

RAPPORT FRA EKSPERTUTVALG

Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene fra 2024



Desember 2022

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Ekspertutvalget ble oppnevnt av Kommunal- og distriktsdepartementet 8. mars 2022 for å foreta en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet for fylkeskommunene. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 2. desember 2022

Trond Erik Lunder

Leder

Grethe Hjelle

Knut Moum

Ole Henning Nyhus

Silvia Johanne Olsen

Sveinung Salater

Gunn Randi Seime

Ole Stian Søyseth

Lars Tore Rydland

Sekretariatsleder

Sissel Ferstad

Naeem Rashid

Innhold

1	Ekspertutvalgets mandat, sammensetning og arbeid	7
1.1	Bakgrunn for utvalget.....	7
1.2	Ekspertutvalgets sammensetning	8
1.3	Mandat.....	8
1.4	Utvalgets arbeid	13
2	Sammendrag	14
2.1	Fylkeskommunenes rolle, oppgaver og finansiering.....	14
2.1.1	Rolle og oppgaver.....	14
2.1.2	Finansiering gjennom inntektssystemet	15
2.2	Sentrale forutsetninger for utvalgets vurderinger.....	16
2.3	Oppsummering av anbefalinger og forslag.....	17
2.3.1	Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel	17
2.3.2	Utvalgets øvrige forslag til endringer	29
2.3.3	Anslag på fordelingsvirkninger	36
3	Om fylkeskommunene og inntektssystemet	39
3.1	Fylkeskommunenes oppgaver og roller.....	39
3.2	Fylkeskommunenes inntekter og utgifter.....	41
3.3	Prinsipper for utformingen av inntektssystemet.....	43
3.3.1	Prinsipper for utforming av inntektssystemet.....	43
3.3.2	Kort historikk om inntektssystemet.....	44
3.4	Dagens inntektssystem.....	45
3.4.1	Skatteinntekter og inntektsutjevning.....	46
3.4.2	Rammetilskudd og utgiftsutjevning.....	46
3.4.3	Regionalpolitiske tilskudd.....	51
3.4.4	Skjønnstilskudd.....	51
4	Kostnadsnøkkel i inntektssystemet	52
4.1	Analyseopplegg og metode.....	52
4.1.1	Metodiske tilnærminger.....	53

4.1.2	Datagrunnlag for statistiske analyser	57
4.1.3	Sentrale variabler i statistiske analyser	60
4.1.4	Fra regresjonsanalyser til kriterievekter.....	63
4.2	Behandling av kapitalkostnader	65
4.2.1	Tidligere vurderinger av kapitalkostnader i inntektssystemet.....	66
4.2.2	Forskjell i kapitalslit mellom kommuner og fylkeskommuner	70
4.2.3	Konsekvenser av å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen	71
4.2.4	Utvalgets vurderinger og anbefalinger	73
4.3	Hvilke tjenester bør omfattes av utgiftsutjevningen?	79
4.3.1	Tidligere vurderinger av tjenester i utgiftsutjevningen.....	79
4.3.2	Fylkeskommunenes utgifter per tjenestoområde.....	80
4.3.3	Utvalgets vurdering	83
4.4	Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.....	85
4.4.1	Om sektoren	85
4.4.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	87
4.4.3	Analyser og vurderinger	90
4.4.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.....	100
4.5	Delkostnadsnøkkelen for tannhelse	101
4.5.1	Om sektoren	101
4.5.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	103
4.5.3	Analyser og vurderinger	104
4.5.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.....	113
4.6	Delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport	115
4.6.1	Om sektoren	115
4.6.2	Dagens delkostnadsnøkkel.....	118
4.6.3	Analyser og vurderinger: Buss- og banenøkkelen.....	123
4.6.4	Analyser og vurderinger: Båtkriteriene	128
4.6.5	Analyser og vurderinger: Samlet kollektivnøkkel	131
4.6.6	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.....	135

4.7	Delkostnadsnøkkelen for fylkesveiferjer	137
4.7.1	Om sektoren	137
4.7.2	Dagens delkostnadsnøkkel og kriteriet normerte ferjekostnader	141
4.7.3	Analyser og vurderinger	142
4.7.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.....	148
4.8	Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei	149
4.8.1	Om sektoren	149
4.8.2	Dagens delkostnadsnøkkel	152
4.8.3	Analyser og vurderinger	153
4.8.4	Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel.....	161
4.9	Samlet kostnadsnøkkel	162
4.9.1	Sektorvektene	162
4.9.2	Samlet kostnadsnøkkel	163
4.9.3	Beregning av samlet utgiftsbehov	164
5	Skatt og inntektsutjevning	166
5.1	Fylkeskommunenes skatteinntekter	166
5.2	Historisk gjennomgang av inntektsutjevningen.....	168
5.3	Utvalgets vurderinger og forslag	171
6	Bruk av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet.....	173
6.1	Føringer for bruk av særskilt fordeling	173
6.1.1	Retningslinjer for bruk av øremerking	174
6.1.2	Retningslinjer for bruk av særskilt fordeling.....	175
6.2	Bruk av særskilt fordeling i inntektssystemet 2005–2022	175
6.3	Saker med særskilt fordeling i 2022	177
6.4	Utvalgets vurderinger og forslag	187
6.4.1	Vurdering av tabell C-sakene i 2022 og 2023.....	187
6.4.2	Vurdering av midler til opprusting og fornying av fylkesveinettet	192
7	Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet.....	197
7.1	Regionalpolitiske tilskudd	197

7.1.1	Nord-Norgetilskuddet	197
7.1.2	Vurderinger fra tidligere utvalg	200
7.1.3	Utvalgets vurderinger og forslag	201
7.2	Skjønnstilskuddet.....	204
7.2.1	Utvikling over tid	204
7.2.2	Variasjoner mellom fylkeskommunene.....	206
7.2.3	Reservepotten	207
7.2.4	Utvalgets vurderinger.....	208
8	Overgangsordning	209
8.1	Tidligere overgangsordninger og vurderinger.....	209
8.1.1	Innføringen av inntektssystemet og senere endringer (1986–1996).....	209
8.1.2	Oppfølging av Rattsøutvalget (1997–2009).....	210
8.1.3	Inntektsgarantiordningen (2010–2014): Oppfølging av Borgeutvalget.....	211
8.1.4	Nytt inntektssystem i 2015: Overgangs- og kompensasjonsordning.....	214
8.2	Dagens kompensasjons- og overgangsordning	215
8.2.1	Nytt inntektssystem i 2020	215
8.2.2	Overgangsordning for endringer i 2022.....	216
8.3	Utvalgets vurdering og forslag	216
8.3.1	Alternativer til ny overgangsordning	216
8.3.2	Utvalgets forslag til ny overgangsordning.....	219
8.3.3	Utvalgets vurdering av behovet for kompensasjonsordning	220
9	Andre problemstillinger	221
9.1	Forskjeller i kostnadsvekst mellom kommuner og fylkeskommuner	221
9.2	Korreksjonsordning for statlig kollektivtransport	222
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	224
10.1	Anslag på fordelingsvirkninger av flertallets forslag.....	225
10.2	Anslag på fordelingsvirkninger av mindretallsforslag 1	228
10.3	Anslag på fordelingsvirkninger av mindretallsforslag 2	230
	Oversikt over vedlegg	232

Vedlegg 1: Analyseresultater videregående opplæring	233
Korrelasjonsmatrise.....	233
Regresjonsanalyser.....	234
Vedlegg 2: Analyseresultater tannhelse	236
Korrelasjonsmatrise.....	236
Regresjonsanalyse	237
Vedlegg 3: Analyseresultater kollektivtransport.....	239
Tall fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen.....	239
Korrelasjonsmatrise.....	241
Regresjonsanalyser.....	242
Vedlegg 4: Saker med særskilt fordeling	245
Litteraturliste	249

1 Ekspertutvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Bakgrunn for utvalget

Kommunal- og distriktsdepartementet oppnevnte 8. mars 2022 et ekspertutvalg for å vurdere inntektssystemet for fylkeskommunene, med særlig vekt på utgiftsutjevningen. Utvalget presenterer i denne rapporten sine vurderinger og et forslag til et nytt inntektssystem som kan tre i kraft fra 2024.

Inntektssystemet fordeler rammetilskudd og omfordeler skatteinntektene mellom fylkeskommunene. I 2022 utgjør rammetilskuddet til fylkeskommunene om lag 40,1 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 42,3 mrd. kroner.¹ Rammetilskuddet og skatteinntektene er inntekter som fylkeskommunene disponerer fritt, uten andre bindinger fra staten enn gjeldende lover og regler (såkalte frie inntekter). De frie inntektene utgjør hoveddelen av inntektene til fylkeskommunene og blir brukt til å finansiere flere ulike oppgaver.

Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet en utgiftsutjevning som skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet og en delvis utjevning av skatteinntekter. I tillegg er det også andre tilskudd og fordelinger innenfor inntektssystemet. Det overordnede målet med systemet er å utjevne de økonomiske forutsetningene mellom fylkeskommunene og på den måten bidra til et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

Inntektssystemet ble innført i 1986. Siden da har det skjedd flere endringer, blant annet som en oppfølging av forslag fra offentlige utvalg. Det er to offentlige utvalg som har vurdert inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner tidligere: Rattsøtvalget i 1996/1997 og Borgeutvalget i 2005.² I tillegg har Haraldsvikutvalget nylig vurdert inntektssystemet for kommunene.³

Den forrige helhetlige revisjonen av inntektssystemet for fylkeskommunene ble gjort i 2020, blant annet for å tilpasse systemet til regionreformen og sammenslåingen av flere

¹ Anslag og bevilgninger etter Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett for 2022, jf. Prop. 115 S (2021–2022), Innst. 450 S (2021–2022). Skattetallene inkluderer ekstraordinære skatteinntekter som følge av endringer i utbytteskatten. Rammetilskuddet er etter reduksjon i innbyggertilskuddet på 2,4 mrd. kroner for å trekke inn deler av de ekstraordinære skatteinntektene, og inkludert kompensasjon for nedgang i billettinntektene i kollektivtransporten som følge av koronapandemien.

² Rattsøtvalgets to utredninger ble lagt fram i NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner* og NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*, Borgeutvalgets utredning i NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*.

³ NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*.

fylkeskommuner i perioden 2018–2020.⁴ Revisjonen var basert på et høringsforslag utarbeidet av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet.⁵

Stortinget vedtok 14. juni 2022 at tre fylker skal deles i sju nye, slik at det vil være 15 fylker fra 1. januar 2024.⁶ Inntektssystemet må derfor revideres for å sikre at det er tilpasset den nye fylkesinndelingen. Dagens inntektssystem er ikke «delingsnøytralt». Det betyr at hvis det videreføres på den nye fylkesinndelingen, kan delingene i seg selv gi utilsiktede endringer i inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene. Gjennomgangen er også varslet i Hurdalsplattformen, der dagens regjeringspartier har satt som mål at det skal gjennomføres en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet.

1.2 Ekspertutvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende medlemmer:

- Seniorforsker Trond Erik Lunder, Midt-Telemark, leder
- Økonomidirektør Grethe Hjelle, Rælingen, medlem
- Pensjonist Knut Moum, Oslo, medlem
- Seniorforsker Ole Henning Nyhus, Trondheim, medlem
- Avdelingsleder Silvia Johanne Olsen, Oslo, medlem
- Seksjonsleder Sveinung Salater, Trondheim, medlem
- Konstituert fylkeskommunedirektør Gunn Randi Seime, Vestnes, medlem
- Økonomisjef Ole Stian Søyseth, Vadsø, medlem

Sekretariat for utvalget har vært lagt til Kommunalavdelingen i Kommunal- og distriktsdepartementet, og har bestått av utredningsleder Lars Tore Rydland (sekretariatsleder), seniorrådgiver Sissel Ferstad og seniorrådgiver Naeem Rashid.

1.3 Mandat

Ekspertutvalget mottok sitt mandat 8. mars 2022:

Bakgrunn og grunnleggende føresetnader

Alle innbyggjarar, uansett bustad, skal ha eit godt tenestetilbod. Regjeringa vil leggje til rette for at folk kan bu der dei vil, gjennom å sikre gode grunnleggende tenester i heile landet. Det

⁴ Se blant annet Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*, og Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå* for nærmere omtale av regionreformen.

⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2019). *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene*.

⁶ Jf. Prop. 113 LS (2021–2022) og Innst. 452 S (2021–2022), samt Prop. 127 S (2021–2022) og Innst. 467 S (2021–2022).

føreset at kommunesektoren har ressursar og handlefridom til å løyse oppgåvene i tråd med lokale behov, og eit inntektssystem som legg til rette for likeverdige tenester.

Fylkeskommunen har ansvar for viktige tenester for folk og lokalsamfunn, som vidaregåande skolar, fylkesvegar, kollektivtransport, skoleskyss og transport av funksjonshemma, tannhelse og kultur. I tillegg har fylkeskommunen ansvar for utviklinga i regionen gjennom mellom anna overordna planarbeid, næringsutvikling og miljøoppgåver. Fylkeskommunane spelar òg ei viktig rolle for å nå klimamåla.

Det er store skilnader mellom fylkeskommunane i befolkningssamansetning, geografi og storleik. Det gir variasjonar i kva tenester innbyggjarane treng og kva kostnader fylkeskommunane har ved å tilby desse tenestene. Inntektssystemet skal jamne ut ufrivillige kostnadsulempar mellom fylkeskommunane, og på den måten leggje forholda til rette for eit likeverdig tenestetilbod over heile landet.

Regjeringa legg til grunn at prinsippa om økonomisk rammestyring framleis skal gjelde for den statlege styringa av kommunesektoren. Rammestyring styrkjer det lokale sjølvstyret og gir handlingsrom til fylkeskommunane. Eit økonomisk handlingsrom er ein føresetnad for at fylkeskommunane kan jobbe med innovasjon og lokalt tilpassa løysingar.

Dei norske fylkeskommunane er generalistkommunar. Det betyr at alle fylkeskommunar skal utføre dei same tenestene, uavhengig av innbyggjartal, busetjingsstruktur og andre kjenneteikn. Det betyr òg at det same finansieringssystemet gjeld for alle.

Dagens inntektssystem trådde i kraft i 2020, og er tilpassa dagens fylkesinndeling. Systemet bør reviderast med jamne mellomrom for å fange opp endringar i mellom anna befolkningssamansetning og strukturelle forhold. Det er særleg viktig at systemet blir revidert ved endringar i fylkesinndelinga. Kommunal- og distriktsdepartementet set derfor ned eit ekspertutval for å gå gjennom inntektssystemet for fylkeskommunane. Utvalet skal komme med forslag til eit nytt inntektssystem som kan tre i kraft frå og med 2024.

Forslaget til nytt inntektssystem skal haldast innanfor ein provenynøytral ramme.

Dagens inntektssystem for fylkeskommunane

Inntektssystemet fordeler rammetilskot og fordeler om på skatteinntektene mellom fylkeskommunane. I 2022 utgjer rammetilskotet til fylkeskommunane om lag 41 mrd. kroner, mens skatteinntektene er anslått til om lag 39 mrd. kroner. Rammetilskotet og skatteinntektene er frie inntekter som fylkeskommunane kan disponere fritt, utan andre bindingar frå staten enn gjeldande lover og reglar. Dei frie inntektene utgjer hovuddelen av inntektene til fylkeskommunane og blir brukte til å finansiere fleire ulike oppgåver.

Det overordna målet med inntektssystemet er å jamne ut dei økonomiske føresetnadene mellom fylkeskommunane. Det er fleire mekanismar i systemet som skal sikre dette. Dei to viktigaste er *utgiftsutjamninga* gjennom kostnadsnøkkelen og *inntektsutjamninga* av skatteinntektene:

- Gjennom *utgiftsutjamninga* skal fylkeskommunane i prinsippet få full kompensasjon for dei variasjonane i det berekna utgiftsbehovet som dei ikkje kan påverke sjølve. Kompensasjonen blir fordelt gjennom kostnadsnøkkelen, som er sett saman av ulike kriterium med vektorer. Kriteria er faktorar som kan forklare kvifor kostnadene varierer mellom fylkeskommunane, mens vektene seier noko om kor mykje dei ulike faktorane betyr for forskjellane. Kostnadsnøkkelen for fylkeskommunane er sett saman av delkostnadsnøklar for vidaregåande opplæring, fylkesveggar, kollektivtrafikk (buss/bane og båt/ferje) og tannhelsetenesta.
- Gjennom *inntektsutjamninga* blir variasjonane i skatteinntektene mellom fylkeskommunane delvis jamna ut. Utjamningsgraden er høg (87,5 prosent), slik at det i praksis er små skilnader i skatteinntektene mellom fylkeskommunane etter utjamninga.

Begge utjamningsmekanismene er reine omfordelingar mellom fylkeskommunane. Fylkeskommunar med eit utgiftsbehov under landsgjennomsnittet får eit trekk i rammetilskotet, mens dei som har eit utgiftsbehov over snittet får eit tillegg. Tilsvarende får fylkeskommunar med skatteinntekter under landsgjennomsnittet eit tillegg, som blir finansiert av fylkeskommunane med skatteinntekter over snittet.

Det er òg andre tilskot og fordelingsmekanismar i inntektssystemet. Nordland og Troms og Finnmark får eit eige Nord-Noregtilskot og departementet fordeler kvart år ein mindre del av rammetilskotet gjennom skjønnsstilskotet. Vidare kan delar av innbyggartilskotet som ei mellombels ordning bli gitt med ei særskilt fordeling.

Oppdraget til ekspertutvalet

Utvalet skal gjere ei heilskapleg vurdering av inntektssystemet for fylkeskommunane, med særleg ved på utgiftsutjamninga. Utvalet skal leggje til grunn at systemet skal medverke til at fylkeskommunane kan tilby likeverdige og gode tenester til innbyggjarane. Inntektssystemet skal framleis jamne ut både skatteinntekter (inntektsutjamning) og ufrivillige kostnadsforskjellar (utgiftsutjamning).

Utvalet må vurdere omsynet til enkelheit opp mot målet om eit rettferdig og treffsikkert system. På den eine sida bør systemet vere så enkelt og gjennomsiktig som mogleg. På den

andre sida kan det vere nødvendig å ta høgde for ei rekkje ulike forhold for å sikre ei treffsikker og rettferdig fordeling, og det kan gjere systemet meir komplekst. Eit anna sentralt omsyn er at inntektene bør vere stabile og føreseielege, sidan inntektene blir brukte til å finansiere viktige velferdstenester som ikkje bør variere mykje frå år til år. Departementet ber utvalet om å vege desse omsyna opp mot kvarandre i utforminga av forslaget til nytt inntektssystem.

Utvalet skal sikre at både fylkeskommunane og relevante departement, statlege etatar og interesseorganisasjonar blir involvert undervegs i arbeidet, til dømes gjennom referansegrupper og informasjonsmøte.

Utvalet skal levere utgreiinga si i form av ein rapport til departementet innan 1. desember 2022. Under følgjer ein nærmare omtale av dei ulike delane av oppdraget.

1. Utgiftsutjamning

Utvalet skal vurdere utgiftsutjamninga i inntektssystemet og komme med forslag til ein ny kostnadsnøkkel. Utvalet skal legge følgjande føresetnader og prinsipp til grunn:

- Forslaget til ny kostnadsnøkkel skal omfatte dei same tenestene som i dag, det vil seie vidaregåande opplæring, tannhelse, kollektivtransport og fylkesveg. Utvalet kan òg vurdere om det er andre tenestekområde som bør inkluderas i utgiftsutjamninga.
- Prinsippet om full kompensasjon for ufrivillige variasjonar i utgiftsbehovet skal framleis liggje til grunn.
- Kriteria i kostnadsnøkkelens skal i størst mogleg grad vere objektive, basert på offisiell statistikk og moglege å oppdatere jamleg.
- Utgiftsutjamninga skal ikkje vere eit insentiv- eller refusjonssystem.
- Utvalet må vurdere kva konsekvensar eventuelle endringar i fylkesinndelinga har for kostnadsnøkkelens, mellom anna når det gjeld kor treffsikker nøkkelen er for den nye fylkesstrukturen.

Kriteria i kostnadsnøkkelens skal i størst mogleg grad vere objektive, men i praksis har det vore vanskeleg å finne kriterium som er både treffsikre og heilt objektive på samferdselsområdet. Dei fleste av kriteria i kostnadsnøkkelens for fylkesveg og båt og ferje er derfor direkte knytt til tenesteproduksjonen. Kriteria er utforma slik at dei skal vere mest mogleg objektive innanfor desse rammene. Men så lenge dei er knytt til tenesteproduksjonen, kan dei ikkje vere fullt ut objektive. Departementet ber utvalet om å vurdere kva utfordringar dette kan gi, og å vege omsynet til objektivitet opp mot behovet for treffsikre nøklar.

2. Inntektsutjamning

Inntektsutjamninga for fylkeskommunane omfattar inntektsskatt og naturressursskatt.

Variasjonar i skatteinntekter blir jamna ut gjennom ei symmetrisk ordning der fylkeskommunar med skatteinntekter (målt i kroner per innbyggjar) under landsgjennomsnittet får eit tillegg på 87,5 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet. På same måte får fylkeskommunar med skatteinntekter over snittet eit trekk på 87,5 prosent av differansen mellom eige skattenivå og landsgjennomsnittet.

Utvalet skal ikkje vurdere kva inntekter som er inkludert i inntektsutjamninga, men skal vurdere innretninga på utjamningsmekanismen, til dømes om utjamningsgraden bør endrast.

3. Andre tilskot og fordelingar

Delar av rammetilskotet blir fordelt utanom dei faste kriteria som inngår i kostnadsnøkkelen:

- Om lag 4,6 mrd. kroner av innbyggartilskotet blir gitt med ulike særskilte fordelingar mellom fylkeskommunane. Det meste av dette er knytt til fylkesveg.
- Nordland og Troms og Finnmark får i 2022 til saman 711 mill. kroner i Nord-Noregtilskot.
- Departementet fordeler 332 mill. kroner i skjønnsstilskot mellom fylkeskommunane, og i tillegg er det sett av ein reservepott på 50 mill. kroner til uventa hendingar.

Ekspertutvalet skal vurdere omfanget av og behovet for bruken av særskilt fordeling innanfor innbyggartilskotet, med utgangspunkt i føringane som er lagt i rettleiinga *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (2020).

Ekspertutvalet skal legge til grunn at det framleis skal vere tilskot med ei regionalpolitisk grunngeving i inntektssystemet. Med dette som utgangspunkt, skal utvalet vurdere korleis dei ulike tilskota og utjamningsmekanismane i systemet samla sett medverkar til målet om eit likeverdig tenestetilbod over heile landet. Utvalet kan òg foreslå endringar i omfanget av og innretninga på dei regionalpolitiske tilskota i systemet.

4. Behov for overgangsordningar

Det er vanleg praksis at fordelingsverknadene ved større systemendringar i inntektssystemet blir fasa inn gradvis gjennom overgangsordningar. I somme tilfelle har det òg blitt innført egne kompensasjonsordningar for fylkeskommunar som får størst reduksjon i dei frie inntektene ved systemendringar.

Overgangs- og kompensasjonsordningar skal skjerme fylkeskommunane mot ein brå nedgang i inntektene ved endringar i systemet. Samstundes kan slike ordningar medverke til å føre vidare forskjellar i inntektsfordelinga som ikkje er basert på objektive variasjonar i

utgiftsbehovet. Departementet ber utvalet om å vege desse forholda opp mot kvarandre, og vurdere behovet for overgangs- og kompensasjonsordningar for utvalets forslag til nytt inntektssystem.

Ekspertutvalet skal òg vurdere om det er behov for ei fast overgangsordning ved den årlege utrekninga av rammetilskotet, til dømes etter modell av inntektsgarantiordninga i inntektssystemet for kommunane. I inntektssystemet for kommunane er det ei inntektsgarantiordning som skal gi ei meir heilskapleg skjerming mot brå nedgang i rammetilskotet.

1.4 Utvalgets arbeid

Utvalget har gjennomført sju heldagsmøter, hvorav ett har vært digitalt. I tillegg har utvalget hatt fire kortere digitale møter.

Utvalget inviterte fylkeskommunene til et digitalt møte 20. april der det ble orientert om utvalgets mandat og arbeid. Alle fylkeskommuner fikk også muligheten til å komme med innspill til arbeidet, både muntlig i møtet og skriftlig i etterkant. Fem fylkeskommuner samt Utdanningsforbundet har benyttet muligheten til å komme med skriftlige innspill. Utvalget har også fått innspill fra berørte departementer på administrativt nivå.

De fleste innspillene gjelder kostnadsnøkklene i inntektssystemet: hvilke forhold som påvirker kostnadene, hvilke kriterier som bør undersøkes og andre forhold som kan påvirke analysene. Utvalget har forsøkt å ta hensyn til innspillene i arbeidet med kostnadsnøkklene, for eksempel når det gjelder hvilke kriterier som er testet ut i analysene. Men det er som regel ikke referert eksplisitt til de ulike innspillene i rapporten.

Utvalget har vært selvstendig i sitt arbeid, og alle vurderinger og forslag er fremmet av utvalget på uavhengig grunnlag.

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut to eksterne prosjekter for å få utarbeidet forslag til nye modeller for beregning av kriteriene for fylkesvei og fylkesveiferjer i kostnadsnøkkelen:

- Lana Krehic og Ole Henning Nyhus (2022): *Vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg*. Senter for økonomisk forskning.
- Kenneth Løvold Rødseth m.fl. (2022): *Revidert modell til beregning av fergekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Transportøkonomisk institutt.

De to prosjektene er uavhengige av ekspertutvalget, men utvalget har kommet med innspill til prosjektene underveis i arbeidet. De to rapportene er omtalt nærmere i kapittel 4.

2 Sammendrag

Dette kapitlet oppsummerer utvalgets vurderinger og forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Først gir vi en kort oversikt over fylkeskommunenes rolle, oppgaver og finansiering (kap. 2.1). Deretter presenterer vi de sentrale forutsetningene som ligger til grunn for utvalgets vurderinger (kap. 2.2). Til slutt oppsummerer vi forslagene til endringer og viser et anslag på de samlede fordelingsvirkningene (kap. 2.3).

2.1 Fylkeskommunenes rolle, oppgaver og finansiering

Utvalget gir i kapittel 3 en overordnet oversikt over fylkeskommunenes rolle, oppgaver og finansiering. Hovedpunktene er oppsummert i dette delkapitlet.

2.1.1 Rolle og oppgaver

Fylkeskommunene har viktige oppgaver som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere og samfunnsutviklere, og forvalter i den forbindelse betydelige økonomiske ressurser.

Oppgaveporteføljen består både av lovpålagte oppgaver og myndighetsfunksjoner, og oppgaver og roller som fylkeskommunene selv har tatt initiativ til ut fra egne vurderinger og prioriteringer.

I 2021 var fylkeskommunenes samlede brutto driftsinntekter og -utgifter på henholdsvis 98,1 og 92,9 mrd. kroner, mens de samlede investeringene utgjorde 20,6 mrd. kroner (tall for landet utenom Oslo). Fylkeskommunene stod for over 43 600 årsverk, og av disse utgjorde videregående opplæring (inkl. fagskoler) over 70 prosent.

De to største sektorene, målt som andel av driftsutgiftene, er videregående opplæring og samferdsel. Videregående opplæring står for om lag 44 prosent av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter, mens samferdselsområdet utgjør om lag 32 prosent. Innenfor samferdselsområdet har fylkeskommunene ansvaret for blant annet fylkesveier og lokal kollektivtransport. En tredje viktig velferdsoppgave er den offentlige tannhelsetjenesten, som står for om lag 4 prosent av driftsutgiftene.

Fylkeskommunene har også oppgaver knyttet til en rekke andre områder, blant annet kulturminnevern, kultur, friluftsliv, vannforvaltningsmyndighet, regional planmyndighet og regional utvikling.

De norske fylkeskommunene er generalistkommuner, noe som innebærer at alle skal kunne løse de samme oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur eller andre kjennetegn.⁷ Det innebærer også at det samme finansieringssystemet gjelder for alle.

2.1.2 Finansiering gjennom inntektssystemet

Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen av kommunesektoren. Rammestyring er en forutsetning for at fylkeskommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan fungere som lokale demokratier som kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Rammefinansiering innebærer at hoveddelen av fylkeskommunenes inntekter er midler som kan disponeres fritt innenfor rammene av lov og forskrift.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at forholdene legges bedre til rette for et likeverdig tjenestetilbud til alle innbyggere. Det betyr ikke at alle fylkeskommuner skal ha like inntekter, men at alle fylkeskommuner skal ha forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tjenestetilbud. Det er flere mekanismer i systemet som skal bidra til dette. De to viktigste er *utgiftsutjevningen* gjennom kostnadsnøkkelen og *inntektsutjevningen* av skatteinntektene.

Det er til dels store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi og størrelse. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å jevne ut de kostnadmessige konsekvensene av disse forskjellene. Utgiftsutjevningen for fylkeskommunene omfatter i dag videregående opplæring, fylkesveier, lokal kollektivtransport og tannhelse.

Utgiftsutjevningen skjer i praksis gjennom kostnadsnøkkelen, som brukes til å beregne utgiftsbehovet til den enkelte fylkeskommune. Kostnadsnøkkelen skal fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker fylkeskommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen og strukturelle forhold.

Kostnadsnøkkelen brukes altså til å omfordele en gitt ramme mellom fylkeskommunene. Kriteriene i nøkkelen skal derfor brukes til å forklare *variasjoner* i utgiftene mellom fylkeskommunene, ikke til å fastsette *nivået* på de samlede utgiftene.

Variasjoner i fylkeskommunenes utgifter kan skyldes både forhold som er utenfor fylkeskommunenes kontroll, og forhold som de selv kan påvirke. Helt siden innføringen av inntektssystemet i 1986 har det vært et grunnleggende prinsipp at det kun skal gis

⁷ Oslo er et unntak, siden Oslo er en kommune med fylkeskommunale oppgaver.

kompensasjon for ufrivillige etterspørsels- og kostnadsforhold. Dette må det tas hensyn til ved fastsetting av kriteriene i kostnadsnøkkelen.

Ufrivillige kostnadsforskjeller er forhold som fylkeskommunen i prinsippet ikke kan påvirke ved egne disponeringer. De ufrivillige kostnadsforskjellene kan være knyttet til flere ulike forhold, blant annet variasjoner i behov, etterspørsel og enhetskostnader i tjenesteproduksjonen.

Frivillige kostnadsforskjeller er et resultat av fylkeskommunenes egne disposisjoner, og er knyttet til forskjeller i standard, kvalitet og effektivitet. Å kompensere for slike frivillige kostnadsforskjeller vil svekke insentivene til kostnadseffektiv tjenesteyting. Innenfor et fordelingssystem ville slik kompensasjon ha medført at fylkeskommuner som produserer effektivt får reduserte statlige overføringer, samtidig som fylkeskommuner som produserer ineffektivt får støtte til utgifter som skyldes ineffektiv drift.

Siden det bare skal kompenseres for utgifter som fylkeskommunen ikke kan påvirke selv, stilles det krav til kriteriene som kan inngå i systemet. Kriteriene bør i størst mulig grad være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig.

At kriteriene er objektive betyr at fylkeskommunene ikke skal kunne påvirke verdien på kriteriene. Kriterier som ikke er objektive kan medføre at fylkeskommunene tilpasser tjenestetilbudet etter det som gir mest uttelling i inntektssystemet, og ikke etter behovet.

2.2 Sentrale forutsetninger for utvalgets vurderinger

Utvalget har foretatt en helhetlig gjennomgang av inntektssystemet og har lagt særlig vekt på utgiftsutjevningen, slik mandatet også har presisert. Oppdraget har vært delt i fire deler:

1. Utgiftsutjevningen gjennom kostnadsnøkkelen
2. Inntektsutjevningen av skatteinntektene
3. Andre tilskudd og fordelinger innenfor rammetilskuddet: bruk av særskilt fordeling i innbyggertilskuddet, Nord-Norgetilskuddet og skjønnstilskuddet
4. Behovet for overgangs- og kompensasjonsordninger

Utvalget er i mandatet bedt om å ta utgangspunkt i de grunnleggende prinsippene for inntektssystemet, som har vært gjeldende helt siden systemet ble innført. Utvalget mener at dette er gode prinsipper som bør videreføres. Utvalget har lagt særlig vekt på følgende prinsipper og føringer i arbeidet:

- Inntektssystemet skal sette fylkeskommunene bedre i stand til å gi et likeverdig tjenestetilbud. I noen tilfeller kan det være en motsetning mellom hensynet til

likeverdige tjenester og andre viktige mål, som at fylkeskommunenes inntekter skal ha en lokal forankring. Utvalget mener at hensynet til et likeverdig tjenestetilbud bør veie tungt når ulike mål skal veies opp mot hverandre.

- Utgiftsutjevningen i inntektssystemet skal være basert på faglige analyser. Utvalget har brukt de samme metodene som tidligere offentlige utvalg som har vurdert inntektssystemet, og har forsøkt å redusere bruken av skjønnsmessige vurderinger.
- Kriteriene i kostnadsnøkkelen skal være så objektive som mulig. Det har tidligere vist seg vanskelig å finne kriterier som er helt objektive på samferdselsområdet, og i dagens system er det kriterier som er direkte knyttet til tjenesteproduksjonen i kostnadsnøkler for fylkesvei og båt og ferje. Utvalget er enig i at hensynet til treffsikkerhet i noen tilfeller kan gjøre det nødvendig å avvike fra prinsippet om objektive kriterier, men mener at slike unntak bør begrenses.
- Fylkeskommunenes inntekter bør være stabile og forutsigbare. De frie inntektene brukes til å finansiere viktige velferdsoppgaver som ikke bør variere mye over tid. Utvalget mener derfor at fylkeskommunene bør skjermes mot en brå nedgang i inntektene fra ett år til det neste.

2.3 Oppsummering av anbefalinger og forslag

Utvalgets vurderinger og forslag til endringer er presentert i kapittel 4 til 9. Utvalget står samlet bak alle forslagene, med to unntak:

- Utvalget er delt i et flertall og et mindretall i synet på hvordan kapitalkostnader skal behandles i utgiftsutjevningen.
- Utvalget er også delt i et flertall og et mindretall når det gjelder hvordan midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene skal fordeles framover. Midlene er i dag gitt en særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet.

Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel er oppsummert i kap. 2.3.1, mens øvrige forslag er oppsummert i kap. 2.3.2.

2.3.1 Utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er presentert i kapittel 4. I kapittelet drøftes først metodiske problemstillinger og det vurderes hvordan kapitalkostnader bør behandles i utgiftsutjevningen. Deretter presenteres analyser og vurderinger for de ulike delkostnadsnøklerne.

Metodebruk

Kostnadsnøkklene i inntektssystemet er basert på faglige analyser. Målet med analysene er todelt: For det første brukes de til å identifisere hvilke kriterier som kan være egnet til å forklare variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene innen en gitt sektor. For det andre brukes analysene til å tallfeste hvor stor vekt hvert enkelt kriterium skal ha i kostnadsnøkkelen, altså hvor stor del av variasjonen mellom fylkeskommunene som kan forklares med det enkelte kriteriet.

De fleste analysene er gjort på data for perioden 2017–2019, på fylkesinndelingen som gjaldt da. Det er som hovedregel ikke benyttet data for 2020 og 2021 i analysene. Koronapandemien og smitteverntiltak hadde store konsekvenser for fylkeskommunenes utgifter og tjenesteproduksjon, særlig innen kollektivtransporten. Det betyr at utgiftstallene for 2020 og 2021 ikke er representative for utgiftsbehovet i årene framover.

Utvalget har brukt de samme metodene som tidligere offentlige utvalg for å finne kriterier og bestemme vekter i kostnadsnøkkelen:

- Normative modeller: En normativ modell tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og beregner deretter kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle fylkeskommuner.
- Statistiske metoder: Statistiske modeller tar utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske utgifter til ulike tjenester, og forsøker å finne kriterier som kan forklare variasjonen mellom fylkeskommunene. Dette er den vanligste metoden i inntektssystemet for kommunene, og er også brukt i flere av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene. De statistiske analysene gjøres vanligvis som regresjonsanalyser.
- Ressurskartlegginger: I noen tilfeller blir kriteriene i kostnadsnøkkelen beregnet ut fra gjennomsnittlig ressursbruk eller kostnader til ulike brukergrupper eller tjenester. I dagens inntektssystem gjelder dette tannhelsenøkkelen og noen av kriteriene i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.

Det er krevende å utvikle et godt og robust analyseopplegg for kostnadsnøkklene i inntektssystemet. Dette gjelder særlig i systemet for fylkeskommunene, der få enheter (fylker) gir ekstra metodiske utfordringer og mer usikre resultater. Det er derfor viktig å vurdere analyseresultatene nøye. Der det er mulig, har utvalget forsøkt å teste hvor pålitelige analysene er ved å bruke flere ulike metoder og ved å analysere data over flere år.

Utvalget anerkjenner at det er usikkerhet i analysene som er brukt til å utforme nye kostnadsnøkler. Men vi mener likevel at analysene gir et godt utgangspunkt for våre

vurderinger og forslag til nye nøkler. Utvalget har brukt etablerte metoder, og har lagt vekt på å velge analysemodeller som gir stabile resultater over tid og for ulike måter å spesifisere modellene på. Utvalget mener at det er bedre å basere kostnadsnøkler på de metodene og dataene vi har tilgjengelig, enn å fastsette kriterier og vektorer ut fra rene skjønnsmessige vurderinger.

Utvalget mener samtidig at usikkerheten i analysene tilsier at kostnadsnøkler bør vurderes på nytt om noen år, når det foreligger data for fylkeskommunenes utgifter mv. basert på den nye fylkesinndelingen.

Behandling av kapitalkostnader

De frie inntektene skal finansiere både drifts- og kapitalkostnader i tjenesteproduksjonen. I dagens inntektssystem inngår ikke kapitalkostnader i utgiftsutjevningen. Det betyr at tilskudd til kapitalformål fordeles gjennom rammetilskuddet og skatteinntektene. Det eneste unntaket er fylkesveinøkkelen, som inkluderer investeringskostnader.

Kapitalkostnader består av to elementer: kapitalslit og rentekostnad som følge av at midler bindes opp i realkapital. Kapitalslit er et uttrykk for at fast realkapital som bygninger, transportmidler, utstyr og veier får redusert verdi som følge av normal slitasje, skade og foreldelse. De to elementene måles normalt gjennom henholdsvis avskrivninger og en kalkulatorisk rentekostnad.

Tidligere offentlige utvalg har ment at utgiftsutjevningen i prinsippet bør omfatte både driftsutgifter og kapitalkostnader. Men av ulike grunner – særlig at regnskapstallene for avskrivninger i KOSTRA ikke har vært vurdert som gode nok – er kapitalkostnadene i hovedsak holdt utenom utgiftsutjevningen i dagens system, både for kommuner og fylkeskommuner. Haraldsvikutvalget anbefalte nylig at avskrivningene fortsatt bør holdes utenom utgiftsutjevningen for kommunene.

Utvalgets flertall – bestående av utvalgsleder Lunder og medlemmene Moum, Nyhus, Salater, Seime og Søyseth – er enige i at det fortsatt er noen problemer med regnskapstallene for avskrivninger i KOSTRA. Flertallet mener likevel at det er gode grunner for å behandle kapitalkostnadene på en annen måte i inntektssystemet for fylkeskommunene enn i systemet for kommunene. Det er særlig to forhold som trekker i retning av å inkludere kapitalkostnader mer direkte i inntektssystemet for fylkeskommunene. For det første er det sannsynlig at kapitalkostnader utgjør en større andel av samlede kostnader for fylkeskommunene enn for kommunene. Flertallet mener at dette bør reflekteres i inntektssystemet.

For det andre mener flertallet at kapitalkostnader bør behandles på samme måte på tvers av de ulike fylkeskommunale tjenestene. Dette er ikke tilfellet i dagens system, siden fylkesveiinvesteringer inngår som en del av delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. I tillegg er deler av kapitalkostnadene innen kollektivtransport indirekte inkludert i kostnadsnøkklene, siden fylkeskommunene må dekke operatørselskapenes kapitalkostnader gjennom driftstilskuddet.

Flertallet foreslår tre endringer i måten kapitalkostnader behandles på i inntektssystemet for fylkeskommunene:

1. Avskrivningene bør inngå i den avhengige variabelen i de statistiske analysene av tannhelsesektoren og videregående opplæring. De avskrivningene som inngår i fylkeskommunenes regnskaper for kollektivtransporten bør også inkluderes, for å sikre likebehandling mellom fylkeskommunene.
2. Avskrivninger for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport bør inngå i beregningen av sektorvektene i inntektssystemet.
3. Avskrivninger for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport bør inngå i beregningen av det samlede utgiftsbehovet som omfordeles gjennom kostnadsnøkkelen.

Siden tallene for avskrivninger for fylkesveier ikke er egnet til å fange opp kapitalslitet knyttet til veiene som ble overført fra staten i 2010, mener flertallet at kapitalkostnadene for fylkesvei fortsatt bør beregnes ut fra investeringene, som i dagens system.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjelle og Olsen, mener på prinsipielt grunnlag at inntektssystemet for fylkeskommuner bør omfatte kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller for drifts- og kapitalutgifter. Mindretallet mener imidlertid at utvalgets analyser av kapitalkostnader ikke gir et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå at kapitalkostnader skal inngå i utgiftsutjevningen for flere sektorer i inntektssystemet.

Fylkeskommunenes investeringsnivå kan, i større grad enn driftsnivået, være et resultat av lokale prioriteringer. Tall for avskrivninger samvarierer sterkt med fylkeskommunenes inntektsnivå. Mindretallet mener at det er bør sees nærmere på om fylkeskommunenes investeringsnivå og kapitalutgifter er «inntektsdrevet» og i større grad følger av lokale prioriteringer, framfor at variasjoner i investeringsutgifter og avskrivninger gjenspeiler merutgifter som følge av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom fylkeskommuner.

Det har vært metodiske utfordringer i utvalgets statistiske analyser, og dette gjelder også for analysene av kapitalutgifter. Utfordringene er blant annet knyttet til en sterk samvariasjon mellom flere av variablene i analysene, noe som gjør det vanskelig å isolere de ufrivillige kostnadsulempene knyttet til reiseavstand og spredtbygdhet fra effekten av inntektsnivået.

Medlemmene Hjellev og Olsen foreslår derfor at dagens praksis videreføres, slik at avskrivningene fortsatt holdes utenom analysene og beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov. På samme måte som i dagens system, bør imidlertid fylkesveiinvesteringer fortsatt omfattes av utgiftsutjevningen i fylkesveinøkkelen.

Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring

Videregående opplæring er den største fylkeskommunale sektoren og utgjør 53 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for 2022. Dagens delkostnadsnøkkel består av fire kriterier:

- Antall innbyggere 16–18 år, som skal fange opp variasjoner i antall innbyggere i den primære målgruppen for videregående opplæring.
- Antall søkere til høykostnads utdanningsprogrammer, som skal fange opp at noen utdanningsprogrammer er dyrere enn andre.
- Antall søkere til læreplass, som skal fange opp merkostnader knyttet til lærlinger.
- Gjennomsnittlig reiseavstand, som skal fange opp kostnadsulempene knyttet til bosettingsmønster og lange reiseavstander. Lange avstander kan for eksempel gjøre det nødvendig med en mer desentralisert skolestruktur, noe som igjen kan gi smådriftsulempene i tjenesteproduksjonen.

Utvalget har gjort nye analyser og kostnadsberegninger og foreslår at kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel videreføres. Men utvalget foreslår noen endringer i vektene til de ulike kriteriene, basert på de oppdaterte analysene. Kriteriene for søkere til læreplass og gjennomsnittlig reiseavstand får høyere vekt, mens kriteriene innbyggere 16–18 år og søkere til høykostnadsprogrammer får lavere vekt.

Utvalget har vurdert om det bør tas med kriterier som fanger opp eventuelle kostnadsulempene knyttet til sosioøkonomiske forhold. Analysene gir ikke grunnlag for å ta med slike kriterier. Det er grunn til å tro at variasjoner i levekår og utdanningsnivå kan gi kostnadsforskjeller på *skolenivå* (mellom ulike skoler), men utvalgets analyser tyder ikke på at det er systematiske kostnadsulempene knyttet til sosioøkonomiske forhold på *fylkesnivå*.

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse utgjør 4 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen. Tannhelsenøkkelen består av kriterier for antall innbyggere i brukergruppene som fylkeskommunene skal gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til, i henhold til tannhelsetjenesteloven eller Stortingets budsjettvedtak.⁸ De fem kriteriene i nøkkelen fra 2023 er:

- Innbyggere 1–18 år
- Innbyggere 19–20 år
- Innbyggere 21–22 år
- Psykisk utviklingshemmede 18 år og over
- Innbyggere 67 år og over, som skal fange opp grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie

Dagens delkostnadsnøkkel inneholder ikke kriterier for eventuelle kostnadsulempes knyttet til bosettingsmønster eller sosioøkonomiske forhold.

Utvalget har samlet inn opplysninger fra fylkeskommunene om ressursbruken på de ulike prioriterte brukergruppene, for å oppdatere vektingen av kriteriene i dagens nøkkel. Utvalget har også gjort statistiske analyser for å undersøke om kriteriet for bosettingsmønster og/eller sosioøkonomiske forhold bør inkluderes i nøkkelen.

Utvalgets analyser viser ingen effekt av sosioøkonomiske forhold på fylkesnivå. Derimot tyder de på at fylkeskommuner med lange reiseavstander har høyere utgifter til tannhelse, selv når det kontrolleres for variasjoner i aktivitet og fylkeskommunenes inntektsnivå. Utvalget foreslår derfor at gjennomsnittlig reiseavstand inkluderes i tannhelsenøkkelen, i tillegg til dagens kriterier.

Delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport

I dagens inntektssystem er det to delkostnadsnøkler for kollektivtransport, én for buss og bane, og én for båt og ferje. De to nøklene utgjør til sammen 23 prosent av dagens nøkkel. Utvalget har analysert de to delene av kollektivtransporten både med en videreføring av dagens todeling, og et alternativ der utgifter til persontransport med buss, bane og båt ses i sammenheng (bilferjene er holdt utenom disse analysene).

⁸ Utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud til unge i alderen 21–22 år kom som en følge av Stortingets budsjettvedtak for 2022, og er foreløpig ikke tatt inn i tannhelsetjenesteloven. Se Rundskriv I-2/2022 fra Helse- og omsorgsdepartementet.

Dagens buss- og banenøkkel består av to kriterier: antall innbyggere bosatt spredt og antall sysselsatte etter arbeidssted. Kriteriene skal fange opp at det er flere kostnadsdrivere innen kollektivtransporten som trekker i ulike retninger. På den ene siden er det vesentlig høyere etterspørsel etter kollektivtransport i storbyområder, noe som trekker opp kostnadene i fylkeskommuner med storbyer. På den andre siden er det dyrt å opprettholde et tilstrekkelig kollektivtilbud i distriktene, blant annet for å sørge for den lovpålagte skoleskyssen. De to kriteriene i dagens delkostnadsnøkkel forsøker å fange opp begge disse forholdene.

Kriteriene for båter i dagens båt- og ferjenøkkel er lengde kystlinje i alt og de normerte båtkostnadene. De normerte båtkostnadene er beregnet i en kostnadsmodell basert på opplysninger om de fylkeskommunale båtrotene som er i drift. Kriteriet er dermed ikke objektivt, siden endringer i rutestruktur vil få konsekvenser for beregningen av rammetilskuddet.

Utvalget har analysert flere modeller og mener at analysene der all kollektivtransport (buss, bane og båt, men ikke bilferjer) ses i sammenheng gir et godt utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel. Analysene er gjort som regresjonsanalyser, og har god forklaringskraft når hele kollektivsektoren ses samlet. De viser at en samlet nøkkel for kollektivtransport har flere fordeler, både sammenlignet med dagens nøkler og med oppdaterte analyser av buss og bane og båttruter som to ulike sektorer:

- En felles delkostnadsnøkkel kan bestå av kriterier som er helt objektive. Dermed unngår vi problemene med manglende objektivitet som kriteriet normerte båtkostnader fører med seg.
- Kriteriene kan beregnes ut fra offisiell statistikk, slik at den årlige oppdateringen blir enklere.
- En felles delkostnadsnøkkel vil være basert på analyser med bedre forklaringskraft enn både dagens nøkler og oppdaterte analyser av buss og bane og båt hver for seg. Nøkkelen vil dermed være bedre egnet til å fange opp variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene.

Utvalget foreslår derfor at det innføres en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport, som omfatter buss, bane og passasjerbåter. Båt- og ferjenøkkelene blir dermed omgjort til en ren ferjenøkkel, og omfatter dermed bare bilferjene.

Utvalget presenterer to ulike modeller som kan danne grunnlaget for en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Alternativ 1 består av kriteriene innbyggere 19–34 år, gjennomsnittlig reiseavstand og en «trengselsfaktor». Kriteriet innbyggere 19–34 år skal fange opp at de yngre aldersgruppene benytter kollektivtransport i større grad enn de eldre.

Kriteriet gjennomsnittlig reiseavstand skal fange opp de høye kostnadene til kollektivtransport i distriktene, blant annet knyttet til båtruter. Trengselsfaktoren skal fange opp merkostnader i storbyområder.

Alternativ 2 består av kriteriene gjennomsnittlig reiseavstand og antall sysselsatte og har som dagens buss- og banenøkkel bare to forklaringsvariabler. Sammenlignet med dagens nøkkel erstatter gjennomsnittlig reiseavstand kriteriet innbyggere bosatt spredt. Kriteriet for sysselsatte beregnes som et gjennomsnitt av sysselsatte etter bo- og arbeidssted (og ikke bare etter arbeidssted, som i dagens nøkkel).

Utvalget mener at begge alternativene kan være aktuelle som utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Det er liten forskjell i modellenes samlede forklaringskraft i de statistiske analysene. Men selv om modellene er relativt like i samlet forklaringskraft, er fordelingsprofilen til de to alternativene ulik.

Alternativ 1 fanger opp kostnadsdrivere knyttet til trengsel og storbyforhold, mens alternativ 2 generelt anslår et høyere utgiftsbehov for fylkeskommuner der utgifter til båter utgjør en forholdsvis stor del av de samlede utgiftene til kollektivtransport.

Et forhold som kan tale for alternativ 1, er at kriteriet for antall sysselsatte, som inngår i alternativ 2, er sårbart for konjunktursvingninger. Hvis antall sysselsatte brukes som kriterium, kan en midlertidig konjunkturedgang i deler av landet gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, uten at behovet for kollektivtransport nødvendigvis endrer seg.

Også alternativ 2 fanger opp sentrale kostnadsdrivere innen kollektivtransporten knyttet til spredt bosetting og variasjoner i etterspørselen, særlig når det gjelder arbeidsreiser. Et moment som kan tale for dette alternativet, er at analysen består av færre variabler. Med få enheter i analysene, bør antall variabler begrenses.

Utvalget mener at delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport bør reflektere at en stor andel av kollektivreisene skjer i og rundt de store byene. Utvalget mener videre at kriteriene bør være stabile over tid, og ikke variere med konjunktursvingningene. Utvalget anbefaler derfor at alternativ 1 brukes som grunnlag for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Men siden det er liten forskjell i samlet forklaringskraft mellom alternativ 1 og 2, og siden det er en tydelig forskjell på fordelingsprofilen til de to modellene, bør begge alternativene vurderes i høringen og oppfølgingen av utvalgets arbeid

Delkostnadsnøkkelen for fylkesveiferjer

Kriteriet for ferjer i dagens kostnadsnøkkel er de normerte ferjekostnadene, og utgjør 4,5 prosent av nøkkelen. Kriteriet beregnes med en kostnadsmodell utviklet av Møreforsking

Molde på oppdrag fra det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kriteriet er beregnet ut fra opplysninger om hvert enkelt samband, og forsøker å anslå hva det bør koste å drifte sambandene hvis det legges til grunn en felles norm for rutetilbudet.

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut et oppdrag til Transportøkonomisk institutt (TØI) for å få utviklet en ny eller oppdatert modell for å beregne ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Formålet med oppdraget var å ta hensyn til to vesentlige endringer i ferjesektoren de siste årene.

For det første har bruk av lav- og nullutslippsteknologi blitt mer og mer vanlig i nye ferjeambud, og en rekke ferjesamband har allerede tatt i bruk el-ferjer. Departementet ønsket derfor å få utviklet en kostnadsmodell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi på alle ferjesamband, i stedet for dieselferjer slik som i dagens kostnadsmodell. For det andre har de fleste ferjesamband nå gått over til automatisk billettering, med takster fra AutoPASS-regulativet for ferjetakster.

TØIs kostnadsmodell for beregning av ferjekriteriet bygger på de samme grunnprinsippene som Møreforsking Moldes modell, men skiller seg fra dagens system på særlig to områder: For det første legger TØIs modell til grunn at det benyttes el-ferjer på alle samband, mens dagens modell beregner kostnadene ved å bruke dieselferjer.

For det andre foreslår TØI en forenkling i modellen for å estimere billettinntekter per samband. I dagens inntektsmodell er inntektene beregnet med utgangspunkt i antall kjøretøy i ulike takstgrupper. Det må derfor hentes inn detaljerte opplysninger om trafikken på hvert enkelt samband for å kunne estimere billettinntektene. TØI foreslår at inntektene i stedet estimeres ut fra noen få variabler, primært samlet trafikkmengde målt i personbilenheter (PBE) og lengden på sambandet. Faktorene som brukes i beregningene er bestemt ut fra regresjonsanalyser av faktiske inntekter. TØIs beregninger viser at en slik modell gir omtrent samme resultat, samtidig som datainnsamlingen blir langt enklere.

TØIs rapport konkluderer med at det er mulig å beregne de normerte kostnadene ved å drifte alle ferjesamband i en modell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi. TØI viser samtidig til at det fortsatt er betydelig usikkerhet knyttet til flere av parameterne i den nye kostnadsmodellen, blant annet når det gjelder teknologiutvikling og prisen på energi. TØI mener derfor det kan være hensiktsmessig å vente med innføringen av den nye kostnadsmodellen i påvente av mer kunnskap om kostnadsnivået som bør legges til grunn framover. TØI anbefaler videre at modellen for å estimere billettinntekter endres, siden dette vil være en langt enklere beregning som gir omtrent det samme resultatet.

Utvalget støtter TØIs vurderinger, og anbefaler at dagens kostnadsmodell videreføres inntil videre. Utvalget anbefaler også at modellen for å estimere billettinntekter endres i tråd med TØIs forslag. Utvalget mener imidlertid at beregningen av ferjekriteriet på sikt bør legge til grunn bruk av nullutslippsteknologi. Stadig flere ferjesamband har tatt i bruk el-ferjer, og om noen år vil dette trolig være standarden på de fleste samband. Da bør de normerte kostnadene ved å drifte sambandene også ta utgangspunkt i kostnadene ved å drifte el-ferjer. Men siden det fortsatt er stor usikkerhet om flere av parameterne i modellen TØI har utviklet, bør en slik omlegging av kostnadsmodellen utsettes.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei

Dagens delkostnadsnøkkel består av kriteriene vedlikeholdsbehov fylkesvei og antall innbyggere i alt, og utgjør 20 prosent av samlet kostnadsnøkkel i 2022. Utvalget har ikke gjort egne analyser og beregninger av selve fylkesveikriteriet, men vurderer om et nytt forslag fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning bør tas i bruk for å beregne kriteriet. Utvalget har også oppdatert beregningen av investeringsmidlene som inngår i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei.

Kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei i dagens nøkkel bygde opprinnelig på Statens vegvesens Motiv-modell. Motiv var en normativ modell for å beregne hva det koster å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet. Siden modellen ikke lenger oppdateres av Statens vegvesen, beregnes kriteriet i dag med en forenklet modell utviklet av ViaNova. ViaNovas forenklede modell inneholder noen faste faktorer per fylkeskommune, beregnet på dagens fylkesinndeling. Modellen kan derfor ikke videreføres når tre av dagens fylkeskommuner deles i 2024. Kommunal- og distriktsdepartementet satte derfor våren 2022 ut et prosjekt til SØF for å få utviklet en ny modell for å beregne kriteriet.

SØFs forslag til ny modell følger i grove trekk analyseopplegget som ligger til grunn for ViaNovas modell. Forslaget tar utgangspunkt i Motiv-beregningene fra 2019, og forsøker å finne en modell som kan gjenskape Motiv-tallene med et mindre sett av kriterier. SØFs forslag består av ti kriterier som kan beskrive drifts- og vedlikeholdsbehovet til fylkesveiene. Dette er en forenkling sammenlignet med dagens modell, som består av 20 kriterier.

Siden dagens modell ikke kan videreføres når flere fylkeskommuner deles fra 2024, er det nødvendig med en ny modell for å kunne oppdatere fylkesveikriteriet når den nye fylkesinndelingen trer i kraft. SØF har gjort grundige analyser av ulike forhold som kan forklare variasjoner i utgiftsbehovet til fylkesvei. Utvalget mener at SØFs rapport er et godt utgangspunkt for en ny modell for å beregne fylkesveikriteriet.

Utvalget foreslår videre en endring i vektingen av kriteriene som brukes til å fordele investeringsmidlene i dagens fylkesveinøkkel. I dagens nøkkel er driftsmidlene fordelt etter kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei, mens investeringsmidlene er fordelt med 70 prosent vekt på dette kriteriet og 30 prosent vekt på innbyggertall. Da forslaget til dagens inntektssystem var på høring i 2019, skrev departementet at vektingen mellom de to kriteriene måtte baseres på en skjønnsmessig vurdering.

Utvalget er enig i at det kan være vanskelig å avgjøre hvilke kriterier som bør brukes til å fange opp variasjoner i kapitalkostnader mellom fylkeskommunene, og hvordan de skal vektes. Utvalget vil likevel peke på at fylkesveikriteriet i utgangspunktet skal fange opp alle kostnader ved å drifte og vedlikeholde fylkesveinettet. I utgangspunktet skal det beregnede vedlikeholdsbehovet i Motiv være tilstrekkelig til å opprettholde veistanderen, uten at det oppstår et vedlikeholdsetterslep. SØFs modell er basert på Motiv, og i prinsippet skal også SØFs modell være egnet til å fange opp kapitalkostnader til fylkesvei.

Ut fra utvalgets analyser av fylkeskommunenes faktiske investeringer, er det ikke grunnlag for å videreføre antall innbyggere som kriterium i fylkesveinøkkel. Utvalget mener imidlertid at det også er forhold som taler for at innbyggertall fortsatt bør inngå i nøkkelen, sammen med kriteriet for vedlikeholdsbehov. For det første er regresjonsanalysene usikre. For det andre kan det være grunn til å tro at investeringsnivået i større grad enn driftsnivået er et resultat av lokale prioriteringer. Fylkeskommunene må drifte og vedlikeholde de veiene de har, men om det skal bygges en ny vei er i større grad et politisk valg. Det kan tale for at innbyggertall fortsatt skal inngå i fylkesveinøkkel, siden hoveddelen av rammetilskuddet i utgangspunktet fordeles med et likt beløp per innbygger.

Utvalget foreslår derfor at investeringsmidlene fordeles med 90 prosent vekt på kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei og 10 prosent vekt på antall innbyggere. Vektene er beregnet ut fra regresjonsanalyser utført av utvalget.

Samlet kostnadsnøkkel

På samme måte som i dagens inntektssystem, vektes de ulike delkostnadsnøkklene sammen til en samlet kostnadsnøkkel på bakgrunn av sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter hentet fra KOSTRA. Men flertallets forslag om å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen innebærer noen endringer i sektorvektene.

Tabell 1 viser dagens og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Som nevnt er utvalget delt i synet på om kapitalkostnader bør inkluderes i utgiftsutjevningen, og dette fører til noe ulik vekting i flertallets og mindretallets forslag.

Fire av dagens kriterier er ikke med videre i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel: innbyggere bosatt spredt, kystlinje i alt, normerte båtkostnader og sysselsatte etter arbeidssted. I tillegg foreslår utvalget en ny modell for å beregne kriteriet for vedlikeholdsbehov på fylkesvei. Utvalget foreslår også to nye kriterier som ikke er med i dagens nøkkel: innbyggere 19–34 år og trengselsfaktoren.

For de øvrige kriteriene er det vektingen i nøkkelen som er endret. Endringen i vektene i flertallets forslag skyldes både endringer i vektene i den enkelte delkostnadsnøkkel som følge av oppdaterte analyser, og endringer i sektorvektene. Endringene i mindretallets forslag sammenlignet med dagens nøkkel skyldes bare endringer i den enkelte delkostnadsnøkkel, siden mindretallet ikke foreslår endringer som påvirker sektorvektene.

Tabell 1 Dagens og utvalgets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel

Kriterium	Dagens nøkkel	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Innbyggere 1–18 år	0,0331	0,0294	0,0301
Innbyggere 19–20 år	0,0037	0,0022	0,0023
Innbyggere 21–22 år	0,0026	0,0015	0,0016
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0011	0,0014	0,0014
Innbyggere 67 år og over	0,0052	0,0055	0,0056
Innbyggere 16–18 år	0,3972	0,3999	0,3934
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,0923	0,0852	0,0820
Søkere til læreplass	0,0152	0,0260	0,0257
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0171	0,0740	0,0747
Innbyggere bosatt spredt	0,0206		
Sysselsatte, arbeidssted (utover 29 pst.)	0,1431		
Trengselsfaktor		0,0275	0,0304
Innbyggere 19–34 år (utover 10 pst.)		0,1131	0,1083
Normerte ferjekostnader	0,0484	0,0462	0,0481
Kystlinje i alt	0,0120		
Normerte båtkostnader	0,0120		
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1733	0,1806	0,1885
Innbyggertall	0,0231	0,0075	0,0079
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Samlet utgiftsbehov

Den samlede kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele *det samlede utgiftsbehovet* mellom fylkeskommunene. Utgiftsbehovet beregnes først på landsnivå med utgangspunkt i netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen, pluss «netto» investeringsutgifter til fylkesvei.⁹

⁹ I KOSTRA beregnes ikke netto investeringsutgifter. I dagens inntektssystem og i utvalgets forslag er «netto» investeringer i fylkesvei beregnet som brutto investeringer fratrasket mva.-kompensasjon;

Flertallet i utvalget foreslår to endringer i beregningen av det samlede utgiftsbehovet. I dagens inntektssystem trekkes avskrivningene fra i beregningen av samlet utgiftsbehov, på samme måte som i beregningen av sektorvektene. Flertallets forslag om å inkludere kapitalkostnader i kostnadsnøkkelen, innebærer at avskrivningene ikke bør trekkes fra i beregningen av samlet utgiftsbehov. Dette innebærer isolert sett en økning i det samlede utgiftsbehovet.

For det andre mener et samlet utvalg at det bør brukes utgiftstall for fylkeskommunekonsern i beregningen, i stedet for tall for fylkeskommunekassen. Utgiftene i fylkeskommunekassen inkluderer ikke fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper. Kassetall alene gir dermed ikke et fullstendig bilde av de samlede utgiftene til fylkeskommunene.

I dagens inntektssystem brukes konserntall til å beregne sektorvektene i inntektssystemet, mens kassetallene brukes til å beregne det samlede utgiftsbehovet. Utvalget mener at det bør benyttes samme grunnlagstall i de ulike delene av inntektssystemet, og at konserntallene gir det beste uttrykket for fylkeskommunenes utgifter. Dette er i tråd med anbefalingene til Haraldsvikutvalget.

Bruk av konserntall vil isolert sett gi et noe lavere samlet utgiftsbehov. Dette skyldes at overføringer fra fylkeskommunekassen til fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper samlet sett er større enn driftsutgiftene som blir rapportert fra fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper.

Flertallets to forslag til endringer trekker dermed i ulik retning. Effekten av å inkludere avskrivninger i utgiftsbehovet er noe større enn effekten av å bruke konserntall, og til sammen vil endringene gi en økning i det samlede utgiftsbehovet.

Mindretallets forslag om å bruke konserntall i stedet for kassetall, men ikke å inkludere avskrivninger, innebærer en nedgang i det samlede utgiftsbehovet sammenlignet med dagens system.

2.3.2 Utvalgets øvrige forslag til endringer

Inntektsutjevningen

Utvalgets vurdering av inntektsutjevningen er presentert i kapittel 5. Størrelsen på fylkeskommunenes skatteinntekter og fordelingen mellom fylkeskommunene er en avveining mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Hensynet til lokal forankring tilsier at

refusjoner og overføringer fra staten, kommuner og andre fylkeskommuner; bompenginntekter i investeringsregnskapet og ferjeavløsningsmidler. Se kap. 4.7.

skatteinntektene bør utgjøre en høyere andel av inntektene, og i mindre grad utjevnes. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud trekker i motsatt retning, og tilsier at skatteinntektene bør utgjøre en lavere andel av inntektene og i større grad utjevnes.

I dagens inntektssystem er det en symmetrisk inntektsutjevning med en utjevningsgrad på 87,5 prosent. Fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet (målt i kroner per innbygger), kompenseres for 87,5 prosent av differansen mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet. Kompensasjonen finansieres av fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet, som trekkes for 87,5 prosent av differansen mellom eget skattenivå og dette gjennomsnittet.

Utvalget mener at hensynet til et likeverdig tjenestetilbud bør veie tungt, samtidig som fylkeskommunene bør beholde noe av verdiskapningen som skapes lokalt. Dette tilsier at utjevningsgraden fortsatt bør være høy, men ikke 100 prosent. Utvalget foreslår at dagens symmetriske system med en utjevningsgrad på 87,5 prosent videreføres.

Bruk av særskilt fordeling

I kapittel 6 vurderer utvalget bruken av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet, ofte kalt tabell C-saker. Særskilt fordeling er et unntak fra hovedregelen om at rammetilskuddet skal fordeles etter ordinære kriterier. Midlene som fordeles gjennom tabell C er frie midler som fylkeskommunene kan disponere som de vil, på lik linje med rammetilskuddet ellers.

Utvalget er i mandatet bedt om å «vurdere omfanget av og behovet for bruken av særskilt fordeling innanfor innbyggartilskotet, med utgangspunkt i føringane som er lagt i rettleiinga *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (2020)*». Ifølge veilederen kan særskilt fordeling benyttes når:

- Det dreier seg om en engangsbevilgning,
- midlene kun skal bevilges kommunene i få år,
- man avventer endringer i kostnadsnøkkelen, eller
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

I veilederen er det presisert at særskilt fordeling bare skal benyttes i en kortere periode, og ikke er ment som en varig løsning. Perioden med særskilt fordeling bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år.

Utvalgets gjennomgang viser at hovedregelen om to år med særskilt fordeling sjelden blir fulgt. Flere tabell C-saker har mer preg av å være faste ordninger. Utvalget ser at det i noen tilfeller kan være behov for en varig ordning der midler gis med en egen fordeling. Men

omfanget av slike langvarige ordninger bør begrenses, siden en utstrakt bruk kan bli oppfattet som statlige bindinger på fylkeskommunenes frie inntekter.

Det er stor variasjon mellom de ulike tabell C-sakene i 2022, både når det gjelder formål, beløp og fordeling mellom fylkeskommunene. Utvalget mener at noen få av sakene bør videreføres med særskilt fordeling som langsiktige eller varige ordninger. Men de fleste sakene kan eller bør vurderes omfordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Hvis dette ikke gir en god nok fordeling av midlene, bør det vurderes å trekke midlene ut av rammetilskuddet og heller opprette øremerkede ordninger utenfor inntektssystemet.

Det er tre saker som er faste eller langsiktige ordninger, der staten har gitt signaler eller lovnader om en egen fordeling så lenge saken er aktuell:

- **Kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften (559 mill. kroner)**, der staten i Nasjonal transportplan 2022–2033 har lagt til grunn at kompensasjonen skal fordeles særskilt i hele planperioden (eller til fylkeskommunene har fått kompensert merkostnaden).
- **Ferjeavløsningsordningen (113 mill. kroner)**, der retningslinjene for ordningen spesifiserer at midlene skal gis med en egen fordeling i inntil 45 år.
- **Tilskudd til barnevern i Oslo (725 mill. kroner)**, som gis siden Oslo har et større ansvar for barnevern enn de kommunene i andre fylker har. Utvalget mener imidlertid at det bør vurderes å overføre midlene til rammetilskuddet til kommunene, siden det kommunale barnevernet ellers finansieres gjennom inntektssystemet for kommunene.

Utvalget mener at følgende fem saker bør videreføres innenfor inntektssystemet, og fordeles etter de ordinære kriteriene:

- **Midlene til lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter (103 mill. kroner)**: Her finnes det en delkostnadsnøkkel som kan brukes, og regjeringen har varslet at det vil komme felles krav som kan gi økte kostnader for alle fylkeskommunale ferjesamband. Dagens fordeling er basert på antall ferjesamband med el-ferje i 2020, og siden den gang har enda flere samband gått over til batteridrift. Dagens fordeling er dermed utdatert.
- **Kompensasjon for ordningen med gratis ferjer (181 mill. kroner)**: Dagens fordeling er basert på faktiske billettinntekter på de ulike ferjesambandene i 2019. Utvalget mener at en særskilt fordeling er fornuftig mens ordningen innføres. Men når ordningen er ferdig implementert med helårseffekt, bør midlene fordeles gjennom

ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kan gjøres ved å sette de estimerte billettinntektene til 0 i beregningen av de normerte nettokostnadene for samband som er omfattet av ordningen.

- **Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet (8 mill. kroner):** Dette er en oppgave som gjelder for alle fylkeskommuner, og som ikke skiller seg vesentlig fra andre administrative oppgaver. Utvalget mener derfor at midlene bør fordeles gjennom de ordinære kriteriene. Siden det ikke er en egen delkostnadsnøkkel for administrasjon for fylkeskommunene, vil det i praksis si at midlene fordeles med et likt beløp per innbygger.
- **Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B (100 mill. kroner):** Alle fylkeskommuner har et ansvar for å bidra til at ungdom som ikke har et godt nok faglig grunnlag kan fullføre videregående opplæring. Utvalget mener at dette er en ordinær oppgave som bør finansieres gjennom de ordinære kriteriene, enten som et likt beløp per innbygger eller gjennom delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.
- **Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd (105 mill. kroner):** Alle fylkeskommuner har et ansvar for lokal og regional utvikling, og finansierer dette arbeidet med både øremerkede tilskudd, midlene som er gitt med særskilt fordeling og øvrige frie inntekter. Utvalget mener at midlene som i dag er bevilget i tabell C, bør kunne fordeles gjennom de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Det vil i dette tilfellet si et likt beløp per innbygger.

Utvalget mener videre at det er to saker som bør vurderes tilbakeført til øremerkede tilskudd, hvis intensjonen med bevilgningene skal oppfylles:

- **Midler til ras- og skredsikring på fylkesveiene (871 mill. kroner):** Tilskuddet utgjør et relativt stort beløp og behovet er svært skjevfordelt mellom fylkeskommunene. Dagens kriterium for fylkesvei kan ikke fange opp disse forskjellene.

Dette er et område der det er sterke politiske signaler om en egen satsing. Stortinget har bedt regjeringen om å sette forgang i arbeidet med å utarbeide helhetlige nasjonale ras- og skredsikringsplaner, både for riksvei- og fylkesveinettet. Ifølge vedtaket skal planene være ferdige innen utgangen av 2023.

Utvalget mener at dette er et område der øremerking er et egnet virkemiddel. Ifølge veilederen for statlig styring av kommunesektoren kan øremerking være aktuelt blant annet når det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste, eller der et tiltak bare gjelder noen fylkeskommuner. Utvalget mener at begge disse vilkårene gjelder for midlene til ras- og skredsikring av fylkesveier.

- **Tilskudd til ikke-statlige lufthavner (48 mill. kroner):** Da oppgaven med å betale dette tilskuddet ble overført til fylkeskommunene i 2020, var intensjonen at fylkeskommunene også skulle få ansvaret for kjøp av regionale flyruter. I mai 2021 vedtok imidlertid Stortinget at ansvaret for kjøp av regionale flyruter skulle tilbakeføres til staten. Bakgrunnen for de to ordningene er den samme: et ønske om å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i hele landet. Utvalget mener derfor at det er rimelig å se de to ordningene i sammenheng, og at begge bør legges til samme forvaltningsnivå.

Utvalget er delt i synet på om midlene som gis til **opprusting og fornying av fylkesveiene** bør videreføres med særskilt fordeling, eller om de bør omfordeles etter fylkesveinøkkelen. I 2014 ble rammetilskuddet styrket med 780 mill. kroner med særskilt fordeling, begrunnet med behovet for å ruste opp og fornye fylkesveiene. Bevilgningen har blitt økt flere ganger siden, og utgjør over 1,6 mrd. kroner i 2022. Midlene er fordelt mellom fylkeskommunene etter en kartlegging Statens vegvesen gjorde av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet i 2010–2012, og har ikke blitt endret siden.

Utvalgets flertall – utvalgsleder Lunder og medlemmene Hjelle, Moum, Nyhus, Olsen, Salater og Søyseth – mener det bør legges vekt på at fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for vedlikehold av egne veier, og at den største delen av fylkesveinettet har vært fylkeskommunenes ansvar lenge. Midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene har blitt gitt med en særskilt fordeling i snart ti år, basert på en kartlegging med betydelig usikkerhet. Flertallet mener derfor at hele bevilgningen bør omfordeles etter fylkesveikriteriet fra og med 2024.

Utvalgets mindretall, medlemmet Seime, mener at fylkeskommunene bør ha like muligheter til å redusere etterslepet på fylkesveiene, uavhengig av om etterslepet gjelder «gamle» eller «nye» fylkesveier. Dette taler for at hele bevilgningen bør gis med en egen fordeling inntil videre, basert på en kartlegging av det samlede vedlikeholdsetterslepet.

Nord-Norgetilskuddet

Utvalget vurderer Nord-Norgetilskuddet i kapittel 7.1. Det har vært egne ordninger for å sikre kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge et høyere inntektsnivå helt siden inntektssystemet ble innført i 1986. Hevingen av inntektsnivået i Nord-Norge var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. I perioden 1986–1993 ble Nord-Norge tilgodesett ekstra gjennom inntektsutjevningen. I forbindelse med forenklingen av inntektssystemet i 1994, ble særordningen for Nord-Norge gjennom inntektsutjevningen erstattet med et eget Nord-Norgetilskudd.

Nord-Norgetilskuddet gis med en sats per innbygger. Fram til fylkessammenslåingene i 2020, var satsene lavest i Nordland og høyest i Finnmark. Da Troms og Finnmark ble slått sammen i 2020 ble satsene justert slik at Troms og Finnmark får like mye i Nord-Norgetilskudd til sammen som de ellers ville fått hver for seg.

Utvalget mener at omfanget av regionalpolitiske tilskudd bør begrenses. Samtidig kan det være behov for egne tilskudd til deler av landet som har særlige utfordringer. Utvalget viser til at vanskelige klimatiske forhold og lange avstander kan gi økte kostnader for fylkeskommunene i nord, også til tjenester som ikke er omfattet av utgiftsutjevningen.

Utvalget foreslår derfor at dagens Nord-Norgetilskudd videreføres. Utvalget mener imidlertid satsene for tilskuddet bør justeres. Forrige gang det ble gjort en ny vurdering av satsene, ble det tatt hensyn til fordelingsvirkningene av endringer i inntektssystemet på starten av 2000-tallet. Den høye satsen Finnmark hadde fram til 2019, inkluderer dermed delvis en kompensasjon for endringer i inntektssystemet som ligger langt tilbake i tid.

Utvalget mener også at det bør tas hensyn til at forslaget til ny kostnadsnøkkel fanger opp Finnmarks avstandsulemper i større grad enn det som er tilfellet i dagens system. Utvalget foreslår derfor at satsen for Finnmark reduseres til samme nivå som for Troms.

Utvalget anbefaler videre at det gjøres en faglig vurdering av behovet for og effekten av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet for fylkeskommunene. Regionalpolitiske tilskudd bidrar til inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene, som i prinsippet bør kunne begrunnes ut fra faglige vurderinger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjøre en helhetlig vurdering av behovet for og effekten av regionalpolitiske tilskudd innenfor den tiden vi har hatt til rådighet.

Skjønnstilskuddet

Skjønnstilskuddet behandles i kapittel 7.2. Tilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. Hoveddelen av skjønnstilskuddet, basisrammen, fordeles av Kommunal- og

distriktsdepartementet i forslaget til statsbudsjett og vises i Grønt hefte. Det gis vanligvis ikke noen nærmere begrunnelse for den konkrete tildeling til hver enkelt fylkeskommune i budsjettdokumentene. Basisrammen har vært på 332 mill. kroner siden 2019.

Fordelingen av skjønnstilskudd mellom fylkeskommunene har variert noe over tid. Hovedtrekkene i fordelingen mellom fylkeskommunene har likevel vært relativt stabil, og har hele tiden hatt en tydelig distriktsprofil: Det er en klar samvariasjon mellom størrelsen på skjønnstilskuddet målt i kroner per innbygger, og mål på distriktsutfordringer som svak befolkningsvekst, lange avstander og spredt bosetting.

Utvalget mener at rammetilskuddet i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Utvalget mener videre at skjønnstilskuddet ikke bør brukes til å ivareta distriktpolitiske hensyn, slik det ser ut til at dagens fordeling til en viss grad gjør. Hvis fordelingen skal begrunnes ut fra regionalpolitiske hensyn, bør dette gjøres eksplisitt gjennom et eget regionalpolitisk tilskudd med tydelige kriterier, og ikke gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget viser videre til at det i stor grad er de samme fylkeskommunene som har et høyt skjønnstilskudd i kroner per innbygger og et høyt beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkelen. Ufrivillige kostnadsulempere skal i prinsippet kompenseres fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for å kompensere for slike forhold gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget foreslår derfor at basisrammen til fylkeskommunene innenfor skjønnstilskuddet bør avvikles, og at midlene i stedet fordeles gjennom innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger.

Overgangs- og kompensasjonsordninger

Utvalget behandler behovet for overgangs- og kompensasjonsordninger i kapittel 8. Utvalget mener at inntektene til fylkeskommunene bør være stabile og forutsigbare, siden de blir brukt til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere mye fra år til år. Dette tilsier at det bør være en fast og forutsigbar overgangsordning i inntektssystemet.

Utvalget har vurdert to modeller for en ny og fast overgangsordning. Det ene alternativet er en fast symmetrisk overgangsordning, der effekten av alle systemendringer som hovedregel blir fasett inn gjennom en fast overgangsordning på fire år. I noen tilfeller kan det være nødvendig med en skjønnsmessig vurdering av hvilke endringer som skal omfattes av ordningen, men hovedregelen bør være at alle systemendringer omfattes av ordningen.

Det andre alternativet er å gjeninnføre en inntektsgarantiordning (INGAR) etter modell av ordningen som ble brukt for fylkeskommunene i perioden 2010–2014. Alle fylkeskommuner med en vekst i rammetilskuddet målt i kroner per innbygger under en gitt grenseverdi, får full kompensasjon for differansen mellom beregnet vekst og grenseverdien, før finansieringen av ordningen. Ordningen finansieres av alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger, og er dermed ikke symmetrisk: Alle fylkeskommuner bidrar til finansieringen, både de som har en økning i rammetilskuddet over landsgjennomsnittet, og de som har en vekst i tilskuddet under snittet.

Utvalget mener at overgangsordningen bør være enkel og forutsigbar, og at hovedformålet bør være å gi en gradvis innfasing av systemendringer. Utvalget mener videre at det bør legges særlig stor vekt på stabile og forutsigbare inntekter i 2024, siden flere fylkeskommuner må bruke tid og ressurser på etablere nye organisasjoner. Det taler for å ta i bruk den overgangsordningen som i størst grad demper fordelingsvirkningene det første året. Utvalget foreslår derfor at det innføres en fast symmetrisk overgangsordning på fire år, der fordelingsvirkningene av systemendringer fases gradvis inn med en lik andel hvert år.

Utvalget mener videre at varige kompensasjonsordninger bør unngås. Når endringer i inntektssystemet gir fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, er det nettopp fordi oppdaterte analyser og nye vurderinger tilsier at inntektsfordelingen bør endres. En varig kompensasjonsordning vil dermed motvirke tilsiktede og ønskede endringer i inntektssystemet. Utvalget foreslår derfor at dagens kompensasjonsordning avvikles, og at de 335 mill. kronene som inngår i ordningen omfordeles mellom alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger.

2.3.3 Anslag på fordelingsvirkninger

Endringer i inntektssystemet vil gi endringer i inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene. Tabell 2 viser et anslag på de samlede fordelingsvirkningene av flertallets forslag til nytt inntektssystem, før overgangsordningen.

Utvalget vil presisere at det er flere forhold som gjør anslagene på fordelingsvirkninger usikre. Tabellen gir dermed kun en indikasjon for hvordan endringene vil påvirke inntektene til den enkelte fylkeskommune. De endelige fordelingsvirkningene i 2024 vil avvike fra anslagene. Anslaget på fordelingsvirkninger for fylkeskommuner som deles er spesielt usikre.

Tabell 2 Anslag på fordelingsvirkning av flertallets forslag til nytt inntektssystem

Fylkeskommune	1000 kr	Kr per innbygger
Østfold	93 277	312
Akershus	359 977	573
Oslo	156 627	228
Innlandet	132 097	341
Buskerud	-10 212	-36
Vestfold	-27 178	-108
Telemark	-18 842	-109
Agder	24 997	82
Rogaland	-216 391	-453
Vestland	-81 926	-129
Møre og Romsdal	-187 863	-707
Trøndelag	-5 037	-11
Nordland	-193 232	-795
Troms	-116 377	-699
Finnmark	90 084	1 190
Landet	0	0

De samlede fordelingsvirkningene inkluderer effekten av følgende forslag:

- Nye delkostnadsnøkler og modeller for beregning av fylkesveikriteriet og estimerte billettinntekter i ferjekriteriet.
- Bruk av konserntall i stedet for kassetall i beregning av samlet utgiftsbehov. Dette gir isolert sett et lavere beløp som fordeles gjennom utgiftsutjevningen, og tilsvarende mer fordeles med et likt beløp per innbygger.
- Inkludering av kapitalkostnader i beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov. Dette gir isolert sett et høyere beløp som omfordeles gjennom utgiftsutjevningen, og tilsvarende mindre som fordeles med et likt beløp per innbygger.
- Omfordeling av flere tabell C-saker etter ordinære kriterier: Opprusting og fornying av fylkesveier, forvaltning av tilskudd på landbruksområdet, distrikts- og regionalpolitiske tilskudd, lav- og nullutslippsløsninger på ferjer og hurtigbåter og Jobbsjansen del B.
- Avvikling av kompensasjonsordningen for endringer i inntektssystemet i 2020, og omfordeling av midlene med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.
- Avvikling av basisrammen innenfor skjønnstilskuddet, og omfordeling av midlene med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.
- Reduserte satser for Nord-Norgetilskuddet til Finnmark, og omfordeling av midlene som frigjøres med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.

Utvalget står samlet bak de fleste av disse forslagene, men er delt i et flertall og et mindretall på to punkter:

- Om avskrivninger skal tas med i analysegrunnlaget til nye delkostnadsnøkler, og i beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov.
- Om midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene skal fordeles etter delkostnadsnøkkelen for fylkesvei eller om den særskilte fordelingen skal videreføres inntil videre.

Fordelingsvirkningene av de to mindretallsforslagene er vist i kapittel 10. I kapittel 10 vises også fordelingsvirkningene dersom andre modellen for kollektivtransport omtalt i avsnitt 2.3.1 og i kapittel 4.6 tas i bruk, i stedet for utvalgets forslag.

3 Om fylkeskommunene og inntektssystemet

I dette kapittelet gis det først en kort omtale av fylkeskommunens oppgaver og rolle (kap. 3.1), før vi gir en oversikt over utviklingen i fylkeskommunenes inntekter og utgifter (kap. 3.2). I kapittel 3.3 redegjør vi for de grunnleggende prinsippene for utforming av inntektssystemet, før vi går gjennom de ulike elementene i dagens system i kap. 3.4.

3.1 Fylkeskommunenes oppgaver og roller

Norge har hatt et regionalt folkevalgt nivå siden 1838, men fylkeskommunene fikk sin nåværende form først på 1970-tallet. Da ble *Hovedkomiteen for reformer i lokalforvaltningen* nedsatt, og i perioden 1975–1977 skjedde det flere endringer i fylkeskommunenes organisering. Endringene innebar blant annet direktevalg til fylkestinget, frikobling fra fylkesmannsembetet, etablering av stillingen som fylkesadministrasjonssjef og innføring av direkte fylkesskatt.¹⁰

I dag er fylkeskommunen det regionale styrings- og forvaltningsnivået i Norge.

Fylkeskommunene er egne rettssubjekter som har rett til å styre seg selv.

Fylkeskommunene har viktige oppgaver som tjenesteprodusenter, myndighetsutøvere, samfunnsutviklere og som demokratisk arena, og forvalter i den forbindelse betydelige økonomiske ressurser. Utvalget viser til tidligere offentlige utredninger og stortingsdokumenter for en nærmere gjennomgang av de ulike rollene.¹¹

Fylkeskommunene er generalistkommuner, noe som innebærer at alle skal løse de samme oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsmønster og andre kjennetegn.¹² Det innebærer også at det samme finansieringssystemet gjelder for alle. Lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring for alle fylkeskommuner.

Et viktig prinsipp i styring av kommunesektoren er rammestyring – både økonomisk og juridisk.¹³ Økonomisk innebærer dette at staten styrer fylkeskommunene gjennom inntektene, og ikke gjennom detaljstyring av utgiftene. Kommuneloven gir videre føringer for forholdet mellom staten og fylkeskommunene.

Fylkeskommunenes oppgaveportefølje består både av lovpålagte oppgaver og myndighetsfunksjoner, og oppgaver og roller som fylkeskommunene selv har tatt initiativ til.

¹⁰ Amdam m.fl. (2014). *Alternativ for regionalt folkevalgt nivå*.

¹¹ Se f.eks. kap. 4 i Haraldsvikutvalgets utredning (NOU 2022: 10), Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*, og Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*.

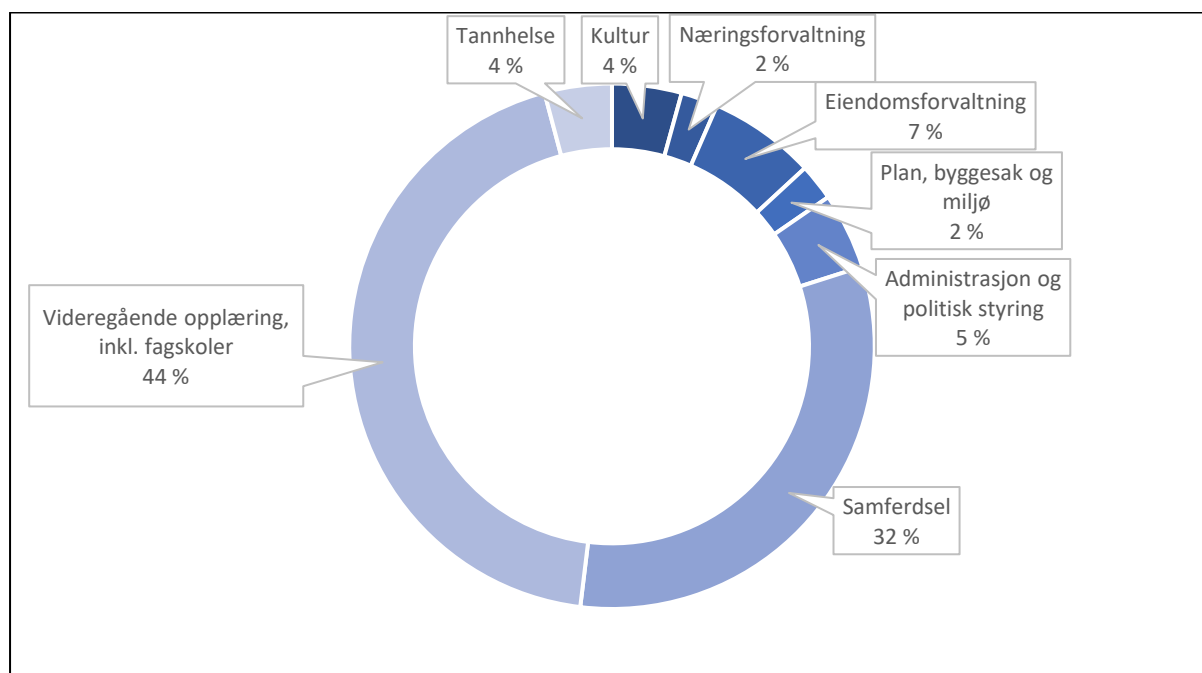
¹² Oslo er et unntak, siden Oslo er en kommune med fylkeskommunale oppgaver.

¹³ Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

Fylkeskommunenes handlingsrom er negativt avgrenset. Det innebærer at de på eget initiativ kan påta seg enhver oppgave som ikke er delegert til andre organer.

Fylkeskommunene leverer viktige lovpålagte velferdstjenester som videregående opplæring, tannhelse og skoleskyss. Fylkeskommunenes oppgaver innen samferdsel er i mindre grad lovregulert, utover ansvaret for å tilby skoleskyss og generelle føringer i yrkestransportlova og veglova.

De to største sektorene for fylkeskommunene, målt som andel av brutto driftsutgifter, er videregående opplæring og samferdsel (jf. figur 1). I 2019 stod videregående opplæring for 44 prosent av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter, mens samferdsel stod for 32 prosent. I samme år stod tannhelse for 4 prosent av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter. Fylkeskommunene har også noen andre oppgaver som kulturminnevern, kultur, friluftsliv, vannforvaltningsmyndighet, regional planmyndighet og regional utvikling.



Figur 1 Brutto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) fordelt på ulike sektorer. Tall for 2019, hele landet. Kilde: SSB (KOSTRA)

I 2021 stod fylkeskommunene (utenom Oslo) for over 43 600 årsverk, og av disse utgjorde videregående opplæring (inkl. fagskoler) over 70 prosent.¹⁴ Årsverkene inkluderer ikke ansatte innen samferdsel (utenom sentraladministrasjonen), siden de fleste oppgavene innen samferdselssektoren utføres av eksterne operatører på oppdrag fra fylkeskommunene.

¹⁴ Tall for avtalte årsverk fra SSB (KOSTRA).

3.2 Fylkeskommunenes inntekter og utgifter

Den økonomiske virksomheten i kommunesektoren styres gjennom inntektsrammer fastsatt av Stortinget. Fylkeskommunene finansieres hovedsakelig gjennom skatteinntekter og overføringer fra staten, men har også andre inntekter som brukerbetaling og gebyrer.

Tabellen 3 viser utvikling i noen utvalgte økonomiske indikatorer for fylkeskommunenes økonomi i perioden 2017–2021 (ekskl. Oslo). Brutto driftsinntekter og driftsutgifter i alt utgjorde om lag 83 mrd. kroner i 2019. Frie inntekter utgjorde 62,6 mrd. kroner. Tallene for 2020 og 2021 er påvirket av koronapandemien. Blant annet inkluderer de ekstrabevilgninger på om lag 4 mrd. kroner hvert av årene i kompensasjon for mindreinntekter og merutgifter som følge av pandemien.¹⁵

Tabell 3 Fylkeskommunenes inntekter og utgifter i mill. kroner, 2017–2021. Landet ekskl. Oslo*

	2017	2018	2019	2020**	2021**	Endring 17–21 i pst.
Brutto driftsinntekter i alt	78 637	80 687	83 573	92 084	98 147	24,8
Brutto driftsutgifter i alt	76 361	79 152	83 256	88 933	92 934	21,7
Brutto driftsresultat i pst. av brutto driftsinntekter***	8,3	7,7	6,4	9,5	11,3	
Netto driftsresultat i pst. av brutto driftsinntekter***	4,3	3,8	2,6	5,7	7,4	
Frie inntekter	59 456	60 436	62 681	68 327	73 900	24,3
Rammetilskudd	32 424	32 383	33 252	39 721	40 249	24,1
Skatt på inntekt inkl. naturressursskatt	27 032	28 053	29 429	28 606	33 650	24,5

*Tall for hele landet, utenom Oslo. Tallene inkluderer fylkeskommunale foretak (FKF), interkommunale samarbeider (§27) og interkommunale selskaper (IKS).

**2020 og 2021 var ekstraordinære år med betydelige overføringer fra staten begrunnet med koronapandemien.

***Driftsresultat eks. avskrivninger.

Kilde: Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) og Statistisk sentralbyrå

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) betrakter netto driftsresultat over tid som hovedindikator for økonomisk balanse for fylkeskommunene samlet. Brutto driftsresultat viser forskjellen mellom driftsinntekter og driftsutgifter eksklusiv avskrivninger, mens netto driftsresultat viser hva fylkeskommunene sitter igjen med av løpende inntekter etter at løpende utgifter er trukket fra. Netto driftsresultat viser hvor mye fylkeskommunene kan disponere til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. TBU anbefaler at netto driftsresultat for fylkeskommunene (ekskl. Oslo) over tid bør utgjøre om lag 4 prosent av driftsinntektene. Fylkeskommunene hadde netto driftsresultat over 4 prosent i årene 2017, 2020 og 2021 og under 4 prosent i 2018 og 2019.

¹⁵ Rapport fra arbeidsgruppe (2022). *Sluttrapport for 2021 fra arbeidsgruppen som skal kartlegge økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen for kommunesektoren.*

Tabell 4 beskriver den økonomisk situasjonen for hver enkelt fylkeskommunene i 2019.

Tabell 4 Økonomisk situasjon i fylkeskommunene, tall for 2019

Fylkeskommune	Brutto drifts- inntekter	Brutto drifts- utgifter	Frie inntekter	Korr. frie inntekter	Rente- eksponert gjeld	Disp.- fond	Netto drifts- resultat
	<i>Per innb.</i>	<i>Per innb.</i>	<i>Per innb.</i>	<i>Prosent</i>	<i>Prosent</i>	<i>Prosent</i>	<i>Prosent</i>
Østfold	13 801	14 170	10 723	94	25,1	13,9	1,2
Akershus	13 669	13 630	10 331	95	22,8	14,8	4,8
Oslo*	-	-	10 402	-	-	-	-
Hedmark	17 623	17 237	13 355	97	26,3	21,1	7,5
Oppland	18 606	19 093	13 664	96	28,5	9,6	-1
Buskerud	14 788	14 849	11 102	96	30,1	8,6	1,8
Vestfold	13 783	13 310	11 310	94	56,6	16,9	2,5
Telemark	16 492	16 232	12 568	98	52,0	15,2	2,8
Aust-Agder	18 484	18 263	13 419	96	57,6	12,8	2,3
Vest-Agder	16 911	16 873	12 824	96	25,8	13,2	4,1
Rogaland	15 315	14 900	12 076	96	64,7	10,9	5,3
Hordaland	18 447	18 400	12 782	98	91,5	3,9	0,9
Sogn og Fjordane	30 793	32 247	21 797	119	38,0	23,4	0,5
Møre og Romsdal	21 995	20 899	16 186	100	76,9	13,5	5,5
Trøndelag	17 939	17 843	13 667	99	98,4	15,5	2
Nordland	27 067	26 592	20 586	120	33,2	14,4	3,7
Troms	27 330	28 444	18 597	119	33,7	6,6	-2,2
Finnmark	29 673	30 772	21 778	125	74,6	1,1	-3,3
Landsgjennomsnittet uten Oslo	17 918	17 850	12 998	100	53,4	12,3	2,6

* Frie inntekter for Oslo som fylkeskommune.

Kilde: TBU, KOSTRA og Kommunal- og distriktsdepartementet

Tabellen viser følgende finansielle indikatorer:

- Brutto driftsinntekter i alt 2019, kroner per innbygger
- Brutto driftsutgifter i alt 2019, kroner per innbygger
- Frie inntekter 2019, kroner per innbygger. Inkludert skjønnsmidler fordelt av departementet i løpet av året
- Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnitt (100). Inntektene er inkludert frie inntekter i 2019, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov, inkludert havbruksinntekter i 2018 og fordelene med differensiert arbeidsgiveravgift.
- Renteeksponert gjeld, i prosent av driftsinntektene. Renteeksponert gjeld er netto lånegjeld korrigert for enkelte rentebærende aktivaposter. Korrigeringene omfatter rentekompensasjonsordninger og selvkosttjenester. Indikatoren illustrerer den delen

av fylkeskommunenes langsiktige gjeld der fylkeskommunene må finansiere renter og avdrag med de frie inntektene.¹⁶

- Disposisjonsfond pluss regnskapsmessig mindreforbruk, i prosent av driftsinntektene
- Netto driftsresultat, i prosent av driftsinntektene.

Brutto driftsinntekter og -utgifter per innbygger varierer betydelig mellom fylkeskommunene. Det samme gjør de frie inntektene. Sogn og Fjordane og de nordligste fylkeskommunene hadde høyest inntekter og utgifter, mens Akershus, Hedmark og Vestfold hadde laveste inntekter og utgifter. Dette må ses i sammenheng med at behovet for enkelte tjenester, og kostnadene ved å tilby dem, varierer betydelig mellom fylkene. Variasjoner i utgifter til de ulike tjenestene er vist i kapittel 4.

3.3 Prinsipper for utformingen av inntektssystemet

3.3.1 Prinsipper for utforming av inntektssystemet

Hovedprinsippene for inntektssystemet er de samme for kommunene og fylkeskommunene. Utvalget viser til kapittel 5 i Haraldsvikutvalgets utredning for en grundig gjennomgang av de sentrale prinsippene i systemet, og gjentar kort hovedpunktene under.

Det overordnede målet med inntektssystemet er å utjevne fylkeskommunenes økonomiske forutsetninger, slik at alle settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud. Det betyr ikke at alle fylkeskommuner skal ha like inntekter, men at alle fylkeskommuner skal ha like forutsetninger for å gi innbyggerne et likeverdig tilbud.

Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet en *utgiftsutjevning* som skal kompensere fylkeskommunene for ufrivillige variasjoner i kostnadene ved å tilby fylkeskommunale tjenester og en *inntektsutjevning* av skatteinntektene. I tillegg er det noen regionalpolitisk begrunnede tilskudd og saker med andre fordelinger. Gjennom utgiftsutjevningen er det i prinsippet *full* utjevning av forskjeller i ufrivillige kostnader, mens det gjennom inntektsutjevningen er en *delvis* utjevning av forskjellene i skatteinntekter.

Inntektssystemet for fylkeskommunene skal ivareta flere viktige hensyn, og i utformingen av systemet må disse hensynene balanseres mot hverandre. Fylkeskommunene leverer viktige velferdstjenester til innbyggerne og har ulike økonomiske forutsetninger blant annet på grunn av at skatteinntekter, etterspørsel etter velferdstjenester og kostnader ved å levere

¹⁶ Netto gjeld er langsiktig gjeld, trukket for ubrukt låneopptak som står på konto, samt konsernets utlån til andre. For mer informasjon om netto og renteesponert gjeld, se kap. 6 i høstrapporten til TBU.

disse tjenestene varierer betydelig. Haraldsvikutvalget peker på fire sentrale prinsipper som må balanseres i utformingen av inntektssystemet:

- Inntektssystemet skal utjevne de økonomiske forutsetningene for å bidra til at innbyggerne kan få *likeverdige tjenester*.
- Fylkeskommunene er egne rettssubjekter og skal ha mulighet til å påvirke egne inntekter. Hensynet til *lokal forankring av inntektene* er begrunnet i lokalt selvstyre og fylkeskommunenes handlefrihet. En viss lokal forankring av inntektene kan gi insentiver for både fylkeskommunene og lokale skattebetalere. Fylkeskommunene gis insentiver til å øke skatteinntektene, mens skattebetalerne gis insentiver til å føre demokratisk kontroll med hvordan inntektene blir brukt.
- Inntektssystemet skal ivareta at fylkeskommunene har *forutsigbarhet og stabilitet i inntektene*, siden inntektene brukes til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere mye fra år til år.
- Inntektssystemet skal være et mest mulig treffsikkert system, samtidig som det skal være *enkelt og transparent*.

Det kan være motsetninger mellom flere av disse hensynene.

3.3.2 Kort historikk om inntektssystemet

Inntektssystemet ble innført i 1986. Før det var overføringssystemet basert på økonomisk detaljstyring av kommunesektoren gjennom øremerkede tilskudd. Ved innføringen av inntektssystemet ble om lag 50 øremerkede tilskudd avviklet, og erstattet med 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, og å oppnå effektiviseringsgevinster. Videre ønsket staten å gi kommunesektoren større handlefrihet og bedre oversikt over egne inntekter.

I 1994 ble det foretatt en rekke endringer for å forenkle inntektssystemet for både kommuner og fylkeskommuner. Blant annet ble de sektorvise rammetilskuddene slått sammen til ett utgiftsutjevneende tilskudd, og de ulike kostnadsnøkklene ble slått sammen til én kostnadsnøkkel. I tillegg ble Nord-Norgetilskuddet innført i stedet for å behandle fylkeskommunene i nord særskilt gjennom inntektsutjevningen.

I 1997 ble det gjort ytterligere endringer som en oppfølging av Rattsutvalgets forslag.¹⁷ Etter det var inntektssystemet for fylkeskommunene i stor grad uforandret fram til 2015, med unntak av tilpasninger som følge av sykehusreformen i 2002 og en vesentlig økning i

¹⁷ NOU 1996: 1.

rammetilskuddet for å kompensere for nye oppgaver i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.¹⁸

Da et nytt inntektssystem ble innført i 2015, hadde det altså gått lang tid siden forrige revisjon. Noen av kriteriene i kostnadsnøkkelen bygde på opplysninger fra starten av 1990-tallet. I 2015 ble det innført nye delkostnadsnøkler for alle sektorer. De nye nøklene var delvis basert på Borgeutvalgets utredning fra 2005,¹⁹ men oppdatert med nye analyser gjennomført av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg ble midlene som ble gitt med en særskilt fordeling til fylkesvei og fylkesveiferjer i forbindelse med forvaltningsreformen, omfordelt etter kostnadsnøkkelen. Siden systemet hadde vært uforandret i lang tid, var det ikke tilpasset endringer i infrastruktur og andre forhold som hadde skjedd i mellomtiden.

Forrige helhetlige revisjon av inntektssystemet for fylkeskommunene trådte i kraft med regionreformen fra og med 2020.²⁰ Som en del av regionreformen ble antallet fylker i Norge redusert fra 19 i 2017 til 11 i 2020, og fylkeskommunene fikk også noen nye oppgaver. Inntektssystemet ble derfor revidert blant annet for å tilpasse det til den nye fylkesinndelingen. Siden flere fylkeskommuner skulle etablere nye organisasjoner samtidig som systemet ble revidert, ble fordelingsvirkningene i stor grad dempet gjennom kompensasjons- og overgangsordninger.

3.4 Dagens inntektssystem

Fylkeskommunenes samlede inntekter innenfor kommuneopplegget er summen av skatteinntekter, statlige overføringer (rammetilskudd og øremerkede tilskudd) og brukerbetalinger/gebyrer fra innbyggerne. De viktigste inntektene er lokale skatteinntekter og rammetilskudd fra staten, de såkalte frie inntektene. Fylkeskommunenes frie inntekter for 2022 er anslått til om lag 82,4 mrd. kroner, etter Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett.

Dagens inntektssystem består av flere elementer: inntektsutjevning av skatteinntekter, utgiftsutjevning innenfor innbyggertilskuddet, og andre tilskudd og fordelinger (Nord-Norgetilskuddet, skjønnstilskuddet og saker med særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet).

¹⁸ I 2002 ble sykehusene overført fra fylkeskommunene til staten og i 2010 ble en stor del av riksveinettet og riksveiferjene overført fra staten til fylkeskommunene. Rammetilskuddet ble økt vesentlig da fylkeskommunene fikk ansvaret for en større del av veinettet, men midlene ble gitt med en særskilt fordeling og det ble ikke gjort endringer i kostnadsnøkkelen.

¹⁹ NOU 2005: 18.

²⁰ Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

3.4.1 Skatteinntekter og inntektsutjevning

I dag utgjør skatteinntekter om lag 40 prosent av kommunesektorens samlede inntekter.

Skatteinntektene som utjevnes gjennom inntektsutjevningen for fylkeskommunene er inntektsskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak.

Fylkeskommunene har andre inntekter som ikke er omfattet av inntektsutjevningen i inntektssystemet, som konsesjonskraftinntekter og utbetalinger fra havbruksfondet.

Inntektsutjevning

Skatteinntektene målt i kroner per innbygger varierer betydelig mellom fylkeskommunene.

For å ivareta målet om å utjevne de økonomiske forutsetningene, er det derfor en delvis utjevning av skatteinntektene. Utformingen av inntektsutjevningen er en avveining mellom hensynet til likeverdige tjenester (som tilsier en høy utjevningsgrad) og hensynet til at fylkeskommunene skal beholde deler av inntektene som skapes lokalt (som tilsier en lavere utjevningsgrad).

Inntektsutjevningen skjer ved at skatteinntektene blir omfordelt fra fylkeskommuner med skatteinntekter over landsgjennomsnittet til fylkeskommuner med skatteinntekter under snittet (målt per innbygger).

I dagens inntektssystem er det en symmetrisk inntektsutjevning med en utjevningsgrad på 87,5 prosent. Dette betyr at alle fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet blir kompensert for 87,5 prosent av differansen mellom egen skatteinngang og landsgjennomsnittet. Fylkeskommuner med skatteinntekter over snittet blir tilsvarende trukket 87,5 prosent av forskjellen mellom egen skatteinngang og snittet. Siden utjevningsgraden er svært høy, er det i praksis små forskjeller mellom fylkeskommunene etter utjevningen (se kap. 5.2).

3.4.2 Rammetilskudd og utgiftsutjevning

Tabell 5 viser det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2022 etter Stortingets behandling av revidert nasjonalbudsjett, fordelt på de ulike budsjettpostene innenfor rammetilskuddet.

Tabell 5 Rammetilskuddet til fylkeskommunene 2022 etter Stortingets behandling av RNB

Kapittel og post	Beløp (1000 kr)
572.60 Innbyggertilskudd	37 729 892
572.62 Nord-Norgetilskudd	710 577
572.64 Skjønntilskudd	1 661 000
Sum rammetilskudd til fylkeskommunene	40 101 469

Merknad: Innbyggertilskuddet er etter uttrekk av ekstraordinære skatteinntekter. Skjønntilskuddet er inkludert kompensasjon for inntektsbortfall i kollektivtrafikk som følge av koronapandemien.

Innbyggertilskuddet utgjør den største delen av rammetilskuddet. De øvrige tilskuddene er Nord-Norgetilskuddet og skjønnstilskuddet. Nord-Norgetilskudd utgjør samlet sett en relativt liten del av det totale rammetilskuddet, mens det for Nordland og Troms og Finnmark utgjør en relativt stor andel.

Innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger til alle fylkeskommuner, på grunnlag av befolkningstall per 1. juli året før budsjettåret. Innenfor innbyggertilskuddet er det flere ordninger som omfordeler inntektene:

- Utgiftsutjevningen, basert på kostnadsnøkler
- Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler
- Overgangsordning
- Saker med særskilt fordeling

I tillegg til disse ordningene omfordeles innbyggertilskuddet også som en del av den løpende inntektsutjevningen gjennom budsjettåret. Inntektsutjevningen skjer i praksis ved at innbyggertilskuddet blir justert i de 10 terminutbetalingene.

Utgiftsutjevning

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene i befolkningssammensetning, geografi, størrelse og sosiale forhold. Dette gir variasjoner i hvilke tjenester innbyggerne har behov for og hvilke kostnader fylkeskommunene har ved å tilby disse tjenestene. Målet med utgiftsutjevningen er å utjevne disse forskjellene, slik at fylkeskommunene blir bedre i stand til å tilby sine innbyggere likeverdige og gode tjenester.

Gjennom utgiftsutjevningen skal fylkeskommunene i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller. Med ufrivillige kostnader menes kostnader som fylkeskommunen ikke kan påvirke selv. Det skal altså ikke være aktiviteten som avgjør hvor mye fylkeskommunen får i tilskudd, men det underliggende behovet beregnet med objektive kostnadsnøkler.

Utgiftsutjevningen omfatter i dag tjenester som fylkeskommunene er pålagt å drive eller som det er knyttet nasjonale mål om standarder og omfang til. Disse tjenestene er videregående opplæring, fylkesvei, kollektivtransport (buss/bane og båt/ferje) og tannhelse.

Utgiftsutjevningen baseres på et beregnet utgiftsbehov for den enkelte fylkeskommune, ikke på de faktiske utgiftene. Grunnlaget for utgiftsutjevningen er beregnet utgiftsbehov på

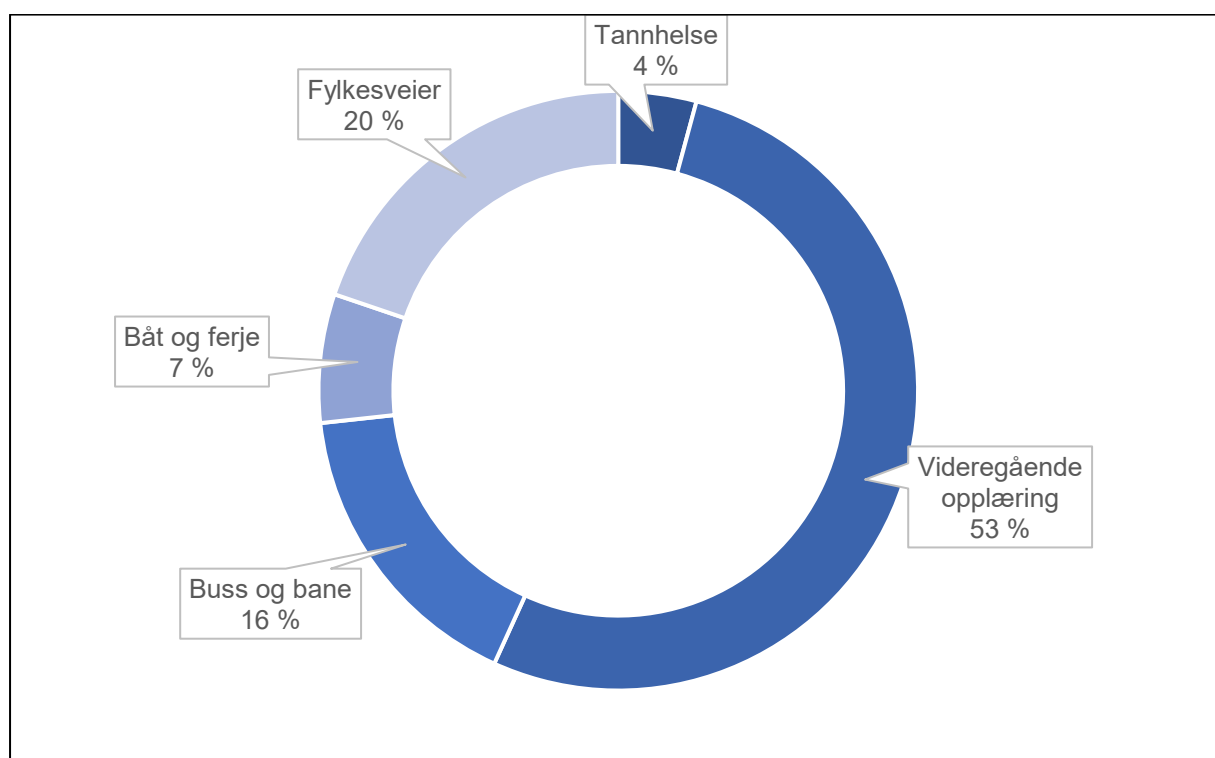
landsbasis (målt per innbygger), og den enkelte fylkeskommunes beregnede utgiftsbehov ses i forhold til dette gjennomsnittet. Fylkeskommuner med et beregnet utgiftsbehov over landsgjennomsnittet får et tillegg gjennom utgiftsutjevningen, mens fylkeskommuner med beregnet utgiftsbehov lavere enn landsgjennomsnittet får et trekk. Utgiftsutjevningen er et null-sum-spill, hvor summen av tillegg tilsvarer summen av trekk.

For den enkelte fylkeskommune beregnes utgiftsbehovet ved hjelp av en kostnadsnøkkel. Kostnadsnøkkelen består av et sett av kriterier og tilhørende vekting, som sier noe om forhold bak variasjonene i kostnadene mellom fylkeskommunene. Kriterier er faktorer som kan forklare hvorfor kostnadene varierer, mens vektene sier noe om hvor mye hver enkelt faktor har å si for forskjellene.

I dagens inntektssystem er det fem ulike delkostnadsnøkler, som skal fange opp variasjoner i utgiftsbehovet innenfor for de ulike tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen:

videregående opplæring, tannhelse, buss og bane, båt og ferje, og fylkesvei.

Delkostnadsnøklerne vektes sammen til en samlet kostnadsnøkkel ut fra deres andel av netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen. Delkostnadsnøklerens andel av den samlede nøkkelen i 2022 er vist i figur 2, mens den samlede kostnadsnøkkelen for 2022 er vist i tabell 6.



Figur 2 Delkostnadsnøklerens andel av samlet kostnadsnøkkel 2022

Tabell 6 Samlet kostnadsnøkkel for fylkeskommunene 2022

Kriterium	Kriterievekter
Innbyggere 1–18 år	0,0323
Innbyggere 19–20 år	0,0036
Personer med psykisk utviklingshemming 18 år og over	0,0011
Innbyggere 67 år og over	0,0051
Innbyggere 16–18 år	0,4002
Søkere til høykostnads utdanningsprogram	0,0930
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0172
Søkere til læreplass	0,0154
Innbyggere bosatt spredt	0,0207
Sysselsette etter arbeidssted, skalert (ut over 29 prosent)	0,1442
Normerte kostnader ferje	0,0452
Kystlinje i alt	0,0121
Normerte kostnader båt	0,0121
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1746
Innbyggertall	0,0232
Sum	1,0000

Kilde: Grønt hefte 2022

Det er to typer forhold som påvirker fylkeskommunenes utgiftsbehov:

- Etterspørselen eller behovet for fylkeskommunale tjenester
- Kostnadene ved å tilby en tjeneste

Målet med kostnadsnøkkel er å fange opp de bakenforliggende faktorene som indirekte påvirker fylkeskommunens kostnader, slik som alderssammensetningen i befolkningen og bosettingsmønsteret.

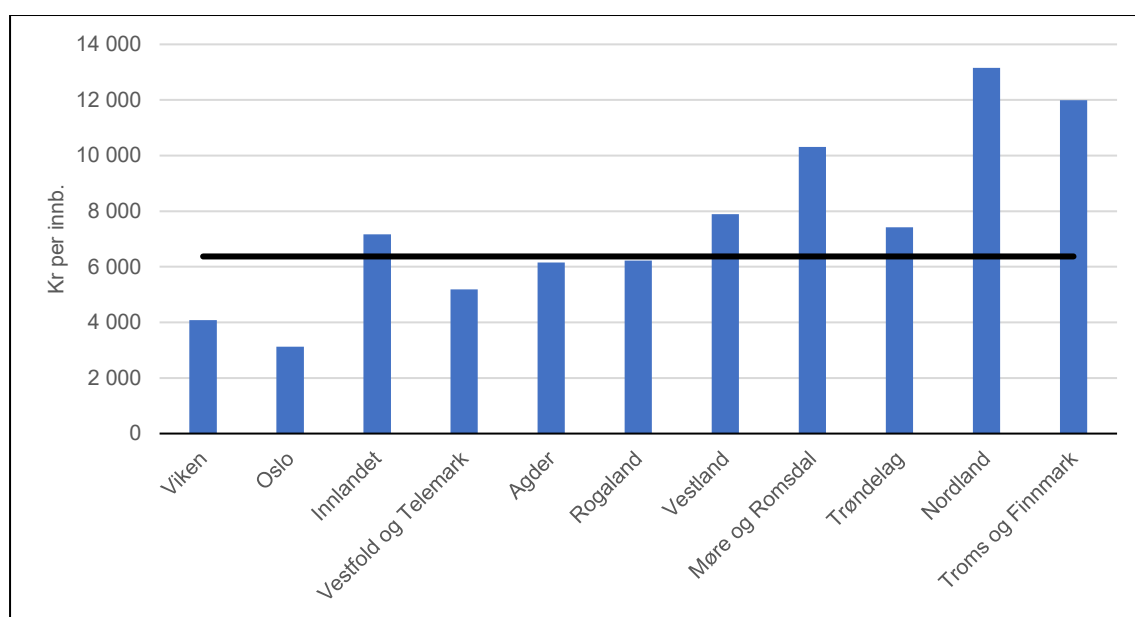
Siden rammetilskuddet skal gis uavhengig av hvordan fylkeskommunene innretter seg, stilles det strenge krav til kriteriene som brukes i kostnadsnøkkel. Kriteriene skal i størst mulig grad være:

- Objektive
- Basert på offentlig tilgjengelig statistikk
- Mulige å oppdatere jevnlig

For at kriteriene i kostnadsnøkkel ikke skal legge føringer på kommunenes prioriteringer, bør de i størst mulig grad være objektive, det vil si at kommunene ikke kan påvirke verdiene deres. Inntektssystemet skal ikke være et refusjons- eller insentivsystem. Utgiftsutjevningen

er en omfordeling, slik at fylkeskommunene settes bedre i stand til å kunne tilby likeverdige tjenester. Eventuelle insentiver bør gis gjennom andre virkemidler enn utgiftsutjevningen.

Figur 3 viser innbyggertilskuddet før og etter utgiftsutjevning for fylkeskommunene i 2022. Til sammen omfordeles om lag 5,8 mrd. kroner mellom fylkeskommunene gjennom utgiftsutjevningen. Det er særlig Viken og Oslo som har et beregnet utgiftsbehov under landsgjennomsnittet, og disse fylkeskommunene får derfor et trekk i innbyggertilskuddet gjennom utgiftsutjevningen. Møre og Romsdal, Nordland og Troms og Finnmark har et beregnet utgiftsbehov godt over landsgjennomsnittet, og får derfor et tillegg.



Figur 3 Innbyggertilskudd i 2022 i kroner per innbygger. Svart linje viser tilskudd før utjevning, mens søylene viser tilskuddet etter utgiftsutjevning.

Korreksjonsordningen for elever i statlige og private skoler

Private skoler blir finansiert gjennom statlige tilskudd og egenbetaling fra elevene, mens fylkeskommunale skoler finansieres gjennom de frie inntektene til fylkeskommunene. Når en elev i et fylke velger en privat eller statlig skole i stedet for en fylkeskommunal skole, vil fylkeskommunens utgifter til denne eleven bli vesentlig redusert. Hvert år blir samlet rammetilskudd til fylkeskommunene på landsbasis korrigert for endringer i antallet elever i private og statlige skoler (den såkalte trekkordningen). Gjennom trekkordningen blir den samlede inntektsrammen til fylkeskommunene redusert med 80 prosent av gjennomsnittskostnadene for hver nye elev i privat eller statlig videregående opplæring.

I tillegg til trekkordningen blir det gjort enn omfordeling mellom fylkeskommunene (den såkalte korreksjonsordningen), der innbyggertilskuddet blir omfordelt ut fra antall elever i statlige og private skoler i hver enkelt fylkeskommunene. I korreksjonsordningen får fylkeskommunene et trekk i innbyggertilskuddene for elever bosatt i fylket som går på

statlige og private skoler. Det som trekkes inn fra disse fordeles deretter ut igjen til alle fylkeskommuner etter samlet kostnadsnøkkel. Korreksjonsordningen er dermed en ren omfordelingsordning mellom fylkeskommunene.

Overgangsordninger

Fordelingsvirkninger av systemendringer i inntektssystemet fases ofte gradvis inn gjennom en overgangsordning. For fylkeskommunene har dette i praksis skjedd gjennom et tillegg eller trekk i innbyggertilskuddet, som vises i tabell B i Grønt hefte. Innretningen på overgangsordningen har variert over tid og mellom ulike saker.

Saker med særskilt fordeling – tabell C

Innenfor innbyggertilskuddet finnes det midler som ikke blir fordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, men som blir gitt en særskilt fordeling.²¹ Dette skal i utgangspunktet gjelde oppgaver som kun et fåtall fylkeskommuner har, midler som bare blir bevilget i en kortere periode eller midler som fordeles særskilt i påvente av endringer i kostnadsnøkklene. Særskilt fordeling skal i utgangspunktet være en midlertidig løsning.

I 2022 fordeles om lag 4,6 mrd. kroner gjennom tabell C for fylkeskommunene, og av dette er den største delen knyttet til ulike veisaker: opprusting og fornying av fylkesveiene (1,6 mrd. kroner), ras- og skredsikring av fylkesveiene (838 mill. kroner) og kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften (559 mill. kroner).

3.4.3 Regionalpolitiske tilskudd

Fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark har siden 1994 mottatt et eget Nord-Norgetilskudd. Tilskuddet gis med en sats per innbygger, med høyest sats i Troms og Finnmark og lavest sats i Nordland. Tilskuddet utgjør 8 prosent av rammetilskuddet til Nordland og 11 prosent av rammetilskuddet til Troms og Finnmark i 2022.

3.4.4 Skjønnstilskudd

Skjønnstilskuddet blir brukt til å kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i den faste delen av inntektssystemet. Departementet fordeler hoveddelen av skjønnstilskuddet mellom fylkeskommunene i statsbudsjettet. I tillegg holder departementet tilbake deler av skjønnstilskuddet til uforutsette hendelser i løpet av året.

I 2022 er det også bevilget midler over skjønnstilskuddet for å kompensere fylkeskommunene for inntektsbortfall innen kollektivtransporten som følge av pandemien.

²¹ Saker med særskilt fordeling vises i tabell C-k i Grønt hefte, som er et vedlegg til Prop. 1 S for Kommunal- og distriktsdepartementet, og kalles ofte tabell C-saker. Grønt hefte dokumenterer dataene som er brukt til å beregne rammetilskuddet for hver enkelt kommune og fylkeskommune.

4 Kostnadsnøkkelen i inntektssystemet

Dette kapitlet presenterer utvalgets analyser og vurderinger av delkostnadsnøkler i inntektssystemet. Utvalget presenterer også et forslag til nye delkostnadsnøkler. I kapittel 4.1 går vi først gjennom analyseopplegg og metode, og kommenterer noen generelle problemstillinger knyttet til metodevalg og datagrunnlag. I kapittel 4.2 ser vi nærmere på hvordan kapitalkostnader bør behandles i analysene og i utgiftsutjevningen.

Deretter går vi over til de ulike delkostnadsnøkler i inntektssystemet. Vi vurderer først om det er andre fylkeskommunale tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen, enn de som inngår i dagens nøkkel (kap. 4.3). Så går vi gjennom hver enkelt delkostnadsnøkkel og presenterer utvalgets forslag til nye nøkler (kap. 4.4 til 4.8). I kapittel 4.9 presenteres utvalgets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel.

Utvalget har lagt de overordnede prinsippene i mandatet til grunn for arbeidet:

- Fylkeskommunene skal i prinsippet få full kompensasjon for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet gjennom kostnadsnøkkelen.
- Kriteriene i kostnadsnøkkelen skal i størst mulig grad være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig. Utgiftsutjevningen skal ikke være et insentiv- eller refusjonssystem.
- Forslaget til nye delkostnadsnøkler bør vurderes ut fra hvordan de vil fungere på den nye fylkesinndelingen som trer i kraft fra 2024.

4.1 Analyseopplegg og metode

Kostnadsnøkler i inntektssystemet er basert på faglige analyser. Målet med analysene er todelt: For det første brukes analysene til å identifisere *hvilke kriterier* som kan være egnet til å forklare variasjoner i utgiftsbehovet mellom fylkeskommunene innen en gitt sektor. For det andre brukes analysene til å tallfeste *hvor stor vekt* hvert enkelt kriterium skal ha i kostnadsnøkkelen, altså hvor stor del av variasjonen mellom fylkeskommunene som kan forklares med det enkelte kriteriet.

Det er krevende å utvikle et godt og robust analyseopplegg for kostnadsnøkler i inntektssystemet. Dette gjelder særlig i systemet for fylkeskommunene, siden få enheter (fylker) gir noen ekstra metodiske utfordringer. Det er derfor viktig å vurdere analyseresultatene kritisk, og å teste hvor pålitelige analysene er ved å bruke flere ulike metoder der det er mulig.

Utvalget går i det følgende gjennom hvilke metoder som er brukt i analysene, og diskuterer deretter noen metodiske spørsmål det er særlig viktig å være oppmerksom på.

4.1.1 Metodiske tilnærminger

Det blir ofte skilt mellom to hovedtilnærminger for å finne kriterier og bestemme vektorer i kostnadsnøkkelen: normative og statistiske metoder. I tillegg brukes i noen tilfeller enklere beregninger av gjennomsnittskostnader, for eksempel gjennomsnittlig ressursbruk på ulike brukergrupper. Forskjellen mellom metodene er blant annet knyttet til hvilket informasjonsgrunnlag som benyttes. Normative modeller beregner kriterier basert på normer for tjenestetilbudet, mens statistiske modeller tar utgangspunkt i analyser av det faktiske tjenestetilbudet.

Hvilken tilnærming som er best egnet varierer mellom ulike sektorer. Valg av tilnærming er blant annet avhengig av om det finnes etablerte normer som kan brukes i en normativ modell, og om det foreligger data som kan brukes i en statistisk analyse.

I avsnittene under går vi nærmere inn på de ulike metodene som er brukt til å fastsette kriterier og vektorer i dagens kostnadsnøkkel.

Normativ metode

En normativ modell tar utgangspunkt i fastsatte normer og standarder og beregner deretter kostnaden ved å tilby samme nivå på tjenestene i alle fylkeskommuner. Dette forutsetter at det er fastsatt normer eller standarder for tjenestetilbudet, slik at alle fylkeskommuner kan behandles ut fra et felles referansegrunnlag. I tilfeller der det ikke finnes slike normer og standarder i lov eller forskrift, kan det fastsettes egne normer som bare brukes til analyseformål.

Fylkeskommunene skal i en normativ modell i prinsippet bli tildelt midler etter de samme forutsetningene, uavhengig av hvordan de har innrettet tilbudet. Hvis en fylkeskommune produserer dyrere enn det den fastlagte standarden gir rom for, må den ta regningen selv. Kriterier basert på normative modeller brukes til å fordele en gitt ramme, på samme måte som kriterier basert på statistiske analyser. Det er derfor de relative forskjellene mellom fylkeskommunene som betyr noe, ikke nivået på kostnadene i den normative modellen.

Normative modeller er et egnet alternativ på områder der det ikke foreligger data som kan brukes i statistiske analyser, eller der statistiske modeller av andre grunner ikke kan brukes. I dagens inntektssystem gjelder dette kostnadsnøkklene for fylkesvei og båt og ferje.

Det kan ofte være vanskelig å utforme helt objektive kriterier med normative metoder. De normative modellene som benyttes i dagens inntektssystem er knyttet direkte til tjenesteproduksjonen: Kriteriet for fylkesveiferjer og båtruter er for eksempel beregnet ut fra forhold ved de ferjesambandene og båtrutene som er i drift i dag. Fylkeskommunene kan

dermed påvirke kriterieverdien – og dermed hvor mye de får i rammetilskudd – ved å etablere nye ferjesamband og båttruter, eller ved å gjøre endringer i de sambandene som er i drift. Dette strider mot grunnprinsippet i inntektssystemet om at kriteriene i kostnadsnøkkelen skal være mest mulig objektive.

Ressurskartlegging og gjennomsnittskostnader

I noen tilfeller blir kriteriene i kostnadsnøkkelen også beregnet ut fra gjennomsnittlig ressursbruk eller kostnader til ulike brukergrupper eller tjenester. I dagens inntektssystem gjelder dette tannhelsenøkkelen og noen av kriteriene for videregående opplæring (kriteriene søkere til læreplass og søkere til høykostnads utdanningsprogrammer). Ved å benytte tall for ressursinnsatsen knyttet til nærmere definerte brukergrupper eller utdanningsprogrammer, kan vi få et presist mål på gjennomsnittskostnadene knyttet til ulike grupper og tjenester. Disse gjennomsnittskostnadene kan igjen brukes til å fastsette vekten til kriteriene, for eksempel antall innbyggere i de prioriterte brukergruppene i tannhelsetjenesten.

En svakhet ved ressurskartlegginger er at de ikke fanger opp andre forhold som kan forklare variasjoner mellom fylkeskommunene. I mange tilfeller er det en samvariasjon mellom ulike kostnadsdrivere, som andelen innbyggere i ulike aldersgrupper og strukturelle forhold som reiseavstander og bosettingsmønster. Det kan være vanskelig å fange opp samspillet mellom ulike kostnadsdrivere i rene gjennomsnittsberegninger. Det kan igjen gjøre det vanskelig å isolere effekten av for eksempel andelen innbyggere i ulike brukergrupper, fra andre forhold som også påvirker kostnadene.

Statistisk metode

Statistiske modeller tar utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske utgifter til ulike tjenester, og forsøker å finne kriterier som kan forklare variasjonen mellom fylkeskommunene. Dette er den vanligste metoden i inntektssystemet for kommunene, og er også brukt i flere av kostnadsnøkklene i inntektssystemet for fylkeskommunene.

De statistiske analysene gjøres vanligvis som regresjonsanalyser.²² En regresjonsanalyse er en metode for å undersøke sammenhengen mellom en *avhengig* variabel og en eller flere *uavhengige* variabler. Den avhengige variabelen i utvalgets analyser er utgiftene til en bestemt tjeneste, målt i kroner per innbygger. De uavhengige variablene er forhold som kan forklare variasjonen i utgiftene, for eksempel andelen innbyggere i ulike aldersgrupper, indikatorer for sosioøkonomiske forhold og ulike mål på bosettingsmønster og avstander.

²² Det finnes flere typer regresjonsanalyser. Den vanligste formen kalles gjerne vanlig minste kvadraters metode (ofte forkortet OLS, etter *ordinary least squares*). Det er denne metoden som er brukt i utvalgets analyser.

En fordel med regresjonsanalyser er at vi kan inkludere flere forklaringsvariabler i den samme analysen. På den måten kan vi kontrollere for flere ulike forhold som kan påvirke utgiftene, og forsøke å si noe om hvilke forhold som *virkelig* bidrar til å forklare utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene. Regresjonsanalyser kan dermed brukes til å isolere effekten av ulike variabler, og til å estimere hvor stor effekt hver enkelt variabel har.

Statistiske analyser på få enheter

Statistiske metoder brukes vanligvis på langt større datasett enn de 18–19 fylkene som inngår i utvalgets analyser. Det er mindre informasjon i et lite datasett, og alle estimater blir dermed mer usikre. Samtidig finnes det en rekke eksempler på at statistiske analyser har vist seg å være nyttige, også i tilfeller der det er få enheter.²³ Utvalget mener derfor at regresjonsanalyser fortsatt kan brukes til å finne kriterier til kostnadsnøkler i inntektssystemet, så lenge resultatene tolkes med varsomhet.

Utvalget har særlig lagt vekt på følgende problemstillinger knyttet til få enheter i analysene:

- **Enheter med stor innflytelse:** Når det er få enheter i analysene, kan enheter som skiller seg mye ut ha stor innvirkning på resultatene. I noen tilfeller kan en variabel som har en sterk og statistisk signifikant effekt i analyser der alle fylkene er med, ikke lenger være signifikant når ett enkelt fylke tas ut.

Utvalget mener at det ikke er aktuelt å utelate enkelte fylker fra analysene som brukes til å beregne kostnadsnøkler, når det allerede er få enheter i datasettet. Kostnadsnøkler skal brukes i et felles system for alle fylkeskommuner, og bør derfor baseres på analyser som inkluderer alle. Men kostnadsnøkler bør i så stor grad som mulig bestå av kriterier som er egnet til å forklare variasjonen i utgifter mellom fylkeskommuner, selv om enkelte fylker tas ut.

Utvalget har derfor gjort flere tester av analysemodellene som ligger til grunn for forslaget til nye kostnadsnøkler. Vi har blant annet gjort analyser der fylkene som skiller seg mest ut er utelatt,²⁴ og på datasett der alle variabler er aggregert til fylkesinndelingen i 2024. Alle analyser er også gjort med data for flere år (i hovedsak

²³ Tidligere offentlige utvalg som har vurdert inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner har benyttet regresjonsanalyser med fylkeskommuner som enhet (se NOU 1996: 1 og NOU 2005: 18). Noen av analysene i NOU 2019:24 *Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak* er også gjort på datasett med relativt få enheter (helseforetak).

²⁴ Utvalget har forsøkt å finne modeller som er robuste selv om enkelte fylker utelates, men dette er ofte vanskelig å få til i praksis. Enda færre enheter i analysene kan forsterke problemet med multikollinearitet, og gjøre det umulig å isolere effekten av hver enkelt variabel.

perioden 2017–2019). Målet har vært å finne kriterier som er statistisk signifikante og har god forklaringskraft, selv om spesifikasjonen på analysene endres.

- **Sterk samvariasjon mellom uavhengige variabler (multikollinearitet):** Noen av de uavhengige variablene som er brukt i analysene korrelerer sterkt med hverandre. Det kan føre til problemer med nær perfekt multikollinearitet, altså at to eller flere uavhengige variabler samvarierer så sterkt at det er vanskelig å isolere effekten av hver enkelt. Det kan gi ustabile og uforutsigbare resultater. Små endringer i dataene eller analysemodellene kan gi store og tilfeldige endringer i de estimerte effektene. Dette er særlig et problem når det er få enheter i analysene, siden det da blir ekstra vanskelig å isolere effekten av hver enkelt variabel på en god måte.

I utvalgets analyser gjelder dette blant annet variablene frie inntekter og gjennomsnittlig reiseavstand, som har en korrelasjonskoeffisient på nærmere 0,9 (se kap. 4.1.3 for nærmere informasjon om sentrale variabler i analysene).²⁵

I de tilfellene der det ser ut til å være problemer med sterk multikollinearitet,²⁶ har vi testet ut ulike måter å definere variablene på. Vi har også sett på konsekvensene av å bare beholde én (eller noen få) av de variablene som korrelerer sterkt. På den måten har vi forsøkt å forsikre oss om at resultatene som brukes til å beregne nye kostnadsnøkler, er robuste og pålitelige.

- **Vurdering av statistisk signifikans:** I regresjonsanalyser vurderes påliteligheten til de estimerte effektene av en variabel ut fra statistisk signifikans. Signifikans er et mål på hvor sannsynlig det er at sammenhengene vi finner i data, er reelle eller om de skyldes tilfeldigheter. Om en variabel er statistisk signifikant eller ikke, vurderes ut fra statistiske mål som p-verdier. Jo lavere p-verdi, jo høyere er sannsynligheten for at de estimerte resultatene ikke er tilfeldige.

Med få enheter i analysene kan målene for statistisk signifikans bli usikre. Utvalget har som hovedregel valgt å definere resultater med en p-verdi på under 0,1 som

²⁵ Korrelasjonen er et mål på styrken og retningen på sammenhengen mellom to variabler. Korrelasjonskoeffisienten kan ha en verdi på mellom -1 og 1. En korrelasjon nær null betyr at det ikke er noen lineær sammenheng mellom variablene. En korrelasjon nær -1 eller 1 betyr at det er en sterk lineær sammenheng, i negativ eller positiv retning. Se vedlegg 1 til 3 for tabeller med korrelasjonen mellom flere av variablene som er brukt i analysene.

²⁶ Multikollinearitet er vurdert både ut fra den bivariate korrelasjonen mellom de uavhengige variablene, statistiske mål i regresjonsanalysene (som Variance Inflation Factor, VIF), og ved å se på om effekten av en variabel varierer mye avhengig av hvilke andre variabler som er med.

statistisk signifikante. Men siden resultatene er usikre, bør en variabel i utgangspunktet være statistisk signifikant over flere år for å kunne brukes som kriterium i kostnadsnøkkelen.

Samtidig betyr ikke en p-verdi på over 0,1 nødvendigvis at en variabel *ikke* har en reell effekt. Hvis det er andre faglige grunner for det, kan det vurderes å ta med en variabel i analysene, selv om den ikke er statistisk signifikant på 0,1-nivå. Det motsatte er også tilfellet: En variabel bør ikke inkluderes i analysene bare fordi den er statistisk signifikant, hvis det ikke er andre gode grunner for å ta den med.

- **Vurdering av modellenes forklaringskraft:** Hvor god samlet forklaringskraft en regresjonsanalyse har, måles gjerne ut fra bestemmelseskoeffisienten (ofte forkortet R^2). Dette er et mål på hvor stor del av variasjonen i den avhengige variabelen som variasjonene i de uavhengige variabelene kan forklare til sammen. Hvis R^2 er på nær 1, forklarer de uavhengige variablene nesten all variasjon i den uavhengige variabelen. Hvis R^2 er nær 0, kan ikke de uavhengige variablene forklare noe av variasjonen mellom fylkeskommunene.

Den samme usikkerheten som er knyttet til p-verdier i analyser med få enheter, kan også gjelde for vurderingen av samlet forklaringskraft. I flere av utvalgets analyser, er R^2 godt over 0,9, noe som indikerer svært god forklaringskraft. Men det betyr ikke at analysene treffer perfekt. Selv med en svært høy R^2 , kan det også være relativt store avvik for enkelte fylker.

Selv om en høy samlet forklaringskraft er en god indikasjon på en god statistisk modell, bør den ikke alene avgjøre hvilken modell som skal brukes til å utforme en ny kostnadsnøkkel. Utvalget har derfor også vurdert modellene ut fra andre forhold, og lagt særlig vekt på om det er andre analyser eller faglige grunner som støtter opp om valget av modell.

4.1.2 Datagrunnlag for statistiske analyser

Utvalgets analyser er i hovedsak basert på offisiell statistikk hentet fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og kriteriedata som er brukt i inntektssystemet for fylkeskommunene. De fleste dataene fra SSB er hentet fra Statistikkbanken, men noen er også beregnet særskilt av SSB for utvalget. Vi har også hentet noen data fra SSBs nettløsning microdata.no, som er en

database med store mengder detaljerte og koblingsbare mikrodata. Tall for fylkeskommunenes utgifter er hentet fra KOSTRA.²⁷

Analyser på data fra 2017–2019

De fleste analysene er gjort på data for perioden 2017–2019, og på den fylkesinndelingen som gjaldt da. Det betyr at det er 19 enheter i analysene for 2017, og 18 enheter i analysene for 2018 og 2019. Alle analyser som danner grunnlag for utvalgets forslag til nye kostnadsnøkler er også testet ut på data aggregert til fylkesinndelingen i 2024. På den måten har vi forsøkt å sikre oss at forslaget til nye nøkler også vil fungere på den nye fylkesinndelingen.

Det er to grunner til at utvalget som hovedregel ikke har brukt data for 2020 og 2021 i analysene. For det første hadde koronapandemien og smittevernstiltak store konsekvenser for fylkeskommunenes utgifter og tjenesteproduksjon, særlig innen kollektivtransporten. Det betyr at utgiftstallene for 2020 og 2021 ikke er representative for utgiftsbehovet i årene framover. For det andre er det enda færre enheter i data for 2020 og 2021, siden det bare var 11 fylker i denne perioden. Analyser på 11 enheter vil være enda mer usikre enn analysene utvalget har gjort for perioden før 2020.

Det kan ha skjedd relativt store endringer i fylkeskommunenes utgifter fra perioden 2017–2019 til 2024, når den nye fylkesinndelingen trer i kraft. Det kan innebære at kriterier som var egnet til å forklare fylkeskommunenes utgifter i perioden 2017–2019, ikke nødvendigvis er like godt egnet i 2024. Utvalget vil likevel understreke at kostnadsnøklerne i inntektssystemet brukes til å forklare de *relative* forskjellene mellom fylkeskommunene, ikke til å fastsette *nivået* på det samlede tilskuddet til et tjenesteområde.

De relative forskjellene mellom fylkeskommunene er forholdsvis stabile over tid, både når det gjelder utgiftsnivå og ulike uavhengige variabler. Befolkningssammensetningen i de ulike fylkene endrer seg ikke så mye over tid, og avstander og bosettingsmønster ligger også relativt fast. Utvalget mener derfor at analyser på data for perioden 2017–2019 er det beste tilgjengelige alternativet hvis vi skal forsøke å si noe om de relative forskjellene mellom fylkeskommunene fra 2024.

Utvalget kan likevel ikke utelukke at det har skjedd endringer i utgiftene som kan ha hatt innvirkning på den relative fordelingen mellom fylkeskommunene. Utvalget vil derfor anbefale at analysene vurderes på nytt når det foreligger oppdaterte utgiftstall for de nye

²⁷ KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering) er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. KOSTRA er basert på elektronisk innrapportering fra kommunesektoren til SSB, samt data fra en rekke andre kilder i og utenfor SSB.

fylkeskommunene. Regnskapstall for 2024 vil være klare våren 2025, og det kan da være aktuelt å undersøke om analysene fortsatt har god forklaringskraft.

Konsekvenser av «det grønne skiftet» for analysene

En av konsekvensene av å bruke data fra før 2020, er at utgifter som følge av «det grønne skiftet» de siste årene ikke inngår i analysene. Det grønne skiftet er et begrep som brukes om omlegging av samfunnet i en mer miljøvennlig retning, og er ofte knyttet til hvordan Norge skal bli et lavutslippsland.

Det grønne skiftet berører hele samfunnet, og har allerede fått konsekvenser for kommunesektorens utgifter. De siste årene har det vært særlig stor oppmerksomhet om lav- og nullutslippsløsninger innen kollektivtransporten. Flere studier har vist at en grønn omstilling av kollektivtransporten gir merkostnader for fylkeskommunene, i alle fall på kort sikt.²⁸

Det grønne skiftet for kommunesektoren handler ikke bare om kollektivtransport. Kommuner og fylkeskommuner kan – gjennom rollene som samfunnsutviklere, myndighetsutøvere, tjenesteytere, innkjøpere, eiere og driftere – påvirke en rekke ulike klimatiltak.²⁹ Dette kan igjen ha konsekvenser for kostnadene ved å tilby ulike tjenester. Kommunesektoren har også et stort ansvar innen klimatilpasning.

Hvis overgangen til mer miljøvennlig teknologi og tilpasning til klimaendringer påvirker fylkeskommunene i ulik grad, bør det fanges opp av kostnadsnøklerne i inntektssystemet, og disse bør derfor jevnlig oppdateres. Utvalget legger imidlertid til grunn at det grønne skiftet vil påvirke hele samfunnet. Det betyr at alle fylkeskommuner har et ansvar for å bidra til at Norge når klimamålene, og alle må tilpasse tjenester og infrastruktur til et varmere og våtere klima. Det innebærer igjen at alle fylkeskommuner kan få økte kostnader.

Inntektssystemet brukes til å omfordele midler mellom fylkeskommunene, og endringer i systemet kan derfor i seg selv ikke løse en finansieringsutfordring som berører hele sektoren. Utvalget mener derfor at analyser på data fra 2017–2019 fortsatt er egnet til å fange opp de relative forskjellene mellom fylkeskommunene, selv om det grønne skiftet kan ha store konsekvenser for det samlede utgiftsnivået.

²⁸ DNV GL (2020). *Merkostnader som følge av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale ferjesamband*.

Handberg m.fl. (2019). *Kostnader ved overgang til fossilfri kollektivtransport*.

²⁹ Miljødirektoratet m.fl. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*.

Utvalget vil for øvrig peke på at dersom kommunesektorens merkostnader i forbindelse med det grønne skiftet ikke dekkes gjennom økte rammer, må andre viktige oppgaver nedprioriteres.

Konsekvenser av grensejusteringer

Et annet forhold som kan skape noe usikkerhet i dataene, er grensejusteringer som har skjedd mellom fylkeskommunene fra 2017–2019 til i dag. Til sammen vil ti (tidligere) kommuner tilhøre et annet fylke i 2024 enn det gjorde i perioden 2017–2019. I de fleste tilfeller er det snakk om små kommuner, slik at det ikke vil ha så stor betydning for resultatene. Men for enkelte fylker er det snakk om relativt store endringer i det samlede befolkningstallet (jf. tabell 7). Det er ikke korrigert for slike grensejusteringer i utvalgets analyser.

Tabell 7 Kommuner som tilhører et annet fylke i analysedata enn i ny fylkesinndeling fra 2024

Kommune		Fylke			Innbyggere 2018
2018	2024	2018	2020	2024	
Rømskog	Aurskog-Høland	Østfold	Viken	Akershus	682
Jevnaker	Jevnaker	Oppland	Viken	Akershus	6 777
Lunner	Lunner	Oppland	Viken	Akershus	9 065
Røyken	Asker	Buskerud	Viken	Akershus	22 452
Hurum	Asker	Buskerud	Viken	Akershus	9 450
Svelvik	Drammen	Vestfold	Viken	Buskerud	6 672
Hornindal	Volda	Sogn og Fjordane	Møre og Romsdal	Møre og Romsdal	1 175
Rindal	Rindal	Møre og Romsdal	Trøndelag	Trøndelag	2 039
Halsa	Heim	Møre og Romsdal	Trøndelag	Trøndelag	1 571
Tjeldsund	Tjeldsund	Nordland	Troms og Finnmark	Troms	1 259

Merknad: Jevnaker, Lunner og Rindal har byttet fylke som hele kommuner, de øvrige som følge av kommunesammenslåinger. Rindal byttet fra Møre og Romsdal til Trøndelag i 2019, de øvrige fra 2020.

4.1.3 Sentrale variabler i statistiske analyser

Variablene som inngår i de statistiske analysene er beskrevet nærmere i kapitlene for de ulike kostnadsnøklene. Dette avsnittet drøfter noen generelle forhold som gjelder på tvers av de ulike sektorene.

Avhengig variabel

Ved tidligere gjennomganger av inntektssystemet for kommuner og fylkeskommuner, har den avhengige variabelen som regel vært fylkeskommunenes brutto driftsutgifter til tjenestene som analyseres. Brutto driftsutgifter viser hvor mye den enkelte tjenesten koster i løpet av et år. Begrepet omfatter de løpende utgiftene til tjenestene, inkludert

avskrivninger,³⁰ korrigert for viderefordeling av utgifter samt sykkelønnsrefusjon og mva.-kompensasjon. Utvalget har benyttet tall for det som kalles fylkeskommunekonsern i KOSTRA, det vil si inkludert utgifter i fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper. Fylkeskommunene kan organisere deler av virksomheten i enheter utenfor kommunekassen, og tall fra fylkeskommunekassen alene kan derfor gi et skjevt bilde av de samlede utgiftene.

I noen tilfeller har også fylkeskommunenes netto driftsutgifter blitt brukt som avhengig variabel. Netto driftsutgifter viser brutto driftsutgifter etter at inntekter knyttet direkte til tjenesten – for eksempel øremerkede tilskudd, brukerbetalinger og andre direkte inntekter – er trukket fra. Netto driftsutgifter illustrerer dermed hvor mye som finansieres gjennom de frie inntektene.

Borgeutvalget drøftet hvilket utgiftsbegrep som burde benyttes i analysene, og valgte som hovedregel å bruke brutto driftsutgifter. Utvalget pekte på at brutto driftsutgifter gir et mer helhetlig bilde av kommunesektorens utgifter, uavhengig av hvordan tjenesten er finansiert. Haraldsvikutvalget, som nylig har vurdert inntektssystemet for kommunene, har også som hovedregel brukt brutto driftsutgifter som avhengig variabel.

I de statistiske analysene i denne rapporten er det brukt ulike utgiftsbegrep for de ulike sektorene. For videregående opplæring er den avhengige variabelen brutto driftsutgifter, med noen korrigeringer.³¹

I analysene av kollektivtransport og tannhelse bruker vi netto driftsutgifter som utgiftsbegrep. For kollektivtransporten skyldes dette delvis at KOSTRA-tallene for brutto driftsutgifter ikke er sammenlignbare på tvers av fylkeskommunene, siden det varierer om billettinntektene er med i fylkeskommunenes regnskaper eller ikke.³² I tillegg mener utvalget at det bør tas hensyn til de store variasjonene det er i inntektsgrunnlaget innen kollektivtransporten. I tett befolkede områder kan billettinntekter finansiere en betydelig større del av utgiftene til kollektivtransport enn i mer spredtbygde strøk.

I tidligere analyser av tannhelsesektoren har den avhengige variabelen vanligvis blitt definert som brutto driftsutgifter fratrukket brukerbetalinger. Brukerbetalinger har blitt holdt utenom siden fylkeskommunene ikke skal få kompensasjon gjennom inntektssystemet for salg av

³⁰ Avskrivningene trekkes vanligvis ut av utgiftene som brukes i analysene, se nærmere diskusjon i kap. 4.2

³¹ Det er bl.a. korrigert for refusjoner knyttet til gjesteelevoppgjør og andre funksjoner det er knyttet store inntekter til, i tråd med anbefalingene i Econ Pöyry (2009).

³² Dette er blant annet knyttet til om fylkeskommunene har brutto- eller nettokontrakter med operatørselskapene. I bruttokontrakter går billettinntektene til fylkeskommunene, mens i nettokontrakter beholder operatøren passasjerinntektene.

tjenester.³³ I denne rapporten har utvalget valgt å benytte netto driftsutgifter som avhengig variabel, siden det er avdekket noen feilkilder i tallene for brutto driftsutgifter for minst én av fylkeskommunene. Utvalget har også fått indikasjoner på at det kan være ulik praksis for regnskapsføringen av brukerbetalinger mellom fylkeskommunene. Utvalget mener derfor at tallene for netto driftsutgifter er mer sammenlignbare på tvers av fylkeskommunene.

Uavhengige variabler

De uavhengige variablene i analysene er ment å fange opp variasjoner i etterspørsels- og kostnadsforhold mellom fylkeskommunene. En stor del av variasjonen i etterspørselen kan knyttes til antall innbyggere i primærmålgruppen for de ulike tjenestene. Antall innbyggere i ulike aldersgrupper er derfor sentrale variabler i flere av analysene.

I tillegg er det variabler som skal fange opp at kostnadene ved å tilby enkelte tjenester varierer ut fra strukturelle forhold, for eksempel knyttet til bosettingsmønsteret. I dagens inntektssystem brukes kriteriet reiseavstand for å fange opp slike forhold innen videregående opplæring. Kriteriet er beregnet som gjennomsnittlig reiseavstand per innbygger i et fylke for å nå et område med til sammen 11 000 innbyggere, uavhengig av fylkesgrensene. Denne variabelen er brukt i flere av utvalgets analyser.³⁴

Siden kostnadsnøklerne bare skal kompensere fylkeskommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftene, bør det også kontrolleres for lokale prioriteringer i analysene. En måte å forsøke å ta høyde for ulike prioriteringer på, er å kontrollere for fylkeskommunenes inntektsnivå i analysene, med kontrollvariabelen frie inntekter. Inntektsnivået har betydning for fylkeskommunenes muligheter til å prioritere en tjeneste, og det er vanlig praksis å ta det med som kontrollvariabel i analyser av kostnadsnøklerne i inntektssystemet.

Det kan imidlertid være vanskelig å kontrollere for dette fullt ut for fylkeskommunene. For det første er det en sterk korrelasjon mellom inntektsnivået og flere aktuelle kriterier. Dette gjelder særlig kriteriet gjennomsnittlig reiseavstand, som samvarierer sterkt med fylkeskommunenes frie inntekter. Med få enheter i analysene er det vanskelig å isolere effekten av de ulike variablene.

³³ NOU 2005: 18.

³⁴ Reiseavstandskriteriet beregnes ved å ta utgangspunkt i grunnkretsene i hvert fylke og befolkningstyngdepunktet innen hver grunnkrets, på samme måte som det såkalte strukturkriteriet i inntektssystemet for kommunene. Befolkningstyngdepunktet beregnes ut fra koordinatene for bebodde adresser i grunnkretsen. For innbyggerne i hver grunnkrets beregnes deretter minste reiseavstand for å nå et bestemt antall personer, ut fra befolkningstyngdepunktet i kretsen. I beregningene brukes også informasjon om veinettet, slik at det legges inn høyere verdier hvis det f.eks. er nødvendig med ferje for å nå det gitte antallet personer.

For det andre er det en viss usikkerhet knyttet til om inntektsnivået er et godt mål på det reelle handlingsrommet til fylkeskommunene. De store båt- og ferjefylkene (som ofte også er fylker med mye fylkesvei) har høye inntekter, men de har også oppgaver som fylker i Sør-Øst-Norge i veldig liten grad har. Det er derfor en mulighet for at det reelle handlingsrommet til enkelte fylkeskommuner overvurderes, når vi bruker frie inntekter som kontrollvariabel.

Utvalget har som hovedregel inkludert frie inntekter fra skatt og rammetilskudd som kontrollvariabel i alle analyser, i tråd med vanlig praksis. Konesjonskraftinntekter og inntekter fra Havbruksfondet er ikke inkludert i de frie inntektene som er brukt i analysene. Disse utgjør en svært liten andel av fylkeskommunenes inntekter, jf. kap. 5.1, og gir derfor ingen store utslag i analysene. Dette er også inntekter som kan variere mye fra år til år.

For å teste hvor robuste resultatene er, har vi også brukt korrigerte frie inntekter som kontrollvariabel i analysene, som et alternativt mål på fylkeskommunenes handlingsrom. I de korrigerte frie inntektene er det tatt utgangspunkt i de samlede frie inntekter, men den delen av de frie inntektene som inngår i utgiftsbehovet korrigeres ved hjelp av kostnadsnøkkelen. De resterende inntektene blir deretter lagt til i beregningen. Fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov får dermed justert opp inntektene, mens fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov får justert ned inntektene.³⁵

Korrigerte frie inntekter måler dermed om fylkeskommunene har et høyt inntektsnivå, ut over det som skyldes et høyt utgiftsbehov. Variasjoner i korrigerte frie inntekter er i hovedsak knyttet til forskjeller i skjønnstilskudd, Nord-Norgetilskudd, skatteinntekter og tilskudd med særskilt fordeling (tabell C).

Det er ikke vanlig å bruke korrigerte frie inntekter som kontrollvariabel i analysene. Validiteten til dette målet er avhengig av at kostnadsnøkkelen faktisk beskriver det reelle utgiftsbehovet. Utvalgets forslag til nye nøkler er derfor basert på analyser med ukorrigerte frie inntekter som kontrollvariabel. Analysene med korrigerte frie inntekter som kontrollvariabel er tatt med for å teste hvor robuste resultatene er, og ikke for å fastsette vektene til kriteriene.

4.1.4 Fra regresjonsanalyser til kriterievekter

Regresjonsanalysene brukes som nevnt både til å identifisere hvilke kriterier som bør inngå i kostnadsnøkkelen og til å bestemme vektene til kriteriene. Utvalget har brukt samme metode

³⁵ Et mulig problem med å bruke korrigerte frie inntekter som kontrollvariabel, er at midler som er gitt med særskilt fordeling (tabell C) regnes som inntekter ut over utgiftsbehovet. Men flere av tabell C-sakene er også knyttet til konkrete oppgaver som bare noen av fylkeskommunene har. Det er derfor ikke gitt at de korrigerte frie inntektene er et bedre mål på fylkeskommunenes handlingsrom.

for å beregne kriterievekter ut fra analyseresultatene som tidligere utvalg.³⁶ Vekten til det enkelte kriteriet er bestemt ut fra følgende formel:

$$\text{Kriterievekt} = (\text{koeffisient fra analyse} * \text{sum kriterieverdi i analyse}) / \text{sum utgifter i analyse}$$

I beregningen av kriterievekten benyttes altså summen av kriterieverdiene og utgiftene til sektoren, for de fylkeskommunene som er inkludert i analysen. Denne beregningen gjøres for alle kriterier som skal vektes inn i delkostnadsnøkkelen basert på regresjonsanalysene.

I utvalgets forslag til nye delkostnadsnøkler er det bare nøkkelen for kollektivtransport som er basert utelukkende på regresjonsanalyser. I delkostnadsnøklerne for videregående opplæring og tannhelse er kriteriet for reiseavstand basert på regresjonsanalyser, mens øvrige kriterier er basert på kostnadsanalyser og ressurskartlegginger. Delkostnadsnøklerne for ferje og fylkesveier er ikke basert på regresjonsanalyser.

³⁶ Se f.eks. NOU 2022: 10, kap. 9.6.7.

4.2 Behandling av kapitalkostnader

De frie inntektene skal finansiere både drifts- og kapitalkostnader i tjenesteproduksjonen. I dagens inntektssystem inngår ikke eventuelle variasjoner i kapitalkostnader i utgiftsutjevningen, noe som i praksis innebærer at tilskudd til kapitalformål fordeles gjennom innbyggertilskuddet og skatteinntektene (inkl. inntektsutjevning). Det eneste unntaket er fylkesveinøkkelen, som også inkluderer investeringskostnader.

Kapitalkostnader består i prinsippet av to elementer: kapitalslit og rentekostnad som følge av at midler bindes opp i realkapital.³⁷ Kapitalslit er et uttrykk for at fast realkapital som bygninger, transportmidler, utstyr og veier får redusert verdi som følge av normal slitasje, skade og foreldelse. De to elementene måles normalt gjennom henholdsvis avskrivninger og en kalkulatorisk rentekostnad.

Tidligere offentlige utvalg har ment at utgiftsutjevningen i prinsippet bør omfatte både driftsutgifter og kapitalkostnader. Men av ulike grunner – særlig at regnskapstallene for avskrivninger i KOSTRA ikke har vært vurdert som gode nok – er kapitalkostnadene i hovedsak holdt utenom utgiftsutjevningen i dagens system, både for kommuner og fylkeskommuner. Haraldsvikutvalget anbefalte nylig at avskrivningene fortsatt bør holdes utenom utgiftsutjevningen for kommunene.

Tidligere vurderinger av kapitalkostnader i inntektssystemet har sett på kommunesektoren samlet eller primærkommunene alene.³⁸ Men siden noen forhold tyder på at fylkeskommunene skiller seg ut som særlig kapitalintensive sammenlignet med kommunene, mener utvalget at det bør gjøres en egen vurdering av spørsmålet for fylkeskommunene.

Utvalget går i dette delkapittelet først gjennom tidligere vurderinger av hvordan kapitalkostnader bør behandles i inntektssystemet (kap. 4.2.1). Deretter ser vi nærmere på forskjellene i kapitalkostnader mellom kommuner og fylkeskommuner (kap. 4.2.2), og hvilke konsekvenser det vil ha hvis kapitalkostnadene inkluderes i utgiftsutjevningen (kap. 4.2.3). Til slutt drøfter utvalget hvordan kapitalkostnader bør behandles i inntektssystemet for fylkeskommunene framover (kap. 4.2.4). Utvalget er delt i synet dette spørsmålet, og presenterer to ulike forslag.

³⁷ Thorstensen m.fl. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene*.

³⁸ Se NOU 1996: 1, NOU 2005: 18 og NOU 2022: 10.

4.2.1 Tidligere vurderinger av kapitalkostnader i inntektssystemet

Rattsøutvalget

Rattsøutvalget viste til at da inntektssystemet ble innført i 1986, avløste det 50 ulike tilskudd til driftsformål. Alle tilskudd til investeringsformål ble holdt utenom. Bakgrunnen var at utbyggingsgraden varierte mye mellom kommunene, og at det ikke var hensiktsmessig å fange opp slike forhold gjennom et inntektssystem basert på statistikk og objektive kriterier. Flere investeringstilskudd ble derfor videreført utenfor inntektssystemet, og fordelt ut fra en mer direkte og skjønnsmessig vurdering.

Rattsøutvalget mente at inntektssystemet i prinsippet også burde omfatte kapitalkostnader. Et system som bare kompenserer et høyt driftsbehov kunne ifølge utvalget bare sikre delvis utgiftsutjevning. Utvalget drøftet derfor hvordan forskjeller i investeringsbehov kunne kompenseres. Det ble vist til at investeringsbehovet ikke burde vurderes ut fra faktisk utbygging og faktiske investeringskostnader, siden dette ville være lite objektivt.

Utvalget mente det ville være bedre å ta utgangspunkt i behovet for tjenesten og den kapitalbeholdningen som var nødvendig for å tilfredsstille behovet. Men siden kommuneregnskapene på den tiden ikke ga grunnlag for å beregne kapitalkostnader, var det vanskelig å bygge kapitalkostnader inn i inntektssystemet og å utføre analyser for å avdekke ufrivillige forskjeller i kapitalkostnader.

Utvalget mente videre at det er grunn til å tro at kapitalbehovet for de fleste kommunale og fylkeskommunale tjenester er noenlunde proporsjonalt med produksjonen av tjenesten. De faktorene som forklarer forskjellene i driftsbehov, vil dermed også forklare forskjellene i kapitalbehov. Utformingen av de ulike delkostnadsnøkklene vil dermed i liten grad bli påvirket av om de skal fange opp variasjoner i driftskostnader alene, eller om de også skal fange opp kapitalkostnader. Utvalget konkluderte derfor med at «kapitalkostnadene vil fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at ekskludering av kapitalkostnadene ikke vil ha særlige fordelingsvirkninger».

Utvalget påpekte likevel at en innlemming av investeringskostnader i utgiftsutjevningen i inntektssystemet vil påvirke størrelsen på beløpet som omfordeles gjennom kostnadsnøkkelen og hvor stor vekt den enkelte delkostnadsnøkkelen skal ha i den samlede nøkkelen.

Borgeutvalget

Mandatet til Borgeutvalget presiserte at utgiftsutjevningen i prinsippet omfatter både driftsutgifter og kapitalkostnader. Utvalget ble spesielt bedt om å vurdere kommunenes kapitalkostnader og i hvilken grad kommunene fikk tilskudd i tråd med

utgiftsbehovet. Bakgrunnen var blant annet et ønske om å undersøke om vekstkommuner ble tilstrekkelig ivaretatt gjennom utgiftsutjevningen. Vekstkommuner kan ha et høyere investeringsbehov enn andre kommuner, siden de må investere i infrastruktur og nye bygg for å kunne gi velferdstjenester til en voksende befolkning.

Borgeutvalget vurderte problemstillingen blant annet med utgangspunkt i analyser av kommunenes kapitalkostnader fra Statistisk sentralbyrå.³⁹ Disse analysene viste en tendens til at befolkningsvekst og fraflytting kunne gi en midlertidig effekt på kapitalkostnadene. På kort sikt var kapitalkostnadene i vekstkommuner lavere enn i andre kommuner. Det ble vist til at dette dels kunne ha sammenheng med treghet i tilpasningen til befolkningsendringene, og dels med at vekstkommuner kan utnytte tilgjengelig kapasitet bedre og dermed få lavere kapitalkostnader per innbygger. På lengre sikt vil vekstkommuner få høyere inntekter og flere innbyggere som kapitalkostnadene kan deles mellom.

Motsatt kan fraflyttingskommuner på kort sikt ha høyere kapitalkostnader, siden det er færre innbyggere som må dele de samme kostnadene. Kommuner som har befolkningsnedgang kan ha vansker med å redusere realkapitalen i takt med det fallende innbyggertallet.

Borgeutvalget mente, i likhet med Rattsøutvalget, at alle utgifter til kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i prinsippet burde omfattes av utgiftsutjevningen, også kapitalutgifter. Utvalget mente imidlertid at det fortsatt ikke var gode nok data som kunne brukes til analyser av kapitalkostnader. På den tiden var rapportering av avskrivninger i KOSTRA relativt nytt, og utvalget mente at det var en underreportering av avskrivninger i flere kommuner.

Utvalget foreslo derfor ikke kriterier for å fange opp variasjoner i kommunenes utgiftsbehov til kapitalkostnader. Borgeutvalget viste i stedet til Rattsøutvalgets antakelser om at kapitalkostnader over tid ville fordele seg mellom kommunene om lag som driftsutgiftene, og at en ekskludering av kapitalkostnader ikke ville ha særlige fordelingsvirkninger.

Borgeutvalget pekte også på at kapitalkostnadene burde inngå i beregningen av kommunesektorens samlede utgiftsbehov, altså størrelsen på beløpet som skal omfordeles etter den samlede kostnadsnøkkelen. Men utvalget viste samtidig til at dersom kapitalkostnader inkluderes i utgiftsbehovet, uten at det innføres egne kriterier i kostnadsnøkkelen for å fange opp variasjonene i kapitalkostnader, vil økt utgiftsbehov i seg selv gi en omfordeling av inntekter fra kommuner og fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov til kommuner og fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov. Utvalget mente at dette kunne være problematisk. Det er usikkert om det faktisk er slik at de

³⁹ Langøren og Rønningen (2002). *Kapitalkostnader i kommunene*.

kommunene som har et høyt utgiftsbehov til drift av kommunale tjenester, også har et høyt utgiftsbehov knyttet til kapitalkostnader.

Borgeutvalget anbefalte derfor at kapitalkostnadene burde holdes utenom utgiftsutjevningen inntil dataene for kapitalkostnader blir bedre. Men utvalget mente at kapitalkostnader burde omfattes av utgiftsutjevningen «når det er mer klarhet om hvilke faktorer som forklarer variasjoner i kapitalutgifter mellom kommunene og mellom fylkeskommunene».

Telemarksforskning: Befolkningsendringer og kommunale investeringer

Telemarksforskning gjennomførte i 2017 et oppdrag for KS som vurderte hvilken betydning befolkningsendringer har for kommunale investeringer, og om slike merkostnader blir fanget opp i de systemene som skal kompensere kommunene for demografiske endringer.⁴⁰

Telemarksforskning viser til at kapitalkostnader eksplisitt er holdt utenom kostnadsnøklerne i inntektssystemet, og at kommunene dermed i praksis kompenseres for kapitalkostnader med et likt beløp per innbygger.

Rapporten ser nærmere på delkostnadsnøklerne som er brukt i inntektssystemet for kommunene, og konkluderer med at de kriteriene som har betydning for variasjonen i driftskostnader i noen grad også påvirker kapitalkostnadene. Men den viktigste forklaringsfaktoren for variasjoner i kapitalkostnader er det kommunale inntektsnivået: kommuner med et høyt inntektsnivå har også høye kapitalkostnader. Telemarksforskning viser også til at det mangler gode mål på kommunale kapitalkostnader, og mener at dagens praksis med å ikke ha egne kriterier for kapitalkostnader derfor er å foretrekke.

Rapporten ser også på betydningen av befolkningsendringer, og resultatene støtter tidligere konklusjoner om at befolkningsutviklingen har liten betydning for nivået på både investeringer og kapitalkostnader per innbygger. Telemarksforskning viser blant annet til at det voksende innbyggertallet i vekstkommuner innebærer at det er flere innbyggere å dele kostnadene på.

Telemarksforskning vurderte videre hvordan kapitalkostnader fanges opp i de såkalte demografiberegningene i kommuneopplegget i statsbudsjettet. Demografiberegningene viser hvor mye kommunesektorens kostnader er ventet å øke neste budsjettår som følge av antatte endringer i befolkningen (både endringer i antall innbyggere samlet og endringer i aldersfordelingen). Disse beregningene er ett av flere forhold som ligger til grunn for regjeringens forslag om kommunesektorens vekst i frie inntekter i statsbudsjettet.

⁴⁰ Håkonsen m.fl. (2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer*.

Telemarksforsking mener at kapitalkostnader bare i begrenset grad fanges opp i demografiberegningene. Dette skyldes delvis at de kommunale regnskapene ikke måler kapitalkostnadene på en god nok måte, og delvis at systemet ser bort fra mange av de sektorene hvor investeringer utgjør en stor del av kostnadene. Rapporten konkluderer derfor med at utelatelsen av kapitalkostnader er et større problem for beregningen av demografikostnader enn for fordelingen mellom kommuner.

Telemarksforsking: Kapitalkostnader i kommunene

Telemarksforsking har nylig vurdert om avskrivningene i KOSTRA gir et godt anslag på kommunenes kapitalkostnader, og om de kan benyttes i beregningsgrunnlaget i inntektssystemet.⁴¹ Vurderingen ble gjort på oppdrag fra Haraldsvikutvalget. I notatet skriver Telemarksforsking at det er flere utfordringer med avskrivningene i KOSTRA, som de oppsummerer slik:

- «Avskrivningene er basert på historisk anskaffelseskostnad og tar dermed ikke hensyn til prisøkning over tid. Lineære avskrivninger basert på historisk kost vil undervurdere kapitalkostnaden fordi et slikt prinsipp ikke vil ta hensyn til prisøkning over tid. Avskrivning basert på gjenanskaffelseskost eller inflasjonsjustert historisk anskaffelseskost vil ta hensyn til dette.
- Avskrivningene er beregnet etter bruttometoden, som innebærer at investeringstilskudd, brukerfinansiering og andre inntekter ikke er trukket fra. Dette medfører isolert sett at avskrivningene overvurderes, men denne effekten er normalt mindre enn effekten av manglende prisjustering.
- I tilfeller hvor kapitalverdien nedskrives, for eksempel ved en skolenedleggelse, synes ikke dette i driftsregnskapene på annen måte enn at avskrivningene forsvinner. Kapitalkonto i balansen nedjusteres, men ikke på en måte som viser hva som har skjedd og i hvilken sektor siden det er mye annet som føres mot kapitalkonto.»

Telemarksforsking mener at disse punktene delvis peker i ulike retninger, men at de i praksis fører til at avskrivningene i KOSTRA klart undervurderer det reelle kapitalslitet.

Telemarksforsking peker videre på at det er to aktuelle alternativer for å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen:

1. Kapitalkostnader kan inkluderes både i analysene som ligger til grunn for kostnadsnøkkelen, og i det beregnede utgiftsbehovet som omfordeles. I så fall må avskrivningene tas med i den avhengige variabelen som inngår i

⁴¹ Thorstensen m.fl. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene*.

regresjonsanalysene når nye kostnadsnøkler skal utformes. I dagens system har det vært vanlig å trekke ut avskrivningene fra den avhengige variabelen.

2. Kapitalkostnader inkluderes i det beregnede utgiftsbehovet som omfordeles, men ikke i den avhengige variabelen i analysene. Dette kan være et aktuelt alternativ hvis man antar at de reelle kapitalkostnadene har omtrent samme variasjon som driftskostnadene.

Samlet sett mener Telemarksforskning at det er mye som tyder på at dagens praksis – der kompensasjon for kapitalkostnader i praksis fordeles med et likt beløp per innbygger – virker som en akseptabel løsning. Notatet viser til tidligere analyser som viser at i den grad kapitalutgiftene varierer systematisk som følge av objektive kriterier, er variasjonen liten.

Telemarksforskning mener videre at argumentet om usikker datakvalitet for avskrivninger er mindre relevant enn det var tidligere. Men ifølge notatet er det fortsatt noen problemer med kvaliteten på avskrivningene i KOSTRA.

4.2.2 Forskjell i kapitalslit mellom kommuner og fylkeskommuner

De samlede brutto investeringsutgiftene til fylkeskommunene (utenom Oslo) har de siste årene vært på mellom 16 og 20 mrd. kroner (jf. tabell 8). Når vi ser de samlede investeringene i forhold til samlede brutto driftsinntekter, er investeringene høyere i fylkeskommunene enn i kommunene. Investeringene er på om lag 20 prosent av brutto driftsinntekter for fylkeskommunene, mot om lag 15 prosent for kommunene.

Tabell 8 Samlede drifts- og investeringsutgifter i kommuner og fylkeskommuner i mrd. kroner og som andel av samlede utgifter (nominelle tall), og langsiktig gjeld i pst. av driftsinntektene

	2017	2018	2019	2020	2021
Fylkeskommunene uten Oslo					
Brutto driftsutgifter i alt (mrd. kr)	76,4	79,2	83,3	88,9	92,9
Avskrivninger (mrd. kr)	4,3	4,7	5,1	5,6	5,9
Brutto investeringsutgifter totalt (mrd. kr)	14,5	16,2	18,6	16,9	19,6
Avskrivninger i pst. av driftsutgifter	5,6	5,9	6,1	6,3	6,3
Investeringer i pst. av brutto driftsinntekter	18,4	20,1	22,3	18,3	19,9
Langsiktig gjeld i pst. av brutto driftsinntekter	78,8	81,7	82,9	78,5	77,2
Kommunene inkl. Oslo					
Brutto driftsutgifter totalt (mrd. kr)	434,3	454,8	478,1	489,0	519,6
Avskrivninger (mrd. kr)	21,0	22,4	23,8	26,0	28,0
Brutto investeringsutgifter totalt (mrd. kr)	65,3	71,0	80,3	79,5	79,6
Avskrivninger i pst. av driftsutgifter	4,8	4,9	5,0	5,3	5,4
Investeringer i pst. av brutto driftsinntekter	14,6	15,3	16,7	16,0	14,9
Langsiktig gjeld i pst. av brutto driftsinntekter	98,6	101,8	106,7	111,6	110,1

Kilde: SSB (KOSTRA)

Kapitalslitet slik det er målt med avskrivninger i KOSTRA, utgjør også en noe høyere andel av de samlede brutto driftsutgiftene for fylkeskommunene enn for kommunene. Men avskrivningene i KOSTRA undervurderer trolig de reelle kapitalkostnadene til fylkeskommunene. Beregninger gjort av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) viser at kapitalslitet til fylkeskommunene er betydelig høyere. Dette henger blant annet sammen med forvaltningsreformen i 2010, da fylkeskommunene overtok en stor del av det tidligere riksveinettet. Veier er en mer kapitalintensiv oppgave enn de øvrige fylkeskommunale oppgavene, og investeringsutgiftenes andel av inntektene har økt etter 2010. Men realkapitalen til de tidligere riksveiene ble ikke ført inn i balanseregnskapet til fylkeskommunene. Dermed fanger ikke avskrivningene i KOSTRA opp kapitalslitet på disse veiene.

TBU gjorde beregninger for å forsøke å ta høyde for dette, og anslo at fylkeskommunenes andel av det samlede kapitalslitet for kommunesektoren økte fra om lag 12,5 prosent før 2010 til om lag 25 prosent etter 2010.⁴²

Bakgrunnen for TBUs beregninger var en ny vurdering av hvor høyt netto driftsresultat kommunesektoren burde ha for å kunne opprettholde verdien av realkapitalen over tid. TBU har siden 2014 anbefalt et netto driftsresultat for fylkeskommunene sett under ett på 4 prosent av inntektene, mens det anbefalte nivået for kommunene er på 1,75 prosent av inntektene. TBU understrekte at beregningene av kapitalslitet som anbefalingene bygde på var usikre, og at det anbefalte nivået for netto driftsresultat var særlig usikkert for fylkeskommunene.

4.2.3 Konsekvenser av å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen

En eventuell inkludering av kapitalkostnader i utgiftsutjevningen vil ikke påvirke størrelsen på de samlede frie inntektene til fylkeskommunene, men det vil ha konsekvenser for fordelingen mellom fylkeskommunene. Endringen vil påvirke fordelingen på flere ulike måter:

- Hvis kapitalkostnader inkluderes i den avhengige variabelen i de statistiske analysene, kan det ha konsekvenser for hvilke kriterier som velges til kostnadsnøklene og hvordan de vektet. Effekten ser ut til å variere mellom kostnadsnøklene.

I utvalgets analyser får kriteriet for reiseavstand høyere vekt i kostnadsnøklene for videregående opplæring og tannhelse, hvis avskrivningene tas med i utgiftsbegrepet.

⁴² Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2014). Høstrapport 2014.

Men innen kollektivtransport er effekten motsatt: reiseavstandskriteriet får lavere vekt når avskrivningene tas med, mens andre kriterier får høyere vekt.

- Inkludering av kapitalkostnader vil også gi endringer i de ulike delkostnadsnøklenes andel av den samlede kostnadsnøkkelen. Utvalget har gjort en forenklet beregning av hvordan sektorvektene hadde vært med og uten avskrivninger i perioden 2015–2019. I begge alternativer er det lagt til grunn at kapitalkostnader til fylkesvei inngår på samme måte som i dagens system, beregnet ut fra «netto» investeringsutgifter siste tre år.

Effekten varierer noe fra år til år. Videregående opplæring ville gjennomgående hatt noe høyere vekt hvis avskrivningene var inkludert i beregningen av sektorvektene (i snitt 1,1 prosentpoeng), mens særlig fylkesvei ville hatt lavere vekt (i snitt 0,7 prosentpoeng). Kollektivtransport og ferje ville også hatt noe lavere vekt, mens det ikke ville vært noen endring for tannhelse.

- Det samlede utgiftsbehovet – altså størrelsen på omfordelingen via utgiftsutjevningen – vil bli høyere hvis kapitalkostnadene inkluderes. Utvalget har gjort en forenklet beregning som viser at samlet utgiftsbehov isolert sett ville vært mellom 2,5 og 3 mrd. kroner høyere hvis avskrivningene hadde vært inkludert i beregningen av samlet utgiftsbehov for 2022.

Utvalget foreslår i kap. 4.9.3 en annen endring i beregningen av samlet utgiftsbehov som trekker i motsatt retning, dvs. at utgiftsbehovet beregnes ut fra konserntall i stedet for kassetall fra KOSTRA. Den samlede økningen i utgiftsbehovet ved en eventuell inkludering av kapitalkostnader blir derfor lavere enn den isolerte økningen av å inkludere avskrivninger.

Siden inkludering av kapitalkostnader påvirker utgiftsutjevningen på flere ulike måter, vil effekten for den enkelte fylkeskommune variere. Det kan være hensiktsmessig å vurdere effektene både på kort og lengre sikt.

Det første året kapitalkostnader inkluderes i utgiftsutjevningen, vil det være en betydelig omfordeling som følge av endringer i delkostnadsnøkler, sektorvekter og samlet utgiftsbehov. Det samlede utgiftsbehovet vil bli justert opp og vil bli videreført på et høyere nivå enn tidligere, slik at det blir en varig endring i inntektsfordelingen. Men det betyr ikke at *veksten* i utgiftsbehovet nødvendigvis vil være høyere etter at kapitalkostnadene først er tatt inn i utgiftsutjevningen.

Hvor stor omfordelingen det første året blir vil avhenge av hvilke av utvalgets forslag til kostnadsnøkler som velges (jf. kap. 4.6, der utvalget diskuterer ulike delkostnadsnøkler for kollektivtransport). Et grovt anslag viser at for de fleste fylkeskommunene vil inkludering av kapitalkostnader gi en isolert fordelingsvirkning på mellom +150 og -150 kroner per innbygger. Dette inkluderer effekten av de tre forholdene nevnt over: Endringer i den målte effekten av ulike kriterier gjennom analysene, justeringer i sektorvektene og en økning i det samlede utgiftsbehovet.

Utover denne engangseffekten, vil konsekvensene trolig være mer begrenset.

Avskrivningenes andel av de samlede driftsutgiftene er relativt stabile over tid, selv om det var en viss økning i perioden 2015–2019 (jf. tabell 9).

Tabell 9 Avskrivningenes andel av samlede netto driftsutgifter 2015–2019. Tall for hele landet. Fylkesvei: «netto» investerings andel av samlede nettoutgifter til fylkesvei

Sektor	2015	2016	2017	2018	2019
Videregående opplæring	5,8 %	6,0 %	6,2 %	6,3 %	6,3 %
Tannhelse	4,3 %	4,5 %	4,6 %	4,7 %	4,5 %
Kollektivtransport	2,3 %	2,4 %	2,5 %	3,0 %	3,1 %
Ferje	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,1 %
Fylkesvei	45,0 %	43,2 %	40,3 %	42,6 %	44,5 %

Fra 2015 til 2019 var det en nominell vekst i driftsutgiftene til sektorene som inngår i utgiftsutjevningen på 14,3 prosent, beregnet med dagens inntektssystem (dvs. utenom avskrivninger, men inkludert netto investeringer til fylkesvei). Hvis avskrivningene også inkluderes, er den nominelle veksten på 14,8 prosent.

4.2.4 Utvalgets vurderinger og anbefalinger

Tidligere offentlige utvalg har altså ment at utgiftsutjevningen i prinsippet bør omfatte både driftsutgifter og kapitalkostnader. Men blant annet på grunn av problemer med datakvaliteten for avskrivningene i KOSTRA, har tidligere utvalg anbefalt at kapitalkostnadene holdes utenom utgiftsutjevningen. Dette utvalget er enig i prinsippet om at utgiftsutjevningen også bør omfatte kapitalkostnader, men er delt i synet på om det bør gjøres en endring på dette området nå.

Vurderinger og anbefalinger fra flertallet

Utvalgets flertall – bestående av utvalgsleder Lunder og medlemmene Nyhus, Moum, Salater, Seime og Søyseth – er enig i at det fortsatt er noen problemer med kvaliteten på regnskapstallene for avskrivninger i KOSTRA. Flertallet mener likevel at det er gode grunner for å behandle kapitalkostnadene på en annen måte i inntektssystemet for fylkeskommunene enn i systemet for kommunene. Det er særlig to forhold som trekker i

retning av å inkludere kapitalkostnader mer direkte i inntektssystemet for fylkeskommunene. For det første er det sannsynlig at kapitalkostnader utgjør en større andel av fylkeskommunenes enn kommunenes samlede kostnader. Flertallet mener at dette bør reflekteres i inntektssystemet.

For det andre mener flertallet at kapitalkostnader bør behandles på samme måte på tvers av de ulike fylkeskommunale tjenesteområdene. Dette er ikke tilfellet i dagens system, siden fylkesveiinvesteringer inngår som en del av delkostnadsnøkkelen for fylkesvei (se kap. 4.8 for nærmere omtale). I tillegg er deler av kapitalkostnadene innen kollektivtransport indirekte inkludert i kostnadsnøklerne.

Hvordan kollektivtransporten er organisert og hvordan kapitalkostnadene er ført i regnskapene, varierer mellom fylkeskommunene. I noen tilfeller er det fylkeskommunene som gjør investeringer i fast infrastruktur, og kapitalkostnadene føres dermed som avskrivninger i KOSTRA. I andre tilfeller er det operatørselskapene som står for investeringene, og avskrivningene er ikke direkte synlige i KOSTRA. Men fylkeskommunene må likevel dekke operatørselskapenes kapitalkostnader gjennom driftstilskuddet. Det kan bety at en praksis med å trekke avskrivningene ut av driftsutgiftene i analysene, fører til forskjellsbehandling mellom fylkeskommunene: kapitalkostnader som dekkes gjennom tilskudd til operatørselskaper inkluderes i analysene, mens fylkeskommunenes direkte kapitalkostnader ikke tas med.

Det er bare innen videregående opplæring og tannhelse at kapitalkostnader stort sett er holdt utenom kostnadsnøkkelen, siden avskrivningene er trukket ut både i analysene og i beregningen av sektorvekter. Men også her kan det være tilfeller der kapitalkostnader er indirekte med i analysene: i tilfeller der fylkeskommuner leier lokaler til videregående skoler og tannklinikker, vil deler av leieutgiftene gå med til å dekke utleiers kapitalkostnader.

Flertallet mener at spørsmålet om kapitalkostnader i prinsippet bør behandles på samme måte på tvers av de ulike tjenesteområdene. Flertallet mener derfor at inntektssystemet bør forsøke å fange opp variasjoner i kapitalkostnadene også innenfor videregående opplæring og tannhelse. Dette er tjenesteområder som har vært fylkeskommunenes ansvar lenge, og der avskrivningene er rimelig jevnt fordelt mellom fylkeskommunene. Flertallet mener derfor at tallene for avskrivninger bør kunne brukes i inntektssystemet for fylkeskommunene, selv om det fortsatt kan være noen problemer med datakvaliteten.

Det er en klar tendens til at fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov kommer bedre ut hvis kapitalkostnader inkluderes i utgiftsutjevningen. Endringen ser altså ut til å innebære en omfordeling av inntekter fra fylkeskommuner med et lavt beregnet utgiftsbehov

til fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov, slik Borgeutvalget pekte på. Borgeutvalget mente at det kunne være problematisk å inkludere kapitalkostnader i samlet utgiftsbehov uten at kapitalkostnader er godt nok fanget opp i kostnadsnøkkelen, siden det var usikkert om det faktisk var slik at de som har et høyt utgiftsbehov til drift av kommunale tjenester, også har et høyt utgiftsbehov knyttet til kapitalkostnader. Når kapitalkostnadene legges inn i utgiftsbehovet, vil et større beløp omfordes etter en gitt delkostnadsnøkkel.

En sentral forskjell fra Borgeutvalgets vurderinger, er at flertallet nå vurderer kvaliteten på avskrivningene som så gode at de kan inkluderes i analysene av delkostnadsnøkklene. I analysene i denne rapporten er kapitalkostnader både inkludert i avhengig variabel og vektingen av kriteriene i hver enkelt delkostnadsnøkkel. Når vektingen av kriteriene i en delkostnadsnøkkel endrer seg som følge av at avskrivningene inkluderes i analysene, tyder det på at kriteriene kan fange opp systematiske variasjoner i kapitalkostnader mellom fylkeskommunene. Flertallet mener på bakgrunn av dette at det er et reelt utgiftsbehov, blant annet knyttet til lange reiseavstander, som forklarer at fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov kommer bedre ut når kapitalkostnadene inkluderes.

Dette kan illustreres ved å se på samvariasjonen mellom investeringer, avskrivninger og kriteriene som inngår i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring (jf. tabell 10).

Tabell 10 Samvariasjon mellom kapitalkostnader, befolkningsvekst og kriteriene for videregående opplæring

	Invest. per innb	Invest. per elev	Avsk. per innb.	Avsk. per elev	Indeks VGO	Vekst innb.	Vekst innb. 16–18 år	Innb. 16–18 år	Søkere høykost.	Søkere læreplass	Reiseavstand	Frie inntekter
Br. invest. (per innb.)	1,00											
Br. invest. (per elev)	0,98	1,00										
Avskrivninger (per innb.)	0,69	0,65	1,00									
Avskrivninger (per elev)	0,61	0,64	0,92	1,00								
Indeks VGO-nøkkel	0,58	0,48	0,71	0,45	1,00							
Vekst innb. i alt, 2015–19	-0,63	-0,57	-0,40	-0,24	-0,69	1,00						
Vekst innb. 16–18 år, 2015–19	-0,61	-0,54	-0,42	-0,22	-0,63	0,71	1,00					
Innbyggere 16–18 år	0,26	0,14	0,47	0,13	0,87	-0,40	-0,48	1,00				
Søkere høykostnadsprogrammer	0,50	0,39	0,53	0,23	0,88	-0,73	-0,76	0,84	1,00			
Søkere til læreplass	0,63	0,54	0,70	0,47	0,88	-0,70	-0,75	0,74	0,90	1,00		
Reiseavstand	0,69	0,66	0,79	0,72	0,77	-0,63	-0,44	0,40	0,49	0,67	1,00	
Frie inntekter	0,62	0,57	0,75	0,65	0,74	-0,69	-0,56	0,41	0,53	0,73	0,88	1,00

Merknader: Alle tall er for 2019, unntatt investeringer (snitt 2015–2019), søkere til høykostnadsprogrammer og læreplass (snitt 2017–2019) og befolkningsvekst (2015–2019). Tall for investeringer og avskrivninger er målt både per innbygger og per elev. Indeksen er beregnet ut fra utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel. Vekst i innbyggertall målt i prosent, øvrige variabler målt per innbygger. Koeffisienter over +/- 0,4 er statistisk signifikante på 0,1-nivå. N=18.

Tabellen viser en positiv samvariasjon mellom delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring og investeringer og avskrivninger innen denne sektoren. Samvariasjonen er sterkest med kriteriet for reiseavstand, og dette kan forklare hvorfor dette kriteriet får høyere vekt når avskrivningene inkluderes i utvalgets analyser. Tabellen viser videre at det er en negativ samvariasjon både mellom befolkningsvekst og kapitalkostnader og mellom befolkningsvekst og investeringer.

Det er altså en tendens til at fylkeskommuner med svak befolkningsutvikling har høyere kapitalkostnader målt i kroner per innbygger og per elev, enn fylkeskommuner med sterkere vekst i innbyggertallet. Dette samsvarer med funnene til tidligere utredninger på kommunenivå, som har vist at høye kapitalkostnader per innbygger kan være et større problem for kommuner som opplever befolkningsnedgang enn for vekstkommunene.⁴³ Dersom fordelingen i kapitalbehov mellom fylkene endrer seg over tid, må dette fanges opp gjennom fremtidige oppdateringer av kostnadsnøkene.

Sammenlignet med dagens system foreslår flertallet tre endringer i måten kapitalkostnader behandles på i inntektssystemet for fylkeskommunene:

1. Avskrivningene bør inngå i den avhengige variabelen i de statistiske analysene av tannhelsesektoren og videregående opplæring. De avskrivningene som inngår i fylkeskommunenes regnskaper for kollektivtransporten bør også inkluderes, for å sikre likebehandling mellom fylkeskommunene.
2. Avskrivninger for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport bør inngå i beregningen av sektorvektene i inntektssystemet.
3. Avskrivninger for videregående opplæring, tannhelse og kollektivtransport bør inngå i beregningen av det samlede utgiftsbehovet som omfordeles gjennom kostnadsnøkkelen.

Siden tallene for avskrivninger for fylkesveier ikke er egnet til å fange opp kapitalslitet knyttet til veiene som ble overført fra staten i 2010, bør kapitalkostnadene for fylkesvei fortsatt beregnes ut fra investeringene, som i dagens system.

⁴³ NOU 2005: 18, s. 315.

Vurderinger og anbefalinger fra mindretallet

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjelle og Olsen, mener på prinsipielt grunnlag at inntektssystemet for fylkeskommuner bør omfatte kompensasjon for ufrivillige kostnadsforskjeller for drifts- og kapitalutgifter.

Det er en stor og prinsipiell endring i inntektssystemet for fylkeskommunene at kapitalkostnader skal omfattes av utgiftsutjevningen. Mindretallet mener at utvalgets analyser av kapitalkostnader ikke er et tilstrekkelig grunnlag for å foreslå at kapitalkostnader skal inngå i utgiftsutjevningen for flere sektorer i inntektssystemet. Det bør gjennomføres ytterligere analyser før det tas stilling til en eventuell endring i håndteringen av kapitalkostnader i inntektssystemet.

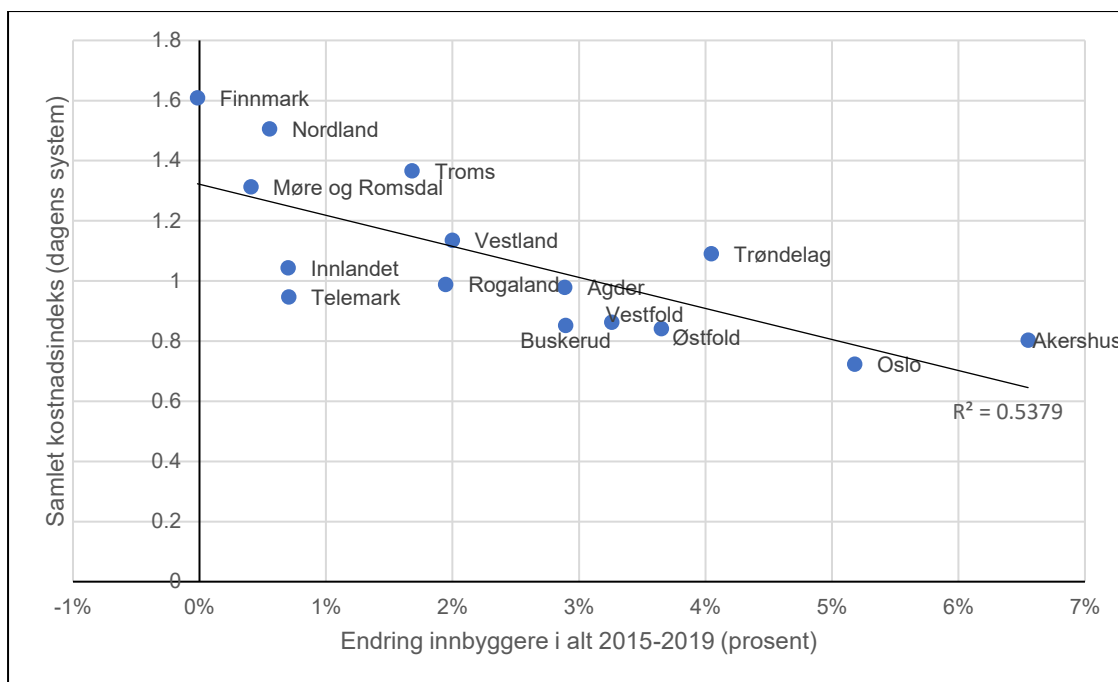
Fylkeskommunenes investeringsnivå kan, i større grad enn driftsnivået, være et resultat av lokale prioriteringer. Utvalgets statistiske analyser er blant annet utført med bruk av tall for fylkeskommunale avskrivninger per innbygger. Tall for avskrivninger samvarierer sterkt med fylkeskommunenes inntektsnivå. Mindretallet mener at det bør sees nærmere på om fylkeskommunenes investeringsnivå og kapitalutgifter er «inntektsdrevet» og i større grad følger av lokale prioriteringer, framfor at variasjoner i investeringsutgifter og avskrivninger gjenspeiler merutgifter som følge av ufrivillige kostnadsforskjeller mellom fylkeskommuner.

Et samlet utvalg anmoder om at det gjøres analyser av effekten av distriktspolitiske begrunnede tilskudd (jf. kap. 7.1). Denne analysen bør også omfatte effekten av distriktspolitiske tilskudd på investeringer og kapitalutgifter.

Det har vært metodiske utfordringer i utvalgets statistiske analyser, og dette gjelder også for analysene av kapitalutgifter. I analysene av videregående opplæring og tannhelsetjenesten er det en korrelasjon på nærmere 0,9 mellom frie inntekter og kriteriet reiseavstand. Selv om det er gjort tiltak i analysene for å kontrollere for denne samvariasjonen, kan en så høy samvariasjon likevel resultere i at ufrivillige kostnadsulempen knyttet til reiseavstand og spredtbygdhet overvurderes i analysene, framfor at effekten knyttes til inntektsnivået.

Flertallets forslag om at kapitalkostnader omfattes av utgiftsutjevningen, innebærer en stor omfordeling mellom fylkeskommuner, fra -160 kroner per innbygger til +250 kroner per innbygger. En så stor omfordeling mellom fylkeskommuner underbygger videre behovet for innhenting av ytterligere kunnskapsgrunnlag før endringer innføres.

Figur 4 viser sammenhengen mellom beregnet utgiftsbehov målt med kostnadsindeksen og befolkningsutviklingen i perioden 2015–2019. Beregningen er gjort med utgangspunkt i fylkeskommunene i 2019, summert til fylkesinndelingen i 2024. Det er en klar tendens til at fylkeskommuner med høy befolkningsvekst, har et lavere beregnet utgiftsbehov.



Figur 4 Samvariasjon mellom samlet kostnadsindeks i inntektssystemet og endring i innbyggertall 2015–2019

Effekten av å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen er en ytterligere omfordeling fra fylkeskommuner med lavt utgiftsbehov til fylkeskommuner med et høyt beregnet utgiftsbehov. Utgiftsutjevningen skal kompensere for utgifter som fylkeskommunene ikke kan påvirke selv. Videre analyser bør se nærmere på hvilke typer utgifter dette er for fylkeskommuner med befolkningsvekst.

Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei har i flere år omfattet utgiftsbehovet for både drift og investeringer. Mindretallet støtter at fylkesveinøkkelen fortsatt skal omfatte dette. Utvalgets foreslåtte delkostnadsnøkkel for fylkesvei er utformet med utgangspunkt i Statens vegvesens tidligere brukte Motiv-beregninger for fylkesveiers drifts- og vedlikeholdsbehov. Motiv-modellen har tidligere vært brukt som grunnlag for utgiftsutjevningen i inntektssystemet over flere år, og har blitt brukt som grunnlag for utjevning av både drifts- og kapitalkostnader i delkostnadsnøkkelen.

I utgangspunktet skal det beregnede vedlikeholdsbehovet i Motiv være tilstrekkelig til å opprettholde veistandarden, uten at det oppstår et vedlikeholdsetterslep. Modellen samvarierer relativt godt med fylkeskommunenes faktiske utgifter. Utvalgsmedlemmene Hjelle og Olsen mener på bakgrunn av dette at det på fylkesveiområdet foreligger tilstrekkelige analyser til at utgiftsbehovet for fylkesveinvesteringer fortsatt kan omfattes av utgiftsutjevningen i fylkesveinøkkelen.

4.3 Hvilke tjenester bør omfattes av utgiftsutjevningen?

Ifølge mandatet skal utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel omfatte de samme tjenestene som i dag, det vil si videregående opplæring, tannhelse, kollektivtransport og fylkesvei. I tillegg kan utvalget også «vurdere om det er andre tenesteområde som bør inkluderes i utgiftsutjamninga».

Alle de offentlige utvalgene som har gått gjennom inntektssystemet tidligere, har vurdert hvilke tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen. Departementet har også vurdert spørsmålet ved flere anledninger. De tidligere utvalgene har vurdert spørsmålet for både kommunene og fylkeskommunene, og prinsippene som ligger til grunn for vurderingene er de samme for de to forvaltningsnivåene.

4.3.1 Tidligere vurderinger av tjenester i utgiftsutjevningen

Rattsøutvalget viste til at kommunesektoren har fått et sentralt ansvar for å implementere den nasjonale velferdspolitikken. Staten har derfor et overordnet ansvar for at tjenestene når alle, uavhengig av hvor de bor i landet. Utgiftsutjevningen spiller en viktig rolle i den forbindelse, siden den skal gi kommunene like muligheter for å tilby nasjonale velferdstjenester. Utvalget mente derfor at det var naturlig å ta utgangspunkt i de tjenestene som kommunesektoren enten er pålagt å drive, eller tjenester hvor det er knyttet sterke nasjonale mål til standard og omfang. Det burde derfor tas hensyn til om staten har gitt bindinger i lov- og regelverk, og om det er knyttet tydelige nasjonale mål til tjenestene. Utvalget foreslo på den bakgrunn at følgende tjenester burde omfattes av utgiftsutjevningen for fylkeskommunene:

- Videregående opplæring
- Helsetjenesten (de fleste sykehusene var fylkeskommunale på den tiden)
- Samferdsel

Utvalget viste til at videregående opplæring og helsetjenester er grunnleggende velferdstjenester. Utvalget mente også at samferdselssektoren bidrar til oppbygging og vedlikehold av nasjonal infrastruktur i transportsektoren.

Utvalget mente at de øvrige tjenestene, i hovedsak kultur, hadde få bindinger gjennom lov og regelverk. Finansieringen av disse tjenestene burde derfor kunne ivaretas av skatteinntekter, det generelle rammetilskuddet, øremerkede tilskudd og gebyrer.

Borgeutvalget bygde videre på de samme avgrensningene som ble gjort av Rattsøutvalget, og foreslo ikke endringer i hvilke tjenester som skal omfattes av utgiftsutjevningen. Dette

innebar at utvalget anbefalte at utgiftsutjevningen burde omfatte videregående opplæring, samferdsel og tannhelse.

Kommunal- og distriktsdepartementet har lagt de samme prinsippene til grunn i sine vurderinger. Departementet har også lagt vekt på at en sektor bør være av en viss størrelse for at det skal være aktuelt å inkludere den i utgiftsutjevningen, og at utgiftene per innbygger må variere mellom kommunene. Departementet har videre tatt hensyn til at det må være mulig å etablere kriterier som er objektive og som i tilstrekkelig fanger opp variasjonene i utgiftene.⁴⁴

Tidligere utvalg og departementet har altså lagt vekt på følgende spørsmål i vurderingen av hvilke tjenester som bør inngå i utgiftsutjevningen. Er de aktuelle tjenestene:

- Velferdstjenester av nasjonal karakter?
- Tjenester det er knyttet sterke nasjonale føringer eller mål til, for eksempel knyttet til standard og omfang av tjenestene?
- Oppgaver kommunene er pålagt å drive i lov eller forskrift?
- Tjenester av en viss størrelse (utgiftene til tjenestene har et visst omfang)?
- Tjenester der utgiftene per innbygger varierer mellom kommunene?
- Tjenester der det er mulig å finne objektive kriterier som fanger opp variasjoner i utgiftene?

De tre første spørsmålene er av mer prinsipiell karakter – altså om det er rimelig at ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet kompenseres gjennom inntektssystemet. De tre neste er av mer praktisk karakter: Det har liten praktisk betydning å utjevne forskjeller i utgiftene hvis de samlede utgiftene er små eller hvis de ikke varierer mellom fylkeskommunene, og det er ikke mulig å utjevne forskjellene hvis det ikke finnes kriterier til å fange opp variasjonene.

4.3.2 Fylkeskommunenes utgifter per tjenesteområde

Tabell 11 viser fylkeskommunenes samlede driftsutgifter per tjenesteområde i 2019. I den øverste delen av tabellen vises sektorene som er omfattet av utgiftsutjevningen i 2022, mens tjenestene utenom utgiftsutjevningen er vist i nederste del.

⁴⁴ Jf. Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*.

Tabell 11 Driftsutgifter (inkl. avskrivninger) og driftsinntekter per tjenesteområde i 2019. Tall i mill. kroner og som andel av samlede utgifter/inntekter. Tall for hele landet

Tjeneste	Brutto driftsutgifter		Netto driftsutgifter		Brutto driftsinntekter	
	Mill. kr	Andel	Mill. kr	Andel	Mill. kr	andel
Innenfor utgiftsutjevningen	71 731	84 %	60 997	89 %	15 570	71 %
Videregående opplæring ekskl. fagskoler	39 026	46 %	34 532	50 %	6 248	28 %
Tannhelse	3 766	4 %	2 712	4 %	1 320	6 %
Buss og bane	14 723	17 %	10 442	15 %	5 338	24 %
Båt og ferje	4 829	6 %	4 032	6 %	864	4 %
Fylkesvei	9 386	11 %	9 280	14 %	1 800	8 %
Utenfor utgiftsutjevningen	13 483	16 %	7 454	11 %	6 488	29 %
Administrasjon	4 277	5 %	3 752	5 %	804	4 %
Kunst, idrett og kultur	4 486	5 %	2 114	3 %	2 441	11 %
Naturforvaltning mv.	279	0 %	160	0 %	125	1 %
Fagskoler	904	1 %	146	0 %	787	4 %
Fylkeskommunal næringsvirksomhet	38	0 %	-78	0 %	117	1 %
Lokal og regional utvikling	1 178	1 %	615	1 %	591	3 %
Tilrettelegging for og bistand til næringslivet	1 845	2 %	1 064	2 %	809	4 %
Andre tjenester	691	1 %	434	1 %	273	1 %
Konsesjonskraft mv.	182	0 %	-358	-1 %	540	2 %
Pensjon og premieavvik	-395	0 %	-395	-1 %	0	0 %
Sum	85 214	100 %	68 451	100 %	22 058	100 %

Kilde: SSB (KOSTRA)

Brutto driftsutgifter til tjenestene som *ikke* omfattes av utgiftsutjevningen var på i overkant av 13 mrd. i 2019, noe som tilsvarer om lag 16 prosent av de samlede driftsutgiftene. Men mange av disse tjenestene finansieres i større grad med andre inntekter enn frie midler, og tjenestene utgjør derfor en mindre andel av fylkeskommunenes netto driftsutgifter.

De største sektorene som ikke inngår i utgiftsutjevningen i dag, målt som andel av samlede netto driftsutgifter, er administrasjon og kultur (inkl. kunst, idrett og kulturminneforvaltning). De øvrige tjenestene utgjør relativt små beløp.

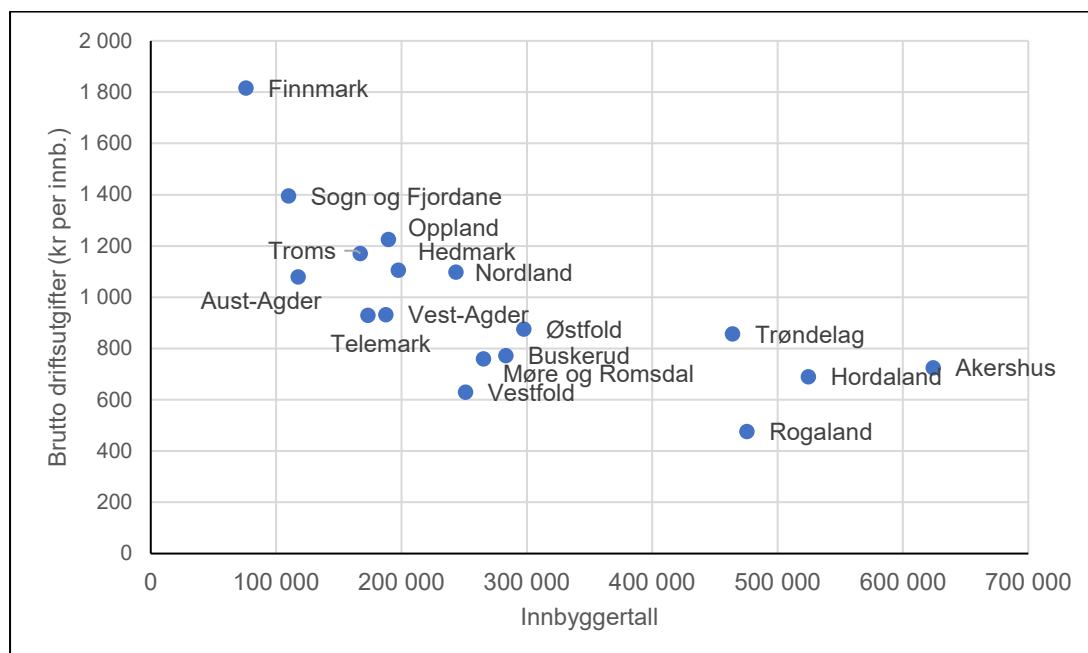
Utgifter til administrasjon

Den største sektoren som ikke inngår i utgiftsutjevningen i dag, er administrasjon (inkludert politisk styring). Utgifter til administrasjon skal bare omfatte sentraladministrasjonen. Administrasjonsutgifter på de ulike tjenesteområdene, for eksempel på den enkelte skole, skal føres på den aktuelle tjenesten.

I 2019 var brutto driftsutgifter til administrasjon på om lag 4 mrd. kroner, og sektoren utgjør 5–6 prosent av driftsutgiftene for landet sett under ett. Arbeidet med fylkessammenslåinger

fra 2020 påvirker trolig tallene, men de relative forskjellene mellom fylkeskommunene er relativt stabile over tid.

Det er store forskjeller mellom fylkeskommunene når det gjelder utgiftene til administrasjon målt i kroner per innbygger (jf. figur 5).



Figur 5 Samvariasjon mellom brutto driftsutgifter til administrasjon og innbyggertall, tall for 2019

De minste fylkeskommunene (målt i innbyggertall) har høyest utgifter, noe som kan tyde på at det er smådriftsulempene innen administrasjon. Forskjellene mellom fylkeskommunene er mindre når antall innbyggere passerer om lag 250 000, noe som kan tyde på at det ikke er stordriftsfordeler når fylkeskommunene er over en viss størrelse. Etter 2024 vil 11 av 15 fylker ha over 250 000 innbyggere.

I inntektssystemet for kommunene er det en egen delkostnadsnøkkel for administrasjon som skal kompensere for smådriftsulempene innen administrasjon. Administrasjonsnøkkelen består av et basiskriterium, som i utgangspunktet utløser et likt beløp per kommune.

En eventuell innføring av et basiskriterium for fylkeskommunene vil bety at systemet ikke vil være delings- og sammenslåingsnøytralt, siden en fylkeskommune som deles vil få mer som to eller tre ulike fylkeskommuner enn den fikk som én.

Variasjon i utgifter til kultur mv.

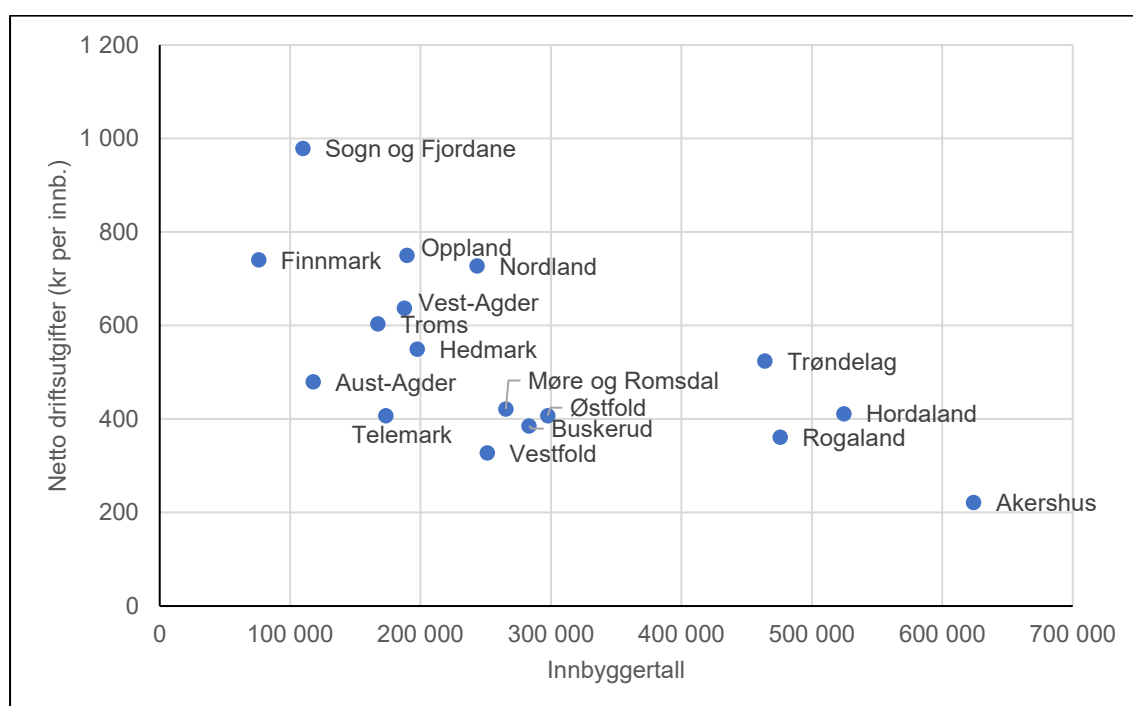
Fylkeskommunene har ansvaret for flere oppgaver innen kulturfeltet, og i KOSTRA er det skilt mellom ulike funksjoner (jf. tabell 12). Det er relativt stor forskjell mellom brutto og netto driftsutgifter på dette feltet, særlig innen idrett. De høye driftsinntektene innen idrett kan delvis skyldes at fylkeskommunene har ansvaret for å fordele videre tippemidler.

Tabell 12 Driftsutgifter (inkl. avskrivninger) og inntekter innen kulturfeltet. Tall for 2019 i mill. kroner, landet utenom Oslo

Funksjon	Brutto driftsutgifter	Netto driftsutgifter	Brutto driftsinntekter
740 Bibliotek	192	156	49
750 Kulturminneforvaltning	596	276	338
760 Muséer	563	545	22
771 Kunstformidling	724	448	289
772 Kunstproduksjon	353	236	129
775 Idrett	1 543	128	1 416
790 Andre kulturaktiviteter	437	371	73
Totalsum	4 408	2 160	2 317

Kilde: SSB (KOSTRA)

Figur 6 viser samvariasjonen mellom netto driftsutgifter til kultur og fylkesstørrelse, målt i innbyggertall. Tendensen er den samme som for administrasjon, der fylkeskommuner med under om lag 250 000 innbyggere har vesentlig høyere utgifter per innbygger enn fylkeskommuner med over 250 000 innbyggere.



Figur 6 Samvariasjon mellom netto driftsutgifter til kultur mv. og innbyggertall, tall for 2019

4.3.3 Utvalgets vurdering

Sektorene som allerede inngår i utgiftsutjevningen utgjør nærmere 90 prosent av fylkeskommunenes netto driftsutgifter. De eneste tjenestene av en viss størrelse som ikke inngår i kostnadsnøkkelen i dag, er sentraladministrasjon og kultur. Det er mulig at det er noen smådriftsulemper innen disse tjenestoområdene, men for fylkeskommuner med over

om lag 250 000 innbyggere er det ingen systematisk sammenheng mellom fylkesstørrelse og utgifter til tjenestene målt i kroner per innbygger.

Utvalget mener at eventuelle smådriftsulemper innen administrasjon og kultur ikke bør regnes som en ufrivillig kostnadsulempe, siden flere av de minste fylkeskommunene etter 2024 vil være et resultat av frivillige delinger. Utvalget vil også peke på at administrasjon og kultur ikke er nasjonale velferdstjenester der det er sterke føringer om et likeverdig tjenestetilbud over hele landet.

I innspillsmøtet som utvalget gjennomførte med fylkeskommunene 20. april 2022, var det enkelte som tok til orde for at oppgavene som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen i 2020 burde inkluderes i utgiftsutjevningen. Disse oppgavene er fordelt ut på flere ulike tjenesteområder, og det dreide seg stort sett om relativt små beløp. Utvalget mener derfor at det ikke hensiktsmessig å lage egne kostnadsnøkler for disse tjenestene.

Utvalget foreslår ingen endringer i hvilke tjenester som bør omfattes av utgiftsutjevningen i inntektssystemet for fylkeskommunene.

4.4 Delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring

Dette delkapittelet presenterer utvalgets vurderinger av delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring. Først gir vi en kort og overordnet omtale av sektoren, før vi presenterer dagens delkostnadsnøkkel. Deretter presenterer vi resultatene fra utvalgets analyser, som danner grunnlaget for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

Utvalget er delt i synet på om avskrivninger bør inngå i analysegrunnlaget (se kap. 4.2). I dette delkapittelet vises resultater fra analyser der avskrivningene er inkludert i den avhengige variabelen, i tråd med flertallets anbefaling.

4.4.1 Om sektoren

Videregående opplæring er en av de viktigste oppgavene for fylkeskommunene, og er den klart største sektoren. Fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter til videregående opplæring var på om lag 39 mrd. kroner i 2019, og sektoren utgjør i overkant av 43 prosent av fylkeskommunenes samlede brutto driftsutgifter. Delkostnadsnøkkelen utgjør 53 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene i 2022.

Fylkeskommunene har ansvaret for å oppfylle retten til videregående opplæring for alle som er bosatt i fylket. I henhold til opplæringsloven skal fylkeskommunen planlegge og bygge ut det videregående opplæringstilbudet med hensyn til blant annet nasjonale mål, søkeres ønsker og samfunnets behov. Fylkeskommuner som har ledig kapasitet, har plikt til å gi tilbud til søkere fra andre fylker. Hjemfylket skal refundere utgiftene til vertsfylket for de som har skoleplass i et annet fylke enn der de bor.

Ungdommer som har fullført grunnskolen har rett til tre års videregående opplæring eller den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Retten må brukes innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år. Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring fra og med det året de fyller 25 år.

Ny opplæringslov skal etter planen gjelde fra 2024. I høringsforslaget til ny opplæringslov høsten 2021 ble det blant annet foreslått å utvide retten til å fullføre videregående opplæring.

Tabell 13 viser brutto og netto driftsutgifter til videregående opplæring i 2019, fordelt på de enkelte KOSTRA-funksjonene.

Tabell 13 Brutto og netto driftsutgifter til videregående opplæring 2019. Tall for hele landet i 1000 kroner

Funksjon	Netto driftsutgifter	Brutto driftsutgifter
510 Skolelokaler og internatbygninger	5 315 172	5 465 704
515 Fellesutgifter og støttefunksjoner for videregående opplæring	2 800 045	3 022 234
520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevsoppgjør	3 025 481	3 911 723
521–537 Utdanningsprogrammer	14 262 500	14 725 997
559 Landslinjer *)	74 736	306 727
561 Oppfølgingstjenesten og Pedagogisk psykologisk tjeneste	592 059	605 268
562 Spesialundervisning og særskilt tilpasset opplæring	3 034 276	3 165 581
570 Fagopplæring	3 938 891	4 533 639
581 Voksenopplæring etter opplæringsloven	633 957	711 820
590 Andre formål	854 428	2 577 761
Sum	34 531 545	39 026 454

*) Landslinjer er i hovedsak finansiert via øremerket tilskudd

554 Fagskoler er ikke inkludert

Kilde: SSB (KOSTRA)

Tabell 14 viser utviklingen i utgifter og noen nøkkeltall over tid. Antallet 16–18-åringer er dimensjonerende for tilbudet av videregående opplæring i fylkeskommunene, selv om retten til videregående opplæring også gjelder for innbyggere over denne aldersgruppen. Antall 16–18-åringer nådde en topp på om lag 197 000 i 2014, lå stabilt fram til 2017, før antallet gikk ned i årene 2018–2020. Antallet 16–18-åringer er nå på vei opp igjen, og per 1. januar 2022 var tallet om lag 191 000.

Tabell 14 Utvikling i utgifter og nøkkeltall 2017–2019. Tall for hele landet

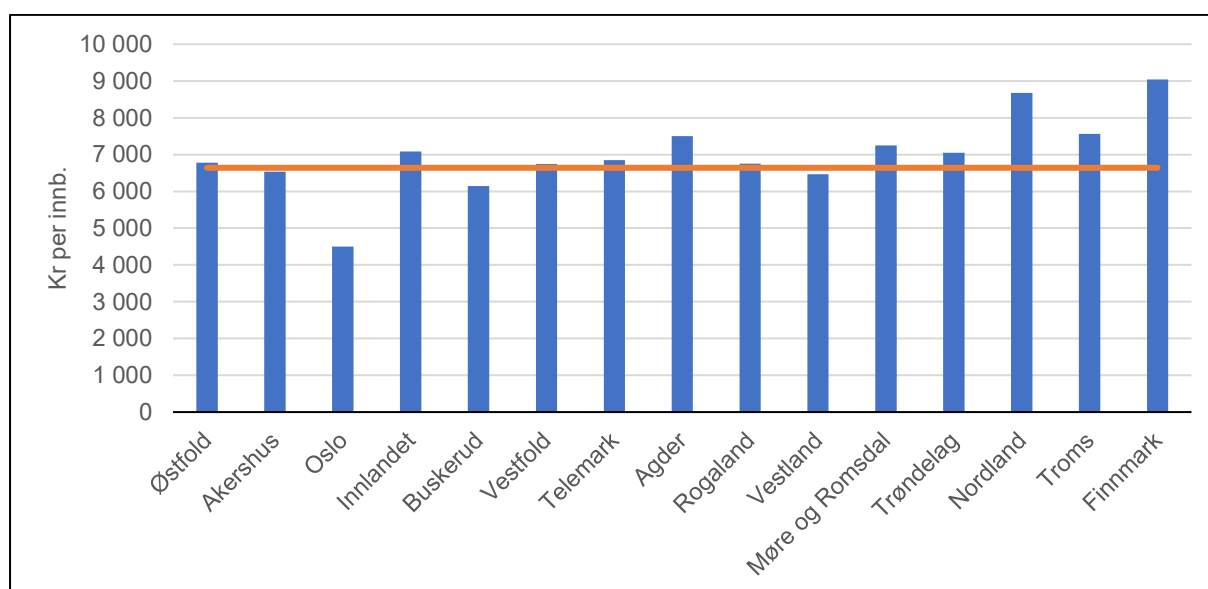
	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017-21
Utgifter i mill. kr (faste 2021-kr)						
Brutto driftsutgifter	38 055	38 199	38 988	37 141	38 225	0 %
Netto driftsutgifter	33 508	33 687	34 229	32 195	33 244	-1 %
Brutto investeringer	6 398	4 836	4 262	4 131	4 301	-33 %
Aktivitet og nøkkeltall						
Innbyggere 16–18 år	196 165	195 103	191 265	188 630	189 190	-4 %
Antall elever i alt	198 944	199 401	196 629	198 336	198 898	0 %
Antall elever i studieforbereende utdanningsprogrammer	125 036	125 395	122 450	122 902	122 647	-2 %
Antall elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer	73 908	74 006	74 179	75 434	76 251	3 %
Antall lærlinger og lære kandidater	44 546	46 219	48 457	48 601	50 981	14 %
Andel ungdom 16–18 år i videregående opplæring (pst.)	92,1	92,7	93,2	94,1	93,7	2 %

Kilde: SSB

Andel ungdom 16–18 år som er i videregående opplæring ligger over 90 prosent, og har vært økende de siste årene. Andelen lå på 94,1 prosent i 2020, men gikk ned til 93,7 prosent i 2021.

Når det gjelder de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring, har antall elever i studieforberedende utdanningsprogrammer gått ned. Dette gjenspeiler at antall 16–18-åringer gikk ned i årene 2018–2020. Det har imidlertid vært en økning både i antall elever i yrkesfaglige utdanningsprogrammer og i antall lærlinger/lærekandidater.

Kostnader til videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene. Figur 7 viser brutto driftsutgifter til videregående opplæring per innbygger for 2019, summert til fylkesinndelingen i 2024.⁴⁵ Fylkeskommunene med høyest utgifter per innbygger er Finnmark og Nordland, mens Oslo har lavest utgifter.



Figur 7 Brutto driftsutgifter til videregående opplæring (ekskl. landslinjer og fagskoler), kroner per innbygger. Tall for 2019 summert til fylkesinndelingen i 2024 (ikke korrigert for grensejusteringer)

4.4.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Tabell 15 viser kriteriene med tilhørende vekter som har inngått i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring siden begynnelsen av 1990-tallet. Nøkkelen har i stor grad bestått av ett eller flere kriterier for antall innbyggere i den primære målgruppen for videregående opplæring. Hovedvekten har blitt lagt på antall innbyggere 16–18 år. I noen perioder har det

⁴⁵ Tallene for 2019 er aggregert til fylkesinndelingen fra 2024, for å illustrere hvordan variasjonene kan se ut etter fylkesdelingene. Men fylkeskommunenes utgifter endrer seg over tid, og de relative forskjellene mellom fylkeskommunene kan endre seg noe fra 2019 til 2024. Tallene er heller ikke korrigert for grensejusteringer mellom fylkene som har skjedd etter 2019. Dette påvirker særlig tallene for Innlandet, Buskerud og Akershus.

også vært kriterier for innbyggere i eldre aldersgrupper for å fange opp voksne i videregående opplæring.

Det har videre hele tiden vært kriterier som fanger opp merkostnader ved å ha elever i yrkesfag og lignende. I perioder har det også vært bosettingskriterier i delkostnadsnøkkelen, altså kriterier som skal fange opp merkostnader innen videregående opplæring som følge av spredt bosetting og lange reiseavstander.

Tabell 15 Dagens og tidligere delkostnadsnøkkel for videregående opplæring (f.o.m. begynnelsen av 1990-tallet)

Kriterium	Vekt				
	Før 1994	1994-1997	1997-2015	2015-2019	2020-
Innbyggere 16-18 år		0,61	0,775	0,7959	0,7611
Innbyggere 16-20 år	0,50				
Innbyggere 21-24 år	0,10				
Innbyggere over 18 år		0,15			
Innbyggere over 24 år	0,05				
Elever i yrkesfaglige studieretninger	0,15				
Elever i alt	0,15				
Søkere til yrkesfaglige utdanningsprogrammer		0,20	0,225		
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer				0,1817	0,1769
Søkere til læreplass					0,0292
Antall innbyggere bosatt spredtbygd	0,05	0,04			
Reiseavstand innenfor soner på 11 000 innbyggere				0,0224	
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere					0,0328
Sum	1,00	1,00	1,000	1,0000	1,0000

Dagens delkostnadsnøkkel for videregående opplæring består av kriteriene innbyggere 16–18 år, søkere til høykostnads utdanningsprogrammer, søkere til læreplass og reiseavstand. Nøkkelen er basert på en kombinasjon av statistiske analyser (reiseavstand) og kostnadsanalyser (kriteriene for søkere til høykostnads utdanningsprogrammer og læreplass). Den resterende vektingen er lagt på antall innbyggere 16–18 år.

Antallet 16–18-åringer er den faktoren som har størst betydning for utgiftene til videregående opplæring, og kriteriet utgjør om lag 76 prosent av delkostnadsnøkkelen. Kriteriet gir et uttrykk for etterspørselen etter videregående opplæring.

Kostnadene per elev varierer mellom de ulike utdanningsprogrammene. Kriteriet antall søkere til høykostnadsprogrammer skal fange opp disse forskjellene. Elevene deles inn i to kategorier, etter kostnadene per elev i ulike utdanningsprogrammer. Kriteriet skiller mellom elever i dyrere utdanningsprogrammer – de yrkesfaglige programmene og programmet

Musikk, dans og drama – og elever i rimeligere utdanningsprogrammer (studiespesialisering og idrettsfag).

Vektingen av kriteriet er beregnet med en kostnadsanalyse og fastsatt ut fra de faktiske utgiftene per elev i de dyrere utdanningsprogrammene, relativt til gjennomsnittlige utgifter per elev i de rimeligere programmene. Kriteriet har en vekt på 17,7 prosent i dagens nøkkel. Dette reflekterer merkostnaden ved å ha en elev i de dyrere programmene.

Det er også et kriterium som skal fange opp merkostnaden ved lærlinger, med en vekt på 2,9 prosent. Kriterievekten er beregnet med en kostnadsanalyse, på samme måte som kriteriet for søkere til høykostnadsprogrammer. Utgiftene per lærling i fagopplæringen ses på denne måten i forhold til kostnadene per elev i lavkostnadsprogrammer. Vektingen av kriteriet er satt som merkostnaden i forhold til lavkostnadsgruppen.

For begge kriteriene (høykostnadsprogrammer og lærlinger) brukes antall primærsøkere som kriteriedata, siden dette er et mer objektivt mål enn det faktiske antallet elever og lærlinger. Fylkeskommunen kan i mindre grad påvirke søkertallet til de ulike programmene enn det faktiske elevtallet. Det er brukt et gjennomsnitt av søkertallene over tre år, for å gjøre kriteriet mindre sårbart for tilfeldige variasjoner fra år til år.

Kriteriet for reiseavstand skal fange opp variasjoner i fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring som skyldes strukturelle forskjeller. I fylker med lange avstander og spredt bosetting kan det være behov for en mer desentralisert skolestruktur enn i mer tettbygde fylker. Dette kan være kostnadsdrivende siden skolene og klassene er mindre enn i fylker med en mer sentralisert skolestruktur.

Kriteriet er beregnet som innbyggernes gjennomsnittlige reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere. Dette var det gjennomsnittlige antall innbyggere bak hver videregående skole på landsnivå da kriteriet ble innført i 2015.⁴⁶ I tettbygde strøk vil innbyggerne ha korte avstander for å nå 11 000 innbyggere, mens i mer spredtbygde områder blir reiseavstandene lengre. Kriteriet vil derfor si noe om bosettingsmønsteret i fylket. Fylker med et mer spredt bosettingsmønster og lange avstander har høyere verdier på kriteriet enn mer tettbygde fylker. Kriteriet har en vekt på 3,3 prosent, fastsatt ut fra regresjonsanalyser.

⁴⁶ Reiseavstandskriteriet som ble brukt i perioden 2015–2019 ble beregnet på en annen måte enn kriteriet som brukes i inntektssystemet fra 2020. Fra 2015 til 2019 ble kriteriet beregnet som reiseavstand til et sonesenter, innenfor soner på 11 000 innbyggere. Fra 2020 er kriteriet beregnet som reiseavstand for å nå et område med 11 000 innbyggere.

4.4.3 Analyser og vurderinger

Hvilke forhold kan forklare utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommune?

Utvalget har i sine analyser vurdert følgende forhold som kan ha betydning for variasjonen i utgifter til videregående opplæring mellom fylkeskommunene:

- Andelen innbyggere i den primære målgruppen for videregående opplæring
- Antall lærlinger og elever i høykostnads utdanningsprogrammer
- Betydningen av bosettingsmønster og reiseavstander
- Betydningen av sosioøkonomiske forhold

Antall innbyggere i den primære målgruppen for videregående opplæring varierer mellom fylkeskommunene, og dette kan forklare noe av variasjonen i utgiftene. I dagens delkostnadsnøkkel er kriteriet antall innbyggere i aldersgruppen 16–18 år, siden de fleste elevene i videregående opplæring er i denne aldersgruppen. Men retten til videregående opplæring er ikke avgrenset til denne aldersgruppen: ungdommer har rett til videregående opplæring fram til de er 24 år. I tillegg har også voksne som ikke har fullført videregående opplæring en slik rett. Fullføringsreformen kan innebære at flere unge voksne over 18 år vil være i videregående opplæring i framtiden. Utvalget har derfor vurdert om aldersgruppen som inngår i nøkkelen bør utvides.

Utvalget har også gjort oppdaterte beregninger av merkostnader ved å ha lærlinger og elever i utdanningsprogrammer med høyere kostnader enn lavkostnadsprogrammene. Kostnaden per elev varierer betydelig mellom utdanningsprogrammene, og antall elever i de ulike programmene kan derfor bidra til å forklare noe av variasjonen mellom fylkeskommunene. Utvalget har undersøkt dette på to ulike måter, både ved å oppdatere kostnadsanalysene som ligger til grunn for kriteriene i dag, og gjennom regresjonsanalyser.

Spredt bosetting og lange reiseavstander kan gjøre det nødvendig med et mer desentralisert skoletilbud og mindre skoler. Det er en klar tendens til at det er færre elever per videregående skole i fylker med lange avstander enn i fylker med korte avstander. Det kan igjen gi økte kostnader, siden små skoler kan innebære at det er færre elever per årsverk og høyere felleskostnader per elev (for eksempel knyttet til skolelokaler og utstyr).

Tidligere analyser har ikke gitt entydige resultater av om det er kostnadsulemper knyttet til lange reiseavstander innen videregående opplæring. Borgeutvalgets analyser fant liten støtte for at spredt bosettingsmønster er en kostnadsulempe, men viste samtidig til at det burde vurderes andre indikatorer for bosettingsmønster for å se nærmere på spørsmålet. I daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementets analyser til oppdateringene av inntektssystemet i 2015 og 2020, ble det brukt andre mål på bosettingsmønsteret enn i

Borgeutvalgets analyser. Målet for reiseavstand hadde bare statistisk signifikant effekt for noen av årene i departementets analyser, men etter en helhetlig faglig vurdering ble reiseavstand tatt inn som kriterium i delkostnadsnøkkelen i 2015 og videreført i 2020.

Utvalget har vurdert betydningen av bosettingsmønster på nytt med regresjonsanalyser, og har testet ulike variabler for å fange opp eventuelle effekter.

Utvalget har også vurdert om kriterier knyttet til sosioøkonomiske forhold bør inkluderes i nøkkelen. Også dette er undersøkt gjennom regresjonsanalyser. Sosioøkonomiske forhold kan tenkes å påvirke fylkeskommunenes utgifter ved at noen elever kan ha behov for mer oppfølging, både gjennom spesialundervisning og i den ordinære undervisningen.

Oppdaterte kostnadsanalyser

I dagens delkostnadsnøkkel er vekten til søkerkriteriene beregnet på bakgrunn av kostnadsanalyser på landsnivå. Vektingen av kriteriene er fastsatt ut ifra gjennomsnittlige utgifter per elev i henholdsvis dyrere utdanningsprogrammer og per lærling/lærekandidat, relativt til gjennomsnittlige utgifter per elev i de rimeligere utdanningsprogrammene. Det tas også hensyn til antallet elever og lærlinger i hver av gruppene.

Tabell 16 Brutto driftsutgifter per elev per utdanningsprogram, inkl. fagopplæring, 2017–2021.

Funksjon	2017	2018	2019	2020	2021
521 Studiespesialisering	65 584	67 506	71 013	69 616	72 484
522 Bygg- og anleggsteknikk	103 590	106 354	109 065	107 812	114 917
523 Elektrofag	96 215	99 166	104 878	102 595	106 810
524 Design og håndverksfag	104 857	105 139	110 297	116 769	156 722
525 Restaurant- og matfag	117 839	122 784	129 370	124 360	139 025
526 Helse- og sosialfag	85 957	87 603	90 426	89 480	95 269
527 Idrettsfag	74 275	76 228	81 700	77 255	79 547
528 Teknikk og industriell produksjon	105 696	109 543	111 465	107 548	112 157
529 Musikk, dans og drama	119 670	121 961	127 186	124 758	130 481
530 Medier og kommunikasjon	79 503	76 999	76 898	75 357	83 156
531 Naturbruk ^{*)}	110 236	121 621	128 657	127 437	141 374
532 Service og samferdsel	96 786	100 095	106 111	110 995	150 069
533 Kunst, design og arkitektur	73 089	74 126	77 476	75 445	79 288
<u>Nye utdanningsprogrammer f.o.m. høsten 2020 ^{**)}</u>					
534 Håndverk, design og produktutvikling				44 162	48 041
535 Informasjonsteknologi og medieproduksjon				110 199	100 465
536 Salg, service og reiseliv				72 308	86 917
537 Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign				94 067	104 843
570 Fagopplæring	79 841	81 215	83 531	85 608	87 100

^{*)} For naturbruk er det brukt «netto driftsutgifter» pga. at det kan være ført en del inntekter fra gårdsdrift.

^{**) Nye utdanningsprogrammer f.o.m. 2020 innføres over flere år, dvs. utgifter per elev de første årene kan være litt misvisende.}

Tabell 16 viser brutto driftsutgifter per elev og per lærling for årene 2017–2021.

Grunnlagstall er brutto driftsutgifter fra KOSTRA ført direkte på hvert enkelt utdanningsprogram. Felleskostnader, altså kostnader som ikke er ført direkte på det enkelte utdanningsprogram, er ikke med i kostnadsanalysen.

Tall for elever og lærlinger i kostnadsanalysen er elever i fylkeskommunale skoler og lærlinger/lærekandidater, målt i såkalte helårsekvivalenter («elevårsverk»), vektet slik at elev- og lærlingetallet tilsvarer regnskapsåret (telledatoen er 1. oktober). Det er disse elev- og lærlingetallene som benyttes for å beregne kostnader per elev i KOSTRA.

Søkerkriteriet - elever

Opprinnelig skulle søkerkriteriet fange opp merkostnaden ved å ha elever i yrkesfag. En utredning av ECON Pöyry⁴⁷ viste at kostnadene per elev i Musikk, dans og drama er på nivå med de dyreste yrkesfaglige utdanningsprogrammene, og i 2015 ble dette utdanningsprogrammet også tatt med i kriteriet søkere til høykostnadsprogrammer.

De siste årene har tilbudsstrukturen i videregående opplæring endret seg. Fra høsten 2016 ble Kunst, design og arkitektur et nytt studieforberevende utdanningsprogram, og Medier og kommunikasjon gikk fra å være et yrkesfaglig til et studieforberevende utdanningsprogram. Fra 2020 er det fire nye yrkesfaglige utdanningsprogrammer: Håndverk, design og produktutvikling; Informasjonsteknologi og medieproduksjon; Salg, service og reiseliv og Frisør, blomster, interiør og eksponeringsdesign. De yrkesfaglige utdanningsprogrammene Design og håndverksfag og Service og samferdsel utgår.

Innføringen av nye utdanningsprogrammer skjer for ett trinn av gangen, og implementeringen tar dermed flere år. Ved oppdateringen av inntektssystemet for fylkeskommunene i 2020 ble søkerkriteriet basert på tall fra årene 2014–2016, med samme gruppe av høykostnadsprogrammer. Men de siste årene har søkere til Kunst, design og arkitektur, som har relativt lave kostnader per elev (jf. tabell 16), blitt tatt med i kriteriedata i inntektssystemet. Medier og kommunikasjon har også relativt lave kostnader per elev.

I den oppdaterte kostnadsanalysen har utvalget definert Kunst, design og arkitektur og Medier og kommunikasjon som lavkostnadsprogrammer. Det oppdaterte kriteriet for søkere til høykostnadsprogrammer omfatter da de yrkesfaglige utdanningsprogrammene, samt Musikk, dans og drama, som fremdeles ligger høyt i kostnader per elev.

⁴⁷ ECON Pöyry. (2009) *Delkostnadsnøkkel videregående skole*.

Kostnadsvekten til søkerkriteriet beregnes ved følgende formel:

$$\frac{(C_{HK} - C_{LK}) * E_{HK}}{(E_{LK} * C_{LK}) + (E_{HK} * C_{HK})}$$

C og E betegner henholdsvis utgifter per elev og elevandel, mens fotskrift HK og LK betegner henholdsvis høykostnads- og lavkostnadsprogrammer.

Tabell 17 viser kostnadsvekten for årene 2017–2019 for søkere til høykostnadsprogrammer. Vekten er beregnet med utgangspunkt i tall for årene før 2020, siden pandemien kan ha påvirket utgiftene til ulike utdanningsprogrammer i ulik grad.

Tabell 17 Vekt for kriteriet søkere til høykostnads utdanningsprogrammer, beregnet med kostnadsanalyse

	2017	2018	2019	Gjennomsnitt
Søkere til høykostnads utdanningsprogrammer	0,1586	0,1611	0,1588	0,1595

Søkere til høykostnadsprogrammer har i dag en vekt på 17,69 prosent, basert på analyser av årene 2014–2016. Med et gjennomsnitt av årene 2017–2019 får søkerkriteriet en vekt på 15,95 prosent.

Vurdering av tredeling av søkerkriteriet

Utvalget har vurdert en tredeling av søkerkriteriet for elever, altså at gruppen av høykostnadsprogrammer kan deles inn i henholdsvis «mellomkostnads-» og «høykostnadsprogrammer» for å øke treffsikkerheten.⁴⁸ Utvalget har gjort en beregning med tall for 2017–2019 der det settes en grense mellom ulike grupper av utdanningsprogrammer basert på brutto driftsutgifter per elev sammenlignet med utgifter til studiespesialisering. Utdanningsprogrammer med utgifter per elev på 160 prosent eller mer av utgiftene til studiespesialisering defineres som høykostnadsprogrammer. Utdanningsprogrammer med utgifter per elev på mellom 120 og 160 prosent av utgiftene til studiespesialisering defineres som mellomkostnadsprogrammer. Dette gir følgende inndeling:

- Lavkostnadsprogrammer: 521 Studiespesialisering, 533 Kunst, design og arkitektur, 527 Idrettsfag, 530 Medier og kommunikasjon

⁴⁸ Borgeutvalget og ECON Pöyry (2009) vurderte også en tredeling av søkerkriteriet, men anbefalte å videreføre todelingen av kriteriet.

- Mellomkostnadsprogrammer: 526 Helse- og sosialfag, 523 Elektrofag, 532 Service og samferdsel, 522 Bygg- og anleggsteknikk, 524 Design og håndverksfag, 528 Teknikk og industriell produksjon
- Høykostnadsprogrammer: 531 Naturbruk, 525 Restaurant- og matfag, 529 Musikk, dans og drama

En finere inndeling av søkerkriteriet for elever kan gi en mer treffsikker fordeling av midler til videregående opplæring. Men beregninger utført av utvalget viser at det ikke er noe skarpt skille i kostnader per elev mellom gruppen av mellomkostnads og høykostnads utdanningsprogrammer. En tredeling av kriteriet kan derfor gjøre det mer ustabilt over tid. Siden det er få søkere til de dyreste utdanningsprogrammene, kan tilfeldige variasjoner fra år til år gi relativt store endringer i kriterieverdiene. Det er også usikkert hvordan endringer i tilbudsstrukturen fra og med 2020 slår ut i kostnadene per elev, både for nye og gamle utdanningsprogrammer. Dette gjør beregningene usikre. Tredelingen gir i de fleste tilfeller heller ikke vesentlige utslag i inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene.

Utvalget anbefaler derfor at søkerkriteriet ikke deles i mellomkostnads- og høykostnadsprogrammer.

Søkerkriteriet - lærlinger

Kriteriet søkere til læreplass var nytt i 2020, og ble beregnet på samme måte som kriteriet søkere til høykostnadsprogrammer. Kostnader per lærling ble sett i forhold til gjennomsnittskostnad per elev for gruppen lavkostnadsprogrammer. Tabell 18 viser kostnadsvekt for søkere til læreplass, det vil si kostnader per lærling sett i forhold til gjennomsnittskostnader per elev i lavkostnadsprogrammer.

Tabell 18 Vekt for kriteriet søkere til læreplass, beregnet med kostnadsanalyse

	2017	2018	2019	Gjennomsnitt
Søkere til læreplass	0,0509	0,0502	0,0449	0,0486

Søkere til læreplass har i dag en vekt på 2,92 prosent, basert på analyser av årene 2014–2016. Med et gjennomsnitt av årene 2017–2019 får kriteriet en vekt på 4,86 prosent.

Regresjonsanalyser

Utvalget har testet en rekke ulike variabler i regresjonsanalysene, for å finne hvilke kriterier som er best egnet til å fange opp de ufrivillige variasjonene i utgiftene til videregående opplæring mellom fylkeskommunene. Den avhengige variabelen i analysene er brutto

driftsutgifter inkludert avskrivninger, målt i kroner per innbygger.⁴⁹ De viktigste uavhengige variablene som er testet, er:

- Innbyggere i målgruppen: Antall innbyggere 16–18 år, 16–22 år og 16–24 år.
- Dyre utdanningsprogrammer: Antall elever i yrkesfag og høykostnadsprogrammer, og antall lærlinger. Variablene er testet ut både målt ved det faktiske antallet elever, og målt ved søkere til utdanningsprogrammer og læreplass.
- Bosettingsmønster: Antall innbyggere bosatt spredt, fylkets areal i km² og gjennomsnittlig reiseavstand for å nå et visst antall innbyggere. Vi har testet ut ulike varianter av kriteriet, målt ved avstanden for å nå henholdsvis 2 000, 5 000, 10 000, 11 000 (som i dagens nøkkel), 15 000 og 20 000 innbyggere.
- Sosioøkonomiske forhold: innbyggere med innvandrerbakgrunn, innbyggere med lav inntekt (husholdningsinntekt), innbyggere med foreldre med lav utdanning, innbyggere fra husholdninger med både lav inntekt og lavt utdanningsnivå, og personer i alderen 16–18 år med grunnskolepoeng under 30.⁵⁰ Noen av variablene er testet både for befolkningen under ett, og for ulike aldersgrupper (f.eks. innbyggere under 20 år eller i aldersgruppen 16–18 år).

I tillegg er fylkeskommunens inntektsnivå tatt med som kontrollvariabel, både som frie inntekter i kroner per innbygger og som korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnittet.

Vi har også kontrollert for antall elever i statlige og private skoler, siden det er grunn til å tro at fylkeskommuner der en høy andel av elevene går i statlige og private skoler har noe lavere utgifter til videregående opplæring i egne skoler. Dette er i tråd med anbefalingene i Econ Pöyry (2009).

Utvalget har først vurdert hvordan antall innbyggere i ulike aldersgrupper og antall lærlinger og elever i ulike utdanningsprogrammer påvirker kostnadene til videregående opplæring (se vedlegg 1 for analyseresultater). Det er som ventet en klar sammenheng mellom antall unge og utgiftene: Fylker med en høy andel av befolkningen i alderen 16–18 år (eller 16–22 år), har høyere utgifter til videregående opplæring, målt i kroner per innbygger. Utvalgets

⁴⁹ Det er brukt brutto driftsutgifter for alle KOSTRA-funksjoner unntatt følgende funksjoner, der netto driftsutgifter er brukt: funksjon 520 Pedagogisk ledelse, pedagogiske fellesutgifter og gjesteelevoppgjør (for å korrigere ut gjesteelevoppgjør), 531 Naturbruk (pga. høye inntekter), 570 Fagopplæring (pga. gjesteoppgjør) og 590 Andre formål (pga. høye inntekter). Funksjon 554 Fagskole og 559 Landslinjer er ikke inkludert i analysene, siden disse i hovedsak finansieres med øremerkede tilskudd. Fagskole regnes heller ikke som videregående opplæring.

⁵⁰ Grunnskolepoeng er en samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterene på vitnemålet. De siste årene har gjennomsnittlig grunnskolepoeng for hele landet vært på mellom 43,2 og 43,4.

analyser viser videre at den statistiske forklaringskraften blir svakere hvis kriteriet for antall innbyggere i den primære målgruppen utvides fra 16–18 år til 16–22 eller 16–24 år.

Analysene tyder også på at en høy andel lærlinger og elever i dyrere utdanningsprogrammer, bidrar til høyere utgifter. Regresjonsanalysene støtter altså opp om resultatene fra kostnadsanalysene. Siden det er en sterk samvariasjon mellom kriteriene for elever i høykostnadsprogrammer og antall lærlinger, er det ikke mulig å ta med begge variablene i samme analyse. Utvalget har derfor valgt å slå sammen antall elever i høykostnadsprogrammer og antall lærlinger til én variabel i noen av analysene, siden vi på den måten kan fange opp begge gruppene i samme analyse. Dette gir en modell med god forklaringskraft og statistisk signifikante resultater.

Utvalget har deretter vurdert om bosettingsmønster og sosiale indikatorer har noen innvirkning på fylkeskommunenes utgifter til videregående opplæring (jf. tabell 19).

Tabell 19 Avhengig variabel: brutto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. Tall for 2019. P-verdier i parentes.

Variabel	1	2	3	4	5	6
Innbyggere 16-18 år	110 340** (0,0234)	111 061** (0,0217)	99 620* (0,058)	117 400** (0,0227)	116 767** (0,0452)	130 927** (0,0343)
Lærlinger og elever høykostnadsprog.	64 704** (0,0489)	65 432** (0,045)	96 517** (0,0236)	42 687 (0,2254)	58 873 (0,1465)	53 867 (0,1783)
Reiseavstand (11 000)	0,035** (0,0307)					
Reiseavstand (15 000)		0,023** (0,0272)				
Innbyggere bosatt spredt			-1 983 (0,1317)			
Lave grunnskolepoeng (16-18 år)				342 311* (0,0626)		
Foreldre med lav utdanning					2 133 (0,5181)	
Lav utdanning og lav inntekt						24 928 (0,3538)
Elever i statlig/private skoler	-318 866** (0,0015)	-326 032** (0,0013)	-369 252** (0,0044)	-263 807** (0,0058)	-243 238** (0,0251)	-227 395** (0,0354)
Frie inntekter	0,027 (0,5601)	0,037 (0,3875)	0,118** (0,0019)	0,121** (0,0011)	0,114** (0,0046)	0,125** (0,0024)
Konstantledd	1 407 (0,2715)	1 311 (0,2936)	665 (0,6132)	-375 (0,7691)	-18 (0,9906)	-729 (0,6826)
Justert R ²	0,927	0,928	0,910	0,919	0,894	0,898

*Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. N=18*

Tabellen viser at kriteriet for reiseavstand er statistisk signifikant på 0,1-nivå (kol. 1 og 2), og at det ikke er noen forskjell i den samlede forklaringskraften når vi tester ut ulike varianter av kriteriet (reiseavstand for å nå henholdsvis 11 000 og 15 000 innbyggere). Tabellen viser videre at antall innbyggere bosatt spredt har negativ (men ikke signifikant) effekt på utgiftene (kol. 3).

Analysene tyder altså på at lange avstander bidrar til høyere utgifter til videregående opplæring, men at et spredt bosettingsmønster i seg selv ikke gir høyere utgifter. Dette kan framstå som selvmotsigende. Men de to variablene for bosettingsmønster måler ulike forhold, og er derfor ikke så sterkt korrelert som en kunne forvente. Enkelte fylker med lange avstander, har likevel en befolkning som er konsentrert i (små) tettsteder. Dette gjelder særlig Finnmark. Og enkelte fylker med en høy andel innbyggere bosatt spredt, har relativt korte avstander for å nå et område med 11 000 innbyggere.

Tabell 19 viser videre at antall elever med lave grunnskolepoeng ser ut til å bidra til økte utgifter til videregående opplæring (kol. 4), mens det ikke er noen statistisk signifikant effekt av lavt utdanningsnivå blant foreldrene (kol. 5). Antall personer fra husholdninger med lav inntekt og lav utdanning er heller ikke statistisk signifikant i denne modellen (kol. 6).

Alt i alt tyder analysene på at vi får en noe bedre forklaringsmodell ved å inkludere reiseavstand og/eller antall personer med lave grunnskolepoeng i delkostnadsnøkkelen, enn ved å bare ha med kriterier for antall innbyggere i målgruppen og antall lærlinger og elever i dyre utdanningsprogrammer.

Variablene for reiseavstand og lave grunnskolepoeng kan ikke tas med i samme analyse på grunn av sterk samvariasjon mellom flere av de uavhengige variablene. Det gjør det vanskelig å fange opp den isolerte effekten av hver enkelt variabel. Utvalget har i stedet analysert utgiftene til videregående opplæring delt opp i ulike funksjoner, for å undersøke hvilke utgifter som påvirkes av reiseavstander og lave grunnskolepoeng (se vedlegg 1). Analysene viser at det ikke er noen statistisk signifikant sammenheng mellom lave grunnskolepoeng og utgifter til utdanningsprogrammene eller spesialundervisning. Men det er en klar sammenheng mellom antall elever med lave grunnskolepoeng og utgifter til skolelokaler og fellesutgifter. Dette tyder på at variabelen lave grunnskolepoeng egentlig fanger opp kostnadsulempen knyttet til en desentralisert skolestruktur. Utvalget mener at kriteriet for reiseavstander er bedre egnet til å fange opp slike kostnadsulempen, og har derfor valgt å ikke inkludere lave grunnskolepoeng i videre analyser.

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel er dermed basert på analyser med de uavhengige variablene innbyggere 16–18 år, antall lærlinger og elever i dyre utdanningsprogrammer, og

gjennomsnittlig reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere (se tabell 20).⁵¹ I tillegg er det kontrollert for antall elever i statlige og private skoler, og fylkeskommunens frie inntekter. Analysemodellen har god forklaringskraft, med kriterier som er relativt stabile over tid og som også er statistisk signifikante når dataene aggregeres til fylkesinndelingen i 2024.

Tabell 20 Avhengig variabel: brutto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2019-struktur			Analyser på 2024-struktur		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Innbyggere 16–18 år	118 475** (0,0005)	109 901** (0,0022)	114 976** (0,001)	108 970** (0,0005)	113 462** (0,0009)	122 121** (0,0004)
Elever høykostnadsprogram (variabel med restriksjon)	67 078	68 060	69 799	67 078	68 060	69 799
Læringer (variabel med restriksjon)	40 779	39 972	35 690	40 779	39 972	35 690
Reiseavstand	0,032** (0,0499)	0,035** (0,0452)	0,036** (0,0257)	0,031** (0,0324)	0,030* (0,0565)	0,029** (0,0438)
Elever i statlig/private skoler	-182 956** (0,0423)	-238 923** (0,0173)	-309 345** (0,0016)	-184 339** (0,0365)	-249 058** (0,0192)	-291 692** (0,0041)
Frie inntekter	0,038 (0,4227)	0,030 (0,5517)	0,038 (0,3917)	0,049 (0,2589)	0,057 (0,246)	0,069 (0,1201)
Konstantledd	220 (0,8288)	992 (0,389)	1 220 (0,2565)	455 (0,6107)	605 (0,5549)	576 (0,5578)
Justert R ²	0,920	0,902	0,928	0,948	0,936	0,950
N	19	18	18	15	15	15

*Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. Variablene elever høykostnadsprogrammer og læringer er pålagt restriksjoner i modellen som definerer regresjonskoeffisienten til verdien den må ha for at kriteriet skal få samme vekt som i kostnadsanalysene for det aktuelle året.*

I utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel, er vekten til kriteriene for læringer og elever i høykostnadsprogrammer basert på kostnadsanalyser og ikke regresjonsanalyser (se diskusjon lenger nede). Siden det er en klar tendens til at fylker med lange avstander også har en høy andel læringer og elever i dyrere utdanningsprogrammer, bør det tas hensyn til resultatene av kostnadsanalysene i regresjonsanalysene. I analysene i tabell 20 er det derfor lagt inn en restriksjon som definerer regresjonskoeffisientene til elever i høykostnadsprogrammer og læringer ut fra resultatene fra vekten kriteriene får i kostnadsanalysene.⁵²

⁵¹ Utvalget har valgt å videreføre dagens versjon av reisavstandskriteriet, siden det ikke er noen endring i forklaringskraften ved å bruke versjonen som måler avstand for å nå 15 000 innbyggere.

⁵² Restriksjonene som er lagt inn i regresjonsanalysene er altså beregnet ut fra vektene i kostnadsanalysen. Kriteriet søkere til høykostnadsprogrammer har en vekt på 0,1588 i kostnadsanalysene for 2019. Hvis vekter beregnet med regresjonsanalyser skulle gitt samme resultat, måtte regresjonskoeffisienten vært 69 799. Dette er derfor lagt inn som en restriksjon i modellen.

Hensikten med restriksjonene er å få et mål på den uavhengige effekten av reiseavstand som er konsistent med resultatene fra kostnadsanalysene. Restriksjonene gir en noe lavere vekt til kriteriet for reiseavstand enn det ellers ville hatt. Dette kan tyde på at reiseavstandskriteriet i analyser uten restriksjoner også fanger opp noe av effekten av å ha mange lærlinger og elever i høykostnadsprogrammer. Det kan også tyde på at kostnadsanalysene indirekte fanger opp merkostnader knyttet til lange avstander.

Utvalgets vurderinger

Utvalgets analyser tyder på at kriteriene som inngår i dagens delkostnadsnøkkel fortsatt er godt egnet til å forklare variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene. Utvalget mener at det fortsatt bør være et kriterium som fanger opp kostnadsulempen knyttet til lange avstander i nøkkelen, og kriterier som fanger opp merkostnader ved å ha mange lærlinger og elever i dyre utdanningsprogrammer.

Utvalget mener videre at det ikke er grunnlag for å ta inn kriterier knyttet til sosioøkonomiske forhold i delkostnadsnøkkelen. Det kan være grunn til å tro at slike forhold kan være relevante for fordelingen mellom skoler internt i en fylkeskommune, og utvalget er kjent med at flere fylkeskommuner tar hensyn til dette i interne ressursfordelingssystemer. Analysene tyder likevel på at sosioøkonomiske forhold ikke forklarer utgiftsvariasjoner på fylkesnivå.

Vekten til kriteriene for lærlinger og elever i dyre utdanningsprogrammer har til nå vært basert utelukkende på kostnadsanalyser. Utvalget har vurdert om vektene til søkerkriteriene bør baseres på en kombinasjon av kostnadsanalysene og regresjonsanalysene, siden begge metodene har sine styrker og svakheter. En forskjell mellom regresjonsanalysene og kostnadsanalysene, er usikkerhet knyttet til hvordan felleskostnader og utgifter til skolelokaler mv. skal fordeles mellom de ulike utdanningsprogrammene. I utvalgets kostnadsanalyser hvor søkerkriteriene beregnes isolert, er felleskostnadene holdt utenom, i tråd med tidligere praksis. Regresjonsanalysene omfatter alle utgifter til videregående opplæring, inkludert felleskostnader og utgifter til skolelokaler. Regresjonsanalysene gir dermed en mer helhetlig forklaringsmodell.

Men med få enheter i analysene er regresjonsanalysene usikre, og variabelen for lærlinger og elever i høykostnadsprogrammer er ikke statistisk signifikante i alle årene og modellene som er analysert. Gitt usikkerheten ved regresjonsanalysene mener utvalget at vekten til søkerkriteriene fortsatt bør baseres på kostnadsanalysene alene. Søkerkriteriene hadde fått

Siden det er lagt inn restriksjoner for elever i høykostnadsprogrammer og lærlinger, er det ikke nødvendig å slå sammen de to til én variabel i disse analysene for å unngå problemet med multikollinearitet.

en noe lavere vekt dersom regresjonsanalysene hadde blitt brukt til å fastsette vektene, men forskjellen er ikke særlig stor.

En mulig ulempe ved å beregne vektene til ulike kriterier med ulike metoder, er at vi ikke fanger opp hvordan de ulike variablene påvirker hverandre. Det ser ut til å være et samspill mellom reiseavstand, alderssammensetning, antall lærlinger og antall elever i høykostnads utdanningsprogrammer. Utvalget har derfor lagt inn en restriksjon i regresjonsanalysen, der effekten av søkerkriteriet er forhåndsbestemt ut fra effekten i kostnadsanalysene. Utvalget mener at dette gir et mål på effekten av bosettingsmønsteret som på en bedre måte tar hensyn til samspillet mellom ulike kriterier.

I kostnadsberegningene og regresjonsanalysene er det benyttet variabler som måler det faktiske antall elever og lærlinger, siden dette i større grad er egnet til å forklare variasjonen mellom fylkeskommunene enn antall primærsøkere til lære plass og dyre utdanningsprogrammer. I kriteriedata i inntektssystemet bør det imidlertid fortsatt brukes tall for antall primærsøkere, siden antall søkere er et mer objektivt kriterium enn antall elever.

4.4.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring er vist i tabell 21.

Utvalget er som nevnt delt i synet på om avskrivningene bør inngå i analysene, og tabellen viser vektene med både flertallets og mindretallets forslag.

Tabell 21 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for videregående opplæring

Kriterium	Dagens nøkkel	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Innbyggere 16-18 år	0,7611	0,7486	0,7539
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,1769	0,1595	0,1572
Søkere til lære plass	0,0292	0,0486	0,0493
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0328	0,0433	0,0396
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Flertallets forslag er basert på analyser der avskrivninger er inkludert i den avhengige variabelen, mindretallets forslag er basert på analyser uten avskrivninger i den avhengige variabelen.

Kriteriet for reiseavstand er basert på regresjonsanalysene vist i tabell 20, og får noe høyere vekt enn i dag. Vekten til søkerkriteriene er basert på de oppdaterte kostnadsanalysene i tabell 17 og 18. Kriteriet for søkere til høykostnadsprogrammer får noe lavere vekt, mens søkere til lære plass vektet opp. Til sammen får de to kriteriene litt høyere vekt enn i dagens nøkkel. Den resterende vekten legges på kriteriet innbyggere 16–18 år. Kriteriet får noe lavere vekt enn i dagens nøkkel.

4.5 Delkostnadsnøkkelen for tannhelse

Dette delkapittelet presenterer utvalgets vurderinger av delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Først gir vi en kort, overordnet omtale av sektoren, før vi presenterer dagens delkostnadsnøkkel. Deretter presenterer vi resultatene fra utvalgets analyser, som danner grunnlaget for forslaget til ny delkostnadsnøkkel.

Utvalget er delt i synet på om avskrivninger bør inngå i analysegrunnlaget (se kap. 4.2). I dette delkapittelet vises resultater fra analyser der avskrivningene er inkludert i den avhengige variabelen, i tråd med flertallets anbefaling.

4.5.1 Om sektoren

Tannhelsetjenesten består av en offentlig sektor som yter tannhelsetjenester til deler av befolkningen etter lov om tannhelsetjenesten, og en privat sektor som tilbyr tannhelsetjenester til den øvrige befolkningen. Fylkeskommunene har ansvar for den offentlige tannhelsetjenesten, og kan organisere tjenesten i egen regi eller inngå avtale med private. Fylkeskommunene skal ifølge tannhelsetjenesteloven § 1 «sørge for at tannhelsetjenester, herunder spesialisttjenester, i rimelig grad er tilgjengelige for alle som bor eller midlertidig oppholder seg i fylket.» Fylkeskommunene er i tillegg pålagt et ansvar for å samordne den fylkeskommunale tjenesten og virksomheten i privat sektor.

Fylkeskommunen skal gjennom den offentlige tannhelsetjenesten både organisere forebyggende tiltak for hele befolkningen og gi et tilbud om tannhelsetjenester til gitte grupper. Ifølge tannhelsetjenesteloven skal fylkeskommunene gi et regelmessig og oppsøkende tilbud til:

- Barn og ungdom fra fødsel til og med det året de fyller 18 år
- Psykisk utviklingshemmede i og utenfor institusjon
- Grupper av eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie
- Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret
- Andre prioriterte grupper som fylkeskommunen har vedtatt å prioritere

Ungdom som fyller 19 eller 20 år i behandlingsåret skal ikke betale mer enn 25 prosent av takstene som er fastsatt av Helse- og omsorgsdepartementet. Fra 2022 har de som fyller 21 eller 22 år i behandlingsåret, rett til utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud. Det innebærer at de betaler 50 prosent av fylkeskommunens egne takster for tannbehandling.

I tillegg gis noen grupper gratis tannhelsehjelp basert på Stortingets budsjettvedtak (personer utsatte for tortur/overgrep og med odontofobi, personer med rusavhengighet og innsatte i fengsler).

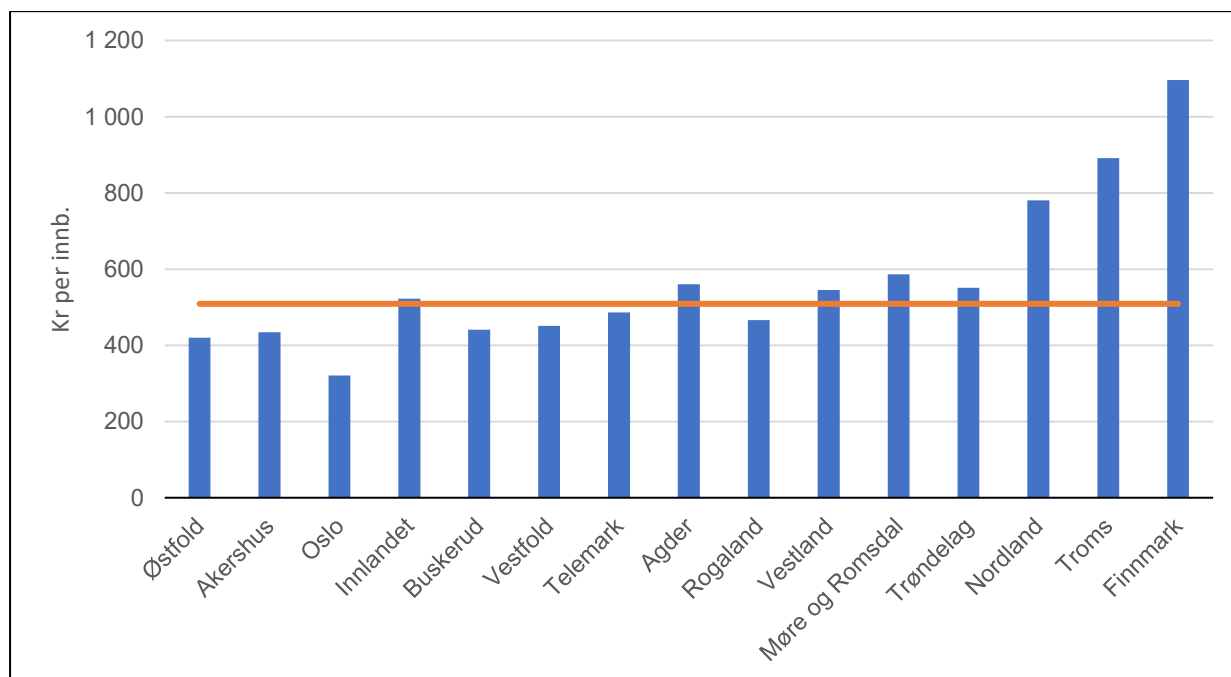
Tannhelsenøgkelen utgjør 4 prosent av samlet kostnadsnøgkel for fylkeskommunene. Samlede brutto driftsutgifter til tannhelsetjenesten var om lag 3,8 mrd. kroner i 2021, mens netto driftsutgifter var om lag 2,8 mrd. kroner (jf. tabell 22). Pandemien førte til en nedgang i aktiviteten, særlig i 2020.

Tabell 22 Nøgkeltall og indikatorer for tannhelse. Tall for hele landet

	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017-21
Utgifter (mill. faste 2021-kr)						
Brutto driftsutgifter	3 897	4 026	3 968	3 695	3 790	-3 %
Netto driftsutgifter	2 766	2 855	2 857	2 829	2 845	3 %
Brutto investeringer	171	149	235	117	150	-12 %
Årsverk og brukere (i 1000)						
Avtalte tannlegeårsverk, offentlig	1,35	1,36	1,36	1,35	1,36	1 %
Avtalte tannlegeårsverk, privat	3,39	3,43	3,48	3,52	3,55	5 %
Under offentlig tilsyn: Prioriterte grupper i alt	1 328	1 329	1 300	1 146	1 259	-5 %
- herav innbyggere 3-18 år	1 111	1 113	1 098	972	1 066	-4 %
Undersøkt/behandlet: Prioriterte grupper i alt	1 021	1 041	1 018	825	955	-7 %
- herav innbyggere 3-18 år	692	705	701	580	664	-4 %

Kilde: SSB KOSTRA

Fylkeskommunenenes netto driftsutgifter per innbygger var på om lag 500 kroner i gjennomsnitt i 2019, men med store fylkesvise variasjoner (jf. figur 8). Utgiftene per innbygger er klart høyest i de nordligste fylkene.



Figur 8 Netto driftsutgifter til tannhelse i kroner per innbygger. Tall for 2019, summert til fylkesinndelingen i 2024. Ikke korrigert for grensejusteringer etter 2019.

4.5.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Delkostnadsnøkkelen for tannhelse har hele tiden bestått av kriterier for antall innbyggere i ulike brukergrupper innen tannhelsetjenesten (jf. tabell 23). Før sykehusreformen i 2002, da staten overtok ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene, inngikk tannhelse som en del av en samlet kostnadsnøkkel for helsetjenesten i fylkeskommunene. Fra og med 2002 har det vært en egen delkostnadsnøkkel for tannhelse, og kriteriene i helsenøkkelens som var knyttet til tannhelse ble videreført. Vektene før 2015 var basert på Rattsutvalgets beregninger og tok utgangspunkt i de ulike aldersgruppenes andel av utgiftene innen tannhelsetjenesten.⁵³

Tabell 23 Dagens og tidligere delkostnadsnøkkel for tannhelse

Kriterium	Før 2015	2015–2019	2020–2022	2023–
Innbyggere 1–18 år		0,7812	0,7672	0,7244
Innbyggere 0–15 år	0,714			
Innbyggere 16–18 år	0,142			
Innbyggere 19–34 år	0,076			
Innbyggere 19–20 år		0,0735	0,0861	0,0813
Innbyggere 21–22 år				0,0558
Innbyggere 35–66 år	0,007			
Innbyggere over 67 år		0,1176	0,1202	0,1135
Innbyggere 67–74 år	0,030			
Innbyggere 75 år og over	0,031			
Psykisk utviklingshemmede over 18 år		0,0277	0,0265	0,0250
Sum	1,000	1,0000	1,0000	1,0000

Da inntektssystemet ble lagt om i 2015, ble det gjort en ny beregning av ressursfordelingen mellom de prioriterte gruppene for den fylkeskommunale tannhelsetjenesten.

Utgangspunktet for fordelingen var informasjon fra KOSTRA om antall personer i de prioriterte gruppene som er under offentlig tilsyn av den fylkeskommunale tannhelsetjenesten, og tall innhentet fra fylkeskommunene for gjennomsnittlig ressursbruk per person i de prioriterte gruppene. Ressursfordelingen viser hvor stor andel av ressursbruken som kan knyttes til de ulike prioriterte gruppene.

Den samme metoden ble benyttet da inntektssystemet ble revidert i 2020. Tabell 24 viser en oppsummering av ressursfordelingen som ligger til grunn for dagens delkostnadsnøkkel. Ressursbruken per bruker i gruppen 1–18 år er satt til 1, og ressursbruken for hver av de andre gruppene er målt i forhold til denne brukergruppen. Dette gir et mål på ressursbruken per pasient i hver av de prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, som deretter multipliseres

⁵³ NOU 1996:1.

med antall personer i de ulike målgruppene for å gi et mål på ressursfordelingen mellom de ulike gruppene.

Tabell 24 Ressursfordeling mellom prioriterte grupper i tannhelsetjenesten

Brukergruppe	Antall personer under off. tilsyn (gj.snitt 2014-2016)	Ressursbruk per bruker (gj.snitt)	Ressursfordeling (andel)
Innbyggere 1–18 år	1 118 390	1,00	0,7672
Innbyggere 19–20 år	102 082	1,23	0,0816
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	17 749	2,18	0,0265
Eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie	83 520	2,10	0,1202
Sum	1 321 740	1,0000	1,0000

Kilde: Informasjon hentet inn fra fylkeskommunene av Helse- og omsorgsdepartementet

I delkostnadsnøkkelen benyttes antall personer i de ulike prioriterte aldersgruppene som kriterium, og ikke antall personer som er under offentlig tilsyn. Dette er et mer objektivt kriterium, og fanger opp antall personer i de ulike prioriterte gruppene som kan ha rett på vederlagsfri tannbehandling. Kriteriene i dagens nøkkel er alderskriteriene innbyggere 1–18 år og 19–20 år, og antall psykisk utviklingshemmede over 18 år.

Når det gjelder gruppen eldre, langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie, er det ikke like enkelt å fastsette et objektivt kriterium. Ut ifra en vurdering om at størsteparten av denne gruppen er eldre, brukes i dag antall innbyggere over 67 år for å fange opp denne prioriterte gruppen.

Fra og med 2022 har også innbyggere i alderen 21–22 år rett til et utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud, med redusert egenbetaling. Det innebærer at de betaler 50 prosent av fylkeskommunens egne takster for tannbehandling. Fra og med 2023 er nøkkelen justert for å ta hensyn til dette, jf. tabell 23. Vekten til kriteriet innbyggere 21–22 år er fastsatt ut fra beløpet som i statsbudsjettet for 2022 ble lagt inn som kompensasjon til fylkeskommunene for den nye oppgaven.

4.5.3 Analyser og vurderinger

Hvilke forhold kan forklare utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommunene?

Kriteriene som inngår i dagens delkostnadsnøkkel forklarer i liten grad variasjonen i de faktiske utgiftene til tannhelse mellom fylkeskommunene. Ingen av kriteriene er statistisk signifikante over tid når de brukes som uavhengige variabler i regresjonsanalyser, og de to kriteriene som har høyest vekt i dagens nøkkel – innbyggere 1–18 år og innbyggere 67 år og over – har negativt fortegn i analysene (se vedlegg 2 for analyseresultater). En høy andel innbyggere i disse to aldersgruppene ser altså ut til å bidra til *lavere* utgifter til tannhelse for fylkeskommunene.

Det er ikke nødvendigvis et mål at det skal være et nært samsvar mellom det beregnede utgiftsbehovet målt med delkostnadsnøkkelen og fylkeskommunenes faktiske utgifter til en sektor. I noen tilfeller skyldes avvik mellom nøkkelen og de faktiske utgiftene lokale prioriteringer som ikke bør kompenseres gjennom inntektssystemet. Men innen tannhelsesektoren er forskjellen såpass stor at det kan være grunn til å anta at det er noen utgiftskrevende forhold som ikke fanges opp gjennom kriteriene i nøkkelen.

Utvalget har lagt særlig vekt på tre forhold i vurderingen av tannhelsenøkkelen. For det første har utvalget hentet inn nye tall fra fylkeskommunene for å oppdatere beregningen av ressursfordelingen mellom de prioriterte gruppene i tannhelsetjenestene.

For det andre har vi sett nærmere på om det er ufrivillige kostnadsulempere knyttet til bosettingsmønster og avstander innen tannhelsetjenesten, og om det bør inkluderes kriterier for dette i delkostnadsnøkkelen. Og for det tredje har vi undersøkt om variasjoner i sosioøkonomiske forhold kan forklare noe av variasjonen i utgifter til tannhelse mellom fylkeskommunene.

De to sistnevnte forholdene er undersøkt både kvalitativt og kvantitativt. I forbindelse med datainnsamlingen til ressurskartleggingen, ble fylkestannhelsesjefene også bedt om å komme med innspill om hvilke forhold som kan forklare forskjeller i utgifter til den offentlige tannhelsetjenesten mellom fylkeskommunene. Disse innspillene er oppsummert under, og danner grunnlaget for utvalgets valg av variabler som er testet ut i de kvantitative undersøkelsene (dvs. regresjonsanalysene).

Oppdatert ressursfordeling

Utvalget har hentet inn oppdaterte opplysninger fra fylkeskommunene om ressursbruk på de ulike prioriterte gruppene i tannhelsetjenesten, målt i antall timer. Skjemaet som ble benyttet til datainnsamlingen ble utformet av fylkestannhelsesjefene i samarbeid, for å sikre en mest mulig lik rapportering. Fylkeskommunene har rapportert samlet antall timer per pasientgruppe, basert på timestatistikken i elektronisk pasientjournal. I tillegg er det rapportert om antall personer under tilsyn i de ulike kategoriene. Utvalget har mottatt rapportering fra ti fylkeskommuner.

Flere av fylkeskommunene peker på at det kan være variasjon i registreringspraksis som kan påvirke datakvaliteten og sammenlignbarheten. Det kan være ulike prinsipper for føring av tid for pasienter som ikke møter, og for hvem som skal defineres som «under tilsyn». Det er også forskjeller i hvorvidt fylkeskommunene har egne tannlegespesialister (slik at tidkrevende spesialistbehandling er inkludert i tallene). Et annet forhold som kan bidra til forskjeller mellom fylkeskommunene, er hvor stor andel av aktuelle brukere som kalles inn til

undersøkelse. Jo høyere andel friske pasienter som kalles inn, jo lavere er tidsbruken per pasient.

Den oppdaterte ressursberegningen er vist i tabell 25.⁵⁴ De tre første kolonnene viser rapporteringen fra fylkeskommunene: Samlet ressursbruk målt i antall timer, antall under tilsyn i alt, og gjennomsnittlig ressursbruk per pasient i de ulike brukergruppene. Kolonne 4 viser ressursbruken i minutter per pasient relativt til brukergruppen 0–18 år. Indeksen for brukergruppen 21–22 år er satt lik indeksen for innbyggere 19–20 år.

Tabell 25 Andel ressursbruk i prioriterte brukergrupper. Basert på tall fra 2019

Brukergruppe	Rapportering fra fylkeskommunene			Indeks ressursbruk		Ressursberegning		
	Antall timer	Antall under tilsyn	Minutter per pasient	Før justering	Justert for egenbetaling	Landssum under tilsyn (snitt 2017-2019)	Ressursbruk	Andel
	Kol. 1	Kol. 2	Kol. 3	Kol. 4	Kol. 5	Kol. 6	Kol. 7	Kol. 8
Innb. 0-18 år	725 863	927 764	47	1,000	1,000	1 107 157	1 107 157	0,7331
Innb. 19-20 år	71 488	79 072	54	1,156	0,867	97 683	84 659	0,0561
Innb. 21-22 år				1,156	0,578	100 082	57 825	0,0383
Psykisk utviklingshemmede	36 012	16 659	130	2,763	2,763	18 965	52 399	0,0347
Eldre mv. i institusjon og hjemmesykepleie	132 825	67 751	118	2,506	2,506	83 056	208 123	0,1378
- herav i institusjon	50 093	29 614	101	2,162	2,162	35 270	76 256	
- herav med hjemmesykepleie	82 732	38 137	130	2,773	2,773	47 786	132 498	
Sum	966 188	1 091 246	53			1 406 943	1 510 164	1,0000

Merknad: Ressurskartleggingen omfattet ikke brukergruppen innbyggere 21–22 år, siden denne gruppen først fikk rett til utvidet tannhelsetilbud fra og med 2022. Indeksen for denne gruppen er i utgangspunktet satt til den samme som gruppen 19–20 år. Antall personer under tilsyn i alderen 21–22 år er estimert med utgangspunkt i innbyggertall.

Kilde: Basert på rapportering fra alle fylkeskommuner unntatt Troms og Innlandet. Rapporteringen fra Innlandet gjaldt bare 2021, og rapporteringen fra Troms og Finnmark inneholder bare tall for Finnmark.

I kolonne 5 er indeksen til gruppene 19–20 år og 21–22 år justert ned, for å ta hensyn til at brukerne i disse gruppene betaler egenandel på henholdsvis 25 og 50 prosent av takstene for tannbehandling. Kolonne 5 er så multiplisert med antall personer under offentlig tilsyn i landet i alt i de ulike gruppene (kol. 6), og resultatet er vist i kolonne 7. De ulike gruppenes andel av den beregnede ressursbruken er vist i kolonne 8, og danner grunnlaget for utvalgets forslag til nye kriterievekter.

Utvalgets beregninger skiller seg fra tidligere ressurskartlegginger på to måter. For det første er beregningene gjort på grunnlagstall summert til landsnivå, før det er beregnet gjennomsnittstall for hele landet. Tidligere beregninger har tatt utgangspunkt i indeksverdier

⁵⁴ Fylkeskommunene har rapportert inn tall for både 2019 og 2021. Tallene for 2021 viser en sterk nedgang i ressursbruken for beboere i institusjon, noe som kan være en konsekvens av pandemien. Utvalget har derfor benyttet tall for 2019 i den oppdaterte ressursfordelingen

for hver enkelt fylkeskommune, og så beregnet et gjennomsnitt per brukergruppe basert på fylkesindeksene. Hver fylkeskommune har dermed hatt like stor vekt i beregningene, uavhengig av antall pasienter i fylket. Utvalget mener at beregninger på grunnlagstall summert til landsnivå gir et riktigere bilde av gjennomsnittlig ressursbruk per pasient for hele landet. Dette er spesielt viktig siden det kan være noe ulik registreringspraksis mellom fylkeskommunene.

For det andre er det tatt hensyn til at innbyggere i alderen 19–22 år betaler en egenandel som dekker deler av kostnadene ved offentlig tannbehandling. Dette er ikke gjort i tidligere ressursberegninger, men utvalget mener at det er rimelig å ta hensyn til dette i fastsetting av kostnadsvektene.

Sammenlignet med dagens delkostnadsnøkkel får særlig brukergruppen eldre, uføre og langtidssyke økt vekt, mens særlig innbyggere i alderen 19–22 år får redusert vekt.

Bosettingsmønster og avstander

Bosettingsmønster og reiseavstander kan påvirke fylkeskommunenes utgifter til tannhelse på flere måter, og nevnes av flere fylkeskommuner som en viktig kostnadsdriver. For det første er det en tendens til at fylkeskommuner med lange reiseavstander har en mer desentralisert klinikkstruktur. Spredt bosetting kan være en kostnadsulempe dersom det betyr at fylkeskommunene må ha en høyere tannlegedekning for å gjøre tjenesten tilgjengelig for innbyggerne. Spredt bosetting kan også bety at tannlegene må bruke potensiell arbeidstid til reisetid ved ambuleringsklinikker.

Flere fylkeskommuner peker også på at det er vanskeligere å rekruttere tannleger i distriktene, og at de derfor må tilby høyere lønn enn det som er vanlig i mer sentrale strøk. Noen fylkeskommuner viser også til at det kan være høyere turnover ved klinikker i distriktene, og at dette gir økte administrative kostnader til rekruttering.

Det er en klar tendens til at fylkeskommuner med relativt mange tannklinikker og årsverk i den offentlige tannhelsetjenesten også har høye netto driftsutgifter til tannhelse (jf. tabell 26). Tall fra 2017 over antall innbyggere per tannklinikk, viser at det er færre innbyggere per tannklinikk i fylker med lange reiseavstander. Fylker som Sogn og Fjordane, Nordland og Finnmark har lange reiseavstander, og det er få innbyggere per tannklinikk. Det motsatte er tilfellet for fylker som Østfold, Akershus og Oslo. Den samme tendensen går igjen hvis vi ser på antall innbyggere per årsverk i den offentlige tannhelsetjenesten.

Noe av variasjonen kan skyldes lokale prioriteringer og valg om en desentralisert klinikkstruktur. Det har vært en tendens til at flere fylkeskommuner har samlokalisert eller

sentralisert tannklinikkene de siste årene, noe som indikerer at fylkeskommunene til en viss grad har kunnet påvirke merkostnadene til en desentralisert klinikkstruktur.

Tabell 26 Utgifter til tannhelse, reiseavstander, antall klinikker og årsverk. Tall for 2019 (unntatt tall for antall klinikker)

Fylkeskommune	Netto driftsutg. (Kr per innb.)	Snitt reise- avstand (per innb.)	Innb. per offentlig tannklinikk (2017)	Innb. per utførte tannlege- årsverk (off. sektor)	Innb. per avtalte årsverk tannheletj. (off. sektor)	Utførte tannlege- årsverk off. sektor i % av samlede tannlege- årsverk
Østfold	397	4 151	24 793	5 499	1 869	22 %
Akershus	406	3 226	28 366	7 240	2 234	18 %
Oslo	314	1 098	28 378	9 057	3 113	11 %
Hedmark	509	10 958	9 400	4 827	1 264	32 %
Oppland	504	11 119	9 026	4 774	1 585	29 %
Buskerud	425	6 438	9 438	5 139	1 815	22 %
Vestfold	438	3 945	17 934	5 567	1 861	22 %
Telemark	464	8 984	12 380	3 688	1 259	28 %
Aust-Agder	540	9 387	7 353	3 832	1 451	33 %
Vest-Agder	533	6 303	15 632	4 701	1 545	25 %
Rogaland	426	4 772	12 196	4 364	1 452	29 %
Hordaland	476	6 707	11 159	4 156	1 485	28 %
Sogn og Fjordane	759	24 208	6 099	3 337	1 170	40 %
Møre og Romsdal	570	12 045	7 173	4 584	1 472	27 %
Trøndelag	527	10 017	14 970	3 575	1 261	36 %
Nordland	739	21 189	4 056	2 827	824	44 %
Troms	869	15 840	8 800	1 699	550	57 %
Finnmark	1 020	47 165	3 793	1 815	534	62 %
Landet	486	7 995	11 659	4 455	1 469	27 %
<i>Korrelasjon utgifter</i>	<i>1,00</i>	<i>0,92</i>	<i>-0,68</i>	<i>-0,81</i>	<i>-0,83</i>	<i>0,96</i>
<i>Korrelasjon avstand</i>	<i>0,92</i>	<i>1,00</i>	<i>-0,65</i>	<i>-0,69</i>	<i>-0,71</i>	<i>0,86</i>

Merknad: Det to nederste radene viser korrelasjonskoeffisienten for sammenhengen mellom henholdsvis netto driftsutgifter og gjennomsnittlig reiseavstand, og de ulike variablene.

Kilde: Tall fra KOSTRA, unntatt tall for antall klinikker som er hentet inn av Helse- og omsorgsdepartementet.

Sammenhengen mellom utgifter og reiseavstand kan for det andre skyldes at fylkeskommuner med lange reiseavstander i større grad må kompensere for et manglende privat tilbud til den voksne befolkningen. Det er en klar tendens til at det offentliges andel av de samlede utførte tannlegeårsverkene (altså summen av offentlige og private tannlegeårsverk), er høyere i fylker med lange avstander (jf. siste kolonne i tabellen). Selv om voksne pasienter betaler for tannlegetjenester, kan fylkeskommunene likevel har merkostnader ved å opprettholde et tilbud til betalende pasienter. En fylkeskommune peker for eksempel på at ekstrakostnader til voksne pasienter ikke er selvfinansierende på grunn av et for lavt volum (for få pasienter).

Tidligere utvalg har også vurdert om spredt bosetting kan være en ufrivillig kostnadsulempe innen tannhelsetjenesten. Borgeutvalget mente at spredt bosetting kunne være en kostnadsulempe. Men utvalget viste også til at variasjoner i produktivitet mellom fylkeskommunene kunne forklare utgiftsvariasjonene, og at inntektsnivå var en viktig forklaringsfaktor. Fylkeskommuner med et høyt inntektsnivå har også høyere utgifter til tannhelse. Etter en samlet vurdering konkluderte utvalget med at det ikke burde innføres mål for bosettingsmønster i delkostnadsnøkkelen for tannhelse.

Det bør også påpekes at det kan være utgiftskrevende forhold i tettbygde strøk. Leiekostnadene er høyere i de største byene, og forskjellene i levekårene større. Levekårsforskjeller kan igjen være en faktor som bidrar til økte kostnader innen tannhelse.

Sosioøkonomiske forhold

Det er en generell tendens til at de som har lang utdanning og god økonomi, lever lenger og har færre helseproblemer enn de som har kortere utdanning og dårligere økonomi.⁵⁵ Dette gjelder også innen tannhelse, og flere fylkeskommuner mener at sosioøkonomiske forhold kan forklare noe av variasjonen i utgifter.

Tidligere undersøkelser har vist at tannhelsen hos grupper i befolkningen med lav sosioøkonomisk status, er dårligere enn i øvrig befolkning.⁵⁶ Sosioøkonomiske faktorer hos foreldrene har betydning for barns tannhelse. Barn av høyt utdannede mødre har mindre karies enn barn av mødre med kort eller ingen utdanning. Barn med innvandrerbakgrunn har dårligere tannhelse enn andre barn i de yngste aldersgruppene, men det ser ut til at forskjellene jevner seg ut med økende alder. Også barn og unge i den samiske befolkningen har tannhelseforhold som er dårligere enn for barn og unge for øvrig.⁵⁷

Dårligere tannhelse, særlig blant barn (som får gratis tannhelsetjenester), kan tenkes å påvirke fylkeskommunenes utgifter. Barn med dårlig tannhelse må kanskje kalles oftere inn til tannlegen, og behandlingen er mer ressurskrevende.

Samtidig kan det tenkes at sosiale forhold også trekker i motsatt retning, siden personer med lav inntekt og lav utdanning i mindre grad benytter tannlegetjenester enn andre. Undersøkelser blant voksne tyder på at personer med lave inntekter går sjeldnere til tannlege, selv om de også har lavere egenvurdert tannhelse.⁵⁸

⁵⁵ Syse, Astri, m.fl. (2022). «Sosiale helseforskjeller i Norge».

⁵⁶ Ekorud og Jensen (2013). «Korleis står det til med norsk tannhelse?».

⁵⁷ St.meld. nr. 35 (2006–2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning: Framtidas tannhelsetjenester*.

⁵⁸ Lunde og Ramm (2021). *Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester* – 2.

Når vi ser på forholdet mellom indikatorer for tannhelse og sosioøkonomiske forhold, finner vi ingen sammenheng på fylkesnivå (jf. tabell 27). Det kan altså se ut som om forskjeller i tannhelse mellom ulike sosiale grupper på individnivå, ikke gir seg utslag i systematiske sammenhenger på fylkesnivå.

Tabell 27 Korrelasjon mellom tannhelse og sosiale indikatorer. Tall for 2019 på fylkesnivå, målt per innbygger

	Utgifter tannhelse	Andel med «null hull»	Gj.snitt antall tenner med karies	Innv. og norskfødt med innv.- foreldre	Personer med lav inntekt	Personer med foreldre med lav utd.	Lav inntekt og lav utd.
Utgifter til tannhelse	1,000						
Andel med «null hull» (12 år)	-0,411	1,000					
Gj.snitt antall tenner med karies (12 år)	0,334	-0,949	1,000				
Innvandrere og norskfødte med innv.foreldre	-0,601	-0,005	-0,024	1,000			
Personer med lav inntekt	-0,467	0,098	0,005	0,408	1,000		
Personer med foreldre med lav utdanning	0,603	0,017	-0,127	-0,687	-0,272	1,000	
Lav inntekt og lav utdanning	0,110	0,079	-0,156	-0,139	0,388	0,681	1,000

Resultatene i tabell 27 bør likevel tolkes med varsomhet, siden det kan være usikkerhet knyttet til indikatorene for tannhelsestatus. Hvor stor andel av målgruppen som kalles inn til undersøkelse hvert år, varierer mellom fylkeskommunene. Noen fylkeskommuner oppgir at de har lagt stor vekt på å målrette innsatsen mot risikogrupper. Dette kan igjen bidra til at de kommer dårligere ut på indikatorer for tannhelse, siden en høyere andel av de som kalles inn har dårlig tannhelse.

Andre forhold

Fylkeskommunene trekker også fram noen andre forhold som kan forklare variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene. Som nevnt kan det være variasjon i hvor stor andel av målgruppen som kalles inn hvert år, blant annet ut fra en risikovurdering. Dette kan igjen gi seg utslag i kostnadsvariasjoner.

Noen fylkeskommuner peker også på at organiseringen av tannhelsetjenesten varierer. I noen fylker er tannhelsetjenesten organisert i fylkeskommunale foretak, i andre fylker er tjenesten organisert som avdelinger eller seksjoner i fylkeskommunen. I noen tilfeller er også de regionale kompetansesentrene innen tannhelsetjenesten lagt til en fylkeskommune, og inngår i fylkeskommunenes utgifter.⁵⁹

⁵⁹ De regionale odontologiske kompetansesentrene mottar tilskudd fra nasjonale myndigheter for blant annet å gi fagstøtte til offentlig og privat tannhelsetjeneste og råd til andre tjenesteområder og

Analyseresultater

Utvalget har gjort flere analyser for å forsøke å anslå om og i hvilken grad sosioøkonomiske forhold og bosettingsmønsteret kan bidra til å forklare noe av variasjonen i utgifter til tannhelse mellom fylkeskommunene. Vi finner ingen stabile og statistisk signifikante effekter av sosioøkonomiske variabler. Det ser altså ikke ut til at eventuelle sammenhenger mellom sosiale indikatorer og dårlig tannhelse på individnivå, gjenspeiler seg i økte kostnader på fylkesnivå (se analyseresultater i vedlegg 2).

Analysene tyder imidlertid på at det er en sammenheng mellom lange avstander og høye kostnader til tannhelse, selv når det kontrolleres for antall innbyggere i målgruppen for tjenesten, variasjoner i aktiviteten (målt som antall pasienter som er undersøkt og behandlet) og inntektsnivået til fylkeskommunene.

På grunn av få enheter i analysene bør antallet kontrollvariabler i analysene begrenses. Hvis alle de prioriterte brukergruppene i dagens delkostnadsnøkkel inkluderes som kontrollvariabel i analysene, er kriteriet for reiseavstand fortsatt statistisk signifikant. Men to av alderskriteriene – innbyggere 1–18 år og innbyggere 67 år og over – har negativt fortegn når alle variablene tas med i samme analyse. En slik analysemodell er derfor vanskelig å tolke.

Utvalget har derfor vurdert to ulike analysemodeller for å forsøke å isolere effekten av reiseavstand fra lokale prioriteringer og andre forhold som ikke bør kompenseres. I den ene modellen er innbyggere 1–18 år – brukergruppen med høyest vekt i dagens nøkkel – tatt med som kontrollvariabel i analysene (se vedlegg 2).⁶⁰

I den andre modellen er antall pasienter som er undersøkt eller behandlet i tannhelsetjenesten brukt som kontrollvariabel (se tabell 28).

befolkningen, drive forskning og kunnskapsutvikling, og delta i den praktiske/kliniske delen av spesialistutdanning av tannleger. I tillegg har kompetansesentrene ansvar for å tilby spesialisttannhelsetjenester både til pasienter med rettigheter etter tannhelsetjenesteloven, etter Stortingets budsjettvedtak og til øvrige pasienter som kompetansesentrene mottar henvisning på. Spesialisttannhelsetjenesten finansieres av fylkeskommunene. Sentrene er ulikt organisert og ikke alle fylkeskommuner er tilknyttet et senter.

⁶⁰ Utvalget har vurdert om det bør legges inn restriksjoner i disse analysene basert på vekten til kriteriet fra ressurskartleggingen, på samme måte som i analysene til nøkkelen for videregående opplæring. Siden det ikke er en sterk samvariasjon mellom reiseavstand og antall innbyggere 1–18 år, er det ikke like sterke grunner for en slik restriksjon i analysene for tannhelse som i analysene for videregående opplæring.

Tabell 28 Avhengig variabel: netto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2019-struktur			Analyser på 2024-struktur		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Undersøkt/behandlet	197 (0,6219)	549 (0,2276)	295 (0,5436)	390 (0,4012)	629 (0,1882)	433 (0,4163)
Reiseavstand	0,007** (0,0285)	0,007** (0,0375)	0,009** (0,0113)	0,006* (0,0692)	0,005* (0,0797)	0,007** (0,0343)
Frie inntekter	0,026** (0,0021)	0,023** (0,01)	0,023** (0,0198)	0,029** (0,005)	0,029** (0,0037)	0,030** (0,0109)
Konstantledd	47 (0,6197)	48 (0,6442)	86 (0,4141)	-12 (0,9078)	-40 (0,7029)	-14 (0,9037)
Justert R ²	0,905	0,903	0,900	0,919	0,930	0,920
N	19	18	18	19	18	18

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Ingen av kontrollvariablene er statistisk signifikante i noen av analysene, og den samlede forklaringskraften er om lag den samme i begge modellene. Kriteriet for reiseavstand er statistisk signifikant i alle analyser, og viser at fylkeskommuner med lange avstander har høyere utgifter til tannhelse. Effekten av reiseavstand er stabil over tid og på tvers av analyser. Effekten er noe lavere i analysene der antall pasienter som er undersøkt eller behandlet er brukt som kontrollvariabel, enn i analysene der innbyggere 1–18 år brukes som kontroll.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at tannhelsenøkkelen bør reflektere de sentrale brukergruppene innen den offentlige tannhelsetjenesten. Selv om antall innbyggere i de prioriterte gruppene i liten grad kan forklare variasjonen i de faktiske kostnadene mellom fylkeskommunene, virker det rimelig at nøkkelen fortsatt i stor grad er knyttet til gruppene som er prioritert i tannhelsetjenesteloven. Utvalget mener derfor at den oppdaterte ressurskartleggingen bør danne grunnlaget for hoveddelen av kriteriene i den nye tannhelsenøkkelen.

Utvalget mener videre at analysene presentert over tyder på at reiseavstand er en ufrivillig kostnadsulempe innen tannhelse, også når det kontrolleres for inntektsnivå. Utvalget mener derfor at kriteriet for reiseavstand bør tas inn i tannhelsenøkkelen, i tillegg til kriteriene fra ressurskartleggingen. Utvalget foreslår at kriteriet vektes inn i nøkkelen med utgangspunkt i analysene i tabell 28. Siden antallet i de prioriterte gruppene som kalles inn til undersøkelse og kontroll til en viss grad er et resultat av fylkeskommunenes egne valg og prioriteringer, mener utvalget det er rimelig å bruke dette som kontrollvariabel i analysene som fastsetter vekten for reiseavstand. Dette gir en noe lavere vekt til kriteriet for reiseavstand, enn hvis vekten beregnes ut fra analyser med innbyggere 1–18 år som kontrollvariabel.

Utvalget vil likevel påpeke at regresjonsanalyser på få enheter er usikre. Den høye samvariasjonen mellom reiseavstand og fylkeskommunenes frie inntekter gjør det vanskelig å isolere effekten av hver enkelt variabel. Den estimerte effekten av reiseavstand, som gir en kriterievekt på over 12 prosent, er høy sammenlignet med effekten innen videregående opplæring. Det kan ikke utelukkes at reiseavstandskriteriet også fanger opp andre forhold enn kostnadsulempen knyttet til lange avstander alene, selv om det er kontrollert for aktivitet og inntektsnivå i analysene. Men kriteriet er statistisk signifikant i alle analyser som er testet ut, og effekten er relativt stabil uavhengig av hvilke andre variabler som inkluderes. Utvalget mener derfor at analyseresultatene bør legges til grunn for vektingen av kriteriet.

Utvalget finner ikke grunnlag for å ta med variabler for sosioøkonomiske forhold i nøkkelen.

4.5.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse er vist i tabell 29. Utvalget er som nevnt delt i synet på om avskrivningene bør inngå i analysene, og tabellen viser vektene med både flertallets og mindretallets forslag.

Tabell 29 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for tannhelse

	Dagens nøkkel (2023)	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Innbyggere 1–18 år	0,7244	0,6434	0,6572
Innbyggere 19–20 år	0,0813	0,0492	0,0502
Innbyggere 21–22 år	0,0558	0,0336	0,0343
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0250	0,0305	0,0311
Innbyggere 67 år og over	0,1135	0,1210	0,1235
Reiseavstand		0,1223	0,1037
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Flertallets forslag er basert på analyser der avskrivninger er inkludert i den avhengige variabelen, mindretallets forslag er basert på analyser uten avskrivninger i den avhengige variabelen.

Utvalget foreslår at kriteriene som brukes til å fange opp de ulike brukergruppene videreføres fra dagens system. Det vil si at gruppen eldre, uføre og langtidssyke fortsatt fanges opp med kriteriet innbyggere 67 år og over. Utvalget vil peke på at langt fra alle innbyggere over 67 år har rett til offentlige tannhelsetjenester, samtidig som flere av brukerne i denne gruppen er under 67 år. Utvalget mener likevel at antall eldre innbyggere er en god og objektiv indikator for å fange opp denne brukergruppen.

Som en del av oppfølgingen av utvalgets arbeid, kan det vurderes om andre kriterier er bedre egnet til å fange opp gruppen av eldre, uføre og langtidssyke med rett til offentlige tannhelsetjenester. Utvalget vil i den forbindelse peke på innspill fra en fylkeskommune som viser til at personer med hjemmesykepleie og personer på institusjon er to grupper det er vanskelig for fylkeskommunene å få full oversikt over. Det er den kommunale

omsorgstjenesten som bestemmer hvem som skal motta hjemmesykepleie og institusjonsplass, og den offentlige tannhelsetjenesten varsles ikke nødvendigvis om slike vedtak.

Det er også utfordringer med pasienter som får vedtak om hjemmesykepleie over et kortere tidsrom, og som da kan ha fått tilbud om gratis behandling som de ikke lenger har rett til når behandlingen startes opp. Det er også tilfeller hvor pasienter har mistet tilbudet til hjemmesykepleie i en periode, før dette startes opp igjen ved et senere tidspunkt. Dette gjør at det er vanskelig for fylkeskommunene å ha oversikt over pasientenes rettighetsstatus.

Utvalget vil i den forbindelse vise til at et pågående arbeid med registrering i Kommunalt pasient- og brukerregister (KPR) kan bidra til bedre data for personer i sykehjem og i hjemmesykepleie. Dette kan vurderes som en kilde for kriteriedata i framtiden.

Utvalget vil også oppfordre departementet til å se nærmere på datakvaliteten for kriteriet psykisk utviklingshemmede over 18 år. Kriteriedata er i dag hentet fra fylkeskommunenes rapportering i KOSTRA, og det kan derfor diskuteres om kriteriet er fullt ut objektivt.

4.6 Delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport

Dette delkapittelet presenterer utvalgets vurderinger av delkostnadsnøkkelen for buss og bane og kriteriene for båter i dagens båt- og ferjenøkkel. Utvalget anbefaler at det innføres en felles delkostnadsnøkkel for buss, bane og båt, og de ulike transportformene behandles derfor samlet i dette kapittelet.

Først gir vi en kort, overordnet omtale av sektoren, før vi presenterer dagens kostnadsnøkler. Deretter presenterer vi resultatene fra utvalgets analyser, både for buss og bane og båter hver for seg, og behandlet som én sektor. Til slutt presenteres utvalgets forslag til delkostnadsnøkkel for kollektivtransport.

Utvalget er delt i synet på om avskrivninger bør inngå i analysegrunnlaget (se kap. 4.2). I dette delkapittelet vises resultater fra analyser der avskrivningene er inkludert i den avhengige variabelen, i tråd med flertallets anbefaling.

4.6.1 Om sektoren

Ansvar for kollektivtransport

Fylkeskommunene og Oslo kommune har ansvaret for den lokale kollektivtransporten i sine fylker. De yter tilskudd til lokale ruter med buss, båt (unntatt riksveiferjer), trikk, T-bane og bybane, og de bestemmer omfanget av rutetilbudet og takster med mer. Ifølge yrkestransportlova § 22 (3), skal staten yte «årleg rammetilskot til delvis dekning av fylkeskommunane sine utgifter. Tilskotet blir fordelt gjennom inntektssystemet for kommunane og fylkeskommunane etter reglar gjevne av Kongen.»

Det meste av den lokale kollektivtransporten blir produsert av selskaper som kjører på anbudskontrakt for fylkeskommunene. Fylkeskommunene har etter yrkestransportlova ansvaret for å gi tilskudd til rutetransport som fylkeskommunen vil opprette eller opprettholde innenfor et fylke, men loven gir ingen føringer for omfanget av rutetilbudet. Den eneste lovpålagte oppgaven innen kollektivtransport er skoleskyss, og mange steder er behovet for skoleskyss avgjørende for at det opprettholdes et rutetilbud.

I tillegg har fylkeskommunene ansvaret for tilrettelagt transport for funksjonshemmede (TT-ordningen), som er et særskilt transporttilbud for personer som ikke kan benytte ordinær kollektivtransport på grunn av nedsatt funksjonsevne. Fylkeskommunene utformer selv regelverket for ordningen lokalt og TT-ordningen varierer derfor fra fylke til fylke.⁶¹ Utover dette er det ingen nasjonale krav til dimensjoneringen av tilbudet innen lokal kollektivtransport.

⁶¹ Kjørstad m.fl. (2019). *Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen)*.

Kollektivtransport i dagens inntektssystem

I dagens inntektssystem er det en egen delkostnadsnøkkel for buss og bane, mens passasjerbåter inngår som en del av delkostnadsnøkkelen for båt og ferje (sammen med bilferjene). Buss- og banenøkkelen består av kriteriene sysselsatte etter arbeidssted og innbyggere bosatt spredt, og utgjør om lag 16,5 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i 2022. Kriteriene for passasjerbåter er normerte båtkostnader og lengde kystlinje, og utgjør om lag 2,4 prosent av den samlede nøkkelen.

Utvalget har vurdert både en videreføring av dagens deling av kollektivtransporten mellom to ulike delkostnadsnøkler, og en ny inndeling der fylkeskommunenes utgifter til buss, bane og båt ses i sammenheng i én felles delkostnadsnøkkel.

Utgifter til kollektivtransport

Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til buss og bane utgjorde 10,4 mrd. kroner i 2019 (nominelle tall), før pandemien. Av dette utgjorde utgifter til transportordninger for funksjonshemmede 0,6 mrd. kroner. Netto driftsutgifter til båtruter utgjorde 1,5 mrd. kroner.

Tabell 30 Utvikling i utgifter og passasjerer, buss og bane. Tall for hele landet, fylkeskommunale ruter.

	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017-21
Utgifter i mill. kr (faste 2021-kr)						
Br. driftsutgifter (inkl. avskrivninger),	14 196	14 768	15 509	18 298	18 357	31 %
Net. driftsutgifter (inkl. avskrivninger)	10 778	10 918	11 000	13 673	13 926	31 %
Br. investeringer	642	1 239	2 058	3 288	5 400	741 %
Aktivitet						
Billettinntekter, mill. kr	7 143	7 260	7 302	4 234	4 177	-42 %
Antall reiser i alt (mill.)	5 686,7	5 836,1	6 171,5	3 964,9	4 198,8	-26 %
Antall reiser, skoleskyss (mill.)	57,5	54,5	59,5	43,5	54,7	-5 %

Kilde: SSB.

Merknader: (1) Den store endringene fra 2019 til 2020/2021 skyldes inntektsbortfallet i kollektivtransporten som følge av pandemien, og gjenspeiler ikke en reell økning i de faktiske kostnadene. (2) Det varier mellom fylkeskommunene (og over tid) om billettinntektene går til fylkeskommunene eller til kollektivselskapene. I tilfeller der inntektene går direkte til kollektivselskapene, er de ikke rapportert som inntekter i KOSTRA. Tallene for brutto driftsutgifter vil i slike tilfeller ikke reflektere de faktiske bruttoutgiftene ved å tilby tjenestene.

Pandemien i 2020 og 2021 førte til en kraftig nedgang i passasjertallene (og billettinntektene) i kollektivtrafikken. I årene før pandemien var det en gradvis økning i driftsutgifter, billettinntekter og antall reisende med fylkeskommunal kollektivtrafikk. Som en følge av koronapandemien, var det en sterk nedgang i kollektivtrafikken i 2020 og 2021. Passasjertallene tok seg opp fra andre halvår 2021, og var i andre kvartal 2022 om lag 7 prosent lavere enn passasjertallene i andre kvartal 2019.⁶² Inntektsbortfallet som følge av

⁶² Tall fra SSBs Kollektivtransportstatistikk, fylkeskommunale ruter med buss, bane og båter. Til sammenligning var passasjertallene i andre kvartal 2020 og 2021 henholdsvis 50 og 33 prosent lavere enn i andre kvartal 2019.

nedgangen i passasjertallene har blitt kompensert fullt ut av staten gjennom økt rammetilskudd.

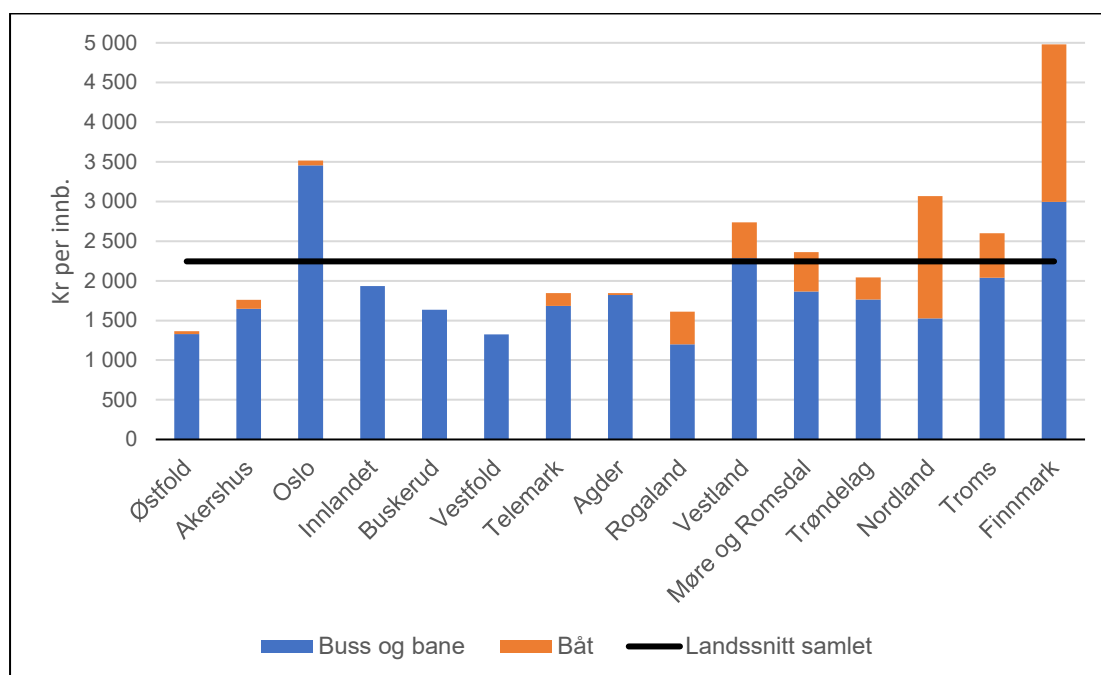
Inntektsbortfallet har ført til en kraftig økning i fylkeskommunenes regnskapsførte *netto* driftsutgifter til kollektivtransport, selv om bruttoutgiftene ikke nødvendigvis har økt. Siden inntektsbortfallet har blitt kompensert av staten, gir ikke økningen i driftsutgiftene i tabell 30 et riktig bilde av den faktiske utgiftsveksten.

Tabell 31 Utvikling i utgifter og passasjerer, båter. Tall for hele landet, fylkeskommunale ruter.

	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017-21
Utgifter i mill. kr (faste 2021-kr)						
Br. driftsutgifter (inkl. avskrivninger),	1 753	1 958	2 049	2 143	1 972	2 %
Net. driftsutgifter (inkl. avskrivninger)	1 458	1 584	1 704	1 745	1 565	-3 %
Br. investeringer	103	166	120	178	177	71 %
Aktivitet						
Billettinntekter, mill. kr	623	617	603	380	376	-40 %
Antall reiser i alt (mill.)	9,435	9,362	9,400	5,944	6,043	-36 %
Antall reiser, skoleskyss (mill.)	0,359	0,335	0,302	0,238	0,322	-10 %

Kilde: SSB.

Det er store forskjeller i fylkeskommunenes driftsutgifter til kollektivtransport, målt i kroner per innbygger. Hvis vi ser på utgiftene til buss og bane alene, summert til fylkesinndelingen fra 2024, skiller særlig Oslo og Finnmark seg ut med høye utgifter. Rogaland, Vestfold og Østfold hadde utgifter godt *under* landsgjennomsnittet (jf. figur 9). Når vi også tar med utgiftene til båtruter, øker utgiftene til flere kystfylker, særlig Nordland og Finnmark.



Figur 9 Netto driftsutgifter (inkl. avskrivninger) til buss, bane og båt i 2019, summert til fylkesinndeling i 2024. Tall i kroner per innbygger. Landsgjennomsnitt vist med svart linje.

Det er flere forhold som bidrar til at kostnadene til kollektivtransport varierer mellom fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan i stor grad selv bestemme billettpriser og hvilket kollektivtilbud som skal tilbys, og lokale prioriteringer vil derfor forklare noe av variasjonen. Men det er også forhold utenfor fylkeskommunenes kontroll som bidrar til forskjellene, blant annet bosettingsmønsteret og variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport. For utgiftene til båter vil bosettingsmønster og reisemuligheter langs kysten ha stor betydning for variasjonene mellom fylkeskommunene.

4.6.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Dagens og tidligere delkostnadsnøkler for buss og bane

Tabell 32 viser kriteriene som inngår i dagens og tidligere delkostnadsnøkler for buss og bane, gruppert etter hvilke kostnadsdriverer de er ment å fange opp. Merk at det ikke er et klart skille mellom de ulike kostnadsdriverne, og kriteriet sysselsatte etter arbeidssted kan til en viss grad også fange opp storbyforhold.

Tabell 32 Dagens og tidligere delkostnadsnøkkel for buss og bane (inkl. båt og ferje før 2015)

Kriterium	Før 2015 (inkl. båt og ferje)	2015–2019	2020–
<u>Spredt bosetting mv.</u>			
Innbyggere bosatt spredt	0,120	0,3245	0,1256
Areal	0,040		
<u>Storbyforhold mv.</u>			
Storbyfaktor	0,090		
Innbyggere per km off. vei		0,2936	
<u>Kriterier for etterspørsel mv.</u>			
Innbyggere i alt	0,520		
Innbyggere 6–34 år		0,3819	
Sysselsatte etter arbeidssted			0,8744
<u>Kriterier for båt og ferje</u>			
Rutenett til sjøs	0,180		
Innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,050		
Sum	1,000	1,0000	1,0000

Den første kostnadsnøkkelen for lokal kollektivtransport basert på objektive kriterier ble innført i 1987, og omfattet også utgifter til båt og ferje. Da forsøkte man å finne objektive kriterier som kunne forklare den historiske fordelingen av statstilskudd til lokale ruter. Kriteriene som ble brukt var antall innbyggere, areal, befolkning på øyer uten fast veisamband, rutenett til sjøs og en storbyfaktor.⁶³

⁶³ Storbyfaktoren lå inne i kostnadsnøkkelen helt til 2014, med noen justeringer. Storbyfaktoren ga først og fremst uttelling for Oslo, men Hordaland, Sør-Trøndelag og Akershus fikk også noe gjennom dette kriteriet.

I 1994 ble det gjort noen mindre endringer i forbindelse med at de tidligere sektornøkklene ble slått sammen til en felles kostnadsnøkkel. På grunn av sterk nedgang i antall innbyggere på øyer uten fast veiforbindelse, ble dette kriteriet vektet ned. Samtidig ble storbyfaktoren endret. Kriteriet for antall innbyggere bosatt spredt ble innført i 1997, basert på analyser gjennomført av departementet som viste at spredt bosetting hadde betydning for utgifter til skoleskyss.

I 2015 ble det innført en ny buss- og banenøkkel, basert på regresjonsanalyser. Den nye nøkkelen var basert på anbefalingene til Borgeutvalget.⁶⁴ Nøkkelen bestod av tre kriterier:

- Innbyggere bosatt spredt, for å fange opp sammenhengen mellom spredt bosetting og utgifter til kollektivtransport.
- Innbyggere per km offentlig vei, for å fange opp kostnadsulemper knyttet til høy befolkningskonsentrasjon.
- Innbyggere 6–34 år, for å fange opp at etterspørselen etter kollektivtransport varierer mellom ulike aldersgrupper.

Kriteriet innbyggere per km offentlig vei er ikke «sammenslåingsnøytralt», og det ble derfor vurdert som uaktuelt å videreføre det da flere fylkeskommuner ble slått sammen i 2020.

Kriteriet er utformet slik at to fylkeskommuner som slår seg sammen, får en lavere kriterieverdi når kriteriet beregnes for den nye fylkeskommunen, enn summen av kriterieverdiene for de to fylkeskommunene beregnet hver for seg.⁶⁵ Alle fylkeskommuner som slo seg sammen i 2020 ville dermed fått redusert rammetilskudd hvis kriteriet hadde blitt videreført.

I 2020 ble det derfor innført en ny delkostnadsnøkkel for buss og bane. Departementet gjorde flere statistiske analyser med kriterier som kan knyttes til de ulike kostnadsdriverne diskutert over: storbyområder (f.eks. innbyggere per km offentlig vei, innbyggere bosatt i tettsteder), spredt bosetting (f.eks. innbyggere bosatt spredt, reiseavstand, landareal) og etterspørsel (f.eks. innbyggere i ulike aldersgrupper, antall sysselsatte, antall skolereiser).

I vurderingen av de ulike analysene la departementet særlig vekt på om kriteriene var statistisk signifikante og sammenslåingsnøytrale. Det var få enheter i de statistiske analysene, noe som betydde at antallet kriterier som kunne inngå i analysene samtidig måtte

⁶⁴ NOU 2005: 18.

⁶⁵ Et regneksempel illustrerer effekten: I 2016 hadde Sør-Trøndelag 314 351 innbyggere og 5 296 km offentlig vei, altså en kriterieverdi på 59. Nord-Trøndelag hadde 136 889 innbyggere og 5 335 km offentlig vei, dvs. en kriterieverdi på 26. Men når kriteriet beregnes for det sammenslåtte fylket, blir kriterieverdien betydelig lavere enn summen for de to fylkene hver for seg ($451\,240 / 10\,631 = 42$).

begrenses. Departementet la derfor vekt på enkelhet og at det burde være få kriterier i den nye nøkkelen.

På bakgrunn av analysene foreslo departementet en delkostnadsnøkkel med kriteriene sysselsatte etter arbeidssted og innbyggere bosatt spredt. Kriteriet innbyggere bosatt spredt sier noe om bosettingsmønsteret i fylkeskommunene og fanger opp at kostnadene ved kollektivtrafikk er høyere i mer spredtbygde strøk. Dette er i stor grad knyttet til behovet for skoleskyss, og reflekterer også at det er færre betalende passasjerer på disse rutene enn i mer tettbygde strøk.

Kriteriet sysselsatte etter arbeidssted fanger opp kostnader knyttet til behovet for arbeidsreiser. Andelen sysselsatte samvarierer også med andelen unge i befolkningen og storbyindikatorer (for eksempel innbyggere per km offentlig vei og andel innbyggere bosatt i tettsteder). Kriteriet vil dermed også indirekte fange opp kostnadsdrivere knyttet til ulik alderssammensetning og storbyforhold. Begge kriteriene var statistisk signifikante i minst to av de tre årene som ble analysert.

Omskalering

I tråd med Borgeutvalgets anbefaling var kriteriene i buss- og banenøkkelen som ble brukt fra 2015 til 2019 spesifisert slik at man måler kriterieverdiene utover en fastsatt minsteandel av befolkningen. Det samme gjelder kriteriet sysselsatte etter arbeidssted i dagens nøkkel. Denne omskaleringen øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene, og gjør at kriteriene i større grad fanger opp de faktiske variasjonene i utgiftene.

Det er egenskaper ved regresjonsanalysene som er bakgrunnen for at kriteriene er fastsatt på denne måten. Kriterievektene tar utgangspunkt i regresjonskoeffisientene og kriterieverdiene, slik at den relative betydningen av hvert enkelt kriterium kan tallfestes. Resultatene fra regresjonsanalysen gir imidlertid en delkostnadsnøkkel som summerer seg til vesentlig mer enn 1, noe som henger sammen med at regresjonen har negativt konstantledd. Vektene i en nøkkel må summere seg til 1, og det er derfor nødvendig med en nedjustering av vektene i forhold til hva koeffisientene i regresjonsanalysen tilsier.

Borgeutvalget viste til at en proporsjonal nedvekting ville ført til at delkostnadsnøkkelen bare fanget opp en mindre del av de faktiske variasjonene i utgiftene. For å rette opp dette foreslo utvalget en omskalering av kriteriene, for å øke variasjonen mellom fylkeskommunene. En slik omskalering av kriteriene øker de relative forskjellene mellom kriterieverdiene og gjør at kriteriene i nøkkelen i større grad fanger opp variasjonene i utgiftene. Grensene for skalering av kriterier er satt slik at alle fylker vil få en kriterieverdi på over 0.

Dagens og tidligere delkostnadsnøkler for båter

Kriteriene for båter var i stor grad uforandret fra 1987 til 2014, men de siste årene har båt- og ferjenøkkelen blitt endret flere ganger (jf. tabell 33). Ved de siste gjennomgangene av delkostnadsnøkkelen er det særlig avveilingen mellom objektivitet og treffsikkerhet som har stått sentralt.

Tabell 33 Dagens og tidligere delkostnadsnøkkel for båt og ferje

Kriterium	Før 2015* (del av nøkkel for lokale ruter)	2015–2017	2018–2021**	2022–
Rutenett til sjøs	0,180			
Innbyggere på øyer uten fast veisamband	0,050			
Antall ferjesamband		0,6026		
Fylkesfaktor båter***		0,3974		
Normerte ferjekostnader			0,6214	0,6508
Skolereiser med ferje			0,0105	
Skolereiser med båt			0,0131	
Båtreiser i alt			0,0131	
Lengde kystlinje			0,3419	0,1746
Normerte båtkostnader				0,1746
Sum	0,230	1,0000	1,0000	

* Før 2015 var det en felles delkostnadsnøkkel for lokal kollektivtransport, der to av kriteriene var særlig knyttet til båt og ferje. Om lag 80 ferjesamband som ble overført fra staten til fylkeskommunene i 2010 ble finansiert gjennom en særskilt fordeling (tabell C), og ikke gjennom kostnadsnøkkelen.

** Vektene ble noe justert i 2020, men kriteriene var de samme (med noen korrigeringer i beregningen av ferjekriteriet).

*** Fylkesfaktoren for båter tok utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske netto driftsutgifter til båter de siste tre årene.

Det er vanskelig å finne kriterier som er både objektive og som er godt egnet til å forklare variasjoner mellom fylkeskommunene. Samtidig er kravet om objektive kriterier et grunnleggende prinsipp i inntektssystemet. Kriterier som ikke er objektive kan også svekke det lokale handlingsrommet: Når kriteriene er knyttet til tjenesteproduksjonen, svekkes fylkeskommunenes insentiver til å omprioritere bruken av midlene fra en sektor til en annen, siden de samtidig risikerer å få reduserte overføringer gjennom kostnadsnøkkelen.

Problemet med manglende objektivitet er kanskje særlig stort når det gjelder båter. Ferjene inngår som en del av veinettet, og ligger dermed i større grad fast. Det kan være enklere å gjøre endringer i båtrotene, blant annet ut fra hva som lønner seg i inntektssystemet.

Fra 1987 til 2014 var det en felles delkostnadsnøkkel for lokale ruter, der kriteriene for båt og ferje var rutenett til sjøs og innbyggere på øyer uten fast veisamband. Kriteriet rutenett til sjøs var knyttet til faktiske fylkeskommunale båt- og ferjeruter, og var dermed ikke objektivt. Men siden kriteriet ikke ble oppdatert for endringer i rutestrukturen etter ca. 1990, fungerte det i praksis om et slags objektivt kriterium. På denne tiden var de fleste ferjesambandene i landet statlige, og fylkeskommunene hadde bare ansvaret for om lag 20 små ferjesamband.

Dette endret seg i 2010, da en stor del av riksveiene og nesten 80 ferjesamband ble overført fra staten til fylkeskommunene. Det ble ikke gjort endringer i kostnadsnøkkelen, og kompensasjonen for det nye veinettet og ferjene ble gitt med en særskilt fordeling gjennom innbyggertilskuddet (tabell C).

Da inntektssystemet ble lagt om i 2015, ble det innført en egen delkostnadsnøkkel for båt og ferje som også omfattet de tidligere statlige ferjesambandene. Kriteriet for ferjer var antall ferjesamband, noe som i praksis innebar at alle ferjesamband utløste det samme beløpet gjennom utgiftsutjevningen. Det lyktes ikke departementet å finne gode nok kriterier for båter. Som en midlertidig løsning ble det innført en fylkesfaktor for båter, som tok utgangspunkt i tall fra KOSTRA for fylkeskommunenes netto driftsutgifter til båter. Kriteriet fungerte dermed i praksis som en refusjonsordning: fylkeskommunene fikk tilbake det de brukte på båtrotene.

Den nye båt- og ferjenøkkelen ble kritisert av flere fylkeskommuner. Det ble pekt på at det er stor forskjell i driftskostnadene til ulike ferjesamband, og at det derfor blir for grovkornet med et kriterium som bare teller antall samband. Det ble også pekt på at refusjonsordningen for båter gjorde det umulig for fylkeskommunene å gjøre innsparinger innen denne sektoren, siden de da også ville få reduserte overføringer.

Departementet satte derfor ut et prosjekt til Møreforsking Molde for å få innspill til en ny delkostnadsnøkkel for båt og ferje, og dette førte fram til en ny båt- og ferjenøkkel i 2018.⁶⁶ Møreforsking foreslo et nytt kriterium for ferjene – de normerte ferjekostnadene – som fanger opp at kostnadene ved å drifte et samband varierer med bl.a. sambandslengde, trafikkmengde og typen farvann.

Møreforsking lyktes ikke med å utforme et godt kriterium for båtene i det første oppdraget, men departementet ønsket ikke å videreføre refusjonsordningen for båter, siden dette bryter med de grunnleggende prinsippene for inntektssystemet. Departementet foreslo i stedet å innføre lengde kystlinje som et kriterium for båter, supplert med antall skolereiser med båter og antall båtreyser i alt (reisekriteriene hadde lav vekt i nøkkelen, men ga et noe bedre samsvar med faktiske utgifter enn lengde kystlinje alene). Lengde kystlinje ble foreslått som et kriterium for båt og ferje av Borgeutvalget i 2005, og departementets oppdaterte analyser viste at det fortsatt var et relativt godt samsvar mellom lengde kystlinje og utgiftene til båter.

Båt- og ferjenøkkelen fra 2018 ble i stor grad videreført da inntektssystemet ble lagt om i 2020, med noen justeringer i vektene og en del tekniske justeringer i beregningen av ferjekriteriet. Kystlinjekriteriet ble imidlertid kritisert av enkelte fylkeskommuner (og av

⁶⁶ Svendsen m.fl. (2017). *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller*.

Stortinget) for å ikke være treffsikkert nok. Enkelte fylkeskommuner har en lang kystlinje og lave utgifter til båter, mens andre har en forholdsvis kort kystlinje og høye utgifter til båter. Et annet problem er at kystlinjekriteriet opplagt ikke endrer seg, og det vil dermed ikke kunne fange opp endringer i utgiftsbehovet over tid. Departementet ga derfor Møreforsking Molde og Transportøkonomisk institutt et nytt oppdrag om å få utviklet et kriterium for normerte kostnader også for båtene.⁶⁷

Møreforsking og TØIs forslag om å innføre kriteriet normerte båtkostnader var på høring våren 2020, og fikk blandet mottakelse fra fylkeskommunene. Noen var klart positive, og pekte på behovet for mer treffsikre kriterier. Andre var klart negative, og mente at hensynet til objektivitet burde veie tyngst, og at kystlinjekriteriet burde videreføres. Departementet laget derfor et nytt høringsforslag våren 2021, der det ble foreslått en ny nøkkel med tre kriterier: normerte ferjekostnader for ferjene, og lengde kystlinje og normerte båtkostnader for båtene. Dette forslaget fikk støtte fra flertallet av fylkeskommunene, enten helt eller delvis, selv om det fortsatt kom kritiske innvendinger. Denne nøkkelen ble innført i inntektssystemet fra og med 2022.

4.6.3 Analyser og vurderinger: Buss- og banenøkkelen

Hvilke forhold kan forklare utgiftsvariasjoner mellom fylkeskommune?

Tidligere analyser og vurderinger har altså forsøkt å fange opp minst tre ulike forhold i buss- og banenøkkelen:

- Høyere utgifter i storbyområder, særlig i Oslo. Tidligere har dette vært forsøkt fanget opp med en egen storbyfaktor i perioden før 2015 og med kriteriet innbyggere per km offentlig vei i perioden 2015–2019. I praksis fungerer også kriteriet sysselsatte etter arbeidssted i dagens nøkkel delvis som et mål på storbyforhold, siden Oslo skiller seg ut med en særlig høy verdi på dette kriteriet.
- Variasjoner i etterspørsel etter kollektivtransport, som har vært forsøkt fanget opp gjennom kriterier for antall sysselsatte og antall innbyggere i yngre aldersgrupper.
- Høyere utgifter i spredtbygde strøk, særlig knyttet til skoleskyss. Dette har til nå blitt fanget opp med kriteriet innbyggere bosatt spredt.

Kostnadsdrivere og variabler knyttet til trengsel og storbyforhold

Andelen som reiser kollektivt er betydelig høyere i storbyområder. Dette har betydning for kapasitetsbehovet, samtidig som trengselseffekter – altså at mange har behov for kollektivtransport samtidig – kan gi økte kostnader. Oslo skiller seg ut med en særlig høy kollektivandel sammenlignet med de andre større byene. Buss og bane står for

⁶⁷ Tveter m.fl. (2020). *Forslag til nye kriterier for båter i inntektssystemet for fylkeskommunene*.

hovedtyngden av kollektivreisene, men enkelte steder – særlig i omegn til Oslo og i «Buskerudbyen» – utgjør reiser med tog en betydelig del av reisene (se vedlegg 3 for nærmere informasjon om bruken av kollektivtransport i ulike deler av landet og i ulike aldersgrupper).

Utvalget har testet ulike variabler for å undersøke hvordan storbyforhold påvirker fylkeskommunenes utgifter til buss og bane:

- Innbyggere per km offentlig vei
- Antall innbyggere i tettsteder
- En ny trengselsfaktor basert på utvalgets egne beregninger⁶⁸

Kostnadsdrivere og variabler knyttet til etterspørsel etter kollektivtransport

Variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport henger delvis sammen med storbyforhold, men kan også fungere som en selvstendig kostnadsdriver. Variasjonene i etterspørsel kan blant annet knyttes til andelen arbeidsreiser og andelen innbyggere i ulike aldersgrupper.

Arbeidsreiser, altså reiser mellom hjemmet og arbeidsplassen, utgjør om lag 20 prosent av alle enkeltreiser. Arbeidsreiser har stor betydning for dimensjoneringen av kollektivsystemet, siden de i stor grad er konsentrert til noen få timer på dagen.⁶⁹ Dette bidrar til trengsel og rushtidseffekter, som også gir høyere kostnader. For å ha tilstrekkelig kapasitet i rushtiden, må det enten planlegges med overkapasitet resten av døgnet, eller lav utnyttelsesgrad av kjøretøy og ansatte.

I tillegg blir busser og trikker påvirket av kø på veiene i rushtiden, noe som også gir høyere produksjonskostnader. Analyser av bussanbud viser at anbudsprisen per kjørte kilometer er høyere i tettbygde strøk og særlig i Oslo.⁷⁰ Andelen som reiser kollektivt til og fra arbeid er jevnt over høyere i byområder enn i resten av landet, og særlig i Oslo.

De nasjonale reisevaneundersøkelsene viser videre at bruken av kollektivtransport varierer betydelig mellom ulike aldersgrupper. Andelen som reiser kollektivt er høyest blant personer under 34 år, og da særlig i aldersgruppen under 18 år. Forskjeller i aldersfordeling mellom

⁶⁸ Trengselsfaktoren tar utgangspunkt i antall innbyggere i tettsteder med over 50 000 innbyggere, men med ulik vekt etter hvor store tettstedene er. Innbyggertallet i det største tettstedet (Oslo) teller 100 prosent, mens innbyggertallet i andre tettsteder får en lavere vekt. Vekten til de andre tettstedene beregnes ut fra den relative avstanden opp til det største tettstedet.

⁶⁹ Grue m.fl. (2021). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/19 – nøkkelrapport*.

⁷⁰ Røed og Skaug (2014) finner at anbudsprisen per rutekilometer er høyere i tettbefolkede områder, definert som områder med over 80 000 innbyggere. Aarhaug m.fl. (2017) finner at kostnadene per vognkilometer er betydelig høyere i Oslo enn i andre områder, og knytter dette til flere passasjerer, mer køer og gjennomgående lavere gjennomsnittshastighet enn landet for øvrig.

fylkene kan dermed bidra til forskjeller i utgifter gjennom ulik etterspørsel etter kollektivtransport.

Utvalget har testet følgende variabler knyttet til variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport:

- Antall innbyggere i de yngre aldersgruppene (13–34 år og 19–34 år),
- Antall sysselsatte etter arbeidssted
- Antall sysselsatte etter bosted
- Gjennomsnitt av sysselsatte etter bosted og arbeidssted

Hvilken variabel for sysselsatte som brukes har særlig betydning for fylkene i Oslo-området. Oslo har stor innpendling fra fylkene rundt, og får dermed en høyere indeksverdi hvis sysselsatte etter arbeidssted brukes, i stedet for sysselsatte etter bosted. For fylkene som ligger rundt Oslo er effekten motsatt.

I alternativet der sysselsatte beregnes som et gjennomsnitt av antallet etter bosted og etter arbeidssted, dempes disse utslagene. Utvalget mener at det er gode grunner for å bruke et gjennomsnitt av sysselsatte etter bo- og arbeidssted, slik at ikke inn- og utpendling gir urimelige utslag mellom fylkene.

Kostnadsdrivere og variabler knyttet til spredt bosetting

I spredtbygde strøk er det særlig behovet for skoleskyss som kan bidra til økte kostnader til kollektivtransport. Elever i grunnskolen og videregående skole som bor langt fra skolen, har rett til gratis skoleskyss. Det er som regel fylkeskommunene som organiserer og finansierer rutetilbudet som skal til for å tilby skoleskyss, mens kommunene betaler en egenandel for elevene i grunnskolen (gjerne i form av billettpris for barn).

Behovet for skoleskyss er kostnadsdrivende både ved å påvirke dimensjoneringen av rutetilbudet, og ved å påvirke kostnadene ved å tilby tjenesten. Skoleskyss utgjør en relativt liten andel av alle reiser med buss og bane på landsbasis, men er ofte avgjørende for utformingen av rutetilbudet utenfor de store byene. Enkelte operatørselskaper og fylkeskommuner har anslått at over 70 prosent av bussrutene i spredtbygde strøk er rene skoleruter eller i stor grad innrettet etter skoledagens start og slutt.⁷¹

Analyser på kommunenivå har vist at omfanget av skoleskyss i grunnskolen blir påvirket av blant annet befolkningstetthet: dess høyere andel av befolkningen som bor i spredtbygde

⁷¹ Røed og Skaug (2014); Aarhaug m.fl. (2017).

strøk, dess flere elever har rett til gratis skoleskyss. Dette ser vi også igjen på fylkesnivå, og skolereisenes andel av alle buss- og banereiser er særlig høy i fylker med spredt bosetting.

I likhet med arbeidsreiser, skjer også skoleskyssen i hovedsak i rushtiden, noe som også kan bidra til økte kostnader. Skoleskyssen er begrenset til visse tider av døgnet, noe som gir lavere utnyttelsesgrad av både arbeidskraft og busser.

Utvalget har testet ulike variabler for å undersøke sammenhengen mellom bosettingsmønster og utgifter til kollektivtransport:

- Gjennomsnittlig reiseavstand for å nå et område med et visst antall innbyggere
- Antall innbyggere bosatt spredt (i alt og i aldersgruppen 6–18 år)
- Landareal

Målet med å skille ut aldersgruppen 6–18 år i variabelen innbyggere bosatt spredt, er at det er denne aldersgruppen som benytter seg av skoleskyss. Men de to variantene av variabelen er så sterkt korrelert at det har ingen praktisk betydning hvilket mål som brukes.

Variabelen reiseavstand måler den generelle reiseavstanden i fylket, og ikke reiseavstanden med kollektivtransport. Kriteriet er testet ut i ulike varianter, der grensen for hvor mange innbyggere som skal nås er satt til 2 000, 5 000, 10 000, 11 000, 15 000 og 20 000. De ulike variantene er sterkt korrelert og måler i stor grad det samme.

Analyseresultater

Tabell 34 viser de to modellene som har best forklaringskraft i utvalgets analyser, sammenlignet med kriteriene som er brukt i dagens nøkkel.

Analysemodellen som ligger til grunn for dagens nøkkel har svakere forklaringskraft enn de to alternativene, og variabelen innbyggere bosatt spredt er ikke statistisk signifikant.

Analyser over flere år viser at dette kriteriet ikke har vært statistisk signifikant i analyser av fylkeskommunenes utgifter til buss og bane siden 2015. Den samlede forklaringskraften til dagens delkostnadsnøkkel er noe lavere enn i analysene som ble gjort forrige gang nøkkelen ble oppdatert. I analyser for perioden 2014–2016 hadde modellen en justert R^2 på mellom 0,60 og 0,69.

Tabell 34 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss og bane, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. Tall for 2019. P-verdier i parentes.

Variabel	Dagens nøkkel	Alternativ 1	Alternativ 2
Sysselsatte etter arbeidssted	6 338** (0,0014)		
Sysselsatte etter bo-/arbeidssted			9 988** (<,0001)
Innbyggere bosatt spredt	364 (0,7216)	2 301** (0,0303)	
Reiseavstand		0,041** (0,0081)	0,042** (0,0144)
Trengselsfaktor		1 267** (0,0101)	
Innbyggere 19-34 år		12 518** (0,006)	
Frie inntekter	0,031 (0,2858)	-0,056 (0,2059)	-0,067 (0,1455)
Konstantledd	-1 949 (0,0231)	-992 (0,2208)	-2 543 (0,0178)
Justert R ²	0,569	0,780	0,689

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. N=18

Alternativ modell 1 består av fire variabler, som til sammen fanger opp tre sentrale forhold som kan forklare variasjoner i utgifter til buss og bane:

- De to variablene innbyggere bosatt spredt og gjennomsnittlig reiseavstand fanger til sammen opp merkostnader knyttet til spredt bosetting, for eksempel når det gjelder skoleskyss.
- Trengselsfaktoren fanger opp merkostnader i storbyområder, der trengsel og mange innbyggere bidrar til høy etterspørsel og høye kostnader per rutekilometer.
- Innbyggere 19–34 år fanger opp variasjoner i etterspørselen etter kollektivtransport, siden andelen som reiser kollektivt er høyere i de yngre aldersgruppene. Den samlede forklaringskraften til analysen er omtrent den samme hvis kriteriet defineres som innbyggere 13–34 år. Siden en stor del av kollektivreisene for innbyggere under 19 år er knyttet til skolereiser, som fanges opp gjennom kriteriene for spredt bosetting, er innbyggere 19–34 år brukt i analysene.

Modellen har god forklaringskraft og statistisk signifikante variabler. Analyser over flere år viser at modellen er relativt stabil over tid, med god forklaringskraft og statistisk signifikante variabler alle årene i perioden 2017–2019. Modellen fungerer også godt på data aggregert til fylkesinndelingen i 2024.

Alternativ modell 2 er enklere og ligger nærmere opp til dagens nøkkel. Modellen består av to kriterier: antall sysselsatte og reiseavstand. I denne modellen brukes reiseavstand i stedet for innbyggere bosatt spredt som mål for å fange opp merkostnader knyttet til spredt bosetting. Kriteriet for sysselsatte kan fange opp variasjoner i etterspørsel, særlig knyttet til jobbreiser. Kriteriet kan også indirekte fange opp storbyforhold, siden særlig Oslo skiller seg ut med en høy indeksverdi på dette kriteriet. Til forskjell fra dagens nøkkel, som er definert som sysselsatte etter arbeidssted, er kriteriet målt som et gjennomsnitt av sysselsatte etter bo- og arbeidssted.

Alternativ 2 har bedre forklaringskraft enn dagens modell. Kriteriene er statistisk signifikante alle årene i perioden 2017–2019, og uavhengig av om analysene gjøres på fylkesinndelingen i 2019 eller 2024. Denne modellen har imidlertid noe svakere forklaringskraft enn alternativ 1, særlig i analysene for 2019.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at begge de alternative modellene kan fungere som utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel, hvis det fortsatt skal være en egen nøkkel for buss og bane. Siden utvalget foreslår at kriteriene for buss, bane og båt slås sammen til en felles kollektivtransportnøkkel, viser vi til kap. 4.6.5 for en vurdering av de to alternativene.

4.6.4 Analyser og vurderinger: Båtkriteriene

Avveining mellom objektivitet og treffsikkerhet

Utvalget er i mandatet bedt særskilt om å vurdere utfordringer med kriterier som ikke er objektive, og å veie hensynet til objektivitet opp mot behovet for treffsikre nøkler. Dette er en særlig relevant problemstilling for båtruter, der det ene av de to kriteriene i delkostnadsnøkkelen – de normerte båtkostnadene – er beregnet med utgangspunkt i de rutene som er i drift i dag. Kriteriet er dermed ikke objektivt, siden fylkeskommunene vil få delvis kompensasjon gjennom inntektssystemet hvis de velger å opprette en ny båtrute. Siden kriteriene i kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele en gitt ramme, er det i praksis de andre fylkeskommunene som finansierer kompensasjonen til en fylkeskommune som velger å opprette en ny rute.

Kriteriet kan også gjøre det vanskelig for fylkeskommunene å gjøre tilpasninger i rutetilbudet, for eksempel ved å se behovet for buss- og båtruter i sammenheng, siden de vil få redusert tilskuddet gjennom inntektssystemet ved å legge ned en båtrute.

En annen problemstilling knyttet til dagens kriterium for båter, er at grunnlagsdataene som brukes til å beregne kriteriet ikke er basert på offisiell statistikk. For de andre kriteriene i kostnadsnøkkelen som er basert på normative kostnadsmodeller – ferjekriteriet og

fylkesveikriteriet – kan grunnlagsdataene hentes fra henholdsvis Ferjedatabanken og Nasjonal vegdatabank (begge driftes av Statens vegvesen). Det finnes ingen tilsvarende databaser for båttrutene, og Kommunal- og distriktsdepartementet må derfor hente inn data direkte fra fylkeskommunene. Dette innebærer merarbeid for både departementet og fylkeskommunene.

Utvalget har derfor vurdert om det er mulig å finne kriterier for båter som er både objektive og treffsikre.

Analyseresultater

Utvalget har gjort noen statistiske analyser for å undersøke om variasjonen i utgifter til båter mellom fylkeskommunene kan forklares med helt objektive kriterier. Følgende variabler er testet i analysene:

- Normerte båtkostnader
- Lengde kystlinje (i alt og fordelt på fastland og øyer)
- Reiseavstand langs kysten

Variabelen reiseavstand langs kysten er beregnet på samme måte som reiseavstanden ellers, men det er lagt inn en begrensning om at den bare skal måle reiseavstand innenfor en viss avstand fra kysten. Utvalget har også undersøkt om det er mulig å få oppdatert kriteriet innbyggere på øyer uten fastlandsforbindelse, som var en del av kostnadsnøkkelen tidligere. Dette kriteriet blir ikke lenger oppdatert, og det har ikke vært mulig å få beregnet kriteriet på nytt innenfor rammene av utvalgets arbeid.

Tabell 35 viser resultatet av noen ulike modeller, der vi undersøker sammenhengen mellom utgifter til båter og lengde kystlinje (både i alt og fordelt på øyer og fastland), reiseavstand langs kysten og kriteriet normerte båtkostnader. Fylker uten kystlinje (Hedmark og Oppland) er utelatt fra analysene.

Alle forklaringsvariablene er statistisk signifikante, og den samlede forklaringskraften er god. Modeller med kystlinje gir bedre samlet forklaringskraft enn kriteriet normerte båtkostnader. Tabellen viser videre at vi kan få en noe bedre forklaringskraft ved å skille mellom kystlinje fastland og kystlinje øyer som to ulike variabler, men forskjellen er ikke særlig stor.

En utfordring med å finne helt objektive kriterier for båter, er at de mest aktuelle kriteriene er faste og ikke egnet til å fange opp endringer i utgiftsbehovet over tid. Det var en innvendingene mot å bruke lengde kystlinje alene som kriterium, og et av argumentene for å ta i bruk kriteriet normerte båtkostnader i inntektssystemet fra 2022.

Tabell 35 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til båtruter, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. Tall for 2019. P-verdier i parentes.

Variabel	Mod. 1	Mod. 2	Mod. 3	Mod. 4
Kystlinje i alt	15 116** ($<0,0001$)			
Kystlinje fastland		26 205** ($<0,0001$)		
Kystlinje øyer		10 354** (0,0022)		
Reiseavstand langs kysten			0,245** (0,0046)	
Normerte båtkostnader				972** (0,0201)
Frie inntekter	0,008 (0,7637)	-0,002 (0,9423)	-0,004 (0,9268)	0,047 (0,25)
Konstantledd	-134 (0,6801)	-8 (0,9765)	-37 (0,9437)	-520 (0,2867)
Justert R ²	0,924	0,952	0,875	0,851

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. N=16

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at kriteriene i kostnadsnøkkelen i størst mulig grad bør være objektive, i tråd med de grunnleggende prinsippene for inntektssystemet. Kriteriet normerte båtkostnader bryter med dette prinsippet. Utvalget mener derfor at det bør være et mål å finne objektive kriterier også for bårutene.

Utvalgets analyser tyder på at en kostnadsnøkkel der kriteriene for båter bare er knyttet til lengde kystlinje, vil gi et godt samsvar med de faktiske utgiftene til båter for landet sett under ett.

Utvalget mener likevel at det ikke bør legges for stor vekt på resultatene, siden det er enda færre enheter i disse analysene enn i utvalgets øvrige analyser (siden fylker uten kystlinje ikke er inkludert). I tillegg har flere av kystfylkene ingen eller nesten ingen utgifter til båtruter, slik at det reelle antall enheter i analysene er enda lavere. Den avhengige variabelen er altså svært skjevfordelt, noe som kan gjøre regresjonsanalyse mindre egnet.

Et annet problem er at det i alle modellene er forholdsvis sterk samvariasjon mellom inntektsnivå og kriteriene som er testet ut. Det er derfor vanskelig å skille mellom hva som er lokale prioriteringer og hva som er et mer objektivt behov for båtruter.

Utvalget vil derfor ikke anbefale at analysene over brukes til å fastsette nye kriterier for båter i kostnadsnøkkelen. Hvis det skal gjøres endringer i dagens kriterier for båter, bør det heller vurderes å se utgiftene til båter og kollektivtransporten for øvrig i sammenheng.

4.6.5 Analyser og vurderinger: Samlet kollektivnøkkel

Et alternativ til å behandle kollektivtransport på land og til vanns som to ulike kostnadsnøkler, er å se utgiftene til alle former for persontransport i sammenheng. Båtruter og bussruter fyller det samme transportbehovet, selv om kostnadene per reise med de to ruteformene er svært ulike. Og hvor stor andel av kollektivtransporten som gjennomføres med de ulike transportformene, varierer en del mellom fylkene (jf. tabell 36). Det kan være et argument for å se utgiftene til båt i sammenheng med utgiftene til kollektivtransport ellers, og vurdere om båt bør være en del av en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport.

Tabell 36 Antall reiser med kollektivtransport etter transportmiddel. Tall for 2019

Fylke	Buss og bane	Båt	Sum	Andel båt
Østfold	10 079 060	113 312	10 192 372	1,1 %
Akershus	64 278 000	3 485 000	67 763 000	5,1 %
Oslo	287 600 000	867 000	288 467 000	0,3 %
Innlandet	15 003 256	0	15 003 256	0,0 %
Buskerud	12 569 695	0	12 569 695	0,0 %
Vestfold	10 746 870	63 144	10 810 014	0,6 %
Telemark	6 805 981	306 444	7 112 425	4,3 %
Agder	18 983 713	57 390	19 041 103	0,3 %
Rogaland	27 155 934	793 800	27 949 734	2,8 %
Vestland	78 704 720	1 952 576	80 657 296	2,4 %
Møre og Romsdal	12 661 366	561 139	13 222 505	4,2 %
Trøndelag	41 889 916	673 978	42 563 894	1,6 %
Nordland	8 001 221	501 051	8 502 272	5,9 %
Troms	12 801 227	272 360	13 073 587	2,1 %
Finnmark	1 563 803	80 197	1 644 000	4,9 %
Sum	608 844 762	9 727 391	618 572 153	1,6 %

Kilde: SSB

En fordel med en slik tilnærming er at behovet for persontransport ses i sammenheng, uavhengig av hvordan kollektivtransporten er organisert. Noen steder finnes det båtruter som går parallelt med bussruter, og dagens båtkriterium kan gjøre det vanskelig for fylkeskommunene å se rutestrukturen i sammenheng. En båtrute som i liten grad bidrar til redusert reisetid, kan bli opprettholdt fordi fylkeskommunene får redusert rammetilskudd hvis den legges ned.

Analyseresultater

Utvalget har undersøkt om de to analysemodellene som ble vurdert for buss og bane er egnet til å fange opp variasjonene i fylkeskommunenes samlede utgifter til kollektivtransport. I disse analysene er ikke lenger kriteriet innbyggere bosatt spredt statistisk signifikant. Kriteriet får en negativ koeffisient i analysene, noe som innebærer at en høy andel

innbyggere bosatt spredt gir *lavere* estimerte utgifter til kollektivtransport samlet. Dette kriteriet er derfor utelatt fra de videre analysene.

Utvalget har også vurdert om lengde kystlinje eller andre kriterier for båter bør integreres i disse analysene, for å fange opp utgiftsbehovet til båter mer direkte i analysene. Verken kystlinje eller de normerte båt kostnadene er statistisk signifikant i noen av analysene, og er derfor ikke tatt med videre (se resultater i vedlegg 3). Det betyr ikke at lengde kystlinje, eller andre variabler knyttet til båtruter, ikke kan forklare noe av variasjonen i utgifter til kollektivtransport mellom fylkeskommunene. Resultatene må ses i sammenheng med at utgiftene til båter for de fleste fylkeskommuner utgjør en liten del av de samlede utgiftene til kollektivtransport. I tillegg er det en sterk samvariasjon mellom variablene kystlinje og reiseavstand, og begge variablene er igjen sterkt korrelert med utgiftene til båter. Korrelasjonskoeffisienten mellom alle tre variabler er på 0,86 eller høyere. Kriteriet for reiseavstand kan dermed til en viss grad fange opp de samme forholdene som lengde kystlinje.

Tabell 37 viser resultatet av analysene. Alle kriteriene er statistisk signifikante i alle analysene, og den samlede forklaringskraften er god med en justert R^2 på rundt 0,9. Begge modellene fungerer også godt på analyser på fylkesinndelingen i 2024 (se vedlegg 3).

Tabell 37 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båtruter, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Alternativ 1			Alternativ 2		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Sysselsatte (bo- og arbeidssted)				11 621** ($<0,0001$)	10 879** ($<0,0001$)	11 655** ($<0,0001$)
Reiseavstand	0,054** (0,0008)	0,054** (0,0003)	0,061** ($<0,0001$)	0,062** (0,0004)	0,061** (0,0002)	0,071** ($<0,0001$)
Trengselsfaktor	1 219** (0,0095)	1 040** (0,0139)	1 419** (0,0006)			
Innbyggere 19–34 år	9 986** (0,0122)	10 448** (0,0068)	9 224** (0,006)			
Frie inntekter	0,061 (0,1209)	0,076** (0,0395)	0,074** (0,0263)	-0,003 (0,9374)	0,017 (0,6259)	0,001 (0,9766)
Konstantledd	-1 594 (0,0574)	-1 726 (0,0232)	-1 511 (0,0212)	-4 281 (0,0005)	-4 080 (0,0002)	-4 263 ($<0,0001$)
Justert R2	0,885	0,923	0,950	0,866	0,907	0,922
N	19	18	18	19	18	18

*Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.*

Nærmere analyser viser videre at begge modellene har god samlet forklaringskraft selv om fylker med stor innflytelse på resultatene tas ut, med en justert R^2 som fortsatt er på rundt 0,9. Men i disse analysene er det en svært sterk samvariasjon mellom flere av de

uavhengige variablene. Resultatene blir dermed ustabile og flere av variablene er ikke lenger statistisk signifikante. Når fylkene som skiller seg mest ut i analysene tas ut, blir det en enda sterkere samvariasjon mellom reiseavstand og inntektsnivå. Det blir dermed vanskeligere å isolere effekten av reiseavstand på utgiftene.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at analysene der all kollektivtransport ses i sammenheng gir et godt utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel. Begge alternativene utvalget har vurdert har god forklaringskraft når hele kollektivsektoren ses samlet. En samlet delkostnadsnøkkel for all kollektivtransport har flere fordeler, både sammenlignet med dagens nøkkel og med oppdaterte analyser av buss og bane og båtruter som to ulike sektorer:

- En felles delkostnadsnøkkel kan bestå av kriterier som er helt objektive. Dermed unngår vi problemene med manglende objektivitet som kriteriet normerte båtkostnader fører med seg.
- Kriteriene kan beregnes ut fra offisiell statistikk, slik at den årlige oppdateringen blir enklere.
- En felles delkostnadsnøkkel vil være basert på analyser med bedre forklaringskraft enn både dagens kostnadsnøkkel og oppdaterte analyser av buss og bane og båt hver for seg. Nøkkelen vil dermed være bedre egnet til å fange opp variasjonen i utgifter mellom fylkeskommunene.

Utvalget vil likevel understreke at analyser på få enheter er usikre. Høy forklaringskraft kan derfor ikke alene brukes som argument for en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Utvalget mener også at det kan være en ulempe at det ikke er kriterier som er mer direkte knyttet til båtrutene, siden kostnadene per reise med båter er langt høyere enn kostnadene per reise med buss og bane.

Utvalget vil også peke på at en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport vil gi relativt store fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene. Det er ofte langsiktige kontrakter innen kollektivtransport, og da kan det være uheldig med store endringer i fordelingen gjennom kostnadsnøkklene. Fordelingsvirkningene skyldes imidlertid ikke først og fremst innføringen av en samlet nøkkel for buss, bane og båt. En videreføring av en egen delkostnadsnøkkel for buss og bane, basert på analysene i kap. 4.6.3, vil også gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene.

Utvalget mener at fordelene ved en felles delkostnadsnøkkel for kollektivtransport er større enn ulempene. Objektive kriterier er et viktig prinsipp i inntektssystemet, og det bør være svært gode grunner for avvike fra dette prinsippet.

Endringer i kostnadsnøkklene vil alltid gi endringer i fordelingen av rammetilskudd mellom fylkeskommunene. Selv om analyser på få enheter er usikre, ser ikke utvalget noen gode alternativer til å basere delkostnadsnøkkel på regresjonsanalyser av faktiske utgifter. Utvalget vil også minne om at dagens delkostnadsnøkkel for buss og bane, som også er basert på regresjonsanalyser, har dårligere forklaringskraft enn de alternative forslagene. En ny nøkkel vil derfor alt i alt gi et bedre samsvar med faktiske utgifter enn dagens nøkkel. Og et bedre samsvar med utgiftene må nødvendigvis innebære fordelingsvirkninger.

Utvalget mener at både alternativ 1 og alternativ 2 kan være aktuelle som utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Når utgiftene til kollektivtransport vurderes samlet, er det liten forskjell i modellenes samlede forklaringskraft. Men selv om modellene er relativt like i samlet forklaringskraft, er fordelingsprofilen til de to alternativene ulik.

Alternativ 1 fanger opp kostnadsdrivere knyttet til trengsel og storbyforhold, mens alternativ 2 generelt anslår et høyere utgiftsbehov for fylkeskommuner der utgifter til båter utgjør en forholdsvis stor del av de samlede utgiftene til kollektivtransport. Det er godt dokumentert at etterspørselen etter kollektivtransport er større i byområdene, og det kan styrke argumentene for alternativ 1.⁷² Et annet forhold som kan tale for alternativ 1, er at kriteriet for antall sysselsatte, som inngår i alternativ 2, er sårbart for konjunktursvingninger. Hvis antall sysselsatte brukes som kriterium, kan en midlertidig konjunkturedgang i deler av landet gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, uten at behovet for kollektivtransport nødvendigvis endrer seg.

Også alternativ 2 fanger opp sentrale kostnadsdrivere innen kollektivtransporten knyttet til spredt bosetting og variasjoner i etterspørselen, særlig når det gjelder arbeidsreiser. Et moment som taler for dette alternativet, er at analysen består av færre variabler. Med få enheter i analysene, bør antall variabler begrenses.

Utvalget mener at delkostnadsnøkkel for kollektivtransport bør reflektere at en stor andel av kollektivreisene skjer i og rundt de store byene. Utvalget mener videre at kriteriene bør være stabile over tid, og ikke variere med konjunktursvingningene. Utvalget anbefaler derfor at alternativ 1 brukes som grunnlag for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Men siden det er liten forskjell i samlet forklaringskraft mellom alternativ 1 og 2, og siden det er en tydelig forskjell på fordelingsprofilen til de to modellene, bør begge alternativene vurderes i høringen og oppfølgingen av utvalgets arbeid.

⁷² Utvalget har vurdert et alternativ med kriteriene trengselsfaktor, sysselsatte og reiseavstand, men trengselsfaktoren er da bare statistisk signifikant i ett av årene som analyseres (se vedlegg 3).

4.6.6 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalget foreslår at det innføres en samlet delkostnadsnøkkel for kollektivtransport, som erstatter dagens buss- og banenøkkel og kriteriene for båter i dagens båt- og ferjenøkkel. Utvalgets forslag er vist i tabell 38 og består av kriteriene trengselsfaktor, innbyggere 19–34 år og gjennomsnittlig reiseavstand.

Utvalget er som nevnt delt i synet på om avskrivningene bør inngå i analysene, og tabellen viser vektene med både flertallets og mindretallets forslag.

Tabells 38 Dagens og forslag til ny delkostnadsnøkkel for kollektivtrafikk

Kriterium	Dagens nøkkel	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Sysselsatte etter arbeidssted (skalering 29 pst.)	0,8744		
Trengselsfaktor		0,1481	0,1618
Innbyggere 19–34 år (skalering 10 pst.)		0,6083	0,5758
Innbyggere bosatt spredt	0,1256		
Gjennomsnittlig reiseavstand		0,2436	0,2624
Lengde kystlinje i alt	0,5000		
Normerte båtkostnader	0,5000		
Sum	2,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Flertallets forslag er basert på analyser der avskrivninger er inkludert i den avhengige variabelen, mindretallets forslag er basert på analyser uten avskrivninger i den avhengige variabelen.

Tabell 39 viser hvordan delkostnadsnøkkelene ville blitt hvis den i stedet baseres på analysemodellen som er omtalt som alternativ 2, med kriteriene sysselsatte (gjennomsnitt av sysselsatte etter bo- og arbeidssted) og gjennomsnittlig reiseavstand.

Tabells 39 Dagens delkostnadsnøkler for kollektivtrafikk og vektor beregnet med alternativ 2

Kriterium	Dagens nøkkel	Analysen med avskrivninger	Analysen uten avskrivninger
Sysselsatte etter arbeidssted (skalering 29 pst.)	0,8744		
Sysselsatte, snitt bo- og arbeidssted (skalering 37 pst.)		0,7470	0,7400
Innbyggere bosatt spredt	0,1256		
Gjennomsnittlig reiseavstand		0,2530	0,2600
Lengde kystlinje i alt	0,5000		
Normerte båtkostnader	0,5000		
Sum	2,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Flertallets forslag er basert på analyser der avskrivninger er inkludert i den avhengige variabelen, mindretallets forslag er basert på analyser uten avskrivninger i den avhengige variabelen.

Skalering av kriteriet innbyggere 19–34 år

I likhet med dagens delkostnadsnøkkel, er det også her et behov for å skalere om variablene, slik som Borgeutvalget foreslo (jf. omtale under punkt 4.6.2). Dette henger sammen med at regresjonsanalysene har et stort negativt konstantledd, og kriterievektene vil derfor summere seg til langt mer enn 1 hvis de beregnes på vanlig måte. Det er derfor

nødvendig med en kraftig nedjustering av vektene, sammenlignet med hva regresjonskoeffisientene tilsier.

Denne nedvektingen vil igjen føre til at nøkkelen bare fanger opp en mindre del av de faktiske variasjonene. Det er derfor nødvendig å skalere om ett av kriteriene slik at antall innbyggere 19–34 år telles bare ut over en viss minstedel.

I utvalgets forslag må kriteriet innbyggere 19–34 år skaleres med 10 prosent. Hvis modellen med antall sysselsatte benyttes, må kriteriet skaleres med 37 prosent.

Et regneeksempel illustrerer effekten av skaleringen. Oslo hadde 197 688 innbyggere i alderen 19–34 år og 681 071 innbyggere i alt i 2019. Hvis vi bare teller innbyggere 19–34 år utover en minsteandel på 10 prosent, blir det skalerte antall innbyggere beregnet slik:

$$((\text{Innbyggere 19–34 år} / \text{Innbyggere i alt}) - 0,10) * \text{Innbyggere i alt} = \text{Innbyggere 19–34 år, skalert}$$
$$((197\,688 / 681\,071) - 0,10) * 681\,071 = 129\,581$$

Denne omskaleringen bidrar både til å forsterke forskjellene mellom fylkeskommunene på det aktuelle kriteriet, og til å redusere kriterievekten til kriteriet i delkostnadsnøkkelen

Merk at skaleringen av variablene ikke har noen betydning for analyseresultatene i regresjonene. Regresjonskoeffisientene blir de samme, uavhengig om de skalerte eller opprinnelige verdiene brukes i analysene.

4.7 Delkostnadsnøkkelen for fylkesveiferjer

Dette delkapittelet presenterer utvalgets vurderinger av kriteriet for ferjer i dagens delkostnadsnøkkel for båt og ferje. Utvalget har ikke gjort egne analyser og beregninger for dette kriteriet, men vurderer om et nytt forslag fra Transportøkonomisk institutt (TØI) bør tas i bruk for å beregne kriteriet.

Først gir vi en kort og overordnet omtale av sektoren, før vi presenterer dagens delkostnadsnøkkel. Deretter presenterer vi TØIs forslag til ny modell for beregning av ferjekriteriet, og vurderer om den bør tas i bruk i inntektssystemet.

4.7.1 Om sektoren

I dagens inntektssystem er det en felles delkostnadsnøkkel for båtruter og ferjesamband. Ferjesamband vil i hovedsak si bilferjer som inngår som en del av fylkesveinettet. Båtruter er i hovedsak passasjerbåter, men tar i noen tilfeller også et fåtall biler. Utvalget foreslår i kap. 4.6 at utgifter til båtrutene ses i sammenheng med utgiftene til buss og bane, og inkluderes i en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport. Dette kapittelet tar derfor bare for seg kriteriet for ferjer.

Ferjesektorens betydning for transportsystemet varierer betydelig mellom fylkene, noe som også gjenspeiles i store fylkesvise variasjoner i utgiftene. Utgiftene er beskjedne på Sør- og Østlandet, men for enkelte fylkeskommuner på Vestlandet og i Nord-Norge står sektoren for en betydelig del av de samlede driftsutgiftene. Flere steder er ferjesamband en avgjørende del av infrastrukturen. Fylkeskommunenes netto driftsutgifter til ferjer var på om lag 3 mrd. kroner i 2021, og ferjekriteriet utgjør om lag 4,5 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen for 2022.

På samme måte som for buss og bane, er skoleskyss den eneste lovpålagte tjenesten innen ferjesektoren. Ellers finnes det ingen nasjonale pålegg om hvilke ferjeruter som skal opprettes eller opprettholdes, og det er heller ingen krav til dimensjoneringen av tilbudet. Dagens rutestruktur vil dermed til en viss grad være preget av lokale prioriteringer og valg som er gjort over en lang tidsperiode.

Men dagens ferjestruktur er også i stor grad et resultat av prioriteringer gjort av staten, siden nesten 80 av de 100 ferjesambandene som fylkeskommunene har ansvaret for i dag, ble overført fra staten i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Ferjestrukturen bygger dermed på vurderinger og valg som ble gjort før fylkeskommunene overtok ansvaret for driften. Men etter at ansvaret ble overført har fylkeskommunene stått fritt til å justere rutetilbudet i tråd med lokale prioriteringer.

Kostnadsutvikling og krav om lav- og nullutslippsteknologi

Flere fylkeskommuner har de siste årene opplevd en kraftig kostnadsvekst i nye ferjeanbud, særlig i årene 2018–2020 (jf. tabell 40).

Tabell 40 Nøkkeltall og indikatorer for ferje 2017–2021. Tall for hele landet

	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017–21
Utgifter i mill. kroner (faste 2021-kr)						
Net. driftsutgifter	2 338	2 506	2 617	3 161	2 985	28 %
Br. investeringer*	7	105	189	285	450	6 196 %
Trafikktall						
Fraktete kjøretøy (1000)	11 771	12 114	11 449	10 072	9 782	-17 %
Fraktete kjøretøy i PBE (1000)**	15 744	17 573	16 851	14 576	14 457	-8 %
Reiser (passasjerer) i alt (1000)	21 752	23 448	23 864	19 817	17 474	-20 %
Skolereiser med ferje (1000)	241	318	291	243	314	31 %

* I de fleste tilfeller er det ferjerederiene som eier fartøyene, og ikke fylkeskommunene. Investeringskostnader til fartøyene er derfor som regel ikke synlige som investeringer i fylkeskommunenes regnskaper, men ligger inne i godtgjørelsen som fylkeskommunene betaler til transportselskapene (dvs. ferjerederienes investeringer betales ned gjennom fylkeskommunenes driftskostnader).

** PBE er en omregningsfaktor som tar hensyn til at kjøretøyene har ulik lengde, og der alle kjøretøy er regnet om til personbilenheter.

Det er flere grunner til at kostnadene har økt, men fylkeskommunene har særlig pekt på merkostnader ved innføring av lav- og nullutslippsteknologi. De siste årene har el-ferjer blitt tatt i bruk i en rekke fylkeskommunale ferjesamband. Dette har ført til økte kostnader.

Utviklingen har ikke kommet like langt når det gjelder passasjerbåter, men flere fylkeskommuner har stilt krav om slik teknologi også i nye anbud for båtruter og forventer at dette vil gi økte kostnader når de kommer i drift.

I Meld. St. 13 (2020–2021) *Klimaplan for 2021–2030* varslet regjeringen Solberg at det tas sikte på å innføre nasjonale lav- og nullutslippskriterier i nye anbud for ferjer og hurtigbåter i løpet av henholdsvis 2023 og 2025. Det er foreløpig ikke vedtatt slike nasjonale krav, men det kan trolig forventes at flere båt- og ferjeruter vil ta i bruk miljøvennlig teknologi i årene som kommer.

Regnskapstallene til fylkeskommunene viser at kostnadsveksten i ferjesektoren har vært høyere enn innen øvrige fylkeskommunale tjenester, og flere fylkeskommuner forventer at utgiftene til ferjedrift vil gå ytterligere opp. Men det er vanskelig å si noe sikkert om hvor stor del av kostnadsveksten som skyldes krav om lav- og nullutslipp, og hvor mye som skyldes andre forhold.

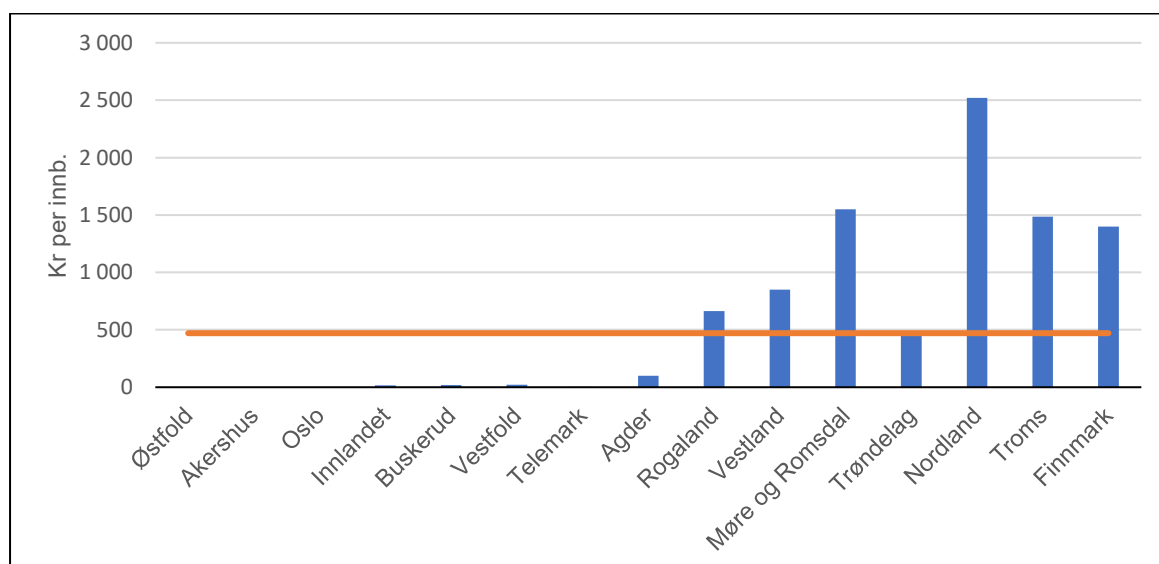
Samtidig er det store forskjeller fra samband til samband. Noen steder er det allerede nå billigere med el-ferjer enn dieselferjer, mens andre steder er det betydelige merkostnader ved å innføre el-ferje. Dette henger kanskje særlig sammen med hvor stort behovet er for å

gjøre investeringer i infrastrukturen på land. Driftskostnadene for el-ferjer er ofte lavere enn for dieselferjer, siden energikostnadene som regel er lavere. Samtidig kan det være behov for betydelige investeringer i fartøy, strømmnett og annen infrastruktur, noe som trekker kostnadene opp.

Deler av kostnadsveksten skyldes trolig at ferjeflåten var begynt å bli gammel, og at det derfor har vært behov for nye fartøy uavhengig av innføringen av miljøvennlig teknologi.

Fylkesvise variasjoner

Det er store forskjeller i fylkeskommunenes driftsutgifter til ferje, målt i kroner per innbygger. Det er særlig fylkeskommunene i Nord-Norge og på Vestlandet som skiller seg ut med høye utgifter. Variasjonen mellom fylkene er illustrert i figur 10, som viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger i 2019. Tallene for 2019 er aggregert til fylkesinndelingen i 2024, for å illustrere hvordan fylkesvariasjonene kan se ut etter fylkesdelingene.



Figur 10 Netto driftsutgifter til ferje i 2019, aggregert til fylkesinndeling i 2024. Tall i kroner per innbygger. Landsgjennomsnitt vist med oransje linje.

Det er imidlertid flere forhold som vil endre seg fra 2019 til 2024, og det er derfor ikke sikkert at utgiftene i 2019 er en god prediksjon på utgiftene i 2024. Mange fylkeskommuner har som nevnt fått økte kostnader i nye anbud de siste årene, og det kan også spille inn at enkelte samband har blitt lagt ned og avløst av ny vei i perioden. Reduksjonen i ferjetakster vil også påvirke fylkeskommunene i ulik grad.

Behovet for ferjeruter er i stor grad avhengig av geografiske forhold og bosettingsmønsteret. Noen ferjer går til øyer uten fastlandsforbindelse, noen krysser fjorder der det ellers ville vært lange omkjøringsveier, og noen går langs kysten og knytter sammen større områder.

Lokale geografiske forhold kan dermed virke kostnadsdrivende og bidra til å forklare fylkesvise variasjoner i utgiftene til sektoren.

Variasjoner i kostnader på sambandsnivå kan blant annet knyttes til forskjeller i etterspørsel, sambandslengde og farvannstype (også kalt fartsområde). Alle disse forholdene vil kunne påvirke de sentrale kostnadskomponentene innenfor ferjedrift. Variasjoner i etterspørsel har for eksempel betydning for dimensjoneringen av tilbudet, som igjen vil påvirke både mannskaps- og drivstoffkostnadene. Hvor langt et samband er vil blant annet påvirke drivstoffkostnadene. Og ulike typer farvann stiller ulike krav til både fartøy og mannskap, som igjen kan ha betydning for kapital-, mannskaps- og drivstoffkostnader.

Kostnadene på sambandsnivå blir også påvirket av hvilke krav fylkeskommunene stiller til tilbudet når sambandene legges ut på anbud, og måten anbudsprosessen gjennomføres på. Fylkeskommunene gjør for eksempel ulike prioriteringer når det gjelder åpningstider, antall avganger og størrelsen på fartøyene på de ulike sambandene, og dette vil gjenspeile seg i utgiftene. Fylkeskommunene stiller også ulike krav til bruk av lav- og nullutslippsteknologi i nye anbud, noe som også kan påvirke kostnadene.

Reduserte ferjetakster og innføring av gratis ferje på trafikksvake samband

Våren 2021 gjorde Stortinget et anmodningsvedtak om å halvere ferjetakstene på både statlige og fylkeskommunale ferjesamband. I revidert nasjonalbudsjett 2021 ble rammetilskuddet økt med 137,5 mill. kroner for å starte på takstreduksjonen, og i statsbudsjettet for 2022 er det lagt inn midler for å redusere takstene ytterligere. Så langt (i 2022) er det lagt inn til sammen 480 mill. kroner i rammetilskuddet til reduserte ferjetakster, og dette skal gjøre det mulig å redusere takstene med 30 prosent i 2022 sammenlignet med ferjetakstene slik de var per 1. januar 2021.

Kompensasjonen fordeles gjennom kriteriet normerte ferjetakster, og kriteriet er samtidig justert for å ta hensyn til at billettinntektene varierer betydelig fra samband til samband.

Fra 1. juli 2022 er det også innført gratis ferje på en rekke trafikksvake samband. Kompensasjonen til fylkeskommunene er i 2022 fordelt gjennom skjønnstilskuddet, etter en fordeling fastsatt av Samferdselsdepartementet.

I forslaget til statsbudsjett for 2023, foreslår regjeringen å redusere ferjetakstene med ytterligere 20 prosentpoeng fra midten av august 2023, sammenlignet takstene som gjaldt 1. januar 2021. Regjeringen foreslår videre å utvide ordningen med gratis ferje til også å omfatte ferjer til øyer uten fastlandsforbindelse.

4.7.2 Dagens delkostnadsnøkkel og kriteriet normerte ferjekostnader

Dagens og tidligere delkostnadsnøkler for båt og ferje er omtalt i kap. 4.6.2. Utvalget går i dette avsnittet nærmere gjennom hvordan kriteriet normerte ferjekostnader er beregnet i dagens nøkkel. Hensikten er å gi en bakgrunn for utvalgets vurdering av Transportøkonomisk institutts (TØIs) forslag til ny modell for beregning av ferjekriteriet (se kap. 4.7.3 for nærmere omtale).

Kriteriet normerte ferjekostnader i dagens delkostnadsnøkkel ble innført i 2018, og ble videreført med noen justeringer da inntektssystemet ble revidert i 2020.⁷³ Kriteriet beregnes med en kostnadsmodell utviklet av Møreforskning Molde på oppdrag fra departementet.⁷⁴

Møreforskings kostnadsmodell tar utgangspunkt i en normativ tilnærming og beregner de normerte kostnader ved å drifte det enkelte ferjesamband. Kostnadene beregnes i flere steg. Det første steget i modellen er å dele alle fylkeskommunale ferjesamband inn i standardklasser, med utgangspunkt i strekningslengden og tall for trafikk (antall transporterte personbilenheter per døgn i løpet av et år, forkortet ÅDT PBE). Standardklassene er hentet fra en ferjestandard utviklet av Statens vegvesen.⁷⁵

Sambandene plasseres også i et fartsområde eller en farvannstype. Et fartsområde er et nærmere definert farvann med tilhørende sikkerhetskrav til skip, utstyr, bemanning eller drift. Fartsområdene er definert i en egen forskrift og skiller mellom innelukkede farvann, beskyttede farvann, innaskjærs fart der noen åpne havstrekninger passeres, og liten kystfart.

I det neste steget normeres servicenivået (antall avganger i løpet av en dag og åpningstiden på sambandet) for hvert enkelt samband. Servicenivået følger av standardklassen i ferjestandarden.

I det tredje steget beregnes de normerte kostnadene ved å drifte hvert enkelt samband. Beregningene er basert på metodikken i Statens vegvesens kostnadsmodell EFJEKT, men Møreforskning har gjort noen tilpasninger. Beregningene består av flere ulike deler, blant annet:

- Ferjetype og -størrelse beregnes ut fra fartsområde, trafikkmengde, antall normerte avganger og en antatt utnyttelsesgrad på 35 prosent.

⁷³ Justeringene som ble gjort i 2020 er dokumentert i vedlegg 3 til høringsnotatet *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene* (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2019). Vedlegget i høringsnotatet beskriver blant annet modellen for å estimere billettinntektene på fylkeskommunale ferjesamband.

⁷⁴ Svendsen m.fl. (2017). *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller*.

⁷⁵ I dagens inntektssystem brukes ferjestandarden som er publisert i Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

- Nødvendig antall ferjer beregnes ut fra blant annet sambandslengde og normert åpningstid.
- Drivstoffkostnadene beregnes ut fra blant annet samlet normert distanse (normert frekvens * sambandslengde), antall ferjer, ferjetype (som har betydning for motorkraft), og drivstoffpris.
- Lønnskostnadene beregnes ut fra blant annet antall ferjer, antall skift per ferje (antatt ut fra åpningstid), ferjetype (som stiller krav til minimumsbemanning), og gjennomsnittlige lønnskostnader.
- Kapitalkostnadene beregnes ut fra antatt innkjøpspris for ferjetyper, med en avskrivningstid på 30 år og en kalkulasjonsrente på 4 prosent.
- De samlede bruttokostnadene beregnes til slutt som summen av drivstoffkostnader, lønnskostnader og kapitalkostnader.

I det fjerde steget trekkes billettinntektene fra bruttokostnadene. Fra 2020 benyttes et estimat på billettinntektene.

I det siste steget summeres nettokostnadene opp til fylkesnivå, og resultatet brukes som kriteriedata i inntektssystemet.

Kostnadsnøkkelen brukes til å fordele en gitt ramme. Ferjekriteriet brukes altså til å bestemme den relative fordelingen mellom fylkeskommunene, og ikke til å fastsette størrelsen på beløpet som skal omfordeles ved hjelp av kriteriet.

4.7.3 Analyser og vurderinger

Utvalget har ikke gjort egne analyser av ferjesektoren i arbeidet med ny kostnadsnøkkel, siden Kommunal- og distriktsdepartementet har satt ut et eget prosjekt for å vurdere innretningen på ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Utvalgets arbeid med ferjenøkkelen er derfor avgrenset til å vurdere om den nye modellen for å beregne ferjekriteriet bør tas i bruk i inntektssystemet, eller om dagens modell bør videreføres (eventuelt med noen justeringer).

Bakgrunn for utredningen

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut et oppdrag til Transportøkonomisk institutt (TØI) for å få utviklet en ny eller oppdatert modell for å beregne ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Formålet med oppdraget var å ta hensyn til to vesentlige endringer i ferjesektoren de siste årene.

For det første har bruk av lav- og nullutslippsteknologi blitt mer og mer vanlig i nye ferjeambud, og en rekke ferjesamband har allerede tatt i bruk el-ferjer. Departementet ønsket

derfor å få utviklet en kostnadsmodell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi på alle ferjesamband, i stedet for dieselferjer slik som i dagens kostnadsmodell.

For det andre har de fleste ferjesamband nå gått over til automatisk billettering, med takster fra AutoPASS-regulativet for ferjetakster. Automatisk billettering skjer enten gjennom avlesing av bilskilt eller ved hjelp av AutoPASS-brikke. Inntektsmodellen som brukes til å beregne dagens versjon av ferjekriteriet er basert på Riksregulativet for ferjetakster. Inntektsmodellen tar dermed ikke høyde for at passasjerbetalingen har falt bort og at takstgrupper og billettpriser er justert som følge av overgangen til automatisk billettering. Det er også noen mindre forskjeller i hvordan de ulike takstgruppene er delt inn i regulativene.⁷⁶ Av de 112 ferjesambandene som inngår i ferjekriteriet i inntektssystemet for 2023, brukte 83 AutoPASS-regulativet i 2021. De øvrige benytter Riksregulativet eller egnet takstregulativ. Departementet ville derfor få utviklet en inntektsmodell basert på trafikk tall og takster fra AutoPASS-regulativet.

Transportøkonomisk institutts modell for beregning av ferjekriteriet⁷⁷

TØIs kostnadsmodell for beregning av ferjekriteriet bygger på de samme grunnprinsippene som dagens modell, utviklet av Møreforsking Molde. Begge modellene tar utgangspunkt i de fylkeskommunale ferjesambandene som er i drift, og forsøker å beregne et anslag på hva det bør koste å drifte hvert enkelt samband. I begge modellene er det lagt til grunn en felles standard for rutetilbudet, for å sikre likebehandling mellom fylkeskommunene.

TØIs kostnadsmodell skiller seg fra dagens modell på flere punkter, og de mest sentrale er:

- *Forutsetning om bruk av nullutslippsteknologi:* TØIs modell legger til grunn at det benyttes el-ferjer på alle samband, mens dagens modell beregner kostnadene ved å bruke dieselferjer. I TØIs beregninger gir dette en nedgang i driftskostnadene sammenlignet med dagens modell, siden energikostnadene er anslått til å være lavere for el-ferjer enn for dieselferjer. Kapitalkostnadene er høyere i TØIs modell, mens mannskapskostnadene er omtrent de samme.
- *Estimering av billettinntekter ut fra regresjonsanalyse:* TØI foreslår en forenkling i modellen for å estimere billettinntekter per samband. I dagens inntektsmodell, som ble utviklet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og tatt i bruk fra 2020, er inntektene beregnet med utgangspunkt i antall kjøretøy i ulike takstgrupper. Det må

⁷⁶ Takstgruppene er delt inn etter lengden på kjøretøyet. For de fleste takstgruppene er det overlapp mellom Riks- og AutoPASS-regulativet, men det er noen forskjeller. Kjøretøy på mellom 6 og 8 meter er f.eks. to grupper i Riksregulativet, og én gruppe i AutoPASS-regulativet.

⁷⁷ Rødseth m.fl. (2022): *Revidert modell til beregning av fergekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene*.

derfor hentes inn detaljerte opplysninger om trafikken på hvert enkelt samband for å kunne estimere billettinntektene.

TØI foreslår at inntektene i stedet estimeres ut fra noen få variabler, primært samlet trafikkmengde målt i personbilenheter (PBE) og lengden på sambandet. Faktorene som brukes i beregningene er bestemt ut fra regresjonsanalyser av faktiske inntekter. TØIs beregninger viser at en slik modell gir omtrent samme resultat, samtidig som datainnsamlingen blir langt enklere.

- *Simultan optimeringsmodell for beregninger av kostnader:* En prinsipiell forskjell mellom TØIs modell og dagens praksis er måten kostnadene beregnes på. Dagens modell er basert på stegvise beslutninger om type og antall ferjer som betjener sambandet, mens TØIs modell benytter et optimeringsverktøy til å fatte alle beslutninger simultant. Dette kan gi forskjellige resultater. TØI viser blant annet til at en stegvis beregning ikke nødvendigvis gir den mest kostnadseffektive løsningen, siden en slik beregning ikke er i stand til å gjøre en avveining mellom ulike valg (som f.eks. størrelse på ferje og antall fartøy).
- *Flere alternative modeller:* TØIs rapport presenterer flere alternative modeller. Hovedmodellen legger til grunn samme ferjestandard som dagens modell, altså de samme kravene til åpningstid og antall avganger for ulike grupper av ferjesamband. Men TØI presenterer også en modell der kostnadsmodellen selv definerer rutetilbudet, ut fra en avveining av operatørkostnadene ved å drifte et samband og ventetidskostnadene til de reisende.

TØIs rapport konkluderer med at det er mulig å beregne de normerte kostnadene ved å drifte alle ferjesamband i en modell som legger til grunn bruk av nullutslippsteknologi. TØI viser samtidig til at det fortsatt er betydelig usikkerhet knyttet til flere av parameterne i den nye kostnadsmodellen, blant annet når det gjelder teknologiutvikling og prisen på energi. TØI mener derfor det kan være hensiktsmessig å vente med innføringen av den nye kostnadsmodellen i påvente av mer kunnskap om kostnadsnivået som bør legges til grunn framover.

TØI viser også til at de ulike fylkeskommunenes andel av det samlede ferjekriteriet er relativt lik, uavhengig av hvilken modell som benyttes. De normerte kostnadene ved å drifte et ferjesamband henger først og fremst sammen med lengden på sambandet, trafikkmengden og hvilken standard for rutetilbudet som legges til grunn. Lange samband med mye trafikk er

dyrere å drifte enn korte samband med lite trafikk, uavhengig av hvilken teknologi som benyttes.

Siden resultatene med dagens kostnadsmodell og TØIs modell er relativt like, og siden det fortsatt er stor usikkerhet knyttet til flere av parameterne i modellen, anbefaler TØI at dagens modell videreføres inntil videre. TØI legger også vekt på at dagens modell er enklere å beregne og forstå enn optimeringsmodellen de har utviklet. Men på lengre sikt mener TØI det vil være hensiktsmessig å implementere en kostnadsmodell for nullutslippsferjer i beregningen av ferjekriteriet i inntektssystemet.

TØI anbefaler videre at modellen for å estimere billettinntekter endres, siden dette vil være en langt enklere beregning som gir omtrent det samme resultatet. TØI påpeker samtidig at deres modell gir et noe høyere estimat på billettinntektene, og viser til flere mulige forklaringer for dette:

- Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) bruker takstene fra 2015 i beregningene, og eventuelle forskjeller i prisjustering av ferjetakstene og den generelle prisstigningen kan forklare noe av forskjellen.
- Det har tidligere vært spekulert i om overgangen fra Riks- til AutoPASS-regulativet gir økte inntekter for noen fylkeskommunale ferjesamband. For hele ferjesektoren skal overgangen i utgangspunktet være provenynøytral, men siden det er ulik sammensetning av kjøretøy hos fylkeskommuner og stat er det mulig at overgangen reelt sett gir noe høyere inntekter til fylkeskommunene.
- I KDDs inntektsmodell er det lagt til grunn at el-biler reiser gratis, siden det var vanlig på flere samband da inntektsmodellen ble utviklet. I dag betaler el-biler (reduerte) takster, og TØIs modell tar hensyn til dette.

Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at eventuelle endringer i dagens kriterium for ferjer i utgangspunktet bør vurderes ut fra de grunnleggende prinsippene for kriterier i kostnadsnøkkelen: Kriteriene skal i størst mulig grad være objektive, basert på offisiell statistikk og mulige å oppdatere jevnlig. Samtidig innser utvalget at det er vanskelig å oppfylle disse kravene for ferjesektoren, og hensynet til objektivitet må derfor veies opp mot treffsikkerheten til kriteriet.

Så lenge ferjekriteriet er knyttet til de fylkeskommunale ferjesambandene som er i drift, vil kriteriet aldri være helt objektivt. Fylkeskommunene kan påvirke rammetilskuddet ved å opprette nye samband eller gjøre endringer innenfor eksisterende samband. Samtidig er det vanskelig å se noen reelle alternativer til dagens praksis med å beregne kriteriet ut fra opplysninger om ferjesambandene. I den forbindelse bør det også legges vekt på at de

fleste av dagens fylkeskommunale ferjesamband var statlige før 2010, da de ble overført til fylkeskommunene som en del av forvaltningsreformen. Det er derfor rimelig at fylkeskommuner som fikk overført samband kompenseres for dette gjennom inntektssystemet.

Utvalget foreslår derfor at dagens praksis videreføres, slik at kriteriet for ferjer beregnes ut fra opplysninger om de fylkeskommunale ferjesambandene som er i drift. Utvalget mener imidlertid at det på sikt bør vurderes om kriteriet kan gjøres mer objektivt enn i dag. En mulighet som kan vurderes nærmere er det ene alternativet som presenteres i TØIs rapport, der kostnadsmodellen selv definerer rutetilbudet ut fra en avveining av operatørkostnadene og ventetidskostnadene til de reisende.

På kort sikt mener utvalget at valget står mellom en videreføring av dagens kostnadsmodell og TØIs hovedmodell. De to modellene skiller seg ikke vesentlig fra hverandre når det gjelder objektivitet, siden begge tar utgangspunkt i ferjesambandene som er i drift og den gjeldende standarden for rutetilbudet. Rapporten til TØI gir heller ingen klare holdepunkter for at den nye modellen vil gi en mer treffsikker fordeling mellom fylkeskommunene. Rapporten peker på at den relative fordelingen mellom fylkeskommunene er omtrent den samme med de to alternativene, og at det derfor ikke er sterke grunner for å endre dagens praksis.

Utvalget mener at beregningen av ferjekriteriet på sikt bør legge til grunn bruk av nullutslippsteknologi. Stadig flere ferjesamband har tatt i bruk el-ferjer, og om noen år vil dette trolig være standarden på de fleste samband. Da bør de normerte kostnadene ved å drifte sambandene også ta utgangspunkt i kostnadene ved å drifte el-ferjer.

Utvalget ser likevel argumenter for å vente med å gjøre endringer i ferjekriteriet, siden det fortsatt er stor usikkerhet om flere av parameterne i modellen. Utvalget støtter derfor TØIs anbefaling om å videreføre dagens modell inntil videre. Men utvalget vil oppfordre departementet om å se på problemstillingen på nytt om noen år, og mener at TØIs rapport kan være et godt utgangspunkt for å beregne en ny versjon av ferjekriteriet på sikt.

Utvalget støtter også TØIs anbefaling om å bruke en forenklet modell for å estimere billettinntektene til ferjesambandene. Dette vil gjøre datainnsamlingen enklere for både fylkeskommunene og departementet. Utvalget mener også at billettinntektene bør estimeres ut fra det takstregulativet som faktisk blir brukt på de fleste ferjesamband i dag, i stedet for å bruke trafikk tall for takstgruppene i AutoPass-regulativet i en inntektsmodell basert på takstene i Riksregulativet.

Siden TØIs modell er beregnet med utgangspunkt i ferjeprisene i 2022, mens kostnader og billettinntekter i dagens ferjekriterium er beregnet i 2015-kroner, må ferjekostnadene i dagens modell prisjusteres til 2022-kroner. Utvalget foreslår at de normerte bruttokostnadene prisjusteres i samsvar med SSBs kostnadsindeks for innenriks sjøfart, delindeks for ferjer.⁷⁸ Ifølge kostnadsindeksen for ferjer var prisveksten innen ferjesektoren på nesten 50 prosent fra andre kvartal 2015 til andre kvartal 2022, mens konsumprisen steg med om lag 22,5 prosent i samme periode. Fylkeskommunenes relative andel av de estimerte billettinntektene og av de normerte nettokostnadene med de to modellene er vist i tabell 41. For de fleste fylkeskommunene er det liten forskjell mellom de to alternativene.

Tabell 41 Fylkeskommunenes andel av estimerte billettinntekter og ferjekriteriet med dagens modell og med TØIs forslag til ny modell for estimering av billettinntekter

Fylke	Andel estimerte billettinntekter		Normerte nettokostnader	
	Dagens modell	TØIs modell	Dagens modell	Med TØIs inntektsmodell
Østfold	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Akershus	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Oslo	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Innlandet	0,1 %	0,1 %	0,4 %	0,4 %
Buskerud	0,7 %	0,8 %	0,2 %	0,2 %
Vestfold	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Telemark	0,7 %	0,2 %	1,1 %	1,2 %
Agder	0,9 %	0,9 %	0,7 %	0,7 %
Rogaland	2,9 %	2,4 %	6,3 %	6,9 %
Vestland	25,6 %	24,5 %	24,4 %	24,6 %
Møre og Romsdal	37,4 %	38,3 %	19,7 %	18,8 %
Trøndelag	12,5 %	12,0 %	8,7 %	8,6 %
Nordland	12,0 %	12,9 %	23,7 %	23,8 %
Troms	6,3 %	7,0 %	9,5 %	9,3 %
Finnmark	1,0 %	1,0 %	5,3 %	5,4 %
Sum	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Merknad: Bruttokostnadene er beregnet med dagens modell i begge alternativer, men prisjustert til 2022-kroner med ferjeindeksen i alternativet der TØIs inntektsmodell er brukt. Beregnet med utgangspunkt i ferjesamband i inntektssystemet for 2022. Det er flere endringer i samband i inntektssystemet i 2023 som det ikke er korrigert for. Det er ikke tatt hensyn til ordningen med gratis ferje i beregningen.

Utvalget mener videre at det bør vurderes hvordan det skal tas hensyn til ordningen med gratis ferjer i beregningen av ferjekriteriet. Kompensasjonen for gratis ferjer er gitt med særskilt fordeling i forslaget til statsbudsjett for 2023. Fra 2024 bør det vurderes å fordele midlene ved å sette inntektene til 0 i beregningene av ferjekriteriet for samband som er

⁷⁸ Kostnadsindeksen beskriver prisutviklingen for innsatsfaktorene i innenriks sjøtransport, og inkluderer kostnader til drivstoff, mannskapskostnader, reparasjon og vedlikehold, administrative kostnader og øvrige operasjonelle kostnader, og kapitalkostnader (kapitalslit og rentekostnader).

omfattet av ordningen, slik TØI foreslår i sin rapport (se kap. 6 om særskilt fordeling i utvalgets rapport for nærmere omtale).

En slik endring vil ha konsekvenser for fordelingsvirkningene ved å gå over til TØIs modell for å estimere fordelingsvirkningene. Endringene i fylkeskommunenes andel av ferjekriteriet i tabell 41 kan derfor ikke nødvendigvis brukes til å beregne de samlede fordelingsvirkningene av forslaget.

4.7.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalget foreslår at dagens kostnadsmodell for å beregne ferjekriteriet videreføres inntil videre, men at modellen for å estimere billettinntekter bør endres i tråd med TØIs anbefaling.

Utvalget foreslår også at kriteriene for båter tas ut av båt- og ferjenøkkelen, jf. anbefalingene i kap. 4.6. Utvalgets forslag til ny ferjenøkkel består dermed bare av ett kriterium, de normerte ferjekostnadene.

4.8 Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei

Dette delkapittelet presenterer utvalgets vurderinger av delkostnadsnøkkelen for fylkesvei. Utvalget har ikke gjort egne analyser og beregninger av selve fylkesveikriteriet, men vurderer om et nytt forslag fra Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning bør tas i bruk for å beregne kriteriet. Utvalget har også oppdatert beregningen av investeringsmidlene som inngår i delkostnadsnøkkelen for fylkesvei.

Først gir vi en kort, overordnet omtale av sektoren, før vi presenterer dagens delkostnadsnøkkel. Deretter presenterer vi SØFs forslag til ny modell for beregning av fylkesveikriteriet, og vurderer om og hvordan den bør tas i bruk i inntektssystemet.

4.8.1 Om sektoren

Ansvaret for det offentlige veinettet i Norge er delt mellom stat, fylkeskommune og kommune. Fylkeskommunene er veimyndighet for og eier av om lag 44 700 km fylkesvei, noe som utgjør i underkant av halvparten av det offentlige veinettet. Om lag 17 000 km av dagens fylkesveier ble overført fra staten til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Delkostnadsnøkkelen for fylkesvei utgjør 20 prosent av den samlede kostnadsnøkkelen i inntektssystemet for 2022.

Fylkeskommunene har finansieringsansvaret for planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av fylkesveier. Fylkeskommunene avgjør selv hvilke fylkesveier som skal bygges ut og hvordan de skal driftes og vedlikeholdes, innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Tabell 42 viser utviklingen i fylkeskommunenes utgifter til fylkesvei de siste årene.

Tabell 42 Nøkkeltall og indikatorer for fylkesvei 2017–2021. Tall for landet utenom Oslo. Utgifter og inntekter i faste 2021-kr

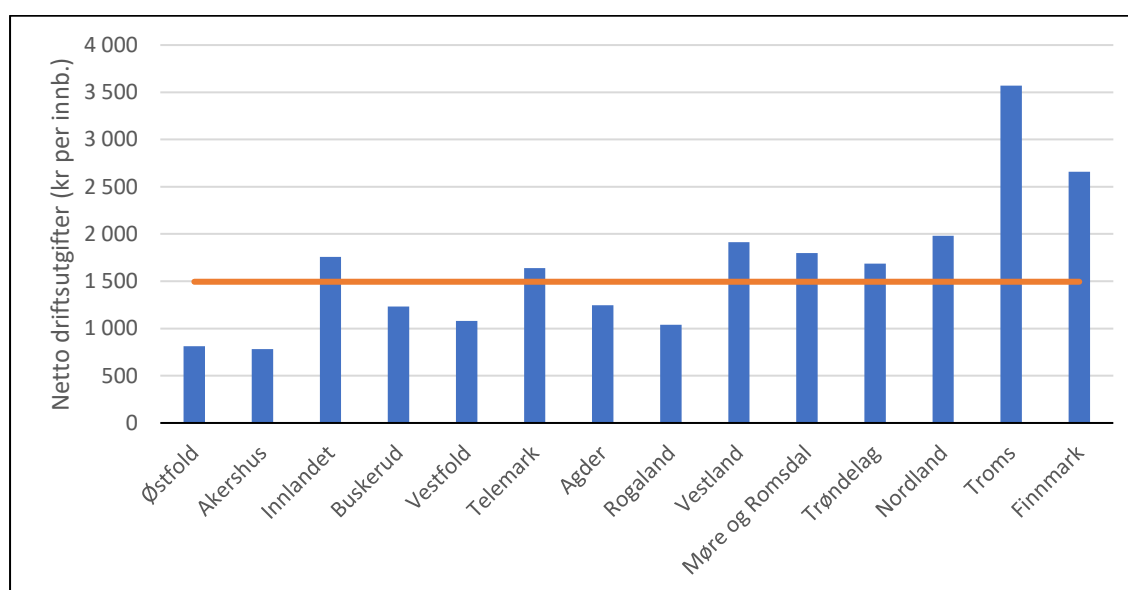
	2017	2018	2019	2020	2021	Endring 2017-21
Utgifter og inntekter (faste 2021-kroner)						
Br. driftsutgifter (ekskl. avskrivninger), mill. kr	8 114	7 455	7 357	8 693	9 765	20 %
Net. driftsutgifter (ekskl. avskrivninger), mill. kr	7 525	7 116	7 247	8 237	8 910	18 %
Br. investeringer (mill. kr)	8 851	10 839	12 318	9 470	10 095	14 %
Bompengeinntekter til investeringer (mill. kr)	2 220	2 917	3 226	1 777	1 379	-38 %
Data om veinettet						
Fylkesveier (km)	44 622	44 639	44 688	44 701	44 730	0 %
Fylkesvei med (svært) dårlig dekketilstand (km)	18 206	18 962	17 852	15 022	17 280	-5 %
Fylkesvei med årsgjennsnitt (ÅDT)>5 000 (km)	1 852	1 864	1 869	1 995	1 828	-1 %
Fylkesvei uten fast dekke (km)	3 753	3 682	3 639	3 612	3 568	-5 %
Gang- og sykkelvei langs fylkesvei (km)	2 628	2 722	2 803	2 934	3 104	18 %

Driftsutgiftene har økt noe de siste årene, men en stor del av utgiftsveksten fra 2019 til 2020 skyldes trolig overføringen av fylkesveiadministrasjonen fra Statens vegvesen til fylkeskommunene i 2020. Investeringsutgiftene svinger betydelig fra år til år.

Tabellen viser også noen opplysninger om det fylkeskommunale veinettet. Den samlede fylkesveilengden har endret seg lite siden 2017. En stor del av fylkesveiene har dårlig dekketilstand.⁷⁹

Fylkesvise variasjoner i driftsutgiftene

Det er betydelige fylkesvise variasjoner i driftsutgiftene til fylkesvei. Variasjoner i kostnadene til drift og vedlikehold henger i stor grad sammen med veilengde, veitype og behovet for vinterdrift (for eksempel snørydding og salting). Det er for eksempel dyrere å vedlikeholde en bro eller en tunnel enn en ordinær vei, og trafikkmengde vil også ha betydning for slitasje og vedlikeholdsbehov. Variasjonen mellom fylkene er illustrert i figur 11, som viser netto driftsutgifter i kroner per innbygger i 2019. Tallene er aggregert til fylkesinndelingen i 2024, for å illustrere hvordan fylkesvariasjonene kan se ut etter fylkesdelingen.



Figur 11 Netto driftsutgifter (ekskl. avskrivninger) til fylkesvei i 2019, aggregert til fylkesinndeling i 2024. Tall i kroner per innbygger. Landsgjennomsnitt vist med oransje linje.

Fylkesvise variasjoner i investeringer i fylkesvei

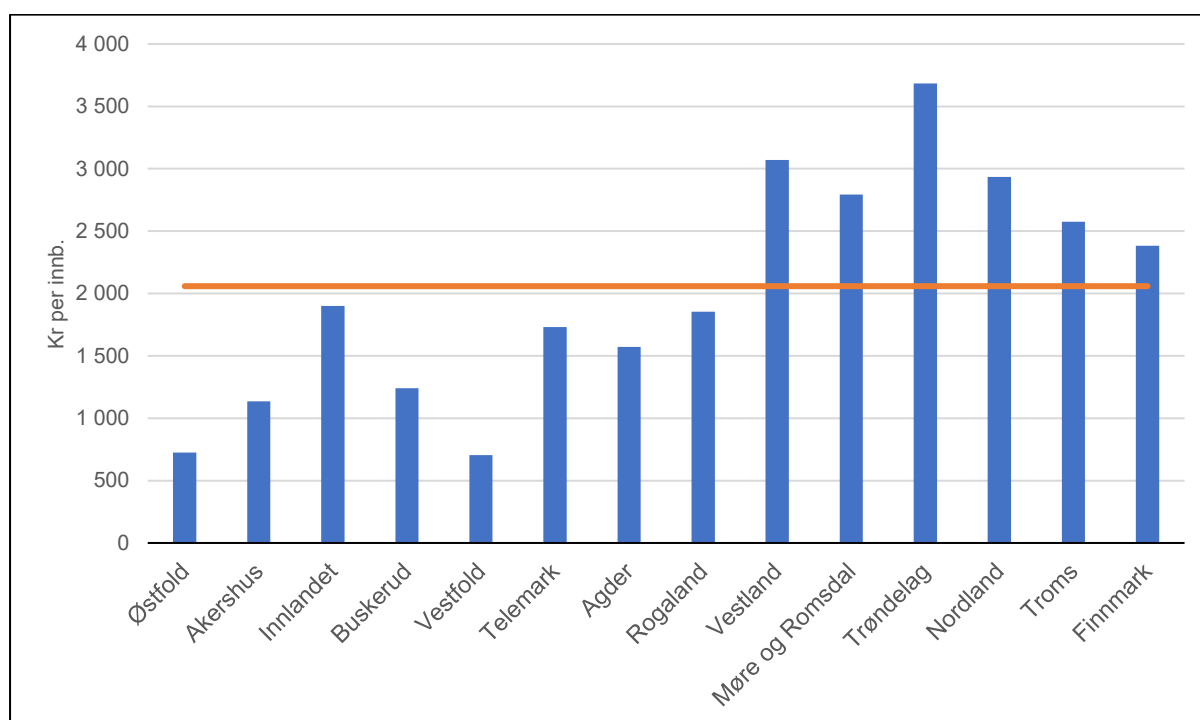
Veisektoren er det eneste området innenfor inntektssystemet der investeringsutgifter inngår i utgiftsutjevningen. Utgifter til investeringer er normalt ikke med i utgiftsutjevningen. Det har imidlertid helt siden inntektssystemet ble innført blitt gjort et delvis unntak for fylkesveiene, og da inntektssystemet ble innført i 1986 omfattet kostnadsnøkkelen et eget kriterium for

⁷⁹ Dekketilstand er basert på målte verdier av spor (jevnhhet på tvers) og jevnhet på langs på faste vegdekker. Manuell registrering fra bilmontert måleutstyr. Datakilde: Nasjonal vegdatabank i Statens vegvesen.

reinvesteringer på fylkesvei.⁸⁰ Bakgrunnen var blant annet at det ble vurdert som vanskelig å fordele veiutgiftene mellom drift og investeringer.⁸¹

Veisektoren skiller seg ut med høye investeringsutgifter i forhold til driftsutgiftene. I 2021 stod fylkesvei for 13,7 prosent av fylkeskommunenes brutto driftsutgifter og 51,6 prosent av investeringsutgiftene.

Det er også store variasjoner i fylkeskommunenes investeringer i fylkesvei, jf. figur 12. Variasjoner i investeringer henger dels sammen med fylkeskommunenes prioriteringer, men vil også være påvirket av standarden på veinettet og behovet for oppgraderinger og reinvesteringer.



Figur 12 Brutto investeringer i fylkesvei, gjennomsnitt for 2013–2019, aggregert til fylkesinndeling i 2024. Tall i kroner per innbygger. Landsgjennomsnitt vist med oransje linje.

Investeringene varierer mer over tid enn det driftsutgiftene gjør, siden noen få store veiprosjekt kan gi svært høye investeringskostnader i en kort periode, for så å gå ned igjen når veien er ferdig bygd. Forskjellene mellom fylkene kan være annerledes om noen år.

Fylkeskommunene vil som regel betale ned investeringene over en lang periode (og i noen tilfeller blir også en betydelig del av investeringene bli betalt ned med bompenger), slik at utgiftene fordeler seg over flere år. En stor del av investeringene blir også finansiert gjennom mva.-kompensasjonen.

⁸⁰ St. Meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*.

⁸¹ NOU 1979: 44 *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene*.

4.8.2 Dagens delkostnadsnøkkel

Kriteriene for fylkesvei har lenge vært basert på normative kostnadsmodeller som skal fange opp variasjoner i drifts- og vedlikeholdsbehovet til fylkesvei. I perioden 1991–2014 bestod fylkesveinøkkelen av kriterier for vedlikeholdsfaktor og reinvesteringsfaktor per kilometer vei (jf. tabell 43). Faktorene var kostnadsindekser som skulle fange opp relative kostnadsforskjeller per kilometer vei mellom fylkene. Fylkesfaktorene for vedlikehold var basert på en normativ modell, og skulle fange opp forskjeller i kostnader ved å vedlikeholde fylkesvegnettet til en lik standard over hele landet. Modellen var utarbeidet av Vegdirektoratet og basert på faktorer som trafikkmengde, kilometer veg av ulik type, trafikklys og klima. Beregningen av fylkesfaktorer for reinvestering var basert på regnskapstall.

Nøkkelen og fylkesfaktorene ble ikke justert da fylkeskommunene overtok store deler av det tidligere riksveinettet i 2010 (forvaltningsreformen). Midlene til disse veiene ble i stedet fordelt særskilt i tabell C i perioden 2010–2014.

Tabell 43 Dagens og tidligere delkostnadsnøkkel for fylkesvei

Kriterium	1991–2014	2015–2019	2020–2021	2022–
Vedlikeholdskostnader fylkesvei	0,670			
Reinvesteringskostnader fylkesvei	0,330			
Vedlikeholdsbehov (Motiv)		0,7746	0,8702	
Vedlikeholdsbehov (ViaNova)				0,8826
Antall innbyggere		0,1127	0,1298	0,1174
Fylkesveilengde		0,1127		
Sum	1,000	1,0000	1,0000	1,0000

I 2015 ble det innført en ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei, med kriteriene fylkesveifaktor, innbyggertall og fylkesveilengde. Fylkesveifaktoren skulle fange opp variasjoner i utgiftsbehovet til drift og vedlikehold, mens veilengde og antall innbyggere brukes til å fordele investeringsmidler som ble overført til fylkeskommunene i forbindelse med forvaltningsreformen.

Fylkesveifaktoren tok utgangspunkt i tall fra Statens vegvesens Motiv-modell. Motiv var en normativ modell for å beregne hva det koster å opprettholde en gitt vedlikeholdsstandard på veinettet.

Investeringsmidlene som ble overført i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010 ble i utgangspunktet gitt med en særskilt fordeling, blant annet ut fra bindinger knyttet til investeringsprosjekter som allerede var igangsatt på tidspunktet da ansvaret for veiene ble overført. Bindingene på de igangsatte investeringsprosjektene utløp i 2013, og fra 2014 ble midlene fordelt etter veilengde og innbyggertall vektet med 50 prosent hver. Det ble ikke gitt

noen nærmere begrunnelse for denne vektingen mellom de to kriteriene.⁸² Da midlene ble lagt inn i kostnadsnøkkelen fra 2015, ble kriteriene for fordeling videreført.

Motiv-beregningene ble videreført som kriterium for driftsutgifter til fylkesvei i det nye inntektssystemet i 2020. Samtidig ble kriteriet lengde fylkesvei tatt ut som kriterium for investeringer i fylkesvei, og erstattet med Motiv-tallene. Investeringsdelen av nøkkelen består dermed av kriteriene innbyggere i alt og vedlikeholdsbehov (Motiv). Bakgrunnen for denne endringen var at Motiv-tallene korrelerte noe bedre med de faktiske investeringsutgiftene enn det fylkesveilengden gjorde.

Da fylkesveiadministrasjonen ble overført fra Statens vegvesen (SVV) til fylkeskommunene i 2020, bestemte SVV seg for å ikke videreføre Motiv-beregningene for fylkesveiene. Dette hang blant annet sammen med at SVV ikke lenger hadde tilgang til alle dataene som var nødvendig for å gjøre beregningene, og at etaten ønsket å utvikle et nytt verktøy tilpasset riksveiene. Departementet lyste derfor ut et eksterne prosjekt for å få utviklet en alternativ modell for å beregne kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei. Den nye modellen ble utarbeidet av analyseselskapet ViaNova, og tatt i bruk fra 2022.⁸³ Samtidig ble vektene noe justert, for å fange opp at midlene til fylkesveiadministrasjon blir fordelt etter delkostnadsnøkkelen fra 2022 (i perioden 2020–2021 ble disse midlene gitt med en særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet).

ViaNova utviklet en forenklet modell som forsøkte å gjenskape Motiv-beregningene med færre variabler. Den forenklete modellen inneholder noen faste faktorer per fylkeskommune, tilpasset fylkesinndelingen i 2020. Den kan derfor ikke videreføres når det skjer endringer i fylkesinndelingen.

4.8.3 Analyser og vurderinger

Utvalget har ikke gjort egne analyser av kriterier for å fange opp vedlikeholdsbehovet til fylkesvei, siden Kommunal- og distriktsdepartementet har satt ut et eget prosjekt for å få utviklet en ny modell for å beregne fylkesveikriteriet.

Utvalget har lagt særlig vekt på to forhold i arbeidet med fylkesveinøkkelen. For det første har utvalget vurdert forslaget til ny modell for å beregne fylkesveikriteriet, og om den bør tas i bruk i inntektssystemet fra og med 2024. For det andre har utvalget vurdert forholdet mellom fylkesveikriteriet i delkostnadsnøkkelen, kriteriene for beregning og fordeling av investeringsmidler gjennom nøkkelen og midlene som fordeles til fylkesveiformål i tabell C.

⁸² Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*.

⁸³ Holen m.fl. (2021). *Forslag til ny modell for beregning av kriteriet for fylkesveger i inntektssystemet for fylkeskommunene*.

Bakgrunn for utredningen

Kommunal- og distriktsdepartementet satte våren 2022 ut et oppdrag til Senter for økonomisk forskning (SØF) ved NTNU Samfunnsforskning for å få utviklet en modell for å beregne kriteriet for fylkesvei i kostnadsnøkkelen. Bakgrunnen for oppdraget er at dagens modell inneholder noen faste faktorer per fylkeskommune. Det betyr at den ikke er sammenslåings- og delingsnøytral. Hvis dagens modell tas i bruk på den nye fylkesinndelingen fra 2024, vil fylkesdelingene i seg selv gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene.

Departementet ønsket derfor å få utviklet en robust modell som i størst mulig grad var fleksibel med hensyn til endringer i fylkesstruktur.

Utvalget gjør oppmerksom på at prosjektleder for SØFs rapport, Ole Henning Nyhus, også er et av medlemmene i ekspertutvalget.

SØFs forslag til ny modell for beregning av veikriteriet

Rapporten til SØF presenterer tre ulike alternativer for å beregne kriteriet for fylkesvei.⁸⁴ Det første alternativet følger i grove trekk det samme analyseopplegget som ligger til grunn for dagens modell, utviklet av ViaNova. Forslaget tar utgangspunkt i Motiv-beregningene fra 2019, og forsøker å finne en modell som kan gjenskape Motiv-tallene med et mindre sett av kriterier.

SØFs analyser til det første alternativet skiller seg fra ViaNovas modell på noen punkter:

- SØFs analyser er i hovedsak basert på fylkesinndelingen for 2019, mens det er gjort en rekke beregninger og eksemplifiseringer knyttet til 2024-strukturen. ViaNovas analyser var basert på fylkesinndelingen i 2021. Endringer i antall enheter og sammensetningen av fylkene påvirker dermed analyseresultatene.
- SØF har lagt større vekt på at kriteriene som brukes til å gjenskape Motiv-tallene, skal være mest mulig fleksible med tanke på endringer i fylkesstruktur. Dette innebærer blant annet at det som hovedregel ikke er noen faste faktorer per fylkeskommune i modellen (med unntak av vinterdrift, der en vinterfaktor per fylkeskommune videreføres).
- SØF har også lagt større vekt på at kriteriene skal være mest mulig objektive. Siden kriteriet fortsatt beregnes med utgangspunkt i opplysninger om veinettet, er det ikke fullt ut objektivt. SØF har imidlertid erstattet kriterier som inngår i ViaNovas modell, som i større grad er påvirkbare (f.eks. antall lyspunkt og lengde på rekkverk).

⁸⁴ Krehic og Nyhus (2022). *Vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg*.

- SØF har hatt fokus på å velge kriterier som man forventer at har en påvirkning på utgiftsbehovet. I ViaNovas modell er det inkludert noen kriterier som isolert sett bidrar til en bedre forklaringskraft i analysene, men der den isolerte effekten av kriteriene kan virke motsatt av det man forventer.

SØFs første alternativ består av til sammen ti kriterier som kan beskrive drifts- og vedlikeholdsbehovet til fylkesveiene. Dette er en forenkling sammenlignet med dagens modell, som består av 20 kriterier. Modellen er godt egnet til å predikere Motiv-tallene, selv om den har et noe større avvik fra Motiv enn ViaNovas modell.

Det andre alternativet tar i stedet utgangspunkt i fylkeskommunenes faktiske utgifter til fylkesvei, og forsøker å finne kriterier som kan forklare variasjonen mellom fylkeskommunene. Dette alternativet følger altså den samme metodikken som brukes i utvalgets analyser av de øvrige sektorene i utgiftsutjevningen. SØF finner at en modell med bare fire kriterier kan forklare en stor del av de faktiske utgiftsvariasjonene mellom fylkeskommunene. Dette alternativet gir et noe større avvik fra dagens fordeling mellom fylkeskommunene.

Det tredje alternativet er en modifisert versjon av det første. I dette forslaget ligger Motiv-tallene for 2019 i utgangspunktet fast, mens endringer i veinettet over tid fanges opp med faktorene som er utviklet i det første alternativet. Dette alternativet vil da i utgangspunktet ikke gi noen endringer sammenlignet med Motiv-tallene som ble brukt i inntektssystemet for 2020. Men endringer i veinettet siden 2019 og avvik fra dagens modell for å beregne fylkesveikriteriet innebærer at også dette alternativet vil gi fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene.

SØF peker på at det er fordeler og ulemper ved alle de tre modellene. SØF viser til at det beregnede utgiftsbehov i Motiv og grunnlagsdata fra Nasjonal vegdatabank (NVDB) enkelte år har endret seg betydelig uten at man har visst helt sikkert om dette har vært reelle endringer i utgiftsbehovet. Ved å støtte seg på modell 1 vil man i større grad enn i modell 3 løsrive seg fra fordelingen i 2019 ved at en gjennomsnittsvurdering av veielementenes utgiftsbehov ligger til grunn. Eventuelle systematiske skjevheter i Motiv-beregningen for 2019 vil henge ved beregnet utgiftsbehov hvis modell 3 benyttes.

Sammen med at modell 1 i stor grad er en videreføring av dagens system, mener SØF at denne modellen vil være mest hensiktsmessig å benytte i inntektssystemet fra og med 2024. Modell 2 kan basere seg delvis på fylkenes prioriteringer fremfor fagvurderinger av et normativt utgiftsbehov. En slik modell vil være enkel og potensielt mer objektiv, men vil ha

den ulempen at den trolig ikke fanger opp endringer i utgiftsbehovet like presist som modell 1 eller 3.

Utvalgets vurderinger av SØFs rapport

Utvalget viser til at Statens vegvesens Motiv-beregninger ikke har blitt oppdatert siden 2019, og at ViaNovas modell for å beregne fylkesveikriteriet i dagens system ikke kan videreføres når flere fylkeskommuner deles fra 2024. Det er derfor nødvendig med en ny modell for å kunne oppdatere fylkesveikriteriet når den nye fylkesinndelingen trer i kraft.

Utvalget mener at SØFs rapport er et godt utgangspunkt for en ny modell for å beregne fylkesveikriteriet. SØF har gjort grundige analyser av ulike forhold som kan forklare variasjoner i utgiftsbehovet til fylkesvei, og har utviklet flere modeller som kan tas i bruk i inntektssystemet.

SØFs modell 1 er en videreføring av modellen som brukes i dagens system, med noen endringer som blant annet gjør den mer robust for endringer i fylkesinndelingen og veinettet over tid. Modellen forsøker å gjenskape Motiv-beregningene med et lite sett av kriterier. SØFs modell 2 er basert på analyser av fylkeskommunenes faktiske utgifter til fylkesvei, og følger dermed den samme metodikken som ligger til grunn for de øvrige kostnadsnøkklene i inntektssystemet.

Tabell 44 viser en sammenligning av de ulike modellene med både faktiske driftsutgifter, Statens vegvesens Motiv-beregninger og ViaNovas modell. Tabellen viser korrelasjonen mellom de ulike alternativene, beregnet med utgangspunkt i fylkesinndelingen fra 2024. Tabellen viser en sterk samvariasjon mellom begge SØFs modeller og Motiv-beregningene. Som SØF selv skriver i sin rapport, er det et noe bedre samsvar mellom ViaNovas modell og Motiv, enn SØFs modeller. Og SØFs modell 1 treffer Motiv-tallene noe bedre enn modell 2.

Tabell 44 Korrelasjon mellom netto driftsutgifter til fylkesvei og ulike modeller for å beregne normert drifts- og vedlikeholdsbehov. Alle tall per innbygger

	Netto driftsutgifter	Motiv	ViaNova	SØF modell 1	SØF modell 2
Netto driftsutgifter (ekskl. avsk.)	1,000				
SVVs Motiv-beregninger	0,894	1,000			
ViaNovas modell	0,898	0,999	1,000		
SØF modell 1	0,871	0,995	0,994	1,000	
SØF modell 2	0,882	0,948	0,941	0,952	1,000

Merknad: Enheten i analysene er fylkeskommuner etter 2024-inndelingen. Oslo er utelatt siden det ikke foreligger tall for Oslos driftsutgifter til det anslåtte fylkesveinettet i kommunen. Tall for driftsutgifter og SVVs Motiv-beregninger er aggregert fra 2019-inndelingen. Tall for SØFs modeller er beregnet på fylkesinndelingen i 2024. Tall for ViaNovas modell er beregnet på fylkesinndelingen i 2022. Tallene fra ViaNovas modell er så fordelt på de ulike delene av fylker som deles ut fra deres andel av Motiv-tallene for 2019.

Begge modellene samvarierer også godt med fylkeskommunenes faktiske utgifter, og her ser det ut til at modell 2 treffer noe bedre.

Utvalget vil likevel understreke at fylkesveikriteriet brukes til å omfordele et stort beløp mellom fylkeskommunene. Selv små forskjeller mellom modellene kan dermed innebære vesentlige fordelingsvirkninger. Utvalget vil også minne om at en korrelasjonsanalyse er et grovt mål på samvariasjonen mellom ulike variabler, og at få enheter gjør resultatene usikre.

Utvalget har i vurderingen av de ulike modellene lagt særlig vekt på hensynet til stabilitet i inntektene over tid. Utvalget støtter derfor SØFs anbefaling om å bruke modell 1 inntil videre, siden denne ligger tettest opp til både Motiv-beregningene og ViaNovas modell. Men på lengre sikt, når det ikke lenger er hensiktsmessig å lene seg på Motiv-beregningene fra 2019, kan metoden som ligger til grunn for modell 2 være et godt utgangspunkt for en ny modell.

Kriterier for kapitalkostnader i fylkesveinøkkelen

Flertallet i utvalget foreslår i kap. 4.2 at kapitalkostnader inkluderes i kostnadsnøkkelen for alle sektorer i utgiftsutjevningen. I praksis innebærer det at avskrivningene tas med i analysene og i beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov som skal fordeles etter kostnadsnøkkelen. Et samlet utvalg foreslår at kapitalkostnader fortsatt skal inngå i utgiftsutjevningen for fylkesveier. Siden kvaliteten på avskrivningene for fylkesvei i KOSTRA fortsatt er svært usikker som følge av forvaltningsreformen i 2010, foreslår utvalget at dagens praksis med å bruke faktiske investeringer i fylkesvei som et uttrykk for kapitalkostnader videreføres.

Utvalget har derfor oppdatert beregningen av investeringsmidlene i fylkesveinøkkelen, og gjort en ny vurdering av hvilke kriterier som bør brukes til å fordele disse midlene.

Investeringsmidlenes andel av dagens fylkesveinøkkel er basert på fylkeskommunenes brutto investeringer i perioden 2014–2016, korrigert for mva.-kompensasjon, bompengerinntekter, ferjeavløsningsmidler og andre overføringer og refusjoner som brukes til å finansiere veiinvesteringene.

I perioden 2014–2016 utgjorde de justerte investeringsutgiftene i snitt om lag 42 prosent av de samlede utgiftene til fylkesvei, og investeringsmidlene utgjorde dermed samme andel av fylkesveinøkkelen. I ettertid er investeringenes andel av nøkkelen justert ned, siden overføringen av sams veiadministrasjon til fylkeskommunene fra 2020 førte til en økning i driftsutgiftenes andel av de samlede utgiftene.

Tabell 45 viser en oppdatert beregning av investeringenes andel av de samlede utgiftene til fylkesvei i perioden 2017–2019, når det er korrigeres for at en stor del av investeringene finansieres med mva.-kompensasjon, bompenger og andre overføringer. Kompensasjonen for sams veiadministrasjon som ble overført til fylkeskommunene i 2020, er lagt inn i fylkeskommunenes netto driftsutgifter for 2017–2019.

Tabell 45 Beregning av investeringenes andel av fylkesveinøkkelen. Beløp i 1000 kroner

	2017	2018	2019	Snitt
Driftsutgifter fylkesvei				
Netto driftsutgifter ekskl. avskrivninger	6 911 542	6 872 790	7 012 085	
Kompensasjon sams veiadministrasjon	1 100 477	1 126 888	1 161 822	
Sum driftsutgifter inkl. veiadministrasjon	8 012 019	7 999 678	8 173 906	
Investeringer				
Brutto investeringer	7 973 398	10 067 054	11 806 166	
Investeringer korrigert for mva.-komp., bompenger mv.	4 512 927	5 716 936	6 097 454	
Sum veitgifter	12 524 947	13 716 614	14 271 360	
Andel korrigerte investeringer	36,0 %	41,7 %	42,7 %	40,1 %

I den oppdaterte beregningen er investeringenes andel av fylkesveinøkkelen anslått til om lag 40 prosent. Dette er en liten økning fra dagens system.

I dagens delkostnadsnøkkel er driftsmidlene fordelt etter kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei alene, mens investeringsmidlene er fordelt etter kriteriene vedlikeholdsbehov (70 prosent vekt) og innbyggertall (30 prosent vekt). Da forslaget til dagens inntektssystem var på høring i 2019, skrev det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet at vektingen mellom de to kriteriene måtte baseres på en skjønnsmessig vurdering. Departementet viste til at variasjoner i veiinvesteringer mellom fylkeskommunene trolig skyldes både ulike prioriteringer og forskjeller i et objektivt behov for reinvesteringer og oppgraderinger. Departementet foreslo derfor at investeringsmidlene burde fordeles dels etter innbyggertall, og dels etter et veikriterium. Men vektingen mellom kriteriene var altså basert på en skjønnsmessig vurdering.

Utvalgets vurdering av kriterier for kapitalkostnader i fylkesveinøkkelen

Utvalget er enig i at det kan være vanskelig å avgjøre hvilke kriterier som bør brukes til å fange opp variasjoner i kapitalkostnader mellom fylkeskommunene, og hvordan de skal vektas. Utvalget vil likevel peke på at fylkesveikriteriet i utgangspunktet skal fange opp alle kostnader ved å drifte og vedlikeholde fylkesveinettet. I utgangspunktet skal det beregnede vedlikeholdsbehovet i Motiv være tilstrekkelig til å opprettholde veistanderen, uten at det oppstår et vedlikeholdsetterslep. SØFs modell er basert på Motiv, og i prinsippet skal også SØFs modell være egnet til å fange opp kapitalkostnader til fylkesvei.

Utvalget viser også til at det er en klar samvariasjon mellom kriteriet for vedlikeholdsbehov og fylkeskommunenes investeringer i fylkesvei. Tabell 46 viser korrelasjonen mellom drifts- og investeringsutgifter til fylkesvei, forslaget til nytt kriterium for fylkesvei, lengde fylkesvei og antall innbyggere. Siden investeringene varierer mye fra år til år, er det brukt et gjennomsnitt av utgiftene for perioden 2013–2019. Øvrige variabler er for 2019, og summert til fylkesinndelingen i 2024. Tabellen viser en klar tendens til at fylkeskommuner med mye fylkesvei og et høyt beregnet vedlikeholdsbehov, også har hatt høye investeringsutgifter over tid.

Tabell 46 Korrelasjon mellom utgifter til fylkesvei og kriterier knyttet til fylkesvei. Tall per innbygger, unntatt innbyggertall (log). Tall for 2019, unntatt investeringer (snitt for perioden 2013–2019)

	Brutto investeringer	«Netto» investeringer	Netto driftsutgifter	Vedlikeholdsbehov (SØF modell 1)	Lengde fylkesvei	Log av antall innbyggere
Brutto investeringer	1,000					
«Netto» investeringer	0,924	1,000				
Netto driftsutgifter	0,599	0,710	1,000			
Vedlikeholdsbehov (SØF modell 1)	0,631	0,777	0,871	1,000		
Lengde fylkesvei	0,590	0,756	0,800	0,952	1,000	
Log av antall innbyggere	0,011	-0,214	-0,567	-0,630	-0,569	1,000

Merknad: Netto investeringer er beregnet som brutto driftsutgifter fratrasket mva.-kompensasjon, refusjoner og overføringer fra stat, andre (fylkes)kommuner og private, bompenginntekter og ferjeavløsningsmidler. Alle tall summert til fylkesinndelingen i 2024. Oslo er ikke med i analysene, siden Oslo ikke har regnskapsført utgifter til fylkesvei.

Utvalget har også gjort regresjonsanalyser for å undersøke om antall innbyggere i fylket kan bidra til å forklare variasjoner i investeringer i fylkesvei. Tabell 47 viser resultatet av analyser der de uavhengige variablene er SØFs modell for vedlikeholdsbehovet og innbyggertall, mens den avhengige variabelen er investerings- og driftsutgifter til fylkesvei. I disse analysene er variablene «absolutte» tall, og ikke målt per innbygger. Siden det er en svært sterk samvariasjon mellom innbyggertall og frie inntekter når variablene måles i absolutte tall, er det ikke mulig å kontrollere for inntektsnivå i disse analysene.

Analysene viser at vedlikeholdskriteriet er statistisk signifikant i alle modeller. Den samlede forklaringskraften er relativt god med en justert R^2 på om lag 0,8. Det er også en statistisk signifikant sammenheng mellom brutto investeringer og antall innbyggere i fylket, men ingen statistisk signifikant sammenheng mellom innbyggertall og «netto» investeringer (dvs. brutto investeringer fratrasket mva.-kompensasjon, refusjoner og overføringer, bompenginntekter og ferjeavløsningsmidler).

Tabell 47 Avhengig variabel: Investeringer og driftsutgifter fylkesvei, OLS-regresjon. Tall for 2019, unntatt investeringer (snitt for perioden 2013–2019). P-verdier i parentes.

	Brutto investeringer		«Netto» investeringer		Netto driftsutgifter	
Variabel	1	2	1	2	1	2
Vedlikeholdsbehov (SØF)	1,000** (0,0008)	1,088** (0,0007)	0,608** (0,0003)	0,627** (0,0002)	0,587** (<,0001)	0,624** (<,0001)
Innbyggertall	0,954* (0,0816)		0,136 (0,618)		0,249 (0,2488)	
Log av innbyggertall		190 846 (0,2463)		20 710 (0,7933)		34 204 (0,5929)
Konstantledd	-394 333 (0,0283)	-2 545 493 (0,1982)	-142 396 (0,1148)	-371 854 (0,6939)	-34 066 (0,6065)	-409 989 (0,5911)
Justert R ²	0,814	0,781	0,791	0,788	0,871	0,857

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Variabler målt som sum-tall per fylkeskommune, ikke per innbygger.

N=14, fylkesinndeling i 2024 ekskl. Oslo.

Ut fra analysene av nettoinvesteringer alene, er det ikke grunnlag for å videreføre antall innbyggere som kriterium i fylkesveinøkkelen. Utvalget mener imidlertid at tre forhold taler for at innbyggertall fortsatt bør inngå i nøkkelen, sammen med kriteriet for vedlikeholdsbehov. For det første er regresjonsanalysene usikre. Det er få enheter i analysene, og i tillegg er det ikke mulig å kontrollere for effekten av inntektsnivå på grunn av sterk samvariasjon mellom innbyggertall og inntektene. Det gjør disse analysene enda mer usikre enn analysene av de andre delkostnadsnøklerne.

For det andre kan det være grunn til å tro at investeringsnivået i større grad enn driftsnivået er et resultat av lokale prioriteringer. Fylkeskommunene må drifte og vedlikeholde de veiene de har, men om det skal bygges en ny vei er i større grad et politisk valg. Det kan tale for at innbyggertall fortsatt skal inngå i fylkesveinøkkelen, siden hoveddelen av rammetilskuddet i utgangspunktet fordeles med et likt beløp per innbygger.

Og for det tredje tyder analysene med brutto investeringer som avhengig variabel på at innbyggertall kan forklare noe av variasjonen mellom fylkeskommunene.

Hvis vektene til vedlikeholdskriteriet og innbyggertall beregnes ut fra analysene av brutto investeringer, får innbyggertall en vekt på 0,29. Hvis vektene beregnes ut fra analyser av netto investeringer, får innbyggertall en vekt på 0,09.

Utvalget mener det bør tas hensyn til at en stor del av fylkesveiinvesteringene finansieres med bompenger, mva.-refusjon og andre refusjoner og overføringer, og foreslår at analysene av netto investeringer legges til grunn for beregning av vektene. Utvalget foreslår

derfor at investeringsmidlene fordeles med 90 prosent vekt på kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei og 10 prosent vekt på antall innbyggere.

4.8.4 Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel

Utvalgets forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei er vist i tabell 48. Utvalget foreslår at fylkesveikriteriet beregnes med SØFs modell 1.

Utvalget foreslår videre at fylkesveinøkkelen fortsatt skal omfatte utgiftsbehovet til både drift og investeringer. Utgiftsbehovet knyttet til drift står lag 59,9 prosent av nøkkelen, og fordeles etter kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei. Utgiftsbehovet knyttet til investeringer utgjør de resterende 39,9 prosent av nøkkelen, og fordeles etter kriteriene vedlikeholdsbehov fylkesvei (90 prosent vekt) og antall innbyggere i alt (10 prosent vekt).

Tabell 48 Forslag til ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei

	Dagens nøkkel	Forslag til ny nøkkel
Vedlikeholdsbehov fylkesvei (ViaNova)	0,8826	
Vedlikeholdsbehov fylkesvei (SØF)		0,9599
Innbyggere i alt	0,1174	0,0401
Sum	1,0000	1,0000

En betydelig del av midlene som brukes til drift, vedlikehold og investeringer i fylkesveinettet blir i dag gitt med en særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet. Flertallet i utvalget foreslår i kapittel 6 at midlene som i dag er gitt med en særskilt fordeling til opprusting og fornying av fylkesveiene, fordeles etter delkostnadsnøkkelen for fylkesvei fra og med 2024. Utvalget mener at forslaget om å redusere vekten til kriteriet innbyggere i alt i fylkesveinøkkelen bør ses i sammenheng med forslaget om å omfordele midlene som i dag gis med særskilt fordeling.

4.9 Samlet kostnadsnøkkel

4.9.1 Sektorvekter

På samme måte som i dagens inntektssystem, vektes de ulike delkostnadsnøkklene sammen til en samlet kostnadsnøkkel på bakgrunn av sektorenes størrelse, målt ved netto driftsutgifter hentet fra KOSTRA. Men flertallets forslag om å inkludere kapitalkostnader i utgiftsutjevningen innebærer noen endringer i sektorvektene. I dagens inntektssystem trekkes avskrivningene fra når sektorvektene beregnes. I flertallets forslag til ny kostnadsnøkkel, inngår avskrivningene i beregningen av sektorvekter.

En annen endring fra dagens system, er at inndelingen av dagens kostnadsnøkler for kollektivtransport endres. Utgiftene til båter tas ut av delkostnadsnøkkelene for båt- og ferje, og tas med i en felles nøkkel for kollektivtransport sammen med utgiftene til buss og bane.

Anslag på de nye sektorvektene er vist i tabell 49. Den største endringen i flertallets forslag er at videregående opplæring får økt vekt, mens fylkesvei får noe redusert vekt. Dette henger sammen med at kapitalkostnadene innen videregående opplæring inkluderes i kostnadsnøkkelene, mens det ikke er noen endring i beregningen av kapitalkostnader for fylkesvei (siden kapitalkostnader allerede inngår i dagens nøkkel for fylkesvei gjennom investeringsmidlene).

Mindretallet foreslår ingen endringer i beregningen av sektorvektene, utover nødvendige justeringer som følge av innføringen av en felles delkostnadsnøkkel for buss, bane og båt.

Tabell 49: Delkostnadsnøkklens vekt - dagens og forslag til ny kostnadsnøkkel

Sektor	Sektorvekter i dagens system	Flertallets forslag til nye sektorvekter	Mindretallets forslag til sektorvekter
Videregående opplæring	0,5219	0,5341	0,5219
Tannhelse	0,0457	0,0457	0,0457
Kollektivtransport	0,1880	0,1858	0,1880
herav buss og bane	0,1636		
herav båt	0,0244		
Ferje	0,0481	0,0462	0,0481
Fylkesveier	0,1963	0,1882	0,1963
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Beregningen tar utgangspunkt i sektorvektene til inntektssystemet i 2022, men det er i tillegg justert for midlene som er lagt inn til reduserte ferjetakster og utvidelse av den offentlige tannhelsetjenesten i 2022.

I kapittel 6 foreslår utvalget flere endringer i bruken av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet (tabell C). Det korrigeres for tabell C-saker i beregningen av sektorvektene, siden tilskudd som gis med en særskilt fordeling ikke fordeles etter kostnadsnøkkelene. Det er ikke tatt hensyn til dette i beregningen av sektorvekter i tabell 49, og tabellen viser dermed bare effekten av å ta med kapitalkostnader i kostnadsnøkkelene.

4.9.2 Samlet kostnadsnøkkel

Tabell 50 viser dagens og utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Fire av dagens kriterier er ikke med videre i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel: innbyggere bosatt spredt, kystlinje i alt, normerte båt kostnader og sysselsatte etter arbeidssted. I tillegg foreslår utvalget en ny modell for å beregne kriteriet vedlikeholdsbehov fylkesvei. Utvalget foreslår også to nye kriterier som ikke er med i dagens nøkkel: innbyggere 19–34 år og trengselsfaktoren.

For de øvrige kriteriene er det vektingen i nøkkelen som er endret. Endringen i vektene i flertallets forslag skyldes både endringer i vektene i den enkelte delkostnadsnøkkel som følge av oppdaterte analyser, og endringer i sektorvektene. Endringene i mindretallets forslag skyldes bare endringer i den enkelte delkostnadsnøkkel.

Tabell 50 Dagens og utvalgets forslag til ny samlet kostnadsnøkkel

Kriterium	Dagens nøkkel	Flertallets forslag	Mindretallets forslag
Innbyggere 1–18 år	0,0331	0,0294	0,0301
Innbyggere 19–20 år	0,0037	0,0022	0,0023
Innbyggere 21–22 år	0,0026	0,0015	0,0016
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0011	0,0014	0,0014
Innbyggere 67 år og over	0,0052	0,0055	0,0056
Innbyggere 16–18 år	0,3972	0,3999	0,3934
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,0923	0,0852	0,0820
Søkere til læreplass	0,0152	0,0260	0,0257
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0171	0,0740	0,0747
Innbyggere bosatt spredt	0,0206		
Sysselsatte, arbeidssted (utover 29 pst.)	0,1431		
Trengselsfaktor		0,0275	0,0304
Innbyggere 19–34 år (utover 10 pst.)		0,1131	0,1083
Normerte ferjekostnader	0,0484	0,0462	0,0481
Kystlinje i alt	0,0120		
Normerte båt kostnader	0,0120		
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1733	0,1806	0,1885
Innbyggertall	0,0231	0,0075	0,0079
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

Merknad: Vektene for dagens nøkkel er justert som om ytterligere kompensasjon for reduserte ferjetakster og kompensasjonen for utvidet tannhelsetilbud til 21- og 22-åringer, som ble vedtatt i saldert budsjett 2022 og fordelt særskilt, ble fordelt etter kostnadsnøkkelen i 2022. Vektene er derfor noe endret sammenlignet med tabell 6 i kap. 3.

Tabell 51 viser kostnadsnøkkelen hvis det som omtales som alternativ 2 i avsnitt 4.6.5 brukes som kostnadsnøkkel for kollektivtransport, i stedet for utvalgets forslag. De andre delkostnadsnøkklene er like i begge alternativene.⁸⁵

⁸⁵ På grunn av avrundinger er vekten til kriteriet innbyggere 16–18 år litt høyere i nøkkelen basert på alternativ 2. Den samlede kostnadsnøkkelen må summere seg til 1, og det kan derfor være

Tabell 51 Dagens kostnadsnøkkel og samlet kostnadsnøkkel med alternativ 2 for kollektivtransport

Kriterium	Dagens nøkkel	Analyser og sektorvekter med avskrivninger	Analyser og sektorvekter uten avskrivninger
Innbyggere 1–18 år	0,0331	0,0294	0,0301
Innbyggere 19–20 år	0,0037	0,0022	0,0023
Innbyggere 21–22 år	0,0026	0,0015	0,0016
Psykisk utviklingshemmede over 18 år	0,0011	0,0014	0,0014
Innbyggere 67 år og over	0,0052	0,0055	0,0056
Innbyggere 16–18 år	0,3972	0,4000	0,3934
Søkere i høykostnads utdanningsprogrammer	0,0923	0,0852	0,0820
Søkere til læreplass	0,0152	0,0260	0,0257
Reiseavstand for å nå 11 000 innbyggere	0,0171	0,0757	0,0743
Innbyggere bosatt spredt	0,0206		
Sysselsatte, arbeidssted (utover 29 pst.)	0,1431		
Sysselsatte, bo- og arbeidssted (utover 37 pst.)		0,1388	0,1391
Normerte ferjekostnader	0,0484	0,0462	0,0481
Kystlinje i alt	0,0120		
Normerte båtkostnader	0,0120		
Vedlikeholdsbehov fylkesvei	0,1733	0,1806	0,1885
Innbyggertall	0,0231	0,0075	0,0079
Sum	1,0000	1,0000	1,0000

4.9.3 Beregning av samlet utgiftsbehov

Den samlede kostnadsnøkkelen brukes til å omfordele *det samlede utgiftsbehovet* mellom fylkeskommunene. Utgiftsbehovet beregnes først på landsnivå med utgangspunkt i netto driftsutgifter til tjenestene som inngår i utgiftsutjevningen, pluss «netto» investeringsutgifter til fylkesvei (se kap. 4.8 for nærmere omtale). Utgiftstallene er vanligvis hentet fra siste tilgjengelige regnskapsår. Deretter korrigeres tallene for eventuelle endringer i oppgaver og andre forhold. Så framskrives utgiftene med anslått vekst i de frie inntektene fra året for regnskapstallene til budsjettåret som kostnadsnøkkelen skal brukes på.

Utgiftene på landsnivå brukes så til å beregne et gjennomsnittlig utgiftsbehov per innbygger. Det er dette gjennomsnittet som er grunnlaget for utgiftsutjevningen. Utgiftsbehovet per innbygger for den enkelte fylkeskommune beregnes ved hjelp av kostnadsnøkkelen. En fylkeskommune med et beregnet utgiftsbehov over gjennomsnittet får et tillegg i utgiftsutjevningen, mens en fylkeskommune under gjennomsnittet får et trekk.

I utvalgets beregninger av fordelingsvirkninger er utgiftsbehovet fra statsbudsjettet for 2022 lagt til grunn. Utgiftsbehovet i statsbudsjettet for 2022 var basert på netto driftsutgifter i 2019, og ikke 2020 slik en vanligvis ville gjort. Pandemien hadde stor innvirkning på

nødvendig å justere ett av kriteriene opp eller ned når de ulike delkostnadsnøkklene vektles sammen til en samlet nøkkel i forbindelse med den årlige oppdateringen av sektorvektene

fylkeskommunenes utgifter og inntekter, særlig innen kollektivtransport. Utgiftsbehovet i inntektssystemet for 2022 (og 2023) er derfor basert på utgiftene i 2019.

Flertallet i utvalget foreslår to endringer i beregningen av det samlede utgiftsbehovet. I dagens inntektssystem trekkes avskrivningene fra i beregningen av samlet utgiftsbehov, på samme måte som i beregningen av sektorvektene. Flertallets forslag om å inkludere kapitalkostnader i kostnadsnøkkelen, innebærer at avskrivningene ikke bør trekkes fra i beregningen av samlet utgiftsbehov. Dette innebærer isolert sett en økning i det samlede utgiftsbehovet.

For det andre mener et samlet utvalg at det bør benyttes tall for fylkeskommunekonsern i beregningen, i stedet for tall for fylkeskommunekassen. Utgiftene i fylkeskommunekassen inkluderer ikke fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper. Kassetall alene gir dermed ikke et fullstendig bilde av de samlede utgiftene til fylkeskommunene.

I dagens inntektssystem brukes konserntall til å beregne sektorvektene i inntektssystemet, mens kassetallene brukes til å beregne det samlede utgiftsbehovet. Utvalget mener at det bør benyttes samme grunnlagstall i de ulike delene av inntektssystemet, og at konserntallene gir det beste uttrykket for fylkeskommunenes utgifter. Dette er i tråd med anbefalingene til Haraldsvikutvalget.⁸⁶

Bruk av konserntall vil isolert sett gi et noe lavere samlet utgiftsbehov. Dette skyldes at overføringer fra fylkeskommunekassen til fylkeskommunale foretak og interfylkeskommunale selskaper (som rapportert i kassetallene) samlet sett er større enn driftsutgiftene som blir rapportert fra fylkeskommunale foretak og interkommunale selskaper. Forskjellen er først og fremst knyttet til regnskapstall for lokaler, særlig skolelokaler.⁸⁷

Flertallets to forslag til endringer trekker dermed i ulike retninger. Effekten av å inkludere avskrivninger i utgiftsbehovet er noe større enn effekten av å bruke konserntall, og til sammen vil endringene gi en økning i det samlede utgiftsbehovet.

Mindretallets forslag om å bruke konserntall i stedet for kassetall, men ikke å inkludere avskrivninger, innebærer en nedgang i det samlede utgiftsbehovet sammenlignet med dagens system.

⁸⁶ NOU 2022:10, kap. 9.6.1

⁸⁷ Se Prop. 88 S (2017–2018) Kommuneproposisjonen 2019, kap. 9.4.

5 Skatt og inntektsutjevning

Dette kapittelet tar for seg fylkeskommunenes skatteinntekter og inntektsutjevningen i inntektssystemet. Utvalget skal ifølge mandatet:

...ikkje vurdere kva inntekter som er inkludert i inntektsutjamninga, men skal vurdere innretninga på utjamningsmekanismen, til dømes om utjamningsgraden bør endrast.

Utvalget presenterer først mer generelt hvordan fordelingen av skatteinntekter mellom fylkeskommunene kan påvirkes (kapittel 5.1), blant annet hvilke skatteinntekter fylkeskommunene skal motta en del av og hvor stor andel skatteinntektene skal utgjøre av samlede inntekter. Deretter går vi gjennom de ulike modellene for inntektsutjevning som har eksistert i inntektssystemet for fylkeskommunene (kapittel 5.2), før det redegjøres for utvalgets vurderinger og anbefaling (kapittel 5.3).

5.1 Fylkeskommunenes skatteinntekter

Fylkeskommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester og samfunnsutviklingsoppgaver, og har også en rolle som demokratisk arena. I statens styring av kommunesektoren er det et viktig prinsipp at det forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også bør ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaven. Dette tilsier at fylkeskommunene bør kunne påvirke egne inntekter, blant annet i form av skatteinntekter.

Hensynet til det lokale demokratiet tilsier også at fylkeskommunene bør beholde noen av de verdiene som skapes i fylket. Artikkel 9 i Europarådets charter om lokalt selvstyre sier blant annet følgende: «En viss andel av de ressurser lokale myndigheter disponerer skal stamme fra lokale skatter og gebyrer som de selv innenfor lovens grenser har myndighet til å fastsette satsene for.»

Fylkeskommunenes skatteinntekter avhenger av flere forhold, som skatteregler, skattesatser og økonomiske konjunkturer, herunder svingninger i sysselsettingen og lønninger. Innenfor kommuneopplegget i statsbudsjettet kan staten mer direkte påvirke hvilke skatteinntekter fylkeskommunene skal motta, hvor stor andel av fylkeskommunenes samlede inntekter som skal utgjøres av skatt (skatteandel) og hvor stor del av skatteinntektene som skal utjevnes mellom fylkeskommunene. Kommuneopplegget og inntektssystemet påvirker dermed både nivået på og fordelingen av skatteinntektene mellom fylkeskommunene.

Størrelsen på fylkeskommunenes skatteinntekter og fordelingen mellom fylkeskommunene er en avveining mellom hensynet til lokal forankring av inntektene og utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud. Hensynet til lokal forankring tilsier at skatteinntektene bør utgjøre en høyere andel av inntektene, og i mindre grad

utjevnes. Hensynet til et likeverdig tjenestetilbud trekker i motsatt retning, og tilsier at skatteinntektene bør utgjøre en lavere andel av inntektene og i større grad utjevnes.

Denne avveining er behandlet i tidligere offentlige utvalg. I Rattsøutvalgets andre delutredning heter det blant annet at «Utvalget betrakter lokal skattefinansiering som en grunnleggende forutsetning for lokalt selvstyre og lokaldemokrati».⁸⁸ Samtidig viste utvalget til at lokale skatter må «vurderes imot andre hensyn i skattleggingen, først og fremst fordelingspolitiske målsettinger».

Hvilke skatteinntekter fylkeskommunene mottar en del av

Fylkeskommunenes skatteinntekter omfatter inntektsskatt fra personlige skattytere og naturressursskatt fra kraftforetak. Begge inngår i inntektsutjevningen. Inntektsskatt fra personlige skattytere deles mellom kommunene, fylkeskommunene og staten.

Naturressursskatt går til både kommuner og fylkeskommuner. Grunnlaget for naturressursskatten er gjennomsnittet av det enkelte kraftverks samlede produksjon over de sju siste årene.

I 2019, 2020 og 2021 var fylkeskommunenes inntekter (inkl. Oslo) fra personskatten og naturressursskatten henholdsvis 35,1 mrd. kroner, 34,3 mrd. kroner og 40,5 mrd. kroner. Av dette utgjorde naturressursskatten om lag 250 mill. kroner per år

Fram til 1999 hadde fylkeskommunene også en andel av selskapsskatten. I motsetning til kommunene, mottar ikke fylkeskommunene formuesskatt og eiendomsskatt.

Fylkeskommunene kan også ha andre inntekter som ikke regnes som frie inntekter i henhold til kommuneopplegget i statsbudsjettet, men som fylkeskommunene likevel kan disponere fritt: havbruksinntekter og inntekter fra konsesjonskraft, kraftrettigheter og annen kraft for videresalg. Slike inntekter utgjør en relativt liten del av de samlede inntektene.

Havbruksinntekter utgjorde henholdsvis 9 mill. kroner, 281 mill. kroner og 125 mill. kroner i årene 2019, 2020 og 2021, mens nettoinntekter fra konsesjonskraft var på om lag 426 mill. kroner, 344 mill. kroner og 598 mill. kroner de samme årene.

Skatteinntektenes andel av samlede inntekter

Kommunesektorens samlede inntekter innenfor kommuneopplegget omfatter i tillegg til de frie inntektene (skatt og rammeoverføring), øremerkede statlige overføringer, gebyrinntekter, kompensasjon for merverdiavgift og enkelte andre inntekter. Regjeringens målsetting for skatteandelen blir signalisert i kommuneproposisjonen hvert år, og gjelder for

⁸⁸ NOU 1997: 8.

kommunesektoren samlet. Siden 2011 har ulike regjeringer hatt et mål om en skatteandel på 40 prosent.

Skatteandelen styres i praksis ved fastsettelsen av den kommunale og fylkeskommunale skattøren, altså hvor stor del av inntektsskatten fra personlige skattytere som skal tilfalle kommunene og fylkeskommunene. Skattøren fastsettes i statsbudsjettet ut ifra ønsket skatteandel, og er basert på anslag på skatteinntekter på dette tidspunktet. Dersom utviklingen i de anslåtte størrelsene som ligger til grunn for beregningene endrer seg i løpet av budsjettåret, vil den faktiske skatteandelen avvike fra anslaget i statsbudsjettet.

Skattøren er for øvrig den maksimale skattesatsen for kommunene og for fylkeskommunene. Fylkeskommunene kan velge å sette skattesatsen lavere enn maksimalsatsen, men kan ikke sette den høyere. Direkte fylkesskatt ble innført fra 1977 og alle fylkeskommuner har hatt maksimalsats siden.

5.2 Historisk gjennomgang av inntektsutjevningen

Inntektsutjevningen har vært høyere for fylkeskommunene enn for kommunene helt siden inntektssystemet ble innført i 1986. Dette ble tidligere begrunnet med at den fylkeskommunale oppgaveporteføljen i større grad enn den kommunale bestod av nasjonale velferdsoppgaver, og at fylkeskommunene i mindre grad hadde egne virkemidler for å påvirke skatteinngangen gjennom næringspolitikk.

Etter sykehusreformen⁸⁹ i 2002 består fylkeskommunenes oppgaveportefølje i mindre grad av nasjonale velferdsoppgaver, samtidig som fylkeskommunenes rolle som regional utviklingsaktør har blitt styrket. I regionreformen fra 2020 var en av intensjonene at fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler skulle styrkes ytterligere. Utjevningsgraden er likevel fortsatt høy for fylkeskommunene.

Inntektsutjevningen som ble innført i 1986 var en videreføring av skatteutjevningsordningen i skattefordelingsfondet, som eksisterte før inntektssystemet ble etablert. Dette innebar at alle fylkeskommuner skulle sikres en viss minsteinntekt, målt i skatteinntekter per innbygger. Det var i tillegg en egen utjevningsordning for Nord-Norge, men dette ble gjort om til et rent Nord-Norgetilskudd i 1994 (se kapittel 7).

Rattsøutvalget pekte på behovet for en omfattende inntektsutjevning for å sikre en rimelig utjevning av de økonomiske forutsetningene for å kunne gi et likeverdig tjenestetilbud.⁹⁰ Men

⁸⁹ Sykehusreformen ble vedtatt av Stortinget i 2001 og innebar at eierskapet for alle offentlige sykehus med mer ble overført fra fylkeskommunene til staten fra 1. januar 2002. Se St.prp. nr. 1 (2002–2003) for mer informasjon om reformen.

⁹⁰ NOU 1996: 1.

utvalget mente også at siden lokale oppgaver delvis finansieres av lokalt inntektsgrunnlag, bør finansieringen også ha en viss lokal forankring. Utvalget foreslo derfor å videreføre ordningen med å sikre en viss minsteinntekt per innbygger, men uten full kompensasjon av et minstenivå. Som en oppfølging av Rattsøutvalget gikk inntektsutjevningen for fylkeskommunene over til en modell med kompensasjon av 90 prosent av differansen mellom eget skattenivå og et referansenivå på 120 prosent.

Fra 2000 ble utformingen av inntektsutjevningen endret til en ren omfordelingsordning mellom fylkeskommunene. Fylkeskommuner med skatteinntekter per innbygger under 120 prosent av landsgjennomsnittet per innbygger ble finansiert med et likt trekk per innbygger for alle fylkeskommunene.

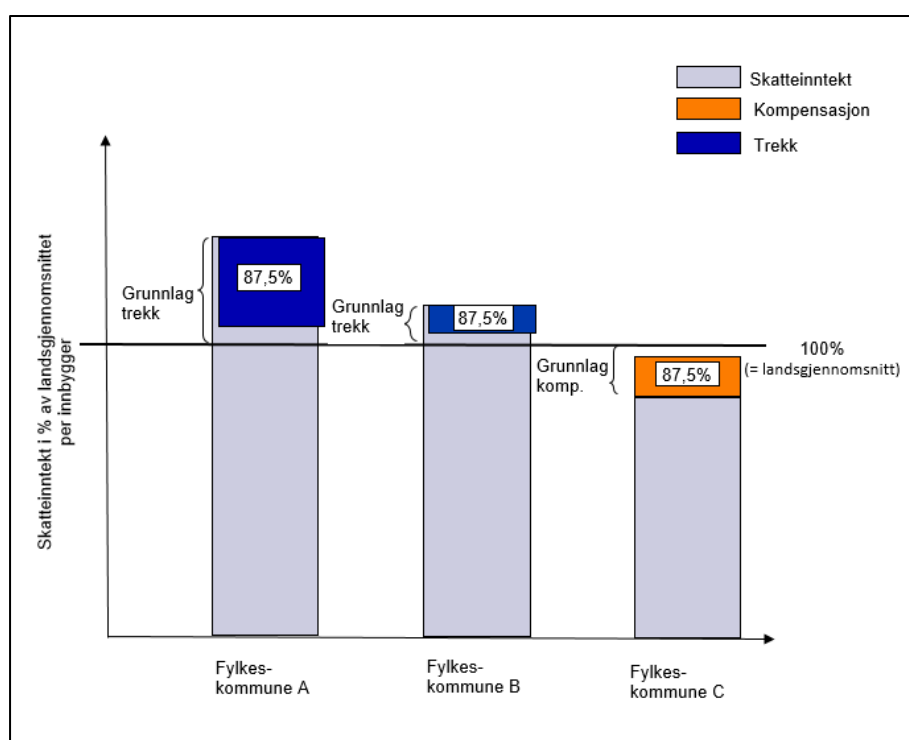
Borgeutvalget pekte på at fylkeskommunenes oppgaveportefølje etter sykehusreformen i mindre grad består av nasjonale velferdstjenester, og at fylkeskommunene burde ha en mindre omfattende inntektsutjevning enn daværende modell.⁹¹ Borgeutvalget utredet modeller som bygget på den kommunale inntektsutjevningen, dvs. en mer symmetrisk modell med en tilleggskompensasjon for fylkeskommuner med lave skatteinntekter. En symmetrisk modell innebærer at fylkeskommuner med skatteinntekter under et referansenivå blir tilført en like stor andel av differansen mellom eget nivå og referansenivået, som fylkeskommuner med skatteinntekter over referansenivået blir trukket i differansen mellom eget nivå og referansenivået.

Borgeutvalgets forslag ble fulgt opp i 2015, da det ble innført et nytt inntektssystem for fylkeskommunene. Da ble det innført en ren symmetrisk utjevning for fylkeskommunene, med en utjevningsgrad på 87,5 prosent, og ingen tilleggskompensasjon. Daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet trakk fram at den gamle modellen i hovedsak fungerte godt med hensyn til å løfte skattesvake fylkeskommuner opp i inntektsnivå, men hadde noen uheldige effekter på grunn av finansieringen med et likt trekk per innbygger: Fylkeskommuner med mellom 100 og 120 prosent av landsgjennomsnittet per innbygger fikk ikke beholde noe av sin merskatt over landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner med skatteinntekter over 120 prosent av landsgjennomsnittet beholdt alt ut over 120 prosent, med unntak av finansieringen av utjevningen. Dermed var insentivene for å øke egne skatteinntekter svært svake for fylkeskommuner med skatt under 120 prosent av landsgjennomsnittet.

⁹¹ NOU 2005: 18.

Utjevningsgraden i den symmetriske modellen ble satt til 87,5 prosent med den begrunnelse at ingen fylkeskommuner med skatteinntekter under landsgjennomsnittet skulle tape vesentlig på omleggingen.

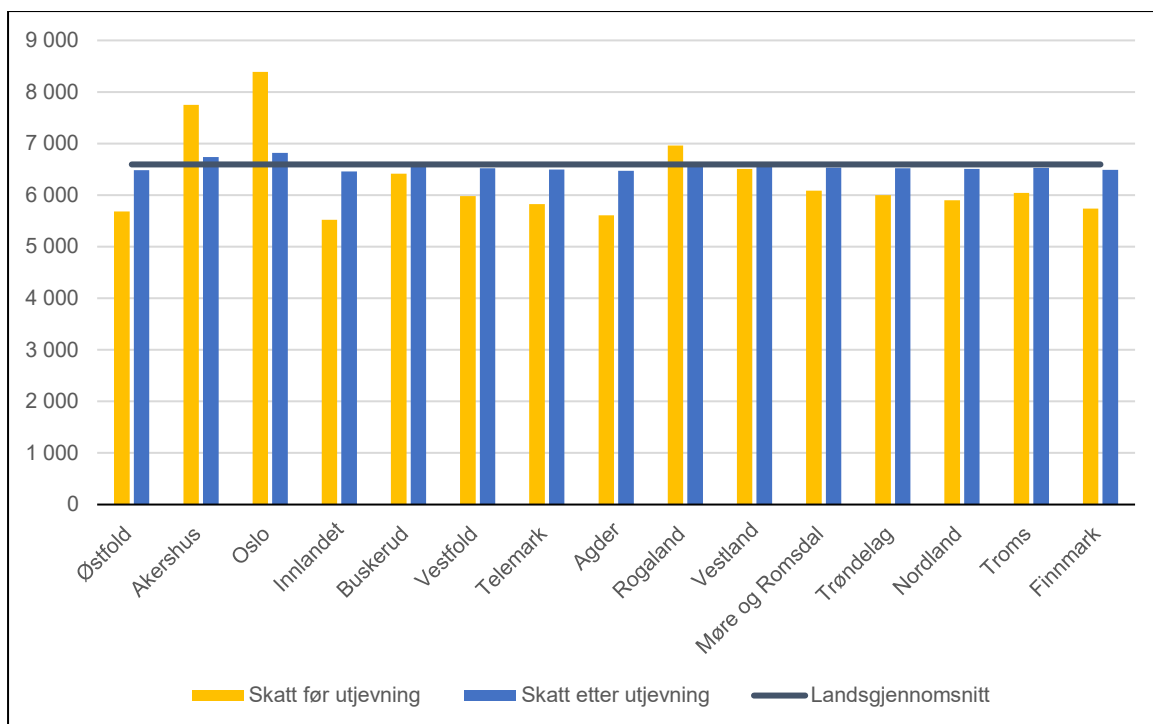
Dagens modell innebærer at fylkeskommuner som har skatteinntekter per innbygger under landsgjennomsnittet blir tilført 87,5 prosent av differansen mellom eget skattenivå og landsgjennomsnittet, mens fylkeskommuner som har skatteinntekter over snittet blir trukket for 87,5 prosent av differansen mellom eget skattenivå og snittet. Dagens modell er vist i figur 13.



Figur 13 Illustrasjon av dagens inntektsutjevningsmodell for fylkeskommunene

Figur 14 viser skatt i kroner per innbygger i 2019 med fylkesstruktur 2024, før og etter utjevning. I ny fylkesstruktur fra 2024 er det ikke tatt hensyn til grensejusteringer.

Før utjevning varierte skatteinntektene mellom 5 524 kroner per innbygger (Innlandet) og 8 389 kroner per innbygger (Oslo). Særlig Akershus og Oslo har skatteinntekter over landsgjennomsnittet, mens de fleste fylkeskommunene har skatteinntekter under snittet. Etter utjevning er det lite forskjell mellom fylkeskommunene, og skatt per innbygger varierer mellom 6 461 kroner (Innlandet) og 6 820 kroner (Oslo).



Figur 14 Skatteinntekter per innbygger før og etter inntektsutjevning. Tall fra 2019 aggregert til fylkesinndelingen i 2024

5.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalgets vurderinger

Fylkeskommunenes roller, både som tjenesteyter, innenfor samfunnsutvikling og som demokratisk arena, tilsier at fylkeskommunene bør beholde noe av de inntektene som skapes lokalt. Det bør altså være igjen noe av skatteinntektene etter inntektsutjevningen. I teorien vil dette kunne skape incentiver til næringsutvikling i fylket. Fylkeskommunene foretar store investeringer i blant annet samferdsel, både for å møte innbyggernes behov og for å skape næringsvirksomhet, og da bør fylkeskommunene også få beholde noe av skatteinntektene som dette genererer.

Borgeutvalget pekte på at fylkeskommunenes rolle som produsent av nasjonale velferdstjenester ble mindre viktig etter sykehusreformen, og i regionreformen har også fylkeskommunenes rolle som samfunnsutvikler blitt vektlagt enda sterkere enn tidligere. Dette tilsier at det bør være noen forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene.

Utvalget mener imidlertid at det kan diskuteres hvorvidt fylkeskommunene faktisk kan påvirke sine skatteinntekter. Det foreligger ikke mye forskning på hvordan økte inntekter påvirker fylkeskommunenes atferd.

Utvalget vil videre påpeke at selv om fylkeskommunene ikke lenger har ansvaret for spesialisthelsetjenesten, og selv om rollen som samfunnsutvikler har blitt mer vektlagt, har

fylkeskommunene også blitt tilført store oppgaver de siste årene. I forvaltningsreformen ble blant annet store deler av riksveinettet overført fra staten til fylkeskommunene. Av samlede brutto driftsutgifter, utgjør utgiftene til videregående opplæring, samferdsel og tannhelse om lag 80 prosent. Dette er store, viktige samfunnsoppgaver. Utvalget mener det ikke bør være for store forskjeller i fylkeskommunenes forutsetninger for å gi likeverdige tjenester på disse områdene.

Utjevningsgraden på 87,5 prosent er allerede høy, noe som betyr at det i praksis er små forskjeller i skatteinntekter mellom fylkeskommunene etter utjevning. Den symmetriske utjevningsmodellen innebærer likevel at det ligger insentiver i inntektsutjevningen: Fylkeskommuner som får ekstra skatteinntekter vil beholde noe av gevinsten etter utjevning.

Utvalgets forslag

Utvalget mener at utjevningsgraden fremdeles bør være høy, og foreslår at utjevningsgraden på 87,5 prosent videreføres. Utvalget mener også at dagens symmetriske modell bør beholdes, da det sikrer at det ligger noen insentiver til å skape lokale inntekter.

6 Bruk av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet

Innbyggertilskuddet blir i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger, før det omfordeles gjennom ulike utjevningsmekanismer. Men deler av innbyggertilskuddet kan også gis med en særskilt fordeling, og ikke etter de ordinære kriteriene i systemet. Slike saker vises i en egen tabell i Grønt hefte – tabell C – og omtales derfor ofte som tabell C-saker.

Særskilt fordeling er et unntak fra hovedregelen om at rammetilskuddet skal fordeles etter ordinære kriterier. Særskilt fordeling er ment som en midlertidig ordning, og midlene som fordeles gjennom tabell C er frie midler som fylkeskommunene kan disponere som de vil, på lik linje med rammetilskuddet ellers.

Tabell C har over lengre tid utgjort en større del av rammetilskuddet til fylkeskommunene enn til kommunene, og flere av sakene har hatt en egen fordeling over en lang periode. I inntektssystemet for 2022 blir over 4,6 mrd. kroner (eller 11 prosent av samlet rammetilskudd) fordelt i tabell C for fylkeskommunene. Til sammenligning utgjør tabell C for kommunene 4,3 mrd. kroner i 2022, noe som tilsvarer 3 prosent av samlet rammetilskudd for kommunene.

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere omfanget av og behovet for bruken av særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet, med utgangspunkt i føringene i veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. I dette kapittelet går vi først gjennom føringene som gjelder for bruk av særskilt fordeling (kap. 6.1). Deretter gir vi en oversikt over bruken av særskilt fordeling siden 2005 (kap. 6.2), før vi går gjennom sakene som ligger i tabell C i dagens inntektssystem (kap. 6.3). Til slutt presenteres utvalgets vurderinger og anbefalinger (kap. 6.4).

6.1 Føringer for bruk av særskilt fordeling

Veilederen *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* ble sist utgitt av det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og inneholder prinsipper og retningslinjer for styring av kommunesektoren.⁹² Veilederen har blitt revidert en rekke ganger, og den foreløpig siste utgaven ble publisert i 2020. Den ble da oppdatert i samsvar med den nye kommuneloven av 2018.

⁹² Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020): *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

Prinsippene for statlig styring er grunnleggende prinsipper som følger av lov eller av stortingsdokumenter, mens *retningslinjene* er en konkretisering av prinsippene fastsatt av departementet.

Veilederen inneholder åtte prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Ett av prinsippene slår fast at økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål. Rammestyring er en forutsetning for at fylkeskommunene skal ha et handlingsrom, slik at de kan gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Rammefinansiering innebærer at fylkeskommunenes inntekter fra staten, sammen med skatteinntektene, i hovedsak er midler som fylkeskommunene selv kan disponere fritt innenfor rammene av lov og forskrift.

Prinsippet om økonomisk rammestyring er nærmere definert i retningslinjene i veilederen. Det er blant annet retningslinjer som gir nærmere føringer for bruken av øremerking (utenfor inntektssystemet) og særskilt fordeling innenfor inntektssystemet.

6.1.1 Retningslinjer for bruk av øremerking

Når det gjelder øremerking, presiserer retningslinjene at rammefinansiering er hovedregelen, og at øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:

- Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
- For tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, eller som kun gjelder visse grupper av innbyggere, kan øremerking vurderes.
- Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Rammefinansiering gjennom objektive kriterier i inntektssystemet skal bidra til effektiv ressursbruk og til at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. I veilederen skriver departementet at midler som fordeles gjennom inntektssystemet ikke nødvendigvis vil treffe for den enkelte fylkeskommune i enkeltsaker, men i sum, over tid og på tvers av sektorer vil fordelingen mellom fylkeskommunene jevne seg ut.

Flere regjeringer har hatt som mål å redusere omfanget av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. I 2017 gikk en ekspertgruppe gjennom alle øremerkede tilskudd,⁹³ og

⁹³ Rapport fra ekspertgruppe (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*.

som en oppfølging av denne gjennomgangen ble flere tilskudd innlemmet i rammetilskuddet i 2020. Noen av disse tilskuddene ble lagt inn i tabell C for fylkeskommunene fra 2020.

6.1.2 Retningslinjer for bruk av særskilt fordeling

Retningslinjene presiser at rammetilskuddet som hovedregel skal fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Veilederen åpner likevel for at midler som fordeles gjennom inntektssystemet unntaksvis kan gis med en særskilt fordeling, altså utenom de ordinære kriteriene. Ifølge veilederen kan særskilt fordeling benyttes når:

- Det dreier seg om en engangsbevilgning,
- midlene kun skal bevilges kommunene i få år,
- man avventer endringer i kostnadsnøkkelen, eller
- det dreier seg om forsøk etter forsøksloven.

I veilederen er det presisert at særskilt fordeling bare skal benyttes i en kortere periode, og ikke er ment som en varig løsning. Perioden med særskilt fordeling bør fastsettes på forhånd og vanligvis avgrenses til maksimalt to år.

Veilederen legger vekt på at særskilt fordeling ikke skal være en erstatning for øremerkede tilskudd, og at særskilt fordeling ikke må oppfattes som en føring fra staten om hvordan kommunesektoren skal prioritere de frie inntektene. Midlene som fordeles i tabell C er fortsatt frie midler, som fylkeskommunen fritt kan bruke til hvilke formål de vil.

Hvis et øremerket tilskudd vurderes innlemmet i rammetilskuddet, bør det ifølge veilederen vurderes om det er hensiktsmessig å fordele midlene etter ordinære kriterier etter en overgangsperiode på to år. Hvis ikke, bør det vurderes om tilskuddet heller bør forbli øremerket.

Ifølge veilederen bør det heller ikke være for mange saker med særskilt fordeling, siden det også kan oppfattes som et signal fra staten om hvordan de frie inntektene skal brukes.

6.2 Bruk av særskilt fordeling i inntektssystemet 2005–2022

Det er stor variasjon mellom de ulike sakene i tabell C når det gjelder hvilket formål midlene er begrunnet utfra, hvor lenge de blir gitt med særskilt fordeling, størrelsen på beløpet som fordeles og hvor mye den særskilte fordelingen skiller seg fra en fordeling etter ordinære kriterier.

Formål med bevilgningene

Siden 2005 har det vært 38 saker som har blitt gitt med særskilt fordeling, og til sammen har nesten 90 mrd. kroner blitt fordelt på denne måten (målt i 2022-kroner). I vedlegg 4 er det en liste over alle sakene, og to tabeller som illustrerer noen hovedtendenser.

En stor del av midlene som har blitt gitt med særskilt fordeling siden 2005, var en kompensasjon for oppgaveendringer i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010. Da ble en stor del av det tidligere riksveinettet overført til fylkeskommunene, sammen med nesten 80 ferjesamband. Disse midlene ble gitt med en særskilt fordeling i perioden 2010–2014, og er fordelt etter kostnadsnøkkelen fra 2015.

Over 65 prosent av midlene som er gitt med særskilt fordeling gjelder fylkesvei, både når vi ser på perioden 2005–2022 under ett og perioden fra 2015. De siste årene har mye av dette vært knyttet til en særskilt styrking av de frie inntektene for å sette fylkeskommunene i stand til å ruste opp og fornye fylkesveiene. Noe er også kompensasjon for oppgaveendringer og tidligere øremerkede tilskudd som nå blir gitt med en særskilt fordeling.

Ellers har tabell C blitt brukt for å kompensere Oslo for det særskilte ansvaret kommunen har for barnevernet, og det har også blitt gitt noe midler til videregående opplæring (først og fremst fagskoler), kollektivtransport (kompensasjon for avgiftsendringer), kompensasjon for endringer i inntektssystemet og finansiering av oppgaver det ikke finnes en egen delkostnadsnøkkel for.

Antall år i tabell C

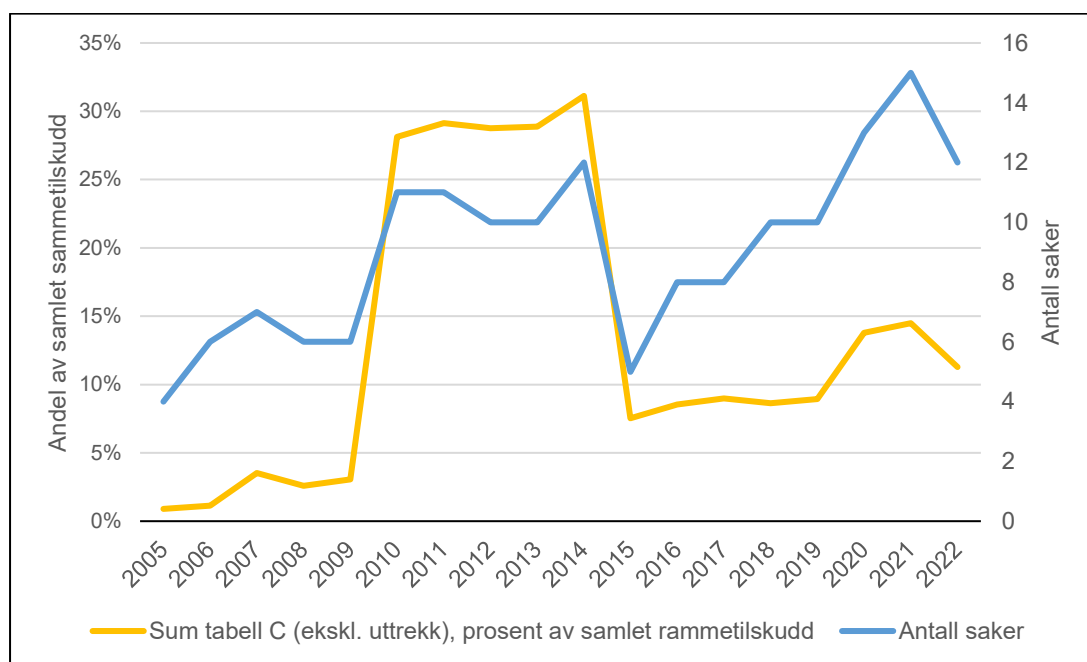
I snitt har hver sak ligget i tabell C i 4,4 år. Ifølge retningslinjene skal saker som hovedregel ligge maksimalt to år i tabell C, men bare 12 av 38 saker har fulgt denne hovedregelen. Enkelte midler blir gitt med en særskilt fordeling over en svært lang tidsperiode, og har mer karakter av å være faste ordninger. For eksempel er finansieringen av Oslos særskilte ansvar for barnevernet en fast ordning, og ifølge retningslinjene for ferjeavløsningsordningen kan ferjeavløsningsmidler gis med særskilt fordeling i inntil 45 år.

De 12 sakene som ligger i tabell C i 2022, har i snitt blitt gitt en særskilt fordeling i 5,3 år. Fem saker har vært i tabell C i sju år eller mer. Seks av sakene kom inn i tabell C i 2020 som oppgaveoverføringer med regionreformen eller som en oppfølging av gjennomgangen av øremerkede tilskudd.

Størrelsen på beløpet som fordeles særskilt

Det er stor variasjon i størrelsen på beløpene som blir fordelt i tabell C, fra 2 mill. kroner i kompensasjon for økt CO₂-avgift i 2016 til 2,5 mrd. kroner til drift og vedlikehold av nye fylkesveier i 2010.

I årene før forvaltningsreformen i 2010, utgjorde tabell C en relativt liten del av det samlede rammetilskuddet (jf. figur 15). For å kompensere for merkostnader som følge av forvaltningsreformen, ble rammetilskuddet økt med over 6,6 mrd. kroner i 2010. Midlene ble gitt med særskilt fordeling. Tabell C utgjorde derfor nærmere 30 prosent av rammetilskuddet i perioden 2010–2014.



Figur 15 Tabell C's andel av samlet rammetilskudd og antall saker med særskilt fordeling 2005–2022. Inkluderer ikke tre saker som gjaldt uttrekk fra rammetilskuddet i perioden 2004–2006.

Da inntektssystemet ble lagt om i 2015, ble disse midlene omfordelt etter kostnadsnøkklene. Men tabell C utgjorde fortsatt en betydelig større del av det samlede rammetilskuddet i 2015 enn før forvaltningsreformen. Og som en følge av innlemminger og oppgaveoverføringer i 2020, økte andelen ytterligere. Fra 2022 ble midlene til fylkesveiadministrasjon omfordelt fra tabell C til kostnadsnøkkelen, og andelen av rammetilskuddet med særskilt fordeling gikk litt ned igjen.

6.3 Saker med særskilt fordeling i 2022

Det er 12 saker med særskilt fordeling i inntektssystemet for 2022, som fordeler nesten 4,6 mrd. kroner (jf. tabell 52). Fordelingen mellom fylkeskommunene er vist i vedlegg 4.

Tabell 52 Saker med særskilt fordeling i inntektssystemet for 2022. Beløp etter saldert budsjett

Sak	Beløp (mill. kr)	Første år i tabell C
Opprusting og fornying fylkesveier	1 619,8	2014
Kompensasjon tunnelsikkerhetsforskrift	558,8	2015
Ras- og skredsikring	870,8	2020
Ferjeavløsningsordningen	112,6	2016
Ikke-statlige lufthavner	48,4	2020
Fiskerihavner	36,1	2020
Null- og lavutslippsferjer og -hurtigbåter	102,5	2021
Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd	105,4	2020
Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet	8,4	2020
Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B	100,0	2020
Tilskudd til barnevern i Oslo	725,1	2011
Kompensasjon for endringer i inntektssystemet	335,0	2015
Sum tabell C	4 622,9	

Alle sakene er videreført i tabell C i regjeringens forslag til statsbudsjett for 2023. I tillegg er det to nye tabell C-saker i forslaget for 2023: Kompensasjon for innføring av gratis ferje til øyer uten fastlandsforbindelse og på trafikksvake samband (180,8 mill. kroner),⁹⁴ og et ettårig trekk i rammetilskuddet knyttet til ekstraordinære konsesjonskraftinntekter (-800 mill. kroner).⁹⁵

Utvalgets vurderinger tar utgangspunkt i sakene som er gitt med særskilt fordeling i 2022, men vi kommenterer også saken som gjelder gratis ferje. Under følger en kort gjennomgang av bakgrunnen for de ulike tabell C-sakene i 2022 og 2023.

Opprusting og fornying av fylkesveier (1 620 mill. kroner)

I 2014 ble rammetilskuddet styrket med 780 mill. kroner med særskilt fordeling, begrunnet med behovet for å ruste opp og fornye fylkesveiene. Bevilgningen har blitt økt flere ganger siden, og utgjør over 1,6 mrd. kroner i 2022. Midlene er fordelt mellom fylkeskommunene etter en kartlegging Statens vegvesen gjorde av vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet i

⁹⁴ Beløpet inkluderer en foreslått økning på 6,5 mill. kroner i Prop. 1 Tillegg 1 (2022–2023), som ble lagt fram av Samferdselsdepartementet 4. november 2022.

⁹⁵ Regjeringen foreslår i forslaget til statsbudsjett for 2023 et ettårig trekk i rammetilskuddet til kommuner og fylkeskommuner som har konsesjonskraftinntekter og som ligger i områder med særlig høye strømpriser. Samlet forslag til trekk på 3 mrd. kroner er fordelt med 2,2 mrd. kroner på kommunene og 0,8 mrd. kroner på fylkeskommunene.

2010–2012, og har ikke blitt endret siden. Ifølge kartleggingen ville det koste om lag 45–75 mrd. kroner å fjerne forfallet på fylkesveinettet.⁹⁶

Tabell C-saken er en oppfølging av Nasjonal transportplan for 2014–2023 (NTP),⁹⁷ der det ble foreslått en styrking av rammetilskuddet til fornying av fylkesveiene. Den daværende regjeringen begrunnet forslaget med at da fylkeskommunene overtok en stor del av riksveiene i 2010, ble veiene overført med den standarden de hadde på det tidspunktet. Flere av veiene hadde et betydelig vedlikeholdsetterslep. For å sette fylkeskommunene i stand til å prioritere det regionale veinettet, ble rammetilskuddet økt med 1 mrd. kroner, i tillegg til rammeoverføringen av midlene som staten hadde brukt på disse veiene.

Regjeringen skrev i NTP 2014–2023 at fylkeskommunene likevel ikke ville være i stand til å ta igjen vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet, uten ekstraordinær statlig finansiering. Regjeringen foreslo derfor å styrke rammetilskuddet med 10 mrd. kroner i NTP-perioden, fordelt over rammetilskuddet gjennom tabell C. Så langt (inkludert 2022) har det blitt utbetalt om lag 10,6 mrd. kroner (i 2014-kroner) gjennom denne tabell C-saken.

I forbindelse med forrige gjennomgang av inntektssystemet i 2020, varslet det daværende Kommunal- og moderniseringsdepartementet at veimidlene skulle fordeles særskilt i 2020 og 2021, og at en fordeling etter fylkesveinøkkelen skulle vurderes fra 2022. Denne vurderingen skulle gjøres i forbindelse med neste nasjonale transportplan.⁹⁸ I Nasjonal transportplan for 2022–2023 foreslo regjeringen at «Midlene til opprustning og fornying av fylkesveinettet og ras- og skredsikring av fylkesvei blir videreført innenfor rammetilskuddet».⁹⁹ Det ble ikke spesifisert hvordan midlene skal fordeles innenfor rammetilskuddet.

I NTP 2022–2033 er det også foreslått en øremerket tilskuddsordning til vedlikehold, fornying og utbedring av fylkesveiene. I første seksårsperiode er det lagt til grunn en total ramme på 4,7 mrd. kroner, mens i andre seksårsperiode er det lagt til grunn 10,7 mrd. kroner. Tilskuddet skal fordeles med utgangspunkt i vedlikeholdsetterslepet på fylkesveinettet, ved å bruke samme fordeling som er brukt i tabell C-saken til opprusting og fornying av fylkesveiene.

I statsbudsjettet for 2022 er det bevilget 379,6 mill. kroner på denne tilskuddsposten. Deler av dette er bundet opp til andre formål enn det nye tilskuddet, slik at det nye tilskuddet i

⁹⁶ Statens vegvesen (2013): *Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?* Denne kartleggingen ble oppdatert noen år senere, men uten å gjennomføre en full runde med ny datainnsamling. Det har ikke blitt gjort nye beregninger av det samlede vedlikeholdsetterslepet etter dette, men i NTP 2022–2033 foreslo Samferdselsdepartementet en ny kartlegging av tilstanden på fylkesveiene. Statens vegvesen er i gang med kartleggingen og har hatt kontakt med fylkeskommunene om dette..

⁹⁷ Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*.

⁹⁸ Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

⁹⁹ Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2023*.

praksis utgjør 290 mill. kroner i 2022. Den øremerkede tilskuddsordningen er videreført i forslaget til statsbudsjett for 2023. Midlene fordeles til fylkeskommunene uten søknad, med krav om forenklet rapportering i etterkant. Fylkeskommunene er bedt om å prioritere viktige næringsveier og/eller tiltak som kan bidra til forstørrelse av bo- og arbeidsmarkedsregioner.

Kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften (559 mill. kroner)

I 2015 trådte en ny tunnelsikkerhetsforskrift for fylkesveier i kraft, og det ble innført en kompensasjonsordning til fylkeskommunene med særskilt fordeling over rammetilskuddet. Rammetilskuddet ble derfor økt med 272 mill. kroner i 2015 for å kompensere for merkostnadene.

Forskriften skulle opprinnelig være oppfylt innen utgangen av 2019, men oppgraderingene av tunnelene har vist seg å være mer tidkrevende og dyrere enn først antatt. Fylkeskommunene har derfor fått lengre tid på seg til å oppfylle forskriften, og i NTP 2022–2033 foreslo regjeringen å øke kompensasjonen slik at fylkeskommunene får kompensert merkostnadene i løpet av planperioden. Regjeringen foreslo også at midlene skulle fordeles særskilt over rammetilskuddet i planperioden, etter en oppdatert beregning av merkostnadene for den enkelte fylkeskommune. I statsbudsjettet for 2022 ble kompensasjonen økt med 231 mill. kroner, og utgjør nå 559 mill. kroner.

Ras- og skredsikring (871 mill. kroner)

Fra 2020 ble det tidligere øremerkede tilskuddet til ras- og skredsikring på fylkesveier innlemmet i rammetilskuddet med særskilt fordeling. Den daværende regjeringen begrunnet innlemmingen med at fylkesveier er et fylkeskommunalt ansvar som i hovedsak finansieres med frie midler. Regjeringen viste også til arbeidet med å redusere statlig detaljstyring som en del av begrunnelsen.

Midlene ble fordelt mellom fylkeskommunene etter et tilskuddsprogram for skredsikring som Statens vegvesen utarbeidet for perioden 2018–2023. I NTP 2022–2033 skrev den daværende regjeringen at midlene skal videreføres innenfor rammetilskuddet, men det er ikke sagt noe nærmere om hvordan midlene skal fordeles.

Ferjeavløsningsordningen (113 mill. kroner)

Et ferjeavløsningsprosjekt innebærer at det blir bygget en bro eller undersjøisk tunnel som erstatter eller korter inn på et ferjesamband. Gjennom ferjeavløsningsordningen kan fylkeskommunene delfinansiere slike veiprosjekter med midlene de ville fått for ferjesambandet gjennom rammetilskuddet. Ordningen er administrert av

Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet i fellesskap, og ifølge retningslinjene for ordningen skal ferjeavløsningsmidlene fordeles særskilt i tabell C.¹⁰⁰

Den fylkeskommunale ferjeavløsningsordningen innenfor inntektssystemet ble innført fra 2016. Fra før fantes det en lignende statlig ordning for riksveier, innført i 2003.

Ferjeavløsningsmidlene beregnes som nettoeffekten i inntektssystemet når et ferjesamband blir avløst eller kortet inn av en ny vei. Fylkeskommunen vil da få redusert tilskudd gjennom ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen, og økt tilskudd gjennom fylkesveikriteriet. Det årlige beløpet med ferjeavløsningsmidler blir altså beregnet som nettoeffekten av disse endringene.

Ferjeavløsningsmidlene blir utbetalt fra og med budsjettåret etter at ferjesambandet er avløst eller kortet inn. Årlig beløp i ferjeavløsningsmidler blir utbetalt til fylkeskommunen har fått dekket de nominelle byggekostnadene og inntil 50 prosent av beregnede rentekostnader, men ikke lenger enn i maksimalt 45 år. Merverdiavgiftskompensasjon og eventuelle finansieringsbidrag fra bompenger blir trukket fra byggekostnadene i beregningen av rentekostnader og utbetalingslengde. Årlig beløp i ferjeavløsningsmidler blir prisjustert med 2,5 prosent årlig fra det året vedtaket blir gjort og i hele utbetalingsperioden.

Ferjeavløsningsmidlene i tabell C er altså knyttet til konkrete veiprosjekter i de ulike fylkeskommunene, som har kommet inn i ordningen på ulike tidspunkt og med ulik varighet. De fleste av prosjektene som finansieres gjennom tabell C i dag, ble opprinnelig vedtatt som en del av den statlige ferjeavløsningsordningen før forvaltningsreformen i 2010. Da de aktuelle veiene eller planlagte veiprosjektene ble overført til fylkeskommunene, ble også ferjeavløsningsmidlene overført.

Per i dag blir det utbetalt ferjeavløsningsmidler for ett prosjekt vedtatt som en del av den fylkeskommunale ordningen (Bjarkøyforbindelsen i Troms). Fra 2023 vil det også bli utbetalt ferjeavløsningsmidler for Nordøyvegen i Møre og Romsdal.

Null- og lavutslippsferjer og -hurtigbåter (103 mill. kroner)

I statsbudsjettet for 2021 ble 100 mill. kroner av veksten i frie inntekter begrunnet med merkostnader ved overgangen til lav- og nullutslippsteknologi for ferjer og hurtigbåter. Økningen skulle gi fylkeskommunene større mulighet til å prioritere lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter.

Departementet foreslo opprinnelig at midlene skulle gis med en særskilt fordeling til båt- og ferjefylkene, og at midlene skulle fordeles etter delkostnadsnøkkelen for båt og ferje.

¹⁰⁰ Gjeldende retningslinjer er publisert på nettsidene til Kommunal- og distriktsdepartementet: www.regjeringen.no/id2500238

Stortinget vedtok at midlene heller skulle fordeles med 2/3 av beløpet etter antall ferjesamband med el-ferjer i 2020, mens 1/3 skulle fordeles etter ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen.¹⁰¹ Denne fordelingen er videreført i 2022 og i forslaget til statsbudsjett for 2023, men det er ikke sagt noe om hvor lenge denne fordelingen skal gjelde.

Ikke-statlige lufthavner (48 mill. kroner)

Som en del av oppgaveoverføringene i forbindelse med regionreformen i 2020, ble ansvaret for to saker på luftfartsområdet vedtatt overført til fylkeskommunene: kjøp av innenlandske flyruter og tilskudd til ikke-statlige lufthavner. Stortinget vedtok senere at staten skulle beholde ansvaret for flyrutekjøp, men tilskuddet til ikke-statlige lufthavner er overført til fylkeskommunene. Midlene er fordelt i tabell C, og i inntektssystemet for 2022 gis det tilskudd til fire ikke-statlige lufthavner: Notodden (Tuven), Arendal (Gullknapp), Stord og Ørland.

Tilskuddsordningen til ikke-statlige lufthavner ble innført fra 2016, og omfattet i utgangspunktet Stord, Ørland og Notodden. Siden kom også Arendal inn i ordningen. Av de fire lufthavnene, er det bare Stord og Ørland som har flyruter i dag, de to andre brukes til andre formål (som skolefly og privatfly). Tilskuddet var opprinnelig innrettet slik at det skulle dekke 2/3 av driftsunderskuddet til lufthavnene.

Da oppgaven ble overført til fylkeskommunene, ble det presisert at det er opp til fylkeskommunene om (og hvor mye) de skal prioritere å gi tilskudd til ikke-statlige lufthavner etter at avtaleperioden med lufthavnene går ut.¹⁰²

Fiskerihavner (36 mill. kroner)

Som en del av regionreformen, besluttet Stortinget at statens eierskap og ansvar for fiskerihavneanlegg skulle overføres til fylkeskommunene. Overføringen skulle skje etter avtale. Fylkeskommunene fra Vestland og sørover inngikk avtale om å overta statens fiskerihavneanlegg, med virkning fra 1. januar 2020. Fylkeskommunene fra Møre og Romsdal og nordover gikk ikke med på avtalevilkårene, og statens eierskap til fiskerihavneanlegg ble dermed ikke overført i disse områdene.

Overføringen av statlige fiskerihavneanlegg til fylkeskommunene fra Vestland og sørover omfattet statens bruksretter og eiendomsrett til moloer, kaier med videre i det som er kommunale fiskerihavner. Overføringen omfattet også statens leieavtaler og andre kontraktsforhold. Disse fylkeskommunene overtok dermed alle oppgaver knyttet til eierskapsforvaltning av de tidligere statlige fiskerihavneanleggene. Fylkeskommunene ble

¹⁰¹ Anmodningsvedtak nr. 318, jf. Prop. 1 S (2020–2021) og Innst. 16 S.

¹⁰² Prop. 113 S (2018–2019) Kommuneproposisjonen 2020.

kompensert for oppgaven gjennom en særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet. Kompensasjonen ble fordelt ut fra kriterier knyttet til tidligere tilskudd, rammen i NTP 2018–2029, vedlikeholdsetterslep og antall statlige fiskerihavneanlegg i hvert fylke.

Dagens regjering har vedtatt å gjeninnføre det statlige ansvaret for fiskerihavnene i alle fylker, og er i dialog med de berørte fylkeskommunene om tilbakeføring av fiskerihavneanlegg til staten. Nærings- og fiskeridepartementet arbeider opp mot fylkeskommunene med en ambisjon om at fiskerihavneanleggene kan tilbakeføres fra fylkeskommunene til staten med virkning fra 1. januar 2023.¹⁰³ Arbeidet var ikke fullført da statsbudsjettet for 2023 ble lagt fram, og midlene ligger derfor foreløpig inne i rammetilskuddet med særskilt fordeling også i Grønt hefte for 2023.

Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd (105 mill. kroner)

Målet for distrikts- og regionalpolitikken er å skape grunnlag for gode liv i hele landet.¹⁰⁴ Regionalpolitikken dekker alle deler av landet, og skal være med på å skape både regional utvikling og regional fordeling. Distriktspolitikken retter seg mot områder som er særlig preget av store avstander og spredt bosetting.

Det er tiltak og ordninger under flere departementer som skal støtte opp under denne politikken. Blant annet er satsing på samferdsel, helsetjenester, utdanning, forskning og innovasjon viktig for å få til en god regional utvikling og regional balanse. I statsbudsjettet for 2022 er det bevilget om lag 1,1 mrd. kroner i øremerkede tilskudd under programkategori 13.50 Distrikts- og regionalpolitikk over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett.

I 2020 ble deler av to tidligere øremerkede tilskudd under denne programkategorien på til sammen 100,1 mill. kroner innlemmet i rammetilskuddet:

- Tilskudd til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn (tidligere kap. 550, post 64), som var «særlig knyttet til å inkludere tilflyttere, styrke sårbare næringsmiljøer og styrke kommunenes evne til å planlegge, mobilisere, samarbeide om og gjennomføre utviklingstiltak.»
- Tilskudd til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse (tidligere kap. 553, post 60), som hadde «som mål å mobilisere til samarbeid mellom bedrifter i næringsmiljø, og bedre koblinger mellom bedrifter og relevante utdanningsmiljøer for å møte næringslivets behov for kunnskap og relevant arbeidskraft.»

¹⁰³ Prop. 1 S (2022–2023) for Nærings- og fiskeridepartementet.

¹⁰⁴ Prop. 1 S (2022–2023) for Kommunal- og distriktsdepartementet.

Innlemmingene ble begrunnet med at hensynene som tilskuddene ivaretar, inngår i fylkeskommunenes helhetlige ansvar som regionale samfunnsutviklere.¹⁰⁵ For å sikre en videreføring av den særegne geografiske fordelingen av midlene, ble de to postene innlemmet med særskilt fordeling.

Fordelingen i 2020 var en videreføring av fordelingsprofilen i 2019. I 2021 ble fordelingen oppdatert på grunn av ny distriktsindeks¹⁰⁶ (med en overgangsordning som ble avvirket i 2022). Den delen av midlene som tidligere ble gitt som tilskudd til regionale tiltak for utvikling av næringsmiljøer og tilgang til kompetanse, er videreført med samme fordelingsprofil som i 2019. Midlene som ble gitt til inkluderende og vekstkraftige lokalsamfunn blir fordelt med utgangspunkt i de 120 kommunene i landet med størst distriktsutfordringer (målt med distriktsindeksen). Fylkeskommunene med de største distriktsutfordringene får det høyeste beløpet per innbygger. Fordelingen i 2023 er oppdatert med ny distriktsindeks.

Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet (8 mill. kroner)

Som en del av regionreformen fikk fylkeskommunene fra 2020 overført ansvaret for å forvalte tre tilskuddsordninger på landbruksområdet. Tilskuddene ble tidligere forvaltet av statsforvalterne, Landbruksdirektoratet og Matmerk (nåværende Stiftelsen Norsk Mat). De tre ordningene gjelder regionale tilretteleggingsmidler, tilskudd til kystskogbruket og kompetansenettverk for lokalmat. Den samlede rammen for tilskuddsordningene fastsettes i jordbruksoppgjøret. Fordelingen av rammen mellom fylkeskommunene avgjøres sentralt ut fra egne fordelingsnøkler. Til sammen utgjør de tre tilskuddsordningene om lag 90 mill. kroner i 2022.

Fylkeskommunenes ansvar for å forvalte ordningene gjør det mulig å se tilskuddene i sammenheng med det øvrige ansvaret fylkeskommunene har innen utdannings- og kompetanseområdet og innen annen regional nærings- og samfunnsutvikling.

Fylkeskommunene ble kompensert for oppgavene ved at rammetilskuddet ble økt med 8 mill. kroner med særskilt fordeling. Midlene er fordelt ut fra ressursbruken da oppgavene lå hos statsforvalterne.

¹⁰⁵ Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*. Samfunnsutviklerrollen er en funksjon som vekslende regjeringer har sagt at de vil styrke. Innholdet i begrepet kan variere over tid. I Hofstad og Hansen (2015) pekes det på tre ulike dimensjoner av den regionale samfunnsutviklerrollen: (1) Gi strategisk retning til samfunnsutviklingen, (2) Mobilisere privat sektor, kulturliv og lokalsamfunn, og (3) Samordne, koordinere offentlig innsats og virkemiddelbruk.

¹⁰⁶ Distriktsindeksen er en indeks som utarbeides av Kommunal- og distriktsdepartementet, og som brukes til å peke ut distriktskommuner og vise graden av distriktsutfordringer disse kommunene har. Indeksen ble revidert for noen år siden, og består nå av fire indikatorer: SSBs sentralitetsindeks (40 prosent), befolkningsvekst siste ti år (40 prosent), sysselsettingsvekst siste ti år (10 prosent) og et mål for ensidig næringsstruktur (Herfindahlsindeksen for privat sektor, 10 prosent).

Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B (100 mill. kroner)

Fylkeskommunene fikk som en del av regionreformen et utvidet ansvar på integreringsfeltet, da flere oppgaver fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) ble overført. Dette gjaldt særlig innen kompetansepoltikken, og fylkeskommunene fikk blant annet overført midlene som de tidligere kunne søke på gjennom tilskuddsordningen Jobbsjansen del B.

Jobbsjansen er et kvalifiseringsprogram og en tilskuddsordning som har som mål å øke deltakelsen i utdanning og arbeid blant ulike grupper av innvandrere. I 2017 ble Jobbsjansen delt i tre deler: del A *Kvalifiseringsprosjekter for hjemmeværende innvandrerkvinner*, del B *Mer grunnskoleopplæring til innvandrerungdom*, og del C: *Forlenget kvalifiseringsløp for deltakere i introduksjonsprogram*. Fra og med 2020 er Jobbsjansen del B overført til fylkeskommunene og Jobbsjansen del C har blitt en del av tilskuddsordningen for utvikling av kommunale integreringstiltak. Jobbsjansen del A retter seg mot kommunene og forvaltes av IMDi.¹⁰⁷

Målet med Jobbsjansen del B er å bidra til at ungdom som har rett til videregående opplæring, men som ikke har opparbeidet seg godt nok faglig grunnlag (f.eks. manglende språkferdigheter), kan få bedre forutsetninger for å fullføre videregående opplæring.

Midlene blir fordelt særskilt etter antall innvandrere per 1. januar 2020.

Tilskudd til barnevern i Oslo (725 mill. kroner)

Før 2004 var ansvaret for de lovpålagte barnevernsoppgavene delt mellom tre ulike forvaltningsnivåer: kommunene, fylkeskommunene og staten. I 2004 overtok staten ansvaret for barnevernet og familievernnet fra fylkeskommunene, og det innebar blant annet at det såkalte «andrelinjeansvaret» ble flyttet til fem statlige regionale barnevernmyndigheter. Dette ansvaret omfatter drift av plasseringstiltak som fosterhjem og institusjoner.

Oslo var ikke omfattet av denne oppgaveoverføringen, og beholdt ansvaret for oppgavene som ble overført til staten i de andre fylkene. Oslo kompenseres for dette gjennom rammetilskuddet. Fra 2004 til 2010 ble midlene fordelt gjennom et eget hovedstadstilskudd som Oslo fikk som fylkeskommune i den perioden. Fra 2011 ble den delen av hovedstadstilskuddet som kunne knyttes til barnevernet trukket ut og lagt i tabell C (mens hovedstadstilskuddet ble avviklet og slått sammen med storbytilskuddet Oslo får som kommune).

Tilskuddet prisjusteres årlig. Fra og med 2016 har det i tillegg vært en egen ordning der tilskuddet til andrelinjebarnet i Oslo også økes tilsvarende anslått vekst i antall barn

¹⁰⁷ Leraaldet m.fl. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019*.

under 18 år i kommunen.¹⁰⁸ I inntektssystemet for 2022 innebærer dette en økning i tilskuddet til barnevern i Oslo på 15,1 mill. kroner, i tillegg til kompensasjonen for pris- og lønnsvekst i kommunesektoren. Dette tillegget finansieres innenfor den generelle veksten i de frie inntektene til fylkeskommunene.

Kompensasjon for endringer i inntektssystemet (335 mill. kroner)

Endringene i inntektssystemet i 2015 ga relativt store fordelingsvirkninger for noen fylkeskommuner. Fordelingsvirkningene ble faset gradvis inn gjennom en overgangsordning, og i tillegg fikk fylkeskommunene med størst reduksjon i rammetilskuddet en egen kompensasjon i tabell C. Kompensasjonen ble finansiert med friske midler, og ikke som en omfordeling fra de andre fylkeskommunene. Kompensasjonen var på 185 mill. kroner i 2015, og ble siden økt flere ganger etter initiativ fra Stortinget. I 2018 var kompensasjonen økt til 335 mill. kroner.

Da inntektssystemet ble lagt om i 2020, ble kompensasjonsordningen fra 2015 avviklet og det ble innført en ny kompensasjonsordning for de som tapte på de nye endringene i systemet. Størrelsen på den nye kompensasjonsordningen var den samme som tidligere. Den nye ordningen er innrettet slik at ingen fylkeskommuner fikk en reduksjon i rammetilskuddet på mer enn 70 kroner per innbygger i 2020 som følge av systemendringene og avviklingen av den forrige kompensasjonsordningen.

I kommuneproposisjonen for 2020 står det at «den nye kompensasjonsordningen blir liggende fast så lenge fylkeskommunene står i en omstilling som følge av regionreformen».

Gratis ferje (181 mill. kroner, inntektssystemet for 2023)

I forslaget til statsbudsjett for 2023 foreslår regjeringen at midler til ordningen med gratis ferje gis med særskilt fordeling i 2023. Til sammen er det foreslått 180,8 mill. kroner til dette formålet i 2023. Dette er dels en videreføring av midler som ble bevilget over skjønnstilskuddet i 2022, og dels en utvidelse av ordningen.

I revidert nasjonalbudsjett for 2022, foreslo regjeringen at alle ferjesamband med færre enn 100 000 passasjerer, skulle være gratis for de reisende fra 1. juli 2022. Fylkeskommunene ble kompensert med en økning i rammetilskuddet på 83 mill. kroner, fordelt gjennom skjønnstilskuddet. Ordningen er videreført i forslaget til statsbudsjett for 2023, og regjeringen foreslår at den utvides til også å omfatte ferjer til øyer og andre samfunn uten fastlandsforbindelse, med virkning fra 16. august 2023.

¹⁰⁸ Prop. 1 S (2015–2016) for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Midlene er fordelt etter en kartlegging Statens vegvesen gjorde av faktiske billettinntekter på de ulike sambandene i 2019.

Ordningen med gratis ferjer er ikke lovregulert og fylkeskommunene er ikke forpliktet til å gjøre de aktuelle sambandene gratis. Siden kompensasjonen er fordelt gjennom de frie inntektene, står fylkeskommunene i prinsippet fritt til å bruke midlene til andre formål.

Fylkeskommunene har likevel fulgt opp intensjonen med bevilgningen i de fleste tilfeller. Men noen samband som det utbetales kompensasjon for, er ikke blitt gratis etter at fylkeskommunene har gjort en vurdering ut fra de lokale forholdene.

6.4 Utvalgets vurderinger og forslag

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere bruken av særskilt fordeling med utgangspunkt i føringene i veilederen for statlig styring av kommunesektoren. Utvalget støtter prinsippet i veilederen om at det meste av rammetilskuddet bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Dette tilsier at bruken av særskilt fordeling bør begrenses.

Utvalget mener likevel at særskilt fordeling kan være riktig i noen tilfeller, og at tabell C er et nyttig virkemiddel som gir inntektssystemet fleksibilitet. Men tabell C bør som hovedregel være en midlertidig ordning, slik det er presisert i veilederen for statlig styring. I veilederen er bruken av tabell C begrenset til engangsbevilgninger, midler som bare skal bevilges i noen få år, forsøk etter forsøksloven og situasjoner der man avventer endringer i kostnadsnøkkelen. Ifølge veilederen skal perioden med særskilt fordeling vanligvis begrenses til maksimalt to år.

Utvalgets gjennomgang viser at hovedregelen om to år med særskilt fordeling sjelden blir fulgt. Flere tabell C-saker har mer preg av å være faste ordninger. Utvalget ser at det i noen tilfeller kan være behov for en varig ordning der midler gis med en egen fordeling. Men omfanget av slike langvarige ordninger bør begrenses, siden en utstrakt bruk kan bli oppfattet som statlige bindinger på fylkeskommunenes frie inntekter. Hvis staten har behov for å styre fylkeskommunenes økonomiske prioriteringer i enkeltsaker, bør dette heller skje gjennom øremerkede tilskudd.

6.4.1 Vurdering av tabell C-sakene i 2022 og 2023

Det er stor variasjon mellom de ulike tabell C-sakene i 2022 når det gjelder formål, beløp og fordeling mellom fylkeskommunene. Utvalget mener at noen få av sakene bør videreføres med særskilt fordeling som langsiktige eller varige ordninger. Men de fleste sakene kan eller bør vurderes omfordelt etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Hvis staten mener at dette ikke gir en god nok fordeling av midlene, bør det vurderes å trekke midlene ut av rammetilskuddet og heller opprette øremerkede ordninger utenfor inntektssystemet.

Under følger en vurdering av de ulike sakene, med unntak av midlene til fiskerihavner og kompensasjonsordningen for endringer i inntektssystemet. Utvalget legger til grunn at midlene til fiskerihavner vil bli tilbakeført til staten før 2024, siden staten vil overta ansvaret for havnene. Kompensasjonsordningen for endringer i inntektssystemet er behandlet i kapittel 8.

Utvalget har lagt særlig vekt på vurderingen av midlene til opprusting og fornying av fylkesveier, siden dette er den største saken og siden det finnes gode argumenter både for og mot en omfordeling av midlene.

Saker som bør videreføres med særskilt fordeling som varige ordninger

Det er tre saker som er faste eller langsiktige ordninger, der staten har gitt signaler eller lovnader om en egen fordeling så lenge saken er aktuell:

- **Kompensasjon for tunnelsikkerhetsforskriften (559 mill. kroner)**, der staten i Nasjonal transportplan 2022–2033 har lagt til grunn at kompensasjonen skal fordeles særskilt i hele planperioden (eller til fylkeskommunene har fått kompensert merkostnaden).
- **Ferjeavløsningsordningen (113 mill. kroner)**, der retningslinjene for ordningen spesifiserer at midlene skal gis med en egen fordeling i inntil 45 år.
- **Tilskudd til barnevern i Oslo (725 mill. kroner)**, som gis siden Oslo har et større ansvar for barnevern enn det kommunene i andre fylker har.

Tunnelsikkerhetsforskriften innebærer betydelige merkostnader, og utgiftene er svært ujevnt fordelt mellom fylkeskommunene. Utvalget mener derfor at det er nødvendig med en særskilt fordeling av kompensasjonen for å unngå at innføringen av forskriften skal gå ut over fylkeskommunenes muligheter til å gi et likeverdig tjenestetilbud.

Bruken av tabell C for ferjeavløsningsordningen følger av egne retningslinjer som er forankret i Stortinget, og utvalget har ikke noe grunnlag for å foreslå endringer i denne ordningen.

Tilskuddet til barnevern i Oslo er en fast ordning for å finansiere en viktig lovpålagt oppgave som bare Oslo har. Siden det kommunale barnevernet ellers i hovedsak finansieres med frie midler, er det en fordel at midlene fordeles gjennom rammetilskuddet. Dette sikrer fleksibilitet og reduserer behovet for egne ordninger med tilhørende rapporteringskrav.

Utvalget mener imidlertid at tilskuddet bør overføres til rammetilskuddet for kommunene og gis med særskilt fordeling der, siden det kommunale barnevernet ellers finansieres innenfor rammetilskuddet til kommunene. En overføring til inntektssystemet for kommunene vil ikke

ha noen praktisk betydning for hvordan Oslo kommune kan bruke midlene, siden tilskuddet uansett vil være en del av de frie inntektene. Den eneste praktiske betydningen er at den årlige økningen i tilskuddet til barnevern i Oslo, ut over prisveksten, må finansieres innenfor veksten i kommunenes frie inntekter, og ikke innenfor fylkeskommunenes inntektsvekst.

I tillegg vil overføringen til rammetilskuddet til kommunene gjøre det lettere å se ulike korreksjonssaker for barnevernet i Oslo i sammenheng. I 2022 får Oslo som kommune et trekk i rammetilskuddet på 144 mill. kroner som følge av en endring på barnevernsområdet som ikke berører Oslo, mens Oslo som fylkeskommune altså får et tillegg på 725 mill. kroner. Hvis begge sakene samles på rammetilskuddet for kommunene, kan slike korrigeringer ses i sammenheng. Utvalget vil imidlertid presisere at det ikke har tatt stilling til om de ulike sakene bør ses i sammenheng.

Saker som bør omfordeles etter ordinære kriterier

De øvrige sakene bør kunne fordeles gjennom de ordinære kriteriene i inntektssystemet, eller overføres til øremerkede tilskudd hvis dette ikke gir en hensiktsmessig fordeling av midlene. Dette er saker der midlene kan fordeles etter en delkostnadsnøkkel, eller der det er snakk om så små beløp at en særskilt fordeling har liten praktisk betydning, eller der midlene går til en oppgave som er felles for de fleste fylkeskommuner.

Utvalget mener at følgende fem saker bør videreføres innenfor inntektssystemet, og fordeles etter de ordinære kriteriene:

- **Midlene til lav- og nullutslippsløsninger for ferjer og hurtigbåter (103 mill. kroner):** Her finnes det en delkostnadsnøkkel som kan brukes, og regjeringen har varslet at det vil komme felles krav som kan gi økte kostnader for alle fylkeskommunale ferjesamband. Dagens fordeling er basert på antall ferjesamband med el-ferje i 2020, og siden den gang har enda flere samband gått over til batteridrift. Dagens fordeling er dermed utdatert.

Utvalget mener at en oppdatert fordeling av midlene, ut fra antall samband med el-ferje i dag, vil bryte med prinsippet om at inntektssystemet ikke skal være et insentivsystem. Utvalget foreslår derfor at midlene fordeles etter ferjenøkkel i inntektssystemet fra og med 2024.

- **Kompensasjon for ordningen med gratis ferjer (181 mill. kroner):** Dagens fordeling er basert på faktiske billettinntekter på de ulike ferjesambandene i 2019. Utvalget mener at en særskilt fordeling er fornuftig mens ordningen innføres. Men når

ordningen er ferdig implementert med helårseffekt, bør midlene fordeles gjennom ferjekriteriet i kostnadsnøkkelen. Dette kan gjøres ved å sette de estimerte billettinntektene til 0 i beregningen av de normerte nettokostnadene for samband som er omfattet av ordningen.

En slik løsning kan gi en bedre sammenheng mellom beregningen av ferjekriteriet og kompensasjonen for gratis ferjer. Hvis ferjekriteriet beregnes som om sambandene har billettinntekter ut fra oppdaterte trafikk tall, mens kompensasjonen for inntektsbortfall ligger fast ut fra inntektene i 2019, kan det over tid bli et betydelig avvik mellom de to beregningene.

Utvalget foreslår derfor at kompensasjonen for ferjesambandene som kom inn i ordningen i 2022, fordeles gjennom ferjekriteriet fra og med 2024 (i praksis ved å justere på beregningen av estimerte billettinntekter). Ferjesamband som ifølge regjeringens forslag til statsbudsjett skal inkluderes i ordningen fra 2023, bør fordeles gjennom ferjekriteriet fra og med 2025.

- **Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet (8 mill. kroner):** Dette er en oppgave som gjelder for alle fylkeskommuner, og som ikke skiller seg vesentlig fra andre administrative oppgaver. Utvalget mener derfor at midlene bør fordeles gjennom de ordinære kriteriene. Siden det ikke er en egen delkostnadsnøkkel for administrasjon for fylkeskommunene, vil det i praksis si at midlene fordeles med et likt beløp per innbygger.
- **Tilskuddsordningen Jobbsjansen del B (100 mill. kroner):** Alle fylkeskommuner har et ansvar for å bidra til at ungdom som ikke har et godt nok faglig grunnlag kan fullføre videregående opplæring. Utvalget mener at dette er en ordinær oppgave som bør finansieres gjennom de ordinære kriteriene, enten som et likt beløp per innbygger eller gjennom delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring.
- **Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd (105 mill. kroner):** Alle fylkeskommuner har et ansvar for lokal og regional utvikling, og finansierer dette arbeidet med både øremerkede tilskudd, midlene som er gitt med særskilt fordeling og øvrige frie inntekter. Utvalget mener at midlene som i dag er bevilget i tabell C, bør kunne fordeles gjennom de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Det vil i dette tilfellet si et likt beløp per innbygger.

Saker som bør vurderes tilbakeført som øremerkede tilskudd

Utvalget mener videre at det er to saker som bør vurderes tilbakeført til øremerkede tilskudd, hvis intensjonen med bevilgningene skal oppfylles:

- **Midler til ras- og skredsikring på fylkesveiene (871 mill. kroner):** Tilskuddet utgjør et relativt stort beløp og behovet er svært skjevfordelt mellom fylkeskommunene. Dagens kriterium for fylkesvei kan ikke fange opp disse forskjellene.

Dette er et område der det er sterke politiske signaler om en egen satsing. Stortinget har bedt regjeringen om å sette fortgang i arbeidet med å utarbeide helhetlige nasjonale ras- og skredsikringsplaner, både for riksvei- og fylkesveinettet. Ifølge vedtaket skal planene være ferdige innen utgangen av 2023.¹⁰⁹

Utvalget mener at dette er et område der øremerking er et egnet virkemiddel. Ifølge veilederen for statlig styring av kommunesektoren, kan øremerking være aktuelt blant annet når det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste, eller der et tiltak bare gjelder noen fylkeskommuner. Utvalget mener at begge disse vilkårene gjelder for midlene til ras- og skredsikring av fylkesveier.

- **Tilskudd til ikke-statlige lufthavner (48 mill. kroner):** Da oppgaven med å betale dette tilskuddet ble overført til fylkeskommunene i 2020, var intensjonen at fylkeskommunene også skulle få ansvaret for kjøp av regionale flyruter.¹¹⁰ I mai 2021 vedtok imidlertid Stortinget at ansvaret for kjøp av regionale flyruter skulle tilbakeføres til staten.

Det ble ikke gjort noen direkte kobling mellom ansvaret for flyrutekjøp og tilskuddet til ikke-statlige lufthavner da de to ordningene ble vedtatt overført til fylkeskommunene. Men bakgrunnen for de to ordningene er den samme: et ønske om å sikre et tilfredsstillende transporttilbud i hele landet.¹¹¹ Utvalget mener derfor at det er rimelig å se de to ordningene i sammenheng, og at begge bør legges til samme forvaltningsnivå.

¹⁰⁹ Anmodningsvedtak nr. 470, vedtatt 5. april 2022, jf. Dokument 8:91 S (2021-2022) og Innst. 225 S (2021-2022).

¹¹⁰ Det offentlige kan, for å sikre et godt flytilbud over hele landet, kjøpe flyrutetjenester etter en offentlig konkurranse blant flyselskapene, og pålegge såkalte «forpliktelser til offentlig tjenesteytelse» (FOT) på flyrutene. Rutene kalles derfor også for FOT-ruter.

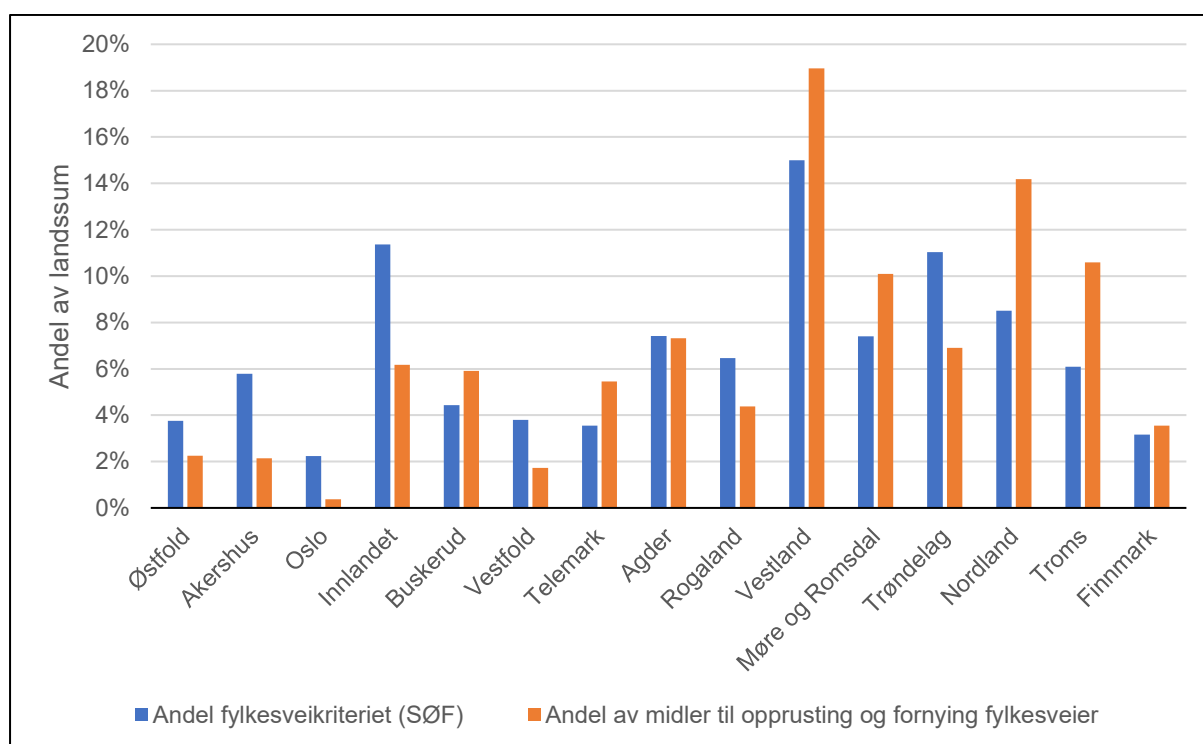
¹¹¹ NOU 2019: 22 *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*.

Utvalget mener videre at inntektssystemet ikke bør brukes til å fordele mindre beløp til enkeltformål som ligger utenfor de sentrale velferdsoppgavene til kommunesektoren. Utvalget foreslår derfor at ansvaret for å gi tilskudd til ikke-statlige lufthavner tilbakeføres til staten.

6.4.2 Vurdering av midler til opprusting og fornying av fylkesveinettet

Midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene utgjør alene om lag 35 prosent av tabell C og 4 prosent av det samlede rammetilskuddet til fylkeskommunene i 2022. Det har blitt gitt midler til dette formålet i tabell C siden 2014, og samlet sett er det bevilget betydelige beløp. Samtidig er det dokumentert et stort vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene, som det vil ta mange år å ta igjen.

Midlene til opprusting og fornying er fordelt etter fylkeskommunenes andel av vedlikeholdsetterslepet, slik det ble kartlagt av Statens vegvesen i 2010–2012. Figur 16 viser andelene per fylkeskommune summert til fylkesinndelingen i 2024, sammen med andelene av utvalgets forslag til nytt kriterium for fylkesveier.



Figur 16 Fylkeskommunenes andel av midlene som fordeles til opprusting og fornying av fylkesveier og andelen av samlet fylkesveilengde. Tall fra 2019 summert til ny inndeling.

Selv om det er en klar samvariasjon mellom de to fordelingene, er det store forskjeller for flere av fylkeskommunene. En omfordeling av midlene etter fylkesveikriteriet vil derfor gi betydelige fordelingsvirkninger.

Utvalget mener at det er argumenter både for en omfordeling av midlene etter fylkesveikriteriet, og for en fortsatt særskilt fordeling. Dette er også en sak som flere fylkeskommuner har tatt opp i innspillmøtet med utvalget og i skriftlige innspill. Noen fylkeskommuner argumenterer for en fortsatt særskilt fordeling, mens andre mener at midlene bør fordeles etter fylkesveinøkkelene. Uavhengig av hva fylkeskommunene mener om fordelingen av veimidlene, peker de på utfordringene knyttet til vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene.

Argumenter for fordeling etter fylkesveikriteriet

Utvalget mener at det er særlig fire argumenter som taler for at midlene bør fordeles etter fylkesveikriteriet. For det første er vedlikehold av infrastruktur en permanent oppgave som gjelder på lik linje for alle fylkeskommuner og som også er relevant for andre tjenesteområder, som vedlikehold av skolebygg. Det er derfor rimelig at midlene til fylkesveier i størst mulig grad fordeles etter ordinære kriterier, på samme måte som midlene til de øvrige faste oppgavene.

Bruk av de ordinære kriteriene vil sikre at midlene fordeles etter objektive mål for variasjoner i utgiftsbehovet. Fylkesveikriteriet tar utgangspunkt i de faktiske fylkesveiene og gir et objektivt uttrykk av de relative forskjellene i vedlikeholdsbehov mellom fylkeskommunene. Kriteriet blir oppdatert årlig, basert på offentlig tilgjengelig informasjon om veinettet. En fordeling etter de ordinære kriteriene bidrar dermed til en objektiv og oppdatert fordeling av midlene.

For det andre bør det tas hensyn til at den største delen av fylkesveinettet har vært fylkeskommunenes ansvar lenge. Det er 12 år siden fylkeskommunene fikk overført om lag 17 000 km riksvei fra staten, og de «gamle» fylkesveiene – om lag 27 000 km, eller over 60 prosent av dagens fylkesveier – har vært fylkeskommunale i lang tid.

Kartleggingen som danner grunnlaget for den særskilte fordelingen, omfattet både de gamle fylkesveiene og de tidligere riksveiene. Det er ikke mulig å skille ut hvor stor del av etterslepet som er knyttet til de tidligere riksveiene. Men en kartlegging Statens vegvesen gjorde i perioden 2002–2004, anslo vedlikeholdsetterslepet på det daværende riksveinettet (27 000 km) til 11,3 mrd. kroner, mens etterslepet på de daværende fylkesveiene (27 000 km) ble anslått til 10,8 mrd. kroner.¹¹²

Datagrunnlaget og metodikken for kartleggingene i 2002–2004 var forskjellig fra kartleggingen i 2010–2012, og beregningene er derfor ikke direkte sammenlignbare. Men

¹¹² Statens vegvesen (2013).

den tidligere kartleggingen gir likevel en klar indikasjon på at minst halvparten av vedlikeholdsetterslepet gjelder veier som fylkeskommunene har hatt ansvaret for i lang tid.

Den særskilte fordelingen kan dermed ha bidratt til at fylkeskommuner som prioriterte veivedlikehold høyt før 2010, over lang tid har mottatt enn lavere andel av midlene enn fylkeskommuner som nedprioriterte vedlikehold av de gamle fylkesveiene.

For det tredje kan det være uheldig å basere fordelingen av en så stor del av rammetilskuddet på en ti år gammel kartlegging som ikke har blitt oppdatert siden. I inntektssystemet ellers er det et mål å oppdatere fordelingsnøkklene jevnlig, slik at endringer i utgiftsbehovet fanges opp og slik at eventuelle feil i tidligere grunnlagsdata rettes opp. Rapporten som fordelingen bygger på, understreker at det er relativt stor usikkerhet knyttet til anslaget på vedlikeholdsetterslepet samlet sett, og at det kan være ulik grad av usikkerhet i anslagene mellom regioner og fylker.

Når den relative fordelingen mellom fylkeskommunene ligger fast, blir eventuelle feil videreført over lang tid. Fordelingen fanger heller ikke opp endringer i inntektssystemet ellers, som kunne hatt konsekvenser for fordelingen mellom fylkeskommunene. Et eksempel på det er at det med dagens fordeling til en viss grad gis dobbel kompensasjon for de samme forholdene gjennom to ulike tabell C-saker. Kartleggingen av vedlikeholdsetterslepet omfatter også kostnader ved å oppfylle tunnelsikkerhetsforskriften, som trådte i kraft fra 2015. Men fylkeskommunenes merkostnader til denne forskriften skal i prinsippet fullfinansieres av staten gjennom en egen tabell C-sak. Merkostnader til tunnelsikkerhet inngår dermed i grunnlaget for fordelingen av begge tabell C-sakene i dagens system.

Tabell C-fordelingen er heller ikke justert for omklassifisering av riksvei til fylkesvei eller fra fylkesvei til kommunal vei etter 2010, eller for grensejusteringer mellom fylkeskommuner.

Som en oppfølging av NTP 2022–2033 har Statens vegvesen satt i gang et arbeid med å skaffe oppdatert informasjon om tilstanden på fylkesveinettet. Den oppdaterte kartleggingen kunne fungert som et nytt grunnlag for fordeling av midlene, men også dette vil ha uheldige konsekvenser. Hvis opprustings- og fornyingsmidlene fortsatt skal fordeles særskilt etter en oppdatert kartlegging av tilstanden på fylkesveiene, vil dette gi økt tilskudd til fylkeskommuner som har nedprioritert vedlikeholdet, mens fylkeskommuner som allerede har prioritert fylkesvei høyt, vil få en mindre del av midlene.

Og for det fjerde er det nå innført et eget øremerket tilskudd med det samme formålet og med den samme fordelingen som dagens tabell C-sak. Det øremerkede tilskuddet utgjør 383,6 mill. kroner i forslaget til statsbudsjett for 2023, og tildeles fylkeskommunene uten

søknad. Utvalget mener at det er unødvendig å ha to ulike ordninger for å bevilge midler til det samme formålet med nøyaktig samme fordeling.

Argumenter for en fortsatt særskilt fordeling

Utvalget mener imidlertid at det også er gode argumenter for en fortsatt særskilt fordeling av midler til opprusting og fornying av fylkesveiene. For det første er det godt dokumentert at det er et betydelig vedlikeholdsetterslep på fylkesveiene, og at etterslepet er skjevt fordelt mellom fylkeskommunene. Selv om det kan være svakheter ved dagens fordeling, er det grunn til å anta at fylkesveikriteriet ikke er egnet til å fange opp de store variasjonene i etterslep mellom fylkene.

For det andre bør det tas hensyn til at en stor del av etterslepet er knyttet til fylkesveier som ble overført fra staten til fylkeskommunene i 2010. Det er ikke mulig å fastslå hvor stor del av etterslepet som er knyttet til disse veiene. Men det er grunn til å tro at etterslepet på disse veiene var betydelig, og at det var skjevt fordelt mellom fylkeskommunene.

For det tredje er det et nasjonalt prioritert mål å redusere vedlikeholdsetterslepet på både riks- og fylkesveier. Dette er slått fast i både gjeldende og tidligere nasjonale transportplaner. Hvis målet skal nås, er det behov for betydelige midler til fylkeskommunene i mange år framover. Og siden vedlikeholdsetterslepet er ujevnt fordelt, kan det være nødvendig med en særskilt fordeling for å sikre at fylkeskommunene både kan redusere etterslepet og samtidig tilby likeverdige tjenester på andre områder.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener altså at det er argumenter både for og mot en omfordeling av midlene etter fylkesveikriteriet i kostnadsnøkkelen, og har vurdert flere muligheter: en videreføring med særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet, en fordeling etter delkostnadsnøkkelen for fylkesvei, og en mellomløsning der deler av midlene fordeles etter fylkesveinøkkelen og deler av midlene overføres til det øremerkede tilskuddet som er opprettet med samme formål og fordeling. Utvalget er delt når det gjelder hvilke hensyn som bør veie tyngst og hvilket alternativ som bør anbefales.

Utvalgets flertall – utvalgsleder Lunder og medlemmene Hjelle, Moum, Nyhus, Olsen, Salater og Søyseth – mener det bør legges vekt på at fylkeskommunene har et selvstendig ansvar for vedlikehold av egne veier, og at den største delen av fylkesveinettet har vært fylkeskommunenes ansvar lenge. Utvalget mener videre at det er et viktig prinsipp at fylkeskommunene i hovedsak skal finansieres med frie inntekter, og at en størst mulig del av de frie inntektene bør fordeles gjennom de ordinære kriteriene. Dette sikrer

fylkeskommunene lokalt handlingsrom, og at inntektene gis med en objektiv og forutsigbar fordeling.

Midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene har blitt gitt med en særskilt fordeling i snart ti år, basert på en kartlegging med betydelig usikkerhet. Flertallet mener derfor at hele bevilgningen bør omfordeles etter fylkesveikriteriet fra og med 2024.

Dersom staten mener det er et behov for å styrke veivedlikeholdet i enkelte fylkeskommuner særskilt, kan dette gjøres ved å omfordele midlene innenfor det øremerkede tilskuddet.

Utvalgets mindretall, medlemmet Seime, mener at fylkeskommunene bør ha like muligheter til å redusere etterslepet på fylkesveiene, uavhengig av om etterslepet gjelder «gamle» eller «nye» fylkesveier. Dette taler for at hele bevilgningen bør gis med en egen fordeling inntil videre, basert på en kartlegging av det samlede vedlikeholdsetterslepet. Å fordele denne bevilgningen basert på ny fylkesveinøkkel bygger på premisset om at det nå har gått så lang tid siden kartleggingen av vedlikeholdsetterslepet, at fylkene stiller på lik linje overfor denne utfordringen. Det premisset er ikke Seime enig i. Forfallet på fylkesveinettet har ikke vært likt fordelt mellom fylkene og det omfattende vedlikeholdsetterslepet fylkene overtok i 2010 har ikke vært mulig å redusere vesentlig, gitt de økonomiske rammebetingelsene.

Mindretallet viser også til at utvalget foreslår en ny modell for å beregne kriteriet for fylkesveier i kostnadsnøkkelen. Det bør etter mindretallets syn ikke gjøres endringer i den særskilte fordelingen samtidig med at det innføres en ny delkostnadsnøkkel for fylkesvei.

Mindretallet mener videre at midlene fortsatt bør gis gjennom rammetilskuddet, siden vedlikehold av fylkesveiene ellers i hovedsak er finansiert med frie midler. En overføring til et øremerket tilskudd vil innebære økt rapportering og gir fylkeskommunene mindre fleksibilitet i bruken av midlene.

Mindretallet mener imidlertid at det kan vurderes om det bør gjøres noen justeringer i fordelingen mellom fylkeskommunene, for eksempel for å ta hensyn til grensejusteringer og midler som er bevilget til samme formål gjennom andre ordninger.

7 Regionalpolitiske tilskudd og skjønnstilskuddet

Dette kapittelet tar for seg regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet for fylkeskommunene, samt skjønnstilskuddet. Utvalget skal ifølge mandatet:

legge til grunn at det framleis skal vere tilskot med ei regionalpolitisk grunngiving i inntektssystemet. Med dette som utgangspunkt, skal utvalet vurdere korleis dei ulike tilskota og utjamningsmekanismane i systemet samla sett medverkar til målet om eit likeverdig tenestetilbod over heile landet. Utvalet kan òg foreslå endringar i omfanget av og innretninga på dei regionalpolitiske tilskota i systemet.

Regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet for kommunene og for fylkeskommunene brukes som et virkemiddel for å nå ulike distrikts- og regionalpolitiske mål, som å opprettholde bosettingsmønsteret, bevare levedyktige lokalsamfunn og bidra til næringsutvikling og en god samfunnsmessig utvikling i distriktene.¹¹³ I inntektssystemet for kommunene er det flere slike tilskudd. I inntektssystemet for fylkeskommunene er det ett tilskudd med en eksplisitt regionalpolitisk begrunnelse: Nord-Norgetilskuddet, som går til Nordland, Troms og Finnmark.

Skjønnstilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for lokale forhold som ikke fanges opp av inntektssystemet og andre faste tilskuddsordninger.

7.1 Regionalpolitiske tilskudd

7.1.1 Nord-Norgetilskuddet

Det har vært egne ordninger for å sikre kommunene og fylkeskommunene i Nord-Norge et høyere inntektsnivå helt siden inntektssystemet ble innført i 1986. Hevingen av inntektsnivået i Nord-Norge var en videreføring av skatteutjevningsordningen som eksisterte før inntektssystemet ble innført. I perioden 1986–1993 ble Nord-Norge tilgodesett ekstra gjennom inntektsutjevningen. I forbindelse med forenklingen av inntektssystemet i 1994, ble særordningen for Nord-Norge gjennom inntektsutjevningen erstattet med et eget Nord-Norgetilskudd.¹¹⁴

Begrunnelsen for tilskuddet har variert noe over tid, og ulike regjeringer og utvalg har lagt vekt på ulike forhold. Begrunnelsen har blant annet vært knyttet til:¹¹⁵

- merkostnader på grunn av vanskelige klimatiske og strukturelle forhold i landsdelen,

¹¹³ NOU 2022: 10.

¹¹⁴ NOU 1996:1.

¹¹⁵ NOU 1996:1.

- kommunesektorens betydning for den samlede økonomiske aktiviteten i Nord-Norge og dermed også for bosetting og videreutvikling,
- at tilskuddet skal bidra til høy fylkeskommunal sysselsetting i områder med et konjunkturavhengig næringsliv,
- levekårsundersøkelser som har vist at nord-norske kommuner generelt ligger lavt i forhold til landsgjennomsnittet, og
- Norges interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.

Dagens Nord-Norgetilskudd blir gitt med en sats per innbygger, med høyest sats i Finnmark og lavest sats i Nordland (jf. tabell 53). Tilskuddet blir beregnet med utgangspunkt i innbyggertall per 1. januar i året før budsjettåret.

Tabell 53 Satser Nord-Norgetilskudd i kroner per innbygger, nominelle tall. Utvalgte år 1994-2022

Satser	1994	2001	2002	2019	2022
Nordland	1 203	1 344	774	1 226	1 298
Troms	1 443	1 612	882	1 396	
Finnmark	1 684	1 883	1 206	1 907	
Troms og Finnmark					1 646

Da Nord-Norgetilskuddet ble innført i 1994, ble satsene satt slik at fordelingsprofilen skulle være omtrent den samme som med den særskilte behandlingen av Nord-Norge gjennom inntektsutjevningen.¹¹⁶ I perioden 1994–2001 var satsene til Troms og Finnmark henholdsvis 20 og 40 prosent høyere enn satsene i Nordland.

I 2002 ble satsene på tilskuddet vesentlig redusert og den relative fordelingen mellom fylkeskommunene ble justert. (Satsene var henholdsvis 14 og 56 prosent høyere i Troms og Finnmark enn i Nordland). Dette skyldtes to ulike forhold:

- I 1999 vedtok Stortinget flere endringer som berørte inntektssystemet, og som skulle fases inn i perioden 2002–2007. Det ble blant annet vedtatt at et ekstraordinært skjønnstilskudd, som ble innført som kompensasjon for endringer i inntektssystemet i 1997, skulle avvikles gradvis. Dette ville isolert sett gi en nedgang i inntektene til blant annet de tre nordligste fylkeskommunene. Men den daværende regjeringen mente at det var nødvendig å opprettholde et høyt inntektsnivå for Nordland, Troms og Finnmark, og foreslo at de tre fylkeskommunene skulle få kompensert for tapet gjennom økte satser i Nord-Norgetilskuddet.¹¹⁷

¹¹⁶ St.meld nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*

¹¹⁷ St.prp. nr. 62 (1999–2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.*

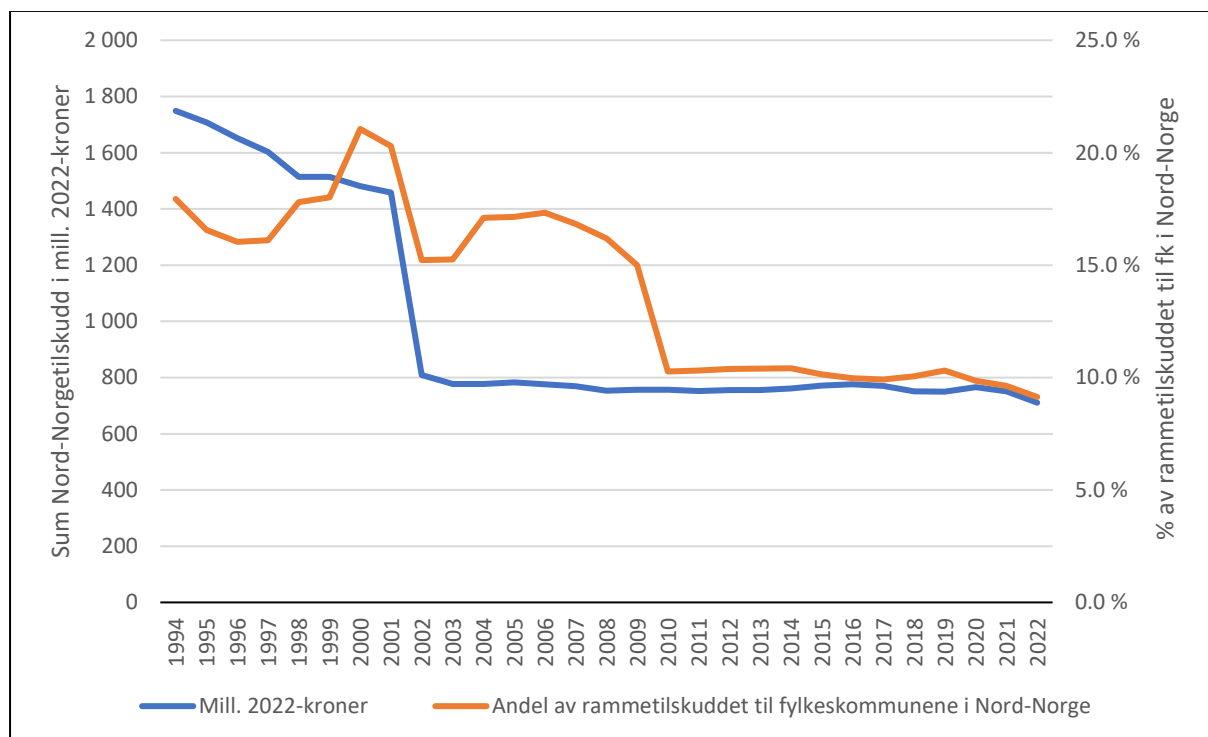
- I 2002 trådte sykehusreformen i kraft. Reformen innebar at eierskap og ansvar for fylkeskommunale sykehus ble overført til staten, og rammetilskuddet til fylkeskommunene ble derfor vesentlig redusert.

Den samlede effekten av de to endringene var at satsene på Nord-Norgetilskuddet ble redusert, men ikke så mye som reduksjonen i samlet rammetilskudd som følge av sykehusreformen skulle tilsi.¹¹⁸

Da Troms og Finnmark ble slått sammen i 2020, ble satsene justert slik at det nye fylket får om lag det samme i Nord-Norgetilskudd som de ulike delene ville fått hver for seg.

Det har variert over tid om satsene har blitt prisjustert eller ikke. Satsene ble ikke prisjustert før 1999, mens det etter 2003 som hovedregel har blitt prisjustert årlig.

Størrelsen på Nord-Norgetilskuddet og andelen det utgjør av rammetilskuddet for fylkeskommunene i nord har blitt vesentlig redusert siden 1990-tallet (jf. figur 17).



Figur 17 Samlet Nord-Norgetilskudd 1994-2022 i mill. 2022-kroner og som andel av rammetilskuddet til fylkeskommunene i Nord-Norge. Tall fra Grønt hefte de enkelte årene, prisjustert med TBUs deflator

I 1994 utgjorde Nord-Norgetilskuddet over 1,7 mrd. kroner i 2022-kroner (632 mill. i løpende priser) og om lag 18 prosent av rammetilskuddet til fylkeskommunene i nord. Endringene i satsene i 2002, førte til at samlet Nord-Norgetilskudd ble redusert med over 40 prosent. Økningen i samlet rammetilskudd som følge av redusert skatteandel i årene før 2011 og

¹¹⁸ St.prp. nr. 82 (2000–2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2022*.

forvaltningsreformen i 2010, førte til at Nord-Norgetilskuddets andel av samlet rammetilskudd til fylkeskommunene i nord ble redusert til om lag 10 prosent.

7.1.2 Vurderinger fra tidligere utvalg

Rattsøutvalget (NOU 1996: 1) så på Nord-Norgetilskuddet som en regionalpolitisk ordning. Utvalget foretok ikke en faglig avveining av hvor stort omfang regionalpolitiske overføringer til kommunesektoren burde ha i forhold til andre regionalpolitiske virkemidler. Utvalget pekte imidlertid på følgende momenter som kunne begrunne at Nord-Norgetilskuddet ble opprettholdt på daværende nivå:

- Norge har interesse av at Nord-Norge settes i stand til å forvalte landsdelens naturressurser, herunder fiskeressursene, på en god måte, samt å hevde Norges interesser i Nordområdene.
- Uten en sterk offentlig sektor vil sysselsetting og bosetting i landsdelen bli sårbare overfor svingninger i den private sektor.

Borgeutvalget (NOU 2005: 18) mente at det i utgangspunktet burde innføres et nytt distriktpolitisk tilskudd for fylkeskommunene som var koblet opp mot den øvrige distriktpolitikken. Utvalget viste til at det på den tiden var to elementer i inntektssystemet for fylkeskommunene som var eksplisitt begrunnet i regional- og distriktpolitiske hensyn: Nord-Norgetilskuddet og en kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift. I tillegg mente utvalget at også skjønnstilskuddet i noen grad ble brukt til å ivareta distriktpolitiske hensyn. Utvalget mente at det kunne vurderes å se de ulike ordningene i sammenheng i et nytt tilskudd.

Borgeutvalget mente imidlertid at det ville vært vanskelig å konkretisere et nytt distriktpolitisk tilskudd før det fremtidige virkeområdet for differensiert arbeidsgiveravgift var endelig fastsatt. Utvalget mente derfor at et distriktpolitisk tilskudd burde etableres etter at virkeområdet for den differensierte arbeidsgiveravgiften var bestemt.

Haraldsvikutvalget (NOU 2022: 10) vurderte bare inntektssystemet for kommunene, men de prinsipielle vurderingene til utvalget kan være relevante også for fylkeskommunene. Utvalget mente blant annet at omfanget av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet bør begrenses, og at mest mulig av midlene bør fordeles gjennom ordinære kriterier til alle kommuner.

Utvalget mente likevel at et særskilt tilskudd til distriktskommuner kan begrunnes med at det i enkelte områder og typer kommuner kan være nødvendig å supplere inntekts- og utgiftsutjevningen for å legge til rette for likeverdige tjenester til innbyggerne. Utvalget mente

at et distriktstilskudd for kommunene bør fange opp kommuner med distriktsutfordringer, kommuner med befolkningsnedgang og små kommuner.

Utvalget mente også at det er behov for et eget distriktstilskudd til kommunene i de nordligste fylkene, blant annet knyttet til spredt bosetting og store avstander. Ifølge utvalget bør det legges vekt på at det i de nordligste fylkene i større grad er utfordringer for hele regionen, og at det derfor bør være et tilskudd som gis til alle kommuner i området.

7.1.3 Utvalgets vurderinger og forslag

Nord-Norgetilskuddet

Utvalget støtter Haraldsvikutvalgets prinsipielle vurdering om at omfanget av regionalpolitiske tilskudd bør begrenses, samtidig som det kan være behov for egne tilskudd til deler av landet som har særlige utfordringer.

Fylkeskommunene i Nord-Norge skal i prinsippet være kompensert fullt ut for ufrivillige kostnadsulempers gjennom utgiftsutjevningen, på samme måte som fylkeskommunene ellers i landet. Fylkeskommunene i nord har også lavere sats på arbeidsgiveravgiften, noe som reduserer utgiftene til arbeidskraft.

Utvalget mener at det likevel er behov for et eget regionalpolitisk tilskudd til fylkeskommunene i Nord-Norge. Vanskelige klimatiske forhold og lange avstander kan gi økte kostnader på en rekke områder, også til tjenester som ikke er omfattet av utgiftsutjevningen. Utvalget viser også til Haraldsvikutvalgets vurdering om at de nordligste fylkene står overfor særskilte utfordringer som gjelder for hele regionen.

Utvalget foreslår derfor at dagens Nord-Norgetilskudd videreføres. Utvalget mener imidlertid at det bør gjøres noen justeringer i satsene for tilskuddet. Dagens satser har ligget fast i lang tid, med unntak av justeringen da Troms og Finnmark ble slått sammen i 2020. Forrige gang det ble gjort en ny vurdering av satsene, ble det tatt hensyn til fordelingsvirkningene av endringer i inntektssystemet på starten av 2000-tallet. Den høye satsen til Finnmark inkluderer dermed delvis en kompensasjon for endringer i inntektssystemet som ligger langt tilbake i tid.

Utvalget mener også at det bør tas hensyn til at forslaget til ny kostnadsnøkkel fanger opp Finnmarks avstandsulempers i større grad enn i dagens system. Kriteriet for reiseavstand har fått økt vekt i delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring, og er tatt inn som et nytt kriterium i delkostnadsnøkkelen for tannhelse. Dette er et kriterium der Finnmark skiller seg ut med en særlig høy verdi sammenlignet med de andre fylkeskommunene.

Utvalget foreslår derfor at satsen for Finnmark reduseres til samme nivå som for Troms. Utvalgets forslag til nye satser er vist i tabell 54.

Tabell 54 Dagens og forslag til nye satser for Nord-Norgetilskuddet (2022-kroner)

Satser	Dagens satser	Forslag til nye satser
Nordland	1 298	1 298
Troms	1 478	1 478
Finnmark	2 019	1 478

Merknad: Dagens satser for Troms og Finnmark er beregnet med utgangspunkt i satsene for 2019, og prisjustert til satsene i inntektssystemet for 2022 på samme måte som satsene for Nordland.

Distriktpolitisk tilskudd for hele landet

Utvalget mener at det først og fremst er en politisk vurdering om Nord-Norgetilskuddet bør erstattes av et felles distriktpolitisk tilskudd som også omfatter fylkeskommuner i andre deler av landet. Utvalget har derfor ikke gjort en ny og helhetlig vurdering av dette spørsmålet.

Siden behovet for et distriktpolitisk tilskudd som omfatter Sør-Norge har blitt vurdert tidligere, og siden spørsmålet har blitt tatt opp i skriftlige innspill til utvalget, vil utvalget påpeke at også andre deler av landet har distriktsutfordringer knyttet til svak befolkningsvekst, spredt bosetting og lange avstander. Tabell 55 viser noen indikatorer etter fylkesinndelingen i 2024, for å illustrere variasjonen mellom fylkeskommunene.

Tabell 55 Befolkningsvekst og mål på spredt bosettingsmønster etter fylkesinndelingen i 2024

Fylke	Befolkningsvekst 2012–2022 (pst.)	Snitt reiseavstand for å nå 11 000 innb. (meter per innb.)	Innbyggere bosatt spredt 2019 (pst.)
Østfold	9,8 %	4 151	14 %
Akershus	16,7 %	3 226	9 %
Oslo	14,1 %	1 098	0 %
Innlandet	1,8 %	11 037	41 %
Buskerud	8,2 %	6 438	18 %
Vestfold	9,1 %	3 945	14 %
Telemark	2,3 %	8 984	22 %
Agder	8,9 %	7 492	20 %
Rogaland	9,6 %	4 772	12 %
Vestland	7,3 %	9 736	20 %
Møre og Romsdal	4,6 %	12 045	27 %
Trøndelag	9,0 %	10 017	25 %
Nordland	1,3 %	21 189	29 %
Troms	4,8 %	15 840	28 %
Finnmark	0,5 %	47 165	22 %
Landet	8,8 %	7 995	18 %

Merknad: Tall for befolkningsvekst er justert for grenseendringer mellom fylkene i perioden 2012–2022. Tall for gjennomsnittlig reiseavstand og antall innbyggere bosatt spredt er aggregert fra fylkesinndelingen i 2019, og ikke justert for grenseendringer.

Tabellen viser at det også er fylker i Sør-Norge som har hatt en svak befolkningsutvikling de siste årene. Hensynet til likebehandling mellom fylkeskommunene kan derfor tilsi at et distriktpolitisk tilskudd for hele landet bør vurderes.

Utvalget mener likevel at fylkeskommunene i nord skiller seg ut med særlig lange avstander, både internt i fylkene og til andre deler av landet. Utvalget mener videre at de frie inntektene i størst mulig grad bør fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, og det taler mot å innføre enda et regionalpolitisk tilskudd. Utvalget anbefaler derfor at dagens ordning, der det bare gis regionalpolitiske tilskudd til fylkeskommunene i Nord-Norge, videreføres.

Utvalget anbefaler imidlertid at det gjøres en faglig vurdering av behovet for og effekten av regionalpolitiske tilskudd i inntektssystemet for fylkeskommunene. Regionalpolitiske tilskudd bidrar til inntektsforskjeller mellom fylkeskommunene, som i prinsippet bør kunne begrunnes ut fra faglige vurderinger. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gjøre en helhetlig vurdering av behovet for og effekten av regionalpolitiske tilskudd innenfor den tiden vi har hatt til rådighet.

7.2 Skjønnstilskuddet

Skjønnstilskuddet skal kompensere fylkeskommunene for spesielle lokale forhold som ikke blir fanget opp i den faste delen av inntektssystemet. Skjønnstilskuddet har for eksempel blitt brukt til å kompensere fylkeskommuner for økt sats for differensiert arbeidsgiveravgift (i flere perioder), tap ved omlegging av inntektssystemet (ekstraordinært skjønn i perioden 1997–2005), lave skatteinntekter (2006–2007), tap i inntektssystemet knyttet til sykehusreformen (endring i skjønnsfordeling i årene etter 2001) og kompensasjon for inntektsbortfall i kollektivtransporten som følge av pandemien (2020–2021).

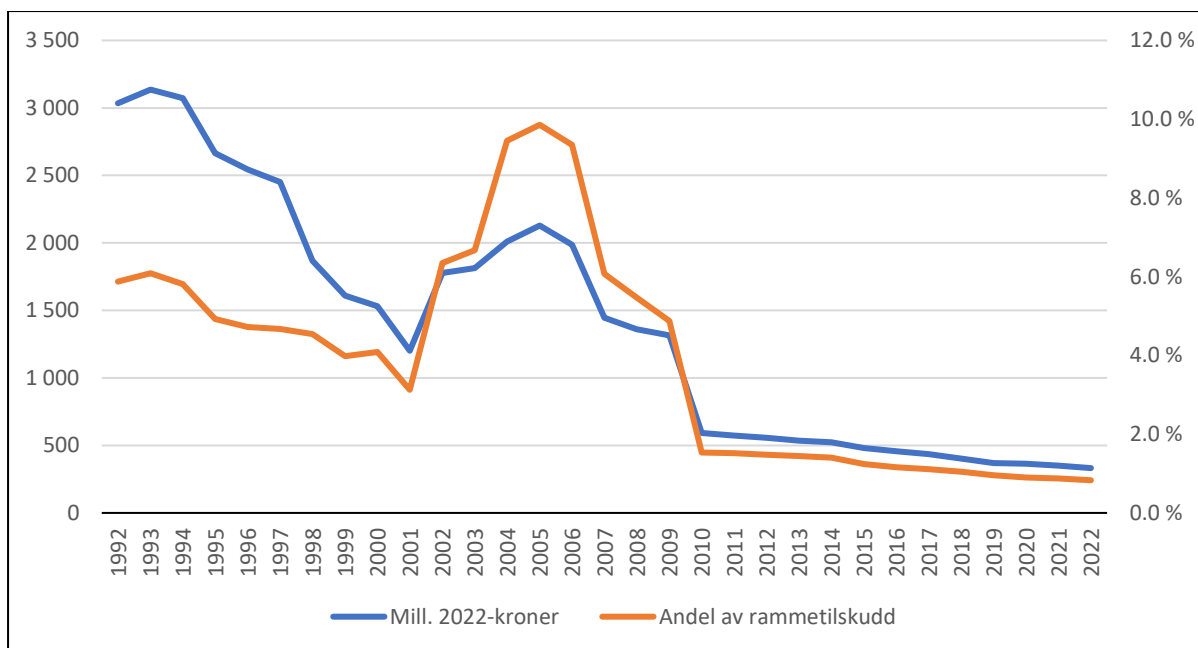
Hoveddelen av skjønnstilskuddet, basisrammen, fordeles av Kommunal- og distriktsdepartementet i forslaget til statsbudsjett og vises i Grønt hefte. Det gis vanligvis ikke noen nærmere begrunnelse for den konkrete tildeling til hver enkelt fylkeskommune i budsjettdokumentene. Basisrammen har vært på 332 mill. kroner siden 2019. I tillegg holder departementet tilbake en reservepott på 50 mill. kroner til uforutsette hendelser som kan oppstå i løpet av året. Dette gjelder i hovedsak kompensasjon for skader på fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade.

7.2.1 Utvikling over tid

Skjønnstilskuddet ble etablert sammen med innføringen av inntektssystemet i 1986. Tilskuddet var en videreføring av tilskudd til kommuner og fylkeskommuner fra Skattefordelingsfondet, som var en ordning for vanskeligstilte kommuner. Før innføringen av inntektssystemet omfattet inntektsutjevningen både utjevning av forskjeller i skattegrunnlag og et generelt skjønnstilskudd. Formålet med å opprettholde et skjønnstilskudd etter innføringen av inntektssystemet, var å sikre muligheten for å rette opp kortsiktig inntektssvikt i enkelte kommuner. I tillegg skulle skjønnstilskuddet ivareta spesielle lokale forhold som ikke fanges opp i utgiftsutjevningen, samt korrigere for eventuelle unøyaktigheter i datagrunnlaget for beregning av tilskudd gjennom inntektssystemet. Det daværende Kommunaldepartementet mente allerede ved innføringen av inntektssystemet at det antakelig ville være mulig og ønskelig å redusere skjønnstilskuddet når grunnlaget for utgiftsutjevningen ble bedre.¹¹⁹

Skjønnstilskuddet for fylkeskommunene har blitt vesentlig redusert siden starten av 1990-tallet, både målt i kroner og som andel av rammetilskuddet (jf. figur 18).

¹¹⁹ NOU 1996:1; NOU 2005:18.



Figur 18 Ordinært skjønnstilskudd 1992–2022 i mill. 2022-kroner og som andel av rammetilskuddet. Inkluderer ikke ekstraordinære ordninger som kompensasjon for bortfall av billettinntekter under pandemien, kompensasjon for differensiert arbeidsgiveravgift og utbetaling fra reservepotten.

I 1992 var skjønnstilskuddet på over 1 mrd. kroner (3,0 mrd. i 2022-kroner) og utgjorde om lag 6 prosent av samlet rammetilskudd. Størrelsen på skjønnstilskuddet ble redusert noe fram mot 2005 målt i faste kroner, men økte som en andel av rammetilskuddet til over 10 prosent i 2004–2005. Dette skyldes flere reduksjoner i rammetilskuddet mellom 1997 og 2004 som følge av innføring av innsatsstyrt finansiering i sykehusene (1998), statlig overtakelse av spesialisthelsetjenesten (2002) og økning i skatteandelen i perioden 2001–2006. Fra 2006 til 2011 ble skatteandelen redusert, og i 2010 ble rammetilskuddet vesentlig styrket som følge av forvaltningsreformen.

Mellom 2005 og 2010 ble skjønnstilskuddet redusert med 73 prosent i faste priser (65 prosent i løpende priser). Reduksjonen skyldes flere forhold:

- Endringer i satsene for differensiert arbeidsgiveravgift (DA) i 2007 innebar reduserte utgifter for flere fylkeskommuner, og tidligere DA-kompensasjon ble derfor redusert med 201 mill. kroner.
- Departementet har i flere omganger redusert basisrammen ut fra et mål om å redusere størrelsen på skjønnsrammen. Basisrammen ble f.eks. redusert med 10 prosent fra 2006 til 2007. I 2010 ble skjønnsrammen redusert med et fast beløp per innbygger (112 kroner) for alle fylkeskommuner (for Oslo ble hovedstadstilskuddet til fylkeskommunen redusert med tilsvarende sats), og innsparingen ble overført til innbyggertilskuddet. Skjønnstilskuddet ble dermed redusert med over 50 prosent uten at det hadde noen fordelingsvirkninger.

Den største endringen etter 2010 er at skjønnstilsrammen ble midlertidig økt med 139 mill. kroner i perioden 2015–2017 for å kompensere for endringer i ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift. Fra 2019 har basisrammen blitt nominelt videreført, noe som innebærer en reell reduksjon i skjønnstilsraddet (og en tilsvarende økning i innbyggertilskuddet).

7.2.2 Variasjoner mellom fylkeskommunene

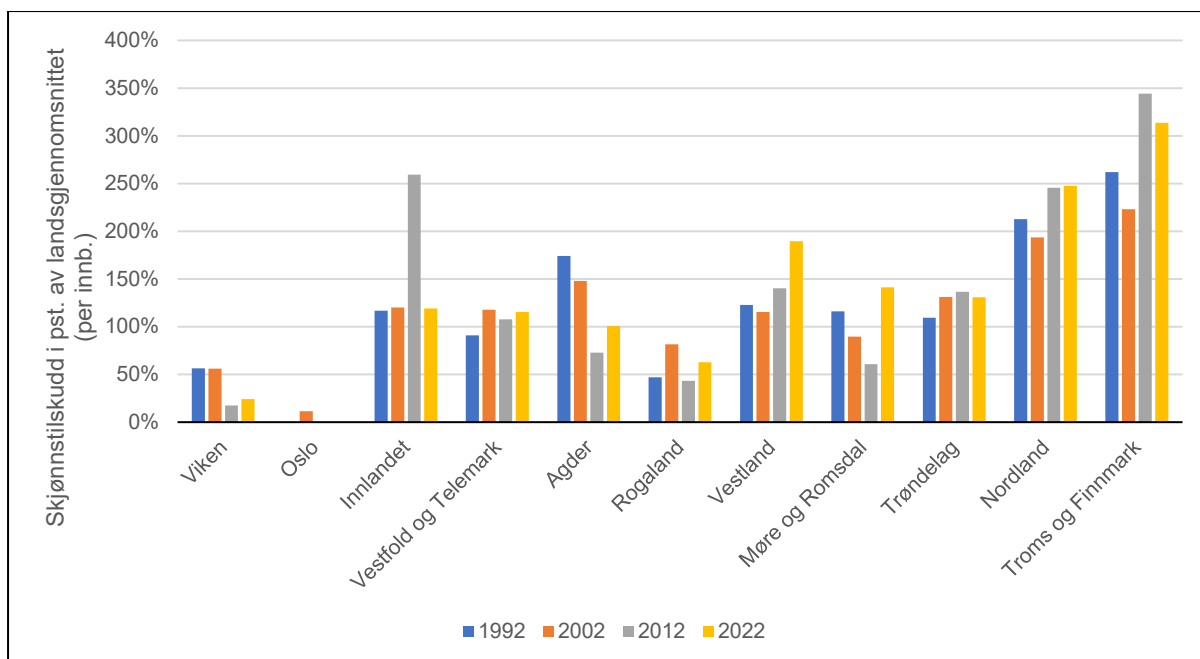
Fordelingen av skjønnstilsradd mellom fylkeskommunene har variert noe over tid, f.eks. knyttet til forskjeller når det gjelder tapskompensasjon, konsekvenser av sykehusreformen, omlegging av differensiert arbeidsgiveravgift og andre særskilte forhold. Hovedtrekkene i fordelingen mellom fylkeskommunene har likevel vært relativt stabil, og har hele tiden hatt en tydelig distriktsprofil: Det er en klar samvariasjon mellom størrelsen på skjønnstilsraddet målt i kroner per innbygger, og mål på distriktsutfordringer som svak befolkningsvekst, lange avstander og spredt bosetting (jf. tabell 56). Fylkeskommuner med et høyt skjønnstilsradd per innbygger har også jevnt over et høyt beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkelen.

Tabell 56 Korrelasjon mellom skjønnstilsradd (kr per innb.), befolkningsvekst (pst.), bosettingsmønster og kostnadsindeks fra inntektssystemet 2019. Tall fra fylkesinndelingen i 2019

	Skjønnstilsradd 2005	Skjønnstilsradd 2012	Skjønnstilsradd 2019	Befolkningsvekst 2008-2018	Reiseavstand	Innbyggere bosatt spredt	Kostnadsindeks (2019)
Skjønnstilsradd 2005	1,000						
Skjønnstilsradd 2012	0,882	1,000					
Skjønnstilsradd 2019	0,869	0,982	1,000				
Befolkningsvekst 2008–2018	-0,732	-0,595	-0,525	1,000			
Reiseavstand	0,895	0,957	0,977	-0,584	1,000		
Innbyggere bosatt spredt	0,622	0,424	0,309	-0,849	0,404	1,000	
Kostnadsindeks (2019)	0,906	0,782	0,793	-0,702	0,875	0,623	1,000

Tabell 56 viser også en sterk samvariasjon mellom skjønnstilsraddet i 2005, 2012 og 2019. Dette illustrerer at fordelingen mellom fylkeskommunene har vært relativt stabil over tid.

Det ble gjort noen justeringer i fordelingen da inntektssystemet ble lagt om i 2020, men hovedtendensen i 2022 er i stor grad den samme som i 1992: Oslo og fylkeskommunene rundt hovedstaden mottar lite eller ingen skjønnstilsradd, mens særlig fylkeskommunene i Nord-Norge mottar langt mer skjønnstilsradd målt i kroner per innbygger enn landsgjennomsnittet (jf. figur 19, som viser skjønnstilsradd per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet for utvalgte år, summert til dagens fylkesinndeling).



Figur 19 Ordinært skjønnstilskudd per innbygger i prosent av landsgjennomsnittet. Tall for tidligere fylkeskommuner summert til dagens fylkesinndeling.

Det ordinære skjønnstilskuddet (basisrammen) utgjør mellom 0 og 1,2 prosent av det samlede rammetilskuddet for fylkeskommunene i 2022. Andelen er lavest for Oslo og Viken og høyest for Vestfold og Telemark, Vestland og Troms og Finnmark (jf. tabell 57).

Tabell 57 Ordinært skjønnstilskudd til fylkeskommunene i 2022

Fylke	Ordinært skjønn (mill. kr)	Ordinært skjønn (kr per innb.)	Ordinært skjønn i pst. av samlet rammetilskudd
Viken	19	15	0,3 %
Oslo	0	0	0,0 %
Innlandet	27	73	1,0 %
Vestfold og Telemark	30	71	1,2 %
Agder	19	62	0,9 %
Rogaland	19	38	0,6 %
Vestland	74	116	1,2 %
Møre og Romsdal	23	87	0,7 %
Trøndelag	38	80	1,0 %
Nordland	36	152	0,9 %
Troms og Finnmark	46	192	1,2 %
Landet	332	61	0,8 %

7.2.3 Reservepotten

Reservepotten for fylkeskommunene har de siste årene vært på 50 mill. kroner, og skal i hovedsak gå til kompensasjon for skader på fylkeskommunal infrastruktur etter naturskade. Midlene kan også kompensere for uforutsette utgifter grunnet andre forhold. Retningslinjene for bruken av reservepotten framgår i de årlige kommuneproposisjonene.

Gjeldende retningslinjer sier at fylkeskommuner som har utgifter som følge av naturskader som i sum overstiger 150 kroner per innbygger, kan søke om å få kompensert deler av utgiftene. Fylkeskommuner som har utgifter som i sum overstiger 75 mill. kroner, kan også søke om kompensasjon, selv om beløpet ikke overstiger 150 kroner per innbygger. Fylkeskommunene sender søknad om skjønnstilskudd direkte til departementet, Og departementet vurderer behovet for skjønnstilskudd i hvert enkelt tilfelle.

Reservepotten har vært tilstrekkelig til å dekke behovet de siste årene. Ved store hendelser som reservepotten ikke er dimensjonert for, har det hendt at Stortinget har vedtatt ekstraordinære økninger i skjønnstilskuddet.¹²⁰

7.2.4 Utvalgets vurderinger

Utvalget mener at rammetilskuddet i størst mulig grad bør fordeles etter faste kriterier, og ikke etter skjønnsmessige vurderinger. Utvalget mener videre at skjønnstilskuddet ikke bør brukes til å ivareta distriktspolitiske hensyn, slik det ser ut til at dagens fordeling mellom fylkeskommunene til en viss grad gjør. Hvis fordelingen skal begrunnes ut fra regionalpolitiske hensyn, bør dette gjøres eksplisitt gjennom et eget regionalpolitisk tilskudd med tydelige kriterier, og ikke gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget viser videre til at fylkeskommunene som har et høyt skjønnstilskudd i kroner per innbygger, i stor grad er de samme som har et høyt beregnet utgiftsbehov med kostnadsnøkkelen. Ufrivillige kostnadsulemper skal i prinsippet kompenseres fullt ut gjennom kostnadsnøkkelen. Kostnadsulemper knyttet til lange reiseavstander har fått økt vekt i utvalgets forslag til ny kostnadsnøkkel. Utvalget mener derfor at det ikke er behov for å kompensere for slike forhold gjennom skjønnstilskuddet.

Utvalget foreslår derfor at basisrammen til fylkeskommunene innenfor skjønnstilskuddet bør avvikles, og at midlene i stedet fordeles gjennom innbyggertilskuddet med et likt beløp per innbygger.

Hvis basisrammen likevel skal videreføres, bør fordelingen mellom fylkeskommunene begrunnes bedre ut fra konkrete opplysninger som tilsier at det er ufrivillige kostnadsulemper som inntektssystemet ikke fanger opp i tilstrekkelig grad.

Utvalget mener at det fortsatt kan være behov for et skjønnstilskudd som kan brukes ved ekstraordinære hendelser, og foreslår at dagens reservepott videreføres.

¹²⁰ Et eksempel er etter flommen på Vestlandet i oktober 2014, da skjønnstilskuddet til kommunene ble økt med 150 mill. kroner (Prop. 63 S (2014–2015), Innst. 228 S (2014–2015)).

8 Overgangsordning

Det er vanlig praksis at fordelingsvirkninger av større endringer i inntektssystemet blir faset gradvis inn gjennom overgangsordninger. Noen ganger har det også blitt innført egne kompensasjonsordninger for fylkeskommuner som får særlig stor reduksjon i inntektene ved systemendringer. Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere behovet for slike ordninger av forslaget til nytt inntektssystem.

I mandatet til ekspertutvalget er det presisert at «inntektene [til fylkeskommunane] bør være stabile og føreseielege, sidan inntektene blir brukte til å finansiere viktige velferdstenester som ikkje bør variere mykje frå år til år». Samtidig blir det påpekt at kompensasjons- og overgangsordninger kan bidra til å videreføre forskjeller i inntektsfordelingen som ikke er basert på objektive variasjoner i utgiftsbehovet. Mandatet ber derfor utvalget om å vurdere behovet for overgangs- og kompensasjonsordninger i lys av dette.

I tillegg til å vurdere behovet for overgangsordning for forslaget til nytt inntektssystem, skal utvalget også vurdere behovet for en fast overgangsordning for den årlige beregningen av rammetilskuddet, f.eks. etter modellen til inntektsgarantiordningen i inntektssystemet for kommunene.

Utvalget går i dette kapittelet først gjennom tidligere overgangsordninger i inntektssystemet, og vurderingene til tidligere utvalg (kap. 8.1). Deretter presenteres kompensasjons- og overgangsordningen i dagens system (kap. 8.2). Til slutt presenteres utvalgets vurderinger og forslag til ny overgangsordning (kap. 8.3)

8.1 Tidligere overgangsordninger og vurderinger

8.1.1 Innføringen av inntektssystemet og senere endringer (1986–1996)

Da inntektssystemet ble innført i 1986, ble det lagt stor vekt på at kommunene og fylkeskommunene ikke skulle få en vesentlig reduksjon i de samlede tilskuddene sammenlignet med året før.¹²¹ Det ble derfor innført en overgangsordning der rammetilskuddet ble fordelt etter to fordelingsnøkler som ble vektet sammen: (1) en fordelingsnøkkel bestemt ut fra inntektsfordelingen i 1985, og (2) en fordelingsnøkkel basert på de nye, faste kriteriene.

I overgangsåret 1986 fikk inntektsfordelingen i 1985 100 prosent vekt, slik at det nye systemet i praksis ikke ga vesentlige endringer i inntektsfordelingen det første året. Det ble samtidig varslet at vekten til fordelingsnøkkel etter faste kriterier gradvis skulle økes, men

¹²¹ Ot.prp. nr. 48 (1984–85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*.

at tempoet i økningen måtte ses i sammenheng med erfaringene med det nye systemet. I 1987 ble vektingen endret til 90 prosent vekt på inntektsfordelingen i 1985 og 10 prosent vekt på fordeling etter de nye kriteriene.

I 1988 ble overgangsordningen endret til det som ble kalt «løpende basis».¹²² Litt forenklet innebar dette at overgangsordningen tok utgangspunkt i tilskuddsfordelingen det foregående året (korrigert for endringer i oppgavefordelingen), i stedet for å ta utgangspunkt i tilskuddet i 1985. Dette skulle sikre at fordelingen av rammetilskuddet gradvis ble tilpasset nye endringer. Det ble lagt 80 prosent vekt på tilskuddet den enkelte fylkeskommune mottok gjennom inntektssystemet foregående år, og 20 prosent vekt på tilskuddet etter oppdaterte kriterier.

Det ble gjort noen endringer og forenklinger i overgangsordningen de neste årene, men hovedtrekkene ble videreført fram til 1996. Den høye vekten på forrige års tilskudd innebar at det tok lang tid før endringer i beregnet utgiftsbehov fikk konsekvenser for rammetilskuddet.

8.1.2 Oppfølging av Rattsøutvalget (1997–2009)

Rattsøutvalget mente det var uheldig at det tok så lang tid før endringer i kriteriedata fikk fullt gjennomslag i utgiftsutjevningen. Utvalget viste til at en kommune som for eksempel fikk en økning i antall grunnskoleelever, ville få en kompensasjon for beregnede merkostnader på 20 prosent første år. Siden det «gamle» nivået ble tatt delvis med videre i det nye beregningsgrunnlaget for overgangsordningen, ville kompensasjonen etter fem år fortsatt bare være på 67 prosent.

Rattsøutvalget foreslo derfor at endringer i kriteriedata burde få fullt gjennomslag i beregningen av rammetilskuddet allerede første år. Utvalget mente at dette var nødvendig for å sikre at vekstkommuner raskt skal kunne tilpasse tjenesteproduksjonen til økningen i befolkningen. Overgangsordningen burde ifølge utvalget begrenses til oppgaveendringer, innlemming av øremerkede tilskudd og omfattende endringer i inntektssystemet. Utvalget foreslo at dette skulle innføres som en permanent ordning, for å sikre en gradvis tilpasning til fordelingsvirkningene ved slike reformer og endringer.

Den nye overgangsordningen ble innført fra 1997, og regjeringen foreslo at den skulle være forbeholdt tre ulike forhold:¹²³

¹²² St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane.*

¹²³ St.prp. nr. 55 (1995–96) *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.*

- Endringer i inntektssystemet som medfører betydelig endring i tilskudd for den enkelte kommune eller fylkeskommune.
- Hvis det er behov for å ivareta særskilte forhold ved store reformer eller oppgaveendringer, der det kan være ønskelig at fordelingen mellom fylkeskommunene er forskjellig på kort og lang sikt.
- Ved endringer i finansieringsform som har betydelige fordelingsvirkninger, f.eks. ved innlemming av øremerkede tilskudd.

Endringer i tilskudd som følge av kriterieendringer ble altså tatt ut av overgangsordningen.

Overgangsordningen ble innrettet som en symmetrisk omfordelingsordning *fra* fylkeskommuner som fikk mer i tilskudd etter inntektssystemets kriterier enn etter den opprinnelige fordelingen, *til* fylkeskommuner som fikk mindre i tilskudd. Differansen mellom opprinnelig fordeling og fordeling etter inntektssystemets kriterier ble trappet ned over fem år med like stor andel hvert år. Fordelingsvirkninger av oppgaveendringer og innlemminger fikk dermed 20 prosent gjennomslag første år, 80 prosent fjerde år og full effekt femte år.

Denne overgangsordningen var i bruk fram til og med 2009. I noen tilfeller kunne det være en skjønnsmessig vurdering om en oppgaveendring eller innlemming skulle tas med i overgangsordningen eller ikke. I vurderingen ble det blant annet lagt vekt på hvor store fordelingsvirkninger det var snakk om, om det var praktisk mulig å beregne den «inngående» fordelingen av oppgaveendringer og øremerkede tilskudd, og om det var spesielle forhold som tilsa at endringene i inntektsfordelingen burde få full effekt med én gang.¹²⁴

8.1.3 Inntektsgarantiordningen (2010–2014): Oppfølging av Borgeutvalget

Borgeutvalget viste til at kommunene og fylkeskommunene har ansvaret for viktige velferdstjenester, og at det er ønskelig for innbyggerne at tjenestetilbudet er mest mulig stabilt over tid. Det tilsier at kommunesektoren bør ha stabile og forutsigbare inntektsrammer. Innlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og systemendringer medfører ofte betydelige fordelingsvirkninger. Utvalget mente derfor at det fortsatt var behov for en overgangsordning for slike saker i inntektssystemet.

Utvalget mente videre at det overordnede formålet med overgangsordningen burde være å skjerme de kommunene og fylkeskommunene som får en vesentlig reduksjon i inntektene fra et år til et annet som følge av endringer i inntektssystemet.

Utvalget pekte på flere svakheter ved daværende overgangsordning:

¹²⁴ NOU 2005: 18.

- Utvalget mente at det kunne være et problem at det tok så lang tid før endringer i kostnadsnøkklene fikk fullt gjennomslag i inntektssystemet. Overgangsordningen innebar at fylkeskommuner som ut fra en oppdatert kostnadsnøkkel hadde et objektivt behov for økt tilskudd, måtte vente i fem år før de fikk full kompensasjon gjennom utgiftsutjevningen. Overgangsordningen kunne dermed bidra til å forsinke en utjevning av de økonomiske forutsetningene for et likeverdig tjenestetilbud.
- Utvalget mente at datidens ordning i hovedsak var godt egnet til å skjerme mot brå inntektsreduksjon som følge av endringer i oppgavefordeling, innlemming av øremerkede tilskudd og endringer i inntektssystemet. Men ordningen fungerte ikke like godt for de som kom dårligst ut. Dette førte igjen til at kommuner og fylkeskommuner som tapte mye på systemendringer, i tillegg måtte få kompensasjon gjennom andre ordninger (f.eks. skjønnstilskudd).
- Overgangsordningen fanget ikke opp kommuner og fylkeskommuner som fikk en vesentlig inntektsreduksjon som følge av endring i kriteriedata. Utvalget viste til at kommuner som fikk en vesentlig reduksjon i inntektene som følge av endringer i kriteriedata, ofte hadde et like stort behov for tid til å omstille seg som kommuner som tapte som følge av systemendringer.
- Overgangsordningen ble oppfattet som kompleks, og utvalget mente det burde vurderes om det var mulig med en enklere innretning.

Utvalget mente derfor at det burde innføres en ny overgangsordning som i større grad skjermet de kommuner og fylkeskommuner som kom særlig dårlig ut ved systemendringer og endringer i kriteriedata. Samtidig burde ordningen innrettes slik at kommuner og fylkeskommuner som tjente på systemendringer og endringer i kriteriedata, fikk raskere uttelling gjennom økt tilskudd.

Utvalget foreslo derfor et nytt *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, målt i kroner per innbygger. Inntektsgarantitilskuddet (kalt INGAR) ble innført for kommunene i 2009 (med en grense som da var på 300 kroner per innbygger), og er fortsatt i bruk i inntektssystemet for kommunene.

Inntektsgarantitilskuddet for fylkeskommunene ble innført i 2010.¹²⁵ Tilskuddet skulle sikre at ingen fylkeskommuner fikk en vekst i rammetilskuddet fra et år til det neste som var mer enn 100 kroner lavere enn landsgjennomsnittet. Hvis for eksempel veksten i rammetilskuddet på

¹²⁵ St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*.

landsbasis (etter korrigeringer) var på 300 kroner per innbygger et gitt år, var grensen for å motta inntektsgarantitilskudd 200 kroner per innbygger. Alle fylkeskommuner med en vekst i rammetilskuddet på under 200 kroner per innbygger, ville da få full kompensasjon for differansen mellom egen vekst i rammetilskudd og en vekst på 200 kroner per innbygger.

Den nye ordningen skulle sikre en helhetlig skjerming mot en brå svikt i rammetilskuddet, uavhengig av hva den svake utviklingen skyldtes. Beregningen av ordningen inkluderte endringer i kriteriedata, inn- og utlemming av øremerkede tilskudd, oppgaveendringer og endringer i inntektssystemet. Endringer i skjønntilskudd og endringer i saker med særskilt fordeling var ikke en del av ordningen, siden dette er tilskudd som er gitt til særskilte formål eller er avgrenset i tid. Skatteinntektene inngikk heller ikke i INGAR.

Med den nye ordningen fikk positive endringer i rammetilskuddet og små negative endringer fullt gjennomslag første år, mens større reduksjoner ble faset inn over en noe lengre periode. Ordningen ble finansiert med et likt trekk per innbygger for alle landets fylkeskommuner.

I praksis var det nesten bare Oslo som fikk tilskudd gjennom INGAR i den perioden ordningen var i bruk for fylkeskommunene (jf. tabell 58).

Tabell 58 INGAR for fylkeskommunene 2010–2014: Tilskudd og trekk i kroner per innbygger

	2010	2011	2012	2013	2014
<i>Inntektsgarantitilskudd før finansiering av ordningen</i>					
Oslo	48,0	3,3	25,6	85,6	74,0
Buskerud	0,0	0,0	0,0	58,8	0,0
Vestfold	0,0	0,0	0,0	7,9	0,0
Øvrige fylkeskommuner	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Finansiering av ordningen</i>					
Alle fylkeskommuner	-5,8	-0,4	-3,1	-14,0	-9,2
<i>Korrigert vekst i rammetilskuddet fra foregående år</i>					
Landsgjennomsnitt	212	139	131	84	34

Det kan ha sammenheng med at store deler av rammetilskuddet ble gitt med en særskilt fordeling i denne perioden, og tabell C ble holdt utenom beregningen av INGAR. I tillegg skjedde det bare marginale endringer i kostnadsnøkkelen i perioden, og deler av kriteriedata ble heller ikke oppdatert. Den delen av rammetilskuddet som var omfattet av INGAR, var dermed relativt liten og forholdsvis stabil.

Grunnen til at Oslo (og Buskerud og Vestfold i 2013) mottok INGAR var at disse fylkeskommunene hadde lavest beregnet utgiftsbehov i denne perioden: En generell vekst i de frie inntektene ga et høyere samlet utgiftsbehov, og dermed en større omfordeling

gjennom utgiftsutjevningen, noe som betød at fylkeskommuner med høyt beregnet utgiftsbehov fikk relativt mer tilskudd gjennom utgiftsutjevningen. Fylkeskommuner med lavt utgiftsbehov fikk relativt mindre gjennom utgiftsutjevningen, dvs. en lavere vekst per innbygger i den delen av rammetilskuddet som ble regnet med i INGAR.

8.1.4 Nytt inntektssystem i 2015: Overgangs- og kompensasjonsordning

Da inntektssystemet ble lagt om i 2015, ble inntektsgarantiordningen avviklet og erstattet med en femårig overgangsordning.¹²⁶

Innbyggertilskuddet ble i utgangspunktet beregnet med fullt utslag av fordelingsvirkningene av nye kostnadsnøkler og innlemming av saker som tidligere ble fordelt i tabell C. Men fordelingsvirkningene ble faset gradvis inn gjennom en overgangsordning, der fylkeskommuner som fikk en nedgang i rammetilskuddet som følge av systemendringene, fikk kompensert 80 prosent av nedgangen første året. Ordningen ble finansiert ved at fylkeskommuner som fikk en økning i rammetilskudd som følge av systemendringene, fikk et trekk på 80 prosent av økningen.

Ordningen fulgte altså samme modell som i perioden 1997–2009, men uten at det ble etablert som en permanent ordning. I stedet ble det vurdert fra sak til sak om en systemendring skulle fases inn gradvis eller få fullt utslag første år. Et eksempel er innføringen av en ny båt- og ferjenøkkel i 2018, som fikk full effekt første år.

Det var ingen fast ordning for å fange opp nedgang i rammetilskuddet som følge av endringer i kriteriedata med det nye systemet.

I tillegg til overgangsordningen, ble det også innført en egen kompensasjon for de fylkeskommunene som fikk en reduksjon i rammetilskuddet på mer enn 200 kroner per innbygger med det nye systemet. Kompensasjonen ble gitt med særskilt fordeling innenfor innbyggertilskuddet (se kap. 6). Endringene i 2015 førte til store fordelingsvirkninger for enkelte fylkeskommuner. Det var derfor behov for å lette overgangen til det nye systemet for fylkeskommuner som fikk en særlig stor nedgang i rammetilskuddet, ut over overgangsordningen.

Opprinnelig foreslo departementet en kompensasjon på 95 mill. kroner, som skulle fordeles slik at fylkeskommuner som tapte mer enn 200 kroner per innbygger, skulle få kompensert halvparten av beregnet reduksjon i tilskudd første år. Departementet foreslo også at kompensasjonen skulle ligge fast nominelt på samme nivå fram til neste revisjon av inntektssystemet. Etter vedtak i Stortinget ble størrelsen på kompensasjonen økt i flere

¹²⁶ Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*.

omganger, og den relative fordelingen mellom fylkeskommunene ble også noe justert. I saldert budsjett for 2018 var samlet kompensasjon økt til 335 mill. kroner.

8.2 Dagens kompensasjons- og overgangsordning

8.2.1 Nytt inntektssystem i 2020

Den forrige helhetlige revisjonen av inntektssystemet trådte i kraft fra 2020, samtidig med regionreformen. Som en del av regionreformen ble antallet fylkeskommuner redusert fra 19 i 2017 til 11 i 2020. Fylkeskommunene fikk også flere nye oppgaver.

Departementet mente at det på grunn av regionreformen burde være små endringer i inntektene i 2020. Flere fylkeskommuner skulle etablere nye organisasjoner, og alle fikk nye oppgaver, samtidig som de skulle sørge for kontinuerlig drift av de oppgavene de allerede hadde. Departementet foreslo derfor å se kompensasjons- og overgangsordningene i sammenheng, slik at de kortsiktige endringene i rammetilskuddet var minimale, mens de langsiktige konsekvensene ble kraftig dempet.

Fordelingen av kompensasjonen er vist i tabell 59. Kompensasjonen ble fordelt slik at alle fylkeskommuner ble hevet til det samme minimumsnivået. Størrelsen på den samlede kompensasjonen lå fast på 335 mill. kroner, og med den summen var det mulig å sikre at ingen fylkeskommuner tapte mer enn 70 kroner per innbygger på innføringen av det nye systemet og avviklingen av den gamle tapskompensasjonen. Den nye kompensasjonen skal ligge fast «så lenge fylkeskommunene står i en omstilling som følge av regionreformen».¹²⁷

Tabell 59 Fordeling av dagens kompensasjonsordning for endringer i inntektssystemet i 2020

Fylke	1000 kr	Kr per innb.
Viken	97 557	77
Oslo	28 487	41
Innlandet	19 231	52
Vestfold og Telemark	63 241	149
Agder	121 020	391
Rogaland	0	0
Vestland	0	0
Møre og Romsdal	0	0
Trøndelag	5 464	12
Nordland	0	0
Troms og Finnmark	0	0
Sum	335 000	62

I tillegg til kompensasjonsordningen, ble det innført en ny overgangsordning som faset fordelingsvirkningene (etter omfordelingen av tapskompensasjonen) gradvis inn over en periode på fire år. Fylkeskommunene som tapte på endringene fikk et tillegg i

¹²⁷ Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*.

rammetilskuddet som tilsvarte 75 prosent av nedgangen, og dette tillegget ble finansiert av de som tjente på endringene (som bare fikk beholde 25 prosent av økningen det første året). Førsteårsvirkningen var dermed marginale for fylkeskommunene som fikk en nedgang i inntektene, og de mer langsiktige konsekvensene var også beskjedne.

8.2.2 Overgangsordning for endringer i 2022

Det ble ikke etablert en ny, permanent overgangsordning med det nye inntektssystemet i 2020. I stedet har behovet for og innretningen av overgangsordningene blitt vurdert fra sak til sak. Da det ble gjort flere endringer i inntektssystemet for 2022, ble det bestemt at endringene skulle fases inn gjennom en overgangsordning på to år. Den samlede overgangsordningen for 2022 bestod dermed av flere saker:

- 25 prosent av de samlede fordelingsvirkningene av nytt inntektssystem i 2020 ble faset inn, slik at det nye systemet har $\frac{3}{4}$ effekt i 2022.
- Halvparten av fordelingsvirkningene av ny båt- og ferjenøkkel, som ble innført fra 2022.
- Halvparten av fordelingsvirkningene av å fordele midlene til fylkesveiadministrasjon etter fylkesveikriteriet fra 2022, i stedet for med en særskilt fordeling (tabell C).
- Halvparten av fordelingsvirkningene av ny modell for beregning av kriteriet for fylkesvei, som ble tatt i bruk fra 2022.

Alle endringene er faset inn med full effekt fra 2023, slik at det ikke er noen overgangsordning i forslaget til statsbudsjett for 2023.

8.3 Utvalgets vurdering og forslag

8.3.1 Alternativer til ny overgangsordning

Utvalget viser til mandatet, som slår fast at inntektene til fylkeskommunene bør være stabile og forutsigbare, siden inntektene blir brukt til å finansiere viktige velferdstjenester som ikke bør variere mye fra år til år. Utvalget er enig i dette prinsippet.

For kommunesektoren samlet sett må stabiliteten i inntektene sikres gjennom de årlige budsjettprosessene og innretningen på finanseringen av sektoren på overordnet nivå. For den enkelte fylkeskommune kan en fast og forutsigbar overgangsordning i inntektssystemet bidra til stabile inntekter. Dette er særlig viktig når større endringer i inntektssystemet skjer samtidig med at flere fylkeskommuner deles og skal bygge nye organisasjoner.

Utvalget har vurdert to modeller for en ny og fast overgangsordning. De to ordningene skiller seg prinsipielt fra hverandre på to punkter:

1. Om den først og fremst skal skjerme fylkeskommunene med særlig svak inntektsutvikling, eller om alle systemendringer skal fases inn med en lik andel hvert år, uavhengig av hvor store fordelingsvirkninger det er snakk om.
2. Om overgangsordningen bare skal gjelde for systemendringer, eller om endringer i kriteriedata også skal omfattes.

En symmetrisk overgangsordning på fire år

Det ene alternativet er å gjeninnføre en fast symmetrisk overgangsordning der effekten av alle systemendringer som hovedregel blir faset inn gjennom en fast overgangsordning på fire år. I noen tilfeller kan det være nødvendig med en skjønnsmessig vurdering av hvilke endringer som skal omfattes av ordningen, men hovedregelen bør være at alle systemendringer omfattes av ordningen.

Med systemendringer menes i hovedsak endringer i kostnadsnøklerne, endringer i modeller som brukes for å beregne kriteriedata (f.eks. den nye modellen for å beregne fylkesveikriteriet, jf. kap. 4.8) og innlemming av øremerkede tilskudd. Årlig oppdatering av kriteriedata, sektorvekter og utgiftsbehov omfattes ikke av ordningen.

Med denne ordningen vil altså endringer i kriteriedata få fullt gjennomslag første år. Fordelen med det er at fylkeskommuner som får økt utgiftsbehov som følge av befolkningsvekst, får full kompensasjon første år. Men det kan være krevende for fylkeskommuner som opplever befolkningsnedgang, og som kan ha vansker med å ta ned kostnadene på kort sikt.

En fordel med denne ordningen er at den er forutsigbar og relativt enkel å beregne.

En ulempe med denne ordningen er at det tar tid før systemendringer får full effekt. Det kan oppfattes som uheldig for fylkeskommuner som etter de objektive kriteriene burde hatt et høyere tilskuddsnivå, men som får et trekk i rammetilskuddet gjennom overgangsordningen.

En annen ulempe med denne ordningen, er at beregningen av fordelingsvirkninger, som er grunnlaget for tillegg og trekk i rammetilskuddet, bare gir et presist uttrykk for effekten av endringene det første året. Etter hvert som tiden går, kan endringer i kriteriedata (eller nye systemendringer) føre til vesentlige endringer i de faktiske fordelingsvirkningene. Men hvilke fylkeskommuner som får et tillegg eller trekk vil ligge fast gjennom hele overgangsperioden.

Utvalget mener derfor at overgangsperioden bør være relativt kort hvis det skal innføres en fast symmetrisk overgangsordning, og ikke lenger enn fire år.

En ny inntektsgarantiordning (INGAR)

Det andre alternativet er å gjeninnføre en inntektsgarantiordning (INGAR) etter modell av ordningen som brukes i inntektssystemet for kommunene i dag, og som ble brukt for

fylkeskommunene i perioden 2010–2014. Alle fylkeskommuner med en vekst i rammetilskuddet målt i kroner per innbygger under en gitt grenseverdi, får full kompensasjon for differansen mellom beregnet vekst og grenseverdien, før finansieringen av ordningen. Ordningen finansieres av alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger, og er dermed ikke symmetrisk: Alle fylkeskommuner bidrar til finansieringen, både de som har en økning i rammetilskuddet over landsgjennomsnittet, og de som har en vekst i tilskuddet under snittet.

INGAR skal i prinsippet ivareta fylkeskommuner som ellers ville fått en brå nedgang i rammetilskuddet fra det ene året til det neste, enten det skyldes systemendringer eller endringer i kriteriedata. Samtidig får fylkeskommuner som har en økning i beregnet utgiftsbehov, full kompensasjon allerede første år (før trekket for å finansiere INGAR).

En fordel med INGAR er at en rekke endringer som påvirker rammetilskuddet – inkludert endringer i kriteriedata – ses i sammenheng. Dermed kan ordningen innrettes slik at det bare er de som samlet sett har en særlig svak inntektsutvikling, som får kompensasjon.

En ulempe med INGAR er at den er noe mer komplisert å beregne enn den enkle symmetriske overgangsordningen, og det kan være vanskeligere for fylkeskommunene å sette seg inn i grunnlaget for beregningen.

Det kan også være en ulempe at ordningen fanger opp mer enn større endringer. Det kan argumenteres for at fylkeskommunene er store, robuste enheter som bør kunne håndtere visse svingninger i rammetilskuddet fra år til år. Dette kan eventuelt påvirkes av hvor grenseverdien for å motta INGAR settes.

INGAR har vist seg å fungere godt i inntektssystemet for kommunene, og skjermer kommuner som opplever brå endringer i rammetilskuddet. Hvis ordningen skal innføres for fylkeskommunene, bør den i utgangspunktet følge de samme prinsippene som i systemet for kommunene. Dette betyr at følgende forhold holdes utenom beregningsgrunnlaget og blir ikke kompensert gjennom INGAR:

- endringer i skatteinngang og/eller inntektsutjevning,
- endringer i skjønnstilskuddet, og
- endringer i saker med særskilt fordeling.

Grenseverdien for å motta INGAR må fastsettes ut fra en skjønnsmessig vurdering. Forrige gang ordningen var i bruk i inntektssystemet for fylkeskommunene, var grenseverdien på 100 kroner per innbygger, noe som tilsvarte i underkant av 2 prosent av gjennomsnittlig rammetilskuddet per innbygger. En tilsvarende inntektsgrense i forhold til dagens rammetilskudd vil være på om lag 150 kroner per innbygger.

Anslag på fordelingsvirkninger første år med ulike overgangsordninger

Det er vanskelig å beregne den langsiktige effekten av å gjeninnføre INGAR for fylkeskommunene, siden ordningen også skal ta hensyn til endringer i rammetilskuddet som følge av endringer i kriteriedata. Effekten utover det første året kan derfor ikke anslås nå. For å vurdere hvordan de to ordningene vil slå ut, har utvalget derfor bare sett på hvordan ordningen kan dempe fordelingsvirkningene det første året.

Beregningene viser at den symmetriske overgangsordningen demper fordelingsvirkningene det første året i større grad enn INGAR. Antall fylkeskommuner med en negativ effekt det første året på mer enn -100 kroner per innbygger, er høyere med INGAR enn med den symmetriske ordningen.

Dette skyldes delvis at i tilfeller der variasjonene i veksten i rammetilskuddet er særlig store, for eksempel ved større systemendringer i inntektssystemet, kan finansieringen av INGAR utgjøre et relativt stort beløp per innbygger. I anslagene på INGAR beregnet på flertallets forslag til nytt inntektssystem, vil alle fylkeskommuner få et trekk på 100 kroner per innbygger for å finansiere ordningen. En fylkeskommune som kommer likt ut i dagens og nytt inntektssystem, vil altså få et trekk i rammetilskuddet på 100 kroner per innbygger det første året med INGAR. Med den symmetriske ordningen vil en fylkeskommune som kommer likt ut verken få et tillegg eller et trekk gjennom overgangsordningen.

Finansieringen av INGAR kan dermed i seg selv bidra til en negativ effekt det første året for noen fylkeskommuner. Det kan tale mot å innføre INGAR samtidig med større systemendringer.

8.3.2 Utvalgets forslag til ny overgangsordning

Utvalget mener at overgangsordningen bør være enkel og forutsigbar, og at hovedformålet bør være å gi en gradvis innfasing av systemendringer i inntektssystemet. Utvalget mener videre at det bør legges særlig stor vekt på stabile og forutsigbare inntekter i 2024, siden flere fylkeskommuner må bruke tid og ressurser på etablere nye organisasjoner. Det taler for å ta i bruk den overgangsordningen som i størst grad demper fordelingsvirkningene det første året.

Utvalget foreslår derfor at det i utgangspunktet innføres en fast symmetrisk overgangsordning på fire år, der fordelingsvirkningene av systemendringer fases gradvis inn med en lik andel hvert år. Som hovedregel bør overgangsordningen begrenses til

- Systemendringer i kostnadsnøkkelen
- Endringer i finansieringsform, f.eks. ved innlemming av øremerkede tilskudd

Endringer i skjønnstilskudd og tilskudd med særskilt fordeling bør som hovedregel ikke kompenseres gjennom en overgangsordning, siden målet med slike fordelinger nettopp er å oppnå en endring i inntektsfordelingen mellom fylkeskommunene.

Men siden utvalget foreslår en større omlegging av skjønnstilskuddet og saker med særskilt fordeling, mener utvalget at det bør gjøres et unntak det første året og ta med effekten av disse i beregningen for 2024.

Utvalget mener videre at det på lengre sikt bør vurderes å innføre en inntektsgarantiordning også for fylkeskommunene. En slik ordning kan også ivareta fylkeskommuner som får lav vekst på grunn av lavt utgiftsbehov. Utvalget mener at for fylkeskommunene kan det være krevende å tilpasse seg en brå nedgang i inntektsnivået, uansett hva som er bakgrunnen for nedgangen. Men utvalgets beregninger viser at finansieringen av ordningen kan utgjøre et relativt stort beløp for alle fylkeskommuner hvis den innføres samtidig med større endringer i inntektssystemet. INGAR bør derfor ikke vurderes innført før systemet har stabilisert seg.

8.3.3 Utvalgets vurdering av behovet for kompensasjonsordning

Utvalget mener i utgangspunktet at varige kompensasjonsordninger bør unngås. Når endringer i inntektssystemet gir fordelingsvirkninger mellom fylkeskommunene, er det nettopp fordi oppdaterte analyser og nye vurderinger tilsier at inntektsfordelingen bør endres. En varig kompensasjonsordning vil dermed motvirke tilsiktede og ønskede endringer i inntektssystemet.

Utvalget foreslår derfor at dagens kompensasjonsordning avvikles, og at de 335 mill. kronene som inngår i ordningen omfordeles mellom alle fylkeskommuner med et likt beløp per innbygger.

9 Andre problemstillinger

Utvalget inviterte fylkeskommunene til et digitalt møte 20. april 2022 for å få innspill til arbeidet. Utvalget ba også om skriftlige innspill i etterkant av møtet. Fem fylkeskommuner samt Utdanningsforbundet har benyttet muligheten til å komme med skriftlige innspill.

De fleste innspillene er knyttet til forhold som utvalget bør vurdere i gjennomgangen av kostnadsnøkklene i inntektssystemet, som hvilke forhold som påvirker kostnadene, hvilke kriterier som bør undersøkes og andre forhold som kan påvirke analysene. Utvalget har vurdert alle mottatte innspill og har forsøkt å ta hensyn til disse i vurderingene i kapittel 4, uten å referere eksplisitt til hvert enkelt innspill.

Det har også kommet flere innspill om bruken av særskilt fordeling, særlig knyttet midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene, med argumenter både for og mot en omfordeling etter fylkesveinøkkelen. Uavhengig av hva fylkeskommunene mener om fordelingen av veimidlene, peker de på utfordringene knyttet til vedlikeholdsetterslepet på fylkesveiene.

Inntektsutjevningen og regionalpolitiske tilskudd har også blitt kommentert av enkelte fylkeskommuner.

Utvalget vil i dette kapittelet kort kommentere to andre saker som ikke er behandlet i øvrige deler av utvalgets rapport.

9.1 Forskjeller i kostnadsvekst mellom kommuner og fylkeskommuner

Flere fylkeskommuner har kommet med innspill der det pekes på at fylkeskommunal drift er mer kapitalintensiv enn primærkommunenes drift. De to største tjenesteområdene, videregående opplæring og spesielt samferdsel, har store investeringsbehov. Dette gjør at det er andre faktorer som påvirker fylkeskommunens økonomi, eksempelvis kostnadsstruktur og prisdrivere innen bygg- og anleggsbransjen. Dette kan igjen føre til en annen pris- og lønnsvekst for fylkeskommunene enn for kommuneøkonomien samlet sett.

Den siste tiden har flere fylkeskommuner pekt på at det har vært en særlig sterk prisvekst innen samferdselssektoren, både knyttet til fylkesveier og kollektivtransporten. Den sterke prisveksten har også blitt påpekt av regjeringen, som i et tilleggsnummer til statsbudsjettet for 2023 har foreslått å omprioritere midler fra riksveiinvesteringer til drift av riksveiferjer i 2023 for å kunne opprettholde ferjetilbudet.¹²⁸ Den samme kostnadsveksten rammer også fylkeskommunene.

¹²⁸ Prop. 1 S Tillegg 1 (2022–2023) *Endring av Prop. 1 S (2022–2023) Statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet*.

På bakgrunn av den sterke prisveksten innen enkelte kapitalintensive sektorer, og forskjellene i sammensetningen av kommunenes og fylkeskommunenes utgifter, har enkelte fylkeskommuner tatt til orde for at deflatoren¹²⁹ som brukes i statsbudsjettet bør deles i en kommunal og en fylkeskommunal deflator.

Utvalgets vurdering

Utvalget mener at det er gode grunner for å anta at fylkeskommunene er mer kapitalintensive enn primærkommunene (jf. kap. 4.2). Dette kan igjen bidra til at kostnadsveksten noen ganger er ulik for de to forvaltningsnivåene.

Utvalget vil imidlertid påpeke at også primærkommunene har et stort investeringsbehov. Pleie- og omsorgssektoren må investere for å kunne ta hånd om en aldrende befolkning, og generell befolkningsvekst skaper et press på flere kommunale tjenester. Primærkommunene har også et høyere gjeldsnivå enn fylkeskommunene, målt i prosent av brutto driftsutgifter.

I mandatet er det presisert at utvalgets forslag til nytt inntektssystem skal holdes innenfor en provenynøytral ramme. Separate deflatorer for kommuner og fylkeskommuner vil være provenynøytralt for kommunesektoren samlet sett, men vil ikke være provenynøytralt for de to lokale forvaltningsnivåene. En høyere fylkeskommunal deflator vil innebære at kommunene får en lavere anslått pris- og lønnsvekst.

Utvalget mener likevel at forskjellen i prisvekst mellom kommuner og fylkeskommuner er et spørsmål som bør utredes nærmere, og anbefaler Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) om å vurdere saken.

9.2 Korreksjonsordning for statlig kollektivtransport

Noen fylkeskommuner har tatt til orde for at det bør innføres en korreksjonsordning for statlig finansiert kollektivtransport, på samme måte som det er en korreksjonsordning for elever i statlige og private videregående skoler. Korreksjonsordningen innen videregående opplæring innebærer at fylkeskommunene får et trekk i rammetilskuddet per elev som går på statlig eller privat videregående skole. Det samlede trekket tilbakeføres til fylkeskommunene etter deres andel av den samlede kostnadsnøkkelen. Korreksjonsordningen i seg selv er dermed en ren omfordeling mellom fylkeskommunene.

Det er også en trekkordning for elever i statlige og private skoler, som innebærer at fylkeskommunene samlet sett får et trekk i rammetilskuddet hvis det er en økning i det samlede antallet elever i slike skoler (og tilsvarende tillegg hvis det er en nedgang).

¹²⁹ Deflator er veid samlet prisendring i kommunesektoren i prosent fra året før. I deflatoren inngår endringer i lønnskostnader (58,3 pst.), produktinnsats (26,7 pst.) og bruttoinvesteringer (15 pst.).

Noen fylkeskommuner mener at det bør vurderes en korreksjonsordning også for statlig finansiert kollektivtransport, siden fylkeskommuner med et stort omfang av statlig kollektivtransport ikke trenger å tilby et like godt kollektivtilbud selv. Dette kan igjen føre til at de aktuelle fylkeskommunene sparer kostnader som kan benyttes på andre sektorer.

Utvalgets vurdering

Forholdet mellom statlig og fylkeskommunalt finansiert kollektivtransport har blitt kommentert og vurdert tidligere. Borgeutvalget viste til at siden analysene tar utgangspunkt i fylkeskommunenes utgifter, og ikke i de samlede utgiftene til all kollektivtransport, tar analysene også indirekte hensyn til variasjoner i den øvrige transportvirksomheten.

Dette utvalget vil også påpeke et viktig skille mellom skolesektoren og kollektivtransport: Mens en elev bare kan gå på én videregående skole av gangen, kan en reisende gjerne benytte både statlig og fylkeskommunalt finansiert kollektivtransport på én og samme reise. Det er derfor ikke gitt at én ekstra reisende med statlig kollektivtransport gir én færre reisende med fylkeskommunale ruter. Effekten kan snarere være motsatt: en styrking av det statlig finansierte togtilbudet kan gi et økt behov for fylkeskommunal kollektivtransport som frakter reisende til og fra togstasjonene.

Utvalget vil også påpeke at flere fylkeskommunale kollektivselskaper har inngått avtale med Jernbanedirektoratet om rute-, pris- og billettsamarbeid. Fylkeskommunene er dermed også med på å finansiere kollektivtransport der også lokaltog inngår.

En svært stor del av antall reiser med lokaltog i Norge skjer i og rundt Oslo. En ordning der Oslo og fylkeskommunene rundt trekkes i rammetilskudd for hver nye reisende med lokaltog, vil gi en betydelig nedgang i inntekter for regionen. Og siden det over tid har vært en sterkere vekst i kollektivtransporten enn i befolkningstallet i storbyene,¹³⁰ ville en slik ordning gitt et stadig større trekk i rammetilskuddet i en situasjon der behovet for lokalt finansiert kollektivtransport er økende.

Utvalget mener derfor at det ikke bør innføres en korreksjonsordning for statlig finansiert kollektivtransport.

¹³⁰ Hansen og Wolday (2019): «Mer kollektive byer».

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Endringer i inntektssystemet vil føre til en omfordeling av inntekter mellom fylkeskommunene. I tillegg vil utvalgets forslag om å avvikle kriteriet normerte båtkostnader og å innføre en ny modell for å estimere billettinntektene i kriteriet normerte ferjekostnader, innebære en administrative forenkling. Endringene i båt- og ferjekriteriene vil redusere behovet for rapportering av detaljerte grunnlagsdata fra fylkeskommunene til departementet i forbindelse med den årlige beregningen av rammetilskuddet. Dette vil være en forenkling for både fylkeskommunene og departementet.

Dette kapittelet viser et anslag på fordelingsvirkningene av utvalgets forslag til nytt inntektssystem, slik det er oppsummert i kapittel 2.

Utvalget står samlet bak de fleste av forslagene til nytt inntektssystem, men er delt i et flertall og et mindretall på to punkter:

- Om avskrivninger skal tas med i analysegrunnlaget til nye delkostnadsnøkler, og i beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov (kap. 10.2).
- Om midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene skal fordeles etter delkostnadsnøkkelen for fylkesvei eller om den særskilte fordelingen skal videreføres inntil videre (kap. 10.3).

Utvalget vil presisere at det er flere forhold som gjør anslagene på fordelingsvirkninger usikre. Tabellen gir en indikasjon for hvordan endringene vil påvirke inntektene til den enkelte fylkeskommune, men de endelige fordelingsvirkningene i 2024 vil avvike fra anslagene. Det er særlig tre forhold som vil endre seg i de endelige beregningene:

- **Oppdaterte kriteriedata:** Utvalgets anslag på fordelingsvirkninger er i hovedsak basert på befolkningstall og andre kriteriedata fra 2019, mens rammetilskuddet for 2024 i hovedsak vil bli beregnet med utgangspunkt i tall fra 2023. Utvalget har brukt 2019-tall siden flere av kriteriedataene ikke foreligger i et format som kan omarbeides til fylkesinndelingen i 2024.
- **Grensejusteringer:** Beregningene tar utgangspunkt i tall for fylkesinndelingen i 2019 aggregert til inndelingen i 2024, men uten å korrigere for grensejusteringer som har skjedd etter det. Dette vil særlig påvirke tallene for Akershus, Buskerud og Innlandet (se kap. 4.1 for oversikt over grensejusteringer på tvers av fylkesgrensene).
- **Endringer i sektorvekter og samlet utgiftsbehov:** Beregningene er basert på samlet utgiftsbehov og sektorvekter fra inntektssystemet for 2022, med noen korrigeringer. Endringer i grunnlaget for beregningen, for eksempel en eventuell bruk av oppdaterte regnskapstall, kan ha konsekvenser for fordelingsvirkningene.

Anslaget på fordelingsvirkninger for fylkeskommuner som deles er spesielt usikre. Det er vanskelig å fastslå hva som er riktig nivå på de frie inntektene med dagens system for fylkeskommuner som gjenopprettes i 2024, siden de aldri har mottatt rammetilskudd beregnet med dagens inntektssystem. I beregningene har utvalget likevel beregnet tilskudd med dagens system med kriteriedata splittet opp på inndelingen som vil gjelde fra 2024.

De fleste kriteriene i dagens system kan beregnes på den nye fylkesinndelingen, med unntak av dagens kriterium for vedlikeholdsbehov på fylkesvei. Utvalget har laget et anslag på hvordan dagens kriterium kan fordeles på de nye fylkeskommunene ut fra Motiv-tall beregnet på fylkesinndelingen i 2019.

10.1 Anslag på fordelingsvirkninger av flertallets forslag

Fordelingsvirkninger av flertallets forslag

Tabell 60 viser de samlede fordelingsvirkningene av flertallets forslag til nytt inntektssystem, og effekten første år inkludert overgangsordningen. Flertallet består av utvalgsleder Lunder og medlemmene Moum, Nyhus, Salater og Søyseth.

Tabell 60 Anslag på fordelingsvirkning av flertallets forslag til nytt inntektssystem, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	93 277	312	-69 958	23 319	78
Akershus	359 977	573	-269 983	89 994	143
Oslo	156 627	228	-117 470	39 157	57
Innlandet	132 097	341	-99 073	33 024	85
Buskerud	-10 212	-36	7 659	-2 553	-9
Vestfold	-27 178	-108	20 384	-6 795	-27
Telemark	-18 842	-109	14 132	-4 711	-27
Agder	24 997	82	-18 748	6 249	20
Rogaland	-216 391	-453	162 293	-54 098	-113
Vestland	-81 926	-129	61 444	-20 481	-32
Møre og Romsdal	-187 863	-707	140 897	-46 966	-177
Trøndelag	-5 037	-11	3 778	-1 259	-3
Nordland	-193 232	-795	144 924	-48 308	-199
Troms	-116 377	-699	87 283	-29 094	-175
Finnmark	90 084	1 190	-67 563	22 521	297
Sum	0	0	0	0	0

De samlede fordelingsvirkningene inkluderer effekten av følgende forslag:

- Nye delkostnadsnøkler og modeller for beregning av fylkesveikriteriet og estimerte billettinntekter i ferjekriteriet, som vist i kapittel 4. Endringer i den samlede

kostnadsnøkkelen vil også påvirke omfordelingen av trekket gjennom korreksjonsordningen for elever i private og statlige skoler, og denne effekten er også inkludert i beregningene.

- Bruk av konserntall i stedet for kassetall i beregning av samlet utgiftsbehov. Dette gir isolert sett et lavere beløp som fordeles gjennom utgiftsutjevningen, og tilsvarende mer fordeles med et likt beløp per innbygger.
- Inkludering av kapitalkostnader i beregningen av sektorvekter og samlet utgiftsbehov. Dette gir isolert sett et høyere beløp som omfordeles gjennom utgiftsutjevningen, og tilsvarende mindre som fordeles med et likt beløp per innbygger.
- Omfordeling av flere tabell C-saker etter ordinære kriterier: Opprusting og fornying av fylkesveier, forvaltning av tilskudd på landbruksområdet, distrikts- og regionalpolitiske tilskudd, lav- og nullutslippsløsninger på ferjer og hurtigbåter og Jobbsjansen del B. Utvalget foreslår også at midlene til gratis ferje fordeles gjennom ferjenøkkelen når ordningen er innført med helårseffekt. Ordningen er finansiert gjennom skjønnstilskuddet i 2022 og får ikke full helårseffekt før i 2024, og endringen i fordelingen av midlene inngår derfor ikke i beregningen av fordelingsvirkninger.
- Avvikling av kompensasjonsordningen for endringer i inntektssystemet i 2020, og omfordeling av midlene med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.
- Avvikling av basisrammen innenfor skjønnstilskuddet, og omfordeling av midlene med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.
- Reduserte satser for Nord-Norgetilskuddet til Finnmark, og omfordeling av midlene som frigjøres med et likt beløp per innbygger gjennom innbyggertilskuddet.

Fordelingsvirkninger med alternativ modell for kollektivtransport

Utvalget vurderer i kap. 4.6 to analysemodeller som grunnlag for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtrafikk. Tabell 61 viser anslag på de samlede fordelingsvirkningene hvis det som omtales som alternativ 2 brukes som utgangspunkt for en ny delkostnadsnøkkel for kollektivtransport, i stedet for utvalgets forslag.

Det er ingen andre forskjeller på beregningene i tabell 60 og 61 enn hvilken delkostnadsnøkkel for kollektivtransport som brukes.

Tabell 61 Anslag på samlede fordelingsvirkning med alternativ modell for kollektivtransport, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år. Flertallets forslag på øvrige områder

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	-7 024	-23	5 268	-1 756	-6
Akershus	52 112	83	-39 084	13 028	21
Oslo	-186 432	-272	139 824	-46 608	-68
Innlandet	249 519	645	-187 139	62 380	161
Buskerud	55 507	195	-41 630	13 877	49
Vestfold	-21 643	-86	16 232	-5 411	-21
Telemark	-28 907	-167	21 680	-7 227	-42
Agder	-5 216	-17	3 912	-1 304	-4
Rogaland	-64 192	-134	48 144	-16 048	-34
Vestland	4 593	7	-3 445	1 148	2
Møre og Romsdal	-74 275	-280	55 706	-18 569	-70
Trøndelag	54 354	117	-40 765	13 588	29
Nordland	-107 692	-443	80 769	-26 923	-111
Troms	-39 457	-237	29 593	-9 864	-59
Finnmark	118 753	1 569	-89 065	29 688	392
Sum	0	0	0	0	0

10.2 Anslag på fordelingsvirkninger av mindretallsforslag 1

Fordelingsvirkninger med mindretallsforslag 1

Tabell 62 viser de samlede fordelingsvirkningene av det ene mindretallets forslag til endringer i inntektssystemet. Dette mindretallet består av utvalgsmedlemmene Hjelle og Olsen. Forskjellen fra flertallets forslag er at avskrivningene er utelatt fra analysene, beregningen av sektorvekter og beregningen av samlet utgiftsbehov.

Tabell 62 Anslag på fordelingsvirkning av mindretallsforslag 1 til nytt inntektssystem, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	93 834	314	-70 375	23 458	78
Akershus	407 858	649	-305 893	101 964	162
Oslo	267 828	391	-200 871	66 957	98
Innlandet	123 243	319	-92 433	30 811	80
Buskerud	-7 598	-27	5 698	-1 899	-7
Vestfold	-23 645	-94	17 734	-5 911	-23
Telemark	-21 301	-123	15 976	-5 325	-31
Agder	14 231	47	-10 673	3 558	12
Rogaland	-233 308	-488	174 981	-58 327	-122
Vestland	-114 747	-180	86 060	-28 687	-45
Møre og Romsdal	-205 270	-773	153 952	-51 317	-193
Trøndelag	-27 298	-59	20 474	-6 825	-15
Nordland	-216 106	-889	162 079	-54 026	-222
Troms	-128 558	-772	96 419	-32 140	-193
Finnmark	70 836	936	-53 127	17 709	234
Sum	0	0	0	0	0

Alternativ modell for kollektivtransport og analyser og utgiftsbehov uten avskrivninger

Tabell 63 viser anslag på de samlede fordelingsvirkningene med den alternative delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport i stedet for utvalgets forslag, basert på analyser, sektorvekter og samlet utgiftsbehov uten avskrivninger (som i mindretall 1s forslag).

Tabell 63 Anslag på samlede fordelingsvirkning med alternativ modell for kollektivtransport, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år. Mindretall 1s forslag på øvrige områder

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	5 956	20	-4 467	1 489	5
Akershus	80 448	128	-60 336	20 112	32
Oslo	-100 516	-147	75 387	-25 129	-37
Innlandet	239 982	620	-179 986	59 995	155
Buskerud	61 778	217	-46 333	15 444	54
Vestfold	-9 746	-39	7 309	-2 436	-10
Telemark	-29 063	-168	21 797	-7 266	-42
Agder	-5 026	-16	3 769	-1 256	-4
Rogaland	-72 240	-151	54 180	-18 060	-38
Vestland	-20 860	-33	15 645	-5 215	-8
Møre og Romsdal	-93 272	-351	69 954	-23 318	-88
Trøndelag	41 410	89	-31 058	10 353	22
Nordland	-137 834	-567	103 375	-34 458	-142
Troms	-52 322	-314	39 241	-13 080	-79
Finnmark	91 305	1 206	-68 479	22 826	302
Sum	0	0	0	0	0

10.3 Anslag på fordelingsvirkninger av mindretallsforslag 2

Fordelingsvirkninger av mindretallsforslag 2

Tabell 64 viser de samlede fordelingsvirkningene av det andre mindretallets forslag til endringer i inntektssystemet. Dette mindretallet består av utvalgsmedlemmet Seime. Forskjellen fra flertallets forslag er at midlene til opprusting og fornying av fylkesveiene videreføres med særskilt fordeling.

Tabell 64 Anslag på fordelingsvirkning av mindretallsforslag 2 til nytt inntektssystem, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	67 529	226	-50 647	16 882	56
Akershus	297 049	472	-222 787	74 262	118
Oslo	119 493	174	-89 620	29 873	44
Innlandet	50 786	131	-38 089	12 696	33
Buskerud	13 047	46	-9 785	3 262	11
Vestfold	-61 353	-244	46 015	-15 338	-61
Telemark	12 234	71	-9 175	3 058	18
Agder	24 413	80	-18 310	6 103	20
Rogaland	-251 616	-527	188 712	-62 904	-132
Vestland	-15 631	-25	11 723	-3 908	-6
Møre og Romsdal	-142 842	-538	107 132	-35 711	-134
Trøndelag	-70 420	-151	52 815	-17 605	-38
Nordland	-98 728	-406	74 046	-24 682	-102
Troms	-41 401	-249	31 051	-10 350	-62
Finnmark	97 440	1 287	-73 080	24 360	322
Sum	0	0	0	0	0

Alternativ modell for kollektivtransport og videreføring av veimidler i tabell C

Tabell 63 viser anslag på de samlede fordelingsvirkningene med den alternative delkostnadsnøkkelen for kollektivtransport i stedet for utvalgets forslag, og en videreføring av midlene til opprusting og fornying av fylkesveier i tabell C (som i mindretall 2s forslag).

Tabell 65 Anslag på samlede fordelingsvirkning med alternativ modell for kollektivtransport, inkludert symmetrisk overgangsordning på fire år. Mindretall 2s forslag på øvrige områder

Fylke	Fordelingsvirkninger		Overgangsordning		
	1000 kr	Kr per innb.	Tillegg/trekk (1000 kr)	Effekt første år (1000 kr)	Effekt første år (kr per innb.)
Østfold	-32 772	-110	24 579	-8 193	-27
Akershus	-10 816	-17	8 112	-2 704	-4
Oslo	-223 565	-326	167 674	-55 891	-81
Innlandet	168 208	435	-126 156	42 052	109
Buskerud	78 766	277	-59 074	19 691	69
Vestfold	-55 818	-222	41 863	-13 954	-55
Telemark	2 169	13	-1 627	542	3
Agder	-5 799	-19	4 349	-1 450	-5
Rogaland	-99 417	-208	74 563	-24 854	-52
Vestland	70 888	112	-53 166	17 722	28
Møre og Romsdal	-29 254	-110	21 941	-7 314	-28
Trøndelag	-11 029	-24	8 272	-2 757	-6
Nordland	-13 188	-54	9 891	-3 297	-14
Troms	35 519	213	-26 639	8 880	53
Finnmark	126 109	1 666	-94 582	31 527	416
Sum	0	0	0	0	0

Oversikt over vedlegg

Rapporten inneholder fire vedlegg: tre vedlegg med tabeller med ytterligere dokumentasjon av utvalgets analyser og ett vedlegg med oversikt over saker med særskilt fordeling.

- Vedlegg 1: Analyseresultater videregående opplæring
- Vedlegg 2: Analyseresultater tannhelse
- Vedlegg 3: Analyseresultater kollektivtransport
- Vedlegg 4: Saker med særskilt fordeling

Vedleggene med ytterligere dokumentasjon inneholder blant annet korrelasjonsmatrise for samvariasjonen mellom sentrale variabler, regresjonsanalyser med andre variabler og forutsetninger enn analysene som er vist i kapittel 4, og annen informasjon.

Vedlegg 1: Analyseresultater videregående opplæring

Korrelasjonsmatrise

Tabell 66 Bivariat korrelasjon mellom utvalgte variabler fra analysene av videregående opplæring. Alle variabler målt per innbygger unntatt korrigerte frie inntekter. Tall for 2019 (N=18)

	Brutto driftsutgifter	Innb. 16-18 år	Innb. 16-22 år	Elever høykost.	Lærlinger	Elever i statlig/privat	Reiseavstand (2.000)	Reiseavstand (11.000)	Reiseavstand (15.000)	Innb. bosatt spredt	Innv.bakgrunn	Lavinntekt	Lav utdanning	Lavinnt. og lav utd.	Lave gr.skolepoeng	Antall skoler	Frie inntekter	Korr. frie inntekter
Brutto driftsutgifter	1,000																	
Innbyggere 16-18 år	0,712	1,000																
Innbyggere 16-22 år	0,677	0,798	1,000															
Elever høykostnadsprogram	0,795	0,843	0,791	1,000														
Lærlinger	0,867	0,737	0,820	0,902	1,000													
Elever i statlig/privat	-0,422	0,008	0,051	-0,152	-0,108	1,000												
Reiseavstand (til 2.000 innb.)	0,868	0,434	0,520	0,582	0,750	-0,368	1,000											
Reiseavstand (til 11.000 innb.)	0,783	0,397	0,470	0,488	0,672	-0,151	0,927	1,000										
Reiseavstand (til 15.000 innb.)	0,753	0,378	0,450	0,460	0,643	-0,108	0,896	0,997	1,000									
Innbyggere bosatt spredt	0,620	0,399	0,393	0,632	0,557	-0,585	0,644	0,425	0,373	1,000								
Innvandrerbakgrunn	-0,729	-0,582	-0,651	-0,761	-0,747	0,310	-0,663	-0,493	-0,452	-0,802	1,000							
Lavinntekt	-0,559	-0,702	-0,390	-0,494	-0,457	0,002	-0,456	-0,437	-0,421	-0,249	0,408	1,000						
Lav utdanning	0,616	0,268	0,201	0,504	0,464	-0,417	0,701	0,606	0,585	0,714	-0,687	-0,272	1,000					
Lav inntekt og utdanning	0,145	-0,187	-0,234	0,099	0,006	-0,391	0,227	0,216	0,221	0,377	-0,139	0,388	0,681	1,000				
Lave grunnskolepoeng	0,562	0,396	0,395	0,521	0,513	-0,072	0,503	0,617	0,639	0,315	-0,419	-0,067	0,663	0,627	1,000			
Antall skoler	0,706	0,502	0,574	0,548	0,685	-0,199	0,863	0,829	0,799	0,630	-0,580	-0,518	0,459	-0,044	0,298	1,000		
Frie inntekter	0,822	0,410	0,545	0,532	0,731	-0,324	0,967	0,878	0,842	0,553	-0,606	-0,467	0,553	0,046	0,335	0,865	1,000	
Korrigerte frie inntekter (pst.)	0,610	0,147	0,319	0,214	0,491	-0,253	0,858	0,793	0,762	0,294	-0,326	-0,346	0,404	0,005	0,190	0,713	0,920	1,000

Regresjonsanalyser

Tabell 67 Avhengig variabel: brutto driftsutgifter ekskl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler per innbygger. Tall for 2019 (tall for søkere, elever og læringer er snitt for 2017–2019). P-verdier i parentes

Variabel	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Innbyggere 16-18 år		168 481** (0,0011)		184 410** (0,0001)	155 129** (0,0162)	150 148** (0,0114)	118 963* (0,0645)	116 157** (0,0172)	109 473** (0,0473)
Innbyggere 16-22 år			61 140* (0,0521)						
Søkere høykostnadsprogrammer					121 948 (0,5111)				
Søkere læreplass						208 576 (0,3688)			
Elever høykostnadsprogrammer							86 292 (0,1963)		
Læringer								175 359** (0,0379)	
Læringer og elever høykostnadsprogrammer									67 790* (0,0726)
Elever i statlig/private skoler				-267 778** (0,0148)	-263 542** (0,019)	-249 628** (0,0252)	-243 999** (0,0235)	-291 334** (0,0044)	-263 968** (0,0102)
Frie inntekter	0,234** (<,0001)	0,181** (<,0001)	0,183** (0,0008)	0,153** (<,0001)	0,145** (0,0005)	0,135** (0,0019)	0,141** (0,0003)	0,099** (0,0125)	0,118** (0,0025)
Konstantledd	3 757 (<,0001)	-1 690 (0,2506)	-902 (0,6973)	-1 205 (0,3275)	-673 (0,6494)	-431 (0,7719)	-88 (0,9513)	530 (0,6856)	336 (0,8062)
Justert R ²	0,656	0,824	0,717	0,879	0,874	0,877	0,886	0,907	0,899

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

N=18

Tabell 68 Avhengig variabel: driftsutgifter inkl. avskrivninger til ulike funksjoner innen videregående opplæring, OLS-regresjon. Alle variabler per innbygger. Tall for 2019 (tall for elever er snitt for 2017–2019). P-verdier i parentes

Variabel	Reiseavstand som uavhengig variabel			Lave grunnskolepoeng som uavhengig variabel		
	Utdanningsprogrammer	Lokaler og fellesutgifter	Spesialundervisning og PPT	Utdanningsprogrammer	Lokaler og fellesutgifter	Spesialundervisning og PPT
Innbyggere 16-18 år	64 372** (0,0048)	42 103 (0,1187)	24 227 (0,1553)	67 286** (0,0033)	48 483 (0,1265)	22 093 (0,2064)
Elever høystkostnadsprogrammer	10 314 (0,6162)	-13 525 (0,6248)	921 (0,9581)	38 (0,9986)	-35 029 (0,317)	8 214 (0,6698)
Reiseavstand	0,008 (0,192)	0,025** (0,0073)	-0,008 (0,149)			
Lave grunnskolepoeng				94 093 (0,1484)	202 278* (0,0606)	-68 052 (0,2373)
Elever i statlig/private skoler	-106 866** (0,0052)	-127 402** (0,0107)	-15 277 (0,5809)	-97 035** (0,0067)	-94 039* (0,0713)	-25 275 (0,3612)
Frie inntekter	0,018 (0,3313)	0,012 (0,6068)	0,028 (0,0856)	0,037** (0,0015)	0,074** (0,0003)	0,009 (0,277)
Konstantledd	276 (0,5771)	760 (0,2639)	-439 (0,3093)	-150 (0,7469)	-402 (0,5922)	-72 (0,8622)
Justert R ²	0,891	0,856	0,437	0,895	0,803	0,402

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Utgifter til utdanningsprogrammer er brutto driftsutgifter ført på KOSTRA-funksjonene 521 til 537, dvs. både studieforberedende og yrkesfag, men ikke fagskole, fagopplæring eller landslinjer. Utgifter til lokaler og fellesutgifter er netto driftsutgifter ført på KOSTRA-funksjonene 510, 515 og 520. Spesialundervisning er brutto driftsutgifter ført på KOSTRA-funksjonene 561 og 562.

N=18

Vedlegg 2: Analyseresultater tannhelse

Korrelasjonsmatrise

Tabell 69 Bivariat korrelasjon mellom utvalgte variabler fra analysene av tannhelse. Alle variabler målt per innbygger unntatt korrigerte frie inntekter. Tall for 2019 (N=18)

	Netto driftsutgifter	Innb. 1-18 år	Innb. 19-18 år	Innb. 67+	PU 18+	Reiseavstand (2.000)	Reiseavstand (11.000)	Reiseavstand (15.000)	Innb. bosatt spredt	Innv.bakgrunn	Lavinntekt	Lav utdanning	Lavinnt. og lav utd.	Snitt tenner med karies	Andel med null hull	Undersøkt/behandlet	Under off. tilsyn	Frie inntekter	Korr. frie inntekter
Netto driftsutgifter	1,000																		
Innbyggere 1–18 år	-0,095	1,000																	
Innbyggere 19–20 år	0,570	0,476	1,000																
Innbyggere 67 år og over	0,252	-0,374	0,230	1,000															
Psykisk utviklingshemmede	0,446	-0,365	0,125	0,699	1,000														
Reiseavstand (2.000)	0,936	-0,203	0,523	0,465	0,554	1,000													
Reiseavstand (11.000)	0,927	-0,183	0,435	0,282	0,460	0,922	1,000												
Reiseavstand (15.000)	0,910	-0,179	0,416	0,249	0,438	0,893	0,997	1,000											
Innbyggere bosatt spredt	0,452	-0,282	0,456	0,827	0,669	0,652	0,425	0,380	1,000										
Innvandrerbakgrunn	-0,601	0,064	-0,679	-0,692	-0,712	-0,669	-0,493	-0,458	-0,802	1,000									
Lavinntekt	-0,467	-0,473	-0,403	-0,220	-0,408	-0,457	-0,437	-0,423	-0,249	0,408	1,000								
Lav utdanning	0,603	-0,514	0,220	0,761	0,758	0,701	0,606	0,586	0,714	-0,687	-0,272	1,000							
Lav inntekt og lav utdanning	0,110	-0,745	-0,221	0,573	0,364	0,224	0,216	0,219	0,377	-0,139	0,388	0,681	1,000						
Snitt tenner med karies	0,334	0,258	0,419	-0,243	-0,287	0,155	0,292	0,309	-0,280	-0,024	0,005	-0,127	-0,156	1,000					
Andel med null hull	-0,411	-0,178	-0,314	0,202	0,147	-0,219	-0,385	-0,404	0,293	-0,005	0,098	0,017	0,079	-0,949	1,000				
Undersøkt/behandlet	0,755	0,097	0,509	0,286	0,614	0,795	0,718	0,693	0,545	-0,620	-0,567	0,540	0,037	-0,011	-0,037	1,000			
Under offentlig tilsyn	0,691	0,159	0,497	0,250	0,507	0,703	0,638	0,618	0,406	-0,591	-0,514	0,464	0,003	-0,010	-0,009	0,917	1,000		
Frie inntekter	0,927	-0,113	0,539	0,322	0,439	0,967	0,878	0,846	0,553	-0,606	-0,467	0,553	0,046	0,229	-0,282	0,749	0,659	1,000	
Korrigerte frie inntekter	0,858	-0,197	0,294	0,076	0,265	0,855	0,793	0,764	0,294	-0,326	-0,346	0,404	0,005	0,202	-0,283	0,624	0,546	0,920	1,000

Regresjonsanalyse

Tabell 70 Avhengig variabel: netto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler per innbygger. Tall for 2019. P-verdier i parentes

Variabel	1	2	3	4	5	6	7	8
Innbyggere 1-18 år	1 143 (0,4296)	774 (0,5064)	704 (0,5444)	-155 (0,9187)	789 (0,4995)	894 (0,5616)	1 477 (0,288)	1 198 (0,5069)
Reiseavstand (2.000)	0,063* (0,0764)							
Reiseavstand (11.000)		0,009** (0,0068)			0,010** (0,0063)	0,009** (0,01)	0,009** (0,0144)	0,009** (0,0168)
Reiseavstand (15.000)			0,006** (0,007)					
Innbyggere bosatt spredt				-161 (0,4699)				
Innvandrerbakgrunn					-1 588 (0,3396)			
Lav inntekt						159 (0,8997)		
Lav utdanning							614 (0,3335)	
Lav inntekt og utdanning								2 075 (0,7505)
Frie inntekter	0,012 (0,5455)	0,024** (0,0101)	0,028** (0,0021)	0,050** ($<0,0001$)	0,021** (0,0395)	0,025** (0,0137)	0,023** (0,0144)	0,026** (0,0148)
Konstantledd	-37 (0,9018)	-45 (0,8606)	-58 (0,8202)	-70 (0,8358)	64 (0,8178)	-93 (0,8417)	-260 (0,4445)	-180 (0,7194)
Justert R2	0,864	0,900	0,900	0,835	0,900	0,893	0,900	0,893

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Tabell 71 Avhengig variabel: netto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler per innbygger. P-verdier i parentes

Variabel	2017	2018	2019
Innbyggere 1-18 år	-695 (0,6875)	-805 (0,6671)	-2 359 (0,2804)
Innbyggere 19-20 år	10 461 (0,5159)	13 350 (0,4089)	28 785 (0,1176)
Psykisk utviklingshemmede 18 år og over	55 982 (0,1719)	73 121 (0,1159)	41 642 (0,191)
Innbyggere 67 år og over	-2 470* (0,080)	-2 824* (0,0574)	-2 279 (0,114)
Frie inntekter	0,040** ($<0,0001$)	0,039** ($<0,0001$)	0,039** (0,0001)
Konstantledd	12 (0,9731)	-13 (0,9727)	-11 (0,9769)
Justert R ²	0,870	0,864	0,852
N	19	18	18

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Tabell 72 Avhengig variabel: netto driftsutgifter inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2019-struktur			Analyser på 2024-struktur		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Innbyggere 1–18 år	1 492 (0,1433)	1 474 (0,1923)	774 (0,5064)	1 609 (0,1542)	1 894* (0,0929)	1 098 (0,3784)
Reiseavstand	0,008** (0,0039)	0,009** (0,0035)	0,009** (0,0068)	0,007** (0,0132)	0,007** (0,0091)	0,008** (0,0219)
Frie inntekter	0,025** (0,0019)	0,023** (0,0082)	0,024** (0,0101)	0,031** (0,0021)	0,033** (0,001)	0,033** (0,0033)
Konstantledd	-232 (0,2897)	-182 (0,459)	-45 (0,8606)	-314 (0,2256)	-380 (0,1432)	-216 (0,4577)
Justert R ²	0,917	0,905	0,900	0,929	0,937	0,920
N	19	18	18	19	18	18

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Vedlegg 3: Analyseresultater kollektivtransport

Tall fra den nasjonale reisevaneundersøkelsen

Tabell 73 Daglige reiser etter transportmiddel og bosted, 2018/2019. Prosent

Bosted	Til fots	Sykkel	Bil	Kollektivt	MC/annet	Sum
Alle	20	5	63	11	1	100
Oslo	30	6	32	30	1	100
Bergen	25	3	52	18	1	100
Trondheim	27	10	49	13	1	100
Stavanger	24	9	55	11	1	100
Omegn til Oslo	17	3	64	15	1	100
Omegn til Bergen	12	1	77	9	1	100
Omegn til Trondheim	15	3	73	8	1	100
Omegn til Stavanger	16	6	69	7	2	100
Osloområdet	24	5	47	23	1	100
Bergensområdet	21	3	59	15	1	100
Trondheimsområdet	25	8	54	11	1	100
Nord-Jæren	20	7	62	9	1	100
Kristiansandsregionen	18	7	66	8	2	100
Buskerudbyen	18	4	67	9	1	100
Nedre Glomma	15	4	73	6	2	100
Grenland	16	6	72	5	1	100
Tromsø	21	4	60	14	1	100
Resten av landet	17	4	73	5	1	100

Kilde: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/2019, tabell 5.8 (Grue, Landa-Mata og Flotve 2021)

Tabell 74 Daglige kollektivreiser etter hovedtransportmiddel og bosted, 2018/2019. Prosent

Bosted	Drosje	Buss	Bane	Tog	Fly	Båt	Sum
Hele landet	4	52	23	15	3	3	100
Oslo	3	37	50	9	1	1	100
Bergen	2	67	24	3	3	1	100
Trondheim	4	84	4	3	5	0	100
Stavanger	5	74	2	11	5	4	100
Omegn til Oslo	2	44	13	36	2	3	100
Omegn til Bergen	3	80	3	1	4	9	100
Omegn til Trondheim	3	75	0	14	6	1	100
Omegn til Stavanger	3	67	0	21	5	3	100
Osloområdet	3	39	38	18	2	1	100
Bergensområdet	2	69	21	2	3	2	100
Trondheimsområdet	4	83	3	4	5	1	100
Nord-Jæren	4	71	1	15	5	3	100
Kristiansandsregionen	5	86	1	2	3	2	100
Buskerudbyen	5	44	2	46	2	1	100
Nedre Glomma	5	67	0	19	2	6	100
Grenland	9	70	5	10	3	3	100
Tromsø	5	89	0	0	5	0	100
Resten av landet	8	61	2	15	6	7	100

Kilde: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/2019, tabell 5.2 (Grue, Landa-Mata og Flotve 2021)

Tabell 75 Bilfører- og kollektivandel på arbeidsreisene etter bosted. Reisevaneundersøkelsene 2013/14 og 2018/19. Prosent

Bosted	2013/2014		2018/2019	
	Bilfører	Kollektivt	Bilfører	Kollektivt
Alle	61	16	58	18
Oslo	31	43	23	47
Bergen	46	25	43	29
Trondheim	43	18	40	18
Stavanger	54	14	49	17
Omegn til Oslo	60	26	55	30
Omegn til Bergen	78	11	77	12
Omegn til Trondheim	76	12	70	15
Omegn til Stavanger	71	9	65	11
Osloområdet	45	35	38	39
Bergensområdet	56	20	53	24
Trondheimsområdet	51	17	46	17
Nord-Jæren	61	12	56	14
Kristiansandsregionen	63	9	65	9
Buskerudbyen	66	15	64	17
Nedre Glomma	74	9	73	10
Grenland	76	6	72	6
Tromsø	51	16	50	19
Resten av landet	71	6	71	6

Kilde: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/2019, tabell 7.4 (Grue, Landa-Mata og Flotve 2021)

Tabell 76 Daglige reiser etter transportmiddel og alder, 2018/2019. Prosent

Aldersgruppe	Til fots	Sykkel	Bil	Kollektivt	MC/annet	Sum
Alle	20	5	63	11	1	100
13-17 år	30	11	33	21	5	100
18-24 år	23	4	54	18	1	100
25-34 år	23	4	56	15	1	100
35-44 år	17	5	68	9	1	100
45-54 år	16	4	72	7	1	100
55-66 år	17	4	70	8	1	100
67-74 år	19	2	70	8	1	100
75 år og eldre	22	4	66	7	1	100

Kilde: Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/2019, tabell 5.8 (Grue, Landa-Mata og Flotve 2021)

Korrelasjonsmatrise

Tabell 77 Bivariat korrelasjon mellom utvalgte variabler fra analysene av kollektivtransport. Alle variabler målt per innbygger unntatt korrigerte frie inntekter. Tall for 2019 (N=18)

	Utg. buss/bane	Utg. båt	Utg. kollektiv	Innb. 13-34 år	Innb. 19-34 år	Sysselsatte (arb.sted)	Sysselsatte (bo- og arb.sted)	Trengselsfaktor	Reiseavstand (2.000)	Reiseavstand (11.000)	Innb. bosatt spredt	Landareal	Lengde kystlinje	Frie inntekter	Korr. frie inntekter
Utgifter buss og bane	1,000														
Utgifter båt	0,330	1,000													
Utgifter buss, bane og båt	0,810	0,821	1,000												
Innbyggere 13–34 år	0,682	0,132	0,494	1,000											
Innbyggere 19–34 år	0,700	0,072	0,468	0,987	1,000										
Sysselsatte etter arbeidssted	0,734	0,120	0,518	0,909	0,927	1,000									
Sysselsatte (snitt bo- og arbeidssted)	0,730	0,142	0,530	0,891	0,901	0,991	1,000								
Trengselsfaktor	0,516	-0,225	0,172	0,620	0,662	0,740	0,742	1,000							
Reiseavstand (2.000)	0,251	0,866	0,690	-0,119	-0,158	-0,107	-0,089	-0,498	1,000						
Reiseavstand (11.000)	0,402	0,902	0,803	0,000	-0,042	-0,029	-0,011	-0,369	0,922	1,000					
Innbyggere bosatt spredt	-0,095	0,242	0,093	-0,509	-0,501	-0,396	-0,386	-0,661	0,652	0,425	1,000				
Landareal	0,450	0,789	0,763	0,031	0,011	-0,011	0,001	-0,293	0,813	0,960	0,342	1,000			
Lengde kystlinje	0,262	0,966	0,759	0,114	0,056	0,062	0,074	-0,308	0,885	0,862	0,307	0,722	1,000		
Frie inntekter	0,303	0,899	0,742	0,027	-0,030	0,036	0,056	-0,409	0,967	0,878	0,553	0,729	0,923	1,000	
Korrigerte frie inntekter (i prosent)	0,464	0,884	0,830	0,260	0,221	0,294	0,316	-0,107	0,855	0,793	0,294	0,663	0,884	0,920	1,000

Regresjonsanalyser

Tabell 78 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båt, inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Alternativ 1			Alternativ 2		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Reiseavstand	0,052** (0,0022)	0,053** (0,001)	0,063** (<,0001)	0,055** (0,0014)	0,055** (0,0007)	0,068** (0,0002)
Trengselsfaktor	1 210** (0,0128)	1 036** (0,0186)	1 430** (0,0008)			
Innbyggere 19-34 år	9 684** (0,02)	10 337** (0,0108)	9 408** (0,0073)			
Sysselsatte (bo-/arb.sted)				11 230** (<,0001)	10 630** (<,0001)	11 535** (<,0001)
Kystlinje	2 552 (0,6869)	953 (0,848)	-2 083 (0,6234)	8 671 (0,1713)	6 835 (0,1761)	4 004 (0,4338)
Frie inntekter	0,047 (0,3824)	0,069 (0,17)	0,089* (0,0563)	-0,049 (0,3351)	-0,027 (0,5674)	-0,026 (0,6076)
Konstantledd	-1 371 (0,1777)	-1 630 (0,0796)	-1 719 (0,035)	-3 583 (0,0041)	-3 460 (0,002)	-3 891 (0,001)
Justert R2	0,878	0,917	0,947	0,875	0,914	0,920
N	19	18	18	19	18	18

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Tabell 79 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båt, inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Alternativ 1			Alternativ 2		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Reiseavstand	0,054** (0,0012)	0,054** (0,0004)	0,062** (<,0001)	0,061** (0,0006)	0,061** (0,0003)	0,071** (<,0001)
Trengselsfaktor	1 139** (0,0218)	897** (0,0476)	1 337** (0,0029)			
Innbyggere 19-34 år	9 956** (0,0149)	10 98**1 (0,0066)	9 623** (0,0075)			
Sysselsatte (bo-/arb.sted)				11 097** (<,0001)	10 487** (<,0001)	11 420** (<,0001)
Normerte båtkostnader	288 (0,5579)	386 (0,4125)	208 (0,6151)	368 (0,476)	366 (0,4507)	246 (0,6077)
Frie inntekter	0,033 (0,5969)	0,034 (0,5807)	0,050 (0,3784)	-0,036 (0,5569)	-0,018 (0,7621)	-0,024 (0,6982)
Konstantledd	-1 261 (0,2135)	-1 344 (0,1245)	-1 306 (0,0922)	-3 664 (0,0129)	-3 494 (0,0082)	-3 863 (0,004)
Justert R2	0,879	0,921	0,947	0,862	0,905	0,918
N	19	18	18	19	18	18

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Tabell 80 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båt, inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2024-stuktur			Analyser uten «uteliggere»		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Reiseavstand	0,046** (0,0024)	0,054** (0,0009)	0,065** (0,0001)	0,126** (0,0288)	0,038 (0,311)	0,053 (0,265)
Trengselsfaktor	1 462** (0,0033)	1 133** (0,0178)	1 361** (0,0029)	6 739 (0,0324)**	2 484 (0,1958)	4 730 (0,0409)**
Innbyggere 19-34 år	7 105* (0,0642)	9 287** (0,0287)	9 674** (0,0128)	4 488 (0,4833)	2 180 (0,6107)	614 (0,9127)
Frie inntekter	0,101 (0,0256)	0,077 (0,0835)	0,054 (0,1681)	-0,025 (0,7896)	0,120 (0,1008)	0,108 (0,2228)
Konstantledd	-1 455 (0,0593)	-1 538 (0,0517)	-1 380 (0,0461)	-221 (0,8291)	-603 (0,3315)	-281 (0,7321)
Justert R ²	0,929	0,929	0,953	0,855	0,948	0,903
N	19	18	18	16	14	15

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. «Uteliggere» er definert som enheter med studentiserte residualer på mer enn +/- 3, leverage på over 0,5 eller Cook's D på over 1.

Tabell 81 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båt, inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2024-struktur			Analyser uten «uteliggere»		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Sysselsatte (bo-/arbeidssted)	11 472** ($<0,0001$)	10 812** ($<0,0001$)	11 731** ($<0,0001$)	10 415** (0,012)	5 491** (0,0142)	5 744** (0,0729)
Reiseavstand	0,054** (0,0024)	0,062** (0,0007)	0,074** (0,0002)	0,090 (0,1621)	0,036 (0,267)	0,046 (0,3457)
Frie inntekter	0,030 (0,5065)	0,020 (0,6303)	-0,014 (0,7598)	-0,047 (0,676)	0,086 (0,1495)	0,068 (0,4522)
Konstantledd	-4 541 (0,0008)	-4 098 (0,0008)	-4 150 (0,0008)	-3 403 (0,0731)	-2 227 (0,0182)	-2 123 (0,1021)
Justert R ²	0,895	0,911	0,917	0,720	0,943	0,855
N	19	18	18	17	15	17

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå. «Uteliggere» er definert som enheter med studentiserte residualer på mer enn +/- 3, leverage på over 0,5 eller Cook's D på over 1.

Tabell 82 Avhengig variabel: netto driftsutgifter til buss, bane og båt, inkl. avskrivninger, OLS-regresjon. Alle variabler målt per innbygger. P-verdier i parentes.

Variabel	Analyser på 2019-struktur			Analyser på 2024-struktur		
	2017	2018	2019	2017	2018	2019
Trengselsfaktor	822 (0,1581)	668 (0,2242)	1 107** (0,0252)	1 207** (0,0422)	856 (0,1506)	1 167** (0,0372)
Sysselsatte (bo-/arb.sted)	7 895** (0,0211)	7 768** (0,0181)	6 637** (0,0143)	5 568* (0,0892)	6 716* (0,0526)	6 291** (0,0387)
Reiseavstand	0,060** (0,0005)	0,059** (0,0003)	0,066** ($<0,0001$)	0,049** (0,0022)	0,058** (0,001)	0,068** (0,0002)
Frie inntekter	0,025 (0,559)	0,043 (0,2973)	0,046 (0,2171)	0,084* (0,081)	0,060 (0,2235)	0,042 (0,3529)
Konstantledd	-2 912 (0,0419)	-2 956 (0,0274)	-2 500 (0,0224)	-2 474 (0,07)	-2 684 (0,0563)	-2 321 (0,0561)
Justert R2	0,876	0,911	0,944	0,925	0,921	0,942
N	19	18	18	15	15	15

Merknader: Koeffisienter markert med * er statistisk signifikant på 0,1-nivå, ** statistisk signifikant på 0,05-nivå.

Vedlegg 4: Saker med særskilt fordeling

Tabell 83 Oversikt over saker i tabell C 2005–2022, med gjennomsnittlig årlig beløp på landsnivå

Sak	Årlig beløp (snitt i mill. 2022-kroner)	År i tabell C		Antall år
		Første år	Siste år	
Fylkesvei				
Forvaltningsreformen: Drift og vedlikehold	3 615	2010	2014	5
Forvaltningsreformen: Investeringer	2 386	2010	2014	5
Forvaltningsreformen: Styrking frie inntekter	1 422	2010	2014	5
Opprusting og fornying av fylkesveinettet	1 470	2014	2022	9
Tunnelsikkerhetsforskriften	361	2015	2022	8
Veiadministrasjon Oslo	10	2016	2019	4
Ferjeavløsning	119	2016	2022	7
Fylkesveiadministrasjon	1 297	2020	2021	2
Ras- og skredsikring fylkesvei	860	2020	2022	3
Kollektivtransport (inkl. ferje)				
Skole- og studentrabatt	162	2003	2014	12
Regiontog Bratsberg (og Vøgne fra 2006)	24	2004	2007	4
NOx-avgift (fylkesvegferjer fra før forvaltningsreformen)	60	2007	2014	8
Omklassifisering ferjesamband (utenom forvaltningsreformen)	26	2008	2014	7
NOx-avgift (nye fylkesvegferjer)	36	2010	2014	5
Forvaltningsreformen: Nye fylkesveiferjer	1 906	2010	2014	5
Kompensasjon CO2-avgift (2014)	53	2014	2014	1
Kompensasjon økning i CO2-avgift (2016)	2	2016	2019	4
Oppheving av fritak for CO2-avgift	17	2018	2019	2
Styrking av båt- og ferjesektoren	113	2018	2019	2
Ikke-statlige lufthavner	38	2020	2022	3
Kjøp av flyruter innenlands	42	2021	2021	1
Null- og lavutslippsferjer og -hurtigbåter	103	2021	2022	2
Videregående opplæring mv.				
Knuteskoletilbud Hordaland	31	2006	2007	2
Læremidler videregående opplæring	439	2007	2009	3
Lærlingetilskudd	273	2010	2010	1
Fagskoler	506	2010	2017	8
Fylkesvise partnerskap for karriereveiledning	38	2020	2021	2
Jobbsjansen del B (tilskuddsordning)	101	2020	2022	3
Tannhelse				
Tannbehandling rusmisbrukere	28	2006	2011	6
Regional utvikling og næringsutvikling				
Fiskerihavner	37	2020	2022	3
Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd	107	2020	2022	3
Forvaltning av tilskudd på landbruksområdet	9	2020	2022	3
Barnevern				
Barnevern Oslo	662	2011	2022	12
Kompensasjon endringer i inntektssystemet				
"Tapskompensasjon" for endringer i inntektssystemet	333	2015	2022	8
Kompensasjon ikke-sammenslåingsnøytrale kriterier,	99	2018	2019	2
Diverse uttrekk				
Uttrekk forsøk med oppgavedifferensiering	-144	2004	2009	6
Uttrekk endringer mva.-kompensasjon	-259	2005	2005	1
Uttrekk reduserte kapitalkostnader	-2	2006	2006	1

Tabell 83 omfatter bare midler som ble gitt med en særskilt fordeling i Grønt hefte for de aktuelle årene, samt saker som eventuelt kom inn i saldert budsjett og som ble videreført i tabell C i minst ett år etter det. Tabellen omfatter ikke eventuelle ekstrabevilgninger med særskilt fordeling i løpet av året (f.eks. i revidert nasjonalbudsjett) som ikke ble tatt inn i tabell C senere.

Tabellene under oppsummerer noen hovedtendenser, der de ulike sakene er gruppert etter formål og sektor. Grupperingen er ikke alltid helt entydig og plasseringen av enkeltsaker kan diskuteres, men hensikten er å gi et inntrykk av hvordan tabell C har blitt brukt tidligere.

Tabell 84 Bevilgninger med særskilt fordeling i perioden 2005–2022 gruppert etter formålet

Formål	Tabell C 2005-2022		Tabell C 2015-2022	
	<i>Mill. kr</i>	<i>Andel</i>	<i>Mill. kr</i>	<i>Andel</i>
Kompensasjon for oppgaveendring	48 416	54 %	5 505	17 %
Kompensasjon for avgiftsendringer	756	1 %	44	0 %
Innlemming øremerket tilskudd	7 325	8 %	4 777	15 %
Oppgave(overføring) til ett eller noen få fylker	8 570	10 %	5 766	18 %
Styrking frie inntekter	20 774	23 %	12 689	39 %
Ferjeavløsning	833	1 %	833	3 %
Kompensasjon endringer i inntektssystemet	2 858	3 %	2 858	9 %
Totalsum	89 532	100 %	32 472	100 %

I tabell 84 er sakene gruppert etter formål eller begrunnelse for bevilgningene, både for hele perioden 2005–2022, og for perioden 2015–2022 (etter at en stor mengde tabell C-saker ble omfordelt til fordeling etter kostnadsnøkkelen i 2015). I budsjettssammenheng skilles det gjerne mellom bevilgningsøkninger som følge av oppgave- og regelendringer på den ene siden, og veksten i de frie inntektene på den andre. Kommunesektoren skal kompenseres fullt ut for oppgave- og regelendringer, men dette regnes ikke som en del av veksten i de frie inntektene (siden det ikke innebærer en reell økning i sektorens handlingsrom). Veksten i de frie inntektene kommer i tillegg til økte kostnader som følge av pris- og lønnsvekst og nye oppgaver. Veksten skal dekke økte kostnader som følge av demografiendringer, og kan i tillegg gi rom for et styrket tjenestetilbud.

De siste årene har nesten 40 prosent av bevilgningene over tabell C gått til en styrking av de frie inntektene, i all hovedsak begrunnet med behovet for å ruste opp og fornye fylkesveiene. Om lag 17 prosent er kompensasjon for nye oppgaver, mens 15 prosent er tidligere øremerkede tilskudd som er innlemmet i inntektssystemet med særskilt fordeling. 18 prosent går til å finansiere oppgaver som bare én eller noen få fylkeskommuner har, og det meste av dette gjelder Oslo kommunes særskilte ansvar for barnevern.

I perioden 2005–2022 sett under ett, er en stor del av midlene i tabell C kompensasjon for oppgaveendringer, og det meste av dette er knyttet til overføringen av fylkesveier og fylkesveiferjer i forbindelse med forvaltningsreformen i 2010.

I tabell 85 er bevilgningene fordelt etter sektor. Tabellen viser at hoveddelen av midlene gjelder ulike saker knyttet til fylkesveiene, mens barnevern i Oslo er den nest største sektoren de siste årene.

Tabell 85 Bevilgninger med særskilt fordeling i perioden 2005–2022 gruppert etter sektor

Sektor	Tabell C 2005-2022		Tabell C 2015-2022	
	<i>Mill. kr</i>	<i>Andel</i>	<i>Mill. kr</i>	<i>Andel</i>
Fylkesvei	59 283	66 %	21 191	65 %
Kollektivtransport (inkl. ferje)	12 745	14 %	632	2 %
Videregående opplæring mv.	6 077	7 %	1 876	6 %
Tannhelse	166	0 %	0	0 %
Regional utvikling og næringsutvikling	455	1 %	455	1 %
Barnevern	7 947	9 %	5 460	17 %
Kompensasjon endringer i inntektssystemet	2 858	3 %	2 858	9 %
Totalsum	89 532	100 %	32 472	100 %

Tabell 86 viser fordelingen av midler med særskilt fordeling i 2022 i mill. kroner.

Tabell 86 Midler med særskilt fordeling i inntektssystemet for 2022. Tall i mill. kroner

Fylke	Opprusting/formyning fylkesvei	Tunnelsikkerhet	Skredsikring	Ferjeavløsning	Ikke-statlige lufthavner	Fiskerihavner	Null- og lavutslippferjer	Distrikts- og regionalpolitiske tilskudd	Tilskudd på landbruksområdet	Jobbsjansen del B	Barnevern	Komp. endringer inntektssystemet	Sum
Viken	167	12	13	0,0	0,0	1,2	0,1	8,9	1,3	25,8	0	98	327
Oslo	6	0	0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,0	0,0	22,4	725	28	785
Innlandet	100	0	15	0,0	0,0	0,0	0,1	14,7	1,3	4,6	0	19	155
Vestfold og Telemark	116	7	32	0,0	17,1	1,1	0,0	7,7	0,7	6,5	0	63	251
Agder	119	7	7	0,0	2,3	3,7	0,2	6,4	0,6	4,8	0	121	272
Rogaland	71	38	29	0,0	0,0	5,1	3,2	5,8	0,7	9,1	0	0	162
Vestland	307	124	452	52,5	23,3	25,0	52,9	13,7	0,8	9,9	0	0	1 061
Møre og Romsdal	163	129	92	20,1	0,0	0,0	19,9	7,1	0,6	3,9	0	0	436
Trøndelag	112	27	0	0,0	5,8	0,0	7,4	8,1	1,0	6,4	0	5	173
Nordland	230	115	68	14,4	0,0	0,0	13,3	14,8	0,7	2,8	0	0	459
Troms og Finnmark	229	101	161	25,6	0,0	0,0	5,4	15,0	0,7	3,6	0	0	541
Sum	1 620	559	871	112,6	48,4	36,1	102,5	105,4	8,4	100,0	725	335	4 623

Litteraturliste

Amdam, Jørgen, Lars Julius Halvorsen og Gunnvor Bakke. (2014). *Alternativ for regionalt folkevalgt nivå*. Rapport nr. 58/14. Møreforskning.

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2014). Høstrapport 2014. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

DNV GL. (2020). *Merkostnader som følge av lav- og nullutslippsløsninger i fylkeskommunale ferjesamband*. Rapport nr. 2020-0460.

ECON Pöyry. (2009). *Delkostnadsnøkkel videregående skole*. Rapport 2009-042 .

Ekorud, Trond, og Arne Jensen. (2013). «Korleis står det til med norsk tannhelse?», i *Samfunnsspeilet* 3/2013. Statistisk sentralbyrå.

Grue, Berit, Iratxe Landa-Mata og Bjørg Langset Flotve. (2021). *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2018/19 – nøkkelrapport*. Rapport nr. 1835/2021. Transportøkonomisk institutt.

Handberg, Øyvind N., Rolf Hagman, Annegrete Bruvoll, Tale Ørving, Siri Voll Dombu og Heidi Ulstein. (2019). *Kostnader ved overgang til fossilfri kollektivtransport*. Menon-publikasjon nr. 4/2019.

Hansen, Jonas André og Fitwi Wolday. (2019). «Mer kollektive byer». Nettartikkel i *Grønt skifte: Temaside*. <www.ssb.no/transport-og-reiseliv/artikler-og-publikasjoner/mer-kollektive-byer>

Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). *Rundskriv I-2/2022 Utvidet fylkeskommunalt tannhelsetilbud i 2022*

Hofstad, Hege, og Gros Sandkjær Hanssen. (2015). *Samfunnsutviklerrollen til regionalt folkevalgt nivå*. NIBR-rapport 2015: 17.

Holen, Åsmund, Tor Erik Saltnes og Torgeir Leland. (2021). *Forslag til ny modell for beregning av kriteriet for fylkesveger i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport. ViaNova.

Håkonsen, Lars, Per Kristian Roko Kallager og Trond Erik Lunder(2017). *Befolkningsendringer og kommunale investeringer*. TF-rapport nr. 399. Telemarksforskning

Innst. 228 S. (2014–2015) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om endringer i statsbudsjettet for 2015 under Olje- og energidepartementet og Kommunal- og*

moderniseringsdepartementet (*flommen på Vestlandet oktober 2014*). Energi- og miljøkomiteen.

Innst. 450 S (2021–2022) *Innstilling fra finanskomiteen om Revidert nasjonalbudsjett 2022*. Finanskomiteen

Innst. 452 S (2021–2022) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om deling av fylker og Ålesund kommune og representantforslag om å legge forholdene til rette for at Alta kommune og innbyggerne i Alta kan velge fylkestilhørighet*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Innst. 467 S (2021–2022) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om Tillegg til Prop. 113 LS (2021–2022) om deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*. Kommunal- og forvaltningskomiteen.

Kjørstad, Katrine N., Maria Amundsen og Ingunn O. Ellis. (2019). *Transportordningen for funksjonshemmede (TT-ordningen)*. Rapport 128/2019. Urbanet Analyse.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2019). *Forslag til nytt inntektssystem for fylkeskommunene*. Høringsnotat.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Veileder.

Krehic, Lana og Ole Henning Nyhus. (2022). *Vedlikeholdskriteriet i delkostnadsnøkkelen for fylkesveg*. SØF-rapport nr. 05/22. Senter for økonomisk forskning

Langøren, Audun, og Dag Rønningen. (2002). *Kapitalkostnader i kommunene*. Rapporter 2002/34. Statistisk sentralbyrå.

Lerfaldet, Hilde, Linne Synnøve Skutlaberg og Asle Høgestøl. (2019). *Rom for kvalitet. Sluttrapport i følgeevaluering av Jobbsjansen 2017–2019*. Rapport nr. 09-2019. ideas2evidence.

Lunde, Elin Skretting, og Jorun Ramm. (2021). *Sosial ulikhet i bruk av helsetjenester – 2*. Rapporter 2021/23. Statistisk sentralbyrå.

Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Meld. St. 26 (2012–2013) *Nasjonal transportplan 2014–2023*. Samferdselsdepartementet.

Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner – rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Meld. St. 20 (2020–2021) *Nasjonal transportplan 2022–2023*. Samferdselsdepartementet.

Miljødirektoratet, Statens vegvesen, Kystverket, Landbruksdirektoratet, Norges vassdrags- og energidirektorat og Enova. (2020). *Klimakur 2030: Tiltak og virkemidler mot 2030*. M-1625.

NOU 1979: 44 *Nytt inntektssystem for fylkeskommunene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1996: 1 *Et enklere og mer rettferdig inntektssystem for kommuner og fylkeskommuner*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

NOU 2005: 18 *Fordeling, forenkling, forbedring*. Kommunal- og regionaldepartementet.

NOU 2019: 22 *Fra statussymbol til allemannseie – norsk luftfart i forandring*. Samferdselsdepartementet.

NOU 2019: 24 *Inntektsfordeling mellom regionale helseforetak*. Helse- og omsorgsdepartementet.

NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Ot.prp. nr. 48 (1984–85) *Om endringer i lover vedrørende inntektssystemet for kommunene og fylkeskommunene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Prop. 1 S (2015–2016) *Statsbudsjettet 2016*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 1 S (2022–2023) *Statsbudsjettet 2023*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 1 S (2022–2023) *Statsbudsjettet 2023*. Nærings- og fiskeridepartementet.

Prop. 1 S Tillegg 1 (2022–2023) *Endring av Prop. 1 S (2022–2023) Statsbudsjettet 2023 under Samferdselsdepartementet og Kommunal- og distriktsdepartementet*. Samferdselsdepartementet.

Prop. 63 S (2014–2015) *Endringer i statsbudsjettet 2015 under Olje- og energidepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (flommen på Vestlandet oktober 2014)*. Olje- og energidepartementet.

Prop. 84 S (2016–2017) *Ny inndeling av regionalt folkevalt nivå*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 88 S (2017–2018) *Kommuneproposisjonen 2019*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 95 S (2013–2014) *Kommuneproposisjonen 2015*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 113 LS (2021–2022) *Deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 113 S (2018–2019) *Kommuneproposisjonen 2020*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 115 S (2021–2022) *Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet 2022*. Finansdepartementet.

Prop. 127 S (2021–2022) *Tillegg til Prop. 113 LS (2021–2022) om deling av fylker og Ålesund kommune og endringer i inndelingslova (ny fylkesinndeling og nye fylkesnavn)*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Prop. 128 S (2016–2017) *Kommuneproposisjonen 2018*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Prop. 146 S (2012–2013) *Kommuneproposisjonen 2014*. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Rapport fra arbeidsgruppe. (2022). *Sluttrapport for 2021 fra arbeidsgruppen som skal kartlegge økonomiske konsekvenser av covid-19-situasjonen for kommunesektoren*. April 2022. Kommunal- og distriktsdepartementet.

Rapport fra ekspertgruppe. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet.

Rødseth, Kenneth Løvold, Bo Dong, Stian Jakobsen og Janis Danebergs. (2022). *Revidert modell til beregning av fergekriteriet i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport nr. 1914/2022. Transportøkonomisk institutt.

Røed, Charlotte Aasen, og Benedicte Watvedt Skaug. (2014). *Hvilke faktorer påvirker anbudspriser i norsk bussnæring? En empirisk analyse av kostnadsdrivere*. Masteroppgave. Norges handelshøyskole.

St.meld. nr. 23 (1992–93) *Om forholdet mellom staten og kommunane*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St. meld. nr. 26 (1983–84) *Om et nytt inntektssystem for kommunene og fylkeskommunene*. Kommunaldepartementet.

St.meld. nr. 35 (2006–2007) *Tilgjengelighet, kompetanse og sosial utjevning: Framtidas tannhelsetjenester*. Helse- og omsorgsdepartementet.

St.prp. nr. 55 (1995–96) *Om kommuneøkonomien 1997 m.v.* Kommunal- og arbeidsdepartementet.

St.prp. nr. 62 (1999–2000) *Om kommuneøkonomien 2001 m.v.* Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 68 (2008–2009) *Kommuneproposisjonen 2010*. Kommunal- og regionaldepartementet.

St.prp. nr. 82 (2000–2001) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2002 (kommuneproposisjonen)*. Kommunal- og regionaldepartementet.

Statens vegvesen. (2013). *Hva vil det koste å fjerne forfallet på fylkesvegnettet?* Rapport nr. 183. Statens vegvesens.

Svendsen, Hilde Johanne, Falko Müller, Harald Thune Larsen og Svein Bråthen. (2017). *Utgiftsbehov til ferjer og hurtigbåter. Utredning av fylkeskommunale forskjeller*. Rapportnr. 1701, Møreforsking Molde.

Syse, Astri, m.fl. (2022). «Sosiale helseforskjeller i Norge», i *Folkehelse rapporten – Helsetilstanden i Norge*. Folkehelseinstituttet, nettpublikasjon (www.fhi.no/nettpub/hin/)

Thorstensen, Audun, Kjetil Lie og Trond Erik Lunder. (2021). *Kapitalkostnader i kommunene*. TF-notat nr. 15/2021. Telemarksforsking

Tveter, Eivind, Kenneth Løvold Rødseth, Jorunn H. Rødal, Karoline L. Hoff og Harald Thune-Larsen. (2020). *Forslag til nye kriterier for båter i inntektssystemet for fylkeskommunene*. Rapport nr. 2003, Møreforsking Molde.

Aarhaug, Jørgen, Nils Fearnley, Kenneth Løvold Rødseth, Hilde J. Svendsen, Karoline Louise Hoff, Falko Müller, Robert Bjørnøy Norseng og Eivind Tveter. (2017). *Kostnadsdrivere i kollektivtransporten – dokumentasjonsrapport*. TØI-rapport 1582b/2017.