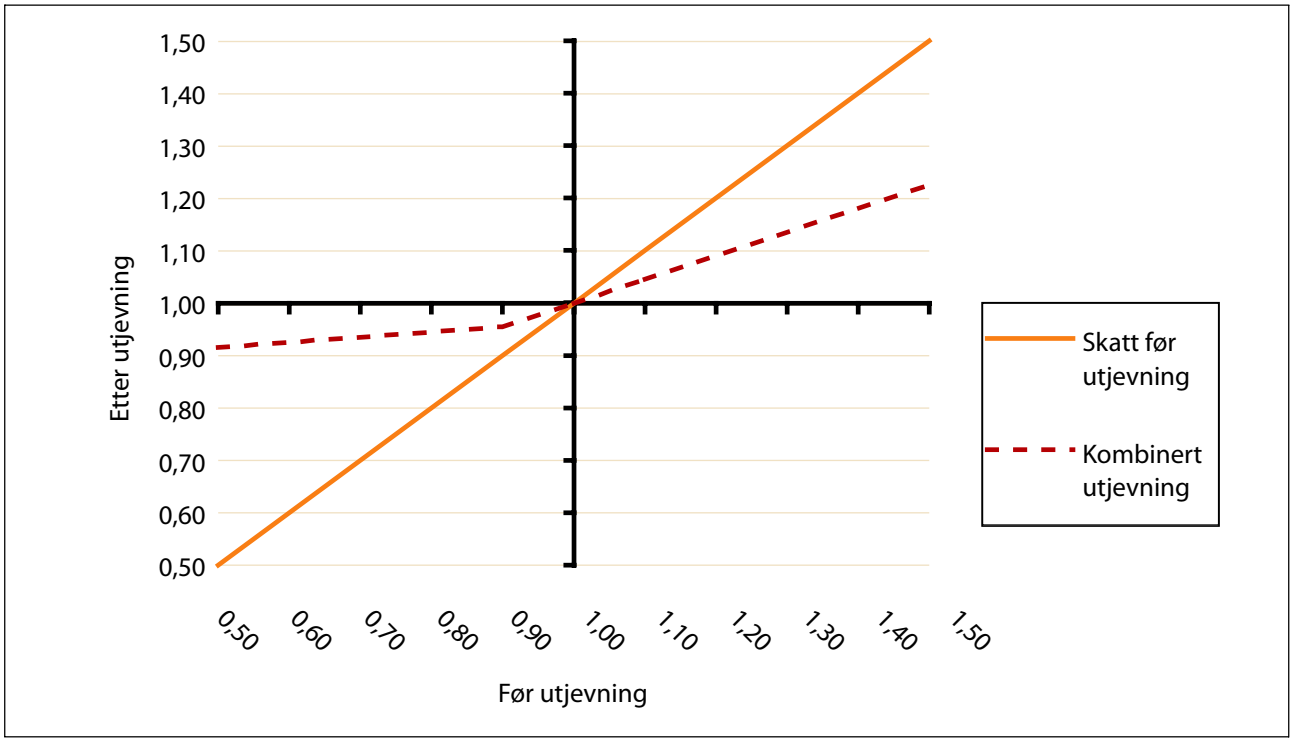
Kompensasjonsgraden angir hvor sterk utjevningen er. I dagens norske modell er kompensasjonsgraden satt til 0,55. Dette betyr at kommuner som har lavere inntekter enn landsgjennomsnittet kompenseres 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Effekten av symmetrisk inntektsutjevning framgår av figur 13.1.

Den horisontale aksen viser skatteinntekter per innbygger før utjevning og den horisontale aksen inntekter etter utjevning. Skatteinntektene blir målt ved en indeks som viser avvik fra landsgjennomsnittet. Den heltrukne linjen er en referanselinje som viser inntektsfordelingen dersom det ikke foretas noen inntektsutjevning i det hele tatt. Lang denne linjen vil en kommune som har inntekt på 80 prosent av landsgjennomsnittet (0,80) før utjevning, også ha en inntekt på 80 prosent etter utjevning. Den stiplede linjen viser effekten av symmetrisk inntektsutjevning basert på en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Langs denne linjen vil en kommune med inntekt på 80 prosent av landsgjennomsnittet før utjevning, ha en inntekt på 91 prosent av landsgjennomsnittet etter utjevning.

Dersom referansenivået for den symmetriske utjevningen settes høyere enn landsgjennomsnittet, til for eksempel 110 prosent vil summen av det kommunene med skatteinntekter over 110 prosent av landsgjennomsnittet blir trukket, være mindre enn det kommunene med skatteinntekter under 110 prosent av landsgjennomsnittet blir tilført. En slik utforming av inntektsutjevningen vil isolert sett tilføre kommunesektoren inntekter. På samme måte vil symmetrisk utjevning basert på et referansenivå under landsgjennomsnittet isolert sett trekke inn inntekter fra kommunene.

13.4.2 Kombinert utjevning (ny modell for kommunene fra 2005)

Inntektsutjevningen fra 2005 er en kombinasjon av symmetrisk utjevning og en tilleggskompensasjon som gis kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen tilsvarer 35 prosent av forskjellen mellom egen skatteinntekt og 90 pst av landsgjennomsnittet. Dette betyr at kommuner med inntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet får en samlet kompensasjonsgrad på 90 prosent (55+35). Dette fremgår av figur 13.2.



Figur 13.2 Kombinasjon symmetrisk utjevning og minsteinntektstilskudd

Den stiplede linjen viser den symmetriske utjevningen med kompensasjon på 55 prosent kombinert med tilleggskompensasjonen på 35 prosent til kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet . Tilleggskompensasjonen finansieres med et likt beløp per innbygger. Finansieringen av tilleggskompensasjonen er ikke tegnet inn i figur 13.2.

Tilleggskompensasjonen løfter kommunene med lavest inntekter. Effekten er at ingen kommuner får inntekter som ligger langt under landsgjennomsnittet etter utjevning. En kommune som har 80 prosent av landsgjennomsnittet før utjevning, vil med den kombinerte utjevningsmodellen få inntekter lik 94,5 prosent av landsgjennomsnittet etter utjevning (eksklusiv kommunens bidrag til finansiering).

13.5 Alternativ inntektsutjevningsmodell for fylkeskommunene

13.5.1 Beskrivelse av alternative inntektsutjevningsmodeller for fylkeskommunene

Da inntektsutjevningen for kommunene ble endret fra og med 2005 i forbindelse med tilbakeføringen av selskapsskatten, ble det ikke foretatt noen tilsvarende endring i inntektsutjevningen for fylkeskommunene. I dette kapitlet drøfter Utvalget to modeller for inntektsutjevning for fylkeskommunene, som begge er basert på en kombinasjon av symmetrisk inntektsutjevning og tilleggskompensasjon.

Modell 1 er en ren kopi av den kommunale utjevningsmodellen, med en symmetrisk utjevning på 55 prosent, og tilleggskompensasjon på 35 prosent (jf. avsnitt 13.3).

I den andre modellen, modell 2, er ambisjonsnivået for inntektsutjevningen økt ved å heve referansenivået i tilleggskompensasjonen fra 90 prosent av landsgjennomsnittet til landsgjennomsnittet. Dette betyr at alle kommuner med inntekter under landsgjennomsnittet får tilleggskompensasjon på 35 prosent av avviket mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. Når referansenivået for tilleggskompensasjonen i modell 2 settes høyere for fylkeskommunene enn for kommunene, har dette likhetstrekk med at fylkeskommunene hadde høyere referansenivå for inntektsutjevningen enn kommunene i den tidligere modellen for inntektsutjevning.

Tabell 13.2 viser omfordelingsvirkningene av å gå over fra dagens utjevningsmodell for fylkeskommunene og over til alternative modeller. Dagens modell for fylkeskommunene er basert på et referansenivå på 120 prosent. Tabellen viser netto utjevning etter at utjevningen i dagens system er finansiert med et likt trekk per innbygger for alle

Tabell 13.2 Sammenlikning mellom dagens modell for inntektsutjevning for fylkeskommunene og alternative modeller. 2004

Fylkeskommune	Skatt per innb 2004	Netto skatt etter inntektsutj. Dagens modell	Gev/tap Modell 1	Gev/tap Modell 2
Østfold	3075	3364	-102	-40
Akershus	4052	3461	236	178
Oslo	4398	3752	101	43
Hedmark	2888	3345	-102	-40
Oppland	2956	3352	-102	-40
Buskerud	3481	3404	36	-22
Vestfold	3237	3380	-49	-40
Telemark	3171	3373	-73	-40
Aust-Agder	3087	3365	-102	-40
Vest-Agder	3175	3374	-71	-40
Rogaland	3644	3421	93	35
Hordaland	3430	3399	18	-40
Sogn og Fjordane	3149	3371	-80	-40
Møre og Romsdal	3077	3364	-102	-40
Sør-Trøndelag	3190	3375	-66	-40
Nord-Trøndelag	2752	3331	-102	-40
Nordland	2941	3350	-102	-40
Troms	3065	3363	-102	-40
Finnmark	2998	3356	-102	-40
Landet	3428	3428	0	0

fylkeskommuner. Det samme gjelder i forhold til finansiering av tilleggskompensasjonen i modell 1 og 2.

Det framgår av tabell 13.2 at innføring av modell 1, som er en ren kopi av dagens modell for inntektsutjevningen i kommunene, vil bety en klart svakere inntektsutjevning for fylkeskommunene enn i dag. Svakere skatteutjevning vil være til fordel for skatterike fylkeskommuner og til ulempe for skattesvake fylkeskommuner. Omfordelingsvirkningene er mindre når det gjelder modell 2 som innebærer at referansenivået for tilleggskompensasjonen settes lik landsgjennomsnittet. I tillegg vil avhengigheten av egne skatteinntekter øke i forhold til dagens utjevningssystem for alle fylkeskommuner som har inntekter over landsgjennomsnittet (unntatt Oslo). Det er først og fremst Akershus som vil tjene på å endre utjevningsmodell. For de andre fylkeskommunene gir modell 2 gjennomgående mindre endringer. I 2004 ville en slik omlegging medført en økning for Akershus fylkeskommune tilsvarende 178 kroner per innbygger, mens fylkeskommuner med inntekter under landsgjennomsnittet ville tapt 40 kroner per innbygger.

13.5.2 Utvalgets forslag til ny inntektsutjevningsmodell for fylkeskommunene

Det ble ikke foretatt noen vurdering av inntektsutjevningen for fylkeskommunene da det ble vedtatt ny inntektsutjevning for kommunene i forbindelse med gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt. Utvalget mener det vil være en fordel om det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning også for fylkeskommunene. Hensynet til enkelhet tilsier at inntektsutjevningen for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner følger samme hovedmodell.

Utvalget har utredet to alternative opplegg for en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene. Det første alternativet er en ren kopi av den kommunale. Den kommunale utjevningsmodellen gir mindre grad av inntektsutjevning enn dagens fylkeskommunale inntektsutjevningsmodell. Fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på om lag 100 kroner per innbygger, mens fylkeskommunene med skatteinntekt over landsgjennomsnittet kommer bedre ut. Gevinsten er størst for Akershus med vel 230 kroner per innbygger.

Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har inntektsutjevningen vært mer ambisiøs for fylkeskommunene enn for kommunene. Dette har vært begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad har bestått av nasjonale velferdstjenester og at fylkeskommunene ikke rår over de samme virkemidler som kommunene med hensyn til å påvirke skatteinntektene. Etter sykehusreformen består fylkeskommunenes oppgaveportefølje i mindre grad av nasjonale velferdstjenester, samtidig som fylkeskommunens rolle som regional utviklingsaktør er styrket.

Utvalget er av den oppfatning at disse endringene tilsier at fylkeskommunene bør kunne ha en mindre ambisiøs inntektsutjevning enn i dag. Men det betyr ikke nødvendigvis at den fylkeskommunale utjevningen bør være identisk med den kommunale, selv om de følger samme hovedmodell. Utvalget har derfor utredet et alternativ hvor omfordelingsvirkningene av den rene kommunemodellen modifiseres noe. Alternativet innebærer en mer ambisiøs utjevning enn den kommunale utjevningsmodellen ved at tilleggskompensasjonen utvides til å omfatte alle fylkeskommuner med skatteinntekt per innbygger under landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen utgjør da 35 prosent av differansen mellom landsgjennomsnittet og egen skatteinntekt. Den symmetriske delen med en kompensasjonsgrad på 55 prosent beholdes uendret i dette alternativet. Alternativet innebærer at alle fylkeskommuner med skatteinntekt under landsgjennomsnittet får en inntektsreduksjon på 40 kroner per innbygger, mens Akershus, Oslo og Rogaland får en inntektsøkning. Med unntak av Akershus som får en gevinst på nærmere 180 kroner per innbygger, er endringen i forhold til dagens modell maksimalt vel 40 kroner per innbygger.

Utvalget anbefaler at det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme mønster som for kommunene. Men fordi valg av ambisjonsnivå i inntektsutjevningen er et politisk spørsmål, foretar ikke utvalget noe valg mellom de to alternativene som er utredet. I beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er alternativet med utvidet tilleggskompensasjon lagt til grunn.

13.6 Modeller for mer forutsigbar tilførsel av inntekter

Stabilitet i inntektsrammene

Dagens modell for tilførsel av skatteinntekter innebærer at kommuner og fylkeskommuner selv må bære risikoen ved avvik mellom faktisk skatteinngang på landsbasis og det skatteanslag kommuneopplegget bygger på. Svingningene i skatteinntektene skyldes ofte forhold som kommunesektoren selv har liten styring med. Videre utfører kommunesektoren overveiende nasjonale velferdstjenester, og det vil derfor være gunstig for samfunnet at kommunesektoren har stabile rammebetingelser.

I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3½ milliarder kroner lavere enn anslått, og i 2004 fikk kommunene og fylkeskommunene en ekstraordinær økning i rammeoverføringene mot slutten av året knyttet til dette. Skattesvikten hadde blant annet sammenheng med at lønns- og sysselsettingsveksten ble lavere enn antatt og at netto tap ved realisasjon av verdipapirer ble høyere enn det som var lagt til grunn. Generelt har usikkerheten i skatteinntektene sammenheng med at kommunesektoren direkte mottar de løpende skatteinntekter gjennom året og at utviklingen i skattegrunnlagene ikke er kjent når anslagene beregnes. Opptrappingen av skatteandelen de senere år har medført at utviklingen i skattegrunnlagene får større betydning for utviklingen i kommunesektorens inntekter.

Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt vil gi økt usikkerhet når skattefondsmodellen innføres i 2007. Videre vil utbytteskatten som innføres fra 2006 inngå i alminnelig inntekt som er kommunesektorens viktigste skattegrunnlag. Utbytteskatten vil være både konjunkturavhengig og lite forutsigbar, spesielt fordi den er knyttet til aksjeinntekter ut over en bestemt minimumsavkastning.

I hvilken grad utviklingen i skatteinntektene påvirker den enkelte kommunes samlede inntekter avhenger av utformingen av inntektsutjevningen. Innføringen av løpende inntektsutjevning har bidratt til at de fleste kommuner og fylkeskommuner i liten grad påvirkes av kortsiktige svingninger i egne skatteinntekter. Til gjengjeld har utviklingen i skatteinntektene på landsbasis fått økt betydning. Dette kan illustreres ved å betrakte en kom-

mune med skatteinntekt per innbygger under 90 prosent av landsgjennomsnittet. I en situasjon hvor kommunen opplever en skattesvikt, men hvor skatteinngangen på landsbasis blir som antatt, vil kommunen få kompensert 90 prosent av svikten i egne skatteinntekter i form av økt inntektsutjevnende tilskudd. Den lokale risiko (knyttet til at utviklingen i egne skatteinntekter blir svakere enn på landsbasis) er altså godt forsikret. Den makroøkonomiske risikoen (knyttet til at skatteinntektene på landsbasis kan bli svakere enn antatt) er tilsvarende dårlig forsikret: Dersom kommunens skatteinntekter blir som antatt, men hvor negativ utvikling i andre kommuner bidrar til skattesvikt på landsbasis, vil kommunen få en inntektssvikt tilsvarende vel 85 prosent av skattesvikten på landsbasis. Den løpende inntektsutjevningen er å betrakte som et kommunalt forsikringsfellesskap som reduserer lokal risiko, men som ikke kan redusere den makroøkonomiske risikoen for kommunesektoren som helhet.

Utvalget er i et tilleggsmandat bedt om å utrede alternative mekanismer som kan bidra til økt stabilitet i kommunesektorens utgifter. Større stabilitet i utgiftene kan oppnås ved større stabilitet i inntektene, eller ved at kommuner og fylkeskommuner i større grad makter å holde utgiftene stabile selv om inntektene svinger.

Stabilitet i inntektene i Danmark og Sverige

Siden usikkerheten i skatteinntektene i stor grad er knyttet til utviklingen i skattegrunnlagene, er det en naturlig tilnærming å begrense kommunesektorens skattefundament til stabile og forutsigbare skattegrunnlag. Dette ville være en naturlig forlengelse av Rattsø-utvalgets (NOU 1997:8) anbefaling om å avvikle selskapsskatten som lokal skatt. Et mulig tiltak ville være å ta kapitalinntekter ut av kommunesektorens skattefundament, slik det gjøres i Sverige. Kapitalinntektene var en viktig kilde til skattesvikten i 2003 og 2004, og uten kapitalinntekter i kommunesektorens skattefundament vil heller ikke den nye utbytteskatten bidra til større ustabilitet i kommunesektorens inntekter.

Utvalget betrakter det som et lite aktuelt å ta kapitalinntekter ut av kommunesektorens skattefundament i en situasjon hvor gjeninnføring av kommunal selskapsskatt uansett bidrar til et mer ustabilt skattefundament.

Usikkerheten når det gjelder tilførselen av inntekter gjennom året er større i Norge enn i Sverige og Danmark, der tilførselen baseres på en skatteprognose for hver kommune. Dette innebærer at skatteinntektene som kommunene blir tilført gjennom året er lik prognosen. I tillegg foretas det en avregning i forhold til avvik mellom skatteinntekt og prognose for tidligere år. Denne avregningen vil være kjent ved inngangen til budsjettåret. De danske kommunene kan også velge mellom å benytte en statsgarantert skatteinntekt eller faktisk skatteinntekt. Tilførselsmåten i Sverige og Danmark gir isolert sett svakere lokal forankring enn i det norske systemet, men samtidig har kommunene i Sverige og Danmark sterkere lokal forankring enn de norske kommunene ved at de i prinsippet kan fastsette skattørene selv.

Stabile utgifter med svingende inntekter

Både for kommunesektoren som helhet og for den enkelte kommune og fylkeskommune er det over tid større stabilitet i utgifter og tjenestetilbud enn i inntekter. Når en kommune opplever en inntektssvikt, vil som regel ikke utgiftene bli redusert i takt med inntektene. Og motsatt, når inntektene blir høyere enn antatt, vil ikke utgiftene øke like mye som inntektene. Denne type tilpasning kommer til uttrykk ved at netto driftsresultat varierer systematisk med inntektsveksten. Netto driftsresultat blir typisk høyt i perioder hvor inntektsveksten er høy og/eller blir høyere enn antatt, og lavt i perioder hvor inntektsveksten er lav og/eller blir lavere enn antatt. Et netto driftsresultat som varierer med inntektsveksten på denne måten blir dermed et virkemiddel for å skjerme utgifter og tjenestetilbud fra svingende inntekter.

Den enkelte kommunes og fylkeskommunes mulighet til å la netto driftsresultat variere på denne måten avhenger både av utgangsnivået på netto driftsresultat og av omfanget av oppsparte fondsmidler. For en kommune som i utgangspunktet har et lavt netto driftsresultat vil det være vanskelig å redusere driftsresultatet ytterligere dersom inntektene svikter. I fravær av oppsparte fondsmidler kan det ikke budsjetteres med et negativt netto driftsresultat innenfor kommunelovens rammer. Kommunesektorens vanskeligheter med å håndtere skattesvikten i 2003 og 2004 har derfor i noen grad sammenheng med at den økonomiske balansen var svekket etter flere år med svake driftsresultater.

Kommunesektorens evne til å håndtere sviktende skatteinntekter kan styrkes gjennom oppbygging av fondsmidler. Kommunale skattereservefonds var forskriftsfestet fram til 1991, men det var svært få kommuner som oppfylte regnskapsforskriftene på dette punktet. Det er liten grunn til å tro at kommunene vil vise større tilbøyelighet til å sette av reserver for å kunne møte skattesvikt nå

enn tidligere. Utvalget kan vanskelig se at denne type tiltak er tilstrekkelig for at kommunesektoren skal kunne håndtere økende usikkerhet i skatteinntektene, og betrakter derfor økt stabilitet i inntektene som et nødvendig bidrag til økt stabilitet i utgiftene.

Alternative modeller

Nedenfor drøfter utvalget tre alternativer som på ulike måter kan bidra til å redusere betydningen av den makroøkonomiske usikkerheten for kommunesektoren.

Alternativ 1: Prognosebasert inntektsutjevning
Alternativ 2: Lavere skatteandel
Alternativ 3: Forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter

13.6.1 Alternativ 1: Prognosebasert inntektsutjevning

I alternativ 1 reduseres den makroøkonomiske usikkerheten for den enkelte kommune ved at inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i Finansdepartementets skatteanslag i budsjettopplegget overfor kommunesektoren. Denne skatteprognosen kan brukes til å beregne anslag for gjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger samlet for kommunene og samlet for fylkeskommunene. Ved å beregne inntektsutjevningen med utgangspunkt i en gitt skatteprognose i stedet for den faktiske skatteinngangen på landsbasis, vil inntektene etter utjevning bli mer forutsigbare for den enkelte kommune og fylkeskommune. Det vil bli enklere for den enkelte kommune og fylkeskommune å anslå hvor mye som den vil få tilført eller bli trukket gjennom inntektsutjevningen, fordi utjevningen baseres på en gitt skatteprognose og ikke på et usikkert landsgjennomsnitt.

Når inntektsutjevningen tar utgangspunkt i en fastsatt prognose, vil dette dempe effekten på kommunesektorens frie inntekter når det oppstår avvik mellom anslått skattevekst på landsbasis og faktisk skattevekst. Årsaken til dette er at inntektsutjevningen bare vil gå i null på landbasis dersom faktisk skatteinngang blir lik prognosen. Dersom skatten på landsbasis blir høyere enn prognosen, vil også behovet for inntektsutjevning på landsbasis bli mindre enn forutsatt. På tilsvarende måte vil behovet for inntektsutjevning bli høyere enn forutsatt om skatteinntektene på landsbasis blir lavere enn prognosen. Dermed vil inntektsutjevningen automatisk tilføre kommunesektoren økt rammetilskudd når skatteinntektene svikter i forhold til prognosen, mens rammetilskuddet på landsbasis automatisk vil bli redusert når skatteinntektene øker mer enn anslått. Hvor mye rammetilskuddet vil bli økt eller redusert med, avhenger av kompensasjonsgraden i inntektssystemet. Den symmetriske inntektsutjevningen har en kompensasjonsgrad på 55 prosent. Dette betyr at kommunesektoren automatisk vil bli kompensert/trukket 55 prosent om skatteinntektene blir lavere eller høyere enn anslått i prognosen. Kommuner med lave skatteinntekter blir kompensert/trukket med til sammen 90 prosent om skatteinntektene blir høyere eller lavere enn anslått.

Inntektene i den enkelte kommune eller fylkeskommune vil imidlertid ikke bli påvirket av om skatteinntektene på landsbasis blir høyere eller lavere enn skatteprognosen. Dersom en kommune får lavere skatteinntekter enn det kommunen selv har anslått, vil kommunen bli kompensert for dette gjennom inntektsutjevningen uavhengig av skatteinntektene i de andre kommunene. De lokale insentivene til å øke skatteinntektene blir således ikke redusert som følge av denne modellen.

Under forutsetning av at skatteprognosene ikke systematisk overvurderer eller undervurderer den faktiske skatteinngangen, vil statens utgifter og kommunesektorens inntekter over tid være de samme som med dagens system. Tilførselen av kommunenes inntekter det enkelte år blir mer forutsigbar, noe som gjenspeiler at usikkerheten knyttet til statens utgifter blir større. Svingninger i statens utgifter fra år til år vil kunne være motkonjunkturelle siden avvikene mellom faktisk skatteinngang og skatteprognosen ofte vil være medkonjukturelle. Dette kan i noen grad bli motvirket av tidsforskyvninger i forhold til når kommunene tilføres etterskuddsskatten. Den makroøkonomiske styringen av inntektsrammene i kommunesektoren vil bli styrket ved at inntektsrammene i kommunesektoren blir mer forutsigbare, og tilbudet av kommunale tjenester vil bli mindre utsatt for svingninger i den løpende skatteinngangen.

Dersom modellen med prognosebasert tilførsel hadde vært innført i 2004 ville kommunene ha fått en økning i rammetilskuddet på om lag 1 780 millioner kroner. Dette ville tilsvart 67 prosent av avviket mellom faktisk skatteinngang og skatteanslaget i statsbudsjettet for 2004. Med modell 2 for inntektsutjevningen i fylkeskommunene (se avsnitt 13.4.1) ville fylkeskommunene fått en økning i rammetilskuddet på om lag 500 millioner kroner. Dette ville tilsvart 78,5 prosent av avviket mellom faktisk skatteinngang og skatteanslaget i statsbudsjettet. Samlet sett ville kommuner og fylkeskommuner fått om lag 70 prosent av avviket mellom faktisk skatteinngang og skatteanslaget i

statsbudsjettet. Per innbygger ville kommuner med skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet og fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet fått 90 prosent av avviket mellom faktisk skatt og skatteanslaget på landsbasis, mens de øvrige kommunene og fylkeskommunene ville fått 55 prosent av avviket.

Alternativ 1 basert på prognosebasert utjevning har flere gunstige egenskaper:

- Nettovirkningen av den symmetriske inntektsutjevningen vil være mekanisk bestemt uavhengig av politiske vurderinger fra år til år, noe som vil redusere behovet for tilleggsbevilgninger i de år hvor skatteinntektene svikter.
- Den lokale forankringen opprettholdes fordi inntektsutjevningen i den enkelte kommune og fylkeskommune bare vil avhenge av utviklingen i egne inntekter, men vil være uberørt av om inntektsutjevningen går i pluss eller minus på landsbasis.
- Inntektsutjevningen blir mer forutsigbar for den enkelte kommune.
- Kommunenes skattører endres ikke, mens det er rammetilskuddet fra staten som eventuelt blir justert.
- Det foretas bare en delvis kompensasjon/trekk i rammetilskuddet når skatteinntektene på landsbasis blir mindre eller høyere enn anslått.

Alternativ 1 gir således både mer forutsigbare og stabile inntekter uten å svekke den lokale forankringen.

Det kan likevel stilles spørsmål med robustheten ved modellen dersom avvikene mellom faktisk og anslått skatt blir store nok. Alternativ 1 bygger på at skatteprognosen holdes fast gjennom året. Dette betyr for eksempel at kommunene får redusert den automatiske kompensasjonen som kommer gjennom økte skatteinntekter når lønnsveksten blir høyere enn anslått. Den automatiske kompensasjonen vil være nesten fraværende i kommuner med lave skatteinntekter. Så lenge lønns- og skatteprognosene er forventningsrette over tid vil dette trolig være et tidsavgrenset problem.

13.6.1.1 Praktisk eksempel på prognosebasert inntektsutjevning.

I dette kapitlet vises det kort til hvordan prognosebasert inntektsutjevning ville ha virket overfor fylkeskommunene dersom modellen hadde vært innført i 2004. I statsbudsjettet var skatteanslaget for fylkeskommunene 16 340 millioner kroner. Dette tilsvarte 3 570 kroner per innbygger per 1. januar 2004. Den faktiske skatteinngangen ble 15 692 millioner kroner eller 3 428 kroner per innbygger. Den faktiske skatteinngangen ble dermed 142 kroner per innbygger lavere enn landsgjennomsnittet.

Med prognosebasert inntektsutjevning blir skatteanslaget i statsbudsjettet referansenivå for utjevningen. Det vil si at fylkeskommuner som får skatteinntekter over 3 570 kroner per innbygger blir trukket 55 prosent av inntektene over dette, mens fylkeskommuner med skatteinntekter under dette nivået blir trukket tilsvarende. I og med at skatteanslaget for 2004 var høyere enn den faktiske skatteinngangen, medfører dette at sum kompensasjon til fylkeskommuner med lave skatteinntekter blir høyere enn det fylkeskommuner med høye skatteinntekter blir trukket.

Den første tallkolonnen i tabell 13.3 viser gjennomsnittlig skatt per innbygger. Den andre tallkolonnen viser effekten av symmetrisk inntektsutjevning. Fylkeskommuner med skatteinntekter over gjennomsnittet på 3 428 kroner per innbygger blir trukket 55 prosent av det overskytende, mens fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert tilsvarende. Summen av trekk og kompensasjon er like store slik at nettovirkningen av utjevningen blir null på landsbasis. Den tredje tallkolonnen viser hvordan den symmetriske inntektsutjevningen vil slå ut med prognosebasert inntektutjevning. Nå baserer utjevningen seg på skatteprognosen på 3 570 kroner per innbygger. Fylkeskommuner med inntekter over dette nivået trekkes og fylkeskommuner med inntekter under dette nivået trekkes. Vi ser at hver eneste fylkeskommune i dette tilfellet ville ha fått 78 kroner mer per innbygger enn om utjevningen hadde vært basert faktisk skatteinngang. I dette tilfellet ville fylkeskommunene gjennom den symmetriske delen av den prognosebaserte utjevningen blitt tilført 78 kroner per innbygger eller om lag 350 millioner kroner. Den symmetriske utjevningen utgjør dermed 55 prosent av det samlede avviket mellom skatteprognosen og faktisk skatteinngang.

Effekten på tilleggskompensasjonen går frem av de to siste kolonnene i tabell 13.3. Vi ser av den siste kolonnen at med prognosebasert inntektsutjevning ville tilleggskompensasjonen tilsvart 105 kroner per innbygger, mens nest siste kolonne viser at tilleggskompensasjonen basert på faktisk skatteinngang ville utgjort 72 kroner per innbygger. Forskjellen mellom prognosebasert tilleggsutjevning og utjevning basert på faktisk skatteinngang ville vært på 33 kroner per innbygger eller om lag 150 millioner kroner på landsbasis. Alle fylkeskommuner som hadde skatteinntekter under landsgjennomsnittet hadde fått 50 kroner mer per innbygger gjennom den til-

Tabell 13.3 Inntektsutjevning for fylkeskommunene i 2004 basert på faktisk skatteinngang og prognosebasert utjevning. Symmetrisk utjevning og brutto tilleggskompensasjon

	Skatt per innb	Symm utjevn faktisk skatt	Symm utjevn progn	Tilleggskomp faktisk skatt	Tilleggskomp progn
Østfold	3075	194	273	124	173
Akershus	4052	-357	-279	0	0
Oslo	4398	-544	-466	0	0
Hedmark	2888	307	385	195	245
Oppland	2956	269	347	171	221
Buskerud	3481	-26	52	0	33
Vestfold	3237	105	183	67	117
Telemark	3171	149	227	95	145
Aust-Agder	3087	195	273	124	174
Vest-Agder	3175	140	218	89	139
Rogaland	3644	-128	-50	0	0
Hordaland	3430	-5	73	0	46
Sogn og Fjordane	3149	165	243	105	155
Møre og Romsdal	3077	202	280	128	178
Sør-Trøndelag	3190	128	206	81	131
Nord-Trøndelag	2752	378	456	240	290
Nordland	2941	277	356	177	226
Troms	3065	206	284	131	181
Finnmark	2998	254	332	162	212
I alt	3428	0	78	72	105

leggsutjevningen i den prognosebaserte modellen. Dette tilsvarer 35 pst av avviket mellom anslått og faktisk skatteinntekt. Kommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får ingenting gjennom denne ordningen.

Fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet får dermed kompensert 55 prosent av avviket mellom skatteanslag og faktisk skatt på landsbasis, mens fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet får kompensert til sammen 90 prosent.

13.6.2 Alternativ 2: Lavere skatteandel

Utgangspunktet for dette alternativet er at dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan synes unødig komplisert. Først gis kommunesektoren betydelige skatteinntekter for å gi finansieringssystemet lokal forankring. Deretter omfattes skatteinntektene av en langtgående inntektsutjevning som reduserer den reelle betydningen av skattefinansieringen. I alternativ 2 gjøres systemet enklere ved at skatteandelen reduseres, samtidig som den symmetriske delen av inntektsutjevningen avvikles. Dette kan gjøres uten fordelingsmessige konsekvenser ved at inntektsskatt, formuesskatt, selskapsskatt og naturressursskatt reduseres proporsjonalt like mye slik at skatteandelen reduseres fra 50 til 22,5 prosent. I tillegg må kompensasjonsgraden i tilleggsutjevningen øke fra 35 til nærmere 78 prosent for at tilleggsutjevningen skal fordele det samme beløp som tidligere.

Alternativ 2 har i stor grad de samme egenskaper som alternativ 1. Den makroøkonomiske risikoen reduseres og kommunesektorens inntekter blir stabile fordi skatteandelen reduseres. Mindre makroøkonomisk usikkerhet for kommunesektoren motsvares imidlertid av økt risiko for staten som overtar deler av de usikre skatteinntektene og gir sikre rammeoverføringer tilbake. Videre vil den lokale risikoen øke for kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter dersom tilleggsutjevningen fastsettes i forkant av budsjettåret. Selv om skatteandelen reduseres, svekkes ikke insentivene til næringsutvikling og skatteinnkreving. Den vesentligste ulempen ved alternativ 2 er at finansieringssystemets lokale forankring svekkes ved at skatteandelen reduseres fra 50 prosent til 22,5 prosent. I tillegg vil alternativ 2 gi noe større kompleksitet i skattesystemet ved at staten må motta deler av naturressursskatten og deler av den proporsjonale delen av formuesskatten.

13.6.3 Alternativ 3: Alternativ tilførsel av skatteinntekter

En arbeidsgruppe nedsatt av Finansdepartementet utredet i 1995 et alternativ til dagens tilførsel av skatteinntekter til kommuner og fylkeskommuner. Alternativet innebærer at skatteinntektene utbetales sammen med rammeoverføringene med grunnlag i anslag på innbetalt utliknet skatt, og med påfølgende avregning når likningsresultatet foreligger 2 år senere. Forskuddsvis tilførsel av skatteinntekter ble vurdert av Rattsø-utvalget i NOU 1997: 8, og problemstillingen ble sett i sammenheng med valg av skattegrunnlag for kommunesektoren. Rattsø-utvalget konkluderte med at dagens tilførsel kunne videreføres hvis selskapsskatten ble avviklet som inntektskilde for kommuner og fylkeskommuner. Etter gjeninnføringen av kommunal selskapsskatt er det naturlig å foreta en ny vurdering av forskuddsvis tilførsel.

Fordelen med forskuddsvis tilførsel er at skatteinntektene, både for kommunesektoren som helhet og for den enkelte kommune, kan fastsettes og gjøres kjent i forbindelse med nasjonalbudsjettet og statsbudsjettet høsten før budsjettåret. På denne måten kan både lokal og makroøkonomisk risiko elimineres på kort sikt. De avregninger som må foretas når likningsresultatet foreligger kan imidlertid være en ny kilde til ustabilitet, men betydningen av dette avhenger av i hvilken grad avregningene kan samordnes med den forskuddsvise utbetalingen i senere år.

Den forskuddsvise tilførselen har også ulemper. For det første svekkes skattefinansieringens lokale forankring i den forstand at sammenhengen mellom den økonomiske utviklingen lokalt og den løpende skatteinngangen gjennom året svekkes. Videre kan det være et problem at man mister den automatiske kompensasjon for uforutsett høy lønnsvekst som dagens tilførsel gir. Dersom lønnsveksten, både for kommuneansatte og ansatte i andre næringer, blir høyere enn forutsatt, vil dagens tilførsel medføre at både inntekter og utgifter øker.

En viktig forskjell mellom alternativ 3 og alternativ 1 er at staten i alternativ 3 regulerer kommunenes skattøre, mens den prognosebaserte inntektsutjevningen er basert på regulering av størrelsen på statstilskuddet. En annen forskjell er at modellen for prognosebasert inntektsutjevning er mekanisk, mens modellen for alternativ tilførsel innebærer større avhengighet av statlige beslutninger.

13.6.4 Fastsetting av tilleggskompensasjonen i statsbudsjettet

Nåværende modell for inntektsutjevning er basert på løpende inntektsutjevning gjennom året med utgangspunkt i den løpende skatteinngangen. En mulig forenkling av inntektsutjevningen kan være å fastsette tilleggskompensasjonen i statsbudsjettet om høsten. Da vil det bare være den symmetriske utjevningen som skjer løpende gjennom året. Dette vil forenkle den løpende inntektsutjevningen ved at det ikke er nødvendig med løpende beregning og finansiering av tilleggskompensasjonen.

Fastsetting av tilleggskompensasjonen i statsbudsjettet vil innebære at tilleggskompensasjonen fastsettes uavhengig av den faktiske skatteinngangen i budsjettåret. Tilleggskompensasjonen kan i stedet baseres på en «normalskatteinngang» for den enkelte kommune, for eksempel som gjennomsnittet av skatteinngangen de siste tre årene.[1] Tilleggskompensasjon vil da bli gitt til de kommunene som i gjennomsnitt de siste årene har hatt skatteinntekter under 90 prosent av landsgjennomsnittet. Utgangspunktet for tilleggskompensasjon kan eksempelvis være anslått skatteinngang på landsbasis i budsjettåret, slik at kommunene kompenseres med 35 prosent av forskjellen mellom eget gjennomsnittlig skattenivå og 90 prosent av anslått landsgjennomsnitt for budsjettåret. Dette innebærer at tilleggskompensasjon ikke vil bli påvirket av endringer i skatteinngangen på landsbasis i forhold til prognosen. I 2004 ville tilleggskompensasjonen basert på gjennomsnittet av tre år (skatteinngangen fra 2000 til 2002) utgjort om lag 920 millioner kroner, tilsvarende drøyt 200 kroner per innbygger.

Fastsetting av tilleggskompensasjonen på forhånd vil gi alle kommuner samme usikkerhet når det gjelder den løpende skatteinngangen etter utjevning. Dermed vil også alle kommuner ha samme grad av insentiver til å styrke eget skattegrunnlag gjennom året. De kommunene som mottar tilleggskompensasjon vil dermed beholde 45 prosent av skattevekst utover landsgjennomsnittet, men må samtidig selv dekke 45 prosent av en eventuell skattesvikt. Over tid vil likevel tilleggskompensasjonen sikre at minsteinntektskommunene bare vil beholde eller måtte dekke 10 prosent av mer- eller mindreinntekter på landsbasis.

En fordel med å fastsette tilleggskompensasjonen i statsbudsjettet er at det er mulig å ivareta hensynet til sterk utjevning av inntektene for kom-

[1] Tilbakeføringen av selskapsskatten vil komplisere beregningene

muner med svakt inntektsgrunnlag, samtidig som den lokale forankringen styrkes ved at kommunenes inntekter blir mer avhengig av utviklingen i eget skattegrunnlag gjennom året.

Den modellen for fastsetting av tilleggskompensasjonen på forhånd som drøftes her er vesensforskjellig fra modellen for inntektsutjevning som gjaldt før innføringen av løpende inntektsutjevning. I den tidligere modellen ble inntektsutjevningen fastsatt i statsbudsjettet på høsten basert på skatteinngangen to år før budsjettåret. Dette ga tilfeldige svingninger i inntektene, fordi en kommune godt kunne ha skattesvikt og lavt inntektsutjevnende tilskudd samtidig. Med den modellen som drøftes her vil tilleggskompensasjonen sikre kommunen et tilskudd basert på et «normalnivå» på skatteinntektene, og dersom kommunens skatteinntekter gjennom året avviker fra normalnivået fanges dette opp gjennom den løpende symmetriske inntektsutjevningen.

Alternativ 1 som er beskrevet i avsnitt 13.5.1 kan både baseres på at tilleggskompensasjonen gis om høsten og på at tilleggskompensasjonen gis løpende. Dersom tilleggskompensasjonen gis om høsten vil dette bety en forenkling av inntektsutjevningen fordi den løpende inntektsutjevningen da vil være basert på en rent symmetrisk utjevning.

Dersom modellen med prognosebasert tilførsel av skatteinntekter hadde vært innført i 2004 og tilleggskompensasjonen var fastsatt i statsbudsjettet, ville kommunene fått en økning i rammetilskuddet på om lag 1 400 millioner kroner og fylkeskommunene ville fått en økning på om lag 350 millioner kroner. Dette tilsvarer 55 prosent av avviket mellom anslått og faktisk skatt på landsbasis. Effekten ville ha vært lik for alle kommuner.

Når det gjelder alternativ 2 (jf. avsnitt 13.6.2) vil fastsetting av tilleggskompensasjonen i forkant av budsjettåret bety en vesentlig forenkling, fordi den løpende utgiftsutjevningen gjennom året da kan avvikles. Dette er også en klar forenkling i forhold til alternativ 1.

13.6.5 Utvalgets vurderinger av modeller for mer forutsigbar tilførsel av inntekter

Utvalget anbefaler den prognosebaserte inntektsutjevningen fordi den på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Prognosebasert inntektsutjevning vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale og fylkeskommunale inntekter blir den samme som i dag. Den økte stabiliteten oppnås ved å redusere den makroøkonomiske forankringen, det vil si sammenhengen mellom skatteinntektene på landsbasis og inntektene i den enkelte kommune og fylkeskommune.

Utvalget kan vanskelig anbefale den varianten av prognosebasert inntektsutjevning hvor tilleggskompensasjonen fastsettes i forkant av budsjettåret, selv om dette ville forenkle den løpende inntektsutjevningen. Problemet med å fastsette tilleggskompensasjon i forkant av budsjettåret er at den lokale risikoen øker betydelig for kommuner og fylkeskommuner med lave skatteinntekter, slik at disse ikke nødvendigvis får redusert den totale risiko i en situasjon hvor skatteinntektene blir mer usikre.

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av enkelte tekniske sider knyttet til implementering av prognosebasert inntektsutjevning. Det gjelder blant annet behandlingen av endrede lønns- og prisforutsetninger gjennom året og at de inntektsutjevnende tilskuddene gjøres om til overslagsbevilgninger. Det må også etableres rutiner for hvordan prognosen for skatteinntekter skal fordeles gjennom året. Det antas at slike forhold avklares av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets utredning.

Kapittel 14
Skjønnstilskuddet

14.1 Innledning

Kommunal- og regionaldepartementet fordeler årlig en del av rammetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene etter skjønn. I 2005 mottar kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 2,77 og 1,25 milliarder kroner i skjønnstilskudd, hvilket tilsvarer om lag 10 prosent av overføringene som skjer gjennom inntektssystemet (rammeoverføringer, eksklusive selskapsskatt). Inntektssystemutvalget er i mandatet bedt om å foreta en gjennomgang av skjønnstilskuddet. Utvalget bes om å

> «foreta en gjennomgang av den samlede størrelsen på skjønnsmidlene og vurdere kriteriene for tildeling av skjønn, herunder om bortfall av differensiert arbeidsgiveravgift kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd».

Utvalget foretar i dette kapitlet en gjennomgang av skjønnstilskuddet. Først redegjøres det for dagens utforming av skjønnstilskuddet og for fordelingen av skjønnstilskuddet mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Deretter gjøres det rede for utviklingen i skjønnstilskuddet i løpet av perioden 1986 til 2005. Videre gjøres det kort rede for tidligere analyser/vurderinger av skjønnstilskuddet. Til slutt i kapitlet foretar utvalget en vurdering av størrelsen på skjønnstilskuddet og av kriteriene som ligger til grunn for skjønnstildelingen.

14.2 Dagens utforming av skjønnstilskuddet

Skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene har siden 1997 bestått av et ordinært- og et ekstraordinært skjønnstilskudd. I 2005 utgjør det ordinære skjønnstilskuddet 3,65 milliarder kroner, hvorav 1,30 milliarder er kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004. Det ekstraordinære skjønnstilskuddet utgjør 0,36 milliarder kroner. Det ekstraordinære skjønnet vil være avviklet i 2006.

Det ordinære skjønnstilskuddet

Det ordinære skjønnstilskuddet skal ifølge Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2005 brukes til å «kompensere kommuner og fylkeskommuner for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet» (St.prp. nr 1 (2004-2005))[1]. Videre brukes skjønnstilskuddet til å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn. Siden 2004 har for eksempel kommuner og fylkeskommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fått kompensasjon gjennom det ordinære skjønnstilskuddet.

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet

Det ekstraordinære skjønnstilskuddet ble innført i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997. I perioden 1997 til 2001 fikk fylkeskommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet kompensert tap utover 60 kroner per innbygger gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet. Kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet fikk i samme periode full kompensasjon for tapet gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet og regionaltilskuddet. Størrelsen på det ekstraordinære skjønnstilskuddet (og regionaltilskuddet) ble trappet opp hvert år i løpet av perioden 1997 til 2001, etter hvert som endringene i inntektssystemet fikk større gjennomslag.

I kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)), foreslo Kommunal- og regionaldepartementet at det ekstraordinære skjønnstilskuddet gradvis skulle avvikles i løpet av perioden 2002-2006. Forslaget ble begrunnet med at departementet ønsket en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kombinert med forslaget om å avvikle det ekstraordinære skjønnstilskuddet foreslo departementet å innføre nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene, å øke ambi-

[1] Som den faste delen regnes innbyggertilskuddet m/utgifts- og inntektsutjevning, inndelingstilskudd med mer, Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og hovedstadstilskuddet.

sjonsnivået på inntektsutjevningen for kommunene og å øke andelen av kommunenes og fylkeskommunenes inntekter som kom fra skatt. Ved stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen ble forslagene vedtatt. Det er gjort nærmere rede for de fire endringene i inntektssystemet i kapittel 4.

14.2.1 Kriterier for tildeling av ordinært skjønn

Kommunal- og regionaldepartementet har ansvaret for fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet mellom fylkeskommunene og for den fylkesvis fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene. Fylkesmennene fordeler det ordinære skjønnstilskuddet mellom kommunene basert på retningslinjer fra Kommunal- og regionaldepartementet. Under gis det en kort omtale av retningslinjene for skjønnstildelingen. Retningslinjene for skjønnstildelingen er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartements internettsider (http://odin.dep.no/krd).

Retningslinjer for skjønnstildelingen

Ifølge retningslinjene for skjønnstildelingen kan skjønnstilskuddet brukes til å løse både midlertidige og mer permanente problemer. I dag brukes skjønnstilskuddet til å ivareta en rekke forhold, blant annet til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

I prinsippet skal kommunene få full kompensasjon for variasjoner i utgiftsbehov knyttet til kommunal tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Gjennom et kriteriebasert system er det imidlertid i praksis ikke mulig å fange opp alle forhold som har betydning for kommunenes utgiftsbehov. Ifølge retningslinjene bør det derfor ved skjønnstildelingene tas hensyn til forhold som kommunene selv ikke kan påvirke, og som medfører økte utgifter for kommunene. I retningslinjene for 2005 bes for eksempel fylkesmennene om å gi skjønnstilskudd til kommuner som har et høyt utgiftsbehov til personer med rus og/eller psykiske problem, men som ikke får kompensasjon for dette gjennom utgiftsutjevningen i inntektssystemet.

I dag utjevnes ikke variasjoner i kommunenes kapitalutgifter gjennom inntektssystemet. Til grunn for dette ligger det en antakelse om at kapitalutgiftene over tid vil fordele seg mellom kommunene om lag med et likt beløp per innbygger. Den enkelte kommunes kapitalutgifter kan imidlertid variere mye over tid. Ifølge retningslinjene for skjønnstildelingen bør fylkesmennene vurdere om skjønnstilskuddet kan brukes til å gjøre det mulig for en kommune å gjennomføre nødvendige investeringer.

Skjønnstilskuddet kan brukes til å hjelpe kommuner som har kommet opp i en vanskelig økonomisk situasjon. I retningslinjene presiseres det at skjønnsmidler som hovedregel kun skal tildeles på grunnlag av forhold som kommunen selv ikke har kontroll over. Dårlig økonomistyring bør normalt ikke influere størrelsen på skjønnstilskuddet til kommunene. I retningslinjene presiseres det at kommuner med økonomisk ubalanse ikke skal gis skjønn grunnet dårlig økonomi uten at dette knyttes til en forpliktende plan for omstilling.

Ifølge retningslinjene for skjønnstildeling kan skjønnstilskuddet brukes til å kompensere kommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Dette gjelder inntektstap som følge av funksjonsendringer, innlemminger av øremerkede tilskudd og systemendringer i inntektssystemet med mer. I 2005 er det for eksempel lagt opp til at kommuner som samlet sett taper vesentlig på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet siden 2002, og som har skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet, skal få kompensert tap utover 280 kroner per innbygger gjennom skjønnstilskuddet. Til sammen utgjør denne kompensasjon om lag 170 millioner kroner i 2005.

Tidligere ble skjønnstilskuddet brukt til å kompensere kommuner med lav skatteinntekt og/eller svak skattevekst. Økningen i ambisjonsnivået på inntektsutjevningen siden 1997 og innføringen av løpende inntektsutjevning i 2000, har redusert behovet for å gi skjønn til kommuner med lav skatteinntekt og/eller svak skattevekst. Ifølge retningslinjene for skjønnstilskuddet skal skjønnstilskuddet nå kun unntaksvis brukes til å kompensere kommuner som har en svak skattevekst.

Regionaltilskuddet tildeles i dag kommuner som har færre en 3 200 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet. I

retningslinjene bes fylkesmannen om å vurdere om kommuner som mister regionaltilskuddet fra det ene året til det andre som følge av at skatteinntektene overstiger 110 prosent av landsgjennomsnittet skal få kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet.

Ifølge retningslinjene for skjønnstildeling har fylkesmennene mulighet til å finansiere kommunale utviklingsprosjekt gjennom skjønnstilskuddet. Dette kan være prosjekt knyttet til omstilling av egen organisasjon, samarbeid med nabokommuner eller kommunesammenslutninger.

Fylkesmennene har siden 2002 hatt mulighet til å holde igjen en andel av den fylkesvise skjønnsrammen til fordeling til kommunene gjennom året. Fylkesmennene kan blant annet bruke de ufordelte midlene til å håndtere spesielle forhold som oppstår i løpet av budsjettåret. I 2004 holdt fylkesmennene til sammen igjen om lag 138 millioner kroner av det ordinære skjønnstilskuddet, hvilket tilsvarte om lag 6,3 prosent av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene.

Siktemålet med retningslinjene for skjønnstildelingen er ifølge Kommunal- og regionaldepartementet å sikre en likeverdig behandling av kommunene i alle landets fylker. Departementet presiserer imidlertid i retningslinjene at fylkesmennene har rom for å vurdere hvilke forhold som skal vektlegges ved skjønnstildelingen til kommunene. Departementet legger i den sammenheng vekt på at fylkesmennene har konkret kjennskap til forholdene i den enkelte kommune.

Regional- og distriktspolitiske hensyn

Små distriktskommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge har et høyt nivå på skjønnstilskuddet i kroner per innbygger. Dette må blant annet sees i sammenheng med at fordelingen av skjønnstilskuddet dels er basert på regional- og distriktspolitiske hensyn. I en uttalelse til Riksrevisjonen i 2003 uttalte Kommunal- og regionaldepartementet at regionalpolitiske hensyn i noen grad ligger bak den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet (Dokument nr 3:8 (2002-2003)). I de årlige budsjettproposisjonene fra Kommunal- og regionaldepartementet er skjønnstilskuddet sjelden begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn.

En komponent i skjønnstilskuddet som eksplisitt er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn er kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som har tapt på at de har fått økt sats på arbeidsgiveravgiften siden 2004. Kommunal- og regionaldepartementet har lagt opp til at kommunene og fylkeskommunene som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift skal få full kompensasjon for merutgiftene gjennom en tilsvarende økning av skjønnstilskuddet.[2] Kompensasjonen ble i kommuneproposisjonen for 2004 begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn (St.prp. nr 62 (2002-2003)): «Regionalpolitiske hensyn tilsier at den enkelte kommune og fylkeskommune som får merutgifter, bør få kompensasjon. Dersom det ikke legges inn noen form for kompensasjon, vil omleggingen medføre betydelige kutt i den kommunale tjenesteproduksjonen.»

14.2.2 Fylkesmennenes fordeling av skjønnstilskuddet

Fylkesmennene fordeler det ordinære skjønnstilskuddet mellom kommunene basert på retningslinjene for skjønnstildeling. En spørreundersøkelse som Riksrevisjonen gjennomførte i 2002 viser at fylkesmennene ser på retningslinjene som bindende for skjønnstildelingen til kommunene (Dokument nr 3:8 (2002-2003)).

Retningslinjene for skjønnstildeling angir som beskrevet i avsnitt 14.2.1 en rekke forhold som fylkesmennene bør ta hensyn til ved fordelingen av skjønnstilskuddet. Det er store variasjoner mellom fylkene når det gjelder størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet. Undersøkelsen som Riksrevisjonen gjennomførte i 2003 viser at hvorvidt et fylke har høy eller lav skjønnsramme kan ha betydning for hvilke forhold fylkesmennene finner rom for å ta hensyn til i tildelingen.

Flere fylkesmenn inviterer kommunene til å melde inn sitt behov for skjønnstilskudd i forkant av skjønnstildelingen. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag har for eksempel en årlig dialogkonferanse med kommunene for å få en felles drøfting av hvilke områder som bør prioriteres ved skjønnstildelingen. Basert på denne dialogen har man utviklet en modell for tildeling av skjønn som skal ivareta lokale forhold og ulikheter mellom kommunene av mer permanent karter. Modellen skal blant annet ta hensyn til variasjoner i kommunenes utgifter til:

- forbyggende barne- og ungdomsarbeid
- næringsutvikling
- samferdsel
- samfunnssikkerhet
- beliggenhet i forhold til Trondheim

[2] Kommunene og fylkeskommunene som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift omfattes også av ordningen med bagatellmessig støtte.

Fylkesmannen i Sør-Trøndelag inviterer også den enkelte kommune til å søke om skjønnstilskudd.

Det er ikke bare fylkesmannen i Sør-Trøndelag som har en dialog med kommunene når det gjelder fordelingen av skjønnstilskuddet. I forbindelse med skjønnstildelingen for 2002 inviterte 15 av 18 fylkesmenn kommunene til å gi informasjon om sitt behov for skjønnsmidler i forkant av skjønnstildelingen (Dokument nr 3:8 (2002-2003)).

I retningslinjene for skjønnstildeling pekes det på at skjønnstilskuddet bør brukes til å ivareta lokale forhold som ikke fanges opp i tilstrekkelig grad gjennom utgiftsutjevningen. Spørreundersøkelsen som Riksrevisjonen gjennomførte i 2003 indikerer at flere fylkesmenn bruker skjønnstilskuddet til å kompensere kommuner for ufrivillige kostnadsulemper som de ikke får kompensasjon for gjennom utgiftsutjevningen. I 2002 gav for eksempel åtte fylkesmenn skjønnstilskudd til bykommuner da de mente at disse kommunene hadde spesielle utfordringer som de ikke fikk kompensasjon for gjennom utgiftsutjevningen (Dokument nr 3:8 (2002-2003)).

I retningslinjene for skjønnstildeling framgår det at skjønnstilskuddet kan brukes til å hjelpe kommuner til å komme seg ut av en selvforskyldt vanskelig økonomisk situasjon. I 2002 gav åtte fylkesmenn skjønnstilskudd for å hjelpe kommuner i en vanskelig økonomisk situasjon (Dokument nr 3:8 (2002-2003)). I retningslinjene for skjønnstildeling for 2005 er det presisert at kommuner ikke skal gi skjønn grunnet dårlig økonomi uten at dette er knyttet til en forpliktende plan for omstilling. En gjennomgang av fylkesmennenes fordeling av skjønnstilskuddet for 2005 viser at dette er fulgt opp. Fylkesmannen i Nordland valgt for eksempel å holde tilbake skjønnstilskuddet for 2005 til 12 ROBEK-kommuner, inntil kommunene utarbeidet en forpliktende plan for omstilling.[3]

Ifølge retningslinjene for skjønnstildelingen kan skjønnstilskuddet brukes til å gjøre det mulig for en kommune å gjennomføre nødvendige investeringer. I 2002 var det kun fire fylkesmenn som gav skjønnsmidler knyttet til investeringer. Ifølge en intervjuundersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen var det flere fylkesmenn som ikke hadde sett behov for å gi skjønn til investeringer de seneste årene da kommunene stort sett har investert innenfor eldreomsorgen, hvor det var egne statlige tilskuddsordninger.

[3] ROBEK er et register over kommuner og fylkeskommuner som har økonomisk ubalanse og derfor må ha godkjenning fra Kommunal- og regionaldepartementet for å kunne foreta gyldige vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler.

14.2.3 Fordelingen av skjønnstilskuddet

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene og mellom kommunene når det gjelder størrelsen på skjønnstilskuddet. I dette avsnittet beskrives fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet mellom fylkeskommunene og mellom kommunene. Fordelingen av det ekstraordinære skjønnstilskuddet vises ikke da det ekstraordinære skjønnstilskuddet vil være avviklet i 2006.

Fylkeskommuner

Tabell 14.1 viser hvor mye fylkeskommunene får i ordinært skjønn i 2005 i kroner per innbygger. Av tabellen framgår det hvor mye fylkeskommunene mottar i ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. Videre viser tabellen hvor mye fylkeskommu-

Tabell 14.1 Fordelingen av ordinært skjønn mellom fylkeskommunene i 2005. Tall i kroner per innbygger.

Fylke	Ordinært skjønn, eksklusive kompensasjons-ordningen for differen-siert arbeidsgiveravgift	Kompensasjons-ordningen for differensiert arbeidsgiver-avgift
Østfold	180	-
Akershus	137	-
Oslo	-	-
Hedmark	214	43
Oppland	416	56
Buskerud	178	14
Vestfold	244	-
Telemark	228	27
Aust-Agder	220	21
Vest-Agder	219	3
Rogaland	175	7
Hordaland	232	19
Sogn og Fjordane	415	186
Møre og Romsdal	161	55
Sør-Trøndelag	369	38
Nord-Trøndelag	310	81
Nordland	311	275
Troms	240	217
Finnmark	732	-
Landet	214	42

nene mottar i kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gjennom skjønnstilskuddet. Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger.

Tabell 14.1 viser at det ordinære skjønnstilskuddet, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift, varierer fra 0 kroner per innbygger i Oslo fylkeskommune til 732 kroner per innbygger i Finnmark fylkeskommune. Fylkeskommunene Sogn og Fjordane, Nordland og Troms mottar mest i kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Kommunene

Tabell 14.2 viser hvor mye kommunene gruppert etter fylke mottar i ordinært skjønnstilskudd i 2005. Av tabellene framgår det hvor mye kommunene mottar i ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. Videre viser tabellene hvor mye kommunene mottar i kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift gjennom skjønnstilskuddet. Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger.

Tabell 14.2 viser at det er store fylkesvise variasjoner når det gjelder størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. Skjønnstilskuddet varierer fra 0 kroner per innbygger i Oslo, til over 1 300 kroner per innbygger i Finnmark. I tillegg til Finnmark har kommunene i Sogn og Fjordane, Nord-Trøndelag, Nordland og Troms et høyt nivå på skjønnstilskuddet i kroner per innbygger. Lavest nivå på skjønnstilskuddet har, i tillegg til Oslo, kommunene i Rogaland, Buskerud og Vestfold. Tabell 14.2 viser videre at det også er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder hvor mye kommunene mottar i kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

Tabell 14.3 viser hvor mye kommunene gruppert etter innbyggertall mottar i ordinært skjønnstilskudd i 2005. Tabellen viser at det er en klar tendens til at størrelsen på skjønnstilskuddet avtar med økende innbyggertall. Mens kommuner med færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt mottar om lag 1 800 kroner per innbygger i ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift, mottar kommuner

Tabell 14.2 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert fylkesvis. Tall i kroner per innbygger.

Fylke	Ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift	Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift
Østfold	205	-
Akershus	204	-
Oslo	-	-
Hedmark	350	330
Oppland	313	408
Buskerud	167	124
Vestfold	172	-
Telemark	186	234
Aust-Agder	191	151
Vest-Agder	180	49
Rogaland	127	63
Hordaland	227	129
Sogn og Fjordane	443	1 027
Møre og Romsdal	283	319
Sør-Trøndelag	365	270
Nord-Trøndelag	486	495
Nordland	560	1 306
Troms	663	1 080
Finnmark	1 316	-
Landet	260	241

Tabell 14.3 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Tall i kroner per innbygger.[1]

Innbyggertall	(N)	Ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift	Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift
0 – 1 000	20	1811	1216
1 000 – 2 000	70	1295	1185
2 000 – 3 000	63	680	883
3 000 – 4 000	43	500	768
4 000 – 5 000	36	478	592
5 000 – 10 000	87	269	457
10 000 – 20 000	57	172	134
20 000 – 50 000	33	136	102
Over 50 000	12	56	41
Landet[2]	421	206	227

[1] 12 kommuner i Nordland er holdt utenfor analysen da fylkesmannen i Nordland har holdt tilbake skjønnet til disse kommunene i påvente av at kommunene utarbeider en forpliktende plan for omstilling.
[2] Differanse mellom landsgjennomsnittet i tabell 14.2 og 14.3 og 14.4 har dels sammenheng med at 12 kommuner i Nordland er holdt utenfor analysen i tabell 14.3, dels med at man i tabell 14.3 ikke får tatt hensyn til det ufordelte skjønnet, det vil si skjønn som fylkesmennene har holdt igjen til fordeling gjennom budsjettåret.

med mer enn 50 000 innbyggere kun 56 kroner per innbygger i ordinært skjønn. Fordelingen av skjønnstilskuddet må blant annet sees i sammenheng med at det siden 1997 har blitt gjennomført flere endringer i inntektssystemet som har medført en omfordeling av inntekt fra små til store kommuner. Små kommuner som har tapt vesentlig på endringene har siden 2002 fått kompensert deler av tapet gjennom en økning av det ordinære skjønnstilskuddet. Tabell 14.3 viser videre at små kommuner mottar mer i kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift enn større kommuner. Det må sees i sammenheng med at det først og fremst var kommuner med lavt innbyggertall som hadde redusert sats på arbeidsgiveravgiften i 2003.

Tabell 14.4 viser fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet i 2005, for kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter, eksklusive skjønnstilskuddet, i kroner per innbygger.[4] Tabellen viser at det er en tendens til at kommuner som mottar mye i skjønnstilskudd har et høyt nivå på de

Tabell 14.4 Fordelingen av ordinært skjønn mellom kommunene i 2005. Kommunene gruppert etter utgiftskorrigerte frie inntekter (eksklusive skjønn). Tall i kroner per innbygger.[1]

Inntektsnivå	(N)	Ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift	Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift
23000-24000	152	205	131
24000-25000	67	163	124
25000-26000	47	242	475
26000-27000	30	334	1121
27000-28000	27	68	67
28000-29000	18	235	313
29000-30000	21	717	427
30000-40000	46	774	954
40000-50000	10	454	1039
Over 50000	3	0	1079
Landet	421	206	227

[1] 12 kommuner i Nordland er holdt utenfor analysen da fylkesmannen i Nordland har holdt tilbake skjønnet til disse kommunene i påvente av at kommunene utarbeider en forpliktende plan for omstilling.

Tabell 14.5 Utgiftskorrigerte frie inntekter i 2003 i kroner per innbygger, eksklusive og inklusive det ordinære skjønnstilskuddet. Kommunene gruppert etter innbyggertall.

	Utgiftskorrigerte frie inntekter, eksklusive ordinært skjønn, i kroner per innb			Utgiftskorrigerte frie inntekter, inklusive ordinært skjønn, i kroner per innb		
Innbyggertall	Min	Gj.snitt	Max	Min	Gj.snitt	Max
> 999	26 863	40 212	77 422	27 086	41 564	77 422
1 000-1 999	25 463	31 065	51 900	26 172	32 465	51 900
2 000-2 999	24 646	27 737	41 119	25 079	28 620	41 119
3 000-3 999	23 306	26 270	45 174	23 649	27 098	45 174
4 000-4 999	23 272	25 522	34 892	23 792	26 255	35 360
5 000-5 999	22 986	24 701	33 285	23 391	25 284	34 652
10 000-19 999	23 119	24 105	29 541	23 366	24 490	30 180
20 000-49 999	23 081	24 273	26 333	23 335	24 592	26 791
< 50 000	23 427	25 642	28 822	23 614	25 798	28 822

frie inntektene. Det har blant annet sammenheng med at kommuner som mottar mye i skjønnstilskudd ofte også mottar Nord-Norge-tilskudd og/eller regionaltilskudd. I 2005 mottar ingen kommuner med mer enn 50 000 kroner i frie inntekter per innbygger ordinært skjønnstilskudd, eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift.

I en spørreundersøkelse gjennomført av Riksrevisjonen opplyste 11 av 18 fylkesmenn at de la vekt på å utjevne inntektsforskjeller når de fordelte skjønnstilskuddet mellom kommunene (Dokument nr 3:8 (2002-2003)). Til tross for det viser tabell 14.4 at det er en tendens til at størrelsen på skjønnstilskuddet øker med økende inntektsnivå. Når fordelingen av skjønnstilskuddet bidrar til økte inntektsforskjeller mellom kommunene, så har det antakeligvis sammenheng med den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet. Det er en tendens til at fylker som har et høyt nivå på regionalpolitisk motiverte overføringer, og som derfor har et høyt nivå på de frie inntektene, også mottar mye i ordinært skjønn.

På landsbasis bidrar fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet til å skape inntektsforskjeller mellom kommunene. Det er imidlertid en svak tendens til at fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet bidrar til en utjevning av inntektsforskjeller mellom små kommuner og mellom kommuner med mer enn 50 000 innbyggere. Tabell 14.5 viser nivået på kommunenes utgiftskorrigerte inntekter i 2003 eksklusive og inklusive det ordinære skjønnstilskuddet, for kommunene gruppert etter innbyggertall. Av tabellen framgår det at inntektsforskjellene, målt ved differansen mellom minimums og maksimumsverdien, er mindre for små kommuner når de frie inntektene også omfatter det ordinære skjønnstilskuddet. I kommuner med mellom 5 000 og 50 000 innbyggere skaper fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet økte inntektsforskjeller mellom kommunene.

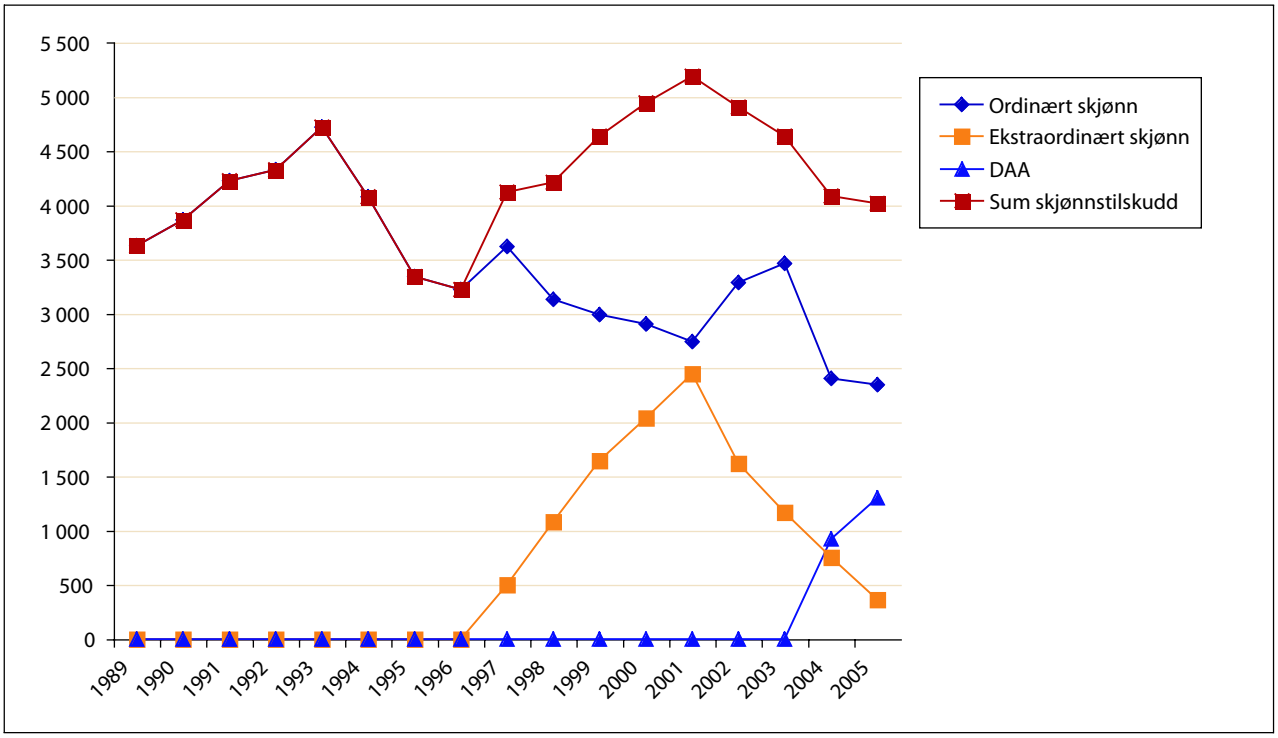
Oppsummering

Gjennomgangen av fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet viser at det er distriktsfylkene som mottar den største andelen av skjønnsmidlene. Det er en klar tendens til at små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge og Sogn og Fjordane mottar mer i skjønnstilskudd enn andre kommuner og fylkeskommuner (i kroner per innbygger). Fordelingsprofilen må blant annet sees i sammenheng med at regionalpolitiske hensyn ligger til grunn for skjønnstildelingen.

14.3 Bakgrunnen for dagens skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet i dagens inntektssystem er en videreføring av skjønntilskuddet som var en del av skatteutjevningsordning som eksisterte før innføringen av inntektssystemet i 1986. Ved innføringen av inntektssystemet ble til sammen 1,7 milliarder kroner, noe som tilsvarer om lag 3,5 milliarder kroner i 2005, gitt kommunene og fylkeskommunene som skjønnstilskudd. Behovet for et tilskudd i inntektssystemet som ble fordelt etter skjønn ble for det første begrunnet med at en gjennom et skjønnstilskudd kunne kompensere kommuner som opplevd en rask (og uventet) svikt i inntektene. For det andre at en gjennom et skjønnstil-

[4] Frie inntekter er her definert som rammetilskudd (eksklusive skjønnstilskudd), skatt på inntekt og formue, eiendomsskatt, konsesjons- og hjemfallsinntekter i 2003.



Figur 14.1 Skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner i perioden 1989-2005 i mill. kroner. Alle tall er i 2005-kroner.

skudd kunne ivareta lokale forhold som ikke ble fanget opp i tilstrekkelig grad gjennom utgiftsutjevningen. Og for det tredje at en gjennom et skjønnstilskudd kunne fange opp overgangsproblemer i forbindelse med innføringen av inntektssystemet. Ved innføringen av inntektssystemet utgjorde skjønnstilskuddet om lag 5,5 prosent av rammetilskuddet til kommunesektoren. I Ot.prp. nr 48 (1984-85) "Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene" påpekte Kommunaldepartementet at det på sikt antakeligvis ville være både mulig og ønskelig å redusere det samlede beløpet som ble fordelt etter skjønn, blant annet når grunnlaget for utgiftsutjevningen ble bedre.

Til tross for målsetningen om at størrelsen på skjønnstilskuddet skulle reduseres økte tilskuddet i løpet av perioden 1986 til 1993. Økningen i tilskuddet ble begrunnet med overgangsproblemer i forbindelse med innføringen av inntektssystemet. I løpet av perioden 1993 til 1996 ble skjønnstilskuddet redusert. Reduksjonen hadde blant annet sammenheng med at økningen i ambisjonsnivået på inntektsutjevningen i 1994 delvis ble finansiert gjennom en reduksjon i skjønnstilskuddet. Og i 1996 utgjorde skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene om lag 2,2 milliarder kroner, hvilket tilsvarer om lag 3,2 milliarder kroner i 2005.

I løpet av perioden 1997 til 2001 var det en økning i størrelsen på kommunenes og fylkeskommunenes samlede skjønnstilskudd. Økningen i tilskuddet i denne perioden har sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997 fikk kompensasjon for tapet gjennom det ekstraordinære skjønnstilskuddet. Størrelsen på det ekstraordinære skjønnstilskuddet ble trappet opp hvert år i løpet av perioden 1997 til 2001, etter hvert som endringene i inntektssystemet fikk større effekt. I 2001 utgjorde det ekstraordinære skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene om lag 2,1 milliarder kroner (2001-kroner). I løpet av perioden 1997-2001 var det en nedgang i størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet. Siden 2001 har det vært en nedgang i størrelsen på kommunenes og fylkeskommunenes samlede skjønnstilskudd. Nedgangen har hovedsakelig sammenheng med at det ekstraordinære skjønnstilskuddet har blitt trappet gradvis ned i løpet av perioden 2002 til 2005. I 2006 vil det ekstraordinære skjønnstilskuddet være avviklet. Nedgangen i skjønnstilskuddet har også sammenheng med at kommunenes og fylkeskommunenes ordinære skjønnstilskudd ikke har blitt oppjustert i takt med prisstigningen i denne perioden.

I perioden 2001 til 2003 fikk kommuner med særlig ressurskrevende brukere kompensasjon for

Tabell 14.6 Skjønnstilskudd til kommuner og fylkeskommuner. I millioner kroner (2005-kroner) og som andel av rammetilskuddet og andel av de frie inntektene. 1996 – 2005.

År	Sum skjønns-tilskudd (i 2005-kroner)	Andel av ramme-tilskuddet Prosent	Andel av de frie inntektene Prosent
1996	3 223	5,1	1,8
1997	4 122	6,4	2,2
1998	4 213	6,8	2,3
1999	4 639	7,4	2,6
2000	4 945	7,4	2,7
2001	5 190	8,3	2,8
2002	4 906	8,4	3,1
2003	4 636	8,1	2,9
2004	4 085	8,9	2,7
2005	4 018	9,8	2,6

noe av utgiftene gjennom skjønnstilskuddet. Kompensasjonsordningen medførte isolert sett en økning i kommunenes ordinære skjønnstilskudd i denne perioden. I 2003 utgjorde kompensasjonen til særlig ressurskrevende brukere 650 millioner kroner (2003-kroner).

Siden 2002 har kommuner og fylkeskommuner som har tapt på ulike endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet fått delvis kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Dette har isolert sett medført en økning i det ordinære skjønnstilskuddet. I 2005 utgjør kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som har tapt på ulike endringer om lag 280 millioner kroner.

Fra og med 2004 har også kommuner og fylkeskommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fått kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Denne kompensasjonsordningen har også isolert sett medført en økning i skjønnstilskuddet. I 2005 utgjør kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift om lag 1,3 milliarder kroner. Figur 14.1 viser utviklingen i kommunesektorens samlede skjønnstilskudd i løpet av perioden 1989 til 2005 i millioner kroner. Videre viser figuren utviklingen i ordinært skjønn, eksklusive kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift, ekstraordinært skjønn og kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift i samme periode.

Tabell 14.6 viser hvor stor andel skjønnstilskuddet utgjorde av kommunesektorens rammetilskudd i perioden 1996 til 2005, samt hvor stor andel skjønnstilskuddet utgjorde av kommunesektorens frie inntekter i samme periode. Skjønnstilskuddet er her definert som ordinært skjønn, ekstraordinært skjønn og kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.

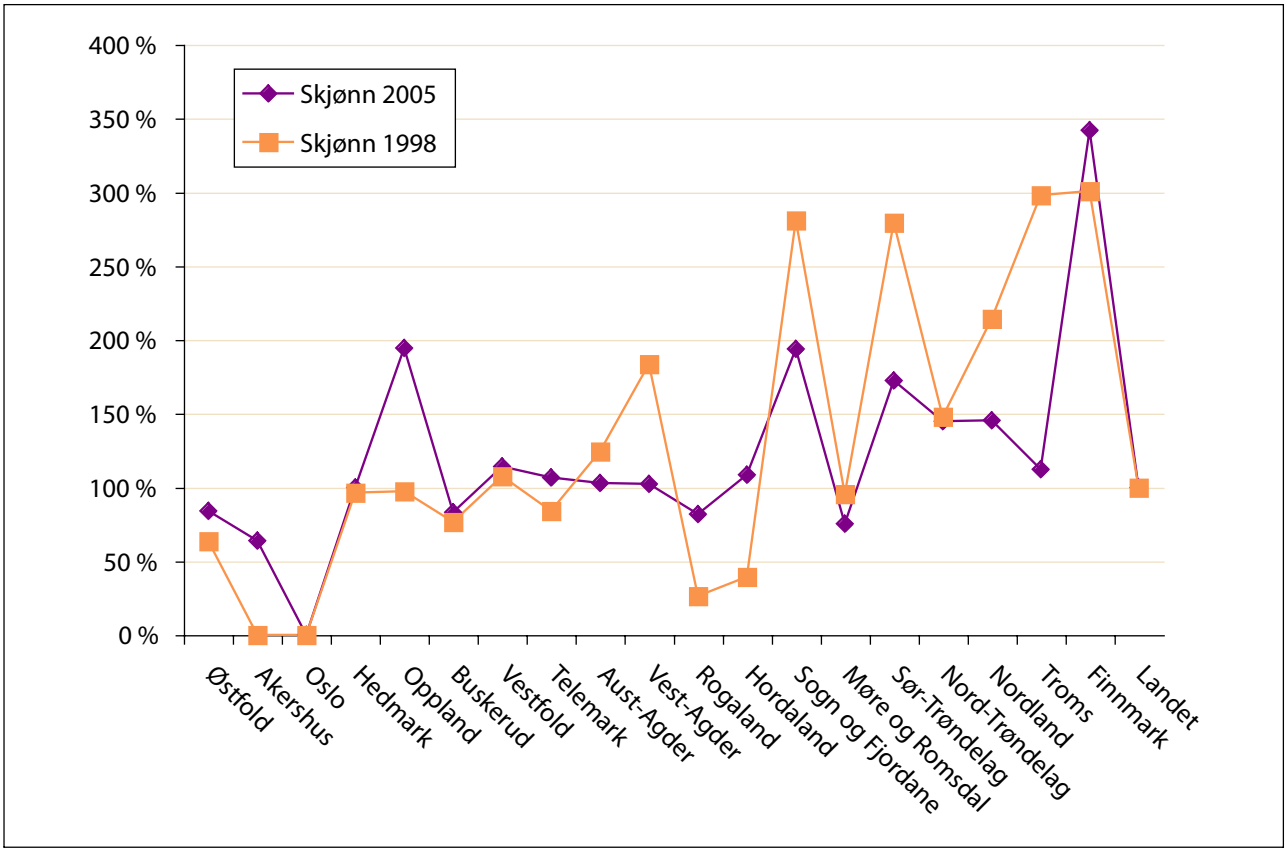
Av tabell 14.6 framgår det at skjønnstilskuddets andel av rammetilskuddet og av de frie inntektene har økt i løpet av perioden 1996 til 2005. Økningen i skjønnstilskuddets andel av kommunesektorens inntekter i perioden 1996 til 2001 må ses i sammenheng med at kommuner og fylkeskommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997 fikk kompensasjon gjennom en økning av skjønnstilskuddet. Skjønnstilskuddets andel av rammetilskuddet har også økt i løpet av perioden 2001 til 2005. Økningen må blant annet sees i sammenheng med at skatteandelen har blitt trappet opp i denne perioden. Økningen i skatteandelen har blitt motsvart av en tilsvarende reduksjon i innbyggertilskuddet. Økningen i skjønnstilskuddets andel av rammetilskuddet fra 2003 til 2004 må dels sees i sammenheng med innføringen av kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift i 2004. Dels må økningen fra 2003 til 2004 sees i sammenheng med innføringen av den nye momskompensasjonsordningen i 2004 som ble finansiert gjennom en reduksjon i innbyggertilskuddet til kommunene og fylkeskommunene.

14.4 Stabilitet i fordelingen av skjønnstilskuddet over tid

Siden omleggingen av inntektssystemet i 1997 har den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet vært relativt stabil fra år til år. Figurene 14.2 og 14.3 viser henholdsvis fylkeskommunenes og kommunenes ordinære skjønnstilskudd, eksklusive kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift, i prosent av landsgjennomsnittet i 1998 og 2004.

Figur 14.2 og 14.3 viser at det er en klar tendens til at fylkeskommuner og fylker som hadde et høyt nivå på skjønnstilskuddet i 1998 også har et høyt nivå på tilskuddet i 2004. Og motsatt, at fylkeskommuner og fylker som hadde et lavt nivå på skjønnstilskuddet i 1998, også har et lavt nivå på tilskuddet i 2004.

Figur 14.2 og 14.3 viser at det er stor stabilitet i skjønnstildelingen over tid. Det kan ikke utelukkes at stabiliteten i skjønnstilskuddet over tid har sammenheng med stabilitet i behovene for skjønnsmidler. Det er imidlertid rimelig å anta at hovedårsaken til stabiliteten er at Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å ivareta regionalpolitiske hensyn gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet uttalte blant annet i et brev til Riksrevisjonen av 23. april 2003 at:

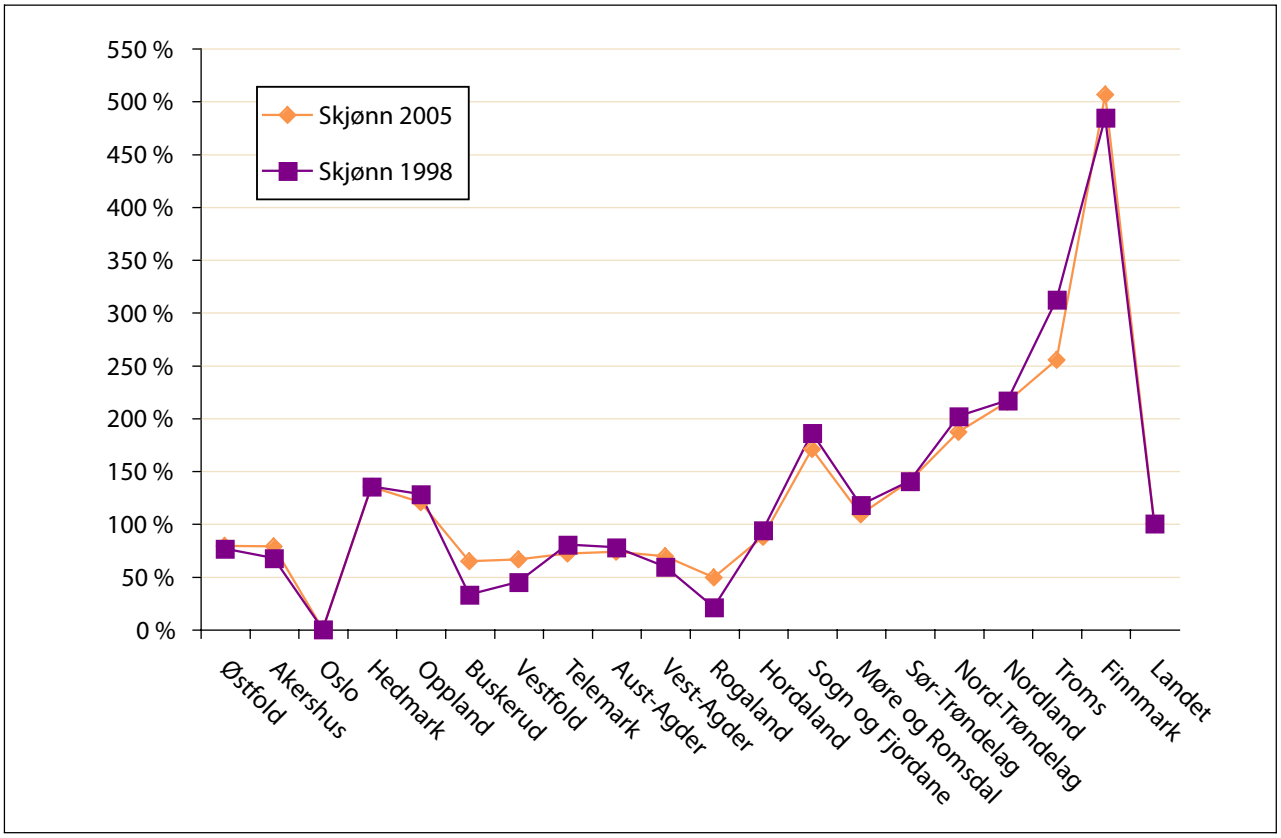


Figur 14.2 Ordinært skjønnstilskudd (ekskl. kompensasjon for DAA) i prosent av landsgjennomsnittet i 1998 og 2004. Fylkeskommunene.

«(...) De regionalpolitiske hensyn som i noen grad ligger bak fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet må imidlertid ivaretas, og det er derfor begrenset i hvor stor grad det er mulig med en omfordeling av fylkesrammene». En annen medvirkende årsak til at det er stor stabilitet kan være at både Kommunal- og regionaldepartementet og fylkesmennene legger stor vekt på stabilitet i skjønnstildelingen, noe som innebærer at årets skjønnsfordeling er et viktig utgangspunkt når neste års skjønn skal fordeles.

For å sikre kommunene og fylkeskommunene en viss forutsigbarhet i inntektsrammen tar Kommunal- og regionaldepartementet utgangspunkt i tidligere års fordeling av skjønnstilskuddet når neste år skjønnstilskudd skal fordeles. Tilskuddet til det enkelte fylke og den enkelte fylkeskommune justeres deretter for saker som er spesielle for budsjettåret. Flere fylkesmenn legger også stor vekt på årets skjønnsfordeling når neste års skjønnstilskudd skal fordeles. Fylkesmannen i Akershus uttalte for eksempel i brev til Kommunal- og regionaldepartementet av 8. september 2004 at de ved fordelingen av skjønnstilskuddet for 2005 la vekt på tidligere års fordeling av skjønnstilskuddet, da det etter hvert har dannet seg «basisrammer» for flere kommuner. Fylkesmannen i Møre og Romsdal har uttalt at de har lagt til grunn at ingen kommuner skal få tildelt mindre i skjønn enn 60-70 prosent av fjorårets tildeling. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane legger også stor vekt på stabilitet ved fordelingen av skjønnstilskuddet.

En grunn til at både Kommunal- og regionaldepartementet og fylkesmennene legger stor vekt på tidligere års fordeling er at skjønnstilskuddet utgjør et stor del av inntektene til flere kommuner og fylkeskommuner, noe som gjør det vanskelig å gjøre store endringer i skjønnstildelingen fra et år til et annet (Dokument nr 3:8 (2002-2003)). Fylkesmannen i Møre- og Romsdal uttalte i brev til Kommunal- og regionaldepartementet av 9. september 2004, om skjønnstildelingen for 2005, at skjønnstilskuddet ideelt sett burde ha blitt «nullstilt» hvert år, får så å bygges opp for hver kommune på nytt uten å se på tidligere års fordeling. Fylkesmannen påpeker imidlertid at så lenge skjønnstilskuddet for en del kommuner utgjør en stor andel av kommunens totale inntekter, vil store endringer i skjønnstilskuddet fra år til år bidra til en ustabil og vanskelig planleggingssituasjon.



Figur 14.3 Ordinært skjønnstilskudd (ekskl. kompensasjon for DAA) i prosent av landsgjennomsnittet i 1998 og 2004. Kommunene gruppert fylkesvis

14.5 Tidligere analyser/vurderinger av skjønnstilskuddet

Rattsø-utvalgets vurdering av skjønnstilskuddet

Rattsø-utvalget foretok i sin første delutredning (NOU 1996:1) en vurdering av kriteriene som lå til grunn for skjønnstildelingen og av størrelsen på skjønnstilskuddet.

Rattsø-utvalget mente at skjønnstilskuddet først og fremst burde benyttes til å håndtere spesielle situasjoner som oppsto i løpet av budsjettåret og til å fange opp lokale forhold som ikke ble fanget opp i tilstrekkelig grad gjennom utgiftsutjevningen. Skjønnstilskuddet burde ifølge utvalget ikke brukes til å kompensere kommuner som fikk en svak skattevekst eller til å kompensere kommunene for ordinære investeringer.[5]

I 1996 utgjorde skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene om lag 2,2 milliarder kroner, hvilket tilsvarer om lag 3,2 milliarder kroner i 2005. Rattsø-utvalget pekte i sin første delutredning på at det var "vanskelig å se at ekstraordinære hendelser og lokale forhold som ikke fanges opp i kostnadsnøklene skulle kreve en skjønnspott av en slik størrelsesorden" (NOU 1996:1). Utvalget sa i forlengelsen av dette at det burde være en langsiktig målsetning å halvere størrelsen på skjønnstilskuddet. Som følge av at utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet medførte en betydelig omfordeling av inntekter mellom kommunene, mente imidlertid utvalget at det i de nærmeste årene etter 1996 kunne være behov for å opprettholde nivået på skjønnstilskuddet.

Kommunal- og regionaldepartementet støttet i Kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 (St.prp. nr 55 (1995-1996)) Rattsø-utvalgets forslag om at størrelsen på skjønnstilskuddet på sikt burde reduseres. Departementet begrunnet det med at inntektstilførsel til kommuner med svake skatteinntekter og/eller høyt utgiftsbehov i hovedsak burde ivaretas gjennom utgifts- og inntektsutjevning og at regionale hensyn i første rekke burde ivaretas gjennom Nord-Norge-tilskuddet og regionaltilskuddet.

[5] Før innføringen av løpende inntektsutjevning i 2000 var inntektsutjevningen basert på to år gamle skattetall. Det medførte at kommuner som fikk en svikt i skatteinntektene først fikk kompensasjon for skatteinntektene gjennom inntektsutjevningen to år senere. Skjønnstilskuddet ble derfor i 1996 i større grad enn i dag brukt til å kompensere kommuner med lav skattevekst.

Riksrevisjonens vurdering av skjønnstilskuddet

Riksrevisjonen foretok en forvaltningsrevisjon av inntektssystemet for kommunene i 2002 (Dokument nr 3-8 (2002-2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunen*. I forbindelse med revisjonen gikk riksrevisjonen blant annet gjennom skjønnstilskuddet for kommunene.

Undersøkelsen som Riksrevisjon foretok, viste at det i løpet av perioden 1986 til 2002 var liten årlig variasjon i den kommunevise fordelingen av skjønnstilskuddet. Riksrevisjonen sa at det ikke kunne utelukkes at stabiliteten i den fylkesvise fordelingen hadde sammenheng med stabilitet i behovene for skjønnsmidler i fylkene. Riksrevisjonen mente imidlertid at det kunne stilles spørsmål ved om

> «Kommunal- og regionaldepartementet har vært kritiske nok i sin fylkesvis fordeling av skjønnsmidler, slik at denne fordelingen kan være best mulig målrettet for å rette opp behov som ikke fanges opp av inntektssystemet».

Kommunal- og regionaldepartementet pekte i en merknad til Riksrevisjonen på at stabiliteten i den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet måtte sees i sammenheng med at regionalpolitiske hensyn i noen grad lå til grunn for fordelingen av skjønnstilskuddet. Riksrevisjonen pekte i sin rapport på at det var andre ordninger i inntektssystemet som i hovedsak skulle ivareta regionalpolitiske hensyn. I forlengelsen av det pekte Riksrevisjonen på at departementet «nøye bør vurdere hvorvidt dagens fordeling av skjønnsmidlene på en god måte fanger opp forhold som inntektssystemet ellers ikke tar hensyn til». Riksrevisjonen mente at stabiliteten i skjønnstildelingen fra år til år kunne ha sammenheng med omfanget av skjønnstilskuddet. Riksrevisjonen sa videre at det kunne stilles spørsmål ved om en lavere skjønnsramme var en forutsetning for at kommunene ikke skulle opparbeide seg skjønnsmidler på et rutinemessig grunnlag. Riksrevisjonen pekte videre på at kommunalkomiteen i Innst. S. nr. 220 (1998-99) om kommuneøkonomien 2000 m.v. understreket prinsippet om at skjønn skulle være skjønn, d.v.s. at skjønnstilskudd til kommunene skulle gjennomgå en reell vurdering fra år til år.

Kommunal- og regionaldepartementet uttalte selv i kommuneøkonomiproposisjonen for 2001 (St.prp. nr 62 (1999-2000)) at størrelsen på skjønnsrammen gjorde det vanskelig med store endringer i skjønnstilskuddet til den enkelte kommune fra år til år, da dette gav for brå endringer i kommunenes inntektsgrunnlag.

14.6 Regionalpolitiske elementer i skjønnstilskuddet

Overfor Riksrevisjonen har Kommunal- og regionaldepartementet uttalt at regional- og distriktspolitiske hensyn i noen grad er forsøkt ivaretatt gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet. Departementet har i de årlige budsjettproposisjonene ikke angitt hvor stor andel av skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Det er kun kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift som eksplisitt er gitt en regionalpolitisk begrunnelse.

For å få en indikasjon på hvor stor andel av det ordinære skjønnstilskuddet som kan sies å være begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn har utvalget sett nærmere på fordelingen av skjønnstilskuddet, etter at skjønnstilskuddet til den enkelte fylkeskommune og kommune er korrigert for særskilte forhold og ulike kompensasjonsordninger.

Tabell 14.7 viser fordelingen av ordinært skjønn mellom fylkeskommunene i 2005, etter at skjønnstilskuddet er korrigert for særskilte forhold. Kolonne 5 i tabellen viser at det er betydelige forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder størrelsen på skjønnstilskuddet, også etter at skjønnstilskuddet er korrigert for ulike kompensasjonsordninger og for særskilte tilskudd gitt i 2005. Det korrigerte skjønnstilskuddet varierer fra 0 kroner per innbygger i Oslo fylkeskommune til 415 og 493 kroner per innbygger i henholdsvis Sogn og Fjordane og Finnmark.

Skjønnstilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Det er derfor rimelig at størrelsen på skjønnstilskuddet varierer mellom fylkeskommunene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at det er spesielle forhold i Finnmark og Sogn og Fjordane som ikke fanges opp av utgiftsutjevningen i inntektssystemet, som skulle tilsi at fylkeskommunene bør har et skjønnstilskudd på henholdsvis 258 og 217 prosent av landsgjennomsnittet. Etter utvalgets vurdering er det rimelig å anta at en andel av skjønnstilskuddet er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Det er vanskelig å anslå eksakt hvor stor andel av det korrigerte skjønnstilskuddet som kan sies å være begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Dersom en legger til grunn at korrigert skjønnstilskudd utover 150 prosent er regional- og distriktspolitisk begrunnet, indikerer det at om lag 45 millioner kroner av det korrigerte skjønnstilskuddet, eller om lag 5 prosent, er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske

Tabell 14.7 Fordelingen av korrigert ordinært skjønn mellom fylkeskommunene. 2005. Tall i kroner per innbygger.

Fylke	Ordinært skjønns-tilskudd	Kompensasjons-ordningen for differensiert arbeidsgiver-avgift	Kompensasjon for tap på endringer som har blitt gjen-nomført i inntekts-systemet siden 2002	Særskilte tilskudd for 2005	Korrigert ordinært skjønns-tilskudd	Skjønns-tilskudd i prosent av lands-gjennomsnittet
	(Kol 1)	(Kol 2)	(Kol 3)	(Kol 4)	(Kol 5)	(Kol 6)
Østfold	180	0	0	0	180	94
Akershus	137	0	0	0	137	72
Oslo	0	0	0	0	0	0
Hedmark	257	43	0	0	214	112
Oppland	472	56	253	0	163	86
Buskerud	192	14	0	0	178	93
Vestfold	244	0	72	14	157	82
Telemark	255	27	0	2	226	118
Aust-Agder	241	21	0	0	220	115
Vest-Agder	222	3	0	11	208	109
Rogaland	182	7	0	0	175	92
Hordaland	251	19	0	0	232	122
Sogn og Fjordane	601	186	0	0	415	217
Møre og Romsdal	216	55	0	6	155	81
Sør-Trøndelag	407	38	33	0	336	176
Nord-Trøndelag	391	81	0	0	310	162
Nordland	586	275	75	0	236	124
Troms	457	217	0	20	220	115
Finnmark	732	0	239	0	493	258
Landet	256	42	23	0	191	100

hensyn. Dersom en legger til grunn at korrigert skjønnstilskudd utover 120 prosent er regional- og distriktspolitisk begrunnet, indikerer det at om lag 82 millioner kroner, eller om lag 9 prosent, er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift er eksplisitt gitt en regional- og distriktspolitisk begrunnelse. I 2005 utgjør denne kompensasjonsordningen om lag 193 millioner kroner. Samlet indikerer det (med de forutsetningene som er lagt til grunn foran) at mellom 240 og 280 millioner kroner av det ordinære skjønnstilskuddet til fylkeskommunene kan sies å være begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Tabell 14.8 viser fordelingen av ordinært skjønnstilskudd mellom kommunene gruppert fylkesvis i 2005, etter at skjønnstilskuddet er korrigert for særskilte forhold. Kolonne 5 viser at det er betydelige forskjeller mellom fylkene når det gjelder størrelsen på skjønnstilskuddet, også etter at skjønnstilskuddet er korrigert for ulike kompensasjonsordninger og for særskilte tilskudd gitt i 2005. Det korrigerte skjønnstilskuddet varierer fra 0 kroner per innbygger i Oslo til 1 064 kroner per innbygger i Finnmark.

Skjønnstilskuddet skal kompensere kommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet, det er derfor rimelig at størrelsen på skjønnstilskuddet varierer mellom fylkene. Det er imidlertid liten grunn til å tro at det er spesielle forhold i Nord-Norge, som ikke fanges opp gjennom utgifts- og inntektsutjevningen, som tilsier at kommunene i Nordland, Troms og Finnmark bør ha et korrigert skjønnstilskudd på henholdsvis 227, 257 og 524 prosent av landsgjennomsnittet. Etter utvalgets vurdering er det derfor rimelig å anta at en andel av skjønnstilskuddet er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Tabell 14.8 Fordelingen av korrigert ordinært skjønn mellom kommunene gruppert fylkesvis. 2005. Tall i kroner per innbygger.

Fylke	Ordinært skjønns-tilskudd	Kompensa-sjons- ordnin-gen for differensiert arbeidsgiver-avgift	Kompensasjon for tap på endringer som har blitt gjen-nomført i inntekts-systemet siden 2002	Særskilte tilskudd for 2005	Korrigert ordinært skjønns-tilskudd	Skjønns-tilskudd i prosent av lands-gjennom-snittet
	(Kol 1)	(Kol 2)	(Kol 3)	(Kol 4)	(Kol 5)	(Kol 6)
Østfold	205	0	7	0	198	97
Akershus	204	0	4	103	97	48
Oslo	0	0	0	0	0	0
Hedmark	680	330	25	42	282	139
Oppland	721	408	10	24	279	138
Buskerud	291	124	13	1	153	75
Vestfold	172	0	5	0	167	82
Telemark	420	234	18	4	164	81
Aust-Agder	342	151	19	0	172	85
Vest-Agder	229	49	21	10	149	73
Rogaland	190	63	24	26	77	38
Hordaland	356	129	40	3	184	91
Sogn og Fjordane	1 470	1 027	66	87	290	143
Møre og Romsdal	602	319	48	19	217	107
Sør-Trøndelag	635	270	81	0	284	140
Nord-Trøndelag	981	495	127	1	358	177
Nordland	1 866	1 306	100	0	460	227
Troms	1 743	1 080	142	1	520	256
Finnmark	1 316	0	252	0	1 064	524
Landet	501	241	37	20	203	100

Det er vanskelig å anslå eksakt hvor stor andel av det korrigerte skjønnstilskuddet til kommunene som kan sies å være begrunnet ut i fra regional – og distriktspolitiske hensyn. Dersom en legger til grunn at korrigert skjønnstilskudd utover 150 prosent er regional- og distriktspolitisk begrunnet indikerer det at om lag 132 millioner kroner av det korrigerte skjønnstilskuddet, eller om lag 14 prosent er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Dersom en legger til grunn at korrigert skjønnstilskudd utover 120 prosent er regional- og distriktspolitisk begrunnet indikerer det at om lag 198 millioner kroner, eller om lag 21 prosent, er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift er eksplisitt gitt en regional- og distriktspolitisk begrunnelse. I 2005 utgjør denne kompensasjonsordningen om lag 1,11 milliarder kroner. Samlet indikerer det (med de forutsetningene som er lagt til grunn foran) at mellom 1,24 og 1,31 milliarder kroner av det ordinære skjønnstilskuddet til kommunene kan sies å være begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

14.7 Utvalgets vurdering

Da inntektssystemet ble innført i 1986 utgjorde skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene 1,7 milliarder kroner, noe som tilsvarer om lag 3,5 milliarder kroner i 2005. Gjennom skjønnstilskuddet ønsket Kommunaldepartementet å ivareta lokale forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen, å kompensere kommuner som var i en vanskelig økonomisk situasjon og å håndtere overgangsproblemer i forbindelse med innføringen av inntektssystemet. Ved innføringen av inntektssystemet påpekte Kommunal- og regionaldepartementet at det på sikt antakeligvis var både mulig og ønskelig å redusere størrelsen på skjønnstilskuddet.

Til tross for at det helt siden innføringen av inntektssystemet har vært en målsetning å redusere størrelsen på skjønnstilskuddet, utgjør tilskuddet fortsatt en stor andel av kommunesektorens inntekter. I 2005 utgjør skjønnstilskuddet til kommunene og fylkeskommunene henholdsvis 2,77 og 1,25 milliarder kroner, hvilket tilsvarer om lag 2,6 prosent av kommunesektorens frie inntekter. Det er rimelig å anta at størrelsen på skjønnstilskuddet hovedsakelig har sammenheng med at tilskuddet skal ivareta en rekke formål. Det kan imidlertid også stilles spørsmål ved om staten har vært kritisk nok i sin vurdering av hvor stort skjønnstilskudd det er behov for. Et eksempel på det: I forbindelse med at staten overtok ansvaret for de fylkeskommunale sykehusene med mer i 2002 ble fylkeskommunenes frie inntekter redusert med 47,2 prosent. Reduksjonen i inntektene ble fordelt mellom rammetilskuddet og skatteinntektene. Det er rimelig å anta at reduksjonen i fylkeskommunenes oppgaver i 2002 reduserte antallet forhold som det var nødvendig å ivareta gjennom skjønnstilskuddet for fylkeskommunene. Til tross for dette ble størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet til fylkeskommunene videreført fra 2001 til 2002. Størrelsen på det ordinære skjønnstilskuddet ble i tillegg økt i 2002 for å kompensere fylkeskommuner som tapte på sykehusreformen og andre endringer som ble gjennomført i inntektssystemet i 2002. Til sammenligning ble Nord-Norge-tilskuddet, hovedstadstilskuddet og det ekstraordinære skjønnstilskuddet til fylkeskommunene isolert sett redusert med 47,2 prosent fra 2001 til 2002 som følge av sykehusreformen.

Både Kommunal- og regionaldepartementet og fylkesmennene har påpekt at størrelsen på skjønnstilskuddet gjør det vanskelig å foreta store endringer i skjønnstildelingen fra et år til et annet, da det vil medføre usikre inntektsrammer for kommunene. Etter utvalgets vurdering er det uheldig at skjønnstilskuddet har en størrelsesorden som gjør det vanskelig å foreta en reell vurdering av kommunenes og fylkeskommunenes behov for skjønnsmidler i det enkelte budsjettår.

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at skjønnstilskuddet helt siden innføringen i 1986 har blitt brukt til å ivareta en rekke forhold. Behovet for skjønnstilskudd vil langt på vei være avhengig av i hvor stor grad man gjennom den faste delen av inntektssystemet klarer å ivareta målsetningene som er forsøkt nådd gjennom inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering bør det være en målsetning å redusere behovet for bruk av skjønnstilskudd.

Etter utvalgets vurdering bør skjønnstilskuddet først og fremst brukes til å fange opp lokale forhold som fylkeskommunene og kommunene selv ikke kan påvirke, og som medfører økte utgifter for fylkeskommunene og kommunene. Videre bør skjønnstilskuddet brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret. Videre foreslår utvalget at skjønnstilskuddet brukes til å ivareta spesielle problemer i vekstkommuner, jf. kapittel 12.

Overgangsproblemer i forbindelse med endringer i inntektssystemet bør i første rekke håndteres gjennom overgangsordningen i inntektssystemet, og ikke gjennom skjønnstilskuddet. Videre bør regional- og distriktspolitiske hensyn etter utvalgets vurdering ivaretas gjennom de regional- og distriktspolitiske ordningene i inntektssystemet, og ikke gjennom skjønnstilskuddet. Utvalget diskuterer dette nærmere i avsnittene under. Gitt at skjønnstilskuddet først og fremst skal brukes til å ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret og til å fange opp lokale forhold som ikke fanges opp av kostnadsnøklene, tilsier det at størrelsen på skjønnstilskuddet bør kunne reduseres vesentlig i forhold til i dag. Det er da tatt høyde for at utvalget foreslår at spesielle problemer i vekstkommunene håndteres gjennom skjønnstilskuddet.

Kompensasjon til kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet

Kommunesektoren har behov for stabile og forutsigbare inntektsrammer. I inntektssystemet er det derfor en egen overgangsordning som skal sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet, jf. omtale i kapittel 16. Til tross for dette brukes skjønnstilskuddet ofte til å kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Kompensasjonen begrunnes ofte med at en inntektsreduksjon fra et år til et annet utover et gitt beløp, vil kunne medføre drastiske kutt i den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen. I 2005 får for eksempel kommuner og fylkeskommuner som samlet har tapt betydelig på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet siden 2002, kompensert tap utover 280 kroner per innbygger gjennom skjønnstilskuddet. I 2005 utgjør denne kompensasjonen om lag 280 millioner kroner.

De ulike kompensasjonsordningene som etableres ved siden av overgangsordningen bidrar til å gjøre inntektssystemet komplekst og uoversiktlig. Etter utvalgets vurdering bør ikke skjønnstilskuddet brukes som et virkemiddel til å gi kommunesektoren stabile inntektsrammer. Overgangsproblemer som oppstår i forbindelse med endringer som gjennomføres i inntektssystemet bør ivaretas gjennom overgangsordningen i inntektssystemet, og ikke gjennom skjønnstilskuddet. Når skjønnstilskuddet i dag likevel brukes til å kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet, kan det være et uttrykk for at overgangsordningen i dagens inntektssystem ikke i tilstrekkelig grad fungerer etter hensikten. Utvalget foreslår i kapittel 16 at overgangsordningen i inntektssystemet avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn henholdsvis 400 og 100 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis.

Etter utvalgets vurdering vil innføringen av det nye inntektsgarantitilskuddet medføre at man ikke lengre trenger å bruke skjønnstilskuddet til å kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Kompensasjonsordningene som er etablert i dagens inntektssystem bør da også kunne avvikles. Avvikling av kompensasjonsordningen til kommuner og fylkeskommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet siden 2002 vil medføre en reduksjon i skjønnstilskuddet på om lag 280 millioner kroner. De frigjorte midlene bør brukes til å finansiere det nye inntektsgarantitilskuddet (som ikke er selvfinansierende).

Regional- og distriktspolitiske hensyn

Overfor Riksrevisjonen har Kommunal – og regionaldepartementet uttalt at regionalpolitiske hensyn i noen grad er forsøkt ivaretatt gjennom fordelingen av skjønnstilskuddet.

Etter utvalgets vurdering bør regional- og distriktspolitiske hensyn ivaretas gjennom ordninger i inntektssystemet som eksplisitt er gitt en regionalpolitisk begrunnelse, og ikke gjennom skjønnstilskuddet. Dette vil bidra til en forenkling av inntektssystemet. Utvalget foreslår i kapittel 15 at det etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd i inntektssystemet som erstatning for de ulike ordningene i dagens inntektssystem som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Utvalget foreslår derfor at de elementene i skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionpolitiske hensyn trekkes ut av skjønnstilskuddet og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet.

Gjennomgangen i 14.6 indikerer at de regionalpolitiske ordningene i skjønnstilskuddet til fylkeskommunene utgjør mellom 240 og 280 millioner. Videre indikerer gjennomgangen at de regionalpolitiske ordningene i skjønnstilskuddet til kommunene utgjøre mellom 1,24 og 1,31 milliarder kroner

Siden 2004 har fylkeskommuner og kommuner som har tapt på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fått kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Utvalgets prinsipielle vurdering er at denne kompensasjonen bør legges inn i det distriktspolitiske tilskuddet. Det er imidlertid mulig at virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift vil utvides i forhold til i dag, jf. omtale i kapittel 15. Inntil det er avklart om ordningen med redusert sats på arbeidsgiveravgiften kan gjeninnføres i noen områder, vil utvalget anbefale at kommuner og fylkeskommuner som har tapt på omleggingen av ordningen siden 2004 får kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Kompensasjonsordningen bør imidlertid vurderes når det er avklart om virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift kan utvides.

Samlet medfører dette at skjønnstilskuddet til fylkeskommunene på kort sikt bør kunne reduseres med mellom 45 og 85 millioner kroner, mens skjønnstilskuddet til kommunene bør kunne reduseres med mellom 130 og 200 millioner kroner. De frigjorte midlene bør legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Når midlene legges inn i det distriktspolitiske tilskuddet kan midlene få en annen fordeling mellom kommunene og mellom fylkeskommunene enn hva de har i dag.

Oppsummering

Utvalget foreslår at formålet med skjønnsmidlene begrenses i forhold til i dag, først og fremst ved at regionalpolitiske hensyn og kompensasjonen til kommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet løftes ut av skjønnstilskuddet. Begrensningen av skjønnstilskuddets formål må ses i sammenheng med utvalgets forslag om å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd og et nytt inntektsgarantitilskudd.

Beregninger utvalget har gjennomført indikerer at det ordinære skjønnstilskuddet som et minimum bør kunne reduseres med om lag 1,87 milliarder kroner. Av dette utgjør avviklingen av kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiverav-

gift 1,3 milliarder kroner, øvrig regionalpolitikk 285 millioner kroner og tapskompensasjon 280 millioner kroner. Det ordinære skjønnstilskuddet vil etter dette utgjøre 1,78 milliarder kroner, eller om lag 1,15 prosent av kommunesektorens frie inntekter.

Utvalget finner at omfanget på skjønnstilskudd bør kunne reduseres ytterligere i forhold til det som følger av formålsbegrensningen diskutert over. Det er da tatt høyde for at utvalget foreslår at spesielle problemer i vekstkommunene håndteres gjennom skjønnstilskuddet. Når utvalget mener at skjønnstilskuddet bør kunne reduseres ytterligere så har det for det første sammenheng med at det etter innføringen av løpende, og etter hvert mer symmetrisk, inntektsutjevning ikke er behov for å gi kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Videre er omfanget av skjønnstilskudd høyt i Norge i forhold til i Sverige og Danmark, som begge har kriteriebaserte overføringssystem av samme type som det norske. Utvalget mener det bør være en realistisk målsetning å redusere det ordinære skjønnstilskuddet til under 1 prosent av de frie inntektene. Den foreslåtte formålsendringen og reduksjon i omfang tilsier at fordelingen av skjønnstilskuddet blir mindre stabilt enn i dag, samt at den fylkesvise fordelingen og fordelingen mellom store og små kommuner blir jevnere enn i dag.

Kapittel 15
Treffsikkerhet og utforming av regional- og distriktspolitiske virkemidler

15.1 Innledning

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge brukes i dag som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom denne ekstrainnsatsen gir små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner og fylkeskommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr. 1 (2004-2005)).

Inntektssystemutvalget er i mandatet bedt om å foreta en vurdering av de regionalpolitisk begrunnede tilskuddene i inntektssystemet:

> «Både regionaltilskuddet og Nord-Norgetilskuddet er særskilte tilskudd for å sikre regionale og distriktspolitiske målsetninger. Utvalget bør vurdere treffsikkerheten av tilskuddene ut fra regionalpolitiske målsetninger, herunder å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. Utvalget bes også om å utrede om denne typen særskilte tilskudd bør inngå i inntektssystemet».

Utvalgets tolkning av mandatet er at utvalget dels er bedt om å vurdere hvorvidt ekstra kommuneoverføringer til definerte kommuner og fylkeskommuner er et effektivt regional- og distriktspolitisk virkemiddel. Dels at utvalget er bedt om å vurdere utformingen av de regionalpolitiske ordningene. Deler av skjønnstilskuddet, blant annet kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som taper på at satsen på arbeidsgiveravgiften er trappet opp, er som Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet, begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn. Utvalget har derfor også i dette kapittelet valgt å foreta en vurdering av utformingen av den delen av skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn.

Utvalgets vurdering er at spørsmålet om hvor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføringer skal ha bør baseres på politisk skjønn, og ikke på faglige vurderinger. Utvalget mener imidlertid at kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel må vurderes opp i mot andre regionalpolitiske virkemidler. Faglige analyser kan bidra til å synliggjøre effekten av ulike virkemidler. Utvalget har derfor engasjert Senter for økonomisk forskning ved NTNU (Berg og Rattsø 2005) til å analysere effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. I kapittel 15.5 gjøres det rede for denne analysen.

Gitt at kommuneoverføringer skal brukes som regional- og distriktspolitisk virkemiddel må en ta stilling til hvordan overføringene skal fordeles mellom fylkeskommuner og mellom kommuner. I dagens inntektssystem for kommunene er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet (herunder kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift) gitt regionalpolitiske begrunnelser. Utvalget vurderer utformingene av de regionalpolitiske ordningene i avsnitt 15.6.

15.2 Regional- og distriktspolitiske målsetninger

Målsetningene med regional- og distriktspolitikken har i flere tiår vært å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og å sikre likeverdige levekår i alle deler av landet. I St.meld. nr. 25 (2004-2005) Om regionalpolitikken presiserte Bondevik II-regjeringen målene for regionalpolitikken til å være å ta vare på hovedtrekkene i bosettingsmønsteret og utløse verdiskapningspotensialet i alle deler av landet. Presiseringen ble imidlertid også her blant annet knyttet til ønsket om å sikre grunnlaget for likeverdige levekår i alle deler av landet. Disse målsetningene er relatert til hverandre på flere måter. En ubalansert geografisk befolkningsutvikling kan som distriktskommisjonen påpeker direkte eller indirekte svekke velferden til store grupper av mennesker, både i fraflyttings- og pressområder. Gode levekår i et område kan på den andre siden være en forutsetning for at bosettingsmønsteret opprettholdes (NOU 2004:19). En

balansert befolkningsutvikling vil også bidra til at verdiskapningspotensialet i næringsmiljø i alle deler av landet kan bli utnyttet, samtidig som en positiv utvikling i nærings – og arbeidsliv i alle landsdeler gir grunnlag for balanse i bosetting mellom landsdelene (St.meld. nr. 25 (2004-2005)).

15.2.1 Likeverdige levekår

Kommunesektoren har ansvaret for produksjonen av sentrale velferdstjenester, og spiller derfor en viktig rolle når det gjelder å sikre likeverdig levekår i alle deler av landet. Det overordnende formålet med inntektssystemet har siden innføringen av systemet i 1986 vært å utjevne variasjoner i skatteinntekt og variasjoner i utgiftsbehov mellom kommunene og mellom fylkeskommunene, slik at man bidrar til å sikre kommunene og fylkeskommunene muligheten til å ha et likeverdig tjenestetilbud.

Gjennomgangen i kapittel 5 viste at det er variasjoner mellom kommunene når det gjelder nivået på det kommunale tjenestetilbudet. Kommunene i Nord-Norge og små kommuner har gjennomgående et høyere tjenestetilbud enn andre kommuner, blant annet når det gjelder dekningsgrader innen barnehager og pleie- og omsorgssektoren. Slike forskjeller skyldes i hovedsak at små kommuner og kommuner i Nord-Norge mottar regionalpolitisk motiverte tilskudd, som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd.

Forskjeller i det kommunale tjenestetilbudet kan være i samsvar med målsettingen om å sikre likeverdige levekår, dersom et høyt kommunalt tjenestetilbud blir gitt som kompensasjon til regioner og kommuner som ellers har relativt dårlige levekår. Hvis de kommunene som mottar distriktspolitisk motiverte tilskudd har dårlige levekår og/eller lav levestandard, vil disse tilskuddene kunne bidra til en utjevning av levekår mellom ulike deler av landet.

Fordelingen av privat velferd avhenger både av hvor mye hver person mottar av kommunale tjenester og av private inntekter. For å få et mer helhetlig bilde av fordelingen av velferd har Statistisk sentralbyrå (SSB) i studien «Fordelingsvirkninger av kommunal tjenesteproduksjon» utvidet det tradisjonelle inntektsbegrepet til både å omfatte privat inntekt og verdien av kommunal tjenesteproduksjon (Langørgen og Aaberge 2002). Analysen viser at mange små kommuner og kommuner i Nord-Norge (unntatt Finnmark) har et lavere nivå på private inntekter enn andre kommuner. Samtidig viser analysen at kommuner med et lavt nivå på private inntekter i mange tilfeller har et høyere nivå på det kommunale tjenestetilbudet. I Hedmark, Nord-Trøndelag, Oppland og Østfold er det imidlertid vanlig med en kombinasjon av lave private inntekter og et relativt lavt nivå på de kommunale tjenestene. Innbyggerne i Finnmark mottar relativt høye kontantoverføringer og har lave skatter, i tillegg til et særskilt høyt nivå på de kommunale tjenestene. Dette medfører at innbyggerne i Finnmark gjennom regional- og distriktspolitiske virkemidler oppnår en høyere samlet gjennomsnittsinntekt enn landet for øvrig.

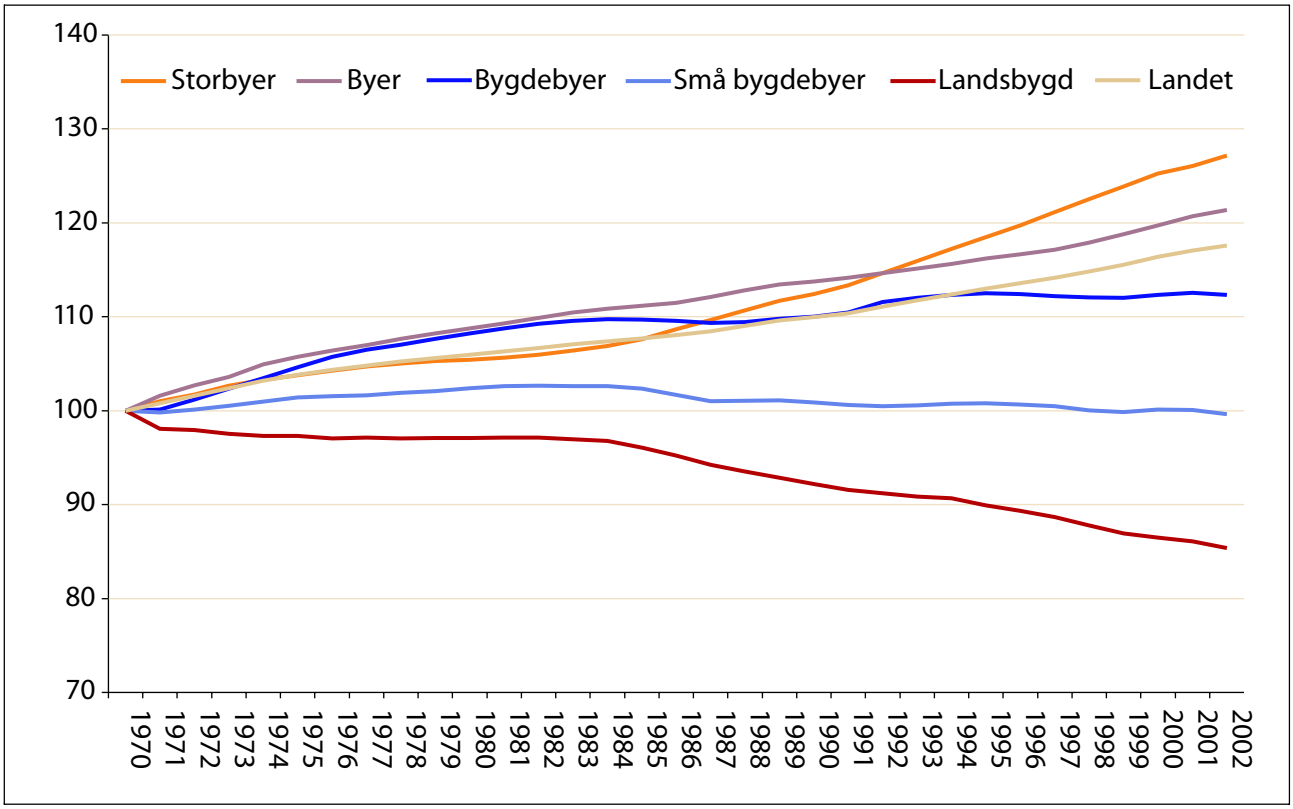
15.2.2 Utviklingen i bosettingsmønsteret

Den politiske målsetningen om å bevare bosettingsmønsteret ble formulert på 1970-tallet. Mens skiftende regjeringer i flere tiår konkretisert befolkningsmålsettingen på kommunenivå, så har Bondevik II-regjeringen konkretisert målsetningen til at man skal ha befolkningsvekst i alle landsdeler. Til tross for at det siden 1970-tallet har vært en målsetning å bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, så har det i samme periode vært en utvikling som har vært preget av sentralisering. Figur 15.1 viser befolkningsutviklingen i et sentrum-periferi perspektiv fra 1970 til 2002.

Figur 15.1 viser tydelig at befolkningsutviklingen siden 1970 har vært preget av sentralisering. I perioden 1970 til 2002 var det en befolkningsvekst i Norge på om lag 18 prosent. I samme periode ble befolkningstallet i landsbyregionene redusert med om lag 15 prosent. Befolkningstallet har holdt seg stabilt i regioner med små bygdebyer. I bygdebyer, byregioner og i storbyregioner har det siden 1970 og fram til 2002 vært en befolkningsvekst. Sterkest har befolkningsveksten vært i storbyregionene[1]. Befolkningsutviklingen i Norge har i de siste tiårene vært preget av sentralisering. Norge har imidlertid i større grad enn andre land i Europa, som for eksempel Sverige og Finland, klart å opprettholde bosettingen i distriktene (NOU 2004:19).

Befolkningsutviklingen i Norge i de siste tiårene må blant annet sees i sammenheng med befolkningens flyttemønster og fødselsoverskuddet (definert som antall fødte minus antall døde). Sentraliseringen har dels sammenheng med at folk i større grad har flyttet fra land til by enn omvendt. Deler av denne flyttestrømmen kan antakeligvis forklares med at nødvendige strukturendringer

[1] Små bygdebyer er definert som regionsentra med mellom 2 000 og 5 000 innbyggere. Bygdebyer er definert som regionsentra med mellom 5 000 og 15 000 innbyggere. Byregioner er definert som regionsentral med mellom 15 000 og 50 000 innbyggere. Storbyregioner er definert som regionsentra med mer enn 50 000 innbyggere.



Figur 15.1 Befolkningsutvikling i Norge etter regiontype. 1970=100

Kilde: NOU 2004:2

har ført til at sysselsettingen har gått tilbake i flere tradisjonelle distriktsnæringer. Samtidig har typiske bynæringer som personlig og forretningsmessig tjenesteyting vokst. Tidligere ble flyttestrømmen dempet av at fødselsoverskuddet har vært høyt i distriktene. Det er imidlertid ikke lengre tilfelle. Mange perifere kommuner opplever, og kommer til å få, en nedgang i folketallet selv uten netto utflytting på grunn av færre barnefødsler og små ungdomskull. Dersom en ønsker å bevare bosettingsmønsteret er det derfor ifølge Sørlie (2003) ikke nok å dempe flyttestrømmen den veien den har gått (fra land til by), man må i tillegg snu flyttestrømmen.

Bondevik II-regjeringen har i lys av befolkningsutviklingen gått fra å konkretisere befolkningsmålsettingen på kommunenivå, til å konkretisere befolkningsmålsettingen til at man skal ha befolkningsvekst i alle deler av landet. Regjeringen mener at regionnivået i betydningen større felles arbeidsmarkeds-, bo- og serviceområder, er det realistiske nivået for å opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønsteret. I den distrikts- og regionalpolitiske redegjørelsen som Kommunal- og regionalminister Erna Solberg la fram for Stortinget 30. april 2003 heter det blant annet at:

> «For regjeringen er det et mål å demme opp for en utvikling der Osloregionen fortsetter å vokse langt raskere enn – og på bekostning av – resten av landet. Vi vil bidra til å videreutvikle vekstkraftige regioner i alle deler av landet og bevare hovedtrekkene i bosettingsmønsteret, slik at vi fortsatt er i stand til å ta ut det verdiskapningspotensialet som finnes. Vårt bosettingsmål for de neste tyve årene er en mer balansert utvikling, der alle landsdeler har befolkningsvekst».

Regjeringen har uttalt at den for å nå det overordnede bosettingsmålet vil satse på å styrke regionsentraenes rolle, blant annet ved å føre en mer aktiv by – og regionpolitikk.

15.2.3 Den brede og den smale distriktspolitikken

De regional- og distriktspolitiske målsetningene er avhengig av både den «brede» og den «smale» regional- og distriktspolitikken.

All statlig politikk har regionale konsekvenser. Ifølge Effektutvalget utgjør summen av statens politikk den brede distriktspolitikken. Den brede distriktspolitikken innebærer ifølge Effektutvalget en helhetlig tilnærming der byer og distrikter blir sett under ett (NOU 2004:2). Mange av de viktigste

utfordringene som distriktene står overfor kan bare løses gjennom den brede distriktspolitikken. Tunge sektorer som landbruk, samferdsel/kommunikasjon, utdanning og kommunesektoren står sentralt her.

Samtidig er det noen distriktspolitiske utfordringer som tradisjonelt sett ikke er forsøkt løst gjennom sektorpolitikken, men gjennom tiltak som er spesielt rettet mot utvalgte områder. Den ekstrainnsatsen som gjøres for å stimulere til en positiv utvikling i definerte geografiske områder omtales ofte som den smale distriktspolitikken. Overføringene over programkategori 13.50 på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett er eksempel på en slik ekstrainnsats. Over programkategori 13.50 er det i 2005 bevilget om lag 2,3 milliarder kroner til regional utvikling og nyskapning og nasjonalt samarbeid for regional utvikling. Nesten halvparten av dette er kompensasjon for økt arbeidsgiveravgift, og blir forvaltet av ulike organ i ulike områder, med representanter fra næringslivet i dominerende posisjoner. Hoveddelen av den andre halvparten av midlene er fordelt mellom fylkene dels etter andelen innbyggere bosatt innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, dels etter skjønn. I tillegg bevilger Kommunal- og regionaldepartementet en del midler til næringsrettede programvirksomhet i SIVA, Forskningsrådet og Innovasjon Norge sentralt.

Fylkeskommunene har siden 2003, gjennom ansvarsreformen, fått et økt ansvar for forvaltning og prioritering av midlene til lokal og regional utvikling og nyskapning som blir fordelt fra Kommunal- og regionaldepartementet. Som regional utviklingsaktør forvalter fylkeskommunene virkemidlene i forpliktende partnerskap med næringslivet, virkemiddelaktører, private organisasjoner, utdanningsinstitusjoner og kommuner. Fylkene står etter ansvarsreformen friere i sine prioriteringer av midlene i forhold til både formål og geografi. Det siste momentet kan som distriktskommisjonen påpeker føre til en vridning der mer av ressursene blir brukt sentralt, og mindre i de distriktspolitiske virkemiddelområdene. Det kan dels skje ved at de sentrale fylkene får mer av den samlede potten, dels ved at distriktsfylkene prioriterer befolkningstette områder framfor distriktsområdene (NOU 2004:19). Samlet kan det medføre at det innenfor den smale politikken skjer en styrking av den regionalpolitiske dimensjonen. Det som i hovedsak skiller distriktspolitikken fra regionalpolitikken er at det innenfor distriktspolitikken fokuseres på avstandsulemper og utkantproblemer, mens det innenfor regionalpolitikken fokuseres på å utjevne regionale forskjeller (NOU 2004:15).

Effektutvalgets vurdering var at den brede distrikts- og regionalpolitikken i sum hadde langt større betydning for utviklingen i områder med lav vekst og nedgang i folketallet enn den smale politikken (NOU 2004:2). Distriktskommisjonen påpeker i forlengelsen av det at distrikts- og regionalpolitiske målsetninger og resultatkrav bør inngå som en del av sektorpolitikken. Den faktiske utviklingen har imidlertid vært at distrikts- og regionalpolitisk hensyn har blitt tillagt stadig mindre vekt i sektorpolitikken (NOU 2004:19).

Mens målene med regional- og distriktspolitikken har vært å opprettholde bosettingsmønsteret og å sikre likeverdige levekår i alle deler av landet, så har virkemidlene i hovedsak vært rettet inn mot næringsutvikling. Ifølge Handlingsromsutvalget har det sin bakgrunn i en grunntanke om «at ein ved å stimulere næringslivet og sysselsetjinga legg grunnlaget for å halde ved lag og utvikle busetjinga, når mangel på arbeidsplassar og lite mangfald i næringslivet er årsaker til at folk flytter». Personrettede tiltak, som for eksempel lavere inntektsskatt, har vært mindre brukt i Norge. Men personrettede tiltak brukes i dag i tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark (NOU 2004:15).

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge brukes i dag også som distrikts- og regionalpolitisk virkemiddel. Tankegangen er at en gjennom dette gir små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheten til å ha et bedre kommunalt tjenestetilbud enn andre kommuner og fylkeskommuner, og at en gjennom det igjen bidrar til å opprettholde bosettingsmønsteret og til å sikre gode levekår i distriktene (St.prp. nr. 1 (2004-2005)).

15.3 Virkeområder for distrikts- og regionalpolitiske virkemidler

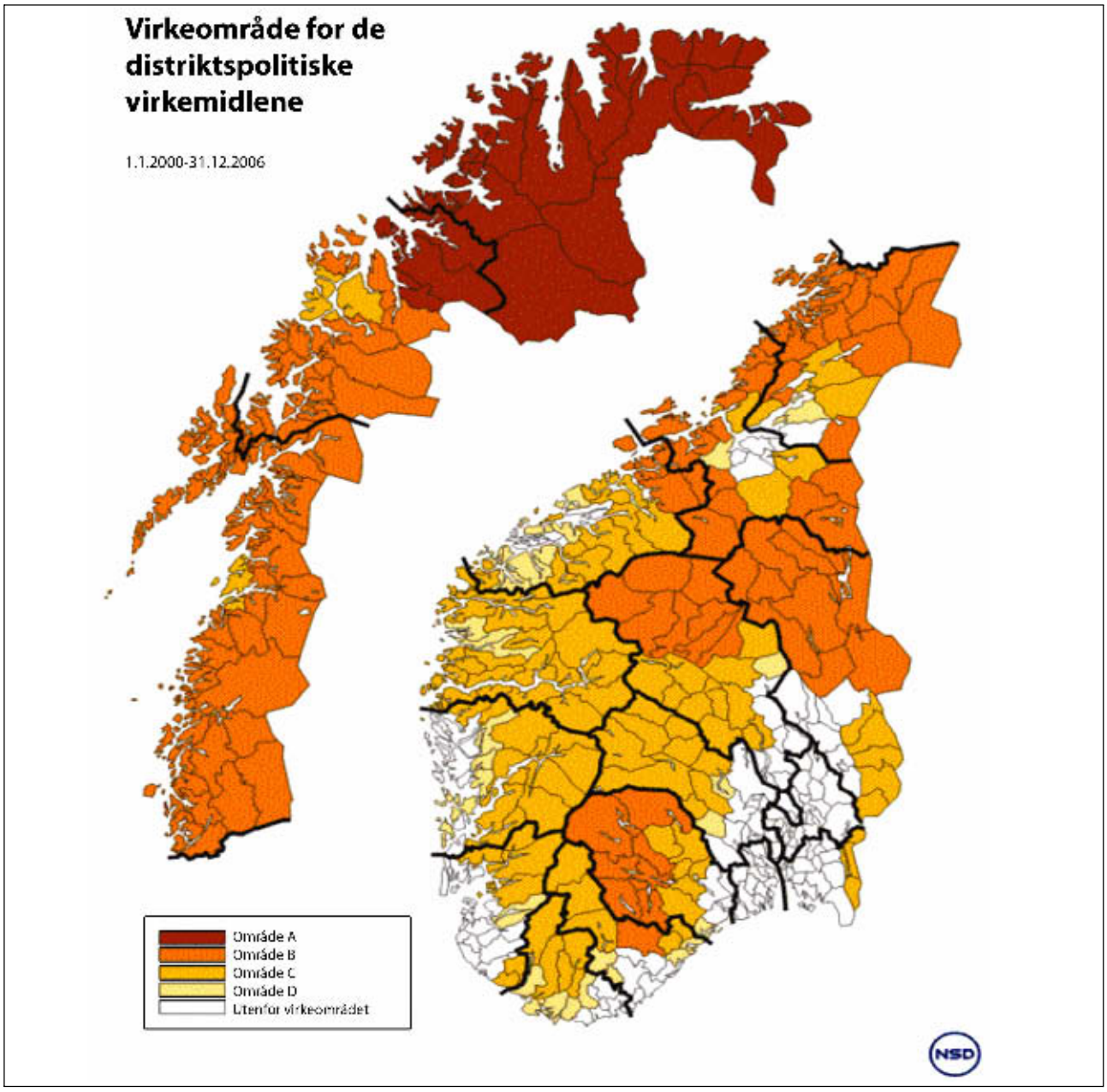
De regional- og distriktspolitiske utfordringene som ikke er forsøkt løst gjennom sektorpolitikken, men gjennom tiltak som er spesielt rettet mot bestemte områder har tradisjonelt vært forbeholdt kommuner, næringsliv og personer innenfor det distriktspolitiske virkeområdet og virkeområdet for den differensiert arbeidsgiveravgiften. I dette avsnittet gis det en omtale av de to virkeområdene. I 2004 ble det dessuten innført en tredje virkeområde, virkeområdet for nasjonal transportstøtteordning. Transportstøtteordningen ble innført for å kompensere næringsliv som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i 2004. For omtalen av transportstøtteordningen

vises det til Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2004 (St.prp. nr. 1 (2003-2004)).

15.3.1 Om virkeområde for distriktspolitiske virkemidler

Kommunal- og regionaldepartementet har med utgangspunkt i bruk av indikatorbasert analyse og skjønn identifisert kommuner som har regionale problemer og utfordringer. Disse analysene ligger i dag til grunn for inndelingen av virkeområdet for distriktspolitiske virkemidler. Det distriktspolitiske virkeområdet danner utgangspunktet for avgrensningen av ulike bedriftsrettede tiltak, og for fordeling av midler til lokalt og regionalt utviklingsarbeid.

Figur 15.2 viser virkeområdet for distriktspolitiske virkemidler som er gjeldende for årene 2000-2006. Det legges opp til en ny revidering av virkeområdet i 2006, med virkning fra 1. januar 2007, samtidig med at et nytt regelverk for regionalpolitisk statsstøtte i EU/EØS trer i kraft. Indikatorene og kriteriene som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet kan da endres, jf. nærmere omtale i avsnitt 15.3.4.



Figur 15.2 Virkeområde for de distriktspolitiske virkemidlene

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

Tabell 15.1 Indikatorer og vekter som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet (gjeldende for årene 2000-2006)

Dimensjoner	Indikatorer	Anvendt vekt	Aggregert
Geografi	Sentralitet	30	50
	Befolkningstetthet	10	
	Andel av befolkning bosatt i tettsted	10	
Demografi	Befolkningsutvikling	15	25
	Befolkningsandeler, alle i alderen 18-30 år	5	
	Befolkningsandeler: kvinner i alderen 20-39 år	5	
Arbeidsmarked	Andel arbeidsledige	10	15
	Andel uføretrygdede	5	
Inntekt	Inntekt per skatteyter	10	10
Sum		100	100

Det distriktspolitiske virkeområdet omfatter om lag 30 prosent av befolkningen. Den delen av virkeområdet hvor man kan benytte særlig distriktsrettede tilskudd til næringslivet omfatter om lag 25 prosent av befolkningen. Dette området er delt i tre soner, A, B og C. A utgjør Finnmark og Nord-Troms, B dekker resten av Nord-Norge og de svakeste fjellområdene i Sør-Norge, mens C utgjør resten av de svake områdene i Sør-Norge, samt Tromsø og Bodø. I tillegg er det en sone D, der det ikke kan gis direkte distriktsrettede tilskudd til bedrifter (utover bagatellmessig støtte), men der det tidligere ble gitt støtte til blant annet en del kommunale næringsrettede fysiske investeringer og til stedsutvikling. Etter ansvarsreformen er det åpnet for at fylkene kan bruke midler på slike formål også utenfor virkeområdet. Soneinndelingen i A, B og C- områder skiller mellom hvilke maksimale støttesatser for bedriftsstøtte som kan benyttes i den enkelte områder, og gjenspeiler også en prioritering av viremiddelinnsats etter hvor store utfordringer områdene står overfor.

Innenfor det distriktspolitiske virkeområdet blir det satt inn virkemiddel som utgjør en viss konkurransevridning. En slik konkurransevridning er tilsiktet og nødvendig for å få til en ønskelig regional utvikling. Virkemidlene skal kompensere for konkurranseulemper som næringslivet i disse områdene har, slik at næringslivet her får rammevilkår på lik linje med de som finnes i mer sentrale deler av landet. Det er viktig at man er sikker på at de områdene som er med i virkeområdet, har rammevilkår som gjør det legitimt å sette inn sterke virkemiddel. Etter at Norge ble medlem i EØS fra 1. januar 1994 er både de bedriftsrettede ordningene og avgrensningen av virkeområdet blitt notifisert overfor ESA. For å få godkjent de ulike ordningene og virkeområdet må Norge dokumentere at områdene innenfor virkeområdet har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats.

De kvantitative analysene som ligger til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet fanger opp fire ulike dimensjoner ved kommunene: arbeidsmarked, geografi, demografi og inntekt. Ved inndelingen av virkeområdet blir dimensjonen geografi, med indikatorene befolkningstetthet, sentralitet og andel innbyggere bosatt i tettsted, sterkest vektlagt. Årsaken til det er at man gjennom den distriktspolitiske ekstrainnsatsen for næringsutvikling ønsker å kompensere for avstandsulemper, og for kostnadsfaktorer knyttet til usentral lokalisering, små markeder og lavt befolkningstall. Tabell 15.1 viser indikatorene som ligger til grunn for dagens inndeling av virkeområdet for distriktspolitiske virkemidler. Indikatorene er ment å reflektere de ulike aspektene som er innarbeidet i målene for distriktspolitikken.

- Sentralitet gis etter Statistisk sentralbyrås klassifisering i fire kategorier, hvor 0 er minst sentral og 3 mest sentral. Kriteriet for klassifiseringen er tilgjengelighet i form av reisetid til sentra av en viss størrelse.
- Befolkningstetthet er målt i antall innbyggere per kvadratkilometer. Arealet er definert som samlet kommunalt territorium/areal fratrukket innsjøer.
- Tettstedsandeler er basert på Statistisk sentralbyrås tettstedsdefinisjon
- Befolkningsutviklingen refererer til endring i samlet befolkning i et tiårsperspektiv.

Tabell 15.2 Kommunenes verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet. Kommunene gruppert etter prioriteringsområde.

Prioriteringsområde	Antall kommuner	Indeks		
		Gjennomsnitt	Min	Max
A (Finnmark og Nord-Troms)	23	-1,44	-2,68	0,46
B	129	-1,64	-2,93	1,07
C	114	-0,77	-2,60	2,30
D	37	0,35	-1,82	1,91
Utenfor virkeområde	131	1,56	-0,68	2,87
Landet	433	-0,26	-2,93	2,87

Kilde: Kommunal – og regionaldepartementet

- Befolkningsandeler innen utvalgte årsklasser og etter kjønn refererer til gruppens andeler av samlet befolkning i hver kommune
- Som inntekt er det benyttet gjennomsnittlig bruttoinntekt for personlig skatteytere
- Andeler arbeidsledige og uføretrygdede refererer til arbeidsstyrken i hver kommune

Tabell 15.2 viser hvilken indikatorverdi kommunene innenfor prioriteringsområde A, B, C og D hadde ved forrige revisjon av virkeområdet i 2000. I tabellen vises også indikatorverdien for kommunene som ligger utenfor virkeområdet. Verdien på indikatorene går fra – 3 til + 3, hvor – 3 er «dårligst» verdi og + 3 er «best» verdi. I tabellen vises gjennomsnittsverdien for hvert område, samt minimums- og maksimumsverdien. Ved beregningen av gjennomsnitt i tabellen teller alle kommunene like mye.

Av tabell 15.2 framgår det at det er variasjoner mellom prioriteringsområdene når det gjelder verdien på indikatoren som ligger til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet. Kommunene i område A og B har betydelig lavere gjennomsnittsverdi enn kommunene i de andre prioriteringsområdene. I område A og B er det henholdsvis kun tre og fem kommuner som har en indikatorverdi som er over 0. I område B er det Harstad kommune som har de høyeste indikatorverdien, med en verdi på 1,07.

Kommunene i område C hadde ved forrige revisjon av virkeområdet i gjennomsnitt en indikatorverdi på – 0,77. Det er imidlertid betydelig variasjoner mellom kommunene innenfor prioriteringsområde C. Verdien varierer fra – 2,6 i Etnedal kommune til +2,3 i Tromsø kommune. Fem kommuner innenfor område C har en indikatorverdi som er lavere enn – 2, mens 13 kommuner har en indikatorverdi som er over 0.

Tabell 15.2 viser at det ikke er noen entydig sammenheng mellom resultatene fra de kvantitative analysene og hvilket prioriteringsområde kommunene er plassert innenfor. Det er forskjeller mellom kommuner innenfor samme prioriteringsområde når det gjelder indikatorverdien, og kommuner med samme indikatorverdi er plassert innenfor forskjellig virkeområde. Årsaken til at det ikke er noen entydig sammenheng mellom resultatene fra de kvantitative analysene og inndelingen av virkeområdet er dels at de indikatorbaserte analysene er supplert med skjønn for å sikre sammenhengende soner, dels at kommunene i Nord-Norge er plassert innenfor virkeområdet uavhengig av resultatene i de indikatorbaserte analysene. I forbindelse med skjønnsvurderingen ble det blant annet tatt utgangspunkt i et indikatorbasert kart med bo- og arbeidsregioner som enheter i stedet for kommuner.

Ved forrige revisjon av virkeområdet falt sju kommuner i Nord-Norge utenfor virkeområdet hvor man kan gi bedriftsrettede tiltak (prioriteringsområde A, B og C). Hele Nord-Norge ble likevel tatt med innenfor virkeområdet fordi Kommunal- og regionaldepartementet mente at selve landsdelen var prioriteringsverdig ut fra distriktspolitiske hensyn, og at de regionale sentra i Nord-Norge var av betydning for utviklingen i hele landsdelen (Mønnesland 2002).

15.3.2 Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift var et distriktspolitisk virkemiddel som skulle kompensere privat og offentlig sektor for langsiktige næringsmessige ulemper som særlig var knyttet til geografisk betingede forhold. Ved avgrensningen av virkeområdet ble det tatt utgangspunkt i

Tabell 15.3 Befolkningstall. Kommunene gruppert etter prioriteringsområdet.

Prioriteringsområde	Antall kommuner	Befolkningstall		
		Gjennomsnitt	Min	Max
A (Finnmark og Nord-Troms)	23	3 680	927	17 440
B	128	3 626	215	25 309
C	114	5 096	366	61 897
D	37	6 247	1 069	17 875
Utenfor virkeområde	131	24 555	767	521 866

at et område måtte oppfylle to krav for å falle innenfor virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift:
- Området måtte ha distriktspolitiske utfordringer/problemer
- Området måtte ha transportulemper som var større enn letten i arbeidsgiveravgiften

Ut fra vurderingen av slike ulemper var arbeidsgiveravgiften hovedsakelig regionalt differensiert i fem soner, der satsen varierte fra 0 prosent i Nord-Troms og Finnmark (sone 5) til 14,1 prosent i sentrale strøk (sone 1).

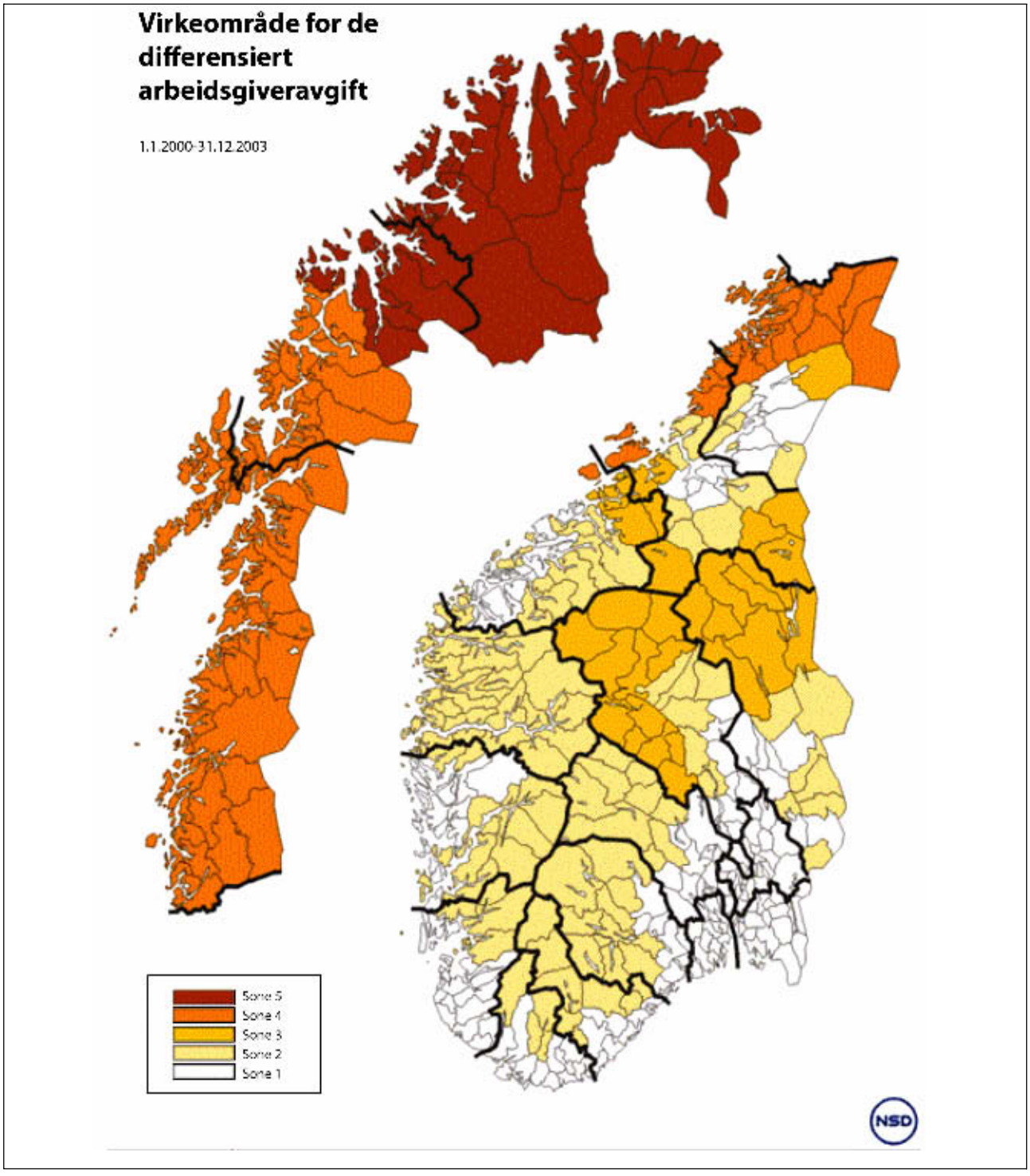
Virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften ble sist revidert i 2000. Virkeområdene for differensiert arbeidsgiveravgift som var gjeldende i årene 2000-2003 vises i figur 15.3. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift hadde en provenyeffekt på om lag 8,5 milliarder kroner i 2003.

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil, etter krav fra EFTAs overvåkingsorgan ESA, gradvis legges om i løpet av perioden 2004-2007, slik at utformingen av arbeidsgiveravgiften i Norge blir tilpasset ESAs retningslinjer for statsstøtte. I løpet av denne perioden vil satsen på arbeidsgiveravgiften gradvis trappes opp til 14,1 prosent for alle kommunene og fylkeskommunene. Det er lagt opp til at nullsatsen på arbeidsgiveravgiften skal videreføres i Nord-Troms og Finnmark. Retningslinjene for statlig bedriftsrettet regionalpolitisk støtte skal revideres i 2005/2006, jf. omtale i avsnitt 15.4.3. Dersom det i forbindelse med denne revideringen blir åpnet for å gjeninnføre differensiert arbeidsgiveravgift i deler av landet, vil regjeringen vurdere hvor og hvordan dette skal skje (St.meld. nr. 25 (2004-2005)).

Regjeringen har i prinsippet mulighet til å videreføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift for offentlig sektor. Når regjeringen ikke har valgt å gjøre det, så har det sammenheng med at man ønsker et avgiftssystem som virker nøytralt, og ikke skaper vridningseffekter mellom privat og offentlig sektor. Regjeringen har i denne sammenheng trukket fram tre momenter:
- Dersom en viderefører ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift for offentlig sektor, og samtidig hever arbeidsgiveravgiften for privat sektor, så vil dette medføre at det relativt sett blir billigere på marginen å ansette arbeidstakere for kommunen enn for privat sektor. En slik vridningseffekt vil man ikke få når kommunesektoren og privat sektor står overfor samme arbeidsgiveravgift.
- Dersom ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift skulle videreføres for kommunesektoren ville man få større grensedragningstilfeller. Det skyldes at man ikke kan bruke kommunesektoren som sådan i utformingen av avgiftsvedtaket. Det ville måtte foretas en avgrensning av kommunal forvaltningsvirksomhet mot annen type virksomhet innen kommunesektoren.
- ESA har signalisert at de vil ha problemer med å godta differensiering for kommunal virksomhet som er i direkte konkurranse med privat virksomhet i sektorer hvor det også er potensiell konkurranse fra selskaper med internasjonal virksomhet.

15.3.3 Revidering av retningslinjene for tildeling av bedriftsrettet regionalpolitisk støtte

EU-kommisjonen offentliggjorde 15. juli 2005 et nytt utkast til regelverk for regionalpolitisk statsstøtte. Utkastet åpner for å gi driftsstøtte, herunder differensiert arbeidsgiveravgift, i områder med lav befolkningstetthet. Områder med ekstra lav befolkningstetthet er i utkastet definert som NUTS II-regioner (landsdeler) med mindre enn 8 personer per km^2, og tilgrensende områder. Dersom dette forslaget til EU-kommisjonen blir det endelige, gir det åpning for å gjeninnføre ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift i hele Nord-Norge og i Nord-Trøndelag. I Sør-Norge er det



Figur 15.3 Virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift[1]

[1] Sone 1=14,1 pst. sone 2=10,6 pst. sone 3=6,4 pst. sone 4=5,1 pst. sone 5=0 pst.

Kilde: Kommunal- og regionaldepartementet

fortsatt stor usikkerhet om det blir mulig å gjeninnføre den differensierte arbeidsgiveravgiften i deler av det tidligere virkeområdet. Oppland og Hedmark, eventuelt med tilgrensende områder, oppfyller sannsynligvis kravene, slikt utkastet til regelverk ser ut nå. Det gjenstår imidlertid en rekke avklaringer rundt dette. Det endelige regelverket forventes vedtatt i løpet av 2005. Deretter vil norske myndigheter starte en notifiseringsprosess overfor ESA.

Tabell 15.4 Kommunenes plassering i det distriktspolitiske virkeområde (DU-området) og sonene for differensiert arbeidsgiveravgift (DA-området)

DA/DU-soner	Utenfor DU	D	C	B	A	Sum
14,1	130	26	17			173
10,6	1	11	89	20		121
6,4			6	26		32
5,1			2	79		81
0				3	23	26
Sum	131	37	114	128	23	433

15.3.4 Sammenligning av det distriktspolitiske virkeområdet og virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift

Det distriktspolitiske virkeområdet er dels sammenfallende med virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift, men som det framgår av figur 15.3 og 15.4 er det noen forskjeller mellom inndelingen av de to virkeområdene. I 2003 besto for eksempel virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift av 261 kommuner, mens det distriktspolitiske virkeområdet besto av 303 kommuner. Tabell 15.4 viser forholdet mellom inndelingen av de to virkeområdene.

Av tabell 15.4 framgår det at det er 43 kommuner som er innenfor sone C og D i det distriktspolitiske virkeområdet, men som er utenfor virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften (det vil si at de i 2003 hadde en arbeidsgiveravgiftssats på 14,1 prosent). Av de 43 kommunene er det kun 8 kommuner som har færre enn 3 000 innbyggere. Steinkjer og Levanger i Nord-Trøndelag er eksempler på kommuner som er innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, men som er utenfor virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften.

Ifølge Mønnesland (2002) er det tre grunner til at det er avvik mellom områdene:

- Soneinndelingene i de to virkeområdene har blitt revidert på ulike tidspunkt. Den ene ordningen har derfor bygd på eldre regionalpolitiske situasjoner enn den andre. Før revideringene i 2000 var forrige revisjon av det ordinære virkeområdet i 1994, mens virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift sist ble revidert i 1988. Dette momentet har mindre betydning nå, da begge virkeområdene ble revidert i 2000.
- Hensynet til stabilitet og forutsigbarhet tilsier at en kommune som flyttes fra en sone til en annen innenfor et av virkeområdene, ikke samtidig bør utsettes for endringer i status innenfor det andre virkeområdet samtidig.
- Ved inndelingen av virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift har en tatt hensyn til at det vil være uheldig å dele pendlingsregioner, da støtten til bedriftene gis etter ansattes bosted.

15.4 Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet

Et av de overordnende formålene med inntektssystemet er å sikre utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen utjevnes derfor forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes skatteinntekter og forskjeller i kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov. Utjevningen av kommunenes og fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud kan sies å utgjøre den «brede» regionalpolitikken i inntektssystemet. I avsnitt 15.4.1 presenteres den regionale fordelingsprofilen på utgifts- og inntektsutjevningen. For nærmere omtale av utgifts- og inntektsutjevningen vises det til kapittel 4.

I tillegg til å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud skal inntektssystemet ivareta regional- og distriktspolitiske målsetninger om å opprettholde bosettingsmønsteret og å skape levedyktige lokalsamfunn i alle deler av landet. Deler av overføringene som skjer gjennom inntektssystemet, som regionaltilskuddet, Nord-Norgetilskuddet og deler av skjønnstilskuddet, er gitt en regional- og distriktspolitisk begrunnelse. Den ekstrainnsatsen som rettes mot små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge kan sies å utgjøre den «smale» regionalpolitikken i inntektssystemet. I avsnittene 15.4.2 og 15.4.3 presenteres utformingen av de regionalpolitisk begrunnede ordningene i inntektssystemet.

15.4.1 Den «brede» regionalpolitikken gjennom inntektssystemet

Selv om det primære formålet med inntekts- og utgiftsutjevningen er å utjevne de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, så har også disse ordningene en klar regional fordelingsprofil. Gjennom utgifts- og inntektsutjevning skjer det i hovedsak en omfordeling av inntekt fra større kommuner i sentrale strøk (med lavt beregnet utgiftsbehov og høye skatteinntekter) til mindre kommuner i distriktene (med høyt beregnet utgiftsbehov og lave skatteinntekter). Tabell 15.5

Tabell 15.5 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningen. Kommunene gruppert etter innbyggertall. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004

Innbyggertall	Omfordeling gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, i kroner per innbygger
0 – 999	9 076
1 000 – 1 999	9 775
2 000 – 2 999	6 717
3 000 – 3 999	5 121
4 000 – 4 999	3 506
5 000 – 5 999	3 483
6 000 – 6 999	3 262
7 000 – 7 999	3 063
8 000 – 8 999	2 087
9 000 – 9 999	271
10 000-19 999	245
20 000-49 999	-776
50 000-99 999	-1 705
Over 100 000	-3 469
Landet	0

viser omfordelingen av inntekt som skjer gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen for kommunene gruppert etter innbyggertall. Figur 15.6 viser fordelingsvirkningene for kommunene gruppert fylkesvis.

Gjennom utgifts- og inntektsutjevningen for fylkeskommunene skjer det også en omfordeling som har en klar regional profil. Tabell 15.7 viser omfordelingen av inntekt gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen for fylkeskommunene.

Utgifts- og inntektsutjevningen har en klar regional fordelingsprofil. Disse ordningene vil derfor ha stor betydning for utviklingen i regioner og distrikter. Utgifts- og inntektsutjevningen i inntektssystemet vil ikke diskuteres ytterligere i dette kapitlet. I stedet vil det fokuseres på de ordningene i inntektssystemet som eksplisitt er gitt en regional- og distriktspolitisk begrunnelse.

15.4.2 Den «smale» regionalpolitikken i inntektssystemet

I motsetning til utgifts- og inntektsutjevningen er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet, blant annet kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift, eksplisitt begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. I Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for 2005 ble for eksempel Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet gitt følgende begrunnelse:

> «Nord-Norgetilskuddet er et særskilt regionalpolitisk virkemiddel. Tilskuddet skal bidra til å gi kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge muligheter for å gi et bedre tjenestetilbud enn kommuner og fylkeskommuner ellers i landet. Tilskuddet skal også bidra til å muliggjøre en høy kommunal og fylkeskommunal sysselsetting i et område med et konjunkturavhengig næringsliv. (...) Regionaltilskuddet er på samme måte som Nord-Norgetilskuddet begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn»

(Beregningsteknisk dokumentasjon til St.prp. nr. 1 (2004-2005) fra Kommunal- og regionaldepartementet. Rundskriv H-23/04).

15.4.3 Nord-Norgetilskuddet

Nord-Norgetilskuddet er en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet i 1986. Gjennom skatteutjevningsordningen ble kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge sikret et høyere inntektsnivå

Tabell 15.6 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningene. Kommunene gruppert fylkesvis. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004.

Fylke	Omfordeling gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, i kroner per innbygger
Østfold	802
Akershus	-3 744
Oslo	-3 971
Hedmark	3 192
Oppland	2 616
Buskerud	-915
Vestfold	412
Telemark	1 669
Aust-Agder	1 786
Vest-Agder	924
Rogaland	-1 514
Hordaland	-403
Sogn og Fjordane	3 476
Møre og Romsdal	1 999
Sør-Trøndelag	255
Nord-Trøndelag	4 589
Nordland	3 791
Troms	1 663
Finnmark	3 185
Landet	0

Tabell 15.7 Omfordeling gjennom utgifts- og inntektsutjevningene. Fylkeskommunene. Omfordeling i kroner per innbygger. Tall fra 2004.

Fylke	Omfordeling gjennom inntekts- og utgiftsutjevningen, i kroner per innbygger
Østfold	-368
Akershus	-1 228
Oslo	-2 172
Hedmark	796
Oppland	518
Buskerud	-600
Vestfold	-355
Telemark	157
Aust-Agder	795
Vest-Agder	429
Rogaland	-126
Hordaland	-54
Sogn og Fjordane	3 185
Møre og Romsdal	989
Sør-Trøndelag	48
Nord-Trøndelag	1 862
Nordland	2 198
Troms	1 407
Finnmark	1 801
Landet	0

enn kommuner og fylkeskommuner i resten av landet. Ved innføring av inntektssystemet i 1986 ble denne ordningen videreført. Begrunnelsen for å gi kommuner og fylkeskommuner et høyere tilskudd gjennom inntektsutjevningen var dels at Nord-Norge hadde merkostnader knyttet til klimatiske og strukturelle forhold som ikke ble fanget opp gjennom utgiftsutjevningen. Dels at en heving av inntektsnivået var nødvendig på grunn av det lave utbyggingsnivået i landsdelen etter andre verdenskrig. I forbindelse med forenklingen av inntektssystemet i 1994 gikk man bort fra å behandle Nord-Norge spesielt gjennom inntektsutjevningen. I stedet ble det opprettet et eget Nord-Norgetilskudd.

Rattsø-utvalget foretok ingen faglig vurdering av hvor stort omfang Nord-Norgetilskuddet burde ha i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Utvalget pekte imidlertid på tre forhold som det mente kunne begrunne at tilskuddet ble opprettholdt (NOU 1996:1):

- Levekårsundersøkelser viste at nord-norske kommuner generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet.
- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeriressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbar overfor svingninger i den private sektor.

Nord-Norgetilskuddet fordeles i dag etter bestemte satser per innbygger til kommunene og fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Størrelsen på satsene bygger på verdien av den tidligere hevingen av det inntektsutjevnende tilskuddet. Nord-Norgetilskuddet begrunnes i dag ut i fra regionalpolitiske hensyn, og ikke som tidligere med at kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge har merkostnader til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon som de ikke får kompensasjon for gjennom utgiftsutjevningen.

Nord-Norgetilskuddet til kommunene og fylkeskommunene utgjør i 2005 totalt henholdsvis 1 147 og 433 millioner kroner. Satsene på tilskuddet vises i tabell 15.8.

15.4.4 Regionaltilskuddet

I perioden 1986 til 1994 ble kommuner med færre enn 3 000 innbyggere tildelt et eget småkommunetilskudd gjennom inntektssystemet. Begrunnelsen for tilskuddet var at analyser viste at mindre kommuner hadde høyere utgifter per innbygger enn større kommuner til sektorer som ikke ble omfattet av utgiftsutjevningen, for eksempel til administrasjon. Små kommuners merutgifter til sektorer som ble omfattet av utgiftsutjevningen ble ivaretatt gjennom basiskriteriet i utgiftsutjevningen. Ved forenklingen av inntektssystemet i 1994 ble det bestemt at småkommunetilskuddet skulle legges inn i utgiftsutjevningen og at man skulle vekte opp

Tabell 15.8 Nord-Norgetilskudd til kommuner og fylkeskommuner

	Kroner per innbygger
Kommuner	
Nordland	1 314
Troms	2 520
Finnmark	6 159
Fylkeskommuner	
Nordland	825
Troms	940
Finnmark	1 285

basiskriteriet tilsvarende verdien på småkommunetilskuddet.

I forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997 ble det lagt til grunn at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kommunal administrasjon skulle omfattes av utgiftsutjevningen. Rattsø-utvalgets analyser viste at små kommuner tidligere hadde blitt overkompensert for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Og utvalget foreslo på bakgrunn av det en halvering av kostnadsvekten til basiskriteriet. Regjeringen Brundtland støttet i utgangspunktet utvalgets forslag om å redusere vekten på kriteriet. Halveringen av vekten på basiskriteriet medførte imidlertid en betydelig omfordeling av inntekt fra små kommuner til større kommuner. Regjeringen mente at det ut fra regionalpolitiske hensyn fortsatt var viktig å sikre inntektsnivået til små utkantkommuner og foreslo på bakgrunn av det å innføre et eget regionaltilskudd i inntektssystemet som kompensasjon:

> «Regjeringen mener at det er nødvendig å sikre at små utkantkommuner fortsatt har mulighet til å opprettholde et bedre tjenestetilbud enn landets kommuner for øvrig. Regjeringen vil derfor ivareta viktige regionale hensyn, utover spesielle hensyn i Nord-Norge, gjennom et særskilt tilskudd til små utkantkommuner» (St. prp. nr. 55 (1995-1996)).

Regionaltilskuddet ble foreslått tildelt kommuner som var innenfor virkeområde for distriktspolitiske virkemidler, som hadde færre enn 3 000 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Tilskuddet ble foreslått gitt kommunene som en fast sats per kommune. Regjeringen begrunnet utformingen av tilskuddet med at:

> «Ved å gi et fast beløp til alle kommuner innenfor denne graderingen sikres det at tilskuddet får størst betydning pr. innbygger for de minste kommunene. Dette vil ha samme effekt som å heve basistillegget i kostnadsnøkkelen» (St. prp. nr. 55 (1995-1996)).

Ved stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 ble det gitt tilslutning til regjeringens forslag om å innføre et eget regionaltilskudd i inntektssystemet. Størrelsen på regionaltilskuddet økte hvert år i perioden 1997-2001, etter hvert som omleggingen av inntektssystemet fikk større gjennomslag. Siden 2001 har størrelsen på regionaltilskuddet blitt videreført på samme nivå.[2]

Med unntak av seks kommuner var alle kommuner med under 3 000 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet, innenfor det distriktspolitiske virkeområdet i 2001. I Kommuneproposisjonen for 2002 (St.prp. nr. 80 (2000-2001)) foreslo Kommunal- og regionaldepartementet å endre kriteriene for tildelingen av regionaltilskuddet:

> «Ut fra hensynet til forenkling foreslås det å se bort fra kriteriet om at kommunen skal være innenfor det distriktspolitiske virkeområdet for å få regionaltilskudd».

I Kommuneproposisjonen for 2003 ble kriteriene for tildelingen av regionaltilskuddet igjen revidert. Det ble da lagt til grunn at tilskuddet skulle tildeles kommuner med færre enn 3 200 innbyggere. Kommuner med færre enn 3 000 innbyggere skulle motta full sats, mens kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere skulle motta en redusert sats. Endringen ble begrunnet med at man ville hindre at kommuner som fikk en økning i innbyggertallet skulle få en brå inntektsnedgang når befolkningstallet oversteg 3 000 innbyggere (St.prp. nr 64 (2001-2002)).

Regionaltilskuddet er i dag, på samme måte som Nord-Norgetilskuddet, begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn. Tilskuddet tildeles i dag alle kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet. Tilskuddet gis som en sats per kommune. Størrelsene på tilskuddet graderes etter virkeområde for regionalpolitiske virkemidler. Utformingen av regionaltilskuddet medfører at to kommuner som mottar tilskuddet får en inntektsreduksjon dersom de slutter seg sammen. Satsene på regionaltilskuddet vises i tabell 15.9 og 15.10.

Tabell 15.9 Regionaltilskuddet – full sats

Prioriteringsområde	Beløp pr kommune (1000 kroner)
A (Finnmark og Nord-Troms)	8 070
B, C og D	3 348
Utenfor distriktspolitisk virkeområde	3 348

[2] Kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997, men som ikke kvalifiserte for regionaltilskudd, fikk jf. omtale i kapittel 4 kompensasjon gjennom et ekstraordinært skjønnstilskudd. Størrelsen på det ekstraordinære skjønnstilskuddet ble, på samme måte som regionaltilskuddet, trappet opp i løpet av perioden 1997-2001. Det er imidlertid lagt opp til at det ekstraordinære skjønnet skal være avviklet innen 2006.

Tabell 15.10 Regionaltilskudd til kommuner med mer enn 3 000 innbyggere.

Innbyggertall	Regionaltilskudd - prosent
3 000 – 3 049	80 prosent av full sats
3 050 – 3 099	60 prosent av full sats
3 100 – 3 149	40 prosent av full sats
3 150 – 3 199	20 prosent av full sats
Fra og med 3 200	0 kroner

15.4.5 Skjønnstilskuddet

Gjennomgangen av skjønnstilskuddet i kapittel 14 viser at skjønnstilskuddet brukes til å ivareta en rekke forhold. Skjønnstilskuddet brukes blant annet dels til å:

- Ivareta forhold som ikke fanges opp gjennom utgiftsutjevningen
- Hjelpe kommuner og fylkeskommuner som er i en vanskelig økonomisk situasjon
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer i inntektssystemet
- Kompensere kommuner og fylkeskommuner med svak skattevekst
- Støtte kommunale utviklingsprosjekter
- Ivareta ekstraordinære hendelser som oppstår i løpet av budsjettåret
- Ivareta spesielle lokale forhold

I tillegg til dette brukes skjønnstilskuddet til å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn. Fylkeskommuner og kommuner som tapte på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift fra og med 2004 har for eksempel fått full kompensasjon for tapet gjennom en tilsvarende økning av skjønnstilskuddet. Kompensasjonsordningen er nærmere omtalt i avsnitt 15.4.6.

Gjennomgangen i kapittel 14 viste at det er store fylkesvise forskjeller når det gjelder størrelsen på skjønnstilskuddet. Kommunal- og regionaldepartementet uttalte i en uttalelse til Riksrevisjonen i 2003 at den fylkesvise fordelingen av skjønnstilskuddet dels er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn (Dokument nr. 3:8 (2002-2003)). For nærmere omtale vises det til kapittel 14.

15.4.6 Kompensasjon for omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift

Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift vil legges om i løpet av perioden 2004-2007, jf. omtale i avsnitt 15.3. Omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift medfører isolert sett betydelige merutgifter for kommunesektoren. Det er lagt opp til at kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift skal få full kompensasjon for tapet gjennom en tilsvarende økning av skjønnstilskuddet og gjennom ordningen med bagatellmessig støtte i løpet av perioden 2004-2007.[3] Kompensasjonen ble i kommuneproposisjonen for 2004 begrunnet med regionalpolitiske hensyn (St.prp. nr. 62 (2002-2003)):

> «Regionalpolitiske hensyn tilsier at den enkelte kommune og fylkeskommune som får merutgifter, bør få kompensasjon. Dersom det ikke legges inn noen form for kompensasjon, vil omleggingen medføre betydelige kutt i den kommunale tjenesteproduksjonen. Departementet tilrår derfor at kommunene og fylkeskommunene som taper på avviklingen av ordningen, samlet sett får full kompensasjon for merutgiftene».

I løpet av perioden 2004-2007 er det lagt opp til at kommuner og fylkeskommuner som taper på omleggingen av ordningen skal få en kompensasjon som tilsvarer kommunenes og fylkeskommunenes (beregnede) økning i lønnskostnader og økning i tilskuddsbehov til privat sektor. Det er foreløpig ikke tatt stilling til utformingen av kompensasjonen på lang sikt. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere om kompensasjonene til kommuner og fylkeskommuner som taper på økt sats på arbeidsgiveravgiften kan/bør kompenseres gjennom faste kriterier eller tilskudd.

Det vurderes nå, på bakgrunn av et nytt utkast til regelverk for statsstøtte fra EU-kommisjonen, om det er mulig å gjeninnføre ordningen med lavere sats på arbeidsgiveravgiften i noen områder, jf. omtale i avsnitt 15.3.3.

15.5 Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel

15.5.1 Innledning

Som nevnt innledningsvis i kapitlet er det utvalgets vurdering at spørsmålet om hvor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføring skal ha må

[3] Kommunal- og regionaldepartementet foreslo opprinnelig at kommunene i Nord-Norge skulle få kompensasjon ved at satsene på Nord-Norgetilskuddet ble økt, mens kommunene i Sør-Norge skulle få kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Ved stortingsbehandlingen av kommuneproposisjonen for 2004 ble det imidlertid vedtatt at alle kommunene skulle kompenseres gjennom en økning av skjønnstilskuddet.

baseres på politisk skjønn. Utvalget mener imidlertid at kommuneoverføringer som regional- og distriktspolitisk virkemiddel må vurderes opp i mot andre regional- og distriktspolitiske virkemidler. Faglige analyser kan bidra til å synliggjøre effekten av ulike virkemidler.

Ekstra kommuneoverføringer til definerte kommuner og fylkeskommuner vil være et effektivt virkemiddel dersom gode kommunale tjenester og høy kommunal sysselsetting stimulerer innflyttingen og reduserer utflyttingen i kommunene, og dersom de ekstra overføringene bidrar til å utvikle robuste lokalsamfunn, jf. begrunnelsen for de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet.

Kunnskapen om effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel er imidlertid begrenset. Effektutvalget, som evaluerte ulike regional- og distriktspolitiske virkemidler, foretok ingen konkret vurdering av hvorvidt ekstra kommuneoverføringer til definerte kommuner og fylkeskommuner er et effektivt virkemiddel. Effektutvalget uttalte i NOU 2004:2 Effekter og Effektivitet, at dette var en interessant problemstilling, men at utvalget ikke hadde studert effekten av å føre regionalpolitikk gjennom kommunesektoren på denne måten sammenlignet med å la disse midlene gå til andre regional- og distriktspolitiske formål.

For å beregne effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel bør man ideelt sett ha en eller flere utviklingsbaner som viser utviklingen i kommunene med tiltaket (tiltakene). Videre bør man ha en eller flere utviklingsbaner å sammenligne med, det vil si utviklingen i kommunene uten tiltaket (tiltakene). Rammetilskuddet fordeles etter kriterier som reflekterer sysselsettingsutvikling, befolkningsutvikling og inntektsnivå. Det innebærer at kommuner med høy arbeidsledighet, fraflytting og lavt inntektsnivå gjennomgående mottar mer i rammetilskudd per innbygger enn andre kommuner. En «enkel» analyse hvor man sammenligner utviklingen i kommuner med et høyt inntektsnivå med utviklingen i kommuner med et lavt inntektsnivå kan derfor misvisende vise at høyt nivå på kommunale overføringer gir negativ kommuneutvikling. Utfordringen i forbindelse med analyser av kommuneoverføringer som regionalpolitiske virkemidler er derfor å konstruere en eller flere utviklingsbaner som gir en indikasjon på hvordan kommuneutviklingen ville vært i kommunene som mottar regionalpolitisk tilskudd dersom kommunene ikke hadde mottatt tilskuddene.

I og med at effekten av kommuneoverføringer som regional- og distriktspolitisk virkemiddel er begrenset engasjerte utvalget Senter for økonomiske forskning (SØF) ved NTNU til å foreta en evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Analysen er dokumentert i rapporten *Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel* (Berg og Rattsø 2005). I avsnitt 15.5.2 gjengis hovedresultatene fra analysen. Rapporten er tilgjengelig på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

15.5.2 Hovedresultatene fra SØFs analyse

Kommuneoverføringers betydning for kommuneutviklingen vil være avhengig av hvordan kommunene disponerer overføringene. Analyser viser ifølge SØF at en økning i frie inntekter med 1 000 kroner per innbygger i gjennomsnitt medfører en økning i utgiftene med 900 kroner per innbygger. Det betyr at av en inntektsøkning på 1 000 kroner gis 100 kroner direkte til kommunenes innbyggere i form av reduserte gebyrer og skatter.

SØF benytter tre forskjellige tilnærminger for å få et mål på kommuneoverføringer som regional- og distriktspolitisk virkemiddel:

- Naturlig eksperiment
- Panelanalyse
- Sammenligning av utviklingen i «sammenlignbare» kommuner

SØF analyserer kommuneoverføringers betydning for kommuneutviklingen med data for perioden 1990 til 2003. Som mål på kommuneutviklingen bruker SØF sysselsettingsutvikling, befolkningsutvikling og vekst i gjennomsnittlige private inntekter. I analysen ser SØF på virkningen av fordelingen av frie inntekter, og ikke isolert sett på virkningene av fordelingen av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet. Årsaken til det er at de regionalpolitiske tilskuddene inngår sammen med det øvrige rammetilskuddet og skatteinntektene i et samlet statlig opplegg for fordeling av frie inntekter. Analysene er primært gjort på kommunenivå, men SØF har også foretatt analyser på regionnivå. Bakgrunnen for det er at det kan argumenteres for at utviklingen i sysselsetting og næringsliv må forståes på et høyere nivå, da mange kommuner inngår i et felles arbeidsmarked.

Analysene viser at en økning i de frie inntektene medfører en økning i den kommunale sysselsettingen. Et viktig spørsmål da er hvordan kommunal sysselsetting påvirker privat sysselsetting og investering. Man kan for det første tenke seg at en god kommunal infrastruktur og et godt tjenestetilbud kan redusere kostnadene for privat næringsliv og gjennom det bidra til økt privat produksjon

og sysselsetting. For det andre kan man tenke seg at kommunene kan påvirke lønnsomheten i privat sektor negativt gjennom faktormarkedene. Når kommunen beslaglegger arbeidskraft og kapital vil den kunne øke kostnadene og redusere lønnsomheten for private aktører. Kommunene kan altså «skyve ut» privat næringsliv. Dette er spørsmål som SØF forsøker å besvare gjennom analysene.

Naturlig eksperiment

En utfordring i forbindelse med å foreta en evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel er, som nevnt foran, at man ikke vet hvordan utviklingen i kommunene ville vært dersom kommunene ikke hadde mottatt tilskuddene. Det ideelle ville vært å foreta et eksperiment hvor et tilfeldig utvalg kommuner ble tildelt ekstra kommuneoverføringer (behandlingsgruppen), mens et utvalg sammenlignbare kommuner ikke ble tildelt ekstra kommuneoverføringer. Ved å sammenligne utviklingen i kommunene i forhold til sysselsetting, private inntekter mv., kunne man beregnet effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. Et slikt eksperiment er det imidlertid ikke verken politisk eller praktisk mulig å gjennomføre. For å beregne effekten av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel velger SØF derfor å benytte et naturlig eksperiment: avviklingen av selskapsskatten som kommunal skatt i 1999.

Avviklingen av selskapsskatten medførte en endring i inntekt for flere kommuner. Noen kommuner fikk (isolert sett) en økning i inntektene, mens andre kommuner (isolert sett) fikk en reduksjon i inntektene. Omfordelingen av inntekt skyldtes forhold som ikke var direkte knyttet til kommuneutvikling eller distriktspolitikk. Dette gjør det ifølge SØF mulig å benytte avviklingen av selskapsskatten som et naturlig eksperiment. Resultatene fra denne analysen må imidlertid tolkes med forsiktighet. For samtidig som selskapsskatten ble avviklet, ble det også gjennomført andre endringer i inntektssystemet som medførte en omfordeling av inntekt mellom kommunene. I noen grad motvirket effekten av disse endringene effekten av avviklingen av selskapsskatten. Dette kan gjøre det vanskelig å bruke avviklingen av selskapsskatten som et naturlig eksperiment.

Ved å sammenligne utviklingen i kommuner som tjente på avviklingen av selskapsskatten med utviklingen i kommuner som tapte på endringen, beregner SØF et estimat på frie inntekters betydning for kommuneutviklingen. SØF sammenligner utviklingen i kommunene i perioden 1995-1999 (før reformen), men utviklingen i kommunene i perioden 1999-2003 (etter reformen). Analysen viser at en vekst i de frie inntektene har en klar og positiv effekt på den kommunale sysselsettingen. En økning i frie inntekter med 100 kroner per innbygger medfører i gjennomsnitt om lag 0,8 prosentpoeng høyere vekst i den kommunale sysselsettingen. Analysen av avviklingen av selskapsskatten tyder på at en vekst i frie inntekter har negative ringvirkninger på privat sysselsetting.

Når befolkningsutviklingen i perioden 1995-1999 sammenlignes med befolkningsutviklingen i perioden 2000-2003 finner SØF en svak positiv effekt av frie inntekter på kommunenivå. Analysen indikerer at en økning i frie inntekter med 100 kroner per innbygger medfører en befolkningsvekst på om lag 0,1 prosentpoeng over fireårsperioden. For en eksempelkommune med 10 000 innbyggere innebærer det at en økning i folketallet med 10 personer. Effekten kan ifølge SØF tyde på at en økning i den kommunale sysselsettingen stimulerer til innflytting.

Panelanalyse

I tillegg til å benytte avviklingen av selskapsskatten som et naturlig eksperiment velger SØF å benytte en panelanalyse. Formålet med denne analysen er å isolere frie inntekters betydning for kommuneutviklingen i perioden 1992-2003.

Analysen viser at den langsiktige effekten av en økning i de frie inntektene er en svak befolkningsvekst på kommunenivå. Over en ti års periode bidrar en økning i frie inntekter med 1 000 kroner per innbygger til en økning i befolkningsveksten med 0,2 promillepoeng hvert år. For en eksempelkommune med 10 000 innbyggere betyr det at en permanent økning i frie inntekter med 10 millioner kroner isolert sett bidrar til en økning i folketallet med 2 per år. Analysen viser videre at en økning i frie inntekter med 1 000 kroner per innbygger øker den kommunale sysselsettingen over tid med 1,5 promillepoeng.

Også på regionnivå finner SØF en svak positiv sammenheng mellom frie inntekter og befolkningsutvikling. Videre finner SØF at det er en tendens til at en vekst i frie inntekter bidrar til en vekst i den kommunale sysselsettingen. På regionnivå finner SØF dessuten en positiv sammenheng mellom vekst i frie inntekter og privat inntektsnivå. De kvantitative effektene av frie inntekter er, med unntak for effekten på den kommunale sysselsettingen, svært små. SØF konkluderer med at:

> «Mens resultatet fra analysen av avviklingen av kommunal selskapsskatt viser svakt negative

virkninger på befolkning og sysselsetting, viser denne analysen av frie inntekter over tid svakt positive ringvirkninger. Den kvantitative effektene er imidlertid svært små i begge analyser, og vi konkluderer så langt at man kan se bort fra ringvirkningene når man vurderer virkningene av frie inntekter til kommunene».

Sammenligning av utviklingen i sammenlignbare kommuner («matching»)

SØF analyserer også frie inntekters betydning for kommuneutviklingen ved å sammenligne utviklingen i kommuner som har forskjellig nivå på de frie inntektene per innbygger, men som for øvrig har relativt like forutsetninger for kommuneutvikling («matching»). SØF sammenligner blant annet utviklingen til kommunene i tiltakssonen (Nord-Troms og Finnmark) med utviklingen i en gruppe av sammenlignbare kommuner i perioden 1991-2000. Denne sammenligningen viser at høye frie inntekter for kommunene i tiltakssonen ikke bidrar til å gjøre kommuneutviklingen bedre enn i sammenligningskommunene. Høye frie inntekter er negativ for befolkningsvekst, total sysselsettingsvekst, industrisysselsettingsvekst og privat inntektsnivå. Den eneste positive effekten SØF identifiserer er større vekst i kommunal sysselsetting (0,1 prosent høyere i tiltakssonen).

Resultatene fra ulike sammenligninger varierer noe, men hovedresultatet er at virkningen av frie inntekter på befolkningsvekst, sysselsettingsvekst og privat inntektsnivå er liten. Høyt nivå på de frie inntektene bidrar i liten grad til å bedre kommuneutviklingen. SØF presiserer imidlertid at resultatene kan avspeile at kommuneutviklingen bidrar til å forklare de høye inntektene. Det er med andre ord ikke sikkert at man klarer å kontrollere for at det er kommuner med høy arbeidsledighet, fraflytting og lavt inntektsnivå som i utgangspunktet mottar mer i rammetilskudd per innbygger enn andre kommuner.

Frie inntekter bidrar i liten grad til å bedre kommuneutviklingen

Med utgangspunkt i de tre analysene konkluderer SØF med at frie inntekter først og fremst har en positiv effekt på kommunal sysselsetting. Ringvirkningene utover det er usikre og i alle fall meget små.

Når det i analysene ikke dokumenteres noen entydig og positiv sammenheng mellom frie inntekter og befolkningsutviklingen, så må det ifølge SØF ses i sammenheng med at flytting først og fremst er motivert av arbeidsmarkedsforhold og i mindre grad av nivået på det kommunale tjenestetilbudet. Ulike undersøkelser av folks motiv for å flytte viser at det kommunale tjenestetilbudet har en viss betydning, for eksempel vektlegges ofte barnehagetilbud og skoletilbud. Det generelle bildet fra internasjonale studier er imidlertid at det kommunale tjenestetilbudet bare har marginal betydning for flyttestrømmer.

SØFs analyse viser at det er lite ringvirkninger til privat næringsliv av en utbygging av kommunal virksomhet. Valget mellom kommuneoverføringer som regional- og distriktspolitisk virkemiddel og andre distrikts- og regionalpolitiske virkemidler vil derfor ifølge SØF primært være et valg om man ønsker utbygging av offentlig sektor eller privat næringsliv i distriktene. Videre sier SØF:

«Etter vår bedømming er det sterkeste argumentet for økte kommuneoverføringer som distriktspolitisk virkemiddel at det er mer geografisk treffsikkert, og virkningsmessig mindre usikkert, enn støtte til privat næringsliv. Tiltak mot privat næringsliv egner seg best når man søker å øke sysselsettingen i distriktene på bredere basis. Tiltakssonen for Nord-Troms og Finnmark er et godt eksempel, som bidrar til økt privat sysselsetting i regionen, men ikke styrerer aktiviteten til spesifiserte kommuner».

15.5.3 Utvalgets vurdering

Analysene som er utført av SØF peker ifølge forskerne i retning av at kommuneoverføringer er et lite effektivt regionalpolitiske virkemiddel. Analysen aktualiserer en nærmere vurdering av effekten av kommuneoverføringer i forhold til alternative regionalpolitiske virkemidler, for eksempel tiltak direkte rettet mot personer eller bedrifter. Dersom andre virkemidler er mer effektive, kan man både oppnå en bedre regionalpolitikk og mer likeverdig tjenestetilbud ved å redusere omfanget av regionalpolitiske tilskudd mot kommunesektoren. De frigjorte midlene må da benyttes til å øke omfanget av direkte person- eller bedriftsrettet tiltak.

Utvalget finner det vanskelig å anbefale en avvikling av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet basert på en analyse som indikerer at økte kommuneoverføringer ikke har en positiv effekt på befolkningsutvikling, privat inntektsnivå og privat sysselsetting. Dette må sees i sammenheng med at det er store metodiske utfordringer knyttet til å identifisere effekten av kommuneoverføringer på kommuneutviklingen.

Utvalget finner det videre vanskelig å anbefale en avvikling av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet da en evaluering av kommune-

overføringer som regionalpolitisk virkemiddel, krever at kommuneoverføringer vurderes opp i mot andre regional- og distriktspolitiske virkemidler. Utvalget har ikke gått tungt inn i en evaluering av andre regional- og distriktspolitiske virkemidler. Utvalget finner det derfor vanskelig å vurdere hvorvidt de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet bør trekkes ut av inntektssystemet og legges inn i andre regional- og distriktspolitiske virkemidler, som for eksempel personrettede og næringsrettede tiltak.

Utvalget vil peke på at den framtidige dimensjoneringen av de regional- og distriktspolitiske tilskuddene i inntektssystemet må ses i sammenheng i hvilken grad framtidige analyser kan dokumentere at tilskuddene har effekt på bosetting og sysselsetting i de prioriterte områder.

15.6 Utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet

15.6.1 Innledning

Utvalget er bedt om å foreta en vurdering av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet, gitt at kommuneoverføringer fortsatt skal benyttes som virkemiddel for å sikre bosetting og levedyktige lokalsamfunn. I dagens inntektssystem er Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet, herunder kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift, gitt regionalpolitiske begrunnelser. Utvalget foretar i dette avsnittet en vurdering av utformingen av de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet.

15.6.2 De regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet og det distriktspolitiske virkeområdene

De distriktspolitiske utfordringene som ikke er forsøkt løst gjennom sektorpolitikken, men gjennom tiltak som er spesielt rettet mot noen områder, har tradisjonelt vært forbeholdt kommuner, næringsliv og personer innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Til grunn for inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet ligger det en vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats.

Ekstra kommuneoverføringer til små kommuner og kommuner og fylkeskommuner i Nord-Norge brukes i dag som et viktig virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsetninger. Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og skjønnstilskuddet i inntektssystemet er imidlertid i motsetning til store deler av den øvrige distriktspolitiske ekstrainnsatsen, ikke avgrenset til kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Fordelingen av tilskuddene er heller ikke direkte basert på en vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Tilskuddene er først og fremst utformet for å treffe kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet. Utformingen av regionaltilskuddet ble for eksempel i kommuneøkonomisproposisjonen for 1997 (St.prp. nr. 55 (1995-1996)) begrunnet med at:

> «Ved å gi et fast beløp til alle kommuner innenfor denne graderingen sikres det at tilskuddet får størst betydning pr. innbygger for de minste kommunene. Dette vil ha samme effekt som å heve basistillegget i kostnadsnøkkelen».

Regionalpolitikken som føres gjennom inntektssystemet er ikke, som inndelingen av virkeområdet, basert på en direkte vurdering av hvilke kommuner og fylkeskommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Dette har i hovedsak resultert i to forskjeller mellom avgrensningen av det distriktspolitiske virkeområdet og avgrensningen av regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet:

- Behandlingen av Nord-Norge
- Behandlingen av kommunestørrelse

Nord-Norge har lenge vært høyt prioritert i regional- og distriktspolitikken. Samlet sett har landsdelen hatt en noe svakere befolkningsutvikling enn resten av Norge, og rammene for næringsutvikling er på mange måter vanskeligere, med spredtbygd bosetting og lange avstander til markedet. Av en samlet regional- og distriktspolitisk innsats på 13 milliarder kroner i 2005 går hele 8,4 milliarder kroner til Nord-Norge (St.meld. nr. 25 (2004-2005)). Ved forrige revisjon av virkeområdet i 2000 ble alle kommunene i Nord-Norge, uavhengig av utfallet på de indikatorbaserte analysene, plassert innenfor prioriteringsområde A, B eller C. Det hadde sammenheng med en distriktspolitisk prioritering av landsdelen som gikk utover indikatorutfall for den enkelte kommune. I dag ligger 23 av kommunene i Nord-Norge innenfor prioriteringsområde A, 64 kommuner ligger i område B og 2 kommuner (Tromsø og Bodø) ligger i område C. Det er også flere kommuner i Sør-Norge som også ligger innenfor område B og C.

Nord-Norgetilskuddet i inntektssystemet er avgrenset til kommunene og fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark og satsene på Nord-Norgetilskuddet er gradert etter fylkesgren-

sene. Det innebærer for eksempel at kommunene i Finnmark, som alle er i prioriteringsområde A, har en høyere sats på Nord-Norgetilskuddet enn kommunene i Nord-Troms, som også er innenfor prioriteringsområde A. Den distriktspolitiske ekstrainnsatsen som reguleres gjennom det distriktspolitiske virkeområdet er ikke gradert etter fylkesgrenser. Gjennom den distriktspolitiske ekstrainnsatsen som reguleres gjennom det distriktspolitiske virkeområde (eller virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift) skilles det i hovedsak ikke mellom kommuner i Finnmark og kommuner i Nord-Troms, eller mellom kommuner i Nord-Norge og kommuner i Sør-Norge som er innenfor samme prioriteringsområde. Spesialbehandlingen av Nord-Norge i inntektssystemet går helt tilbake til skatteutjevningsordningen som eksisterte før innføringen av inntektssystemet i 1986.

Regionaltilskuddet i inntektssystemet tildeles kun kommuner som har færre enn 3 200 innbyggere og tilskuddet tildeles etter satser per kommune. Avgrensningen av et distriktspolitisk virkemiddel til kun å gjelde små kommuner er i dag spesiell for inntektssystemet. Det er flere små kommuner enn store kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde, men ingen av virkemidlene som er avgrenset til det distriktspolitiske virkeområdet er avgrenset til kun å gjelde kommuner med lavt innbyggertall. Tidligere var det en egen småkommunesatsing over Kommunal- og regionaldepartements budsjett, men denne ordningen er nå avviklet. Ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift var heller ikke avgrenset til å kun å gjelde små kommuner.

Tabell 15.11 viser forholdet mellom Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og det distriktspolitiske virkeområdet. Videre viser tabellen forholdet mellom det tidligere virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift og det regionalpolitiske virkeområde.

Tabell 15.11 viser at kommunene som mottar regionalpolitisk motiverte overføringer gjennom inntektssystemet i hovedsak er innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Kun 7 av kommunene som mottar regionalpolitiske tilskudd er utenfor virkeområdet. Tabell 15.11 viser imidlertid at det er flere kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet som ikke mottar regionalpolitiske tilskudd. Dette er kommuner som har flere enn 3 200

Tabell 15.11 Forholdet mellom Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet og det regionalpolitiske virkeområdet (tall fra 2004)

Regionalpolitiske tilskudd /DU-status	Utenfor DU	D	C	B	A	Sum
Nord-Norgetilskudd, satser:						
1 273			1	44		45
2 442			1	20	4	25
5 968					19	19
0	131	37	112	65		345
Sum	131	37	114	129	23	434
Regionaltilskudd, satser:						
8 070	0	0	0	0	12	12
3 348	6	8	33	78	0	125
Redusert sats	1	1	4	4	3	13
0	124	28	77	47	8	284
Sum	131	37	114	129	23	434
Arbeidsgiveravgift, satser i 2003						
14,1 prosent	130	26	17			173
10,6 prosent	1	11	89	20		121
6,4 prosent			6	26		32
5,1 prosent			2	80		82
0 prosent				3	23	26
Sum	131	37	114	129	23	434

innbyggere og/eller skatteinntekt over 110 prosent av landsgjennomsnittet.

15.6.3 Alternativ utforming av de regional – og distriktspolitiske tilskuddene i inntektssystemet

Utvalget har utredet et alternativ til dagens utforming av de regional – og distriktspolitiske tilskuddene i inntektssystemet. Ut i fra hensynet til enkelthet har utvalget lagt til grunn at det skal etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd som erstatning for de ordningene som er begrunnet ut i fra regional – og distriktspolitiske hensyn i dagens inntektssystem. Det distriktspolitiske tilskuddet skal, på samme måte som dagens ordninger, være et rammetilskudd innenfor inntektssystemet.

15.6.3.1 Hvilke kommuner skal motta distriktspolitisk tilskudd?

Utvalget har tatt utgangspunkt i at det distriktspolitiske tilskuddet bør tildeles kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultater med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå. Gjennom inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet har Kommunal- og regionaldepartementet inndelt landet i fire distriktspolitiske virkeområder (A, B, C og D). Inndelingene av kommunene tar utgangspunkt i ni indikatorer som fanger opp dimensjonene geografi, arbeidsmarked, demografi og inntekt. Soneinndelingen gjenspeiler hvor store utfordringer områdene står overfor.

Utvalget har lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet som minimum bør omfatte alle kommuner i virkeområde A og B, med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Kommunene i disse områdene har avstandsulemper, og de dårligste resultatene med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå (jf. tabell 15.2). Ulempen med å begrense det distriktspolitiske tilskuddet til områdene A og B er at mange kommuner i område C og D har store utfordringer, også i forhold til flere kommuner innenfor område A og B. Utvalget har derfor også valgt å inkludere kommuner i område C og D, hvor verdien på den samlede indikatoren som ligger til grunn for inndelingen av virkeområde er lavere enn -1 og hvor skatteinntektene per innbygger ligger under 120 prosent av landsgjennomsnittet. Grenseverdiene på -1 og 120 er skjønnsmessig bestemt.

Å erstatte de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem med et distriktspolitisk tilskudd som er gitt en klarere kobling mot distriktspolitikken for øvrig vil medføre at flere kommuner som verken mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, vil motta et distriktspolitisk tilskudd gjennom inntektssystemet. Samtidig vil et slikt forslag innebære at flere kommuner som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, ikke lengre vil motta distriktspolitisk tilskudd gjennom inntektssystemet.

Prioriteringsområde A

Prioriteringsområde A består av kommunene i Nord-Troms og Finnmark. Alle kommunene i prioriteringsområde A mottar Nord-Norgetilskudd i dag. Videre mottar 16 av 23 kommuner regionaltilskudd. Alle kommunene innenfor prioriteringsområde A vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Tabell 15.12 Kommuner innenfor prioriteringsområde B som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag, men som vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Kommune-nummer	Kommune	Innbygger-tall	Verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet
428	Trysil	6 955	-1,93
429	Åmot	4 425	-1,24
437	Tynset	5 463	-1,03
515	Vågå	3 800	-1,66
516	Nord-Fron	5 926	-1,30
517	Sel	6 088	-1,39
519	Sør-Fron	3 292	-1,86
1566	Surnadal	6 209	-1,36
1612	Hemne	4 294	-1,10
1617	Hitra	4 090	-1,72
1620	Frøya	4 107	-1,40
1627	Bjugn	4 717	-1,86
1630	Åfjord	3 322	-1,86
1634	Oppdal	6 456	-1,19
1636	Meldal	3 947	-1,44
1640	Røros	5 632	-0,92
1703	Namsos	12 426	0,06
1739	Røyrvik	539	-1,59
1744	Overhall	3 540	-0,74
1750	Vikna	4 021	-1,05
1751	Nærøy	5 240	-1,89

Tabell 15.13 Kommuner innenfor prioriteringsområde C med indeks lavere enn -1 og skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Kommune-nummer	Kommune	Inn-bygger-tall	Verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virke-området
420	Eidskog	6431	-1,23
423	Grue	5312	-1,56
425	Åsnes	7924	-1,46
426	Våler	3906	-1,14
540	Sør-Aurdal	3251	-1,88
619	Ål	4656	-1,05
621	Sigdal	3530	-1,59
1135	Sauda	4878	-1,12
1231	Ullensvang	3513	-1,44
1266	Masfjorden	1712	-1,80
1428	Askvoll	3260	-1,46
1438	Bremange	4065	-1,48
1445	Gloppen	5741	-1,09
1511	Vanylven	3754	-1,39
1524	Norddal	1845	-1,33
1539	Rauma	7334	-1,09
1718	Leksvik	3511	-1,17

Prioriteringsområde B

Prioriteringsområde B består av 128 kommuner. Området består, med unntak av kommunene i tiltakssonen og Tromsø og Bodø, av alle kommunene i Nord-Norge. Videre består prioriteringsområde B av de svakeste fjellområdene i Sør-Norge.

25 av kommunene innenfor prioriteringsområde B mottar verken Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag. 21 av de 25 kommunene har skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet, og vil motta distriktspolitisk tilskudd med den alternative utformingen utvalget har utredet. Tabell 15.12 viser hvilke kommuner dette gjelder. Som det framgår av tabellene er dette kommuner som har avstandsulemper, og dårlige resultat med hensyn til sysselsetting, befolkningsutvikling og inntektsnivå. Med unntak for to kommuner hadde alle kommunene enn indeks som var lavere enn –1 ved forrige revisjon av virkeområdet.

Kommunene Tinn, Tokke, Vinje og Namsskogan er innenfor område B, men har skatteinntekt over 120 prosent av landsgjennomsnittet, og vil derfor ikke motta distriktspolitisk tilskudd. De fire kommunene mottar heller ikke regionaltilskudd i dag.

Prioriteringsområde C

Prioriteringsområde C omfatter kommuner i Sør-Norge og Tromsø og Bodø. Utvalget har lagt til grunn at kommuner innenfor område C med indeks lavere enn -1 og skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet, skal motta distriktspolitisk tilskudd. 17 av kommunene innenfor område C, som oppfyller disse kriteriene, mottar verken Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag. Tabell 15.13 viser hvilke kommuner dette gjelder.

Elleve av kommunene innenfor prioriteringsområde C hadde en indeks som var lavere enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet, men vil ikke

Tabell 15.14 Kommuner innenfor prioriteringsområde C som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Kommune-nummer	Kommune	Inn-bygger-tall	Verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virke-området
118	Aremark	1437	-0,33
632	Rollag	1495	-0,27
912	Vegårshei	1856	-0,36
1027	Audnedal	1568	0,34
1112	Lund	3105	-0,07
1141	Finnøy	2809	1,15
1144	Kvitsøy	508	-0,42
1265	Fedje	659	-0,91
1419	Leikanger	2192	-0,17
1430	Gaular	2776	-0,61
1431	Jølster	2914	-0,51
1441	Selje	3050	-0,98
1526	Stordal	966	-0,13
1545	Midsund	1925	-0,88
1546	Sandøy	1279	-0,77
1557	Gjemnes	2650	-0,35
1804	Bodø	43 775	1,89
1902	Tromsø	61 897	2,30

motta distriktspolitisk tilskudd da de har skatteinntekt over 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Sekstifem kommuner innenfor prioriteringsområde C hadde en indeks som var bedre enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet. Dette er kommuner som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd. Av disse kommunene er det 18 kommuner som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag. Kommunene Tromsø og Bodø er innenfor prioriteringsområde C, og hadde ved forrige revisjon av virkeområdet en indeks på henholdsvis 2,3 og 1,9. Begge kommunene mottar Nord-Norgetilskudd i dag. Bodø og Tromsø vil imidlertid ikke motta distriktspolitisk tilskudd, da det er lagt til grunn at kun kommuner innenfor område C med indeks lavere enn -1 skal motta tilskudd.

For Tromsø og Bodø vil dette medføre en inntektsreduksjon på henholdsvis 2 520 og 1 314 kroner per innbygger.

Seksten av kommunene innenfor prioriteringsområde C, som hadde en bedre indeks enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet, mottar regionaltilskudd i dag, men vil ikke motta distriktspolitisk tilskudd. For disse kommunene vil dette medføre en inntektsreduksjon på 3,3 millioner kroner.[4] Tabell 15.14 viser hvilke kommuner innenfor prioriteringsområde C som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Tabell 15.15 Kommuner innenfor prioriteringsområde C som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Kommune-nummer	Kommune	Innbygger-tall	Verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virke-området
622	Krødsherad	2201	0,04
631	Flesberg	2512	-0,21
935	Iveland	1151	0,05
1021	Marnardal	2214	0,24
1222	Fitjar	2911	-0,37
1242	Samnanger	2331	0,65
1433	Naustdal	2696	-0,38
1547	Aukra	3055	0,64

Prioriteringsområde D

To kommuner innenfor prioriteringsområde D hadde en indeks som var lavere enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet og vil motta distriktspolitisk tilskudd. Dette er kommunene Tysnes og Frosta. Både Tysnes og Frosta har færre enn 3 000 innbyggere og mottar fullt regionaltilskudd i dag.

Trettifem kommuner innenfor prioriteringsområde D hadde enn indeks som var bedre enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet. Åtte av de 35 kommunene mottar regionaltilskudd i dag, men vil ikke motta distriktspolitisk tilskudd. For kommunene vil dette medføre en inntektsreduksjon på 3,3 millioner kroner. Tabell 15.15 viser hvilke kommuner dette gjelder.

Kommuner utenfor virkeområdet

Utvalget har lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet kun skal tildeles kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. I dag er det 7 kommuner utenfor det distriktspolitiske virkeområdet som mottar regionaltilskudd. Disse kommunene vil ikke motta distriktspolitisk tilskudd. Tabell 15.16 viser hvilke kommuner dette gjelder. Tabellen viser at kommunene har en verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet som er bedre enn landsgjennomsnittet (landsgjennomsnittet = - 0,26).

Tabell 15.16 Kommuner utenfor det distriktspolitiske virkeområdet som mottar regionaltilskudd i dag, men som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd.

Kom-mune-nummer	Kommune	Innbygger-tall	Verdi på indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet
239	Hurdal	2679	0,61
714	Hof	3031	1,31
728	Lardal	2386	-0,21
811	Siljan	2349	0,41
1114	Bjerkreim	2461	1,40
1145	Bokn	767	1,39
1523	Ørskog	2093	0,81

[4] Inntektsreduksjonen vil bli noe mindre for kommuner med mellom 3 000 og 3 200 innbyggere, da disse kommunene mottar en redusert sats på regionaltilskuddet.

Tabell 15.17 Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i kroner per innbygger til kommunene innenfor prioriteringsområde A, B, C og D som kvalifiserer for å motta distriktspolitisk tilskudd, og som mottar regionalpolitiske overføringer i dag.

Prioriteringsområde	A	B	C (indeksverdi lavere enn -1)	D (indeksverdi lavere enn -1)
Tilskudd per innbygger i dag og med alternativ 1	7 135	2 080	1 723	1 272

15.6.3.2 Fordeling av det distriktspolitiske tilskuddet mellom ulike prioriteringsområder

Det er vanskelig å gi en faglig begrunnelse som munner ut i eksakte anbefaleringer på hvordan det distriktspolitiske tilskuddet bør fordeles mellom de ulike prioriteringsområdene. Ved forslag til differensiering av det distriktspolitiske tilskuddet har utvalget derfor tatt utgangspunkt i hvor mye kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde som er berettiget til å motta distriktspolitisk tilskudd, mottar i regionalpolitiske overføringer i dag.

Tabell 15.17 viser hvor mye kommunene som er berettiget til å motta distriktspolitisk tilskudd samlet mottar i regionalpolitiske overføringer i dag i kroner per innbygger. De kommunene som vil motta distriktspolitisk tilskudd, men som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag, er holdt utenfor ved beregningene av gjennomsnitt for de ulike prioriteringsområdene. Regionalpolitiske overføringer er her definert som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift er holdt utenfor fordi det ser ut til at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften vil bli utvidet i forhold til i dag. Den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn er også holdt utenfor da det er vanskelig for utvalget å si hvor stor andel av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn.

Utvalget har lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet skal fordeles mellom de ulike prioriteringsområdene med utgangspunkt i antall innbyggere. Innbyggerne i de ulike prioriteringsområdene gis imidlertid ulik vekt. Dersom en tar utgangspunkt i tallene presentert i tabell 15.17 kan man utlede at innbyggertallet innenfor de ulike prioriteringsområdene bør gis en vekt som presentert i tabell 15.18.

15.6.3.3 Fordeling av det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområdet

Den enkleste alternativet når det gjelder kriterier for fordeling av det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde, vil være å fordele tilskuddet mellom definerte kommuner etter satser per innbygger. Dette er i samsvar med prinsippet som i dag ligger til grunn for fordelingen av Nord-Norgetilskuddet. Den viktigste fordelen med å fordele det distriktspolitiske tilskuddet etter satser per innbygger er, i tillegg til enkelhet, at den distriktspolitiske innsatsen blir uavhengig av kommuneinndelingen. Fjerning av kommunegrenser vil i liten grad redusere de distriktspolitiske utfordringene i de aktuelle områdene. Det vil derfor være en fordel dersom to kommuner som har regionale problemer og utfordringer ikke får reduserte overføringer som følge av en sammenslutning. Utvalget har derfor utredet et alternativ hvor det distriktspolitiske tilskuddet er fordelt mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde etter satser per innbygger. Satsene per innbygger er gradert etter virkeområde.

Å fordele det distriktspolitiske tilskuddet etter satser per innbygger vil medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner med lavt innbyggertall til kommuner med høyt innbyggertall. Det har sammenheng med at regionaltilskuddet i dag kun tildeles små kommuner og at tilskuddet er fordelt etter satser per kommune. Dette kan være et argument for at man bør modifisere omfordelingsvirkningene noe ved at deler av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles likt per kommune. Utvalget har på bakgrunn av dette også utredet et alternativ hvor en andel av tilskuddet er fordelt mellom kommunene med en sats per kommune. Dette alternativet innebærer at man innfører et basiselement i det distriktspolitiske tilskuddet. Innenfor dette

Tabell 15.18 Differensiering av det distriktspolitiske tilskuddet mellom ulike prioriteringsområdene (vekt i prosent)

Prioriteringsområde	A	B	C (indeksverdi lavere enn -1)	D (indeksverdi lavere enn -1)
Vekt	100	30	25	20

alternativet har utvalget sett på en variant hvor 15 prosent av tilskuddet fordeles med et likt beløp per kommune, samt en variant hvor 30 prosent av tilskuddet fordeles med et likt beløp per kommune. Det resterende beløpet fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger. Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde. Dette er illustrert i 15.6.3.4.

15.6.3.4 Illustrasjonsberegninger

Utvalget presenterer i dette avsnittet fordelingsvirkningene ved å erstatte de regionalpolitiske tilskuddene i dagens inntektssystem med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift holdes utenfor fordi det ser ut til at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften vil bli utvidet i forhold til i dag. Den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn er også holdt utenfor fordi det er vanskelig for utvalget å si hvor stor andel av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn.

Det er 33 kommuner som mottar regionalpolitiske tilskudd i dag, som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag. Til sammen mottar disse kommunene 312 millioner kroner i regionalpolitiske overføringer, hvorav 214 millioner kroner tildeles Bodø og Tromsø som Nord-Norgetilskudd. Når det gjelder overføringene som i dag tildeles kommuner som ikke er berettiget til å motta distriktspolitisktilskudd kan man tenke seg til to alternativer:

- Alternativ 1: Midlene legges inn i innbyggertilskuddet og fordeles mellom alle kommunene etter antall innbyggere. Dette alternativet vil medføre at det samlede omfanget av regionalpolitisk motiverte overføringer gjennom inntektssystemet reduseres.
- Alternativ 2: Midlene fordeles mellom kommunene som kvalifiserer for distriktspolitisk tilskudd.

Utvalget har ikke foretatt noen vurdering av hvor stort omfang regionalpolitisk motiverte overføringer til kommunesektoren bør ha. Dette er først og fremst et politisk spørsmål. I illustrasjonsberegningene som presenteres i dette avsnittet er det derfor lagt til grunn at det samlede omfanget av regionalpolitisk motiverte overføringer skal være uendret. Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskudd som i dag tildeles kommuner som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag, er derfor fordelt mellom kommunene som kvalifiserer for tilskudd etter innbyggertall, differensiert etter satsene vist i tabell 15.18.

Utvalgets forslag medfører en økning i antall kommuner mottar regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet fra 182 til 187. Utvalgets forslag medfører også en økning i antall innbyggere som bor i en kommune som mottar distriktspolitisk tilskudd med 7 414.

Illustrasjonsberegninger for kommunene gruppert fylkesvis

- Tabell 15.19 viser hvor mye kommunene gruppert fylkesvis samlet mottar i Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i dag i kroner per innbygger. Videre viser tabellen hvor mye kommunene gruppert fylkesvis vil motta i distriktspolitisk tilskudd. Det presenteres tre alternativer for fordelingen av tilskuddet mellom kommunene innenfor de prioriterte områdene:
- Alternativ 1: Tilskuddet fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger
- Alternativ 2: 70 prosent av tilskuddet fordeles etter satser per innbygger, 30 prosent etter satser per kommune
- Alternativ 3: 85 prosent av tilskuddet fordeles etter satser per innbygger, 15 prosent etter satser per kommune.

Tabell 15.19 viser at det i dag er store fylkesvise forskjeller når det gjelder omfanget av Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Det er en klar tendens til at omfanget på de regionalpolitiske overføringene øker jo lengre nord i landet man kommer. Det har i hovedsak sammenheng med at Nord-Norgetilskuddet i dag er avgrenset til kommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Av de samlede regionalpolitiske overføringene i dagens inntektssystem går om lag 82 prosent til de tre nordligste fylkene.

Tabell 15.19 viser at å erstatte Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet med et nytt distriktspolitisk tilskudd vil medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner i Nord-Norge til kommuner i Sør-Norge. Mens 82 prosent av den regionalpolitiske ekstrainnsatsen rettes mot Nord-Norge i dag, vil om lag 67 prosent av ekstrainnsatsen rettes mot Nord-Norge med det utredete distriktspolitiske tilskuddet. Omfordelingsvirkningene har sammenheng dagens fordeling av Nord-Norgetilskuddet. Prinsippene som er lagt til grunn for

Tabell 15.19 Illustrasjonsvirkninger for kommunene gruppert fylkesvis. Tall i kroner per innbygger.

	Regionalpolitiske overføringer i 2005	Distriktspolitisk tilskudd		
		1	2	3
Østfold	26	4	9	7
Akershus	7	0	0	0
Oslo	0	0	0	0
Hedmark	124	557	542	550
Oppland	135	435	444	439
Buskerud	55	65	65	65
Vestfold	27	0	0	0
Telemark	121	120	147	133
Aust-Agder	162	101	122	112
Vest-Agder	63	17	22	19
Rogaland	46	23	26	24
Hordaland	45	37	42	39
Sogn og Fjordane	362	423	439	431
Møre og Romsdal	164	265	272	268
Sør-Trøndelag	87	360	376	368
Nord-Trøndelag	314	779	846	812
Nordland	1 692	1 678	1 581	1 629
Troms	2 944	1 583	1 600	1 592
Finnmark	7 548	6 858	6 766	6 812
Sum	373	373	373	373

utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet innebærer at distriktskommuner i Sør-Norge vil likebehandles med kommuner i Nord-Norge. Innenfor en uendret ramme for de regionalpolitiske overføringer vil en andel av tilskuddet til kommunene i Sør-Norge måtte finansieres med en reduksjon i overføringene til kommunene i Nord-Norge. Omfordelingsvirkningene må også sees i sammenheng med at Tromsø og Bodø ikke skal tildeles distriktspolitisk tilskudd.

Av tabell 15.19 framgår at det er kommuner i Sør-Trøndelag, Oppland, Hedmark og Nord-Trøndelag som samlet vil tjene mest på at Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Dette er i hovedsak kommuner som ligger innenfor prioriteringsområde B og som vil tjene på at B-kommuner i Sør-Norge likebehandles med B-kommuner i Nord-Norge. Flere av disse kommunene mottar ikke regionaltilskudd i dag da de har mer enn 3 200 innbyggere.

Av tabell 15.19 framgår det at det for kommunene gruppert fylkesvis har det liten betydning om det distriktspolitiske tilskuddet fordeles etter satser per innbygger eller dels etter satser per innbygger og dels etter satser per kommune.

Illustrasjonsberegninger for kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall.

Tabell 15.20 viser hvor mye kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall mottar i Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i dag (1). Videre viser tabellen hvor mye kommunene vil motta i distriktspolitisk tilskudd dersom tilskuddet fordeles mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområdet etter satser per innbygger (2). Tabellen viser omfordelingsvirkningene mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde, samt omfordelingsvirkningene mellom prioriteringsområde. Tabellen viser at å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd som erstatning for Nord-Norgetilskuddet først og fremst vil medføre en omfordeling av inntekt mellom kommuner innenfor samme område, fra kommuner med lavt innbyggertall til kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Prinsippene som er lagt til grunn for utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet medfører at innføringen av tilskuddet i liten grad vil medføre en omfordeling av inntekt mellom prioriteringsområdene. I tabellen skilles det mellom kommuner med skatteinntekt over og under 120 prosent av landsgjennomsnittet.

Tabell 15.20 Fordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall. Distriktspolitiske tilskudd fordelt etter satser per innbygger. 1=Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd i kroner per innbygger. 2=Distriktspolitisk tilskudd i kroner per innbygger.

Innbyggertall	A		B med skatteinntekt <120		B Med skatteinntekt >120		C Indeks lavere enn -1 og skatteinntekt <120		C Indeks bedre enn -1 og/ eller skatteinntekt >120		D Indeks lavere enn-1 og skatteinntekt <120		D Indeks bedre enn -1 og/ eller skatteinntekt >120		Utenfor DU-området	
	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2	1	2
0-999	14864	6858	5565	2057	0	0	4273	1715	1930	0	-	-	-	-	4365	0
1 000-1 999	12084	6858	3293	2057	-	-	1991	1715	1142	0	-	-	1508	0	-	-
2 000-2 999	8567	6858	1881	2057	0	0	1278	1715	799	0	1272	1372	1351	0	1154	0
3 000-3 999	6836	6858	1430	2057	0	0	86	1715	88	0	-	-	199	0	128	0
4 000-4 999	4263	6858	464	2057	-	-	0	1715	0	0	-	-	-	0	0	0
5 000-9 999	6159	6858	925	2057	-	-	0	1715	0	0	-	-	-	0	0	0
10 000-19 999	6159	6858	1270	2057	-	-	-	-	0	0	-	-	-	0	0	0
20 000-49 999	-	-	1890	2057	-	-	-	-	896	0	-	-	-	0	0	0
50 000-	-	-	-	-	-	-	-	-	2520	0	-	-	-	0	0	0
Sum i sone	7135	6858	1597	2057	0	0	586	1715	564	0	1272	1372	113	0	7	0

Tabell 15.20 viser at dersom det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde etter satser per innbygger vil det skje en betydelig omfordeling av inntekt fra små kommuner til kommuner med mellom 3 000 – 10 000 innbyggere. Omfordelingsvirkningene har sammenheng med at regionaltilskuddet i dag kun tildeles kommuner med færre enn 3 200 innbyggere, og at tilskuddet fordeles mellom kommunene etter satser per kommune. Tabell 15.20 viser blant annet at kommuner innenfor prioriteringsområde A som har færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt mottar 14 864 kroner per innbygger i Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Dersom disse ordningene erstattes med et distriktspolitisk tilskudd som fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger, vil kommunene motta 6 858 kroner per innbygger i distriktspolitisk tilskudd. Videre viser tabellen at kommuner innenfor prioriteringsområde A med over 5 000 innbyggere vil få en økning i overføringer fra 6 159 til 6 858 kroner per innbygger.

Av tabell 15.20 framgår det at å erstatte Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet med et nytt distriktspolitisk tilskudd vil medføre en omfordeling av inntekt fra kommunene innenfor prioriteringsområde A, til kommunene innenfor de øvrige prioriteringsområdene som vil motta distriktspolitisk tilskudd. Mens kommunene innenfor prioriteringsområde A i gjennomsnitt mottar 7 135 kroner per innbygger i regionalpolitiske overføringer i dag, vil de motta 6 858 kroner per innbygger i distriktspolitisk tilskudd (dette framkommer av raden «sum i sone»). Reduksjonen på 277 kroner per innbygger har sammenheng med at prinsippene som er lagt til grunn for utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet innebærer at flere kommuner vil motta regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet enn i dag. Innenfor en uendret ramme for de regionalpolitiske overføringene vil en andel av tilskuddet til kommunene i Sør-Norge måtte finansieres ved at kommunene innenfor prioriteringsområde A får en reduksjon i overføringene. Kommunene innenfor prioriteringsområde A vil imidlertid fortsatt ha et betydelig høyere nivå på det distriktspolitiske tilskuddet enn andre kommuner.

Kommunene innenfor prioriteringsområde B, med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet, mottar i dag til sammen 1 597 kroner per innbygger i regionalpolitiske overføringer. Det er imidlertid store forskjeller mellom kommunene i Sør-Norge og kommunene i Nord-Norge når det gjelder omfanget på overføringene. Mens kommunene i Sør-Norge i gjennomsnitt mottar 753 kroner per innbygger i regionalpolitisk motiverte overføringer, mottar kommunene i Nord-Norge i gjennomsnitt 2 149 kroner per innbygger. Gjennomsnittet for kommunene i Sør-Norge er påvirket av at det er flere kommuner i Sør-Norge som er innenfor prioriteringsområde B som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag. Tabell 15.20 viser at

kommunene innenfor prioriteringsområde B samlet vil få en økning i regionalpolitiske overføringer fra 1 597 kroner per innbygger til 2 057 kroner per innbygger, dersom de regionalpolitiske ordningene i dagens inntektssystem erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommunene innenfor prioriteringsområde B får en økning fordi alle kommunene innenfor område B, med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet, vil motta distriktspolitisk tilskudd. Det samlede omfanget av regionalpolitisk overføringer til kommunene innenfor område B som mottar regionalpolitiske tilskudd i dag, vil ikke økes som følge av innføringen av et nytt distriktspolitisk tilskudd.

Tabell 15.20 viser at kommunene innenfor prioriteringsområde C med indeks lavere enn -1 i gjennomsnitt og skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet mottar 586 kroner per innbygger i regionalpolitiske overføringer i dag. Gruppegjennomsnittet er påvirket av at det er flere kommuner innenfor området som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag. Tabell 15.20 viser videre at dersom de regionalpolitiske overføringene erstattes med et distriktspolitisk tilskudd, vil disse kommunene få en økning i tilskudd fra 586 til 1 715 kroner per innbygger. Økningen må sees i sammenheng med at det er flere kommuner innenfor dette området som ikke mottar regionaltilskudd i dag, men som vil motta distriktspolitisk tilskudd (jf. tabell 15.13).

Tabell 15.20 viser at de to kommunene innenfor prioriteringsområde D som hadde en indeks lavere enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet vil få en økning i overføringer fra 1 272 til 1 372 dersom regionaltilskuddet erstattes med et distriktspolitisk tilskudd som er fordelt mellom prioriteringsområdene etter vektene vist i tabell 15.18.

Kommunene innenfor prioriteringsområde B, C og D som ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd mottar i dag i gjennomsnitt henholdsvis 0, 564 og 113 kroner per innbygger i regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet. Kommunene utenfor det distriktspolitiske virkeområdet mottar i dag i gjennomsnitt kun 7 kroner per innbygger i regionalpolitiske tilskudd.

Utvalget har også utredet en variant hvor en andel av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles likt per kommune i stedet for likt per innbygger. Tabell 15.21 viser omfordelingsvirkninger av å erstatte Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet med et distriktspolitisk tilskudd hvor 30 eller 15 prosent av tilskuddet fordeles likt per kommune. Det resterende beløpet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger (vektet innbyggertall). Små kommuner vil tjene på at en andel av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per kommune. Tabellen viser kun omfordelingsvirkninger for områdene som kvalifiserer for å motta distriktspolitisk tilskudd. Kolonne1 viser dagens fordeling av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet i kroner per innbygger. Kolonne 2 viser hvor mye kommunene vil motta i distriktspolitisk tilskudd dersom 30 prosent av tilskuddet fordeles likt per kommune og 70 prosent likt per innbygger Kolonne 3 viser hvor mye kommunene vil motta i

Tabell 15.21 Fordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter prioriteringsområde og innbyggertall. Distriktspolitiske tilskudd fordelt dels etter satser per kommune, dels etter satser per innbygger.

Innbyggertall	A	B med skatteinntekt <120		C Indeks lavere enn -1			D Indeks lavere enn -1					
	1 Dagens nivå	2 30/70	3 15/85	1 Dagens nivå	2 30/70	3 15/85	1 Dagens nivå	2 30/70	3 15/85	1 Dagens nivå	2 30/70	3 15/85
0-999	14864	12969	9914	5565	5061	3559	4273	3154	2434	-	-	-
1 000-1 999	12084	10834	8846	3293	2971	2514	1991	2276	1995	-	-	-
2 000-2 999	8567	7866	7362	1881	2369	2213	1278	1784	1749	1272	1372	1372
3 000-3 999	6836	7229	7043	1430	2100	2079	86	1645	1680	-	-	-
4 000-4 999	4263	6476	6667	464	1949	2003	0	1538	1626	-	-	-
5 000-9 999	6159	5715	6287	925	1767	1912	0	1434	1574	-	-	-
10 000-19 999	6159	5235	6047	1270	1609	1833	-	-	-	-	-	-
20 000-49 999	-	-	-	1890	1533	1795	-	-	-	-	-	-
50 000-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sum i sone	7135	6858	6858	1597	2057	2057	586	1715	1715	1272	1372	1372

distriktspolitisk tilskudd dersom 15 prosent av tilskuddet fordeles likt per kommune og 85 prosent likt per innbygger. Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde.

Tabell 15.21 illustrerer at omfordelingsvirkningene fra små til mellomstore kommuner kan modifiseres i forhold til det som er illustrert i tabell 15.20 dersom deler av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles likt per kommune, i stedet for at hele tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Dersom 30 prosent av tilskuddet fordeles med et likt beløp per kommune, blir omfordelingsvirkningene relativt beskjedne.

15.6.4 Utvalgets vurdering

Utvalget er bedt om vurdere utformingen av de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet. I vurderingen har utvalget valgt å ta utgangspunkt i tre dimensjoner:
- Enkelhet
- Treffsikkerhet
- Tildelingskriterier

Treffsikkerhet er den viktigste dimensjonen og er knyttet til en vurdering av hvorvidt tilskuddene tildeles kommuner og fylkeskommuner som har regionale problemer og utfordringer. Gitt at ekstra kommuneoverføringer skal kunne fungere som effektive regional- og distriktspolitiske virkemidler er det en forutsetning at overføringene tildeles kommuner og fylkeskommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats.

15.6.4.1 Et enkelt og oversiktlig system

Ved utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet bør en, som ved utformingen av inntektssystemet generelt, etterstrebe å lage et enkelt og oversiktlig system. I dagens inntektssystem for kommunene er de regionalpolitiske ordninger utformet svært forskjellig. Mens Nord-Norgetilskuddet fordeles etter satser per innbygger, fordeles regionaltilskuddet etter satser per kommune. Mens satsene på regionaltilskuddet er gradert etter sonene i det distriktspolitiske virkeområdet, er satsene på Nord-Norgetilskuddet gradert etter fylkesgrenser. Mens regionaltilskuddet kun tildeles kommuner med skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet er det ingen kobling mellom kommunenes skatteinntekt og tildelingen av Nord-Norgetilskuddet. Og mens regionaltilskuddet kun tildeles kommuner med lavt innbyggertall, er det ingen kobling mellom kommunestørrelse og Nord-Norgetilskuddet. Når det gjelder det ordinære skjønnstilskuddet er det ikke synliggjort hvor stor andel av tilskuddet til den enkelte kommune som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn. Fordelingen av skjønnstilskuddet er videre dels basert på en historisk situasjon (kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift), dels skjønnsbasert.

De ulike komponentene som er regionalpolitiske begrunnet bidrar til å gjøre inntektssystemet komplekst og uoversiktlig. Etter utvalgets vurdering er det behov for en forenkling av de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet for kommunene. Utvalgets vurdering er at det bør etableres et nytt distriktspolitisk tilskudd som erstatning for de tidligere ordningene, og at dette distriktspolitiske tilskuddet bør gis en klarere kobling mot distriktspolitikken for øvrig.

Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Et nytt utkast til regelverk for regionalpolitisk statsstøtte fra EU-kommisjonen åpner nå for at redusert sats på arbeidsgiveravgiften muligens kan gjeninnføres i noen områder. Den geografiske avgrensningen av hvor driftsstøtte kan tillattes er imidlertid, jf. omtale under 15.3.3, ennå ikke avklart. Inntil det er avklart om ordningen med arbeidsgiveravgift kan gjeninnføres i noen områder vil utvalget anbefale at kommuner som taper på omleggingen av ordningen fortsatt får kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Den øvrige delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn bør imidlertid legges inn i det distriktspolitiske tilskuddet.

Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift bør vurderes når det er avklart hva som skjer med ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Det bør da vurderes om kompensasjonen til kommuner og fylkeskommuner som taper på økt sats på arbeidsgiveravgiftene kan legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Et problem i forbindelse med å legge kompensasjonen inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet, kan være at det innenfor det enkelte prioriteringsområde vil variere om kommunene får gjeninnført ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift eller ikke. Man kan for eksempel komme opp i en situasjon hvor noen kommuner innenfor område B har redusert sats på arbeidsgiveravgiften, mens andre har full sats på arbeidsgiveravgiften. Et annet problem er at flere kommuner som hadde redusert sats på arbeidsgiveravgiften i 2003 ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag.

15.6.4.2 Det distriktspolitiske tilskuddet bør tildeles kommuner som har regionale problemer og utfordringer

Gjennomgangen i dette kapitlet viser at Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet først og fremst er utformet for å treffe kommuner som har tapt på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet, og ikke primært for å treffe kommuner som har regionale problemer og utfordringer. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for å endre kriteriene som ligger til grunn for fordelingene av tilskuddene, slik at tilskuddene blir mer treffsikker i forhold til regional- og distriktspolitiske målsetninger.

Etter utvalgets vurdering vil det være naturlig å ta utgangspunkt i avgrensningen av det distriktspolitiske virkeområdet når en skal vurdere hvilke kommuner som bør motta regionalpolitiske tilskudd, da en gjennom inndeling av det distriktspolitiske virkeområdet har identifisert kommuner som har regionale problemer og utfordringer. Dersom det distriktspolitiske tilskuddet avgrenses til kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområde vil en sikre systematikk i vurderingen av hvilke kommuner som bør motta tilskudd. Det distriktspolitiske virkeområdet revideres med jevne mellomrom for å fange opp endringer i den regionale situasjonen og endringer i regionale- og distriktspolitiske målsetninger. Det medfører at dersom den regionale situasjonen endrer seg i en kommune så vil det få konsekvenser for hvorvidt kommunene tildeles distriktspolitisk tilskudd. I dag er det ingen entydig sammenheng mellom utviklingen i kommunene og tildelingen av regionalpolitiske tilskudd. Uavhengig av kommuneutvikling, tildeles for eksempel kommuner med færre enn 3 200 innbyggere og skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet regionaltilskudd.

I 2005 er 302 kommuner innenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Til sammenligning er det i dag 182 kommuner som mottar regionaltilskudd og/eller Nord-Norgetilskudd. Hvis den regionalpolitiske ekstrainnsatsen i inntektssystemet fordeles jevnt mellom alle kommunene innenfor det distriktspolitiske virkeområdet vil effekten for den enkelte kommune bli beskjeden. Dersom de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet skal kunne fungere som effektive virkemiddel bør antall kommuner som er mottakere av tilskuddene begrenses. Etter utvalgets vurdering vil det derfor som et minimum være hensiktsmessig å avgrense tilskuddene til kommuner som er innenfor prioriteringsområde A og B, da det ifølge analysene som lå til grunn for forrige revisjon av virkeområdet var kommunene i disse områdene som hadde de største regionale problemene og utfordringene (jf. tabell 15.2). I tillegg bør kommuner innenfor prioriteringsområde C og D som har avstandsulemper, og dårlige resultater med hensyn til sysselsetting, befolkningsutvikling og inntekt tildeles tilskudd. Utvalget vil derfor anbefale at kommuner med en indeks lavere enn -1 tildeles tilskudd. Denne grensen er basert på skjønn og må vurderes på nytt i forbindelse med revideringen av virkeområdet i 2006.

En av indikatorene som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet er kommunenes skatteinntekt. Kriteriet har en vekt på 10 prosent i nøkkelen som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet. Etter utvalgets vurdering bør det distriktspolitiske tilskuddet ikke tildeles kommuner med høy skatteinntekt. Utvalget vil derfor anbefale at kun kommuner med skatteinntekt under 120 prosent av landsgjennomsnittet tildeles tilskudd. Når grensen er satt på 120 prosent, og ikke 110 prosent som er grensen for å motta regionaltilskudd i dag, så har det sammenheng med at en grense på 120 prosent i større grad skiller mellom kommuner med høye og lave skatteinntekter. I dag er det flere kommuner som har en skatteinntekt som ligger rundt 110 prosent. Grensen på 120 prosent er basert på skjønn.

Utvalgets forslag innebærer at distriktskommuner i Sør-Norge som er innenfor prioriteringsområde B skal likebehandles med kommuner i Nord-Norge som er innenfor prioriteringsområde B. Ved forrige revisjon av virkeområdet hadde kommunene innenfor område B i Sør-Norge en indikatorverdi på -1,69. Tilsvarende verdi for kommunene i Nord-Norge var -1,56. Dette er et argument for at en bør likebehandle kommunene i Sør-Norge som er innenfor prioriteringsområde B, med kommunene i Nord-Norge innenfor samme område når det gjelder tildelingen av distriktspolitisk tilskudd. Tabell 15.12 viste også at de kommunene i Sør-Norge som ikke mottar regionaltilskudd i dag, men som vil motta distriktspolitisk tilskudd har en lav verdi på indeksen som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet. Dette er en indikasjon på at disse kommunene har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats.

Utvalgets forslag innebærer at flere kommuner som mottar Nord-Norgetilskudd eller regionaltilskudd i dag, ikke vil motta distriktspolitisk tilskudd. Dette er kommuner utenfor prioriteringsområdet, samt kommuner som hadde en indeks som var bedre enn -1 ved forrige revisjon av virkeområdet. Samtidig vil utvalgets forslag innebære at

flere kommuner som ikke mottar regionalpolitiske overføringer i dag, vil motta distriktspolitisk tilskudd. Gjennomgangen i avsnitt 15.6.3.1 indikerer at de nye kommunene som vil motta distriktspolitisk tilskudd har større behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats enn de kommunene som mottar regionalpolitiske overføringer i dag, men som ikke vil gjøre det med utvalgets forslag. Når utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd er mer treffsikkert i forhold til å nå kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats så har det sammenheng med at inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet er basert på en vurdering av hvilke kommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Utformingen av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet er ikke på samme måte basert på en vurdering av hvilke kommuner som har regionale problemer og utfordringer.

Tromsø og Bodø

I dag mottar Tromsø og Bodø, på lik linje med andre kommuner i Nord-Norge, Nord-Norgetilskudd. Nord-Norgetilskuddet til Tromsø og Bodø utgjør i 2005 henholdsvis 2 520 og 1 314 kroner per innbygger. En avgrensning av de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet til kun å omfatte kommuner i prioriteringsområde A og B og til kommuner innenfor område C og D med lav indikatorverdi vil medføre at Tromsø og Bodø ikke vil motta distriktspolitiske tilskudd. Tromsø og Bodø er innenfor prioriteringsområde C, men har ikke de samme utfordringene og problemene som andre kommuner i landsdelen. Ved forrige revisjon av virkeområdet hadde for eksempel Tromsø og Bodø en indikatorverdi på henholdsvis 2,3 og 1,9. Det tilsier at Tromsø og Bodø ikke har like stort behov for regionalpolitisk motiverte overføringer som andre kommuner i Nord-Norge eller andre distriktskommuner i Sør-Norge. Et argument for likevel å tildele Tromsø og Bodø regionalpolitiske tilskudd kan være at man gjennom å styrke disse sentraene styrker hele landsdelen. Utvalget vil likevel anbefale at Tromsø og Bodø ikke tildeles regionalpolitisk motiverte overføringer gjennom inntektssystemet.

15.6.4.3 Fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet mellom prioriteringsområder

Utvalget foreslår at det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom virkeområdene med utgangspunkt i antall innbyggere innenfor det enkelte virkeområdet som omfattes av tilskuddsordningen. Innbyggerne i de ulike virkeområdene bør imidlertid gis ulike vekt, da soneinndelingen gjenspeiler hvor store utfordringer områdene står overfor.

I alternativet som utvalget har utredet er det lagt til grunn at innbyggere i virkeområde A teller 100 prosent, innbyggere i område B 30 prosent, innbyggere i C 25 prosent og innbyggere i D 20 prosent. Vektingen gjenspeiler dagens tilskuddsfordeling virkeområdene i mellom. Dersom Kommunal- og regionaldepartementet ønsker å prioritere kommuner innenfor område A høyere enn det som er lagt til grunn for denne vektingen, kan departementet justere opp vektene til innbyggere innenfor område A. Innenfor en uendret ramme på det distriktspolitiske tilskuddet vil det medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner innenfor prioriteringsområde B, C og D til kommuner innenfor prioriteringsområde A.

15.6.4.4 Tildelingskriterier

Utvalget har utredet to alternativer når det gjelder fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet innenfor samme prioriteringsområde. Et alternativ hvor hele tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger, samt et alternativ hvor en andel av tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per kommune (30 eller 15 prosent). Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter virkeområde.

Det enkleste alternativet er at tilskuddet fordeles mellom kommunene med et likt beløp per innbygger. Den viktigste fordelen med å fordele det distriktspolitiske tilskuddet etter et fast beløp per innbygger er, i tillegg til enkelhet, at den distriktspolitiske innsatsen blir uavhengig av kommuneinndelingen. Fjerning av kommunegrenser vil i liten grad redusere de distriktspolitiske utfordringene i de aktuelle områder. Det vil derfor være en fordel om det distriktspolitiske tilskuddet til de berørte kommuner ikke påvirkes av sammenslutninger, noe som oppnås ved at tilskuddet utelukkende fordeles per innbygger. Denne egenskapen innebærer også at stimulansen til frivillige kommunesammenslutninger vil øke for kommunene som i dag mottar regionaltilskudd. Den viktigste ulempen med fordeling per innbygger at det vil gi en betydelig omfordeling av inntekt fra små kommuner til kommuner med mellom 3 000 – 10 000 innbygger, jf. tabell 15.20.

Utvalget mener prinsipielt at den beste og enkleste løsningen er å fordele det distriktspolitiske tilskuddet med et fast beløp per innbygger, som differensieres etter virkeområde. Men fordi utforming av det distriktspolitiske tilskuddet har

stor betydning for inntektsfordelingene mellom små og mellomstore kommuner og den økonomiske stimulansen til sammenslutninger, finner utvalget det hensiktsmessig å se utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet i sammenheng med håndteringen av kommunestørrelse i utgiftsutjevningen (kapittel 11), hvor de samme problemstillinger står sentralt. Utvalget diskuterer denne problemstillingen i kapittel 19.

Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at begrunnelsen for å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basiskriterium i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i først omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem i kapittel 19 og i vedlegg 1 er det lagt til grunn at 85 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet fordeles per innbygger, mens 15 prosent fordeles per kommune.

15.6.5 Regional- og distriktspolitiske overføringer til fylkeskommunene

Utvalget mener at det er behov for en forenkling av de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet for kommunene. Etter utvalgets vurdering er imidlertid ikke behovet for en forenkling og opprydding like stort når det gjelder regionalpolitiske ordningene for fylkeskommunene. Årsaken til det er at det er kun to ordninger i inntektssystemet for fylkeskommunene som eksplisitt er gitt en regionalpolitisk begrunnelse: Nord-Norgetilskuddet og kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg ligger regionalpolitiske hensyn i noen grad til grunn for den fylkesvise fordelingen av det ordinære skjønnstilskuddet.

Det er, jf. omtale under 15.3.3, en mulighet for at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften vil bli utvidet i forhold til i dag. Utvalget anbefaler at kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift opprettholdes i sin nåværende form inntil det er avklart om virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift kan utvides.

Når det gjelder fordelingen av regional- og distriktspolitiske overføringer til fylkeskommunene har utvalget vurdert to alternativer: Ett hvor dagens utforming av Nord-Norgetilskuddet videreføres og hvor skjønnstilskuddet i noen grad fortsatt brukes til å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn. Samt ett alternativ hvor det er lagt til grunn at de regionalpolitiske ordningene i inntektssystemet slås sammen til et distriktspolitisk tilskudd som fordeles mellom fylkeskommunene etter antall innbyggere, vektet etter prioriteringsområde. Når det gjelder vektingen av innbyggerne innenfor de ulike prioriteringsområdene har utvalget tatt utgangspunkt i vektene presentert i tabell 15.18. Dette er de samme vektene som ligger til grunn for fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene.

Tabell 15.22 presenterer fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet med de to alternativene. Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd. Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift holdes utenfor fordi det ser ut til at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften vil bli utvidet i forhold til i dag. Den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn er også holdt utenfor fordi det er vanskelig for utvalget å si

Tabell 15.22 Fordelingsvirkninger av å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd. Fylkeskommunene. Tall i kroner per innbygger

	Regionalpolitiske overføringer i 2005 (Nord-Norge-tilskudd)	Distriktspolitisk tilskudd
Østfold	0	1
Akershus	0	0
Oslo	0	0
Hedmark	0	136
Oppland	0	106
Buskerud	0	21
Vestfold	0	0
Telemark	0	67
Aust-Agder	0	30
Vest-Agder	0	7
Rogaland	0	13
Hordaland	0	11
Sogn og Fjordane	0	138
Møre og Romsdal	0	65
Sør-Trøndelag	0	88
Nord-Trøndelag	0	194
Nordland	825	409
Troms	940	386
Finnmark	1 285	1 673
Sum	95	95

hvor stor andel av skjønnstilskuddet til den enkelte fylkeskommune som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn.

Tabell 15.22 vier at Nordland, Troms og Finnmark mottar henholdsvis 825, 940 og 1 285 kroner per innbygger i Nord-Norgetilskudd. Tabellen viser videre at man vil få en omfordeling av inntekt mellom fylkeskommunene dersom Nord-Norgetilskuddet avvikles og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Av tabellen framgår det at Finnmark fylkeskommune vil få en økning i tilskudd fra 1 285 til 1 673 kroner per innbygger. Økningen har sammenheng med at vektene som ligger til grunn for fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet gir en høyere prioritering av Finnmark fylkeskommune enn hva dagens fordelig av Nord-Norgetilskuddet gjør. Tabellen viser videre at Nordland og Troms fylkeskommune vil få en inntektsreduksjon dersom man innfører et nytt distriktspolitisk tilskudd. Det har blant annet sammenheng med fylkeskommunene ikke vil motta tilskudd for innbyggere bosatt i Bodø og Tromsø, da innbyggerne innenfor Tromsø og Bodø er innenfor område C og har en indeks bedre enn -1. Fylkeskommunene som vil vinne mest på at man erstatter Nord-Norgetilskuddet med et nytt distriktspolitisk tilskudd er Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og Nord-Trøndelag.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener primært at det også for fylkeskommunene bør innføres et distriktspolitisk tilskudd som er koblet opp mot den øvrige distriktspolitikken. I dag er det to elementer i inntektssystemet for fylkeskommunene som eksplisitt er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn: Nord-Norgetilskuddet og kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift.

Det er vanskelig å konkretisere et nytt distriktspolitisk tilskudd for fylkeskommunene nå. Det har sammenheng med at det framtidige virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift ikke er endelig fastsatt. Utvalget anbefaler derfor at Nord-Norgetilskuddet og kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift foreløpig videreføres i sin nåværende form. Når virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften er endelig fastsatt, mener utvalget at det bør etableres et distriktspolitisk tilskudd også for fylkeskommunene.

Kapittel 16
Overgangsordningen i inntektssystemet

16.1 Innledning

Når kommunene eller fylkeskommunene overtar ansvaret for nye oppgaver, eller når øremerkede tilskudd innlemmes i inntektssystemet skjer det ofte en omfordeling av inntekt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Det har blant annet sammenheng med at øremerkede midler ofte blir fordelt mellom kommunene etter andre kriterier enn de kriteriene som midlene blir fordelt mellom kommunene etter i inntektssystemet. For å sikre at ingen kommuner og fylkeskommuner skal få en brå endring i inntektene som følge av oppgaveendringer og innlemming av øremerkede tilskudd med mer er det en egen overgangsordning i inntektssystemet som sikrer at denne typen endringer skjer gradvis over fem år. Gjennom overgangsordningen sikrer man også at systemendringer, som for eksempel endringer i kostnadsnøklene, gjennomføres gradvis over fem år.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere overgangsordningen i inntektssystemet:

> «I dagens inntektssystem innføres endringer generelt gjennom en overgangsperiode på fem år. Utvalget bes vurdere behovet for overgangsordninger generelt, i tillegg til eventuell lengde og utforming».

Utvalgets tolkning av mandatet er at utvalget dels er bedt om å vurdere hvorvidt det er behov for en overgangsordning i inntektssystemet. Dels at utvalget er bedt om vurdere utformingen av overgangsordningen.

16.2 Dagens utforming av overgangsordningen

Endringer som omfattes av overgangsordningen

Dagens overgangsordning er utformet slik at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal erfare dramatiske endringer i tilskudd fra år til år som følge av:

- innlemming av øremerkede tilskudd (eller utrekk av midler)
- oppgaveendringer eller
- systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Før 1997 ble også endringer i kriterieverdier omfattet av overgangsordningen. Det innebar at det tok lang tid før kommunene fikk full kompensasjon for befolkningsendringer. Rattsø-utvalget mente at det var uheldig at endringer i befolkningssammensetning ikke fikk fullt gjennomslag fra første år, og foreslo derfor at endringer i kriterieverdier ikke burde omfattes av overgangsordningen (NOU 1996:1). Ved stortingsbehandlingen av kommuneøkonomiproposisjonen for 1997 (St.prp.nr. 55 (1995-1996)) ble det gitt tilslutning til utvalgets forslag.

Når et øremerket tilskudd innlemmes i inntektssystemet, eller når midler trekkes ut av inntektssystemet, er hovedregelen at endringen skal omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet. I noen tilfeller gjøres det imidlertid unntak fra hovedregelen. Dersom innlemmingen av det øremerkede tilskuddet ikke medfører særlige omfordelingsvirkinger mellom kommunene eller mellom fylkeskommunene kan Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med fagdepartementene velge å legge til grunn at endringen ikke skal omfattes av overgangsordningen. Avgjørelsen baseres på en skjønnsmessig vurdering.

Når midler trekkes ut eller legges inn i inntektssystemet som følge av oppgaveendringer, vil endringen som hovedregel omfattes av overgangsordningen i inntektssystemet. Det innebærer blant annet at det ved uttrekk av midler skjer en gradvis overgang fra fordeling av uttrekket etter faktiske utgifter til fordeling av uttrekket etter beregnede utgifter/utgiftsbehov. Dersom oppgaveendringer skal omfattes av overgangsordningen forutsetter det at man har gode data om hvordan ulike kommuner og ulike fylkeskommuner berøres av oppgaveendringer. Dersom man ikke har gode data, kan Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med fagdepartementene velge å legge til grunn at en oppgaveendring ikke skal omfattes av overgangsordningen. Avgjørelsen baseres på en skjønnsmessig vurdering.

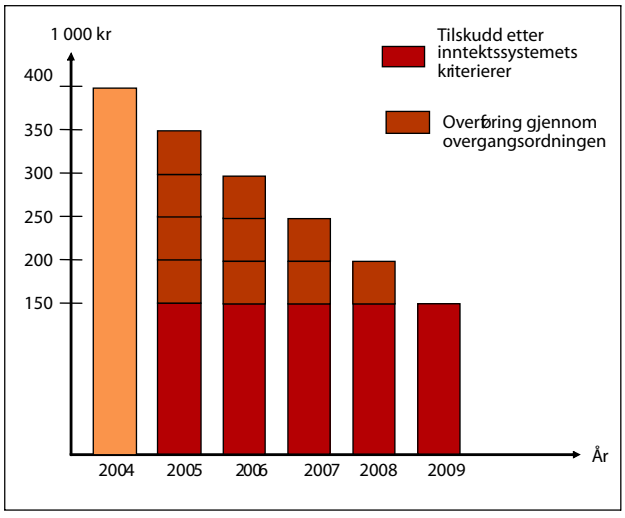
Når det gjennomføres systemendringer vil endringene som regel omfattes av overgangsord-

ningen i inntektssystemet. I noen tilfeller vil det imidlertid være et politisk ønske om at endringer i inntektssystemet skal slå raskt gjennom i inntektssystemet. I slike tilfeller vil ikke endringene omfattes av overgangsordningen. I andre tilfeller igjen kan man ha mangelfulle data om hvordan en endring vil slå ut i inntektssystemet, noe som gjør det vanskelig å legge endringen inn i overgangsordningen. Et eksempel på det er gjeninnføringen av selskapsskatten som kommunal skatt i 2005. Kommunenes skatteinntekter, og spesielt selskapsskatten, svinger fra et år til et annet. Kommunenes gevinst/tap på endringen vil derfor også variere fra et år til et annet. Som følge av det var vanskelig å anslå hvor mye den enkelte kommune ville tape/vinne på gjeninnføringen av selskapsskatten ble ikke endringen omfattet av overgangsordningen.

Utformingen av overgangsordningen

Overgangsordningen i inntektssystemet sikrer at inntektsendringer som følge av innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer gjennomføres gradvis over en fem års periode.

Overgangsordningen er illustrert for en eksempelkommune i figur 16.1. I 2004 mottok kommune A 400 000 kroner i et øremerket tilskudd. I 2005 legges det øremerkede tilskudd inn i kommunenes rammetilskudd. Når tilskuddet fordeles etter inntektssystemets kriterier får kommune A 150 000 kroner i tilskudd. Det medfører en inntektsreduksjon for kommunen på 250 000 kroner.



Figur 16.1 Illustrasjon av overgangsordningen. Eksempelkommune som taper når et øremerket tilskudd innlemmes i inntektssystemet.

Kommune A får isolert sett en inntektsreduksjon fra 2004 til 2005 på 250 000 kroner som følge av at det øremerkede tilskuddet innlemmes i inntektssystemet. Men som det framgår av figur 16.1 sikrer overgangsordningen i inntektssystemet at kommunen får inntektsreduksjonen gradvis over perioden 2004-2009.

- I 2005 vil kommune A motta 200 000 kroner gjennom overgangsordningen.
- I 2006 vil kommune A motta 150 000 kroner gjennom overgangsordningen.
- I 2007 vil kommune A motta 100 000 kroner gjennom overgangsordningen.
- I 2008 vil kommune A motta 50 000 kroner gjennom overgangsordningen.
- I 2009 er overgangsordningen avsluttet – kommunen vil motta 0 kroner gjennom overgangsordningen.

Samlet medfører overgangsordningen at kommunen i løpet av perioden 2004-2009 hvert år vil få en årlig inntektsreduksjon på 50 000 kroner, i stedet for en brå inntektsreduksjon på 250 000 kroner fra 2004 til 2005.

De 50 000 kroner kommune A «mister» hvert år, blir ikke borte fra kommunesektoren. De blir omfordelt til kommuner som «vinner» på at det øremerkede tilskuddet er lagt inn i inntektssystemet. På landsbasis påvirker derfor ikke overgangsordningen den samlede rammen. Overgangsordningen er en ren null-sum ordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Dersom situasjonen hadde vært motsatt, det vil si at kommune A hadde vunnet på at det øremerkede tilskuddet ble innlemmet i inntektssystemet ville kommunene fått et trekk gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Det innebærer at det vil ta fem år før kommunene får hele gevinsten ved endringen.

Alle kommunene og fylkeskommunene omfattes av overgangsordningen, uavhengig av hvor stor inntektsendringene er for den aktuelle kommunen og fylkeskommunen. Det innebærer at både en kommune som taper mye på en endring og at en kommune som taper lite på en endring vil få et tilskudd gjennom overgangsordningen, slik at tapet reduseres gradvis over en femårsperiode. Motsatt vil både kommuner som tjener mye på en endring og kommuner som tjener lite på en endring få et trekk gjennom overgangsordningen, slik at gevinsten øker gradvis over en femårsperiode. Dette er illustrert i tabell 16.1.

Tabell 16.1 Illustrasjon av overgangsordningen. Tall i kroner per innbygger

Kommune	Fordeling av øremerket tilskudd	Fordeling av tilskuddet etter IS- kriterier	Gevinst/tap ved innlemming av tilskuddet	Tillegg/trekk gjennom overgangsordningen				
				2005	2006	2007	2008	2009
A	900	300	-600	480	360	240	120	0
B	200	700	500	-400	-300	-200	-100	0
C	500	450	-50	40	30	20	10	0
D	700	850	150	-120	-90	-60	-30	0

Kompensasjonsordninger

Overgangsordningen i inntektssystemet skal sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene som følge av innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og endringer i inntektssystemet. Det vil imidlertid være tilfeller hvor noen kommuner og noen fylkeskommuner får en brå inntektsreduksjon fra det ene året til andre når endringer gjennomføres i inntektssystemet, til tross for at endringene omfattes av overgangsordningen. Årsaken til det er at man (i utgangspunktet) har lagt til grunn at endringer i inntektssystemet skal gjennomføres over en femårsperiode, uavhengig av hvor store omfordelingsvirkninger endringene har. Det medfører at kommuner som taper mye på en endring kan få en brå inntektsreduksjon fra et år til et annet, selv om endringen omfattes av overgangsordningen.

Når det gjennomføres systemendringer som har betydelige omfordelingsvirkninger mellom kommunene og mellom fylkeskommunene har det ofte blitt etablert kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordninger, hvor det har blitt lagt til grunn at kommunene og fylkeskommunene skal få kompensert tap utover et gitt beløp. Slike kompensasjonsordninger ble etablert i forbindelse med omleggingen av inntektssystemet i 1997, i forbindelse med gjennomføringen av sykehusreformen i 2002 og i forbindelse med systemendringene som ble gjennomført i 2002 og 2004. I 2005 er det for eksempel lagt til grunn at kommuner som har tapt betydelig på endringer som har blitt gjennomført i inntektssystemet siden 2002, og som har skatteinntekt under 110 prosent av landsgjennomsnittet, skal få kompensert tap utover 280 kroner per innbygger gjennom en økning av skjønnstilskuddet. Skjønnstilskuddet er omtalt i kapittel 14.

16.3 Omfordeling av inntekt gjennom overgangsordningen

Formålet med overgangsordningen i inntektssystemet er å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en brå endring i inntektene som følge av:

- Innlemming av øremerkede tilskudd eller uttrekk av midler
- Oppgaveendringer/større reformer
- Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

I dette avsnittet gjøres det rede for hvor stor omfordeling av inntekt som skjer mellom kommunene og mellom fylkeskommunene gjennom overgangsordningen.

16.3.1 Innlemming av øremerkede tilskudd/ uttrekk av midler

I det enkelte budsjettår gjennomføres det ofte flere endringer som medfører at midler enten blir lagt inn eller trekt ut av inntektssystemet. Dersom man ser på den enkelte sak hver for seg vil man ofte se at den enkelte sak medfører en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Men ofte er det slik at en kommune som tjener på at et øremerket tilskudd innlemmes i inntektssystemet, taper på at et annet tilskudd innlemmes i inntektssystemet. Samlet sett vil derfor ikke sakene nødvendigvis medføre en stor omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Utvalget har undersøkt hvor store tillegg/ trekk kommunene fikk som følge av innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler gjennom overgangsordningen i perioden 2002-2005. Uttrekk av midler i forbindelse med gjen-

Tabell 16.2 Antall kommuner med ulikt tillegg/trekk gjennom overgangsordning.[1]

Tillegg i kroner per innbygger	Antall kommuner			
	2002	2003	2004	2005
0 – 50	62	139	138	8
50 – 100	54	45	60	3
100 – 250	128	12	42	3
250 – 500	71	1	14	6
500 – 750	12	0	7	1
750 – 1 000	1	0	1	1
Over 1 000	1	0	5	2
Trekk i kroner per innbygger				
0 – 50	76	169	116	391
50 – 100	28	56	39	18
100 – 250	0	11	10	0
250 – 500	0	0	1	0
500 – 750	0	0	0	0
750 – 1 000	0	0	0	0
Over 1 000	0	0	0	0

[1] Dersom en kommune får et tillegg gjennom overgangsordningen betyr det at kommunene taper på innlemmingen av øremerkede tilskudd med mer. Motsatt dersom kommunene får et trekk gjennom overgangsordningen betyr det at kommunene tjener på innlemmingen av øremerkede tilskudd med mer.

nomføringen av ulike reformer (som momsreformen) er holdt utenfor, jf. nærmere omtale under 16.3.2.[1]

Overgangsordningen for 2005 omfatter innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler som har skjedd i løpet av perioden 2002-2005. Avhengig av om kommunene samlet sett har tjent eller tapt på endringene som har skjedd i løpet av denne perioden får kommunene et trekk eller et tillegg gjennom overgangsordningen. I 2005 får om lag 55 prosent av kommunene et trekk eller et tillegg gjennom overgangsordningen som utgjør mindre enn 50 kroner per innbygger. For i underkant av 80 prosent av kommunene utgjør trekket eller tillegget de får gjennom overgangsordningen mindre enn 100 kroner per innbygger. For enkelte kommuner bidrar imidlertid overgangsordningen til å dempe inntektsreduksjonen som følger av innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler betydelig. 12 kommuner fikk et tillegg gjennom overgangsordningen i 2005 som utgjorde mer enn 500 kroner per innbygger.

For perioden 2002-2005 samlet ville omfordelingsvirkningene ved å ikke ha en overgangsordning for innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler blitt beskjedne for flertallet av kommunene. Det indikerer at effekten av ulike saker ofte vil motvirke hverandre over tid.

Dersom man ikke har en overgangsordning for innlemming av øremerkede tilskudd med mer kan man imidlertid komme opp i en situasjon hvor enkeltkommuner i enkelte år får en brå endring i inntektene som følge av innlemming av øremerkede tilskudd med mer.

Utvalget har undersøkt hva konsekvensene ville blitt dersom man ikke hadde hatt en overgangsordning for innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler i 2002, 2003, 2004 og 2005. Tabell 16.2 viser hvor stort tillegg/trekk kommunene fikk gjennom overgangsordningen i 2002, 2003, 2004 og 2005 som følge av innlemming av øremerkede tilskudd og uttrekk av midler som skjedde det aktuelle året.

Tabell 16.2 viser at omfordelingsvirkningene mellom kommunene varierer noe fra år til år. Dersom man ikke hadde hatt en overgangsordning i

[1] I analysen er det tatt utgangspunkt i tall presentert i Kommunal- og regionaldepartementets budsjettproposisjon for det enkelte budsjettår (St.prp. nr 1). Det er ikke tatt hensyn til endringer/korreksjoner som har blitt gjennomført etter dette.

Tabell 16.3 Trekk/tillegg gjennom overgangsordningen som følge av oppgaveendringer og større reformer. Fylkeskommunene. Kroner per innbygger.

	Sykehusreformen Trekk/tillegg gjennom overgangsordningen i 2002	Barnevern, rus og familevern Trekk/tillegg gjennom overgangsordningen i 2004	Momsreformen Trekk/tillegg gjennom overgangsordningen i 2004
Østfold	80	-73	12
Akershus	174	-198	34
Oslo	-1 057	-212	-58
Hedmark	-82	241	-42
Oppland	374	230	-108
Buskerud	115	-67	77
Vestfold	400	-23	28
Telemark	246	67	96
Aust-Agder	56	-13	-50
Vest-Agder	131	131	-105
Rogaland	265	-102	44
Hordaland	241	-172	33
Sogn og Fjordane	-319	197	-125
Møre og Romsdal	-176	332	-4
Sør-Trøndelag	349	76	55
Nord-Trøndelag	-144	361	13
Nordland	212	253	41
Troms	-184	85	-125
Finnmark	-311	12	-66
Landet	0	0	0

2002 vil det medført at 213 kommuner (isolert sett) ville fått en inntektsreduksjon fra 2001 til 2002 på mer enn 250 kroner per innbygger (i forhold til en situasjon hvor man har en overgangsordning). Konsekvensene av ikke å ha en overgangsordning for innlemming av øremerkede tilskudd med mer ville vært mindre dramatiske i 2003, 2004 og 2005. I de tre aktuelle årene ville henholdsvis 13, 69 og 13 kommuner (isolert sett) fått en inntektsreduksjon på mer enn 100 kroner per innbygger dersom man ikke hadde hatt en overgangsordning.

16.3.2 Oppgaveendringer og større reformer

Når det gjennomføres oppgaveendringer eller når det gjennomføres større reformer skjer det ofte en omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Eksempler på det så man blant annet i forbindelse med sykehusreformen i 2002 og momsreformen i 2004. For å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre omfattes oppgaveendringer og reformer av overgangsordningen i inntektssystemet.

I løpet av de siste årene er det første og fremst fylkeskommunene som har blitt berørt av større oppgaveendringer. Staten overtok fylkeskommunenes ansvar for de somatiske sykehusene med mer i 2002, og i 2004 overtok staten fylkeskommunenes ansvar for rus, barnevern og familievern. I 2004 ble dessuten fylkeskommunene også, i likhet med kommunene, berørt av momsreformen. Tabell 16.3 viser hvor stort trekk/tillegg den enkelte fylkeskommune fikk gjennom overgangsordningen i 2002 og 2004 som følge av de tre aktuelle sakene.

Sykehusreformen medførte en betydelig omfordeling av inntekt mellom fylkeskommunene. Mens Oslo fylkeskommunene vant 1 321 kroner per innbygger på reformen, tapte Oppland og Sør-Trøndelag fylkeskommune henholdsvis 468 og 436 kroner per innbygger. Dersom man ikke hadde

hatt en overgangsordning ville derfor flere fylkeskommuner opplevd en brå endring i inntektene fra 2001 til 2002 som følge av sykehusreformen. Som det framgår av tabell 16.3 bidro overgangsordningen til å sikre at ingen fylkeskommuner fikk en brå endring i inntektene fra 2001 til 2002. Oppland og Sør-Trøndelag fylkeskommune fikk et tillegg gjennom overgangsordningen i 2002 på henholdsvis 374 og 349 kroner per innbygger. Noe som innebar at fylkeskommunene (isolert sett) kun fikk en inntektsreduksjon fra 2001 til 2002 på henholdsvis 94 og 87 kroner per innbygger. Samtidig innebar overgangsordningen at Oslo ikke fikk gevinsten som fulgte av sykehusreformen umiddelbart. I 2002 fikk Oslo et trekk gjennom overgangsordning på 1 057 kroner per innbygger, noe som medførte at Oslo «kun» fikk en inntektsøkning fra 2001 til 2002 på 264 kroner per innbygger.

Statens overtakelse av fylkeskommunenes ansvar for barnevern med mer i 2004 og momsreformen i 2004 medførte en mindre omfordeling av inntekt mellom fylkeskommunene enn hva sykehusreformen gjorde. Den enkelte fylkeskommunes tillegg/trekk gjennom overgangsordningen var derfor også mindre.

16.3.3 Systemendringer (endringer i inntektssystemet)

Når det gjennomføres endringer i inntektssystemet, som for eksempel endringer i kostnadsnøklene, skjer det ofte en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. For å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner skal få en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre omfattes endringer i inntektssystemet som regel av overgangsordningen i inntektssystemet.

Den siste større omleggingen av inntektssystemet ble foretatt i 1997, i forbindelse med oppfølgingen av Rattsø-utvalgets forslag. Omleggingen av inntektssystemet i 1997 medførte en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Endringene ble gjennomført gradvis over en femårsperiode.

I 2002 ble det gjennomført ytterligere fire endringer i inntektssystemet:
- Det ekstraordinære skjønnet ble avviklet
- Det ble innført nye bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen for kommunene
- Skatteandelen ble trappet opp
- Ambisjonsnivået på inntektsutjevningen ble økt

Tabell 16.4 Antall kommuner med ulik tap/gevinst på endringene som ble gjennomført i inntektssystemet i 2002 og 2004.1

Tap i kroner per innbygger	Antall kommuner		
	Omleggingen av inntektssystemet i 1997	Endringer gjennomført i inntektssystemet i 2002	Endringer gjennomført i inntektssystemet i 2004
0 – 50	11	16	30
50-100	25	8	40
100 – 250	34	21	107
250 – 500	33	21	74
500 – 750	30	26	12
750- 1 000	24	18	6
Over 1 000	107	70	3
Gevinst i kroner per innbygger			
0 – 50	6	13	41
50-100	6	11	30
100 – 250	11	32	60
250 – 500	49	134	30
500 – 750	38	54	1
750- 1 000	29	6	0
Over 1 000	32	5	0

[1] Anslag på gevinst/tap på endringene som ble gjennomført i inntektssystemet i 1997, 2002 og 2004 er hentet fra kommuneproposisjonen for 2002 (St.prp.nr. 82 (2000-2001)) og kommuneproposisjonen for 2004 (St.prp. nr. 66 (2002-2003)). Alle anslag på gevinst/tap er eksklusive kompensasjon.

Det ble vedtatt at endringene skulle gjennomføres gradvis over en femårsperiode. I 2004 ble det også gjennomført to endringer i inntektssystemet for kommunene:

- Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelpsnøkkelen ble endret
- Det ble innført en ny delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern

Tabell 16.4 viser hvor mange kommuner som samlet vant/tapte utover et gitt beløp på endringene som ble gjennomført i inntektssystemet i 1997, 2002 og 2004.

Tabell 16.4 viser at endringer i inntektssystemet ofte medfører en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene. Flere kommuner tapte betydelig på omleggingen av inntektssystemet i 1997. To kommuner tapte mer enn 10 000 kroner per innbygger, mens 43 kommuner tapte mer enn 2 000 kroner per innbygger. Selv om overgangsordningen innebærer at omleggingen blir gjennomført gradvis over en fem års periode, ville derfor flere kommuner, dersom det ikke hadde blitt gjennomført andre kompensasjonsordninger, fått en brå inntektsreduksjon fra 1996 til 1997. En kommune som tapte 2 000 kroner per innbygger ville for eksempel isolert sett fått en inntektsreduksjon på 400 kroner fra det ene året til det andre, mens en kommune som tapte 5 000 kroner per innbygger isolert sett ville fått en inntektsreduksjon på 1 000 kroner per innbygger.

Både i forbindelse med systemendringene i 1997, 2002 og 2004 ble det etablert kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningene. Utformingen av kompensasjonsordningene varierte noe. Men i hovedsak innebar ordningene at kommunene fikk kompensert tap utover et gitt beløp gjennom skjønnstilskuddet eller regionaltilskuddet.

16.4 Formålet med overgangsordningen

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg. For innbyggerne er det ønskelig at tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid. Det tilsier at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Gjennomgangen i 16.3 viser at innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer ofte medfører en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene og fylkeskommunene. Det er derfor behov for en overgangsordning i inntektssystemet som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Det overordnede formålet med overgangsordningen bør etter utvalgets vurdering være å skjerme de kommunene og fylkeskommunene som får en vesentlig reduksjon i inntektene fra et år til et annet som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet.

Kommunenes og fylkeskommunenes behov for offentlig tilskudd varierer over tid, da det ofte skjer endringer i hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes og fylkeskommunenes utgifter. Endringer i kostnadsnøklene vil derfor nødvendigvis medføre en omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Med dagens utforming av overgangsordningen tar det fem år før endringer i kostnadsnøklene får fullt gjennomslag i inntektssystemet. Det innebærer at kommuner, som på grunn av endringer i hvilke faktorer som virker utgiftsdrivende på kommunenes utgifter har behov for økt tilskudd, må vente fem år før de får kompensasjon for økningen i utgiftsbehovet. Overgangsordningen bidrar dermed til å forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

16.5 Vurdering av utformingen av overgangsordningen

Utvalget er bedt om å foreta en vurdering av utformingen av overgangsordningen. I vurderingen har utvalget valgt å ta utgangspunkt i tre dimensjoner:

- Stabile og forutsigbare inntektsrammer
- Rettferdig inntektsfordeling
- Enkelhet

Stabile og forutsigbare inntektsrammer er knyttet til en vurdering av hvorvidt overgangsordningen er egnet til å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre. Målsetningen om rettferdig inntektsfordeling er knyttet til en vurdering av hvorvidt overgangsordningen i for stor grad forsinker en utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Det vil ofte være et motsetningsforhold mellom de to dimensjonene.

Inntektssystemet har blitt kritisert for å være for komplisert, og overgangsordningen er kanskje det elementet som blitt trukket fram som det mest kompliserende elementet i inntektssystemet. Det blir derfor også viktig å vurdere om det er mulig å utforme overgangsordningen på en enklere måte enn i dag.

Dagens utforming av overgangsordningen er beskrevet i kapittel 16.1. Som et utgangspunkt for å utrede alternativer til dagens overgangsordning har utvalget sett nærmere på hvordan overgangsordningen er utformet i Sverige og Danmark.

16.5.1 Overgangsordningene i Sverige og Danmark[2]

Sverige

I Sverige fordeles statlige tilskudd mellom kommunene og mellom landstingene etter et kriteriebasert system. I det svenske systemet er det, som i det norske, en egen overgangsordning som skal sikre at ingen kommuner eller landsting får en brå inntektsreduksjon fra det ene året til det andre som følge av systemendringer.

Det ble gjennomført en større omlegging av det svenske inntektssystemet 1. januar 2005. Den svenske regjeringen har lagt opp til at kommuner og landsting som taper vesentlig på omleggingen skal få kompensasjon. Kommuner som får en inntektsreduksjon som følge av omleggingen som er større enn 0,56 prosent av skattegrunnlaget i 2005 (om lag 850 kroner per innbygger), får full kompensasjon for tap utover denne grensen gjennom et eget strukturtilskudd. Tilsvarende får landsting som taper på omleggingen full kompensasjon for tap utover 0,28 prosent av skattegrunnlaget i 2005 (om lag 425 kroner per innbygger). Strukturtilskuddet er ikke gitt noen tidsbegrensning (Regeringens Proposition 2003/04:155).

For kommunene vil inntektsreduksjon som er lavere enn 0,56 prosent av skattegrunnlaget økes gradvis med 0,08 prosent hvert år i løpet av perioden 2005-2010. For fylkeskommunene vil en inntektsreduksjon som er lavere enn 0,28 prosent av skattegrunnlaget økes gradvis med 0,04 prosent hvert år i løpet av samme periode. Årlig inntektsreduksjon utover henholdsvis 0,08 og 0,04 prosent (120 og 60 kroner per innbygger) kompenseres gjennom et eget tilskudd på statsbudsjettet («införandebidrag»). Etter 2011 vil ingen kommuner eller landsting motta «införandebidrag». Grensene på 0,08 og 0,04 prosent er basert på en vurdering av hvor stor årlig reduksjon man mener kommunene og landstingene bør kunne klare.

For kommuner og landsting som tjener på omleggingen av inntektssystemet vil omleggingen av inntektssystemet få fullt gjennomslag fra første år. Mindre endringer som gjennomføres i det svenske inntektssystemet omfattes ikke av overgangsordningen.

Danmark

I 1996 ble det gjennomført en større omlegging av inntekts- og finansieringssystemet i Danmark. For å sikre at ingen kommuner fikk en brå endring i inntektene fra det ene året til det andre ble det innført en overgangsordning. Overgangsordningen gikk ut på at ingen kommuner skulle få en årlig inntektsreduksjon som følge av omleggingen som var høyere enn 0,2 prosent av kommunens skattegrunnlag. Dersom en kommune tapte et beløp tilsvarende 0,7 prosent av skattegrunnlaget på reformen fikk kommunene i 1996 et tilskudd tilsvarende 0,5 prosent av skattegrunnlaget, i 1997 et tilskudd tilsvarende 0,3 prosent av skattegrunnlaget og i 1998 et tilskudd tilsvarende 0,1 prosent av skattegrunnlaget. I 1999 ville endringen vært fullt innfaset for kommunen. Alle kommunene bidro til finansieringen av tapskompensasjonen.

Det legges om til en større revidering av inntekts- og finansieringssystemet i Danmark i 2007. For å unngå at enkeltkommuner skal få en brå inntektsreduksjon som følge av endringen legges det opp til at man skal ha en lignende overgangsordning som det man hadde i 1996. Detaljene er foreløpig ikke fastlagt. Men antakeligvis vil man på samme måte som i 1996 legge opp til at kommunene skal få kompensert for et årlig inntektstap utover 0,2 prosent av skattegrunnlaget (Avtale om strukturreform 2004). For en kommune med 20 000 innbygger vil 0,2 prosent av skattegrunnlaget tilsvare om lag 5,5 millioner kroner, eller om lag 275 kroner per innbygger.

I Danmark har man, i likhet med Sverige, ingen overgangsordning for mindre endringer som gjennomføres i inntektssystemet.

Oppsummering

Det er flere ting som skiller overgangsordningen i Norge, fra overgangsordningen i Sverige og Danmark. I Norge er det lagt til grunn at både innlemming av øremerkede tilskudd, uttrekk av midler, reformer og systemendringer skal omfattes av overgangsordningen. I Sverige og Danmark er det kun større systemendringer som omfattes av overgangsordningen.

I Norge er det lagt til grunn at endringer i utgangspunktet skal gjennomføres over en fem års periode, uavhengig av om omfordelingsvirkningene er store eller små. I Sverige og Danmark er det lagt til grunn at kommunene gjennom over-

[2] Det er gitt en generell omtale av inntektssystemene i Sverige og Danmark i kapittel 6.

gangsordningen skal sikres at de ikke får en årlig inntektsreduksjon utover et fastsatt beløp/en fastsatt prosent. Lengden på overgangsordningen blir dermed avhengig av hvor stor omfordelingsvirkningene er.

I Norge omfattes både kommuner som tjener på en endring og kommuner som taper på en endring av overgangsordningen. Det innebærer at kommuner som tjener på en endring vil få gevinsten gradvis og en femårs periode, og tilsvarende vil kommuner som taper på endring få tapet gradvis over en femårs periode. I Sverige og Danmark er det lagt til grunn at kommuner som tjener på endringer i inntektssystemet skal få gevinsten umiddelbart.

Når det gjennomføres større endringer i inntektssystemet i Norge blir det ofte etablert egne kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningen. Kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997 ble for eksempel kompensert gjennom ekstraordinært skjønn og regionaltilskudd. Et lignende system har man i Sverige, hvor det er lagt opp til at kommuner som taper vesentlig på omleggingen av inntektssystemet i 2005, skal få permanent kompensasjon gjennom et eget strukturtilskudd. I Danmark har man ikke egne kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningen.

16.5.2 Alternative utforminger av overgangsordningen

Utvalget har vurdert to alternativer til dagens utforming av overgangsordningen. I dette avsnittet gjøres det rede for hovedtrekkene i de to alternativene.

Alternativ 1 – Dagens overgangsordning, uten ekstra kompensasjonsordninger

Utvalget har for det første vurdert et alternativ hvor man i hovedsak viderefører dagens overgangsordning. Av hensyn til enkelthet er det lagt til grunn at man ikke skal ha ekstra kompensasjonsordninger ved siden av overgangsordningen i skjønnstilskuddet. Kompensasjonsordningene som eksisterer ved siden av overgangsordningen er et kompliserende element i dagens inntektssystem.

Dagens overgangsordning er i hovedsak godt egnet til å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå inntektsreduksjon som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Svakheten til dagens overgangsordning er at man gjennom denne ordningen, uten ekstra kompensasjonsordninger gjennom skjønnstilskuddet, ikke i tilstrekkelig grad klarer å skjerme de kommunene som taper vesentlig på større systemomlegginger. I 1997 var det for eksempel 33 kommuner, som etter at de hadde fått et tillegg gjennom overgangsordningen, fikk en inntektsreduksjon på over 500 kroner per innbygger fra 1996 til 1997.

En annen svakhet ved dagens overgangsordning er at den oppfattes som kompleks. En medvirkende årsak til det er at det ofte er et høyt antall saker som legges inn i overgangsordningen det enkelt år, samtidig som overgangsordningen for det enkelte år korrigerer for endringer skjedd i tidligere år. Overgangsordningen for 2005 omfatter for eksempel innlemminger, korreksjoner og systemendringer for perioden 2002-2005. Samlet medfører dette at man får en stor matrise, hvor den enkelte kommune får mange tillegg og trekk som motvirker hverandre.

Alternativ 2 - Inntektsgarantitilskudd

Utvalget har for det andre vurdert et alternativ hvor dagens overgangsordning erstattes med et inntektsgarantitilskudd som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en lavere vekst i rammetilskuddet fra et år til et annet utover et gitt beløp, i forhold til veksten på landsbasis (i kroner per innbygger). Kommuner og fylkeskommuner som får en lav vekst i rammetilskuddet vil med en slik ordning få et inntektsgarantitilskudd uavhengig av om den lave veksten skyldes innlemming av øremerkede tilskudd, reformer, systemendringer, endring i kriteriedata eller andre forhold. For kommuner og fylkeskommuner som ikke mottar inntektsgarantitilskudd vil innlemming av øremerkede tilskudd, reformer, systemendringer, endring i kriteriedata med mer få fullt gjennomslag fra første år. Dette innebærer at inntektsgarantitilskuddet (overgangsordningen) kun vil omfatte kommuner og fylkeskommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon fra et år til et annet. Utvalget foreslår at inntektsgarantitilskuddet finansieres ved at det foretas et trekk i innbyggertilskuddet. Ut i fra hensynet til et oversiktlig inntektssystem bør inntektsgarantitilskuddet etableres som et eget tilskudd i inntektssystemet.

Styrken til inntektsgarantitilskuddet i forhold til dagens overgangsordning, er at den sikrer kommunene og fylkeskommunene stabile og forutsigbare inntektsrammer. Det har sammenheng med at kommunene og fylkeskommunenes som får en betydelig lavere vekst i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet vil få kompensasjon, uavhengig av hva inntektsreduksjonen skyldes. Ut i fra hensynet til en rettferdig inntektsfordeling er det

også en fordel at endringer som gjennomføres i inntektssystemet får full effekt for kommuner og fylkeskommuner som tjener på endringer fra første år. Ulempen med inntektsgarantitilskuddet er at det kan ta lang tid før endringer i inntektssystemet får fullt gjennomslag for kommuner og fylkeskommuner som taper betydelig på endringer som gjennomføres.

Å utforme et inntektsgarantitilskudd som skissert foran forutsetter at man tar stilling til hvor stor inntektsreduksjon man mener at fylkeskommunene og kommunene bør kunne håndtere fra et år til et annet. Etter utvalgets vurdering bør kommunene og fylkeskommunene kunne håndtere en inntektsreduksjon som tilsvarer om lag 1,5 prosent av kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter. Utvalget anbefaler derfor at man gjennom inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet som er mer enn 400 kroner lavere enn endring på landsbasis, samt at man sikrer at ingen fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet som er mer enn 100 kroner lavere enn endringen på landsbasis. Det innebærer at dersom en kommune får en vekst i rammetilskuddet som er 450 kroner lavere enn veksten på landsbasis (i kroner per innbygger) vil kommunen motta 50 kroner per innbygger i inntektsgarantitilskudd. Av hensyn til å gi kommunene og fylkeskommunene forutsigbare inntektsrammer bør de fastsatte beløpene på 400 og 100 kroner ligge fast fra et år til et annet. Man bør imidlertid vurdere å justere beløpene i takt med pris – og lønnsveksten.

Inntektsendringen til den enkelte kommune og fylkeskommune beregnes ved å sammenligne rammetilskuddet i budsjettåret, eksklusive det inntektsutjevnende tilskuddet, med et sammenlignbart rammetilskudd, eksklusive det inntektsutjevnende tilskuddet, året før. Med sammenlignbart rammetilskudd menes et rammetilskudd som er korrigert for innlemming av øremerkede tilskudd og oppgaveendringer med mer. Hensikten med å korrigere for oppgaveendringer med mer er å gjøre tallstørrelsen for to år sammenlignbare. For å illustrere hva som menes med dette kan man ta utgangspunkt i fylkeskommunenes frie inntekter i 2001 og 2002. I 2002 overtok staten fylkeskommunenes ansvar for de somatiske sykehusene med mer. Dette medførte en reduksjon i fylkeskommunenes frie inntekter med 47,2 prosent. Når man skal beregne veksten i fylkeskommunenes frie inntekter fra 2001 til 2002, må man derfor ta hensyn til at fylkeskommunene har mistet en stor oppgave. Man må derfor korrigere rammetilskuddet for 2001. Man få foreta en korrigering som viser hvilket inntektsnivå den enkelte fylkeskommune ville hatt i 2001 dersom fylkeskommunene ikke hadde hatt ansvar for sykehusene i 2001. Først da vil inntektsnivået for de to årene være sammenlignbart, og da kan man beregne fylkeskommunenes inntektsvekst.

Inntektsgarantitilskuddet finansieres i utgangspunktet med et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene og fylkeskommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner eller fylkeskommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn henholdsvis 400 og 100 kroner lavere enn veksten på landsbasis.

Et alternativ til et inntektsgarantitilskudd som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en vesentlig reduksjon i rammetilskuddet fra et år til et annet, er et tilskudd som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en vesentlig reduksjon i de frie inntektene fra et år til et annet. Et slikt alternativ vil imidlertid medføre at Kommunal – og regionaldepartementet må lage en prognose på skatteinntektene til den enkelte kommune og fylkeskommune. Etter utvalgets vurdering vil det være problematisk å beregne kompensasjonen til den enkelte kommune og fylkeskommune basert på prognoser på kommunenes og fylkeskommunens skatteinntekt. Årsaken til det er at det vil være avvik mellom prognosen på kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter og det reelle nivået på kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter.

16.5.3 Illustrasjonsberegninger – ulike utformінger av overgangsordningen

Det overordnede formålet med overgangsordningen bør etter utvalgets vurdering være å skjerme de kommunene og fylkeskommunene som får en vesentlig reduksjon i inntektene fra et år til et annet. For å illustrere i hvor stor grad de ulike utformingene av overgangsordningen ivaretar dette hensynet har utvalget undersøkt hvordan de ulike overgangsordningen ville fungert for kommunene i 2004. Det er sett på hvor stor vekst den enkelte kommune ville fått i rammetilskuddet fra 2003 til 2004, i forhold til landsgjennomsnittet, med de ulike alternativene. Årsaken til at utvalget har valgt å se på 2004 er at det ble gjennomført flere større endringer i inntektssystemet i 2004:

- Delkostnadsnøkkelen for sosialhjelp ble endret
- Det ble innført en ny delkostnadsnøkkel for landbruk og miljøvern
- Momsreformen ble gjennomført

Tabell 16.5 Illustrasjonsberegninger.

Reduksjon i rammetilskudd i forhold til landsgjennomsnittet	Dagens ordning Kol. 1	Alternativ 1 Kol. 2	Alternativ 2 Kol. 3
Høyere enn 5 000	1	1	-
2 500 – 5 000	1	6	-
1 000-2 500	31	42	-
750-1 000	19	12	-
500 – 750	23	23	-
250-500	41	42	258
0-250	123	121	68
Økning i rammetilskuddet i forhold til landsgjennomsnittet			
0 – 250	128	121	57
250 – 500	45	45	34
500 – 750	11	10	10
750 – 1 000	5	5	3
1 000-2 500	5	5	2
2 500 – 5 000	1	1	1
Over 5 000	-	-	1

Tabell 16.5 viser hvor mange kommuner som en fikk en lavere/høyere vekst i rammetilskuddet fra 2003 til 2004 utover et gitt beløp, i forhold til veksten på landsbasis. Kolonne 1 viser effekten med dagens overgangsordning. Som «dagens overgangsordning» regnes overgangsordningen, samt kompensasjon som gis gjennom skjønnstilskuddet. Kolonne 2 viser effekten med dagens overgangsordning, eksklusive ekstra kompensasjonsordninger gjennom skjønnstilskuddet (alternativ 1). Kolonne 3 viser effekten med et inntektsgarantitilskudd hvor det er lagt til grunn at ingen kommuner skal få en vekst i rammetilskuddet fra 2003 til 2004 som er 400 kroner lavere enn veksten på landsbasis.

Tabell 16.5 viser at det er inntektsgarantitilskuddet (alternativ 2) som er best egnet til å skjerme de kommunene som får en vesentlig reduksjon i inntektene fra et år til et annet. Inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en vekst i rammetilskuddet som er mer enn 400 kroner lavere enn veksten på landsbasis. Til sammenligning viser tabellen at 75 kommuner får en reduksjon i rammetilskuddet som er mer enn 500 kroner lavere enn veksten på landsbasis med dagens utforming av overgangsordningen. Med dagens overgangsordning, eksklusive ekstra kompensasjonsordninger, får 84 kommuner en vekst i rammetilskuddet som er mer enn 500 kroner lavere enn veksten på landsbasis. Med dagens utforming av overgangsordningen og med alternativ 1 får henholdsvis 33 og 49 kommuner enn vekst i rammetilskuddet som er mer enn 1 000 kroner lavere enn veksten på landsbasis.

Når inntektsgarantitilskuddet er bedre egnet til å skjerme kommuner som får en vesentlig reduksjon i inntektene enn dagens overgangsordning og alternativ 1, så har det blant annet sammenheng med at kommuner får kompensasjon får en vesentlig inntektsreduksjon uavhengig av hva reduksjonen skyldes. Hasvik kommune fikk i 2004 en vekst rammetilskuddet som var om lag 7 000 kroner lavere enn veksten på landsbasis. Hovedårsaken til det var at Hasvik mistet regionaltilskuddet i 2004 da kommunen hadde skatteinntekt over 110 prosent av landsgjennomsnittet i 2002.[3] Endringer i tildeling av regionaltilskudd omfattes ikke av dagens overgangsordning. Hasvik kommune fikk derfor en vekst i rammetilskuddet som var 7 000 kroner

[3] Hasvik kommune hadde i 2002 en skatteinntekt på 113 prosent av landsgjennomsnittet. I 2001 og 2003 hadde Hasvik kommune en skatteinntekt på henholdsvis 75 og 100 prosent av landsgjennomsnittet.

lavere enn landsgjennomsnittet med dagens overgangsordning og med alternativ 1. Med inntektsgarantitilskuddet får kommunen en vekst i rammetilskuddet som kun er 400 kroner lavere enn landsgjennomsnittet. Fylkesmennene er i dag bedt om å vurdere om kommuner som mister regionaltilskuddet som følge av at skatteinntektene overstiger 110 prosent av landsgjennomsnittet skal få kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. Når veksten til kommunene fra 2003 til 2004 er beregnet er det tatt hensyn til eventuell kompensasjon Hasvik kommune fikk gjennom skjønnstilskuddet.

Av tabell 16.5 framgår det at det er flere kommuner som får en inntektsreduksjon som er mellom 250 og 500 kroner lavere enn landsgjennomsnittet med inntektsgarantitilskuddet, enn det er med dagens utforming av overgangsordningen og med alternativ 1. Det har sammenheng med at det i utformingen av ordningen med inntektsgarantitilskudd er lagt til grunn at endringer i inntektssystemet skal få fullt gjennomslag fra første år for de kommunene som får en vekst i rammetilskuddet som er mellom 0 og 400 kroner lavere enn landsgjennomsnittet.

16.5.4 Sammenligning av de alternative utformingene av overgangsordningen

Overgangsordningen i dagens inntektssystem sikrer at innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer får gradvis gjennomslag over fem år. Gjennomgangen i dette kapitlet viser at dagens overgangsordning i hovedsak er godt egnet til å sikre at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå inntektsreduksjon som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet.

Svakheten til dagens overgangsordning er at den ikke i tilstrekkelig grad skjermer de kommunene og fylkeskommunene som taper betydelig på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Dette har resultert i at kommuner og fylkeskommuner som har tapt betydelig på systemendringer har fått kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet. En annen svakhet ved overgangsordningen er at den ikke fanger opp kommuner og fylkeskommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon som følge av endring i kriteriedata. Kommuner som får en vesentlig reduksjon i inntektene som følge av endringer i kriteriedata vil ofte ha like stort behov for tid til å omstille produksjonen til et nytt inntektsnivå som kommuner som taper på systemendringer. En annen svakhet ved overgangsordningen er at den oppfattes som kompleks. Det kan også være uheldig at endringer som gjennomføres i inntektssystemet ikke får fullt gjennomslag fra første år for kommuner og fylkeskommuner som tjener på endringene.

Illustrasjonsberegningene presentert i 16.5.3 indikerer at det er inntektsgarantitilskuddet, som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet som er henholdsvis 400 og 100 kroner lavere enn endringen på landsbasis, som er best egnet til å skjerme kommuner og fylkeskommuner som taper betydelig på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Når inntektsgarantitilskuddet er bedre egnet til å skjerme kommuner som taper betydelig på endringer i inntektssystemet så har det sammenheng med at kommunene gjennom inntektsgarantitilskuddet sikres at de ikke får en lavere årlig vekst i rammetilskuddet, utover et fastsatt beløp. Lengden på overgangsordningen blir dermed avhengig av hvor stor omfordelingsvirkningene er mellom kommunene. I dagens overgangsordning er det lagt til grunn at endringer i inntektssystemet i utgangspunktet skal gjennomføres over en fem års periode, uavhengig av om omfordelingsvirkningene er store eller små. Endringer som medfører en betydelig omfordeling av inntektene mellom kommunene vil få raskere gjennomslag med dagens overgangsordning og med alternativ 1 enn med inntektsgarantitilskuddet. De ulike kompensasjonsordningen i skjønnstilskuddet innebærer imidlertid at det i praksis ofte også tar mer enn fem år før endringer får fullt gjennomslag i dagens inntektssystem. Kommuner som tapte på omleggingen av inntektssystemet i 1997 får for eksempel fortsatt kompensasjon gjennom skjønnstilskuddet.

Endringer i inntektssystemet som medfører mindre omfordelingsvirkninger mellom kommunene og mellom fylkeskommunene vil få raskere gjennomslag i inntektssystemet med det skisserte inntektsgarantitilskuddet enn med dagens overgangsordning. Det har sammenheng med at det kun er kommuner og fylkeskommuner som får en betydelig lavere vekst i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet som omfattes av inntektsgarantitilskuddet. Alle kommunene og fylkeskommunene omfattes av dagens overgangsordning, uavhengig av om de taper mye eller lite på endringene som gjennomføres.

Endring i kriterieverdier vil få noe mindre gjennomslag med inntektsgarantitilskuddet enn med dagens overgangsordning, spesielt for kommuner og fylkeskommuner hvor veksten i rammetilskuddet er vesentlig lavere enn på landsbasis. Dette vil blant annet være til fordel for kommuner hvor antall innbyggere reduseres over tid.

Dagens overgangsordning og alternativ 1 er utformet som en ren omfordelingsordning mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Det innebærer at kompensasjonen til (fylkes) kommuner som taper mye på endringer som gjennomføres i inntektssystemet finansieres ved et trekk i rammetilskuddet til (fylkes) kommuner vinner mye på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. I inntektsgarantitilskuddet som er skissert i 16.5.2 er det lagt til grunn at kompensasjonen til (fylkes) kommuner som får en betydelig lavere vekst i rammetilskuddet enn landsgjennomsnittet skal finansieres ved et trekk i innbyggertilskuddet til alle (fylkes) kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner eller fylkeskommuner, etter at man har bidratt til finansieringen av inntektsgarantitilskuddet, skal få en vekst i rammetilskuddet som er lavere enn henholdsvis 400 og 100 kroner lavere enn landsgjennomsnittet. Kommuner som vinner mer enn hva finansieringen av kompensasjonsordningen koster vil tjene på at kompensasjonen finansieres ved et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene. Kommuner som vinner mindre enn hva finansieringen av kompensasjonsordningen koster, eller som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet, vil tape på at kompensasjonen finansieres ved et trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene.

Å erstatte dagens overgangsordning med et inntektsgarantitilskudd som skissert i 16.5.2 vil innebære en vesentlig forenkling av overgangsordningen. For det første vil antall kommuner og fylkeskommuner som omfattes av ordningen reduseres. Det har sammenheng med at det kun er kommuner og fylkeskommuner som får en vesentlig lavere inntektsvekst enn landsgjennomsnittet som vil motta inntektsgarantitilskudd. I dag får alle kommunene og fylkeskommunene som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet et tillegg gjennom overgangsordningen, uavhengig av hvor stort tapet er. For det andre vil antall saker som omfattes av overgangsordningen det enkelte år reduseres. I 2005 korrigeres det for endringer gjennomført i perioden 2002 – 2005 gjennom overgangsordningen. Dersom overgangsordningen hadde blitt erstattet med et inntektsgarantitilskudd i 2005, ville dette inntektsgarantitilskuddet kun omfattet endringer gjennomført i 2005. For det tredje vil behovet for ekstra kompensasjonsordning gjennom skjønnstilskuddet elimineres med en kompensasjonsordning. En annen viktig endring er at man fjerner usikkerheten med hensyn til hvilke endringer som skal omfattes av overgangsordningen.

Den modifiserte utgaven av dagens overgangsordning vil også innbære en forenkling i forhold til dagens overgangsordning, da det er lagt til grunn at man ikke skal ha ekstra kompensasjonsordningen gjennom skjønnstilskuddet. Utover dette innebærer imidlertid ikke denne ordningen noen forenkling. Denne ordningen er også i mindre grad enn dagens overgangsordning egnet til å ivareta kommuner og fylkeskommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon.

16.6 Utvalgets vurdering

Kommunesektoren har behov for stabile og forutsigbare inntektsrammer. Årsaken til det er at kommunesektoren har ansvaret for nasjonale velferdstjenester som det ikke er naturlig å bygge vesentlig ned fra et år til et annet. Gjennomgangen i 16.3 viser at endringer som gjennomføres i inntektssystemet ofte medfører en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Kommunene og fylkeskommunene trenger ofte tid til å omstille produksjonen til et nytt inntektsnivå. Etter utvalgets vurdering er det derfor behov for en overgangsordning i inntektssystemet som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en vesentlig reduksjon i inntektene fra det ene året til det andre.

Det overordnede formålet med overgangsordningen bør etter utvalgets vurdering være å skjerme de kommunene og fylkeskommunene som får en vesentlig reduksjon i inntektene fra et år til et annet som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering er ikke dagens overgangsordning godt nok egnet til å skjerme de kommunene og fylkeskommunene som får en betydelig inntektsreduksjon fra et år til et annet. Etter utvalgets vurdering er også dagens overgangsordning unødvendig kompleks.

Utvalget har i dette kapitlet utredet to alternativer til dagens overgangsordning:

- En modifisert utgave av dagens overgangsordning hvor det ut i fra hensynet til enkelhet er lagt til grunn at man ikke skal ha ekstra kompensasjonsordningen i skjønnstilskuddet
- Et inntektsgarantitilskudd som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en vekst i rammetilskuddet fra et år til et annet som er henholdsvis 400 og 100 kroner lavere enn landsgjennomsnittet (i kroner per innbygger)

Etter utvalgets vurdering bør det være en målsetning å etablere en ny overgangsordning i inntektssystemet som i større grad enn dagens overgangs-

ordning skjermer kommuner og fylkeskommuner som får en vesentlig inntektsreduksjon fra et år til et annet. Videre bør det være en målsetning å etablere en enklere og mer oversiktlig overgangsordning. Det er utvalgets vurdering at det er inntektsgarantitilskuddet (alternativ 2) som i størst grad ivaretar disse hensynene. Utvalget vil derfor anbefale at dagens overgangsordning avvikles, og erstattes med et inntektsgarantitilskudd som garanterer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet som er henholdsvis 400 og 100 kroner lavere enn endringen på landsbasis (i kroner per innbygger). Kommunal- og regionaldepartementet bør vurdere om det kan være hensiktsmessig å holde det ordinære skjønnstilskuddet utenfor ved beregningen av veksten i rammetilskuddet. I vedlegg 1 og 2 er det vist hvor mye den enkelte kommune og fylkeskommune som taper på utvalgets forslag til nytt inntektssystem vil få i inntektsgarantitilskudd det året utvalgets forslag til nytt inntektssystem innføres.

Det er mulig å tenke seg ulike varianter av det inntektsgarantitilskuddet utvalget har utredet i dette kapitlet. Utvalget har lagt til grunn at endringer i inntektssystemet skal få fullt gjennomslag fra første år for kommuner som tjener på endringene. Et alternativ til dette kan være å legge til grunn at kommuner som får en betydelig vekst i rammetilskuddet, skal få trekt inn deler av veksten. Dette vil medføre at finansieringen av kompensasjonsordningen for de andre kommunene blir billigere. Det kan imidlertid være uheldig å redusere gevinsten til kommuner som får en vesentlig økning i rammetilskuddet fra et år til et annet. Årsaken til at en kommune får en betydelig vekst i rammetilskuddet kan for eksempel være at kommunen har fått en stor økning i antall barn i grunnskolealder. Det kan da synes urettferdig at deler av denne inntektsreduksjonen skal trekkes inn. Hensynet til en rettferdig inntektsfordeling tilsier at endringer i inntektssystemet bør får fullt gjennomslag fra første år for kommuner og fylkeskommuner som tjener på endringene.

Utvalget har lagt til grunn at alle kommunene som får en vesentlig inntektsreduksjon fra et år til et annet skal få kompensasjon. Kommuner med et høyt inntektsnivå bør i utgangspunktet i større grad enn kommuner med et lavt inntekstnivå være i stand til å håndtere enn inntektsreduksjon. Et alternativ til inntektsgarantitilskuddet utvalget har utredet kan derfor være en kompensasjonsordning som kun omfatter kommuner med lave skatteinntekter. Kommuner med et høyt inntektsnivå vil imidlertid ofte også ha behov for tid til å omstille produksjonen til et gitt inntektsnivå. Etter utvalgets vurdering bør derfor alle kommunene, uavhengig av inntektsnivå, omfattes av inntektsgarantitilskuddet.

Kapittel 17
Rammestyring og likebehandling av private og kommunale aktører

17.1 Innledning

I mandatets punkt 6 bes utvalget om å vurdere forutsetningene for kommunal likebehandling av private og kommunale aktører og friere brukervalg innenfor et system med rammefinansiering av kommunene. I dette kapitlet drøfter utvalget hvordan rammestyringsprinsippet lar seg forene med friere brukervalg og likebehandling av kommunale og private aktører. Utgangspunktet for drøftingen er at finansieringen av kommuner og fylkeskommuner er rammebasert og at kommuner og fylkeskommuner har et tilbudsansvar.

Det gjøres et skille mellom konkurranseutsetting og frie brukervalg. Noe forenklet kan vi si at konkurranseutsetting er konkurranse *om* (deler av) markedet, mens frie brukervalg er konkurranse *i* markedet. I tilfellet med konkurranseutsetting er det kommunen som velger tjenesteprodusent, mens gjennom frie brukervalg kan brukerne innenfor nærmere angitte rammer velge selv. Dette er således to forskjellige konkurranseformer. Utvalget viser til at begge konkurranseformene lar seg godt kombinere med rammefinansieringsmodellen for kommunene.

I kapittel 17.2 omhandles konkurranseutsetting, i kapittel 17.3 gjennomgås ulike former for fritt brukervalg. I kapittel 17.4 drøftes to konkrete finansieringsmodeller basert på frie brukervalg. Modellen for finansiering av frittstående skoler innebærer et statlig finansieringsansvar, mens det er kommunene som vil ha finansieringsansvaret i den fremtidige finansieringsmodellen for barnehager.

17.2 Rammestyring og konkurranseutsetting

Når en kommune setter en kommunal tjeneste ut på anbud, vil ulike tilbydere konkurrere om å få tildelt en spesifisert kontrakt. Den som får tildelt kontrakten vil få en eksklusiv tilgang til klienter og en kontraktsforpliktelse til å yte spesifiserte tjenester til en tilbudt pris. Kontrakten vil gjelde for en avgrenset periode.

Fra kommunes side vil formålet med å konkurranseutsette virksomheten normalt være å redusere kostnadene for en gitt kvalitet. Det vil si at kommunen fastlegger standarden på det kommunale tilbudet og tilbyderne konkurrerer på pris. På denne måten kan konkurranseutsetting være formålstjenlig for å oppnå kostnadseffektivitet.

Konkurranseutsetting innebærer imidlertid ikke like rammebetingelser for private og offentlige aktører utover konkurransen om den enkelte kontrakt. Noen kontrakter kan derfor være billigere for kommunen enn andre. Dermed kan også deler av tjenestetilbudet som er konkurranseutsatt ha dårligere finansieringsbetingelser enn tilsvarende tjenester i kommunal regi. Men dette kan nettopp være noe av motivet for å konkurranseutsette tjenesten. I neste omgang kan den konkurranseutsatte tjenesten tjene som målestokk for tilsvarende tjenester i egen regi.

Når man drøfter konkurranseutsetting er det viktig å skille mellom kommunal finansiering og kommunal produksjon. Selv om deler av produksjonen settes ut til private, vil ikke dette endre kommunens finansieringsansvar for tjenesten. Konkurranseutsettingen betyr at kommunen går fra egenproduksjon til kjøp i markedet. Dette innebærer en overgang fra styring gjennom eierskap til styring gjennom kontrakter. Kommunen går fra å være utfører til å bli bestiller. Styring gjennom eierskapsstyring og styring gjennom kontrakter vil ha styrke og svakhet på ulike områder.

Utvalget går ikke nærmere inn på hvilke betingelser som bør være oppfylt for at konkurranseutsetting av tjenester skal være vellykket. Med rammestyringsmodellen vil den kommunale finansieringen være uavhengig av hvordan kommunen organiserer tjenesten. Utvalget vil således peke på at med rammestyringsmodellen ligger det godt til rette for de kommunene som ønsker å ta konkurranseutsetting i bruk.

17.3 Nærmere om friere brukervalg

Drøftingen i dette avsnittet bygger i stor grad på Nerland, Ludvigsen, Hagen og Sørensen (2002).

Det blir sett på som en verdi i seg selv at brukere skal kunne velge tjenesteprodusent. Bakgrunnen er trolig at innbyggerne ser på seg selv som aktive og kritiske konsumenter (Giddens 1998). Dette bidrar til at brukernes rettigheter i større grad enn tidligere er med på å styre sammensetningen av det offentlige tjenestetilbudet. Tradisjonelt har det vært kommunenes rolle å produsere og fordele knappe offentlige velferdsgoder ut fra lokale preferanser og behov.

Effekten av friere brukervalg er avhengig av at brukerne har god informasjon om forskjellene tjenesteyterne imellom. En viktig effekt av brukervalg er at det skaper økt konkurranse blant tjenesteleverandørene. Dette kan igjen bidra til god kostnadseffektivitet, kvalitet og større mangfold.

Grader av fritt brukervalg

Med valgfrihet menes valg mellom tilbud som er finansiert eller subsidiert av det offentlige (tilbud der det offentlige har et finansieringsansvar). Det er forskjellige grader av valgfrihet. Nedenfor er det satt opp ulike eksempler på dette.

1. I den ene enden av skalaen kommer de tilfeller der brukeren blir tildelt et konkret tilbud av det offentlige. Kommunen kan for eksempel fordele elevplasser basert på skolekretser. Likevel vil det også i dette tilfellet foreligge en viss valgfrihet, ved at en familie kan velge å flytte til en annen kommune eller en del av kommunen som har et mer attraktivt skoletilbud.
2. Det foreligger større grad av valgfrihet dersom brukeren kan velge mellom ulike kommunale tilbydere. Kommunen kan for eksempel åpne for at elevene selv skal kunne velge skole fritt innenfor kommunen.
3. Valgfriheten er enda sterkere dersom brukeren kan velge mellom både offentlige og private tilbydere. Det forutsettes da at det offentlige foretar samme subsidiering av elevplassene i både private og kommunale skoler.
4. Valgfriheten kan økes ytterligere ved å la valgfriheten gå på tvers av kommune- og fylkesgrensene.

Det kan også tenkes mellomformer innenfor disse fire brukervalgsformene. Man kan for eksempel tenke seg at alternativ 3 begrenses til valgfrihet mellom et konkret offentlig tilbud og alternative private tilbud. Et eksempel på dette vil være dersom elevene kan velge mellom nærmeste offentlige skole og private skoler. Det kan også tenkes at valgfriheten er begrenset til tilbud som ikke er identiske. Et eksempel på dette kan være dersom alternativ 4 begrenses til tilbud som ikke er identisk. Et eksempel på dette vil være om elevene kan velge videregående skoler i andre fylkeskommuner så lenge den fylkeskommunen de bor i ikke selv gir det samme tilbudet.

I kapittel 17.4 drøfter utvalget finansieringsmodeller for barnehage, grunnskole og videregående skole. Når det gjelder graden av frie brukervalg, vil trolig grunnskolen innebære et begrenset alternativ 3. Det vil si valg mellom skoleplass tildelt av kommunen og frittstående skole. Også når det gjelder fylkeskommunen er det hjemfylket som i dag avgjør på hvilken skole elevene skal få sine opplæringstilbud. I 2004 hadde 10 fylkeskommuner innført fritt skolevalg. Utgangspunktet er at søkerne må velge innenfor det samlede opplæringstilbudet i hjemfylket. Ungdom med rett til videregående opplæring har rett til inntak på ett av tre alternative grunnkurs og til to års videregående opplæring som bygger på grunnkurset. I praksis er det også samarbeid mellom fylkeskommuner om tilbudet, gjerne gjennom avtaler om kjøp av elevplasser. I praksis er det således opp til de enkelte fylkeskommuner hvor langt de vil gå med hensyn til frie brukervalg

For videregående skole er det gitt en lovhjemmel til å fastsette nærmere regler i forskrift om friere valg av skole og skoletilbud, jf. Ot.prp.nr. 57 (2004-2005) Om endringer i opplæringslova og friskolelova, og Innst.O.nr. 105 (2004-2005) . Forslaget til forskrift er planlagt sendt på høring høsten 2005.

Departementet har satt opp to skisser til endringer, jf. Ot.prp. nr. 57 (2004-2005). Den ene skissen innebærer endringer som gir søkerne anledning til selv å velge skole i eget fylke, der karakterene vil være rangeringskriterium ved oversøking. Den andre skissen gir søkerne fritt valg av tilbud på tvers av fylkesgrensene ved ledig kapasitet. Innenfor denne skissen er det sett på tre finansieringsalternativer. Det ene alternativet innebærer at hjemfylket har finansieringsansvar for elever som velger skole i andre fylker innenfor kurs/studieretningsfag som hjemfylket ikke tilbyr. I det andre alternativet åpnes det for en generell rett til å søke videregående opplæring i andre fylker, uavhengig av om tilbudet finnes i hjemfylket, samtidig som hjemfylket har finansieringsansvaret for eleven. I det tredje alternativet åpnes det for generell rett til å søke plass i andre fylker, men at det vil da være opp til hjemfylkeskommunen å gi aksept

for finansieringsansvaret etter nærmere avtale. Det er forutsatt at retten til gratis skoleskyss opprettholdes.

4. juli 2003 trådte det i kraft en ny bestemmelse i barnehageloven som gir kommunene en plikt til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess for alle kommunale og ikke-kommunale barnehager i kommunen. Formålet med den nye bestemmelsen er blant annet å gi brukerne bedre oversikt over det totale tilbudet og å utnytte kapasiteten bedre. Bestemmelsen gir også kommunen som barnehagemyndighet oversikt over endringer i etterspørselen og således bedre grunnlag for dimensjonering av tilbudet. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket, og det skal tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager skal sikres. Valgfriheten for barnehager tilsvarer trolig punkt 3 i graderingen av valgfrihet beskrevet i begynnelsen av dette underkapitlet.

Rettighetsgoder og tildelingsgoder

Når vi diskuterer brukervalg er det nyttig å gjøre et skille mellom rettighetsgoder og tildelingsgoder. Når det gjelder rettighetsgoder har kommunene et ansvar for at det bygges opp tilstrekkelig kapasitet til at etterspørselen dekkes, mens tildelingsgoder er kjennetegnet av at tilgangen til tjenesten er begrenset. Noe forenklet kan vi si at tildelingsgoder er tilbudsstyrt og rettighetsgoder er etterspørselsstyrt. Dette betyr at kommunene har bedre styring med aktiviteten når det gjelder tildelingsgoder enn rettighetsgoder.

Når det gjelder tildelingsgoder kan kommunen selv avgjøre hvem som skal få et tilbud og omfanget av tilbudet. Dette kan for eksempel gjelde tildeling av plass på sykehjem. For tildelingsgoder vil det bare være de som oppnår å få tildelt et tilbud, som vil dra nytte av eventuelle frie brukervalg. I og med at tilbudet av tildelingsgoder normalt vil være lavere enn etterspørselen, kan brukervalget bestå i å velge mellom å ta imot en plass der det er blitt ledig eller vente. Brukervalget vil være mest reelt for tjenester med lavt innslag av kapitalutgifter. For eksempel vil hjemmetjenester kunne fordeles mer fleksibelt mellom ulike tilbydere avhengig av brukernes preferanser enn plasser på sykehjem.

Også når det gjelder rettighetsgoder vil valgfriheten være avhengig av kapasitetsutnyttelsen hos den enkelte tjenestetilbyder. For eksempel gir fastlegeordningen den enkelte rett til å velge fastlege, gitt at fastlegen har ledig plass på listen. I og med at det skal være tilstrekkelig kapasitet til å dekke etterspørselen etter rettighetsfestede goder, vil valgfriheten her også være større enn for tildelingsgoder, da det trolig til en hver tid vil være tilbydere med ledig kapasitet.

Valgfriheten for brukerne er avhengig av hvilke alternativer som finnes på tilbudssiden. Gitt de formene for institusjonell valgfrihet som er beskrevet i punkt 1 til 4 i begynnelsen av dette kapitlet, vil den reelle valgfriheten være avhengig av det faktisk foreligger alternativer på tilbudssiden. Det er grunn til å tro at valgfriheten vil være størst i befolkningsrike områder.

Ved valgfrihet som omfatter tilbud som er finansiert eller subsidiert av det offentlige bør tilskuddsordningene bidra til at rammevilkårene for de ulike aktørene på tilbudssiden blir noenlunde likeverdige. Dersom for eksempel kommunale barnehager har bedre rammevilkår enn private, eller dersom frittstående skoler har bedre rammevilkår enn kommunale, vil dette gi konkurransefortrinn i kampen om brukerne.

Kommunene vil ha mindre kostnadskontroll, det vil si større usikkerhet, når det gjelder tilbudet av rettighetsgoder enn til tildelingsgoder. Spørsmålet er om friere brukervalg vil øke usikkerheten ytterligere. Dette vil avhenge av om kommunenes utgifter påvirkes forskjellig av om brukerne velger kommunale eller private løsninger. Dette krever igjen at det skilles mellom kommunens finansierings- og tilbudsansvar og kommunenes ansvar for egenproduksjon. Dette stiller visse krav til organisering om kommunale etater skal konkurrere med private om kontrakter. Ikke minst må det stilles krav om at det ikke forekommer kryssubsidiering av kommunale virksomheter som konkurrerer med private. Dette kan enten gjøres gjennom regnskapsmessig skille eller eiermessig skille (egne selskap).

Dersom en kommune gir samme vilkår til private og kommunale barnehager, vil ikke frie brukervalg gi kommunen større usikkerhet når det gjelder finansieringsansvaret for barnehagetilbudet, men brukervalget vil gi kommunen større økonomisk usikkerhet i rollen som barnehageeier. Risikoen vil øke både fordi det vil være usikkerhet om brukernes preferanser mellom de ulike barnehagene og fordi det vil være usikkerhet knyttet til tilbudet av private plasser. Kommunen må også ta hensyn til at det skal være barnehageplasser nok, noe de private barnehageeierne kan se bort fra.

Denne usikkerheten vil primært være knyttet til i hvilken grad kommunen klarer å tilpasse tilbudet i egen regi i forhold til svingninger i etterspør-

selen. Den økonomiske usikkerheten i forhold til dimensjoneringen av tjenesteproduksjonen i egenregi vil da være uavhengig av om finansieringen av kommunen er aktivitetsbasert eller rammefinansiert. Med aktivitetsbasert finansiering vil inntektene til kommunen falle parallelt med nedgangen i etterspørselen etter kommunale plasser. På tilsvarende måte vil kommunen sitte igjen med mindre del av inntektsrammen til finansiering i egen regi når kommunen har finansiert et økt antall plasser hos private aktører.

Selv med friere brukervalg vil kommunen som regel være bestiller, i den forstand at det er kommunen som avgjør hvilke tjenester brukeren skal kunne motta. Dette gjelder særlig for såkalte tildelingsgoder. Når det gjelder rettighetsgoder kan kommunen ha mindre kontroll på utgiftssiden. Dette tilsier at en modell med fritt brukervalg best lar seg kombinere med rammefinansieringsmodellen, dersom kommunen kan styre kostnadsrammen som fritt brukervalg skjer innenfor. Dette kan være mer komplisert i forhold til rettighetsgoder enn tildelingsgoder, avhengig av hvordan rettigheten er bestemt.

Når det gjelder grunnskole vil alle ha rett og plikt til skoleplass. Det gjør at kommunen har god oversikt over antall elever som skal ha plass. Men dersom elevene påvirker kommunens kostnader gjennom sine skolevalg, vil dette svekke kommunens styring med utgiftssiden.

Kommunen vil også stå overfor usikkerhet når brukeren har rett til et tilbud, men ikke plikt til å utnytte rettigheten. Dette gjelder for eksempel barnehager. Kommunen har plikt til å tilby barnehageplass for de som ønsker det, men det vil være usikkert hvor mange som vil etterspørre barnehageplass, hvor mange av disse som vil etterspørre heltidsplass og så videre. Denne risikoen blir redusert dersom kommunene også får ansvar for kontantstøtten (jf. kapittel 7.3 i utvalgets delutredning «Kostnadsnøkkel for barnehager»).

Etter utvalgets syn er rammestyringsmodellen godt egnet til å håndtere frie brukervalg for tjenester der kommunen har et tilbuds- og et finansieringsansvar. Den økonomiske usikkerheten i kommunene vil primært være knyttet til i hvilken grad kommunene har styring og oversikt over den samlede utgiftsrammen innenfor en tjeneste. Dette vil igjen være avhengig av i hvilken grad tjenesten er rettighetsfestet. Kommunens finansieringsansvar vil i prinsippet være lite påvirket av brukernes valg av tjenesteprodusent.

17.4 Likebehandling av private og kommunale aktører

17.4.1 Innledning

Utvalget har valgt å fokusere på en problemstilling som er nært knyttet til inntektssystemet, nemlig spørsmålet om finansiering av private aktører når det er fritt brukervalg, og konkurranse mellom private og kommunale produsenter.

Fritt brukervalg kan være initiert av kommunen eller av staten. I de tilfeller hvor valgfriheten er initiert av kommunen, slik enkelte kommuner har gjort innen pleie og omsorg, er det naturlig at kommunen, innenfor den generelle konkurranselovgivningen, har stor frihet med hensyn til den konkrete utformingen av brukervalg og finansiering. Kommunene bør for eksempel kunne velge hvorvidt det skal være valgfrihet mellom ulike kommunale produsenter, eller om brukerne også skal kunne velge private produsenter. Det er også naturlig at kommunene har frihet med hensyn til hvordan de konkurrerende produsentene skal finansieres.

I enkelte tilfeller er imidlertid valgfriheten initiert av staten, og ofte på en slik måte at brukerne sikres et valg mellom private og kommunale eller fylkeskommunale produsenter. I dag gjelder dette innen barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Det er imidlertid valgt svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager.

I prinsippet er det to måter å finansiere dette på. Den ene finansieringsmodellen innebærer at kommunene har hele finansieringsansvaret. Kommunene vil da ha ansvar for finansieringen av både kommunale og ikke-kommunale virksomheter. I den andre finansieringsmodellen vil kommunen bare ha ansvaret for finansieringen av egne virksomheter, mens staten har finansieringsansvaret for de øvrige tjenesteyterne. Øvrige tjenesteytere kan være statlige eller private.

Frittstående skoler mottar i dag tilskudd fra staten. Historisk har det bare vært frittstående skoler som er opprettet for å ivareta særskilte formål, i hovedsak religiøse eller pedagogiske, som har kvalifisert til statstilskudd. Opprettelsen av frittstående skoler har således vært begrunnet i hensyn til mangfold og særskilte formål. Med den nye friskoleloven stilles det ikke lenger krav til særskilte formål. Dette betyr at det nå kan opprettes frittstående skoler som har identisk innhold med kommunale og fylkeskommunale skoler.

Etablering av private barnehager hadde i hovedsak sin bakgrunn i at det kommunale tilbudet ikke svarte til etterspørselen. Private barneha-

ger opprettes også for å ivareta særskilte pedagogiske- eller livssynsformål. I dag etableres private barnehager også som ren forretningsdrift. Alle godkjente barnehager mottar statstilskudd, mens det tidligere har vært frivillig for kommunene å gi støtte til private barnehager. Det legges nå opp til at barnehagene skal legges inn i rammefinansieringen fra 2007. Kommunene vil samtidig overta det fulle finansieringsansvaret for de private barnehagene.

Den framtidige finansieringsmodellen for private barnehager skiller seg fra dagens finansieringsmodell for private skoler. Private barnehager vil motta offentlig tilskudd fra kommunen, mens private skoler med dagens modell mottar tilskudd fra staten.

I begge tilfellene har kommunene og fylkeskommunene tilbudsansvaret.

De to finansieringsmodellene er nærmere beskrevet i henholdsvis kapittel 17.4.2 og 17.4.3. Fordeler og ulemper med de to modellene drøftes i kapittel 17.4.4.

17.4.2 Grunnskole og videregående skoler

17.4.2.1 Statlig finansiering av frittstående skoler

Frittstående grunnskoler og videregående opplæring drives med tilskudd fra staten. Skoler som er godkjent etter Lov om frittstående skoler (Friskoleloven) kan få statstilskudd. Formålet med Friskoleloven er å medvirke til at det kan opprettes og drives frittstående skoler, for eksempel skoler opprettet av religiøse og/eller etiske grunner og skoler opprettet som et faglig-pedagogisk alternativ, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige. Skolene må drive sin virksomhet etter læreplaner som er godkjent av Utdannings- og forskningsdepartementet. Det skal fremgå av disse hvilke vurderingsformer og vitnemål som benyttes. Frittstående grunnskoler må enten følge Læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97)/ Det samiske læreplanverket for den 10-årige grunnskolen (L97S), eller ha læreplaner som på annen måte sikrer elevene jevngod opplæring, jf. opplæringsloven § 2–1 første ledd. Tilsvarende regler gjelder for frittstående videregående skoler.

I utgangspunktet kan enhver søke om godkjenning av en frittstående skole etter friskoleloven. Søker kan være en forening, et lag, en stiftelse eller et aksjeselskap. Mange av de frittstående skolene er knyttet til ulike trossamfunn eller de er Steiner- eller Montessoriskoler. En annen gruppe frittstående skoler er norske skoler for norske barn i utlandet. Videre gir enkelte frittstående videregående skoler spesiell yrkesrettet undervisning, for eksempel kunst-, medie- og musikkutdanning og bibelskoler.

Frittstående grunnskoler og videregående skoler som oppfyller kravene i Friskoleloven, har rett til godkjenning og offentlig tilskudd. Retten til godkjenning gjelder bare dersom etableringen av skolen ikke vil medføre vesentlige negative følger for vertskommunen eller vertsfylkeskommunen. Vertskommunen eller vertsfylkeskommunene skal avgi uttalelse før departementet gjør vedtak i saken.

Loven om frittstående skoler som trådte i kraft 1. oktober 2003 (endret 1. desember 2004 for frittstående videregående skoler) innebærer fjerning av kravet om at private skoler skal være rettet mot spesielle formål for å kunne få statstilskudd. Dette vil trolig føre til en økning både av antall frittstående skoler og antall elever som går i slike skoler. I skoleåret 2003/04 gikk om lag 12 000 elever på 115 ordinære frittstående grunnskoler. Dette var en vekst på 7,1 prosent fra året før, og disse elevene utgjorde 1,9 prosent av elevtallet i kommunale grunnskoler. Samme skoleår gikk det om lag 8 400 elevar ved 63 frittstående videregående skoler. Dette var en økning på 2,9 prosent fra året før, og disse elevene utgjorde 4,7 prosent av tallet på elever i offentlige videregående skoler. Etter at friskoleloven trådte i kraft og frem til skoleåret 2004/05 ble det godkjent 32 nye grunnskoler, og 10 av disse ville ikke vært godkjent etter den gamle privatskoleloven.

Som grunnlag for utregningen av satser til frittstående grunnskoler er det brukt korrigerte brutto driftsutgifter til skolesektoren per kommune hentet fra KOSTRA. Utgifter til skoleskyss, spesialundervisning, særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring inngår ikke i beregningsgrunnlaget. Avskrivninger og salgsinntekter er også trukket i fra. Det er utarbeidet en tilskuddsmodell der satsene er avhengig av størrelsen på de frittstående skolene. Det er en høy sats for de 40 første elevene, en lav sats for de neste 160, og en midlere sats for elevtall over 200. Tidligere har tilskuddet vært basert på nasjonale gjennomsnittstall for utgifter per elev. De nasjonale satsene blir fra 2003/04 justert med et forholdstall for hver kommune, slik at det tas hensyn til forskjellene mellom utgiftene i den kommunen skolen ligger og utgiftene på landsbasis. Justeringene skal ligge innenfor en maksimal ramme på +/- 7 pst. i forhold til hva skolen ville fått gjennom de nasjonale satsene. Tilskuddet utgjør 85 pst. av satsen.

Formålet med kommunevis justering av satsene er å sikre større grad av likebehandling mel-

lom offentlige og frittstående skoler av om lag samme størrelse når offentlig tilskudd og foreldrebetalingen ses under ett. Denne justeringen skal motvirke at det blir store standardforskjeller mellom kommunale og private skoler innenfor den enkelte kommune.

Når det gjelder videregående utdanning blir tilskuddssatsene fastsatt på grunnlag av gjennomsnittlig utgift per elev i de ulike studieretningene i offentlig skole på bakgrunn av innrapportering i KOSTRA. Grunnlaget er korrigert for salgsinntekter og avskrivinger, og fratrukket øremerkede tilskudd til landslinjer, opplæring innenfor kriminalomsorg og ekstra språkopplæring for språklige minoriteter. De frittstående skolene får 85 pst. av satsgrunnlaget.

Tilskuddet til frittstående skoler har så langt ikke tatt hensyn til skolenes kapitalkostnader. Med virkning fra 1. juli 2005 har departementet fastsatt at skolene i tillegg til de ordinære skolepengene kan ta inntil 3000 kr per år for elever i grunnskolen og inntil 4000 kr per år for elever i den vidaregående skolen til dekning av utgifter til husleie eller kapitalkostnader. Det er vedtatt et kapitaltilskudd til frittstående skoler for skoleåret 2005-2006 som skal bidra til å dekke skolenes husleie- og kapitalutgifter. Det legges opp til at tilskuddet til kapitalkostnader fordeles til de frittstående skolene etter deres respektive andel av det totale statstilskuddet.

17.4.2.2 Trekk- og korreksjonsordningen for frittstående og statlige skoler i kommuneopplegget

Trekkordningen

De siste årene har det vært en årlig økning i antall elever i statlige og frittstående skoler. For å unngå at opplæringen for nye elever som begynner i frittstående eller statlige skoler blir finansiert både gjennom inntektsrammen til kommunesektoren og gjennom statstilskuddet til frittstående skoler, er det fra og med 2001 innført en ordning med justering av kommunesektorens inntektsramme. Frem til budsjettopplegget for 2005 har den samlede inntektsrammen til kommunene og fylkeskommunene blitt justert med 100 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev for endring i antall elever som går i frittstående eller statlige skole i henholdsvis grunnskole og videregående skole. Fra og med 2006 vil satsen for justeringen av inntektsrammen bli redusert til 80 prosent av gjennomsnittskostnaden per elev.

Bakgrunnen for å redusere satsen er at det er sannsynlig at innsparingen for kommunesektoren knyttet til elever som går i frittstående og statlige skoler er lavere enn gjennomsnittskostnaden per elev. Kommunene og fylkeskommunene har ansvar for alle elevene som er bosatt i kommunen og fylkeskommunen, og må derfor til en hver tid ha en viss fleksibilitet i kapasiteten for å kunne tilpasse seg endringer i elevtallet i frittstående og statlige skoler.

Det er forholdsvis store forskjeller i kostnadene for de femten ulike studieretningene i videregående skole. Dersom elevtallsveksten i statlige eller frittstående videregående skoler i hovedsak kommer på de billigste studieretningene, kan det bli innført to eller flere trekksatser. Dette for å gi en bedre symmetri mellom det staten trekker inn fra fylkeskommunene og fylkeskommunenes innsparing ved at elevene går i statlige eller private skoler.

Korreksjonsordningen

I inntektssystemet er det lagt inn en korreksjonsordning som omfordeler midler fra kommuner og fylkeskommuner med en høy andel elever i frittstående og statlige skoler til kommuner og fylkeskommuner med en lav andel elever i frittstående og statlige skoler. Ordningen tar hensyn til at det er forskjeller kommuner og fylkeskommuner imellom når det gjelder hvor stor andel av elevene som går på frittstående skoler. Fra og med 2003 er trekksatsene i korreksjonsordningen gradvis økt etter å ha vært uendret siden 1994. Hensikten med økningen av satsene har vært å likebehandle kommuner og fylkeskommuner uavhengig av om elevene går i kommunale/fylkeskommunale eller i frittstående skoler. Trekksatsen vil bli ytterligere økt i 2006, men skal fortsatt ligge under gjennomsnittskostnaden per elev på landsbasis. Dette henger sammen med at innsparingen for den enkelte kommune og fylkeskommune knyttet til elever som går i frittstående og statlige skoler ofte er lavere enn gjennomsnittskostnaden for elevene i den kommunale/fylkeskommunale skolen.

Gjennomgang av ordningene

I april 2005 ble det nedsatt en arbeidsgruppe med representanter fra Utdannings- og forskningsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Finansdepartementet og KS som hadde i mandat å gjennomgå korreksjonsordningen i utgiftsutjevningen med sikte på å komme fram til en ordning som på en riktigere måte tar hensyn til den enkelte kommunes og fylkeskommunes innsparing ved elever i frittstående og statlige skoler.

Rapporten fra arbeidsgruppen forelå 17. august 2005. Arbeidsgruppen anbefaler i rapporten at tilbakeføringen av trekket i korreksjonsordningen bør skje etter samme fordelingsmønster som fordelingen av trekket i makrorammen. Kostnadsnøkkelen bør legges til grunn i begge ordningene. Trekksatsene som ligger til grunn for korreksjonsordningen bør være mest mulig lik trekksatsene som brukes for reduksjonen av makrorammen. Utdannings- og forskningsdepartementet skal foreta en utredning av beregningsgrunnlaget for trekksatsene i løpet av høsten 2005 / våren 2006, slik at et eventuelt nytt og riktigere beregningsgrunnlag kan legges til grunn for korreksjonen i inntektssystemet i 2007. Arbeidsgruppen anbefaler at en eventuell differensiering av satsene for trekket utsettes til beregningsgrunnlaget for trekksatsene er utredet.

Det er således forskjellige finansieringsprinsipper for kommunale og frittstående skoler. Dette gjør at to like skoler kan ha forskjellige økonomiske rammebetingelser, og dermed stimulere til eierskifte. Når staten kompenserer for smådriftsulemper kan private ta over små skoler som kommunene ønsker å legge ned for å få en mer rasjonell skolestruktur. Kompensasjonen for smådriftsulemper kan på den annen side være hensiktsmessig dersom staten ønsker å sikre de økonomiske rammevilkårene for skoler med spesielle formål og som bare tiltrekker seg et fåtall elever.

Oppdelingen av finansieringsansvaret er imidlertid ikke en nødvendig hindring for likebehandling av kommunale og private virksomheter

17.4.3 Barnehager

Barnehagesektoren har et stort innslag av tilbud fra private. Om lag 50 prosent av barnehagene er private, mens om lag 60 prosent av barnehagebarna har plass i kommunale barnehager. De private barnehagene er i gjennomsnitt mindre enn de offentlige barnehagene. Den store andelen private barnehager skyldes at etterspørselen etter barnehageplasser har vært langt større enn det kommunale tilbudet. I motsetning til i skolen, der det private innslaget kan begrunnes i mangfold, har det vært mangelen på kommunale barnehager som først og fremst har begrunnet private tilbud.

Den kommunale finansieringen av barnehagene reguleres gjennom forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd, jf. barnehageloven § 7b. Forskriften slår fast at den enkelte kommune som hovedregel skal dekke alle kostnader i godkjente barnehager som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling eller andre offentlige tilskudd. Kommunenes finansieringsplikt overfor private barnehager er begrenset oppad til å sørge for lik offentlig finansiering som i de kommunale barnehagene. Kommunene er imidlertid ikke pliktig til å kompensere for kostnadsvekst utover normal pris- og lønnsvekst. Videre er kommunene ikke pliktig til å kompensere for merkostnadene som følge av at en privat barnehage har valgt å ha lavere foreldrebetaling enn nivået i de kommunale barnehagene. Forskriften inneholder også bestemmelser om at kommunen kan redusere sitt tilskudd til private barnehager dersom de har en vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnad per årsverk sammenliknet med tilsvarende kommunal barnehage, samtidig som eier tar ut utbytte eller urimelig høy arbeidsgodtgjørelse.

Forskriften er endret fra 1. august 2005 slik at kommunen i tillegg til å sørge for kostnadsdekning, skal ha plikt til å finansiere private barnehager, slik at samlet offentlig tilskudd utgjør minst 85 prosent av hva tilsvarende barnehage eid av kommunen i gjennomsnitt mottar. Om lag 60 prosent av de private barnehagene vil få økt tilskudd ved en slik endring.

Det legges nå opp til at barnehagene skal legges inn i rammefinansieringen fra 2007. Kommunene vil samtidig overta det fulle finansieringsansvaret for de private barnehagene. Det statlige driftstilskuddet til private barnehager vil falle bort ved innføringen av rammefinansiering fra 2007, men kommunen vil fortsatt være forpliktet til å yte tilskudd som tilsvarer minst 85 prosent av tilskuddet til egne barnehager.

Den framtidige finansieringsmodellen for private barnehager skiller seg fra dagens finansieringsmodell for private skoler ved at de private barnehagene vil motta offentlige tilskudd fra kommunen, mens private skoler mottar tilskudd direkte fra staten. Det vil ikke være behov for en egen trekkordning i inntektssystemet for barn i private barnehager, og det vil heller ikke være behov for å justere den samlede inntektsrammen for kommunesektoren som følge av endringer i antall barn i private barnehager.

17.4.4 Fordeler og ulemper med finansieringsmodellene

Den viktigste fordelen med statlig finansiering av private aktører er at modellen gir fleksibilitet i den forstand at tilskuddet til de private kan avvike fra kommunens tilskuddsreduksjon gjennom korreksjons- og trekkordningen i inntektssystemet. Det man oppnår gjennom denne asymmetrien mellom

privat tilskudd og reduksjon i rammetilskuddet til den enkelte kommune er at man kan gi et tilfredsstillende inntektsgrunnlag for de private, samtidig som kommunens trekk kan begrenses dersom det er vanskelig for kommunen å redusere utgiftene i takt med at de kommunale enhetene får færre tjenestemottakere. Videre kan reduksjonen i overføringer til kommunen dempes gjennom overgangsordningen i inntektssystemet. Men asymmetrien har også den vesentlige ulempe at de samlede overføringer til lokalsamfunnet påvirkes av den lokale organisering av tjenestetilbudet. Spesielt vil overføringene til lokalsamfunnet øke dersom produksjonen i større grad utføres av private aktører, for eksempel ved at en kommunal skole drives som før i privat regi.

Med kommunalt finansieringsansvar for private aktører må nødvendigvis tilskuddet til de private motsvares av en tilsvarende utgift for kommunen. Egenskapene i forhold til statlig finansiering vil derfor være motsatt: Det er en fordel at de samlede overføringene til lokalsamfunnet blir uavhengig av den lokale organiseringen, samtidig som det er en ulempe at det tilskuddet kommunen må yte til private kan overstige de besparelsene som kan oppnås i de kommunale enhetene og at utslagene ikke kan dempes gjennom en overgangsordning. Videre er det en fordel med kommunalt finansieringsansvar at inntektssystemet kan forenkles vesentlig ved at det ikke er nødvendig å etablere korreksjons- og trekkordninger knyttet til brukere av private tilbud.

Samtidig vil krav til likebehandling innenfor en modell med kommunalt finansieringsansvar trolig kreve sterkere oppsplitting av den kommunale virksomheten med hensyn til forvaltnings- og produksjonsvirksomheter enn en delt modell. Dette vil være nødvendig for å få sammenliknbar kostnadsinformasjon. Med en delt finansieringsmodell vil ikke dette hensynet være like sterkt.

Som beskrevet i kapittel 17.4.2.1 er dagens tilskuddsordning for frittstående skoler gradert etter skolestørrelse. Dette skyldes smådriftsulemper. I gjennomsnitt er tilskuddet basert på 85 pst av en gjennomsnittlig sats per elev, der satsen er korrigert i forhold til forskjeller utgiftsnivået i de kommunale skolene og utgiftene på landsbasis. Ved etablering av private plasser vil kommunen gjennom korreksjonsordningen bli trukket noe mindre enn det som er gjennomsnittsutgiften per elev på landsbasis. Dette betyr at staten tar den økonomiske risikoen dersom etablering av små frittstående skoler medfører en urasjonell skolestruktur. Dersom kommunen får finansieringsansvaret overtar kommunen denne risikoen. Risikoen er imidlertid noe redusert fordi tilskuddet til private skoler bare utgjør 85 pst av gjennomsnittsutgiften i kommunen. Det at frittstående skoler delvis finansieres gjennom foreldrebetaling, vil også virke dempende på etterspørselen etter og dermed tilbudet av private plasser.

Den kommunale risikoen kan reduseres dersom kommunenes utgifter ved å ha elever ved egne skoler og utgiftene når elever velger frittstående skoler harmoniseres. Dette kan for eksempel gjøres ved å knytte tilskuddet til frittstående skoler i sterkere grad opp mot kommunenes utgifter til egne skoler fremfor å la satsen variere med størrelsen på den frittstående skolen. Da vil rammebetingelsene for å etablere frittstående skoler gjenspeile skolestrukturen i den enkelte kommune. Det vil da være lettere å etablere små skoler i kommuner som har små skoler fra før.

Samtidig vil en kommunal finansieringsmodell gjøre at kommunen kommer i en dobbeltrolle. Kommunen vil på den ene side ha et overordnet finansieringsansvar og tilbudsansvar for sektoren, og for det andre vil kommunen være eier av egne virksomheter som opptrer i konkurranse med private tilbydere. For barnehagesektoren er dette løst ved at godkjenningskravene er fastlagt sentralt gjennom barnehageloven, og kun basert på krav til personale og andre forhold ved den enkelte barnehage. Når det gjelder skolesektoren er godkjenning lagt til departementet, men samtidig er det anledning til å ta hensyn eventuelle uheldige effekter for den enkelte kommune eller fylkeskommune.

Spørsmålet om hvordan man skal sikre likebehandling av kommunale og private virksomheter innenfor et rammestyringssystem er i prinsippet uavhengig av sektor. I Sverige har for eksempel kommunene ansvar for finansieringen av private skoler. Siden 1997 har tilskuddet til frittstående skoler utgjort 100 prosent av tilskuddet til offentlige skoler, og bortfall av formålskrav har ført til at antall elever i frittstående skoler har økt.

17.4.5 Utvalgets vurdering

Utvalget finner det uheldig at finansieringsmodellene for private aktører utformes forskjellig i ulike kommunale sektorer, og mener at kommunal finansiering av private aktører klart er å foretrekke ut fra hensynene om å forenkle inntektssystemet og å gi kommunene et mer enhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere. I forhold til i dag innebærer dette at kommunene må overta finansieringsansvaret for frittstående grunnskoler og at fylkeskommunene må overta

finansieringsansvaret for frittstående videregående skoler.

Et sentralt spørsmål i så måte er hvorvidt dagens tilskuddsordning for frittstående grunnskoler kan videreføres med kommunalt finansieringsansvar. Det spesielle med tilskuddsordningen for private grunnskoler er at den kompenserer for smådriftsulemper ved at det gjennomsnittlige tilskuddet per elev avtar med økende elevtall (opp til 200 elever). Dersom denne tilskuddsordningen for private grunnskoler kombineres med rammefinansiering av kommunene, vil etablering av små frittstående grunnskoler innebære en viss økonomisk risiko for den enkelte kommune. Det er vanskelig å anslå hvor stort dette problemet vil være i praksis.

Utvalget vil etter en samlet vurdering anbefale at kommuner og fylkeskommuner bør ha finansieringsansvaret for private aktører. Dette begrunnes med de betydelige fordelene dette kan gi i forhold til enhetlig ansvar for velferdstilbudet og forenkling av inntektssystemet. Om nødvendig må dette kombineres med tiltak som kan redusere kommunenes risiko knyttet til tilskuddsordningen for frittstående grunnskoler. Mulige tiltak er å redusere kompensasjonen for smådriftsulemper i tilskuddsordningen for frittstående skoler og/eller at særskilte problemer knyttet til etablering av frittstående skoler kompenseres gjennom skjønnstilskuddet. Dersom kompensasjonen for smådriftsulemper reduseres, bør tilskuddssatsene for frittstående grunnskoler i større grad differensieres etter kommunenes utgiftsnivå slik at det fortsatt legges til rette for etablering av frittstående skoler i områder med svakt elevgrunnlag.

Kapittel 18
Rammestyring og nasjonale reformer

18.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk på ulike fagområder, som for eksempel eldreomsorg, helse- og sosialtjenester, skole og barnehager, kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

I St.prp.nr 66 (2002-2003) har regjeringen lagt opp en plan for innlemming/avvikling av øremerkede tilskudd. Planen er først og fremst rettet mot innlemming/avvikling av eksisterende tilskuddsordninger. Det vil si at finansieringen av eksisterende tjenester som i dag delvis er finansiert av øremerkede tilskudd, i stedet blir rammefinansiert. Bakgrunnen for denne omleggingen er å redusere den statlige detaljstyringen av kommunesektoren, og for å gi kommunene større muligheter til å gjøre selvstendige prioriteringer tilpasset lokale forhold. Usikkerhet rundt hva som vil skje med tjenestetilbudet når øremerkingen oppheves har imidlertid gjort at Stortinget har stemt imot innlemming/avvikling av flere av tilskuddene i regjeringens plan for innlemming.

Hovedfokus fra utvalgets side vil være å drøfte om rammefinansiering kan erstatte øremerkede tilskudd når det gjelder finansiering av nasjonale satsinger og reformer i større grad enn i dag. I dag utnyttes som regel øremerkede tilskudd i etableringsfasen av nye tilbud eller når bestemte tilbud pekes ut som nasjonale satsingsområder. Slike øremerkede tilskudd blir som regel foreslått innlemmet i inntektssystemet når satsingsperioden er tilbakelagt. Utvalget drøfter nødvendigheten av å gå veien om øremerkede tilskudd for å nå nasjonale politiske mål på enkeltsektorer, når det samtidig er et overordnet mål at kommunesektoren i hovedsak skal være rammefinansiert. Erfaringer viser at det både kan være langvarige og tunge prosesser i forbindelse med å få innlemmet øremerkede tilskuddsordninger i inntektssystemet når de først er etablert.

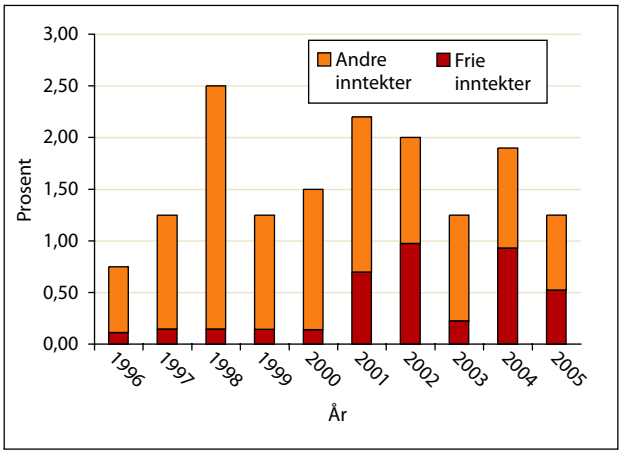
Utvalget går først igjennom finansieringsformer som har vært brukt ved noen tidligere reformer og nasjonale satsinger. Deretter drøfter utvalget hvordan slike reformer alternativt kan rammefinansieres. Til slutt drøfter utvalget fordeler og ulemper ved rammefinansiering sett i forhold til andre finansieringsformer.

18.2 Finansiering av reformer

18.2.1 Sammensetning av realveksten i kommunesektoren

Innføringen av det nye inntektssystemet i 1986 forutsatte at finansieringen av kommuner og fylkeskommuner i hovedsak skulle være basert på rammestyring. Likevel har en stor del av den årlige veksten i kommunesektorens inntekter kommet som øremerkede tilskudd. Dette betyr at staten generelt har lagt sterke bindinger på hvordan kommunesektoren disponerer økte inntekter.

Figur 18.1 viser den årlige realveksten i kommunesektoren i perioden 1996 – 2005 i følge forslagene i St.prp. nr. 1.[1] Figuren viser tydelig at det er veksten i andre inntekter, det vil si hovedsakelig øremerkede tilskudd, som dominerer. Samtidig



Figur 18.1 Årlig reell inntektsvekst fordelt på frie inntekter og andre inntekter (korrigert for oppgaveendringer). Kommuneopplegget. Forslag i St.prp. nr. 1. 1996-2005

[1] Vi har brukt forslagene i St.prp. nr.1 for å gjenspeile den politiske prioriteringen. Den faktiske realveksten fra år til år avviker fra denne oppstillingen. Dette kan for eksempel skyldes at skatteinntektene øker mer eller mindre enn anslått.

viser figuren at de frie inntektene utgjør en større del av inntektsveksten i kommuneoppleggene fra 2001 og frem til i dag, enn det som var vanlig i siste halvdel av 90-tallet. Foreslått realvekst i samlede inntekter var i gjennomsnitt 1,5 prosent i perioden 1996-2000 og 1,7 prosent i perioden 2001-2005[2]. Foreslått realvekst i frie inntekter viser en økning fra gjennomsnittlig 0,2 prosent i årene 1996-2000 til 0,9 prosent i årene 2001-2005. Den gjennomsnittlige årlige realveksten i andre inntekter gikk ned fra 4,9 prosent i perioden 1996-2000 til 3,7 prosent i perioden 2001-2005. Dette tyder på at det har skjedd en vridning i kommuneoppleggene de siste årene som innebærer at en økende andel av inntektsveksten kommer som frie inntekter og en avtakende andel som øremerkede tilskudd. Fortsatt ligger imidlertid den prosentvise veksten i øremerkede tilskudd betydelig over veksten i frie inntekter. Utvalget tolker dette som at graden av statlig styring gjennom bindinger på realveksten har gått noe ned, men at bruken av øremerkede tilskudd fortsatt legger betydelige bindinger på hvordan kommunesektoren skal anvende økte inntekter.

18.2.2 Eksempler på finansiering av reformer

Reformer og handlingsplaner har vært finansiert på ulike måter. I dette kapitlet blir det gitt en beskrivelse og vurdering av finansieringen av grunnskolereformen og handlingsplanen for eldreomsorgen. Det blir også gitt en vurdering av barnehagereformen. Til slutt blir det sett på likheter og forskjeller mellom de ulike finansieringsmåtene. Drøftingen av disse reformene berører de fleste former for finansieringsmodeller som har vært brukt i Norge.

18.2.2.1 Grunnskolereformen (Reform -97)

Beskrivelse

Grunnskolereformen ble gjennomført fra og med skoleåret 1997/98. Reformen besto av flere elementer. Det ble det innført 10–årig grunnskole med obligatorisk skolestart for seksåringer. Det ble innført et nytt læreplanverk for hele grunnskolen. I tillegg skulle skolefritidsordningen gi barn i alderen 6-9 år et tilbud om omsorg og tilsyn ut over skoledagen og skoleåret.

Det offentlig oppnevnte Kostnadsberegningsutvalget fikk som (del)mandat å beregne drifts- og investeringskostnader knyttet til skolestart for seksåringer. Dette ble gjort på kommunenivå. Det samme utvalget fikk i 1997 som tilleggsmandat å etterberegne investeringskostnadene ved grunnskolereformen.[3]

I Kommuneøkonomiproposisjonen for 1996 ble det forutsatt at kommunesektoren skulle gis kompensasjon for samlede offentlige driftskostnader ved å gi 6-åringene rett og plikt til opplæring etter grunnskoleloven, fratrukket de offentlige driftskostnadene til det frivillige tilbudet til seksåringer under lov om barnehager. Kompensasjonsbeløpet for den enkelte kommune ble overført gjennom inntektssystemet i 1997. Kompensasjonen ble fordelt som et tillegg til det ordinære rammetilskuddet, og ble synliggjort i en egen kolonne som viste hvilket beløp den enkelte kommune ble tildelt.

Kompensasjonen var avhengig av hvor mange nye klasser for seksåringer som måtte etableres i den enkelte kommune. I beregningene ble det tatt hensyn til en bestemmelse som ble innført samtidig, om at det skal være to pedagoger i klasser for seksåringer med mer enn 18 elever. Basert på behovet for nye klasser ble det foretatt årsverksanslag. Årsverksanslagene lå igjen til grunn for kompensasjonsberegningene. I tillegg ble det gitt kompensasjon for utgifter til skoleskyss for seksåringer. Her ble det også gitt kompensasjon til fylkeskommunene. Utgiftene til skyss ble fordelt etter hvor mange som hadde rett til skyss i den enkelte kommune. Det ble også forutsatt at kommunenes kostnader til skolefritidsordningen for seksåringer, det vil si kommunenes utgifter fratrukket det øremerkede statstilskuddet, skulle kompenseres gjennom inntektssystemet. Kompensasjonen ble fordelt etter antall seksåringer. Det ble også gitt kompensasjon for utskifting av lærebøker. Dette ble fordelt etter elevtall for de årsklassene som ble berørt av utskiftingen. Den beregnede bruttokompensasjonen for kommunenes utgifter i forbindelse med Reform -97 ble avkortet med utgiftene kommunene hadde i forbindelse med utgifter til seksåringer fra før (egenandel). For å unngå at denne avkortingen skulle føre til at tilbudet til seksåringer stoppet opp, ble det innført egne regler som gjorde at kommuner kunne utvide tilbudet til seksåringer etter 01.01.1995 uten at dette ville medføre fratrekk i kompensasjonen. I alt ble det lagt inn om lag 2 milliarder kroner i økte årlige driftsutgifter i forbindelse med Reform -97. Den kommunevise kompensasjonen ble basert på de kostnadsberegningene for den enkelte kommune i innføringsårene 1997-98. Fra og med 1999

[2] Det er beregnet aritmetiske gjennomsnitt basert på foreslått realvekst fra år til år. Man kan ikke av dette avlede hva som var den faktiske realveksten i perioden.

[3] Jf. NOU 1995:13 og NOU 1998:5.

ble kompensasjonen lagt inn i overgangsordningen i inntektssystemet. Samtidig ble kostnadsnøkkelen endret med blant annet økt vekt på antall seksåringer.

Det beregnede investeringsbehovet ble kompensert gjennom et øremerket tilskudd over Utdanningsdepartementets budsjett. Kostnadsberegningsutvalget kartla også behovet for nye klasserom på kommunenivå. Det ble sett på i hvilken grad klasseromsbehovet kunne dekkes gjennom tilpasning av eksisterende bygg og i hvilken grad det var nødvendig med nybygg. Kostnadsberegningene var basert på normerte priser per kvadratmeter og normert antall kvadratmeter per klasserom. Det ble lagt inn et tillegg i antall kvadratmeter per klasserom for klasser med mer enn 21 elever. Beregningene var også basert på normerte priser per kvadratmeter, der det ble lagt inn vesentlig høyere pris for nybygg enn for tilpasning av eksisterende bygg. Det ble også tatt hensyn til geografiske variasjoner i prisene per kvadratmeter.

Kompensasjonen var basert på en beregnet investeringsramme på knapt 5 milliarder kroner. Kompensasjonen ble utformet slik at den skulle dekke kommunenes årlige utgifter, gitt at investeringsrammen ble lånefinansiert fullt ut og at lånene avdras med like store årlige avdrag. Avdragstiden for bygg ble satt til 20 år og avdragstiden for inventar ble satt til 10 år. Den beregnede rentekompensasjonen ble satt til renten på 9-12 måneders statssertifikater, tillagt en margin på 0,4 prosentenheter. Dette tilsvarte nivået på lang PT-rente i Kommunalbanken. Rentekompensasjonen vil variere over tid avhengig av renteutviklingen. Kompensasjonen ble korrigert for kommuner som mottok investeringstilskudd i 1996 og 1997 og stimuleringstilskudd i 1996.

Kompensasjonen er ikke påvirket av hvordan kommunene faktisk finansierer investeringene eller de faktiske utgiftene. I St.prp. nr 1 (1996-97) heter det blant annet:

> «Departementet oppfatter både areal- og prisforutsetningen som beregningstekniske størrelser. Dette innebærer at det ikke kan forutsettes at den enkelte kommune bygger og tilpasser nøyaktig det antallet kvadratmeter som ligger til grunn for det beregnede investeringsbehovet, og til den kvadratmeterpris som er forutsatt. Det følger av dette at departementet ikke vil legge opp til en oppfølging og kontroll av om kommunenes faktiske investeringskostnader tilsvarer den kompensasjon som utbetales gjennom tilskuddet.»

Vurdering

Finansieringen av driftsutgiftene i forbindelse med Reform -97 er et eksempel på at det er fullt mulig å kompensere kommunene med utgangspunkt i grundige kostnadsberegninger, og samtidig legge kompensasjonen direkte inn i rammetilskuddet. Ved å synliggjøre finansieringen vil den enkelte kommune se hva den får. Gjennom synliggjøring av kompensasjon som er basert på grundige kostnadsberegninger, viser staten at det tas høyde for den nye oppgaven når det gjelder kommunenes økonomiske rammebetingelser. Dette kan ha positiv effekt når det gjelder hvordan kommunen følger opp reformen.

Når finansieringen av driftsutgiftene gis gjennom inntektssystemet, klargjør dette at det er kommunens ansvar å gi seksåringene det tilbudet de har rett til. Den enkelte kommunes merutgifter i gjennomføringsåret er påvirket av utgangssituasjonen i den enkelte kommune. Dette gjelder for eksempel ledig skolekapasitet og hvor godt utbygget det eksisterende tilbudet til seksåringene er. Når finansieringen legges inn i overgangsordningen blir den kommunale fordelingen gradvis mer basert på objektive kriterier, noe som understreker det kommunale ansvaret.

Kompensasjonen for investeringsutgifter viser at staten har tatt på seg ansvaret for å dekke merutgiftene for den enkelte kommune ved innføringen av reformen. Etter hvert som den øremerkede kompensasjonen fases ut blir finansieringsansvaret overlatt til kommunene.

18.2.2.2 Handlingsplan for eldreomsorgen

Beskrivelse

Handlingsplanen for eldreomsorgen 1998-2001 ble initiert av Stortinget, som ønsket en fireårig handlingsplan for full sykehjemsdekning med enerom for dem som ønsket det. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet en fireårig plan som innholdt konkrete mål for utbygging av tjenestene og økt bruk av statlige virkemidler for å nå målene. Pleie- og omsorgstjenesten omfatter hjemmebaserte tjenester og institusjonstjenester. Dette utgjør i de fleste kommuner en sammenhengende tjenestekjede, der nivået på den ene vil prege etterspørselen etter den andre tjenestetypen. For å unngå at kommunene låste tjenestene til en tjenestetype – det vil si sykehjem, valgte man å se hele tjenesten under ett. Det ble satt opp konkrete mål for økning i antall årsverk i hjemmetjenestene, antall omsorgsboliger, antall ensengsrom og antall plasser med heldøgns pleie- og omsorgstilbud. Det ble etablert

spesielle tiltak rettet mot de dårligst stilte kommunene for å sikre et visst minstenivå i alle kommuner. Investeringene var kostnadsberegnet til 20 milliarder kroner, mens sum økte driftsutgifter gjennom fireårs-perioden ble anslått til 10 milliarder kroner.

Stortinget ønsket en sterk statlig styring med gjennomføring av planen, noe som påvirket innretningen av virkemidlene og fylkesmannens /fylkeslegens oppfølging av planen. Kommunene ble tilført et øremerket driftstilskudd. Tilskuddet ble fordelt kommunene imellom etter andel personer 67-79 år, andel personer 80-89 år, andel personer 90 år og over og etter dødeligheten i kommunene. I tillegg ble det gitt et skjønnstilskudd til kommuner med svak utbygging av tjenestene. Fylkesmennene fordelte fylkesvise skjønnsrammer kommune imellom etter nærmere retningslinjer. Den største delen av skjønnstilskuddet ble i løpet av handlingsplanen slått sammen med det øvrige driftstilskuddet.

For at kommunene skulle få utløst driftstilskudd i 1998 ble det satt krav om at det ble utarbeidet kommunale handlingsplaner for utbygging av pleie- og omsorgstjenesten. Dette skulle være politisk vedtatte handlingsplaner som var innarbeidet i kommunenes budsjett og økonomiplaner. I handlingsplanen skulle kommunene vurdere behovet for tjenester fremover og vedta konkrete tiltak for 1998. I tillegg skulle kommunene ha påbegynt en 4-års sektorplan for pleie- og omsorgssektoren i løpet av 1998. De kommunale handlingsplanene skulle gjennomgås av fylkesmannen og fylkeslegen før tilskuddene ble utbetalt. Det ble vurdert om kommunen hadde tatt hensyn til behovet for en helhetlig og fleksibel tjeneste, om det var tatt hensyn til det fremtidige behovet for personell for å gjennomføre planen, og om de planlagte tiltakene er realistiske i forhold til kommunens budsjett og økonomiplan forøvrig. Fylkesmannen har hatt det overordnede ansvaret for fordeling av driftsmidler til kommunene, og har også en veiledningsfunksjon overfor kommunene.

I tillegg til driftstilskuddet ble det gitt investeringstilskudd og tilskudd til renter og avdrag på lån i forbindelse med bygging av nye sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Finansieringen ble gitt gjennom et investeringstilskudd (oppstartingstilskudd) ut i fra fastsatte satser per sykehjemsplass og per omsorgsbolig. Det ble også gitt utbedringstilskudd til kommuner som valgte å utbedre den gamle bygningsmassen fremfor å bygge nytt. I tillegg ble det gitt kompensasjonstilskudd som skal dekke utgifter til renter og avdrag for lån innenfor en maksimumsgrense per sykehjemsplass og per omsorgsbolig. Tilskuddets størrelse tilsvarer utgifter knyttet til et serielån i Husbanken med 30 års løpetid og flytende husbankrente. Dette gjelder også for prosjekter som ikke har lån i Husbanken og i de tilfeller det er tatt opp lån til andre betingelser. Utgifter ut over maksimumsgrensene må kommunene finansiere selv. Husbanken har ansvaret for å behandle søknader om oppstartstilskudd og kompensasjonstilskudd. Husbanken innhenter uttalelse fra fylkesmannen.

Det ble forutsatt at den statlige ressursinnsatsen skulle følges nøye. Kommunene rapporterer årlig til fylkesmannen/fylkeslegen, som vurderer eventuelle avvik i forhold til vedtatte handlingsplaner og aktivitetsutviklingen i pleie- og omsorgssektoren. Driftstilskuddet ble lagt inn i rammetilskuddet med om lag 3,5 milliarder kroner i 2002. Kostnadsnøkkelen ble justert slik at innlemmingen ikke fikk fordelingsvirkninger av betydning. Det ble ikke lagt opp til noen overgangsordning. Innlemmingen ble illustrert i en egen kolonne i inntektssystemet.

Vurdering

Stortinget ønsket en sterk statlig styring med gjennomføringen av planen for å nå de vedtatte målene. Fordelen med dette var at de statlige målene i hovedsak ble nådd innenfor den tidsfase Stortinget hadde fastsatt. Ulempen med virkemiddelbruken i handlingsplanen var at utformingen av finansieringsordningene kunne bidra til uklare ansvarsforhold mellom staten og kommunene. Kommunene skulle ha ansvaret for utformingen og utbyggingen av pleie- og omsorgssektoren, og kommunene skal i størst mulig grad gi et tilbud som er tilpasset lokale forhold og behov. Kommunene fikk likevel bare utløst statstilskudd dersom kommunens tilbudet tilfredsstilte statlig fastsatte krav. Et slik system kan skape usikkerhet om ansvarsfordelingen i forhold til pleie- og omsorgstilbudet. Denne usikkerheten blir ikke mindre av at staten i en periode ga ekstra tilskudd til kommuner med lav dekning, noe som kunne tyde på at de ikke hadde prioritert pleie- og omsorgssektoren. Dette ble i noen grad søkt motvirket ved at det i utgangspunktet var kommuner med svak kommuneøkonomi og lav dekningsgrad som skulle kompenseres gjennom skjønnet. Stortinget ønsket imidlertid også at kommuner som hadde startet utbyggingen av sykehjem/omsorgsboliger før de nye investeringstilskuddsordningene trådte i kraft skulle kompenseres gjennom denne skjønnstilskuddsordningen.

Virkemiddelbruken i handlingsplanen for eldreomsorgen har vist seg å være effektiv med hensyn til å nå nasjonale mål om økt aktivitet i pleie- og omsorgssektoren. Kommunene ville ha gått glipp av statstilskudd dersom de ikke hadde fulgt opp de statlige kravene. Dette betydde imidlertid at også kommunene med de best utbygd pleie- og omsorgstjenester fra før, måtte øke aktiviteten for å få utløst midler. Dette gir en lite optimal kommunal tilpasning. Tidsavgrensningen av handlingsplanperioden gjorde det lønnsomt for kommunene å fremskynde planlagte investeringer. Handlingsplanen som hadde en opprinnelig målsetting på 24 400 enheter (sykehjem og omsorgsboliger), endte i 2003 med at det ble gitt tilsagn til i alt 38 400 enheter. Fordelingen mellom omsorgsboliger og sykehjemsplasser var om lag 50/50. De fleste enhetene vil være ferdigbygd i 2005, mens noen har fått utsettelse til 2007.

18.2.2.3 Barnehagereformen

Beskrivelse

Det vises til utvalgets delrapport om kostnadsnøkkel for barnehager for en nærmere beskrivelse av finansieringen av barnehagesektoren. Kort fortalt er barnehagene finansiert gjennom et øremerket statlig driftstilskudd, statlige skjønnsmidler og investeringstilskudd , kommunale tilskudd og foreldrebetaling. I tillegg ytes statlige øremerkede tilskudd til tiltak for funksjonshemmede og tiltak for minoritetsspråklige førskolebarn.

Målene for barnehagereformen er full barnehageutbygging, innføring av maksimalpris på foreldrebetalingen og lovbestemt økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager. Kommunene får dekket utgiftene til reformen blant annet gjennom skjønnstilskudd. Skjønnstilskuddet er i dette tilfellet et øremerket tilskudd som i sin helhet skal gå til drift av barnehager. Forutsetningen for å få skjønnstilskudd er at den enkelte kommune ikke reduserer sitt eget bidrag til sektoren. I tillegg gis det et investeringstilskudd til nye plasser.

Vurdering

I St.meld.nr. 24 (2002-03) vises det til at øremerket statstilskudd bidro til en betydelig utbygging på begynnelsen av 1990-tallet. Mangel på klar ansvarsplassering i kommunene til å sørge for barnehagetilbud i tråd med behovet og særlig uklart ansvar for den private delen av tilbudet, gjorde at utbyggingstakten og nivået på foreldrebetalingen ikke har vært i samsvar med målene fra sentrale myndigheter. Innføringen av kontantstøtten gjorde mange kommuner usikre på behovet for barnehageplasser, særlig for barn under tre år.

Et annet viktig moment er at andre samtidige handlingsplaner gjorde at barnehageutbyggingen kom mindre i fokus enn det som har vært tilfelle de senere årene. Dette gjaldt både fra statens og kommunenes side. Dessuten medførte innføringen av nye øremerkede tilskudd, slik som driftstilskuddet til pleie- og omsorgssektoren, at det øremerkede barnehagetilskuddet fikk redusert prioriteringseffekt.

Innføring av et skjønnstilskudd sammen med økte øremerkede statlige driftsmidler for å dekke kostnadene ved barnehageforliket, innebærer et skille i finansieringen av eksisterende og nye plasser. Nye plasser skal i sin helhet dekkes gjennom barnehagetilskudd, skjønnstilskudd og foreldrebetaling, det vil si uten kommunal egenfinansiering. I og med at dekningsgradene varierte kraftig mellom kommunene før reformen, vil også skjønnstilskuddet variere mellom kommunene. I tillegg skal skjønnstilskuddet dekke den enkelte kommunes kostnader ved å innføre maksimalpris på foreldrebetalingen og likebehandle private og kommunale barnehager. Siden foreldrebetaling, andel private barnehager og kommunalt tilskudd til kommunale barnehager varierte mellom kommuner før reformen, vil også skjønnstilskuddet variere på grunn av dette.

Det er lagt opp til at driftstilskuddet og skjønnsmidlene til barnehager etter hvert skal innlemmes i rammetilskuddet. Det har vært tatt sikte på innlemming fra 1. januar 2006, men tidspunktet for innlemming er blitt utsatt fordi det ennå ikke er oppnådd full barnehageutbygging. Forskjeller i barnehageutbyggingen har vært et viktig argument mot innlemming i rammetilskuddet på grunn av store omfordelingsvirkninger kommunene imellom. I delrapporten om barnehagenøkkelen viser utvalget at omfordelingsvirkningene må ses i sammenheng med den pågående barnehagereformen (se kapittel 7.2). Fordelingseffektene av overgang til rammefinansiering vil dermed kunne deles i en systemeffekt og inntektseffekt. Overgang til rammefinansiering vil ikke ha store fordelingsmessige konsekvenser i forhold til dagens finansieringsmodell. Begge finansieringsmodeller gir sterkest tilskuddsøkning til kommuner med svakt utbygd barnehagesektor før reformen.

Når barnehagetilskuddet ikke har vært innlemmet i rammetilskuddet tidligere, har dette vært begrunnet med forskjeller i barnehagedekningen, forskjeller i omfanget av private barnehager og forskjeller i kommunenes tilskudd til private barneha-

ger. Dagens lovfestede kommunale utbyggingsplikt og lovfestet likebehandling av kommunale og private barnehager svekker disse begrunnelsene mot å innlemme barnehagefinansieringen i rammetilskuddet. Når innvendingene fortsatt gjøres gjeldende skyldes det trolig usikkerhet i forhold til om kommunene klarer å gjennomføre utbyggingsplikten uten de ekstra insentivene som ligger i øremerkede tilskudd. Private barnehager har dessuten vært usikre på om kommunene vil oppfylle finansieringsansvaret også for private barnehager.

Barnehagereformen innebærer at staten har tatt på seg finansieringsansvaret for full barnehagedekning blant annet gjennom det øremerkede skjønnstilskuddet. Denne finansieringsmodellen er innrettet mot en kortvarig utbyggingsperiode, og vil være lite hensiktsmessig over tid. Det legges derfor opp til at kommunene overtar finansieringsansvaret når sektoren er tilstrekkelig utbygget og får det fulle og hele ansvaret for sektoren.

18.2.2.4 Drøfting av likheter og forskjeller ved ulike reformer

Reform -97 og barnehagereformen har det til felles at det er beregnet hvilke merkostnader hver kommune vil få som følge av å gjennomføre reformene. Reformene har også det til felles at kommunene er blitt pålagt et lovbestemt tilbud som betyr en utvidelse av det tilbudet kommunene hadde fra før. Merkostnadene vil variere avhengig av eksisterende aktivitetsnivå i den enkelte kommune. I begge eksemplene er det gjort svært omfattende kommunevise kostnadsberegninger.

Når det gjelder Reform -97 ble det beregnet normative merutgifter, men det var ingen krav eller kontroll av om kommunenes faktiske utgifter økte like mye som kompensasjonen tilsa. Det ble foretatt en etterberegning av reformkostnadene, men dette var utelukkende for å sikre at kostnadsberegningene ble mest mulig korrekte, ikke for å kontrollere kommunenes faktiske utgifter. Kompensasjonen ble lagt rett inn i rammetilskuddet og finansieringsansvaret ble dermed plassert hos kommunene. Selv om kompensasjonen ble synliggjort i en egen kolonne i Grønt hefte, var det ingen andre bindinger på denne delen av rammetilskuddet enn på kommunens frie inntekter forøvrig. Allerede året etter reformen ble kompensasjonen delvis fordelt etter objektive kriterier. Statlig tilsyn ble rettet mot undervisningstilbudet og ikke mot ressursbruken.

Barnehagereformen skiller seg fra Reform -97 ved at staten har gått inn og påtatt seg hele finansieringsansvaret for reformen gjennom det øremerkede skjønnstilskuddet og driftstilskuddet. Dette innebærer at staten fullt ut finansierer de beregnede merutgiftene i hver kommune gjennom skjønnstilskuddet, samtidig som det legges til grunn at kommunene opprettholder sin finansiering på 2003 nivå. En slik finansieringsmodell skaper behov både for kontroll av kommunenes egen barnehagefinansiering og kontroll av bruken av de øremerkede statstilskuddene. Kommunal utbyggingsplikt og statlig finansieringsansvar gir ikke spesielt klare ansvarsforhold, og vil ikke egne seg som en varig finansieringsmodell.

Handlingsplanen for pleie- og omsorgstjenestene skiller seg fra de andre to reformene ved at handlingsplanen tok utgangspunkt i politiske prioriteringer uten at det ble innført et utvidet lovpålagt tilbud. Gjennom handlingsplanen ble hver kommune tildelt et tilskudd som var beregnet på bakgrunn av objektive kriterier, mens kommunene ble pålagt bestemte krav for å få utbetalt tilskuddet. Her ble kommunene pålagt å styrke tilbudet uavhengig av nivået på eksisterende tjenestetilbud, mens kompensasjonen for de andre reformene tok hensyn til at merutgiftene til den enkelte kommune ville variere.

Handlingsplanen for eldre har likhetstrekk med barnehagereformen ved at staten har tatt på seg finansieringsansvaret, samtidig som det settes krav om at kommunenes egne utgifter må opprettholdes på eksisterende nivå. Slike krav gjør det nødvendig med statlig kontroll og godkjenning. Måten tilskuddet til eldreplanen ble fordelt på gjorde det imidlertid lettere å innlemme det i rammetilskuddet, da handlingsplanperioden var over.

I alle de tre reformene gis det ulike former for investeringstilskudd eller tilskudd til dekning av gjeldsutgifter. I Reform -97 ble kompensasjonen gitt ut i fra et beregnet investeringsbehov og fordelt over 10-20 år. I handlingsplanen for eldre ble det både gitt et direkte investeringstilskudd og kompensasjon for renter og avdrag med utgangspunkt i en gitt sats og en normert rente. Kommunene måtte ha fått godkjent investeringen for å motta tilskuddet, og investeringsutgifter ut over den fastsatte satsen måtte kommunene dekke selv. I praksis har dette betydd at kommunene delvis har måttet egenfinansiere investeringene. Kompensasjon for rente- og avdragsutgifter har den fordel at tilskuddet avspeiler kapitalkostnadene over tid. Ulempen med et slikt tilskudd er at det får svært lang levetid. Tilskuddet skal kompensere konkrete investeringsprosjekter, og er således lite egnet for innlemming i rammetilskuddet på et senere tidspunkt. Tilskuddet vil også være begrenset til investeringer foretatt i en bestemt tidsperi-

ode, mens tilsvarende investeringer foretatt før eller senere ikke vil motta kompensasjon. Forskjeller i investeringskompensasjon kan også føre til ulike konkurranseforhold mellom virksomheter.

Det går et viktig skille mellom Reform -97 på den ene side og barnehagereformen og handlingsplanen for eldreomsorgen på den annen side. Dette skillet går på finansieringsansvaret. Rammefinansieringsmodellen innebærer at kommunene har finansieringsansvar for de kommunale tjenestene. Når staten går inn og påtar seg finansieringsansvaret for reformer eller økt tilbud innenfor bestemte sektorer, er rammestyringsmodellen lite egnet for dette. Skillet mellom statlig og kommunalt finansieringsansvar skaper både et dokumentasjons- og kontrollproblem. I tillegg vil blandede ansvarsforhold svekke kommunesektorens legitimitet. Kommunen har finansieringsansvaret for å tilpasse det eksisterende tjenestenivået til inntektsrammene, deriblant nødvendige innstramminger, men overlates i beskjeden grad finansieringsansvaret for nye og utvidede oppgaver.

18.3 Analyser av kommunal tilpasning til statlige satsinger

Det blir her vist til analyser som Telemarksforsking-Bø og Senter for økonomisk forskning har utført av kommunal tilpasning til statlige satsinger.

I rapporten *Statlig styring av kommunene* (Rapport 180/2000) har Telemarksforsking på oppdrag fra KS-forskning analysert effektivitets- og fordelingsvirkninger av ulike former for statlig styring av kommunenes prioriteringer mellom ulike tjenester som tilbys innbyggerne i landets kommuner. Datagrunnlaget for prosjektet har vært data fra kommuneregnskapet over alle norske kommuners (unntatt Oslos) utgifter og inntekter fra 1991 til 1997. Videre har det vært gjennomført en spørreundersøkelse rettet mot rådmennene i alle landets kommuner, der det har vært innehentet syn på hvor sterk den statlige styringen er innenfor de ulike kommunale tjenestesektorer, og hvilke konsekvenser statens styring har for måten kommunene prioriterer mellom sine tjenesteytende sektorer. Telemarksforsking finner blant annet at virkningene av øremerkede tilskudd på kommunenes prioriteringer gjennomgående er nokså svake. Videre er fordelingsvirkningene uheldige ved at de rikeste 25 prosent av kommunene mottar over dobbelt så mye i øremerkede tilskudd per innbygger som de 25 prosent fattigste. Et annet hovedresultat er at kommunene over tid tilpasser seg til statens virkemiddelbruk. De blir mer avventende og passive, og forsøker å unngå å bruke egne midler på tjenesteområder der de forventer at staten vil innføre nye tilskuddsordninger i framtiden. Hele 50 prosent av kommunene forventet ved årsskiftet 1999/2000 at det vil komme nye øremerkede tilskudd til skolesektoren i løpet av de nærmeste årene. Telemarksforsking mener at dette indikerer at statlig styring gjennom tidsavgrensede handlingsplaner eller «pakkeløsninger» kan ha langsiktige virkninger som er uheldige for lokaldemokratiets funksjonsmåte med tanke på å framskaffe et tjenestetilbud som er tilpasset lokale behov. Slike ordninger kan over tid bidra til at kommunene blir avventende med å løse observerte behov i egen kommune, og i stedet skyver uløste oppgaver foran seg med håp om at det innføres statlige særtiltak eller særbevilgninger.

Senter for økonomisk forskning (SØF) har i 2005 utført et forskningsprosjekt for Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi om kommunaløkonomiske virkninger av tidsavgrensede statlige satsinger med særlig vekt på handlingsplanen innen eldreomsorgen.

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

Modellanalysens resultater er testet mot kommunenes egne erfaringer på dette området gjennom samtaler med representanter for seks utvalgte kommuner. Kommuneerfaringene indikerer at kommunene i liten grad utsetter egen utbygging i påvente av handlingsplaner og at de har brukbar kontroll på de framtidige driftsmessige konsekvenser av investeringer. I forhold til modellanalysene indikerer dette at utilsiktede virkninger særlig vil være knyttet til lavere produksjon innen-

for andre tjenesteområder. På den måten kan én handlingsplan legge grunnlaget for nye handlingsplaner på andre områder.

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

18.4 Generelt om fordeler og ulemper ved bruk av øremerkede tilskudd

Gjennom øremerkede tilskudd finansierer staten helt eller delvis utvalgte formål. Begrunnelsen for å øremerke et tilskudd vil derfor være at man fra statens side mener at kommunene ikke vil gi dette tilbudet høy nok prioritet. Når tjenesten finansieres gjennom et øremerket tilskudd innebærer dette en statlig subsidiering av tjenesten. Dette virker vridende på den kommunale ressursbruken. Når en tjeneste er subsidiert vil kommunene tilby mer av den subsidierte tjenesten og tilby mindre av andre tjenester innenfor en gitt inntektsramme. I og med at en viktig begrunnelse for rammefinansieringsprinsippet er å øke prioriteringseffektiviteten gjennom lokale beslutninger, tilsier dette at øremerkede tilskudd bare bør brukes når spesielle hensyn tilsier det. Spesielle hensyn som kan tilsi bruk av øremerkede tilskudd kan være forhold som gjør at lokaldemokratiet ikke fungerer tilfredsstillende. Det kan for eksempel være for å sikre politisk svake grupper som ikke når frem i den lokale beslutningsprosessen.

I følge St.prp. nr.66 (2002-2003) mener regjeringen at øremerkede tilskudd bør være forbeholdt viktige nasjonale prioriteringsområder i en oppstartsfase, eller brukes til finansiering av oppgaver som få kommuner har ansvar for. Dersom man fra statens side ønsker at innsatsen økes på bestemte sektorer eller at det etableres nye tjenester, kan man ikke forvente at lokale myndigheter uten videre følger opp dette. Øremerkede tilskudd vil dermed være et effektivt virkemiddel for å få kommunene til å følge opp statlige satsingsområder. Dette er da også det viktigste anvendelsesområdet for øremerkede tilskudd i dag. I tillegg til at øremerkede tilskudd stimulerer aktiviteten på bestemte tjenesteområder gjennom subsidiering, kan staten sette krav til ny aktivitet for å få utløst tilskuddet.

Dette innebærer at staten på den ene side styrer de kommunale prioriteringene ved å la en vesentlig del av realveksten bestå av øremerkede tilskudd, mens man på den annen side innlemmer i rammetilskuddet øremerkede tilskudd som har hatt sin funksjon. Det at prioriteringseffekten av øremerkede tilskudd er størst for tjenester som er under oppbygging, kan tale for at dette er en rasjonell måte å bruke øremerkede tilskudd på.

Denne bruken av øremerkede tilskudd har imidlertid også noen negative sider.

For det første bør bruken av øremerkede tilskudd i forbindelse med statlige satsinger begrenses hvis det skal få tiltenkt effekt. Dersom satsingene «rulleres» mellom sektorene fra år til år, vil satsingen ett år utjevne effekten av satsingen et annet år, slik at effekten over tid trolig ikke vil avvike mye fra den prioriteringen kommunene selv ville ha gjort. Det er flere forhold som kan gjøre det vanskelig å begrense bruken av øremerkede tilskudd, også når det gjelder statlige satsinger. Dersom en sektor prioriteres fra statens side ett år, vil dette presse kommunene til å prioritere andre sektorer lavt. Dette kan igjen foranledige nye statlige satsinger på andre sektorer de kommende årene. På denne måten kan mer og mer av prioriteringene bli overtatt av staten. Dette vil bidra til å undergrave kommunesektorens legitimitet.

For det andre vil øremerkede tilskudd med aktivitetsavhengige utløsningskrav ikke ta hensyn til forskjeller i det eksisterende tilbudet kommunene imellom. Dette betyr at kommuner som allerede har satset på den sektoren staten ønsker å stimulere, kan ha valget mellom å overdimensjonere tilbudet i sektoren eller gå glipp av statstilskudd. Begge disse løsningene vil være dårligere for kommunen enn om kommunen hadde kunnet prioritere fritt innenfor en tilsvarende inntektsramme. Øremerkede tilskudd fører dermed til effektivitetstap. Det vises til at Riksrevisjonen i en rapport om øremerkede tilskudd har påpekt at tidspunktet for øremerkede satsinger ikke alltid passer med den enkelte kommunes behov[4]. Dersom kommunene

hadde forutsett den statlige satsingen, ville det være lønnsomt for kommunene å avvente denne. Det betyr at dersom man har et system der kommunene forventer statlige satsinger, vil det være lønnsomt for kommunene å avstå fra egne prioriteringer. På denne måten vil forventninger om øremerkede tilskudd kunne motvirke rasjonelle løsninger i kommunen. Dette bidrar til ineffektivitet i tillegg til at forventninger om statlige satsinger gir insentiver til kommunal ansvarsfraskrivelse.

For det tredje viser det seg at det er vanskelig å fjerne øremerkede ordninger når de først er innført. Målet om å begrense omfanget av øremerkede tilskudd krever at det ikke innføres nye, eller at det foretas utvidelse av eksisterende ordninger i større tempo enn eksisterende tilskuddsordninger avvikles. Det vil alltid være sektorinteresser som er motstandere av at øremerkede tilskuddsordninger innlemmes i rammetilskuddet. Når et øremerket tilskudd innlemmes i rammetilskuddet oppheves den statlige subsidieringen av tilbudet, og det vil isolert sett bli mindre attraktivt for kommunene å prioritere tjenesten. På dette tidspunktet har imidlertid kommunene allerede etablert et nivå på tjenesten, og dette vil begrense hvor mye kommunene kan endre på tilbudene i hvert fall på kort sikt. Oppheving av øremerking vil innebære at kommunene står overfor reelle kostnader ved ulike tjenester. Dette vil bidra til økt prioriteringseffektivitet. Da dette normalt kan gå på bekostning av sektoren som har vært skjermet gjennom det øremerkede tilskuddet, vil sektorinteresser motsette seg innlemming. Et annet forhold som kan være til hinder for innlemming er at den enkelte kommune ikke vil få tilbake det samme gjennom rammetilskuddet som den har fått i øremerket tilskudd. Det vil alltid være kommuner som taper på innlemming. Dette kan føre til motstand mot konkrete innlemmingsforslag, selv om man fra kommunenes side er prinsipielt positiv til innlemming av øremerkede tilskudd. Manglende innlemming vil føre til at det opprettholdes mange ordninger over tid. Dette vil igjen føre til at den enkelte ordning mister effekt, samtidig som gjennomføringen av ordningene innebærer administrative kostnader.

For det fjerde vil tilskuddsordninger der kommunene må bidra med egenandel forsterke inntektsforskjeller mellom kommunene. Dette skyldes at det er de rikeste kommunene som har best mulighet til bidra med nødvendige egenandeler for å få utløst øremerkede tilskudd. Dette fremgår blant annet av fordelingsvirkningene av å innlemme barnehagetilskuddet.

Utvalgets vurdering er at øremerkede tilskudd er et effektivt virkemiddel når det gjelder styring av kommunale prioriteringer. Samtidig har virkemiddelet andre svakheter. Utvalgets problemforståelse er derfor å se om andre virkemidler kan ha god effekt på prioriteringene, samtidig som man unngår de negative følgene ved bruk av øremerkede tilskudd

18.5 Finansiering av reformer gjennom rammetilskuddet

Problemstillingen her vil være todelt. Den første problemstillingen er hvordan man skal kunne sikre at den enkelte kommune får et finansielt grunnlag til å gjennomføre en reform eller satsing. Den andre problemstillingen er hvordan man skal kunne sikre at kommunen faktisk gjennomfører reformen. Det første spørsmålet kan løses gjennom fordelingen av rammetilskuddet. For å løse det andre spørsmålet må det brukes virkemidler i tillegg. I den forbindelse drøfter utvalget bruk av konsultasjonsordningen og juridiske virkemidler.

18.5.1 Likeverdig økonomisk grunnlag for reformer i alle kommuner

Det er en underliggende betingelse for inntektssystemet at systemet skal være prioriteringsnøytralt, det vil si at tildelingen gjennom inntektssystemet ikke skal påvirke prioriteringene i den enkelte kommune. Frem til 1994 besto inntektssystemet av ulike sektortilskudd, der veksten i de enkelte sektortilskuddene skulle virke som signaler i forhold til hvilke sektorer kommunesektoren skulle prioritere.

Hensynet til prioriteringsnøytralitet må imidlertid ses i sammenheng med at inntektssystemet skal legge til rette for at alle kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby et likeverdig tjenestetilbud. Dette betyr at dersom man fra statens side endrer sammensetningen av det kommunale tjenestetilbudet, skal dette også fanges opp gjennom inntektssystemet. Dermed vil inntektssystemet fange opp for eksempel en satsing på grunnskolen ved å fordele mer midler gjennom kostnadsnøkkelen for grunnskole. Fordelingen gjennom inntektssystemet skal sette den enkelte kommune i stand til å følge opp satsingen i grunnskolen, men kommunens inntekter vil være upåvirket av om kommunen selv følger opp satsingen på grunnskole

[4] Jf. Dokument 3-3 (1999-2000)

eller ikke. Det er det siste forholdet som sikrer prioriteringsnøytraliteten i inntektssystemet.

Et argument mot å finansiere reformer gjennom inntektssystemet kan være at finansieringen blir usynlig. Dette gjelder både for staten og den enkelte kommune. Staten får ikke synliggjort satsingen, og kommunen finner ikke midlene som skal finansiere reformen. Dette tilsier at dersom rammetilskuddet skal brukes ved reformer, kan det være behov for en form for synliggjøring av finansieringen. Dette ble blant annet gjort i forbindelse med Reform -97. En mindre direkte måte å synliggjøre finansiering av reformer på er gjennom reguleringer av de sektorvise kostnadsnøklene. Da kan det synliggjøres at veksten blir fordelt etter kostnadsnøkkelen for den sektoren satsingen skjer innenfor, gjennom å gi denne sektornøkkelen økt vekt.

Det kan diskuteres i hvilken grad synliggjøring av sektornøkler innvirker på den generelle prioriteringen i kommunene. I forbindelse med nasjonale satsinger vil det være et uttalt mål å påvirke den kommunale prioriteringen, men når det gjelder løpende drift skal de lokale prioriteringene være upåvirket av inntektssystemet. Synliggjøring av sektornøkler kan imidlertid ha normative effekter på den generelle prioriteringen mellom sektorer i kommunene, selv om det gjøres klart at sektornøklene bare er beregningsmessige forutsetninger for tilskuddsfordelingen. Rammetilskuddet vil fortsatt bli utbetalt som ett beløp, men det vil være mulig for kommunene å finne frem til den beregningsmessige fordelingen av rammetilskuddet mellom sektorene.

Spørsmålet er hvor uheldig dette er. For det første vil ikke synliggjøringen innebære noen endring i forutsetningene om at kommunen selv står fritt til å prioritere bruken av rammetilskuddet på lik linje med skatteinntekter. For det andre er det lite trolig at mer informasjon om grunnlaget for rammetilskuddsberegningene vil ha negativ effekt på prioriteringseffektiviteten i kommunene. Dersom tilskuddsberegningen viser hvilke sektorer i en kommune som er mest kostnadskrevende, kan det bli lettere for kommunen å ta hensyn til dette i budsjettarbeidet. Rammetilskuddet vil uansett bare dekke en mindre del av kommunenes utgifter innenfor de ulike sektorene.

Synliggjøring som virkemiddel kan således føre til større fokus på de ulike sektorene i inntektssystemet. I den grad dette ses på som en ulempe, må dette avveies mot eventuelle fordeler ved å finansiere reformer gjennom rammetilskuddet fremfor øremerkede tilskudd. Motstykket til mindre bruk av øremerkede satsinger blir mer fokus på enkeltsektorer i inntektssystemet. Fortsatt vil inntektssystemet virke prioriteringsnøytralt i den forstand at kommunene ikke vil kunne påvirke tildelingen gjennom lokale prioriteringer.

Når reformer finansieres gjennom inntektssystemet har dette noen fordelingsmessige fordeler. Kommunene får tildelt inntekter etter behov og ikke basert på forskjeller i kommunal prioritering eller egenfinansieringsevne. Når inntektene kommer som rammetilskudd behøver heller ikke kommuner med godt utbygd tjenestetilbud øke tilbudet ytterligere for å motta inntektene. Man får heller ikke en omfordeling senere, slik som ofte skjer når øremerkede tilskudd legges inn i rammetilskuddet.

Bruk av rammefinansiering ved reformer har således gode fordelingsmessige egenskaper. Muligheten for fleksibel kommunal tilpasning sikrer prioriteringseffektivitet, men det vil trolig være nødvendig med en bedre synliggjøring av satsingene enn i dag. Dermed vil også sektorinndelingen i utgiftsutjevningen bli tydeligere. Dette vil gi kommunene ny informasjon som kan påvirke prioriteringen i den enkelte kommune. Inntektssystemet vil likevel være prioriteringsnøytralt i den forstand at kommunale beslutninger ikke påvirker tildelingen gjennom systemet.

18.5.2 Tiltak som sikrer kommunal oppfølging av nasjonale reformer

Mens fordelingen gjennom inntektssystemet kan sette kommunene økonomisk i stand til å følge opp reformer og satsinger, gir ikke inntektssystemet insentiver for kommunene til å følge dette opp. Det er heller ikke meningen. For at man fra statens side skal være trygg på at kommunene følger opp, kan det derfor være nødvendig med andre virkemidler i tillegg. Utvalget ser her på to virkemidler, regulering gjennom lovverket og konsultasjoner.

18.5.2.1 Regulering gjennom juridiske virkemidler

Regulering gjennom lovverket har noen fordeler sammenliknet med bruk av øremerkede tilskudd. Kommuner med tjenestetilbud som allerede tilfredsstiller nye krav i lovverket behøver ikke å øke tilbudet. Når tilbudet er definert i lovverket skal det være unødvendig med øremerkede tilskudd i tillegg.

Regulering gjennom lovverket kan være et forholdsvis sterkt virkemiddel, og bør således ikke være for detaljert. Lovverket kan regulere hva kommunene skal gjøre, mens effektivitetshensyn tilsier at kommunene må ha handlefrihet når det

gjelder hvordan de gjør det. Reform -97 er et eksempel på hvordan en reform kan finansieres gjennom en kombinasjon av rammetilskudd og lovregulering.

I notatet «Finansiering av barnehagene etter stortingets reviderte avtale» utarbeidet for Barne og familiedepartementet, skisserer Borge og Rattsø (2003) en modell basert på utbyggingsplikt med rammefinansiering som et alternativ til tilskudd til nye plasser. Denne modellen kan generaliseres til flere sektorer. Gjennom fordeling av finansieringen gjennom rammetilskuddet, sikres alle kommuner et likeverdig nivå på inntektene. Fordelen med denne løsningen er at kommunene har et klart ansvar for gjennomføringen innen de rammer staten setter, og at kommunene har gode insentiver til kostnadskontroll. Ulempen ved løsningen er at staten ikke har direkte kontroll med utbyggingen. Modellen forutsetter imidlertid at staten holder fast ved rammefinansieringen også overfor enkeltkommuner som ikke følger opp nasjonale mål. Overvåking av gjennomføringen kan sikres gjennom konsultasjonsordningen, der kommunesektoren vil kunne påta seg ansvaret for gjennomføringen. Det kan vurderes sanksjoner mot kommuner som ikke følger opp.

Denne modellen har klare likhetstrekk med Reform -97, men det foretas en forenkling ved at man hopper rett på inntektsfordelingen basert på objektive kriterier uten å gå veien om beregning av merutgiftene for den enkelte kommune. Tilskuddsfordelingen har klare likhetstrekk med beregningen av driftstilskudd i forbindelse med handlingsplanen for eldre, men bruken av inntektene er ikke bundet opp på samme måte. Handlingsplanen for eldre inneholdt imidlertid ikke samme type lovbestemt tjenestetilbud som Reform -97. I kapittel 18.5.2.2 drøfter utvalget bruk av konsultasjonsordningen når det gjelder kommunal oppfølging av ikke lovpålagte nasjonale prioriteringer.

18.5.2.2 Konsultasjonsordningen

Mål med ordningen

Konsultasjoner mellom Kommunenes Sentralforbund (KS) og regjeringen er innført som en fast ordning fra 2000. Konsultasjonsordningen er en formalisert arena for dialog, hvor de viktigste aktørene/beslutningstakerne møtes i forkant av milepælene for kommuneopplegget i statsbudsjettet.

Det er enighet om at konsultasjonsordningen skal bidra til å nå følgende seks mål:

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Konsultasjoner om prioritering av kommunesektorens ressursbruk kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking.
3. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
4. Konsultasjoner kan bidra til å gi kommunesektoren mer stabile og forutsigbare rammebetingelser.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Konsultasjonene må bygge på en felles forståelse av at det er Stortingets og regjeringens ansvar å fastsette de nasjonale økonomiske og politiske målene for kommunesektoren. Konsultasjonene har således ikke til hensikt å redusere mulighetene for nasjonal styring, men siktemålet er å gjøre styringen mer hensiktsmessig. Det er også et uttalt mål for staten å styrke det lokale selvstyret og at oppgaver og reformer som pålegges sektoren skal være beregnet og finansierte, jf. Utredningsinstruksen, Moderniseringsredegjørelsen, Kommuneproposisjonen 2006, samarbeidet om Teknisk Beregningsutvalg, m.m..

Erfaringer

I følge Rieper (2003) har konsultasjonsordningen bidratt til bedre overensstemmelse mellom stat og kommuner med hensyn til tallgrunnlaget for den kommunale økonomi og til bedre gjensidig forståelse, men det er vanskelig å si om ordningen har bidratt til klarere arbeidsdeling mellom kommuner og stat og bedre overensstemmelse mellom nasjonale mål og kommunale ressurser.

Dagens konsultasjonsordning er en formalisert arena for dialog, hvor de viktigste aktørene/beslutningstakerne møtes i forkant av milepælene for kommuneopplegget. Konsultasjonsordningen er videreutviklet gjennom samarbeidsavtaler på enkeltområder. Siden 2003 er det inngått følgende samarbeidsavtaler mellom KS og staten:

– Samarbeidsavtalen om kvalitetsheving i pleie- og omsorgstjenesten

- Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i skolen
- Samarbeidsavtalen på landbruksområdet
- Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene
- Samarbeidsavtalen om barnevern

Videreutvikling

I forbindelse med behandlingen av Kommuneproposisjonen 2006 vedtok Kommunalkomiteen følgende forslag vedrørende konsultasjonsordningen:

«Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Fremskrittspartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet, mener en styrket konsultasjonsordning vil være et viktig bidrag i arbeidet med å rette opp den økonomiske ubalansen og skape samsvar mellom kravet til tjenestetilbud og tilgjengelige ressurser. Dette er svært viktig ved gjennomføringen av nye reformer innenfor kommunesektoren. Flertallet vil på bakgrunn av dette fremme følgende forslag:

Stortinget ber Regjeringen ta initiativ overfor KS for å gjøre dagens konsultasjonsordning mer forpliktende slik at de totale ressursene innenfor offentlig sektor kan utnyttes bedre. Stortinget ber Regjeringen legge fram prinsippene for en slik ordning i forbindelse med statsbudsjettet for 2006."

På denne bakgrunn har det vært nedsatt en administrativ arbeidsgruppe, bestående av representanter for Kommunaldepartementet, Finansdepartementet og KS, som har utarbeidet en rapport om en mer forpliktende konsultasjonsordning. Rapporten ble drøftet på konsultasjonsmøtet 19. august 2005. Arbeidsgruppen skisserer to alternativer for en mer forpliktende konsultasjonsordning. Det ene alternativet (alternativ 1) er basert på større forpliktelser innenfor rammen av dagens ordning, mens det andre alternativet (alternativ 2) innebærer at det inngås avtaler om kommunaløkonomiske rammer og kommunal aktivitet.

Alternativ 1 innebærer en videre utvikling av allerede inngåtte avtaler og avtaler på nye prioriterte områder (eks. psykisk helse), der disse konkretiseres i sterkere grad med hensyn til måloppnåelse. Gjennom resultatoppfølging og –måling vil dette representere en mer forpliktende ordning. Dette kombineres med sterkere fokus på kostnadsberegninger knyttet til reformer. Denne tilnærmingen baserer seg på innarbeidede prosedyrer og etablerte statlige budsjettprosesser. Denne utvidelsen vil således være enkel å implementere.

Alternativ 2 innebærer at det inngås en konkret avtale mellom regjeringen og KS om de viktigste sidene ved kommuneopplegget. Dette vil kreve en mer omfattende omlegging av prosedyrer, og spesielt KS vil få en annen rolle enn i dag. Prosedyrene og rammene for hva en avtale mellom regjeringen og KS skal kunne innebære, bør være behandlet av Stortinget før en eventuell avtaleordning blir etablert. Konkrete avtaler vil bli inngått av regjeringen under forbehold om Stortingets samtykke. På tilsvarende måte bør KS sørge for at ordningen forankres i det kommunale systemet. KS kan gjennom avtaler bare forplikte seg selv, og det vil være en forutsetning for en vellykket avtaleordning at avtalene har god forankring i kommuner og fylkeskommuner.

Arbeidsgruppen peker på følgende punkter som spesielt viktige i forhold til en mer forpliktende konsultasjonsordning:

- En mer forpliktende ordning må bygge på erfaringene med nåværende ordning.
- Avtaler kan være et godt virkemiddel ved reformer og nye oppgaver.
- Nye oppgaver skal være fullfinansiert.
- Samarbeid om konsekvensvurderinger, beregninger og gjennomføring ved reformer og større endringer knyttet til kommunesektorens oppgaver og forvaltningsansvar styrkes, bl.a. ved at KS bringes inn på et tidligst mulig tidspunkt.
- KS bør involveres i høringssaker angående kommunal sektor før disse går ut til alminnelig høring.

18.5.3 Utvalgets vurderinger

Kommunesektoren er gitt betydelig ansvar for nasjonale velferdstjenester hvor nasjonale myndigheter har sterke og legitime interesser knyttet til tjenestenes omfang, innhold og utvikling. Det er derfor naturlig at nasjonale myndigheter tar initiativ til reformer og større satsninger, og legger til rette for at disse kan gjennomføres i den enkelte kommune og fylkeskommune. Eksempler på slike reformer og større satsinger er Reform -94 for videregående opplæring, Reform -97 for grunnskolen, handlingsplanen for eldreomsorg, opptrappingsplanen for psykiatri, barnehagereformen og kunnskapsløftet for grunnskolen. Utvalget er i mandatet bedt om å drøfte hvordan nasjonale velferdsreformer og nasjonal politikk kan gjennomføres innenfor et system basert på rammefinansiering som hovedprinsipp.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og inves-

teringskostnader. Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. De øremerkede tilskuddene gir kommuner og fylkeskommuner økonomisk stimulans til utbygging, og for å lette gjennomføringen av reformene blir de som regel utformet slik at de i størst grad tilfaller de kommuner og fylkeskommuner hvor utbyggingsbehovet er størst. Fordi slik utforming straffer kommuner og fylkeskommuner som har foretatt utbygging i egen regi, vil slike tilskudd på lengre sikt kunne svekke lokale initiativ og nyskaping innenfor velferdstjenestene.

Reform -97 er et eksempel på en reform som i stor grad ble finansiert innenfor rammefinansieringssystemet. Det ble tatt utgangspunkt i beregninger av hvor mange nye klasser den enkelte kommune måtte etablere for å gjennomføre reformen. Beregningene ble gjort med utgangspunkt i kommunenes skolestruktur og lagt inn i inntektssystemet uten at det ble etablert nye øremerkede tilskudd. Deretter ble kostnadsnøkkelen endret og tilskuddet ble gradvis fordelt etter inntektssystemets kriterier. Selv om finansieringen av reform 97 skjedde innenfor rammefinansieringssystemet, hadde den uheldige insentivvirkninger i den forstand at kommuner som hadde prioritert å gi et godt tilbud til 6-åringene (enten i skole eller barnehage) på kort sikt fikk lavere tilskudd enn andre kommuner.

Det er utvalgets vurdering at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og lovbaserte virkemidler. Eksempler på dette er Reform -94 (som ga alle 16-18 åringer rett til videregående opplæring), Reform -97 (skolestart for 6-åringer) og kunnskapsløftet (blant annet flere timer i grunnskolen). Det er utvalgets vurdering at rammefinansiering legger til rette for fleksibilitet i gjennomføringen av reformer og begrenser uheldige insentivvirkninger, samtidig som lovbaserte virkemidler sikrer at den aktuelle sektoren eller tjenesten blir tilstrekkelig prioritert i de lokale budsjettprosessene. Utvalget er derfor av den oppfatning at det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad enn i dag kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet. Sammen med rammefinansiering kan det være hensiktsmessig å bruke lovbaserte virkemidler for den aktuelle tjenesten.

Styring gjennom øremerkede tilskudd kan være mer aktuelt i de tilfeller hvor formålet med den nasjonale politikken er å styrke tjenestetilbudet, men uten at det er ønskelig eller hensiktsmessig å benytte lovbaserte virkemidler som for eksempel rettighetsfesting eller kommunal eller fylkeskommunal utbyggingsplikt. Etablering av øremerkede tilskudd for å styrke tjenestetilbudet innenfor prioriterte områder bør imidlertid være basert på en klar analyse av årsakene til at tjenestetilbudet ikke er så godt som ønskelig. Er årsaken at kommunene eller fylkeskommunene prioriterer det aktuelle området for lavt, eller er årsaken at inntektsrammene ikke er tilstrekkelige til å innfri de forventninger som stilles til utviklingen i tjenestetilbudet? Det er utvalgets vurdering at øremerkede tilskudd bare bør benyttes dersom kommuner eller fylkeskommuner, innenfor gitte økonomiske rammer, prioriterer det aktuelle tjenesteområdet lavere enn det som følger av nasjonale politiske vurderinger.

Når øremerkede tilskudd vurderes etablert, må det også tas hensyn til at ulike øremerkede tilskudd vil motvirke hverandre. Et system av øremerkede tilskudd kan derfor ha om lag samme effekt på kommunale og fylkeskommunale prioriteringer som rammeoverføringer. Denne innsikten innebærer for det første at det på nasjonalt nivå må foretas en stram prioritering av hvilke tjenesteområder som eventuelt bør øremerkes. Dersom alle sektorer prioriteres gjennom øremerking, er realiteten at ingen prioriteres.

For det andre er denne innsikten relevant for vurderingen av nasjonale satsinger og handlingsplaner med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd. Tendensen de senere år har vært at satsinger eller handlingsplaner på ulike tjenesteområder etterfølger hverandre i tid. Den enkelte satsing kan da framstå som vellykket i den forstand at den har bidratt til å styrke tjenestetilbudet innenfor det aktuelle i tjenesteområdet i satsingsperioden. Men når flere satsinger ses i sammenheng, blir det mer uklart om de over tid har hatt noen effekt på kommunenes prioriteringer sammenliknet med rammefinansiering. I verste fall har de bare bidratt til ustabilitet i utbyggingen av velferdstjenester og økte administrative kostnader på alle nivåer.

Det er utvalgets vurdering at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, både av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget vil videre foreslå at utformingen av de økonomiske virkemidlene i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner, herunder øremerkede drifts – og investeringstilskudd, blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Dette innebærer at konsultasjonsordningen får et bredere fokus enn i dag ved at det ikke bare fokuseres på kostnadsberegning av

reformer. Utvalget vil peke på at dette kan bidra til at øremerkede tilskudd får en bedre utforming, samt at styrken i virkemiddelbruken blir bedre tilpasset kommunesektorens inntektsrammer og hensynet til de øvrige sektorer.

Utvalget tar ikke stilling til hvorvidt konsultasjonsordningen bør gjøres mer forpliktende. Mer forpliktelse forutsetter en avklaring av forholdet mellom regjering og Storting, og mellom KS og de enkelte kommuner og fylkeskommuner. Et godt samarbeidsklima partene imellom er også en forutsetning for at konsultasjonsordningen skal kunne gjøres mer forpliktende.

Kapittel 19
Utvalgets forslag til nytt inntektssystem

19.1 Innledning

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem følger av de vurderinger utvalget har gjort i kapitlene 7-18. I dette kapitlet gis det en samlet framstilling av utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

I utformingen av forslaget til nytt inntektssystem har utvalget lagt til grunn at man gjennom inntektssystemet skal ivareta fire hensyn:

- Utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud (rettferdig inntektsfordeling)
- Lokalt selvstyre
- Stabile og forutsigbare inntektsrammer
- Regionalpolitiske hensyn

I 19.2 gjøres det rede for forslag til endringer i inntektssystemet som er felles for kommunene og fylkeskommunene. I 19.3 presenteres utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene, samt fordelingsvirkninger for kommunene gruppert fylkesvis og etter innbyggertall. I 19.4 presenteres utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene, samt fordelingsvirkninger for fylkeskommunene. I omtalen fokuseres det på endringer i forhold til dagens system.

En målsetting for utvalget i utformingen av et nytt inntektssystem, har vært å forenkle inntektssystemet. Utvalget er også i mandatet bedt om å utrede et forslag til nytt inntektssystem som er vesentlig enklere enn dagens:

> «I sin innstilling bes utvalget komme med ett eller flere forslag til et nytt system. Et av forslagene må ha en utforming som er betydelig enklere enn utformingen av dagens system».

Utvalgets vurdering er at utvalgets hovedforslag til nytt inntektssystem innebærer en klar forenkling i forhold til dagens inntektssystem. Utvalget vil likevel i 19.5 vurdere hvorvidt det er rom for ytterligere forenklinger av inntektssystemet.

19.2 Endringer i inntektssystemet

19.2.1 Forbedring av fordelingsmekanismene i inntektssystemet

De sentrale fordelingsmekanismene i inntektssystemet er utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen og utformingen av de regionalpolitiske tilskuddene.

Utvalget ønsker å videreføre hovedprinsippet for utgiftsutjevning som er nedfelt i dagens inntektssystem. Dette er full utgiftsutjevning knyttet til nasjonale velferdstjenester. Utvalget har derfor lagt til grunn at man gjennom utgiftsutjevningen skal utjevne variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til barnehager, grunnskole, helse- og sosialsektoren og kommunal administrasjon. Videre har utvalget lagt til grunn at utgiftsutjevningen for fylkeskommunene skal omfatte videregående opplæring, samferdsel og tannhelsetjenesten.

Utgiftsutjevningen

Utvalget har foretatt en fullstendig gjennomgang av grunnlaget for utgiftsutjevningen i inntektssystemet. I kapitlene 9 og 10 presenteres utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler for kommunene og fylkeskommunene. De nye kostnadsnøklene tar hensyn til endringer siden forrige gjennomgang av inntektssystemet (i 1995/1996), ny forskning og utredning, nytt datatilfang og nye analysemetoder. Utvalget mener at utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.

Utvalget foreslår i kapittel 8 at delkostnadsnøklenes vekt i den samlede kostnadsnøkkelen justeres når kostnadsnøklene endres som følge av oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd eller nye analyser. Man vil da i større grad enn i dag fange opp at kommunenes og fylkeskommunenes utgiftsbehov, og dermed behovet for statlige overføringer, varierer over tid.

Inntektsutjevningen

Stortinget vedtok høsten 2004 en ny inntektsutjevning for kommunene. Det skjedde i forbindelse med gjeninnføringen av selskapsskatten som kommunal skatt i 2005. Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av inntektsutjevningen for kommunene mindre enn ett år etter at både utforming og ambisjonsnivå har vært gjenstand for politisk vurdering. Utvalget har vurdert utformingen av inntektsutjevningen for fylkeskommunene. I kapittel 13 foreslår utvalget en ny inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme hovedmodell som den kommunale inntektsutjevningen. Den nye inntektsutjevningen for fylkeskommunene innebærer at ambisjonsnivået reduseres noe i forhold til i dag.

Regionalpolitiske tilskudd

Inntektssystemet brukes som et virkemiddel for å ivareta regional- og distriktspolitiske hensyn. I dagens inntektssystem er det tre ordninger som er begrunnet ut fra regionalpolitiske hensyn: Nord-Norgetilskuddet, regionaltilskuddet og deler av skjønnstilskuddet.

Gitt at kommuneoverføringer skal kunne fungere som et effektivt virkemiddel for å nå regional- og distriktspolitiske målsettinger, er det en forutsetning at overføringene tildeles kommuner og fylkeskommuner som har behov for en regionalpolitisk ekstrainnsats. Utvalget mener at det er en vesentlig svakhet at de regionalpolitiske tilskuddene i inntektssystemet i svært liten grad er koblet opp mot de kriteriene som benyttes i den øvrige distriktspolitikken. Utvalget foreslår i kapittel 15 at de regionalpolitiske ordningene i dagens inntektssystem avvikles, og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Utvalget foreslår at det tas utgangspunkt i det distriktspolitiske virkeområdet når det skal vurderes hvilke kommuner som skal tildeles tilskuddet, da det gjennom inndelingen av virkeområdet er identifisert kommuner som har avstandsulemper og dårlige resultater med hensyn til befolkningsutvikling, sysselsetting og inntektsnivå. Ved å koble det distriktspolitiske tilskuddet opp mot det distriktspolitiske virkeområdet vil distriktspolitikken som føres gjennom inntektssystemet bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger. Den vil også bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd.

Kommunestruktur

Små kommuner har smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. I dagens inntektssystem er det lagt til grunn at små kommuner skal få full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basistilskuddet i utgiftsutjevningen.

Utvalget har i kapittel 11 utredet et alternativ hvor basistilskuddet differensieres mellom kommuner ut fra i hvilken grad smådriftsulempene er frivillige og i hvilken grad de er ufrivillige. Differensieringen er basert på et strukturkriterium som fanger opp reiseavstanden til befolkningskonsentrasjoner utenfor kommunen. Smådriftsulempene er ufrivillige i kommuner med lang reiseavstand, mens smådriftsulempene er frivillige i kommuner med kort reiseavstand. Utvalget diskuterer utnyttelsen av det nye strukturkriteriet nærmere i avsnitt 19.3.

19.2.2 Forenkling

Inntektssystemet er et rammeoverføringssystem hvor fordelingen av tilskudd mellom kommuner og mellom fylkeskommuner i hovedsak er basert på objektive kriterier. Et overføringssystem av denne typen vil normalt være vesentlig enklere enn systemer med omfattende bruk av øremerkede tilskudd. Inntektssystemet oppfattes likevel som komplisert.

En målsetting for utvalget i forbindelse med utformingen av et nytt inntektssystem har vært å forenkle inntektssystemet. Utvalget mener at en vesentlig del av kompleksiteten i dagens inntektssystem er knyttet til overgangsordningen og de ulike kompensasjonsordningene i skjønnstilskuddet. Utvalget foreslår i kapittel 16 å avvikle dagens overgangsordning, og å erstatte denne med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn henholdsvis 400 og 100 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. Utvalget betrakter det nye inntektsgarantitilskuddet som et vesentlig bidrag til forenkling av inntektssystemet. En viktig kilde til forenkling er at inntektsgarantitilskuddet fjerner behovet for særskilte kompensasjonsordninger som bidrar til stor kompleksitet i dagens system. Det har sammenheng med at inntektsgarantitilskuddet, i større grad enn dagens overgangsordning, er egnet til å skjerme kommuner og fylkeskommuner som taper betydelig på endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Inntektsgarantitilskuddet vil på den måten også gi kommunene større forutsigbarhet.

Blant utvalgets øvrige forslag er det særlig fire som bidrar til forenkling:

- Utvalget foreslår å avvikle ordningen med bruk av befolkningstall per 1. januar i budsjettåret ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen, jf. kapittel 12. Inntektsutjevningen beregnes løpende gjennom budsjettåret. Utvalget foreslår derfor at oppdaterte befolkningstall fortsatt legges til grunn for beregningen av det inntektsutjevnende tilskudd
- Utvalget foreslår at formålet med skjønnstilskuddet begrenses i forhold til i dag, noe som representerer en forenkling ved at en større del av rammeoverføringene fordeles etter faste kriterier
- Utvalget foreslår å samle de ulike regionalpolitiske ordningene i ett distriktspolitisk tilskudd for kommunene. Den primære begrunnelsen for å innføre et nytt distriktspolitisk tilskudd er at tilskuddet vil bli mer treffsikkert i forhold til regional- og distriktspolitiske målsettinger, jf. 19.2.1
- Utvalget foreslår at kommuner og fylkeskommuner får finansieringsansvar for private produsenter av velferdstjenester, noe som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen for elever i statlige og frittstående skoler kan avvikles

19.2.3 Forbedring av rammefinansieringsmodellen

Rammefinansieringssystemet består av den lokale skattefinansieringen og rammeoverføringene gjennom inntektssystemet. Flere deler av utvalgets utredning berører rammefinansieringssystemets virkemåte. De sentrale problemstillingene i denne sammenhengen er vurderingen av tiltak som kan sikre økt stabilitet i kommunesektorens inntekter, plassering av finansieringsansvaret for private produsenter av velferdstjenester, og en vurdering av hvorvidt nasjonale velferdsreformer i større grad kan finansieres innenfor rammefinansieringssystemet.

I hvert av årene 2003 og 2004 ble kommunesektorens skatteinntekter om lag 3 ½ milliarder kroner lavere enn anslått. Det er grunn til å tro at usikkerheten i skatteinntektene vil øke i årene framover på grunn av særskilte endringer i kommunesektorens skattegrunnlag, og på grunn av generelle endringer i skattesystemet. Samtidig har kommunene behov for stabile og forutsigbare inntektsrammer. En sentral problemstilling for utvalget har derfor vært å vurdere tiltak som kan sikre kommunene og fylkeskommunene større stabilitet i inntektene.

Utvalget foreslår i kapittel 13 at dagens inntektsutjevning erstattes med en prognosebasert inntektsutjevning, noe som vil sikre kommunene mer stabile og forutsigbare inntektsrammer. Prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevningen. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Det innebærer at tilskudd og trekk ikke beregnes på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og den faktiske landsgjennomsnittlige skatteinntekt per innbygger som i dag, men på grunnlag av differansen mellom egen skatteinntekt per innbygger og prognosen for landsgjennomsnittlig skatteinntekt per innbygger.

Når inntektsutjevningen beregnes med utgangspunkt i en skatteprognose, vil den makroøkonomiske risikoen bli redusert. I en situasjon hvor skatteveksten på landsbasis blir lavere enn antatt, vil kommunene få kompensert deler av økningen gjennom det inntektsutjevnende tilskuddet. Motsatt, i en situasjon hvor skatteveksten på landsbasis blir høyere enn antatt, vil kommunene få trukket inn deler av veksten gjennom en reduksjon i det inntektsutjevnende tilskuddet.

Det er valgt svært ulike finansieringsmodeller for henholdsvis frittstående skoler og private barnehager. Mens frittstående skoler finansieres gjennom direkte statstilskudd, legges det opp til at private barnehager skal motta offentlig tilskudd fra kommunene i henhold til et nasjonalt regelverk. Utvalget anbefaler at finansieringsansvaret for private aktører legges til kommuner og fylkeskommuner, jf. kapittel 17. Dette bidrar til at kommuner og fylkeskommuner får et mer helhetlig ansvar for velferdstilbudet til egne innbyggere, slik at ansvarsforholdene mellom staten og kommunesektoren blir klarere. I forhold til i dag innebærer utvalgets forslag at kommuner og fylkeskommuner må overta finansieringsansvaret for frittstående skoler.

Gjennomføringen og finansieringen av nasjonale reformer og større satsinger skjer ofte utenfor rammefinansieringssystemet ved at det etableres egne øremerkede tilskudd for å finansiere økte drifts- og investeringskostnader. Dette ble for eksempel gjort i forbindelse med handlingsplanen for eldreomsorg, med handlingsplanen for psykiatri og barnehagereformen. Utvalget er av den oppfatning at de mest vellykkede reformer er basert på en kombinasjon av rammefinansiering og juridiske virkemidler. Eksempler på dette er Reform -94, Reform -97 og kunnskapsløftet. Utvalget mener derfor det vil være en fordel om nasjonale velferdsreformer i større grad finansieres gjennom rammefinansieringen, og i kombinasjon med juridiske virkemidler dersom det betraktes som hensikts-

messig. Utvalget anbefaler videre at nasjonale satsinger med utstrakt bruk av øremerkede tilskudd bør begrenses, først og fremst av hensynet til å opprettholde et enkelt og forutsigbart finansieringssystem, men også ut fra hensynet til at de mest prioriterte satsingene skal få den ønskede effekt. Utvalget anbefaler også at utformingen av økonomiske virkemidler i forbindelse med nasjonale satsinger og handlingsplaner blir gjenstand for drøftinger i konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren. Utvalget legger til grunn at dette kan bidra til en bedre utforming og riktigere dimensjonering av øremerkede tilskudd.

19.3 Nytt inntektssystem for kommunene

19.3.1 Hovedkomponentene i inntektssystemet for kommunene

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem innebærer at inntektssystemet for kommunene vil bestå av fire hovedkomponenter:

- Innbyggertilskudd med utgifts- og inntektsutjevning
- Distriktspolitisk tilskudd
- Skjønnstilskudd
- Inntektsgarantitilskudd

Gjennomgangen i avsnitt 19.2 viser at utvalgets forslag til nytt inntektssystem innebærer følgende endringer i inntektssystemet for kommunene:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 9)
- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Et nytt distriktspolitisk tilskudd (kapittel 15)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående grunnskoler som innebærer at trekk- og korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

19.3.2 Behandlingen av kommunestørrelse i inntektssystemet

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behandlingen av kommunestørrelse i inntektssystemet:

> «I dagens inntektssystem betraktes kommunestørrelse som en «ufrivillig» kostnad, dvs. som gitt. Systemet kompenserer derfor for smådriftsulemper også i tilfeller der det er mulig å etablere en mer hensiktsmessig kommunestruktur. I tillegg til å utrede en utforming av fordelingsmekanismene (se punktene 3a-3e) basert på kommunestørrelse som «ufrivillig» kostnad, bes utvalget utrede en utforming av fordelingsmekanismene ut fra en forutsetning om at kommunestruktur er en «frivillig» kostnad i deler av landet». [1]

De to viktigste årsakene til at dagens inntektssystem ikke er nøytralt i forhold til kommunestørrelse (innbyggertall), er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen og regionaltilskuddet.

Det er dokumentert at små kommuner har smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon, jf. kapittel 9. I dag får små kommuner full kompensasjon for smådriftsulemper i tilknytning til kommunal tjenesteproduksjon gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Basistilskuddet utgjør samme beløp i alle kommuner, og følgelig vil tilskuddet per innbygger bli høyere i kommuner med få innbyggere enn i kommuner med mange innbyggere. Basistilskuddet er vektet slik at det reflekterer de beregnede kostnadsulemper knyttet til nasjonale velferdstjenester, og er et viktig bidrag til likeverdig tjenestetilbud i kommuner av ulik størrelse. Lavt innbyggertall vil imidlertid være en frivillig kostnadsulempe i noen kommuner, da smådriftsulempene kan reduseres gjennom kommunesammenslutninger eller interkommunalt samarbeid.

I forhold til prinsippet om at kommunene kun skal få kompensasjon for ufrivillige kostnadsulemper gjennom utgiftsutjevningen, er det et problem at alle kommunene får full kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Utvalget har på bakgrunn av det, i kapittel 11, utredet et alternativ hvor man forsøker å ta hensyn til at lavt innbyggertall i noen grad er en frivillig kostnadsulempe, samt at graden av frivillighet varierer kommunene imellom. Utvalget har utredet et alternativ hvor det er lagt til grunn at et nytt strukturkriterium kan brukes som en indikasjon på i hvor stor grad lavt innbyggertall er en frivillig eller en ufrivillig kostnadsulempe. Videre er det lagt til grunn at kun de kommunene hvor lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe, skal få kompensasjon for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon gjennom utgiftsutjevningen.

Utvalget foreslår i kapittel 15 at regionaltilskuddet, Nord-Norgetilskuddet og den delen av

[1] Punktene 3a-3e i mandatet omhandler utgiftsutjevningen, inntektsutjevningen, distriktspolitiske tilskudd, skjønnstilskuddet og overgangsordningen, jf. kapittel 1.

skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn avvikles, og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Utvalget har i kapittel 15 vurdert to alternativer når det gjelder fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde: Et alternativ hvor tilskuddet fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger, samt et alternativ hvor en andel av tilskuddet fordeles mellom kommunene etter satser per kommune.[2] Dette siste alternativet vil innebære at man innfører et basiselement i det distriktspolitiske tilskuddet.

Gjennom inndelingen av det distriktspolitiske virkeområdet har Kommunal- og regionaldepartementet identifisert områder som har regionale problemer og utfordringer. Videre gjenspeiler soneinndelingen (A, B, C og D) hvor store utfordringer områdene står overfor. Det taler for at soneinndelingen, og ikke kommunenes innbyggertall, bør være styrende for hvor stort distriktspolitisk tilskudd kommunene skal motta. Utvalgets prinsipielle vurdering er derfor at det beste og enkleste alternativet når det gjelder fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet, er å fordele tilskuddet mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde etter satser per innbygger. Dette vil også bidra til å gjøre inntektssystemet mer nøytralt i forhold til kommunesammenslutninger. En slik endring vil imidlertid medføre en betydelig omfordeling av inntekt fra kommuner med færre enn 3 000 innbyggere til kommuner med mellom 3 000 og 7 000 innbyggere. Utvalget har derfor vurdert en variant hvor enten 30 eller 15 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet ble fordelt mellom kommunene etter satser per kommune.

Nøytralitet i forhold til kommunestørrelse kan oppnås på to måter. For det første ved å ta hensyn til at lavt innbyggertall er en ufrivillig kostnadsulempe bare i noen kommuner gjennom utformingen av utgiftsutjevningen. Og for det andre ved å fordele det distriktspolitiske tilskuddet mellom kommunene bare etter satser per innbygger. Utvalget varslet i kapitlene 11 og 15 at det ville bli foretatt en samlet vurdering av problemstillingen i dette kapitlet.

Utvalgets vurdering er at begrunnelsen for å ha et basiselement i det nye distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn begrunnelsen for å ha et basistilskudd i kostnadsnøkkelen. Mens basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet er begrunnet ut fra hensynet til å begrense omfordelingsvirkningene i forhold til dagens ordninger, er basiskriteriet i kostnadsnøkkelen begrunnet ut fra hensynet til et likeverdig tjenestetilbud. Gitt at det er ønskelig med større nøytralitet i forhold til kommunestørrelse, vil utvalget derfor anbefale at dette først oppnås ved å redusere basiselementet i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Utvalgets vurdering på dette punktet har også sammenheng med at utvalget har visse reservasjoner knyttet til den konkrete utnyttelsen av strukturkriteriet og dermed utformingen av det differensierte basistilskuddet i kostnadsnøkkelen, jf. kapittel 11.

Utvalgets hovedalternativ til nytt inntektssystem for kommunene legger til grunn at lavt innbyggertall skal betraktes som en ufrivillig kostnadsulempe i kommunal tjenesteproduksjon, og at det fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper gjennom basiskriteriet i kostnadsnøkkelen. Videre legges det til grunn at 15 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet skal fordeles mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområdet etter satser per kommune (alternativ 3 i kapittel 15). Når det er lagt til grunn at det skal innføres et basiselement i det distriktspolitiske tilskuddet, må det ses i sammenheng med at å fordele det distriktspolitiske tilskuddet utelukkende etter satser per innbygger, vil medføre en betydelig inntektsreduksjon for kommuner med færre enn 1 000 innbyggere. Utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd vil likevel, i forhold til dagens utforming av regionaltilskuddet, medføre at inntektssystemet blir mer nøytralt i forhold til kommunestruktur.

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem innebærer at det fortsatt vil være slik at kommuner som slutter seg sammen vil få reduserte overføringer. Det innebærer at dagens inndelingstilskudd, som kompenserer inntektsreduksjon i 15 år, bør opprettholdes. Det er utvalgets vurdering at inndelingstilskuddet først kan avvikles når det distriktspolitiske tilskuddet kun fordeles etter antall innbyggere, og det er innført differensiert basistilskudd i utgiftsutjevningen.

19.3.3 Særmerknad fra Haga

Medlemmet Haga har en særmerknad knyttet til utformingen av det distriktspolitiske tilskuddet. Haga mener at vekten på basiselementet i det nye distriktspolitiske tilskuddet bør være 30 prosent. Haga begrunner dette slik:

> «Dette er nødvendig for så langt som mulig å opprettholde de minste distriktskommunenes forutsetninger for å ha en aktiv samfunnsutviklerrolle. Disse kommunene har ofte smådrifts-

[2] Både satsene per innbygger og satsene per kommune er gradert etter sonene i virkeområdet.

ulemper som en ufrivillig kostnad, de har smalere sammensatte næringsmiljøer og større utfordringer for å lykkes i næringsutviklingsarbeid enn større kommuner.»

19.3.4 Fordelingsvirkninger for kommunene

I dette avsnittet presenteres fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, samt utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd. I beregningene som presenterer fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er det tatt hensyn til at utvalget har lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter innlemmes i kommunenes rammetilskudd.[3] Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. I vedlegg 1 presenteres fordelingsvirkninger for den enkelte kommune. I vedlegg 1 er det også gjort rede for forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

Utvalget foreslår i kapittel 12 å avvikle ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Utvalget har ikke utarbeidet et anslag på hvor mye den enkelte kommune vil tape/tjene på at ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregningen av at innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen avvikles. Årsaken til det er at gevinsten/tapet til den enkelte kommune vil variere fra et år til et annet.

Beregningene som presenteres i dette avsnittet viser systemvirkningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget foreslår i kapittel 16 at overgangsordningen i inntektssystemet avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn 400 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. I vedlegg 1 som viser fordelingsvirkninger for enkeltkommuner vises både systemvirkningen og 1.årsvirkningen med utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

[3] Dette er teknisk gjort på følgende måte: I beregningene er det lagt til grunn at dagens utgiftsutjevnende tilskudd tilsvarer kommunenes beregnede utgiftsbehov i kroner per innbygger i 2005 + fordelingen av det øremerkede tilskuddet til språklige minoriteter. I beregningen av det utgiftsutjevnende tilskuddet med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel er kommunenes samlede utgiftsbehov økt med 748 millioner kroner for å få tatt hensyn til innlemming av det øremerkede tilskuddet.

Kommunene gruppert etter fylke

Tabell 19.1 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem, for kommunene gruppert fylkesvis. Kolonne 1 viser hvor mye kommunene vil motta i innbyggertilskuddet med utgiftsutjevning, med utvalgets forslag. Kolonne 2 viser hvor mye kommunene vil motta i distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag. Kolonne 3 viser sum innbyggertilskudd med utgiftsutjevning og distriktspolitisk tilskudd (kolonne 1 + kolonne 2). Kolonne 4 viser gevinst/tap på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, sammenliknet med dagens system. Kolonne 5 viser gevinst/tap ut fra utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd, sammenliknet med dagens system. Kolonne 6 viser systemvirkningen av utvalgets forslag (kolonne 4 + kolonne 5). Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger.

Tabell 19.1 viser at med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil størrelsen på kommunenes innbyggertilskudd med utgiftsutjevning variere fra 3 416 kroner per innbygger for kommunene i Akershus, til 9 140 kroner per innbygger i Sogn og Fjordane.

Det er, som beskrevet i kapittel 9, tre årsaker til at kommunene i Sogn og Fjordane i gjennomsnitt får et høyt utgiftsutjevnende tilskudd. For det første har Sogn og Fjordane mange små kommuner som får god uttelling gjennom basiskriteriet. For det andre har kommunene i dette fylket et spredt bosettingsmønster, målt både ved sonekriteriet og nabokriteriet. Og for det tredje har kommunene i Sogn og Fjordane en høy andel eldre i befolkningen. Når kommunene i Akershus i gjennomsnitt får et lavt utgiftsutjevnende tilskudd så har det sammenheng med at de, i motsetning til kommunene i Sogn og Fjordane, gjennomgående har et høyt innbyggertall, et konsentrert bosettingsmønster og en ung befolkning.

Tabell 19.1 viser at Oslo kommune vinner mest på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel vil Oslo få en inntektsøkning på 499 kroner per innbygger. Kommunene i Hordaland taper mest på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Tabell 19.1 viser at med utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd vil størrelsen på det distriktspolitiske tilskuddet variere fra 0 kroner per innbygger i Oslo, Akershus og Vestfold til 6 812 kroner per innbygger i gjennomsnitt for kommunene i Finnmark. Tabellen viser videre at det er kommunene i Oppland, Hedmark og Nord-Trøndelag som vil tjene mest på utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommunene i Troms og

Tabell 19.1 Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene gruppert fylkesvis. Systemvirkning. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

	Tilskudd med utvalgets forslag			Gevinst/tap i forhold til i dag		
Fylke	Innbygger-tilskudd m/ utgifts-utjevning	Distrikts-politisk tilskudd	Sum innb. tilskudd og distriktspol. tilskudd	Gevinst/tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-politisk til-skudd	System-virkning
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
Østfold	5 456	7	5 463	-29	-19	-48
Akershus	3 416	0	3 416	-233	-7	-240
Oslo	4 332	0	4 332	499	0	499
Hedmark	7 219	550	7 769	-103	425	322
Oppland	7 190	439	7 629	-206	305	99
Buskerud	5 363	65	5 428	-95	10	-85
Vestfold	5 848	0	5 848	-29	-27	-56
Telemark	6 978	133	7 111	252	12	264
Aust-Agder	6 598	112	6 710	246	-50	196
Vest-Agder	6 124	19	6 143	152	-43	109
Rogaland	4 723	24	4 747	-184	-22	-206
Hordaland	5 614	39	5 653	-240	-6	-246
Sogn og Fjordane	9 140	431	9 571	304	69	373
Møre og Romsdal	7 075	268	7 343	30	104	134
Sør-Trøndelag	5 326	368	5 694	-35	281	246
Nord-Trøndelag	7 739	812	8 551	-123	498	375
Nordland	7 931	1 629	9 560	117	-63	54
Troms	6 134	1 592	7 726	-67	-1 353	-1 420
Finnmark	6 860	6 812	13 672	42	-736	-694
Landet	5 726	373	6 099	0	0	0

Finnmark vil tape mest på utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd. Effekten for Troms må ses i sammenheng med at utvalget har lagt til grunn at Tromsø kommune ikke skal tildeles distriktspolitisk tilskudd, jf. kapittel 15. Som det framgår av tabellen vil imidlertid både kommunene i Finnmark og Troms ha et høyt nivå på det distriktspolitiske tilskuddet i forhold til landsgjennomsnittet.

Samlet vil utvalgets forslag til nytt inntektssystem medføre størst gevinst for Oslo, og for kommunene i Nord-Trøndelag, Sogn og Fjordane og Hedmark. Tapet vil samlet sett være størst for kommunene i Troms og Finnmark. Når Troms kommer ut med et tap på om lag 1 420 kroner per innbygger, så har det blant annet sammenheng med at Tromsø kommune ikke vil motta regionalpolitiske overføringer gjennom inntektssystemet med utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd. For kommunene i Troms, eksklusive Tromsø, er systemvirkningen et tap på 456 kroner per innbygger.

Kommunene gruppert etter innbyggertall

Tabell 19.2 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem, for kommunene gruppert etter innbyggertall. Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger.

Av tabell 19.2 framgår det at størrelsen på kommunenes innbyggertilskudd med utgiftsutjevning avtar med økende folketall. Når små kommuner har et høyt utgiftsutjevnende tilskudd har det i hovedsak sammenheng med basiskriteriet i kostnadsnøkkelen, som kompenserer små kommuner for smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon. Tabell 19.2 viser at små kommuner i gjennomsnitt vinner 741 kroner per innbygger på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Økningen må ses i sammenheng med at basiskriteriet får økt vekt i kostnadsnøkkelen. Med unntak for at det er en tendens til at de aller minste kommunene tjener på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, er det ingen entydig sammenheng mellom gevinst/tap på utvalgets forslag til ny nøkkel og kommunestørrelse.

Tabell 19.2 Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene gruppert etter innbyggertall. Systemvirkning. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

		Tilskudd med utvalgets forslag			Gevinst/tap i forhold til i dag		
Antall innbyggere	N	Innbygger-tilskudd m/ utgifts-utjevning	Distrikts-politisk tilskudd	Sum innb. til-skudd og distriktspol. tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-politisk tilskudd	System-virkning
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6
0-1 000	23	18 186	2 295	20 481	741	-2 127	-1 386
1 000-2 000	72	14 593	2 555	17 148	419	-954	-535
2 000-3 000	63	11 264	1 716	12 980	357	-214	143
3 000-4 000	45	9 835	1 417	11 252	23	444	467
4 000-5 000	38	8 645	941	9 586	208	610	818
5 000-10 000	91	7 105	688	7 793	32	274	306
10 000-20 000	57	5 096	277	5 373	-154	43	-111
20 000-50 000	32	4 619	91	4 710	-149	-65	-214
50 000-	12	4 156	0	4 156	63	-101	-38
Landet	433	5 726	373	6 099	0	0	0

Tabell 19.2 viser at utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd innebærer at størrelsen på det distriktspolitiske tilskuddet avtar med økende innbyggertall. Det må dels ses i sammenheng med at det i hovedsak er små kommuner som er innenfor det distriktspolitiske virkeområdet, dels med at utvalget har lagt til grunn at en andel av det distriktspolitiske tilskuddet skal fordeles mellom kommunene med et likt beløp per kommune (15 prosent). Dette er til fordel for de minste kommunene, som da vil motta mer i distriktspolitisk tilskudd per innbygger enn større kommuner.

Tabell 19.2 viser at utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd vil medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner med færre enn 3 000 innbyggere til kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Videre viser tabellen at man vil få en omfordeling av inntekt fra kommuner med mer enn 20 000 innbyggere til mindre kommuner. Det må ses i sammenheng med at utvalget har lagt til grunn at kommunene Bodø og Tromsø ikke skal motta distriktspolitisk tilskudd. I dag mottar både Bodø og Tromsø Nord-Norgetilskudd.

Samlet vil utvalgets forslag til nytt inntektssystem medføre en inntektsreduksjon for kommuner med færre enn 2 000 innbyggere. Av tabell 19.2 framgår det at kommuner med færre enn 1 000 innbyggere i gjennomsnitt vil få en inntektsreduksjon på 1 386 kroner per innbygger. Inntektsgarantitilskuddet vil sikre at kommunene ikke vil få en inntektsreduksjon som overstiger 400 kroner per innbygger det året utvalgets forslag til nytt inntektssystem implementeres.

Kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere vil i gjennomsnitt få en inntektsvekst med utvalgets forslag til nytt inntektssystem, mens kommuner med mer enn 10 000 innbyggere i gjennomsnitt vil tape på utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget vil imidlertid peke på at det ikke er noen entydig sammenheng mellom kommunestørrelse og utslagene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem. I vedlegg 1 presenteres fordelingsvirkningene for den enkelte kommune.

19.4 Nytt inntektssystem for fylkeskommunene

Utvalgets forslag til nytt inntektssystem innebærer at inntektssystemet for fylkeskommunene vil bestå av fire komponenter:

- Innbyggertilskudd med utgifts- og inntektsutjevning
- Nord-Norgetilskudd
- Skjønnstilskudd
- Inntektsgarantitilskudd

Utvalgets forslag til endringer i inntektssystemet for fylkeskommunene består av følgende elementer:

- Ny kostnadsnøkkel (kapittel 10)
- Reduksjon i hovedstadstilskuddet til Oslo (kapittel 10)
- Ny inntektsutjevning (kapittel 13)
- Prognosebasert inntektsutjevning (kapittel 13)
- Avvikling av ordningen med oppdaterte befolkningstall i innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen (kapittel 12)
- Et redusert skjønnstilskudd med et mer begrenset formål (kapittel 14)
- Et nytt inntektsgarantitilskudd til erstatning for dagens overgangsordning (kapittel 16)
- Kommunalt finansieringsansvar for frittstående videregående skoler som innebærer at korreksjonsordningen i inntektssystemet kan avvikles (kapittel 17)

I 2005 mottar Oslo fylkeskommune 441 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Om lag 80 prosent av midlene er knyttet til Oslos ansvar for barnevern. Om lag 20 prosent er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad og stammer fra kompensasjonen Oslo fikk da selskapsskatten ble avviklet som fylkeskommunal skatt.

Utvalget har gjort et omfattende arbeid for å oppdatere og forbedre grunnlaget for utgiftsutjevningen for fylkeskommunene. Utvalgets vurdering er at kostnadsnøkkelen gir et godt grunnlag for at utgiftsutjevningen skal bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud for de tjenestene som omfattes av utgiftsutjevningen. Det er utvalgets vurdering at Oslos utgiftsbehov til fylkeskommunal tjenesteproduksjon er godt fanget opp gjennom utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. Forslaget til ny kostnadsnøkkel gir også en gevinst for Oslo. Oslo vinner også på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. Utvalget anbefaler derfor at hovedstadstilskuddet til Oslo avvikles.

Oslo bør fortsatt få kompensasjon for at de, i motsetning til de øvrige fylkeskommunene, har et ansvar for barnevernet. Etter utvalgets vurdering vil det være hensiktsmessig å tildele Oslo disse midlene på samme måte som man tildeler midler til kommuner og fylkeskommuner som deltar i forsøk med oppgavedifferensiering.

Beregningene av fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene tar hensyn til utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel, forslag til ny inntektsutjevning og reduksjonen i hovedstadstilskuddet til Oslo fylkeskommune. I vedlegg 2 er det gjort nærmere rede for forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

Utvalget foreslår i kapittel 12 å avvikle ordningen med bruk av oppdaterte befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen. Utvalget har ikke utarbeidet et anslag på hvor mye den enkelte fylkeskommune vil tape/tjene på at ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet og utgiftsutjevningen avvikles. Årsaken til det er at gevinsten/tapet til den enkelte fylkeskommune vil variere fra et år til et annet.

Beregningene som presenteres i dette avsnittet viser systemvirkningen av utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget foreslår i kapittel 16 at overgangsordningen i inntektssystemet avvikles, og erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen fylkeskommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn 100 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. I vedlegg 2 vises både systemvirkningen og 1.årsvirkningen med utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene.

Tabell 19.3 viser fordelingsvirkningene av utvalgets forslag for fylkeskommunene. Den langsiktige effekten av utvalgets forslag er en betydelig tilskuddsøkning for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig tilskuddsreduksjon for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Tilskuddsendringene har først og fremst sammenheng med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Omfordelingen av tilskudd skyldes hovedsakelig endringer i delkostnadsnøklene for lokale ruter og fylkesveier og endringer i vektingen av delkostnadsnøklene.

Siden beregningene er foretatt innenfor en gitt økonomisk ramme, vil det nye inntektsgarantitilskuddet sikre at ingen fylkeskommuner får en tilskuddsreduksjon på mer enn 100 kroner første år. Finansieringen av inntektsgarantitilskuddet innebærer at tilskuddsøkningen for Akershus, Rogaland og Oslo blir mindre på kort sikt enn på lang sikt.

19.5 Et enklere inntektssystem

En svakhet ved det norske inntektssystemet er at det oppfattes som vanskelig tilgjengelig og komplisert. Det er ikke nytt at inntektssystemet blir kritisert for å være komplisert. Ved stortingsbehandlingen av St.prp. nr. 87 (1990-91) *Om kommuneøkonomien* i 1992 ba for eksempel flertallet i Stortinget regjeringen om å utarbeide forslag til forenklinger i inntektssystemet for kommunene og fylkeskom-

Tabell 19.3 Fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Gevinst/tap i kroner per innbygger.

Fylkes-kommune	Innb. tilskudd m/ utg.utjevning	Skatteinntekt etter innt.utjevning	Gevinst/ tap ny kostn.nøkkel	Gevinst/ tap bortfall hovedstads-tilskudd	Gevinst/tap ny modell for innt.utjevningen	System virkning
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202
Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137
Aust-Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118
Vest-Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179
Sør-Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17
Nord-Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438
Finnmark	3 035	3 329	-554	19	-40	-576
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0

munene. Stortinget pekte på at det var svært uheldig at inntektssystemet inneholdt mekanismer som gjorde det vanskelig for den enkelte kommune å etterregne sitt eget tilskudd.

En utfordring for utvalget, i forbindelse med utformingen av et nytt inntektssystem, har vært å forsøke å redusere omfanget av kompliserende elementer. Utvalget mener at de vurderinger utvalget har gjort i kapitlene 7-18 har medført en betydelig forenkling av inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene, jf. avsnitt 19.2.2. Utvalget vil likevel i dette avsnittet vurdere om det er mulig å forenkle inntektssystemet ytterligere.

19.5.1 Forenkling av utgiftsutjevningen

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene består av 18 kriterier, med tilhørende kostnadsvekter. Gjennom de ulike kriteriene fanges ulike etterspørsels- og kostnadsforhold i kommunal tjenesteproduksjon opp. De ulike kriteriene bidrar til å sikre en rettferdig inntektsfordeling mellom kommunene (høyt presisjonsnivå), men samtidig bidrar de ulike kriteriene til at inntektssystemet blir mer uoversiktlig. Et virkemiddel for å forenkle inntektssystemet for kommunene kan være å redusere antallet kriterier i kostnadsnøkkelen. Et alternativ kan da være å legge til grunn at variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon kun skal fanges opp gjennom alderskriterier, som fanger opp ulike aldersgruppers bruk av tjenestene, samt et basiskriterium som fanger opp at små kommuner har smådriftsulemper i kommunal tjenesteproduksjon.

Tabell 19.4 viser hvilken indeks for beregnet utgiftsbehov kommunene har med utvalget forslag til ny kostnadsnøkkel. Videre viser tabellen hvilken indeks for beregnet utgiftsbehov kommunene ville hatt dersom kostnadsnøkkelen kun besto av

Tabell 19.4 Indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel, og med kostnadsnøkkel utelukkende bestående av alderskriterier og et basiskriterium.[1]

Kommune	Indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Indeks for beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkel utelukkende bestående av alderskriterier og et basiskriterium
Østfold	0,98908	0,99194
Akershus	0,90648	0,94325
Oslo	0,94357	0,87576
Hedmark	1,06045	1,05568
Oppland	1,05927	1,05383
Buskerud	0,98531	0,99657
Vestfold	1,00495	1,01122
Telemark	1,05071	1,04833
Aust-Agder	1,03533	1,04011
Vest-Agder	1,01610	1,02323
Rogaland	0,95942	0,99034
Hordaland	0,99549	1,01298
Sogn og Fjordane	1,13824	1,13834
Møre og Romsdal	1,05462	1,06971
Sør-Trøndelag	0,98381	0,98958
Nord-Trøndelag	1,08152	1,08075
Nordland	1,08928	1,07274
Troms	1,01654	0,98748
Finnmark	1,04591	0,99978
Landet	1,00000	1,00000

[1] I kostnadsnøkkelen som kun inkluderer alderskriterier og et basiskriterium er vektene på alderskriterier vektet opp, slik at vektene til sammen summerer seg til en

alderskriterier og et basiskriterium. Kommunene er gruppert fylkesvis.

Tabell 19.4 viser at store deler av variasjonene i kommunenes utgiftsbehov til kommunal tjenesteproduksjon kan forklares med forskjeller i aldersammensetning og kommunestørrelse (innbyggertall). Men samtidig viser tabellen at å kun operere med alderskriterier og et basiskriterium i kostnadsnøkkelen vil medføre en omfordeling av inntekt mellom kommunene gruppert fylkesvis. Tabellen viser blant annet at kommunene i Akershus ville få en økning i beregnet utgiftsbehov, dersom man ikke inkluderer sosiale kriterier eller bosettingskriterier i kostnadsnøkkelen. Videre viser tabellen at blant annet Oslo kommune og kommunene i Finnmark vil få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov dersom man ikke fanger opp variasjoner i sosioøkonomiske forhold og bosettingsmønster i kostnadsnøkkelen. Omfordelingsvirkningene vil være større for den enkelte kommune, enn for kommunene gruppert fylkesvis.

Å redusere antall kriterier i kostnadsnøkkelen vil medføre en forenkling av utgiftsutjevningen i inntektssystemet. Men samtidig viser tabell 19.4 at hensynet til å utjevne kommunenes økonomiske forutsetninger da får redusert vekt. Det har sammenheng med at presisjonsnivået i utgiftsutjevningen blir mindre. Etter utvalgets vurdering bør hensynet til utjevning av kommunenes økonomiske forutsetninger for et likeverdig tjenestetilbud veie tyngre enn hensynet til å forenkling. Utvalget vil derfor ikke anbefale at antall kriterier i kostnadsnøkkelen reduseres. Antall kriterier i kostnadsnøkkelen bør imidlertid ikke økes vesentlig i forhold til det som er lagt til grunn i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

19.5.2 Inntektsutjevningen

Skatteinntektene utgjør om lag 50 prosent av kommunesektorens inntekter. Skatteinntektene varierer betydelig mellom kommunene og mellom fyl-

keskommunene. Det medfører at variasjoner i skatteinntekter, i fravær av et statlig utjevningssystem, ville vært en av de viktigste årsakene til variasjon i tjenestetilbudet mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Gjennom inntektsutjevningen i inntektssystemet foretas det derfor en omfattende utjevning av variasjoner i skatteinntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene.

Inntektsutjevningen er basert på at kommuner med skatt over landsgjennomsnittet blir trukket 55 prosent av forskjellen mellom egen skatt og landsgjennomsnittet. Kommuner som har lavere skatteinntekter enn landsgjennomsnittet får kompensert 55 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og landsgjennomsnittet. I tillegg får de kommuner som har lavere skatteinntekter enn 90 prosent av landsgjennomsnittet kompensert 35 prosent av forskjellen mellom egne skatteinntekter og 90 prosent av landsgjennomsnittet. Tilleggskompensasjonen finansieres ved at alle kommunene får et likt trekk i kroner per innbygger.

Et virkemiddel for å forenkle inntektssystemet kan være å redusere andelen av kommunesektorens inntekter som kommer fra skatt, da det vil medføre at behovet for en inntektsutjevning i inntektssystemet reduseres. Utvalget viser i kapittel 13 at dersom skatteandelen hadde blitt redusert fra 50 til 22,5 prosent, så ville det medført at man kunne avviklet den symmetriske inntektsutjevningen i inntektssystemet, uten at det hadde medført omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Det ville fortsatt vært nødvendig å kompensere kommuner med skatteinntekt under 90 prosent av landsgjennomsnittet. På marginen vil kommunene få en like stor andel av en økning i skattegrunnlaget med lav skatteandel som med høyere skatteandel og symmetrisk inntektsutjevning. Dersom den kommunale skatteandelen hadde blitt redusert ytterligere, kunne man avviklet inntektsutjevningen i inntektssystemet, uten at det hadde medført omfordelingsvirkninger mellom kommunene. Den lokale forankringene av inntektene vil imidlertid bli svekket som følge av at en mindre andel av kommunesektorens inntekter kommer fra skatt.

Skattefinansiering gir finansieringssystemet en lokal forankring, og gir en kobling mellom de som har glede av det kommunale og fylkeskommunale tjenestetilbudet og de som finansierer det. Hensynet til det lokale selvstyret tilsier at lokale skatteinntekter og brukerbetalinger bør utgjøre en vesentlig del av kommunesektorens inntekter, og at omfanget av statlige overføringer bør begrenses. Utvalget vil derfor ikke anbefale at skatteandelen reduseres.

Siden 2000 har det inntektsutjevnende tilskuddet blitt beregnet løpende gjennom budsjettåret etter hvert som skatteinngangen for de ulike månedene foreligger. Ordningen med løpende inntektsutjevning innebærer at størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet ikke er kjent i forkant av budsjettåret. Et virkemiddel for å forenkle inntektsutjevningen kunne være å basere inntektsutjevningen på to år gamle skattetall slik at størrelsen på det inntektsutjevnende tilskuddet kunne blitt gjort kjent i forkant av budsjettåret. Det var denne ordningen som ble brukt før 2000. Utvalget vil ikke anbefale at man går bort fra ordningen med løpende inntektsutjevning. For det første vil det medføre at kommuner med skattesvikt må vente i to år før de får kompensasjon. Og for det andre kan det medføre at kommuner risikerer skattesvikt samme år som de eventuelt får et lavt inntektsutjevnende tilskudd på grunn av høy skatteinngang to år tidligere.

19.5.3 Avvikling av inntektsgarantitilskuddet

Overgangsordningen i inntektssystemet er det elementet i dagens inntektssystem som etter utvalgets vurdering er mest kompliserende. Utvalget foreslår i kapittel 16 å avvikle overgangsordningen, og å erstatte den med et inntektsgarantitilskudd. Dette vil etter utvalgets vurdering medføre en vesentlig forenkling av inntektssystemet, jf. 19.2.3.

Et virkemiddel for å forenkle inntektssystemet ytterligere kunne vært ikke å ha ordninger i inntektssystemet som kompenserer kommuner og fylkeskommuner som taper på endringer som gjennomføres i inntektssystemet.

Kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester som utdanning, helse og omsorg. For innbyggerne er det ønskelig at tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid. Det tilsier at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Gjennomgangen i kapittel 16 viser at innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer ofte medfører en betydelig omfordeling av inntekt mellom kommunene og fylkeskommunene. Det tilsier at det er behov for en ordning i inntektssystemet som sikrer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en brå endring i inntektene som følge av endringer som gjennomføres i inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering bør hensynet til å gi kommunene stabile og forutsigbare inntektsrammer veie tyngre enn hensynet til enkelhet. Utvalget vil derfor ikke anbefale at inntektsgarantitilskuddet avvikles.

19.5.4 Oppsummering

Det er store forskjeller mellom kommunene når det gjelder folketall, befolkningssammensetning, bosettingsmønster og inntektsgrunnlag. Variasjonene mellom kommunene stiller store krav til utformingen av inntektssystemet. Etter utvalgets vurdering må man derfor erkjenne at inntektssystemet nødvendigvis må være noe komplekst, dersom man ønsker å ivareta målsettingene om en rettferdig inntektsfordeling, lokal forankring av inntektene, stabile inntektsrammer og regionalpolitiske hensyn.

Utvalget har i dette avsnittet vurdert om det er rom for å forenkle inntektssystemet ytterligere utover det som ligger til grunn i utvalgets hovedforslag til nytt inntektssystem. Etter utvalgets vurdering vil de alternativene som utvalget har vurdert (færre kriterier i kostnadsnøkkelen, lavere skatteandel, ikke løpende inntektsutjevning, avvikling av inntektsgarantitilskuddet), gå for mye på bekostning av de overordnende målsettingene med inntektssystemet. Utvalget vil derfor ikke anbefale at noen av de vurderte alternativene gjennomføres. Utvalget vil samtidig peke på at det er utvalgets vurdering at utvalgets forslag til nytt inntektssystem vil medføre en betydelig forenkling i forhold til dagens inntektssystem, jf. 19.2.2.

Kapittel 20
Økonomiske og administrative konsekvenser

20.1 Innledning

Utvalget har lagt fram forslag til nytt inntektssystem i kapittel 19. I kapittel 20 redegjøres for de økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag.

Ifølge utvalgets mandat skal utvalget vurdere økonomiske og administrative konsekvenser av sitt forslag.

Generelt behandler utredningen inntektssystemet og dermed omfordeling av inntekt mellom kommunene og mellom fylkeskommunene. Den økonomiske ramme for kommunesektoren og dermed for inntektssystemet, bestemmes ved de årlige vedtak av statsbudsjettet og er ikke diskutert av utvalget. Utvalget har tatt den økonomiske ramme som gitt og foreslår et nytt opplegg for fordelingen innenfor denne rammen.

20.2 Økonomiske og administrative konsekvenser

20.2.1 Utformingen av inntektssystemet

Inntektssystemets primære oppgave er å bidra til utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Inntektssystemet er blant de viktigste virkemidler for å sikre at velferdstjenestene når alle innbyggere, uavhengig av hvor i landet de bor.

Rammefinansiering bidrar til å styrke lokaldemokratiet ved at størstedelen av kommunesektorens inntekter består av frie inntekter som kan disponeres fritt innenfor gjeldende lov- og regelverk. Den lokale friheten i ressursdisponeringen kan videre bidra til prioriteringseffektivitet ved at tjenestesammensetningen kan tilpasses lokale ønsker og behov. Rammefinansiering kan også stimulere til kostnadseffektivitet fordi den enkelte kommune og fylkeskommune selv beholder gevinsten av effektiviseringstiltak. Endelig kan rammeoverføringer gi bedre makroøkonomisk styring med kommunesektorens inntekter enn utstrakt bruk av øremerkede tilskudd.

Utvalget har siktet mot å lage et bedre og enklere inntektssystem. Gjennom bedre tilgang på data og variasjon i bruk av analysemetoder, har utvalget kunnet foreta analyser som etter uvalgets mening har bidratt til å forbedre rammefinansieringsmodellen. Etter utvalgets syn er rammefinansieringsmodellen også blitt forbedret ved å foreslå mekanismer for å oppnå økt stabilitet i kommunenes inntekter. Utvalgets forslag til inntektssystem legger også til rette for at barnehagene skal kunne rammefinansieres.

På flere områder har utvalget foreslått endringer som vil bidra til å forenkle inntektssystemet. I kapittel 16 foreslår utvalget å erstatte dagens overgangsordning med et *inntektsgarantitilskudd* som garanterer at ingen kommuner eller fylkeskommuner får en årlig vekst i rammetilskuddet som er henholdsvis 400 og 100 kroner per innbygger lavere enn veksten på landsbasis. I kapittel 12 foreslår utvalget å endre dagens praksis med oppdatering av *befolkningstall* gjennom året. Dette vil bidra til å forenkle den kommunale budsjetteringen og planleggingen.

I kapittel 15 foreslår utvalget et nytt distriktspolitisk tilskudd som har en klar kobling til distriktspolitikken for øvrig. På denne måten vil den distriktspolitikken som føres gjennom kommunesektoren bli mer treffsikker i forhold til distriktspolitiske målsettinger, og den vil bli jevnlig oppdatert og tilpasset endringer i behov for tilskudd. Utvalgets forslag vil også innebære en forenkling av inntektssystemet ved at de tidligere ordninger kan erstattes med ett distriktspolitisk tilskudd.

Utvalget foreslår i kapittel 14 at skjønnstilskuddet reduseres, og gis et mer avgrenset formål. Begrensningen av skjønnsmidlenes formål innebærer at omfanget av skjønnstilskuddet bør reduseres i forhold til i dag, og at frigjorte midler legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet og benyttes til å finansiere den nye overgangsordningen (som ikke er selvfinansierende). Beregninger utvalget har foretatt indikerer at formålsbegrensingene tilsier at det ordinære skjønnstilksuddet kan reduseres med om lag 1,85 milliarder kroner.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene innebærer en reduksjon i tilskudd for mange tidligere vertskommuner for HVPU-institusjoner, noe som har sammenheng med at utvalgets

forslag til ny delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgstjenester gir en vesentlig lavere vekt på kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år enn dagens kostnadsnøkkel. En lavere vekting av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen vil imidlertid gi en økning i det øremerkede tilskuddet knyttet til ressurskrevende brukere.

I kapittel 9 foreslår utvalget en ny delkostnadsnøkkel for grunnskole. Forslaget til ny kostnadsnøkkel innebærer at det øremerkede tilskuddet til språkopplæring for minoriteter kan innlemmes i inntektssystemet. Dette vil innebære en forenkling av finansieringssystemet. Utvalget anbefaler at den delen av det av det øremerkede tilskuddet som er rettet mot barn på asylmottak opprettholdes som et øremerket tilskudd.

I kapittel 17 anbefaler utvalget etter en samlet vurdering at kommuner og fylkeskommuner bør ha finansieringsansvaret for private aktører. Dersom dette forslaget blir fulgt opp, vil det innebære at trekk- og korreksjonsordningen for elever i frittstående skoler kan avvikles.

20.2.2 Inntektsutjevningen

Utvalget foreslår i kapittel 13 at det innføres en mer symmetrisk inntektsutjevning for fylkeskommunene etter samme mønster som for kommunene.

Videre anbefaler utvalget en prognosebasert inntektsutjevning fordi det på en relativt enkel måte bidrar til økt stabilitet i kommunesektorens inntekter, samtidig som dagens skattefinansiering og inntektsutjevning kan videreføres. Prognosebasert inntektsutjevning vil heller ikke svekke finansieringssystemets lokale forankring fordi den løpende sammenhengen mellom utviklingen i skatteinntekter og kommunale og fylkeskommunale inntekter blir den samme som i dag. Den økte stabiliteten oppnås ved å redusere den makroøkonomiske forankringen, det vil si sammenhengen mellom skatteinntektene på landsbasis og inntektene i den enkelte kommune og fylkeskommune. Når den makroøkonomiske risikoen reduseres på denne måten, vil kommunesektorens samlede inntekter bli mer stabile. Lavere makroøkonomisk risiko for kommunesektoren motsvares av større risiko for staten. Hvordan den makroøkonomiske risikoen fordeles mellom staten og kommunesektoren avhenger av hvordan tilleggsutjevningen i inntektsutjevningen foretas.

Utvalgets forslag om innføring av prognosebasert inntektsutjevning for å sikre større stabilitet i kommunesektorens inntekter vil berøre Stortingets bevilgningssituasjon, ved at det vil påvirke omfanget av rammeoverføringene i det enkelte år. I år hvor skatteinngangen blir lavere enn antatt, vil det være en tendens til at rammeoverføringene til kommunesektoren blir høyere enn i dag. Motsatt vil rammeoverføringene bli lavere enn i dag, i år hvor skatteinngangen blir høyere enn antatt. Utvalget legger til grunn at Finansdepartementets skatteprognoser er forventningsrette og at prognosebasert inntektsutjevning over tid ikke vil ha vesentlig betydning for kommunesektorens inntektsrammer.

20.2.3 Utgiftsutjevningen

Utvalget har analysert hva slags omfordeling mellom kommuner og fylkeskommuner som kreves for å utjevne forutsetningen for et likeverdig tjenestetilbud innen skole, helse- og sosialtjenesten, samferdsel og kommunal administrasjon.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for *kommunene* gir, som dagens kostnadsnøkkel, et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i små kommuner og et lavt beregnet utgiftsbehov per innbygger i store kommuner. Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel medfører ikke vesentlig omfordelingsvirkninger mellom kommunene gruppert etter innbyggertall. Med unntak for Oslo som får en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov, er det små endringer i forhold til dagens kostnadsnøkkel når kommunene er gruppert etter fylke.

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for *fylkeskommunene* gir et høyt beregnet utgiftsbehov per innbygger i typiske distriktsfylker som Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og de fire nordligste fylkeskommunene. Sammenliknet med dagens kostnadsnøkkel vil imidlertid Sogn og Fjordane, Møre og Romsdal og de fire nordligste fylkeskommunene få en reduksjon i beregnet utgiftsbehov per innbygger. Med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel vil Østfold, Akershus og Oslo få et beregnet utgiftsbehov per innbygger like under 90 prosent av landsgjennomsnittet. For Oslo representerer dette en vesentlig økning i beregnet utgiftsbehov i forhold til dagens kostnadsnøkkel. Blant de øvrige fylkeskommuner er det Vestfold og Rogaland som får størst økning i beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

20.2.4 Nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger

Utvalget har utredet et alternativ for fordelingsmekanismene ut fra mandatets forutsetning om at kommunestruktur skal regnes som en "frivillig" kostnad i deler av landet. Utvalget har derfor utredet et alternativ der størrelsen på basistilskuddet

differensieres etter den enkelte kommunes gjennomsnittlige reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere.

Utvalget mener imidlertid at vurderingen av hvorvidt det bør innføres et opplegg med differensiert basistilskudd må ses i sammenheng med utformingen av et nytt distriktspolitisk tilskudd, som også berører nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger og inntektsfordelingen mellom store og små kommuner. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke foretas en differensiering av basistilskuddet.

Utvalget tror ikke at en gjennom å innføre et differensiert basistilskudd som utredet i kapittel 11, vil skape en omfattende endring i kommunestrukturen, så lenge prinsippet om at kommunesammenslutninger skal være frivillige videreføres.

20.2.5 Fordelingsvirkninger av forslag til nytt inntektssystem

Utvalget har beregnet de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene er basert på den økonomiske rammen for 2005, mens fordelingsberegningene for fylkeskommunene er basert på den økonomiske rammen for 2004. Forslag til nye fordelingsmekanismer i inntektssystemet vil gi en ny fordeling av statens overføringer til kommunesektoren. Siktemålet har vært å oppnå en mer rettferdig fordeling som utjevner forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud, og legger til rette for en mer treffsikker distriktspolitikk.

For *kommunene* vil utvalgets forslag til nytt inntektssystem dels medføre en omfordeling av inntekt fra kommuner med færre enn 2 000 innbyggere til kommuner med mellom 3 000 og 10 000 innbyggere. Omfordelingsvirkningene har sammenheng med utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd. Kommuner med mer enn 10 000 innbyggere vil i gjennomsnitt tape på utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

Forslaget til nytt inntektssystem vil medføre en omfordeling av inntekt mellom fylkene. Oslo kommune og kommunene i Nord-Trøndelag og Sogn og Fjordane vil få den største gevinsten. Kommunene i Troms og Finnmark vil tape mest på utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Siden beregningene er foretatt innenfor en gitt økonomisk ramme, vil det nye inntektsgarantitilskuddet sikre at ingen kommuner får en årlig tilskuddsreduksjon på mer enn 400 kroner per innbygger.

Når det gjelder *fylkeskommunene*, er den langsiktige effekten av utvalgets forslag en betydelig tilskuddsøkning for Akershus, Oslo og Rogaland, og en betydelig tilskuddsreduksjon for Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane og de fire nordligste fylkeskommunene. Tilskuddsendringene har først og fremst sammenheng med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Siden beregningene er foretatt innenfor en gitt økonomisk ramme, vil det nye inntektsgarantitilskuddet sikre at ingen fylkeskommuner får en årlig tilskuddsreduksjon på mer enn 100 kroner per innbygger. Finansieringen av inntektsgarantitilskuddet innebærer at tilskuddsøkningen for Akershus, Rogaland og Oslo blir mindre på kort sikt enn på lang sikt.

Fordelingsvirkningene er nærmere diskutert i kapittel 19.

20.2.6 Behov for videre utredning

Etter utvalgets oppfatning kan det være behov for videre eller oppdaterte utredninger på enkelte områder.

Skoleskyss

Utvalget har i sin gjennomgang av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring fokusert på fire problemstillinger; deriblant betydningen av bosettingsmønster for fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring. Dagens delkostnadsnøkkel skiller seg fra den tidligere delkostnadsnøkkelen ved at den ikke inneholder kompensasjon for kostnadsulemper knyttet til spredt bosettingsmønster. Bakgrunnen for dette er at Rattsø-utvalget i NOU 1996:1 ikke fant det dokumentert at spredt bosettingsmønster bidro til høye utgifter per elev.

De analyser dette utvalget har utført og hatt tilgang på kan heller ikke dokumentere noen robust effekt av spredt bosetting på utgift per elev. På bakgrunn av de foreliggende analyser anbefaler ikke utvalget at det tas hensyn til spredt bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Utvalget vil i den sammenheng påpeke at det ikke har vært mulig å foreta separate analyser av fylkeskommunenes utgifter til skoleskyss fordi datakvaliteten har vært for dårlig.

Utvalget vil derfor anbefale at det igangsettes et utredningsarbeid for å fremskaffe sammenliknbare data for skoleskyss, slik at betydningen av spredt bosetting for skyssutgifter kan analyseres på en tilfredsstillende måte.

Bosettingsmønsteret i fylkeskommunene

Som nevnt gir analysene beskrevet over liten støtte til en hypotese om at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe i videregående opplæring.

Utvalget ønsket i utgangspunktet å utvikle et nytt mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene som kunne fange opp trekk ved bosettingsmønsteret som kunne antas å ha betydning for fylkeskommunenes organisering av den videregående opplæringen. Utvalget har utviklet et nytt strukturkriterium for kommunene i samarbeid med Statistisk sentralbyrå (SSB), jf. omtale i avsnitt 8.7.3. I forbindelse med dette prosjektet fikk SSB også i oppdrag å utvikle et nytt mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene. Kriteriet skulle vise gjennomsnittlig reiseavstand for innbyggerne i fylkeskommunene for å nå et gitt antall personer. SSB har imidlertid ikke klart å gjennomføre denne delen av oppdraget innen tidsfristen for denne utredningen.

Utvalget vil imidlertid, jf. omtale i kapittel 8, anbefale at det jobbes videre med å utvikle mål på bosettingsmønsteret i fylkeskommunene som fanger opp forhold som kan antas å være relevant for fylkeskommunenes organisering av videregående opplæring.

Pleie og omsorg

I arbeidet med ny delkostnadsnøkkel for pleie og omsorg har utvalget vært særlig opptatt av å undersøke hvorvidt det er kostnadsulemper knyttet til lavt innbyggertall og spredt bosettingsmønster, samt å undersøke betydningen av andre etterspørselsfaktorer enn alder. Når det gjelder alderskriteriene, har utvalget ikke hatt tilgang på brukerundersøkelser som gir detaljert informasjon om brukernes alderssammensetning og sammenhengen mellom alder og pleietyngde. Det antas at innføringen av IPLOS (Individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) vil gjøre slik informasjon tilgjengelig om noen år, slik at man får et bedre grunnlag for å inkludere yngre aldersgrupper i delkostnadsnøkkelen.

Utvalget vil derfor anbefale at man i senere vurderinger av en delkostnadsnøkkel for pleie- og omsorgssektoren inkluderer slike data når disse er tilgjengelige.

Oppfølging av forslag om prognosebasert inntektsutjevning

Utvalget har ikke foretatt en nærmere vurdering av enkelte tekniske sider knyttet til implementering av prognosebasert inntektsutjevning. Det gjelder blant annet behandlingen av endrede lønns- og prisforutsetninger gjennom året og at de inntektsutjevnende tilskuddene må gjøres om til overslagsbevilgninger. Det antas at slike forhold avklares av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet i forbindelse med oppfølgingen av utvalgets utredning.

Litteraturliste

Abelsen, Birgit (2004): *Incentivlønn i den offentlige tannhelsetjenesten i Troms. NIBR Norut Finnmark. Rapport 2004:1*

Aftale om strukturreform, juni 2004,

Agenda (2000): *Kommunale investeringer knyttet til befolkningsvekst*

Berg, Erlend og Jørn Rattsø (2005): *Evaluering av kommuneoverføringer som regionalpolitisk virkemiddel. SØF-rapport nr. 03/05.* Senter for økonomisk forskning.

Borge, Lars-Erik og Ivar Pettersen (1998): *Likeverdig skoletilbud og kommunale inntekter.* Allforsk

Borge, Lars-Erik, Torberg Falch og Per Tovmo (2001): *Produksjonsindeks for kommunale tjenester.* Allforsk

Borge, Lars-Erik, Torberg Falch og Ivar Petterson (2002): *Ressurssituasjonen i grunnskolen.* Allforsk

Borge, Lars-Erik og Marianne Haraldsvik (2005): *Ressursbruk og tjenestetilbud i institusjons- og hjemmetjenesteorienterte kommuner, SØF-rapport 01/05.* Senter for økonomisk forskning

Borge, Lars-Erik, Ghanzala Naz og Per Tovmo (2003): *Kostnads- og etterspørselsforhold i videregående opplæring*. Allforsk

Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø (2003): *Finansiering av barnehagene etter Stortingets reviderte avtale*. Institutt for samfunnsøkonomi, NTNU

Borge, Lars-Erik og Jørn Rattsø (2005): *Kommunenes økonomiske tilpasning til tidsavgrensede statlige satsinger. Rapport,* Senter for økonomisk forskning

Cappelen, Alexander (2005): *Inntektsutjevning og lokal autonomi*. Notat utarbeidet for Inntektssystemutvalget.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunaløkonomi (2005): *Tjenesteproduksjon og ressursinnsats.* Notat fra TBU til 3. konsultasjonsmøte.

Djuve, Anne Britt og Kåre Hagen (2002): *Nyere levekårsforskning og kriteriesystemet i Oslo. En vurdering av kriteriene i Oslo kommunes kriteriesystem i lys av ny kunnskap om levekår og sosioøkonomiske kjennetegn ved befolkningen. Fafonotat 2002:23*

ECON (2002): *Miljøvern i kommuner – ressursbruk og ulikheter. Rapporter 93/2002*

ECON (2002): *Miljøvern i kommunene – finansieringsmodeller og kriterier.* Rapport 94/2002

ECON (2002) *Ressursbruk i skolen - statistiske analyser. Rapport 86/2002.*

ECON (2005): *Finansielle ubalanser i kommunene*

Eldegard, Tom og Frode Kristiansen (2000): *Kostnadsnøkler for lokale ruter. Rapport 52/00.* Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

Falch, Torberg, Marte Rønning og Bjarne Strøm (2005): *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning.*

Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet (2003): *Høring vedrørende tilbakeføring av en andel av selskapsskatten til kommunene. Høringsnotat utarbeidet av Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet høsten 2003*

Finlands Kommunförbund: *Statsandelssystemet i stora drag, www.kommunerna.net*

Fylling, Ingrid (2000): *Kjønnsforskjeller i spesialundervisningen: Kunnskapsstatus og kunnskapsbehov. Nordlandsforskning. NF-rapport nr. 6/2000*

Giddens, Anthony (1998): *The third way: the renewal of social democracy*. London: Polity press

Grøtvedt, Liv og Anne Grimmestad (2002): *Helseprofil for Oslo. Barn og unge.* Nasjonalt folkehelseinstitutt. Oslo kommune. Program for storbyrettet forskning.

Grytten, Josten, E. Lund og G. Rongen (2001): «Equity in access to public dental services: the experience from Norway.» *Acta Odontologica Scandinavia* 2001;59: 372-378

Grytten, Josten, I. Skau og D. Holst (2002): «Hvor skjevfordelt er tannlegene i Norge?» *Den norske tannlegeforenings Tidende 2002; 112: 172-177*

Hagen, Terje P. (2005) *Aktivitetsbasert finansiering av pleie- og omsorgstjenestene, Helseøkonomisk forskningsprogram Skriftserie 2005:5,* Universitetet i Oslo

Hanes, Niklas (2004): *Temporary Grant Programmes in Sweden and central government tactics.* Departement of Economics. Umeå University

Helse- og omsorgsdepartementet (2004): *Statusrapport om fastlegeordningen i Norge etter to og et halvt år*

Helsetilsynet (2004): *Tannhelsetjenesten i Norge. Rapport fra Helsetilsynet 5/2004*

Hervig, Arild og Lage Lyche *Utjevningsmodell for lokale bil- og båtruter. Rapport 0506.* Møreforsking

Håkonsen, Lars, Knut Løyland og Kjetil Lie (2000): *Statlig styring av kommunene. Rapport 180/2000,* Telemarksforsking-Bø

Håkonsen, Lars, Kjetil Lie, Trond Erik Lunder, Knut Løyland og Karl Gunnar Sanda (2004): *Hva skjer med rammeoverføringene ved kommunesammenslåing? Arbeidsrapport nr. 22/2004,* Telemarksforsking-Bø

Indenrigs- og Sundhedsministeriet: *Kommunal udligning og generelle tilskud 2006*

Indenrigs- og Sundhedsministeriets Finansieringsudvalg (2004): *Et nyt udlingssystem. Betænkning nr. 1437.* Danmark, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, januar 2004

Informasjonsskrift fra Finansdepartementet og Sveriges Kommuner og Landsting (2005): *Kommunalekonomisk utjämning. En informasjonsskrift om 2005 års utjämningssystem för kommuner och landsting*

Juvkam, Dag (2003): *Inndeling i bo- og arbeidsmarkedsregioner. NIBR-rapport 2002:20.* Norsk institutt for by- og regionforskning

Kalvarskaia, Maria og Audun Langørgen (2004): *Capital costs in municipal school buildings. Rapporter 2004/9,* Statistisk sentralbyrå

Kalseth, Jorid og Jørn Rattsø (1994): *Kommunestørrelse og ressursbruk i kommunal administrasjon. Vekst, forskjeller og effektiviseringspotensiale.* Allforsk

Kjelvik, Julie (2004): *Del I: Kommunenes utgifter til primærlegetjenesten 2002 Del II: Organisering av legevakttjenesten*, *Notater 2004/6,* Statistisk sentralbyrå.

Kommunal- og regionaldepartementet (2002): *Redegjørelse. Vekst i hele landet.* Kommunal- og regionalministerens redegjørelse i Stortinget tirsdag 30. april 2002

Kommunal- og regionaldepartementet (2004): *Alternativer til dagens fylkeskommune.* Faglig utredning

Kommunal- og regionaldepartementet og KS (2005): *Framtidens kommunestruktur – kommuner med ansvar for egen utvikling. Sluttrapport fra den sentrale koordineringsgruppa for prosjektet*

Langørgen, Audun (1995): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp og barnvern. Notater 95/96,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun (1998): *Virkninger av lokalt bosettingsmønster på kostnader i kommunal tjenesteyting. Rapporter 98/13,* Statistisk sentralbyrå.

Langørgen, Audun (2001): *Inntektssystemet for kommunene: Måling av utgiftsbehov og fordelingsvirkninger. Rapporter 2001/27,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun (2004): *Inntektssystemet og kommunestruktur – diskusjon av løsningsalternativer.* Upublisert notat til Inntektssystemutvalget, 16.1.2004

Langørgen, Audun (2005): «Vekstkommunenes økonomi». *Norsk Økonomisk Tidsskrift 119, 39-50*

Langørgen, Audun, Taryn Ann Galloway, Magne Mogstad og Rolf Aaberge (2005): *Sammenlikning av simultane og partielle modeller for analyse av kommunenes økonomiske atferd. Rapporter 2005/25,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Dag Rønningen (2002): *Kapitalkostnader i kommunene. Rapporter 2002/34,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Dag Rønningen (2004): *Local government preferences, individual needs, and the allocation of social assistance. Discussion paper 380,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Rolf Aaberge (1999): *A structural approach for measuring fiscal disparities. Discussion Paper 254,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Rolf Aaberge (2001): *KOMMODE II estimert på data for 1998. Notater 2001/6,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Rolf Aaberge (2002): *«Fordelingsvirkninger av kommunal tjenesteproduksjon». Norsk Økonomisk Tidsskrift* 116, 1-26

Langørgen, Audun, Rolf Aaberge og Remy Åserud (2002): *Kostnadsbesparelser ved sammenslåing av kommuner. Rapporter 2002/15,* Statistisk sentralbyrå

Langørgen, Audun og Remy Åserud (2003): *Faktorer bak kommunale variasjoner i utgifter til sosialhjelp i 2000. Notater 2003/40,* Statistisk sentralbyrå

Lyngstad, Jan (1999): *Studenters inntekt og økonomiske levekår. Rapporter 1999/26,* Statistisk sentralbyrå

Mandag Morgen (2004): *Norges nye befolkning. Aldring, innvandring og det flerkulturelle samfunn. Mandag Morgens rapporter 2004:01*

Mau Pedersen, Jørgen (2002): *«Challenges of the Danish fiscal equalization scheme: redistribution and incentives» i G. Farber and N. Otter (eds.), Reform of Local Fiscal Equalization in Europe, Speyerer Forschungsberichte 23*

Martinussen, Pål, Ivar Pettersen og Tormod Hofstad (2005): *Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdata og kommunespesifikke data.* Sintef Helse.

Melberg, Hans Olav og Øivind Omholt Alver (2003): *Rus og psykiatri i inntektssystemet for kommunene.* SIRUS. Rapport nr. 3/2003

Midtsundstad, Tove, Espen Dahl og Anne Britt Djuve (1999): *Jakten på storbyfaktoren. En analyse av sosialhjelpsforbruket i Norge. Fafo-rapport 319*

Mønnesland, Jan, Jon Inge Lian, Karl-Erik Hagen, Dag Juvkam og Frode Kann (2002): *Distriktspolitisk avgrensning. Evaluering av geografisk virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift. Samarbeidsrapport NIBR/TØI*

Nerland, Sølve Mikal, Stine Ludvigsen, Terje P. Hagen og Rune Sørensen (2002): *Finansieringsmodeller og brukervalg i kommunene.* Arbeidsnotat 2002:3 Senter for Helseadministrasjon, Universitet i Oslo og Handelshøyskolen BI.

Nordiska ministerrådet: *Kommunala utjämningssystem i Norden, Nord 2001:2*

NOU 1995:13 *Kostnader ved skolestart for seksåringer*

NOU 1996:1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*

NOU 1997:8 *Om finansiering av kommunesektore*n

NOU 1997:12 *Grenser til besvær*

NOU 1998:5 *Reform 97 – Investeringer i skolelokaler*

NOU 2000:2 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*

NOU 2003:1 *Behovsbasert finansiering av spesialisthelsetjenesten*

NOU 2003: 9 *Forslag til endringer i skattesystemet*

NOU 2004:2 *Effekter og effektivitet. Effekter av statlig innsats for regional utvikling og distriktspolitiske mål*

NOU 2004:15 *Regional støtte og EØS-reglene*

NOU 2004:19 *Livskraftige distrikter og regioner. Rammer for en helhetlig og geografisk tilpasset politikk*

NOU 2005:11 *Det offentlige engasjement på tannhelsefeltet*

Regeringens Proposition 2003/04:155 *Ändringar i det kommunale Utjämningssystemet*

Rieper, Olaf, Marie Bengtsson og Jens Blom-Hansen (2003): *Aftaler mellom kommuner og stat den norske konsultasjonsordningen i skandinavisk og europæisk perspektiv*, AKF-forlaget

Riksrevisjonen Dokument nr. 3:3 (1999-2000) *Riksrevisjonens undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*

Riksrevisjonen. Dokument nr. 3-8 (2002-2003) *Riksrevisjonens undersøkelse av inntektssystemet for kommunene*

Romøren, T. I. (2003). *Pleie- og omsorgstjenesten i kommunene: tjenestemottakere, hjelpebehov og tilbud. Rapport fra Helsetilsynet 10/2003.* Oslo: Statens helsetilsyn

Schweder, Tore (1996): *«Rattsø-utvalgets regresjoner». Samfunnsøkonomen* nr. 4. 1996

Statens helsetilsyn (1999): *Tenner for livet – helsefremmende og forebyggende arbeid.* IK-2659. Statens helsetilsyn Veiledningsserie 1:1999

St.meld. nr 23 (1992-1993) *Om forholdet mellom staten og kommunene*

St.meld. nr. 23 (1997-1998) *Om opplæring for barn, unge og vaksne med særskilde behov*

St.meld. nr. 31 (2002-2003) *Storbymeldingen. Om utvikling av storbypolitikk*

St.meld. nr. 6 (2003-2004) *Kostnadsnøkkel for sosiale tjenester i inntektssystemet for kommunene*

St.meld. nr. 29 (2003-2004) *Om skattereform*

St.meld. nr. 33 (2002-2003) *Om ressurssituasjonen i grunnopplæringen m.m.*

St.meld. nr. 5 (2004-2005) *Tilbakeføring av selskapsskatt til kommunene og omlegging av inntektsutjevningen*

St.prp. nr. 55 (1995-1996) *Om kommuneøkonomien m.v. (kommuneøkonomiproposisjonen)*

St.prp. nr. 62 (1999-2000) *Om kommuneøkonomien for 2001 (kommuneøkonomiproposisjonen)*

St.prp. nr. 82 (2000-2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*

St.prp. nr. 64 (2001-2002) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2003 (kommuneproposisjonen)*

St.prp. nr. 66 (2002-2003) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2004 (kommuneproposisjonen)*

St.prp. nr. 64 (2003-2004) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2005 (kommuneproposisjonen)*

St.prp. nr. 1 (2004-2005) *For budsjetterminen 2005.* Utdannings- og forskningsdepartementet.

St.prp. nr. 60 (2004-2005) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2006 (kommuneproposisjonen)*

Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Betænkning nr. 1434.* Danmark, Indenrigs- og Sundhedsministeriet, januar 2004

Sund, Even og Torun Moltumyr (2005): *Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger.* Sintef teknologi og samfunn

Sørensen, Rune (2004): *Frivillige sammenslåinger av kommuner – en vakker, men håpløs idé? Samfunnsspeilet nr. 2/2004.* Statistisk sentralbyrå

Sørlie, Kjetil (2003): *Bosettingspreferanser, flyttemotiver og flytteprosesser. Regionale trender 1/2003*

ØKO-prosjektet (2005): *Bruk av KOSTRA-data innen opplæring for sammenligning av fylkeskommunene i Østlandssamarbeidet. Sluttrapport fra prosjektgruppen 4.04.2005*

Aaberge, Rolf og Audun Langørgen (2003): *«Fiscal and spending behavior of local governments: Identification of price effects when prices are not observed». Public Choice 117, 125-161*

Vedlegg 1

Fordelingsvirkninger for kommunene

1 Innledning

I dette vedlegget presenteres fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. I avsnitt 1.2 gjøres det rede for forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

1.1 Forutsetninger som er lagt til grunn for beregningene

Beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem er basert på den økonomiske rammen for 2005.

Utvalget foreslår i kapittel 12 å avvikle ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet. Med utvalgets forslag ville befolkningstall per 1. januar 2004 ligget til grunn for beregningen av innbyggertilskuddet i 2005. Utvalget har derfor brukt befolkningstall per 1. januar 2004 i fordelingsberegningene. I beregningen som ligger til grunn for fordelingen av det distriktspolitiske tilskuddet er skattetall for 2003 benyttet. Årsaken til det er at skattetall for 2003 også ligger til grunn for fordelingen av regionaltilskuddet i 2005.

I tabell 1.1 presenteres gevinst/tap i kroner per innbygger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I beregningene er det lagt til grunn at kommunenes utgiftsbehov i 2005 er på om lag 112 milliarder kroner. Det er også dette som er lagt til grunn for beregningen av det utgiftsutjevnende tilskuddet i 2005. I beregningene er det tatt hensyn til at utvalget har lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter innlemmes i kommunenes rammetilskudd.[1]

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene medfører isolert sett en inntektsreduksjon for mange tidligere vertskommuner for HVPU institusjoner, noe som har sammenheng med at utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel gir en vesentlig lavere vekt på kriteriet psykisk utviklingshemmede over 16 år enn dagens nøkkel. En lavere kostnadsvekt vil imidlertid gi en økning i tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere. I fordelingsberegningene er det ikke tatt hensyn til den tilskuddsøkningen de tidligere vertskommunene (og andre kommuner med ressurskrevende brukere) kan få som følge av dette.

I tabell 1.1 presenteres gevinst/tap i kroner per innbygger av utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene. I beregningene er det lagt til grunn at 15 prosent av det distriktspolitiske tilskuddet skal fordeles mellom kommunene med et likt beløp per kommune, mens 85 prosent skal fordeles mellom kommunene etter satser per innbygger. Både satsene per kommune, og satsene per innbygger er gradert etter sonene i det distriktspolitiske virkeområde.

Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Utvalget foreslår også at den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn trekkes ut av skjønnstilskuddet og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Utvalget har imidlertid ikke beregnet fordelingsvirkninger ved dette, da det er vanskelig for utvalget å si hvor stor andel av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn. Kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift er også holdt utenfor, da det er mulig at virkeområde for differensiert arbeidsgiveravgift kan utvides i forhold til i dag. For nærmere omtale vises det til kapittel 15.

Utvalget foreslår i kapittel 12 å avvikle ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet, inkludert utgiftsutjevningen. Utvalget har ikke beregnet et anslag på hvor mye den enkelte kommune vil tape/tjene på at ordningen avvikles. Årsaken til det er at gevin-

[1] Dette er teknisk gjort på følgende måte: I beregningene er det lagt til grunn at dagens utgiftsutjevnende tilskudd tilsvarer: kommunenes beregnede utgiftsbehov i kroner per innbygger i 2005 + fordelingen av det øremerkede tilskuddet til språklige minoriteter. I beregningen av det utgiftsutjevnende tilskuddet med utvalgets forslag til kostnadsnøkkel er kommunenes samlede utgiftsbehov økt med 748 millioner kroner for å få tatt hensyn til innlemming av det øremerkede tilskuddet.

sten/tapet til den enkelte kommune vil variere fra et år til et annet.

Utvalget foreslår i kapittel 13 at det innføres en prognosebasert inntektsutjevning. Alternativet med prognosebasert inntektsutjevning bygger på dagens skattefinansiering og modell for inntektsutjevning. Forskjellen i forhold til i dag er at det inntektsutjevnende tilskuddet baseres på en skatteprognose. Overgangen til en prognosebasert inntektsutjevning vil ikke medføre en omfordeling av inntekt mellom kommunene. Følgelig er det heller ikke vist fordelingsvirkninger av å innføre en prognosebasert inntektsutjevning.

Tabell 1.1 viser både systemvirkningen og 1. årsvirkningene med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget foreslår i kapittel 16 at overgangsordningen i inntektssystemet erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Det nye inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen kommuner får en endring i rammetilskuddet fra et år til det neste som er mer enn 400 kroner per innbygger lavere enn endringen på landsbasis. Utvalget har beregnet hvor mye den enkelte kommune vil motta i inntektsgarantitilskudd det året utvalgets forslag til nytt inntektssystem implementeres.

I tabell 1.1 vises både systemvirkningen og 1. årsvirkningen med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget vil presisere at den beregnede systemvirkningen i forhold til dagens inntektssystem ikke gir uttrykk for den faktiske endringen i tilskudd til den enkelte kommune ved implementeringen av utvalgets forslag. Revideringen av det distriktspolitiske virkeområde kan for eksempel medføre en endring i hvilke kommuner som vil motta distriktspolitisk tilskudd. Videre kan endring i kriteriedata medføre en endring i utslagene på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

1.2 Fordelingsvirkninger

Tabell 1.1 viser fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene. Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger.

Kolonne 1 Innbyggertilskudd m/utgiftsutjevning

Kommunenes innbyggertilskudd med utgiftsutjevnende tilskudd, med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. I beregningene er det lagt til grunn et innbyggertilskuddet på om lag 25 milliarder kroner.

Kolonne 2 Distriktspolitisk tilskudd

Distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. I beregningen er det lagt til grunn at 15 prosent av tilskuddet skal fordeles mellom kommunene med et likt beløp per kommune, mens 85 prosent av tilskuddet skal fordeles mellom kommunene etter innbyggertall. Både satsene per kommune og satsene per innbygger er gradert etter virkeområde.

Kolonne 3 Gevinst/tap ny kostnadsnøkkel

Gevinst/tap i kroner per innbygger med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene. I beregningene av gevinst/tap er det tatt hensyn til at utvalget har lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til opplæring av språklige minoriteter innlemmes i kommunenes rammetilskudd.

Kolonne 4 Gevinst/tap nytt distriktspolitisk tilskudd

Gevinst/tap i kroner per innbyger med utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd.

Kolonne 5 Systemvirkning

Samlede fordelingsvirkninger ved utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene (kolonne 3 + kolonne 4).

Kolonne 6 Inntektsgarantitilskudd

Inntektsgarantitilskudd i kroner per innbygger.

Kolonne 7 Finansiering av inntektsgarantitilskuddet

Finansiering av inntektsgarantitilskuddet i kroner per innbygger. Inntektsgarantitilskuddet finansieres med et likt trekk i innbyggertilskuddet til alle kommunene, men med den restriksjon at ingen kommuner etter finansiering skal få et tap som overstiger 400 kroner per innbygger.

Kolonne 8 1. årsvirkningen

1. årsvirkningen i kroner per innbygger med utvalgets forslag til nytt inntektssystem (kolonne 5 + kolonne 6 + kolonne 7).

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
101	Halden	6 474	0	233	0	233	0	-161	72
104	Moss	5 002	0	64	0	64	0	-161	-97
105	Sarpsborg	4 856	0	-280	0	-280	0	-120	-400
106	Fredrikstad	5 155	0	51	0	51	0	-161	-110
111	Hvaler	5 758	0	-406	0	-406	6	0	-400
118	Aremark	12 434	0	-133	-2 330	-2 463	2 063	0	-400
119	Marker	9 192	0	-162	0	-162	0	-161	-323
121	Rømskog	17 896	2 603	606	-2 409	-1 803	1 403	0	-400
122	Trøgstad	7 117	0	-375	0	-375	0	-25	-400
123	Spydeberg	5 217	0	-39	0	-39	0	-161	-200
124	Askim	5 055	0	621	0	621	0	-161	460
125	Eidsberg	6 229	0	-100	0	-100	0	-161	-261
127	Skiptvet	6 604	0	-203	0	-203	0	-161	-364
128	Rakkestad	7 682	0	-625	0	-625	225	0	-400
135	Råde	4 716	0	224	0	224	0	-161	63
136	Rygge	4 145	0	-223	0	-223	0	-161	-384
137	Våler	5 419	0	-106	0	-106	0	-161	-267
138	Hobøl	4 731	0	-448	0	-448	48	0	-400
	Østfold	5 456	7	-29	-19	-48	22	-140	-166
211	Vestby	2 264	0	-491	0	-491	91	0	-400
213	Ski	2 659	0	-31	0	-31	0	-161	-192
214	Ås	4 554	0	246	0	246	0	-161	85
215	Frogn	3 943	0	158	0	158	0	-161	-3
216	Nesodden	3 708	0	47	0	47	0	-161	-114
217	Oppegård	2 571	0	-178	0	-178	0	-161	-339
219	Bærum	4 693	0	-289	0	-289	0	-111	-400
220	Asker	3 167	0	-274	0	-274	0	-126	-400
221	Aurskog-Høland	5 020	0	-255	0	-255	0	-145	-400
226	Sørum	3 691	0	-516	0	-516	116	0	-400
227	Fet	2 756	0	-252	0	-252	0	-148	-400
228	Rælingen	1 269	0	-516	0	-516	116	0	-400
229	Enebakk	2 646	0	-242	0	-242	0	-158	-400
230	Lørenskog	1 635	0	-225	0	-225	0	-161	-386
231	Skedsmo	2 884	0	-16	0	-16	0	-161	-177
233	Nittedal	2 140	0	-461	0	-461	61	0	-400
234	Gjerdrum	4 219	0	-291	0	-291	0	-109	-400
235	Ullensaker	1 843	0	-376	0	-376	0	-24	-400
236	Nes	4 337	0	-417	0	-417	17	0	-400
237	Eidsvoll	4 272	0	-478	0	-478	78	0	-400

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
238	Nannestad	4 756	0	-181	0	-181	0	-161	-342
239	Hurdal	9 639	0	692	-1 250	-558	158	0	-400
	Akershus	3 416	0	-233	-7	-240	16	-107	-331
301	Oslo	4 332	0	499	0	499	0	-161	338
402	Kongsvinger	5 085	0	-74	0	-74	0	-161	-235
403	Hamar	5 886	0	11	0	11	0	-161	-150
412	Ringsaker	5 437	0	-804	0	-804	404	0	-400
415	Løten	6 698	0	598	0	598	0	-161	437
417	Stange	5 894	0	-125	0	-125	0	-161	-286
418	Nord-Odal	8 238	0	-887	0	-887	487	0	-400
419	Sør-Odal	6 457	0	-703	0	-703	303	0	-400
420	Eidskog	10 373	1 576	378	1 576	1 954	0	-161	1 793
423	Grue	11 489	1 601	102	1 601	1 703	0	-161	1 542
425	Åsnes	10 038	1 554	219	1 554	1 773	0	-161	1 612
426	Våler	9 162	1 653	105	1 653	1 758	0	-161	1 597
427	Elverum	5 557	0	260	0	260	0	-161	99
428	Trysil	11 165	1 910	113	1 910	2 023	0	-161	1 862
429	Åmot	8 957	2 002	410	2 002	2 412	0	-161	2 251
430	Stor-Elvdal	11 316	2 147	330	959	1 289	0	-161	1 128
432	Rendalen	15 494	2 271	591	711	1 302	0	-161	1 141
434	Engerdal	13 721	2 495	455	267	722	0	-161	561
436	Tolga	13 960	2 378	801	499	1 300	0	-161	1 139
437	Tynset	8 741	1 954	-533	1 954	1 421	0	-161	1 260
438	Alvdal	9 760	2 215	141	823	964	0	-161	803
439	Folldal	11 889	2 394	108	468	576	0	-161	415
441	Os	11 049	2 275	131	704	835	0	-161	674
	Hedmark	7 219	550	-103	425	322	93	-123	292
501	Lillehammer	5 319	0	-15	0	-15	0	-161	-176
502	Gjøvik	5 080	0	62	0	62	0	-161	-99
511	Dovre	9 426	2 138	67	976	1 043	0	-161	882
512	Lesja	11 891	2 256	-514	741	227	0	-161	66
513	Skjåk	9 702	2 217	355	818	1 173	0	-161	1 012
514	Lom	8 944	2 198	435	857	1 292	0	-161	1 131
515	Vågå	8 791	2 044	-306	2 044	1 738	0	-161	1 577
516	Nord-Fron	6 570	1 938	-161	1 938	1 777	0	-161	1 616
517	Sel	7 511	1 933	-417	1 933	1 516	0	-161	1 355
519	Sør-Fron	9 360	2 089	467	2 089	2 556	0	-161	2 395
520	Ringebu	10 470	0	-158	0	-158	0	-161	-319
521	Øyer	7 297	0	36	0	36	0	-161	-125
522	Gausdal	7 275	0	-106	0	-106	0	-161	-267

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
528	Østre Toten	7 313	0	-825	0	-825	425	0	-400
529	Vestre Toten	5 259	0	-340	0	-340	0	-60	-400
532	Jevnaker	6 478	0	277	0	277	0	-161	116
533	Lunner	4 043	0	-315	0	-315	0	-85	-400
534	Gran	7 383	0	-427	0	-427	27	0	-400
536	Søndre Land	12 847	0	-2 537	0	-2 537	2 137	0	-400
538	Nordre Land	8 410	0	142	0	142	0	-161	-19
540	Sør-Aurdal	13 126	1 693	357	1 693	2 050	0	-161	1 889
541	Etnedal	15 188	2 000	1 208	-374	834	0	-161	673
542	Nord-Aurdal	7 140	0	-346	0	-346	0	-54	-400
543	Vestre Slidre	9 131	1 790	789	336	1 125	0	-161	964
544	Øystre Slidre	10 196	1 703	-610	1 273	663	0	-161	502
545	Vang	16 137	1 931	506	-141	365	0	-161	204
	Oppland	7 190	439	-206	305	99	106	-117	88
602	Drammen	4 896	0	414	0	414	0	-161	253
604	Kongsberg	4 052	0	-357	0	-357	0	-43	-400
605	Ringerike	6 004	0	-246	0	-246	0	-154	-400
612	Hole	4 832	0	-430	0	-430	30	0	-400
615	Flå	16 062	2 200	1 782	-1 050	732	0	-161	571
616	Nes	9 331	0	719	0	719	0	-161	558
617	Gol	8 854	0	150	0	150	0	-161	-11
618	Hemsedal	7 976	0	113	0	113	0	-161	-48
619	Ål	9 938	1 622	287	1 622	1 909	0	-161	1 748
620	Hol	6 945	0	-271	0	-271	0	-129	-400
621	Sigdal	10 014	1 674	375	1 674	2 049	0	-161	1 888
622	Krødsherad	9 948	0	-432	-1 521	-1 953	1 553	0	-400
623	Modum	5 704	0	-545	0	-545	145	0	-400
624	Øvre Eiker	5 449	0	-91	0	-91	0	-161	-252
625	Nedre Eiker	3 748	0	-416	0	-416	16	0	-400
626	Lier	4 155	0	-397	0	-397	0	-3	-400
627	Røyken	2 450	0	-644	0	-644	244	0	-400
628	Hurum	6 039	0	-36	0	-36	0	-161	-197
631	Flesberg	8 724	0	-12	-1 333	-1 345	945	0	-400
632	Rollag	14 934	0	-164	-2 239	-2 403	2 003	0	-400
633	Nore og Uvdal	11 922	0	929	0	929	0	-161	768
	Buskerud	5 363	65	-95	10	-85	63	-93	-115
701	Horten	5 625	0	297	0	297	0	-161	136
702	Holmestrand	5 266	0	-268	0	-268	0	-132	-400
704	Tønsberg	5 613	0	-96	0	-96	0	-161	-257

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
706	Sandefjord	5 751	0	54	0	54	0	-161	-107
709	Larvik	6 241	0	-70	0	-70	0	-161	-231
711	Svelvik	5 911	0	-281	0	-281	0	-119	-400
713	Sande	6 019	0	-534	0	-534	134	0	-400
714	Hof	7 608	0	404	-884	-480	80	0	-400
716	Re	6 213	0	-1 090	0	-1 090	690	0	-400
719	Andebu	6 876	0	59	0	59	0	-161	-102
720	Stokke	4 763	0	-379	0	-379	0	-21	-400
722	Nøtterøy	5 401	0	252	0	252	0	-161	91
723	Tjøme	7 272	0	768	0	768	0	-161	607
728	Lardal	8 160	0	575	-1 403	-828	428	0	-400
	Vestfold	5 848	0	-29	-27	-56	36	-137	-157
805	Porsgrunn	5 913	0	221	0	221	0	-161	60
806	Skien	5 581	0	362	0	362	0	-161	201
807	Notodden	8 182	0	291	0	291	0	-161	130
811	Siljan	7 089	0	-161	-1 425	-1 586	1 186	0	-400
814	Bamble	4 259	0	-308	0	-308	0	-92	-400
815	Kragerø	7 541	0	86	0	86	0	-161	-75
817	Drangedal	10 696	0	809	0	809	0	-161	648
819	Nome	9 529	0	-463	0	-463	63	0	-400
821	Bø	6 475	0	683	0	683	0	-161	522
822	Sauherad	8 764	0	1 130	0	1 130	0	-161	969
826	Tinn	8 970	0	136	0	136	0	-161	-25
827	Hjartdal	14 781	1 926	355	-124	231	0	-161	70
828	Seljord	8 499	2 136	538	981	1 519	0	-161	1 358
829	Kvitseid	11 877	2 176	-117	900	783	0	-161	622
830	Nissedal	13 893	2 533	423	191	614	0	-161	453
831	Fyresdal	11 461	2 581	-525	96	-429	29	0	-400
833	Tokke	11 593	0	1 243	0	1 243	0	-161	1 082
834	Vinje	11 207	0	510	0	510	0	-161	349
	Telemark	6 978	133	252	12	264	20	-145	139
901	Risør	9 665	0	930	0	930	0	-161	769
904	Grimstad	4 504	0	354	0	354	0	-161	193
906	Arendal	4 977	0	-139	0	-139	0	-161	-300
911	Gjerstad	11 897	1 759	117	441	558	0	-161	397
912	Vegårshei	12 002	0	1 273	-1 804	-531	131	0	-400
914	Tvedestrand	8 211	0	504	0	504	0	-161	343
919	Froland	6 448	0	419	0	419	0	-161	258
926	Lillesand	5 295	0	313	0	313	0	-161	152
928	Birkenes	8 399	0	780	0	780	0	-161	619

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
929	Åmli	12 308	2 352	-302	551	249	0	-161	88
935	Iveland	12 788	0	287	-2 909	-2 622	2 222	0	-400
937	Evje og Hornnes	8 233	0	959	0	959	0	-161	798
938	Bygland	17 279	2 038	350	-502	-152	0	-161	-313
940	Valle	15 247	0	685	0	685	0	-161	524
941	Bykle	11 369	0	-331	0	-331	0	-69	-400
	Aust-Agder	6 598	112	246	-50	196	27	-156	67
1001	Kristiansand	4 761	0	-18	0	-18	0	-161	-179
1002	Mandal	6 484	0	757	0	757	0	-161	596
1003	Farsund	5 972	0	140	0	140	0	-161	-21
1004	Flekkefjord	8 854	0	372	0	372	0	-161	211
1014	Vennesla	5 818	0	18	0	18	0	-161	-143
1017	Songdalen	7 096	0	978	0	978	0	-161	817
1018	Søgne	4 091	0	56	0	56	0	-161	-105
1021	Marnardal	13 114	0	-709	-1 512	-2 221	1 821	0	-400
1026	Åseral	19 064	0	1 397	0	1 397	0	-161	1 236
1027	Audnedal	13 441	0	436	-2 135	-1 699	1 299	0	-400
1029	Lindesnes	9 664	0	1 105	0	1 105	0	-161	944
1032	Lyngdal	5 994	0	-402	0	-402	2	0	-400
1034	Hægebostad	10 955	1 931	-67	-141	-208	0	-161	-369
1037	Kvinesdal	9 198	0	204	0	204	0	-161	43
1046	Sirdal	13 879	0	508	0	508	0	-161	347
	Vest-Agder	6 124	19	152	-43	109	38	-150	-3
1101	Eigersund	7 127	0	-1 221	0	-1 221	821	0	-400
1102	Sandnes	3 110	0	-372	0	-372	0	-28	-400
1103	Stavanger	3 667	0	3	0	3	0	-161	-158
1106	Haugesund	6 054	0	182	0	182	0	-161	21
1111	Sokndal	10 075	0	550	0	550	0	-161	389
1112	Lund	7 610	0	511	-431	80	0	-161	-81
1114	Bjerkreim	8 740	0	412	-1 360	-948	548	0	-400
1119	Hå	5 232	0	-673	0	-673	273	0	-400
1120	Klepp	3 400	0	-392	0	-392	0	-8	-400
1121	Time	3 380	0	-478	0	-478	78	0	-400
1122	Gjesdal	5 094	0	160	0	160	0	-161	-1
1124	Sola	3 447	0	114	0	114	0	-161	-47
1127	Randaberg	3 450	0	-136	0	-136	0	-161	-297
1129	Forsand	15 827	0	-488	0	-488	88	0	-400
1130	Strand	5 436	0	-391	0	-391	0	-9	-400
1133	Hjelmeland	11 749	0	358	0	358	0	-161	197

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1134	Suldal	12 210	0	523	0	523	0	-161	362
1135	Sauda	8 790	1 614	612	1 614	2 226	0	-161	2 065
1141	Finnøy	12 900	0	462	-1 192	-730	330	0	-400
1142	Rennesøy	7 794	0	205	0	205	0	-161	44
1144	Kvitsøy	17 876	0	2 244	-6 591	-4 347	3 947	0	-400
1145	Bokn	14 315	0	1 163	-4 365	-3 202	2 802	0	-400
1146	Tysvær	5 971	0	-267	0	-267	0	-133	-400
1149	Karmøy	4 160	0	-753	0	-753	353	0	-400
1151	Utsira	40 142	6 964	1 795	-8 608	-6 813	6 413	0	-400
1154	Vindafjord	8 161	0	-274	0	-274	0	-126	-400
1159	Ølen	8 851	0	292	0	292	0	-161	131
	Rogaland	4 723	24	-184	-22	-206	95	-95	-206
1201	Bergen	4 481	0	-465	0	-465	65	0	-400
1211	Etne	9 228	0	819	0	819	0	-161	658
1216	Sveio	7 296	0	-149	0	-149	0	-161	-310
1219	Bømlo	7 202	0	-91	0	-91	0	-161	-252
1221	Stord	3 971	0	75	0	75	0	-161	-86
1222	Fitjar	6 593	0	163	-1 150	-987	587	0	-400
1223	Tysnes	13 605	1 359	410	168	578	0	-161	417
1224	Kvinnherad	7 074	0	-791	0	-791	391	0	-400
1227	Jondal	15 659	2 171	883	-950	-67	0	-161	-228
1228	Odda	9 928	0	985	0	985	0	-161	824
1231	Ullensvang	12 956	1 675	930	1 675	2 605	0	-161	2 444
1232	Eidfjord	15 755	0	2 071	0	2 071	0	-161	1 910
1233	Ulvik	17 009	0	1 753	0	1 753	0	-161	1 592
1234	Granvin	18 789	2 207	3 263	-1 072	2 191	0	-161	2 030
1235	Voss	8 086	0	246	0	246	0	-161	85
1238	Kvam	10 480	0	603	0	603	0	-161	442
1241	Fusa	10 902	0	456	0	456	0	-161	295
1242	Samnanger	10 223	0	996	-1 436	-440	40	0	-400
1243	Os	3 252	0	-265	0	-265	0	-135	-400
1244	Austevoll	8 915	0	-243	0	-243	0	-157	-400
1245	Sund	5 510	0	197	0	197	0	-161	36
1246	Fjell	3 399	0	-357	0	-357	0	-43	-400
1247	Askøy	3 604	0	-948	0	-948	548	0	-400
1251	Vaksdal	12 933	0	1 313	0	1 313	0	-161	1 152
1252	Modalen	25 191	0	1 321	0	1 321	0	-161	1 160
1253	Osterøy	8 642	0	662	0	662	0	-161	501
1256	Meland	5 434	0	83	0	83	0	-161	-78
1259	Øygarden	7 463	0	72	0	72	0	-161	-89
1260	Radøy	8 777	0	280	0	280	0	-161	119

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1263	Lindås	5 293	0	-473	0	-473	73	0	-400
1264	Austrheim	8 428	0	339	0	339	0	-161	178
1265	Fedje	19 762	0	609	-5 080	-4 471	4 071	0	-400
1266	Masfjorden	15 071	1 904	858	1 904	2 762	0	-161	2 601
	Hordaland	5 614	39	-240	-6	-246	85	-50	-211
1401	Flora	6 693	0	-186	0	-186	0	-161	-347
1411	Gulen	15 684	1 768	607	408	1 015	0	-161	854
1412	Solund	20 220	2 309	1 138	-1 415	-277	0	-123	-400
1413	Hyllestad	13 925	1 949	473	-201	272	0	-161	111
1416	Høyanger	11 227	0	595	0	595	0	-161	434
1417	Vik	14 031	1 721	1 074	567	1 641	0	-161	1 480
1418	Balestrand	20 257	1 981	-1 151	-309	-1 460	1 060	0	-400
1419	Leikanger	7 713	0	1 302	-1 527	-225	0	-161	-386
1420	Sogndal	4 803	0	480	0	480	0	-161	319
1421	Aurland	11 245	0	1 400	0	1 400	0	-161	1 239
1422	Lærdal	11 206	0	360	0	360	0	-161	199
1424	Årdal	6 354	0	-281	0	-281	0	-119	-400
1426	Luster	10 743	0	469	0	469	0	-161	308
1428	Askvoll	13 545	1 692	53	1 692	1 745	0	-161	1 584
1429	Fjaler	13 257	1 720	461	570	1 031	0	-161	870
1430	Gaular	11 725	0	494	-1 206	-712	312	0	-400
1431	Jølster	11 043	0	905	-1 149	-244	0	-156	-400
1432	Førde	3 555	0	-268	0	-268	0	-132	-400
1433	Naustdal	9 017	0	-16	-1 242	-1 258	858	0	-400
1438	Bremanger	13 134	1 646	612	1 646	2 258	0	-161	2 097
1439	Vågsøy	7 715	0	667	0	667	0	-161	506
1441	Selje	9 867	0	338	-659	-321	0	-79	-400
1443	Eid	6 546	0	297	0	297	0	-161	136
1444	Hornindal	13 030	2 094	645	-689	-44	0	-161	-205
1445	Gloppen	11 188	1 591	590	1 591	2 181	0	-161	2 020
1449	Stryn	8 902	0	162	0	162	0	-161	1
	Sogn og Fjordane	9 140	431	304	69	373	44	-143	274
1502	Molde	4 745	0	82	0	82	0	-161	-79
1503	Kristiansund	5 815	0	214	0	214	0	-161	53
1504	Ålesund	3 792	0	-331	0	-331	0	-69	-400
1511	Vanylven	11 220	1 661	410	1 661	2 071	0	-161	1 910
1514	Sande	11 339	1 751	-177	466	289	0	-161	128
1515	Herøy	5 674	0	-164	0	-164	0	-161	-325
1516	Ulstein	5 467	0	-548	0	-548	148	0	-400

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1517	Hareid	7 304	0	958	0	958	0	-161	797
1519	Volda	7 722	0	796	0	796	0	-161	635
1520	Ørsta	7 305	0	711	0	711	0	-161	550
1523	Ørskog	11 917	0	-742	-1 600	-2 342	1 942	0	-400
1524	Norddal	15 137	1 872	847	1 872	2 719	0	-161	2 558
1525	Stranda	10 100	0	1 084	0	1 084	0	-161	923
1526	Stordal	14 737	0	822	-3 466	-2 644	2 244	0	-400
1528	Sykkylven	5 531	0	295	0	295	0	-161	134
1529	Skodje	7 209	0	-800	0	-800	400	0	-400
1531	Sula	5 924	0	-132	0	-132	0	-161	-293
1532	Giske	5 475	0	226	0	226	0	-161	65
1534	Haram	7 497	0	121	0	121	0	-161	-40
1535	Vestnes	12 684	0	-1 962	0	-1 962	1 562	0	-400
1539	Rauma	9 285	1 562	383	1 562	1 945	0	-161	1 784
1543	Nesset	11 064	0	-9	0	-9	0	-161	-170
1545	Midsund	12 585	0	1 280	-1 739	-459	59	0	-400
1546	Sandøy	13 837	0	405	-2 618	-2 213	1 813	0	-400
1547	Aukra	9 060	0	155	-658	-503	103	0	-400
1548	Fræna	6 356	0	-797	0	-797	397	0	-400
1551	Eide	7 825	0	-42	0	-42	0	-161	-203
1554	Averøy	7 521	0	233	0	233	0	-161	72
1556	Frei	5 186	0	-524	0	-524	124	0	-400
1557	Gjemnes	10 960	0	114	-1 263	-1 149	749	0	-400
1560	Tingvoll	12 907	1 703	112	1 274	1 386	0	-161	1 225
1563	Sunndal	7 225	0	645	0	645	0	-161	484
1566	Surnadal	9 043	1 929	62	1 929	1 991	0	-161	1 830
1567	Rindal	12 731	2 278	898	698	1 596	0	-161	1 435
1569	Aure	11 208	2 170	146	912	1 058	0	-161	897
1571	Halsa	14 485	2 403	-366	450	84	0	-161	-77
1572	Tustna	15 651	2 854	404	-445	-41	0	-161	-202
1573	Smøla	11 920	2 248	369	758	1 127	0	-161	966
	Møre og Romsdal	7 075	268	30	104	134	113	-118	129
1601	Trondheim	3 222	0	-133	0	-133	0	-161	-294
1612	Hemne	7 763	2 010	981	2 010	2 991	0	-161	2 830
1613	Snillfjord	18 954	2 834	1 452	-407	1 045	0	-161	884
1617	Hitra	10 467	2 023	-413	2 023	1 610	0	-161	1 449
1620	Frøya	10 024	2 022	-114	2 022	1 908	0	-161	1 747
1621	Ørland	6 539	0	62	0	62	0	-161	-99
1622	Agdenes	15 847	2 374	-417	508	91	0	-161	-70
1624	Rissa	9 867	0	179	0	179	0	-161	18

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1627	Bjugn	9 557	1 987	763	1 987	2 750	0	-161	2 589
1630	Åfjord	11 055	2 086	254	2 086	2 340	0	-161	2 179
1632	Roan	18 805	2 794	540	-326	214	0	-161	53
1633	Osen	16 612	2 812	499	-362	137	0	-161	-24
1634	Oppdal	7 178	1 923	125	1 923	2 048	0	-161	1 887
1635	Rennebu	11 523	2 171	-346	910	564	0	-161	403
1636	Meldal	13 022	2 033	-32	2 033	2 001	0	-161	1 840
1638	Orkdal	6 118	0	292	0	292	0	-161	131
1640	Røros	8 402	1 948	47	1 948	1 995	0	-161	1 834
1644	Holtålen	12 919	2 265	449	724	1 173	0	-161	1 012
1648	Midtre Gauldal	10 272	0	529	0	529	0	-161	368
1653	Melhus	4 885	0	-287	0	-287	0	-113	-400
1657	Skaun	6 409	0	327	0	327	0	-161	166
1662	Klæbu	5 310	0	-677	0	-677	277	0	-400
1663	Malvik	3 494	0	-240	0	-240	0	-160	-400
1664	Selbu	11 138	0	346	0	346	0	-161	185
1665	Tydal	15 655	2 993	1 222	-723	499	0	-161	338
	Sør-Trøndelag	5 326	368	-35	281	246	5	-156	95
1702	Steinkjer	6 168	0	-193	0	-193	0	-161	-354
1703	Namsos	6 863	1 839	380	1 839	2 219	0	-161	2 058
1711	Meråker	12 345	2 190	827	872	1 699	0	-161	1 538
1714	Stjørdal	5 053	0	-674	0	-674	274	0	-400
1717	Frosta	9 893	1 387	429	22	451	0	-161	290
1718	Leksvik	10 611	1 675	-1 286	1 675	389	0	-161	228
1719	Levanger	5 757	0	-154	0	-154	0	-161	-315
1721	Verdal	5 953	0	-22	0	-22	0	-161	-183
1723	Mosvik	16 682	3 013	540	-762	-222	0	-161	-383
1724	Verran	13 326	2 167	1 451	919	2 370	0	-161	2 209
1725	Namdalseid	13 783	2 379	44	497	541	0	-161	380
1729	Inderøy	8 205	0	58	0	58	0	-161	-103
1736	Snåsa	10 973	2 237	-59	779	720	0	-161	559
1738	Lierne	13 649	2 479	-878	298	-580	180	0	-400
1739	Røyrvik	18 143	3 829	1 206	3 829	5 035	0	-161	4 874
1740	Namsskogan	16 391	0	-963	0	-963	563	0	-400
1742	Grong	12 261	2 192	266	869	1 135	0	-161	974
1743	Høylandet	13 696	2 640	-1 583	-21	-1 604	1 204	0	-400
1744	Overhalla	8 798	2 066	-8	2 066	2 058	0	-161	1 897
1748	Fosnes	20 568	3 248	-262	-1 228	-1 490	1 090	0	-400
1749	Flatanger	15 996	2 667	472	-75	397	0	-161	236

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1750	Vikna	7 804	2 028	-348	2 028	1 680	0	-161	1 519
1751	Nærøy	10 041	1 963	-51	1 963	1 912	0	-161	1 751
1755	Leka	17 519	3 512	637	-1 752	-1 115	715	0	-400
	Nord-Trøndelag	7 739	812	-123	498	375	6	-131	313
1804	Bodø	2 615	0	-375	-1 314	-1 689	1 289	0	-400
1805	Narvik	5 895	1 809	518	495	1 013	0	-161	852
1811	Bindal	17 291	2 370	-251	-799	-1 050	650	0	-400
1812	Sømna	11 832	2 289	383	-637	-254	0	-146	-400
1813	Brønnøy	9 078	1 897	0	583	583	0	-161	422
1815	Vega	13 068	2 561	1 232	-1 179	53	0	-161	-108
1816	Vevelstad	22 230	3 885	908	-3 807	-2 899	2 499	0	-400
1818	Herøy	13 958	2 390	403	-839	-436	36	0	-400
1820	Alstahaug	6 388	1 901	453	587	1 040	0	-161	879
1822	Leirfjord	14 537	2 252	1 669	-565	1 104	0	-161	943
1824	Vefsn	6 013	1 832	-106	518	412	0	-161	251
1825	Grane	13 273	2 479	-546	-1 015	-1 561	1 161	0	-400
1826	Hattfjelldal	12 651	2 467	-620	-990	-1 610	1 210	0	-400
1827	Dønna	14 401	2 476	-1 064	-1 009	-2 073	1 673	0	-400
1828	Nesna	13 619	2 364	1 083	-787	296	0	-161	135
1832	Hemnes	11 032	1 995	464	681	1 145	0	-161	984
1833	Rana	5 085	1 793	79	479	558	0	-161	397
1834	Lurøy	19 249	2 303	-987	-666	-1 653	1 253	0	-400
1835	Træna	22 708	4 208	1 171	-4 448	-3 277	2 877	0	-400
1836	Rødøy	18 665	2 527	-1 248	-1 110	-2 358	1 958	0	-400
1837	Meløy	9 694	1 914	-22	600	578	0	-161	417
1838	Gildeskål	16 249	2 255	308	-571	-263	0	-137	-400
1839	Beiarn	14 639	2 697	1 080	-1 447	-367	0	-33	-400
1840	Saltdal	12 148	1 981	-1 860	667	-1 193	793	0	-400
1841	Fauske	6 431	1 865	902	551	1 453	0	-161	1 292
1845	Sørfold	13 092	2 262	-233	948	715	0	-161	554
1848	Steigen	13 382	2 140	-18	-343	-361	0	-39	-400
1849	Hamarøy	16 606	2 348	-221	-755	-976	576	0	-400
1850	Tysfjord	15 181	2 256	-464	-573	-1 037	637	0	-400
1851	Lødingen	12 182	2 219	578	-498	80	0	-161	-81
1852	Tjeldsund	14 961	2 523	-366	-1 103	-1 469	1 069	0	-400
1853	Evenes	15 211	2 525	327	-1 107	-780	380	0	-400
1854	Ballangen	11 402	2 165	364	-392	-28	0	-161	-189
1856	Røst	18 324	3 566	822	-3 175	-2 353	1 953	0	-400
1857	Værøy	16 716	3 226	18	-2 499	-2 481	2 081	0	-400
1859	Flakstad	14 114	2 504	809	-1 066	-257	0	-143	-400

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti tilskudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
1860	Vestvågøy	8 404	1 853	481	539	1 020	0	-161	859
1865	Vågan	7 754	1 873	446	559	1 005	0	-161	844
1866	Hadsel	8 166	1 888	537	574	1 111	0	-161	950
1867	Bø	14 012	2 118	1 222	-77	1 145	0	-161	984
1868	Øksnes	8 550	1 991	-12	677	665	0	-161	504
1870	Sortland	7 696	1 867	83	553	636	0	-161	475
1871	Andøy	10 641	1 955	633	641	1 274	0	-161	1 113
1874	Moskenes	12 897	2 674	1 119	-1 403	-284	0	-116	-400
	Nordland	7 931	1 629	117	-63	54	351	-111	294
1901	Harstad	4 171	1 797	132	-723	-591	191	0	-400
1902	Tromsø	1 812	0	-179	-2 520	-2 699	2 299	0	-400
1911	Kvæfjord	20 921	2 114	-5 400	-1 060	-6 460	6 060	0	-400
1913	Skånland	11 591	2 122	-115	-1 289	-1 404	1 004	0	-400
1915	Bjarkøy	28 363	3 868	2 669	-4 980	-2 311	1 911	0	-400
1917	Ibestad	16 864	2 410	951	-2 084	-1 133	733	0	-400
1919	Gratangen	17 901	2 623	2 147	-2 508	-361	0	-38	-399
1920	Lavangen	19 952	2 804	2 329	-2 866	-537	137	0	-400
1922	Bardu	5 142	2 040	-613	-480	-1 093	693	0	-400
1923	Salangen	10 831	2 244	128	-1 754	-1 626	1 226	0	-400
1924	Målselv	5 997	1 915	-89	-605	-694	294	0	-400
1925	Sørreisa	8 051	2 086	828	-434	394	0	-161	233
1926	Dyrøy	18 034	2 609	1 307	-2 480	-1 173	773	0	-400
1927	Tranøy	16 475	2 423	681	-2 111	-1 430	1 030	0	-400
1928	Torsken	19 887	2 780	2 075	-2 819	-744	344	0	-400
1929	Berg	19 754	2 824	1 303	-2 906	-1 603	1 203	0	-400
1931	Lenvik	7 385	1 850	339	-670	-331	0	-68	-399
1933	Balsfjord	9 228	1 949	-261	-571	-832	432	0	-400
1936	Karlsøy	12 392	2 215	-110	-1 697	-1 807	1 407	0	-400
1938	Lyngen	10 940	2 103	-756	-629	-1 385	985	0	-400
1939	Storfjord	10 015	2 335	751	-1 936	-1 185	785	0	-400
1940	Kåfjord	12 623	7 453	1 435	1 472	2 907	0	-161	2 746
1941	Skjervøy	8 740	7 091	-32	2 420	2 388	0	-161	2 227
1942	Nordreisa	8 675	6 633	-525	4 113	3 588	0	-161	3 427
1943	Kvænangen	15 811	8 546	-1 358	236	-1 122	722	0	-400
	Troms	6 134	1 592	-67	-1 353	-1 420	1 271	-19	-168
2002	Vardø	8 629	7 410	1 103	-2 117	-1 014	614	0	-400
2003	Vadsø	5 599	6 442	1 179	283	1 462	0	-161	1 301
2004	Hammerfest	4 075	6 243	106	84	190	0	-161	29
2011	Kautokeino	6 441	7 091	23	-1 219	-1 196	796	0	-400
2012	Alta	4 911	6 047	-565	-112	-677	277	0	-400

Tabell 1.1 Fordelingsvirkninger for kommunene, tall i kroner per innbygger.

		Utvalgets forslag til tilskudd		Gevinst/tap ifht i dag			1. årsvirkning		
		Innb. tilskudd m/utg. utjevning	Distr. pol tilskudd	Gevinst/ tap ny kostnads-nøkkel	Gevinst/ tap nytt distrikts-tilskudd	System-virkning	Innt. garanti-tilskudd	Finansiering av innt. garanti til-skudd	1.års virkning
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8
2014	Loppa	16 207	8 755	-525	-3 640	-4 165	3 765	0	-400
2015	Hasvik	13 011	9 287	596	-4 242	-3 646	3 246	0	-400
2017	Kvalsund	14 927	9 294	-377	-4 249	-4 626	4 226	0	-400
2018	Måsøy	11 952	8 536	-185	-3 391	-3 576	3 176	0	-400
2019	Nordkapp	6 480	6 921	-138	762	624	0	-161	463
2020	Porsanger	5 743	6 704	-235	545	310	0	-161	149
2021	Karasjok	7 175	7 151	174	-1 825	-1 651	1 251	0	-400
2022	Lebesby	13 134	8 400	1 089	-3 238	-2 149	1 749	0	-400
2023	Gamvik	14 426	9 168	180	-4 107	-3 927	3 527	0	-400
2024	Berlevåg	11 912	9 099	2 147	-4 029	-1 882	1 482	0	-400
2025	Tana	8 603	7 090	-644	-1 218	-1 862	1 462	0	-400
2027	Nesseby	17 485	9 914	-911	-4 950	-5 861	5 461	0	-400
2028	Båtsfjord	5 840	7 483	658	-2 200	-1 542	1 142	0	-400
2030	Sør-Varanger	6 687	6 228	61	69	130	0	-161	-31
	Finnmark	6 860	6 812	42	-736	-694	685	-72	-81
	Landet	5726	373	0	0	0	116	-116	0

Vedlegg 2

Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene

1 Innledning

I dette vedlegget presenteres fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. I avsnitt 1.2 gjøres det rede for forutsetningene som er lagt til grunn for beregningene.

1.1 Forutsetninger som er lagt til grunn for beregningene

Beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er basert på den økonomiske rammen for 2004. Dette har bakgrunn i at det for fylkeskommunene også foreslås endringer i inntektsutjevningen, og at 2004 er det siste året det foreligger skattetall fra.

I tabell 2.1 presenteres gevinst/tap i kroner per innbygger av utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene. I beregningene er det lagt til grunn fylkeskommunenes utgiftsbehov på 24,5 milliarder kroner og innbyggertilskudd fra foreløpig utgave av Grønt hefte for 2004 (Rundskriv H-24/03).

I 2004 mottok Oslo fylkeskommune 427 millioner kroner i hovedstadstilskudd. Av dette utgjorde midler knyttet til Oslos ansvar for barnevern 80 prosent, mens 20 prosent er knyttet til Oslos spesielle oppgaver som hovedstad. Utvalget foreslår å avvikle den delen av hovedstadstilskuddet som er knyttet til at Oslo har spesielle oppgaver som hovedstad. Den delen av hovedstadstilskuddet som er knyttet til at Oslo i motsetning til de øvrige fylkeskommunene har et ansvar for barnevernet foreslås videreført (jf. kapittel 10).

Utvalget foreslår i kapittel 12 å avvikle ordningen med bruk av nyere befolkningstall ved beregningen av innbyggertilskuddet, inkludert utgiftsutjevningen. Utvalget har ikke beregnet et anslag på hvor mye den enkelte fylkeskommune vil tape/tjene på at ordningen avvikles. Årsaken til det er at gevinsten/tapet til den enkelte fylkeskommune vil variere fra et år til et annet.

Beregningene som presenteres i tabell 2.1 viser både systemvirkningen og 1.årsvirkningene med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget foreslår i kapittel 16 at overgangsordningen i inntektssystemet erstattes med et nytt inntektsgarantitilskudd. Inntektsgarantitilskuddet sikrer at ingen fylkeskommuner får en reduksjon i rammetilskuddet fra et år til et annet som er mer enn 100 kroner lavere enn veksten på landsbasis. Utvalget har beregnet hvor mye den enkelte fylkeskommune vil motta i inntektsgarantitilskudd det første året basert på utvalgets forslag til nytt inntektssystem og data for 2004.

I tabell 2.1 vises både systemvirkningen og 1.årsvirkningen med utvalgets forslag til nytt inntektssystem. Utvalget vil presisere at den beregnede systemvirkningen i forhold til dagens inntektssystem ikke gir uttrykk for den faktiske endringen i tilskudd til den enkelte fylkeskommune ved implementeringen av utvalgets forslag. Blant annet kan endringer i kriteriedata og utviklingen i skatteinntektene medføre endringer i utslagene på utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

1.2 Fordelingsvirkninger

Tabell 2.1 viser fordelingsvirkninger av utvalgets forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Alle tall i tabellen er i kroner per innbygger per 1. januar 2004.

Kolonne 1 Innbyggertilskudd m/utgiftsutjevning

Fylkeskommunenes innbyggertilskudd med utgiftsutjevnende tilskudd med utvalgets forslag til nytt inntektssystem.

Kolonne 2 Skatteinntekter etter inntektsutjevning

I fordelingsberegningene er det lagt til grunn symmetrisk utjevning tilsvarende 55 prosent av forskjeller mellom skatteinntektene per innbygger i den enkelte fylkeskommune og landsgjennomsnittet, og en tilleggskompensasjon til fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet som tilsvarer 35 prosent av forskjellene i egen skatt og landsgjennomsnittet.

Kolonne 3 Gevinst/tap ny kostnadsnøkkel

Gevinst/tap i kroner per innbygger med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene.

Kolonne 4 Gevinst/tap avvikling av hovedstadstilskuddet

Her er det beregningsmessig lagt til grunn at Oslo mister 20 prosent av hovedstadstilskuddet i 2004. I stedet fordeles denne delen av hovedstadstilskuddet med et likt beløp per innbygger. Tallet for Oslo i kolonne 4 er således nettoeffekten av endringen. Den resterende delen av hovedstadstilskuddet .

Kolonne 5 Gevinst/tap inntektsutjevningen

Denne kolonnen viser avvik mellom skatteinntekter per innbygger etter dagens ordning og modellen for inntektsutjevning som er beskrevet i forklaringen til kolonne 2.

Kolonne 6 Systemvirkning

Samlede fordelingsvirkninger ved utvalgets forslag til nytt inntektssystem for kommunene (kolonne 3 + kolonne 4 + kolonne 5).

Kolonne 7 Inntektsgarantitilskudd

Inntektsgarantitilskudd i kroner per innbygger. Det er lagt til grunn at fylkeskommuner skal få full kompensasjon for tap utover 100 kroner per innbygger gjennom inntektsgarantitilskuddet.

Kolonne 8 Finansiering av inntektsgarantitilskuddet

Inntektsgarantitilskuddet finansieres med et likt trekk i innbyggertilskuddet i alle kommunene,

Tabell 2.1 Fordelingsvirkninger fylkeskommunene

	Utvalgets forslag til tilskudd			Gevinst/tap ifht i dag			1.årsvirkning		
	Innb. tilskudd m/utg. utjevn. m/ utv. forslag	Skatte-inntekt m/innt. utjevn. m/utv. forslag	Gevinst/ tap ny kostn.-nøkkel	Gevinst/ tap reduksj. hoveds.-tilskudd	Gevinst/ tap ny innt. utjevn.	System-virkning	Innt. garanti tilsk.	Finan-siering av innt. garanti-tilsk.	1.års virkn.
	Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6	Kol 7	Kol 8	Kol 9
Østfold	1 429	3 340	8	19	-40	-14	0	-86	-100
Akershus	1 504	3 668	74	19	178	271	0	-242	29
Oslo	1 466	3 821	883	-145	43	782	0	-242	540
Hedmark	2 016	3 320	-337	19	-40	-359	259	0	-100
Oppland	1 968	3 327	-180	19	-40	-202	102	0	-100
Buskerud	1 579	3 397	67	19	-22	64	0	-164	-100
Vestfold	1 699	3 356	144	19	-40	123	0	-223	-100
Telemark	1 838	3 348	-115	19	-40	-137	37	0	-100
Aust-Agder	2 440	3 340	-97	19	-40	-118	18	0	-100
Vest-Agder	2 358	3 350	54	19	-40	32	0	-132	-100
Rogaland	2 412	3 480	244	19	35	298	0	-242	56
Hordaland	2 161	3 380	50	19	-40	29	0	-129	-100
Sogn og Fjordane	3 285	3 346	-1 653	19	-40	-1 675	1 575	0	-100
Møre og Romsdal	2 521	3 339	-158	19	-40	-179	79	0	-100
Sør-Trøndelag	1 905	3 352	4	19	-40	-17	0	-83	-100
Nord-Trøndelag	3 107	3 307	-200	19	-40	-222	122	0	-100
Nordland	2 941	3 325	-856	19	-40	-878	778	0	-100
Troms	2 713	3 338	-416	19	-40	-438	338	0	-100
Finnmark Finnmárku	3 035	3 329	-554	19	-40	-576	476	0	-100
Landet	2 057	3 447	0	0	0	0	120	-120	0

men med den restriksjon at ingen fylkeskommuner skal få et tap som overstiger 100 kroner per innbygger etter finansiering.

Kolonne 9 1. årsvirkningen

1.årsvirkningen i kroner per innbygger med utvalgets forslag til nytt inntektssystem (kolonne 6 + kolonne 7 + kolonne 8).

Vedlegg 3

Indeks for beregnet utgiftsbehov for kommunene

Utvalget har i kapittel 9 foreslått en ny kostnadsnøkkel for kommunene. Dette vedlegget viser kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel, samt med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Innbyggertall og kriteriedata per 01.01.04 er lagt til grunn for beregningen av kommunenes indeks for beregnet utgiftsbehov.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel innebærer at kriteriet psykisk utviklingshemmede får redusert vekt i kostnadsnøkkelen. Dette vil isolert sett medføre en reduksjon i indeks for beregnet utgiftsbehov for mange tidligere vertskommuner for HVPU institusjoner. En lavere vekting av dette kriteriet i kostnadsnøkkelen vil imidlertid gi en økning i tilskudd gjennom toppfinansieringsordningen for særlig ressurskrevende brukere. Dette fanges ikke opp i tabell 3.1.

Utvalget har i forslaget til ny kostnadsnøkkel lagt til grunn at det øremerkede tilskuddet til opplæring for språklige minoriteter skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd. Kriteriet 1.generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia er innført i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til undervisning av språklige minoriteter. Dette vil isolert sett medføre en økning i indeks for beregnet utgiftsbehov til kommuner med en høy andel 1. generasjons innvandrere 6-15 år utenom Skandinavia. Disse kommunene vil imidlertid samtidig få en reduksjon i øremerkede overføringer. Dette fanges ikke opp i tabell 3.1. Dette fanges imidlertid opp i vedlegg 2 som beregner gevinst/tap med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel i kroner per innbygger.

Kolonne 1

Indeks for beregnet utgiftsbehov med utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel.

Kolonne 2

Indeks for beregnet utgiftsbehov med dagens kostnadsnøkkel.

Tabell 3.1 Indeks for beregnet utgiftsbehov

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
101	Halden	1,030	1,021
104	Moss	0,971	0,964
105	Sarpsborg	0,965	0,974
106	Fredrikstad	0,977	0,977
111	Hvaler	1,001	1,024
118	Aremark	1,272	1,281
119	Marker	1,140	1,148
121	Rømskog	1,493	1,478
122	Trøgstad	1,056	1,074
123	Spydeberg	0,979	0,985
124	Askim	0,973	0,942
125	Eidsberg	1,020	1,022
127	Skiptvet	1,036	1,043
128	Rakkestad	1,079	1,106
135	Råde	0,959	0,953
136	Rygge	0,936	0,946
137	Våler	0,988	0,993
138	Hobøl	0,960	0,979
	Østfold	0,989	0,990
211	Vestby	0,860	0,878
213	Ski	0,876	0,876
214	Ås	0,953	0,941
215	Frogn	0,928	0,923
216	Nesodden	0,918	0,915
217	Oppegård	0,872	0,877
219	Bærum	0,958	0,970
220	Asker	0,896	0,907
221	Aurskog-Høland	0,971	0,987

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
226	Sørum	0,918	0,943
227	Fet	0,880	0,890
228	Rælingen	0,820	0,837
229	Enebakk	0,875	0,889
230	Lørenskog	0,834	0,842
231	Skedsmo	0,885	0,886
233	Nittedal	0,855	0,872
234	Gjerdrum	0,939	0,951
235	Ullensaker	0,843	0,861
236	Nes	0,944	0,961
237	Eidsvoll	0,941	0,963
238	Nannestad	0,961	0,970
239	Hurdal	1,158	1,137
	Akershus	0,906	0,916
301	Oslo	0,944	0,918
402	Kongsvinger	0,974	0,978
403	Hamar	1,007	1,009
412	Ringsaker	0,988	1,023
415	Løten	1,039	1,016
417	Stange	1,007	1,012
418	Nord-Odal	1,102	1,141
419	Sør-Odal	1,030	1,061
420	Eidskog	1,188	1,171
423	Grue	1,233	1,231
425	Åsnes	1,175	1,170
426	Våler	1,139	1,140
427	Elverum	0,993	0,985
428	Trysil	1,220	1,219
429	Åmot	1,131	1,118
430	Stor-Elvdal	1,226	1,207
432	Rendalen	1,395	1,375
434	Engerdal	1,324	1,311
436	Tolga	1,333	1,292
437	Tynset	1,122	1,145
438	Alvdal	1,163	1,157
439	Folldal	1,250	1,239
441	Os	1,216	1,210
	Hedmark	1,060	1,067
501	Lillehammer	0,984	0,984
502	Gjøvik	0,974	0,972
511	Dovre	1,150	1,149
512	Lesja	1,250	1,275
513	Skjåk	1,161	1,149
514	Lom	1,130	1,119
515	Vågå	1,124	1,140
516	Nord-Fron	1,034	1,041
517	Sel	1,072	1,093
519	Sør-Fron	1,147	1,126
520	Ringebu	1,192	1,192
521	Øyer	1,064	1,064
522	Gausdal	1,063	1,065
528	Østre Toten	1,064	1,100
529	Vestre Toten	0,981	0,997
532	Jevnaker	1,030	1,023
533	Lunner	0,932	0,946
534	Gran	1,067	1,088
536	Søndre Land	1,288	1,392
538	Nordre Land	1,109	1,107
540	Sør-Aurdal	1,300	1,284
541	Etnedal	1,383	1,336
542	Nord-Aurdal	1,057	1,071
543	Vestre Slidre	1,138	1,106
544	Øystre Slidre	1,181	1,178
545	Vang	1,422	1,402
	Oppland	1,059	1,068
602	Drammen	0,966	0,946
604	Kongsberg	0,932	0,950
605	Ringerike	1,011	1,024
612	Hole	0,964	0,981
615	Flå	1,418	1,341
616	Nes	1,146	1,118
617	Gol	1,127	1,120
618	Hemsedal	1,091	1,087
619	Ål	1,171	1,159
620	Hol	1,049	1,059
621	Sigdal	1,174	1,166
622	Krødsherad	1,171	1,195
623	Modum	0,999	1,021
624	Øvre Eiker	0,989	0,998
625	Nedre Eiker	0,920	0,937
626	Lier	0,936	0,948
627	Røyken	0,867	0,896
628	Hurum	1,013	1,009
631	Flesberg	1,121	1,125
632	Rollag	1,373	1,381
633	Nore og Uvdal	1,251	1,215
	Buskerud	0,985	0,989

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
701	Horten	0,996	0,989
702	Holmestrand	0,981	0,992
704	Tønsberg	0,995	1,002
706	Sandefjord	1,001	0,997
709	Larvik	1,021	1,022
711	Svelvik	1,007	1,020
713	Sande	1,012	1,037
714	Hof	1,076	1,064
716	Re	1,020	1,065
719	Andebu	1,047	1,045
720	Stokke	0,961	0,970
722	Nøtterøy	0,987	0,975
723	Tjøme	1,063	1,029
728	Lardal	1,099	1,077
	Vestfold	1,005	1,006
805	Porsgrunn	1,008	0,998
806	Skien	0,994	0,982
807	Notodden	1,099	1,094
811	Siljan	1,055	1,062
814	Bamble	0,941	0,954
815	Kragerø	1,073	1,072
817	Drangedal	1,201	1,171
819	Nome	1,154	1,167
821	Bø	1,030	1,004
822	Sauherad	1,123	1,074
826	Tinn	1,131	1,124
827	Hjartdal	1,367	1,360
828	Seljord	1,112	1,089
829	Kvitseid	1,249	1,256
830	Nissedal	1,331	1,314
831	Fyresdal	1,232	1,253
833	Tokke	1,238	1,190
834	Vinje	1,222	1,199
	Telemark	1,051	1,042
901	Risør	1,159	1,121
904	Grimstad	0,951	0,935
906	Arendal	0,970	0,977
911	Gjerstad	1,250	1,244
912	Vegårshei	1,254	1,200
914	Tvedestrand	1,101	1,083
919	Froland	1,029	1,014
926	Lillesand	0,983	0,970
928	Birkenes	1,108	1,077
929	Åmli	1,267	1,280
935	Iveland	1,286	1,277
937	Evje og Hornnes	1,102	1,059
938	Bygland	1,468	1,442
940	Valle	1,385	1,353
941	Bykle	1,229	1,243
	Aust-Agder	1,035	1,026
1001	Kristiansand	0,961	0,959
1002	Mandal	1,031	1,004
1003	Farsund	1,010	1,004
1004	Flekkefjord	1,127	1,113
1014	Vennesla	1,004	1,000
1017	Songdalen	1,055	1,016
1018	Søgne	0,934	0,934
1021	Marnardal	1,299	1,322
1026	Åseral	1,540	1,487
1027	Audnedal	1,312	1,298
1029	Lindesnes	1,159	1,115
1032	Lyngdal	1,011	1,025
1034	Hægebostad	1,212	1,209
1037	Kvinesdal	1,141	1,132
1046	Sirdal	1,330	1,312
	Vest-Agder	1,016	1,009
1101	Eigersund	1,057	1,109
1102	Sandnes	0,894	0,908
1103	Stavanger	0,917	0,916
1106	Haugesund	1,013	1,006
1111	Sokndal	1,176	1,161
1112	Lund	1,076	1,058
1114	Bjerkreim	1,122	1,111
1119	Hå	0,980	1,008
1120	Klepp	0,906	0,922
1121	Time	0,905	0,922
1122	Gjesdal	0,974	0,969
1124	Sola	0,908	0,901
1127	Randaberg	0,908	0,913
1129	Forsand	1,409	1,436
1130	Strand	0,988	1,005
1133	Hjelmeland	1,244	1,223
1134	Suldal	1,263	1,240
1135	Sauda	1,124	1,105
1141	Finnøy	1,290	1,277

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
1142	Rennesøy	1,084	1,074
1144	Kvitsøy	1,492	1,410
1145	Bokn	1,348	1,309
1146	Tysvær	1,010	1,020
1149	Karmøy	0,937	0,968
1151	Utsira	2,393	2,336
1154	Vindafjord	1,099	1,115
1159	Ølen	1,127	1,119
	Rogaland	0,959	0,967
1201	Bergen	0,950	0,971
1211	Etne	1,142	1,109
1216	Sveio	1,064	1,072
1219	Bømlo	1,060	1,066
1221	Stord	0,929	0,930
1222	Fitjar	1,035	1,033
1223	Tysnes	1,319	1,305
1224	Kvinnherad	1,055	1,087
1227	Jondal	1,402	1,376
1228	Odda	1,170	1,133
1231	Ullensvang	1,293	1,261
1232	Eidfjord	1,406	1,331
1233	Ulvik	1,457	1,385
1234	Granvin	1,529	1,401
1235	Voss	1,096	1,087
1238	Kvam	1,193	1,171
1241	Fusa	1,210	1,198
1242	Samnanger	1,182	1,143
1243	Os	0,900	0,910
1244	Austevoll	1,129	1,140
1245	Sund	0,991	0,982
1246	Fjell	0,906	0,920
1247	Askøy	0,914	0,954
1251	Vaksdal	1,292	1,241
1252	Modalen	1,788	1,744
1253	Osterøy	1,118	1,093
1256	Meland	0,988	0,986
1259	Øygarden	1,070	1,069
1260	Radøy	1,124	1,115
1263	Lindås	0,982	1,006
1264	Austrheim	1,109	1,096
1265	Fedje	1,568	1,554
1266	Masfjorden	1,378	1,353
	Hordaland	0,995	1,007

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
1401	Flora	1,039	1,040
1411	Gulen	1,403	1,388
1412	Solund	1,587	1,546
1413	Hyllestad	1,332	1,318
1416	Høyanger	1,223	1,200
1417	Vik	1,336	1,296
1418	Balestrand	1,588	1,634
1419	Leikanger	1,080	1,029
1420	Sogndal	0,963	0,943
1421	Aurland	1,223	1,175
1422	Lærdal	1,222	1,210
1424	Årdal	1,025	1,038
1426	Luster	1,203	1,184
1428	Askvoll	1,317	1,321
1429	Fjaler	1,305	1,279
1430	Gaular	1,243	1,227
1431	Jølster	1,215	1,186
1432	Førde	0,912	0,924
1433	Naustdal	1,133	1,135
1438	Bremanger	1,300	1,273
1439	Vågsøy	1,081	1,051
1441	Selje	1,168	1,157
1443	Eid	1,033	1,023
1444	Hornindal	1,296	1,274
1445	Gloppen	1,221	1,199
1449	Stryn	1,129	1,118
	Sogn og Fjordane	1,138	1,126
1502	Molde	0,960	0,959
1503	Kristiansund	1,004	0,995
1504	Ålesund	0,922	0,936
1511	Vanylven	1,222	1,210
1514	Sande	1,227	1,230
1515	Herøy	0,998	1,002
1516	Ulstein	0,990	1,008
1517	Hareid	1,064	1,022
1519	Volda	1,081	1,052
1520	Ørsta	1,064	1,035
1523	Ørskog	1,251	1,280
1524	Norddal	1,381	1,344
1525	Stranda	1,177	1,130
1526	Stordal	1,365	1,323
1528	Sykkylven	0,992	0,977
1529	Skodje	1,060	1,091

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
1531	Sula	1,008	1,012
1532	Giske	0,990	0,976
1534	Haram	1,072	1,067
1535	Vestnes	1,282	1,366
1539	Rauma	1,144	1,132
1543	Nesset	1,216	1,222
1545	Midsund	1,278	1,227
1546	Sandøy	1,328	1,311
1547	Aukra	1,135	1,128
1548	Fræna	1,026	1,058
1551	Eide	1,085	1,086
1554	Averøy	1,073	1,064
1556	Frei	0,978	0,999
1557	Gjemnes	1,212	1,200
1560	Tingvoll	1,291	1,280
1563	Sunndal	1,061	1,029
1566	Surnadal	1,134	1,136
1567	Rindal	1,284	1,256
1569	Aure	1,222	1,219
1571	Halsa	1,355	1,375
1572	Tustna	1,402	1,384
1573	Smøla	1,251	1,241
	Møre og Romsdal	1,055	1,054
1601	Trondheim	0,899	0,903
1612	Hemne	1,082	1,041
1613	Snillfjord	1,536	1,484
1617	Hitra	1,192	1,206
1620	Frøya	1,174	1,184
1621	Ørland	1,033	1,031
1622	Agdenes	1,410	1,431
1624	Rissa	1,168	1,163
1627	Bjugn	1,155	1,121
1630	Åfjord	1,216	1,213
1632	Roan	1,530	1,518
1633	Osen	1,441	1,430
1634	Oppdal	1,059	1,053
1635	Rennebu	1,235	1,256
1636	Meldal	1,295	1,303
1638	Orkdal	1,016	1,005
1640	Røros	1,108	1,110
1644	Holtålen	1,291	1,280
1648	Midtre Gauldal	1,184	1,166
1653	Melhus	0,966	0,979
1657	Skaun	1,028	1,016
1662	Klæbu	0,983	1,010
1663	Malvik	0,910	0,919
1664	Selbu	1,219	1,205
1665	Tydal	1,402	1,362
	Sør-Trøndelag	0,984	0,986
1702	Steinkjer	1,018	1,029
1703	Namsos	1,046	1,033
1711	Meråker	1,268	1,237
1714	Stjørdal	0,973	1,001
1717	Frosta	1,169	1,157
1718	Leksvik	1,198	1,256
1719	Levanger	1,001	1,008
1721	Verdal	1,009	1,013
1723	Mosvik	1,444	1,431
1724	Verran	1,308	1,254
1725	Namdalseid	1,326	1,328
1729	Inderøy	1,100	1,099
1736	Snåsa	1,212	1,220
1738	Lierne	1,321	1,365
1739	Røyrvik	1,503	1,464
1740	Namsskogan	1,432	1,481
1742	Grong	1,265	1,257
1743	Høylandet	1,323	1,396
1744	Overhalla	1,124	1,128
1748	Fosnes	1,601	1,622
1749	Flatanger	1,416	1,398
1750	Vikna	1,084	1,102
1751	Nærøy	1,175	1,181
1755	Leka	1,477	1,453
	Nord-Trøndelag	1,082	1,089
1804	Bodø	0,874	0,890
1805	Narvik	1,007	0,989
1811	Bindal	1,468	1,477
1812	Sømna	1,247	1,235
1813	Brønnøy	1,136	1,139
1815	Vega	1,297	1,253
1816	Vevelstad	1,668	1,629
1818	Herøy	1,333	1,319
1820	Alstahaug	1,027	1,005

		Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	Dagens kostnadsnøkkel
		Kol 1	Kol 2
1822	Leirfjord	1,357	1,289
1824	Vefsn	1,012	1,018
1825	Grane	1,306	1,332
1826	Hattfjelldal	1,280	1,305
1827	Dønna	1,351	1,391
1828	Nesna	1,320	1,270
1832	Hemnes	1,215	1,199
1833	Rana	0,974	0,974
1834	Lurøy	1,548	1,596
1835	Træna	1,688	1,645
1836	Rødøy	1,524	1,578
1837	Meløy	1,161	1,166
1838	Gildeskål	1,426	1,420
1839	Beiarn	1,361	1,326
1840	Saltdal	1,260	1,338
1841	Fauske	1,029	0,993
1845	Sørfold	1,298	1,316
1848	Steigen	1,310	1,309
1849	Hamarøy	1,440	1,453
1850	Tysfjord	1,383	1,409
1851	Lødingen	1,261	1,240
1852	Tjeldsund	1,374	1,396
1853	Evenes	1,384	1,371
1854	Ballangen	1,230	1,217
1856	Røst	1,510	1,487
1857	Værøy	1,445	1,454
1859	Flakstad	1,340	1,316
1860	Vestvågøy	1,108	1,090
1865	Vågan	1,082	1,065
1866	Hadsel	1,099	1,079
1867	Bø	1,335	1,287
1868	Øksnes	1,114	1,119
1870	Sortland	1,080	1,079
1871	Andøy	1,199	1,176
1874	Moskenes	1,290	1,253
	Nordland	1,089	1,087
1901	Harstad	0,937	0,933
1902	Tromsø	0,842	0,852
1911	Kvæfjord	1,615	1,842
1913	Skånland	1,237	1,244
1915	Bjarkøy	1,917	1,814
1917	Ibestad	1,451	1,400
1919	Gratangen	1,493	1,405
1920	Lavangen	1,576	1,475
1922	Bardu	0,976	1,003
1923	Salangen	1,207	1,200
1924	Målselv	1,011	1,020
1925	Sørreisa	1,094	1,064
1926	Dyrøy	1,498	1,454
1927	Tranøy	1,435	1,415
1928	Torsken	1,573	1,494
1929	Berg	1,568	1,525
1931	Lenvik	1,067	1,057
1933	Balsfjord	1,142	1,155
1936	Karlsøy	1,270	1,275
1938	Lyngen	1,211	1,240
1939	Storfjord	1,174	1,150
1940	Kåfjord	1,279	1,220
1941	Skjervøy	1,122	1,123
1942	Nordreisa	1,119	1,144
1943	Kvænangen	1,408	1,470
	Troms	1,017	1,022
2002	Vardø	1,118	1,071
2003	Vadsø	0,995	0,942
2004	Hammerfest	0,933	0,927
2011	Kautokeino	1,029	1,035
2012	Alta	0,967	0,991
2014	Loppa	1,424	1,448
2015	Hasvik	1,295	1,273
2017	Kvalsund	1,373	1,395
2018	Måsøy	1,252	1,266
2019	Nordkapp	1,031	1,035
2020	Porsanger	1,001	1,013
2021	Karasjok	1,059	1,055
2022	Lebesby	1,300	1,257
2023	Gamvik	1,352	1,343
2024	Berlevåg	1,250	1,169
2025	Tana	1,116	1,139
2027	Nesseby	1,476	1,522
2028	Båtsfjord	1,005	0,980
2030	Sør-Varanger	1,039	1,033
	Finnmark	1,046	1,044
	Landet	1,000	1,000

Vedlegg 4

Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

1 Innledning

Utvalget foreslår i kapittel 15 at regionaltilskuddet og den delen av skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn (herunder kompensasjonen for differensiert arbeidsgiveravgift) avvikles, og erstattes med et nytt distriktspolitisk tilskudd. Det foreslås at det distriktspolitiske tilskuddet tildeles kommuner innefor prioriteringsområde A og B i det distriktspolitiske virkeområdet, samt kommuner innenfor område C og D som har en samlet verdi på indeksen som ligger til grunn for inndelingen virkeområdet som er lavere enn -1. Utvalget foreslår at tilskuddet kun tildeles kommuner som har en skatteinntekt per innbygger som er lavere enn 120 prosent av landsgjennomsnittet. Grenseverdiene på -1 og 120 prosent er skjønnsmessig bestemt.

Utvalget foreslår at det distriktspolitiske tilskuddet fordeles mellom de ulike prioriteringsområdene med utgangspunkt i antall innbyggere innenfor det enkelte virkeområdet som skal tildeles distriktspolitisk tilskudd. Innbyggerne i de ulike virkeområdene gis imidlertid ulik vekt:

- Innbyggere i virkeområde A teller 100 prosent
- Innbyggere i virkeområde B teller 30 prosent
- Innbyggere i virkeområde C teller 25 prosent
- Innbyggere i virkeområde D teller 20 prosent

I fordelingsberegningene som presenteres i tabell 4.1 er det lagt til grunn at det distriktspolitiske tilskuddet skal fordeles mellom kommunene innenfor det enkelte prioriteringsområde dels etter satser per innbygger (85 prosent), dels etter satser per kommune (15 prosent). Fordelingsvirkningene av å innføre et distriktspolitisk tilskudd er illustrert med utgangspunkt i de midler som i dag fordeles som Nord-Norgetilskudd og regionaltilskudd. Utvalget foreslår også at den delen av det ordinære skjønnstilskuddet som er begrunnet ut i fra regionalpolitiske hensyn trekkes ut av skjønnstilskuddet og legges inn i det nye distriktspolitiske tilskuddet. Utvalget har imidlertid ikke beregnet fordelingsvirkninger ved dette, da det er vanskelig for utvalget å si hvor stor andel av skjønnstilskuddet til den enkelte kommune (eksklusive kompensasjonsordningen for differensiert arbeidsgiveravgift) som er begrunnet ut i fra regional- og distriktspolitiske hensyn.

Utvalget har brukt befolkningstall per 1. januar 2004 i fordelingsberegningene, samt skattetall for 2003. Årsaken til det er at det befolkningstall per 1. januar 2004 og skattetall for 2003 som ligger til grunn for fordelingen av Nord-Norgetilskuddet og regionaltilskuddet i 2005.

1.1 Fordelingsvirkninger

Beregningene av de samlede fordelingsvirkningene av utvalgets forslag er basert på den økonomiske rammen for 2005. I tabell 4.1 presenteres gevinst/tap i kroner per innbygger av utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd til kommunene.

Kolonne 1 Distriktspolitisk tilskudd

Distriktspolitisk tilskudd med utvalgets forslag til nytt inntektssystem i kroner per innbygger. I beregningen er det lagt til grunn at 15 prosent av tilskuddet skal fordeles mellom kommunene etter satser per kommune, mens 85 prosent av tilskuddet skal fordeles mellom kommunene etter innbyggertall. Både satsen per innbygger og satsen per kommune er gradert etter virkeområde.

Kolonne 2 Gevinst/tap med nytt distriktspolitisk tilskudd

Gevinst/tap i kroner per innbygger med utvalgets forslag til nytt distriktspolitisk tilskudd for kommunene.

Kolonne 3 Inndeling i geografisk virkeområde for distriktspolitisk virkemiddel

Gradering A-D

Kolonne 4 Samlet verdi på indeksen som ligger til grunn for inndelingen av virkeområdet

Gradering -3 til 3.

Kolonne 5 Skatteinntekt i prosent av landsgjennomsnittet
Skatteinntekt i prosent av landsgjennomsnittet i 2003

Kolonne 6 Innbyggertall
Innbyggertall per 1.1.2004.

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
101	Halden	0	0		0,55	84	27 464
104	Moss	0	0		1,82	92	27 732
105	Sarpsborg	0	0		0,76	87	49 423
106	Fredrikstad	0	0		0,91	89	69 867
111	Hvaler	0	0		0,25	98	3 694
118	Aremark	0	-2 330	C	-0,33	79	1 437
119	Marker	0	0	C	-0,27	85	3 409
121	Rømskog	2 603	-2 409	C	-1,99	86	668
122	Trøgstad	0	0		1,34	92	4 953
123	Spydeberg	0	0		1,4	102	4 706
124	Askim	0	0		1,76	100	13 986
125	Eidsberg	0	0		1,39	91	10 121
127	Skiptvet	0	0		0,9	88	3 336
128	Rakkestad	0	0		0,2	89	7 232
135	Råde	0	0		1,53	95	6 380
136	Rygge	0	0		2,2	94	13 753
137	Våler	0	0		1,52	92	4 003
138	Hobøl	0	0		1,81	94	4 504
	Østfold	7	-19	-	-	-	256 668
211	Vestby	0	0		2,16	100	12 834
213	Ski	0	0		2,72	112	26 588
214	Ås	0	0		2,77	105	14 323
215	Frogn	0	0		2,64	114	13 153
216	Nesodden	0	0		2,46	100	16 074
217	Oppegård	0	0		2,69	123	23 343
219	Bærum	0	0		2,78	144	103 313
220	Asker	0	0		2,87	135	50 651
221	Aurskog-Høland	0	0		1,08	86	13 199
226	Sørum	0	0		2,13	106	12 768
227	Fet	0	0		1,98	106	9 485
228	Rælingen	0	0		2,47	105	14 720
229	Enebakk	0	0		2,23	95	9 233
230	Lørenskog	0	0		2,87	119	30 496
231	Skedsmo	0	0		2,7	113	41 359
233	Nittedal	0	0		2,8	113	19 440
234	Gjerdrum	0	0		2,26	108	4 964
235	Ullensaker	0	0		2,37	107	23 784

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
236	Nes	0	0		1,45	91	17 931
237	Eidsvoll	0	0		1,66	93	18 338
238	Nannestad	0	0		1,77	95	9 943
239	Hurdal	0	-1 250		0,61	85	2 679
	Akershus	0	-7	-	-	-	488 618
301	Oslo	0	0		2,6	132	521 886
402	Kongsvinger	0	0	C	-0,54	89	17 380
403	Hamar	0	0		0,99	98	27 245
412	Ringsaker	0	0		0,18	82	31 732
415	Løten	0	0		0,04	78	7 282
417	Stange	0	0		0,04	83	18 288
418	Nord-Odal	0	0		-0,61	79	5 064
419	Sør-Odal	0	0		0,63	87	7 589
420	Eidskog	1 576	1 576	C	-1,23	76	6 431
423	Grue	1 601	1 601	C	-1,56	82	5 312
425	Åsnes	1 554	1 554	C	-1,46	81	7 924
426	Våler	1 653	1 653	C	-1,14	84	3 906
427	Elverum	0	0		0,7	91	18 805
428	Trysil	1 910	1 910	B	-1,93	87	6 955
429	Åmot	2 002	2 002	B	-1,24	88	4 425
430	Stor-Elvdal	2 147	959	B	-2,11	81	2 819
432	Rendalen	2 271	711	B	-2,36	90	2 146
434	Engerdal	2 495	267	B	-2,47	71	1 503
436	Tolga	2 378	499	B	-1,22	67	1 781
437	Tynset	1 954	1 954	B	-1,03	89	5 463
438	Alvdal	2 215	823	B	-1,25	90	2 406
439	Folldal	2 394	468	B	-1,76	78	1 739
441	Os	2 275	704	B	-1,34	72	2 131
	Hedmark	550	425	-	-	-	188 326
501	Lillehammer	0	0		1,34	99	25 070
502	Gjøvik	0	0		0,66	88	27 526
511	Dovre	2 138	976	B	-1,43	81	2 883
512	Lesja	2 256	741	B	-2,25	85	2 209
513	Skjåk	2 217	818	B	-1,96	88	2 393
514	Lom	2 198	857	B	-1,71	83	2 496
515	Vågå	2 044	2 044	B	-1,66	79	3 800
516	Nord-Fron	1 938	1 938	B	-1,3	100	5 926
517	Sel	1 933	1 933	B	-1,39	75	6 088
519	Sør-Fron	2 089	2 089	B	-1,86	90	3 292
520	Ringebu	0	0	C	-0,53	88	4 611
521	Øyer	0	0	D	0,23	93	4 870
522	Gausdal	0	0	C	-0,28	84	6 186
528	Østre Toten	0	0		0,08	80	14 657

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
529	Vestre Toten	0	0		0,57	90	12 597
532	Jevnaker	0	0		1,32	86	6 334
533	Lunner	0	0		1,61	90	8 463
534	Gran	0	0		0,98	85	13 095
536	Søndre Land	0	0	C	-0,66	74	6 042
538	Nordre Land	0	0	C	-0,5	83	6 916
540	Sør-Aurdal	1 693	1 693	C	-1,88	87	3 251
541	Etnedal	2 000	-374	C	-2,6	79	1 410
542	Nord-Aurdal	0	0	C	-0,91	97	6 539
543	Vestre Slidre	1 790	336	C	-1,56	95	2 304
544	Øystre Slidre	1 703	1 273	C	-1,23	97	3 116
545	Vang	1 931	-141	C	-2,07	107	1 616
	Oppland	439	305	-	-	-	183 690
602	Drammen	0	0		2,18	101	56 688
604	Kongsberg	0	0		1,9	116	23 154
605	Ringerike	0	0		1,56	98	28 060
612	Hole	0	0		1,92	129	5 199
615	Flå	2 200	-1 050	C	-2,02	91	1 030
616	Nes	0	0	C	-0,63	103	3 467
617	Gol	0	0	C	-0,1	108	4 372
618	Hemsedal	0	0	C	-0,16	131	1 876
619	Ål	1 622	1 622	C	-1,05	107	4 656
620	Hol	0	0	C	-0,83	144	4 556
621	Sigdal	1 674	1 674	C	-1,59	107	3 530
622	Krødsherad	0	-1 521	D	0,04	94	2 201
623	Modum	0	0		1,31	95	12 594
624	Øvre Eiker	0	0		1,63	93	15 412
625	Nedre Eiker	0	0		2,31	89	21 377
626	Lier	0	0		2,42	107	21 594
627	Røyken	0	0		2,66	105	17 082
628	Hurum	0	0		1,62	93	8 781
631	Flesberg	0	-1 333	D	-0,21	101	2 512
632	Rollag	0	-2 239	C	-0,27	102	1 495
633	Nore og Uvdal	0	0	C	-1,53	134	2 695
	Buskerud	65	10	-	-	-	242 331
701	Horten	0	0		1,29	93	24 671
702	Holmestrand	0	0		1,7	91	9 515
704	Tønsberg	0	0		1,75	104	36 046
706	Sandefjord	0	0		1,44	93	40 992
709	Larvik	0	0		1,05	90	40 990
711	Svelvik	0	0		2,09	88	6 445
713	Sande	0	0		1,55	91	7 591
714	Hof	0	-884		1,31	85	3 031

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
716	Re	0	0		0,945	88	8 194
719	Andebu	0	0		0,6	85	5 031
720	Stokke	0	0		1,16	91	9 985
722	Nøtterøy	0	0		1,56	100	20 050
723	Tjøme	0	0		1	97	4 553
728	Lardal	0	-1 403		-0,21	83	2 386
	Vestfold	0	-27	-	-	-	219 480
805	Porsgrunn	0	0		1,15	95	33 323
806	Skien	0	0		0,96	92	50 507
807	Notodden	0	0	C	0,24	93	12 322
811	Siljan	0	-1 425		0,41	90	2 349
814	Bamble	0	0		0,99	93	14 163
815	Kragerø	0	0	D	0,19	84	10 584
817	Drangedal	0	0	C	-0,72	77	4 175
819	Nome	0	0	C	-0,02	91	6 606
821	Bø	0	0	C	-0,28	86	5 173
822	Sauherad	0	0	C	0,09	77	4 351
826	Tinn	0	0	B	-1,15	130	6 420
827	Hjartdal	1 926	-124	C	-1,26	107	1 633
828	Seljord	2 136	981	B	-1,43	95	2 899
829	Kvitseid	2 176	900	B	-2,14	84	2 622
830	Nissedal	2 533	191	B	-1,8	105	1 429
831	Fyresdal	2 581	96	B	-1,79	104	1 347
833	Tokke	0	0	B	-1,89	135	2 465
834	Vinje	0	0	B	-1,45	140	3 756
	Telemark	133	12	-	-	-	166 124
901	Risør	0	0	D	0,02	79	6 938
904	Grimstad	0	0		1,92	88	18 740
906	Arendal	0	0		1,16	91	39 495
911	Gjerstad	1 759	441	C	-1,17	72	2 541
912	Vegårshei	0	-1 804	C	-0,36	72	1 856
914	Tvedestrand	0	0	D	0,1	84	5 887
919	Froland	0	0		0,6	84	4 698
926	Lillesand	0	0		1,81	92	8 952
928	Birkenes	0	0		0,96	79	4 339
929	Åmli	2 352	551	B	-2,08	90	1 859
935	Iveland	0	-2 909	D	0,05	92	1 151
937	Evje og Hornnes	0	0	D	0,85	87	3 322
938	Bygland	2 038	-502	C	-1,83	93	1 318
940	Valle	0	0	C	-1,22	143	1 403
941	Bykle	0	0	C	-0,37	361	875
	Aust-Agder	112	-50	-	-	-	103 374

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1001	Kristiansand	0	0		2,36	94	75 280
1002	Mandal	0	0		1,49	84	13 840
1003	Farsund	0	0	D	-0,48	88	9 497
1004	Flekkefjord	0	0	D	-0,11	93	8 918
1014	Vennesla	0	0		1,45	78	12 356
1017	Songdalen	0	0		1,64	76	5 483
1018	Søgne	0	0		2,14	88	9 426
1021	Marnardal	0	-1 512	D	0,24	85	2 214
1026	Åseral	0	0	C	-1,19	178	914
1027	Audnedal	0	-2 135	C	0,34	80	1 568
1029	Lindesnes	0	0	D	0,77	79	4 486
1032	Lyngdal	0	0	D	0,41	84	7 216
1034	Hægebostad	1 931	-141	C	-2,03	82	1 616
1037	Kvinesdal	0	0	C	-0,38	107	5 547
1046	Sirdal	0	0	C	-0,8	219	1 766
	Vest-Agder	19	-43	-	-	-	160 127
1101	Eigersund	0	0		0,92	95	13 388
1102	Sandnes	0	0		2,73	103	56 668
1103	Stavanger	0	0		2,66	116	112 405
1106	Haugesund	0	0		1,99	96	31 361
1111	Sokndal	0	0	C	-0,06	88	3 320
1112	Lund	0	-431	C	-0,07	84	3 105
1114	Bjerkreim	0	-1 360		1,4	86	2 461
1119	Hå	0	0		2,29	92	14 570
1120	Klepp	0	0		2,85	97	14 313
1121	Time	0	0		2,74	95	14 177
1122	Gjesdal	0	0		2,53	94	9 248
1124	Sola	0	0		2,74	114	19 555
1127	Randaberg	0	0		2,77	104	9 076
1129	Forsand	0	0	D	1,13	180	1 069
1130	Strand	0	0		2,02	86	10 328
1133	Hjelmeland	0	0	C	-1,06	136	2 747
1134	Suldal	0	0	C	-1,11	155	3 895
1135	Sauda	1 614	1 614	C	-1,12	99	4 878
1141	Finnøy	0	-1 192	C	1,15	84	2 809
1142	Rennesøy	0	0		1,98	92	3 309
1144	Kvitsøy	0	-6 591	C	-0,42	89	508
1145	Bokn	0	-4 365		1,39	92	767
1146	Tysvær	0	0		1,21	82	9 213
1149	Karmøy	0	0		1,58	86	37 281
1151	Utsira	6 964	-8 608	B	-0,56	104	215
1154	Vindafjord	0	0	C	-0,8	95	4 756
1159	Ølen	0	0	C	-0,11	90	3 426
	Rogaland	24	-22	-	-	-	388 848

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1201	Bergen	0	0		2,38	104	237 430
1211	Etne	0	0	C	-0,9	92	3 916
1216	Sveio	0	0		0,38	78	4 687
1219	Bømlo	0	0	D	0,01	84	10 815
1221	Stord	0	0		1,5	90	16 405
1222	Fitjar	0	-1 150	D	-0,37	86	2 911
1223	Tysnes	1 359	168	D	-1,72	84	2 812
1224	Kvinnherad	0	0	C	-0,79	96	13 158
1227	Jondal	2 171	-950	C	-1,7	100	1 073
1228	Odda	0	0	C	-0,56	126	7 468
1231	Ullensvang	1 675	1 675	C	-1,44	92	3 513
1232	Eidfjord	0	0	C	-1,23	243	916
1233	Ulvik	0	0	C	-1,67	128	1 175
1234	Granvin	2 207	-1 072	C	-1,78	80	1 021
1235	Voss	0	0	C	-0,41	95	13 771
1238	Kvam	0	0	C	-0,66	91	8 389
1241	Fusa	0	0	D	0,53	94	3 728
1242	Samnanger	0	-1 436	D	0,65	99	2 331
1243	Os	0	0		2,5	97	14 611
1244	Austevoll	0	0	D	-0,32	107	4 487
1245	Sund	0	0		1,21	90	5 435
1246	Fjell	0	0		2,28	91	19 613
1247	Askøy	0	0		1,94	85	21 522
1251	Vaksdal	0	0	D	0,23	101	4 173
1252	Modalen	0	0	C	-1,56	287	366
1253	Osterøy	0	0		0,99	86	7 174
1256	Meland	0	0		1,78	89	5 767
1259	Øygarden	0	0		0,95	80	3 931
1260	Radøy	0	0		1,12	82	4 678
1263	Lindås	0	0		1,53	94	12 879
1264	Austrheim	0	0		-0,68	112	2 533
1265	Fedje	0	-5 080	C	-0,91	86	659
1266	Masfjorden	1 904	1 904	C	-1,8	117	1 712
	Hordaland	39	-6	-	-	-	445 059
1401	Flora	0	0	D	1,03	88	11 331
1411	Gulen	1 768	408	C	-1,28	82	2 462
1412	Solund	2 309	-1 415	C	-1,78	97	899
1413	Hyllestad	1 949	-201	C	-1,6	82	1 557
1416	Høyanger	0	0	C	-0,37	115	4 550
1417	Vik	1 721	567	C	-1,34	104	2 899
1418	Balestrand	1 981	-309	C	-1,24	89	1 462
1419	Leikanger	0	-1 527	C	-0,17	94	2 192
1420	Sogndal	0	0	C	0,48	91	6 700
1421	Aurland	0	0	C	-1,16	190	1 803

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1422	Lærdal	0	0	C	-1,1	122	2 169
1424	Årdal	0	0	C	-0,6	131	5 631
1426	Luster	0	0	C	-1,48	124	4 926
1428	Askvoll	1 692	1 692	C	-1,46	78	3 260
1429	Fjaler	1 720	570	C	-1,16	78	2 910
1430	Gaular	0	-1 206	C	-0,61	83	2 776
1431	Jølster	0	-1 149	C	-0,51	84	2 914
1432	Førde	0	0	D	1,33	95	11 104
1433	Naustdal	0	-1 242	D	-0,38	79	2 696
1438	Bremanger	1 646	1 646	C	-1,48	105	4 065
1439	Vågsøy	0	0	C	-0,12	90	6 288
1441	Selje	0	-659	C	-0,98	76	3 050
1443	Eid	0	0	C	-0,2	87	5 779
1444	Hornindal	2 094	-689	C	-1,35	77	1 203
1445	Gloppen	1 591	1 591	C	-1,09	86	5 741
1449	Stryn	0	0	C	-0,69	86	6 855
	Sogn og Fjordane	431	69	-	-	-	107 222
1502	Molde	0	0		1,6	98	24 041
1503	Kristiansund	0	0	C	0,63	90	17 105
1504	Ålesund	0	0		1,84	97	40 001
1511	Vanylven	1 661	1 661	C	-1,39	84	3 754
1514	Sande	1 751	466	C	-1,34	85	2 605
1515	Herøy	0	0	D	0,07	96	8 355
1516	Ulstein	0	0	D	1,91	100	6 761
1517	Hareid	0	0	D	1,4	82	4 670
1519	Volda	0	0	D	0,49	86	8 377
1520	Ørsta	0	0	D	0,17	83	10 267
1523	Ørskog	0	-1 600		0,81	87	2 093
1524	Norddal	1 872	1 872	C	-1,33	115	1 845
1525	Stranda	0	0	C	-0,3	93	4 663
1526	Stordal	0	-3 466	C	-0,13	87	966
1528	Sykkylven	0	0	D	1,5	91	7 444
1529	Skodje	0	0		1,17	81	3 558
1531	Sula	0	0		1,45	84	7 342
1532	Giske	0	0		1,3	80	6 578
1534	Haram	0	0	D	0,88	96	8 781
1535	Vestnes	0	0	D	0,58	83	6 389
1539	Rauma	1 562	1 562	C	-1,09	88	7 334
1543	Nesset	0	0	C	-0,42	98	3 201
1545	Midsund	0	-1 739	C	-0,88	90	1 925
1546	Sandøy	0	-2 618	C	-0,77	105	1 279
1547	Aukra	0	-658	D	0,64	85	3 055
1548	Fræna	0	0	D	0,72	82	9 004

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1551	Eide	0	0	C	0,49	84	3 287
1554	Averøy	0	0	C	-0,1	81	5 472
1556	Frei	0	0	C	0,87	81	5 274
1557	Gjemnes	0	-1 263	C	-0,35	80	2 650
1560	Tingvoll	1 703	1 274	C	-2,05	74	3 120
1563	Sunndal	0	0	C	-0,78	112	7 409
1566	Surnadal	1 929	1 929	B	-1,36	84	6 209
1567	Rindal	2 278	698	B	-1,67	91	2 118
1569	Aure	2 170	912	B	-1,29	81	2 661
1571	Halsa	2 403	450	B	-2,14	80	1 714
1572	Tustna	2 854	-445	B	-1,18	73	1 015
1573	Smøla	2 248	758	B	-2,06	86	2 248
	Møre og Romsdal	268	104	-	-	-	244 570
1601	Trondheim	0	0		2,33	99	154 351
1612	Hemne	2 010	2 010	B	-1,1	79	4 294
1613	Snillfjord	2 834	-407	B	-1,64	80	1 033
1617	Hitra	2 023	2 023	B	-1,72	76	4 090
1620	Frøya	2 022	2 022	B	-1,4	72	4 107
1621	Ørland	0	0	C	-0,32	89	5 169
1622	Agdenes	2 374	508	B	-1,33	76	1 795
1624	Rissa	0	0	C	0,27	80	6 384
1627	Bjugn	1 987	1 987	B	-1,86	71	4 717
1630	Åfjord	2 086	2 086	B	-1,86	74	3 322
1632	Roan	2 794	-326	B	-2,42	70	1 073
1633	Osen	2 812	-362	B	-2,41	76	1 055
1634	Oppdal	1 923	1 923	B	-1,19	86	6 456
1635	Rennebu	2 171	910	B	-2,05	90	2 654
1636	Meldal	2 033	2 033	B	-1,44	79	3 947
1638	Orkdal	0	0	D	0,97	85	10 448
1640	Røros	1 948	1 948	B	-0,92	86	5 632
1644	Holtålen	2 265	724	B	-2,28	75	2 172
1648	Midtre Gauldal	0	0	C	0,12	73	5 806
1653	Melhus	0	0		1,57	82	13 782
1657	Skaun	0	0		0,95	78	5 989
1662	Klæbu	0	0		2,07	86	5 261
1663	Malvik	0	0		2,08	88	11 884
1664	Selbu	0	0	C	0,1	84	3 944
1665	Tydal	2 993	-723	B	-2,1	59	901
	Sør-Trøndelag	368	281	-	-	-	270 266
1702	Steinkjer	0	0	C	-0,48	79	20 451
1703	Namsos	1 839	1 839	B	0,06	81	12 426
1711	Meråker	2 190	872	B	-2,63	86	2 539

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1714	Stjørdal	0	0		1,46	86	19 199
1717	Frosta	1 387	22	D	-1,82	73	2 454
1718	Leksvik	1 675	1 675	C	-1,17	76	3 511
1719	Levanger	0	0	D	1,3	82	17 875
1721	Verdal	0	0	C	-0,43	76	13 827
1723	Mosvik	3 013	-762	B	-2,07	77	887
1724	Verran	2 167	919	B	-1,79	28	2 684
1725	Namdalseid	2 379	497	B	-1,89	66	1 779
1729	Inderøy	0	0	C	-0,49	76	5 819
1736	Snåsa	2 237	779	B	-1,98	74	2 296
1738	Lierne	2 479	298	B	-2,34	78	1 535
1739	Røyrvik	3 829	3 829	B	-1,59	116	539
1740	Namsskogan	0	0	B	-2,64	136	958
1742	Grong	2 192	869	B	-1,56	90	2 530
1743	Høylandet	2 640	-21	B	-1,63	71	1 258
1744	Overhalla	2 066	2 066	B	-0,74	76	3 540
1748	Fosnes	3 248	-1 228	B	-2,26	62	748
1749	Flatanger	2 667	-75	B	-2,48	72	1 221
1750	Vikna	2 028	2 028	B	-1,05	73	4 021
1751	Nærøy	1 963	1 963	B	-1,89	69	5 240
1755	Leka	3 512	-1 752	B	-1,62	64	636
	Nord-Trøndelag	812	498	-	-	-	127 973
1804	Bodø	0	-1 314	C	1,89	100	43 775
1805	Narvik	1 809	495	B	0,5	93	18 542
1811	Bindal	2 370	-799	B	-2,31	84	1 804
1812	Sømna	2 289	-637	B	-1,02	66	2 077
1813	Brønnøy	1 897	583	B	-0,27	73	7 565
1815	Vega	2 561	-1 179	B	-2,36	69	1 380
1816	Vevelstad	3 885	-3 807	B	-2,26	68	525
1818	Herøy	2 390	-839	B	-1,92	67	1 748
1820	Alstahaug	1 901	587	B	0,1	80	7 378
1822	Leirfjord	2 252	-565	B	-1,74	62	2 227
1824	Vefsn	1 832	518	B	-0,25	88	13 473
1825	Grane	2 479	-1 015	B	-2,02	83	1 536
1826	Hattfjelldal	2 467	-990	B	-1,95	75	1 562
1827	Dønna	2 476	-1 009	B	-2,26	67	1 543
1828	Nesna	2 364	-787	B	-0,61	72	1 822
1832	Hemnes	1 995	681	B	-0,61	110	4 562
1833	Rana	1 793	479	B	0,42	88	25 309
1834	Lurøy	2 303	-666	B	-2,08	71	2 024
1835	Træna	4 208	-4 448	B	-0,92	82	456
1836	Rødøy	2 527	-1 110	B	-2,59	68	1 441
1837	Meløy	1 914	600	B	-1,37	99	6 772
1838	Gildeskål	2 255	-571	B	-2,46	83	2 215

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1839	Beiarn	2 697	-1 447	B	-2,89	92	1 183
1840	Saltdal	1 981	667	B	-1,25	81	4 823
1841	Fauske	1 865	551	B	-0,73	89	9 627
1845	Sørfold	2 262	948	B	-1,93	110	2 184
1848	Steigen	2 140	-343	B	-2,64	72	2 863
1849	Hamarøy	2 348	-755	B	-2,55	91	1 872
1850	Tysfjord	2 256	-573	B	-2,51	85	2 209
1851	Lødingen	2 219	-498	B	-1,96	82	2 386
1852	Tjeldsund	2 523	-1 103	B	-0,96	82	1 448
1853	Evenes	2 525	-1 107	B	-1,84	76	1 444
1854	Ballangen	2 165	-392	B	-2,46	72	2 693
1856	Røst	3 566	-3 175	B	-0,6	79	617
1857	Værøy	3 226	-2 499	B	-1,23	79	759
1859	Flakstad	2 504	-1 066	B	-1,81	80	1 484
1860	Vestvågøy	1 853	539	B	-1,43	73	10 813
1865	Vågan	1 873	559	B	-0,48	76	9 052
1866	Hadsel	1 888	574	B	-1,42	76	8 039
1867	Bø	2 118	-77	B	-2,32	60	3 041
1868	Øksnes	1 991	677	B	-1,08	72	4 633
1870	Sortland	1 867	553	B	-0,57	75	9 509
1871	Andøy	1 955	641	B	-1,61	79	5 430
1874	Moskenes	2 674	-1 403	B	-1,74	83	1 212
	Nordland	1 629	-63	-	-	-	237 057
1901	Harstad	1 797	-723	B	1,07	90	23 163
1902	Tromsø	0	-2 520	C	2,3	97	61 897
1911	Kvæfjord	2 114	-1 060	B	-0,88	73	3 072
1913	Skånland	2 122	-1 289	B	-0,98	77	3 005
1915	Bjarkøy	3 868	-4 980	B	-2,2	71	529
1917	Ibestad	2 410	-2 084	B	-2,53	74	1 696
1919	Gratangen	2 623	-2 508	B	-2,93	66	1 282
1920	Lavangen	2 804	-2 866	B	-2,81	67	1 063
1922	Bardu	2 040	-480	B	-0,78	111	3 855
1923	Salangen	2 244	-1 754	B	-2,05	76	2 265
1924	Målselv	1 915	-605	B	-0,8	95	6 739
1925	Sørreisa	2 086	-434	B	-1,44	81	3 326
1926	Dyrøy	2 609	-2 480	B	-2,84	66	1 303
1927	Tranøy	2 423	-2 111	B	-2,69	73	1 662
1928	Torsken	2 780	-2 819	B	-2,29	67	1 087
1929	Berg	2 824	-2 906	B	-1,72	75	1 043
1931	Lenvik	1 850	-670	B	-1,12	76	11 107
1933	Balsfjord	1 949	-571	B	-2,51	71	5 611
1936	Karlsøy	2 215	-1 697	B	-0,8	70	2 406
1938	Lyngen	2 103	-629	B	-2	71	3 167
1939	Storfjord	2 335	-1 936	B	-1,98	87	1 912

Tabell 4.1 Fordelingsvirkninger nytt distriktspolitisk tilskudd

		Distrikts-politisk tilskudd	Gevinst/tap ifth i dag	DU-status	Indeks	Skatt i pst av landsgj.03	Innb.tall per 1.1.04
		Kol 1	Kol 2	Kol 3	Kol 4	Kol 5	Kol 6
1940	Kåfjord	7 453	1 472	A	-2,56	67	2 332
1941	Skjervøy	7 091	2 420	A	-1,47	68	3 002
1942	Nordreisa	6 633	4 113	A	-1,67	71	4 710
1943	Kvænangen	8 546	236	A	-2,68	79	1 394
	Troms	1 592	-1 353	-	-	-	152 628
2002	Vardø	7 410	-2 117	A	-1,14	78	2 396
2003	Vadsø	6 442	283	A	0,29	89	6 186
2004	Hammerfest	6 243	84	A	0,46	97	9 157
2011	Kautokeino	7 091	-1 219	A	-1,03	63	3 002
2012	Alta	6 047	-112	A	0,13	81	17 440
2014	Loppa	8 755	-3 640	A	-2,3	71	1 294
2015	Hasvik	9 287	-4 242	A	-1,7	100	1 095
2017	Kvalsund	9 294	-4 249	A	-2,58	78	1 093
2018	Måsøy	8 536	-3 391	A	-1,9	84	1 399
2019	Nordkapp	6 921	762	A	-1,51	79	3 468
2020	Porsanger	6 704	545	A	-1,22	81	4 329
2021	Karasjok	7 151	-1 825	A	-0,81	67	2 865
2022	Lebesby	8 400	-3 238	A	-2	85	1 473
2023	Gamvik	9 168	-4 107	A	-1,7	76	1 134
2024	Berlevåg	9 099	-4 029	A	-1,92	80	1 158
2025	Tana	7 090	-1 218	A	-1,74	72	3 004
2027	Nesseby	9 914	-4 950	A	-2,4	79	927
2028	Båtsfjord	7 483	-2 200	A	-0,78	85	2 290
2030	Sør-Varanger	6 228	69	A	-0,86	89	9 500
	Finnmark	6 812	-736	-	-	-	73 210
	Landet	373	0	-	-	-	45 577 457

Vedlegg 5

Fordelingsvirkninger av strukturkriteriet

1 Innledning

I kapittel 11 vurderte utvalget hvordan kommunestørrelse kan behandles i utgiftsutjevningen. Dersom lavt innbyggertall i større grad skal betraktes som en frivillig kostnadsulempe i utgiftsutjevningen, anbefaler utvalget en løsning der basistilskuddet differensieres i forhold til et nytt bosettingskriterium.

Utvalget konkluderer i kapittel 19 med at begrunnelsen å ha et basiselement (delvis fordeling per kommune) i det distriktspolitiske tilskuddet er svakere enn argumentet for å ha et basistillegg i utgiftsutjevningen. Det anbefales derfor at større nøytralitet i forhold til kommunesammenslutninger i første omgang bør oppnås ved å redusere basiselementet i det distriktspolitiske tilskuddet. I fordelingsberegningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem (jf. vedlegg 1) er det lagt til grunn at det gjennom utgiftsutjevningen fortsatt skal gis full kompensasjon for smådriftsulemper knyttet til lavt innbyggertall, og at det ikke foretas en differensiering av basistilskuddet. Denne vurderingen må også ses i sammenheng med de reservasjoner utvalget har knyttet til operasjonaliseringen av det differensierte basistilskuddet.

I dette vedlegget vises effektene for enkeltkommuner dersom man innførte en ordning med differensiert basis i stedet for utvalgets foreslåtte hovedalternativ.

1.1 Fordelingsvirkninger

Tabell 5.1 viser fordelingsvirkninger av å benytte strukturkriteriet for å differensiere basis. Fordelingsvirkningene er vist for enkeltkommuner og for kommunene gruppert fylkesvis. Det vises til tabell 11.3 i kapittel 11 for fordelingsvirkninger for kommunene gruppert etter antall innbyggere. Nedenfor følger forklaringer til de ulike kolonnene

Kol. 1 Innbyggere per 1.1.2005

Antall innbyggere per 1.1.2005.

Kol. 2 Gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere

Gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere (strukturkriteriet). Kriteriet beskriver gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i en kommune for at de skal kunne nå 5 000 personer. Reiseavstanden beregnes på tvers av kommune- og fylkeskommunegrensene. Se boks 11.1 i kapittel 11 for en nærmere beskrivelse av kriteriet. Kriteriet er oppgitt i antall meter.

Kol. 3 Basistilskudd med utvalgets hovedalternativ

Kolonnen viser basistilskudd per innbygger i 2005 dersom utvalgets hovedalternativ benyttes. I 2005 vil basistilskuddet utgjøre 6,998 millioner kroner per kommune. Dette utgjør til sammen 3 030,134 millioner kroner for landet til sammen. Basistilskudd, i kroner per innbygger, for den enkelte blir da 6,998 millioner kroner/(kol. 2).

Kol. 4 Differensiert basistilskudd

Kolonnen viser basistilskudd per innbygger når strukturkriteriet benyttes for å avgjøre størrelsen på basistilskuddet til den enkelte kommune. I illustrasjonsberegningene har utvalget tatt utgangspunkt i en grenseverdi på 25 km. Alle kommuner som har lenger gjennomsnittlig reiseavstand til nærmeste 5 000 innbyggere enn 25 km mottar fullt basistilskudd. Hver enkelt kommune med kortere reiseavstand mottar en andel av basistilskuddet, som tilsvarer proporsjonen mellom kommunens gjennomsnittlige reiseavstand og grenseverdien på 25 km.

Verdien i kolonnen, i kroner per innbygger blir da ((kol. 2)/25 000 m) x (6,998 mill. kr)/(kol. 1).

Kol. 5 Forskjell hovedalternativ og differensiert basis

Kolonnen viser forskjellen mellom utvalgets foreslåtte hovedalternativ, der alle kommuner mottar fullt basistilskudd, og alternativet med differensiert basistilskudd.

Verdien i kolonnen, i kroner per innbygger blir da (kol. 4) – (kol. 3)

Kol. 6 Frigjort beløp på grunn av differensiert basistilskudd

Siden ikke alle kommuner mottar fullt basistilskudd dersom man velger alternativet med diffe-

rensiert basistilskudd, vil det for landet bli frigjort et beløp, som vil bli fordelt til alle kommunene. Med utvalgets hovedalternativ utgjør basistilskuddene for landet 3 030,134 millioner kroner. Med differensiert basistilskudd vil 1 625,639 millioner kroner bli fordelt gjennom basistilskuddet. Differansen mellom disse utgjør 1 404,495 millioner kroner, og vil bli fordelt på kommunene etter alderskritene i utgiftsutjevningen. I beregningene her er dette beløpet av forenklingshensyn fordelt etter innbyggertall. Hver kommune vil da motta et likt beløp per innbygger.

Verdien i kolonnen, i kroner per innbygger, blir 1 404,495 millioner kroner/4 606 363 innbyggere

Kol. 7 Summen av differensiert basistilskudd og frigjort beløp

Kolonnen viser hva hver enkelt kommune totalt vil motta gjennom differensiert basistilskudd og frigjort beløp.

Verdien i kolonnen, i kroner per innbygger, blir (kol. 4) + (kol. 6)

Kol. 8 Basistilskudd og frigjort beløp - Endring

Kolonnen viser forskjellen mellom utvalgets foreslåtte hovedalternativ, der alle kommuner mottar fullt basistilskudd, og alternativet med differensiert basistilskudd, når det også tas hensyn til fordelingsvirkningene av det frigjorte beløpet.

Verdien i kolonnen, i kroner per innbygger blir da (kol. 7) – (kol. 3)

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
0101	Halden	27 582	2 907	254	29	-224	305	334	81
0104	Moss	28 040	1 265	250	13	-237	305	318	68
0105	Sarpsborg	49 753	2 306	141	13	-128	305	318	177
0106	Fredrikstad	70 418	2 105	99	8	-91	305	313	214
0111	Hvaler	3 773	11 649	1 855	864	-991	305	1 169	-686
0118	Aremark	1 425	19 314	4 911	3 794	-1 117	305	4 099	-812
0119	Marker	3 439	12 588	2 035	1 025	-1 010	305	1 329	-705
0121	Rømskog	667	24 356	10 492	10 221	-270	305	10 526	35
0122	Trøgstad	4 962	7 201	1 410	406	-1 004	305	711	-699
0123	Spydeberg	4 798	4 214	1 459	246	-1 213	305	551	-908
0124	Askim	14 089	1 582	497	31	-465	305	336	-160
0125	Eidsberg	10 203	3 947	686	108	-578	305	413	-273
0127	Skiptvet	3 355	8 187	2 086	683	-1 403	305	988	-1 098
0128	Rakkestad	7 284	6 010	961	231	-730	305	536	-425
0135	Råde	6 465	4 861	1 082	210	-872	305	515	-567
0136	Rygge	13 712	2 745	510	56	-454	305	361	-149
0137	Våler	4 020	8 462	1 741	589	-1 152	305	894	-847
0138	Hobøl	4 557	5 654	1 536	347	-1 188	305	652	-883
	Østfold	258 542		487	140	-347	305	445	-42
0211	Vestby	12 990	3 091	539	67	-472	305	372	-167
0213	Ski	26 800	2 081	261	22	-239	305	327	66
0214	Ås	14 472	2 551	484	49	-434	305	354	-129
0215	Frogn	13 358	2 006	524	42	-482	305	347	-177
0216	Nesodden	16 231	2 655	431	46	-385	305	351	-80
0217	Oppegård	23 586	1 438	297	17	-280	305	322	25

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
0219	Bærum	104 690	1 390	67	4	-63	305	309	242
0220	Asker	50 858	1 743	138	10	-128	305	314	177
0221	Aurskog-Høland	13 275	7 053	527	149	-378	305	454	-74
0226	Sørum	12 925	3 827	541	83	-459	305	388	-154
0227	Fet	9 567	3 381	731	99	-633	305	404	-328
0228	Rælingen	14 797	1 644	473	31	-442	305	336	-137
0229	Enebakk	9 297	4 415	753	133	-620	305	438	-315
0230	Lørenskog	30 675	1 178	228	11	-217	305	316	88
0231	Skedsmo	42 094	1 357	166	9	-157	305	314	148
0233	Nittedal	19 578	2 565	357	37	-321	305	342	-16
0234	Gjerdrum	5 064	3 609	1 382	200	-1 182	305	504	-877
0235	Ullensaker	24 556	2 585	285	29	-256	305	334	49
0236	Nes	18 025	5 580	388	87	-302	305	392	3
0237	Eidsvoll	18 637	4 386	375	66	-310	305	371	-5
0238	Nannestad	10 141	4 709	690	130	-560	305	435	-255
0239	Hurdal	2 602	14 905	2 689	1 603	-1 086	305	1 908	-781
	Akershus	494 218		312	44	-267	305	349	38
0301	Oslo	529 846	692	13	0	-13	305	305	292
0402	Kongsvinger	17 279	5 563	405	90	-315	305	395	-10
0403	Hamar	27 439	1 912	255	20	-236	305	324	69
0412	Ringsaker	31 824	5 225	220	46	-174	305	351	131
0415	Løten	7 271	4 769	962	184	-779	305	489	-474
0417	Stange	18 427	5 077	380	77	-303	305	382	2
0418	Nord-Odal	5 073	10 814	1 379	597	-783	305	902	-478
0419	Sør-Odal	7 623	7 687	918	282	-636	305	587	-331
0420	Eidskog	6 499	9 236	1 077	398	-679	305	703	-374
0423	Grue	5 275	10 801	1 327	573	-753	305	878	-449
0425	Åsnes	7 779	9 389	900	338	-562	305	643	-257
0426	Våler	3 924	10 557	1 783	753	-1 030	305	1 058	-725
0427	Elverum	18 844	4 407	371	65	-306	305	370	-1
0428	Trysil	6 882	20 225	1 017	823	-194	305	1 128	111
0429	Åmot	4 398	16 443	1 591	1 047	-545	305	1 351	-240
0430	Stor-Elvdal	2 832	33 455	2 471	2 471	0	305	2 776	305
0432	Rendalen	2 105	36 159	3 324	3 324	0	305	3 629	305
0434	Engerdal	1 499	56 582	4 668	4 668	0	305	4 973	305
0436	Tolga	1 778	21 184	3 936	3 335	-601	305	3 640	-296
0437	Tynset	5 405	13 830	1 295	716	-578	305	1 021	-274
0438	Alvdal	2 416	17 972	2 897	2 082	-814	305	2 387	-509
0439	Folldal	1 717	35 837	4 076	4 076	0	305	4 381	305
0441	Os	2 087	16 641	3 353	2 232	-1 121	305	2 537	-816
	Hedmark	188 376		817	434	-384	305	738	-79

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
0501	Lillehammer	25 075	2 586	279	29	-250	305	334	55
0502	Gjøvik	27 648	4 276	253	43	-210	305	348	95
0511	Dovre	2 875	17 499	2 434	1 704	-730	305	2 009	-425
0512	Lesja	2 184	28 939	3 204	3 204	0	305	3 509	305
0513	Skjåk	2 394	20 601	2 923	2 409	-514	305	2 714	-209
0514	Lom	2 467	18 799	2 837	2 133	-704	305	2 438	-399
0515	Vågå	3 773	12 981	1 855	963	-892	305	1 268	-587
0516	Nord-Fron	5 896	9 404	1 187	446	-740	305	751	-436
0517	Sel	6 059	11 511	1 155	532	-623	305	837	-318
0519	Sør-Fron	3 271	8 677	2 139	743	-1 397	305	1 047	-1 092
0520	Ringebu	4 586	11 736	1 526	716	-810	305	1 021	-505
0521	Øyer	4 840	8 890	1 446	514	-932	305	819	-627
0522	Gausdal	6 175	9 661	1 133	438	-695	305	743	-390
0528	Østre Toten	14 604	5 580	479	107	-372	305	412	-67
0529	Vestre Toten	12 546	3 857	558	86	-472	305	391	-167
0532	Jevnaker	6 335	4 135	1 105	183	-922	305	488	-617
0533	Lunner	8 505	6 251	823	206	-617	305	511	-312
0534	Gran	13 010	5 437	538	117	-421	305	422	-116
0536	Søndre Land	6 008	11 836	1 165	551	-613	305	856	-308
0538	Nordre Land	6 847	9 775	1 022	400	-622	305	705	-318
0540	Sør-Aurdal	3 265	22 965	2 143	1 969	-174	305	2 274	130
0541	Etnedal	1 397	21 485	5 009	4 305	-704	305	4 610	-399
0542	Nord-Aurdal	6 442	8 347	1 086	363	-724	305	668	-419
0543	Vestre Slidre	2 245	13 896	3 117	1 733	-1 384	305	2 038	-1 080
0544	Øystre Slidre	3 114	16 887	2 247	1 518	-729	305	1 823	-424
0545	Vang	1 613	25 461	4 338	4 338	0	305	4 643	305
	Oppland	183 174		993	485	-509	305	789	-204
0602	Drammen	57 148	1 225	122	6	-116	305	311	188
0604	Kongsberg	23 244	3 284	301	40	-262	305	344	43
0605	Ringerike	28 079	5 353	249	53	-196	305	358	109
0612	Hole	5 229	6 903	1 338	370	-969	305	674	-664
0615	Flå	1 014	33 200	6 901	6 901	0	305	7 206	305
0616	Nes	3 485	11 630	2 008	934	-1 074	305	1 239	-769
0617	Gol	4 375	7 769	1 600	497	-1 102	305	802	-798
0618	Hemsedal	1 909	21 871	3 666	3 207	-459	305	3 512	-154
0619	Ål	4 670	11 536	1 499	691	-807	305	996	-502
0620	Hol	4 557	14 951	1 536	918	-617	305	1 223	-312
0621	Sigdal	3 537	19 514	1 979	1 544	-434	305	1 849	-129
0622	Krødsherad	2 151	18 180	3 253	2 366	-887	305	2 671	-583
0623	Modum	12 541	4 922	558	110	-448	305	415	-143
0624	Øvre Eiker	15 633	3 668	448	66	-382	305	371	-77

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
0625	Nedre Eiker	21 522	1 727	325	22	-303	305	327	2
0626	Lier	21 725	3 320	322	43	-279	305	348	26
0627	Røyken	17 280	2 741	405	44	-361	305	349	-56
0628	Hurum	8 799	5 766	795	183	-612	305	488	-307
0631	Flesberg	2 517	17 565	2 780	1 953	-827	305	2 258	-522
0632	Rollag	1 441	27 077	4 856	4 856	0	305	5 161	305
0633	Nore og Uvdal	2 635	30 804	2 656	2 656	0	305	2 961	305
	Buskerud	243 491		604	272	-331	305	577	-26
0701	Horten	24 768	1 646	283	19	-264	305	324	41
0702	Holmestrand	9 604	2 577	729	75	-654	305	380	-349
0704	Tønsberg	36 452	1 767	192	14	-178	305	318	126
0706	Sandefjord	41 289	1 707	169	12	-158	305	316	147
0709	Larvik	41 142	3 019	170	21	-150	305	325	155
0711	Svelvik	6 441	4 125	1 086	179	-907	305	484	-602
0713	Sande	7 690	4 619	910	168	-742	305	473	-437
0714	Hof	3 048	8 332	2 296	765	-1 531	305	1 070	-1 226
0716	Re	8 182	5 853	855	200	-655	305	505	-350
0719	Andebu	5 083	7 583	1 377	418	-959	305	723	-654
0720	Stokke	10 014	3 476	699	97	-602	305	402	-297
0722	Nøtterøy	20 022	2 113	350	30	-320	305	334	-15
0723	Tjøme	4 582	4 931	1 527	301	-1 226	305	606	-921
0728	Lardal	2 419	11 364	2 893	1 315	-1 578	305	1 620	-1 273
	Vestfold	220 736		444	80	-364	305	385	-59
0805	Porsgrunn	33 407	1 898	209	16	-194	305	321	111
0806	Skien	50 676	2 058	138	11	-127	305	316	178
0807	Notodden	12 359	4 619	566	105	-462	305	410	-157
0811	Siljan	2 372	9 210	2 950	1 087	-1 863	305	1 392	-1 558
0814	Bamble	14 154	4 012	494	79	-415	305	384	-110
0815	Kragerø	10 529	5 855	665	156	-509	305	461	-204
0817	Drangedal	4 143	19 221	1 689	1 299	-390	305	1 604	-86
0819	Nome	6 565	8 313	1 066	354	-712	305	659	-407
0821	Bø	5 249	5 348	1 333	285	-1 048	305	590	-743
0822	Sauherad	4 323	8 689	1 619	563	-1 056	305	868	-751
0826	Tinn	6 380	11 892	1 097	522	-575	305	827	-270
0827	Hjartdal	1 633	21 373	4 285	3 664	-622	305	3 969	-317
0828	Seljord	2 919	17 120	2 397	1 642	-756	305	1 947	-451
0829	Kviteseid	2 598	18 010	2 694	1 940	-753	305	2 245	-448
0830	Nissedal	1 408	32 080	4 970	4 970	0	305	5 275	305
0831	Fyresdal	1 353	40 332	5 172	5 172	0	305	5 477	305
0833	Tokke	2 463	23 549	2 841	2 676	-165	305	2 981	140

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
0834	Vinje	3 758	26 424	1 862	1 862	0	305	2 167	305
	Telemark	166 289		758	398	-360	305	702	-55
0901	Risør	6 909	5 930	1 013	240	-773	305	545	-468
0904	Grimstad	18 885	2 857	371	42	-328	305	347	-23
0906	Arendal	39 676	2 743	176	19	-157	305	324	148
0911	Gjerstad	2 500	13 062	2 799	1 463	-1 337	305	1 767	-1 032
0912	Vegårshei	1 854	15 660	3 775	2 364	-1 410	305	2 669	-1 105
0914	Tvedestrand	5 889	9 470	1 188	450	-738	305	755	-433
0919	Froland	4 672	8 832	1 498	529	-969	305	834	-664
0926	Lillesand	9 043	4 273	774	132	-642	305	437	-337
0928	Birkenes	4 340	10 629	1 612	686	-927	305	990	-622
0929	Åmli	1 801	28 742	3 886	3 886	0	305	4 191	305
0935	Iveland	1 154	17 361	6 064	4 211	-1 853	305	4 516	-1 548
0937	Evje og Hornnes	3 305	12 363	2 117	1 047	-1 070	305	1 352	-765
0938	Bygland	1 327	30 512	5 274	5 274	0	305	5 578	305
0940	Valle	1 384	45 614	5 056	5 056	0	305	5 361	305
0941	Bykle	857	51 743	8 166	8 166	0	305	8 471	305
	Aust-Agder	103 596		1 013	549	-464	305	854	-159
1001	Kristiansand	76 066	1 794	92	7	-85	305	312	220
1002	Mandal	14 010	2 944	500	59	-441	305	364	-136
1003	Farsund	9 479	5 235	738	155	-584	305	459	-279
1004	Flekkefjord	8 878	5 978	788	188	-600	305	493	-295
1014	Vennesla	12 427	3 718	563	84	-479	305	389	-174
1017	Songdalen	5 556	6 218	1 260	313	-946	305	618	-641
1018	Søgne	9 547	3 243	733	95	-638	305	400	-333
1021	Marnardal	2 167	15 393	3 229	1 988	-1 241	305	2 293	-936
1026	Åseral	907	32 195	7 716	7 716	0	305	8 020	305
1027	Audnedal	1 575	18 381	4 443	3 267	-1 176	305	3 572	-871
1029	Lindesnes	4 484	10 196	1 561	636	-924	305	941	-619
1032	Lyngdal	7 244	5 073	966	196	-770	305	501	-465
1034	Hægebostad	1 594	20 543	4 390	3 607	-783	305	3 912	-478
1037	Kvinesdal	5 582	11 633	1 254	583	-670	305	888	-365
1046	Sirdal	1 760	33 714	3 976	3 976	0	305	4 281	305
	Vest-Agder	161 276		651	278	-373	305	583	-68
1101	Eigersund	13 408	3 724	522	78	-444	305	383	-139
1102	Sandnes	57 618	1 547	121	8	-114	305	312	191
1103	Stavanger	113 991	1 019	61	3	-59	305	307	246
1106	Haugesund	31 530	1 413	222	13	-209	305	317	95
1111	Sokndal	3 309	12 735	2 115	1 077	-1 038	305	1 382	-733

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1112	Lund	3 129	14 346	2 236	1 283	-953	305	1 588	-648
1114	Bjerkreim	2 463	14 852	2 841	1 688	-1 153	305	1 993	-848
1119	Hå	14 784	4 001	473	76	-398	305	381	-93
1120	Klepp	14 536	2 287	481	44	-437	305	349	-132
1121	Time	14 461	2 849	484	55	-429	305	360	-124
1122	Gjesdal	9 273	4 938	755	149	-606	305	454	-301
1124	Sola	19 832	1 839	353	26	-327	305	331	-22
1127	Randaberg	9 099	1 664	769	51	-718	305	356	-413
1129	Forsand	1 102	16 587	6 350	4 213	-2 137	305	4 518	-1 832
1130	Strand	10 441	3 790	670	102	-569	305	407	-264
1133	Hjelmeland	2 736	23 410	2 558	2 395	-163	305	2 700	142
1134	Suldal	3 901	25 893	1 794	1 794	0	305	2 099	305
1135	Sauda	4 819	4 262	1 452	248	-1 205	305	552	-900
1141	Finnøy	2 772	16 729	2 525	1 689	-835	305	1 994	-530
1142	Rennesøy	3 350	10 337	2 089	864	-1 225	305	1 169	-920
1144	Kvitsøy	511	16 007	13 695	8 769	-4 926	305	9 074	-4 621
1145	Bokn	769	27 845	9 100	9 100	0	305	9 405	305
1146	Tysvær	9 370	9 059	747	271	-476	305	576	-171
1149	Karmøy	37 567	2 825	186	21	-165	305	326	140
1151	Utsira	213	28 773	32 854	32 854	0	305	33 159	305
1154	Vindafjord	4 700	13 098	1 489	780	-709	305	1 085	-404
1159	Ølen	3 420	11 572	2 046	947	-1 099	305	1 252	-794
	Rogaland	393 104		481	192	-288	305	497	16
1201	Bergen	239 209	1 428	29	2	-28	305	307	277
1211	Etne	3 904	13 489	1 793	967	-825	305	1 272	-520
1216	Sveio	4 672	11 462	1 498	687	-811	305	992	-506
1219	Bømlo	10 830	8 818	646	228	-418	305	533	-113
1221	Stord	16 516	2 642	424	45	-379	305	350	-74
1222	Fitjar	2 895	11 154	2 417	1 078	-1 339	305	1 383	-1 034
1223	Tysnes	2 825	17 436	2 477	1 728	-750	305	2 033	-445
1224	Kvinnherad	13 122	10 166	533	217	-316	305	522	-12
1227	Jondal	1 078	20 549	6 492	5 336	-1 156	305	5 641	-851
1228	Odda	7 378	6 272	948	238	-711	305	543	-406
1231	Ullensvang	3 517	19 641	1 990	1 563	-427	305	1 868	-122
1232	Eidfjord	914	28 416	7 656	7 656	0	305	7 961	305
1233	Ulvik	1 163	25 259	6 017	6 017	0	305	6 322	305
1234	Granvin	1 008	17 843	6 942	4 955	-1 987	305	5 260	-1 683
1235	Voss	13 850	6 720	505	136	-369	305	441	-65
1238	Kvam	8 334	8 910	840	299	-540	305	604	-236
1241	Fusa	3 709	17 314	1 887	1 307	-580	305	1 612	-275
1242	Samnanger	2 322	14 687	3 014	1 770	-1 243	305	2 075	-938

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1243	Os	14 908	3 764	469	71	-399	305	376	-94
1244	Austevoll	4 451	13 386	1 572	842	-730	305	1 147	-425
1245	Sund	5 537	7 912	1 264	400	-864	305	705	-559
1246	Fjell	20 043	3 787	349	53	-296	305	358	9
1247	Askøy	22 020	3 761	318	48	-270	305	353	35
1251	Vaksdal	4 154	16 129	1 685	1 087	-598	305	1 392	-293
1252	Modalen	361	43 419	19 385	19 385	0	305	19 690	305
1253	Osterøy	7 207	11 470	971	445	-526	305	750	-221
1256	Meland	5 861	6 087	1 194	291	-903	305	596	-598
1259	Øygarden	3 975	10 477	1 761	738	-1 023	305	1 043	-718
1260	Radøy	4 656	9 035	1 503	543	-960	305	848	-655
1263	Lindås	13 043	7 945	537	171	-366	305	475	-61
1264	Austrheim	2 527	10 591	2 769	1 173	-1 596	305	1 478	-1 291
1265	Fedje	661	21 305	10 587	9 022	-1 565	305	9 327	-1 260
1266	Masfjorden	1 693	31 203	4 133	4 133	0	305	4 438	305
	Hordaland	448 343		515	259	-256	305	563	48
1401	Flora	11 364	7 652	616	188	-427	305	493	-122
1411	Gulen	2 459	30 011	2 846	2 846	0	305	3 151	305
1412	Solund	875	57 111	7 998	7 998	0	305	8 303	305
1413	Hyllestad	1 526	25 407	4 586	4 586	0	305	4 891	305
1416	Høyanger	4 502	19 705	1 554	1 225	-329	305	1 530	-24
1417	Vik	2 881	21 141	2 429	2 054	-375	305	2 359	-70
1418	Balestrand	1 431	22 302	4 890	4 363	-528	305	4 668	-223
1419	Leikanger	2 209	12 559	3 168	1 591	-1 576	305	1 896	-1 272
1420	Sogndal	6 794	7 015	1 030	289	-741	305	594	-436
1421	Aurland	1 783	30 748	3 925	3 925	0	305	4 230	305
1422	Lærdal	2 158	23 151	3 243	3 003	-240	305	3 308	65
1424	Årdal	5 631	7 005	1 243	348	-895	305	653	-590
1426	Luster	4 927	19 164	1 420	1 089	-332	305	1 394	-27
1428	Askvoll	3 229	21 438	2 167	1 858	-309	305	2 163	-4
1429	Fjaler	2 916	18 509	2 400	1 777	-623	305	2 082	-318
1430	Gaular	2 749	18 650	2 546	1 899	-647	305	2 204	-342
1431	Jølster	2 918	17 861	2 398	1 713	-685	305	2 018	-380
1432	Førde	11 151	4 085	628	103	-525	305	407	-220
1433	Naustdal	2 682	14 752	2 609	1 540	-1 070	305	1 845	-765
1438	Bremanger	4 031	24 537	1 736	1 704	-32	305	2 009	273
1439	Vågsøy	6 218	7 439	1 125	335	-791	305	640	-486
1441	Selje	2 999	22 975	2 333	2 144	-189	305	2 449	116
1443	Eid	5 766	8 945	1 214	434	-779	305	739	-475
1444	Hornindal	1 197	21 268	5 846	4 974	-873	305	5 278	-568
1445	Gloppen	5 793	13 167	1 208	636	-572	305	941	-267

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1449	Stryn	6 843	15 459	1 023	632	-390	305	937	-85
	Sogn og Fjordane	107 032		1 700	1 174	-526	305	1 479	-221
1502	Molde	24 124	3 706	290	43	-247	305	348	58
1503	Kristiansund	17 026	1 261	411	21	-390	305	326	-85
1504	Ålesund	40 295	1 904	174	13	-160	305	318	144
1511	Vanylven	3 693	17 348	1 895	1 315	-580	305	1 620	-275
1514	Sande	2 576	15 159	2 717	1 647	-1 069	305	1 952	-764
1515	Herøy	8 386	5 907	834	197	-637	305	502	-332
1516	Ulstein	6 795	3 959	1 030	163	-867	305	468	-562
1517	Hareid	4 658	5 310	1 502	319	-1 183	305	624	-878
1519	Volda	8 351	5 368	838	180	-658	305	485	-353
1520	Ørsta	10 233	6 598	684	180	-503	305	485	-198
1523	Ørskog	2 121	8 994	3 299	1 187	-2 112	305	1 492	-1 808
1524	Norddal	1 817	20 068	3 851	3 092	-760	305	3 397	-455
1525	Stranda	4 605	12 547	1 520	763	-757	305	1 068	-452
1526	Stordal	1 007	16 231	6 949	4 512	-2 438	305	4 817	-2 133
1528	Sykkylven	7 446	4 939	940	186	-754	305	491	-449
1529	Skodje	3 597	7 257	1 946	565	-1 381	305	870	-1 076
1531	Sula	7 453	3 203	939	120	-819	305	425	-514
1532	Giske	6 591	6 398	1 062	272	-790	305	577	-485
1534	Haram	8 715	11 707	803	376	-427	305	681	-122
1535	Vestnes	6 390	10 370	1 095	454	-641	305	759	-336
1539	Rauma	7 336	12 343	954	471	-483	305	776	-178
1543	Nesset	3 181	21 234	2 200	1 869	-331	305	2 173	-26
1545	Midsund	1 939	16 446	3 609	2 374	-1 235	305	2 679	-930
1546	Sandøy	1 274	17 827	5 493	3 917	-1 576	305	4 222	-1 271
1547	Aukra	3 050	11 475	2 294	1 053	-1 241	305	1 358	-936
1548	Fræna	9 023	9 361	776	290	-485	305	595	-180
1551	Eide	3 304	11 273	2 118	955	-1 163	305	1 260	-858
1554	Averøy	5 448	11 187	1 285	575	-710	305	880	-405
1556	Frei	5 301	5 446	1 320	288	-1 033	305	592	-728
1557	Gjemnes	2 700	17 873	2 592	1 853	-739	305	2 158	-434
1560	Tingvoll	3 105	23 962	2 254	2 160	-94	305	2 465	211
1563	Sunndal	7 370	7 138	950	271	-678	305	576	-374
1566	Surnadal	6 160	11 529	1 136	524	-612	305	829	-307
1567	Rindal	2 101	19 175	3 331	2 555	-776	305	2 860	-471
1569	Aure	2 620	26 479	2 671	2 671	0	305	2 976	305
1571	Halsa	1 697	26 112	4 124	4 124	0	305	4 429	305
1572	Tustna	1 006	17 516	6 956	4 874	-2 082	305	5 179	-1 777
1573	Smøla	2 195	40 587	3 188	3 188	0	305	3 493	305

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
	Møre og Romsdal	244 689		1 087	523	-564	305	828	-259
1601	Trondheim	156 161	1 358	45	2	-42	305	307	263
1612	Hemne	4 277	12 522	1 636	820	-817	305	1 124	-512
1613	Snillfjord	1 026	33 057	6 821	6 821	0	305	7 126	305
1617	Hitra	4 025	23 448	1 739	1 631	-108	305	1 936	197
1620	Frøya	4 114	24 104	1 701	1 640	-61	305	1 945	244
1621	Ørland	5 136	7 155	1 363	390	-973	305	695	-668
1622	Agdenes	1 799	19 714	3 890	3 067	-823	305	3 372	-518
1624	Rissa	6 433	14 375	1 088	626	-462	305	930	-157
1627	Bjugn	4 685	11 870	1 494	709	-785	305	1 014	-480
1630	Åfjord	3 337	28 725	2 097	2 097	0	305	2 402	305
1632	Roan	1 074	49 659	6 516	6 516	0	305	6 821	305
1633	Osen	1 052	48 176	6 652	6 652	0	305	6 957	305
1634	Oppdal	6 473	6 393	1 081	276	-805	305	581	-500
1635	Rennebu	2 660	19 410	2 631	2 043	-588	305	2 348	-283
1636	Meldal	3 934	12 173	1 779	866	-913	305	1 171	-608
1638	Orkdal	10 512	5 030	666	134	-532	305	439	-227
1640	Røros	5 636	9 443	1 242	469	-773	305	774	-468
1644	Holtålen	2 132	25 486	3 282	3 282	0	305	3 587	305
1648	Midtre Gauldal	5 797	15 744	1 207	760	-447	305	1 065	-142
1653	Melhus	13 977	6 377	501	128	-373	305	433	-68
1657	Skaun	6 063	7 069	1 154	326	-828	305	631	-523
1662	Klæbu	5 279	2 832	1 326	150	-1 175	305	455	-871
1663	Malvik	12 095	3 312	579	77	-502	305	382	-197
1664	Selbu	3 988	16 161	1 755	1 134	-620	305	1 439	-316
1665	Tydal	902	42 659	7 758	7 758	0	305	8 063	305
	Sør-Trøndelag	272 567		642	378	-263	305	683	41
1702	Steinkjer	20 527	5 880	341	80	-261	305	385	44
1703	Namsos	12 498	4 966	560	111	-449	305	416	-144
1711	Meråker	2 560	23 987	2 734	2 623	-111	305	2 928	194
1714	Stjørdal	19 562	4 523	358	65	-293	305	370	12
1717	Frosta	2 493	16 054	2 807	1 803	-1 004	305	2 108	-700
1718	Leksvik	3 508	18 313	1 995	1 461	-534	305	1 766	-229
1719	Levanger	18 001	4 797	389	75	-314	305	379	-9
1721	Verdal	13 815	5 121	507	104	-403	305	409	-98
1723	Mosvik	888	18 756	7 881	5 912	-1 968	305	6 217	-1 663
1724	Verran	2 670	17 497	2 621	1 834	-787	305	2 139	-482
1725	Namdalseid	1 781	26 083	3 929	3 929	0	305	4 234	305
1729	Inderøy	5 908	7 559	1 184	358	-826	305	663	-521

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1736	Snåsa	2 260	23 633	3 096	2 927	-169	305	3 232	136
1738	Lierne	1 509	84 115	4 638	4 638	0	305	4 942	305
1739	Røyrvik	542	84 566	12 911	12 911	0	305	13 216	305
1740	Namsskogan	941	58 783	7 437	7 437	0	305	7 742	305
1742	Grong	2 481	19 514	2 821	2 202	-619	305	2 507	-314
1743	Høylandet	1 247	27 101	5 612	5 612	0	305	5 917	305
1744	Overhalla	3 476	11 855	2 013	955	-1 059	305	1 260	-754
1748	Fosnes	717	32 489	9 760	9 760	0	305	10 065	305
1749	Flatanger	1 205	54 476	5 807	5 807	0	305	6 112	305
1750	Vikna	4 013	10 510	1 744	733	-1 011	305	1 038	-706
1751	Nærøy	5 233	18 507	1 337	990	-347	305	1 295	-42
1755	Leka	609	47 306	11 491	11 491	0	305	11 796	305
	Nord-Trøndelag	128 444		1 308	897	-411	305	1 202	-106
1804	Bodø	44 414	3 208	158	20	-137	305	325	168
1805	Narvik	18 512	4 672	378	71	-307	305	376	-2
1811	Bindal	1 778	40 537	3 936	3 936	0	305	4 241	305
1812	Sømna	2 075	21 462	3 373	2 895	-477	305	3 200	-172
1813	Brønnøy	7 585	7 870	923	290	-632	305	595	-327
1815	Vega	1 356	29 760	5 161	5 161	0	305	5 466	305
1816	Vevelstad	524	42 499	13 355	13 355	0	305	13 660	305
1818	Herøy	1 739	23 917	4 024	3 850	-174	305	4 155	131
1820	Alstahaug	7 398	5 508	946	208	-738	305	513	-433
1822	Leirfjord	2 156	17 009	3 246	2 208	-1 037	305	2 513	-733
1824	Vefsn	13 486	4 929	519	102	-417	305	407	-112
1825	Grane	1 544	33 264	4 532	4 532	0	305	4 837	305
1826	Hattfjelldal	1 530	51 172	4 574	4 574	0	305	4 879	305
1827	Dønna	1 528	19 254	4 580	3 527	-1 053	305	3 832	-748
1828	Nesna	1 801	23 200	3 886	3 606	-280	305	3 911	25
1832	Hemnes	4 566	19 702	1 533	1 208	-325	305	1 513	-20
1833	Rana	25 320	4 644	276	51	-225	305	356	80
1834	Lurøy	2 028	53 916	3 451	3 451	0	305	3 756	305
1835	Træna	444	82 896	15 761	15 761	0	305	16 066	305
1836	Rødøy	1 443	47 695	4 850	4 850	0	305	5 155	305
1837	Meløy	6 759	15 688	1 035	650	-386	305	955	-81
1838	Gildeskål	2 178	39 043	3 213	3 213	0	305	3 518	305
1839	Beiarn	1 165	48 356	6 007	6 007	0	305	6 312	305
1840	Saltdal	4 800	12 379	1 458	722	-736	305	1 027	-431
1841	Fauske	9 549	7 058	733	207	-526	305	512	-221
1845	Sørfold	2 153	26 801	3 250	3 250	0	305	3 555	305
1848	Steigen	2 802	57 480	2 498	2 498	0	305	2 802	305
1849	Hamarøy	1 836	39 214	3 812	3 812	0	305	4 116	305

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1850	Tysfjord	2 150	37 644	3 255	3 255	0	305	3 560	305
1851	Lødingen	2 349	32 795	2 979	2 979	0	305	3 284	305
1852	Tjeldsund	1 421	26 562	4 925	4 925	0	305	5 230	305
1853	Evenes	1 417	21 553	4 939	4 258	-681	305	4 563	-376
1854	Ballangen	2 736	23 355	2 558	2 389	-168	305	2 694	137
1856	Røst	602	76 825	11 625	11 625	0	305	11 929	305
1857	Værøy	743	54 457	9 419	9 419	0	305	9 723	305
1859	Flakstad	1 470	22 005	4 761	4 190	-570	305	4 495	-265
1860	Vestvågøy	10 764	7 502	650	195	-455	305	500	-150
1865	Vågan	9 034	8 204	775	254	-520	305	559	-216
1866	Hadsel	8 039	10 294	871	358	-512	305	663	-207
1867	Bø	3 003	26 294	2 330	2 330	0	305	2 635	305
1868	Øksnes	4 550	11 049	1 538	680	-858	305	985	-553
1870	Sortland	9 536	5 724	734	168	-566	305	473	-261
1871	Andøy	5 341	20 950	1 310	1 098	-212	305	1 403	93
1874	Moskenes	1 201	36 350	5 827	5 827	0	305	6 132	305
	Nordland	236 825		1 300	971	-330	305	1 275	-25
1901	Harstad	23 108	2 984	303	36	-267	305	341	38
1902	Tromsø	62 558	4 020	112	18	-94	305	323	211
1911	Kvæfjord	3 072	14 340	2 278	1 307	-971	305	1 612	-666
1913	Skånland	2 954	20 129	2 369	1 907	-462	305	2 212	-157
1915	Bjarkøy	535	25 702	13 080	13 080	0	305	13 385	305
1917	Ibestad	1 649	32 774	4 244	4 244	0	305	4 549	305
1919	Gratangen	1 268	27 932	5 519	5 519	0	305	5 824	305
1920	Lavangen	1 029	24 019	6 801	6 534	-267	305	6 839	38
1922	Bardu	3 874	13 856	1 806	1 001	-805	305	1 306	-500
1923	Salangen	2 244	19 303	3 119	2 408	-711	305	2 713	-406
1924	Målselv	6 658	16 078	1 051	676	-375	305	981	-70
1925	Sørreisa	3 330	9 497	2 102	798	-1 303	305	1 103	-998
1926	Dyrøy	1 288	24 633	5 433	5 353	-80	305	5 658	225
1927	Tranøy	1 632	32 645	4 288	4 288	0	305	4 593	305
1928	Torsken	1 033	49 839	6 774	6 774	0	305	7 079	305
1929	Berg	1 014	47 182	6 901	6 901	0	305	7 206	305
1931	Lenvik	11 035	10 861	634	276	-359	305	580	-54
1933	Balsfjord	5 560	22 771	1 259	1 146	-112	305	1 451	193
1936	Karlsøy	2 372	48 203	2 950	2 950	0	305	3 255	305
1938	Lyngen	3 158	32 564	2 216	2 216	0	305	2 521	305
1939	Storfjord	1 934	30 642	3 618	3 618	0	305	3 923	305
1940	Kåfjord-Gaivuotna	2 288	30 155	3 059	3 059	0	305	3 363	305
1941	Skjervøy	3 003	25 233	2 330	2 330	0	305	2 635	305

Tabell 5.1 Fordelingsvirkninger strukturkriteriet

		Innb. 1.1.05	Gj. snittlig reiseavst. til 5 000 innb.	Basis. Utvalgets hovedalt.	Diff. basis	Forskjell hovedalt. og diff. basis	Frigjort beløp pga. diff. basis	Diff. basis og frigjort beløp	Basis og frigjort beløp. Endring
			(m)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb)	(kr. pr. innb.)	(kr pr. innb.)	(kr pr. innb.)
		Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
1942	Nordreisa	4 744	17 718	1 475	1 045	-430	305	1 350	-125
1943	Kvænangen	1 401	51 651	4 995	4 995	0	305	5 300	305
	Troms	152 741		1 145	917	-229	305	1 222	76
2002	Vardø	2 366	40 389	2 958	2 958	0	305	3 263	305
2003	Vadsø	6 181	4 276	1 132	194	-939	305	499	-634
2004	Hammerfest	9 261	4 029	756	122	-634	305	427	-329
2011	Guovdageaidnu-Kautokeino	2 997	59 267	2 335	2 335	0	305	2 640	305
2012	Alta	17 628	6 866	397	109	-288	305	414	17
2014	Loppa	1 266	65 277	5 528	5 528	0	305	5 833	305
2015	Hasvik	1 049	80 670	6 671	6 671	0	305	6 976	305
2017	Kvalsund	1 080	38 876	6 480	6 480	0	305	6 785	305
2018	Måsøy	1 393	102 244	5 024	5 024	0	305	5 329	305
2019	Nordkapp	3 415	45 502	2 049	2 049	0	305	2 354	305
2020	Porsanger	4 299	31 119	1 628	1 628	0	305	1 933	305
2021	Karasjohka-Karasjok	2 876	35 104	2 433	2 433	0	305	2 738	305
2022	Lebesby	1 430	108 277	4 894	4 894	0	305	5 199	305
2023	Gamvik	1 114	111 535	6 282	6 282	0	305	6 587	305
2024	Berlevåg	1 133	81 792	6 177	6 177	0	305	6 481	305
2025	Deatnu - Tana	3 037	40 654	2 304	2 304	0	305	2 609	305
2027	Unjarga-Nesseby	901	30 886	7 767	7 767	0	305	8 072	305
2028	Båtsfjord	2 185	53 265	3 203	3 203	0	305	3 508	305
2030	Sør-Varanger	9 463	9 423	740	279	-461	305	584	-156
	Finnmark	73 074		1 820	1 531	-289	305	1 836	16
	Landet	4 606 363		658	353	-305	305	658	0

Vedlegg 6

Dokumentasjon av analyser - kommunene

1 Innledning

I kapittel 9 ble utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for kommunene presentert. I arbeidet med å oppdatere og forbedre utgiftsutjevningen har utvalget basert seg på analyser initiert av utvalget, på analyser utført av utvalget og på annen tilgjengelig forskning. Dette vedlegget dokumenterer analysene utvalget har utført.

Utvalget har i arbeidet med å oppdatere og forbedre utgiftsutjevningen for kommunene initiert tre forskningsprosjekter. Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU har på oppdrag for utvalget analysert kostnads – og etterspørselsforhold i grunnskolen. SINTEF Helse har analysert kostnads – og etterspørselsforhold innenfor pleie – og omsorgssektoren. I tillegg har Statistisk sentralbyrå analysert kommunenes ressursbruk innenfor flere kommunale sektorer innenfor en simultan modell. Resultatene fra disse analysene er dokumentert i rapportene:

– *Forhold som påvirker kommunenes utgiftsbehov i skolesektoren. Smådriftsulemper, skolestruktur og elevsammensetning* (Falch, Rønning og Strøm 2005)
– *Kommunenes utgiftsbehov og produksjonskostnader innenfor pleie- og omsorgssektoren: analyser av brukerdata og kommunespesifikke data* (Martinussen, Pettersen og Hofstad 2005)
– *Sammenlikning av simultane og partielle modeller for analyse av kommunenes økonomiske atferd* (Langørgen, Galloway, Mogstad og Aaberge 2005).

De tre rapportene er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

2 Grunnskole

2.1 Undervisning av språklige minoriteter

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i lærertimer til undervisning av språklige minoriteter. Som lærertimer regnes lærertimer til: særskilt norskopplæring, morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring.

Tabell 6.1 Estimeringsresultat, avhengig variabel er lærertimer til undervisning av språklige minoriteter skoleåret 2004/2005 per innbygger 6-15 år. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

	A	B
Konstantledd	5,73	6,06
	(5,38)	(5,92)
1. generasjons ikke-vestlige innvandrere 6-15 år per elev	178	184
	(9,07)	(9,75)
2. generasjons ikke-vestlige innvandrere 6-15 år per elev	19	
	(1,08)	
1. generasjons vestlige innvandrere utenom Skandinavia 6-15 år per elev	174	177
	(4,31)	(4,39)
Frie inntekter per innbygger	-0,012	-0,022
	(-0,37)	(-0,68)
R^2 adj	0,23	0,23

Tabell 6.2 Estimeringsresultat, avhengig variabel er antall elever som mottar spesialundervisning med undervisningspersonale per innbygger 6-15 år. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

	A	B
Konstantledd	0,023	0,031
	(3,78)	(5,54)
Barn med grunn og/ eller hjelpestønad 6-15 år per innbygger 6-15 år	0,286	
	(3,45)	
Psykisk utviklingshemmede 0-15 år per innbygger		2,09
		(1,16)
Frie inntekter per innbygger	9,923937E-7	0,00000105
	(6,08)	(6,40)
R^2 adj	0,104	0,084

Tabell 6.3 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til barnevern. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

	A	B
Konstantledd	-0,20	0,20
	(-0,75)	(0,89)
Innbyggere 0-21 år	0,84	-0,01
	(1,21)	(-0,01)
Barn 0-15 år som ikke bor	7,40	11,24
sammen med begge foreldre	(3,19)	(6,06)
Skilte og separerte 16-59 år	4,77	
	(2,71)	
Antall fattige	4,71	5,82
	(2,83)	(3,59)
Frie inntekter per innbygger	0,0023	0,0005
	(0,93)	(0,20)
R^2	0,167	0,152

2.2 Spesialundervisning

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjonen i antall elever som mottar spesialundervisning med undervisningspersonale per innbygger 6-15 år.

3 Barnevern

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til barnevern per innbygger i 2003. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes barnevernsutgifter avgrenset til brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, ført på funksjonene 244, 251 og 252 i KOSTRA.

I analysene av kommunenes barnevernsutgifter i 2003 er kommunene Austevoll, Vevelstad, Skjerstad, Ballangen, Andøy, Moksnes, Sørreisa, Dyrøy og Torsken utelatt fra analysene på grunn av manglende data i KOSTRA. Analysene av kommunenes utgifter i 2003 er derfor basert på data fra 425 kommuner.

Tabell 6.4 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til helsetjenester. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

Konstantledd	1,331
	(2,652)
Innbyggere 0-21 år	0,415
	(0,332)
Avstand til nabokrets	0,591
	(3,05)
Avstand til sonesenter	0,10
	(0,145)
Basis	-0,351
	(-1,96)
Frie inntekter per innbygger	0,114
	(10,152)
R^2	0,636

4 Helsetjenesten

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til helsetjenester per innbygger i 2003. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes barnevernsutgifter avgrenset til brutto driftsutgifter,

Tabell 6.5 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter per innbygger til pleie og omsorg. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

	A	B
Konstantledd	-2,70	-0,30
	(-2,62)	(-0,38)
Innbyggere 67-79 år	9,92	-3,23
	(1,60)	(-0,37)
Innbyggere 80-89 år	37,12	24,50
	(3,06)	(1,59)
Innbyggere 90 år og over	236,62	224,88
	(5,92)	(5,47)
Psykisk utviklingshemmede	366,39	367,90
over 16 år	(10,27)	(10,30)
Ressurskrevende brukere	544,59	544,00
	(3,61)	(3,59)
Andel ikke-gifte 67 år[1]	5,29	
	(2,26)	
Ikke-gifte 67 år og over		26,11
		(1,80)
Avstand til sonesenter	-0,16	-0,17
	(-1,06)	(-1,08)
Basis	0,44	0,35
	(0,85)	(0,67)
Frie inntekter per innbygger	0,20	0,21
	(5,96)	(6,28)
R^2	0,762	0,761

[1] Ikke-gifte 67 år og over per innbygger 67 år og over. Som ikke-gift regnes ugift (ikke tidligere gift), enker/enkemenn, skilte, separerte, gjenlevende partner, skilt partner og separert partner.

eksklusive avskrivinger, ført på funksjonene 232, 233 og 241 i KOSTRA.

I analysene av kommunenes helsetjenester i 2003 er kommunene Austevoll, Vevelstad, Skjerstad, Ballangen, Andøy, Moksnes, Sørreisa, Dyrøy og Torsken utelatt fra analysene på grunn av manglende data i KOSTRA. Analysene av kommunenes utgifter i 2003 er derfor basert på data fra 425 kommuner.

5 Pleie – og omsorg

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til pleie og omsorg per innbygger i 2003. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes barnevernsutgifter avgrenset til brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, ført på funksjonene 234, 253, 254 og 261 i KOSTRA.

I analysene av kommunenes utgifter til pleie og omsorg i 2003 er kommunene Austevoll, Vevelstad, Skjerstad, Ballangen, Andøy, Moksnes, Sørreisa, Dyrøy og Torsken utelatt fra analysene på grunn av manglende data i KOSTRA. I tillegg er Kvæfjord og Modalen tatt ut. Analysene av kommunenes utgifter i 2003 er derfor basert på data fra 423 kommuner.

6 Sosialhjelp

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til sosialhjelp per innbygger i 2003. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er kommunenes sosialhjelpsutgifter avgrenset til brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, ført på funksjonene 242, 243 og 281 i KOSTRA.

Tabell 6.6 Estimeringsresultater, avhengig variabel er sosialhjelpsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. T-verdier i parentes.

	A	B	C	C
Konstantledd	-1239	-1050	173	382
	(-5,22)	(-4,66)	(1,41)	(3,47)
Skilte – og separerte	8 972	8244	-	-
	(4,93)	(4,57)		
Arbeidsledige 16-24 år	19 783	28642	-	-
	(0,94)	(1,37)		
Arbeidsledige 25-59 år	12 974	11995	-	-
	(2,80)	(2,58)		
Flyktninger med integreringstilskudd	58 050	57059	56 047	54 040
	(15,79)	(15,54)	(15,19)	(15,61)
Innvandrere uten integreringstilskudd[1]	-6 870		-	-
	(-2,40)			
Antall fattige	6 108	4854	8 353	-
	(2,65)	(2,15)	(4,04)	
Uføretrygdede 18-49 år	6 749	7593	5 758	7 816
	(1,75)	(1,97)	(1,59)	(2,23)
Opphopning av skilte og ledige	-		420 071	-
			(9,80)	
Opphopning av skilte, ledige og fattige	-		-	11 977 827
				(12,86)
Urbanitetskriterium	128	97,98	-	
	(4,65)	(3,73)		
Frie inntekter	0,01614	0,01458	0,0003393	0,00232
	(4,09)	(3,73)	(0,13)	(0,88)
R^2-justert	0,58	0,57	0,56	0,58

[1] Innvandrere er definert som førstegenerasjons innvandrere uten flyktningestatus fra ikke-industrialiserte land bosatt i Norge per 1. januar 2003, og førstegenerasjons innvandrere med flyktningestatus (både fra ikke-industrialiserte og industrialiserte land) bosatt i Norge før 1. januar 1998. Definisjon av person fra ikke-industrialisert land: personen selv, evt. mors, evt. fars fødeland er Asia, Afrika, Mellom – og Sør Amerika eller Tyrkia.

Tabell 6.7 Estimeringsresultater, avhengig variabel er administrasjonsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. t-verdier i parentes. Administrasjonsutgifter er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120 og 130.

	A	B	C	D
Konstant	-5 972	-1 757	-3 362	-3 217
	(-3,55)	(-0,86)	(-1,75)	(-1,88)
Basis	1 839 657	2 345 954	2 186 830	2 184 317
	(7,34)	(9,09)	(8,69)	(8,70)
Dyrket mark	-	-25 399	-	-
		(0,42)		
Driftsenheter i landbruket	-	-3 634	-	-
		(-0,80)		
Areal	-	910	825	831
		(5,67)	(5,23)	(5,38)
Landbrukseiendommer	-	2 159	175	-
		(1,62)	(0,16)	
Innbyggere 16-66 år	5 530	1 225	3 030	2 803
	(2,26)	(0,42)	(1,09)	(1,16)
Frie inntekter	0,213	0,151	0,167	0,167
	(15,32)	(8,70)	(10,28)	(10,55)
R^2-justert	0,82	0,83	0,83	0,83

I analysene av kommunenes sosialhjelpsutgifter i 2003 er kommunene Austevoll, Vevelstad, Skjerstad, Ballangen, Andøy, Moksnes, Sørreisa, Dyrøy og Torsken utelatt fra analysene på grunn av manglende data i KOSTRA. Analysene av kommunenes utgifter i 2003 er derfor basert på data fra 425 kommuner.

Tabell 6.8 Estimeringsresultater, avhengig variabel er administrasjonsutgifter per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. t-verdier i parentes. Administrasjonsutgifter er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 100, 120,130, 300, 320, 325, 360 og 365.

	A	B	C
Konstant	-11 018	-3 236	-3 108
	(-2,87)	(-3,77)	(-3,87)
Basis	728 064	1 630 443	1 757 115
	(1,27)	(2,92)	(3,20)
Dyrket mark	-	-138 500	
		(-2,42)	
Driftsenheter i landbruket	-	34 204	9 152
		(3,60)	(2,15)
Areal	-	2 780	2 723
		(8,43)	(8,23)
Landbrukseiendommer	-	-4 669	
		(-1,66)	
Innbyggere 16-66 år	7 459	-	
	(1,33)		
Frie inntekter	0,410	0,271	0,257
	(12,94)	(7,42)	(7,82)
R^2-justert	0,65	0,71	0,71

7 Administrasjon

Det er foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i utgifter til administrasjon per innbygger i 2003. De uavhengige variablene er normert per innbygger. I analysene er det operert med et bredt og et smalt utgiftsbegrep:

- I det smale utgiftsbegrepet er kommunenes utgifter definert som brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger på funksjonene 100, 120 og 130 i KOSTRA.
- I det brede utgiftsbegrepet er kommunenes utgifter definert som brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, på funksjonene 100, 120, 130, 300, 320, 325, 360 og 365 i KOSTRA.

KOSTRA-tall for 2003 ligger til grunn for både det smale og det brede utgiftsbegrepet. Kommunene Austevoll, Vevelstad, Skjerstad, Ballangen, Andøy, Moksnes, Sørreisa, Dyrøy og Torsken er utelatt fra analysene på grunn av manglende data i KOSTRA. Videre er Oslo kommune utelatt fra analysene da Oslo er både kommune og fylkeskommune, og ut i fra KOSTRA-tallene er det vanskelig å anslå hvor stor andel av administrasjonsutgiftene som kan tilskrives henholdsvis kommune- og fylkeskommunedelen. Analysene er derfor gjort med 424 kommuner.

Tabell 6.7 viser estimeringsresultatene med det smale utgiftsbegrepet, mens tabell 6.8 viser estimeringsresultatet med det brede utgiftsbegrepet.

Vedlegg 7

Dokumentasjon av analyser - fylkeskommunene

1 Innledning

I kapittel 10 ble utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel for fylkeskommunene presentert. I arbeidet med å oppdatere og forbedre utgiftsutjevningen har utvalget basert seg på analyser initiert av utvalget, på analyser utført av utvalget og på annen tilgjengelig forskning. Dette vedlegget dokumenterer analysene utvalget har utført.

Utvalget har i arbeidet med å oppdatere og forbedre utgiftsutjevningen for fylkeskommunene initiert et forskningsprosjekt. SINTEF Teknologi og samfunn har på oppdrag for utvalget analysert fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger. Resultatene fra disse analysene er dokumentert i rapporten: *Analyse av fylkeskommunenes utgiftsbehov til fylkesveger* (Sund og Moltumyr 2005). Rapporten er lagt ut på Kommunal- og regionaldepartementets internettsider (http://odin.dep.no/krd/norsk/dep/utvalg/inntekt).

I regi av Utdannings- og forskningsdepartementet er det tidligere gjennomført en utredning om hvorvidt det er behov for endringer i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring (utført av ALLFORSK og dokumentert i Borge, Naz og Tovmo 2003). Rapporten fra ALLFORSK er utnyttet i utvalgets arbeid med ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring.

2 Videregående opplæring

2.1 Betydningen av bosettingsmønster

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å undersøke bosettingsmønsterets betydning for fylkeskommunenes ressursbruk på videregående opplæring per elev. Utgiftene som analyseres omfatter for det første fylkeskommunenes brutto driftsutgifter, eksklusive avskrivinger, til de ulike studieretningene (funksjonene 541 – 556 i KOSTRA). I tillegg er det foretatt en analyse av fellesutgifter til lokaler, skyss og internat og fellesundervisning (funksjon 510 og 520 i KOSTRA).

I tabell 7.1 og 7.2 dokumenteres analysene hvor andel innbyggere bosatt spredtbygd er brukt som mål på bosettingsmønsteret i fylkene. Tabell 7.1 viser estimeringsresultat med 2003-data, mens tabell 7.2 viser estimeringsresultat med 2004-data.

2.2 Spesialundervisning

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til spesialundervisning per innbygger i 2003 og 2004. Utgiftene til spesialundervisning er avgrenset til utgiftene ført på funksjon 560, spesialundervisning og særskilt opplæring, i KOSTRA. Tabell 7.3 viser estimeringsresultatene med 2003-data, mens tabell 7.4 viser estimeringsresultat med 2004-data.

2.3 Voksenopplæring

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring i 2004. I vedlegget dokumenteres estimeringsresultatene hvor elever i ordinær videregående opplæring med voksenrett og fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til voksenopplæring er brukt som mål på ressursinnsatsen.

3 Lokale ruter

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til lokale ruter per innbygger i 2003. Det er foretatt separate analyser for henholdsvis båt- og ferjetrafikk og bil- og banetrafikk. Utgiftene til båt- og ferjetrafikk er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 731 og 732, mens utgiftene til bil- og banetrafikk er avgrenset til utgiftene ført på funksjonene 730, 733 og 734. De uavhengige variablene er normert per innbygger.

4 Tannhelsetjenesten

Utvalget har foretatt regresjonsanalyser for å forklare variasjoner i fylkeskommunenes ressursbruk på voksenopplæring i 2003 og 2004. I analysen er fylkeskommunenes utgifter avgrenset til brutto driftsutgifter, eksklusive brukerbetalinger og avskrivinger, ført på funksjonene 660 og 665 i KOSTRA.

Tabell 7.1 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) per elev. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

Avhengig variabel, utgifter per elev	Konstantledd	Antall innbyggere bosatt spredtbygd per innbygger	Frie inntekter per innbygger	R^2-justert
Allmennfag	35215	12003	0,658	0,47
	(14,40)	(2,14)	(1,38)	
Byggfag	57 591	-14988	1.055	-0,09
	(6,02)	(-0,68)	(0,57)	
Elektrofag	57264	4642	1,189	-0,02
	(7,29)	(0,26)	(0,78)	
Formgivning	32672	-2880	4,308	0,61
	(6,39)	(-0,25)	(4,34)	
Hotell – og næringsmiddelfag	65 854	-5757	0,584	-0,11
	(8,60)	(-0,33)	(0,39)	
Helse- og sosialfag	47 085	11 380	1,028	0,03
	(6,01)	(0,63)	(0,67)	
Idrettsfag	35 524	5 388	1.257	0,01
	(4,81)	(0,32)	(0,88)	
Kjemi- og prosessfag	48 560	-88 681	4,117	-0,04
	(1,39)	(-1,11)	(0,61)	
Musikk, dans og drama	49 512	-2 226	3,557	0,14
	(4,75)	(-0,09)	(1,76)	
Mekaniske fag	57 506	-11 090	1,952	0,08
	(10,47)	(-0,88)	(1,83)	
Naturbruk	147 370	20 451	-3,76	-0,11
	(3,71)	(0,22)	(-0,49)	
Tekniske fag	28 705	-25 592	5,88	0,18
	(2,18)	(-0,85)	(2,29)	
Trearbeidsfag	73 222	-19 877	1,60	-0,12
	(0,12)	(-0,19)	(0,18)	
Salg – og servicefag	63 328	29 461	-2,14	-0,04
	(5,61)	(1,14)	(-0,98)	
Media – og kommunikasjonsfag	47 206	-899	2,09	-0,06
	(3,44)	(-0,03)	(0,79)	
Fellesutgifter	20 539	-6 142	3,54	0,20
	(2,37)	(-0,31)	(2,10)	

Tabell 7.2 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) per elev. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

Avhengig variabel, utgifter per elev	Konstantledd	Antall innbyggere bosatt spredtbygd per innbygger	Frie inntekter per innbygger	R^2-justert
Allmennfag	39 143	-5 690	0,503	-0,06
	(11,76)	(-0,90)	(0,90)	
Byggfag	59 206	-15 768	1,39	-0,10
	(4,25)	(-0,60)	(0,59)	
Elektrofag	61 915	-25 610	1,80	0,00
	(6,34)	(-1,39)	(1,10)	
Formgivning	37 155	-3 555	3,45	0,33
	(4,88)	(-0,25)	(2,71)	
Hotell – og næringsmiddelfag	76 602	-21 183	-0,302	0,01
	(7,08)	(-1,03)	(-0,17)	
Helse- og sosialfag	47 139	-15 349	1,33	0,08
	(4,10)	(-0,71)	(0,69)	
Idrettsfag	42 523	-4 436	0,87	-0,10
	(4,88)	(-0,27)	(0,60)	
Kjemi- og prosessfag	56 391	-105 414	3,31	-0,00
	(1,34)	(-1,32)	(0,47)	
Musikk, dans og drama	64 729	-33 819	2,43	-0,09
	(2,69)	(-0,74)	(0,60)	
Mekaniske fag	49 358	-11 729	3,65	0,12
	(4,40)	(-0,55)	(1,94)	
Naturbruk	182 375	71 581	-12,0	0,11
	(5,17)	(1,07)	(-2,02)	
Tekniske fag	36 552	-33 557	4,92	0,14
	(2,76)	(-1,34)	(2,22)	
Trearbeidsfag	102 973	-33 285	-2,20	-0,09
	(2,01)	(-0,34)	(-0,26)	
Salg – og servicefag	77 089	9 454	-3,04	-0,02
	(4,89)	(0,32)	(-1,15)	
Media – og kommunikasjonsfag	40 103	-40 163	4,76	0,10
	(2,83)	(-1,50)	(2,00)	
Fellesutgifter	57 506	-11 090	1,95	0.08
	(10,47)	(-0,88)	(1,83)	

Tabell 7.3 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til spesialundervisning per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A	B	C
Konstantledd	-0,489	-0,114	-0,039
	(-1,23)	(-0,57)	(-0,12)
Innbyggere 16-18 år per innbygger	7,64	3,68	2,68
	(1,09)	(0,57)	(0,33)
Barn med grunn og/eller hjelpestønad 16-18 år per innbygger	-	12,6	-
		(0,30)	
Skilte og separerte per innbygger	2,89	-	-
	(1,10)		
Elever 16-18 år med minoritetsspråklig bakgrunn per innbygger	-	-	-4,89
			(-0,25)
Frie inntekter per innbygger	0,00005	0,00005	0,00005
	(3,45)	(2,87)	(3,37)
R^2 adj	0,50	0,46	0,46

Tabell 7.4 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til spesialundervisning per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A	B	C
Konstantledd	-0,388	-0,098	-0,184
	(-0,89)	(-0,45)	(-0,53)
Innbyggere 16-18 år per innbygger	7,74	5,80	6,78
	(1,02)	(0,83)	(0,76)
Barn med grunn og/eller hjelpestønad 16-18 år per innbygger	-	-17,01	-
		(-0,38)	
Skilte og separerte per innbygger	2,20	-	-
	(0,73)		
Elever 16-18 år med minoritetsspråklig bakgrunn per innbygger	-	-	5,56
			(0,26)
Frie inntekter per innbygger	0,00006	0,00005	0,00005
	(3,05)	(3,08)	(3,10)
R^2 adj	0,47	0,45	0,45

Tabell 7.5 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til voksenopplæring per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A
Konstantledd	-56,5
	(-0,48)
Arbeidsledige 25-59 år per innbygger	5 800
	(1,08)
Voksne med grunnskole som høyeste fullførte utdanning per innbygger	-9 349
	(2,97)
Frie inntekter per innbygger	0,0575
	(5,56)
R^2 adj	0,68

Tabell 7.6 Estimeringsresultat, avhengig variabel er antall elever i ordinær videregående opplæring med voksenrett per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A
Konstantledd	-0,003
	(-1,89)
Arbeidsledige 25-59 år per innbygger	0,022
	(0,27)
Voksne med grunnskole som høyeste fullførte utdanning per innbygger	0,118
	(2,50)
Frie inntekter per innbygger	1,35842E-7
	(0,88)
R^2 adj	0,25

Tabell 7.7 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til båt- og ferjetrafikk per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A	B
Konstantledd	4,98	-249,5
	(0,02)	(-1,11)
Lengde kystlinje langs fastlandet	21962	24033
	(5,88)	(6,31)
Lengde kystlinje langs øyer	7040	
	(3,29)	
Bosatte på øyer uten fast vegforbindelse		2021
		(3,09)
Frie inntekter per innbygger	-0,010	0,032
	(-0,26)	(0,93)
R^2	0,945	0,942

Tabell 7.8 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter (eksklusive avskrivinger) til båt- og ferjetrafikk per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A
Konstantledd	-4024
	(-3,18)
Innbyggere 6-34 år	8911
	(2,60)
Innbyggere bosatt spredt	2496
	(3,77)
Innbyggere per kilometer veg	5,36
	(6,96)
Frie inntekter per innbygger	0,068
	(1,38)
R^2	0,820

Tabell 7.9 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A	B	C
Konstantledd	-261	-186	-520
	(-1,49)	(-1,01)	(-1,33)
Innbyggere 16-18 år per innb.	359,8	28,49	695,0
	(0,46)	(0,03)	(0,67)
Beregnet reisetid til kommunesenteret per innb.	14 801	-	-
	(1,60)		
Antall innbyggere bosatt spredtbygd per innb.	-	-40	-
		(-0,30)	
Kjønns- og aldersstandardisert dødelighet per innb.	-	-	25 790
			(0,94)
Frie inntekter per innbygger	54,15	72,71	65,34
	(3,92)	(5,48)	(5,84)
R^2 adj	0,80	0,77	0,78

Tabell 7.10 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger under offentlig tilsyn. 2003. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A
Konstantledd	-0,193
	(-0,26)
Innbyggere 16-18 år per innb.	0,81
	(0,25)
Beregnet reisetid til kommunesenteret per innb.	42,07
	(1,08)
Frie inntekter per innb.	54,15
	(3,92)
R^2 adj	0,46

Tabell 7.11 Estimeringsresultat, avhengig variabel er brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten, eksklusive avskrivinger og brukerbetalinger, i kroner per innbygger. 2004. Estimeringsmetode er vanlig minste kvadraters metode. Tallene i parentes er t-verdier.

	A	B	C
Konstantledd	-243	-223	-745
	(-1,33)	(-1,24)	(-2,46)
Innbyggere 16-18 år per innb.	549,8	473	1 386
	(0,71)	(0,61)	(1,71)
Beregnet reisetid til kommunesenteret per innb.	3 289	-	-
	(0,35)		
Antall innbyggere bosatt spredtbygd per innb.	-	-38,63	-
		(-0,30)	
Kjønns- og aldersstandardisert dødelighet per innb.	-	-	42 032
			(2,00)
Frie inntekter per innbygger	62,2	67,79	72,71
	(4,88)	(5,88)	(5,48)
R^2 adj	0,79	0,79	0,83